TODAİE
YEREL YÖNETİMLER ARAŞTIRMA VE EĞİTİM MERKEZİ YEREL TEMSİL ARAŞTIRMASI (yeryön / imar)

İMAR MEVZUATININ VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNİN İRDELENMESİ

Hazırlayan
Dr. Ümit ÖZCAN

Haziran 2000, Ankara

İÇİNDEKİLER

Sayfa

İMAR MEVZUATININ VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNİN GELİŞİMİNİN İRDELENMESİ

GİRİŞ……..... 5

Birinci Bölüm
CUMHURİYET ÖNCESİ

1.1. OSMANLI'DAN DEVRALINAN KENTLEŞME MİRASI…… 6
1.2. CUMHURİYET ÖNCESİ SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA İMAR MEVZUATI VE KENTSEL TOPRAKLARDA MÜLKİYET……. 8

İkinci Bölüm
1923-1956 DÖNEMİNDE İMAR MEVZUATININ GELİŞİMİ

2.1. CUMHURİYET SONRASI SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA İMAR MEVZUATI VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ…….....11
2.2. OSMANLIDAN MİRAS KALAN EBNİYE KANUNU İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELERİN KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ…….14
2.3. CUMHURİYET SONRASI EBNİYE KANUNUNDA YAPILAN DÜZENLEME VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNDE YENİ BİR AÇILIM: KADÜK KALMIŞ İMAR DEVRİMİ……19
2.4. CUMHURİYET DÖNEMİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNE YAKLAŞIM…….....23
2.5. İMAR MEVZUATIMIZIN BELİRLENMESİNDE ANKARA DENEYİMİNİN ÖZGÜN YERİ…… 27
2.6. BELEDİYE YAPI VE YAPI YOLLARI KANUNU İLE BAŞLAYAN GELİŞMELER…….……30
2.7. DÜNYA SAVAŞI SONRASI SİYASAL VE TOPLUMSAL YAŞAMDAKİ DEĞİŞİM……..……..... 37
2.8. KIRDAN KENTE GÖÇ VE GECEKONDULAŞMA…….……... 39
2.9 DOĞAL AFET KAVRAMININ MEVZUATIMIZA GİRİŞİ…..…… 41
2.10. 1940 SONRASI KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ VE KENTSEL TOPRAK RANTLARINDA ARTIŞ…….……... 42

Üçüncü Bölüm
1956-1982 DÖNEMİ

3.1. 1950 SONRASI SİYASAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİM……...45
3.2. 6785 SAYILI İMAR KANUNU İLE GELİŞEN PLANLAMA ANLAYIŞI..47
3.3. 6785 SAYILI İMAR KANUNU İLE GETİRİLEN YAPI DÜZENİ VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ……51
3.4. İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI KURULUŞU……..55
3.5. DOĞAL AFETLER KONUSUNDA YENİ BİR AÇILIM 7269 SAYILI KANUN……56
3.6. 1961 ANAYASASI İLE BAŞLAYAN YENİ DÖNEM……58
3.7 YENİ BİR MÜLKİYET BİÇİMİ: KAT MÜLKİYETİ KANUNU……60
3.8. KENTSEL TOPRAKLAR ÜZERİNDEKİ MÜLKİYET İLİŞKİLERİNİ ZEDELEYEN BİR TOPLUMSAL ÇÖZÜM: GECEKONDU……... 61
3.9. KENTSEL ARSA STOKLARININ OLUŞTURULMASI GİRİŞİMİ: ARSA OFİSİ KANUNU……..64
3.10. 1605 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN İMAR DÜZENİ VE KENTSEL ARSA NİTELİĞİ TAŞIMAYAN ALANLARDAKİ DÜZENLEMELER….65

Dördüncü Bölüm
1982'DEN, 17 AĞUSTOS VE 12 KASIM 1999'DA YAŞANAN DEPREMLERE KADAR SÜREN DÖNEMDE İMAR MEVZUATINDAKİ DEĞİŞİM

4.1. 12 EYLÜL 1981 ASKERİ MÜDAHALESİNİ HAZIRLAYAN SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞMELER VE 1982 ANAYASASI……69
4.2. İMAR AFLAR1 KONUSUNDA YENİ BİR ZİNCİRİN İLK HALKASI: 2805 SAYILI KANUN……71
4.3 BİR İMAR AFFI DAHA: 2981 SAYILI KANUN…… 74
4.4. TOPLU KONUT KANUNU……. 77
4.5. 3194 SAYILI İMAR KANUNU İLE BAŞLAYAN YENİ DÖNEMDE YETKİ VE YERELLEŞME……... 79
4.6. 3194 SAYILI KANUNUN UNUTULAN BİR BAŞKA YETKİLİSİ: YEMİNLİ SERBEST MİMARLIK VE MÜHENDİSLİK BÜROLARI….. 81
4.7. 3194 SAYILI KANUNUN KAPSAMI VE K1RSAL ALANA İLİŞKİN DÜZENLEMELER…… 85
4.7.1. KIRSAL ALANA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ……...……... 85
4.7.2. 3194 SAYILI KANUN İLE KIRSAL ALANA İLİŞKİN OLARAK GETİRİLEN DÜZENLEMELER…….. 87
4.8. 3194 SAYILI KANUNLA PLANLAMA ALANINA GETİRİLEN DÜZENLEMELER…… 89
4.9. 3194 SAYILI İMAR KANUNU VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ.. 90
4.10. İMAR AFLARI DİZİSİ DEVAM EDİYOR: 3260 VE 3366 SAYILI KANUNLAR……. 94
4.11. 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ HAKKINDAKİ KANUN…….. 96
4.12. KIYI KANUNU……. 97

Beşinci Bölüm
17 AĞUSTOS VE 12 KASIM 1999 SONRASI İMAR MEVZUATINDA DEĞİŞİKLİKLER

5.1. 2 EYLÜL 1999 TARİHİNDE YAPILAN YÖNETMELİK DEĞİŞİKLİKLERİ VE SONRASINDA YAŞANAN GELİŞMELER…….100
5.2. ZORUNLU YAPI SİGORTASI VE YAPI DENETİMİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME……..103
5.3. PLANLAMA ÖZELİNDE ULUSLARARASI BAKIŞTAKİ KÖKLÜ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA YENİ "İMAR VE ŞEHİRLEŞME KANUNU TASARI TASLAĞININ" DEĞERLENDİRİLMESİ…….105
5.4. İMAR VE ŞEHİRLEŞME KANUNU TASARI TASLAĞI KAPSAMINDA ÖNERİ VE ELEŞTİRİLER……109

Altıncı Bölüm

GENEL DEĞERLENDİRME……115

Yedinci Bölüm
KENTSEL TOPRAKLARDA MÜLKİYETİN DENETİMİ KONUSUNDA UYGULAMA ÖRNEKLERİ

7.1. KENTSEL MORATORYUM……124
7.2. KENTSEL HİZMETLERİN SINIRLANMASI……... 124
7.3. PARSEL BÜYÜKLÜKLERİNİN SINIRLANMASI VE ZONLAMA….. 125
7.4. ARSA BANKASI OLUŞTURULMASI……... 125
7.5. İSTEĞE BAĞLI DEĞERLENDİRME……..126
7.6. AÇIK ALAN STRATEJİSİ……... 126
7.7. DEVREDİLEBİLİR YAPILAŞMA HAKLARI……... 126

8. SONUÇ……..128

KAYNAKLAR……...129

İMAR MEVZUATININ VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNİN GELİŞİMİNİN İRDELENMESİ

GİRİŞ

İmar mevzuatı, bir bütün olarak ele alındığında, o mevzuatın geçerli olduğu sınırlar içindeki kentleşme, yapılaşma ve mülkiyete ilişkin politikalar bütününün yasallaşmış, yazılı belgeleridir. Bu belgeler, geleneklerin uzantısı olan yapıla geliş kurallarına uyumu veya uyumsuzluğu yönü ile de temel sosyo ekonomik politikaların mekansal yansımaları olarak, toplumsal politikalarda gelinen dönüm noktalarına ve bulunan çözüm arayışlarına da büyük ölçüde tercümanlık etmektedir. Bu çalışma kapsamında kentsel toprak mülkiyeti ağırlıkla, toprak üzerinde mülkiyet haklarının doğal uzantısı olan temel haklar ve sorumluluklar bağlamında değil, sosyo ekonomik politikaların dönüm noktalarında kentsel toprak mülkiyetine biçilen rol ve bu rolün gereklerine ne denli uygun mevzuat değişikliklerine gidildiği yönü ile irdelenecektir.

Çalışmamızda izlenecek yöntem ise, dönemin sosyo politik yapısı ile oluşan toprak mülkiyeti ilişkisinin imar mevzuatına yansımasını, dönemi belirleyen temel politikalarla birlikte değerlendirerek, buradan çıkan sonuçların imar mevzuatına ne denli yön verdiğinin ve beklenen sonuç ile oluşan sonuçlar arasında gerekli ilişkinin oluşup oluşmadığının irdelenmesi olacaktır. Böylece imar mevzuatı salt yasal bir düzenleme olarak değil, sosyo politik ilişkilerin uzantısı olan mülkiyet ilişkilerine bakış ve mülkiyet ilişkileri ile bütünleşen siyasal ve sosyal beklentiler bağlamında irdelemeye alınacaktır.

Ağırlıklı irdelemeler Cumhuriyet dönemi üzerinde yapılacak olmakla birlikte, 75 yıllık Cumhuriyet döneminin devralmış olduğu mirasın da Cumhuriyet döneminin toprak mülkiyeti ve imar mevzuatına bakışı üzerinde ne denli belirleyici olduğunu görebilmek açısından bu çalışma kapsamında, bugüne dek irdelemesi ayrıntılı bir biçimde yapılmamış olan, Cumhuriyet öncesi dönemin kısa bir değerlendirmesini, tarihi bir perspektif içinde yapmakta ve temel dönüm noktalarının belirlemekte yarar görüyoruz.

Birinci Bölüm
CUMHURİYET ÖNCESİ

1.1. OSMANLI'DAN DEVRALINAN KENTLEŞME MİRASI

Konuya toprak mülkiyeti, özellikle kentsel topraklarda mülkiyet ekseninde baktığımızda, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras alınan mülkiyet ilişkilerinin izlerini günümüzde dahi görmek mümkündür. Ömer Lütfi Berkan'ın "Türkiye'de Toprak Meselesi" adı altında toplanmış eserinde, Osmanlı dönemindeki toprak mülkiyet rejiminde İslam'ın etkisi kadar Anadolu kültürünün de önemli izlerinin bulunduğu, mülkiyeti devlete ait haraci topraklar rejiminin İslamiyet'e özgü bir sistem olmayıp, aslında feodalizmin, dini renk ve formüllerle toprakta da kendisini ifade ediş biçimi olduğu konusunda değerli katkıları ile karşılaşmaktayız. Genel olarak topraklar üzerinde mülkiyet ilişkilerinden soyutlanarak özelleştiğimiz kentsel topraklara geldiğimizde, dinin mülkiyet üzerindeki etkilerini daha açık bir biçimde teşhis edebilmek olasıdır.

Fethedilen toprakları fatihler arasında paylaştırmak yerine, devlete "muntazam ve teminatlı" bir gelir getirecek bir formülle, halkını kendi toprakları üstünde haraca bağlayarak serbest bırakma uygulamasının somut sonucu olan, İslam cemaati menfaatine ödenen haraçlar sayesinde, şehirler halinde yerleşmiş bulunan askeri ordugahların yenilenmesi ve geliştirilmesi mümkün olabilmiştir. Bu noktada, Osmanlı mülkü sınırları içinde yer alan fethedilen kentler dışında oluşan kentlere baktığımızda, anılan kentlerin burjuvazinin önderliğinde oluşan Avrupa kentlerinin karakteristiklerini taşımadığı açıkça görülmektedir. Osmanlı kentleri askeri gerekçelerle oluşur ve kentliler de büyük ölçüde serf niteliklerini korumaktadırlar. Bu nedenle, kente hangi gerekçeyle olursa olsun gelip yerleşenler, mülkiyeti üzerinde hak sahibi olmadıkları topraklarda, padişah ile olan doğrudan ilişkileri ile orantılı olarak değişebilen, genelde hemşerilik bazında gelişen bir yer seçimi ile toprağı olabildiğince az kullanan, ortak kentsel alanları (parklar, meydanlar vs.) olmaksızın, ortak dinsel yapılar çevresinde gelir düzeyi ve toplumsal statü farklarını hemen hemen hiç gözetmeyen bir yöntemle yerleşirlerdi. Bu gelişi güzel ve oldukça sıkışık yerleşim pratiği, günümüze kadar korunan Osmanlı kentlerinde kendini açıkça göstermektedir. Nitekim oldukça dar sokak düzeni ile birlikte, zengin bir konağın yanı başında son derece mütevazı bir evin bulunması, üst ve alt gelir gruplarının mekanda iç içeliği ve yer seçimi konusundaki gelişi güzellik, özellikle kent toprakları üzerinde Müslüman ahalinin toprak üzerinde söz ve karar sahibi değil, geçici kullanıcı olması ile açıklanabilir.

Kentsel topraklar üzerinde başlangıçta mirasa konu bir mülkiyetten söz etmek mümkün değildir. Zamanla miras bırakılabilir haklar için özellikle Müslüman cemaati içinde oluşturulan vakıflar yolu ile gelişen yeni bir mülkiyet biçiminden söz edilebilirse de, imar konusunda düzenleyici hiçbir tedbirin varlığı görülmemektedir. İmar hareketlerinin temel belirleyicisi, vakıf gelirleri ile beslenen yapı ve tesisler olup, bunlar da büyük ölçüde ya dini, ya da askeri amaçlara yönelik olarak kurulmaktaydı.

Kent toprakları üzerinde yaşayanların serf niteliklerini büyük ölçüde koruyor olmasının doğal sonucu olarak, Osmanlı kent düzeninde, Kıta Avrupası kentlerinde var olan sınıf ve toplumsal statü ayrımına bağlı mekansal ayrışma olmadığı gibi, gene bu kentlerin üst gelir gruplarının ayrıcalığı olan kentsel tasarım öğeleri ile bezenmiş, ayrıcalıkları mekanda da pekiştiren kentsel doku farklılıkları da, gözlenememektedir. Aşamalı kent dokusunun gelişi

güzelliği ve ortak mekanlar konusundaki duyarsızlığı tüm altyapı tesislerinde de kendini göstermektedir. Yol ve kanalizasyon yapımının organizasyonu yerleşme öncesi ve hatta sonrası düşünülmediği gibi, kentlerin su ihtiyacı için dahi organize bir çabanın varlığından söz etmek mümkün değildir.

Bina inşaatı ile ilgili düzenlemeye yer veren Budin Kanunnamesi'ne göre, bina inşaatı toprağın bir başka biçimde tasarruf edilmesi olarak değil, alınacak vergi olarak değerlendirilmektedir. Şöyle ki, "Eğer reaya bir yerde bina yapacaksa Sipahi bunu kendi halinde bırakmak veya yıktırmak hususunda serbestti. İstediği gibi hareket ederdi. Kendi halinde bırakırsa tapu vergisini alırdı. Eğer bir bina yıkılır ve yeniden yapılırsa bundan bir şey alınmaz. Fakat ziraat olunan tarlada dam (bina, ev) inşa edilse ve Sipahi'nin haberi olmazsa isterse dam tamu vergisini alır. Ayrıca, o tarla ziraat olduğu taktirde ne kadar öşür veya vergi düşerse onu da ayrıca alırdı. Yalnız aradan on sene geçmiş olursa, bunu araştırmazdı, araştıramazdı." (Albayrak, s. 92-93-159-160)

Budin Kanunnamesi'nden de açıkça görüldüğü üzere toprak ve üzerindeki tasarruf biçimi değil, alınacak vergi miktarı konusunda çok ayrıntılı hükümlerin varlığına karşın, bu hükümler tasarruf edenin konumu (gelin, erkek çocuk, kız çocuk, erişkin vb.) ile bu özel durumlar için ödenecek vergi tutarı dışındaki hükümleri içermemekteydi. Vakıflar da genelde dini amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Özel amaçlı vakıflar kişinin ölümünden sonra miras bırakması mümkün olmayan hallerde varis tayini amacıyla mülkün gelirinin kimler arasında paylaşılacağını hükme bağlamak üzere gündeme getirilirken, dini vakıflar medrese, cami, çeşme gibi iradların yapımı, bakım ve onarımı için vakıf arazilerinin gelirlerini kullanmaktaydı (Berkan, s. 249-280). Burada sözü edilen gelir ise özel vakıflar için iradın işletilmesi ile elde edilen gelir iken, dini amaçlı vakıflarda genelde elde edilen vergi gelirleri olmaktaydı.

Klasik dönemde Osmanlı kentinin yönetimi ve yargı yönetimi ilmiye sınıfından kadılara bırakılmıştı. Kadı sadece kentin değil, civarındaki köy ve mahallelerin de mülki amiri ve yargıcı idi. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı belirli bir süre için tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali işlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. 19. Yüzyıla kadar merkez bürokrasisinin teknik gerekçelerle yükümlenemeyeceği bazı hizmetleri yerel gruplara, dini cemaatlere ve vakıflara bırakması genel bir uygulamaydı. Örneğin, bazı yol geçitlerinin korunması vergi bağışıklığı karşılığında Derbentçi denilen köylere bırakılırken, kentin değişik yerlerine yaptırılan çeşmeler, genelde dini cemaatler veya vakıflarca hayrat ya da sebil adı altında ortaya konulan ve hayırseverlerce gerçekleştirilen hizmetler olarak anılmaktadır.

Gene aynı dönemde beledi, mülki ve adli görevleri üstlenen kadılara bu görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olan bazı başka görevliler, kurumlar ve toplumsal gruplar vardır. Örneğin, subaşı, böcek başı, çöplük subaşısı, mimar başı gibi yeniçeri ocağı mensubu subay ve görevliler, genel güvenlikten temizlik ve genel yapı düzeninin sağlanmasına kadar çeşitli alanlarda kolluk görevini yerine getirmekteydiler. Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra, en doğal yardımcılarını kaybeden kadıların elinden beledi görevleri de alındı. II. Mahmud döneminde İstanbul ve taşrada olağanüstü yetkili "İktisab Nazırı" denilen görevliler beledi görevlileri olarak atanması uygulamasına geçildi (Ortaylı, s. 241).

1.2. CUMHURİYET ÖNCESİ SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA İMAR MEVZUATI VE KENTSEL TOPRAKLARDA MÜLKİYET

Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş yılları, uluslararası konjonktürde geçerli kuralların bir çoğunun kabul edildiği yıllardır. Ancak, bu genel değişim, ülkenin iç dinamiklerinin dayatması sonucu değil, borç kıskacındaki imparatorluğun çıkış arayışları olarak gündeme geldiğinden, liberalizmin ekonomik anlamda kabulü ile toplumsal alanda demokratikleşme ve özgürleşme hareketleri kabul görmemiş, aksine merkezi ve anti demokratik bir yapıyı kökleştirerek Cumhuriyetimize kötü bir miras bırakmıştır.

19. yüzyılda dünyaya baktığımızda feodalizmin ticari sermaye karşısında gerilediğini, burjuvazinin oluşturduğu ticari sermayenin kentsel alanlarda yaratılan toprak rantına el koyarak geliştiğini ve gerçekleştirilen teknolojik devrim aracılığıyla sanayi yatırımlarına yönelindiğini görmekteyiz. Aynı dönemde toprak üzerinde mülkiyet iddiasında bulunulmayışı Osmanlı sınırları içinde feodal yapının korunarak, hızlı sermaye birikiminin oluşmasının önünde engel oluşturuyordu. 1856 yılında mutlakıyet yönetimi altında kapitalist ilişkilerin oluşturulması için ilk adım olarak "Serbest Mübadele" Kanunu'nun kabul edildiğini görüyoruz. Bu kanunu takip eden ıslahat hareketleri sonucunda 1858 yılında çıkarılan "Arazi Kanunnamesi" ile toprakta özel mülkiyet rejimi kabul edilerek, Osmanlı yönetiminin çöküş yıllarında, ticari sermayenin birikimini hızlandırmaya yönelik bir dizi önlemin alındığını görmekteyiz. Bu bağlamda yaşanan bir başka gelişme de, 1867'de yabancı uyrukluların kentlerde ve kent dışında arazi alabilmelerinin de hükme bağlanmasıydı.

19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı kentleri, özellikle ekonomik ve ticari ilişkilerin düğüm noktası olan liman kentlerinde önemli yapısal değişiklikler yaşamaktaydı. Avrupa ile giderek artan ekonomik ve ticari ilişkilerin en yoğun yaşandığı yerler olan liman kentleri, ticari faaliyetler nedeniyle gerek duyulan başta ulaşım olmak üzere temel kentsel hizmetleri talebe dönüştürmekteydi. Söz konusu talep toplumsal nitelikli olmayıp, özünde Avrupalı tüccarlar tarafından bir ön koşul olarak diretilmekteydi. Mevcut kurumsal ilişkiler içinde yeri olmayan ancak, kentsel hizmetlerin etkin organizasyonu için gerekli olan belediye örgütlenmesi bu bağlamda ve özellikle o yörede iş yapan yabancı tacirlerin talebi olarak gündeme getirilmişti. Ortaylı, bu oluşuma, "Aydın Demiryolu imtiyazı sözleşmeleri sırasında İngiliz tüccarları İzmir'de belediye kurulması teşebbüsüne girişmişler ve önerilerini kabul ettirmişlerdi" (Ortaylı, s. 240) derken, Galata ve Beyoğlu'nun modern beledi hizmetlere Babıali çevresinden çok daha önce kavuşmasına da aynı kaynaklı bir oluşum olması nedeniyle dikkat çekmektedir.

Osmanlı döneminde 1854 Kırım Savaşı sonrasında yaşanan kargaşanın Başkentteki yansımalarını düzene koymak için kurulan "İstanbul Şehremaneti" ilk belediye düzenlemesi olurken, taşrayı da içeren ilk düzenleme 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile başlamaktadır.

1864 yılında kabul edilen Vilayet Kanunu günümüzde de uygulaması sürdürülen vilayet, ilçe ve köy yönetimleri ile vali, kaymakam, muhtar ve ihtiyar meclislerinin oluşumunun ilk habercisi idi. Merkezi yönetimin mutlakıyetle idare ediliyor olmasının doğal sonucu olan vali ve kaymakamların atanması, Vilayet Umum Meclisi, idare ve köy ihtiyar heyetlerinin oluşturulması, 1864 yılında alınan kararın bir parçasıdır. Zamanla yapılan eklentilerle geliştirilen Vilayetler Kanunu 1877 yılında ilk Osmanlı Meclis-i Mebusan'da "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu" olarak değiştirildi. Böylece, İstanbul ve belediyeler adı altında iki ayrı kurum birlikte ele alınmış oldu. Belediye, yönetsel bir varlık olmaktan da öte bir tüzel kişilik kimliğine kavuştu. 1877 yılında kabul edilen düzenlemeyle ise belediyeler, imar

işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak takriri, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, okul açmak, itfaiye hizmeti ve belediye gelirlerini toplamak gibi görevler yükleniyordu.

Osmanlı döneminden Cumhuriyetimize miras kalan belediyecilik, özerk bir yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bağımsız mali kaynaklardan yoksun, bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır.

İstanbul ve İzmir'de yoğunlaşan azınlıklar aracılığıyla gelişen ticari sermayenin Anadolu ile ilişkilerini güçlendirme arayışı, Anadolu'nun yol, köprü ve benzeri özellikle ulaşım altyapısını güçlendirmeyi amaçlayan bayındırlık hizmetlerinin saptanarak merkezi bir biçimde çözülmesi çabalarını gündeme getirilmiş ve ilk kez 1844'te imar meclislerinin oluşturulması ile sonuçlanmıştı.

Osmanlı İmparatorluğu'nun başkenti ve ticaret merkezi olan İstanbul'un yapılaşmalarına bir düzen getirilmesi amacıyla Galata bankerlerinin baskısıyla 1848'de ilk "Ebniye Nizamnamesi" yürürlüğe sokulmuştur. 1854 sonrası kurulmuş olan İstanbul Şehremaneti'nin kuruluşunu izleyen yıllarda, toprakta özel mülkiyetin yanı sıra, azınlıklara eşit haklar ve kendi hukuklarının tanınması uygulamaları gerçekleştikçe, İstanbul, azınlıkların yoğun olduğu ayrıcalıklı bölgelere bölündü. Galata ve Beyoğlu'nda modern belediye hizmetlerine yönelindi. 1868 yılında İstanbul, Galata ve Beyoğlu örneğine bakılarak 14 belediye dairesine ayrıldı. Çoğunda belediye meclisleri kurulamadı, personel tayin edilemedi. Bu yapıdan 1877'de Belediye Kanunu'na geçilirken gene aynı yıl, Ebniye Nizamnamesi tüm belediyelere yaygınlaştırılmış oldu.

1882 yılına gelindiğinde Ebniye Nizamnamesi kanunlaştırılarak su, kanalizasyon ve yolların düzenlenmesi işinin yapılarla birlikte ele alınarak çözümlenmesi hükme bağlandı. Oysa 1864'te kabul edilen Vilayetler kanunu ile su işleri vakıflara, yol işleri ise Nafia Nezareti'ne aitti.

İmar hareketlerine bilimsel altlık teşkil eden haritaların gerçek anlamı ile oluşturulması girişiminin iki Osmanlı subayı olan Hakkı ve Şevki efendilerin yanı sıra, Fransız uzmanları ile birlikte oluşturulan "Taksim-i Arazi Komisyonu" eli ile 1894'te Eskişehir'de başlatıldığını biliyoruz. 1911 yılında Miralay Şevki Bey'in girişimleri ile Harbiye Nezareti'nde ülke haritasının yapılmasına başlanmış, çeşitli yörelerin 1/200.000, 1/50.000 ve 1/25.000 ölçekli haritalandırılması 1921'de tamamlanmıştı. Harita alimi işlerinin yürütücüsünün asker olması, söz konusu arazilerin askeri amaçla haritalandırıldığı gibi bir sonuca varmayı kolaylaştırıyorsa da, günümüzde de hala arazi davalarında sözü edilen "1911 yıl öncesi" tapular ve komisyonun "Arazi Taksimi"ni amaçlayan yapısı, 1858 arazi kanunu sonrası zilyetlik, kişisel vakıf vb. iddialarının yanı sıra, bazı tımar sahiplerinin "yurtluk" ve "ocaklık" şeklinde toprak tasarruflarının varlığını ve bu kişilerin söz konusu toprakları hazineye devrederek bir maaşla yetinmek istememeleri nedeniyle yaşanan başkaldırıların bir düzene sokulması yapılan çalışmaların temel amacını oluşturuyordu.

Nitekim 1844'te imar komisyonlarının kurularak, Meclis-i Vala'da 12 Mayıs 1845 günü tüm imar komisyonları üyeleri ile birlikte yapılan toplantı (Çadırcı, s. 219) vergi gelirlerini toplamakta karşılaşılan sorunlar, yolsuzluk ve tıkanıklıklar ağırlıklıydı. Vergilerin adil ve etkin bir biçimde toplanmasının temel amaç olduğu bu toplantıda "halkın gerçek durumunun bilinmesi" amacıyla, yol ve köprü yapımı ile içme suyu gibi sorunlar konusundaki yakarılar dillendirilmişti. Geçici imar meclisleri kendilerine verilen bölgelerde incelemelerde bulunmuş, özellikle yol, köprü ve su yolu yapımı işlerine öncelikle İstanbul'a yakın yörelerde başlanmış, diğer yöreler için keşif çıkarılıp, gereken paranın vergi gelirlerinden karşılanması,

vakıflara bağlı yerler için ise kurumca masrafların üstlenilmesi kararlaştırılmışsa da, Meclis-i Vila başkanı Süleyman Paşa'nın görevden alınması ile bu girişimler durmuştu.

1864 Vilayetler Kanunu her ne kadar 1877 Belediyeler Kanunu'na kaynaklık ettiyse de özünde, o da, vergilerin etkin bir biçimde toplanması özel amacını taşımaktaydı. Bu noktada merkezi hükümetin mali reform girişimleri yerel yönetimleri yaratmıştır diyebiliriz. Nitekim, iltizam sisteminin kaldırılması ile birlikte mültezimler yerini, 1840'larda geniş bir tebaanın katılımı yerine, emlak sahipleri ile sınırlandırılmış seçimle gelen muhassıllık meclislerine bırakmıştı. 1864'ten itibaren vilayet, liva ve kaza idare meclisleri, vilayet bütçesi ile okul, hastane vb. kuruluşlar için yapılacak harcamaları tartışmışlarsa da, merkezi hükümetin bu meclislerdeki seçimli üyeler ve ruhani liderlerden temel beklentisi "arazi anlaşmazlıklarının" çözümü olmuştur. Meclis-i İdarelerin başlangıçtan beri işlevi, köylüler ve köyler arasındaki arazi anlaşmazlıklarını çözmek oldu. Bu meclislerin her zaman hakkaniyetli çözümlere yönelmediğine dikkat çeken Ortaylı, "Miri arazilerin belli gruplar tarafından yağmalanması ve tapulanması işlemi bu kurullarda başlamış ve yoğunlaşmıştır." demektedir (Ortaylı, s. 234).

II. Meşrutiyetin geçici özgürlük ortamı içinde 26 Ağustos 1908'de kurulan Osmanlı Mühendis ve Mimarları cemiyeti başlangıçta meslek alanı ile sınırlı kalmışsa da, kısa sürede devlet yönetiminde mühendis ve mimarların rolünün kurulan farklı cemiyetler (dernekler) aracılığıyla sorgulanmaya başlanması üzerine, günümüzde de yürürlükte olan 1912 tarihli kanunla memur, müstahdem ve öğretmenlerin parti (fırka) ve siyasi niteliklere sahip derneklere üyeliği yasaklanmış oldu. Takrir-i Sukun Kanunu ile daha sonra tüm dernekler kapatılınca, 1938 Cemiyetler Kanununa kadar geçen yirmi yıllık, benzerlerinin daha sonra da yaşanacağı toplumsal sessizlik dönemi yaşandı. II. Meşrutiyet döneminde, ilk belediye seçimleri yapılarak özerk bir belediyecilik uygulamasına geçiş öngörülmüşse de, 1913 yılında çıkarılan geçici Vilayetler Kanunu yerel demokrasiye ve yönetime bütün özerklik kapılarını kapatan uygulamaların da başlangıcını oluşturmuştur.

Uluslararası siyasal konjonktürün ibresinin Yurttaş Hakları Bildirgesinde somutlaşan siyasal liberalizmden yana döndüğü yıllarda Osmanlı İmparatorluğu, yıkılış döneminin sancılarıyla, uluslararası piyasalardan borç alabilme yeteneğini artırma amacı çerçevesinde, tanzimat ve ıslahat hareketlerini başlatmıştır. Söz konusu hareketlilikte liberalizmin öngördüğü birey haklarını öne çıkaran bir toplumun gelişmesi ve yönetim erkinin yerelleşmesi gerçekleşmediği gibi, merkeziyetçi eğilimlerin kökleşmesi sonucundan öteye gidilememiştir.

İkinci Bölüm
1923-1956 DÖNEMİNDE İMAR MEVZUATININ GELİŞİMİ

2.1. CUMHURİYET SONRASI SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA İMAR MEVZUATI VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ

Kurtuluş Savaşı sonrası oluşumun en belirleyici özelliğinin imparatorluktan miras kalan "ümmet" bilincinin "millet" veya "birey" bilinciyle yer değiştirmesi olarak özetlenebilir. Cumhuriyetin ilanı sonrasında yapılan yasal düzenlemelerin hemen hemen tamamı uluslararası platformlarda feodalizmin tasfiyesinde önemli bir aşamayı oluşturan liberalizmin birey tanımının yapıldığı "Yurttaş Hakları Bildirgesinde" yer alan unsurların "millet" olarak tanımlanan bireylere tanınması biçiminde özetlenebilir. Ümmet bilincinin şekilsel (kılık, kıyafet, alfabe vb.) olduğu gibi içeriksel olarak da (Cumhuriyet, Medeni Kanun, vb.) tasfiyesine yönelik düzenlemelerde elde edilen başarının konumuz açısından öne çıkan merkeziyetçi yönetim yapısının ortadan kaldırılması, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi vb. konularda da sürdürüldüğü ilk yıllardaki düzenlemelerde görülmektedir.

Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda imar mevzuatını üç döneme ayırarak incelenebilir buluyoruz. 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmakla birlikte, söz konusu kanunun esas uygulanması 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşu ile birlikte gerçekleştiğinden kanımızca, imar mevzuatımızın gelişmesi açısından ilk dönem 1923-1958 yılları arasında yaşanmıştır.

İkinci dönem olarak 1958'de İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşundan, 1982 Anayasası'nın kabulü sonrası gündeme gelen mevzuat düzenlemelerini esas alan bir yaklaşım benimsenmiştir. 1984 yılında kabul edilen ve 1985'te yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu bu açıdan bakıldığında bir başlangıç değil, sonuçtur ve bu sonuca giden yolda, büyükşehir belediyelerinin kurulması, imar afları vb. uygulamaların başlangıç olarak değerlendirilmesi gerektiğinden 1982 yılını takip eden gelişmeleri içeren bir başlangıcın daha doğru olacağı sonucuna varılmaktadır. Bu nedenle kanımızca ikinci dönem 1958-1982 yılları arasında yaşanmıştır.

3194 sayılı Kanunu hazırlayan nedenler ile bir bütün olan 3194 sayılı İmar Kanunu sonrası dönem ise günümüze kadar gelen gerek yetki ve sorumluluklar tartışmaları ve gerekse kentsel topraklara yaklaşım açısından öncekinden farklı bir dönemin başlangıcı olup, kanımızca bu dönem 17 Ağustos 1999 depremi ile birlikte son bulmuştur.

2000'li yılların başlarında kaleme alınan bu çalışma yeni dönemi tam olarak tahlil etmekten uzak olmakla birlikte, 1999 sonrası imar mevzuatı ve kent topraklarındaki mülkiyet konularında bilimsel açıdan varılması gereken noktalara ilişkin kestirimleri de içerecektir.

İmar mevzuatındaki değişiklikleri temel alan dönemler, farklı yazarlar tarafından farklı kabul edilebilirse de, kanımızca ulusal politikaların uluslararası siyasal konjonktürle birlikte değerlendirilmesi halinde, anılan mevzuat değişikliklerini ulusal politikaların mekansal yaklaşımları biçiminde algılama kolaylığı, seçtiğimiz dönemler açısından oldukça somut bir biçimde değerlendirilebilir olmaktadır. Bu nedenle çalışmamıza 1958'e kadar olan, 1958-1982 arası ve 1982-1999 yılları arasını dönemsel olarak değerlendirilebilir yıllar olduğu kabulü ile başlayacağız.

İktisat politikası açısından 29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyetin ilanından 1923-1950 döneminin genelde dörde ayrıldığı kabul edilmektedir. 1923-1931 döneminde genelde "Liberalizm" ya da "devlet liberalizmi" adını veren araştırmacılar, 1932-1939 dönemini "devlet müdahalesi yoluyla kapitalist gelişme ve devlet işletmeciliği", 1940-1945 dönemini ise "Savaş yıllarının getirdiği devletçilik uygulamalarında çözülmelerin yanı sıra, devlet kontrol ve müdahalelerinin arttığı dönem", 1946-1950 yıllarını ise "Devletin tasfiye dönemi" olarak adlandırmaktadırlar. Boratav'a göre, bazı iktisatçılar tarafından "katı devletçilik dönemi" olarak da anılan 1923-1931 dönemine damgasını vuran temel ekonomik ve siyasal tercihlerin Osmanlı'dan devralınan gayrimüslim sermayenin ve onların emperyalist ilişkilerinin tasfiyesi değil, bu ilişkilerin ve sermayenin mevcut ve yaratılması hedeflenen Türk burjuvazisine devri yönünde olduğu görülmektedir (Boratav, s. 9). Boratav'ın temel iktisadi politikalara dayanarak ulaşmış olduğu bu teşhis büyük ölçüde mekansal politikalar alanında da geçerliliğini göstermektedir. Nitekim, genelde İstanbul'da Galata ve Beyoğlu'nda ve İzmir'de yoğunlaşan gayrimüslim sermayenin maliki olduğu bölgeler şehirleşme açısından var olan ayrıcalıklı bölge olma konumlarını sessizce sürdürüyordu. Galata Bankerleri'nin Kurtuluş Savaşı yıllarında varlıklarını sürdürebilmek için başlattıkları girişimler sonuçlarını, Kurtuluş Savaşı sonrası malları ve mülklerini güvence altına alarak varlıklarını büyük ölçüde sürdürebilmelerine olanak tanıması ile göstermiştir.

Kurtuluş Savaşı yılları dönemi İstanbul ve İzmir dışında zaten hemen hemen var olmayan şehirleşme faaliyetlerinin durmasının yanı sıra, var olan yapıların da büyük ölçüde yakılması ve yıkılması sonucunu doğurmuştu. Cumhuriyetin başkentinin Ankara olacağının ilanı ile birlikte genç Cumhuriyet, Osmanlıdan aldığı kaba hatları ile bir önceki bölümde özetlemeye çalıştığımız belediye kurumu ve imar mevzuatı geleneğinin belirleyiciliğinde kendi imar hareketini başlatma çabasına girişti.

Cumhuriyetin kuruluş yılları, dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik bunalım dönemiyle neredeyse eş zamanlıdır. 1923'lerde başlayıp, 1929'larda etkileri tüm dünyaya yayılan ekonomik krizin olumsuz etkisi, özellikle kentlerdeki sabit gelirliler açısından konut sorununu dayanılmaz ölçülere ulaştırmıştı. Cumhuriyet yönetiminin önünde iki temel sorun ivedilikle çözüm bekliyordu. Bu sorunların ilki, Osmanlı'dan devralınan mirasın sembolik reddinin sonucu olan Ankara'nın Başkent olması nedeniyle, bu kentin bir başkente yakışır biçimde imarı ile, Başkent'te istihdam edilecek mamur ve müstahdemlerinin iskanı sorunuydu. 1924 yılında "Dersaadet ve Belediyeler Kanunu"ndan örnek alınarak 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarıldı. 1924 yılında Heusster'e yaptırılan biri eski Ankara, diğeri Yenişehir ile ilgili mevzii imar planları ile yeni konut alanlarının yaratılması planlanıyordu. Eski Ankara'nın yanı sıra yeni bir kent kurulmasının kaçınılmazlığının benimsenmesi üzerine 1925 yılında Ankara Şehremanetine 4 milyon metrekare alanı kamulaştırma yetkisi veren özel yasa yürürlüğe sokuldu. Çağdaş bir kentleşmenin temel sorununun arsa olduğunu vurgulamak açısından bu yasa ülkemiz açısından bir ilki oluşturmakla birlikte, her anlamda iktidarı elinde tutmakta olan genç Cumhuriyet yönetiminin devletleştirme yerine kamulaştırma yöntemini seçmiş olmasının yanı sıra, son derece kısıtlı bütçesine karşılık kamulaştırmayı da objektif değer, yani rayiç bedel üzerinden gerçekleştirmiş olması, kentsel arsa üzerindeki güç dengelerinin Kurtuluş Savaşı galiplerini dahi dize getirecek çapta oluşuna dikkat çekmektedir.

Genç Cumhuriyet yönetimine devredilen bir başka sorun ise, 1923 Lozan Mübadele Antlaşması'yla Türk topraklarındaki Rum ve Ortodoks dininde bulunan Türk uyruklularla, Yunan topraklarındaki müslüman dininde bulunan yunan uyrukluların zorunlu mübadelesine ilişkin hükümden kaynaklanmaktaydı. Balkan Savaşı'ndan başlayarak kitlesel göç hareketlerine sahne olan Anadolu'da yurda gelen göçmen kitlelerin yerleştirilmesi, malların karşılıklı tasfiyesi konuları zaten önemli sorunlar yaratırken, Lozan Mübadele Antlaşması ile

yeni bir göç dalgası daha yaşanması üzerine 1923 yılında Mübadele İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur.

Mübadele İmar ve İskan Bakanlığı'nın görevleri arasında, Lozan Antlaşması gereğince göç edeceklerin taşınma ve barınma işlerinin yanı sıra, 1912 yılından beri iskan edilmemiş göçmenler ile bundan sonra gelecek göçmenlerin yerleştirilmesi, tahrip edilmiş yerlerde konutları yanmış ve yıkılmış olanlarla, göçebelerin yerleştirilmesinin yanı sıra, ülkenin harap olan yerlerinin imarı da sayılmaktaydı. Mübadele, İmar ve İskan Bakanlığı 1924 yılında lağvedilerek bu görevler İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan İskan Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Başkent'in imarını amaçlayan özel düzenlemelerin dışındaki yerleşmeler için var olan şehremaneti oluşumları aynen ve kendi yasaları ile korunmaktaydı. Cumhuriyet hükümetinin ülke genelini içeren ilk çalışması 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu olmuştur. Gerekçesinde de köyler için belediye yasası niteliğinde tasarlanan bu yasayla, yalnızca köy yönetimi düzenlenmeyip, aynı zamanda kırsal yerleşim birimlerinin sağlıklı bir biçimde gelişmesi amaçlanmaktaydı.

Cumhuriyetin konut politikası konut üretmek yerine, özel sektörün konut yapmasını teşvik etmek olarak temel hatları ile 1923 yılında toplanan I. İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenmişti. Bu karar uyarınca 1926'da yeni inşaatlara kredi sağlamak amacıyla Emlak ve Eytam Bankası'nın (Emlak Kredi Bankası) yanı sıra, Maliye memurlarına konut yapılması amacıyla Hazine kaynaklarını kullanabilecek olan İmar Bankası kuruldu.

Cumhuriyet dönemi imar mevzuatını 1877 tarihli Belediyeler Kanunu ile 1882 tarihli Ebniye Kanunu oluşturuyordu.

2.2. OSMANLIDAN MİRAS KALAN EBNİYE KANUNU İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELERİN KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Cumhuriyet dönemine Osmanlı'nın mirası olarak aktarılan Ebniye Kanunu, ya anılan kanunun günümüz alfabesine geçirilmesi nedeniyle okunamadığından, ya da bilinçli bir biçimde unutturulmaya çalışılması sonucu genelde, konut sorununun artan baskısı ile ezilmekte olan ve sağlıklı şehirleşmeyi hedef alan Cumhuriyet yönetiminin beklentilerine cevap vermeyen bir kanun olarak nitelenmektedir. Oysa Ebniye Kanunu 1956'da kabul edilen 6785 sayılı Kanuna kadar mer'iyetini (yürürlülüğünü) sürdürmüş bir kanundur. O halde Kanun hakkında Cumhuriyet yönetiminin beklentilerine cevap vermediğine ilişkin yorumlar ancak, bu kanun hakkındaki bilgi eksikliğinden kaynaklanabilir. Kanun mer'iyette olmasına karşın kadük bırakılmıştır. Yani, yasal olarak uygulanması zorunlu olmasına karşın, gerçekte kamu lehine olan hükümler içeren bu kanun uygulanmamıştır.

Ebniye Kanunu tıpkı günümüzdeki imar kanununda olduğu gibi "yapı" ölçeklidir. Kanunun başlangıcını oluşturan Ebniye Nizamnamesi'nin de, Ebniye Kanunu'nun da özünde, dönemin Fransız ve İtalyan mevzuatının temel izleri görülmektedir. Temel ilke, yapı konforunu ve yapı yapılabilir arsanın değerini artıran her şeyin maliyetinin, yapı ve arsa sahiplerince üstlenilmesinin kamu düzeninin ve yararının sağlanması için gerek şart oluşudur. Bu ilke sığ bir bakış açısı ile liberalizme aykırı bir ilke olarak değerlendirilebilir. Oysa tam tersine, hukuk karşısında tamamı eşit kabul edilen bireylerden her birinin yanında yer almaktan özenle kaçınan devlet mekanizması açısından değerlendirildiğinde, kamusal mal ve hizmetlerin de bir bedeli vardır ve bu bedel kullanıcılar tarafından ödenmek zorundadır. Yasalar bu noktada, kullanılan kamusal mal ve hizmetleri ödemekten kaçınarak, kamu düzenini, dolayısıyla kamu yararını bozan bireylere yaptırım uygulamak amacıyla düzenlenmektedir. Bireyin konforunu artırıcı yol, kanalizasyon vb. hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli mali yükün üstlenilmesi de doğal olarak devletin değil, bireylerin görevidir.

Ebniye kanununa varan düzenlemeleri sırasıyla özetleyecek olursak, Ebniye, yani yapı hakkındaki düzenlemelerin ilki 1857 tarihli "Mesarifi Hazain-i Şahanede Rü'yet Olunan Bilcümle Ebniye Hakkında Nizamnamedir." Bu Nizamname günümüz Türkçesi ile, giderleri devlet hazinesinden karşılanan harcamalarla idare edilen bütün yapıların (miri ve vakıf) tamir ve bakımlarına ilişkin kuralları ve yapılacak harcama tutarlarını düzenlemektedir. Nizamname kapsamına giren yapıları "Hapishaneler, Asakir-i Şahane ikamet eden (padişah askerlerinin oturduğu) kışlalar ve bunların ekleri olan ahırlar, mühimmat ve barut konulan yerler" olarak tanımlanmaktadır. Bu yapıların yanı sıra taşrada posta caddesi olan işlek yol ve köprülerin bakım ve onarımına da nizamnamede yer verilmektedir.

Kentsel toprak mülkiyetinin düzenlenmesi açısından önem arzeden ilk düzenleme ise 1864 tarihli, Galata Bankerleri ve azınlıkların baskısı ile hazırlanan "Turük-u Ebniye Nizamnamesidir" (Yollar ve Yapılar Nizamnamesi). Nizamnamede her ne kadar "taşra"daki uygulamaya yer yer atıfta bulunuluyorsa da, "Üsküdar'dan, Ortaköy'den yukarı Boğaz içinde kain sahil haneleri", veya "Boğaz mevkiindeki" gibi İstanbul'un belirli bir bölgesi tanımlanarak, günümüz "imar kanunu" adı altında toplanan belgelere çok yakın hükümler taşıyan bir düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Günümüzde sürdürülen imar mevzuatı çalışmalarında büyük ölçüde değerlendirme dışında tutulan bu yasal düzenleme, aslında günümüz imar mevzuatının pek de değişmeyen temellerini oluşturmaktadır. Bu açıdan imar mevzuatında ilk adımı oluşturan 1864 tarihli düzenlemenin kanımızca ayrıntılı bir değerlendirmesinin yapılması mevzuattaki gelişim sürecinin anlaşılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Turük-u Ebniye Nizamnamesi'nin birinci maddesi, genişlikleri farklı beş çeşit sokak inşası ve ölçüleri ile başlamaktadır. Sokaklar bu ilk madde ile, ilk kez "turük-i amme" yani umumi yollar olarak tanımlanmış ve yolların genişliklerinin, iki yöndeki yapıların zemindeki katlarının dış yüzeylerinden ölçülerek hesaplanması hükme bağlanmıştır. Bu hesaplamaya göre birinci sınıf yollar 15, ikinci sınıf yollar 12, üçüncü sınıf yollar 10, dördüncü sınıf yollar 8, dar ve belirli konutlara hizmet veren beşinci sınıf yolların ise (çıkmaz sokaklar) 6 arşından daha dar olamayacağı ilk paragrafta hükme bağlanmıştır.

Sokak genişliklerinin belirlenerek, bir levhayla sokak başına asılması; bu görevin, Ebniye İdaresince, bu idarenin bulunmadığı İstanbul'un diğer bölgelerinde Ticaret Nezaretince (Bakanlığı), taşrada ise vilayet ve mutasarrıflıklar veya kaymakamlar tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Düzenlemenin ikinci maddesinde, belirlenen sokakların üstüne yapı yapılması ve var olan yapıların esaslı bir biçimde tamiri yasaklanmakta; ayrıca, Boğaziçi'nde inşa edilecek yapılar arasında en az otuzar arşın mesafe bırakılması, aynı arazi içindeki müştemilat binaları arasında ise bu mesafenin en az onar arşın olması hükme bağlanmaktadır. Bu arada ilginç bir biçimde, bir istisna getirilerek yalnızca Boğaziçi'ndeki yalı sahiplerinin genişleyen yol üzerinde kalan mevcut binalarının yıkılması halinde yeniden aynı yere, yani sokak üzerine inşaat yapmak istediklerinde bunlara ruhsat düzenlenebileceği, ancak yangın tehlikesine karşı yapı yaklaşma mesafelerinin gözetilmesi hükme bağlanmıştır.

Bu istisnayı üçüncü madde ile getirilen hüküm ile birlikte değerlendirmenin daha anlamlı olacağı kanısındayız. Üçüncü maddede, sokak genişletilmesi için gereken miktarların, sokağın geçeceği yolun iki kenarındaki yapı sahiplerinden yarı yarıya ve bedelsiz olarak alınacağı, eğer bir yanında yapı bulunmasına karşın, karşı tarafta yapı yok ise, kalan yarının yapı yapılması halinde diğer taraftan da alınacağı, sokak genişlemesine uygun terkini yapmış yapıların bina cephesine bu terkini yapmış olduğuna ilişkin levha asması, bu levhaya sahip binalardan yeniden geri çekilme istenmeyeceği hükme bağlanmaktadır. Bu hükümle düzenlenen yola terkin şartı, Boğaziçi'nde üst gelir gruplarının sahip olduğu yalılar için istisna tutularak mülkiyet hakkının kamu yararına sınırlandırılabilmesine de bir sınır ilk kez bu nizamname ile getirilmiş olmaktadır.

Dördüncü madde ile, yolun genişletilmesi sırasında, yol için gerekli terk sırasında arsanın yarısından fazlasını yola terk zorunda kalanlar için fazla miktarın hükümetçe ödenmesi, azı için ise mülk sahibinden rayiç bedelin alımı öngörülmektedir.

Yapılı ve yapısız yerlerde yeniden sokak açılması veya mevcut sokakların genişletilmesi veya yapımına başlanması için ilgili idarece harita (yol istikamet haritası) yapılması, daha sonra bu haritaların haritalandırılan yerdeki yapı sahiplerine ilan edilerek 15 gün askıya çıkarılması, bu haritaların isteyenlere açıklamasının yapılması toplanılması, idarenin görüşleri de gözetilerek Yüksek Ticaret Bakanlığı'nca incelendikten sonra devletçe kesinleştirilmesi ve gereken hallerde bilirkişilerce belirlenen bedelle yol genişlemesi için arazinin zarar tazmini yapılmadan uygulamaya geçilemeyeceğine ilişkin hüküm, Nizamnamenin yedinci ve sekizinci maddesi ile düzenlenmiştir. Plan onama süreci bu hükümlerle merkezi bir biçimde belirlenmekle birlikte, askı süresi içinde bilgilendirme toplantılarının düzenlenmesi zorunluluğu henüz günümüz mevzuatına dahi girememiş durumdadır.

Dokuzuncu madde, üzerinde bina olmayan bostanlarda bina inşa etmek isteyen kişi ya da şirketlerin de yol istikamet haritalarını yaptırabileceğini, Ticaret Bakanlığı'nın ve ilgili idarelerin bu haritaların sakınca ve yararlarını araştırarak "menafi-i umumiyyece" (kamu

yararı açısından) içermesi gereken hususları belirlemesi ve Bab-i ali'ye takdim etmesi sonrasında padişahın izni ile onaylanma kararının alınabileceği hükmü getirilmiştir. Bu tür haritalar (parselasyon planları), miri ve vakıf arazileri için hazırlandığı takdirde, bu arazilere yapılacak binalar için "mukata-i zemin" (toprak kirası) olarak bir bedel takdir edilecektir. Bu yolla kişi ya da şirketlere, devlet ve vakıflara ait arazileri imara açma hak ve yetkisi de verilmiş olmaktadır.

İmara açılabilecek bir başka alan ise, on ikinci Madde ile yanmış yerler olmaktadır. Yeni yerleşme yerleri için hazırlanacak haritalara ilişkin tarif, günümüz parselasyon planları ile oldukça yakın ölçütler içermektedir. Örneğin, 6785 ve 3194 sayılı kanunlarda olduğu gibi yollar açıldıktan sonra olabildiğince kare ve dikdörtgen arsalar oluşturup, yüz ölçümleri belirlenerek yeniden yer sahibi olacak kişilere mümkün mertebe eski arsaların miktarı ve "fevaid ve muksenatı-na" (yarar ve güzelliğine) göre tahsis edilmesi bu madde ile hükme bağlanmaktadır.

Nizamname ayrıca yapıların sokak yönüne cumba, balkon vs. yöntemlerle çıkma yapmasına ilişkin sınırlamalar ile bina yüksekliklerini, yangına karşı alınacak tedbirleri, saçaklara oluk konularak yağmur sularının caddeye indirilmesini, lağım suları için "kuyu" (fosseptik) açılmasını, umumi lağım yolları açıldığı taktirde bedelinin bina sahiplerinden alınmasını, yıkılacak derecede tehlikeli binaların sahiplerince 15 gün içinde yıkılmaması halinde idarece yıkımını ve masrafın sahibinden alınmasını hükme bağlamıştır. Bu hükümlerin benzerlerini meri mevzuatımızda da bulabilmemize karşın yol ve kanalizasyon inşaatı için gerekli tüm bedelin bina sahiplerinden alınması yakın tarihli düzenlemelerle kaldırılmıştır.

1882 yılında yukarıda sözü edilen Nizamname, Ebniye Kanunu olarak yeniden düzenlenmiştir. Benzer hükümleri içeren Kanunun, Nizamnameden konumuz açısından iki temel noktada farklı olduğu görülmektedir. Bu iki noktadan ilki, haritaların onaylanmasındaki süreç ve yetkili merciindeki farklılaşmadan, ikincisi ise, kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımı konusundaki anlayış farkından kaynaklanmaktadır.

Yol istikamet haritaları için Nizamnamede öngörülen haritalar hakkında bina sahiplerinin bilgilendirilmesini amaçlayan toplantı yapma zorunluluğu kanunda kaldırılarak, askı süresine ilişkin hüküm korunmuş ve plan onama yetkisi padişah yetkisi olmaktan çıkarılmıştır. Onay yetkisi "Şehremaneti ve belediyenin karar ve işarı üzerine idare meclislerine" devredilmiştir.

Böylesi bir düzenleme, "idare meclisi"nin merkezi idarenin yerel uzantısı olduğu gerçeğinden hareketle ıslahat ve tanzimat hareketlerinin getirdiği rüzgarla uyumlu, merkeziyetten tam anlamıyla vazgeçilmese de "yerinden yönetim" ilkesinin gereklerine uygun bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir.

İkinci temel farklılık ise, kentsel toprak mülkiyeti açısından görülen iki alt başlıkta incelenebilir. Bunlardan birincisi Kanunun 5. Maddesi ile ilk kez yollar dışında "maabit avluları, iskeleler, umuma ait meydanlar ve mesire yerleri"nin kamu yararına ayrılmış alanlar olduğuna ilişkin hükümdür. Bu alanların terki, üzerinde yapı yasağı bulunması, belediyelerin ancak gördüğü lüzum üzerine aynı yüzölçümde başka alanı bulması halinde bu alanlarda bina yapımı için ruhsat verilebilmesine ilişkin hükümler de, aynı madde ile düzenlenmektedir. Kamulaştırma kararını almaya belediye meclislerini yetkili kılan Kanun, yol için iki yönden yapılacak terkinlerin yarı yarıya her iki taraftan yapılmasını, terkin miktarının arsa derinliğine oranının dörtte birinden fazlasını gerektirmesi halinde ise, bedelinin ödenmesini 8. maddede hükme bağlamaktadır. Eğer bu yarı yarıya paylaşım gerçekleşmez de tek yönden yolun tamamı alınacak olursa, karşı tarafın arsa sahibinden yan yol için gereken bedel alınıp, arsasından yolun tamamı geçen diğer arsa sahibine verilmesi hükmü ise 9. maddede

düzenlenmiştir. Bedelsiz terke ilişkin bu hükümlerde arsa sahiplerinin arsalarının yüzölçümü ile değil, derinliği açısından kayıp miktarı ile orantılı terk zorunluluğu geliştirilmiştir. Bu düzenleme Nizamnamede var olan üst gelir gruplarının kamusal alanlar için bedelsiz yola terkteki istisnasını kaldırırken, haritalandırma sırasında, nüfuz baskısı veya teknik gereklilik sonucu tek arsadan yol geçmesi halinde, yolun kalan yarısı için kamulaştırma yapmak yerine, yol bedelinin, yola terk yapmayan arsa sahibine yüklenmesini öngörerek, yoldan yararlananlar arasında adaleti sağlamayı ve kamunun yükünün azaltılmasını hedeflemektedir.

1902 yılında Ebniye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen iki fıkra konumuz açısından çok daha ilginçtir. Yapılacak haritaların uygulanması ile mevcut bina ve arsaların değer kazanacağı ve oluşan bu kentsel rantın kamuya geri dönmesi gereğine ilişkin düşünce ilk kez bu ek ile gündeme gelmiştir. Bu maddeye göre, yol istikamet planları uyarınca düzenlemesi yapılan yerlerdeki binalı ve binasız arazilerin, bu düzenleme sonrası artan "kıymet ve şerefiye"lerinin usul ve yöntemlere uygun bir biçimde; düzenleme öncesi değeri ile düzenleme sonrasında oluşan değer arasındaki fark olarak saptanması ve elde edilen kıymet ve şerefiye artışının dörtte birinin dört eşit taksitle ve dört yılda belediyeye ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Kamu tarafından yaratılan kentsel rantın kamuya pay verilerek geri dönüşüne ilişkin bu hüküm son derece ayrıntılı bir biçimde ve zorlayıcı ek hükümlerle desteklenmektedir. Şöyle ki, bu maddeye göre şerefiye artısı ödenmiş bu gibi boş arsalara bina yapılması veya mevcut binaların yıkılarak yeniden yapılması halinde, ortaya çıkacak olan kıymet artışından yeniden kıymet artış bedeli alınmayacaktır. Ayrıca takdir edilen kıymet artışına itiraz hakkı da düzenlenmiştir. Takdir edilen kıymet artışına Meclisi Maliye ve Şurayı Devlet nezrinde itiraz edilebilecektir.

Diğer taraftan 14. madde, şerefiye ödemeyenler ve belediyeye borçlu olanlar hakkındaki kanun uyarınca icra takibi yoluna gidilmesini de hükme bağlamaktadır. Bu maddeye göre, şerefiye ödemekten kaçınan mükellefler hakkında icra takibi ile de yetinilmeyip, Müslüman tüccar ve tebaaya ve miri (devlet) binalarında iş yapanlara tanınan Hayrıye şerefiyesi ayrıcalıkları da kaldırılacaktır.

Yol istikamet haritalarının uygulanabilmesi için bir binanın bir bölümünün kesilmesi gerektiğinde, bina sahibi bu değişikliği kendi rızası ile yapmadığı takdirde, belediye, binanın gereken bölümünü yıkıp, kullanılabilir haldeki bir ön yüzü bina için inşa edecek, eğer binanın tümünün yıkımı gerekiyorsa, bina bedelini ödeyip, şahsın binasını kendisinin yapması istenecektir. Binanın bir bölümünün yıkılarak ön yüzünün yapılması halinde, Binanın kalan kesiminin tamir yolu ile kullanılabilir olması durumunda yapı sahibi, kaybetmiş olduğu alanlar ve kullanımlar nedeniyle hak talebinde bulunamayacaktır.

Kanunun 16. maddesinde ham arazi, bağ, bostan gibi, boş arazilerin imara açılması konusunda da bir düzenleme getirilmektedir. Şöyle ki, bu gibi araziler üzerinde yapı yapmak isteyenlere yapı izni ancak, belirlenen ihtiyaç ve gereklere uygun olarak bir okul ve bir karakol yapılması amacına tahsis edilecek araziyi bedelsiz olarak terk etmeleri ve arsa sınırı sonuna kadar lağımlarını tamamlamaları halinde verilebilecektir.

Günümüz parselasyon planları ile eş anlamlı olan planların yapımı için arsa sahibinin bir dilekçe ekinde; arsanın iki takım haritasını, yolları, karakol ve mektep binalarını haritaya çizilmiş ve arsa büyüklükleri (parseller) gösterilmiş olarak vermesi zorunludur. Harita, Dahiliye Nezareti'nin onayına sunulur. Haritaların onayından sonra yapılar için ruhsat düzenlenebilir. Oluşan yeni parseller satıldıkça her parsel için "dört para"nın kaldırım yapmak üzere belediyeye yatırılması zorunludur.

Kanunun 17. maddesi aynı parselasyon düzenlemelerinin miri ve vakıf arazileri üzerine de yapılabileceğini, bu durumda arsa bedeline karşılık gelebilecek bir kiranın mülk sahiplerince ödenmesini hükme bağlamaktadır.

Kanun Kadıköy, Çamlıca ve Boğaziçi taraflarındaki bağ ve bahçelerin bir dönümden az olmamak kaydıyla ifrazını da öngörmektedir. Anılan alanların dışında kalan bölgeler için özel bir hüküm getirilmemiş, harita tasdiki sırasında Dahiliye Nezareti'nin uygun görüşü yeterli görülmüştür.

Kanunda kamuya ayrılan yerlerden olan yolların açılması sırasında bedelsiz terk koşulu da yeterli görülmemiş ve "sahibinin hakkı tasarrufu sakıt olan" bu yerlerde bulunan duvar, taş, enkaz vb.lerinin sahibince kaldırılması, belediyenin yapmış olduğu uyarıya rağmen bunların 15 gün içinde kaldırılmaması halinde, belediyece gereken işlemin yapılması, masrafının sahibinden alınması ve enkazına belediye tarafından el konulması hükmü getirilmiştir.

Cumhuriyet öncesi imar mevzuatına baktığımızda Ebniye Kanunu ve Nizamnamesi dışında 1914 yılında eski eser ve kalelerin korunması amacıyla bu eserlerin belediyesi olan yerlerde belediyelere, belediyesi olmayan yerlerde ise vilayetlere terki ve düzenlenen ilgili yönetmelikler uyarınca korunmalarının temini amacıyla, "Esvar ve Kıla-i Atikadan Belediyeler ve Vilayata Terkolunacak Yerler Hakkında Kanun"un çıkarıldığını görmekteyiz.

1913 yılında ise, İstanbul'da Şehremanetine ve belediyelere yol açmak, yol genişletmek, halka açık bahçe ve meydan yapmak, hastahane, darülaceze (düşkünler evi) ve darüleytam (yetimler evi) kurmak, pazar yerleri, iskeleler, mesireler, su yolları, çeşme ve yangın havuzları yapmak ve dağıtmak, sağlıklı bir belde oluşturmak için inşaat yapmak amacıyla, kamu yararına uygulamalar için belediyelere yapılı ve yapısız alanları kamulaştırma yetkisi veren bir kanun çıkarılmıştır. 1913 tarihli İstimlak Kanunu konumuz açısından ilginçtir. Çünkü; özellikle yollar için kamulaştırma yapılması işleminin kanun kapsamına alınmış oluşu, o dönemde meriyette bulunan Ebniye Kanunu hükümleri ile çelişmektedir. Bilindiği gibi Ebniye Kanunu uyarınca yollar için gereken tüm alanlar "sahibinin hakkı tasarrufu sakıt" olan yani sahiplerince üzerinde hiçbir hak iddia edilemeyecek alanlar olup, bu alanların kamulaştırılmasına da gerek yoktur. Yollar için gerekli bedel takdiri ancak sahibinin arsanın derinliğinin dörtte birinden fazlasının alınmasının zorunlu olduğu hallerde ve bu dörtte birin fazlası için gerekli olup, bu işlemin nasıl yapılacağı da zaten Ebniye Kanunu ile belirlenmiştir. Bu noktada akıl yürütme yöntemi ile Ebniye Kanunu ile getirilmiş, kamu yararı nedeniyle zor alımı mümkün kılan hükümlerin, büyük olasılıkla, uygulamada, özel mülkiyet karşısında gerilediği ve bu nedenle kanun yürürlükten kaldırılmasa da yolların açılabilmesi için kamulaştırmaya da ayrıca ihtiyaç duyulduğu sonucuna varabiliriz.

"İstanbul ve Vilayata Devairi Belediye Namına İstimlak Olunacak Mahallerin Sureti İstimlaki Hakkında Kanun" kamulaştırma yetkisini İstanbul Şehremaneti encümenine ve Vilayatta belediye meclislerine vermektedir. Kamulaştırma yapılabilmesi için kamulaştırma yapılacak yeri gösterir "mükemmel ve mufassal bir harita" tanzimi, kamulaştırılacak yerin cinsi, miktarı ve sahibi ile neden kamulaştırmaya ihtiyaç duyulduğuna ilişkin bir rapor ile kamulaştırmada kamu yararının varlığı belirtilmek zorundadır. 18 maddelik kanunun dört maddesi kamulaştırma bedelinin takdirine ilişkindir. 10 maddesinde ise kamulaştırma bedeline itirazın nasıl yapılacağı ve nasıl değerlendirileceğine ilişkin hususları günümüz düzenlemeleri ile büyük bir benzerlik içinde hükme bağlamıştır.

2.3. CUMHURİYET SONRASI EBNİYE KANUNUNDA YAPILAN DÜZENLEME VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNDE YENİ BİR AÇILIM: KADUK KALMIŞ İMAR DEVRİMİ

Genç Cumhuriyetin devralmış olduğu Ebniye Kanunu'nun 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. maddelerini iptal ederek bu maddelerin yerine geçen bir düzenlemeyi 22 Nisan 1341 (1925) yılında yaptığını görmekteyiz. İptal edilen altı maddenin yerine geçmek üzere hazırlanan kanun 98 maddeden oluşmakta olup, bu hükümler büyük ölçüde Ebniye Kanunu'nun iptal edilmeyen maddelerinin tekrarı niteliğindedir.

1925'te yayınlanan kanunun temel farklılığı, Kanunun 1. Maddesinde; sınırları içinde 150'den fazla bina bulunan belediyelerin bu mahallerin içinde ya da yakın çevrelerinde yer alan bağ, bostan, bahçe ve arsa gibi yerlerde hangi usul ve esaslar dahilinde plan yapılacağını hükme bağlamak üzere hazırlandığını açıklayan amaç maddesinde yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan ve tarla olarak adlandırılan bu yerlerle, yangın yerlerinin kanunun özünden "kentsel gelişme alanları" olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Kanunun 1. maddesindeki 150'den fazla binası bulunan belediyeler tanımlaması da ilginçtir. Dönemin koşullarında aile büyüklüğünün 10 kişi civarında olduğu düşünülürse, bu Kanunla yaklaşık en az 1000-1500 nüfusun barındığı yerlerin kapsandığını gösterir. Böylesi bir nüfus ise, dönemin koşullarına göre "kentleşmiş" bir nüfus yığılmasının gerçekleşmiş olduğu yörelerin, kentsel gelişme alanlarına ihtiyaç duyabileceği gibi, günümüzde de onaylanan bir görüşe 1925 yılında erişilmiş olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak Kanun ile belirlenen uygulamanın, her yerde kayıtsız şartsız gerçekleştirilmesi değil, yalnızca belli bir büyüklüğe erişmiş, yapı sayısı açısından da olsa belli bir kriterin üstündeki yörelerin gelişme ihtiyacı gözetilerek yapılması gereken işler hedeflenmiştir. Kentsel gelişme alanı olarak nitelenemeyecek yapılı alanlarla, bu gelişmeye ulaşılmamış belediyelerde ise, Ebniye Kanunu'nun mer'i hükümleri geçerli olacaktır.

Kentsel gelişme alanlarında belediyelerce yapılması gereken ilk iş, anılan yerlerdeki (tarla statüsünde kabul edilen yerler ile yangın yerlerinde) Devlete, evkafa, özel idareye ya da özel ve tüzel kişilere ait tüm arsaların yerini ve yüzölçümlerini içerir kadastro planları ile yangın yerlerini gösteren planlarının bir yıl içinde bir fen heyetine hazırlatılması olarak ortaya çıkmaktadır. Kadastro ve yangın yerleri planlarını bir yıl içinde hazırlayamayan belediyeler ise, bina sayıları ve bu kanuna göre yeterli olsa bile, kanunla belirlenen kentsel gelişme alanlarını oluşturma ve bu alanlarda bina yaptırabilme hak ve yetkisini kaybederler.

Bu hüküm aslında oldukça akıllıca düşünülmüştür. Çünkü tarla kabul edilen arsaların sahiplerinin yeni uygulamaya gösterecekleri direnç, sonuçta arsa sahiplerinin de bu bölgelere yapı yapmalarına ilişkin hakların kaybı anlamındadır. Bu nedenle, anılan uygulama arsa sahiplerinin de yararına olarak algılanıp, sürecin uzamasına neden olabilecek müdahaleleri en aza indirgemeyi, özel olarak amaçlanmamış olsa da sağlayabilecektir.

1925 yılında yapılan günümüz deyişiyle kentsel gelişme alanlarına ilişkin düzenleme, kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımını öngörmektedir. Kadastro ve yangın yerleri planları hazırlanırken, ham arsaların değerlerini ve arsa sahiplerini belirlemek üzere üçü belediye meclis üyesi, üçü hak sahiplerinden oluşan bir komisyon oluşturulması hükme bağlanmaktadır. Bu komisyona yörede yaşayan hak sahipleri katılmadıkları veya tartışmalara rağmen üç oturumda karara varamadıkları takdirde bunların yerine geçecek üyeleri Cemiyeti Umumiyei Belediye atar. Yani, kentsel gelişme alanı olarak belirlenen yerlerin ham hali ile bedelinin belirlenmesinde yöre yaşayanlarının engellemelere yeltenmeleri, komisyonları

çalışmaz hale getirme girişimlerine karşı baştan önlem alınmıştır. Komisyonca yapılan tespitler uyarınca hak sahiplerinin namına birer "bono" düzenlenerek, yeni kentsel gelişmeyi öngören planlar ile birlikte, bono sahipleri ve sahip oldukları bono değerleri bir ay süre ile ilan edilir. Bu süre içinde itirazlar değerlendirilerek, hak sahipliği Cemiyeti Umumiyei Belediye tarafından onaylandıktan sonra kesinleşir. Kadastro ve yangın yerleri planı ve hak sahiplerinin kesinleşmesinin ardından yapılacak itirazların 15 gün içinde Şurayı Devlete (Danıştay) yapılması yolu açıktır. Şurayı Devlet itirazları bir ay içinde inceleyip kararını bildirmek zorundadır.

Bu süreç içinde gerçekleştirilen işleri, somutlaştıracak olursak; gelişme alanı olarak belirlenen yerlerle yangın yerlerinin haritaları alınıp, kadastro, bu haritalara bir "fen heyeti" eliyle işlenir. Belediye ve yöre halkından oluşan komisyon anılan bölgedeki arsa sahiplerini, sahip oldukları arsa miktarını ve arsaların ham hali ile değerini gösterir bono'lar hazırlanır ve kesinleşir. Arsa bono haline dönüştüğü anda, arsanın tamamı 7. madde uyarınca "belediye emlaki" haline geçer.

Belediye emlaki üzerine yeni "plan" yapılır. Bu plan "Belediye Meclis Kararı ile" onanır (Madde 7) ve bir ay süre ile askıya çıkarılır. Bu bir ayın sonunda ise "müzayedeye" çıkılır. Talep sahipleri bu bir ay süresince planı inceleyerek, almayı düşündükleri imar parselleri hakkında karar verirler ve artırmaya katılırlar. Bu açık artırmada talep ettikleri arsanın nakit karşılığını bono olarak verebilirler. Artırmaya yörede ikamet etmeyen veya bono sahibi olmayanlar da katılabilir. İsteklinin bono sahibi olmayan bir kişi olması halinde, arsa bedelinin nakit olarak ödenmesi gerekmektedir.

Müzayedede belirlenen bedeller eğer belediyesince yeterli görülmezse, artırma 15 gün içinde tekrar edilir. Bu ikinci artırmada arsa kaça giderse gitsin taliplisine verilir. Açık artırma yolu ile arsa edinenlerden yörede yaşadığına ilişkin bir şahadetname istenmeksizin o arsaya ilişkin tapu tasarruf senedi bedelin ödendiğinin belgelenmesi halinde düzenlenir. Bedeli bir hafta içinde ödenmeyen arsalar yeniden müzayedeye çıkarılır. Eğer verilen yeni fiyat ilk fiyattan düşükse, aradaki fark ilk fiyatı verenden tahsil edilir. Bu hükümle arsa fiyatlarını düşürmeye yönelik girişimler baştan engellenmiştir.

Bono sahipleri eğer isterlerse bonolarını nakde çevirebilirler. Bu durumda, bono belediyeye verilir, belediye bono karşılığını hak sahibine nakit olarak öder. Alınan yeni arsa, bono sahibinin sahip olduğu nakit tutarından daha yüksek bir fiyata satıldıysa fark kişi tarafından belediyeye nakit olarak ödenirken, aksi durumda, bono'dan artan kesim nakit olarak bono sahibine belediyesince ödenir. Bono sahiplerinin bonolarını en geç bir yıl içinde belediyelerinden alması esastır. Bir yıl içinde teslim alınmayan bonoların karşılığı olan arsalar belediye adına kaydedilir. Belediyeler ellerinde bono tuttukları sürece bu bonolarını karşılık göstererek borçlanabilme olanağına da sahiptirler. Bir yıl içinde sahibi ortaya çıkmadığı için karşılığı olan arsaların belediye adına temliki gerçekleştikten sonra, bono sahipleri veya kanuni mirasçılarının temlik işlemini takip eden 15 yıl içinde ortaya çıkması halinde, kendilerine düşen bononun karşılığının nakit olarak ödemesi yapılır.

Bu işlemin yapıldığı arsaların yakınında veya içinde binaların da bulunması halinde, mevcut yapıların korunması veya istimlakine karar vermek belediyelerin yetkisindedir.

Anılan "yeni plan" ve sonrası artırma yolu ile satılan "yapı yapılabilir arsalar" deyişleri zımnen, bu bölgelerde yol, meydan vb. hizmetlere zaten yer verildiği ve bu nedenle bunların kamulaştırılması gibi bir işlemden ayrıca söz edilmesini gerektirmediği sonucuna ulaşmamıza neden olmaktadır.

Ayrıca Kanunla lağımların yanı sıra, umuma ait su yolları ve gaz borularının da inşaat ve tamir masraflarının tamamı emlak veya akar sahibine yüklenmektedir. Önceki düzenlemelerde yalnızca yol ve lağımlar ve bunların inşası mülk sahiplerine yüklenmişken, dönemin kentsel hizmetlerinin tamamının (1925'lerde kentlerde elektrik kullanımı olmadığı gözetilerek) inşaatlarının yanı sıra tamir ve bakım masraflarının da mülk sahiplerine bu düzenleme ile yöneltildiği görülmektedir. Mülk sahipleri masrafları ödemek yerine tüm inşaatı kendisi yapmak veya yaptırmak yoluna da gidebilir. Kanun bu seçeneğin tercih edildiği hallerde, inşaat veya tamiratın bir belediye ilgilisinin nezaretinde yapılması gerektiğine de hükmetmektedir.

Kanun, Ebniye Kanunu'nda da yer alan yapılarda sokak üzerine çıkmalar, yapı yükseklikleri, bahçe duvarları, yangına karşı korunma önlemleri gibi pek çok hükmün yanı sıra yapılarla ilgili ruhsat düzenlemelerini de hükme bağlamıştır.

1925 tarihli kanunda inşaat ve tamirat ruhsatı düzenlenmesi konusundaki hükümler genelde, yapı kullanım türlerine göre (konutlar, hamamlar, fırınlar vb) hangi yapılar için ödenecek rüsum ve harçların ne kadar olacağına ilişkindir. Yapının nerede, kim tarafından, ne şekilde ve hangi kullanım amacına yönelik olarak yapılacağına ilişkin bilgileri ekine alan dilekçeyle yapılacak başvuru sonrasında, ödenmesi gereken resim ve harçların ödenmesiyle ruhsatiye alınması mümkün olmaktadır.

Kanunun bir başka önemli yanı da Belediyelerin imar konusunda vermesi gereken hizmetlerinin "rüsumu keşfiye" başlığı altında toplanan 10. fasıl hükümleri ile ücretlendirilmesidir. Bu fasılda, kışla ve hastaneler gibi, kamu ya da hayır amaçlı kurumlarla devlet ve vakıflara ait işlemler dışındaki herkesten, belediye eli ile yapılan imara ilişkin işler için "resim" adı altında ücret alınması öngörülmektedir. Yer görme, yerinde inceleme, ruhsata aykırılıklar, keşif, tespit vb. işlemler için görevlendirilen "belediye memurlarına ve kalfalara on kuruştan elli kuruşa kadar yevmiye ile vapur navlunu ve beygir ücreti misili masarif alınması" (Madde 69) hükme bağlanmıştır. Emlak keşiflerinde ise, emlakin değerinin bir kuruştan yirmi bin kuruşa kadar olanlarından yirmibeş kuruş, yukarısına ise binde elli para harç alınması öngörülmektedir.

Ham arsaların sınır tespiti ve haritalandırılması işi için beşbin arşına kadar her arşından üç para, beşbin-onbin arşın arasındaki her arşına iki para, onbin arşının üzerindeki her arşın için bir para olmak üzere bu üç fiyatın her biri durumuna göre aynı hesap içinde kullanılarak rüsum saptanmaktadır (Madde 75). Ham yerleri mahalle haline getiren haritalarda ise aynı arşın sınırları için dört para, üç para ve iki para harç alınması ve bu harcın yalnızca özel arazilerden değil, miri ve vakıf arazilerinden de tahsili öngörülmektedir.

Genç Cumhuriyetin Ebniye Kanunu'nda ilk kez "fenni mesuliyet" kurumu ile karşılaşmaktayız. Kalfa ve yapı ustaları yapmayı üstlendikleri yapıya ilişkin belediyeye binanın türü, yeri, yapılacak kat miktarı, cephesi, cumba ve kiriş yükseklikleri, payandalar vb. belgeleri düzenlemek ve vermek zorunda oldukları gibi, başvurularındaki taahhütlerine aykırı uygulamalardan da sorumlu tutulmaktadırlar. Yapı sahipleri için ise yapı başlamadan önce ilgili belgeler ve tezkere harcı yatırmayanlardan bu bedelin iki katının alınması, taahhütlere aykırı yapılara bu yapıyı düzeltme cezasının yanı sıra, tezkere harcının bir katı da ayrıca ceza uygulanması da yeni düzenlemeyle hükme bağlanmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, savaş sonrası ülkenin yeniden imarı sorunu çerçevesinde kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağıtımında "bono" uygulaması ile yeniden düzenlenmiş alanların dağıtımı ve bu yolla belediyelere arsa ve gelir aktarımının yanı sıra tüm kamusal alanların da sağlanması düşüncesi, devrim niteliğindedir. Bono uygulamasına geçilebilmesinin ön koşulu kentsel gelişme alanlarının var olabilmesi için de ön koşul haline

getirilmiş olan kadastro planlarının yapılması olmuştur. 1925 Nisan'ında, bir yıl içinde tamamlanması öngörülen kadastro planlarının günümüzde dahi tamamlanamamış olması ise üzerinde ayrıca düşünülmesi gereken bir sorundur.

1925'te gündeme getirilen ve günümüzde gözden kaçırılan bir başka konu ise kadastro planlarının onama yetkisinin; Cemiyeti Umumiyei Belediyeye, yeni planların onama yetkisinin ise belediye meclislerine verilmiş olmasıdır. Yani Belediyeler Birliği Derneği adlı bir oluşumun yanı sıra yeni planlarda belediye meclisleri plan onama yetkisine sahiptir. Bu derneğin nasıl oluşturulduğuna ilişkin detaylara, özel bir kanunla düzenlenip, düzenlenmediği, görevleri ve hatta kurulup kurulmadığına dair bir bilgiye çalışmamız süresince rastlanamamıştır. Cemiyeti Umumiyei Belediye kadastro planları yolu ile mülkiyet dağıtımının onama yetkisine sahip olurken, genel hizmet amaç veya resmi yapıların inşasının gerekli olup olmadığına, bunların yerleri ve alanlarının seçiminde de "mahalli cemiyeti umumiyei belediyelerin" yetkili oldukları bilgisine 29.4.1342 (1926) tarih ve 641 sayılı "Ebniye Kanununun 20 ila 25. Maddelerini Muadil Kanun"da da ulaşmaktayız. Planlarda umumi hizmetlere ayrılan yerler konusunun ayrıntılandırıldığı ve 1925 sayılı kanunun süresini bir yıl daha uzatan Kanunda, özel idareleri ilgilendiren konularda bu kararı vermek üzere oluşturulan "cemiyeti umumiyei belediyeye", encümen mevcut ise encümen azasından, değilse mahalli meclisi umumi azasından ikisi dahil olmaktadır. Nahiyelerde cemiyeti umumiyei belediye kararı ile iktifa edilir" hükmü 641 sayılı kanunun 12. Maddesinde yer almaktadır. Bu noktada, Cemiyeti Umumiyei Belediye deyişi ile büyük bir olasılıkla, bildiğimiz belediyenin valilik yetkileri ile genişletilerek ifade edildiği kanısına varmaktayız, İl Özel İdaresini ilgilendiren konularda bu günkü İl Daimi Encümeni üyelerinin, bunların olmadığı hallerde İl Genel Meclisinin iki üyesi ile karar verildiği, kazalarda ise resmi kurumlar ile genel hizmet amaçlı binaların gerekliliği, yeri ve alanına ilişkin kararın doğrudan belediyelerce verildiği sonucuna ulaşmaktayız. Bu tür binalar için kamulaştırma ve inşaat işlerinin yer tahsisi belediyelerince yapıldıktan sonra, bu alanların istimlak ve inşası yapıların sahibi idarelerce gerçekleştirilir hükmü de aynı maddede düzenlenmektedir. Yani belediyelere verilen yetki, yalnızca plan onama yetkisi olmayıp, bir anlamda başka kurum ve kuruluşların yerel yatırım kararlarının da oluşturulma yetkisi biçiminde anlaşılmak zorundadır.

Bu güne kadar yapılan bütün çalışmalarda, plan onama yetkisinin merkezi niteliğinin 3194 sayılı Kanuna kadar geçen süre içinde hiç değişmediği, plan onama yetkisinin ilk kez 3194 sayılı Kanun ile belediyelere devredildiği ve yerleştirildiği savunusunun geçersizliği 1925 ve 1926 tarihli kanunların incelenmesinde açığa çıkmaktadır. Gene döneme ilişkin çalışmalara baktığımızda; Ebniye Kanunu'nun Cumhuriyet rejiminin dilediği, şehirciliğe gereken dinamizmi vermekten yoksun bir kanun olduğu yolundaki yaygın yorumlara, gerek 1882'deki kanun, gerekse 1925'de kabul edilen kanunlar etraflıca incelendiğinde katılmak mümkün değildir. Özellikle 1925'te çıkarılan kanun kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımı konusunda günümüzde hayal bile edilemeyecek bir radikallikle, genç Cumhuriyetin devrimci niteliğini vurgulamaktadır.

1925'te uygulamaya geçmek için yeniden bir yıllık süre dolduğunda, 1926'da belediyelere verilen bir yıllık süre tanıyan yeni bir düzenleme 641 sayılı kanunla yapılmıştır. Belediyelerin "fen heyeti" oluşturacak teknik güce sahip olmayışı, ikinci kanunla verilen süreye rağmen günümüze yapılmış bir uygulamanın yansımamış olmasının nedeni olabilir. 1926 yılından sonra ise yeni bir süre tanımlanmasına gidilmemiş, Kanun tüm devrimci niteliğine rağmen kadük kalmıştır.

2.4. CUMHURİYET DÖNEMİ PLANLAMA ÇALIŞMALARI VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİNE YAKLAŞIM

Cumhuriyetin miras aldığı Ebniye Kanunu ve bu kanunun 20-25. maddelerini değiştiren 1925 ve 1926 yılında yapılan birbirinin hemen hemen aynısı olup, süre uzatmaya yönelik, bizzat Cumhuriyet hükümetince gerçekleştirilen iki düzenleme incelendiğinde, kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımında günümüzde tahayyül dahi edilemeyen önlemler geliştirilmiştir. İlginç olan, 1925 yılında yeni gelişme alanlarını kamulaştırma yapmaksızın "bono" karşılığı düzenleme yetkisi veren kanunla aynı tarihte, gene 1925 yılında Ankara Şehremanetine 4 milyon metrekarelik alanı "rayiç bedel" üzerinden kamulaştırılması hakkındaki kanun da aynı hükümet tarafından çıkarılmış olmasıdır. Bu durumda, hükümetin kendisi tarafından düzenlenmiş bir kanunu, kentsel anlamda gelişme gösteren tek merkezde uygulamaktan kaçındığı ve anılan kanun, 1926 yılında 641 sayılı kanunla yinelenerek süresi bir yıl uzatılmış olmasına karşın, bizzat hükümet tarafından kadük bırakıldığı sonucuna varılmaktadır. Eğer yürürlüğe sokulabilmiş olsa idi bu kanunla, kentsel arsa ve arazilerin spekülasyonu ile elde edilmesi düşünülen yüksek rantlara ulaşılması da engellenmiş olacaktı.

Planlı kentleşme açısından ilk adımlar 1924 yılında Ankara'da Heussler'e ve İzmir'de Rene' Danger'e yaptırılan mevzii imar planları ile atılmışken, Ankara Şehremaneti'nin 1927 yılında Ankara şehir bütünü için plan yaptırılması amacıyla açtığı yarışma ile somutlaşmış oldu. Alman H. Jansen, M. Brix ve Fransız L. Jousseley'in davet edildiği sınırlı yarışmayı Prof. Jansen'in sunduğu rapor kazanınca, Ankara İmar planının yapılmasının yanı sıra Prof. Jansen, 1939 yılına kadar planın uygulanmasına da danışmanlığını sürdürmüştür.

Jansen'in raporunda "Arazi spekülasyonunun önü alınıp, imar faaliyetlerinin kuvvetli bir elde temerkuz etmesinde muvaffak olunduğu takdirde burada imarına misal olabilecek bir eser vücuda getirilmiş." olacağının raporunda altını çizdiğini aktaran Prof. Dr. Fehmi Yavuz, "Jansen'in başarı için gösterdiği şu iki koşuldan birincisi gerçekleşmiştir:

- İmar faaliyetlerinin güçlü bir elde toplanması,
- Arazi spekülasyonunun önüne geçilmesi." demektedir.

"Güçlü elin spekülasyondan büyük çıkar sağlayanlarla işbirliği yapması sonucunda ise, Ankara'nın çağdaş kent plancılığı görüşlerine uygun olarak gelişmesi fırsatı yitirilmiştir. Jansen bu acı gerçeği şu sözlerle dile getirecektir:

Ankara İmar planının altındaki imzamı silebilirsiniz" (Yavuz, 1980, s. 6)

Ebniye Kanunu'nun meriyette bulunduğu bu dönemde, yok sayılarak devletçe örgütlenen arsa spekülasyonu, planlama ile oluşan kentsel toprak rantına toplum adına el konulamayışı, kent ve kentlilik bilincinin var olmadığı bir toplum yapısının uzantısı olan genç Cumhuriyet yönetiminin oluşturduğu merkezi yapı ile bütünleşen "güçlü elleri" denetleme yeteneğini geliştirebilecek toplumsal denetim mekanizmalarından yoksunluk, o gün olduğu kadar günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Nitekim Yavuz'un çalışmaları Ankara özelindeki imar yolsuzluklarının belgelerini sunmaktadır, Jansen'in görevine son verilme öyküsünün özünde "imar komisyonundaki ecnebi mütehassısın rüşvetle ve nüfuzla yola gelmediğini gören ve plana aykırı önerilerin geri çevrilmesine dayanamayan kimi nüfuzluların" meclisteki açık baskıları ile gerçekleştiği ve "ondan sonra Ankara'da yapılan plan tadilleri, spekülasyonlar alıp yürümüştür" teşhisinde de açıkça görülmektedir (Yavuz, 1980, s. 12).

1919 sonlarında Atatürk'ün Ankara'ya geldiği yıllarda nüfusu 20.000 civarında olduğu tahmin edilen Ankara'nın nüfusu 1927 sayımında 74.000'e yükselmiş, 1945'te ise 226.000'e ulaşmıştı. 1929'lara gelindiğinde, İstanbul da ise nüfusunun artışından değil, boşalmadan ve gerilemeden söz edilmektedir. İstanbul, Ankara'nın Başkent oluşunu bir türlü

hazmedememiş, Cumhuriyetin kendilerini cezalandırdığı kanısı yaygınlaşarak, dillendirilmiştir. 1929'da başlayan bunalım yıllarında Ankara'nın üstünlüğü daha çok göze batmaya başlamış, söz konusu bunalım özellikle tarım sektörünü derinden sarsarak, Ankara dışında yapı girişimlerini, nüfus hareketlerini ve kentleşmeyi durdurmuştur. Bir başka ifadeyle, bunalım yıllarında, tarımsal alandaki ekonomik çıkmazlar, zaten Osmanlı toprak düzeni ile büyük ölçüde tekelleşmiş toprak sahipliğini kırsal alanda daha da öne çıkarırken, kentsel toprak rantı artan ve konut kiraları devamlı yükselen tek kent Ankara olmuştur.

Spekülasyona devlet eliyle açılan Ankara, tüm Türkiye'deki spekülatörler için cazip bir mekan haline gelmişti. Fehmi Yavuz Ankara'ya mülk almak için gelip, İstanbul'a bavul dolusu tapu senediyle dönen beyleri aktarmaktadır. Ankara'da Başkent olma nedeniyle artan nüfusun yanı sıra, imar planı ile gelecek vadeden arsaları önceden belirleme olanağıyla hızlanan spekülatif faaliyetlerin arttırdığı konut edinebilme maliyetinin yüksekliği, I. İzmir İktisat Kongresi'nin temel kabulü olan "konut üretmek yerine, özel sektörün konut yapmasını teşvik etmeye yönelik konut politikalarının" da iflası sonucunu vermiş oldu. Emlak Kredi Bankası ve İmar Bankası'nca sağlanan inşaat kredileri kentsel toprak rantındaki hızlı artış nedeniyle amacına ulaşamadığı gibi, genelde memur olan nüfusun mevcut konut stoklarında kiracı olma hali de artan kiralar karşısında zayıflamaya başlayınca, 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Kanunun 18. Maddesi ile Ankara'da memurlara tavanı 30, tabanı 10 lira olan mesken ödeneği adı altında kira yardımı yapılmaya başlandı. Bu yardım 1951 yılına kadar sürdürüldü. Bu kanunun çıkarılmış olmasını Fehmi Yavuz, "arsadan, emlakten büyük çıkar sağlama yoluna girmiş nüfuzlu kişilerin, amaçlarına ulaşmaları açısından büyük bir başarı saymak gerekir" şeklinde yorumlamaktadır (Yavuz, 1980, s. 17).

Ankara özelinde kentsel toprak rantına spekülatörlerin el koyması yöntemi ile olağanüstü karlara ulaşıldığı yıllar, aynı zamanda, dünya ekonomik krizinin yaşandığı yıllardır.

Dünya'daki ekonomik buhran yılları olarak nitelenen yıllarda Türkiye 10 yıl süreyle hemen hemen hiç dış borç almamıştı, yeni dış borç talebi de yoktur. Hükümet Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı borçların ödenmesini makul düzeydeki taksitlere bağlamayı başarabilmiştir.

1930 bunalımına giden yılları konumuz açısından irdelemeyi sürdürecek olursak; İstatistik Umum Müdürlüğü'nün 1926 yılında kurulmasından sonra 1927 yılında Türkiye'de ilk kez nüfus, sanayi ve tarım sayımları yapılmıştır. Dönemin koşullarında sayım, politikalara ışık tutacak bilgileri sağlamak amacından çok, "kezalik memlekette idarenin nasıl en uzak köşelere kadar saat gibi işlediğine misal olması" siyasal anlamını taşımaktaydı. 8-10 milyon arasında olduğu tahmin edilen nüfusun sayım sonucunda 14 milyon'a yakın bulunmasıyla tüm tahminler alt üst oldu. Türkiye'de milli gelir düzeyi 1929 yılına kadar çok hızlı bir artış göstermişti. Buhranın ilk belirtileri Mayıs 1929'dan başlayarak kamuoyuna, Türk Parası'nın İngiliz Parası karşısındaki değer kaybı biçiminde ve panik havasındaki gazete haberleriyle yansımaya başladı. 1930 yılında TBMM üyelerine sunulan "İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor"dan hareketle, Türkiye'de sanayinin karlılığını arttırıcı ve sermaye yoğunlaşmasını özendirici tedbirler sayesinde bir yandan fiyat düzeyleri önemli ölçüde korunurken, öte yandan da üretim giderlerini düşürme olanağı bulunmuş oldu. 1930 yılında TBMM'ye sunulan raporda "amelenin içtimai vaziyetinin, bilhassa iskan hususunun düzeltilmesiyle istihsal kabiliyetinin yükseltilmesi" görevinin hükümete verilmiş olması dikkat çekiciydi (Tekeli, İlkin, s. 59-62,).

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarıldı. Bu kanunla belediyelere yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim görevinin yanı sıra, dönemin en önemli sorunlarının başında gelen ihtiyaç sahipleri için konut üretme görevi de verildi. 1580 sayılı Kanun, 1877 tarihli kanunda düzenlemelerle oluşturulmuş olan 1922 tarihli "Teşkilat-ı Belediye Kanun-ı

Muvakkati"nden etkilenerek hazırlanmıştı. İmparatorluk cumhuriyete giderek modernleşen bir belediye örgütü ve hizmet bütünü bırakmış olmakla birlikte, sağlıklı bir yerel yönetim ve demokratik katılım sisteminin de devredilmediği gerçektir. Kaldı ki, genç cumhuriyet yönetiminin özerk yerel yönetimler, çok sesli bir demokrasi gibi özlemler içinde olduğu da söylenemez. Yönetimin temel özlemi "sağlıklı şehirleşme" olarak özetlenebilir ki bu günümüz anlamındaki gibi planlılıktan çok, hijyen koşulları sağlama anlamı ile öne çıkmaktaydı. Nitekim 1930 yılında çıkarılan ve halen mer'iyetini koruyan Umumi Hıfzısıhha Kanunu, şehir alanlarında insan sağlığının korunması ve gözetilmesi temel kaygısından hareketle "çevre" koruma perspektifini taşıyan bir düzenlemedir. 1990 sonrası çevre özelindeki yasal düzenlemelerin sığlığı ile karşılaştırıldığında, o günün koşullarında hazırlanmış Umumi Hıfzısıhha Kanununun aşılamamış olması ve mer'iyette olmasına karşın unutturulmaya çalışılması ise son derece düşündürücüdür.

1931 Mayıs ayında Türkiye "Devletçiliği" benimsediğini ilan etti. Türkiye 1930 bunalımından çıkabilmek için dışa kapanan bir ekonomik politika seçeneğini dış borç baskısı altında olmamanın verdiği rahatlıkla kullanabilmişti. 1930 bunalımı Türkiye'de hissedilince hükümet dış ticaretine getirdiği miktar sınırlamaları, ikili anlaşmalar ve gümrük önlemleriyle dış açığını kapamış ve parasının değerine karlılık kazandırmıştır. Kolayca dışa kapanabilme olanağını bulan Türkiye, içte tarım kesimi aleyhine yarattığı bir fiyat makasının doğurduğu olanaklardan yararlanarak, devlet eliyle ithal ikameci bir sanayileşmeyi de başlatabilmiştir.

Tekeli, Türkiye'nin bu yeni ilişkiler bütününe uyumunda toplumsal yapının önemli bir etken olduğuna dikkat çekerek; "Bu bağlamda, tek partili siyasal rejimin, bu rejim içinde bürokrasinin toplumun yeni gelişmeye başlayan iş çevreleri ve kapitalistleşen toprak sınıfları arasındaki ittifakların kurulmasındaki etkin rolünü koruduğu bir dönem olduğunu saymak gerekir." teşhisine varmaktadır (Tekeli, 1984, s. 230).

Tekeli'nin toplumsal yapıya ilişkin saptaması içinde "kapitalistleşen toprak sınıfları" olgusundan söz etmesi tesadüf değildir. Genç cumhuriyet yönetiminin kalkınma politikalarının temel çerçevesinin çizildiği I. İzmir İktisat Kongresi'nde Türk burjuvazisinin yaratılması için devlet desteğinin gereğinin altı, oldukça kalın çizgilerle çizilmişti.

1931 yılında kabul edilen devletçilik ilkesi gereği hazırlanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, 8 Ocak 1934'te basına sunuldu. Planın dayandığı en önemli gerekçe, Türkiye'nin dünyadaki mevcut işbölümüne karşı çıkarak tarım ülkesi ve hammadde kaynağı olmak yerine, sanayinin hemen her alanında gelişmeyi öngörmesiydi. Planda yer alan hemen her sektöre ilişkin üretim kararları tüm sektörlerin sistematik taramasıyla değil, daha önce ele alınmış ve hakkında proje geliştirilmiş bulunan çalışmaların plana katılmasıyla oluşmuştu. Dolayısıyla plandaki yatırım kararları sektör düzeyinde değil, işletme ve proje düzeyinde olduğundan yalnızca kapasiteleri değil, yer seçim kararlarını da içermekteydi.

Plandaki yer seçim kararlarında üç temel ölçüt kullanılmaktaydı. Bunlardan birincisi, ekonomik nedenler olarak ifade edilen "en az maliyet ilkesi", ikincisi "geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ilkesi", üçüncüsü ise "milli savunma gereklerine uygunluk" olarak sıralanabilir.

1. Sanayi planının hazırlık çalışmalarının sürdüğü sıralarda 1933 yılında 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" çıkarıldı. Bu yasa ile tüm belediyelere imar planı yaptırma zorunluluğu getirilirken, bu planların onanma yetkisi ise Ankara İmar Müdürlüğü'ne verilmişti. Ebniye Kanunu çerçeve alınarak geliştirilen Belediye Yapı ve Yollar kanunu şehrin yol istikamet planlarının hazırlanması, yeni yapılacak yapılar, yollar, ruhsat alınması, fenni mesuliyet ve yapı denetimi konularına hükümetin şehircilik anlayışına uygun esaslar getirmekteydi. Temel imar yaklaşımı, kente yön veren ana yol akslarının belirlenerek yollara cepheli binalara yükseklik,

derinlik ve yapı yaklaşma mesafeleri vb. kısıtlamalar getirilerek, yapı ölçeğinden başlayarak şehir genel imajının oluşumuna varan düzenin sağlanması olarak özetlenebilecek bu kanun da ayrıca, parselasyon planları ve lağımların düzenlenmesi yoluyla yerleşme ve yapılaşmaların sağlık, fen ve sanat kurallarına uygun hale getirilmesini amaçlayan hükümler de yer alıyordu. Zamanlaması açısından bakıldığında, I. Sanayi Planının temel önermelerinden olan "geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi" ilkesi ile paralellik arzeden kanun ile, Ankara dışındaki belediyeler genelinde, sanayi planında kabul edilen yer seçimleri belli yöreler özelinde, kentleşme hareketlerinin hızlandırılması amacıyla Ankara deneyiminin yaygınlaştırılması kabul görmüş oluyordu.

2.5. İMAR MEVZUATIMIZIN BELİRLENMESİNDE ANKARA DENEYİMİNİN ÖZGÜN YERİ

Ankara Şehri İmar Müdürlüğü 30.5.1928'de 1351 sayılı Kanunla Ankara şehrinin haritasını tamamlama ve geleceğe ilişkin planını oluşturma amacıyla kurulmuştur. Özerk bir bütçeye sahip olması öngörülen Müdürlüğe, devlet memurları kanunu çerçevesinde kadro alımı karara bağlanmıştır. Müdürlüğün kendi içinde Müdür, İdare Heyeti ve memurlar ile yerli ve ecnebi mütehassıslardan oluşan bir örgütlenme şeması uygulanmaktadır. İdare Heyeti, İcra Vekilleri Heyetince (şimdiki Bakanlar Kurulu) atanacak üç veya beş üye ile bir müdürden oluşmaktadır. Müdür, Dahiliye Vekilinin (İçişleri Bakanı) teklifi, İcra Vekilleri Heyeti'nin kararı ve Reisicumhur'un (Cumhurbaşkanı) onayı ile atanmaktaydı.

1351 sayılı Kanun'a göre son derece merkezi bir örgütlenme ve özerk bir bütçe ile çalışması öngörülen Ankara İmar Müdürlüğü'nün İdare Heyeti (Yürütme Kurulu) yönetiminde sürdüreceği görevler ise; müdürlükçe önerilen bütçe, munzam tahsisi, fasıllar arası transfer, kadro tekliflerinin kabulü, şehir bütçesi ve raporları ile kesin hesap, bilanço ve raporların uygulanması, müdüriyetin "müstakil plan ve tatbikat programlarını" düzenleme ve değişiklik tekliflerinin incelenmesi, beşbin liraya kadar gayrimenkul alım, satım ve kiralanması hakkındaki müdürün tekliflerinin incelenmesi, borç akdi, kredi ve satınalma ve taahhüt uygulamalarının onaylanması olarak belirlenmiştir.

Planların onaylanması konusunda genelde Ankara İmar Müdürlüğü'nün yetkisi olduğu kanısı yaygındır. Oysa Kanunun 7. Maddesi "müstakbel plan" ve plan değişikliklerinin onaylanma sürecini; "İdare Heyeti"nin tetkiki (incelemesi) Dahiliye Vekaletinin tasvibi (oluru) ve İcra Vekilleri Heyetinin tasdiki (onayı) ile kesinleşir" seklinde hükme bağlanmıştır. Kısacası Başkentin imar planları Bakanlar Kurulu kararı ile kesinlik kazanmakta ve 1925 sayılı Ebniye Kanunu'nda öngörüldüğü şekilde, yasal askı süresi olan bir ay sonunda yürürlüğe girmekteydi.

Ankara İmar Müdürlüğü'nün kuruluşu ile 1925 sayılı Kanundan farklı olarak geliştirilen onay sürecinin dışında, imar mevzuatı açısından getirilen tek yenilik beş yıllık imar programlarının hazırlanması hükmüdür. İmar programlarının da onama mercii İcra Vekilleri Heyeti olarak tanımlanmış ve şehir bütçesi ile imar programları ilk kez doğrudan ilişkilendirilmiştir.

11.6.1929 tarihinde 1504 sayılı Kanunla, 1351 sayılı Kanuna iki madde eklenmiştir. Bu eklemeler uyarınca, planlar İcra Vekilleri Heyeti tarafından onaylanıp kesinleşinceye kadar imar alanı içinde yapılacak her türlü inşaatın, harita, plan ve programla uyumunun sağlanması amacıyla tasdiki İmar Müdürlüğü'nün yetkisine bırakıldı. İmar sınırları içinde muhtemel ve kesin planlara göre yol, park, meydan gibi üzerine özel bina yapılması mahzurlu olan alanlarda yapı yasağı uygulamasına yetkili kılınan İmar Müdürlüğü, yapı yasağı uygulanan yerleri beş yıl içinde kamulaştırmaya da mecbur ediliyordu.

Bu hükümler incelendiğinde seçilmiş bir belediye başkanının imara ilişkin tüm yetkilerinin merkezi otoriteye devri anlamına gelen bu düzenlemeyi nasıl karşıladığı sorusu akla gelmektedir. Oysa Ankara İmar Müdürlüğü'ne ilişkin düzenlemenin kabul edildiği 22.6.1929 tarihinde gerçekleştirilen bir başka işlem daha vardır. Söz konusu tarihte Ankara'nın idari tarihinde ilk kez aynı kişi hem belediye başkanlığına, hem de valilik makamına atanmıştır. Bu kişi Nevzat Tandoğan'dır.

Nevzat Tandoğan ilginç bir kişilikti. İ.Ü. Hukuk Fakültesi mezunu olan Tandoğan Malatya Valisiyken 1929'da Konya Milletvekili seçildi. Vali kalmayı tercih ettiği için Milletvekilliği

yapmadı. Bu jesti ve hükümete yakınlığı sonucu Ankara Valiliği ve Belediye Başkanlığı görevlerinin ikisi birden kendisine verildi. Zaten anılan tarihlerde belediyelere seçimle değil atamayla başkan seçilmekteydi. Tandoğan, tek parti döneminin seçkin idarecilerinden biri olarak sivrildi. "Bu ülkede komünizmin kurulması gerekirse onu da biz kurarız" sözü ile yönetim anlayışını unutulmaz bir biçimde özetleyen Tandoğan, bir cinayet davasına tanık olarak çağrılıp, ifade verdikten sonra mahkeme önüne sıradan bir vatandaş gibi çıkarılmayı içine sindiremediği gerekçesiyle intihar ettiği 1946 Ağustos'una kadar iki görevini de sürdürmüştü. Hükümet 1948 yılı şubat ayına kadar geçen 1.5 yıllık süre içinde bu iki görevi birden verdiği üç kişiyi Ankara'ya atadıysa da beklenen performans sağlanamayınca 1948'de Ankara Valiliği'ne Avni Doğan, Belediye Başkanlığına ise Ragıp Tüzün'ü atayarak bu iki görevi ayırdı.

Nevzat Tandoğan'ın kişisel ilişkileri nedeniyle Ankara İmar Müdürlüğü'nde imar yetkilerinin toplanmış olmasının Tandoğan açısından pek de önemi yoktu. Çünkü, imar konusunda her ne kadar Reisicumhur tarafından atanmış bir müdürün başında olduğu İmar Müdürlüğü yetkili gibi görünüyorsa da imar kararlarının belirleyicisi intihar ettiği tarihe kadar Nevzat Tandoğan oldu.

1930 tarihli 1663 sayılı Kanunla, Ankara İmar Müdürlüğü'ne ifraz ve tevhid uygulamalarını İdare Heyeti onayı ile gerçekleştirme yetkisi tanındı. Daha sonra, 1933 yılında 2289 sayılı Kanunla kesin plan uygulaması için zorunlu parselasyon planlarının gereği olan şuyulandırma yetkisi de, onay mercii aynı kalmak koşuluyla yine Ankara İmar Müdürlüğü'ne verildi.

Ankara İmar Müdürlüğü deneyimini, Nevzat Tandoğan'ın kişiliği, ilişkileri ve yeteneklerini gözardı ederek değerlendirmek kanımızca mümkün değildir. Nevzat Tandoğan ile büyük ölçüde özdeşleşmiş olan Ankara İmar Müdürlüğü aracılığıyla Ankara kentinde planlama yolu ile yaratılan kentsel rantlar ve bu rantlardan önceden haberdar olabilen siyasi nüfuz sahipleri, 1925'te kabul edilen Ebniye Kanunu'nda getirilen yerelleşmeye ilişkin hükümlerin yanı sıra, kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımı için öngörülen "bono" uygulaması gibi radikal tedbirlerden önlerinde açılan yeni fırsatların değerlendirilebilmesi amacıyla kısa sürede vazgeçtiler. Böylece plan onama yetkisini Ankara İmar Müdürlüğü'ne vererek, Ankara İmar Yönetmeliği'nde binalar için geliştirilmiş kriterleri genelleştiren 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yapı Yolları Kanunu" 1933'te kabul edildi.

1933 yılında çıkarılan kanunun 3. maddesi uyarınca, belediyeler ve belediyelerce oluşturulmuş birliklerce yaptırılacak olan planların onama yetkisi Ankara İmar Müdürlüğü'ne verilmekteydi. 5.6.1937 tarih ve 3196 sayılı bir kanunla Ankara İmar Müdürlüğü, Ankara Belediye Başkanlığı'na bağlandı. Bu yeni oluşumda "İmar İdare Heyeti, Belediye Reisinin riyaseti altında Maliye, Sıhhat, İçtimai Muavenet, Naifa ve Dahiliye Vekaletlerine mensup birer zat ve Dahiliye Vekaleti Hukuk Müşaviri ile bir mütehassıstan ve İmar Müdüründen terekküp eder" hükmüyle, Ankara Belediye Başkanı aynı zamanda İdare Heyeti başkanı konumuna getirilmiş oldu. Kanunda ayrıca İmar Müdürlüğü "mümessilinin" belediye reisi olduğu da açıkça belirtilerek bir tüzel kişiliğin, bir başka tüzel kişilikle kurumsal birleşmesi değil, tüzel kişiliğe haiz bir gerçek kişilikle birleştirilmesi, Nevzat Tandoğan'ın kişiliği sayesinde gerçekleştirilmiş bir işlem olarak ortaya çıkmaktadır.

Anılan düzenlemenin gerekçesi ne olursa olsun Ankara Şehri İmar Müdürlüğü uygulaması ile başlangıçta getirilmiş olan merkeziyetçi yapı hukuken çözülmüş ve bu yapı Ankara Belediye Başkanlığı tüzel kişiliği ile ilişkilendirildiği 1937 tarihinden itibaren yerelleşmiştir. Bu yerelleşmeye paralel olarak, salt hukuki yorumla bakıldığında 1933 düzenlemesi ile tüm belediyelerin hazırladıkları planları onama yetkisinin verilmiş olduğu Ankara İmar Müdürlüğü'nün değişen kimliği nedeniyle, planların onama mercii de otomatik olarak

değişmiş ve yerel yönetimler arasında bu anlamda tecrübeli olan birinin yetkisine bırakılmış olduğu biçiminde yorumlanabilir.

Öte yandan 1937'de yapılan değişiklikte İmar Müdürlüğü Ankara Belediyesinden bağımsız, bakanlar kurulunca onaylanan bir bütçe kullanmaya, İdare Heyeti'nin atamasının Bakanlar Kurulunca yapılmasına, 100 liradan fazla ücret alan memurların Dahiliye Vekili tarafından atanmasına devam edilirken, 100 liranın altında ücret alan memurların Belediye Reisince atanması uygulaması devam etmekteydi. Bu yapıyı günümüz belediyeleri ile karşılaştırdığımızda, belediye bütçelerinin onaylanması bakımından özerk bir yapı sergilemekle birlikte, bütçeyi oluşturan gelirlerin büyük ölçüde merkezi oluşu nedeniyle gerçekte özerkliğe sahip değildir. Belediyeler çalıştırdıkları işçi ve memurların kadrolarını belirlemeye ve atama yapmaya yetkili olmadığına göre, 1937 düzenlemesi ile belediye başkanına verilen 100 liranın altında ücret alan memurları atama yetkisi, günümüz belediyelerinin dahi kullanamadığı bir yetki olarak algılanmalıdır.

2.6. BELEDİYE YAPI VE YAPI YOLLARI KANUNU İLE BAŞLAYAN GELİŞMELER

21.6.1933 yılında yayınlanan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yapı Yolları Kanununa gelinceye kadar oluşan mevzuata baktığımızda "kamu yararı" kavramının 1882'lerde mevzuatımıza girdiğini, kentsel topraklarda yapılar aracılığıyla yaşanan yığılmanın düzenlenebilmesi için kullanılan ilk aracın yol düzenleme ve genişletme çabasıyla başladığını görmekteyiz. Bu çaba sonucu zaman içinde "ortak alanlar" kavramının da gelişerek, meydanlar, mesire yerleri ve giderek okul, karakol gibi ortak ihtiyaçlarla zenginleşmesine yol açmıştır. Yapı, yapıda yangın güvenliği, sokaklara çıkma ve tecavüzler öncelikli sorunlar arasında bir diğer başlığı oluşturmuştur.

Ebniye Kanunu, adından da anlaşılacağı üzere yapı kanunudur. Kanunla getirilen yol genişlikleri, yapı yapılabilir arsaları oluşturma teknikleri (parselasyon), yapı arsalarını oluşturmak için öngörülen ifraz (ayırma), tevhid (birleştirme), şuyulandırma (hisselendirme) vb. yapı parseline ilişkin tüm çabaların altında bir planlama kaygısından çok, yapılarda düzen ve güvenliğin sağlanması ile yapılara ulaşılabilirliği arttıran yol bağlantılarının oluşturulma kaygısı yatmaktadır.

Çıkış noktası yapı olan düzenlemenin doğal sonucu; o yapıya, ya da yapı yapılabilir arsa yaratmak amacıyla oluşturulan yapı adalarına götürülen kentsel hizmetlerin külfetinin de doğrudan yapı sahiplerine yöneltilmesi olmuştur. Yani yol, lağım vb. hizmetler kamusal değil, kişisel hizmetler olarak değerlendirilmiş, bu nedenle bu da kişisel hizmete sahip olanların bedelini ödemesi gerektiği prensip olarak öngörülmüştür. 1882 düzenlemesini talep eden azınlıkların baskısıyla yapılan düzenlemeye esas uluslararası genel kabuller de zaten bu yöndedir. Kentsel tasarım yolu ile yapıların konforunu artırmanın bedeli geleneksel olarak yapı sahiplerince büyük ölçüde paylaşılan bir kamusal hizmettir. Bu noktada müdahale ihtiyacı, yalnızca herkesi aynı tür davranmaya zorlayacak adalet sisteminin oluşturulması ve denetiminde ortaya çıkmaktadır. Yapı konforunu arttırmak yolu ile yapı fiyatını ve yapı yapılabilir arsa fiyatlarını arttırarak kentsel rantların artmasına neden olan bu düzenlemenin bedelinin kamuya ödenmesi de kıta avrupası geleneğinde yer almaktadır. Nitekim 1884'te Ebniye Kanununa yapılan bir ekleme ile yapı ve arsaların yapılan imar düzenlemeleri sonucu artan değerinin 1/4'ünün kamuya vermiş olduğu bu hizmeti karşılığında geri dönüşünü de aynı gerekçeyle kabul edilmiştir.

1925'te yapılan düzenleme ise, 1882'deki Ebniye Kanunu'nun tümünün iptali anlamında değil, yalnızca 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. maddelerinin yerine geçen bir düzenlemedir. Yapılan değişiklikle, ham arsalar ile yangın yerlerinde planlama yoluyla oluşturulan yapı parsellerinin önceki sahiplerinin sahip oldukları "bono"ları karşılığı tescil edilen mülkiyetlerinin, yeniden değerlendirilmiş arsalarda düzenli yeniden dağılımı öngörülmektedir. Bu hüküm, yol ve benzeri kamusal alanların önceden ve herhangi bir bedel ödenmeksizin kamuya mal edilmesi işlemini zımnen içermektedir. Bu kanunla lağım, su, gaz vb. hizmetler de gene masrafları yapı sahiplerince üstlenilmesi gereken yükümlülükler olarak değerlendirilmektedir.

2290 sayılı kanuna gelindiğinde ilk kez temel kriter kısmen de olsa yapı ölçeğinden "nüfus" ölçeğine kayma göstermiştir. Bu gelişmenin temel gerekçesi 1927 yılında Ankara Şehri İmar Planı yapılması için yapılan sınırlı yarışmaya sunulan raporlar ve yarışmayı kazanan Jansen'in yaklaşımının yanı sıra 1927 yılında yapılan nüfus sayımı olmuştur. Daha önce mevzi planlar deneyimi yaşamış ülkemizde hiç nüfus konuşulmamış, yalnızca yapı düzenini sağlayacak fiziki planlar üretilmişti. Oysa, Jansen ve diğer yarışmacılardan beklenen 50 yıl içinde ortaya çıkacak gelişmeleri de öngören bir planın yapılmasıydı ki, bu nüfus tahminleri olmaksızın yapılamazdı. 2290 sayılı kanun işte böyle bir ortamda ve Ankara

Şehri İmar Yönetmeliği ile yapılara ilişkin detaylı sınırlandırmaların deneyimi kullanılarak geliştirilmiştir.

2290 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile Ebniye Kanunu yürürlükten kaldırılmamış, Ebniye Kanununun yalnızca 16, 19, 43, 44 ve 49. maddeleri ile, aynı kanunun 20-25. maddelerinin yerine geçen 1925 ve 1926'da kabul edilen 641 ve 92 sayılı kanunlarla yapılan değişiklikler lağvedilmiştir. Ebniye Kanununun yürürlükteki maddelerinin mer'iyetten kaldırılması ancak 1956 yılında 6785 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir.

2290 ile Ebniye Kanununda iptale konu maddelere baktığımızda ise; yapıların sokaklara çıkmaları (Madde 16, 19) fırınların yangından korunması için yapılarda alınacak tedbirler (Madde 43, 44), ana lağımlar ile su yollarının ve umuma ait gaz borularının inşaat ve tamirat masraflarının yapı sahiplerinden alınması (Madde 47) ve yüksekliği yerden beş arşından az olan şaksinişlerin (üç yanı pencereli çıkma veya cumba) madeni ve ahşap taban veya taş ile tamiratını yasaklayan (madde 49) hükümler oldukları görülmektedir.

Ebniye Kanununun konumuz açısından özel önem taşıyan hükümlerinden yalnızca temel kentsel hizmetlerin inşa ve tamir masraflarının yapı sahiplerince ödenmesi hükmü iptal edilmiş olmasına karşın, 2290 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Ebniye Kanunu yasal olarak varlığını sürdürmesine rağmen uygulamada tamamen unutulmuştur. Bu unutmanın nedenlerinden biri, kanunun uygulamasının nüfuz çevrelerinin işine gelmemesi olurken, biri de harf devrimi sonrası Ebniye Kanununun latin harfleri ile yazılması ve Türkçeleştirilmesi işinin yakın zamanlara kadar gerçekleştirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

2290 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile iptale konu bir diğer düzenleme; ilgili bölümde ayrıntıları ile değerlendirilen 1925 ve 1926 yıllarında yürürlüğe giren düzenlemelerdir. Böylece, dönemi için devrim niteliğinde olduğunu savunduğumuz planlama sürecini yerelleştiren ve kentsel mülkiyetin düzenli bir biçimde yeniden dağılımını öngören hükümler kaldırılmıştır. Yani, kadastral planların onaylanma sürecini Cemiyeti Umumiyei Belediyelere, yeni planların onanmasını da belediye meclislerine veren yerelleşme, 2290 sayılı Kanunla yerini, günümüz kriterleri ile tanımlanması güç, ancak tek parti yönetimi ile birlikte yorumlandığında anlaşılabilen garip ve bir o kadar da katı bir merkeziyetçiliğe bırakmıştır.

Hatırlamak gerekirse, Ankara İmar Müdürlüğü'ne 2290 sayılı kanun uyarınca yapılan bütün imar planlarının onama yetkisi verilmiştir. Ankara İmar Müdürlüğü 1928'de kurulduğunda, Müdürü doğrudan Reisicumhur tarafından atanan özerk bir yapı olarak düşünülmüşse de, 1929 yılında müdürlüğü Ankara Belediyesi'ne bağlayan yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yani 1933 tarihinde yürürlüğe giren yeni imar mevzuatında plan onama yetkisi yasal olarak gene belediyededir ancak, bu belediye Ankara Belediyesidir. Oysa Ankara Belediyesine baktığımızda burada hem valilik hem belediye başkanlığı hem de belediyeden yarı özerk imar müdürü kimliği ile karşımıza tek kişi çıkmaktadır. Bu kişi ise, tek partili dönemin en inançlı ve en yetkili yöneticisi kimliğine sahip Nevzat Tandoğan'dır. Dolayısıyla yalnızca yasayı okuduğumuzda iyimser bir yaklaşımla, bu alandaki tecrübesini Ankara İmar Müdürlüğü aracılığıyla Ankara Belediyesinin paylaşması biçiminde yorumlayabileceğimiz gelişme, aslında ülkedeki imara ilişkin erkin tek bir kişide yoğunlaşmasının ötesinde bir anlam taşımamaktadır. Ankara'nın imarı konusunda başlangıçta iyi niyetle başlatılan çalışmaların, kentsel rantların peşkeş çekildiği, spekülasyonun körüklendiği bir başka yönünden de ilgili bölümlerde söz edilmiştir. Bu oluşumda aktif rol alması kaçınılmaz olan Tandoğan'ın, sahip olduğu ayrıcalıkların biraz da bu konumundan kaynaklandığını varsayarsak kanımızca yanlış olmayacaktır.

2290 sayılı kanunda 1925 ve 1926 yıllarında öngörülen kentsel mülkiyetin yeniden dağılımına ilişkin radikal tutum tamamen terk edilmiştir. Buna karşın, Ebniye Kanunu'ndan beri var olan kentsel ihtiyaçlar için zoralım, mülkiyet lehine yumuşatılarak varlığını "müstakbel şehir haritası dahilindeki arsaların tevhid ve ifraz ve tevziinde mesahai sathiyelerin aynen muhafazası kabil olmadığı taktirde tevziat nihayet %15'ine kadar noksan yapılır" hükmünde sürdürmüştür. 2290 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği zaman dilimi bazı iktisat düşünürlerince "Devlet müdahalesi yoluyla kapitalist gelişme ve devlet işletmeciliği dönemi""olarak adlandırılmaktadır (Boratav, s. 9). Bu teşhise imar mevzuatındaki müdahale açısından katılmamak olanaksızdır.

Kentsel arsa ve bina spekülatörlüğü, tarihsel olarak ticaret burjuvazisinin sermaye birikimi amacıyla kullandığı en risksiz yatırım alanıdır. Zaman içinde ticaret burjuvazisinin sanayi burjuvazisine dönüşmesi ile kökleşen kapitalizmin aynı yol ve yöntemlerle Türkiye'de de gelişmesi ise hükümetin temel beklentisidir. Kentsel rantlar yolu ile büyük sermaye birikiminin yaratılması umudu o denli güçlüdür ki, 2290 sayılı kanunla, 1925'te belediyeleri ekonomik açıdan güçlü kılmayı amaçlayan ve 1882'den beri mevzuatta yer alan tüm hükümler kaldırılmış, belediyeleri (dolayısıyla devleti) kentsel toprak maliklerinin adeta sponsoru konumuna getirmiştir. İlk Ebniye Kanunundan 2290 sayılı kanuna kadar geçen süre içinde yollar, meydan ve mesire yerleri "maliklerinin her türlü hak ve tasarrufları sakıt" alanlar olarak tanımlanırken, 2290 sayılı kanun yollar için dahi kamulaştırma zorunluluğunu hükme bağlamıştır. "Bina yapılması men edilen mahallerin" beş yıl içinde kamulaştırılması veya sahibinin rızası olduğu takdirde "müstakbel şehir haritasına mutabık bir diğer mahal ile mübadelesi" 7. maddede düzenlenmiştir. 6. maddede yer alan "%15 noksanı ile tevziat", 6785 Sayılı Kanunun 42, 3194 Sayılı Kanunun 18. Maddeleri ile oldukça paralellik göstermekle birlikte, bu noksanın yalnızca ifraz ve tevhid işlemi sırasındaki zorunluluğa bağlanması, kamusal bir değer yaratmaktan çok teknik sorunların çözümüne yönelik olduğunu düşündürmektedir. Nitekim kanunun 8. maddesinde "yol ve yeşillik gibi umumun menfaatine mahsus olarak gösterilmiş yerler" için maliyeye ve devlete ait yerlerin parasız terk edileceği, bunun dışındaki alan taleplerinin istimlak yolu ile elde edileceği açık hükme bağlanmıştır.

7. Maddede mali yetersizlik içindeki belediyelerin ellerindeki arsalarının özel mülkiyete açılması öngörülürken, aynı Madde ile ilk kez kamunun elindeki her türlü arazinin kentsel rantların artırılması amacıyla kullanılabileceği hükmünü de düzenlenmiş olmaktadır. Böylece, günümüzde de kullanılmakta olan, planlama sırasında kamunun elindeki değerli kentsel toprakların parasal değerlerini sıfırlayacak, buna karşın yakın çevresinin rantlarını artıracak, kamu arazilerinin park, yeşil alan vb. işlevlerle dondurma aracı bu hükümle ilk kez mevzuatımıza girmiştir. Bu yolla kamu, yalnızca planlama ve kentsel hizmetleri sunma yoluyla değil, aynı zamanda kendi gayrimenkullarının paraya çevrilebilme yeteneğinden de vazgeçerek kentsel rantları artırma işlevini üstlenmiş olmaktadır.

Kamusal arsa stokunun, kentsel toprak malikleri lehine eritilmesi ile kamu yararı arasında pozitif bir ilişki bulunmamaktadır. O ülkede yaşayan herkesin ortak malı olan kamu mallarının, yalnızca yakın çevredeki mülk sahiplerinin kentsel rantını artırma amacıyla kullanımı, en liberal ülke olarak tanımlanan ABD'de dahi mümkün değildir. Kaldı ki, kıta Avrupası'nın imar geleneğine uygun olarak hazırlanan 1882'deki düzenlemede de yapı konforunu sağlayacak tüm hizmetlerin bedelinin üstlenilmesinin yanı sıra, yapı ve yapı yapılabilir arsanın plan kararları ile artan değerinin 1/4'ünü kamuya mal etmeyi doğal karşılayan bir anlayış, tüm sanayileşmiş ülkelerce ve çok eski tarihlerden bu yana sürdürülmektedir.

1882 tarihli Ebniye Kanunu'nda "umumun menfaati" yani, kamu yararı oldukça geniş anlamı ile kullanılırken, 1913 yılında çıkarılan İstimlak Kanununda, halka açık meydanlar,

hastaneler, düşkünler ve yetimler için barınaklar, pazar yerleri, iskeleler, mesireler, su yolları, çeşme ve yangın havuzlarının yanı sıra, sağlıklı bir belde oluşturmak için yapılan tüm yapılı ve yapısız işler kamu yararı kapsamına alınmıştı. 2290 Sayılı Kanun ise, imar açısından kamu yararı kavramının içeriğini "yol ve yeşillik" gibi yerlerle sınırlamıştır.

Kentsel toprak mülkiyeti açısından irdelendiğinde 2290 sayılı yasa, günümüz imar kaosunun yaratılmasındaki en önemli mihenk taşı olarak öne çıkmaktadır. Kentsel arsa spekülasyonunu cazip kılacak her türlü önlem 2290 sayılı yasa çerçevesinde düşünülmüş ve gerçekleştirilmiştir.

2290 sayılı yasanın olumlu olarak nitelenebilecek tek yanı, planlamayı yapı ölçeğinden nüfus ölçeğine taşımasıdır. Kanuna göre her belediye beldelerinin 1/2000 ve 1/1500 ölçekli iki takım halihazır haritası ile 1/1000 ölçekli eğilimleri de gösterir haritasını İçişleri Bakanlığınca belirlenecek süre içinde hazırlatmak zorundadır (Madde 1). Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yıl içinde ise bütün belediyeler "kabiliyet ve ihtisasları Dahiliye Vekaletince tasdikli mütehassıslarla beldenin müstakbel şehir planını tanzim etmekle mükelleftir." (Madde 2). Planlar beldenin 50 yıllık nüfus gelişimini gözeterek hazırlanacak olup, gelecekteki nüfus gözetilerek; ev, bahçe ve meydanlar için kişi başına 50 metrekare, ticaret ve sanayi için kişi başına 4 metrekare koru, çayır, göl ve oyun yerleri için kişi başına 4 metrekare, hastane, mezarlık, hamam, otel ve kahvehane gibi umumi yerler için kişi başına 3 metrekare, resmi ve askeri kurumlar talim yerleri için kişi başına 2 metrekare, mektep ve kütüphaneler için kişi başına 2 metrekare yer ayrılmak suretiyle hesaplamaları yapılacaktır (Madde 4/B), bu miktarların yerel ihtiyaçlara göre %2 artırılması veya azaltılması ise belediye encümeninin kararı, Dahiliye, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliklerinin onayı ile mümkündür.

Kanun "kabiliyet ve ihtisasları Dahiliye Vekaletince tasdikli mütehassısların" kabiliyet ve mütehassıslıklarına hemen hemen hiç güvenilmediğini açıkça belirtir biçimde kaleme almıştır. Örneğin, kışla, tamirhane, yanıcı ve parlayıcı madde depoları, mezbaha, hayvan pazarı, mezarlık, bostan, hastane tephirhanelerinin planlama sınırlarına yakın yerlere konması, mezbaha ve fabrikaların belde hakim rüzgarının aksi yönüne yerleştirilmesi detaylarına Kanunla girilmektedir. Yapı adalarının köşelerinin dik açı oluşturması, mesken, ticaret, sanayi için oluşturulacak yapı alanlarının enleri ve boyaları, yapı adalarının köşeleri dik açı oluşturmuyorsa ve 45 derecenin altında ise, bu ada ucunun nasıl kesileceği, yolların mümkün olduğunca "şimali şarki ve cenubi garbi istikametinde" olması, su kenarları ile "muhafazası istenen abide ve mabetlerin etrafında" 10 metrelik "umumun istifadesine mahsus" alan ayrılması, yol ve kaldırım genişlikleri, yol eğimleri, yolların birbirleriyle bağlantılarının ve kavşak düzenlemesinin nasıl yapılacağı, yolların genişliklerine uygun yapı yükseklikleri ve kat adetleri tek tek hükme bağlanmıştır (Madde 4).

Kanunun plancılarının yanı sıra belediyelere de güven duymadığı ise 5. maddeden anlaşılmaktadır. Kanunun yayımı tarihinden başlayarak beş yıl içinde tüm belediyelerde, gelecek 50 yıllık nüfus tahminine göre yapılan planın uygulanması için de beşer yıllık imar programı hazırlama zorunluluğu getirilmektedir. Şu kadar ki, birinci beş yılda tamamlanamayan işlerin ikinci ve üçüncü beş yıllık programlara terki için belediye meclislerinin gerekçeli kararının Dahiliye Vekaletince onaylanması hükme bağlanmıştır.

Kanunun 6. maddesi daha önce de sözünü ettiğimiz ifraz, tevhid ve şuyulandırma işlemlerini açıklamakta ve arsaların dağıtımı sırasında "%15'e kadar noksanı ile dağıtımı" zorunlu haller için kabul etmektedir.

2290 Sayılı Kanun planlama konusundaki teknik yol göstericiliğini yapı ölçeğinde de sürdürmektedir. Ruhsat ve eklerine ilk kez imar durumunu gösterir belge ile (1/500 ölçekli

vaziyet planı) ve yapı projesi (1/100 ölçekli inşaat planı) verme zorunluluğu getirilmiştir. Ruhsata aykırılık hali, ruhsat süresi ve fenni mesuliyet konularının da günümüz mevzuatına paralel bir biçimde 2290 Sayılı Kanunla düzenlendiğini görmekteyiz.

Kanunun üçüncü bölümünde yer alan "Yapıda riayet edilmesi gereken fenni şartlar" 23 madde halinde, hangi ısılarda harç karılamayacağı ve hangi sıcaklıklarda tuğla ve taşların ıslatılması gerektiği detayından başlayıp, soba borularına varan bir düzeyde ayrıntılandırılarak hükme bağlanmıştır.

Dördüncü fasılda yer alan "müstakil maddeler"e ilişkin bölümdeki hükümler içinde ise; günümüzde de kullanılan yapı tanımı, yıkılacak derecede tehlikeli yapılar için yıkım işlemleri, arsa sınırlarının belirlenmesi, kuyular, kanalizasyonlar, yollara levha ve binalara numara verilmesi gibi hükümlerin yanı sıra şehirdeki ağaçlar konusu da düzenlenmiştir. Oldukça ilginç olan bu maddeye göre, belediye tarafından belirlenen günlerde her evin senede bir kere bir ağaç dikmesi veya diktirmesi ve belediyelerin bunların bakımını sağlaması zorunlu kılınmıştır. Bu zorunluluk şehir nüfusunun iki misli metreküp miktara ulaşan ağaçlık alanı olan yerler için geçerli değildir.

2290 Sayılı Kanunu genel olarak özetlemek gerekirse; Kanun kentsel arsa rantının yükseltilmesi amacıyla teknik yeterliliğine güvenilmeyen "mütehassıslar" eliyle planlama ve bu planlara uygun yapıların nasıl yapılacağına ilişkin son derece ayrıntılı bir çaba göstermektedir. Bu çabanın gösterildiği yıl, anılan planların gerektirdiği altyapının yapılması için teknik olarak konuşlandırılan İller Bankası da devreye sokulmuştur. Ancak, böylesi güçlü bir misyon yüklenen belediyelere kaynak aktaracak, yükselen kentsel rantlardan pay verecek bir düzenleme yerine, tüm kentsel hizmet maliyetleri de belediyelere yüklenerek, planların uygulanması için gerekli mali kaynaklardan ve bu alanlara ilişkin kararları oluşturacak erkten yoksun bir örgüt yaratılmıştır. Bu yapı ise, belediyeleri kendisi için tanımlanan misyonu tam anlamıyla yerine getirmekten aciz kılarak, 2290 Sayılı Kanunun zımnen öngördüğü kentsel rantları yaratacak organizasyonları bile gerçekleştirmekteki yetersizliğiyle, kentlerin kendi kaderleri ile baş başa bırakılmasına neden olmuştur.

Belediyelerin yol istikamet planı yaptırma sorumluluğunu üstlenmesi ile birlikte en azından temel altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi zorunluluğu da ortaya çıkmıştı. Belediyelerin öz kaynak yetersizliği, belediyelere bu işlerde kullanılmak üzere kredi sağlayacak bir finansman kurumunu da gerekli kılmıştı. Nitekim 1933 yılında Belediyeler Bankası bu amaçla kurulmuş oldu. Ancak, zaman içinde sorunun yalnızca maddi kaynakların yetersizliğinden değil, aynı zamanda hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli teknik gücün belediyelerde olmayışından da kaynaklandığının görülmesi üzerine, belediyelerde çok az, hatta hiç teknik eleman bulunmayışına da merkezi bir çözüm arayışı 1945'e Belediyeler Bankası'nın İller Bankası adı altında yeniden organize edilmesi ile sonuçlandı. Böylece, tüm yerel yönetim birimlerine imarla ilgili kredi açmak, teknik yardımda bulunmak, bazı durumlarda hizmeti doğrudan sağlamak amacıyla oluşturulan İller Bankası aracılığıyla, mali ve teknik yardımların tek elden yürütülmesi planlanmaktaydı.

Şehirleşme ve imar konularında çalışma yapan araştırmacıların genel kabulü, 1933 yılında kabul edilen Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile Belediyeler Bankası oluşumunun planlı bir imar anlayışının gerekleri olarak gündeme getirildiği yönündedir. Oysa 1931 yılında ilan edilen "devletçilik" politikalarının büyük ölçüde bir sonucu olarak, Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile Belediyeler Bankasına ihtiyaç duyulmuştur. Yani temel amaç, planlı imar alanlarının arttırılması ve onların gerektirdiği altyapının finansmanı değil, o güne kadar bu işleri yürüten yabancı sermayeli anonim şirketlerin devletleştirilmesi ile boşalan alanların, çok karlı olmamaları nedeniyle merkezi hükümetçe doldurulmasıdır.

Ülkemiz imar mevzuatının oluşumuna ilk kez böylesi bir açılım getiriliyor olması nedeniyle konuyu bir miktar ayrıntılandırmakta yarar görüyoruz. II. Meşrutiyet döneminde başlayan şirketleşme hareketinin Cumhuriyet döneminde de devam ettiği ve 1926 yılında 865 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile dönemin şirketleri için Ticaret Sicili kurulduğu, kolektif, komandit, limited, anonim, kooperatif şirketler ayrımının getirildiği bilinmektedir. Bu Kanundaki anonim şirketlere ilişkin hükümler holdingleşmeye olanak vermeyen bir yapıda düzenlenmiş olup, pay sahiplerinin oy hakları sermaye miktarlarıyla doğrudan doğruya artmakta, kullanılabilecek oy miktarı ise on ile sınırlandırılmaktaydı. Böyle bir sınırlamaya gidilmesinde, Cumhuriyetin ilk yıllarında anonim şirketlerin kamu hizmetlerinin görülmesinde yabancı sermaye ile merkezi ve yerel yönetimlerin işbirliği yapmasının bir aracı olarak görülmesinin de etkisi olduğu söylenebilir. Nitekim, bu yasada anonim şirketlerin kuruluşu Bakanlar Kurulu'nun kararına bırakılmıştı.

Gündüz Ökçün'ün 1920-1930 yılları arasında kurulan anonim şirketler üzerinde yaptığı bir araştırmaya göre, bu dönemde 201 anonim şirket kurulmuştur. Bu şirketlerin 66'sı yabancı ortaklı olup, kurulan şirketlerin 119'u İstanbul'da, 21'i Ankara'da, 10'u İzmir'de, 6'sı Adana'da geriye kalan 45 şirket ise diğer illere dağılmış durumdadır. 1920-1930 döneminde yabancı sermayenin hakim olduğu anonim şirketler ağırlıkla, hükümet veya belediyeler tarafından verilmiş. olan imtiyazları gerçekleştirmek üzere kurulmuşlardı. Bu dönemde yabancı sermaye anonim şirketlere nazaran kurulması daha kolay olan limited şirketler aracılığıyla Türkiye'ye girmeyi yeğlemiştir. 1930'lu yıllarda devletçilik politikasının izlenmeye başlanması üzerine bazı yabancı şirketlerin satın alınması, bazı şirketlerin ekonomik bunalım nedeniyle kapanması, yeni anonim şirketler de kurulmasına karşın, toplam anonim şirket sayısında gelişme olmamıştır. Genelde yabancı sermayeli şirketlerin ihtisaslaşmış olduğu kentsel hizmetler alanındaki boşluğun doldurulması yolu ile elde edilebilecek karlar, kentsel spekülasyonun karlılığı karşısında yerli sermayenin ilgisini çekmeyince, bu boşluk 1933 yılında Belediyeler Bankası kurularak doldurulmuştur.

Bu değerlendirmeden, kentlerde planlı gelişmenin hükümetlerce hiçbir biçimde istenmediği sonucunun çıkarılması da kanımızca yanlış olacaktır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, özellikle Ankara'nın bir Başkent olarak yeniden imarı ve planlı bir biçimde inşası hükümetin, özellikle Atatürk'ün samimi bir talebi idi. Ancak, 1930'lara gelindiğinde konut sorununun çözülmesi devletin hedefleri içinde önemli bir yer tutmasına karşın en katı devletçilik yıllarında dahi konut yapımının özel sektöre teşviklerle bırakılmasının altında, milli burjuvazinin kentsel toprak rantı üzerinde yükselerek sanayi burjuvazisine dönüşmesi özlemleri kadar, bizzat meclis üyelerinin de bu yolla zenginleşmesi, samimi bir planlama talebinin önüne geçmekteydi. Tüm belediyelerin yapıyı temel alan imar planlarına kavuşması fikri bir anlamda, spekülasyona konu arsaların önceden bilinmesi işlevinin farklı belediyelerde de işletilmesine olanak sağlayan bir yapıyı beraberinde getirmekteydi. Bu arsaların değerini artıran temel altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını ise anonim şirketlerin karlılık hesapları dışında hareket eden belediyelere görev olarak verip, finansman için de Belediyeler Bankası'nı devreye sokmak, kısa dönemde bir çözüm olarak görülmüştür. Nitekim 1931 yılında kurulan 5. İnönü hükümet programında "iktisadi ve mali hayati ciddi sarsıntılara maruz bırakmadan yeni imar programlarına geçilebileceği" sinyali ile 1933 yılı düzenlemeleri paralellik arz etmektedir.

Konut yapımının özel sektör eli ile gerçekleştirilmesini teşvik amacıyla geliştirilen Emlak Vergisi muafiyeti ve yapı malzemelerinin ithalatında vergi muafiyetleri, ülkedeki geleneksel yapı malzemesi endüstrisinin büyük ölçüdeki üretimi gerçekleştirmeye yetmemesi nedeniyle, ithalata bağımlı oluşunun da altını çizmektedir. Bu dönemde üretilen "ucuz konut" projeleri proje safhasında kalırken, Ankara'da apartman yapımı hızla artmaktaydı. Yüksek gelir gruplarına ait olan bu yeni konutlardaki hızlı gelişmeye karşın, dar gelirliler için etkili bir uygulama gerçekleştirilmemekteydi. Dar gelirliler için konut arayışı sonuçta, 1935'te

Ankara'da Bahçelievler Yapı Kooperatifinin kuruluşu ile yapı kooperatifçiliği dönemini de başlatmış oldu.

II. Dünya savaşının başlaması ile Türkiye savaş dışı kalmış olmasına rağmen ağır bir ekonomik bunalıma ve durgunluk dönemine girmiş oldu. Konut inşaatları da durdu. Bu arada savaş öncesi başlayan konut kooperatifleri hareketi de giderek önem kazandı. Kurulmuş kooperatiflerin inşaata başlaması, başlayanların ise tamamlanması konularında karşılaşılan engellerin aşılması amacıyla Türk Yüksek Mimarlar Birliği, Mühendisler Birliği ve Türk Hukuk Kurumu temsilcilerinden oluşan ve Prof. Erneast Reuter'in de katıldığı bir komisyon, konut üretimindeki dar boğazın aşılması ve konut kooperatiflerinin teşviki için öncelikli önlemleri belirlemişse de yapılan çalışma mevzuata yansımamıştır.

1935 yılında CHP Meclis grubu komisyonu raporunda, Hükümetin Saracoğlu Mahallesi olarak adlandırılan, Milli Savunma Bakanlığı yanındaki 83.000 metrekarelik Hazine arazisi üzerine 450 konutu devlet eli ile yapmayı planlarıdığı ancak, gerçek çözümün özel girişimciler eli ile geliştirilebileceğini belirtmektedir. Raporda; "şahıslar tarafından yaptırılacak mensek-bina inşası, hükümet merkezi olmasıyla mütenasip bir şekilde Ankara'nın imarını ve nüfusunun mesken ihtiyacının teminini sadece devletten beklemek tek başına esaslı (uzun süreli) bir tedbir olamaz. Burada sırf irat ve şahsi ev temini gayesiyle, şahıslar tarafından yaptırılacak hususi inşaata da yer ayırmak ve bunu arttıracak çarelere de başvurmak icap eder. Hatta normal şartlar altında en esaslı tedbir de budur ve en büyük fayda hususi inşaatın çoğalmasından beklenebilir" görüşü yer almaktadır (Yavuz, 1980, s. 20).

Saracoğlu Mahallesinin inşası 1935'te hükümet gündemine gelmiş olmakla birlikte, 1944 yılında çıkarılan "Memur Konutları Kanunu" ile 1944 yılında başlanıp, öngörülen 434 konut ancak 1947 yılında tamamlanabilmiştir.

2.7. DÜNYA SAVAŞI SONRASI SİYASAL VE TOPLUMSAL YAŞAMDAKİ DEĞİŞİM

1930 ekonomik krizi liberal devlet anlayışının temel taşlarından biri olan "hukuk devleti", yani bireylerin birbirleri ile eşit olduğu kabulü ile tarafsız hukuk ilişkilerine sahip olmanın yanı sıra, bireyi devlete karşı koruma ilkesine uygun davranışın da iflası niteliğindedir. 1930 krizi, liberal hukuk devleti ilkesinin, bireylerin sanıldığının aksine eşit olmadığı, ekonomik güçlerinin eşitsizliği nedeniyle bireyler karşısındaki devletin tarafsız tutumunun toplumda var olan eşitsizliklerin daha da derinleştirmesine yol açtığı toplumsal çalkantıları arttırıcı ve siyasal statükonun korunmasını zorlaştırıcı yönü ile yeniden değerlendirilmesine neden olmuştur. 1930 bunalımı, klasik iktisat teorilerinin, devletin ekonomik hayata müdahalesine gerek kalmadan piyasa mekanizmasının kendi araçları ile kendi dengesini bularak tam istihdamın sağlanacağı yönündeki öngörülerinin iflasının yanı sıra, önemli olanın yalnızca kitlesel üretim değil, üretilen malların satılabileceği bir kitlenin de var olması halinde üretimin anlamlılığını vurgulamıştır. Bu noktada, "iktisaden zayıf tarafın devletçe korunması" biçiminde özetlenebilecek "sosyal devlet ilkesi" uyarınca ekonomik hayata devlet müdahalesi, John Maynard Keynes'in önermelerine uygun bir biçimde gündeme geldi. Ücretin piyasa koşulları içinde serbestçe belirlenmesi uygulaması asgari ücret tespiti ile yer değiştirirken, ekonomik güçlükler içindeki büyük bir kitleyi oluşturan işçilerin yalnızca, üretimde değil, tüketim alanlarında da varlıklarını sürdürebilmeleri için yaşam kalitelerinin arttırılması çalışmaları başlatılmış oldu. Geniş halk kitlelerinin yaşam kalitelerinin arttırılması hedefinin, işsizlerin kitlesel olarak istihdamını sağlayacak bayındırlık işlerinin yaygınlaştırılması tercihi ile birleştirilmesi ise yeni bir sosyal politika aracını gündeme getirmiş oldu: Planlama.

Sosyal ve ekonomik boyutu olan fiziki planlama, geniş halk kitlelerinin yaşam kalitesinin arttırılmasında etkin bir silah olarak gelişirken, öteden beri varlığını sürdüren kentsel tasarım çalışmalarını kendi alt başlığı haline getirerek bütüncül bir yaklaşımın ortaya konulması ve genelden özele yönelen sorun ve çözüm analizlerine dayandırılması yönü ile de disiplinler arası bir nitelik kazanmış oldu.

II. Dünya Savaşı öncesinde özellikle kıta avrupasında görülen planlı yaklaşımlarla sosyal taraflar arasında yeni dengelerin oluşturulması deneyimi, II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan irili ufaklı pek çok ülkenin sisteme entegrasyonu açısından da yeni ve önemli bir açılım olarak benimsenmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında, etkisizliği savaşı önleyememekle tescillenmiş Milletler Cemiyeti lağvedilerek, yerine yalnızca uluslararası anlaşmazlıklarla değil, uluslararası barışın sağlanması için sosyal ve ekonomik tedbirleri de almaya muktedir yeni bir örgütlenmeye gidilerek Birleşmiş Milletler Örgütü 1945 yılında kuruldu. Örgüt, liberalizmin hukuk devleti ilkesinde ulaşılmış yeni sentezi olan "sosyal devlet" ilkesini esas alan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da kabul ederek, Beyanname üye ülkelerin imzasına açıldı.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi liberalizmin birey tanımının geliştirilerek, bireylerin birbirleri ve devlet karşısındaki eşitliklerinin ötesine geçenek, "İnsanların insanca yaşayabilme haklarının" varlığını tescillemesi; çalışma, barınma, beslenme ve kendini geliştirme gibi yeni hakları düzenlerken, aynı zamanda devletlere bu hakların gerçekleştirilmesi görevini de vermiştir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal devlet ilkesinin uluslararası ifadesinin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile somutlaştırıldığı görülmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası, konumuz açısından önemle altının çizilmesi gereken bir diğer gelişme ise, Savaş sonrası oluşan yeni devletlerin mevcut ilişkiler sistemine entegrasyonu amacıyla geliştirilmiş olan "Kalkınma İktisadi Doktrini" olmaktadır. Bu yeni iktisadi yaklaşım, ulus devletlerin kalkınma hamlesi içine girebilmeleri amacıyla, ulusal sermaye birikiminin oluşmasına ve bu birikimin ulusal sanayileri oluşturması yoluyla kalkınmaya hız verecek iktisadi tedbirleri alabilmeleri için, ulusal sermaye birikimini uluslararası rekabet koşulları karşısında koruyan içsel gelişmeyi sağlamaya yönelik her türlü tedbirin ulus devletlerce alınmasının desteklenmesiydi. Topyekün kalkınma olarak da adlandırılan, ulusal sermaye birikiminin oluşarak yatırıma dönüştürülmesi amacıyla, ulusal sermayeyi uluslararası rekabet koşulları karşısında korumayı amaçlayan gümrük duvarları ve benzeri dışa dönük ulusal önlemler kadar, ulusun mevcut kıt kaynaklarının da kullanımının planlarıması temel önermeler arasındaydı. Bu ise, ulusal sınırlar içinde bütüncül fiziki planlarla bütünleşen makro kararlar bütününün varlığı ile mümkün görülmekteydi ki bu kavram, milli ve bölgesel planlama anlayışını da beraberinde getirerek, kalkınma arayışı içindeki uluslarda yaygınlaşmasına neden oldu.

II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası arenada alınan, yukarıda ana başlıklar halinde açıklamaya çalıştığımız kararlar ve gelişmelerin uzantısı bir başka gelişmenin daha konumuz açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Savaş sonrası yaşanan işsizlik, yoksulluk ve kargaşa Batı Avrupalı seçmenleri de etkilemişti. 1930 bunalımından etkilenmeyen tek ekonomik bütünlük olması nedeniyle, mevcut siyasal rejime alternatif olarak dikkati çekmekte olan Sovyetler Birliği ve ideolojisinin kitleleri Avrupa'da da gücü giderek artan komünist partilere çekme ihtimali karşısında ABD, Dışişleri Bakanı George C. Marshall tarafından Avrupa Kalkınma Planı hazırlanarak, 5 Haziran 1947 de kamuoyuna tanıtıldı. Marshall Planı olarak tanınan plan, 16 Avrupa ülkesinin temsilcilerinin katıldığı toplantıda tanıtıldıktan sonra, 1948'de ABD parlamentosunca onaylanarak yürürlüğe girdi. Başlangıçta dört yıllık ve bütün Avrupa ülkelerini kapsayacak nitelikte öngörülen plana Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkeleri katılmayı reddetti.

Konferans sırasında Türkiye, 615 milyon ABD doları tutarında dış yardım talebinde bulunduysa da, bu talep, Türkiye'nin savaştan zarar görmediği gerekçesiyle reddedildi. Bunun üzerine Türkiye, doğrudan ABD Hükümetine başvurdu. ABD ile Türkiye arasında 4 Temmuz 1948'de imzalanan ikili anlaşma ile Türkiye, 1948-1952 yılları arasında toplam 351 milyon 700 bin ABD doları tutarında dış yardımdan yararlandı. Marshall planı Avrupa ülkelerinde sanayi ve tarımın yeniden canlandırılması amaçlı hibe ve kredilerden oluşuyordu. Türkiye'nin Marshall Planı içindeki yeri tarımsal kalkınma amaçlı olduğundan tarımda entansif tarım tekniklerinin geliştirilmesi amacıyla, sulama ve tarımda mekanizasyon yolu ile tarımsal verimliliğin artırılması öngörülüyordu. Geleneksel tarım teknikleri içinde istihdam edilmekte olan pek çok tarım işçisinin tarımda mekanizasyon ve entansif tarım teknikleri nedeniyle açık işsiz konumuna gelmesi ile yoksullaşması sonucu, kırsal alanlardan kentsel alanlara doğru, o güne kadar yaşanmamış hız ve ölçüde bir göçün başlamasına da neden oldu.

2.8. KIRDAN KENTE GÖÇ VE GECEKONDULAŞMA

II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası arenada yaşanan gelişmelerin etkisi ile 1946'da ilk kez çok partili seçimleri şaibeli bir biçimde olsa da gerçekleştirildi. Türkiye'ye 1948'de imzalanan ikili anlaşma gereğince gelmeye başlayan Marshall yardımı, kırsal alanlarda köklü değişikliklere neden olurken, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin etkilerini ise genelde etkilerini kentsel alanlarda göstermeye başlamıştı. Kentlerde demokrasi, sendikal haklar vb. istemlerle yükselmeye başlayan "sosyal devlet" ilkesinin yaşama geçirilmesi talepleri, kırsal alanda yaşanan güçlü değişim nedeniyle, kırsal alandan kentlere yönelik göç hareketi ile de baş etmek zorundaydı.

Kırdan kente göçün temel gerekçelerine bakılacak olursa;

- Tarımda mekanizasyon, tarım sektöründe geleneksel tarım teknikleri ile istihdamı mümkün olan emeğin marjinal verimliliğini ortadan kardırarak açık işsiz konumuna düşmesine neden olmuştur.

- Entansif tarım tekniklerinin gelişmesinin yan etkisi, gene tarımsal emek üzerinde işsizleşme olmuştur.

- Toprak mülkiyetinde kutuplaşma nedeniyle topraksız kalanlar işsizleşmişlerdir.

Literatürde genel olarak kırın iticiliği-kentin çekiciliği ikili yapısı ile birlikte tanımlanan ve kırsal alandan kentlere doğru göçü, kentin sanayileşme düzeyi nedeniyle oluşan işgücü talebi ile birlikte değerlendiren teorilere göre, bu göçün emeğin kentsel alanlarda elde ettiği faydanın, kırsal alanda terk ettiği faydanın altına düşeceği, kentsel işgücü talebinin ve dolayısıyla elde edilen işgücü getirisinin doyduğu noktada dengeleneceği savı, liberal iktisadi görüşün bir uzantısı olarak kabul görmektedir. Dualist görüş olarak da bilinen bu görüşün aksine, ülkemiz kentlerinde "çekici"lik kaynağı istihdam alanları oluşmaksızın ortaya çıkan göç, dönemin düşünürlerinin bazılarınca "çarpık kentleşme" olarak adlandırılırken, "bağımlı kentleşme" teorisyenleri ise, kır ile kent arasında yaşanmakta olan göçün arz-talep dengeleri dışında oluşan bir olgu olduğuna dikkat çekerek. Anılan göçün ulusal düzeydeki bağımlılık ilişkilerinin ürünü olduğu ve bu ilişki sonlanmadıkça kırsal alandan göçün de sonlanamayacağı savını savunmaktaydılar.

Türkiye'de kırdan kent'e göçün kentlerdeki somut sonucu gecekondulaşma adı verilen yeni bir barınma yöntemi olmuştur. Gecekondu konusunda yapılmış araştırma ve çalışmalar bu alanların fiziksel olarak başkalarına ait arsa ve araziler üzerine adından da anlaşılacağı gibi çok kısa bir süre içinde ve yetersiz koşullara sahip barınakların yapımı ile oluşan barınma alanları olduğunda birleşirken, gecekondulular hakkında ise sosyolojik olarak korunmaya muhtaç ancak, aktif ve yenilikçi, siyasal anlamda radikal sol eğilimlere zaman içinde erişmeye muktedir, kentlileşme ve kentle bütünleşme talebine sahip, kentin göreli refah ortamının sunduğu nimetlerden yararlanamasa bile bunların varlığından mutlu ve gelecek konusunda umutlu insan tabloları çizilmekteydi.

Marksist plancıların Latin Amerika örnekleri üzerinde yapmış oldukları çalışmalarla ve özellikle Manuel Castells ve Andrea Gunder Frank'in çözümlemeleri ile Türkiye'deki gecekondulaşma arasında doğrudan bir ilişki kurulması ise, gecekondu alanlarına yönelik polisiye tedbirlerle dışlayıcı tutumlara karşı özellikle sol çevrelerin gecekondulara yaklaşımını değiştirdi.

Kırdan kente kitlesel göç ve bu göçün kentlerdeki somutlaşması olan gecekondulaşma sürecinin başlangıcında, masum bir barınma ihtiyacının giderilmesi amacıyla bireylerin kendiliklerinden geliştirdikleri bir çözüm olarak kentlerin görece kontrolden uzak noktalarında gecekonduların zaman içinde yoğunlaşmaları gerçekleşti. Başlangıçta polisiye tedbirler ve yıkım ile başa çıkılabilecek gibi görünen çözümün, çözüm olmadığı, gecekondusu yıkılanların süratle bir yenisini yaparak kentte kalmakta oldukları görüldü. Bunun üzerine ilk kez, 1948'de gecekondu alanlarının tasfiyesini öngören kanun çıkarıldı. 1948 de çıkarılan kanun, Türkiye'nin katılmamış olsa da ekonomik anlamda diyetini ödediği savaş koşulları nedeniyle kırsal alanda çok daha güçlü bir biçimde yaşanan genel yoksullaşma baskısıyla, kırsal alandan kopmak zorunda kalan gecekonduculara yönelikti ve özünde, gecekondu yapımının kanun gücü ile engellenebilir bir olgu olduğu kabulüne dayanmaktaydı.

Savaş koşulları nedeniyle zaten yoksullaşmış alanlara Marshall planı çerçevesinde entansif tarım teknikleri ve bu tekniği perçinleyen makinelerin girişi, ikinci ve çok daha güçlü bir göç dalgasının kentlere doğru yönelmesine neden oldu. 1948'deki gecekondu kanununu sırasında ortaya çıkaran göç olgusu genelde kademeli, yani önce en yakın kentsel merkeze, daha sonra üç büyük kente doğru ve nispeten daha yavaş gerçekleşirken, tarımda yaşanan reform, göçerlerin ara kademeleri atlayarak doğrudan büyük kentlere yönelik göçünü hızlandırdı. 1950'lerden itibaren yaşanan göç dalgası daha önceki ivmenin çok daha üstünde ve çok daha kitlesel bir akıma dönüşünce, 1953 yılında, ikinci bir gecekondu kanununa ihtiyaç duyuldu. Zaten son derece yetersiz olan kentsel altyapının ve kentlileşmeyi öğrenme aşamasında olan kentsel nüfusun göçerlere tepkisi, bir yandan, büyük kentlere giriş için vize benzeri uygulamaların tartışılmasını başlatırken, 1953'teki gecekondu kanunu ile gecekonduların tasfiyesi yeniden karar altına alınmış oldu. 1953'ten 1966'ya kadar geçen dönem bir anlamda, özel mülkiyete konu arsalar üzerindeki gecekonduların yıkımını ve önceden altyapısı hazırlanmış alanlara gecekondu benzeri yapıların yapımının sağlanmasını gecekondulaşmanın çözümü olarak gören dönem olarak değerlendirilebilir.

2.9. DOĞAL AFET KAVRAMININ MEVZUATIMIZA GİRİŞİ

26 Aralık 1939'da yaşanan ve 33.000 kişinin ölümüne neden olan Erzincan depremi Cumhuriyet hükümetlerini ilk kez ciddi olarak doğal afetler konusunda tedbirler geliştirilmesi konusuna yöneltmiştir. Bu amaçla, 17 Ocak 1940'ta 3773 sayılı "Erzincan'da ve Erzincan Depreminde Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun" hazırlandı. Bu Kanunla, Erzincan depreminde oturulamaz hale gelen binaların devletçe yapımı ve zarar gören bina sahiplerine bina onarımları için para yardımında bulunulması karara bağlanarak, yaraların sarılması amaçlanıyordu. Bu kanunun yalnızca yıkım gören binaları içeriyor olması, dönemin hükümetinin yöre halkına yönelik bir dizi kanunun daha çıkarmaya zorlayarak, vergi borçlarının affı, memur ve çalışanlara 3 maaş tutarı avans, kendi konutlarını yapacaklara ücretsiz arsa temini ve Erzincan Belediyesi'ne kamulaştırma yetkisi veren yeni kanunlar gene aynı yıl içinde hükme bağlandı. Tüm bu kanunlar yaraların sarılmasını amaçlıyordu.

1941, 1942 ve 1943 yıllarında ülkenin pek çok yerinde ard arda yaşanan ve büyük zararlara yol açan sel felaketleri sonucu, 4 Ocak 1943 tarihinde 4373 sayılı "Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu" kabul edildi. Bu kanun Cumhuriyet tarihinde ilk kez yara sarma yerine, farklı bir tutumu sergiliyordu; afet olmadan önce afet riskini azaltınaya yönelik önlemler.

14 Ocak 1943'te çıkarılan 4373 sayılı kanun ile dere yataklarına bina yapılmaması, akarsulara ve göllere yapı yaklaşma sınırı, sel öncesi afetin oluşmasını önlemek amacıyla alınması gerekli tedbirler günün bilgi birikimi ve teknolojisinin elverdiği ayrıntı ile bu kanunla ele alınmış ve sel yataklarının belirlenmesi görevi ilgili idarelere verilerek bu alanlarda yapı yasağı getirilmiş ve ayrıca, bir felaketin oluşması halinde yapılacak çalışmalar belirlenmiştir.

1941'de başlayan sel felaketleri dizisinin yanı sıra, 1939-1944 yılları arasında üst üste yaşanan depremlerde ölü sayısı 75.000 kişiye, yaralılar ise 200.000 kişiye ulaşmış, yaklaşık 300.000 yapı kullanılamaz hale gelmişti. 1944'te ulaşılan tablo nedeniyle, Erzincan depreminde ilk akla gelen çözümde olduğu gibi yara sarmaya yönelik tedbirlerin, yani yıkılanların yerine yenisinin yapılmasının çözüm olmadığı gerçeğini de tüm çıplaklığı ile ortaya sermiştir. Deprem olduktan sonra yara sarmak yerine, deprem zararlarının önceden alınacak tedbirlerle azaltılması ilkesi benimsenerek 18 Temmuz 1944 yılında 4623 sayılı "Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

4623 sayılı kanun ana hatlarıyla; ülkenin deprem riski taşıyan bölgelerinin tespiti ve bu bölgelerde yapılacak yapılar için getirilmesi gereken ek önlemler ve özel kuralların belirlenerek yönetmelik haline getirilmesi ve uygulamasının zorunlu kılınmasının yanı sıra, her il ve ilçede acil yardım ve kurtarma ekiplerinin kurulmasını, belediyelerin yeni yerleşmeye açılacak alanlarında önceden jeolojik etütlerini yaptırmaları zorunluluğunun getirilmesi gibi konular hükme bağlanmıştır.

2.10. 1940 SONRASI KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ VE KENTSEL TOPRAK RANTLARINDA ARTIŞ

Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara'nın Başkent ilan edilmesi ile birlikte Ankara özelinde yaşanan kentsel toprak rantı artışından önceki bölümlerde söz edilmişti. Kentsel spekülasyon olanağının Ankara ile sınırlı kalışı, Payitaht olarak Cumhuriyetin ilanına kadar kentsel rantların yoğun artış gösterdiği İstanbul ile, Mübeccel Kıray'ın deyişiyle "emperyalizmin giriş kapısı olan İzmir"i büyük ölçüde küstürmüştü. II. Dünya Savaşının başlamasıyla, savaşa fiilen taraf olmayan ülkede savaşın yarattığı etkileri en aza indirgemeyi hedefleyen hükümet, 26 Ocak 1940 tarihinde Milli Koruma Kanununu kabul etti. Milli Koruma Kanunu Namık Özcan'a göre, ne savaşın yükünün toplumsal sınıf ve tabakalar arasında adil biçimde paylaşılmasını sağlayabilmiş, ne de fiyat artışı ve karaborsayı önleyebilmiştir. "Milli Koruma Kanunu'nun savaş dönemindeki uygulamasının en önemli sonucu, gerek devlet, gerekse özel kesim işletmelerinde sömürü oranının yükseltilmesini sağlayarak, sermaye birikimi açısından önemli olanaklar yaratmış olmasıdır." biçiminde değerlendirmektedir (N. Özcan, 1981, s. 46). Konumuz açısından Milli Koruma Kanunu çerçevesinde 1942 yılında çıkarılmış olan Varlık Vergisi öne çıkmaktadır. Faik Ökte'nin "Varlık Vergisi Faciası" adlı çalışmasında ayrıntıları ile tartışılan bir defaya mahsus dolaysız vergi olarak konulan Varlık Vergisi özünde, gayrimüslim azınlıkların tasfiyesi amacını taşıyordu. Bu yasal düzenleme ile menkul sermayenin yanı sıra, gayrimenkul sermayenin de "müstakbel milli burjuvaziye" aktarılması sağlanmış oldu. Böylece, İstanbul ve İzmir'in şehirleşmiş ve özel mülkiyete Osmanlılardan bu yana konu kentsel rantı yüksek bölgeleri de bir bakıma "millileştirilmiş" oldu.

Bu gelişmenin yanı sıra, savaş koşulları nedeniyle daha da yoksullaşan tarım kesimi çalışanlarının kentlere yönelik göçü, Ankara'nın dışında İstanbul ve İzmir'de kentsel topraklara olan talebin artarak kentsel rantların yükselmesine neden olurken, kırsal bölgelerde de yoksullaşan köylülerden topraklanı alarak zaten feodalizmin tasfiyesinin sağlanamadığı, bu nedenle büyük toprak sahipliğinin yaygın olduğu tarım kesiminde toprak mülkiyetinin kutuplaşması yaşanıyordu.

Marshall planının 1949'dan itibaren etkilerini kırsal kesimler üzerinde göstermesi ile birlikte kırdan kente doğru hızlanan göçte, görece varlıklıların "Yol istikamet Planları"nı izleyerek yapmış olduğu toprak spekülasyonları, ülkenin hemen her il merkezindeki belediyelerde semeresini vermeye başlamıştı. Ülke genelinde görece yavaş gelişen toprak rantı Ankara, İstanbul ve İzmir'de çok daha hızlı bir seyir izlemeye başladı. 1945'lerden itibaren kentsel arsa spekülasyonu Ankara'nın dışında İzmir ve İstanbul'da da önemli bir getiri kaynağına dönüşmüştü. 1945'te İller Bankası adı altında yeniden örgütlenen Belediyeler Bankası'nın teknik yardımı ile merkez ilçe belediyeleri için yapımı zorunlu olan yol istikamet planları çalışmaları hızlanırken, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere, ucuz belediye konutları yapmak ve belediye adına inşaat yaparak kiraya vermek görevi ise, gelirleri elverişli belediyelere zorunlu olmayan bir görev olarak vermişti. Belediyeler yasasında yer alan "zorunlu görevler yerine getirilip tamamlanmadıkça, isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konulamaz" hükmü, hiçbir belediyenin ucuz konut üretmek için ödenek alamamasıyla sonuçlanmıştır.

Belediye eli ile ucuz konut üretme anlamındaki ilk girişim Ankara için özel olarak 1948 yılı ortalarında çıkarılan 5218 sayılı Yasaya dayanmaktadır. 5218 sayılı Yasanın birinci maddesi ile Ankara Belediyesi'ne "Mülkiyetinde bulunan veya bu kanun gereğince mülkiyetine geçecek olan arsalar ve arazinin mesken yapmak isteyenlere 2290 sayılı kanun hükümlerine tabi olmaksızın tahsis ve bina yapıldıktan sonra temlik etmek" yetkisi verilmektedir. Kanun ayrıca, Hazine mülkiyetindeki bu tür arsaların bedelsiz olarak Hazine'nin hususi mallar niteliğindeki arsaları ile Vakıflar dışında özel ve katma bütçelere ait

arsaların ise vergi değeri üzerinden ve bedeli on yıl içinde faizsiz olarak eşit taksitlerle ödenmek üzere Ankara Belediyesi adına devir ve tescilini öngörülmekteydi.

Bu Kanun ile ucuz konut yapımı öngörülerek, bu konutlardan yararlanacakların en az bir yıldır belediye sınırları içinde oturan, kendisinin eşinin veya reşit olmayan çocuklarının Ankara'da konutu, konut yapmaya elverişli bir arsası ya da bir konutta payı bulunmaması ya da, bu paydan başka gelir sahibi olmaması koşulu getirilmiştir. Başvuru sahiplerine getirilen bu koşullara ek olarak, Ankara Belediye Meclisinin de başvurulara öncelik sırası verirken göstermesi gereken kıstaslar Kanunla; çocuğu fazla olanlar, Ankara'da yerleşme tarihi eski olanlar, Ankara'da sürekli işe sahip olanlar, mali durumu bu yasadan yararlanmayı öncelikle gerektirenler olarak hükme bağlanmıştı.

Ankara'da Yenimahalle'de 5218 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilen bu girişimin başarısının bir diğer nedeni ise sosyal konut niteliğindeki bu konutların arsa tahsisi dışında yapı yapmayı zorlayıcı hükümleri olmaktadır. Yasanın dördüncü maddesi hükmüne göre, arsa verilmesi uygun görülenler, bu arsaların tahsis ve tesliminden başlayarak bir yıl içinde belediyenin göstereceği tipte bir konutu yapmak zorundaydılar. Ucuz arsa, yapı yapmaya zorlama ve uygun koşullarda krediler yolu ile Yenimahalle 3-4 yıl gibi kısa bir sure içinde Ankara'da bir uydu kent olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal devlet ilkelerine uygun olarak ilk yapılan sosyal konut uygulaması olan Yenimahalle örneğinin benzerleri ancak 1970'lerden sonra İzmit ve yine Ankara'daki Batıkent girişimleri ile tekrarlanabildi.

1950'lerden itibaren kentlere doğru yaşanan göçün aşırı baskısı ve genel yoksullaşma ile birlikte artmaya başlayan gecekonduların tasfiyesine ilişkin 1948'deki Kanunun basansızlığı, belediye sınırları içindeki bu istenmeyen görüntünün engellenebilmesi sorununu da gündeme getirmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini de onaylamış olan hükümet, göçerlerin ucuz konutlarda iskanını sağlamak amacıyla 1950 yılında 1580 Sayılı Kanunda değişiklik yapan 5656 Sayılı Yasa ile gerekli gördükleri takdirde belediye konutları yapmak ve bu konutları beldelerinde oturanlara kiraya vermek ya da satmak işlerini belediyelerin asli görevleri içine alabilecekleri hükmünü getirmiştir. 5656 sayılı yasa aynı zamanda, belediyelere kentlerin gelişme alanlarında arazi satın almak, bu bölgeleri yeni plana göre düzenlemek, yeniden inşaat yapmak ve isteyenlere satarak haksiz kazancı engellemek yetkisini de vermekteydi.

5656 Sayılı Kanun kentsel arsa spekülasyonları ile oluşan "haksız kazanca" ilk ve son kez dikkati çeken bir hukuki düzenleme olarak değerlendirilmelidir. Belediyelerin müstakbel gelişme alanlarını önceden belirleyerek, spekülasyonu engelleme görevleri bu kanuna göre "belediyelere gerekli görülen hallerde" ve "Belediye meclislerinin bu görevi belediyenin asli görevi olarak kabul etmesi kaydıyla" mümkündü. Belediye meclislerinin kentin eşrafından olduğu ve bizzat spekülasyondan beslenenlerce oluşturulduğu genel gerçeği, bu yasanın da kadük kalmasını sağlamıştır. Kentin gelişme yönünde belediyelerin arsa alma ve belediye konutları inşası örneğine çalışmamız kapsamında rastlanamamıştır. 5656 Sayılı Yasa, sosyal devlet anlayışına uygun bir adım olmakla birlikte, anılan Kanun uygulamaya yansımadığından fiilen "kadük" kalmış bir kanun olarak anılabilir.

Ankara, imar mevzuatı açısından tüm ülkeye öncülük etmiştir. Bir yasal düzenleme önce Ankara kenti için çıkarılıp, daha sonra tüm ülkeye genellenmiştir. Hatta Ankara'nın imar işlerini yürütmekle görevli örgüt olan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü 1933'te çıkarılan 2290 sayılı yasa ile tüm belediyelerin yaptırmakla yükümlü oldukları imar planlarını (yol istikamet planları) onama yetkisini 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşuna kadar geçen dönemde elinde tutmuştur.

Ankara'nın öncülüğü yalnızca mevzuat ve örgütlenme açısından olmamış, ilk imar yolsuzlukları ve spekülasyonlar da Ankara'dan başlayarak, onama yetkisinin merkezileştiği Ankara'dan diğer belediyelere adeta ihraç edilmiştir. Arsa spekülatörlerine daha 1925 yılında teslim olan Ankara'da 4 milyon metrekareye yakın toprağın kamulaştırılması sırasında 1925'te çıkarılan 583 sayılı yasa ile 1915'teki vergi değerinin 15 katı üzerinden kamulaştırma bedeli ödenmesi uygulaması ülkeye yaygınlaştırılmıştır. Ankara'nın imar konularındaki genel önderliği gözetildiğinde, 1933 yılında getirilen belediyelerin plan yapma zorunluluğu sonrası planların sınırları içine alınan bölgelerin hemen tüm yurtta yaklaşık 15 katlık bir değer artışı ile karşılaştığı genel kabulünü yapmak kanımızca yanlış olmayacaktır.

2290 sayılı kanun uyarınca belediye sınırları içinde imarlı alanların oluşması için yapılan yol istikamet planları, beraberinde bu alanlarda parselasyon planlarının da yapılmasını zorunluluk haline getirmekteydi. Uygulamada, günümüzde de halen devam etmekte olan eğilimden de anlaşılacağı gibi, parselasyon planları yol istikamet planı ile belirlenmiş ana arterler boyunca kısmen yapılmış, ana arterler etrafında ise, parselasyon planları yapılmaksızın hisseli satışlarla bina yapımına geçilmesi tercih edilmiştir. Bu açıdan kent toprakları değerlendirildiğinde, hisseli satışların yasaklandığı 1985'deki yeni düzenlemeye kadar geçen süre içinde, mülkiyet sınırları belirlenmiş ve imar parseline dönüşmüş arsalarla, imarlı alan içinde kalan, yol ve benzeri hizmetler için gerekli alanların terkini yapılmadan hisseli satış yoluyla inşaata açılan yerlerin farklı mülkiyet konumları, bunlar arasında rant farklılığı yaratıcı bir unsur olarak değerlendirilmemektedir. Buna karşılık, kentsel rantın temel değişkeni, kent merkezine yakınlık vb. arsanın konumu kadar, anılan toprak parçasının imar planı sınırları içinde ya da dışında kalmasına bağlı olarak değişmektedir.

Üçüncü Bölüm
1956-1982 DÖNEMİ

3.1. 1950 SONRASI SİYASAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞİM

1946 yılında uluslararası konjonktürdeki genel değişime ayak uydurmak üzere yapılan, ancak değişime açık oy gizli sayım kadar uyum gösterebilen ilk çok partili seçimleri, 1950'de DP iktidarı ile sonlanan seçimler izledi. 1950'lerde başlayan dönem Türkiye'de kırdan kente göçün kitleselleştiği, savaşa doğrudan katılmasa da ekonomik olarak bedelin ödendiği, milli burjuvazinin yaratılması yolunda bir engel olarak görülen gayrimüslim sermayenin büyük ölçüde bertaraf edildiği ve DP iktidarının görünüşte temel dayanağı olan, asker-sivil bürokrasi dışındaki kesimlerle iktidarın kucaklaştığı bir dönem olmuştur. Kentsel alanlarda yükselen talep doğrultusunda DP, seçim meydanlarında sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının verilmesini seçim vaatleri arasında kentli çalışanlara sunarken, küçük Amerika'yı ülkede "her mahallede bir milyoner" yaratarak gerçekleştirmeyi de vaatleri arasına alıyordu. Seçim sonrası sendikal haklar gibi uluslararası kabul gören vaatler çabuk unutulduysa da DP, 1956 seçimlerinden daha da güçlenerek çıktı.

DP iktidarı uluslararası siyasal arenadaki tercihini 1949 yılında oluşturulan Doğu Bloğu ülkelerine karşı ortak savunma ittifakı olan NATO'ya 1952 yılında kurucu üye sıfatıyla katılmakla göstermiştir. Kuzey Atlantik İttifakına (NATO) katılma başvurusunu 1949 yılında yapan ancak kabul edilmeyen Türkiye, 1950'de Kore Savaşına NATO'ya dahil olmaksızın asker göndermesinin ardından 1951 yılında yapılan ön anlaşma sonrası 1952'de Türkiye'nin NATO tarafından onaylanarak geçerlilik kazandı. ABD ile Türkiye arasında Marshall yardımı çerçevesinde başlayan ve savunma alanında NATO ile perçinlenen ikili ilişkilerin ekonomik alanda da geliştirilmesi en önemli beklentiler arasında yer almaktaydı.

1950'li yılların bir önemli özelliği de ekonomik dış yardımlarla birlikte ülkeye gelen yabancı uzmanların konut alanında da ortaya çıkmasıdır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yabancı mimar ve şehircilerden yararlanılmışsa da, bu iki dönem arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Artık, Türkiye'de ilk yıllarda olduğu gibi teknik eleman sıkıntısı çekilmemektedir. Ayrıca, bu kez yabancı uzmanlara ülkenin konut politikası gibi ulusal bir soruna çözüm bulunması için de başvurulmaktadır.

Konut sorununa çözüm bulmak üzere ülkeye ilk olarak 1951 yılında Skidmore, Owings ve Merill Şirketinin uzmanları gelerek, imar ve mesken konuları hakkında bir rapor hazırlamışlardı. Daha sonra Charles Abrams, Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı Prodüktivite uzmanları Donald Manson, Bernard Wagner, EEC Konut Komitesi Misyonu, Frederic Barh, Chailloux-Dantel, E.H.B. Wedler 1960 yılına kadar geçen dönemde bazen Birleşmiş Milletler adına, bazen Türk hükümetinin davetlisi sıfatıyla ülkeye gelmişler ve konut ve imar sorunlarını içeren raporlar sunmuşlardı.

Bu uzmanların raporlarında sorunun temellerine inen analizler ve önemli gözlemlerin yanı sıra, araştırmaya dayanmayan çözüm kalıpları da yer almaktaydı (Say, s. 2381).

Türkiye'de önemli politik ve ekonomik değişimlerin yaşandığı bu dönemde, özellikle 1950'den sonraki liberal ekonomi politikalarının desteğinde gelişen hızlı ve plansız kentleşme, konut ihtiyacının birden ve çok büyük oranlarda artışına da neden olmuştu.

Kentsel nüfus artışı 1940-1950 yılları arasında %20.1 iken, 1950-1960 döneminde %80.2'ye fırlamış durumdaydı. Özellikle Ankara, İstanbul ve İzmir gibi kentlere göç eden kırsal nüfusun yarattığı konut ihtiyacı karşısında, yetersiz konut arzı nedeniyle yükselen kiralar ve fiyatlar bu kentlerin çevrelerinde 1940'lardan itibaren oluşmaya başlayan gecekondu halkalarının giderek yayılmasına neden olmaktaydı. 1948 yılında 25.000-30.000 olarak tahmin edilen gecekondu sayısı, 1953'te 80.000; 1960'ta ise 240.000 olmuştu (Say, s. 2380). Yeni gecekonduların yapımını engellemek ve yapılanları yıkmak amacıyla 1943'ten itibaren çıkarılan bir dizi gecekondu kanununu 1953'te bir yenisi izlemişse de, yıkım yolu ile başarı sağlanamamıştır.

1950'ler aynı zamanda kentlerde apartmanlaşma hareketinin de başladığı yıllar olarak bilinmektedir. Büyük kentlerde bir yanda ekonomi politikalarının yarattığı ticaret burjuvazisinin yaptırdığı lüks apartmanlar ve konutlar yükselirken, öte yandan da aynı ekonomi politikaları nedeniyle yoksullaşan kitlelerin barınma çözümü olan gecekondular yayılmaktaydı.

1954'te "Bina Yapımını Teşvik Kanunu" çıkarıldı. Bu kanun uyarınca belediye sınırları içinde boş arsaların belediyelere devri ve belediyelerce de konutsuz vatandaşlara bina yapmak kaydıyla verilmesini öngören yasa ayrıca, temel yapı malzemelerinin taşınmasında ve ithalinde maliyeti düşürecek önlemler getirmekteydi. Spekülasyon amacıyla imarlı arsaların boş tutulmasının engellenmesi ve bu alanların ihtiyaç sahiplerinin kullanımına kazandırılması vb. önlemler ile sosyal amaçlı bir düzenleme gibi görünen kanun, spekülatif amaçla boş tutulan arsaların kente kazandırılması amacıyla hiç kullanılmadıysa da, temel yapı malzemelerinin taşınması ve ithalindeki vergi muafiyetleri vb. kolaylıkları ile konut müteahhitlerine yeni rantlar sağlayarak apartmanlaşma ivmesi hızlandırılarak, yap-satçı müteahhitliğin başlangıcını oluşturdu. Böylece, orta ve üst gelir gruplarının ihtiyaçları için apartman yapım süreci hızlanmış oldu.

3.2. 6785 SAYILI İMAR KANUNU İLE GELİŞEN PLANLAMA ANLAYIŞI

6785 sayılı İmar Kanunu bir yandan Türkiye'nin entegre olmaya çalıştığı batı dünyasında sosyal devlet ilkesi uyarınca yükselen eğilimin gerekli yasal düzenlemelerin yapılması yolundaki baskısı, öte yandan da hükümeti plansız programsız hareket etmekle suçlayan muhalefetin, sokaktaki adama özel olarak göstermeye ihtiyaç bile duymadığı, giderek artan çarpıklıklar ortamında atılması kaçınılmaz hale gelen adımlardan birinin atılması tercihinde, bu tercihin sendikal haklar gibi ekonomi politikalarını doğrudan etkilemeyeceği düşünülen imar konularında bir adım olarak değerlendirildiği kanısındayız.

Kentleşme hızının %80.2 gibi (1950-1960) bir rakama ulaşması, imar ve yol istikamet planları ile birkaç ana arterde düzenleme yapılıp bunların da gerçekte, mevcut mevzuata uygunluğu tartışılan bir ortamda, konut sorununun çözümünün bütüncül imar planlama ile bulunabileceğini dikte eden bazı yabancı teknik danışmanların da önermeleri ile 6785 Sayılı Kanunun hazırlanması gündeme geldi.

Özünde "merkezi müdahale" anlamını taşıyan planlama, sosyal devlet ilkesi ile birlikte günümüzdeki anlamına kavuşmuştur. Planlamanın temel ilkesinin "kamu yararı" olduğu kabulü açıkça ifade edilmese de, Kanunun özünde yer almaktadır. Yoksullaşan halk kitlelerinin yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacıyla düzenli ve sağlıklı, iş, eğitim, sağlık ve barınma alanlarının oluşturulması, bayındırlık işlerini öne çıkararak istihdam yaratılması vb. pek çok yararın piyasanın kendi iç mekanizmaları ile oluşturulamaması gerçeğine dayanan Keynesyen görüş, 6785 sayılı Kanunun ardında yatmaktadır. Bu görüşe göre anılan hizmetlerin karlı olmayan toplumsal hizmetler olmaları nedeniyle serbest piyasalarca sağlanamayacağı, karının maksimizasyonunu hedeflemesi son derece doğal olan özel yatırımcıların üretken yatırım alanlarına yönelecek sermaye birikimini büyük ölçüde kentsel rantlar yolu ile sağlamalarına olanak yaratarak, kentsel rant artışında yeterli sermaye birikimi sağladığı noktada, kentsel rantları frenleyecek veya donduracak mekanizmaların da planlama yolu ile oluşturulabileceği genel kabulü yapılmaktadır.

6785 Sayılı Kanunun 29. maddesi imar ve yol istikamet planlarının yaptırılması yükümlülüğünü belediyelere, belediyelerce uygun görülen planların onanma yetkisini ise Nafia Vekaletine (Bayındırlık Bakanlığı) vermiştir. Belediyelerin planı yaptırma, belediyelerin planı uygulama sorumluluğu ve denetim görevlerinin ise genelde il idare kurullarının gözetiminde yürütüleceği, Kanunun çeşitli maddelerinde yer alan hükümlerden anlaşılmaktadır. Bu noktada belediyelerin katı bir idari vesayet altında oldukları görülmektedir. Planlama sürecinin; planlama, uygulama, denetim üçlüsünün yerelleştirilmemiş olması, plan onama ve tadilatlarda merkeze bağımlılığın, planları genelde onanmadan önce eskimiş hale getirdiği ve bu vesayetin uygulamaların önünü tıkadığı 6785 sayılı kanuna yöneltilen en önemli eleştirilerin başında yer almaktadır.

Belediyeleri en basit kararlarında dahi merkeze danışmak zorunda bırakan bu yapı, tek parti döneminde önemli bir eleştiri kaynağı olmakla birlikte, bu yapıyı eleştirerek 1946'da ve 1950'de seçimlere katılan DP, iktidarı ele geçirdikten sonra seçim vaatleri arasında en önemli yeri işgal eden "demokratikleşme" sözünü kısa sürede unutmuş, mevcut merkeziyetçi yapıyı iktidarı sürdürme aracı haline dönüştürmüştü. Nitekim 1956'da kabul edilen 6785 sayılı Kanun, 2290 sayılı ve 1933 tarihli Kanunun 1950'lere gelindiğinde çok eleştirilen plan onama yetkisini Ankara İmar Müdürlüğüne vermiş olma halini, yalnızca kabul edilebilir bir adres değişikliği ile Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde kurulan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'ne kaydırmakla yetinmiştir.

6785 sayılı Kanunda imar planlarının hazırlanma ve değiştirilmesinde izlenecek temel ilkenin kamu yararı olduğu açık ifadesini bulmasa da, Danıştay 6. Dairesince alınan kararlarda kamu yararı ilkesi açıkça yer almaktadır. Örneğin; "İmar Planları kamu yararı gereklerine göre hazırlanır." Danıştay 6. Daire E. 66/333, K. 68/1193), "Plan değişiklikleri kamu yararı amacına dayanır" (Danıştay 6. Daire E. 62/1370, K. 68/1155), "İmar planları özel kişi yararına değiştirilemez" (Danıştay 6. Daire E. 69/2324, K. 70/1929). hükümleri, planlamanın kamu yararı ilkesi gereğince gerçekleştirilmesi gereken bir eylem olduğunu açıkça ifade etmektedir.

6785 Sayılı Kanun, aynen 2290 Sayılı Kanunda olduğu gibi yalnızca belediye sınırları içinde ve söz konusu belediyenin kentsel nüfus büyüklüğü eşiği olduğu kabul edilen 5.000 ve daha üstü nüfusa erişmesi halinde yaptırmaları gereken imar planlama çalışmalarının günün şartlarında, yabancı uzmanlarca da önerilmiş olan teknik detayda yapılmasını öngörmekteydi.

6785 Sayılı Kanunun öngördüğü imar planlama, 2290'da öngörülen imar, yol istikamet planlarından özde önemli bir farklılık göstermiyordu. Yol istikamet planları kentin bir ya da birkaç ana yol arteri ve bu arterlere bitişik parsellerdeki imar düzeni hakkındaki bağlayıcı kararlarını genelde lineer biçimde ve nüfusu salt mülkiyet ve trafik akışı açısından düzenlemeyi amaçlayan planlardır. Bu planlarda, planlama alanındaki nüfus bütününün üzerindeki olası etkilerinden çok, kentin gelecekteki gelişme alanları ve yönünün teşhisi öncelikliydi. Söz konusu planlama çalışması bir hali hazır haritayı altlık olarak kullanmak zorunda iken, plan ölçeği 1/1000 veya 1/500, yani genelde mimari tasarım ölçeğinde kalmaktaydı. Planın bütünleri olmak zorunda olan belgeler; planlama alanının parselasyon planları (yani kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağıtımı) ve lağım planlarıydı. 2290 Sayılı Kanun bu yönü ile teknik altyapıyı kanalizasyon işleri olarak algılamaktaydı. Dönemin "fen ve sağlık" kurallarına uygunluk anlayışını somutlaştıran, genelde açıktan akmakta olan lağım sularının halk sağlığı üzerindeki olumsuz etkisinin giderilmesi için gösterilen özen yalnızca bu hüküm de değil, aynı zamanda Umumi Hıfzısıhha Kanununda da kendini göstermektedir. 1933'lerde halk sağlığının korunmasını öncül görev olarak tanımlayan devletin bu tutumu, 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununda da açıkça kendini göstermekteydi.

2290 Sayılı Kanun imar, yol ve istikamet planlarının yaptırılması görevini herhangi bir nüfus kademesi aranmaksızın tüm belediye yönetimlerine verirken, 6785 kentleşme için daha önce de belirttiğimiz 5.000 kişilik nüfus eşiğini farklı plan türleri için getirmiştir. Nüfusu 5.000'in altında olan belediyeler eskisi gibi yol istikamet planları ile sınırlı bir planlama yükümlülüğü taşımayı sürdürürken, kırsal nüfus açısından çekim merkezi işlevini üstlenebilecek kentsel merkezler olarak tanımlanan 5.000 ve üstü nüfusa sahip belediyelerin bütüncül bir planlama anlayışı uyarınca "imar planı" yaptırma zorunluluğu 6785 Sayılı Kanunun mantık temelini oluşturmaktaydı.

6785 Sayılı Kanunla öngörülen imar planlama bir süreçti. Şöyle ki, "imar planlama hududu" artık planlanan alan hududu ile ilgili değil, en az belediye sınırları ile sınırlı olan bir yöreyi içermekte ve bu alan içinde konut, ticaret, sanayi vb. kentsel işlevlerin dışındaki işlevlerin de karara bağlamasını gerektiriyordu. Kentin genel gelişme düzeni açısından gerekli görülen hallerde "mücavir" alanların belediye sınırları dışına da taşması ve bu alanların da imar planı sınırları içine alınması fikri ilk kez 6785 Sayılı Kanun ile öngörülmüştü. Bu yolla kentlerin çevresinde, belediye sınırları dışına taşarak belediye baskısından korunmaya çalışılan gecekonduların imarlı hale getirilmesinin yanında, bu alanlarda da kolluk kuvvetlerinin kullanılabileceği denetim sağlama isteği kadar, kentin belediye sınırları dışına taşacak ölçüde büyümesi halinde, müstakbel gelişmelerin de önceden planlarıması amaçlanmaktaydı.

Bu planlama anlayışı gereği, nüfusu 5.000'in üstünde olan yerleşmelerde yapılacak planlamanın ilk aşaması olan ve plan raporu ile bir bütün olan 1/5000 ölçekli nazım plan aşamasından sonra, gene bir rapor ile bütünleşen 1/1000 ve ihtiyaca göre 1/500 ölçeğe inen imar tatbikat planlarını (uygulama imar planları) ve bu planların uygulama etaplarını dörder yıllık periyotlara bölerek, belediyelerin mali kaynaklarını etkin bir biçimde ve süresi içinde kullanmalarını sağlayacak imar programlarının yapılması kanunla öngörülmekteydi.

Nazım imar planları için öngörülen, halihazır haritalar üzerine konut, ticaret, yeşil alanlar, iskan dışı alanlar, ulaşım şebekeleri ve bunlar gibi arazi kullanımlarının ana hatları ile gösterildiği belediye sınırları ve varsa belediye mücavir alanlarını kapsayacak bu planlar; raporları ile bir bütün olmak zorundaydı. 15 Mayıs 1969 yılında düzenlenen bir yönetmelikle, ülke ve bölge bütünündeki ilişkileri de içermesi öngörülen nazım plan süreci, belediyesinin uygun görüşü ve Naifa Vekaletinin onayı ile yürürlük kazanmaktaydı.

Uygulama imar planları nazım plan sınırı bütününü içerebileceği gibi, bu plan sınırları içinde kalan uygulama bölgeleri için etaplar halinde de onaylanabilen bir plan türü olarak tanımlanmaktadır. Uygulama imar planları için "mümkün olduğunca mevcut mülkiyet dikkate alınır" hükmü ile birlikte yapımı öngörülen parselasyon planları ise, belediye encümeni kararı ve tapu siciline kayıt ile birlikte yürürlülük kazanmaktaydı.

6785 sayılı kanunun imar planlarının uygulama etaplarına bölünerek süresi içinde tamamlanması amacıyla ilk kez devreye soktuğu imar programları ise belediye meclislerinin kararı ve il idare kurullarının onayı ile yürürlük kazanmaktaydı. Bu programlar açıkça söylenmese de 20'şer yıllık olarak hazırlanması gereken imar planlarını dörder yıllık beş uygulama dönemine ayırmaktaydı. Belediyesince dörder yıllık periyotlarda (Belediye yönetimleri dört yıl için görev yapmaktaydı) gerçekleştirilecek olan kamulaştırma ve düzenleme işlerini bir öncelik sırasına sokarak, yapılacak işleri topluca değerlendirip, sarkan işlerin neler olduğu kontrol edebilecekleri gibi, bu işler için belediyeler Nafia Vekaleti'nden de ek bütçe talep edebileceklerdi.

İmar programlarının bir başka yönü ise, imar planlarında umumi hizmete ayrılan yerlere ilişkin olarak geliştirilmiştir. 1933 yılında kabul edilen Kanunda da yer alan hükme göre, söz konusu alanların özel mülkiyete tabi olmaları halinde bu yerlerin maliklerinin bu alanlarda inşaat yapmalarına, bu alanda mevcut bir bina var ise bu binanın esaslı tamir ve tadiline izin verilemezdi. "Ancak bu gibi yerlerde dört yıllık imar programlarına ithal edilmiş olan yerler müddeti içerisinde, dört yıllık programa dahil bulunmayan yerler ise, sahiplerinin yazılı müracaat gününden itibaren 5 yıl içerisinde istimlak edilmediği takdirde, talimatname hükümlerine uygun inşaat yapmalarına müsaade olunur." (6785, Madde 33) hükmü ise bu yeni düzenleme ile getirilmiştir. Bu hüküm her ne kadar belediyelerin kamulaştırma yapmaları gereken yerlerde bunu gerçekleştiremeyerek vatandaşı mağdur etmelerinin engellenmesi amacıyla geliştirilmiş gibi görünse de, imar planları sırasında yol, otopark ve yeşil alan gibi gerekçelerle ihtiyaç duyulan özel mülkiyete konu alanların kısa surede yapılaşmaya açılarak, planların ana kararlarını sekteye uğratan yasal bir düzenleme olmuştur. İmar planlarının uygulanması sırasında belediyelerin kısıtlı mali kaynakları nedeniyle gerçekleştiremedikleri kamulaştırma işlemleri en önemli sorunu oluşturmaktadır. 6785 Sayılı Kanunla ayrıntılı olarak kentsel toprak mülkiyeti başlığında tartışacağımız belediyeleri kamulaştırma amacıyla mali külfet altına girmekten ve dolayısıyla imar planlarının uygulanmasının engellenmesinden kurtulmayı düzenleyen iki yeni hüküm yer almaktaydı.

Bunlardan ilki 34. Madde ile düzenlenen "imar planının tatbikatında belediyeler bir gayrimenkulun tamamını istimlak etmeksizin o yerin muayyen saha ve irtifadaki kısmı için irtifa hakkı tesis edilebilirler" hükmüdür. Bu hükmün varlığına karşın uygulamada kullanılmadığından olsa gerek 34. Maddeyi temel alan hiçbir Danıştay kararına

ulaşılamamıştır.

İkincisi ise 6785 Sayılı Kanunun 42. maddesi ile düzenlenen hükmü olmaktadır. Parselasyon planlarının belediyeler tarafından yaptırılması işlemi sırasında belediyeler "gayrimenkul sahiplerinin muvaffakatı aranmaksızın birbirleriyle ve yol fazlası ile (...) birleştirerek plan icaplarına göre müstakilen veya şuyulu olarak parsellere ayırmaya ve bu yerleri yüzde yirmibeşe kadar noksanıyla sahiplerine dağıtmaya yetkilidir." (6785, Madde 42). Madde hükmünden de açıkça görülebileceği gibi 3194 sayılı kanunun en ileri hükmü olarak lanse edilen parselasyon planları yapılması yolu ile umumi hizmetlere ayrılan alanlar için %35'e kadar kesimin "Düzenleme Ortaklık Payı" adı altında kamulaştırılmaksızın alınabilmesi hükmü, %25 olarak 6785'in 42. maddesinde düzenlenmişti. Ancak, bu maddedeki "belediyelerin parselasyon planlarını hazırlarlarken %25'e kadar zayiat alabilecekleri" hükmü Anayasa Mahkemesi'nce özel mülkiyete konu alanlardaki mülkiyet haklarına tecavüz olarak yorumlanarak, 22.11.1963 tarih ve Esas 1963/65, Karar 1963/278 no ile iptal edilmiştir.

3.3. 6785 SAYILI İMAR KANUNU İLE GETİRİLEN YAPI DÜZENİ VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ

6785 sayılı kanunun genel hükümleri arasında yer alan parselasyon planlarının yapılmasının 1882'den bu yana var olan düzenlemelerde bulunduğunu daha önce belirtmiştik. Yapılan imar planı gereğince kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımı anlamındaki parselasyon planları için 6785 sayılı Kanuna göre belediye encümenlerince onaylandıktan sonra tapuya tescil edilerek yürürlük kazanan bu planların, zorunlu haller dışında en az "imar adasını" esas alması gerektiği hükmü belirtilmektedir. Parselasyon planı yapılması genel hüküm niteliğinde olmakla birlikte, söz konusu parsellerin hisseli de olabileceği, bu durumdaki parsellerde hisse sahiplerinin ortak onayı olmaksızın yapı yapılamayacağı da hükme bağlanmıştır. Anılan dönemde yapılmış imar planları incelendiğinde ise; imar adaları içindeki mevcut mülkiyetin esas alınarak, her mülkiyete uygun bina tabanının plana çizilmesi yoluyla genel bağlayıcı kararlar alınmaksızın, her mülkiyete özel çözümlere yönelik çalışıldığı açıkça görülmektedir. Yani dönemi boyunca, genelde mimari bir çalışma ürünü olarak görülen ve mimardan imar planı yükümlenicilerinin de, kentsel mülkiyetin yeniden dağılımını sağlayarak düzene sokmak gibi bir temel planlama kaygısını, genelde taşımadıkları görülmektedir. Düzensiz mülkiyet sınırları içine oturulabilir ebatta yapı tabanı çizme kaygısının, uygulama imar planı çiziminde öncül kaygı oluşu beraberinde, imar planlarının da, planlı alanlarda yapı düzensizliğinin yeni bir aracı haline gelmesine neden olmuştur. Örnek vermek gerekirse, komşu yapı mesafeleri ile ve yoldan çekme mesafeleri aynı olması gerekirken, aynı yapı adası içinde mülkiyete dokunulmaksızın oturulabilir bina taban alanı oluşturma kaygısı ile bu mesafeler her yapı için farklı düzenlenebilmektedir. Sonuç olarak 6785 Sayılı Kanunla da parselasyon planlarının yapılarak, imar adaları ve planlama alanının bütününde kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımı yolu ile düzenli yapılaşmanın gerçekleştirilmesi öngörülmesine karşın, mimar kökenli plancıların ürünü olan planlar yoluyla gerçekte, gene mülkiyet dağılımı baz alan kentsel toprak mülkiyetinin kendisini kendi kuralları içinde yeniden üretmesine olanak veren ve bu yolla girintili çıkıntılı yapı alanları oluşturularak kentsel düzenin ve toplumsal adaletin bir ölçüde olsun sağlanabileceği alanları yaratmaktan uzak ürünler ortaya çıkmıştır. Yani, planlı plansızlık dönemi 2290 Sayılı Kanun ile daha yoğun bir biçimde başlatılmıştır.

6785 Sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen bir diğer hüküm ise gelişme alanlarında kentsel altyapı açısından öncelikli bir ihtiyaç olarak saptanmış olan yol ve kanalizasyon şebekelerinin yapılabilmesi için gerekli tüm maliyetlerin gelişme alanlarında parsel sahiplerine yüklemesidir. Kanunun 35. maddesi hükmüne göre, "imar hududu dahilinde belediyenin müstakbel gelişmesine tahsis edilmiş ve parselasyon planları yapılmamış sahalarda parselasyon planları yapılıp tasdik edilmedikçe, plana göre yolu ve lağımı yapılmadıkça yapıya izin verilmez." madde 36'da ise; "... kendi parsellerinden mevcut yola kadar olan yol ve lağım bedelini yapılacak keşfe göre belediyeye verenlere veya keşif ve plana uygun yol ve lağım yapanlara ruhsat verilir." Yol ve lağım belediyece yapıldığı taktirde, verilen paradan artarsa alakalıya fazlası ödenir, (eksikse) tahsil olunur. Bu şekilde yapılan yol ve lağımın iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden kendi parsellerine isabet eden yol ve lağım masrafı alınmadıkça yapısına izin verilmez. Alınan bu paralar yol ve lağımı yaptıranlar ve bu meblağı verenlere aynen iade olunur."

Gelişme alanları için parselasyon planı yaptırma zorunluluğunun yanı sıra, yapılması gereken yol ve lağımın ücretinin ödenmesi veya bizzat yaptırılması yolu ile yapılara izin verilmesine ilişkin hüküm 2290 Sayılı Kanunla iptal edilmişti. İptal edilmesine rağmen bu hüküm 2290'a uygun olarak yapılmış planlarda plan notu olarak "gereken hallerde" yasal geçerlilik kazanan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1580 sayılı kanunda yol ve kanalizasyon gibi şehir altyapısının yapılmasına "katılma payı" çok önceden

Kanunlaşmış olmakla birlikte, yapı ruhsatı alınması için bir ön zorunluluk olarak 6785'te Kanunla düzenlenmiştir.

İnşaat ve iskan ruhsatı verilmesi görevi belediyelere verilen imar planına uygunluk denetimi görevinin bir uzantısı olarak görülmektedir. 6785 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikleri bu gün olduğu gibi yapının bitim tarihini iskan ruhsatının alındığı tarih olarak belirlemekte ve iskan ruhsatı alınmamış binalara belediye hizmeti olan su, elektrik, vb. hizmetlerin verilmemesini hükme bağlamaktadır.

6785 Sayılı Kanun ve ilgili mevzuatının en önemli çıkmazını, yapıların ruhsat sorunları oluşturmaktadır. Yapı ve iskan ruhsatını verme sorumluluğu belediyelere verilmekle birlikte, 30 gün içinde ruhsata ilişkin bir cevabın alınamaması halinde yapı sahibi il idare kuruluna başvurarak yapısına ruhsat talep edebilmesi mümkünken, belediye encümenince yıkımına karar verilen yapı hakkındaki kararın uygulanması doğrudan il idare kurulunun onayına bağlanmıştır. Üstelik dönemin Danıştay içtihat kararları incelendiğinde, "ruhsatsız veya ruhsat hilafına yapılmış olmak binalar için yıkım sebebi değildir." (Danıştay 6. Daire, E. 67/427, K. 70/2316 ve E. 70/250, K. 70/2339) hükmüne sıkça rastlanmaktadır. Yapıların mevcut planlara, fen ve sağlık kurallarına ve komşu haklarına uygunluk denetiminin temel aracı olan yapı ruhsatı, mevcut imar mevzuatına uygunluk denetiminin yapılabildiği tek araçtır. Aynı aracın mevzuatın bütünleri olan içtihat kararları aracılığıyla inkar ediliyor olması yani, ruhsatsızlık ve ruhsatına aykırılığın yıkım sebebi sayılmaması ise kendi iç çelişkisini oluşturmaktadır. İmarlı alanlarda kendi parseli üzerine yapılan yapıların ruhsatsız ve ruhsata aykırı olarak inşasını özendiren hukuki ortam, kendisinin tapulu arazisi olmayan yerlerde doğal olarak ruhsatsız yapılan binalar olan gecekonduları ise mülkiyet hakkına tecavüz nedeniyle "mutlaka yıkılması gereken yapılar" kapsamında değerlendirmektedir.

Günümüzde de devam etmekte olan bu genel eğilimle, bir yandan ruhsatsız binaların belediye hizmetlerinden yararlandırılmaması hükmünü içerir kanun metinleri hazırlanırken, öte yandan da, ruhsatsız veya ruhsatına aykırı olarak yapılmış binaları hoş görerek ve gerçekte tüm belediye hizmetlerinden yararlandırılarak, kentin yapılı alanlarının bunlar tarafından doldurulması karşısında, Kanunla belirlenen hükümler, uygulanamaz metinler haline getirilmiş durumdadırlar. Ruhsatsız veya ruhsatına aykırı yapılar için gelişen bu hoşgörü ortamı, kentlerde hukuka rağmen hukuksuzluğu toprak mülkiyeti tabanında meşrulaştırarak, imarsız alanlarda olduğu kadar ve hatta yapı yoğunluğu açısından değerlendirildiğinde, imarlı alanlarda imarsız alanlardan daha çok ve daha yoğun imar kaosunun yaşandığı alanlar yaratılmıştır.

Parselasyon planlarının yapılması yolu ile kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağıtılması konusunda, gerek yönetimlerin ve gerekse plancıların isteksizliğinin yanı sıra, plan onama yetkisini elinde tutan merkezi hükümetin de yönlendirici işlevini üstlenme konusundaki gönülsüzlüğü, kentin temel hizmetlerine ayrılması gereken ortak alanlarından yoksun kentler yaratmıştır. Ortak alanlardan yoksun, Osmanlıdan miras kalan kentlerin daha yoğun ve daha yüksek biçimde tekrarının yaratılmasına bu temel yaklaşım neden olmuştur.

6785 sayılı İmar Kanunu uyarınca, mekanda yer talebi olan genel kentsel hizmetler; yol, meydan, yeşil saha, park ve otoparklar olarak sayılmaktadır. İmar planında sayılan kentsel hizmetlere ayrılan alanların Vakıflar hariç, genel ve katma bütçeli daireler ile Hazineye ait olması halinde, bu alanların tapudan terkini ve belediye adına tescili yolu ile kazanılarak amacına uygun kullanılması, 6785 Sayılı Kanundan önce de 2290 Sayılı Kanunla düzenlenmiş bir hükümdür. Kamulaştırma ise, bu tür amaçlar için zorunlu görülen hallerde özel mülkiyete konu alanlarda ve bedeli ödendiği tarihten sonra uygulama yapılabilir bir işlem olarak tanımlanmıştır. Bu noktada, 6785 Sayılı Kanunun 2290 Sayılı Kanundan farkı, kamulaştırma programına alınan bu tür özel mülkiyete tabi yerlerin imar programına alınan

ve 4 yıl içinde kamulaştırılması yapılamayan yerler ile, imar programında olmayan, ancak umumi hizmete ayrılan alan maliklerinin müracaatlarından 5 yıl sonra kamulaştırılamamış yerlerin maliklerine döneceği hükmünün 6785 Sayılı Kanun ile getirilmiş olmasıdır. (6785, Madde 33). Bu hüküm nedeniyle kamulaştırma işlemleri için gerekli ortamın 6785 Sayılı Kanunla büyük ölçüde ortadan kaldırıldığı söylenebilir.

6785 Sayılı Kanunun imar uygulamalarını kamulaştırma yapmaksızın gerçekleştirmesini sağlama amacıyla getirmiş olduğu en önemli düzenleme ise 42. maddesi ile getirilen hükümdür. Parselasyon planları yapılan alanlarda, plan ile umumi hizmetlere ayrılan yerler için gereken alan ihtiyacının karşılanabilmesi için, parselasyon alanının %25'ine kadar olan kesiminin "zayiat" olarak bedelsiz alımını, %25'i aşan tutarların ise kamulaştırılması zorunluluğu 6785 Sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Parselasyon planları yoluyla kentin düzenlenen bölgesinin ihtiyacı olan temel altyapı hizmetleri için gerekli alanların ayrılmasından sonra, kentsel toprak mülkiyetinin yeniden oluşturulmasını düzenleyen bu hüküm büyük tepki toplamıştır. Yol, meydan, yeşil alan, park, otopark gibi hizmetlere kentte yer ayrılması ile artan arsa rantlarının bir bölümüne kamunun el koyması biçiminde somutlaşan %25'e kadar arsa zayiatı alınması hükmü, özel mülkiyetin kutsallığı ve mülkiyet haklarının zedelendiği savı ile mahkemeye intikal ettirilmiştir.

42. Madde ile belediyelere verilen gayrimenkul sahiplerinin muvaffakatları aranmaksızın şuyulandırma yetkisinin imar ve yol istikamet planlarının sınırları içinde bulunan gayrimenkulların plana uygun biçimde inşaata elverişli hale getirilmesi amacı dışında kullanılamayacağı hükmüne varan Mahkeme, bu amacın dışına taşarak özel mülkiyete konu alanlara zor alım uygulamasına kanun izin vermez görüşüne vararak, Anayasa'ya aykırılık iddiasını yerinde görmüştür. "Türk Medeni Kanunu prensip olarak bir kimseye malik olduğu gayrimenkul üzerinde serbestçe tasarruf hakkını tanıdığı gibi, yine esas itibariyle başkalarının -bunlar ister gerçek, ister tüzel kişiler olsun-, bir kimsenin gayrimenkuluna ve bu gayrimenkulun kullanılış tarzına müdahalesine manidir ve bunlar Anayasa ile teminat altına alınmıştır. Ancak, kamu yararı bahse konu olduğu zaman mülkiyet ve tasarruf hakkı üzerinde kısıtlama veya bu hakkın tamamen kamu yararını sağlayacak olan mercie devrine -kanunlarla belirtilen şart ve şekiller altında- müsaade edilmiştir." diyen Anayasa Mahkemesi kararında "6785 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi ile belediyelere tanınan bu yetkinin de ancak gayrimenkulları plana uygun inşaat yapılabilecek hale getirmek maksadıyla kullanılması gerekir." hükmüne varılarak, 42. maddenin 1. fıkrasının sonunda yer alan "... ve bu yerleri %25'e kadar noksanıyla sahiplerine dağıtmaya belediyeler selahiyetlidir." Kesimini 22.11.1963 tarihinde iptal etmiştir. (Anayasa Mahkemesi, Esas No: 1963/65, Karar No: 1963/273).

Kamusal kullanım alanları için kısıtlı mali olanakları nedeniyle kamulaştırma yapmaksızın arsa üretme şansını kaybeden belediyelerin bu amaçlara tahsis edebilecekleri tek arsa kaynağı Vakıflar hariç olmak üzere gene kamu arsaları olmuştur. Bu gerçek ise kamuya ait arsa ve arazilerin gene kamu tarafından imar planları yolu ile talanı uygulamasını yaygınlaştırırken, bu arsaların bir bolümü de erişilebilirlik vb. kaygılardan uzak bir biçimde kamu binaları inşası için kullanılmıştır. O kadar ki, imar planı ile belirlenen okul yeri gibi yürüme mesafesi içinde, öğrenci hinterlandına göre yer seçmesi gereken pek çok temel fonksiyon için, ya var olan planlama ilkelerine uygun kamusal alanlar kullanılmış ya da imar planında belirlenmiş yerler gözetilmeksizin uygun kamu alanlarında okul yapımına gidilmiştir.

Kamu malı niteliğindeki Hazine mülkiyetindeki arsa ve arazilerin karşılaştığı bir başka sorun ise gecekondular olmuştur. Özel mülkiyete konu arsa ve araziler üzerinde gecekondu yapımına derhal müdahale edilirken, "sahipsiz" olduğu kabul edilen kamu arsa ve arazileri üstündeki gecekondulara çok da katı davranılmayarak bir anlamda göz yumulmuştur. Gerçek gecekondululardan önce, gecekondu spekülatörlerince fark edilen bu tutum farkı kısa sürede

değerlendirilerek, bu alanlar üzerinde büyük gecekondu alanları kısa sürede oluşturulmuştur.

Planlamanın temel kaygısı olan, belediyelerin gelişme alanlarında arsa stokları edinmesi ve mevcut arsaların arttirmalan yolu ile müdahale yeteneklerinin geliştirilmesi, Türk belediyelerinin hiçbir dönemde sorunu olmamıştır. 1580 sayılı kanunla "belde halkının refah düzeyinin arttırılması" konusunda görevlendirilmiş olan belediyelerimizin bu görevi, gayrimenkul sahiplerinin rant düzeylerinin arttırılması biçiminde algıladığı da açıktır. Belde halkı için sosyal konutlar yaparak dar ve sabit gelirlilerin konutlandırılmasında Yenimahalle örneği çok uzun bir süre tek uygulama olarak kalmıştır.

Konutsuz halka uzun vadeli, düşük faizli kredi açmak, yapı ve yapı malzemesi endüstrisi ve ticareti yapmak, konut yaparak peşin veya taksitle satmak gibi amaçlarla kurulmuş olan Emlak Kredi Bankası'nın toplu konut alanındaki ilk girişimi ise, 1947'de İstanbul'daki Levent Mahallesidir. 391 konutluk bu mahalleyi 1951'de yine İstanbul'da 413 konutluk Koşuyolu ve 1954'te Diyarbakır'da 83 konutluk mahalle izlemiştir. Hepsi bir veya iki katlı, bahçeli tek veya sıra evlerden oluşan bu mahalleler genellikle orta ve üst gelir gruplarına yönelikti. Alan bakımından, Koşuyolu dışındaki evlerin 180 metrekareye kadar varan büyüklükleri de, sosyal konut amaçlı konut ürettiği iddia edilen Bankanın sosyal konut standardına göre fazla büyük ölçüleri esas aldığının göstergesidir.

Emlak Kredi Bankası'nın konut yapım hamlesi 1950'lerin sonlarına doğru hızlanmıştır. Bahçeli konutların yerini çok katlı blokların aldığı bu yeni uygulamaların ilki İstanbul'da 4. Levent Mahallesi'dir. Bankanın 1957 yılında başlayan başka bir blok apartman uygulaması ise şehrin en yoğun bölgelerinden biri olan Atatürk Bulvarı'nda gerçekleştirilmiştir. Bu yapılar enternasyonalist akımın Türkiye'de büyük yaygınlık kazandığı bir dönemde, akımın özelliklerini yansıtan bir anlayışla biçimlendirilmişti. Bankanın en geniş uygulaması İstanbul Ataköy'de yapılmıştır. Tümü 50.000 kişilik bir yeni şehir olarak düşünülen bu projenin gerçekleştirilmesi 1957'de başlamış olup hala devam etmektedir. Ataköy'deki 618 konutluk ilk mahalle 1961'de bitirilmiştir.

6785 sayılı İmar Kanunu ile oluşan ortam dönemi içinde değerlendirildiğinde; dönemin siyasal ve teknolojik koşullarına göre oldukça tutarlı bir biçimde imar planlama sürecini tanımlayan yönü ile Kanun bir önceki kanuna kıyasla ilerici bir nitelik taşımaktadır. Ancak, kanunun dönemi açısından en ileri hükmü, 1963 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptale konu olan 42. maddesidir. Bu madde ile kentsel toprakların rantını arttıran kamusal hizmetlerin rantın bir bölümüne kamunun el koyması olanağı getirilmeye çalışılmışsa da madde dilinin doğru formüle edilmemiş olmasının yanı sıra, dönemin genel yargılarının da aksi yönde oluşu, Anayasa Mahkemesi kararının iptal yönünde sonuçlanmasında belirleyici olmuştur.

3.4. İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI KURULUŞU

1956 yılında 6785 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar belediyelerin imar konularındaki çalışmalarının denetimi Bayındırlık Bakanlığı, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'nce yürütülürken, diğer açılardan Belediyeler İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak teşkilatlandırılmıştı. 1956'da getirilen düzenleme ile belediyelerin idari denetimi gene İçişleri Bakanlığı uhdesinde kalırken bu kez 6785 sayılı kanunla belirlenmiş yükümlülükler konusunda Bayındırlık Bakanlığı ile ilişkilendirildiler. Belediyelerin aynı anda iki bakanlıkla birden muhatap olmasının yarattığı idari sorunların yanında, hızlı kentleşme nedeniyle yaşanan sorunların eristiği düzey, gene merkezi bir biçimde ve daha etkin bir örgütlenmeyle yeni bir organizasyonun gerekliliğini kısa bir sürede dayatmıştı. Bu gerekçelere dayanarak 9 Mayıs 1958'de 7116 sayılı Kanunla İmar ve İskan Bakanlığı kuruldu.

Bakanlığın Kuruluş Kanununda, İmar ve İskan Bakanlığı'nın görevleri şu şekilde sıralanmaktadır;

a) Bölge, kent, kasaba ve köylerin harita ve imar planlarını hazırlamak ya da hazırlatmak, imar işleriyle ilgili önlemleri almak ve bunları uygulamak.

b) Ülkenin yapısına uygun konut politikalarının esaslarını ve uygulamasını saptamak.

c) Gerekli yapı malzemelerini sağlayacak önlemleri almak, yapı malzeme standartlarını belirlemek.

d) Bölge planlaması için diğer bakanlıklarla ortak araştırmalar yapmak, bunların uygulanabilmesi için gerekli yasal ve yönetsel önlemleri birlikte almak.

e) Gerekli durumlarda ülke nüfusunun ve yabancı ülkelerden gelenlerin yerleşmelerini sağlamak, afetlerin ortaya çıkardığı sorunları çözümlemek ve gereken önlemleri almak.

f) Bu amaçları gerçekleştirmek için inceleme ve araştırmalar yapmak.

İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşu ile birlikte, kanunla verilen yetkiye dayanarak Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü, Belediye Teknik Hizmetler Genel Müdürlüğü, Mesken İşleri Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü ana hizmet birimleri olarak hizmete girerken, İller Bankası, Devlet Su İşleri ve Karayolları Genel Müdürlüğü, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlandı.

İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşu ile birlikte belediyeler üzerinde çifte idari denetim ortadan kalkmadı. Belediyeler imar konularında İmar ve İskan Bakanlığı'nın denetim ve vesayeti altında olmayı sürdürürken, idari vesayet İçişleri Bakanlığı'nda kalmaya devam etti.

3.5. DOĞAL AFETLER KONUSUNDA YENİ BİR AÇILIM 7269 SAYILI KANUN

Hatırlanacağı üzere, doğal afetlere önceden hazırlanma yoluyla afet riskinin azaltılması konusunda Cumhuriyet tarihinin ilk düzenlemesi, 1943 tarihinde çıkarılan 4373 sayılı "Taşkın Sulara ve Su Taşkınlarına Karşı Korunma Kanunu" olmuştur. Üst üste yaşanan sel felaketlerini izleyen seri depremler ise 18 Temmuz 1944 yılında 4623 sayılı "Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun"un yasallaşmasını getirmişti. Bu kanunlara kadar geçen dönemde yaşanan sel ve deprem felaketlerinin yol açtığı yaraların sarılmasını öngören bir çok tekil yasal düzenleme ile karşılaşılmasına karşın, doğal afet risklerinin azaltılması için önceden alınması gereken tedbirlerin ancak 1943 ve 1944 tarihli düzenlemelerde konu edildiğini görmekteyiz.

1944 yılında çıkarılan 4682 sayılı yasa ana hatlarıyla deprem riski taşıyan bölgelerin tespiti ve bu bölgelerde yapılacak yapılar için gözetilmesi gereken ek önlemler ve özel kurallara ilişkin yönetmeliğin çıkarılması görevlerinin yanı sıra belediyelerin kentsel gelişme alanları için önceden jeoloji etüt yaptırma sorumluluklarına ilişkin hükümleri düzenlemekteydi. Bu kanun uyarıca Bayındırlık Bakanlığı Üniversitelerin katkılarıyla 1945 yılında ülkenin ilk "Deprem Bölgeleri Haritası"nı hazırladı ve aynı yıl deprem bölgelerinde yapılacak yapıların uymaları gereken esaslara ilişkin yönetmelik yürürlüğe girdi.

1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşu ile birlikte oluşturulan Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 1943 ve 1944 tarihlerinde çıkan yasaların vermiş oldukları yetki çerçevesinde görev üstlenirken, bu iki farklı kanunun toplulaştırılması çalışmalarını da yüklenmiştir. 1958 yılında Sivil Savunma Kanunu çıkarılarak savaş ve doğal afetler anında organize sivil müdahale yetkisini İçişleri Bakanlığı'na vermişti.

1959 yılında 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" yasallaştırıldı. Bu konunun uygulanmasından sorumlu Bakanlık olarak İmar ve İskan Bakanlığı, tanımlanırken, ülke deprem bölgeleri haritalarının yapımı, deprem konusunda araştırmalar yapmak, ilgili yönetmelikler çıkarmak ve uygulamanın izlenmesi ve denetlenmesi, afetten zarar görenlerin tespiti ve zararlarının tazmini gibi genel olarak doğal afetlerle ilgili konularda çalışmaları doğrudan yapmak veya ilgili kuruluşlarla koordinasyon görevleri de Afet İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmektedir.

7269 sayılı Kanun, önceki kanunları toplulaştırırken, daha önce konu edilen deprem ve selin dışında heyelan, kaya ve çığ düşmesi, yangın ve fırtına gibi hemen tüm doğal afetleri kapsayacak biçimde "Umumi Afet" tanımını genişletmiştir. Kanun ayrıca, anılan afetlere acil müdahale ve hak sahiplerinin zararlarının tazmini ve gerektiğinde kalıcı konut, işyeri ve kamusal hizmet binalarının yapımı amacının yanı sıra, bu amaçla yapılacak araştırma ve projelendirmelerin finansmanını sağlamak üzere bir "Afetler Fonu"nun da kurulmasını öngörmekteydi.

7269 sayılı Kanun, "afet bölgesi" ilanı yoluyla doğal afet riski taşıyan veya bu afetlerden en az birine maruz kalan bölgelerde yapı yasağı getirilmesi gibi hükümleriyle de öne çıkmaktadır.

7269 sayılı Yasa uyarınca, 02.09.1961 tarihinde Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik yürürlüğe girerek, 1945 tarihli yönetmelik değiştirilmiştir. Bu ikinci yönetmelik ilkine göre daha ayrıntılı olmakla birlikte, 16.01.1968 tarihinde yeniden değiştirilmiştir. Günümüze gelinceye kadar pek çok kez değiştirilen Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmeliklerde değişim kronolojik olarak izlendiğinde,

başlangıçta doğal olarak yalnızca deprem riskini içeren yönetmeliğin 1961'de almış olduğu 7269'un ruhuna uygun bir biçimde sel, heyelan, çığ düşmesi vb. riskleri de içerir hali zaman içinde, kaybolmuş ve günümüzde deprem riskine karşı yalnızca ilgili mühendislik dalı mensuplarınca anlaşılabilecek statik hesaplarına indirgenmiş durumdadır. Yeni yönetmelik ilgili meslek mensupları dışında herhangi bir yapı sahibinin kendi yapısının deprem riskine uygun inşa edilip edilmediğini kontrol edebilme yeteneğini de ortadan kaldırmış ve bina tipleri, kat yükseklikleri, temel tipleri vb. sınırlamaları anlaşılmaz hale getirmiştir.

3.6. 1961 ANAYASASI İLE BAŞLAYAN YENİ DÖNEM

1961 Anayasası ile başlayan yeni dönemin konumuz açısından en önemli getirisi, 2. Maddede düzenlenen "Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Hukuk Devletidir" ibaresinden yer almaktadır. 1947'de Birleşmiş Milletlerce kabul edilen İnsan Hakları Evrensel bildirgesinin de özünü oluşturan "sosyal devlet ilkesi" 1961 Anayasası ile ilk kez Türk hukuk sisteminde yerini almıştır. Bu ilkeye paralel biçimde sendikal haklar, barınma hakkı, kamu yararı gibi kavramlar temel haklar niteliği kazanırken, meralar ve ormanların korunması, halkın eğitim ve sağlığına ilişkin hükümler Anayasa ile güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasası'nın en büyük talihsizliği, demokratik ve sosyal hakları düzenleyen bu yasanın bürokrasinin ticaret burjuvazisine karşı yürüttüğü iktidar savaşının ürünü olmasıdır. 1961 Anayasası %86'lık bir referandum sonucu kabul edilmesine karşın, bu değişikliklerin DP iktidarını hedefleyen bir ihtilalin sonucunda oluşu, kamuoyunun Anayasa karşıtlığına yönlendirilmesine uygun ortamı da kendiliğinden yaratmıştır.

1961 Anayasası ile başlayan dönem, sosyal devlet anlayışı ilkesinin gerçekleşmesinin ve kalkınmanın ancak planlama yolu ile olabileceğinin kabul edildiği yeni bir toplumsal aşamaya işaret etmektedir. 1961 Anayasası'nın 129. maddesinde ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağı ve kalkınmanın bu plana göre gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Aynı yıl 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı Kuruldu. 1960 öncesinde Koordinasyon Bakanlığı'nda Hollandalı iktisatçı Jean Tinberg'in yönetiminde oluşturulan planlama grubu DPT'nin çekirdeğini oluşturdu. DPT uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlama ve bunları izlemenin yanı sıra ekonomik, kültürel ve toplumsal politika ve hedeflerin belirlenmesinde danışmanlık, kamu kurum ve kuruluşlarının etkinlikleri arasında eşgüdümü sağlama, görüş ve öneriler geliştirme gibi görevler üstlenmiştir.

Anayasa'nın 115. Maddesinde ise, "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir" hükmü yer almaktaydı. Bu hüküm, bölge planlarının yapımı için gerekli hukuki ortamı da kendiliğinden yaratmış oldu. DPT'nin de kurulması ile İmar ve İskan Bakanlığı'nın yanı sıra bölge planı çalışması yapabilecek kuruluş şayisi ikiye çıkmış oldu. DPT ile İmar ve İskan Bakanlığı arasında bölge planları bağlamında gerekli koordinasyon ve işbirliği ise genelde oldukça zayıf kalmıştır.

Ülkemizde hazırlanan ilk bölge planı Doğu Marmara Bölge Planıdır. Bu plan, ülke kalkınmasında önemli bir katkısı olan Doğu Marmara Bölgesinin gelişme eğilimlerinin hızlandırılmasını amaçlamaktaydı. Plan çalışmaları, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı Planlama ve İmar Müdürlüğü'nün Bölge Planlama Dairesi'nin taşra örgütü olarak kurulan Doğu Marmara Bölge Planlama Bürosu'nca yürütülmüştür.

Doğu Marmara Bölge Planını Zonguldak, Çukurova, Keban ve Antalya projeleri izlemiştir. 1980'lerde gerçekleştirilen Çukurova ve Antalya Projeleri Dünya Bankası kredisi ile finanse edildiğinden, DPT ile Bakanlık arasında işbirliği bu projelerde gerçekleştirilebilmiştir.

Bölge planlamanın yanı sıra, bölgesel kalkınma politikaları da planlı dönemde önem kazanmıştır. Özellikle "bölgeler arası dengesizlik" deyişinde ifadesini bulan bölgesel gelişme farklılıklarının giderilmesi sorunu kalkınma planlarında geniş yer tutmuştur. Bu noktadan hareketle, DPT içinde, 1971 yılında Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi, geri kalmış bölgelerin kalkınmasını teşvik için gerekli önlem ve politikaların oluşturulması amacına yönelik olarak kuruldu.

1961 Anayasası'nın planlamaya verdiği öncelik, metropoliten alan planlaması ile de kendini göstermiştir. Kentleşmenin yoğunlaştığı üç büyük kentin imar ve gelişme planlarının yerinde gerçekleştirilmesi temelinde 1965 yılında alınan bir Bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı Metropoliten Planlama Büroları'nın kurulması karara bağlanmıştır. Bu karar uyarınca;

- İstanbul, Ankara ve İzmir'in nazım planları İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulacak özel bürolarca ele alınacak,

- Devlet bütçesine konulacak ödeneklerle ilgili belediyelerin mali olanakları güçlendirilecek,

- Planların belediyelerce değiştirilmeden uygulanmasını sağlayacak yasal önlemler alınacaktı.

Bu karar doğrultusunda 1966 yılında İstanbul, 1968'de İzmir ve 1969'da Ankara nazım plan büroları kuruldu. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1985 yılına kadar faaliyetlerini sürdüren bu üç nazım plan bürosu son anlarına kadar anılan planları onaylanabilecek hale getiremediler. Zaman içinde metropoliten plan bürolarının sayısı sekize çıktıysa da, bunlardan Samsun dışında planlama faaliyetleri ile öne çıkabilen çalışmalar üretilemedi.

Metropoliten planlama bağlamında önem kazanan ve ilk üç bürodan sonraki büroların açılışını sağlayan karar, 1972 yılında Bakanlıklar arası İmar ve Koordinasyon Kurulları'nın kurulmasını öngören karardır. Metropoliten yönetimler kurulması için gereken hazırlıkları yapmak, metropoliten nitelikteki kentlerin yerleşme, ulaştırma vb. ana konularında yapılacak planlama ve uygulama kararlarında işbirliği sağlama amacıyla kurulan Bakanlıklar arası İmar ve Koordinasyon Kurulu, İmar ve İskan Bakanı başkanlığında, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve Turizm ve Tanıtma Bakanlıklarının katılımı ile oluşmaktaydı.

3.7. YENİ BİR MÜLKİYET BİÇİMİ: KAT MÜLKİYETİ KANUNU

Uluslararası genel kabul görmüş, kent ve birey arasında mülkiyeti baz alan ilişkileri düzenleyen kurallara uygun gelişmeleri, bu tür düzenlemeler ulusal mevzuata girmiş olsalar dahi uygulamama yeteneğini gösteren toplumumuzun mülkiyet öncelikli yapısı, kendine özgü çözümleri içeren mevzuatın oluşturulmasına önderlik etmiştir. İmar mevzuatımıza bu açıdan baktığımızda, 1870'lerde ulusal mevzuata giren temel kabuller yasal varhklarim sürdürmüş olsalar bile yok farz edilmişlerdir. Cumhuriyet hükümetleri dahi 1925 ve 1926'da yapmış oldukları kendi düzenlemelerini kendi iradeleriyle kaldırmak yerine, yok farz etmeyi yeğleyebilmişlerdir. 2290 sayılı Kanunla özel mülkiyeti her türlü toplumsal hakkın önüne geçiren bir yasa yürürlüğe girmiş, ancak özel mülkiyetin dokunulmaz yapısı nedeniyle bunun bile uygulanması sağlanamamıştır. Yapılmış tüm düzenlemeler yapı ölçeğinde ayrıntılı hükümler taşımakla birlikte, bu yapılan ilgili mevzuatın denetimi altına alacak ruhsat uygulamasında günümüzde dahi genel ve yerel bir başarı sağlanamamıştır. İmarlı alanlarda Cumhuriyet yönetimlerince gereken denetimin sağlanamaması nedeniyle, ciddi imar sorunları yaşanırken, 1950'li yılların başlarından itibaren üst gelir gruplarınca tercih edilen yeni bir yapı türü de ortaya çıkmaya başlamıştı. Bu yeni yapılar müstakil ev düzeninin kısa sürede yerini alan apartmanlardı. Apartman dairelerine yönelik talebin orta gelir düzeyindekilere de sıçraması ile birlikte, bahçeli müstakil evlerin apartmana dönüşebilmesi için bir ara çözüm de kendiliğinden üretilmiş oldu: yap-satçı müteahhitlik. Gayrimenkul sahibinin mevcut evinin yerine kendi ekonomik gücü ile apartman yaptirmasının mümkün olmamasına çözüm olarak gelişen yap-satçılık, 1882'den beri yasalarla öngörülmesine karşın pek de uygulanamayan parselasyon planlarının yerine geçen hisseli arsa satış işlemlerinin dikey uzantısı olarak gelişmişti. Arsada var olan hisse durumu, hem arsada yatay, hem de yapıda dikey olarak yeniden oluşturuldu. Bu yolla hisselendirilerek arsa sahibi ve müteahhit arasında paylaşılan konut birimleri, aynı mantıkla, talep sahibi üçüncü kişilere de satılabilir hale getirilmiş oluyordu. Apartman yaşamına geçisin hukuki boyutu bu yolla çözüldüyse de, yeni bir toplumsal yaşantı biçimini gerektiren, ortak alanlar ve ortak kullanımlara ilişkin yapılageliş kuralları oluşmamış bir toplumda, apartmanlaşma yeni ve ciddi sosyal sorunlara da yol açmaya başladı. Yaşanan sorunlara bir düzene sokma çabaları, 02.07.1965 tarihinde yürürlüğe giren 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu ile sonuçlandı.

Tamamen ülkemize özgü olan bu kanun, mevcut durumda zaten oluşmuş yapının hukuki alanda "kat mülkiyeti" biçiminde tanımlanarak tapu sicilinin sağlanmasını amaçlıyordu. Bu yolla yeni bir mülkiyet biçimi düzenlenirken, aynı arsada dikey olarak varlığını sürdüren maliklerin birbirleri ile olan ilişkilerini de hukuk kuralları çerçevesine oturtulması, mülkiyetin tescili kadar önem kazanmaktaydı. 58 maddelik Kanunun 35 maddesi kat maliklerinin hakları, ortak alanlar konusundaki yükümlülükleri, kat mülkiyeti kurulmuş binaların yönetimi vb. malikler arasında ortak tavır ve eylem alanları ile karşılıklı hak ve yükümlülüklerin düzenlenmesine ayrılmıştır.

634 sayılı Kanunun 4. maddesinde yapılan "ortak yerler" tanımı, ortak alanlar konusundaki toplumsal ilkelliği adeta tescil etmektedir. Mahkemelere yansıyan sorunları esas alarak yapılan "temeller ve ana duvarlar, bağımsız bölümleri ayıran ortak duvarlar, tabanlar ve tavanlar, genel giriş kapıları" ile başlanarak sürdürülen bu tanımlama ile maliklerin hep birlikte hak ve sorumluluk sahibi oldukları yerler akla gelen gelmeyen en ince ayrıntıya kadar sayılmaktadır. 35 yıldır yürürlükte olan bu Kanuna rağmen, apartman yaşantısının gerektirdiği karşılıklı hak ve yükümlülüklerin toplumsal anlamda tam olarak gerçekleştirilebildiği ise söylenemez. Bu sosyalleşme düzeyine hala varılamamasının altında yatan nedenlerin başında ise kanımızca, liberalizmin bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin temel önermelerini kavramadan ve içselleştirmeden, feodal ilişkiler üzerine kapitalizmi inşa etme çabalarının yarattığı kaos gelmektedir.

3.8. KENTSEL TOPRAKLAR ÜZERİNDEKİ MÜLKİYET İLİŞKİLERİNİ ZEDELEYEN BİR TOPLUMSAL ÇÖZÜM: GECEKONDU

Kırsal alanda yoksullaşan kesimin kentlere göçü ve bu alanlarda barınmaya ve çalışmaya yönelmesi ülkemize özgü bir sorun olmayıp, evrensel niteliklidir. Bu evrensel eğilim sanayileşme sürecinin ilk evresinde aynen ülkemizde olduğu gibi yaşanmış, göçerler kentin çeperlerinde son derece kötü koşullarda yaşam mücadelesi vermişlerdi. 1930'lardan itibaren başlayan kapitalizmin restorasyonu döneminde üst gelir gruplarının kentin karmaşasından kaçarak oluşturulan uydu kentlere geçisi, boşalan kent içi bölgelerin rehabilitasyonu ve imarı ile kent çeperlerinde barınan, asgari ücret tespiti, sosyal güvenlik tedbirleri vb. uygulamalarla refah düzeyi artan kesimlerin bu bölgelere yerleşmesi sonucunu doğurarak, göçerler sorununun kentler ölçeğinde çözümünü de beraberinde getirmişti. Kentin en fakirlerinin yerleştiği gettolar, kentin en merkezinde olan terk edilmiş mahallelerde oluşmaktaydı. Nüfus artışı ve kentleşme hızı düşük olan sanayileşmiş ülke kentlerindeki bu gelişmenin başlangıcı oldukça benzer olmakla birlikte, sonu ülkemiz açısından farklı gelmiştir. Bu farklı gelişmenin temel sorumlusunun kentlerde erişilmesi gereken sanayileşme düzeyine ulaşılamaması nedeniyle kentlerin yeni iş gücüne talep oluşturmuyor olması ve istihdam kapasitesinin düşüklüğü gerekçe gösterilmektedir.

Hızlı sanayileşme Cumhuriyet hükümetlerinin tamamının ortak hedefi olmuştur. Sanayileşme amacıyla yapılan icraatların bir bütün olduğu kabulünden hareketle, ülkemiz imar mevzuatına baktığımızda ise, Genç Cumhuriyetin sanayi yatırımına dönüşebilecek sermaye birikiminin tamamını arsa spekülasyonuna yönlendirerek sanayileşmeyi kendi eli ile engellediğini görmekteyiz. 1960'larda içine girilen yeni kalkınma hamlesi de Kat Mülkiyeti Kanunu ile kentsel toprak rantını düşey düzlemde artıracak tedbirlerin geliştirilmesi yolu ile kentsel arsalara olan talebi artırmıştır.

Kentsel toprak mülkiyetinin geliştirilmesini esas alan mevzuat düzenlemeleri ile desteklenen planlama aracılığıyla, dikey yoğunlaşmanın artırılması ve yasallaştırılması, kent varsıllarının doğal güdüleri ile rantı en yüksek yerlerde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Kent çeperlerine hizmet götürebilecek mali güçten yoksun bırakılmış belediye yapısının da bu yoğunlaşmanın oluşumuna katkısı büyüktür. Bu durumda gecekondular yıkım tehdidinden kaçabilmek için kent çeperlerinde yer tutarak, kentleşme hızına koşut bir artışla büyük kentlerin etrafını sarmışlardır.

Gecekondulara ilişkin olarak çıkarılan ilk Kanun 14.6.1948 tarih ve 5218 sayılı "Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2290 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun"dur. Kanunun ekinde bir harita yer almakta olup, bu haritada belediyenin mülkiyetinde olan ve belediye mülkiyetinde olmayıp da devredilebilir kamu mülkiyetindeki, belediyeye devredilecek alanlar taranmıştır. Kanuna göre, "kendisine ait olmayan arsalar üzerinde ruhsatsız olarak vücuda getirilmiş olan yapılar" Eğer taralı alan içinde olanlardan ise yapılacak parselasyon planlarına uygun düşen yapılara ruhsat düzenlenerek, arsaların yapı sahiplerine temliki, bu alanlar dışında olup da bu bölgede konut yapmayı düşünen tek gecekondu sahipleri için taralı alanda arsa tahsisi ve yapı yapıldıktan sonra temliki hükme bağlanmıştır. Bu kanunla 1948'lerde kentleşme düzeyi nedeniyle göçerler açısından en cazip merkez olan Ankara'da gecekondu önleme bölgelerinin oluşturulması, bu bölgeler dışında kalan gecekonduların ise yıkımı öngörülmekteydi. Ayrıca Kanunda, birden fazla gecekondusu olanların bu Kanundan yapılarından yalnızca birisi için yararlanabileceği de 7. madde ile hükme bağlanmıştır. Bu maddeden hareketle kentsel arsa ve bina spekülatörlüğüne daha 1948'lerde gecekondu spekülatörlüğünün de eklendiği sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.

28.6.1948 tarihinde çıkarılan 5528 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu doğrudan gecekonduları içermese de, imar planı sınırları içindeki kamu arazilerinin bir yıl içinde inşaata başlanıp iki yıl içinde yapıyı bitirmek kaydıyla aynı şehir ve kasabada "kendisinin veya eşinin evi veya arsası bulunmayanlardan ev yaptıracaklara ve kooperatiflere" kura yolu ile tahsisi ve arsa bedelinin aynı 5218 sayılı kanunda öngörüldüğü gibi 10 yılda 10 eşit taksitle ödenmesi hükme bağlanmıştır. Bu yaklaşım 1966'da çıkacak olan 775 sayılı Kanuna da kaynaklık etmektedir.

Cumhuriyet tarihinin ilk imar affı 11.06.1949 tarih ve 5431 sayılı "Ruhsatsız yapıların yıkılmasına ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun"dur. Bu kanunun 1. maddesinde ruhsatsız olan yapılara eğer imar planlarına uygun yapılmışsa cezalı ruhsat tanzimi, planlara aykırılıkların giderilemez ölçüde olması halinde ise yıkım uygulaması 2290 sayılı kanunun 13. maddesi değiştirilerek hükme bağlanmıştır. Kanunda ayrıca "kendi mülkiyetinde olmayan arsalar üzerine yapılmış binaların" tüm belediyelerde 5218 sayılı kanun ile öngörülen taralı alanlardaki noktalardan yararlanabileceği ve "zaruri hallerde" taralı alanların artırılabileceği hükmü düzenlenmiştir.

29.07.1953 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 6199 sayılı "Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun" yukarıda açıklanan 1949 tarihli iki kanunun geliştirilerek birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Konut ihtiyacının karşılanması amacıyla oluşturulacak bölgelerdeki satıştan elde edilecek gelirlerin, bu bölgelerdeki yol, su, elektrik benzeri işlerine harcanması için bir fonda toplanması da Kanunun getirdiği yeniliktir.

Bu gelişmelerin ışığında, 30.07.1966 yılında, hala meriyetini koruyan 775 sayılı Gecekondu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun ilk kez "Gecekondu"ya kendi özgün adını koyarken, önceki kanunlarda başkasının arsasına yapılmış ruhsatsız bina tanımını da "imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalmaksızın kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerine sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar" olarak geliştirmiştir.

"Sahibinin rızası olmaksızın" tabiri ilginçtir. Çünkü, 775 sayılı kanundan 1.5 ay sonra çıkarılan 12.09.1963 tarih ve 327 sayılı Kanunla 6785 sayılı yasaya bir geçici madde eklenmiştir. Bu maddeye göre, "başkasının arsa ve arazisi üzerine, sahibinin rızası ile 31.12.1962 tarihine kadar yapılmış olan izinsiz yapılar, Kanunun 18. maddesinde yer alan iskan izni aranmaksızın belediye hizmetlerinden yararlandırılırlar" hükmü getirilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu ile, belediyelere arsa sağlanması, bu arsaların hangi amaçla kullanılabileceği, gecekondu fonunun oluşturulması ve kullanılabileceği yerler, gecekondu bölgelerinde yapılacak gecekondu tespit yöntemleri ile yeniden gecekondu yapımının önlenmesi hükümlerini birleştirerek Kanunla yeniden düzenlendi. Kanun uyarınca mülkiyeti önceki kanunlarla paralel biçimde, belediyeye geçen gecekondu önleme bölgelerinde tahsis yapılacak kişiler aynen önceki kanunlarda olduğu gibi, birden fazla gecekondu sahiplerinin yalnızca bir gecekondusu için bu kanundan yararlanması, kendisinin, eşinin ve reşit olmayan çocuklarının aynı şehirde bir ev veya ev yapılabilir arsanın sahibi olmaması veya herhangi bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık olan payının bulunmaması hükümleriyle, yoksul ve dar gelirli olma şartı getirilmiştir.

Gecekondu önleme bölgelerinde tahsis başlıca üç şekilde olmaktadır. Birincisi, belirlenmiş bir tip proje dahilinde kendi evini yapacak olanlara arsa ve kredi olanağı, bakanlık veya belediyelerce yaptırılacak evlerden birinin tahsisi ya da, aynı koşullara sahip kişilerce oluşturulmuş konut kooperatiflerine arsa tahsisi ve kredi olanakları sunulması. Kendilerine arsa tahsisi yapılanların Emlak Kredi Bankası'ndan kredi alarak bir yıl içinde inşaata

başlaması ve en geç iki yıl içinde nüve kısmının bitirilmesi şartı ise aynen önceki kanunlarda olduğu gibi getirilmiştir. Bu yolla edinilmiş arsa ve konutlara eski düzenlemelere paralel bir biçimde 10 yıl devir ve temlik edilememe koşulu ile birlikte, bu suçu işleyenlerle, hak sahipliği konularındaki yalan beyanlar konusuna ilişkin cezai hükümleri de Kanunda ayrıca düzenlenmiştir.

775 sayılı Kanun uyarınca düzenlenen Gecekondu Önleme Fonu bu tür alanların oluşturulması ve altyapılarının tamamlanması amacına tahsisli olarak başlangıçta yeterli ek mali kaynaklarla desteklendiyse de, fon gelir kalemlerinin enflasyon karşısında erimesi, maliyet bedeli üstünden vadeli satış işlemlerinin gelir getirici niteliğinin olmayışı vb. nedenlerle bir süre sonra yeni gecekondu bölgelerinin oluşturulması bağlamında yetersiz hale geldi.

Kanunun, yürürlükteki imar mevzuatında yer almayan bir hükmü kanımızca dikkat çekicidir. 24. Maddede gecekondu önleme ve gecekondu ıslah bölgelerine belediyelerce yapılacak kamu hizmet ve tesisleri giderlerinin tamamına katılmaları ve bu katılma paylarının 10 yılda eşit taksitlerle gecekonduculardan alınması hükme bağlanmıştır. Gecekondu önleme ve ıslah bölgelerinin oluşturulmasında "sosyal amaç" öncül olmasına ve bu bölgeleri tercih etmek zorunda kalanların, imarlı alanlarda oturanlara kıyasla daha alt gelir gruplarına dahil olmalarına rağmen, imarlı alanlar için 6785 sayılı Kanunla diretilmeyen kamu hizmeti ve tesisleri için yapılacak harcamaların tamamına getirilen katılma zorunluluğu, 775 sayılı Kanunun düzenleme amacıyla çelişmektedir. Paralel bir düzenlemenin imarlı alanlar için getirilmemiş olması ise farklı olasılıkları akla getirmektedir. Gecekondu ıslah ve önleme bölgelerinde oturan alt gelir gruplarının mevcut yoksulluk düzeyleri kanunla tescilli olmasına karşın, imarlı alanlar için söz konusu olmayan bir mali yükle karşılaştırılmaları akla, mevcut mülkiyet ilişkilerini zedeleyen bu yeni barınma çözümü üretenlerin toplumdan tecrit edilerek cezalandırılmak istendiği gibi, Kanun koyucunun aslında amaçladığını asla düşünmek istemediğimiz bir sonucu da gündeme getirmektedir.

Doğrudan amaçlanan öyle olsa dahi, 1960'lı yıllarda kentli nüfusun yaşam kalitesini bozmakla suçlanan ve aynı zamanda mevcut toprak mülkiyeti ilişkilerini zedeleyen gelir gruplarının kentlilerin huzurunu bozmayacak ve vicdani yükünü hafifletecek bir çözümle entegre edilmesi, kent mekanında gelir gruplarının mekansal tercihlerinin billurlaşmasına da 775 sayılı Kanunla önderlik edilmiş oldu. Literatürümüzde, 775 sayılı Kanunun genelde gecekondu gerçeğinin devletçe kabulü ve çözüm arayışı açısından bir dönüm noktası olduğu kabulüne ise katılmak olanaksızdır. Kanunla ilk kez gecekondu adının kabulü anlamını taşıyan düzenlemenin çok öncesinde 1948'den itibaren "kendi mülkiyetinde olmayan arsalar üzerine yapılmış binalar" için 775'te derli toplu hale getirilen önermeleri, bağımsız fon dahil, daha önceden kabul edip yasallaştırılmış olduğunu görmekteyiz.

Gecekondu fonu adı ile bilinen fonun 775 sayılı Kanunla yeterli kamu desteği sağlanarak teçhiz edilmesi, kısa sürede özellikle büyük göç alan kentlerin çeperlerinde bu amaca yönelik ıslah ve önleme bölgelerinin oluşmasına neden olmuştur. Bu yeni yer seçimi ise sanayileşmiş ülke kentlerinin göçerler karşısındaki refleksinin ülkemizde yaşanmasını geciktirici bir etki yarattığı ve üst gelir gruplarının kent merkezine yığılması sürecini kalıcılaştırdığı gözlenmektedir. Üst gelir gruplarının kentin çeperlerinde uydu kentler oluşturarak yerleşme eğiliminin başlayabilmesi ancak, 1982 yılından itibaren çıkarılan imar ve gecekondu afları ile gecekondularla istila edilmiş kent çeperlerinin kentsel arsa statüsüne kavuşturulması sonrasında yaşanabilmiştir.

3.9. KENTSEL ARSA STOKLARININ OLUŞTURULMASI GİRİŞİMİ: ARSA OFİSİ KANUNU

Mevcut Anayasa'nın vermiş olduğu yetkiye dayanarak, kamu arsa stoklarını artırmak amacıyla 10.05.1969 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 1164 sayılı Kanunla Arsa Ofisi kuruldu. Kanun Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nü, İmar ve İskan Bakanlığına bağlı özerk bir kamu tüzel kişiliği olarak tanımlarken, bu kamu tüzel kişiliği için bir de döner sermaye oluşturmayı hükme bağlıyordu. Kentsel arsa spekülasyonunun engellenmesi teması çerçevesinde kurulan Arsa Ofisi; konut, sanayi ve turizm bölgeleri ile çeşitli kamu hizmet ve tesisleri için ihtiyaç duyulan arazi ve arsaları sağlamaya, arsa stoku oluşturarak tanzim satışları yapmaya, sağlamış olduğu arsaları bakanlıkça saptanacak biçimde planlayarak olduğu gibi veya altyapı tesislerini kısmen veya tamamen tamamlayarak ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, değiştirmeye veya irtifak hakkı tesis etmeye kanunla yetkili kılınmıştır.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne belediyelere Hazine tarafından terk edilmiş ancak amacı doğrultusunda kullanılmayan arsa ve arazilerin bedelsiz devrinin yanı sıra, kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulan özel ve tüzel kişilere ait arsa ve arazileri kamulaştırma yetkisi de verilmiştir. Arsa Ofisine ayrıca konut, sanayi ve turizm bölgeleri oluşturmak isteyen kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlarla ve İmar ve İskan Bakanlığı'nın uygun görüşü doğrultusunda belediyelerle teknik işbirliği kurma hakkı verilmektedir. Arsa Ofisinin tüm bu anılan işleri yapabilmesi için 250.000.000 TL. sermayeli bir Döner Sermaye kurması da hükme bağlanmıştır. Döner Sermayenin ana sermayesi en geç 10 yıl içinde Maliye Bakanlığı'ndan aktarılacak olup, bütçeye konulan ödenek dışındaki döner sermaye gelirleri hazine ve belediyelerden intikal edecek taşınır ve taşınmaz mallar için takdir edilecek kıymetler ve döner sermayenin işletilmesinden elde edilecek karlar olarak belirlenmiştir.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkilerinin uygulanması ve Döner Sermaye harcama yönetmeliği ise, 06.10.1970 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Arsa Ofisi fikrinin oluşması dönemi açısından değerlendirildiğinde, planlama ile getirilen kararların uygulanmasının önündeki en önemli engeli oluşturan kentsel toprakların hızla artan rantları ve kamusal hizmet ve tesislerin gerçekleştirilebilmesi için gereken kamulaştırmaları yapabilecek mali kaynaklardan yoksunluğun giderilmesi amacıyla, kentsel arsa stoklarını da oluşturma yetkisi ile donatılmış bir kurumlaşmaya gidilmesi son derece yerinde bir uygulama olarak görülmektedir. Ancak, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki hazine arsalarının Kanunda öngörüldüğü biçimde devri Ofis kurulduktan sonra sağlanmadığı gibi, kurulan Döner Sermaye işletmesine yapılması öngörülen bütçe aktarmaları da hızla yapılmamıştır. Ofisin kuruluş amacına uygun arsa stoklarını sağlamasının fiilen engellenmesi, günümüzde de anılan Genel Müdürlüğün varlığını sürdürmesine karşın, Kanunun yayını tarihinde kadük kalmasına neden olmuştur. Günümüzde anılan Genel Müdürlük arsa stoklarını artırmak yerine, bazı toplu konut ve sanayi alanlarını düzenleyip satarak varlığını sürdürmektedir.

3.10. 1605 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN İMAR DÜZENİ VE KENTSEL ARSA NİTELİĞİ TAŞIMAYAN ALANLARDAKİ DÜZENLEMELER

20.7.1972 tarihinde yürürlüğe giren "6785 sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılmasına Hakkındaki" 1605 sayılı Kanun incelendiğinde, Cumhuriyet tarihimizin en merkeziyetçi imar düzenlemesinin bu kanunla oluşturulduğu görülmektedir. Belediyelerin plan onayına ilişkin yetkilerini İmar ve İskan Bakanlığına veren 6785 sayılı Kanunun da ötesine geçilerek, 1605 sayılı Kanunla daha önce belediye meclislerinde olan imar programı onama yetkisi dahi merkezileştirilmiş, hemen tüm belediyeleri tarif edebilecek kadar geniş bir tanımla re'sen onama yetkisi belirlenerek, en azından planların hazırlık aşaması ve ön kabulü yetkisine sahip olan belediyelerden bu yetki dahi alınabilmiştir. Bu denli aşırı merkeziyetçiliğin egemen olduğu konjonktür değerlendirilecek olduğunda, anılan yasanın 12 Mart 1971 örtülü ihtilalinin hemen ertesine rastladığını ve bu yeni oluşumun ise 1961 Anayasası'yla gelişen özgürlükler ortamından rahatsız olan kesimin iktidarı ile sonuçlanan bir atmosferde 1605 sayılı Yasanın hazırlandığını hatırlatmakta yarar görüyoruz.

Bu aşırı merkeziyetçi düzenlemenin bir başka gerekçesi de, İmar ve İskan Bakanlığı'ndaki teknik personelin uluslararası örgütler aracılığıyla 1960'lardan itibaren büyük ölçüde teknik yardım ve eğitim alması sonucu erişilen özgüvenle tipik elitist bürokrat tavrını benimsemesi olarak da algılanabilir. Nitekim, izleyen düzenlemelerde, imar planlama hizmetlerini verebilecek teknik personelin yönetmeliklerle belirlenmesinde, İmar ve İskan Bakanlığı'nın plan yapma ve onama yetkisine haiz Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü çalışanı olma koşulu, bu genel müdürlükte çalışan, ancak hayatında plan yapmamış olanları da kapsayacak bir biçimde özel olarak yer alması, sözünü ettiğimiz elitist tavrın açık bir sonucudur.

1605 sayılı Kanun, 60 maddelik 6785 sayılı Kanunun 24 maddesini değiştirdikten sonra 9 da ek madde getirmiştir.

Yeni düzenlemenin eski düzenlemeden temel farkı, ruhsat başvurusuna esas tapu senedi yerine geçerliliği kabul edilecek diğer belgeler konusunda esneklik getirerek, parselasyon planı yapımını zorlamak yerine, hisseli satışların meşrulaştırılması olmaktadır. Ruhsatsız yapılarla, ruhsat ve eklerine aykırı yapılara uygulanacak cezaları ve bu gibi yapıların fenni mesullerine de para cezası ve meslekten men cezası ise bu yeni düzenleme ile getirilmiştir.

1605 sayılı Kanun, 6785 sayılı Kanunla imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan, ancak imar programına alınmamış yerlerdeki yapı sahiplerine 10 yıllık geçici inşaat ruhsatı düzenlenmesi, süre sonunda ya da imar uygulamasına geçildiği tarihte arsanın istimlak edilerek üzerindeki geçici ruhsatlı yapı için herhangi bir bedel ödenmemesine ilişkin hükmünü ayrıntılandırmış ve geçici ruhsatla yapılabilecek yapıların ölçülerinin yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Bu konuda yapılan düzenlemede ise aynen günümüzde olduğu gibi yapı toplam inşaat alanının 250 metrekareyi ve yüksekliğinin 6.5 metreyi geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Kanunun 16. Maddesi ile iskan izni alma koşulları yumuşatılarak, ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılmış ve bitirilmiş yapıların aykırılıklarının giderilmesi sırasında yapıya zarar vermeyen ve yapı kullanımına engel olmayan kısımlar için kullanma izninin Belediye Encümen kararı ile verilebilmesi öngörülmektedir. Bu hüküm, imarlı arsalardaki ruhsatsız yapılar açısından örtülü ve sürekli af niteliğindedir. Çünkü, her ne kadar tüm kanunlarda yer alsa da, uygulaması pek yapılmayan ve öteden beri var olan kanun hükmüne göre, kullanma izni alınmamış yapıların yol, su, elektrik ve belediye hizmetlerinden yararlandırılması yasaktır. Böylece, 16. Madde hükmüne göre inşaat ruhsatı için başvuru yapmamış binaların

dahi kullanma izni almaları mümkün kılınarak, belediye hizmetlerinden yararlanma konusundaki yasak ve cezai müeyyidelerden kurtulunması sağlanmaktadır.

1605 sayılı Kanun ile planlama alanında getirilen düzenlemeye göre, imar planı yaptırma zorunluluğu nüfusu 10.000'i aşan veya İmar ve İskan Bakanlığı'nca plana ihtiyacı olduğu saptanan belediyeler için getirilirken, nüfusu 5.000-10.0000 arasında olan veya nüfusu ne olursa olsun merkez ilçe statüsündeki belediyelere ise yol istikamet planı yaptırma zorunluluğu yüklenmiştir. Kanun ayrıca 26. Maddesi ile "Gecekondu kanununun uygulanması amacıyla yapılan plan ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye veya köy hudutları içindeki ve dışındaki veya sair sahaların iskan ünitelerinin veya diğer sahaların imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırmaya" İmar ve İskan Bakanlığı yetkili kılmaktadır. Anayasa'ya ve genel hukuk kurallarına göre hiçbir yetki sınırsız olamayacağı için bu denli uzun yazılmak zorunda kalınan madde öz olarak, İmar ve İskan Bakanlığı canının istediği her yerde Re'sen plan yapma yetkisine haizdir, biçiminde de ifade edilebilir.

27. Madde ile nazım planların istimlak için esas olma hali kaldırılarak, nazım plan olmaksızın uygulama planı yapılabilmesine olanak tanınmış, 28. Maddede ise 2290'da var olan ancak 6785'te belirtilmeyen planlarda kullanımlar için ayrılacak minimum alan miktarlarının İmar ve İskan Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği, ancak yeşil alanların kişi başına 7 metrekareden az olmayacağı hükme bağlanmıştır. Planlama konusunda yapılan bir diğer düzenleme de, imar planlarının onaylanması sonrası askı süresinin 1 aydan 15 güne düşürülmesidir. Bakanlık planlama konusunda o denli yetkin ve muktedir ki, "planların ve bunlar üzerinde değişikliklerin ne şekilde hazırlanacağı, planların aleniyetini temin etmek ve her ne sebeple olursa olsun hatalı karar alınmasını önlemek maksadıyla (...) belediyesince yerine getirilmesi lüzumlu hususların neler olacağı (...) talimatnamede belirtilir" hükmünü izleyen maddede de imar programlarının tasdik yetkisini belediyelerden almaktadır.

1605 sayılı Kanun, Ebniye Kanunundan 2290 sayılı Kanuna kadar var olan, gelişme alanlarında parselasyon planları ile yol ve lağımların yapılmasından sonra yapı izni verilebileceği, parselasyon planları yapılmış, ancak yol ve lağımı yapılmamış olan yerler için belediyenin izni halinde yol ve lağım bedelini peşin veren veya banka kefalet mektubu ile üstlenenlere ruhsat tanzim edilebileceği hükmü yeniden kanunlaştırılmıştır. Öyle ki; bu hükümle, bir yolun iki tarafındaki bütün parsel sahiplerinin gereken bedeli ödemedikçe belediyenin yol ve lağım yapması mecburiyetini ortadan kaldırılmaktadır. Hatırlanacağı üzere, paralel bir düzenleme 1605 sayılı kanundan önce 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Kanunda da yapılmıştı. 775 sayılı Kanundan altı yıl sonra, aynı düzenleme kentsel gelişme alanları için de getirilmiş oldu.

Bilindiği gibi, 1956'da hükme bağlanan 6785 sayılı kanunun 42. maddesinde yer alan, belediyelerin gelişme alanlarında yapılan parselasyon planları uyarınca yapacakları dağıtım sırasında önceki parsel yüzölçümünün %25 noksanıyla sahiplerine dağıtabilmesine ilişkin düzenleme, 1963 yılında Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmişti. 1605 sayılı kanunla 42. madde günümüz 18. Maddesi ile paralel bir biçimde yeniden düzenlenerek, belediyelerin binalı ve binasız arsa ve arazilerde parselasyon planları aracılığıyla yapacakları "düzenleme sırasında yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil saha gibi umumi hizmetlerle ilgili tesisler" için, "düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında" düzenlemeye alınan arsaların %25'ine kadar olan kesimini "düzenleme ortaklık payı" olarak düşebileceğini hükme bağlamıştır. Böylece 1933 tarihli 2290 sayılı Kanunun 6. maddesinde

%15 olarak belirlenen ve 6785 sayılı kanunda %25'e çıkarılan "zayiat", 1605 ile %25 "düzenleme ortaklık payı" adı ile yeniden imar hukuku içinde yerini almış oluyordu. İlginç olan Ebniye Kanununda da "dörtte bir" oranı ile var olan, 1925'te oran belirtilmeksizin 7. Madde ile düzenlenen hükmün, 1933'te de var olmasına karşın hiç itiraza konu olmamışken, neden 1963 yılında iptalinin akla gelebildiğidir. 1605 sayılı Kanunda yapılan açık düzenleme ve alınan payların hangi amaca tahsis edileceği hükmü kesinleştikten sonra ise bu konu itiraz konusu olmamıştır.

1605 sayılı Kanun imar ve yol istikamet planları için askı süresini 15 güne indirirken, parselasyon planları için askı süresini bir ay olarak kabul etmiştir.

1605 sayılı Kanun belediyelerin imara ilişkin hemen hemen tüm yetkilerini merkeze almakla da yetinmeyip, 58. maddede "Bu kanun hükümlerine aykırı hareket eden, imar planına ve yapı ruhsatiyesi ile eklerine riayet etmeyen ve bunların yanlış tatbikine sebebiyet veren belediye reisleri ile diğer vazifeliler hakkında Türk Ceza Kanunu hükümleri baki kalmak kaydıyla, ayrıca her hadise için 500 liradan 5000 liraya kadar ağır para cezası" hükmünü de getirmiştir. Böylesi bir düzenleme imar mevzuatımız açısından bir ilk niteliğindedir. Bu madde ile İmar ve İskan Bakanlığı'nın belediyelere yalnızca teknik açıdan güvenmemekle kalmayıp, aynı zamanda tüm kötü uygulamaların tek sorumlusu olarak da teşhis ettiği ve onlara kötü niyet atfettiğini de anlamaktayız.

1605 sayılı kanunun ek madde olarak getirdiği hükümler, değişen toplumsal ihtiyaçlara da işaret etmektedir. Örneğin Ek Madde 1'de otopark yerlerinin ayrılması, hazırlanacak ilgili yönetmeliğe atıfta bulunarak düzenlenirken, Ek Madde 2'de kapıcı daireleri, Ek Madde 3'te kot farkından kat kazanmayı yasaklayan hüküm, Ek Madde 4 ve 5'te ise yaya kaldırımlarının komşu parsel sahiplerince yapılması ve işgaline ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

Ek Madde 6 ile getirilen düzenleme tarihi ve mimari değeri olan eski eserlerin ve bunlarla bütünlük teşkil eden sokak ve meydanların muhafazası konusunda Gayrimenkul Eski Eser ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun görüsü alınarak ilgili Bakanlıkların da görüşü ile bu gibi yerlerin civarında gerek duyulduğunda kamulaştırma kararı alınması hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, tarihi sit alanlarının belirlenmesi ve planlanması açısından bir ilk niteliğindedir.

Ek Madde 7 ile kıyılara ilişkin karar genişletilmiştir. Kıyılarda özel mülkiyetin varlığı ve devamını tescil anlamına gelen düzenlemeye göre deniz, nehir ve göl kenarlarından itibaren 10 metrelik şerit yalnızca kamunun yararlanmasına tahsis edilmiş olup, bu yerlerde özel mülkiyete tabi binaların ancak kamunun yararlanmasına açık olmak kaydı ile yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Sahil şeridini 10 metre ile sınırlayarak bu tür sahili olan alanların öncelikle ve İmar ve İskan Bakanlığı eli ile planlanmasının da Bakanlıkça çıkarılacak bir uygulama yönetmeliği uyarınca yapılacağı madde hükmü içinde belirlenmiştir.

Ek Madde 8, belediye ve mücavir alan sınırları dışında sanayi ve turistik öneme haiz alanlarda yapılacak "çevre düzeni planları" için altlık oluşturmaktadır. Bu madde düzenleninceye kadar belediye ve mücavir alanların dışındaki yerlerde imar uygulamaları her türlü denetimin dışında kalmaktaydı. Ek madde 8 ile bir yandan çevre düzeni planlarının yapılması için gereken yasal altlık oluşturulurken, öte yandan da bu alanlarda uygulamanın nasıl yapılacağına ilişkin bir yönetmeliğin hazırlanması ve anılan alanlarda bu yönetmelik uyarınca uygulamanın denetiminin valilikler eliyle yürütülmesi hükme bağlanmaktadır. Nitekim Kanunun hemen arkasından İmar ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatının kurulması ile, belediyelerin imar konusunda çalıştıracakları personel atamaları ile imar uygulamalarının denetim yetkilerinin Bakanlığa verilmesini düzenleyen yasalar yürürlük kazanmıştır. Bu amaçla Bakanlık içinde "Teftiş Kurulu" oluşturulup, yetkileri tüm belediyeleri kapsar biçimde geliştirilirken, valilik teşkilatı organizasyon şemasına "İmar ve İskan Müdürlükleri" eklenmiştir.

Ek Madde 9 ile ise, belediye ve mücavir alanlar içinde bulunan gedik ve zeminlerin tasfiyesi, ortadan kaldırılan bu gedik ve zeminler için, son vergi beyannamesinin 20 katı "zemin hakkı"nın ilgilisine ödenmesi hükme bağlanmaktadır.

1650 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeleri özetleyecek olursak; Cumhuriyet tarihinin en katı merkeziyetçi hükümlerine sahip olan Kanun, ilk kez belediye ve mücavir alan sınırlarına da imar denetimi getirirken, İmar ve İskan Bakanlığını, Metropoliten plan büroları dışında 67 il düzeyinde teçhizatlandırarak valilikler denetimine verdiği alanlar için gereken teknik personel desteğini sağlamayı amaçlamış ve aynı zamanda taşra teşkilatı eliyle ve merkezden belediye uygulamalarının da dolaylı ve dolaysız denetimini öngörmüştür.

1961 Anayasası ile öngörülen sosyal haklarla refah düzeyi artmış olan çalışan kesimle birlikte gelişen ve yaygınlaşan "dinlenme" faaliyetlerinin 1960'lardan itibaren geniş kesimlerin deniz kenarlarında "tatil" yapmaları biçimine dönüşmesi iç turizmi canlandırmıştı. Üst gelir gruplarında ise aynı eğilim, yazlık dönemlerde kullanılmak üzere deniz kenarlarında ikinci konutların hızla oluşmasına neden olmaktaydı. İşte böylesi bir ortamda bir yandan kamu kurum ve kuruluşlarının "eğitim tesisleri" adı altında başlayan sahillerin yağmalanması, eklenen ikinci konut talepleri ile üst düzeye çıkarken, 1960'lara kadar kentsel alanlarda sınırlı toprak rantlarının sahillerdeki yerleşmelere de sıçramasına neden oldu. İlk gelişmeleri Amasra ve Ayvalık'ta görülen bu topraktaki nitelik değişimi kısa sürede önce Ege ve hemen ardından Akdeniz'de sahil yağmalarına dönüştü. Bu gelişmeler karşısında, denetimsiz kalan belediye ve mücavir alanlar dışındaki yağmayı sınırlandırmayı amaçlayan Ek 7 ve 8. Maddeler, oluşan yeni mülkiyet ilişkilerine köklü müdahalelerde bulunmaksızın gelişmeleri denetleme kaygısını taşımaktadır. Düzenlemenin köklü müdahale olmadığı yönündeki tespitimiz, kıyılarda özel şahıs mülkiyetinin belirlenen 10 metrelik şerit içinde tamamen yasaklanmaması, mevcut yapıların esaslı tamir ve tadillerine müsaade edilmeksizin varlıklarını sürdürmelerine izin verilmesinden ve eğer bu yapılar umumun yararlanmasına açık, yani otel, motel, lokanta vb. kullanımlar için ise maliklerince korunmasında bir mahsur görülmemesinden kaynaklanmaktadır. Anılan sahil şeridinin "devletin hüküm ve tasarrufundaki topraklar" kapsamına alınması, ancak 26.11.1984 tarihinde çıkarılan 3086 sayılı yasa ile mümkün olabilmiştir. 1975 yılında, 1605 sayılı Kanunun Ek 7 ve 8. maddelerinin uygulama yönetmeliği çıkarılmış, bu yönetmelikle "kıyı", "kıyı çizgisi", "kenar" ve "toplumun yararlanmasına ayrılan yapı" gibi kavramlar tanımlanmıştır.

Dördüncü Bölüm
1982'DEN, 17 AĞUSTOS VE 12 KASIM 1999'DA YAŞANAN DEPREMLERE KADAR SÜREN DÖNEMDE İMAR MEVZUATINDAKİ DEĞİŞİM

4.1. 12 EYLUL 1981 ASKERİ MÜDAHALESİNİ HAZIRLAYAN SİYASAL VE TOPLUMSAL KONJONKTÜRDEKİ DEĞİŞMELER VE 1982 ANAYASASI

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile uluslararası onayını bulmuş olan sosyal devlet ilkesi ve bu ilkenin gerektirdiği demokratik ve sosyal haklara altlık oluşturacak 1961 Anayasası ile sonuçlanmıştı. Ticaret burjuvazisi karşısında bürokrasinin zaferi olarak gündeme gelen 1961 Anayasası ülkede sivil yönetime geçildiği andan itibaren tartışılmaya başlandı. Aynı yasa ile güvence altına alınan sosyal haklar, özellikle sendikalaşma ile gündeme gelen ve giderek güçlenen toplumsal muhalefetin yanı sıra, Anayasa ile güvence altına alınan güçler ayrılığı prensibi uyarınca, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılması nedeniyle yürütme organının denetleniyor olması, bazı çevrelerde ciddi sıkıntılara yol açmaktaydı. 12 Mart 1971'de yinelenen askeri müdahale bu kez doğrudan 1961 Anayasasını hedefliyordu. Nitekim Anayasa'nın 55 maddesi birden 1972 tarihinde değiştirildi, demokratik ve sosyal haklar sınırlandırıldı, yürütme erki güçlendirildi.

1970'ler dünya ölçeğinde Neo-liberalizmin yükseliş yılları oldu.

1940'lardan itibaren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere önerilen "Kalkınma İktisadı Doktrini"nin misyonunu tamamlamış olduğu ilan edilerek, ulus devletlerin korumacı yollarla sanayileşme evrimlerinin tamamlandığı, artık dünya ile entegrasyonun sağlanması gerektiği konuşulur olmuştu. 1970'lerden itibaren gelişmiş sanayileşmiş ülkelerde sosyal devlet ilkesi gereği yapılmış kamu yatırımlarının özelleştirilmesi hamlesi başlatılarak, özelleştirme uygulamalarının dalgalar halinde tüm dünya ölçeğine yayılması desteklenmeye başlandı. Bu arada neo-liberalizmin felsefi tabanını oluşturan post-modernizm, yaşamın tüm alanlarını içerecek bir felsefi akim olarak yayılıyordu. Post-modernizm ile getirilen yeni birey, modern birey için tanımlanmış toplumsal sorumlulukları olan ve toplumun bütünler bir parçası olmak zorunda olan hak ve sorumluluklar manzumesi olmaktan da çıkarılarak, bireyler arası farklılıklar ve başkalıkların bireyi zenginleştirdiği teması işlenmeye başlandı.

Önceki tüm uluslararası gelişmelere yaklaşık 20 yıl geriden tepki veren Türkiye, bu yeni oluşuma neredeyse eş zamanlı bir biçimde entegre olma çabasına girişti. 1970'lerin sonlarında girilen ekonomik bunalımın asılabilmesi için diretilen IMF reçeteleriyle birlikte 24 Ocak 1980 kararları ile somutlaşan ekonomik entegrasyon süreci başlamış oldu. Her ne kadar 1971 'de Anayasa'nın 55 maddesi birden değiştirilerek sosyal haklar kısıtlanmışsa da, bedelinin çalışanlarca ödenmesi kararlaştırılan ekonomik bütünleşmenin faturasının toplumsal sessizlik ortamında ödenebilmesi, 12 Eylül 1981 Askeri Müdahalesinin temel gerekçesini oluşturdu. Bu müdahale özünde ekonomi alanında yaşanacak dönüşümün, yaratması kaçınılmaz olan toplumsal kargaşanın önlenmesi ve olası toplumsal sorunları da önceden elimine edecek tedbirlerin alınması amacına yönelikti. Bu bağlamda ilk olarak, 1961 Anayasasından kalan son kırıntıları da temizleyecek 1982 Anayasasını gündeme getirildi. Yeni Anayasa 7.11.1982 tarihli ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdi.

1982 Anayasa'sını konumuz açısından inceleyecek olursak; Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen "Mülkiyet hakkı" 1961 Anayasası ile aynı biçimde "Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz" ve "bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilir" hükmünü getirmektedir. 1982 Anayasası 44 üncü maddesinde "Toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek" görevi devlete verilirken, 169 uncu maddesinde ise ülke topraklarının erozyona maruz kalmasını sağlayan en önemli değişikliği yapmaktaydı; "orman olarak bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen arazilerle, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında orman sınırlarında daraltma yapılamaz." Bu hükme dayanarak ülke ormanları yağmaya açılarak, 8.9.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi 5.6.1986 tarihinde değiştirilerek, orman sınırlarının daraltılma işlemi başlatıldı.

Anayasa'nın 168. maddesi ile devletin hüküm ve tasarrufu altında olan doğal kaynaklar ve servetlerin aranması ve işletilmesine ilişkin hakların özel ve tüzel kişilerce kullanılabilmesini kanunla düzenlemeye açan Anayasa hükmü, ormanlar dışındaki doğal kaynakların da özelleştirilebilmesine olanak tanıyordu. Anayasa'nın 45. maddesi tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanımını engellemek için gereken önlemleri alma görevini devlete vermekteydi. Mer'a Kanununda da 1984 yılında yapılan paralel bir düzenleme ile belediye ve mücavir olan sınırları içinde kalan çayır ve meraların ilgili idarelere devrinin yanı sıra, plan gereklerine uygun amaçlara tahsisi de sağlanmış oldu.

Cumhuriyet tarihinde ilk kez sosyal ve ekonomik hakların sınırı "ekonomik istikrarın sağlanması"na 1982 Anayasa'sının 65. maddesi ile bağlandı. Bu yeni Anayasa pek çok alanda olduğu gibi imar mevzuatında da yeni bir başlangıç oluşturuyordu.

4.2. İMAR AFLARI KONUSUNDA YENİ BİR ZİNCİRİN İLK HALKASI: 2805 SAYILI KANUN

775 sayılı gecekondu kanununun öncesinde bizim saptayabildiğimiz iki imar affı düzenlemesi yapılması söz konusu olmuştur.

775 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1966 yılından sonra ise arası giderek sıklaşan 10'un üstünde kanunlaşan imar aflarının hedeflendiği yapılar, tamamen yapının üzerine yapıldığı arsanın mülkiyeti temelinde gelişen bir kategoriyi ele almıştır. 2805 sayılı kanunda da aynen izlenen bu kategoriye göre;

1- Kendisine ait arsa veya arazi üzerine imar mevzuatına aykırı bir biçimde yapılmış yapılar,

2- Başkasına ait arsa veya arazi üzerine doğal olarak ruhsata esas tapu sahibi olmadığı için imar mevzuatına uygun işler yapması beklenemeyen yapılar. (gecekondular)

   i. Üzerine yapı yapılan başkasına ait arsa ve arazilerin gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri olması halinde uygulanacak işlemler,

   ii. Üzerine yapı yapılan başkalarına ait arsa ve arazilerin kamu tüzel kişiliklerine ait olması halinde uygulanacak işlemler.

1. kategoride yer alan atfa konu yapılar hakkında genelde geniş bir hoşgörü ile bu yapıların olabildiğince ruhsatlandırılması aflar kapsamında teşvik edilirken, mülkiyeti başkalarına ait arsa ve arazilere yapı yapanlar için, özel mülkiyetin söz konusu olduğu yerlerde de ikili bir yapı ile karşılaşmaktayız.

a. Sahibinin rızası ile başkalarının arsa ve arazisine yapılmış yapılar,

b. Sahiplerinin rızası olmaksızın başkalarının arsa ve arazisine yapılmış yapılar.

Mülkiyeti başkasına ait olmasına karşın, arsa sahibinin anılan yapıya rıza göstermesi halinde ya üzerindeki yapının sahibi kendisiymiş gibi işlem yapılarak 1. Kategoriye sokulması, ya da arsayı yapı sahibi satın alarak gene 1. Kategoriden işlem yapılması mümkün olmaktadır. Sahibinin rızası olmaksızın gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerin arsa ve arazilerine yapı yapanların ise yapılan affa konu olmayıp, doğrudan yıkım uygulanacaktadır. Yani gecekondunun toplumsal bir gerçek olarak kabulünün sınırı, özel mülkiyet ilişkileri içine sokulup sokulamaması noktasından hareketle çizilmektedir.

Başkasının arsa ve arazisine yapı yapma hali için belirlenen son durum ise, kamu tüzel kişilerine ait arsa ve araziler üzerine yapılan gecekondular durumunda ortaya çıkmaktadır. Bir gerçek kişiye veya özel hukuk tüzel kişisinin arsası üzerine yapı yapılması konusunda oldukça hassas davranan kanun koyucular, aynı durumun tüm toplumun ortak malı olan bir alanda gerçekleşmesi halinde, sahibinin rızasını alma ihtiyacını duymadan, belki de çok önemli bir toplumsal fayda yaratacak tesis veya kullanımdan kolayca vazgeçerek, bu alanları zorunlu satış kapsamına almaktadır. İmar aflarını düzensiz ve sağlıksız yapılaşmayı teşvik ettikleri gerekçesi ile pek çok kişi eleştirmişse de, kamu mülkiyetindeki arsa ve arazilerin toplum yararına aykırı bir biçimde yalnızca barınma ihtiyacındaki masum göçerlere değil, gecekondu spekülasyonuna da açan bu kararların neden olduğu sosyal maliyetlerin gerçek boyutları, genelde gözardı edilmiştir.

İmar aflarının genel bakışının, sağlıksız ve düzensiz yapılanmaları ortadan kaldırmak yerine, kendisine ait arsa ve araziler üzerine gelişi güzel yapılaşma yolu ile kentin düzenini bozanları yasal koruma altına alırken, mevcut mülkiyet düzenini zedeleyen gecekonduları da düzene uyumlu hale getirme çabası olarak değerlendirmek kanımızca daha uygun olacaktır.

Kamuoyuna her seferinde gecekondu affı biçiminde sunulan aflar, mülkiyet düzenine uygun olmakla birlikte imar düzenine aykırı olan yapılan da kapsamaktadır. Kısacası aflar yolu ile kentlerin çevresindeki gecekondular ile birlikte, kenti gecekondulaştıran aykırı yapılar da yasallaştırılmaktadır.

12 Eylül yönetimi, kendinden önceki Askeri darbelerde olduğu gibi yönetimi kısa sürede sivil idareye bırakıp gitme niyetlisi olmadığını gösterdi. Bir "Danışma Meclisi" oluşturarak hızla icraatlarına başladı. Atama yolu ile oluşturulan Danışma Meclisinin ilk icraatı 1982 Anayasası olmuştur. Danışma Meclisi kendilerini atayanların niteliğini o denli yansıtıyordu ki, anti-demokratiklikte Milli Güvenlik Konseyi ile yarışır ve çoğu zaman MGK'yı dahi aşar olmuşlardı. Danışma Meclisi hızla ulusun "kangren olmuş yaralarına" çare bulmaya girişti. Kangren olan konuların başında da kamuoyuna "gecekondu affı" olarak yansıtılan ve son derece popülist kaygılarla hazırlanan "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında"ki 2805 sayılı kanun 16.3.1983 tarihinde kanunlaştı.

2805 sayılı Kanun kamuoyuna her ne kadar gecekondu affı olarak yansıtılmışsa da, imar mevzuatına aykırı ve hisseli yapıları da kapsadığından, tüm yapılar hakkında geliştirilmiş bir Kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunun kapsama aldığı yapılar için getirmiş olduğu kapsanan, belediye ve mücavir alan sınırları ile çevre düzeni planları içinde kalan -ki bunlar genelde kıyı bölgelerini kapsamaktadır- imar mevzuatına aykırı yapılar ile gecekonduları ve bu sınırlar dışında kalan sanayi, depolama, turistik ve tarımsal yapıların tamamı olmaktadır. Kanununda getirilen istisnalar (Çanakkale ve İstanbul boğazları ile Ereğli Kömür Havzası ve Bakanlar Kurulunca belirlenecek alanlarla, 31 Aralık 1981 tarihine kadar orman vasfını kaybetmiş ancak orman sınırları içinde kalan alanlar olarak kanunun 3. Maddesinde belirlenmiştir. Kanunda istisna olarak belirlenen alanlardan yalnızca Boğaziçi için özel yasası süresi içinde çıkarılabilmiştir.

2805 sayılı Kanun, kanunda öngörülen tespit işlemleri tamamlanamadan yürürlükten kalkarak yerini 2981 sayılı İmar Affına bırakmıştır. Bu Kanun ile kurulan mantık düzeni aynı olan diğer imar aflarına kaymaklık ettiğinden uygulamaya tam anlamıyla geçilememiş olmasına rağmen genel olarak değerlendirilmesinde yarar görüyoruz.

Affın kapsadığı yapı türleri temelde üç ana grupta toplanmaktadır.

1. Muhafaza edilecek yapılar,

2. Islah edilerek muhafaza edilecek yapılar,

3. Yıkılacak yapılar.

Bu üç ana başlık kendi parseli üzerine ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı veya komşu parsele tecavüzlü yapılar için yapı sahibinin beyanına göre karar bağlanacaktır. Yapının var ise mimari ve statik projesi ile, iki kata kadar olan ve projesi olmayan binalar yalnızca sahibinin başvurusu ve 2000 TL'lik başvuru harcı ile dosya açtıracaklar ve durumları valilik ve belediyelerce tespit edilecektir. Bu tespit sırasında tecavüzlü bina sahiplerinin komşu parsel ile anlaşması halinde, durumları ruhsat verilmesini engellemeyenler ruhsata bağlanabileceklerdir. Bu yapılardan umumi hizmetlere ayrılan yerler üzerine bina yapılmış

ise bunlara 5 yıllık geçici ruhsat düzenlenecek, yapı konut dışı fonksiyona sahip (sanayi, ticaret, tehlikeli madde deposu, turizm, vb. ise) ve imar planı ile belirlenen yerler dışında ise bu yapıların durumları ve milli ekonomiye katkıları belirleninceye veya nakilleri sağlanıncaya kadar bir yıllık geçici ruhsat düzenlenmesi hükme bağlanmaktadır.

Hisseli arsa ve araziler üzerine yapılmış yapılar için 6785 sayılı Kanunun 42. Maddesine paralel bir uygulama ile sahiplerinin rızası aranmaksızın, mümkün olduğunca mevcut yapı düzenini koruyan parselasyon planları yapılarak parselasyon planlarının kesinleştirilmesi, düzenleme ortaklık payı da alınarak yapılacak düzenleme sonrası tescil dışı kalan yapı yapılabilir. Oluşan fazla parselleri ise gerçek bedeli karşılığı satmaya valilik veya belediyeler yetkili kılınmıştır.

Gecekondular için yapılacak işlemler ise iki aşamalıdır. Birinci aşama, başvuruya bağlı tespit işlemi olup, bu tespitlerden sonra mevcut yapıyı mümkün olduğunca koruyan bir bölge içinde "ıslah imar planlarının" yapılması öngörülmektedir. Yapılan bölgeleme işlemleri sırasında, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bir ay sonra tespitlere dayalı olarak belirlenen "arsa kullanım bedelleri", tecavüzlü arsa sahibine ödenmeye başlanır. Islah imar planları, mümkün olduğu kadar mevcut yapılaşmayı dikkate alarak hazırlanır. Planlar uyarınca koruması gereken yapılar arsa bedellerini ödemek kaydıyla tapuya bağlanır. Islah edilerek muhafaza edilecek yapılar, ıslah işlemleri sonrası tapu ve ruhsat işlerini tamamlarlar, yıkılacak binalara ise eğer mümkünse aynı bölge içinde yapı yapılabilir, yıkılacak binalara mümkünse aynı bölgede arsa gösterilerek, belirlenen bedeli mukabilinde satış işlemlerin tamamlanmasından sonra yapı yapılması sağlanır.

Kanunun gecekondular için getirmiş olduğu bir istisna, bu Kanundan yararlanacak gecekondu sahiplerinin niteliklerinin belirlenmesidir. Bu Kanundan yararlanacak kişilerin tek bir gecekondusu kapsanacak olup, 775 sayılı yasaya paralel bir biçimde; kendisinin, eşinin ve reşit olmayan çocuklarının her hangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya müsait arsası veya herhangi bir yerde ev veya apartmanın ayrı bir dairesine karşılık payı almaması Kanunun 16. maddesi a fıkrasında düzenlenmiştir.

2805 sayılı Kanun ayrıca, gecekonduları istisna tutarak; 6785 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 17 Ocak 1957 tarihinden önce yapılmış yapılar, kıyılarda ise 10 Ocak 1975 tarihinden önce yapılmış yapıları ve sanayi, depolama, turistik ve tarımsal yapılar dışındaki yapılar ile kanunun 3. maddesinde belirtilen özel kanun ile düzenlenecek yerlerdeki 2805 sayılı Kanunun özel hüküm getirmediği yapıları geçici madde 3 ile yapılış tarihine bakılmaksızın imar mevzuatına uygun inşa edilerek kullanma izni almış saydığını hükme bağlamaktadır.

2805 sayılı kanun bu hükümlerle de yetinmeyip, Afete Maruz Bölge ilan edilmiş yerlerle, eski eserler ile ilgili koruma alanları ve sit bölgelerinin sınırlarının korunmalarına gerekip gerekmediğini en geç bir yıl içinde yeniden değerlendirilmesini ve yeniden ilanını da öngörmektedir.

Görüldüğü gibi 2805 sayılı Kanun son derece geniş bir kapsamla ve sit ve afete maruz bölgeleri dahi daraltabilecek bir anlayışla kaleme alınmış, özellikle imar mevzuatına aykırılık konusunda geniş bir hoşgörüye sahip bir düzenlemedir. Kanunun tespit ve değerlendirme işlemleri için valilik ve belediyeleri görevli kılması, süresi içinde gereken tespitlerin yapılamaması, Kanunun uygulanmasını ruhsatlandırma konusunda engellemişse de eski eserlerin tescilden düşülmesi sit ve afet bölgelerinin daraltılması konusunda son derece hızlı ve oldukça etkin davranılabilmiştir.

4.3 BİR İMAR AFFI DAHA: 2981 SAYILI KANUN

2805 Sayılı Kanunun tespit ve değerlendirmeye ilişkin süreleri daha tamamlanmadan, yapılan Genel Seçimlerden ANAP galip çıkmıştı. 24 Ocak Kararlarının mimarı olan Turgut Özal Başbakan olmadan önce 24 Ocak kararları ile ezilen kesimlere umut dağıtacak popülist söylemlere sahipti "orta direğin güçlendirilmesi", ve "herkese tapu dağıtma" vaatleri kadar, 12 Eylül yönetimine duyulan tepkiler, bu yönetime gerekçe oluşturan kararların fikir babasının kim olduğunu da unutturmuş oldu. "Dört eğilimi birleştirme" iddiasında olan ANAP hakkında yasaklı lider Süleyman Demirel'in sözlerini, konumuz açısından da son derece anlamlı ve siyasetin hangi arena ağırlıklı sürdüğü konusunda da belirleyici olduğu için aktarmakta yarar görüyoruz: "tapulu arazim üstünde gecekondu yaptırmam".

Cumhuriyet tarihi boyunca süren temel savaşın gerçekten de tapulu araziler ve bunların rant artışını engelleyen gecekondular arasında yaşanmaktaydı. Gecekonduluların toplumsal vicdanı etkileyen yoksulluk düzeyleri ve durdurulamaz nitelikte oluşu karşısında, varlıklarına ancak kamu malı araziler üzerinde kalmaları kaydıyla katlanılabilen bir toplumsal uzlaşmayı da zorunlu kılıyordu. 8.3.1984 tarihinde yani 2805 sayılı kanundan tam bir yıl sonra yürürlüğe giren 2981 sayılı Kanun imar mevzuatına aykırılıklar, yani imarlı veya imarsız alanlarda kendi mülkiyetindeki arsa ve araziler üzerinde yapılmış yapılar hakkında çok daha geniş bir hoşgörü ile oluşturuldu. Öyle ki, 2805 sayılı yasaya paralel bir biçimde oluşturulan 4. maddede imar mevzuatına aykırı yapılar ile gecekonduların şu üç biçimde tasnif edileceğini hükme bağlıyordu;

1. Muhafaza edilecekler,

2. Islah edilerek muhafaza edilecekler,

3. Bu kanun hükümlerinden yararlanamayacak olanlar.

Hatırlanacağı üzere 2805 sayılı Kanunun 4. maddesindeki son tasnif "yıkılacak yapılar" biçimindeydi. Bu bakımdan 2981, yıkım lafını ağzına almaktan dahi kaçınan bir Kanundur. Bu Kanuna göre ruhsata bağlanamayan yapılar için yapılacak işlem yoktur. Onlar, Kanunda açıkça söylenmese de varlıklarını mevcut durumları ile sürdürmelerine göz yumulacak yapılan oluşturmaktaydılar.

2981, 2805'ten farklı olarak "bürokrasiyi azaltmak", devleti küçültmek" iddiası ile işbaşına gelen ve "özelleştirmeyi" her ne pahasına olursa olsun gerçekleştirmeyi şiar edinmiş bir iktidarın ürünüydü. Bu nedenle, 2805 sayılı Kanun uyarınca valilik ve belediyelerce yapılacak tespit ve değerlendirme işlemleri, 2981 sayılı Kanunla "Yeminli Özel Teknik Bürolara" devredildi. Yani 2981 sayılı Kanunla uygulama organları bakımından imar mevzuatında yeni bir çığır açılmış oluyordu.

İmarlı ve imarsız alanlardaki ruhsatsız yapılardan, inşaatlarına ruhsatlı olarak başlamış ve her ne sebeple olursa olsun ruhsatı iptal edilerek yapısı mühürlenmiş inşa halindeki ve tamamlanmış yapıların tamamının bu kanun uyarınca doğrudan ruhsata bağlanmasının yanı sıra, bu nedenle sürmekte olan davaların da düşmesi 2981 sayılı Kanunla hükme bağlanıyordu. Bu yapılardan başkasının arsa ve arazisine tecavüzlüler ise, tecavüzlü olan kesimin satın alınması ya da sahipleri ile anlaşma sağlanması halinde, başka bir işleme gerek kalmaksızın ruhsata bağlanıyor, anlaşma sağlanamaması halinde ise uzlaşma için yargıya başvurma hakkını tecavüzlü yapı sahipleri kazanıyordu. Bu gibi yapılar Kanunda belirtilen harçları yatırmak ve İmar Kanununda kendi durumu için belirlenmiş cezalardan muaf tutulmak kaydıyla hemen ruhsata bağlanmayı hak edebiliyordu.

Başkasının arsa ve arazisine yapılmış gecekondulardan sahibinin muvakkatini alanlar veya arsa bedelini ödeyenler ile hazine, belediye, il özel idare ve vakıflara ait arsa ve arazilere yapmış gecekondular ise peşin veya en geç 4 yıl içinde ve 12 taksitle bedelini ödemek kaydıyla 2981 sayılı kanundan yararlanma hakkı kazanıyorlardı. Hisseli arsa ve araziler ile özel parselasyona dayalı arazilerde ise, valilik ve belediyelerin resen yaptıracakları parselasyon planları aracığıyla hisselilik hali giderilerek arsa tahsislerinin gerçekleştirilmesi hükme bağlanmış oluyordu.

2981 sayılı İmar Affının, 2805 sayılı Kanuna oldukça paralel hükümler taşımasına karşın en önemli ve ayırıcı yanı, hazırlanış felsefesinde yatmaktadır. Islah imar planlarının gecekondu alanları ile hisseli arsa ve araziler üzerinde yapılması, her iki kanunda da ortaktır. Ancak 2805 sayılı Kanun ıslah imar planlarına yaşam koşullarını iyileştirerek mülkiyete ilişkin sorunları çözen planlar olarak bakarken, 2981 sayılı Kanun aynı alanlara; "kentsel arsa stoku" olarak bakıp, bu alanları kendi seçtiği yöntemle kentsel arsalara dönüştürmeyi hesaplamaktaydı. Bu alanlarda oturanlar Kanun uyarınca "tapu tahsis belgelerini" aldılar. Ancak kentin gelişme alanlarındaki ıslah imar planları "mümkün olduğunca mevcut yapı dikkate alınarak" hazırlanmadı. Ankara'da eski gecekondu mahallesi Yıldız'da 11 katlı, Antalya'da 7-8 katlı, İzmir'de İstanbul'da 10-12 katlı yapılaşmaya elveren ıslah imar planları hazırlandı ve onandı. Bu durumda, elinde tapu tahsis belgesi olan gecekondu sahipleri için tapu sahibi olabilmenin tek yolu, "ıslah" (!) imar planına uygun yapıyı gerçekleştirecek yap-satçı müteahhitlere tapu tahsis belgesi karşılığı inşaat iznini vererek, ortaya çıkan devasa yapılardan kendine düşen dairelerin tapusunu almak oluyordu. Kentin gelişme alanlarında yeni yapılar hızla yükselip, eski gecekondulular emlak zengini olurken, müteahhitler açısından cazip bulunmayan alanlardaki gecekondu sahipleri aradan geçen zamana rağmen hala o dönemde alınmış tapu tahsis belgelerini tapuya dönüştürme sansına erişemediler.

Kamuoyuna "gecekondu affı" olarak sunulan düzenlemelerin tamamının "imar mevzuatına aykırı yapı" tanımı arkasına saklanan, kendi parselinde yürürlükteki yasa ve yönetmeliklere aykırı olarak yapılan ve gecekondularda olduğu gibi bir-iki katla yekinilmeyen yapıların affı olduğu unutulmamalıdır. Afların imarlı alanlara ilişkin bolümü, gecekondularla kıyaslandığında, çok daha fazla yapıyı kapsamaktadır. Belirtmeye çalıştığımız, imarlı alanlarda her türlü denetimden uzak, kentsel rantlardan maksimum düzeyde yararlanma güdüsü ile yapılmış yapıların sosyal ve ekonomik maliyetlerinin, gecekondulardan çok daha yüksek düzeyde oluşudur. Nitekim yaşanan son deprem felaketleri imarlı alanlardaki kaçak yapılaşmanın ekonomik ve toplumsal maliyetinin büyüklüğüne de dikkat çekmiştir.

2981 sayılı Kanunun gözden kaçan bir başka yönü ise bu Kanunun ilk kez ruhsatsız kamu tesisleri için de af getirmesi olmuştur. 2981 sayılı Kanunla askeri yapı ve tesisler ile kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak binaların teknik sorumluluklarının ilgili kuruluşlarca üstlenilmek kaydıyla bir vaziyet planı ile ruhsata bağlanabileceğine ilişkin hüküm, bu Kanundan 3194 sayılı Kanuna da taşınarak kalıcılaştırılmıştır.

2981 sayılı imar affının gözlerden kaçan bir başka yönü ise, kamu binalarının ruhsatsız yapılabilmesi gibi basit ve oldukça masum bir düzenlemeden çok daha çarpıcı sonuçlar içermesine rağmen her nedense bu konuda genel bir toplumsal uzlaşı ile hiç ses getirmemiştir. Bu hüküm "muaflıkları" başlığı altında 2981 sayılı kanunun 19. maddesinde düzenlenmiş olup, aynen şöyledir.

"Madde 19- Bu kanuna göre ruhsat ve kullanma izni verilen yapılara 6785 Sayılı İmar Kanununun 18 ve 20. maddelerine göre ceza tahakkuk ettirilemez, ve tahakkuk ettirilmiş cezalar terkin edilir. Bu kanun kapsamına giren ve inşası tamamlanmış yapılara Sosyal Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz. Ancak ödenmiş primler iade edilmez.

Müteahhit veya taşeron vasıtasıyla yaptırılan kamu inşaatları için bu madde hükümleri uygulanmaz.”

Bu madde hükmünde iki ayrı ve aynı derecede önemli konuda imar mevzuatına aykırı yapılara muafiyet getirilmektedir. Bunlardan birincisi, kamusal bir suç işleyerek imar mevzuatına aykırı yapı yapanlar kanunla belirtilen harçları yatırmak kaydıyla, 3194 sayılı kanundaki aykırılıklar için düzenlenmiş para cezaları ve yıkım cezalarından da kurtulma ve bir anlamda kamuya karşı işledikleri suç için ödüllendirilme ayrıcalığı kazanmaktadırlar. Bu cezaların ödenmiyor oluşu bir yandan hukuk sistemine duyulan güvende ciddi bir toplumsal erozyon ve yabancılaşmaya neden olarak bir sosyal maliyet yaratırken, öte yandan da, belediyeler için önemli bir gelir kaynağından belediyeleri mahrum bırakarak ciddi bir kamusal ekonomik maliyete neden olmaktadır.

Maddedeki ikinci cümle kanımızca daha da vahimdir. Bilindiği üzere yapı kullanma izninin alınabilmesi için o yapının yapılması için gerekli işgücü ve çalışma süresi hesaplanarak önceden yatırılmış ise SSK prim ve borçlarının ödendiğine dair belgenin veya bina yapımında SSK’ya prim ödeyerek işçi çalıştırılmadıysa, çalıştırılması gereken en az işgücü ve çalışma süresi kadar primin cezalı olarak yapı sahibine tahakkuk ettirildiği ve ödendiğine ilişkin belge sunulması esastır. Yaygın bir biçimde sigortasız ve ucuz işgücü kullanan inşaat sektörünü sigortalı işçi çalıştırmak ve sigortasız çalışma halinde ise prim kaçaklarını önlemek amacıyla yapılan bu düzenleme, SSK kanunu ile getirilmiştir. Yüzbinlerce konutun yararlandığı imar affı beraberinde devlete olan SSK prim ve borçlarının da affını getirmektedir ki, buradaki mantık kaçak yapı yapmanın yanı sıra, kaçak işçi çalıştırma ve/veya SSK prim ve borçlarını ödememe durumundaki kişilerin açıkça ödüllendirilmesi, buna karşın hukuk çerçevesinde hareket edenlerin ise zımnen para cezasına çarptırılması anlamını taşımaktadır.

Yüzbinlerce affa konu konut nedeniyle mali açıdan o tarihte de zor durumda olduğu bilinen SSK’nın gelir kaynağını ortadan kaldıran bu hüküm yalnızca konutları değil, sanayi, depolama, turizm gibi ekonomik sektörleri imarlı alanlar dışında dahi olsa da kapsamına almaktadır. Ülkemiz sanayi, depolama ve turizm yapılarının neredeyse tamamının kaçak ve ruhsatına aykırı olduğu gözetildiğinde, SSK prim ve borçlarının affı daha da farklı bir anlama kavuşmaktadır. Kanunda kaçak inşaatların yalnızca inşaata ilişkin SSK borçlarından söz edilmemektedir. Bu nedenle kaçak inşaat yaparak, imalata geçmiş sanayi, depolama ve turizm yapılarının imalat sırasında da ödemedikleri SSK prim ve borçları da muafiyet kapsamına alınmaktadır. 2981 sayılı Kanun bu açıdan bakıldığında, yalnızca imarlı alanlarda kaos yaratmakla kalmamış, ülke sosyal güvenlik sisteminde de onulmaz bir gedik açmıştır.

4.4. TOPLU KONUT KANUNU

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren konut yapımının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini teşvik etmeye yönelik pek çok düzenlemeye imar mevzuatımızda rastlamaktayız. 1980'lere gelindiğinde konut ihtiyacının Cumhuriyetin ilk yıllarına kıyasla çok azaldığını, hatta hemen hemen kalmadığını görmekteyiz. Buna karşın 1981 yılında 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı "sosyal konut" yapılmasını teşvik olarak adlandırılsa da, gerekçede ülkede yeni yeni filizlenmeye başlayan uydu kentlerin finansmanı yolu ile kent çeperlerinde bulunan düşük değerli arsa ve arazileri kentsel arsaya dönüştürmek; konut sahibi olmak isteyen geniş halk kesimlerinin tasarruflarını bir araya toplayarak, dayanılmaz ölçülere ulaşmış kamu açıklarının da kapatılması gibi temel sorunlara çözüm getirmeyi amaçlamaktaydı. Kanunun getirdiği sosyal konut kriteri ise, brüt 100 m2 olarak belirlenmekte olup, hak sahipliği için "yapı tasarrufu hesabı" açtıran, aynı il sınırları içinde başka bir evi bulunmayanların yalnızca tek bir konut için başvuruda bulunabilme hakkı bu kanunla kayıt altına alınmıştı. Yapı tasarruf hesabında tutulması gereken para miktarı ise, toplu konutun yapılacağı bölge için hesaplanacak yapı yaklaşık maliyetinin %20-25'i arasında belirlenmiş, peşin ödemeyi takiben üç yıl içinde talep sahiplerinin en az toplam yapı yaklaşık maliyetinin %75'ini biriktirmeleri beklenmekteydi. Bu tasarruf sahiplerine Toplu Konut tahvilleri verilerek, oluşturulan Kamu Konut Fonu'na kamu kaynaklarından da sağlanacak mali destekle toplu konutların yapımı öngörülmekteydi. İnşaat işlerinin ise İmar ve İskan Bakanlığı'nca müteahhit firmalara ve kamu kuruluşlarına yaptırılması hükme bağlanmıştı.

1980'lerin başlarında uluslararası konjonktürdeki gelişmelerin de etkisiyle ülke stagflasyon ortamına girdi. Bu ekonomik durgunluk ortamının hızla aşılabilmesi amacıyla Özal Hükümetince bulunan çözüm önerilerinin başında "özelleştirmeler" yolu ile artan kamu açıklarının giderilmesi ve piyasadaki iktisadi aktörlerden birine doğrudan kaynak aktarımı yolu ile piyasada itici güç oluşturularak piyasanın hareketlendirilmesi gelmekteydi. Piyasa açısından itici güç olabilecek sektör olarak ise inşaat sektörü olarak tanımlandı. Bu genel ekonomik karar doğrultusunda 1983'tin sonlarında "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin" kurulması karara bağlandı.

2.3.1984 tarihinde 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girdi. Öncekine nazaran son derece sade bir biçimde hazırlanan Kanunda "sosyal konut yapma amacı" ortadan kaldırılmıştı. Konut m2lerine bir sınır getirilmezken, birden fazla konut için hak sahibi olunabileceği esnekliği de getirilmiş oldu. Getirilen bir başka yenilik ise, başvuru sahiplerince kullanılabilecek konut kredilerinin yalnızca organize toplu konut alanlarında değil, bitmiş yeni konutlar ile %70'i düzeyine erişmiş konutlar için de kullanılabilirliğiydi. Bu yolla yalnızca toplu konut yapabilecek ölçekteki müteahhit firmaların değil, küçük ölçekli müteahhitlerin dahi yararlanabileceği büyük bir pasta inşaat sektörüne sunulmuş oldu.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu uyarınca oluşturulan "Kamu Konut Fonu"ndaki birikim Toplu Konut Fonuna aktarıldı. Toplu Konut Fonuna ayrıca tekel ürünleri, alkollü ve alkolsüz içkiler, tütün vb. ürünlerin üretim vergisine esas olan matrahtan %15, akaryakıt ürünlerinden %15, yurt dışı çıkışlardan kişi başına 100 ABD doları vb. pek çok yeni doğrudan ve dolaylı vergi ile toplanacak gelirlerin Fon'a aktarılması da 2985 sayılı Kanunla hükme bağlandı. Toplumun tüm kesimlerinin yüklendikleri ek vergilerle oluşturulan Toplu Konut Fonundan, konut isteklileri aracılığıyla inşaat sektörüne kaynak aktarılmaya başlandı. Özelleştirme işlemlerinden sorumlu olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin, Kamu Ortaklığı bölümünün özelleştirme yolu ile gerçekleştireceği mali katkıların bir bölümünün de konut fonuna aktarılması başlangıçta düşünüldüyse de özelleştirmelerden beklenen başarı sağlanamayınca, ne kamu açıkları kapatılabildi, ne de Toplu Konut Fonuna ek destek sağlanabildi.

1985-1989 yılları arasında ülkemizde ilk defa konut ihtiyacının üstünde yapı ruhsatlı konut üretilmiş oldu. Bir başka deyişle, ruhsatsız yapılanma konusundaki yaygın alışkanlıklarla birlikte düşünüldüğünde, 1985-89 döneminde ülke konut ihtiyacının %115,6'sının yapı ruhsatı ile üretilmiş olması demek, konut ihtiyacının bir o kadarının da ruhsatsız yapıldığı iyimser kabulü ile bakıldığında Türkiye'de, ciddi bir konut fazlası sorununun yaşanmaya başlandığını göstermektedir.

Belediye Olan Yerleşimlerde Konut Gereksinimi, 1955-1997 Döneminde Yapımı Başlayan Ve Tamamlanan Konut Sayısı

Yıl	Hane Sayısında Artış	Konut Stokunda Eksilen Birim	Toplam Konut Gereksinimi (A)	Verilen Top. İnşaat Ruhsat Sayısı (B)	B/A (%)	Verilen Toplam İskan Ruhsatı	C/A (%)
1955-59	319.190	137.000	456.190	268.110	59.0	n.a	n.a
1960-64	467.077	176.000	643.077	285.843	44.5	n.a	n.a
1965-69	614.462	225.000	839.462	513.314	61.2	251.994	30.0
1970-74	534.973	293.000	827.973	827.193	99.9	412.998	49.8
1975-79	900.363	354.000	1.254.363	1.111.340	88.6	563.862	44.9
1980-84	1.070.744	485.000	1.555.745	866.984	55.7	610.004	39.2
1985-89	1.162.000	599.000	1.761.000	2.036.272	115.6	993.876	56.4
1990-94	1.379.039	662.934	2.041.973	2.318.857	113.6	1.243.662	60.9
1995-97	917.104	418.673	1.335.777	1.433.293	107.3	831.164	62.2

Kaynak: Birleşmiş Milletler Habitat II. Konferansı, Türkiye: Ulusal Raporu ve Eylem Planı Haziran 1996, s:30, Türkiye Ekonomisi, İstatistik Analizi, Mart-Nisan 1998, DİE

Tablodan da izlenebileceği gibi, ülkemizin ruhsatsız konut yapma alışkanlığının, ruhsatlı konut yapımına galip geldiği bir ortamda, ruhsatlı konutların ihtiyacın ötesinde üretilmesine, Toplu Konut Fonu kredilerinden yararlanma dürtüsünün etkisi o denli büyük olmuştur ki, bir önceki dönemin iki kati ruhsatlı konut üretimi gerçekleştirilirken, ülke konut ihtiyacının da ötesine geçilmiştir. Toplu Konut Kanununun bir önceki bölümde değerlendirdiğimiz 2981 sayılı imar affını izliyor olması, gecekondu alanlarının ıslah imar planları yolu ile Ankara Yıldız'da olduğu gibi çok katlı kentsel arsalara dönüştürülmesinin hemen ardından devreye girmesi, kanımızca bir tesadüf değildir. Islah imar planları yolu ile yaratılan kentsel arsaların kısa sürede "kent"e dönüşümünün sağlanmasında, Toplu Konut Kanunu ile getirilen yeni teşvik sisteminin önemi yadsınamaz.

4.5. 3194 SAYILI İMAR KANUNU İLE BAŞLAYAN YENİ DÖNEMDE YETKİ VE YERELLEŞME

3194 sayılı Kanunun yasallaştığı ortam hatırlanacak olursa, "Bürokrasinin azaltılması", "Devletin bakkallık yapmaktan kurtarılması" söylemlerinin altında "Devletin asli görevlerine" dönmesi ve piyasa koşullarına devlet müdahalesinin engellenerek (yani sosyal devlet ilkesi kaldırılarak) serbest piyasa ekonomisinin gereklerine uygunluğun sağlanması temel ekonomik ve sosyal hedefler olarak tanımlanmıştır. Neo-liberal söylemlerle desteklenen küresel ekonomik ilişkilere geçisin tüm dünyada öne çıktığı bir dönemde, bu dönemin genel doğrularını benimseyen bir hükümet ülkede iktidar olmuştu. 3194 sayılı Kanunun ilgili tüm çalışmalarda öne çıkarılan, plan onama yetkisini belediye ve valiliklere devreden yönü ile imar mevzuatının merkeziyetçi genel yapısının desantralizasyonu özelliği temelde, uluslararası ekonomik ve siyasal konjonktürün gereklerine uygunluk arayışının ötesinde bir anlam taşımamaktadır. Üstelik kanun koyucu, plan onama yetkisinin belediye ve valiliklerce tam anlamı ile kullanmasını da içine sindirmiş değildir. Kanunun 8. maddesinde planların onay sürecinde belediye ve valiliklerin yetkileri düzenlenirken, 9. madde ile imar planlarının hangi gerekçelerle Bakanlık yetkisinde yapılıp onanacağı düzenlenmiştir. Bu madde "en merkeziyetçi imar düzenlenmesi" olarak nitelenen 1605 sayılı Kanunun 26. maddesi b fıkrasının aynısıdır. 9. madde şöyle düzenlenmiştir; Bakanlık "doğal afetler, toplu konut ve gecekondu kanunun uygulanmasının" yanı sıra, kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte Metropoliten Alan Planlama Bürolarının feshedildiğini de unutarak, "birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onamaya yetkilidir". Bu yetkinin yanı sıra Bakanlık, resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılmasını temin amacıyla belediye ve valiliklere talimat vermeye ve gerektiğinde bu hususlarla ilgili planları yaparak re'sen onamaya yetkilidir.

Bakanlığa son derece geniş bir yetki alanı tanıyan 9. maddenin birinci paragrafındaki yetkiler yetersiz görülmüş olacak ki, 20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı kanunun 7. maddesi ile 3194 sayılı kanunun 9. maddesine dördüncü bir fıkra eklenmiştir. Bu fıkraya göre;

"Yukarıdaki fıkralarda öngörülenlerin dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler, başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni planları bulunan alanlar dahil, mücavir olan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını tamamen veya kısmen plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen plan yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plan ve değişikliklere uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usullere tabidir." Hükmü getirilmiştir. 3194 sayılı kanunun 9. maddesine bir fıkra ekleyen 3394 sayılı kanun Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 2, 6 ve 127. maddelerine aykırı bulunarak, 26.9.1991 tarihinde 1990/38 Esas ve 1991/32 Karar no. ile iptal edilmiştir.

Aynı maddeye 24.11.1994 tarihinde 4046 sayılı Kanunun 4. maddesi ile getirilen ek fıkra ise ülkemizdeki özelleştirme faaliyetlerinin işletmelerin özel sektör eli ile daha etkin çalışmalarının mı, yoksa kamu kurum ve kuruluşlarının sahip oldukları arsa ve arazilerinin halka açılarak satılması anlamını mı içerdiği konusunda son derece anlamlıdır. Eklenen fıkra aynen şöyledir;

"Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş (ISKI, ASKI, Mimarlar Odası) alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler."

Bakanlık dışında Özelleştirme Yüksek Kurulunu da planlama konusunda yetkilendiren bu hükmün özel olarak belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ilişkin oluşu, özelleştirilenin kuruluşlar değil, kentsel rantları yükselmiş arsalar olduğunun da altını çizmektedir.

Belediyelerin kendi yetki sınırları içinde ne denli yetkili oldukları 9. madde hükümlerinden açıkça görülmektedir. İlgili maddenin birinci fıkrasında yer alan "içinden veya civarından demiryolu ve karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerde" tanımından hareketle, eğer Bakanlık isterse, belediyelerin tamamında anılan madde hükümlerine dayanarak planlama ve onama yetkisini re'sen kullanabilme hakkını kanunla elinde tutmaktadır. Bakanlık ayrıca, 3194 sayılı Kanunun 44. Maddesi ile düzenlenen yönetmelikler aracılığıyla da belediyelerce yapılacak imar uygulamalarını denetlemektedir. Örneğin "3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğine" göre ilgili belediyeler 3. madde hükümlerine göre yalnızca, "imar planlarında açıklanmamış ve bu yönetmelikte de yer almamış hususlarda lüzum ve ihtiyaca ve civarın karakterine göre uygulanacak şekli takdire" yetkilidir. Parsel büyüklüklerinden bahçe duvarları ve korkuluklara varan ayrıntıdaki yönetmelikte değişiklik ve eklentilere ilişkin Belediye Meclis Kararları da Bakanlığın denetimine tabidir. Bu Yönetmelik bir yönü ile belediyelerin teknik yetersizlikleri karşısında yol gösterici bir düzenleme olarak kabul edilebilirse de, belediyelerin yaptıracakları planları kimlere yaptırabileceklerine ilişkin kısıtlamalara sahip bir başka yönetmeliğin varlığı ile birlikte düşünüldüğünde, belediyelerin planlama konusunda da sanıldığı kadar özgür ve yetkili olmamasının yanında, teknik yeterliliğe erişmiş belediyelerin dahi uygulama konusunda da merkezi idarenin denetimi altında olduğu görülmektedir.

3194 sayılı Kanunun 45. Maddesi uyarınca belediyelerin gelişme alanlarını genişletmeye, yani mücavir alan ilanına da yetkili olmadığını görmekteyiz. Belediyelerin mücavir alan oluşturma girişimleri belediye meclisi ve il idare kurulu kararı ile Bakanlığa gönderilmekte, bu kararlar Bakanlıkça incelenerek "aynen tasdik ya da değiştirme yetkisi" gene Bakanlıkça kullanılmaktadır.

3194 sayılı imar kanununun 48. Maddesinde "Boğaziçi Alanı" için getirilen düzenleme ise ilgili bakanlıklardan oluşacak Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu kararı olmaksızın yapılacak planlama çalışmalarının yürürlük kazanmayacağını hükme bağlamıştır.

Belediyelere 3194 sayılı Kanunun 8/b maddesi ile verilen ve yerelleşmeyi sağladığı savunularak demokratik bulunan imar planlarını onama yetkisinin 3194 sayılı Kanun dışındaki farklı kanunlarla da sınırlandırıldığını görmekteyiz.

23.7.1983 tarih ve 2863 sayılı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu"nun 17.6.1987 tarih ve 3386 sayılı yasa ile değiştirilen 17. maddesi uyarınca, Koruma Kurulunca sit alanı olarak ilan edilmiş yerlerde yapılacak "koruma amaçlı imar planları" yapılıncaya kadar geçiş dönemi yapılaşma koşulları ilgili kurulca belirlenir ve sit alanına ilişkin imar planların onanması süreci belediye meclisinin kararı ve kurulun onayına bırakılırken, koruma amaçlı revizyon imar planlarının onanmasında tek yetkili mercii koruma kurulu olmaktadır.

Kuruma kurulu ayrıca bu sit alanları içindeki kültür varlığı parselinde olan yapılarla, yeni yapılacak yapılara ait kararları vermeye 18nci maddeye dayanarak yetkilidir. Belediyelerin sit alanlarındaki yapılara ilişkin yetkisi ancak yapının fen ve sağlık şartlarına ve mevzuata uygunluk denetimi ile sınırlıdır.

Bu kanun ile getirilen sınırlamaların dışında 388 sayılı "Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile bölge kapsamındaki 7 ilde her ölçekteki planlama çalışmalarını yapmak ve bunları onaylamak yetkisi GAP idaresine verilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun 9uncu maddesi uyarınca "Özel Çevre Koruma Bölgesi" ilan edilecek yerlerde imar planlarını yapmak veya yaptırmak, her ölçekteki plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylama yetkisi 383 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname uyarınca Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına verilmiştir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununa göre Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen "Turizm Bölgeleri" ve "Turizm Merkezlerinde" yapılacak nazım ve uygulama planları ile bunlara ait değişikliklerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca veya bölge Turizm ağırlıklı ise Turizm Bakanlığınca hazırlanması ve re'sen onaylanması, bu gibi yerlerden turizm ağırlığı az olanların ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanarak re'sen onaylanması hükme bağlanmıştır.

3621 sayılı Kanunun 10. Maddesine göre, kıyılarda turizme dönük alanlardaki uygulama imar planlarının onama mercii Turizm Bakanlığıdır. Kıyılarda doldurma ve kurutma yolu ile kazanılan arazileri içeren planlar turizm alanlarında ise Turizm Bakanlığınca, değilse Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanır.

Ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 3194 sayılı Kanunun 9. Maddesi ile atıfta bulunulan; 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu gereğince yapılacak her türlü planlama çalışmalarını yapmak, yaptırmak ve re'sen onamak yetkisine haizdir.

3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu uyarınca, sulak ve sulanabilir alanlarda yeni yerleşme alanlarının kurulması ve mevcut yerleşme alanlarına eklemelerin yapılması yetkisi Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının yetkisindedir.

3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 10. ve 11. maddelerine göre; sanayi bölgeleri, küçük sanatlar ve sanayi bölgeleri ve sitelerinin yer seçimine karar vermek, planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkisi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının uhdesindedir.

Bu noktaya kadar, yapmış olduğumuz değerlendirmede belediyelerin planlama yetkilerinin sınırlarının ne olması gerektiğini hiç tartışmaksızın, 3194 sayılı Kanun ile belediyelere plan onama yetkisinin devredilmesinin yerelleşme açısından çok önemli bir adım olduğu savının, merkezi yönetimin farklı kanunlar aracılığıyla aynı yetki üzerinde vesayetini sürdürmesi nedeniyle, sanıldığı kadar doğru olmadığını göstermeye çalıştık. Belediyelerin planlama konusundaki yetkilerini kullanabilecekleri alanları belirleyecek olursak; toplu konut olmayan, gecekondu olmayan, afete maruz bölge olmayan, turistik önemi olmayan, sit bölgesi olmayan, çevresel değeri olmayan, sulak ve sulanabilir nitelikte olmayan, sanayi bölgesi veya küçük sanatlar sitesi gibi sanayi ile doğrudan ilişkisi bulunmayan alanlarda belediyelere plan yapma, yaptırma ve onama yetkileri 3194 sayılı kanunun 9. maddesi 1.

fıkrasında belirlenen Bakanlığın re'sen onama yetkilerinin kullanılmaması halinde devredilmiş durumdadır.

Konuyu salt yasal boyutu ile incelediğimizde, plan onama yetkisinin devri yolu ile imar işlerinin yerelleştirilmiş olduğu savının oldukça zayıfladığını görmekteyiz. Diğer yasalarla ne denli sınırlandırılmış olursa olsun bu yetkiyi kullanma erkine belediyelerin sahip olup olmadığı ise ayrı bir tartışma konusudur.

Belediyelerin özerk gelir kaynaklarının son derece sınırlı oluşu ve sunmaları gereken kentsel hizmetleri fiyatlandıramayışları, onları İller Bankasınca belirlenen belediye paylarının kıskacında hizmet sınırlarını oluşturmaya zorlamaktadır. Gelir kalemlerinin hemen hemen tamamına yakın bölümünü Devletçe belirlenmiş kriterler uyarınca Devletten sağlamak zorunda kalıyor oluşları, belediyelerin özerkleşmesi ve dolayısıyla da yerelleşmenin önündeki en önemli engeldir. İmar konularının yerelleşmesi eğer hazırlanacak planlar hakkında özgürce ve yerel katkı ve katılımlar yolu ile karar verme erki ise bu noktada, hem belediyelerin katılımcı olmayan yapısı, hem de anılan planların mali yetersizlik kıskacındaki belediyelerce İller Bankası kanalıyla yaptırma zorunluluğunu dayatan gerçeklikler gözetildiğinde, gerçekleşmediği sonucuna varmak kanımızca yanlış olmayacaktır. Belediyelerin kendi bünyelerinde planlama bürolarını kurarak kendi planlarını üretebilmesinin de önünde bürokratik engeller vardır. İller Bankası kanalıyla yapılan planlama çalışmalarının planlamayı yerinde yapmayı zorlayıcı olmayışı, kentsel güç odaklarının talepleri dışında kalan yerel istek ve kararların planlara yansımaması sonucunu doğurmaktadır. Planlamanın İller Bankasınca oluşturulmuş yapılageliş kurallarında yer almayan yerellik, yalnızca plan onama yetkisinin yerinden kullanılması ile sağlanamaz.

Ayrıca, belediyeler personel alımından taşıt gereksinimlerinin karşılanmasına kadar varan bütün iş ve işlemlerini kapsayan bir yelpaze içinde İçişleri Bakanlığı'nın katı bir vesayeti altındadır. Bu denli güçlü bir vesayet ilişkisinin sürdürüldüğü belediyelerde, plan onama yetkisinin devri ile yerelleşmenin sağlandığı savı, kanımızca oldukça iyimser bir bakışı yansıtmaktadır.

Yerelleşme konusunda mevcut mevzuatımız topluca değerlendirildiğinde, Ebniye Kanununun 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. maddelerini değiştiren 22 Nisan 1925 tarihli kanunun belediyelere imar konularını düzenleme konusunda verdiği yetki ve imar konularında belediyelerce yapılacak keşif ve işlemler için alınacak rüsumlarla mali açıdan desteklenmesi, imar amacıyla çalıştırabilecekleri personeli "Dahiliye Nezaretince İhtisasları takdir edilmiş" kişiler arasından seçebilmeleri ve görevlendirebilmeleri gibi pek çok düzenlemesi ile, kendisinden 60 yıl sonra yapılan kanundan çok daha ileri hükümler taşıdığını görmekteyiz.

4.6. 3194 SAYILI KANUNUN UNUTULAN BİR BAŞKA YETKİLİSİ: YEMİNLİ SERBEST MİMARLIK VE MUHENDİSLİK BÜROLARI

3194 sayılı Kanunun imar faaliyetlerinin desantralizasyonu olduğuna ilişkin savlar genelde, Kanunun 19 maddesinden bazı fıkraların iptali ile sonuçlanan 11.12.1986 tarih ve 1985/11 Esas ve 1986/29 karar numaralı Anayasa Mahkemesi kararının unutulması ile geliştirilmektedir.

3194 sayılı Kanun imar faaliyetleri konusundaki uygulamalarda yetkiyi belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelere, bu alanlar dışında ise valiliklere verirken, her iki alanda da ruhsatlandırma, ve uygulamanın denetiminde de bu kuruluşların yanı sıra Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik bürolarını görevlendirmekteydi. 2981 sayılı imar affı sırasında imar literatürümüze giren "Yeminli Özel Teknik Bürolar" deneyimini yaygınlaştırmaya yönelik bu düzenleme, Kanunun yerelleştirmeden çok belediye ve Valilikler kanalıyla yerindenlestirdiği yetkilerin uygulanmasını da "özelleştirme" mantığına dayanmaktaydı.

3194 sayılı Kanunun 21. Maddesinde, 26. Maddede belirtilen istisnalar dışında "belediye veya valilikten veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarından yapı ruhsatiyesi almak mecburidir" hükmü düzenlenmişti. Bu hükme göre Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları ruhsata ilişkin yetkiler açısından valilik ve belediyelerle eş düzeyde görülmekteydi. Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Bürolarının yetki ve görevlerini düzenleyen 24. maddeye göre yeminli büroların en az 12 yıllık meslek tecrübesi olan mimar ve mühendislerce kurulabileceği, birden çok yeminli büro kurulmasının Bakanlığın iznine bağlı olduğu, ilçelerle ilgili olarak iş azlığı nedeniyle yeminli büro kurulmaması veya kurulmuş olanın kapatılması halinde, cevre ilçelerden bir yetkili büronun Bakanlıkça görevlendirilmesi de hükme bağlanmaktadır. Bu maddede uyarınca, büroların inşaatları durdurması ve yıktırması, imar planı ve proje hazırlaması, yeminli sorumluluk üstlenmesi müşavirlik ve müteahhitlik yapılması gibi işlemler bu bürolar için yasaklanmakta, bunu izleyen fıkrada ise, bu büroların görevleri ile ilgili suç sayılacak fiillere işaret edilerek, büro elemanlarının görevlerini yaparken Devlet Memuru sayılacakları, işledikleri suçlar nedeniyle Devlet Memuru gibi cezalandırılacakları, ayrıca bu gibi suçları işleyen büroların kapatılarak, suç işleyenlerin bir daha bu gibi bürolarda çalışmayacakları hükme bağlanmaktadır.

3194 sayılı Kanunun 25. Maddesinde ise, Yeminli Bürolar dört sınıfa ayrılmaktadır. Bunlardan birinci, ikinci ve üçüncü sınıftakiler Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği görüşü alınarak, dördüncü sınıftakiler ise re'sen Bakanlıkça sınıflandırılacaktır. Bu maddede ayrıca Bakanlıkça oluşturulacak sınıflandırmanın nüfus yoğunluğu ve işin teknik niteliği esas alınarak, her iki yılda bir Bakanlıkça büroların durumunun incelenerek yeniden yapılacağı ve sınıflandırmanın Resmi Gazetede ilan edilmesi de hükme bağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik büroları hakkındaki görüşünde, "uygulamada ve öğretide de kabul edildiği gibi; ister "bağlı yetki" ister "takdir yetkisi" şeklinde kullanılsın "ruhsat verme" idarenin kolluk faaliyetleri içinde yer almaktadır. Bu nedenle, ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya gerek yoktur. Bu durum karşısında, bu hizmetin ancak memurlar ve kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir" hükmüne yer verilmiştir. (Özkaya, 1997, s. 327)

Anayasa Mahkemesi kararıyla 11.12.1986 tarihinde Yeminli Bürolara ilişkin ilgili tüm maddelerdeki hükümler iptal edilmiştir. Bu iptalle birlikte Anayasa Mahkemesinin en fazla hükmünü iptal ettiği İmar Kanunu olarak tarihe geçen 3194 sayılı Kanunun iptale konu hükümleri yazıktır ki zaman içinde unutulmuştur. İyi niyetli bir yorumla, belediye ve

valiliklerin teknik eleman yetersizliğinin özel sektör eliyle doldurulmasının yeminli bürolar ile sağlanmasının amaçlanmış olduğu düşünülebilir. Ancak eğer böyle bir kaygıyla yeminli bürolar oluşturulmuş olsaydı, kanun koyucudan beklenen; bu iptalle yetki alanlarının genişletilmesine karşın yetersiz teknik eleman sorunu yaşayan valilik ve belediyelerde reorganizasyonun gerçekleştirilmesi için çaba gösterilmesi olurdu. Oysa, Anayasa Mahkemesi kararının yol açabileceği olası sonuçlara ilişkin hiçbir reorganizasyon çabasına gerek valilik ve gerekse belediyeler bünyesinde rastlamamaktayız. Çünkü, 3194'ün mimarı olan mantalite bürokrasiyi azaltmak şiarı altında aslında ne pahasına olursa olsun devletin küçültülmesini amaçlıyordu.

Sınırlı yetkilerin özel sektörün desteğindeki kamu idarelerine ve merkezi idarenin taşra teşkilatına devri işlemi de bu nedenle gerçekleştirilmiştir. Teknik yetersizlikleri ve imar konusundaki deneyimsizlikleri önceden bilinen idarelere yapılan yetki devrinin özel sektöre yeni bir iş alanı açacak biçimdeki formülasyonuyla, bir yandan demokratik bir hamle yazılmış gibi görünülmesi, öte yandan da imar faaliyetlerinin "denetim"e ilişkin bölümünün özelleştirilmesi sağlanmış olacaktı. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile özelleştirilemeyen imar faaliyetlerinden daha iyisinin beklenmediği, yetkilendirilmiş idarelerin teknik açıdan hiçbir biçimde desteklenmemesi ve denetlenmemesinden de açıkça görülmektedir.

Nitekim 3194 sayılı Kanun öncesi mevzuat uyarınca, belediyelerin imar mevzuatına uyarlılıklarının denetimi İmar ve İskan Bakanlığı teftişleri yolu ile yapılırken, 3194 sayılı Kanun ile birlikte bu denetim tamamen kalkmıştır. Anılan denetimin ilgili idareler açısından, özellikle belediyelerde kalkmış olmasını belediyelerin özerkleşmesi olarak da yorumlamak yanlıştır. Çünkü, belediyeler hala İçişleri Bakanlığının vesayeti altındaki iş ve işlemlere ilişkin denetimlere tabidir. O halde, özelleştirilmenin amaçlandığı, ancak gerçekleştirilemeyen imar faaliyetleri bilerek ve istenerek kanun koyucu tarafından başı boş bırakılmıştır. Zaman içinde yaşanan kaosun toplumsal sonuçlan ortaya çıktığında, bu alanın özelleştirilmesine altlık oluşturacak, başı bozukluk, keyfilik ve kanunsuz iş ve işlemlerin doğrudan sorumlusu olarak seçimle gelen belediyelerin ve yöneticilerinin yetersizliğinin gerekçe gösterilebileceği ortamın yaratılmasına da bu yolla açıkça göz yumulmuştur.

4.7. 3194 SAYILI KANUNUN KAPSAMI VE KIRSAL ALANA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

3194 Sayılı Kanunun, ilk kez Kanunun uygulanacağı alanı ülke sınırları olarak tanımlayarak, tüm yerleşme yerlerindeki yapılanmaların tamamını kapsamına almaktadır. 3194 sayılı kanunun 2. maddesi "Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel tüm yapılar bu kanun hükümlerine tabidir" hükmü ile ülke sınırları dahilindeki tüm yapı ve planlara 3194 ile hüküm getirildiğini açıklığa kavuşturmaktadır.

1972'de 6785 sayılı Kanunda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanuna kadar imar mevzuatımız belediye ve mücavir alan sınırları içine hüküm getiren, bu sınırların dışını ise denetimsiz bırakan bir yapıya sahipti. İlk kez 1605 sayılı kanunun Ek-7 ve 8. maddeleri ile 48 il sınırı içinde, yönetmelik eki haritada yer alan alanlar Kanunun kapsamı içine alınmıştır. Kırsal alanın tümünü kapsamına alan ilk düzenleme ise 3194 sayılı Kanundur.

4.7.1. KIRSAL ALANA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Çalışmanın ana ekseni imar mevzuatımızın gelişimi ve kentsel toprak mülkiyeti olduğundan, salt imar mevzuatındaki düzenlemeler perspektifinden bakışın içinde 3194 sayılı Kanunla oluşan yasal ortama gelininceye kadar kırsal alan kapsam dışında kalmıştır. Oysa, 1960'larda başlayan yeni akım ile gelişen tatil anlayışının uzantısı turistik aktivitelerin alan talebi, özellikle kıyı bölgelerinde toprak rantını önemli ölçüde arttırmanın yanı sıra Çukurova örneğinde olduğu gibi kentsel alan sınırları dışında tarım alanlarının sanayi amacıyla kullanılmaya başlanması da kırsal alan kapsamında olan ve imar mevzuatının özel düzenlemelerinin dışında kalan yerlerde topraklara olan talebin nitelik değiştirmesine neden olmuştur. 3194 ile girilen yeni dönemi değerlendirebilmek için kronolojik olarak kırsal alana ilişkin düzenlemelere de kabaca göz atmakta yarar görüyoruz.

1857'de yürürlüğe giren "Arazi Kararnamesi" ile eskiden beri köy halkınca kullanıla gelen bataklık, harman yeri, mera, yaylak ve kışlak gibi taşınmazların mülkiyeti, bu gibi yerleri kullanan köylere verilmiştir.

"Mecelle" ile aynı yılarda, muhtarın köyün ortak çıkarları adına davacı olabileceği hükmü de düzenlenmiştir (Geray, 1974, s. 5). Arazi kararnamesi ile birlikte getirilen bir başka düzenleme ise üzerinde yapı bulunmayan boş topraklarda oturma amacıyla yapı yapılması ve buralarda mahalle ve köy kurulmasının Padişahtan özel izin (İdare-i Seniyye-i Mahsusa) alınmasına bağlı olmasıdır (Geray, 1974; s. 228).

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, köy muhtarlarının isteğe bağlı ve zorunlu görevlerini sıralarken, köyler için imar planı yapımını öngörmediyse de, muhtarlara köyün fiziksel planlaması, yapı ve bayındırlık işleri ile ilgili bazı görevleri tanımlamıştır. Bu kanun günün koşullarına uygun olarak planlama anlayışına yönelik olarak değil, köyün ihtiyacı olan çeşitli konulara cevap verme amacıyla düzenlenmiştir. 1945 yılında İller Bankası'nın yeni konumunu belirleyen 4759 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanunun 7. Maddesi ile Bankaya şehir ve kasabaların yanı sıra, köylerin de plan ve programlarının yapılması görevi verilmiştir. Bu hüküm uygulama olanağını köyler açısından bulamamışsa da, 1958 tarihinde 7116 sayılı kanunla kurulan İmar ve İskan Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunla Bakanlığa, ilgili idarenin isteği üzerine, görüşleri de alınarak kırsal alanlarda plan yapmak ve yaptırmak görevi verilmiştir. Kırsal alana ilişkin uygulamalara bu kanun

kapsamında da rastlanamazken, 6785 sayılı Kanunun köylere imar planı yapma ve yaptırmaya ilişkin bir yetkiyi vermemiş olduğuna da işaret etmek gerektiği kanısındayız.

1960'lı yıllarda planlı kalkınma dönemine geçiş ile birlikte köy ve köylülüğe ilişkin sorunlar ulusal kalkınma kararları çerçevesinde ele alınmıştır. 1964 yılında Köyişleri Bakanlığı kurularak köylere yönelik görevler bu bakanlığa devredilmiştir. Köyişleri Bakanlığı'nca 1961-70 döneminde 40 köyün imar planının yapıldığını görmekteyiz (Geray, 1974, s. 229).

1960'lı yılların ortalarından itibaren köy ve köylülüğe ilişkin sorunların kırdan kente göçün engellenmesi sorunsalı çerçevesinde siyasal arenaya da yansıdığını görmekteyiz. Bu dönemde "Köy-Kent", "Merkez-Köy" ve "Tarım-Kent" gibi farklı siyasal partilerin benzer önermelerini farklı formüllerle sunduğu, kırsal alandan kente göçü engelleyecek, istihdam gücü olan köy ile kent arasında yeni bir ara kademe oluşturacak kırsal merkezlere ilişkin siyasal arayışın varlığı dikkat çekmektedir.

1972 yılında 6785 sayılı Kanunda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanun köylere bakışta bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bu düzenleme ile kırsal alanlara imar açısından ne gibi yaptırımların uygulanacağı konusunun İmar ve İskan Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararına bırakılmıştır. Herhangi bir kırsal alanın 1605 sayılı Kanunun kapsamına alınabilmesi için; bölge planlaması, sanayi, turizm veya ulaşım açısından önemi ya da çevresindeki yerleşme düzeninin özelliği gibi nedenlerin bulunması hükme bağlanmıştır. Kanun bu gibi özellikli kırsal alanlarda parselleme işlemleri, yapı ruhsatı ve kullanma izni, tevhid ve ifraz işlemleri gibi konularda Valiliklere yetki vermiştir. Ancak bu yetkilerin kırsal alanı da kapsayacak biçimde yaygınlaşması halinde Valiliklerce nasıl yürütüleceğine dair yetki ve sorumluluklar açık değildir. Bu nedenle, hazırlanan ve 18.1.1975 tarih ve 15122 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "İmar Kanununun Ek 7. ve 8. maddelerine ilişkin yönetmelik'le konu detaylandırılmışsa da bu bağlamda yetki ve sorumlulukların tam olarak düzenlenebilmesi 14.11.1975 gün ve 15412 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, 6785/1605 sayılı İmar Kanununun Ek 7 ve 8. Maddelerine ilişkin Yönetmelik Kapsamına Giren Alanlardaki Belediye ve Mücavir Alan Sınırları Dışında Kalan Köy ve Mezraların Yerleşik Alanlarında Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmeliğin oluşturulması ile mümkün olmuştur. Yönetmeliğin 3/1 maddesi kapsamındaki köy yerleşik alanlarında uygulanacak kurallar ve yapılacak işlemler açıklanarak, bu alanlarda yetkilerin Valiliklerince üstlenileceği konusuna açıklık getirilmiştir.

Ek 7. ve 8. Maddelerle getirilen düzenlemelerin konumuz açısından önemi, kentsel toprak niteliği taşımayan arazilerin ranta konu olması ile birlikte, hatta biraz da geç kalınarak getirilmiş olmalarıdır. Tarım alanlarının imar planları ile düzenlenmemiş kesimlerinin korunması amacıyla ilk olarak minimum ifraz koşulu 20.000 m2 olarak getirilmişse de daha sonra Bakanlık izni ile 5000 m2 ye düşürülmesi yolunun açılması da kabul edilmiştir. Köy yerleşik alanları içinde ise minimum parsel genişliği 10 m, derinliği için ise 20 m koşulu ile birlikte taban alanı katsayısının %50'yi geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, deniz, göl ve nehir kenarlarındaki dağınık yerleşmelerde plan yapılmadıkça kıyıya 30 m'den fazla yaklaşılamayacağı, imar planı içinde ise bu sınırın 10 m'den başlaması hükme bağlanmıştır.

Ek 7. ve 8. Maddelerle ilgili bir başka düzenleme ise 82 sayılı Genelgeyle getirilmiştir. Bu genelge uyarınca, belediye ve mücavir alan sınırları dışında, konut, sanayi, turizm ve diğer tesisler ile tarım alanlarının imar planlarının Bakanlık dışında yapılması ve yaptırılmasına ilişkin hükümler düzenlenerek, "mevzi planlar" kavramı ve uygulama süreci oluşturulmuştur. Bu gibi alanların mevzi imar planlarının yapılabilmesi için planın hangi amaçla yapılıyor olduğunu açıklayıcı bir rapor ile Bakanlıktan "ön izin alınması", ön izin alındıktan sonra 1/1000 ölçekli mevzii imar planının yaptırılması ve Bakanlıkça yapılacak inceleme sonucu

tasdikine ilişkin kurallar oluşturulmuştur. 82 sayılı Genelge ile yapılacak mevzii planın minimum 15 ha. olması hükme bağlanmışsa da, planlama alanındaki tüm gayrimenkul maliklerinin onayının alınması konusunda, tarımsal amaç dışında sanayi ve turizm gibi özel amaçlı ve yüksek rantlı yapıların istenen noktada gerçekleştirilmesi sırasında karşılaşılan sorunlar ile birlikte oluşan baskı nedeniyle, bu karar yumuşatılarak, yalnızca konut amacı ile yapılan mevzi imar planları için 15 ha. sınırı kullanılmaya başlanmıştır. 19.2.1978 günlü Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "İmar ve Yol İstikamet Planı Bulunmayan Beldelerde Uygulanacak İmar Yönetmeliği" ile paralel bir biçimde hazırlanan 82 sayılı Genelge ile, tarım dışı amaçlarla kullanılacak kırsal toprakların kullanımını başka amaçlara yönlendirecek mevzii imar planlarının Bakanlık dışında özel ve tüzel kişilerce de hazırlanmasının yanı sıra, kırsal alanlarda TEK'ten elektrik talebinde bulunan kuruluşlara elektrik bağlanmadan önce anılan yapının planlama ve yerleşme açısından sakıncalı olup olmadığına ilişkin görüşünün Bakanlığa sorularak, anılan hizmetin verilip verilmemesinin de bu karara bağlı olmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

4.7.2. 3194 SAYILI KANUN İLE KIRSAL ALANA İLİŞKİN OLARAK GETİRİLEN DÜZENLEMELER

9.5.1985 tarihli 3194 sayılı Kanunun imar mevzuatımıza getirmiş olduğu en önemli yeniliğin imar faaliyetlerinin desantralizasyonu olduğuna ilişkin savı daha önce tartışmıştık. Kanun belediye ve mücavir alan sınırları dışında plan yapma, yaptırma, uygulama ve onama yetkisini Valiliklere bırakmıştır. Kanunun Valilik yetkisine bırakılmış olan alanlar için getirmiş olduğu tek ayrıksı düzenleme; köy yerleşik alanlarında, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların yaptıracağı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapıları için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaması olmaktadır. 27. madde ile düzenlenen "ruhsata tabi olmayan yapılar ve uyacakları esaslar" konusunda getirilen tek kısıtlama, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması, (bu uygunluğun nasıl sağlanacağı da belirsizdir) ve muhtarlıktan izin alınmasına bağlanmasıdır.

Köy yerleşik alanları içinde ruhsata tabi olmayan yapılan düzenleyen 27. maddenin 1, 2 ve 3. fıkraları Anayasa Mahkemesince 11.12.1986 tarih, 1986/29 sayılı kararla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesince iptal edilen fıkralara baktığımızda; birinci fıkranın belediye ve mücavir alanlar içinde ve dışında, imar planına göre bodrum kat hariç 1000 m2 ve 6,5 m.yi geçmeyen binaların tamamı için ruhsat zorunluluğu kaldırılmakta, ancak yapının bir fenni sorumlusunun bulunduğunu ve projesini belirtir bir dilekçe ile başvuru zorunluluğu getirilmekteydi. İkinci fıkrada getirilen hüküm ise, ruhsata tabi olmama halinin imar planına ve mevzuata aykırı yapı yapılması halinde fenni mesulünü ve yapı sahibini mükellefiyetten kurtarma anlamını taşımadığı belirtilirken, mevzuata ve plana aykırı bu tür yapıların yıkılmasına ilişkin hükümler de üçüncü fıkra ile düzenlenmekteydi. Anayasa Mahkemesi konuyu incelerken, ruhsatın toplumda düzeni ve güvenliği sağlamaya yönelik araçlardan biri olduğunu, bu nedenle, yapılacak yapının büyüklük ya da küçüklüğünün ruhsat almayı etkileyecek bir faktör olarak ele alınmasının mümkün olmadığını, Devletin, Anayasa'nın 56 ve 57. maddelerinde öngörülen denetim işlevini yerine getirebilmesinin ancak belli bir plan ve program çerçevesinde gerçekleşebileceği, planlara uygunluk denetiminin en önemli aracının ise ruhsat olduğu gerçeğinden hareket ederek iptal kararını gerekçelendirmiştir. 27. Maddenin son fıkrasında yalnızca köy yerleşik alanlarında ve muhtarlık izni ile yapılabilecek yapı türleri de kısıtlanarak getirilmiş olan hükmün amacı doğrultusunda sınırlılığı nedeniyle iptaline gerek duyulmamıştır.

3194 sayılı İmar Kanunun bazı kullanımlar için belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanları, adı geçen alanların içi ile hemen hemen aynı statüde kabul etmesi bir anlamda,

belediye ve mücavir alan sınırları içinde yer alabilecekken denetim, bürokrasi veya yüksek toprak rantı gibi gerekçelerle bu alanların dışına kaçan bazı kentsel kullanımların tarımsal alan kullanmalarını bozması engellenme etkisi olduğu açıktır. 3194 sayılı Yasanın yetkili kuruluş ve ruhsat alması gerekmeyen yapılar dışında kırsal alanlar için özel hüküm getirmediği görülmektedir. Kırsal alanı da içeren bir düzenleme olan "Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği" plansız tüm alanları aynı kapsamda değerlendirmektedir.

2.11.1985 gün ve 18916 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ve kısaca Plansız Alanlar Yönetmeliği olarak anılan yönetmeliğin beş ve altıncı bölümlerinde köy ve mezraların yerleşik alanlarında ve iskan dışı alanlarda uygulanacak esaslar belirlenmiştir. Buna göre köy ve mezraların yerleşik alanlarında yapılacak ifrazlarda parsel genişlikleri 10 m'den, derinlikleri ise 20 m'den az olamaz. İfraz sureti ile elde edilecek parselin kamuya ait bir yola cephesi bulunması şarttır. İfraz sureti ile meydana gelecek yol, otopark, yeşil alan gibi kamunun yararlanacağı yerleri oluşturmak amacıyla, parsel alanlarının % 35'ini geçmemek kaydıyla alınacak düzenleme ortaklık payı sonucu oluşan alanlar köy tüzel kişiliğine bedelsiz olarak terk edilir hükümleri düzenlenmiştir. İskan dışı alanlar için 6785'te 20.000 m2 olarak öngörülen minimum ifraz koşulu, Bakanlık izni ile 5.000 m2ye düşürülebilirken, 3194'ün ilgili yönetmeliğinde minimum ifraz, iskan dışı alanlarda önceden 5.000 m2 ye düşürülmüştür. Yönetmelikte önceki düzenlemeye paralel bir biçimde 5.000 m2'lik bu alanlarda toplam inşaat alanı katsayısını %5, inşaat alanının 250 m2 ve yüksekliği 6,5 m olarak belirleyen hükümleri aynen korunmuştur.

3194 sayılı Kanunla getirilen düzenlemenin belediye ve mücavir alanların içinde veya dışında bütün plansız alanlar açısından getirdiği bizce çok önemli bir olumsuzluk ise; "mevzi imar planı" tanımının ve sınırlarının belirlenmeyişidir. Daha önce sözünü etmiş olduğumuz 82 sayılı Genelge yapılacak mevzi planların en az 15 ha'lık bir alanı kapsaması ve bu alana ilişkin ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak görüşler uyarınca planın hazırlanmasını zorlayarak, gerekli minimum bilgi ve belge düzeyini de belirlemekteydi. 3194 sayılı Kanunun mevzi planlara ilişkin bu tür bir tanımı bulunmamaktadır. Bu yasal boşluk nedeniyle plansız alanlarda, gelecekteki konumu ve halihazır durumuna ilişkin kısıtlayıcılar olmaksızın tek parsel düzeyinde ve hatta vaziyet planı niteliğinde mevzi planların yapımı ve onayını sağlayacak yasal boşluk oluşmuştur. Bu yasal boşluktan pek çok kişi ve kurum yararlanarak, iskan dışı alanlarda yoğun yapılaşmalara ve çevre açısından son derece sakıncalı yanlış kullanım kararlarına giden yol mevzi planlar aracılığıyla açılmıştır.

İmar Kanununun 26. Maddesinde, planı olmayan yerlerde sanayi kuruluşlarının adı geçen yer belediye ve mücavir alan sınırları içinde bile olsa başvuruları için Valiliklerden ön izin almaları ve bu ön izne dayalı uygun avan projelerin yetkilisince onaylanarak avanı proje üstünden ruhsat verilmesi hükme bağlanmıştı. Anayasa Mahkemesinin 11.12.1986 tarih ve 1986/26 sayılı karan ile iptal edilen bu hükümle sanayi yapılan son derece esnek bir yaklaşım sergilenmesi engellenebilmiştir.

4.8. 3194 SAYILI KANUNLA PLANLAMA ALANINA GETIRILEN DÜZENLEMELER

3194 sayılı Kanunu oluşturan felsefenin, planlamayı serbest piyasa koşullarına merkezi müdahale olarak gördüğünü daha önce belirtmiştik. 3194 sayılı Kanunun planlama konusundaki özensizliği, tanımların yer aldığı 5. maddede yer almayan bölge planlarının, 8. maddenin a fıkrasına göre yapmak ve yaptırmak görevini Devlet Planlama Teşkilatına vermesinden de açıkça görmekteyiz. Buna karşılık, 6. maddede plan kademeleri belirlenirken Bölge Planları, Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı kademelenmesi getirilmiş, ancak burada da tanımlarda yer alan Çevre Düzeni Planları'nın nazım planlardan önce geldiği teknik gerçeği unutulmuştur.

Planlamanın temel ilkesinin "kamu yararını" sağlamak ve arttırmak olduğunun vurgulanmasından ilk kez 6785 sayılı kanun ile vazgeçilmiştir. 3194 sayılı kanunun planlama konusunu düzenleyen "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" 2.11.1985 gün ve 18916 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin "Amaç" maddesi (Madde 1) imar planları ve değişikliklerinin hangi esaslar dahilinde yapılacağını aşağıdaki sıralama içinde görmektedir;

1. "İnsan, toplum ve çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu",
2. "Toplum hayatını yakından etkileyen, fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak",
3. "Yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek,
4. "Toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek".

Planlamanın birincil amacının "kişi ve aile mutluluğunu" sağlamak oluşu ancak 3194 sayılı Kanunun planlamaya post-modernist katkısı olarak yorumlanabilir. Üçüncü madde de yer alan yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek amacının da bir plancı tarafından anlaşılması mümkün değildir. Çünkü, imar planları yolu ile yatırımların yer seçimleri yönlendirilmez mekanda karara bağlanır.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Yönetmelik 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu ile büyük bir paralellik göstermektedir. Anılan tarihte planlama alanındaki teknik personel ve yetişmiş eleman eksikliğinden hareketle ayrıntılı bir biçimde salt fiziki bir belge olarak tanımlanan imar planlarının nasıl yapılacağının tariflenmesinin gerçek bir ihtiyaç olabileceğini yadsımıyoruz. Ancak 1985 yılına gelindiğinde, ulaşılmış olan teknik eleman düzeyi ve bu alanda özelleşmiş meslek mensuplarına adeta hakaret eder nitelikte bir yönetmelik hazırlanmış ve son derece ayrıntılı bir biçimde hangi çizginin hangi kalınlıkta rapido ucu ile çizileceğine varan bir ayrıntılar manzumesi oluşturulmuştur.

İmar planlarında aynı 2290'da olduğu gibi nüfus büyüklüklerine bağlı minimum kentsel sosyal ve teknik altyapı standardı getirilmiş ve plancı olarak hizmet verecek olan kişiye yeniden hakaret edecek şekilde "Alan hesabında, planlamaya esas olan projeksiyon nüfusu dikkate alınacaktır" dip notuna gerek duyulmuştur.

Teknik anlamda son derece detaylı olan yönetmeliğin, planlamayı teknik ressamlık düzeyinde algıladığı açıkça görülürken, planlama sırasında gözetilmesi gereken minimum bilgi ve belgelere değinme ihtiyacı duymayışı ise uygulamada adeta yol gösterici olmuştur. 3194'ün sunduğu özgürlükler ortamında planlama, amaç maddesinde belirtildiği gibi yatırımlar için yönlendirici olmakla kalmış, plan kararlarının temel belirleyicisi ise yatırımcıların "mutluluğu" olmuştur. Değerli tarım arazileri, ormanlar ve meralar kullanım amacı dışına planlama yolu ile çıkarılıp, "patates tarlalarında otomobillerin üretildiği" dönem 3194 sayılı Kanun ile başlatılmıştır.

4.9. 3194 SAYILI İMAR KANUNU VE KENTSEL TOPRAK MÜLKİYETİ

3194 sayılı İmar Kanununun kentsel toprak mülkiyeti açısından en önemli getirisi, kanunun 18. maddesi ile belirlenen % 35 "Düzenleme Ortaklık Payı" kavramıdır. 3194 sayılı Kanunun 18. Maddesine gelinceye kadar geçirilen evrimi kısaca hatırlatmakta yarar görüyoruz.

1864 tarihinde kabul edilen Türuku Ebniye Nizamnamesi ile ilk kez sokakların genişletilmesi için alınacak yerlerin sahiplerince belediyeye bedelsiz terk edilmesi kuralı getirilmiştir. 1882 tarihli Ebniye Kanunda ise bu hüküm daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu kanunla sokaklar için gerekli yerlerin sokağın iki tarafından eşit olarak alınması, binalı yerlerde bu alımın parsel derinliğinin dörtte birini aşması halinde fazlasının istimlaki, bu arsa üzerinde bina bulunduğu ve bir bölümünün yıkımı gerektiğinde, kalan bolum ikamete elverişli ise belediyece kesilen bolümün dış duvarının yapılması sonrası sahiplerince başkaca bir hak iddia edilememesi, binanın tamamının yıkılması gereken hallerde ise bina bedelinin ödenmesi, yol yalnızca bir kişinin arazisinden geçiyorsa, tamamının bu araziden geçirilip, karşı parselden yarısına ilişkin bedelin alınıp, parselini yola terk edene bu bedelin tamamının verilmesi gibi hükümler düzenlenmiştir. Bu Kanunda ayrıca parselasyon planları yapılarak yapılaşmaya açılacak alanların yol için gerekli olan terkinin yanı sıra, bir mektep ve bir karakol yerini de bedelsiz olarak terk ederek yol ve lağım masraflarının tamamını karşılaması da öngörülmekteydi. Ebniye Kanununa sonradan yapılan bir ekleme ile ise yol ve meydan yapılarak veya parselasyon planları yolu ile "kıymet ve şerefiyesi" artan bina ve yapı yapılabilir arsaların artan değerlerinin dörtte birinin dört yılda eşit taksitlerle belediyelerine ödenmesi de hükme bağlanmıştı.

1925 yılında Ebniye Kanununun 20 ila 25. maddelerini değiştiren kanunda ise kentsel gelişme alanlarını eski değeri üzerinden bonolandırıp, oran belirtilmeksizin yapılan düzenleme sonrası oluşan imar parsellerinin yeni değerini belirleyecek müzayede yolu ile bono veya nakit karşılığı dağıtımı öngörülürken, zımnen "gereken miktarın" alındığı sonucuna varılmaktadır.

1928 yılında Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanunda ise, "İmar planları hudutları içindeki arsaların gerek münferiden ve gerekse hisseli olarak ifraz ve tevzi" olunabileceği ve "yüzde onbeş eksiği" ile dağıtımı esasi kabul edilmişti.

1933 tarihli 2290 sayılı Yasa da "%15'e kadar zayiatı" öngörürken, lağım ve yolların bedelinin tamamının ödenmesi hükmü de korunmaktaydı.

6785 sayılı Kanunun 42. maddesi ile getirilen "taşınmaz malın gerçek karşılığı verilmeksizin %15 noksanı ile dağıtılabileceğine" ilişkin hüküm ise 1963 yılında Anayasa Mahkemesinin 1963/278 nolu kararı ile iptal edilmişti. 1605 sayılı Kanunla 1972 yılında 42. Madde yeniden düzenlenerek, "%25'e kadar Düzenleme Ortaklık Payı" alınması ilkesi getirilmiştir.

3194 sayılı Kanunun 18. Maddesi ile ise, 1605 sayılı Kanunla getirilen düzenleme ortaklık payı oranı %25'ten %35'e çıkarılmıştır. Karabük Belediyesi'nce yapılan 18. Madde uygulamasına itirazdaki Anayasaya aykırılık iddiası, Zonguldak İdare Mahkemesince yerinde görülerek, 1989 yılında konu Anayasa Mahkemesine intikal ettirilmiştir. Konu incelenerek Anayasa Mahkemesince 21.6.1990 günlü kararla Anayasaya aykırılığı görülmediğinden iptali söz konusu edilmemiştir.

3194'ün 18. Maddesi ile Düzenleme Ortaklık Payı oranı %35'e yükseltilirken, alınan bu payın kullanım alanına önceki kanunda yer alan yol, meydan, park, yeşil saha ve otoparklara, yeni düzenlemeyle cami ve karakol yerleri de katılmıştır. 3194 sayılı Kanunun 18. Maddesine ilişkin düzenleme prensip olarak, önceki kanunlarla aynı olmakla birlikte daha detaylıdır. 1985 gün ve 18916 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "İmar Kanununun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arsa ve Arazi Düzenlemesi ile İlgili Esasla Hakkındaki Yönetmelik" ile uygulaması ayrıntılandırılan düzenleme kabaca özetlenecek olursa; 18. Madde uygulaması, imar planına uygun parselasyon planlarının binalı ve binasız alanlarda, en az bir imar adası ölçeğinde olmak kaydıyla yapılması işlemidir. Parselasyon planları yapılırken mevcut yapılardan imar planına ve yürürlükteki mevzuata aykırı olmayanları mümkün olduğunca korunur. Bu kapsamda korunamayacak ruhsatlı binalara ise esaslı tamir ve tadil ruhsatı düzenlemeyerek ekonomik ömrünü doldurduğunda yeni yapının parselasyon planlarına uygun yapılması sağlanır. 18. Maddenin en temel özelliği, yapı ve arsa sahipleri arasında kanunla belirtilen hizmetlerin sağlanması sırasında eşitliğin temin edilmesidir. Bir imar düzenleme sahasındaki tüm maliklerden eşit oranda kesinti yapılır. Mevcut yapılaşma nedeniyle o düzenleme alanı içinde gereken payı ödeyemeyen maliklerden, ödemeleri gereken tutar nakden tahsil edilir. Eğer düzenlenecek saha için belirlenen hizmetler %35'i geçiyorsa artan tutar istimlak edilmek zorundadır. Belediyelerince uygun görülmesi halinde istimlak yerine, yakın bir bölgedeki imarlı parsel takası yolu da, bu Kanun ve ilgili yönetmelikleri ile açılmaktadır.

Belediye ve valiliklere kamulaştırma yapılmaksızın umumi hizmetlere ayrılan yerleri amacına uygun ve eşitlikçi bir biçimde oluşturma yetkisi veren 18. Maddenin kentsel arsa maliklerinin baskıları nedeniyle yaygın bir kullanım alanı bulduğunu söylemek yazıktır ki mümkün olmamaktadır. Bu uygulama genelde metropolleşmiş ya da nüfusu 100.000'in üzerindeki kentlerde, yani belediyelerin nispeten bireylerle doğrudan ilişkisinin güçsüzleştiği yörelerde kullanılabilirken, gerek mevzuat konusundaki bilgisizlik, gerekse yerel yönetimlerin feodal ilişkileri gözetmek zorunda kaldığı nüfus ölçeklerine yaklaşıldıkça, kanunca yasak olmasına karşın özel parselasyonların hala yaygın bir biçimde kullanılıyor olduğunu görmekteyiz.

18. Madde uygulamasının bir başka yararı da, kadastro görmemiş yerlerde yapılan düzenlemenin tapu sicil müdürlüklerince tescil edilerek, kadastro planlarının yerine geçebilme özelliğidir. 1882 yılından bu yana varolan bu özellik her nedense günümüzde dahi yeterince bilinmemektedir. 2000'lerin yaşandığı ülkemizde hala kadastro planları yapılmamış ve mülkiyeti kesinleşmemiş alanların belediye sınırları içinde dahi varoluşu ne denli kabul edilemez bir olgu ise de, somut ve yaygın bir gerçekliktir. Özellikle küçük belediyelerde yaygın bir sorun olan kadastrosuz olma halinin giderilmesinde 18. madde uygulamasının sunduğu olanaklar konusunda, bu belediyelerde büyük bir hızla harita ve imar planı yapımını ücretsiz bir hizmet olarak üstlenen İller Bankası'nın planlama sonrası hiçbir yol göstericiliğinin olmaması ise İller Bankası'nın planlama ve teknik yardım anlayışını belgeleyen çok hazin bir gerçektir. 1986'da yapılmış imar planı olan ve hala kadastrosu yapılmamış pek çok belediye başkanı hakkında, tamamı tapusuz belediye sınırları içinde yapılmış binaların, tapu olmaksızın ruhsat düzenlenememesi nedeniyle ruhsatsız olmalarından ve ruhsatsız bu binaları yıkmamaları gerekçesiyle alınan "lüzumlu muhakeme" kararları ise konunun bir başka traji-komik yönünü oluşturmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanununun 6785 sayılı kanuna kıyasla kamu yararına daha uygun bir başka düzenlemesi ise 10. madde ile getirilmektedir. Beş yıllık imar programlarında yatırımcı kurum ve kuruluşlara ayrılan yerlerin ilgili kurum görüşü alınarak programa alınması halinde, ilgili kuruluşların bütçelerine ödenek konulmasını düzenleyen bu hükme karşılık gelen 6785 sayılı Kanundaki hükümde ise program suresince kamulaştırılmayan gayrı menkul sahiplerine bu sure sonunda, normal ruhsat düzenlenerek yapı hakkı tanınırken, dört

yıllık program dışında olanlarının ise maliklerinin yazılı başvurusu üzerine geçici inşaat ruhsatı ile yapı yapılması hükme bağlanmaktadır. 3194'ün 10. maddesindeki düzenleme ile imar programına alınan işlerin gerçekleştirilmesi konusu program süresine sıkıştırılmayarak, gerçekleştirilemeyen işlerin bir sonraki programa öncelikle alınması ilkesi benimsenmiştir. Programa alınan işler için de süre kaydı olmadığından süresi içinde kamulaştırması yapılmayan umumi hizmetlere ayrılan yerler hakkında özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu ise, kamulaştırılmamış olma nedeniyle özel mülkiyete geri dönüşü zorlaştırmaktadır.

3194 sayılı Kanunun 6785 ve 1605 sayılı Kanunlardan kamu yararı açısından daha geri olan hükmü ise 33. Maddesinde yer almaktadır. 1605 sayılı kanunun 11. Maddesi ile paralellik taşıyan 33. Maddeye göre, imar programına alınmamış yerlerden üzerinde yapı yapılması mümkün olanlarına 10 yıllık muvakkatlik süresi tapuya şerh düşülerek geçici yapı yapılmasına izin verilebilir. Yönetmeliğe göre bu yapının yüksekliği 6,5 m'yi ve toplam inşaat alanı ise 250 m2 yi aşamaz. İki kanunun hükümleri bu noktaya kadar aynı olmakla birlikte, 1605 sayılı Kanunun 11. Maddesinde bu gibi yapıların 10 yıllık muvakkatlik süresi sonunda yıkılması halinde yapı için herhangi bir bedelin ödenmemesi, bu tarihten önce yıkımı gerektiğinde ise geçen süre ve 10 yıllık geçicilik süresinin dolmak üzere olup olmadığı gözetilerek takdir edilecek bedel yapı sahibine ödenir hükmü düzenlenmiştir. 3194 sayılı kanunun 33. maddesinde ise, anlaşılmaz bir biçimde tanınan 10 yıllık geçici süre sonunda veya içinde yalnızca toprağın değil, üzerindeki yapının da kamulaştırılma zorunluluğu getirilmiştir. Bunun gerçek anlamı, arsa için kamulaştırma bedeli bulmakta zorlanan belediye ve valiliklerin yapıyı da kamulaştırmak zorunda oluşu nedeniyle aslında, umumi hizmetlere ayrılan yerlerin asla kamuya döndürülememesi olmaktadır. Bu hükmün kamu yararına ne denli aykırı olduğunu tartışmanın bile gereksiz olması bir yana, mülk sahiplerinin imar planlarını delmek amacıyla yaygın bir biçimde kullandıkları bir yöntem olarak da öne çıkmaktadır.

3194 sayılı Kanunun doğrudan kentsel toprak mülkiyetini ilgilendiren hükümlerini ayrıntılı olarak incelemeye çalıştık. Kanun imar konusundaki diğer kanun ve yönetmeliklerden sıyrılarak tek başına ele alındığında, 2290 sayılı Kanunun çok daha detaylısı olduğunu ve 2290 sayılı Kanunun kamu yararı ilkelerinin gerisine düşmüş olduğunu görmekteyiz. Her ne kadar 3194 sayılı Kanunda düzenleme ortaklık payı, artmışsa da 2290'la yol ve lağım masraflarının tamamının gayrı menkul sahiplerine yüklendiği gözetilirse, bu farkın gerçekte fazlasıyla kapandığı görülecektir.

3194 sayılı Kanunun Orman Kanunu, Mera Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Sanayi yatırımlarını teşvik konusundaki mevzuat hükümleri, Toplu Konut Kanunu, imar afları gibi döneminin imar mevzuatını oluşturan külliye ile birlikte değerlendirilmesi ise 3194 sayılı Kanunun kentsel toprak mülkiyeti ilişkileri üzerindeki temel etkilerinin boyutlarını kavramakta daha etkili olacaktır. Tüm ilgili mevzuatın ortak paydası "imar planları" ile getirilen kararlardır. Yani orman alanları, meralar ve otlaklar, tarım alanları imar planları ile farklı bir kullanım getirilmiş olması kaydıyla turizm, sanayi, konut vb. işlevlerle dönüştürülebilirken, kamuya ait arsa ve arazilerin de farklı işlevler için kullanılabilmesine imar planları aracılık etmektedir. 1605 sayılı Kanuna kadar belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlar nispeten korunmalı iken, 1605 sayılı Kanunla sınırlı bir biçimde aralanan kapı, 3194 sayılı Kanunla ardına kadar açılmıştır. Toprak rantının kentsel alanlarla sınırlı gelişme eğilimi bu düzenlemelerle kırsal alanlarda da toprağın imar planları yapılmış olan yerlerde ve müstakbel planlama alanlarında da yüksek rantlara konu edilen spekülatif bir metaya dönüştürülmesi sürecini başlattı.

Üst üste yaşanan imar afları rejimi ruhsatsız ve ruhsata aykırı bina yapımını adeta körüklerken, hızla artan ve artışı teşvik edilen yapı sayısının daha 1989'larda ihtiyaçtan fazla oluşu nedeniyle kentsel toprak rantlarının artış ivmesinde düşme eğilimi başladı. Kentsel

rantlarda yaşanan bu düşme, mevzuata uygun olsun olmasın mevcut konut stokundan konut edinmek yerine, kendisine ait olmayan arsalar üzerinde barınmaya çalışan gecekondulular hakkındaki toplumsal hoşgörü ortamının da 1990'lardan itibaren kaybedilmesine yol açtı. 1995'lere gelinceye kadar belediye başkanlarının korkulu rüyası olan gecekondu yıkımları, bu tarihten sonra adeta oy kazanma aracına dönüşmeye başladı ve takdir topladı. Çünkü bu yıkımlar, konut fazlasına doğacak talebin habercisi olarak kabul edilmekteydi. Ülkede daha önce verdiğimiz tablodan da görüleceği gibi konut fazlası nedeniyle konut sorunu büyük ölçüde ortadan kalkarak biçim değiştirirken; özellikle kentsel alanlarda barınma sorunu halini alarak, kanımızca daha da büyük bir toplumsal sorunun habercisi niteliğini kazanmıştır. 1990'lardan itibaren Türkiye ilk kez "evsizler" sorunuyla tanışmış oldu.

4.10. İMAR AFLARI DİZİSİ DEVAM EDİYOR: 3260 VE 3366 SAYILI KANUNLAR

1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı Kanunun 14. Maddesinin F fıkrası 2 Haziran 1981 tarihinden sonra yapılan gecekondular ile 1 Ekim 1983'ten sonra yapılan imar mevzuatına aykırı yapıları "bu kanun hükümlerinden yararlanamayacak yapılar" olarak tanımlarken, affa konu olabilecek yapıları ise temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları dökülmüş olmak kaydıyla bütün inşaatlar olarak kapsamaktaydı. Bu kanundan yararlanmak üzere yapılacak müracaatların ise kanunun yürürlük kazanmasından itibaren yurt içindekiler için 6 ay içinde yurtdışından yapılacak müracaatların ise 12 ay içinde tamamlanması öngörülmüştü. Yani Kanundan yararlanmak için yapılacak başvurular yurtiçindekiler için 8.9.1984, yurtdışındakiler için ise 8.3.1985 tarihinde tamamlanması gerekiyordu. 2981 sayılı Kanun hükümetin hemen yerel seçimler öncesinde devreye soktuğu, seçim sonuçlarını etkilemeyi amaçlayan Kanunlardan biri idi. Bu anlamdaki diğer kanun ise 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri kanunudur. Seçim süresince 2981 sayılı Kanundan yararlanma olanağı olmasa bile verilen vaatlere dayalı olarak gecekondu ve imar mevzuatına aykırı yapılarda büyük bir artış gerçekleşmiş ve bunların da yasallaştırılacağı müjdesi seçimler sırasında verilmişti. Bu vaatlere uygun olarak "2981 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilerek bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 3290 sayılı Kanun" 22.5.1986 tarihinde kabul edildi. Değişiklikle getirilen en önemli hüküm seçim sırasında yapılmış gecekondu ve imar mevzuatına aykırı yapıları da içermeyi amaçlayan 10 Kasım 1985'ten sonrasını kapsam dışına bırakan 14. maddenin F fıkrasına ilişkin düzenlemeydi. 2981 sayılı Kanuna ek olarak daha önce kat irtifakı kurulmuş binalara kaçak olarak eklenmiş bölümlerin de Kanun uyarınca diğer kat maliklerinin muvaffakatı aranmaksızın arsa payına dahil edilerek ruhsatlandırılması, ıslah imar planların da kat yüksekliği üst sınırının h: 12.50 m. yani 4 kat olması, 2981 sayılı Kanun uyarınca başvuruda bulunamamış olanların 3290 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yurtiçindekilerin 6 ay, yurt dışındakilerin ise 12 aylık başvuru sürelerinin yeniden düzenlenmesi hükme bağlanmaktaydı.

Bu Kanundan iki yıl sonra 18.5.1987 tarih ve 3366 sayılı Kanunla her iki Kanunda da bazı değişiklikler yapan düzenleme ile yeni bir af furyası getirildi. İmar mevzuatına aykırı veya gecekondu niteliğindeki sanayi yapılan için harç zorunluluğu kaldırılırken, süresi içinde başvurmamış yapılara harçlarını beş katı ile ve peşin ödemeleri sayesinde kanundan yararlanmaları yolu açılırken, 2981 sayılı Yasa uyarınca Yeminli Özel Teknik bürolarda toplanan dosyaların da 7 Eylül 1987 tarihine kadar tamamlanarak teslimi zorunlu kılınıyordu. Yasal başvuru ve işlem süreleri gözetildiğinde 1989 yılında bu Kanuna ilişkin düzenlemelerin bitmiş olması gerekirken anılan işlemler Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 1991 yılı sonuna kadar sürdürülmüş, bu tarihte bir Başbakanlık genelgesi ile 1989'da 2981/3290/3366 sayılı kanun uyarınca işlemlerin tamamlanmış olması gerektiğinin hatırlatılması üzerine uygulama durdurulmuştur.

Üst üste çıkarılan Kanunlarla 1981'den 1989'a kadar yasal olarak yaratılan, "imar affı" ortamı gecekondulaşmayı o denli olmasa da imarlı alanlardaki mevzuata aykırı yapılaşmayı toplum gözünde meşrulaştırmıştır. Her türlü denetimden uzak yapı yapma alışkanlıklarının bedeli ise tüm toplum tarafından 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremleri sırasında ödenmiş ve gelecek felaketlerde de ödenecektir.

Bu af furyasının ilginç yanı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 2981/3290/3366 sayılı yasalardan yararlanarak düzenlenen tapu tahsis belgeleri ile ruhsat sayıları konusunda kamuoyuna hiçbir rakam vermemesidir. Bilinen odur ki, bu imar affı furyası ile beklenen başvuru sayısına amaçlananın aksine ulaşılamamıştır. 3366 sayılı Kanunun yasallaştığı tarihte, konut yapımını teşvik önlemleri nedeniyle ulaşılan

konut fazlası, bu tarihten sonra çıkarılacak yeni imar aflarına karşı kamuoyunda aşırı bir duyarlılığa yol açarak, imar aflarının popülist politikaların aracı olmasını engelleyici bir faktöre dönüştü.

4.11. 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ HAKKINDAKİ KANUN

1983'te yapılan genel seçimlerin ardından 1984'de yerel seçimlerin yapılması gündeme geldi. Yerel seçimlerde, geleneksel olarak daha demokrat metropol kentlerde seçilme şansını yükseltmek amacıyla hükümet, 8.3.1984 tarihinde 2981 sayılı kanun ile aynı gün kabul edilen 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Büyükşehir Belediyelerini kurmuş oldu. Bu Kanun, metropol kentlerde ilçe belediyelerinin bir üst organı olarak Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasını ve kente ilişkin genel kararları alan, farklı gelir kaynakları olan bu yeni tüzel kişilik aracılığıyla ilçe belediyeleri arasında koordinasyon işlevinin de bu üst organa verilmesini amaçlıyordu. "Böl ve yönet" taktiğinin somut bir ürünü olan 3030 sayılı kanun nazım plan yapma hakkını da elinde tutan bu üst organı kentsel rantların kontrolü ile adeta işlevlendirmiş oldu. Kanunla amaçlanan ilçeler arası koordinasyonun ne denli gerçekleştiği ise günümüz büyükşehir örgütlenmeleri ve uygulamalarında görülmekte olup, ayrıca bir değerlendirmeye ihtiyaç duyulmamaktadır.

4.12. KIYI KANUNU

1605 sayılı Kanunun Ek 7 ve 8. maddeleri ile kıyılara ilişkin ilk imar düzenlemeleri gündeme gelmiştir. 3194 sayılı Kanunun kabulünden önce, 27.11.1984 tarihinde 3086 sayılı Kıyı Kanunu yürürlüğe girdi. Kanun döneminin tüm özelliklerini taşımaktaydı. Kıyıları büyük ölçüde ranta açan, devletin hüküm ve tasarrufu altında korunması gereken alanları olabildiğince esnek koşullarla özel mülkiyete konu eden Kanun Anayasa Mahkemesinin 25.2.1986 tarihli 1985/1 Esas ve 1986/4 sayılı kararı ile tümden iptal edildi.

Bu iptal kararı üzerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğünce 15.7.1987 tarihinde yeni bir kanun oluşturuluncaya kadar kıyılarda yapılacak uygulamaları belirleyen bir Genelge hazırlanarak kıyılarımız üç yıl boyunca bir genelge aracılığıyla yönlendirildi. 15.7.1987 tarihli Genelgede Anayasa Mahkemesi'nin iptaline gerekçe oluşturan konulara da değinilmekle birlikte, esas olarak iptal edilen kanunun genel hükümleri izlenmekteydi.

Bu Genelge ile getirilen kıyılara ilişkin genel ilkeler şöyle özetlenebilir; kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve her yerin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. Kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada, öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyı kenar çizgisi tanımı içinde kalan yerlerde, mülkiyet yönünden aksi kanıtlanmadıkça, kamulaştırma yapılıncaya kadar mülkiyet hakkı saklıdır.

Kıyı kenar çizgisi saptanmadan kıyıda, sahil şeridinde ve kıyıda doldurma ve kurutma ile kazanılan alanlar üzerinde planlama ve uygulama yapılamaz.

Kıyılarda plan kararı ile yapılabilecek yapılar ise iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, menfez, köprü, istinat duvarı, fener, çekek yeri gibi kıyıda olmak zorunda olan tesisler gibi kamu yararına kullanmaya ve kıyıyı korumak amacına yönelik tesisler ile turizm ve yatırım işletmeleri yönetmeliğine uygun turizm tesisleri ve faaliyetlerinin doğası gereği kıyıdan başka yerlerde olamayacak tersane, gemi söküm yeri, santral ve su ürünleri gibi özelliği olan tesisler olarak sayılmaktaydı.

Kıyı kenar çizgisinin valiliklerce oluşturulacak içinde bir jeolog, jeomorfolog veya jeoloji mühendisi, bir harita ve kadastro mühendisi, bir mimar ve bir inşaat mühendisi ile oluşturulmuş komisyonlarca saptanması ve harita, hava fotoğrafı ya da kadastro parsel üzerine işlenerek Bakanlıkça onaylanması ve bir aylık askı süresi sonunda kesinleşmesi de, Genelgeyle karara bağlanmıştır.

Kıyıların Genelge yolu ile yönetildiği üç yıllık dönemin sonunda 4.4.1990 tarihinde 3621 sayılı Kıyı Kanunu yürürlüğe girdi. Kanun genel ifadeleri ile yukarıda özetlediğimiz genelge hükümlerini içermekteydi. Kanunun 4. maddesinde yer alan "tanımlar" bölümünde sahil şeridi, kıyı kenara çizgisinden kara yönünde; imar planı yapılacak alanlarda yatay olarak en az 20 metre genişliğindeki, uygulama imar planı bulunmayan yerleşik alanlarda 50 metre genişliğinde, iskan dışı alanlarda ise 100 metre genişliğinde alan olarak hükme bağlamaktaydı. Ayrıca mevzuat hükümlerine uygun yapıların bulunduğu alanlarla, köy yerleşik alanlarında bulunup, 10.11.1985 tarihinden önce köy nüfusuna kayıtlı kişilerce yapılacak konutlar için sahil şeridi yatay olarak en az 10 metreye düşürülebilir hükmü de aynı madde ile düzenlenmişti. Sahil şeridini özel mülkiyete açan bu kararlar ve bu kararlara atıfta bulunan hükümler Anayasa Mahkemesince 18.9.1991 tarih ve 1991/29 sayılı kararla, sahil şeridinin en az 100 metre olması şerhi düşülerek iptal edildi.

Anayasa Mahkemesi kararma uygun değişiklik 1.7.1992 tarih ve 3830 sayılı Kanunla düzenlendi. Böylece "sahil şeridi: kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişlikteki alanı" tarif ederken, aynı kanunun 5. maddesine getirilen bir ekle "sahil şeritlerinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir" hükmüyle, Anayasa Mahkemesi kararının delinmesine olanak sağlayıcı bir düzenleme de gerçekleştirildi.

1980 sonrası Anayasa Mahkemesinin çıkarılan kanunları genel hukuk kuralları ve kamu yararına uygun hale getirmek amacıyla yoğun bir mesai harcamak zorunda olduğunu görmekteyiz. Bunun gerekçesi ise Anayasa Mahkemesinin her konuya müdahil olma talebinden değil, son derece özensiz yasalarla karşı karşıya kalmasından kaynaklanmıştır.

Beşinci Bölüm
17 AĞUSTOS VE 12 KASIM 1999 SONRASI İMAR MEVZUATINDA DEĞİŞİKLİKLER

1982 sonrasında popülist politikalarla oluşturulan imar mevzuatı ve imar mevzuatını doğrudan ve dolaylı etkileyen ilgili mevzuatın acı faturasının ilk taksidi 17 Ağustos ve ardından 12 Kasım 1999'da yaşanan depremlerle toplumumuzca ödenmeye başlanmıştır. Bu depremler yaşanıncaya kadar geçen süre içinde "deprem" kimsenin çok da ilgilenmediği, zaman zaman olan hatta benzerleri 1998'de de yaşanan ve o zaman da "hırsız müteahhit" ve "açgözlü" belediye yetkililerine sözlü taciz biçiminde fatura edilen, bizim dışımızda birilerinin yaşadığı bir "kötü kader" ve "allahın hikmeti" nitelemeleri ile, "yaraların sarılacağı" vaatleriyle, Devletimizin büyüklüğünün defalarca, vurgulandığı sözcüklerle anılırdı. 1998'de hemen hemen tüm Batı Karadeniz bölgesinde yaşanan seller, "yüzyılın felaketi" olarak lanse edildi. Kimse yaşanan sellerle 1987 Anayasasının ormanlara ilişkin düzenlemeleri doğrultusunda 1956 tarihli Orman Kanunu'nda 1987 yılında 3302 sayılı Kanunla yapılan değişiklikleri sorgulamadı. Aynı sellerin biraz daha küçük ölçeklileri 2000 yılında da yaşandı, ancak hala kaybedilen orman alanlarının sel ve hayvanlar üzerindeki doğrudan etkilerini tartışmaya başlamadık.

17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinin ülkenin nüfus yoğunluğu en yüksek, sanayi bölgelerinde gerçekleşmiş olması, etkilerinin son derece geniş bir alana yayılması, bu depremlere kadar geçen sürede özellikle görmezden gelinmeye çalışılan somut gerçekleri gözler önüne sermiş oldu. Köşe dönücü - iş bitirici bir zihniyetin ürünü olan binaların altında yalnızca insanlar değil, o yapıların yapılması için uygun ortamı hazırlayan imar mevzuatı da kalmış oldu.

Doğal afetleri "kader" olarak niteleyen zihniyet yerini, "deprem gerçeği", "depremlerle birlikte yaşamasını öğrenmek" gibi daha 1943'lerde bilinen gerçekleri yeni hatırlamış olan garip bir yaklaşıma bıraktı.

Dünyanın oluşumundan bu yana tekrarlanmakta olan doğa olaylarının "afet" kapsamına girmesi için insanı ve insanlarca çeşitli amaçlar için oluşturulmuş yapılı çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak etkilemesi gerekmektedir. Nedenleri ve oluşumu konusunda bilgi sahibi olduğumuz tüm doğal afetler konusundaki bilgi düzeyi ile alınabilecek önlemlerin belirlenmesi, insanoğlunun doğa karşısındaki bilim ve teknoloji silahı ile birlikte kullanıldığında çaresizlik düzeyini azaltmaktadır. Ancak 1987 sonrası oluşturulan imar ve imar ile ilgili mevzuatın düzenlenme amacının kamu yararına olma temel ilkesi bir yana bırakılarak, "kişi ve aile mutluluğunu" öncelikli amaç olarak tanımlaması (3194, Madde 1) ve dönemin koşularına uygun olarak bu mutluluğun ölçülerinin nakde çevrilebilir gayrimenkullara dayandırılması, yaşanan felaketin boyutlarının da belirleyicisi olmuştur.

Yaşanan ilk şokun ardından felaketin gerçek sorumlusunu teşhis etmek de çok zor olmamıştır. Nitekim 2.9.1999 tarihinde imar mevzuatının artık aynı kalmayacağının ilk belirtisi olarak, 3194 sayılı Kanunun ilgili yönetmeliklerinde değişiklik yapan düzenlemeler gündeme gelmiştir.

5.1. 2 EYLÜL 1999 TARİHİNDE YAPILAN YÖNETMELİK DEĞİŞİKLİKLERİ VE SONRASINDA YAŞANAN GELİŞMELER

Özürlüler ile ilgili TSE Standardı yayınlandıktan sonra, bu standart ile getirilen yeni yapı ölçülerine aykırı yönetmelik hükümlerinin değiştirilmesi amacıyla değişiklik çalışmaları da yapılmıştı. Benzer çalışmalar yangın, otopark, fenni mesuliyet konularında da yapılmıştı. 17 Ağustos 19999 Depremi sonrasında aslında hemen hemen tamamı önceden hazır olan yönetmelik değişiklikleri hızla gözden geçirilip 2 Eylül 1999 tarihli Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlük kazandı.

2 Eylül 1999 tarihinde imar mevzuatımızdaki altı yönetmelikte birden değişiklik yapılmış oldu. Yapı iç hacimlerinde özürlülerin kullanmalarını engelleyen kapı genişlikleri, basamaklar, vb. ayrıntılı yeniden düzenlemeleri birbirine paralel biçimde 3030 kapsamı dışındaki belediyeler, plansız alanlar ve gecekondular için geliştirilirken, yapılarda sığınak ve otoparklara ilişkin düzenlemeler ve yangın tehlikesi gözetilerek su depolarına ilişkin hükümler de düzenlenmiş ve yapı ruhsatının süresi dolup da yeniden ruhsat almak zorunda kalan yapılar için düzenlenecek yeni ruhsatların bu yönetmelik uyarınca düzenleneceği de hükme bağlanmıştı.

Yönetmelik değişikliklerine ilişkin temel tepkiler "yapı" için getirilen yeni kıstas ve sınırlamalar ile fenni mesuliyeti koşullara bağlayan hükümlerde yoğunlaşma gösterdi.

Yapı inşaat alanını (emsali) yapı inşaat alanının imar parseli alanına oranı olarak getirilen düzenleme, kapıcı dairesi, sığınak, tesisat alanları ve otopark gibi kullanımları da içerdiği için büyük bir tepkiye neden oldu. Kanımızca değişiklik ile getirilen tanım daha doğru olmakla birlikte, farklı fonksiyonları tanımlayarak yapılan ve daha sonra iskana müsait hale getirilen (özellikle kapıcı dairesi ve sığınaklar ve depolar zaten iskana müsait koşullara uygun iç hacimler içerdiğinden) bu alanların satılabilir daire haline getirilmesinin söz konusu olması tepkilerin bazılarının iyi niyetliliği kadar, esneklikten yararlanmalarının engellenmesi de tepkinin temel gerekçelerinden biri oldu.

Yapı kat yüksekliğinin iskan edilebilir bodrum katlar dahil üç katı aşması halinde getirilen asansör zorunluluğu, 5 katın üstünde asansör zorunluluğu getiren eski yönetmelik hükümlerini savunanlarca ciddi bir biçimde eleştirildi.

Yapılarda kullanım ve ölçülere göre biraz da matematik bilgisine sahip olunmadığını işaret ederek, öngörülen "su depoları" ölçüleri ciddi ve haklı bir başka tepki konusu oldu.

Ruhsat alınarak inşaatına başlanmış, çeşitli gerekçelerle süresi içinde tamamlanmamış yapıların ruhsat yenileme işlemlerinin yeni yönetmeliklere uygun olma koşulu, kapı genişlikleri, yapının ruhsat aldığı tarihteki emsal, asansör, su deposu vb. yükümlülüklere uygun projelendirilmemiş olması nedeniyle ruhsat yenilenmesini engelleyerek bu yapıların bir daha asla ruhsat alamayacak konuma düşürülüyor olması da, eleştirilerin bu noktada da odaklanmasına neden olmuştu.

Kıyametin belki de en büyüğü, fenni mesuliyetin koşullarının yeniden belirlenmesi nedeniyle koptu. Yeni düzenlemeye göre bir fenni mesulün üzerinde en fazla 10 inşaat projesi bulunmasını, bu miktar iskan ruhsatına bağlamadıkça yeni bir fenni mesuliyet üstlenilememesini hükme bağlarken, bu anlamdaki sicillerin tutulması görevi ilgili meslek odalarına verilerek, ilgili idarelerin ellerindeki inşaat ruhsatı ve iskan izinlerinin birer örneğini bu odalara ileterek sicil işlemlerinin izlenmesini de hükme bağlıyordu.

Bu noktada kıyamet kopmasının temel nedeni, ülkemizde gerek yapı sahipleri ve müteahhitlerinin, gerekse de ilgili meslek mensuplarının "fenni mesuliyet" kurumunu olağanüstü bir biçimde dejenere etmiş olmasıydı. Proje sahibi meslek mensubunun usulen aynı zamanda fenni mesul görünmesi, ancak Kanunla belirlenen görev ve sorumlulukları yerine getirmemesi veya yapı sahibince getirtilmemesi, bu durumda olan fenni mesulün yasanın öngördüğü biçimde yapıyı ihbar ederek fenni mesuliyetten istifa etmemesi, eskisine oranla giderek yaygınlaşmış olan yapı ruhsatlı inşaatların çok büyük bir bölümünün ruhsata aykırı olarak inşasına yol açtığı gibi, yalnızca usul açısından gerekli görülen ve yasal, mesleki ve etik gerekleri ihmal edilen bu kurum nedeniyle inşa edilen binaların pek çoğunda zaten iskan (yapı kullanma) izni koşullarını sağlamaksızın inşasına neden olunarak, ya da tamamen bilgisizlik ve ilgisizlik nedeniyle iskan ruhsatı alınmaksızın kullanılmaya başlanmasına neden olmaktaydı. İskan ruhsatı alınmadıkça ilgili idarelerde yapıya ilişkin dosya kapatılmadığından da, üstlenilen fenni mesuliyet sayısı, ilgili meslek mensubunun popüleritesine ve iş bilirliğine uygun şekilde, serbest meslek yaşamı boyunca yapılmış proje sayısına genellikle eşit olmaktaydı. Bu da bazı hallerde yüzlerle ifade edilen fenni sorumluluğun hala aynı insanda görülmesine neden oluyordu.

Yasalara ve mesleki etik gereklere aykırı bu durum nedeniyle ortaya çıkan baskılara bulunan ilk çözüm, değişiklik yürürlüğe girdiği tarihte üzerinde kaç fenni sorumluluk görülürse görülsün, fenni sorumluluk sayısını 10'un altına düşürmeden yeni fenni sorumluluk üstlenilemeyeceği biçiminde oldu. Fenni sorumluluğu (Teknik Uygulama Sorumluluğu) üstlenilen binaların yapı kullanma izni alabilecek koşulları taşımadığı ve bu izni alıp, TUS'tan düşülemeyeceği bilindiğinden, Bakanlığa yönelik baskılar daha da arttırılınca, ikinci bir genelge ile 10 yapı için getirilen TUS sorumluluğunun 2.9.1999 tarihinden sonraki yapılar için geçerli olduğu, öncekileri içermediği hükme bağlandı.

Kıyametin bir başka noktası ise mevzuatımızda zaten var olan bir konuyu hatırlayarak, ruhsat eki haline getiren "zemin etütleri" üzerinde koptu. Afet bölgelerinde yapılacak yapılar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca I. ve II. derecede deprem riski taşıyan bölgelerde ruhsatın eki olması gerektiği hem yönetmelik, hem de plan hükümleri ile zorunlu tutulan "zemin etütleri" pratikte hemen hemen hiç yapılmaksızın ruhsat düzenlemesi yoluna gidiliyordu. Yönetmelik değişikliği hükümleri ile bu zorunluluğun bir kez daha hatırlanması ve bu etütlerin Jeoloji Mühendisleri Odaları mensuplarınca yapılması gereken bir iş olarak tanımlanıp, TUS kapsamına alınması, inşaat Mühendislerinin aniden bu alandaki mesleki bilgi ve yeterliliklerini hazırlayarak konuyu sahiplenmelerine yol açtı. Pazardan pay kapma savaşının piyasada sayısal çoğunluğa sahip inşaat mühendislerinin başarısıyla sonuçlanan yeni düzenlemelere yol açması kaçınılmazdı. Nitekim, Genelgelerle yumuşatılan hükümler, yeni hazırlanan yönetmelik Değişikliklerini Değiştiren Yönetmelikte de İnşaat Mühendislerinin iddiaları doğrultusunda, Harita ve Jeoloji mühendislerini inşaat sektörü dışına atacak biçimde düzenlendi.

Genelgeler yolu ile, "yumuşatılan" bir başka hüküm ise; ruhsatı iptal edilen inşaatı başlanmış yapıların da yeni yönetmelik hükümlerine tabi olması koşuluydu. Son genelge ile bu o denli yumuşatıldı ki, imar durum belgesi almış, yani yapı için ruhsat müracaatı yapmamış ama "benim haklarım nedir" diye merak etmiş parsel sahiplerinin dahi eski yönetmelik hükümlerine tabii olması sağlanmış oldu.

Yönetmelik değişikliklerinin iptali yönünde yasal başvuru yapan iki meslek odası vardı. Yapılara ilişkin düzenlemeler ile fenni sorumluluk (TUS) konularını içeren başvuruyu İnşaat Mühendisleri Odası yaparken, Şehir Plancıları Odası ise, nazım plan ölçeğinin 1/5000 olarak belirlenmesinin planlama bilimi açısından sakıncaları, planlarda özel okullar ve özel sağlık kuruluşlarını umumi hizmetler gibi görerek yer ayrılmasını düzenleyen standarda ilişkin hüküm, plan değişikliklerinin, plan müelliflerinin iznine bağlanması ve plan kararlarında yer

almayan, konut alanlarının belediyenin uygun görüşü ile alt katlarının ticaret kullanımına açılması gibi düzenlemelere itiraz etmişti.

İki genelge aracılığıyla özellikle yapı ölçeğinde esnekliklerin getirilmesine karşın, plan kararlarında alt katların ticarete ayrılmasına bir hüküm olmasa da, bu onları ticaret kullanımına açmayan belediyelere yetki veren hükmün, bu hüküm yokken dahi, yapılarda perde duvarların kaldırılması ve taşıyıcı sistemin zayıflatılmasına yol açan uygulamalarının sonuçları son depremlerde açıkça görülmüşken, bir afet sonrası düzenlenebilmesi ve kentsel yoğunluğu arttırıcı bir kararın plancı dışında karara bağlanabilmesi konusunda Bakanlığın taviz vermemesi ilginçtir.

İki genelge ile "yumuşatılan" yönetmelik değişikliğini, daha da esnetmeyi amaçlayan, değişikliklerin değiştirilmesine ilişkin bir yeni yönetmeliğin daha hazırlandığı, bu satırların yazıldığı tarihte bilinmektedir.

Çala kalem hazırlanmadığını önceden bildiğimiz yönetmelik değişikliklerinin tümünün akılcı ve bilimsel gerekçelere oturtulabilirliği tartışılır olmakla birlikte, baskılar karşısında bu denli hızlı bir biçimde esnetilmesi, hazırlanacak "köklü" değişikliklerin de ne denli dejenere olabileceğinin ilk göstergeleri olarak algılanması gerektiğine dikkat çekmektedir.

5.2. ZORUNLU YAPI SİGORTASI VE YAPI DENETİMİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

7269 sayılı Yasa uyarınca, doğal afetlerden zarar gören "hak sahiplerinin" zararlarının Devlet tarafından tazmini esastır. Ancak % 97'si aktif deprem bölgesi, önemli bir bölümü de sel ve heyelan gibi afetlerin tehdidi altındaki ülkemizde sürekli yaşanmakta olan afetler nedeniyle Devletin 7269 sayılı yasa uyarınca hak sahibi niteliğini kazananlar için tazmin etmesi gereken yapı sayısı 1995 tarihinde 50.000'e ulaşmıştı. Devletin giderek artmakta olan hak sahiplerinin "yaralarını sarması" ise kaynak yetersizliği nedeniyle, giderek ödenmesi imkansız bir borca dönüşmekteydi. Hak sahipliği, önceleri, yaşanan afet sonrası yapılan tespitlerle saptanan zarar görenlerin tamamı için tanınırken, 1998'de yapılan bir yönetmelik değişikliği ile "kullanma izni almış yapılarda" Afet İşleri Genel Müdürlüğünce görevlendirilmiş elemanlarca saptanan zarar düzeylerine göre edinilebilir bir hakka dönüştürüldü. Yani bu tarihten sonra yalnızca yapının orta, hafif veya ağır hasarlı olması kriteri değil, aynı zamanda, yapının ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılıp, kullanma izni ile kullanımına başlanmış olması koşulu getirilmiş oldu.

17 Ağustos ve 12 Kasım depremi sonrası yapıları yıkılanların yalnızca % 48'inin hak sahibi niteliğini kazandığına ilişkin haberler, 1998'de yapılan hak sahibi tanımının değiştirilmesi nedeniyle, inşaat halindeki ve ruhsatsız yapıların hak sahibi olamaması sonucu ortaya çıkmıştır.

Yaşanan felaketin yalnızca kullanma izinli yapılar bakımından bile olsa tazmininin mali boyutunun son derece yüksek oluşu, Batı'da var olan bazı uygulamaların ülkemizde de kullanılması arayışlarını gündeme getirmiştir.

27.12.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Zorunlu Yapı Sigortası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, yapıya yönelik ilk önlem olarak gündeme getirilmiştir. Bu Kanuna göre, Kanunun yayınlanmasından itibaren yeni yapılacak tüm yapılara olası doğal afetlere karşı "zorunlu yapı sigortası" yaptırma zorunluluğu getirilmektedir. Zorunlu yapı sigortası yaptırılmamış yapılar için devletten herhangi bir tazminat hakkı bu kanuna göre kalmamaktadır. Yapılar için ödenecek sigorta miktarları ve yetkili sigorta şirketlerinin Hazine Müsteşarlığınca bilahare ilan edileceği belirtilen kanunda da "yapı kullanma izni" almamış yapıların sigorta kapsamına alınmayacağı açık bir biçimde hükme bağlanmaktadır.

10.4.2000 tarihinde ise 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 27 ilde pilot uygulama olarak başlatılacağı belirtilen bu düzenlemeye göre, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde inşa edilecek bodrum katları hariç tek katlı ve yapı inşaat alanı 180 m2 yi geçmeyen müstakil yapılar dışındaki tüm yapıların kararname ile belirlenen Yapı Denetim Kuruluşlarınca denetlenmesi hükme bağlanmıştır. Yapı denetim kuruluşlarının bünyesindeki uzman mühendis ve mimarların kuruluş ödenmiş sermayesinin en az % 51'ine sahip olmaları koşuluyla meslekte 12 yılını tamamlamış mimar ve mühendislerce oluşturulacağı, daha sonra "uzman" mühendislik ve mimarlık konusunun sınava tabi bir unvan halinde geliştirileceği, bu kuruluşların imar mevzuatı uyarınca ilgili idareye ve mal sahiplerine karşı teknik sorumlulukları kararname ile düzenlenmiştir.

Yapı Denetim Kuruluşlarının denetimi ve sicillerinin düzenlenmesi ile ve ilçe yapı denetim komisyonlarınca üstlenilirken, Bakanlık bünyesinde oluşturulacak bir yapı denetim üst komisyonu da yapı denetim kuruluşlarına izin belgesi düzenlemek, sicilleri tutmak, cezai hükümler uygulamak veya il ve ilçe komisyonlarına yapılan itirazları incelemekle görevlendirilmektedir.

Yapı Denetim Kuruluşlarının mali sorumluluk sigortası yaptırmalarını zorunlu kılan kararnameye göre yapı denetim kuruluşları, yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren yapının taşıyıcı sisteminde meydana gelebilecek yapı hasarından dolayı 10 yıl süreyle, taşıyacağı olmayan diğer kısımlardaki yapı hasarından ise 2 yıl süreyle ortaya çıkabilecek zararların tazmininden sorumlu tutmaktadırlar. Yapı denetim kuruluşu ayrıca yapının beklenen bir afet nedeniyle ağır hasar görmesi ve yıkılması halinde afetin meydana geldiği yıl yapı yaklaşık maliyeti üzerinden hasarın ödenmesi sorumluluğunu da üstlenmektedir.

Kararnamede ayrıca yapı denetim kuruluşlarının hissedarları, yöneticileri, uzman mühendis ve mimarları ile bu kişilerin eşleri ve birinci derecede akrabalarının mensubu olduğu kuruluşların denetim hizmeti verdiği işlerde yapı müteahhitliği, proje müellifliği ve şantiye şefliği yapamayacağı, bu kuruluşun uzman mühendis ve mimarlarının hiçbir biçimde yapı müteahhitliği ve şantiye şefliği yapamayacağı da hükme bağlanmaktadır.

Yapı denetim kuruluşlarına yapı sahiplerince ödenecek ücretlerin ilgili idarece açtırılan özel bir hesaba yatırılarak ilgili idarenin onayı ile buradan ve ilgili idarece Denetim Kuruluşuna ödenmesi de, yapı denetim kuruluşları ile yapı sahipleri arasında doğrudan bir ekonomik ilişkinin kurulmasını önlemek üzere düzenlenmiştir.

5.3. PLANLAMA ÖZELİNDE ULUSLARARASI BAKIŞTAKİ KÖKLÜ DEĞİŞİMİN IŞIĞINDA YENİ "İMAR VE ŞEHIRLEŞME KANUNU TASARI TASLAĞI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

3194 sayılı Kanunun bazı yönetmeliklerinde yapılacak kısmi düzenlemelerin sorunların çözümüne yetmeyeceği Bakanlıkça da görülerek, Kanunun tamamen değiştirilmesi yönünde çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmanın hazırlanması sırasında henüz kanunlaşmamış ve ne ölçüde kanunlaşacağı de bilinmeyen yeni Kanun Tasarısı Taslağı da ele alınarak değerlendirilecektir.

Tasarı Taslağı genel olarak incelendiğinde, 3194 sayılı Kanundan planlama yaklaşımı açısından oldukça farklı olduğu görülmektedir. Taslağın amaç maddesi planlama disiplinin gereklerine uygun bir biçimde "ülke genelindeki tüm alanlarda yerleşme ve yapılaşmanın bilim, teknik ve sağlık kuralları ile yöresel koşullara uygun, doğal, tarihi ve kültürel çevreyi korumaya duyarlı, sürdürülebilir gelişme ilkesi ile uyumlu, afetlere karşı dayanıklı ve yaşam kalitesini arttırıcı oluşumunu ve denetimini sağlamak" şeklinde düzenlenmiştir. Bu, Cumhuriyet tarihimizde ilk kez yapıların değil, doğal, kültürel ve tarihi çevresi ile bütünlük içindeki yerleşmelerin yaşam kalitesinin arttırılmasına ilişkin bir yasal düzenlemenin habercisi niteliğindeki bir amaç maddesidir.

Kanunun kapsam maddesini düzenleyen hükmünde "yapılacak her tür ve ölçekteki planlar ile inşa edilecek resmi ve özel yapıların, Kanunun amacına uygun yapılmasını sağlamaya yönelik süreç, örgütlenme ve uygulama araçlarını, katılım, kullanım ve denetim kurallarını ve esaslarının" Kanun kapsamında ele alınacağı belirtilmektedir.

Tasarının üçüncü maddesinde yer alan esaslar başlığında ise; "Bu Kanunun uygulanmasında; toplum ve kamu yararının üstünlüğü, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının gözetilmesi, afete duyarlı planlama, yerleşme ve yapılaşmanın sağlanması, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve kaynaklarla dengeli kentsel ve kırsal gelişmenin sağlanmasına yönelik plan hiyerarşisinin kurulması, sosyal ve teknik altyapının ve yaşanabilir çevrenin oluşturulması ile kurumlar arası koordinasyonu sağlanması esastır".

"Herhangi bir alan, her tür ve ölçekteki plan esaslarına, şehircilik ilkelerine bulunduğu bölgenin koşullarına ve ilgili mevzuata aykırı amaçlar için kullanılamaz" hükmü düzenlenmiştir.

Bu üç maddeyi birlikte değerlendirdiğimizde 3194 sayılı Kanun ile tamamen zıt bir felsefenin varlığı göze çarpmaktadır.

Bu noktada soru, 1980'lerdeki mevzuat değişikliklerine yol açan uluslararası konjonktürde planlamaya eski itibarını iade etmeyi gerektiren bir değişiklik olup olmadığı, yani Taslakta ortaya konan köklü rota değişikliğinin salt nostaljik takıntısı olan plancıların mı, yoksa genel konjonktürel değişimin mi bir sonucu olduğu noktasında yoğunlaşmasıdır. Bilindiği üzere, küreselleşen dünyada ulusal mevzuatlar arasında da bir uyum aranmaktadır. Taslağın uluslararası kabullere aykırı olması halinde yürürlüğe girse dahi kısa bir süre içinde siyasal ve ekonomik gereklere uygun olarak değişmesi kaçınılmaz olacaktır. O halde, uluslararası mevzuatın belirlediği ortamda koşuların anılan değişikliğe uygun olup olmadığının genel bir irdelemesi yapılmalıdır.

Planlama özelinde, uluslararası genel kabullerin tarihsel olarak gelişimi 1947 sonrası İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile ilişkilendirerek, 1970'lerde neo-liberalizmin etkisine girdiği tarihe kadar çalışmamız kapsamında değerlendirmiştir. 1970'lerden sonra yaşanan

gelişmelerin kısaca özetlenmesinde de, yeni imar mevzuatı tasarısının genel ilkeler ve kabuller çerçevesinde yerinin ve öneminin anlaşılması açısından yarar görüyoruz.

1974'te yaşanan petrol krizinin tüm dünyada tükenebilir fosil enerji kaynakları ve çevre sorunlarına dikkati çekmesi üzerine, çevre koruma, kıt kaynakların rasyonel kullanılması gibi önermeleri de içeren ortak çıkışlar ve arayışlar gündeme gelmiştir. Bu noktada, ABD patentli bir çözüm olan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uluslararası Pazar bulan yeni bir metaya dönüştü. ÇED'lerin yapılma amacı, bir yatırım için karar verilmeden önce, yatırımın yapılması halinde ortaya çıkacak çevresel etkilerin önceden belirlenerek mümkün ise ortadan kaldırılması için gerekli çözümlerin maliyetleri ile birlikte ortaya konması ve yatırımın yer seçiminin değiştirilmesi alternatifini de içeren seçenekler doğrultusunda yatırım kararının irdelenmesidir. Bu teknik ile birlikte, genel kamuoyu duyarlılığını da harekete geçirecek proje bazında katılım da önerilerek, son derece karmaşık ölçüm ve hesaplamalara dayanan tekniğe demokratik bir açılım da eklemlenmiştir. ABD patentli bu yeni önerme, yer seçim kararlarını noktasal veya lineer boyutlara indirgeyerek, olası çevresel etkileri en iyi değerlendirilecek teknik çözüm olarak ABD'nin nüfuz alanına giren her ortamda lanse edilmiştir. Bu yeni yaklaşımla birlikte empoze edilen yaklaşım ise, planlamanın merkezi anlamda piyasaya müdahale niteliği taşıması gözetilerek çevrenin korunması ve geliştirilmesi çerçevesinde yapılacak en doğru yaklaşımın genel planlar yoluyla mekanın önceden belirlenmesinin değil, kirletici yatırım karalarının çevresel etkilerinin önceden bilinerek bertaraf edilmesi olmuştur. Fiziki planlama geleneğinin kaynağını oluşturan Kıt'a Avrupası, kısa bir süre bu yeni yöntemi benimser gibi olduysa da, 1982'lere gelindiğinde ÇED'lerin bilimsel geçerliliği ve "demokratik" niteliği ciddi tartışmalara yol açtı. 1985'te ise Kıt'a Avrupası, ÇED tekniklerinin ancak genel planlama anlayışının belirleyiciliği altında, gerek duyulan yatırım karalarının özel etkilerinin araştırılması için kullanılabilir bir teknik olduğu kararına varmıştı.

Kıt'a Avrupasında olduğu gibi gelenekleşmiş planlama ve bütünsel yaklaşım alışkanlıkları olmayan Üçüncü Dünya Ülkelerine uluslararası kredilerle birlikte önerilen ve son derece pahalı ön proje maliyetleri içeren ÇED'ler, bu ülkelerin gelişme ve kalkınmalarının önünde önemli bir engel teşkil etmeye başlamıştı. İşsizlik ve yoksulluk çemberi içinde olan Üçüncü Dünya Ülkelerinin yükselen muhalefeti üzerine, 1986'da GSMH hesaplarının yeni bir yöntemle oluşturularak, ülke doğal kaynaklarını katma değer yaratan bir unsur gibi GSMH'ya katılması yoluyla, kalkınma ihtiyacındaki ülkelerin GSMH artışı amacıyla sanayileşmeye yönelme eğilimlerinin ortadan kaldırılması yöntemi, uluslararası kuruluşlarca ortaya konuldu. Bu öneri, fiktif mali oyunlarla GSMH'de görülecek artışın, yoksulluk düzeylerinin giderilmesinde bir çözüm olamayacağı direnci ile karşılaştı. ÇED'ler aracılığıyla yükseltilen ön yatırım ve işletme maliyetleri nedeniyle sanayileşmesi engellenen ve kirletilmemiş doğal kaynaklarını olduğu gibi koruma görevi biçilen ülkelerde yükselen yoksulluk göstergeleri, 1990 yılında Dünya Bankası raporu ile tescillenmiş oldu. Bu rapora göre, 6,7 milyar nüfuslu dünyamızda 1.3 milyar "resmi" yoksul yaşamaktaydı.

1992 yılında Üçüncü Dünya Ülkelerinin kendilerine biçilen "çevreyi ne pahasına olursa olsun koruma" misyonlarına isyanı, Brutland Raporu ile "sürdürülebilir kalkınma" kriterlerine yerini bıraktı. 1940'larda Kalkınma İktisadi Doktrini çerçevesinde ilk kez literatüre katılan, ancak kullanım alanı bulmayan "sürdürülebilir kalkınma" kavramı, raporun onaylanması ile birlikte yeniden hayat bulmuş oldu. Bu kavrama yüklenen anlam kabaca özetlenecek olursa; "doğal kaynakların gelecek nesillerin bu kaynaklara olacak talebi de gözetilerek, yaşayan nesillerin refah düzeyini yükseltecek ölçüde kullanılmasının yanı sıra, korunması ve geliştirilmesi", "sürdürülebilir kalkınma" olarak tanımlanmaktadır.

1992 yılında kabul edilen bu kavram, 1990'da Dünya Bankasınca hazırlanan yoksulluk raporu ile birlikte değerlendirilerek, ülke kalkınmışlık düzeyini doğrudan yaratılan katma

değerin ölçüsüne bağlayan, bu nedenle de en fazla katma değer yaratan sanayileşmeyi her ülke için dayatmakta olan GSMH hesaplarının "İnsani Kalkınma" kavramı ile yer değiştirmesini hedefleyen yeni bir hesaplama yöntemini gündeme getirdi. UNDP tarafından insani kalkınma kriterlerinin geliştirilip ülkelerin kalkınma düzeylerinin izlenmesin de BM tarafından kabul edildi. UNDP tarafından yıllık olarak hazırlanan İnsani Kalkınma Raporları'nda temel amaç, yoksullukla mücadele olarak tanımlanıp, yoksulluğun salt "gelir" düzeyi olarak algılanmaması gerektiği vurgulanmaktadır. UNDP kabullerinde Adam Smith'e gönderme yapılarak; insanların eşit fırsat ve seçeneklere sahip olduğu ve onların var olan fırsat ve seçenekleri çeşitlendirme haklarını kullanmaları gerektiği temel felsefesinden hareketle, ulusların insanlara sunmakta olduğu fırsat ve seçenekleri sorgulayan UNDP tarafından, insani gelişmişlik endeksi kriterleri oluşturulmuştur. Bu kriterler ise; doğrudan ulusların kentsel ve kırsal hizmetlerden yaralanma düzeyi (eğitim, sağlık, ulaşım vb. hizmetlere erişebilirlik vb.) insanların yaşam kalitesi göstergeleri (doğumda yaşam beklentisi, bebek ölümleri, eğitim düzeyi, kadın nüfusunun toplumsal yaşama katılma düzeyi, gelir dağılımında adalet, demokratik örgütlere katılma düzeyi, kullanılan telefon, fax oranları vb.) çevre korumaya ilişkin göstergeler (orman tahribi, CO2 oranları, enerji tüketim miktarı vb). gibi genel kriterlerin yanı sıra, ulusların uluslararası kabul görmüş temel uluslararası anlaşmaları imzalayıp imzalamadıkları gibi çok geniş bir çerçevede oluşturulmuştur.

Böylesi bir kriterler manzumesi içinde yapılan ülke sıralamasında Türkiye 1996'daki 67'nci sırada iken, 1997'de 76'ncı sıraya, 1998'de ise 87'nci sıraya düşmüş durumdadır.

UNDP tarafından hazırlanan 1998 raporunda ilk kez yoksullaşmanın temel gerekçelerinin arasında "küreselleşen ekonomik ilişkiler" alınmış olup, ilk rapordan itibaren ülkelerin belirlenmiş temel kriterlerdeki durumlarını gözeterek gerekli önlemleri geliştirmesi önerilmiştir. Bu ise, uluslararası bağlamda planlamaya eski itibarının geri verilmesi anlamındadır.

Nitekim planlama 1980 sonlarından itibaren Kıt'a Avrupasında eski işlevlerine kavuşturulmuş, 1990'ların ikinci yarısından itibaren ise çevre konusunda daha duyarlı planlama arayışlarına girişilmiştir. Bu çabalar, planlama ilke ve kriterlerinin belirlendiği Atina Anlaşmasının yeniden gündeme getirilerek revizyonu çalışmalarına da hız katmış ve 1996 yılından itibaren Atina Anlaşmasının revizyonu çalışmaları uluslararası düzeyde başlatılmıştır.

Özetlenecek olursa, ülkemizde 1985 yılında imar mevzuatında köklü bir değişiklikle yapı bazını temel alan aşırı neo-liberal düzenlemenin kabul edildiği tarihte, uluslararası arenada benzer anlamda 1975'lerde oluşan felsefeyle girilmiş olan eğilimlerden, radikal bir dönüş başlamıştı. 1985'te ÇED'ler bilimsel anlamda mahkum edilmişken, ülkemizde 1991'de yasallaştırıldı.

Geri kalmışlığın kanımızca en önemli göstergesi, bilim ve teknolojide varılan dönüm noktalarını iyi izleme becerisinden yoksunluk nedeniyle, gelişmelere hızlı uyum gösterme ve gerektiğinde tepki koyma yeteneğinden yoksunluktur. Nitekim ülkemiz imar mevzuatının yenilenmesi çabası da uluslararası gelişmelerle gelinen noktaya uyum anlamında değil, depremler dolayısıyla yaşanan felaketler karşısında gösterilen bir refleks anlamındadır. Bu felaketler sonrası gözlerimizi dünyaya açarak başkalarının böylesi durumlarla karşılaşmamak için ne gibi önlemler aldığını araştırma zorunluluğundan ortaya çıkan yeni yasa taslağını kanımızca bu açıdan bakarak değerlendirirken, akademik çevrelerce bu depremden çok kısa bir sure önce hazırlanmış olan imar mevzuatının afetlere karşı duyarlılığını arttırma iddiasını taşıyan yasa ve yönetmelik değişikliklerine de dikkat çekmekte yarar görüyoruz. Tüm bilimsel gereklere aykırı bir biçimde, doğal afetleri noktasal risk kaynağı olarak tanımlayıp, planlamanın temel ilkelerine aykırı bir biçimde planlama kararlarının temel belirleyicisi olan;

orman, doğal ve kültürel sit alanları, toprak kalitesi vb. kamu kurum ve kuruluşlarından kamu yararının korunması amacıyla toplanması gereken bilgi ve belgelerin süresi içinde sağlanmaması halinde bunları yok sayarak planlama işinin yapılmasını yangından mal kaçırırcasına öneren mevzuat değişikliği taslağı, planlama disiplinine yön veren akademik çevrelerimizin niteliğini de maalesef belgelemektedir. Hatta o kadar ki, bu çevreler beğenmeyip eleştirmekte olduğumuz 3194 ile belediye ve valiliklere yapılan yetki devreni dahi çok görerek, kendileri için yeni iş olanakları yaratacak kurullar aracılığıyla, katı bir merkezi örgütlenmeyi oluşturdukları taslakla savunurlarken, yalnızca bilimsel gelişmeleri değil, dünya ölçeğinde gelişen genel eğilimleri dahi yeterince izleyemediklerini ortaya koymaktadırlar. Akademik çevrelerimizce hazırlanan bu taslakla Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanan taslağı karşılaştırdığımızda, kamu kesiminin akademik çevrelerimizin çok daha ilerisinde olduğunu üzülerek teşhis etmekteyiz. Bu üzüntünün nedeni, planlama disiplinimize yön veren akademik çevrelerin bilimsel gelişmelere uzaklığından da öte, bu çevrelerce eğitilerek bilimsel kalitesi belirlenen meslek camiasının, gerçekten bilimsel kriterlere uygun değişiklikler olduğu taktirde, mevzuat değişikliklerine şiddetli tepki vermesinin beklenmesinden de kaynaklanmaktadır.

Nitekim 2 Eylül 1999 tarihli yönetmelik değişikliklerinin kamu yararını gözeten olumlu yöndeki getirileri, doğrudan etkilenen meslek gruplarının yoğun tepkisi ile karşılaşarak, Bakanlığın olumlu adımlarından geri çekilmesi ile sonuçlanmıştır. Çok muhtemeldir ki, bu Taslak da, yıllardır aynı yöntemler sayesinde varlıklarını sürdürebilen çevrelerin yoğun baskısı ile karşılaşacaktır. Bu baskılar nedeniyle hükümetin geri adım atması da, geçmiş örneklere bakılarak, kaçınılmaz bir sonuç olarak değerlendirilmelidir.

5.4. İMAR VE ŞEHİRLEŞME KANUNU TASARI TASLAĞI KAPSAMINDA ÖNERİ VE ELEŞTİRİLER

Tasarı taslağının ilk üç maddesinden hareketle taslağın uluslararası konjonktürün gereklerine uygun bir girişimin habercisi olduğu değerlendirmesine bir önceki bölümde ulaşılmıştı. Taslağın tanımlar bölümünde ise, ilk üç maddede temel ilke ve hedefleri belirlenmiş planlama ve yerleşme kararlarının hangi çerçevede ele alınacağının ip uçları ile karşılaşmaktayız.

Mekansal Strateji Planı başlığı altında, bu planın tek bir plan olmayıp, "Genel ve uzun vadeli ilke ve hedefler ile mekansal ana yönlendirme kararlarını belirleyen ve sınırları ve niteliği Bakanlar Kurulu Kararı ile kesinleşen ülke Fiziki Planı, Bölge Planı ve ülke ve bölge planlarına uygun olarak Bakanlık tarafından hazırlanan alt bölge (çevre düzeni) planlarının tümünün Mekansal Strateji Planı olarak tanımlandığını görmekteyiz. Mekansal stratejilerin temel belirleyicisi olan ülke fiziki planının, ülke bütününde bölgelerarası gelişme düzeni ile koruma ve kullanma dengesini sağlamaya ilişkin politika ve stratejileri, kalkınma planları ile uyumlu ve karşılıklı veri oluşturarak mekana yönelik olarak belirleyen politika planları ile kapsamlı rapor ve eklerinden oluşan belgeler olarak tanımlandığını görmekteyiz. Bu tanım beraberinde, Beş Yıllık kalkınma Planları ile birlikte ülke fiziki planının da karşılıklı etkileşimle revizyona tabi tutulacağı sonucunu getirmektedir.

Bölge Planlarının ise; Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla biçimlenerek planlama amaç ve ihtiyaçlarına göre bölgenin doğal, beşeri, sosyal, kültürel ve ekonomik kaynak, imkan ve potansiyelini değerlendirme, koruma, kullanma, sınırlandırma ve geliştirilmesine yönelik temel hedef ilke ve politikalarla oluşacak, açıklama raporu ile bir bütün olan fiziki belge biçiminde tanımlanmaktadır.

Alt Bölge Planları (Çevre Düzeni Planı) ise; doğal ve kültürel kaynaklar ile afet riskini gözeten bir anlayışla temel sektörel gelişme eksenine uygun, ana ulaşım ve altyapı kararlarını içeren, makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluğunu veren, yerleşme gelişme yönünü göstererek, temel sektörlerin ana kullanım ve yerleşme kararlarını oluşturan, sektörler arasında koruma, kullanma dengesini sağlamanın yanı sıra, idareler arasındaki koordinasyon esaslarını belirleyen, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan fiziki plan olarak belirlenmiştir.

Mekansal strateji planlarına yüklenen temel işlev; doğal, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam verilerinden hareketle, mevcut potansiyeli koruma-kullanma dengesi içinde harekete geçirecek mekansal enstrümanlar kullanılarak ve bu enstrümanlardan sorumlu idarelerle eşgüdüm içinde, ortak hareket edilmesi gereken temel hedeflere ulaşacak politika ve ilkeleri belirleyen mekansal kararların oluşturulmasıdır. Tümüyle katıldığımız bu genel tanımlama yoluyla belirlenen ülke, bölge ve alt bölge planlarının yapılabilmesi kanımızca yeni bir örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır.

Bilindiği üzere ülkemizde sosyal planlama ile fiziki planlama birbirlerinden tamamen bağımsız kuruluşların pratik alanı olagelmiştir. Her iki planlama türünün de ne denli gereklerine uygun yapıldığı ise ayrı bir tartışma konusudur. DPT ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı özelinde, planlamadan sorumlu idarelere baktığımızda, her iki kuruluşunda taslakta tanımlanan türde bir planlama pratiğinin olmadığını görmekteyiz. Mevcut örgütlenme biçimleri ile oluşmuş yapılageliş kuralları bilinen bu iki merkezi idare biriminin birinden birinin anılan mekansal strateji planlarını üstlendiğini varsayacak olursak, her ikisinin de taslakta sözü edilen kapsamdaki bir görevi üstlenebilecek deneyim ve beceriye sahip olmadığını görmekteyiz. O halde, Tasarının yasallaşması halinde, zaten çoktan gecikilmiş

olunan merkezi idarenin de reorganizasyonu kaçınılmaz olarak gündeme gelmek zorundadır. Aksi takdirde mevcut örgütlenme biçimi ile tasarı ile amaçlanan değişimin yakalanması mümkün olmayacak, pek çok benzeri görüldüğü gibi, iyi niyetle kanunlaşan, ancak kadük kalan kanunlar dizgesine bir yeni halka eklenmiş olacaktır.

Taslak incelendiğinde, sözü edilen mekansal strateji planlarının hazırlanması ve yürürlük kazanması sürecinin mevcut merkezi idare yapısı içinde düşünüldüğü görülmektedir. Ülke fiziki planın Devlet Planlama Teşkilatının koordinasyonunda, ilgili tüm Bakanlıkların katılımı ile hazırlanarak, Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmesi ilkesi benimsenmiştir. Diğer görevlerinin yanı sıra rasgele bir araya getirilmiş, hangi meslek grubuna mensup olduğu, dolayısıyla da böylesi bir planlama çalışması içindeki yeri ve işlevi tartışılabilir kişiler eliyle üretilmesi düşünülen "ülke fiziki planı" gerçekten hazırlanabilse dahi, niteliği son derece tartışmalı olacaktır. Bölge planlarının ise DPT ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının ortak ürünü olarak yapılan veya yaptırılan bir çalışma olması beklenmektedir. Geçmiş planlama pratiğimize baktığımızda bölge planlarının yabancı firmalarla konsorsiyum içinde yaptırılacağı sonucuna şimdiden varmak yanlış olmayacaktır. Çukurova, ve GAP için bu anlamda yaptırılmış çalışmaların sonuçları ortadadır.

Her iki çalışma da yüklenici firmalar aradan çekildikten sonra yeniden ele alınarak, Çukurova DPT tarafından, GAP Projesi ise GAP idaresince düzeltilerek yeniden gerçek amacına yöneltilmesi için büyük efor sarf edilmiştir. Bu bağlamdaki son örnek ise Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesidir. Bu proje ise tamamlandıktan sonra büyük ölçüde hasıraltı edilerek üstü örtülmeye çalışılan, büyük bir talih sonucu proje aşamasında kalmış, Çukurova'da olduğu gibi projenin yanı sıra uygulamanın masraflarının da yüklenilmesi gerekmeyen bir aşamada dondurulan bir çalışmadır.

Alt bölge alanları, yani çevre düzeni planlarının ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yapılması, yaptırılması ve onaylanması öngörülmektedir. Bakanlığın Çevre Düzeni Plan pratiği tanımlarda tarif edilen çok sektörlü, sektörler arası koordinasyonu sağlayabilecek, makro ölçekte nüfus ve nüfus yoğunluğunu belirleyebilecek bir yapıdan hayli uzaktır. Genelde planlama alanındaki etkilenecek nüfus konusunda dahi bilgi sahibi olmaya gerek duyulmayan bu çalışmaları, tanımlanan yeni duruma uyarlamak neredeyse mümkün değildir.

Amaç, kapsam, genel esaslar ve tanımlarıyla bizleri heyecanlandıran Taslaktan, mevcut idari organizasyon şeması içinde kalınması halinde beklentilerin karşılanmayacağını söylemek kanımızca yanlış olmayacaktır. Kanun Taslağının işlerlik kazanabilmesi için DPT ve Bakanlıktaki bu anlamda deneyimli personeli, dışardan da takviye ederek en azından "Planlama Müsteşarlığı" düzeyinde yeni bir örgüt şemsiyesinde toplanmasını sağlayarak, tüm mekansal strateji planlarının bu örgüt eliyle yapılması ve yaptırılmasının denetimini üstlenmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Yaptırılacak her düzeydeki planlar için ise, iş tariflerinin ayrıntılandırılarak, en azından yaşadıkları bölge konusunda çok daha derin bilgiye sahip olan ülkemiz teknik eleman kadrosuna güvenilmesi gerektiği de geçmiş deneyimlerden açıkça görülmektedir.

Tasarı, imar planlarını "varsa" bölge ve çevre düzenine uygun biçimde hazırlanan günümüzdeki planlama anlayışına oldukça paralel bir biçimde yeniden tanımlamaktadır. Kanımızca nazım planlar yalnızca temel arazi kullanım kararlarının belgelenmesi amacıyla değil, "varsa" beklenmeden, nazım planların kendi yakın çevresi ve en azından mensubu olduğu il düzeyindeki doğal, kültürel, tarihi, beşeri, sosyal ve ekonomik potansiyelinin ve gelişime eğilimlerinin tespiti ile, sektörler arası koruma-kullanma dengesi gözetilerek sosyo-ekonomik kalkınmayı hedeflemesi gerekmektedir.

Bu tür bir planlamanın yapılabilmesi ise mevcut "plan müellifi" mantığının tamamen değiştirilmesini gerek şart olarak dayatmaktadır. Planlamanın disiplinler arası niteliği gözetilerek, planlanacak alanın özelliğine göre ihtiyaç duyduğu meslekler harmonisine dayanan ve mutlaka bir şehir plancısının gözetimindeki çalışma gruplarının planlama çalışmalarını üstleneceği yeni bir anlayışın gündeme getirilmesi gerekmektedir.

Uygulama imar planları sürecinin daha dar meslek gruplarınca yapılabilirliği ortadadır. Özellikle kentsel tasarım planlarının hazırlanması aşaması, bu anlamda özel eğitim görmüş meslek gruplarına açılmalıdır. Planlamanın günümüzde sıkıştırılmış olduğu içerikle, tek kişilik bir efora dayalı, boyutsuz ve bilimsellikten uzak yapısının değiştirilebilmesinin ön koşulu, plancıları müteahhit görerek "yeterlilik belgesi" düzenleme yoluyla ulufe dağıtmaya yönelik zihniyetin terk edilmesinde yatmaktadır. Nazım planların yüklenici grubunun plan kapsamına uygun bir biçimde şehir plancısı, ekonomist ve sosyologlardan oluşan bir grup tarafından, uygulama imar planlarının şehir plancıları, mimar ve sosyologlarca, kentsel tasarım planlarının ise; şehir plancıları, kent tasarımcıları, mimar ve peyzaj mimarlarınca üstlenilmesi ilk anda akla gelen, olmazsa olmaz meslek kombinasyonlarıdır.

Taslakta 2. madde'de belirtilen "katılım", plan denetim komisyonları aracılığıyla sınırlı meslek gruplan için önerilmektedir.

İlgili idarelerce yapılan veya yaptırılan her ölçekteki imar planının belediye meclisi veya il idare kurullarının onayına sunulmadan önce; mevzuat, teknik yeterlilik, planların kademeli birlikteliği ilkesi, şehircilik ilke ve planlama esasları ile toplum ve kamu yararına uygunluk açısından denetlenmesi görevi "plan denetim komisyonlarına" verilmektedir. Plan Denetim Komisyonları yarı resmi bir nitelikle oluşturulmuştur. Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün koordinatörlüğünde, valilikçe konusuna göre belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının, merkez belediyesinin ve nüfusu 30.000'den fazla olan belediyelerin şehir plancısı, mimar ve harita mühendisi unvanlı temsilcileri ile ilgili meslek odalarının katılımıyla plan denetim komisyonları oluşturulmaktadır. Plan Denetim Komisyonlarının imar planları dışında parselasyon planlarını da denetlemesi ve il sınırları içinde planlama ile ilgili tüm sorunları mevzuat kapsamında çözme yetkisi de Tasarının önermeleri arasındadır.

Plan Denetim Komisyonlarını oluşturan unsurlara bakıldığında, komisyonların yarı resmi, hatta, oldukça resmi niteliğinin yanı sıra, belediye meclisleri ve il idare kurulları üzerinde vesayet yetkisinin de olduğu görülmektedir. Bu niteliği ile Plan Denetim Komisyonları yolu ile planlama sürecine katılım öğesinin eklemlenmiş olduğunu söylemek ise pek mümkün değildir.

İmar planlarında Bakanlığın re'sen onama yetkisi Tasarının 9. maddesinde düzenlenmektedir. Daha güzel bir üslupla ifade edilmiş olsa da bu yetki, 3194 sayılı Kanunun 9. maddesi ile aynı içerikte yani, Bakanlığın gerekli gördüğü her yerde re'sen plan yapabilmesini formüle edebilecek esneklikle düzenlenmiştir.

Tasarının planlama sürecini belirlediği 6. maddesi, halihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin haritalandırılması hükmü ile başlamaktadır. Ülke yerleşim alanlarının neredeyse yarısının kadastrosuz olduğu bilinirken, anılan halihazır haritaların bilgi işlem ortamına aktarılması görevinin de ilgili idarelere verilmesi, anılan idarelerdeki teknik eleman sayısı ve düzeyi gözetildiğinde, bu haritalar sayısallaştırıldıkları takdirde bir daha kolay kolay ilgililerince kullanılamayacağı kuşkusunu da beraberinde getirmektedir. Tasarı, belediye teşkilatı olan her yerde bir yıl içinde plan yapılması veya yaptırılması zorunluluğunu da getirmektedir. Bir üst paragrafta halihazır harita eksikliğinden söz edilirken, tüm haritaların alınıp, planların yapılmasının özellikle küçük belediyelerin mali durumları ve İller Bankasının bu anlamdaki yaklaşımı bilinirken nasıl gerçekleştirilebileceği sorusunu akla getirmektedir.

İmar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler ile ilgili düzenleme kamu yararının sağlanması açısından 3194'ün de gerisinde kalmaktadır. Hatırlanacağı üzere, 3194 sayılı Kanun imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan özel mülkiyete konu alanlar için imar programı içinde olanlar ve imar programına alınmamış yerler ayırımında yaklaşmaktadır. İmar programına alınmış, umumi hizmetlere ayrılan alanlarda mal sahibinin yeni yapı talebi olamazken, imar programı dışındaki bu tür alanlarda mal sahibinin talebi, 10 yıllık üzerine geçici inşaat ruhsatı düzenlenmesi ve ihtiyaç duyduğunda hem arsanın hem de "geçici" inşaatın kamulaştırılması söz konusu olmaktaydı. Tasarının 12. maddesinde getirilen düzenlemeye göre ise, imar programına dahil olmak olmamak gibi bir ikilem olmaksızın, imar planlarının onaylanmasını izleyen beş yıl sonunda parsel sahibinin müracaatı halinde ilgili idare, ya revizyon planı yaparak bu arsaya kullanım haklarını tanımak, ya da iki yıl içinde kamulaştırma yapmak kıskacına sokulmaktadır. Bu düzenlemenin pratikteki sonucu, yirmi yıllık bir zaman süresi için tasarlanan imar planlarının ilk beş yılı tamamlandıktan sonra, Eğer tüm parselasyon planlarını tamamlayıp, gereken DOP miktarları ile umumi hizmetler için gerekli alanı sağlayamamışsa, kamulaştırması gereken hemen hiçbir yeri umumi hizmetler amacına tahsis edilemeyeceği olmaktadır.

3194 sayılı Kanunun 18. Maddesine paralel bir düzenleme, Tasarının 13. maddesinde yer almaktadır. Tasarıda parselasyon planları yapılacak alanların kapsamı genişletilerek "müstakil, hisseli veya 9.11.1985 tarihinden önce hisse karşılığı satın alınan veya özel parselasyona dayalı yerler dahil, binalı veya binasız arsa ve araziler" kapsanmakta ancak, uygulama imar plan sınırları ile parselasyon planları gene de çakıştırılmamaktadır. Arsa ve arazi işlemlerinin imar planının onaylanmasından sonra en geç üç ay içinde hazırlanacak 5 yıllık imar programına alınması ve program dönemi içinde imar parsellerinin oluşturulup, tapu tescillerinin tamamlanması zorunluluğu düzenlenirken, DOP %40'a çıkarılmaktadır. Parselasyon planlarının yapılmasını zorlayıcı bir başka hüküm ise, "parselasyon planları onaylanmadan ve imar parselleri oluşmadan yapı ruhsatı düzenlenemeyeceğine" ilişkin 16. madde ile getirilmektedir. Ayrıca Taslak imar durum belgesinin düzenlenebilmesini de imar planına ve onaylı parselasyon planına 17. madde ile bağlanmaktadır.

Parselasyon planlarının yapılmasını zorlayıcı bu düzenleme kanımızca, Tasarının plan sürecindeki çok önemli bir eksikliği giderici katkısı olarak yorumlanmalıdır.

Gelişme alanlarında yapı ruhsatı alınabilmesi için 3194 sayılı Kanuna paralel bir biçimde yol, pis ve içme suyu gibi şebekelerin tesis edilmediği yerlerde teknik altyapı bedelinin %25'inin peşin, kalan kesimin ise altyapı tamamlandıktan sonra ödenmesi hükme bağlanmaktadır. Mevcut kentsel altyapının tevsii ya da yenilenmesi gereken hallerde de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca parsel sahiplerinden harcamalara katılma payı alınması Tasarı ile yeniden hatırlatılmaktadır.

Tasarının kanımızca en önemli katkısı, belediyelerin yetersiz teknik eleman gücünü saptayarak, öngördüğü plan uygulama süreci için gerekli minimum teknik elemanları beş grup açısından belirlemesidir. Belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme düzeylerine göre Maliye Bakanlığı ve DPT'nin görüşleri alınarak, İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığıyla birlikte belirlenecek olan bu beş grubun her üç yılda bir gözden geçirilmesi de karara bağlanmaktadır.

Belediyelerin grupları itibariyle kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren istihdam etmekle yükümlü oldukları elemanlar ise şöyle belirlenmektedir:

5. GRUP:
- En az 1 inşaat mühendisi, 1 mimar, 1 harita mühendisi.

4. GRUP:
- En az 2 inşaat mühendisi, 2 mimar, 1 şehir plancısı, 1 harita mühendisi.

3. GRUP:
- En az 3 inşaat mühendisi, 3 mimar, 2 şehir plancısı, 2 harita mühendisi, 1 elektrik mühendisi, 1 makine mühendisi, 1 jeoloji veya jeofizik mühendisi.

2. GRUP:
- En az 4 inşaat mühendisi, 4 mimar, 4 şehir plancısı, 4 harita mühendisi, 3 elektrik mühendisi, 3 makine mühendisi, 3 jeoloji veya jeofizik mühendisi, 2 peyzaj mimarı, 2 çevre mühendisi, 2 kentsel tasarımcı, 1 bölge plancısı, 1 sosyolog, 1 ekonomist, 1 endüstri ürünleri tasarımcısı.

Tasarı ayrıca, yukarıda sayılan teknik elemanlar istihdam edilinceye kadar belediyeleri, en az 1 inşaat mühendisi, 1 mimar, 1 şehir plancısı ve 1 harita mühendisinden oluşan "Teknik Özel Müşavirlik Firmasını" danışman olarak kullanmakla veya işin niteliğine göre Bakanlık taşra teşkilatından veya Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'nden teknik yardım almakla yükümlü tutmaktadır.

Tasarı, 3194 sayılı Kanunla imar faaliyetleri konusunda tümüyle denetimsiz bırakılmış olan Belediyelerin fen ve imar konusuna giren her türlü iş ve işlemlerini tahkik, teftiş; tetkik ve denetlemeye yetkili Bakanlık bünyesinde Plan ve Denetim Kurullarının oluşturulmasını, bu kurullarca gerek plan, gerekse uygulamaların denetiminin yapılacağını da hükme bağlamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde tasarı, planlamanın tanımını bilimsel kriterlere uygun bir biçimde formüle edişi yönüyle son derece olumlu bir izlenim bırakmakla birlikte, özellikle "mekansal strateji planları" diye tanımlanmış olan plan kademesinin uygulanabilirliği, ya da uygulanmamasının bu haliyle uygulanmasındansa daha mı iyi olacağı konusunda ciddi kuşkular yaratmaktadır. Bu noktada, merkezi idarenin reorganizasyon sorununun öncelik kazanarak planlama ihtiyacını gözeten bir biçimde yeniden ele alınmasına gerek olduğu kanısındayız.

İmar planlama sürecinde nazım planların salt fiziki belgeler olma halinin aşılarak, yöre potansiyelinin doğru teşhis edilerek, aktive edici, sosyal ve ekonomik alanda yol gösterici ve koruma kullanma dengesini yerel bazda yönlendirici unsur olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Uygulama imar planlarını uygulanabilir kılan parselasyon planlarının yapım zorunluluğunun getirilmesi ise planlama açısından gerçekten önemli bir aşamadır. DOP miktarının % 40'a çıkarılması da bu genel çerçevede kamu yararının sağlanmasında uygun bir araç olarak değerlendirilmelidir.

Belediyelerin yüklendikleri görevleri yerine getirecek teknik eleman ve donanım eksiklikleri de Tasarıda doğru teşhis edilmiştir.

Tasarının en fazla eleştirilmesi gereken yanı ise, oldukça anti demokratik bir biçimde belediyelerin üzerlerindeki vesayetin arttırılması olmaktadır. Bakanlık zaten oldukça geniş olan re'sen onama yetkisini, adeta taşra teşkilatı aracılığı ile belediyeler üzerinde ön denetim yetkisini de kullanarak daha da genişletmektedir. Anılan "Plan Denetim Komisyonuna" ilgili meslek odalarının birkaç temsilcisinin alınmış olması bu komisyonların demokratik kuruluşlar olmasını getirmemektedir. Planlama sürecini katılımcı ve kararları belirleyici bir biçimde formüle etmedikçe, bu noktada demokratikmiş gibi görünmek üzere, gerçekte seçilmişlerin neye karar vereceğine önceden belirlemeye yönelik müdahale niteliğindeki bu

komisyonlar kaldırılmalıdır. Bu komisyonlar yerine, katilim mekanizmaları oluşturularak, planların belli aşamalarında halka açık bilgilendirme toplantıları yapılarak, buralarda oluşan tartışmaları planlama disiplinin gereklerine uygun bir biçimde ve ilgili mevzuat çerçevesinde süzgeçten geçirerek, plana aktarma görevi ve zorunluluğu hem plancılara hem de ilgili idarelere getirilmelidir.

Belediyeler İçişleri Bakanlığı'nın idari denetimi altında olmakla birlikte imar konularında 1985 yılından bu yana adeta bilinçli olarak denetimsiz bırakılmışlardır. Bu noktada kuşkusuz bir denetim eksikliği söz konusudur ve imar planındaki uygulamaların periyodik olarak tetkik, teftiş ve denetimi yapılmalıdır. Ancak, merkezi idarenin denetimden anladığı, genelde hataları saptayıp cezalandırmaktan ibarettir. Oysa anılan denetimler; sorunları yerinde saptayıp, çözüm arayışlarını birlikte oluşturmak ve yol göstermek, bu arada yapılan hatalı iş ve işlemleri de açığa çıkararak, bir daha tekrarlanmaması için gereken önlemleri almaya yönelik olmak zorundadır. Ülkemizde oluşturulmuş olan müfettişlik müessesesi, teftişe konu idareye hiçbir bilgi vermeksizin toplanan bilgilerde yanlış aramak olarak algılanmakta, hatta teftiş raporları ilgili idareye bile bilgi verilmeksizin İçişleri Bakanlığınca işleme sokulmaktadır. Bu çağımız kamu yönetim anlayışıyla bağdaşmayan yapının değiştirilmesi gereği kanımızca oldukça açıktır.

Belediyelerin imar ve planlama faaliyetleri çerçevesinde çağdaş gereklere uygun bir biçimde denetlenmesine itiraz etmek mümkün değildir. Ancak Taslakta sözü edilen kesinleşmiş imar planlarını anılan "Plan ve Denetim Kurullarının" hangi hak ve yetkiye dayanarak inceleyeceği, eğer uygun bulmazlarsa hangi yaptırımı uygulamaya, nereye kadar ve ne şekilde hakları ve yetkileri olduğu belirtilmemektedir. Bir başka deyişle, Plan Denetim Kurulları belediye meclislerinin kararlarını ancak imar mevzuatına uygunluk yönünden denetleyebilir. İmar Planları, kesinleştikleri anda yöre imar mevzuatının bütünleri haline gelmektedir. Eğer planların yürürlükteki mevzuata uygunluğunun denetlenmesi hedefleniyorsa, bu ancak plan kesinleşmeden önce yapılırsa anlamlıdır. Kaldı ki, Taslakta, "Bu kanun hükümlerine aykırı hareket eden ve yanlış tatbikine sebebiyet verecek şekilde plan veya plan değişikliklerini hazırlayan plan müelliflerinin fiilleri bir başka suçu oluştursa dahi, ayrıca Yeterlilik belgeleri Bakanlık tarafından bir ila üç yıl arasında iptal edilir" hükmü yer almaktadır.

Kanun hükümlerine aykırı hareketleri ve kanunların yanlış uygulanmasına neden olma fiili yargı kararları ile kesinleşmedikçe plan müelliflerinin meslekten men cezası anlamındaki yetki belgesinin bir ila üç yıl arasında iptaline ilişkin hükmün düzenlenebilmesini genel hukuk kuralları çerçevesinde anlayabilmek ve kabul etmek mümkün değildir. Kaldı ki, meslekten men cezası, yalnızca Meslek Odalarınca kullanılan evrensel nitelikli bir yetki ve sorumluluktur.

Taslak, yaşanan imar felaketinin sorumluluğunu belediyeler ile teknik elemanlara yüklemiş görünmektedir. Bu haliyle olumlu yanlarını olumsuzlaştıran taslağın yeniden ve felaketin temel sorumlusunun; tüm ülkede kentsel rantları peşkeş çekerek köşe dönücü- iş bitirici yeni bir insan tipini yeşertmek üzere hazırlanmış yasal çerçeve olduğu bilinciyle gözden geçirilmesi gerektiği kanısındayız. Bu yeni insan tipinin yalnızca belediyeler ve müteahhitlerle sınırlı kalmadığını, bunca yetkiyle donatılarak imar tiranı haline getirilmeye çalışılan Bakanlığın da aynı hamurla yoğrulmuş insanlardan oluştuğu ise asla unutulmamalıdır.

Altıcı Bölüm
GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışma kapsamında, Cumhuriyetimizin Osmanlı döneminden miras olarak devraldığı imara ilişkin mevzuatımızdan başlayarak, yaşanan doğal afetler sonrası hazırlanan yeni "İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarı Taslağı'na kadar geçen süre içinde mevzuatımızın mülkiyet ilişkileri ve planlamaya bakış açısını siyasal ve toplumsal konjonktürün karşılıklı etkileşimi bağlamında, yer yer uluslararası konjonktürle birlikte değerlendirerek, irdelemeye çalıştık. İmar mevzuatımızın bütünleri olan ilgili mevzuatı ise bu çalışma kapsamında, çok doğrudan ilişki oluşmadıkça özel başlık altında değerlendirmek yerine, atıfta bulunulmakla yetinilmiş, yönetmelikler ayrıntısına da çok gerekmedikçe girilmemiştir.

1605 sayılı Kanuna gelinceye kadar özel olarak kentsel topraklar bağlamında imar mevzuatı ve bütünleri olan planlama çalışmaları dolayısı ile toprak rantı yaratılırken, bu Kanun ile birlikte, kentsel alanlar dışındaki planlı alanlar da ranta konu olmuştur. Bu nedenle çalışmamız 1605 sayılı Kanuna gelinceye kadar kent topraklarında mülkiyet ilişkilerini irdelerken, bu Kanundan sonraki dönemde mülkiyet ilişkileri kentsel-kırsal ayırımı yapmaksızın, ama büyük oranda toprağa en yoğun talebin bulunduğu kentsel topraklar açısından değerlendirmeye çalışılmıştır.

Beş ana bölümde yapılmış olan irdelemeleri bu son bölümde kentsel toprak mülkiyeti ve ülkemizin kentleşme geleneğini oluşturan temel eğilimleri, karşılıklı etkileşimle yaratmakta etkili olan mevzuata genel hatları ile bakarak, mevcut durum açısından çıkarsamalarda bulunmakta ve kalkınma açısından örnek tutulan "diğer ülkeler" ile karşılaştırarak, çalışmamızı sonlandırmakta yarar görüyoruz.

Ebniye Nizamnamesi olarak başlayıp, Ebniye Kanunu ve değişiklikleri ile 1928 yılında Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vezaifine Ait Kanun'a kadar geçen dönemdeki imar mevzuatımızın, günümüzde de kalkınma açısından siyasi ve ekonomik yönleri ile erişilmesi hedeflenen ülkelerin genel imar düzeni ile oldukça paralel bir biçimde oluşturulmuş olduğu görülmektedir. Dönemin imar yaklaşımı, liberalizmin temel felsefesine uygun bir biçimde; bireyleri hukuk karşısında eşitliği ilkesine dayalı olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşıma göre; toplum bireylere kendilerini geliştirmek için sınırsız fırsat ve seçenekler sunar, bireylerin bunlardan özgürce yararlanma hakkı vardır. Bu temel anlayış çerçevesinde, kentlerin sağlıklı ve düzenli bir hale getirilmesi için Devlet, insanlara uymaları gereken genel kural ve kaideleri belirterek, kamu düzenini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Mekana yönelik bu tedbirlere uymak, vatandaşların görevi olmakla birlikte, bu tedbirler nedeniyle ortaya çıkacak fırsatlardan yararlanmak isteyenlerin onların maliyetlerini yüklenmeleri gerekir. Bu mantık içinde özel mülkiyete konu bir arsa veya araziden yol geçirilmesi halinde, yol geçirilmesi, genel kamu düzeninin sağlanması* amacıyla yapılan bir düzenleme olmakla birlikte, toplumun o arsa sahibi için yarattığı bir fırsat olarak da değerlendirilmelidir. Çünkü, bu yolla arsa, olası veya mevcut yapının da ulaşılabilirliği, dolayısıyla da fiyatı arttırılmıştır. Bu kendiliğinden ortaya çıkan fırsattan yararlanabilmek için mal sahipleri bu düzenlemenin yapılmasını sağlayacak alanı bedelsiz olarak terk etmek zorundadır. Yol örneğinden devam

* Kamu düzeni kavramı hukuk literatüründe kamu yararı ile eş anlamlı algılanmakta ise de, sosyal devlet ilkesinin hukuk literatürüne girmesi sonrası, kamu veya toplum yararı kavramına daha zengin ve oldukça farklı bir içerik kazandırılmıştır.

edilecek olursa, o yolun döşenmesi, alt yapısının yapılması gibi ek maliyetlerin üstlenilmesi halinde ortaya çıkacak faydadan yararlanmak isteyenler de bunu ödemek zorundadır (benefit approach). Bu konfora haiz arsa veya yapıda yaratılacak değer artışı ile üstlenilecek maliyet karşılanabiliyorsa, o halde, yol döşenmesi ve altyapı maliyetinin de arsa ya da yapı sahibince üstlenilmesi gerekir. Nitekim, bu tür düzenlemelerin tamamının da arsa veya yapı hakları yoluyla yüklenilen maliyetin ötesinde değer yarattığı bilinmektedir. İmar hakları yolu ile kamunun bireyin kendini geliştirmesine (zenginleşmesine) neden olan ve bireylere yeni fırsatlar sunan düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkan değer artışları üzerinde paya sahip olma hakkı, bu değerin yaratılmasına neden olanlar da doğal olarak vardır. Tıpkı bir şirkete ortak olmak gibi düşünülmesi gereken bu olgunun en açık örneklerini gelişmiş sanayileşmiş ülkelerin ilgili mevzuatlarında görmek mümkündür. Kamunun sunduğu fırsatlar nedeniyle yaratılan değere ortaklık payı zaman içerisinde giderek arttırılmıştır. Bunun sonucu olarak, kentsel rant artışını kontrol yolu ile kentsel rantlarla oluşan sermaye birikiminin yatırımlara yönlendirilebilmesi mümkün olabilmiştir. Arsa spekülasyonunun risksiz ve getirisi çok yüksek bir alan olmaktan çıkması, ticaret burjuvazisini mevcut sermaye birikimlerini değerlendirecek daha karlı alanlar arayışına itmiş ve bu yolla hızlı bir sanayileşme gerçekleştirilebilmiştir.

Bu genel bakış açısından ülkemizdeki mevzuat değerlendirildiğinde; Ebniye Kanununda ve Ebniye Kanunu'ndaki bazı maddeleri değiştiren 1925 yılında yapılan kanun düzenlemesinde liberalizmin toprak mülkiyetine yaklaşımının izleri görülmektedir. Nitekim yolların bedelsiz olarak terki, yol ve lağım bedellerinin tamamının parsel sahiplerince ödenmesi veya yaptırılması, mektep ve karakol yerlerinin bedelsiz terkini ve hatta "kıymet ve şerefiye artışlarının" saptanarak bu artışların 1/4'ünün ilgili idareye ödenmesine ilişkin hükümler ile, 1925'de getirilen düzenleme ile önceden kıymet takdiri yapılarak bono verilmiş arsa ve arazi sahiplerinin düzenleme yapılmış parselleri ellerindeki bonolar karşılığında veya nakit ödemeyle yeni değerleri üzerinden sahiplenmeleri gibi günümüzde pek akla getirilmeyen kentsel toprak mülkiyetinin yeniden dağılımına ilişkin kuralların oluşturulmuş olduğunu görmekteyiz.

1928 yılında Ankara'nın imar hareketini düzenlemek üzere kurulan Ankara İmar Müdürlüğü'ne geçiş ile birlikte, toprak rantının arttığı tek kent olan Ankara'nın arsa spekülasyonuna konu olmasına varan gelişmeler, ilgili bölümde değerlendirilmiştir. Anılan gelişmenin başlangıçta kentsel arsa spekülasyonu ile sermaye birikimini arttırmak gibi çok bilinçli bir seçim olmadığını, ancak özel girişimciliğin teşvikinin bir devlet politikası olarak Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen ilk yıllarda benimsendiğini ve bu amaçla "milli burjuvazinin yaratılması" yolunda gerekli tüm çabanın da gösterilmiş olduğunu hatırlatmakta yarar görüyoruz. Kentsel arsa ve arazilerin spekülasyon ve yüksek rantlara konu olmasının başlangıçta, salt kişisel ihtiraslara bağlı beklentilerden kaynaklandığı, ancak zaman içinde son derece risksiz bir sermaye birikim aracı olarak öne çıkıp, üstü örtülü bir devlet politikasına dönüştüğü ve yeni rant alanları yaratılması ihtiyaçlarıyla, Ankara deneyimini yaygınlaştıracak 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun 1933 yılında kabul edildiğini görmekteyiz.

Çalışmamızda, 1930'larda en üst aşamasına ulaşılmış olan Dünya Ekonomik Krizinin aşılması için geliştirilen yeni bir anlayış olan "sosyal devlet" ilkesine değinilmişti. Genel olarak krizin nedeninin sanayileşme ile erişilen kitlesel üretim düzeyine eşit talebin oluşmaması olduğu teşhisi olarak özetlenebilecek bu yeni çözümlemeyi etkileyen diğer faktörleri göz ardı edecek olursak, toplumun en büyük kesimini oluşturan çalışan sınıfların, sanayi tarafından üretilen malların tüketicisi olabilmelerini sağlamak üzere, onların gelir, barınma vb. koşullarını geliştirmek amacıyla, çalışanlar lehine yapılacak devlet müdahalesinin kaçınılmazlığı gündeme getirilmiştir. Liberal doktrinin öngördüğü "hukuk devleti"nin, bireylerin birbirleri ile ilişkilerindeki eşitliği, devletin bu ilişkiler karşısında

tarafsızlığı ve bireyi devlet müdahalelerine karşı koruma sorumluluğu yeniden gözden geçirilerek, piyasa koşulları içinde bireylerin aslında hiç de eşit olmadığı, iktisaden güçlü bireylerin zayıflar karşısındaki konumunun piyasa koşullarının belirleyicisi olduğu teşhisine varılmıştır. Böylece iktisaden zayıf tarafın korunması adına piyasa koşullarına devletin müdahalesini öngören "sosyal devlet" ilkesi formüle edilmiş ve bu ilke 1947'de Birleşmiş Milletler Örgütü aracılığıyla "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi"nde somutlaştırılmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası oluşan yeni devletlerin sisteme entegrasyonu amacıyla geliştirilen Kalkınma İktisadi Doktrini ile de günümüz anlamı ile planlama, ulus devletlerin kalkınabilmeleri için öngörülen araçlardan önemli biri olarak gündeme getirilmiştir. Dünyada bu gelişmeler olurken, ülkemiz imar mevzuatında da "imar planları" kavramının 1956 tarihli 6785 sayılı kanunla birlikte literatürümüze girdiğini görmekteyiz. Bu tarihten önce de "imar planı" yapılmakta ve mevzuatımızda yer almaktaydı. Yarışmalar yolu ile yabancı uzmanlara yaptırılan imar planları ayrı tutulmak kaydıyla, imar mevzuatımızda "imar planı" deyişinin gerçek karşılığı; 6785 sayılı Kanuna kadar kentsel gelişme alanlarının parselasyonu planları olmaktadır.

Ülkemizde planlama kavramının gerçek anlamı ile birlikte girişi ise 1961 Anayasasının 2. maddesinin "Türkiye Cumhuriyeti sosyal hukuk devletidir" şeklinde düzenlenerek, sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ile birlikte gerçekleştirilmiştir. 1928'de toplumda güçlü bir eğilim olarak ortaya çıkan ve ilgili mevzuatla da körüklenen kentsel toprak mülkiyetinin sermaye birikimi aracı olma özelliği, 1961'i izleyen dönemlerde de popülist politikaların aracı olmuştur. Bu popülizmin düzeyi o denli yüksek gelişmiştir ki, imarlı alanlarda ilgili mevzuata uygunluk denetimi dahi hiçbir dönemde yapılamamış, ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılar günümüzde dahi imarlı alanların büyük bir bölümünde varlıklarını sürdürebilme olanağını bulmuştur.

Kırsal alandan, kentsel bölgelere göç ve göçün kentlerde yarattığı yığılmadan kaynaklanan sorunlar Cumhuriyet öncesinde de var olan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, 1950 sonrası izlenen politikalar, göçün kitlesel bir nitelik kazanmasına yol açmıştır. Evrensel nitelikli bir olgu olan kırsal alanlardaki yoksullaşma nedeniyle kentlere doğru yaşanan nüfus hareketi karşısında kentli nüfusun gösterdiği refleks de evrensel bir eğilim olmaktadır. Bugüne kadar gecekondulaşma konusunda yapılan bütün tartışmaların ana eksenini, göçenlerin baskısı altına giren ülkemiz kentlerinin sanayileşme düzeylerinin yetersizliği nedeniyle var olmayan istihdam talebinin, kentlerimizin çarpık gelişmesinin temel gerekçesini oluşturduğu savlanmıştır. Yani genel bakış açısı, kentler sanayileştikçe istihdam talebini oluşturur, var olan bu yeni iş olanakları nedeniyle kırsal alanda daha düşük gelir düzeyine sahip olanlar, bireylerin kendi faydalarını maksimize etme güdüleri sayesinde, daha yüksek gelir beklentisi ile istihdam talebinin yoğun olduğu yerlere, yani sanayileşmiş kentlere doğru harekete geçen, ön kabulü üzerine oturmaktadır. Kırsal alanda yoksullaşmanın temel gerekçelerinden birinin topraktaki mülkiyet ilişkisi olduğunu göz ardı eden bu şematik değerlendirmenin doğruluğu ancak, bu göç dalgasının, göçerlerin yeterli olanakları bulamadıkları zaman geri dönmeleri veya gelmekten vazgeçmeleri hali yaşanmış olsaydı, kabul edilebilirdi. Kırsal alanı göçe zorlayan toprak yoksulluğu, göçenlerin kentte de toprak yoksulu olması ile sonuçlanmıştır. Sosyal devlet ilkesinin sanayileşmiş ülkelerce benimsenmesine kadar geçen dönemde, büyük bir işsizler ordusunun kentlerdeki varlığı nedeniyle son derece düşük ücretlerle, hatta barınma ve bir öğün yemek karşılığı ücretsiz çalışmanın dahi söz konusu olduğunu ve sefalet mahallelerinin varlığını bu noktada hatırlatmakta yarar görüyoruz.

Sanayileşmiş ülkelerin yaşamakta oldukları sorunların aşılması amacıyla geliştirdikleri çözümleri konumuz açısından değerlendirecek olursak; devlet iktisaden zayıf tarafın korunması adına piyasa koşullarına iki yönden müdahale etmiştir; birincisi, en fazla istihdam

kapasitesi yaratmaya muktedir olan bayındırlık sektörüne kamu tarafından yatırım yapılması yoluyla, ikincisi ise insanca yaşamak için gerekli en az gelir düzeyini, yani asgari ücreti saptayarak. Bu iki ana başlığı konumuz açısından tercüme edecek olursak, kentsel hizmetleri yalnızca bedelini ödeyenlerin yararlanabileceği hizmetler olmaktan çıkararak, "kamu mal ve hizmetleri" kapsamına alarak tüm topluma verilmesi gereken temel hizmetler arasına sokmuşlardır. Asgari ücretin belirlenmesinin konumuz açısından önemi ise, "insanca yaşamak" kriteri oluşturulurken, barınma için gerekli tutarın da ücret bileşenleri içinde yer alması ve çalışma yaşamı tamamlandıktan sonraki günlerin de "sosyal güvenlik" sistemi ile güvence altına alınması konumuzla doğrudan ilgilidir.

Ücret bileşenleri arasında barınmanın yer alması demek, işveren açısından barınmanın fiyatı ne kadar yüksekse, ödenmesi gereken ücretin üzerine bir o kadar ek yük gelmesi anlamındadır. Karlılığını arttırabilmek için maliyetlerini düşürmeye çalışan işverenlerin, bu durumda, barınma maliyetini düşürmeye yönelik çaba içine girmesi de kaçınılmaz olmaktadır. Daha önce özetlediğimiz, liberal bakışla oluşturulan mevzuat gereği oldukça durağan haldeki kentsel toprak rantı, üst gelir gruplarının belli noktalarda yığılması için de özel bir teşvik oluşturmuyordu. Bayındırlık hizmetlerinin gelişmesi ile birlikte artan ulaşılabilirlik, üst gelir gruplarının mobilitesini arttırınca, bu gruplar kentin merkezini terk ederek, kent çeperlerinde kentlerin keşmekeşinden uzak vahalar oluşturmaya başladılar. Bayındırlık hizmetlerinin bir uzantısı olarak oluşturulan sosyal konutların yapımına, ücret bileşenleri içinde barınmaya ayrılan payı düşürmek isteyen işverenler, çalışanların kentte mülk edinmelerini kolaylaştıracak mortgage ve benzeri enstrümanları da geliştirmeye öncülük ettiler. Ücretli çalışanların refah düzeyinin yükselmesi ise, temel öngörülere uygun bir biçimde sanayi mallarına olan talebi arttırarak, üretim düzeylerinin yükseltilmesi için yeni yatırım alanlarına yönelmeyi de beraberinde getirdi.

Kabaca özetlemeye çalıştığımız sanayi ülkelerinin kentleşme deneyiminden, ülkemiz gerçeklerine döndüğümüzde, ülkemizde oldukça farklı bir senaryonun oluştuğunu görmekteyiz. Bu farklılaşma, bayındırlık hizmetleri amacıyla anılan ülkelerden çok daha fakir olması nedeniyle devletin bütçesinden yeterli kaynağın aktarılamamasının ötesinde, devletin toprak mülkiyetine bakısı ve kentsel topraktaki mülkiyet ilişkilerinin de farklılığından kaynaklanmaktadır.

21. yüzyılın yaşanmaya başlandığı ülkemizde, henüz ücret bileşenleri arasında barınma maliyetleri katılmamış durumdadır. Yani asgari ücret tespit komisyonlarınca belirlenmekte olan ücret düzeyi, bu ücreti alan kişinin bir yerde barınması gerektiği düşünülerek oluşturulmamaktadır. Hal böyle olunca, işveren kesiminin barınma maliyetlerinin düşürülmesi için hem talebi, hem de çabası gündeme gelmemektedir. Ayrıca, ülkemiz sosyal güvenlik sistemi de bu çalışma yaşamı tamamlanan kişilere yaşamını idame ettirebileceği çözümler sunmamaktadır. Bu durumda konut, yalnızca bir barınma aracı olmaktan çıkarak, çok önemli bir sosyal güvenlik aracı olma niteliğini de kazanmaktadır. Üstelik, nüfusun büyük bir bölümü yetersiz de olsa sosyal güvenlik koşullarından da mahrum olduğundan konut, bu kesimler açısından tek sosyal güvenlik aracına dönüşmektedir. Bu nedenle tek konut sahibi olmak dahi yeterli görülmemekte, olabilecek en fazla sayıda konuta erişmek temel hedef olarak toplumca dayatılmaktadır.

1928'den itibaren oluşturulan imar mevzuatımızın gelişmiş sanayileşmiş ülkeler mevzuatı ile olan benzerliklerinin ortadan kaldırılması, konutu yalnızca bir barınma aracı değil, önemli bir sosyal güvenlik aracına dönüştüren sosyal politikalar, kentsel rantlarda da olağanüstü artışlar yaşanmasına neden olmuştur. Kentsel rantların bu denli yüksek oluşu ise kanımızca, ülkemiz temel politikalarında her zaman birinci önceliği taşıyan sanayileşmenin gerçekleştirilmesinin önündeki en büyük engeli oluşturmuştur. Çünkü sermayenin yüksek karlı, özel bir çaba gerektirmeyen ve risksiz bir alanda yoğunlaşmakla elde ettiği getirinin

yatırım risklerini üstlenerek ve bu anlamda çaba göstererek elde edilebilecek getiri ile eşit ya da eşite yakın olması halinde, sermaye birikiminin yatırıma dönüşmesi beklenemez. Sermaye birikiminin sanayi yatırımına dönüşmesi için üstlenilen riskleri de karşılamak kaydıyla elde edilecek getirinin diğer alanlardan daha yüksek olması gerekmektedir. Oysa ülkemiz mevzuatı ile 1990'lara kadar kentsel toprak spekülasyonu hemen her zaman ve en risksiz yüksek getiri aracı olma durumunu sürdürmüştür. Yani, bir yandan sanayileşmeyi teşvik amacıyla sanayinin girdi maliyetlerini düşürebilmek için ücret bileşenleri arasından barınma maliyetleri çekilirken, konut sosyal güvenlik aracı haline getirilince, artan konut talebi de kentsel rantları yükseltmiş, artan kentsel rantların spekülatif amaçla kullanımını düzenleyen mevzuatın da desteği ile, arsa ve bina spekülasyonu yakın bir geçmişe kadar en karlı yatırım aracına dönüşerek oluşan sermaye birikiminin sanayi yatırımlarına aktarılması yerine, ekonomide "ölü yatırım" olarak adlandırılan konut sektörüne yönelmeyi tercih etmesine neden olmuştur. Bu döngü ise, kentlerde istihdam kapasitesini yükseltecek sanayi yatırımlarının önünü kesmiş, kırdan kopmak zorunda kalanlarca ortaya çıkan barınma talebinin sürekliliği, bir yandan kısmen mevcut konut stokuna talebe dönüşerek kentsel rantları arttırma etkisi yaratırken, öte yandan da kent çeperlerinde gecekondu mahallelerinin oluşmasına neden olmuştur.

Kentteki toprak yoksulları arasında gelir yoksulluğu da çeken göçenlerin zorunlu barınma çözümü olan gecekondulara devletin yaklaşımı ise gene toprak mülkiyeti çerçevesinde olmuştur. Gelir düzeylerinin düşüklüğü nedeniyle mevcut konut stokuna, dolayısıyla mülkiyet ilişkilerine kiracı veya mal sahibi niteliğiyle dahil olamayan göçenlerin önemli bir bölümü, acil barınma ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla arsa işgalleri yolunu tercih etmek zorunda kalmış, bu işgaller karşısında önce polisiye tedbirlere başvuran devlet, temel göç nedeni toprak yoksulluğu olan ve bu nedenle geri dönme şansı olmayanları ya mevcut mülkiyet ilişkileri içinde yeniden tanımlamak ya da mülkiyet ilişkileri dışında farklı bir çözüm sunmak ikilemi ile karşılaşmıştır. Göçenleri mülkiyeti devlete ait kalmak kaydıyla ve kamu mali olanakları ile oluşturulacak sosyal konutlarında ucuz barınma maliyetleri ile kiracı kılmak çözümlerden biri olabilirdi. Nitekim, Tokyo örneğinde, büyük ölçüde belediye mülkiyetinde olan kentsel topraklar üzerindeki konut stokunda, çalışanlar kiracı statüsünü taşımaktadır ve pek çok benzer uygulama Avrupa'da da yaygındır. Mevcut mülkiyet ilişkilerine göçenleri dahil edebilecek çözüm ise daha önce sözünü etmiş olduğumuz, ücret bileşenleri içine barınma maliyetlerini dahil ederek ya göçenlerin önemli bir kısmını kiracı haline getirmek ya da ek önlemlerle bunların bir bölümünü ev sahibi kılmak veya iki çözümü bir arada oluşturmaktı ki, bu da müstakbel sanayi yatırımcılarının daha pahalı işgücü maliyetleri ile karşılaşması ve yatırımdan vazgeçmeleri tehlikesini içeriyordu.

İlgili mevzuattan anlayabildiğimiz kadarıyla, daha 1948'lerde devlet bir başka ara çözümde karar kılmıştı. Söz konusu arsa işgalleri özel mülkiyete konu "sahipli" arsalar üzerinde ve sahiplerinin izni olmaksızın yapılmışsa bunların tamamı yıkılacaktı. Ancak eğer söz konusu işgaller kamu arsaları niteliğinde, yani "sahipsiz" arsalar üzerinde ise, o taktirde bu gecekonduluları hem mevcut mülkiyet ilişkileri içinde yeniden tanımlamak ve sistemle bütünleştirmek, hem de bulundukları yerleri terk etmeyecek hale getirerek mülkiyet ilişkilerine yeni tecavüzleri önlemek mümkün olacaktı.

Özel girişimciliği teşvik adı altında özel mülkiyeti koruma ve kollama güdüsü o denli güçlü idi ki, gerekçesi her ne olursa olsun isgal edilen ve işgalcilerine hediye edilen "sahipsiz" arsaların aslında tüm toplumun malı olduğu fikri hiç kimsenin aklına gelmiyordu. Genelde kent çeperlerinde var olan kamu arazileri nedeniyle buralarda oluşan gecekondu mahallelerinin varlıklarına göz yumularak, orada kaldıkları sürece varlıklarını yasallaştırarak kentlerin çevresi sarılmış oldu. Sanayileşmiş kentlerden çok farklı bir biçimde ülkemiz kentlerinde üst gelir grupları kent merkezindeki toprak rantı yüksek bölgelerde mevcut yapılarını yenileyerek yetersiz alt yapı koşullarına yeni yoğunluklar eklerken, sanayileşmiş

ülkelerin üst gelir grupları artan mobilitelerini kullanarak kent çeperlerinde yaşam kalitesi taleplerine uygun kentler yaratmaktaydılar. Ülkemiz varsılları açısından 1980'lerin sonlarına kadar kent çeperlerinde kendi ihtiyaçlarına cevap verebilecek uydu kentlerin oluşturulması hayal bile edilememekteydi. Çünkü bu alanlar gecekonduların istilası altındaydı. Ülkemiz varsıllarının kentlerin dışına taşabilmesi son İmar Aflarına kadar gerçekleşemedi. Bu af gecekondululara karşı olan klasik devlet tutumu olan, gecekondululuların oldukları yerde temel alt yapı hizmetlerini alarak mümkün olduğu kadar mevcut durumlarını muhafaza ederek kalmalarını sağlamak değildi. Tahsis belgeleri, kent çeperlerindeki gecekonduların tasfiye edilerek, bu alanların kentsel arsa stokuna katılması için bir araç oldu.

2981 sayılı İmar Affı öncesi gecekondululara işgal ettikleri kamu arsa ve arazilerinin üzerindeki gecekondu alanlarına yol, su, elektrik, ulaşım gibi temel hizmetlerin götürülmesi bir yandan kamu vicdanını rahatlatırken, öte yandan da müstakbel sanayi gelişmesi için gerekli ucuz işgücü arzının artarak, işgücü fiyatının da düşmesine yol açıyor, böylece müstakbel yatırımcılar için uluslararası piyasalarla rekabet edebilir maliyetlere erişilmesine yardımcı oluyordu.

Sanayi yatırımlarının gelişmesi amacıyla bir yandan doğrudan teşvik enstrümanlarını kullanan devlet, öte yandan da ucuz işgücünün kent çeperlerinde kalarak, toplumsal çalkantılara yol açmaksızın sisteme entegre olmayı beklemelerini bir yandan tapu dağıtarak, öte yandan da temel kentsel hizmetlerin maliyetlerini de üstlenerek, dolaylı teşvik tedbirlerini oluşturmuştur.

İmar aflarının imarlı alanlar üzerindeki etkileri ise daha farklı bir boyutta değerlendirilmelidir. Ebniye Kanunu'ndan itibaren ruhsat benzeri harç ve izin zorunluluğu, imarlı alanlarda yapıların nereye ve hangi koşullarda yapılacağının denetlenmesi, kanun koyucunun kamu düzenini sağlamasının en önemli aracı olmuştur. Toprakta mülkiyet, diğer mülkiyet biçimlerinden ve bunların özgürce tasarrufundan daima farklı tutulmuştur. Toprak mülkiyeti daima sınırlı tasarruf edilmek zorunda olan bir haktır. Göçerlikten yerleşik düzene geçildiği anda, toplumun yaşama biçimini, toplumsal hiyerarşiyi simgeleyen ve perçinleyen bir yerleşim düzeni benimsenmiş ve korunmuştur. Yerleşimlerin kentler haline gelmesi ve nüfusun artması ile birlikte, yerleşme düzeninin kural ve kaideler çerçevesinde, o toplumun kültürel birikimi ve ihtiyaçları ile belirlenmiş biçimde kendisini yeniden üretmesinin denetim aracı da ruhsat ya da yapı yapma iznidir.

Kısacası ruhsat ya da yapı yapma izni, sanıldığının aksine bir yapının fen ve sağlık kurallarına uygunluğunun denetlenme aracı olarak değil, yerleşik toplumların kültürel kimliğini yeniden üretme sürecinde kimin, nerede, ne şekilde ve hangi koşullarda yapı yapabileceğini denetleme aracı olarak ortaya çıkmıştır. Konuya ruhsatın tarihsel anlamı açısından bakıldığında, ruhsatsız yapı, yalnızca bir hukuk ihlali olmaktan çıkıp, toplumsal kültürün yeniden üretilme sürecine sekte vurmak anlamındadır ki, özendiğimiz gelişmiş sanayileşmiş toplumlar açısından bu suç, bir öncekinden çok daha büyüktür. Ülkemiz kentlerinin kimliksizleştiğine ilişkin tartışmalarda, yapı tasarımcılarımızın rolü ve eskisi gibi tek alandaki ihtisaslaşmasını yitirip, dağılan kentlerimizin sorun olarak gündeme getirilmesinden daha önemli olan, yapılı kültürel çevremizin öğelerinin kültürel bütünlüğü sağlayacak denetimden yoksun olduğu gerçeği, genellikle gözden kaçırılmaktadır.

İmar mevzuatımız 1928'lerden itibaren yapı ruhsatı sorununa kentsel toprak mülkiyeti ekseninde yaklaşmıştır. Toprağın mülkiyetine sahip olmanın doğal uzantısı, o toprak üzerindeki yapıya da sahip olmaktır. Tarihsel olarak yerleşik toplum düzenine geçildiği dönemde, toprakta özel mülkiyete geçmemiş, göçer niteliklerini yerleşik yaşam biçiminde de bu nedenle uzun süre devam ettirip, 1850'ler sonrasında toprak mülkiyeti savaşına başlayan bir ecdadın torunları olarak, her türlü hak ve tasarrufunun herhangi bir kayıt altına

alınmaksızın bizde olduğunu sandığımız topraklar üzerindeki yapıların izne bağlanmasını anlamak ve kabul etmekte zorlanmamız doğaldır. Nitekim genç Cumhuriyet yönetimi ard arda pek çok köklü değişim gerektiren devrimlere imzasını atabilmesine karşın, toprak üzerine kayıt getirecek 1925 ve 1926'da yaptığı düzenlemeleri ilk andaki şaşkınlık arasında TBMM üyelerine kabul ettirebilmişse de, bu yasaları uygulama cesaretini gösterememiştir. Ülke açısından harf devriminden de, şapka devriminden de daha büyük bir devrim niteliğindeki bu kanunlar tarih sayfalarında unutulmaya terk edilmiştir.

Kentsel toprak mülkiyetinin sınırsız tasarrufunu denetleme anlamındaki yapı ruhsatı konusunda genel bir başarısızlık ülkemiz açısından söz konusudur. Kanunlarımızda da aynen kabul edildiği gibi, gecekondu ile ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı arasındaki tek fark, yapının yapıldığı arsanın kime ait olduğuna, yani mülkiyetine bağlı olarak gelişmektedir. Toprak mülkiyeti kendisine ait olan araziler üzerindeki ruhsatsız yapılar daima başkalarının arazilerine yapılan yapılardan çok daha geniş bir hoşgörü ile karşılanmıştır. Yasal nitelikleri açısından her ikisi de imar mevzuatı ile belirlenmiş kuralları göz ardı eden yapılar olmakla birlikte, imarlı alanlarda kendi mülkiyetindeki arsalar üzerine yapı yapanlar, imar yolu ile belirlenmiş haklardan daha fazlasını gasp edebilmek amacıyla böyle davranırlar. Bu nedenle dikey yükselme şansı daha yüksek olan, imar mevzuatına aykırı olarak yapılan konut birimi sayısı da gecekondu türü yapı birimi sayısından fazladır. Kendisine tanınan imar haklarının üzerinde toplumsal hakları gasp ederek yapılmış, yapılar hakkındaki hoşgörü ortamı, yakın çevredeki ruhsatlı bina sahiplerinin de benzer gasp yolu ile yana genişleyemiyorsa bir kaçak kat ilavesi için teşvik unsuru olmaktadır. Yapılardaki bu amorf büyüme eğiliminin teknik sakıncaları konu dışıdır. Konumuz açısından önemi ise, imarlı olduğu iddia edilen alanların toprak mülkiyeti bağlamındaki genel hoşgörü ortamı nedeniyle aslında tapulu gecekondular oldukları gerçeğidir. Nitekim çıkarılan hiçbir imar affı yalnızca gecekonduları hedeflememektedir. Bütün af yasalarında görünür amaç, gecekondulların toplumsal vicdanı rahatsız eden konumlarına mülkiyet ilişkileri içinde kabul edilebilir çözümler sunmakken, aynı yasalar her zaman ruhsatsız bina sahiplerine de ruhsat başvurularını yapmaları için adeta yalvarmaktadır.

Kent varsıllarının kent çeperlerine sıçramalarına olanak tanıyan, gecekondu bölgelerini kentsel arsa niteliğine kavuşturan 2981 sayılı Yasanın kendinden önceki yasalardan en önemli farkı kanımızca, böylesi bir düzenlemenin stagflasyon ortamındaki ekonomiyi harekete geçirecek itici sektör olarak, inşaat sektörünü sübvanse etme amacıyla tasarlanmış bir senaryonun parçası olmasıydı. Yani 2981 sayılı yasa kendinden öncekiler gibi salt popülist kaygılarla değil, elbette popülizmi de içererek, ancak önceden belirlenmiş bir yönde atılması tasarlanmış adımların ilki olma niteliğini de taşıyarak formüle edilmişti. Nitekim 2981 sayılı yasayı izleyen ikinci düzenleme imar kanunu değil, Toplu Konut Kanunu olmuştur. Yani önce müstakbel kentsel arsalar yaratılmış, daha sonra ise bu arsalar üzerinde yapı yapmayı kolaylaştıracak ve teşvik edecek mali unsurlarla desteklenmiştir. Toplu Konut Kanununu 3194 sayılı İmar Kanunu izlerken, bu Kanunun ardından da Kıyı Kanunu aynı mantıkla yasallaşmışsa da Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu bir taşla iki kuş vurmayı amaçlamaktaydı; bir yandan mevzuat kentsel toprak mülkiyeti açısından esnetilirken, bu esnekliğin dozajını yerinden ayarlamak görevi belediye ve valilere veriliyordu. Öte yandan da, imar faaliyetlerinin "Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendislik Büroları" aracılığıyla özelleştirilmesi sağlanacaktı. Anayasa Mahkemesi'nin müdahalesi nedeniyle, amaçlanan özelleştirme sağlanamadı. Kentsel toprak mülkiyetinin sınırlanması anlamındaki imar planları tam anlamı ile dejenere edilerek, mülk sahiplerine teslim edildi. 3194 sayılı Kanunun hazırlayıcılarının belediye ve valiliklere yetki devrinin gerçek amacı, bürokrasiyi azaltmak genel söylemi altında devleti sosyal görevlerinden arındırmakken, topluma imar faaliyetlerinin yerelleştirilmesi, yerel idareler üzerindeki idari vesayetin kaldırılması olarak sunuldu. Gerçek amaç bu olsaydı, belediyeler

üzerinde çok daha güçlü bir idari denetime sahip olar İçişleri Bakanlığının da yetkilerinin daraltılması gerekirdi.

3194 sayılı Kanunu, 2981 sayılı Kanunun kapsamını ve süresini genişleten iki ayrı kanun daha izledi. 2981-3290-3366 sayılı Kanunların yasal süresinin bitip bitmediği hala tartışma konusudur. Son hazırlanan "İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarı Taslağı" geçici 2. maddesinde "2981-3290-3366 sayılı yasa kapsamındaki işlemler ilgili idarelerce 6 ay içinde sonuçlandırılır ve yasa yürürlükten kaldırılır" hükmü düzenlenmiştir. Bu hükümden de anlaşıldığı kadarıyla, son depremlerle toplumda kangrene dönüşen kalıcı etkilere sahip bu yasalar hala yürürlüktedir ve yürürlük süreleri adı geçen tasarının kanunlaşması halinde bu kanunun yürürlük tarihinden ancak altı ay sonra tamamlanacaktır.

İmar mevzuatındaki değişikliklerle, inşaat sektörüne yönelik teşviklerle iktisadi sektörleri harekete geçirerek stagflasyon ortamından çıkmaya yönelik hedeflere ulaşıldığında, ülke konut fazlası sorunuyla karşı karşıya kalmıştı. İktisat teorisinin konut yatırımlarını "ölü yatırım" diye nitelemesinin temelinde, bu sektörün inşaat süresi boyunca var olan katma değer yaratma etkisinin, inşaatın bitimi ile birlikte sona ermesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim hızla yürütülen oto yollar ağırlıklı kamu bayındırlık hizmetlerinden daha yaygın bir biçimde özel sektör konut yatırımları, bir süre istihdam üzerinde olumlu bir etki yarattıysa da, konut fazlası nedeniyle yeniden sermaye birikimine dönüştürülemeyen konutlar, inşaat sektörünü de, 1990'larda ağır bir bunalıma soktu. Oluşan enflasyonist ortamı yüksek faiz politikaları daha da körükleyince, konut alımı yerine nakitte kalmak daha karlı hale dönüştü. 1980 sonrası izlenen sosyal politikalarla giderek yoksullaşan ve konutu sosyal güvenlik aracı olarak gören kesimlerin enflasyonist ortam nedeniyle tasarruf yeteneğini yitirmesinin yanı sıra, yapılan ve satılamayan konutlar için alım potansiyelinin bu kesimlerde zaten oluşamayacağı gerçeği birleşince, dar ve sabit gelirliler konut piyasasından çekilmek zorunda kaldılar. Artan yoksullaşma, beraberinde, giderek artan bir barınma ihtiyacını yükseltirken, yaşanan konut fazlasına duyulan tepki, yeni gecekondu girişimlerinin karşısında farklı bir kamuoyu yaratarak, yıkım çalışmalarına destek verilmesiyle sonuçlanınca, ülkemiz 1990'lardan itibaren konut fazlasına rağmen barınma yoksulları, yani "evsizler" olgusunu yaşamaya başladı.

1980 sonrası sanayi yatırımlarının teşvik amacıyla da bir dizi önlemin geliştirildiği yıllar oldu. Sanayi yatırımları için özel teşvik paketleri açıklanırken, yüksek faizler ve son derece karlı arsa spekülasyonuna bağlı inşaat sektörü yatırımları, sanayiye gerçekten yönelebilecek sermaye birikimine çok daha az riskli ve daha yüksek karlı alternatifler sunarken, kredi kullanmak zorunda kalan mevcut sanayi yatırımlarının da yüksek faizler karşısında ağır bir bunalıma girmesine ve giderek iflaslara neden oluyordu. Sanayi yatırımlarının ürünlerinin ihracatını teşvik amacıyla getirilen "vergi iadesi" uygulaması da "hayali ihracat" şeklinde geri tepen bir silaha dönüştü. Ülke, kentsel toprak rantları ile elde edilmesi planlanan sermaye birikimini yatırımcı sektörlere yönlendirmeyi ve bu yolla sanayileşmeyi amaçlayan yeni politikalar dizgesinde, bir kez daha sanayileşmenin önü kesilmiş oldu.

Zamanın geri döndürülmesi mümkün olmadığına göre, bulunduğumuz zaman diliminden geçmişe bakarak, eğer politikalar kentsel toprak rantlarını arttırma yönünde oluşmayıp, toprak rantlarını değil dondurmak yalnızca yavaşlatmak yönünde olsaydı ne olurdu? senaryosu kurgulanmaya başlandığında örnek aldığımız hedeflere çok daha fazla yaklaşabilirdik sonucuna kolayca varılabilir. Temel politikaları oluşturma ve uygulama sorumluluğunda olanların dar görüşlü, yakın dönem çıkarlarına yönelik popülist politikalarının bedelini tüm toplum ve gelecek kuşaklar ödemektedir. Örneğin eğer 1982 Anayasasında orman arazilerinin niteliğini değiştirmek için kapı aralanmasaydı, bugün yaşanmakta olan sel, heyelan ve erozyon felaketleri gene aynı boyutlarda mi olurdu? 1984'de yaşanan kıtlık sırasında yeme değil, ete verilen sübvansiyonla ülke canlı hayvan varlığının

neredeyse tamamının kesilerek hayvancılığın ortadan kaldırılmasına neden olunmasaydı, acaba Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yaşanan olaylar aynı şiddette mi yaşanırdı? Örneğini verdiğimiz her iki politikanın da temelinde toprak meselesi yatmaktadır. Çünkü nasıl orman arazileri yerleşmelere açıldıysa, hayvancılık alanındaki köklü politikanın altında da, Mera Kanununda yapılan değişiklikle, "mera" alanlarının "plan kararları" doğrultusunda amaç dışı kullanımı kanunla düzenlenmiştir. Örnekleri sayfalar boyunca çok ilgisizmiş gibi görülen kanunlara atıfta bulunarak çoğaltmak mümkün.

1980 sonrası imar politikalarının genel etkilerinin ve sosyal maliyetinin ne olduğunun tartışması henüz kapsamlı bir biçimde yapılmamışken, 17 Ağustos ve ardından 12 Kasım 1999'da yaşanan depremler bu sosyal maliyetlerin yalnızca "yapılar" ölçeğindeki bölümü hakkında fikir vermiştir.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999'da yaşanan depremler 1980 sonrası çok daha köklendirilen toplumsal alışkanlıklarımız üzerinde şok etkisi yaratmıştır. Bu ilk şokun etkisiyle daha önce hazırlanmış, ancak yasallaştırılması için uygun ortam beklenen bir dizi yönetmelikle 3194'ün uygulamasında revizyona girişilmiştir. Yaşanan felaketin boyutlarının büyüklüğü herkes için acı kaynağı olmakla birlikte, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin hesabının sorulmamış olması, kentsel toprak rantı üzerinde yükselen ilişkinin tüm taraflarını rahatlatmıştır. Bu rahatlık, yönetmelik değişiklikleri ile getirilen sınırlamaların esnetilmesi amaçlı baskıya, "toplumsal realite" hükümete hatırlatılarak dönüşmüştür. Yumuşatılmaya çalışılıp, daha sonra değişiklikleri değiştiren yönetmelik değişikliklerinin hazırlanmasına giden süreç böylece başlamıştır.

Depremler sonrası imar mevzuatı eksenindeki gelişmelerin değerlendirilebilmesi için henüz çok erken olmakla birlikte, kentlerimizden çok daha çarpık bir zihniyetle kentsel toprak mülkiyetine var olan bakışın, yakın bir gelecekte bir büyük afet daha yaşanmadıkça değişebileceğine dair bir umut taşımanın çok da gerçekçi olduğu kanısında değiliz.

Çalışmamız boyunca yeri geldikçe ülkemiz uygulamalarının aslında ne olması gerektiği konusunda fazla uzağa gitmeksizin, ülkemizin entegre olmaya çalıştığı siyasal çerçeve içinde kalan ülkelerin klasik liberal doktrinden esinlenerek oluşturdukları imar ve planlama düzenine atıfta bulunulmaya çalışıldı. Ülkemizin kentsel toprak mülkiyetine bakışının liberalizmin temel önermelerine dahi aykırı olduğu, hiçbir doktrin çerçevesinde açıklanamayacak bu genel tutumun yarattığı kaosun ülkemiz kalkınma çabalarının temel engelleyicilerinden birisi olduğunu vurgulamaya çalıştık. Bu çalışmanın sonucu olarak beklenen ne yapılmalı sorusunun en açık cevabı olan, 1990'larda hiçbir ölçüm gerektirmeksizin gözle görülür hale gelen konut fazlası, kentsel toprak mülkiyetine bağlı rantları durdurmuş ve hatta geriletmiş durumdadır. Kentsel toprak mülkiyetinin bu yeni konumunun iradi politikalarla oluşturulmadığı ve yapılmış konutlar nedeniyle inşaat maliyetleri açısından dahi düşünülse toplumsal maliyetinin son derece yüksek olduğu açıktır. Bu son derece yüksek maliyet ödenmişken, yaşanan deprem felaketini yeni bir fırsata dönüştürerek, sektördeki bunalımı aşmaya çalışan inşaat sektörünün yeni bir rant ortamı yaratmasının önünü kesecek politikaların hızla geliştirilmesi şarttır. Bu politikalar ise inşaatları değil, toprağı denetlemekle geliştirilebilir.

Yedinci Bölüm
KENTSEL TOPRAKLARDA MÜLKİYETİN DENETİMİ KONUSUNDA UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Toprak nasıl denetlenir? Bu konuda yüzlerce farklı uygulama örneği verilebilirse de, bu çalışmada daha çarpıcı olacağını düşündüğümüz, çünkü planlamanın o ülkede geleneksel olarak var olmadığını bildiğimiz ve nedense hep birlikte plansız olduğuna inanmayı tercih ettiğimiz özgürlükler ülkesi Amerika Birleşik Devletleri'nden planlama yolu ile toprağın nasıl denetlendiğine ilişkin birkaç örnek vermekle yetinilecektir.

7.1. KENTSEL MORATORYUM

Kentin belirlenen bir büyüklüğü asmasını önlemek, yeni gelenler nedeniyle kentsel arsaya olan talebin artması üzerine, gelişmesi muhtemel kentsel rantları denetlemek amacıyla, kente yeni insanların kalıcı olarak dahil olmasını yasaklama anlamında bir uygulamadır. Serbest dolaşım hakkını siyasal rejimin temel haklarından biri olarak gören ülkelerde de kent nüfusunu dondurmayı öngören uygulamaların yapılabileceğine olan inançsızlığı ortadan kaldıran ilk örnek, Florida eyaletine bağlı Boca Rotou kentinde yaşanmıştır.

Boca Rotou kenti bizim sahil kentlerimizde de olduğu gibi, ikinci konut baskısı altında olan bir kentti ve yapılan hesaplamalara göre 1970'te 90.000 olan kentli nüfusun 1990'da 200.000'e ulaşması bekleniyordu. Kentli nüfusun söz konusu tahminler karşısında kent kimliğinin ve Boca Rotou'un çevre değerlerinin yitirileceği kanısına ulaşılması üzerine, bir yurttaş hareketi başlatıldı. Hareket, Boca Rotou'da bina sayısı moratoryumu ile sonuçlandı. Alınan kararlar uyarınca nüfus bazında değil, bina sayısı bazında 40.000 sınırlaması getirilmiş oldu ki, bu da, ABD hanehalkı ortalamalarına göre yaklaşık 105.000 kişiyi ifade etmekteydi. Bu uygulama, Florida eyaletinde başka kentlerce de benimsenerek, yaygın bir kullanım alanı buldu.

Yasal açıdan yapılabilirliği ve geçerliliği ABD'de tartışmalara yol açan uygulama için bu haktan yararlanamayanlara yani bina yapmak isteyip de yapamayanlara tazminat ödenmesi gerektiğini savunanlara karşılık, ABD hukuk sistemine göre bir hakkın ortaya çıkmamış olduğu, dolayısıyla moratoryum nedeniyle oluşmamış bir hak iddiasına dayanan tazminat talebinin savunulamayacağı sonucuna varılmıştır. Bu uygulama ile "topluluk çıkarlarının meşrulaştırılması" ve "akılcı olmayan korumacılık" arasında bir denge oluşturulması sağlandığı gerekçesiyle yaygınlaştırılması gerektiği görüşü ağırlık kazanmaktadır (Council of Environmental Quality, s: 220-221).

7.2. KENTSEL HİZMETLERİN SINIRLANMASI

1972'de New York'a bağlı Romapo kenti için hazırlanan 16 yıllık Sermaye Yatırım Programı ile gündeme gelen bir uygulamadır. Bu program ile yapılacak kentsel hizmetler zamana yayılmış, yeni konut alanlarının oluşması için yapımcının o bölgedeki tüm kentsel servisleri (yol, kanalizasyon, drenaj, parklar, itfaiye, temizlik, vs.) kendisinin sağlayacağının garantisini veren ek bir sözleşme ile ruhsat verilmesi uygulaması başlatılmıştır. Bu garantinin sağlanamadığı yapılaşmalar için ise Sermaye Yatırım Programında belirlenen sürenin

beklenmesi, yatırımlar gerçekleştikten sonra ruhsatların verilmesi, aksi taktirde yapılaşmanın yasaklanması yöntemi izlenmiştir.

Romapo kent yöneticileri bu yöntemi, hızla gelişen konut alanlarına yeterli kentsel hizmetin mevcut mali yapı içinde verilememesi nedeniyle, yeni gelenlerin yarattıkları ek maliyetlerin tamamını üstlenmedikçe, kente girişini bu yolla yasaklamanın, mevcut kentli nüfusa ek vergiler yüklemekten daha adil olduğunu savunmaktadırlar.

Romapo uygulamasına en önemli eleştiriler, yatırım programları aracılığıyla tüm konut alanlarına eşit düzeyde sınırlama getirilmediğini, üst gelir gruplarının anılan ek yükleri üstlenebildikleri için toplumda de-facto ayırımcılık yapıldığını, söz konusu uygulama ile oluşan yüksek gelir grupları yerleşmelerinin çevresine alt ve orta gelirlilerin katılmasının engellenerek, bu alanların adeta üst gelir gruplarına tahsis edilmesinin yaratacağı toplumsal gerilimlere dikkat çekmekteyse de Romapo örneği ABD kentlerinde yaygın bir biçimde kullanılan bir yöntem haline gelmiştir (Council of Environmental Quality, s. 112-113)

7.3. PARSEL BÜYÜKLÜKLERİNİN SINIRLANMASI VE ZONLAMA

1970'lerin başlarından itibaren yaygın bir biçimde kullanılan "zonlama" planlanan alanın belirlenen zonlarındaki nüfus yoğunluğunun saptanması ve bunun aşılmaması yöntemidir. Binaların taban alanları ve kat sayılarının sınırlandırılması da planlanan nüfus yoğunluğunun denetlenmesi aracı olarak kullanılmakla birlikte, minimum parsel büyüklüğünün sınırlanmasının kentsel toprak mülkiyetinin denetiminde çok daha etkili bir araç olduğu sonucuna varılmıştır. Ekolojik dengenin korunması amacıyla minimum parsel uygulamasının yer yer 60.000 m2 ye kadar çıkarılmakta olduğu görülmektedir. Minimum parsel uygulamasına yöneltilen en önemli eleştiri, artan nüfusun ihtiyacı olan daha küçük parsellere olan talebin göz ardı edilmesi olmaktadır.

Konut dışındaki kentsel kullanımlar içinde kullanılabilen zon planları kentsel fonksiyonların da denetim aracı olabilmektedir. Örneğin Alberta il bütünü için geliştirilen sanayi zonu planı ile, il sınırları içinde gerçekleştirilebilecek sanayi yatırımları yalnızca yapı boyutunda değil, üretim faaliyetleri açısından da denetlenmekte ve kirletici sanayicilerin yörede yer seçmesi yasaklanmaktadır (Council of Environmental Quality, s: 174-175).

7.4. ARSA BANKASI OLUŞTURULMASI

Kentsel gelişmeyi planlı bir biçimde yönlendirebilmek amacıyla 1900'lerden beri uygulanan bir yöntemdir. Yerel yönetimlerin gelecekte kullanabileceklerini tahmin ettikleri toprakları satın alarak, zamanı geldiğinde kullanıma sunması yöntemi İngiltere, Hollanda ve diğer İskandinav ülkelerinde de yaygın kullanım bulmaktadır.

Uygulamanın ABD örneği ilk kez Alberta ilinde gerçekleştirilmiştir. Alberta ilinde kentsel gelişme alanları olarak saptanan "sınırlandırılmış gelişme alanları" planla önce "kent parkları" olarak tanımlanmış ve mevcut kullanımlar dondurulmuştur. Bu yolla toprak fiyatlarının artışı önlendikten sonra, "Toprak Satınalma Fonu" kurularak gelecekteki gelişmeleri gözeten satın alma işlemlerine başlanmıştır. "Sınırlandırılmış gelişme" kavramına getirilmiş esneklikle, bu alanların tümünün mutlaka kamulaştırılması da gerekmemektedir. Mevcut hakların dondurulmasından sonra, sınırlandırılan alanın bir bölümünün mülk sahiplerinde kalmasında da önemli bir sakınca görülmemektedir (Council of Environmental Quality, s: 23-30).

7.5. İSTEĞE BAĞLI DEĞERLENDİRME

Toprak sahiplerinin kendi mülkiyetinde olan alanlar için planla getirilen sınırlamayı (orman, mera, tarihi veya arkeolojik sit vb) kabul ederek, anılan uygulamayı gerçekleştirmeyi taahhüt etmesi halinde, ödemek zorunda oldukları gayrimenkul vergilerinin düşürülmesi veya muafiyet getirilmesi uygulamasıdır. Bu yöntemin sakıncalı yanı, toprak spekülatörlerinin uzun dönem önce aldıkları ve isteğe bağlı olarak düşük vergilerle ellerinde tuttukları toprakları daha sonra gelişmeye açmaları sırasında ortaya çıkmaktadır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak üzere, bu tür alanların isteğe bağlı değerlendirmeden yararlanarak ödedikleri vergi bedelleri üzerinden kamulaştırılması, ya da eksik vergilendirilmiş tutarın cezaya dönüştürülerek tahsili gibi yöntemler denenmektedir.

7.6. AÇIK ALAN STRATEJİSİ

Plan kararları yolu ile kent çevresinde açık alanlar ve kentsel arsa stokunun yaratılmasının çok ilginç bir uygulaması 1965'te California eyaletinin Marin County kentinde gerçekleştirilmiştir. Marin County kentini çevreleyen tarım alanlarının 2/3'ünün aile başına ayda 200 $ ödemek kaydıyla 20 yıllık süre içinde yerel yönetimin mülkiyetine geçmesi konusunda çiftçiler ile yönetim arasında anlaşmaya varılmıştır. Bu yirmi yıl boyunca çiftçiler mevcut araziyi işlemeyi sürdürerek tarımsal gelirlerinin yanı sıra yerel yönetimce ödenen miktarı almış, 20 yıl sonunda anılan topraklar yerel yönetimlerin kontrolüne geçmiştir. Yönetimin kararları doğrultusunda tarım olarak kullanılmaya devam edecek alanlar bu kez belediye tarafından çiftçilere kiralanarak üretim sürdürülmüştür. Anlaşmaya katılmayan çiftçilere ait toprakların yarısında isteğe bağlı vergilendirme ile tarım dışı kullanım engellenirken, bu anlaşmayı da kabul etmeyen toprak sahiplerine tarım dışında başka herhangi bir amaçla kullanımı olanaksız kılan minimum parsel büyüklükleri getirilerek tarım alanlarının korunmasına ilişkin plan kararları uygulanmıştır (Council of Environmental Quality, s: 126).

7.7. DEVREDİLEBİLİR YAPILAŞMA HAKLARI

Devredilebilir yapılaşma hakları (Transferable Development Rights) kavramı madencilik sektöründe, maden kaynağının yer aldığı toprağın sahiplerinin o toprakta var olduğu kabul edilen maden rezerv miktarı üzerinden yaptıkları anlaşmalardan esinlenerek planlamaya koruma ve toprak mülkiyetini sınırlama amacıyla getirilmiştir.

Devredilebilir Yapılanma Haklarının temelinde toprağın özel mal olmaktan çok toplumsal kaynak olduğu kabulü yer almaktadır. Bu nedenle, toprağın kullanılmasını düzenleyen mevzuatın yukarıdan aşağıya, toprak sahibi ya da kentsel yapılaşma girişimcisinin toplumsal yarara yönelik garantilerinin ise aşağıdan yukarıya doğru düzenlenerek hakların sınırlandırılması gerektiği tezini savunanlarca Devredilebilir Yapılaşma Hakları geliştirilmiştir.

Devredilebilir Yapılaşma Hakları, mülk sahipleri planlarla tanımlanmış ve yapılan zamanlamaya uygun bir biçimde sahip oldukları yapılaşma haklarından, çevre koruma, gelişme vb. genel amaçlar doğrultusunda vazgeçtiklerini garanti etmeleri anlamındadır. Devredilebilir Yapılaşma Hakları uygulamaları zaman ve mekan boyutu dikkatlice planlanmış zon planları ile işlerlik kazanabilmektedir. Bu yöntem kamulaştırma yapmaksızın

kent için ihtiyaç duyulan alanların kazanılması amacıyla, boşaltılması düşünülen zonlara mevcut haklarının altında hak veren plan kararları üretip, bu bölgeleri DYH kapsamına almakla ve eş zamanlı olarak DYH'nın kullanılabileceği gelişme zonlarını tanımak yolu ile uygulanmaktadır. DYH kullanılabilir gelişme alanlarına bu hakkı kullanmaksızın belirli bir yapılaşma sınırları getirip, bu hakları satın aldıkları taktirde erişebilecekleri üst sınırları da belirleyen ikili yapılaşma kararı getirilmektedir. Bu durumda üst sınırdan yapılaşma haklarını kullanmak isteyenlerle, DYH sahibi olanlar arasında kendiliğinden kurulan ilişkilerle, DYH'nı satanların alanı boşaltılmış olmaktadır. Devredilebilir Yapılaşma Haklarının satılması halinde, mülk sahibinin o parsel üzerinde hiçbir hak iddiası kalmayacağından, kamulaştırma yapılmaksızın anılan bölgenin kamu eline geçmesi sağlanmaktadır.

8. SONUÇ

Ülkemizde toprak mülkiyet ilişkilerini düzenleyen imar mevzuatı üzerinde yapılan çalışmaların, önceki mevzuatta görülen eksikliklerin saptanması amacıyla geçmiş mevzuatların dikkatlice değerlendirilmeksizin, meriyetteki son yasa baz alınarak yapılması, ortaya yalnızca tepki yasalarının çıkmasına neden olmaktadır. Yasalardaki eksiklik ve yanlışlıkların genelde somut olaylarla ilişkilendirilerek ayıklanması ise gerçekte tepki duyulması gereken, öze yönelik saptamaların yapılabilirliğini azaltmaktadır. Ülkemiz imar mevzuatı açısından yeni bir dönemece girilen şu günlerde, soğukkanlılıkla tüm mevzuatımızın gözden geçirilerek, temel politikalardan sapmalara neden olan yanlışlıkların ortaya konması ve çözüm yollarının tartışılmasında büyük yarar görülmektedir.

Kanımızca yalnızca imar boyutunda değil, tüm yasal süreçler üzerinde durup düşünme konusunda gelinen dönüm noktası doğru değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme sürecinin öncelikle ve ivedilikle toplumsal ilişkilerin hangi bazda yürütüleceğinden başlaması gerektiği kanısındayız. Bütünleşmeye istekli olduğumuz dünya ile siyasal entegrasyonun demokratikleşmeden geçtiğini gözden kaçıran her düzenleme, bizleri bir adım daha geriye götürecektir. Yaşanan felaketin sorumluluğunu yerel yönetimlere yükleyerek çözmeye yönelik kolaycılık, daha da büyük doğal ve toplumsal felaketlerin yaşanması için uygun ortamı yaratacaktır.

En kolay ve en etkin denetimin toplumsal muhalefetin örgütlenmesi ile sağlanabileceği asla unutulmamalıdır. Bu ise 3194'te getirildiği iddia edildiği gibi göstermelik değil, gerçek yerelleşme ile ve imar süreçlerine halkın etkin bir biçimde katılması yolu ile sağlanabilecektir. Bu katılma mekanizmalarının sayısız örnekleri bütünleşmeyi özlemlediğimiz ülkelerde kullanılmaktadır. Katılmak fiiline gerçek anlamını yükleyerek yani, kararları oluşturma ve dönüştürme gücü olan katılım yolu ile gerek mevzuatımızın yeniden oluşum sürecinde, gerekse tekil uygulamalarda toplumsal denetim mekanizmaları oluşturulmadıkça, başarı beklemek mümkün olmayacaktır.

KAYNAKLAR

Albayrak, Sadık, **Budin Kanunnamesi ve Osmanlı Toprak Meselesi**, Tercüman 101 Temel Eser, No: 28

Balcıgil, Osman (Derleyen), **İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, Hukuk Dizisi 2, Birikim Yayınları, İstanbul, Nisan 1982

Barkan, Ömer Lütfi, **Türkiye'de Toprak Meselesi**, Toplu Eserler 1, Gözlem Yayınları, İstanbul, Kasım 1980 (I. Basım)

Boratav, Korkut, **Türkiye'de Devletçilik ve Savaş Yılları**, Ankara 1982

Council on Environmental Quality, **Environmental Quality, Third Annual Report**, Government Printing Office, Washington 1973

Çadırcı, Musa, **"Tanzimattan Cumhuriyete Ülke Yönetimi"**, Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 1, İletişim Yayınları, s.210-230

DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Yoksulluklarla Mücadele Alt Komisyonu Raporu**, Koordinatör: Dr. Ümit Özcan, Ankara, Ocak 2000 (Yayınlanmamış Rapor)

Geray, Cevat, **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler)**, TODAİE Yayını, No: 139, Ankara 1974

Gözübüyük, Şeref, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara 1969

İnankul, Ş., Eryoldaş, A**., "Planlı Dönemde İmar Planlarının Mülkiyet Üzerine Etkileri", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi**, 15. Dünya Şehircilik Günü Kongresi, 6-8 Kasım 1991, İzmir, s. 159-168

Keleş, Ruşen, **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1982

Ortaylı, İlber, **"Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler"**, Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi. Cilt: 1, İletişim Yayınları, s.231-244

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara 1974

Ökçün, A. Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir**, AÜSBF Yayını, No: 262, II. Baskı, Ankara 1971

Ökçün, A. Gündüz, **1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye**, AÜSBF Yayını, Ankara 1971

Ökte, Faik, **Varlık Vergisi Faciası**, Nebioğlu Yayınevi, İstanbul

Özcan, Namık, Savaş **Ekonomisi Politikası ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri (1940-1945)**, Yayınlanmamış Master Tezi, ODTÜ, 1981

Özcan, Ümit, **"Doğal Afet Zararlarının Önlenmesinde ve En Aza İndirgenmesinde Fiziki Planlamanın Rolü"**, Birlik Haberler, TMMOB, Ağustos-Kasım 1998, ISSN 1300-7181, s.45-48

Özcan, Ümit, **"Şehirciliğimizin Yüzyılı", 22. Dünya Şehircilik Günü**, Şehir Plancıları Odası Adına Sunulan Bildiri

Özkaya, Eraslan, **Açıklamalı ve Uygulamalı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1997

Sert, A. Sedat, **"Kıyı Yasası - Turizmi Teşvik Yasası İlişkisi ve Planlama", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi**, 15. Dünya Şehircilik Günü Kongresi, 6-8 Kasım 1991, İzmir, s.383-394

Sey, Yıldız, "**Cumhuriyet Döneminde Toplu Konut Sorunu"**, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 9, İletişim Yayınları, s.2375-2385

Tekeli, İ., **"Ekonomik Bunalımın ve Bunalımdan Çıkmak İçin İzlenen Politikaların Toplumsal Sonuçları", Türkiye'de ve Dünya'da Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınevi, Ankara 1984, s.229-256

Tekeli, İ., İlkin, S., **1929 Dünya Bunalımında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları**,

Timur, Taner, **Kuruluş ve Yükseliş Döneminde Osmanlı Toplumsal Düzeni**, AÜSBF Yayını, No: 428, Ankara 1979

TMMOB, Mimarlar Odası Ankara Şubesi, **Türkiye'de Kentleşme**, Ankara 1971

Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Türk Çevre Mevzuatı**, Ankara 1988

Ubucini, F.H.A., **1855'te Türkiye**, I. Cilt, Tercüman 101 Temel Eser, No: 98, İstanbul 1977

Yavuz, Fehmi, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, AÜSBF Yayını, Ankara 1952

Yavuz, Fehmi, **Kentsel Topraklar, Ülkemizde ve Başka Ülkelerde**, AÜSBF Yayını, No: 452, Ankara 1980

Yerasimos, Stefanos, **Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye**, Cilt: II, Bilim Araştırma Dizisi, Gözlem Yayınları, İstanbul, Ekim 1974