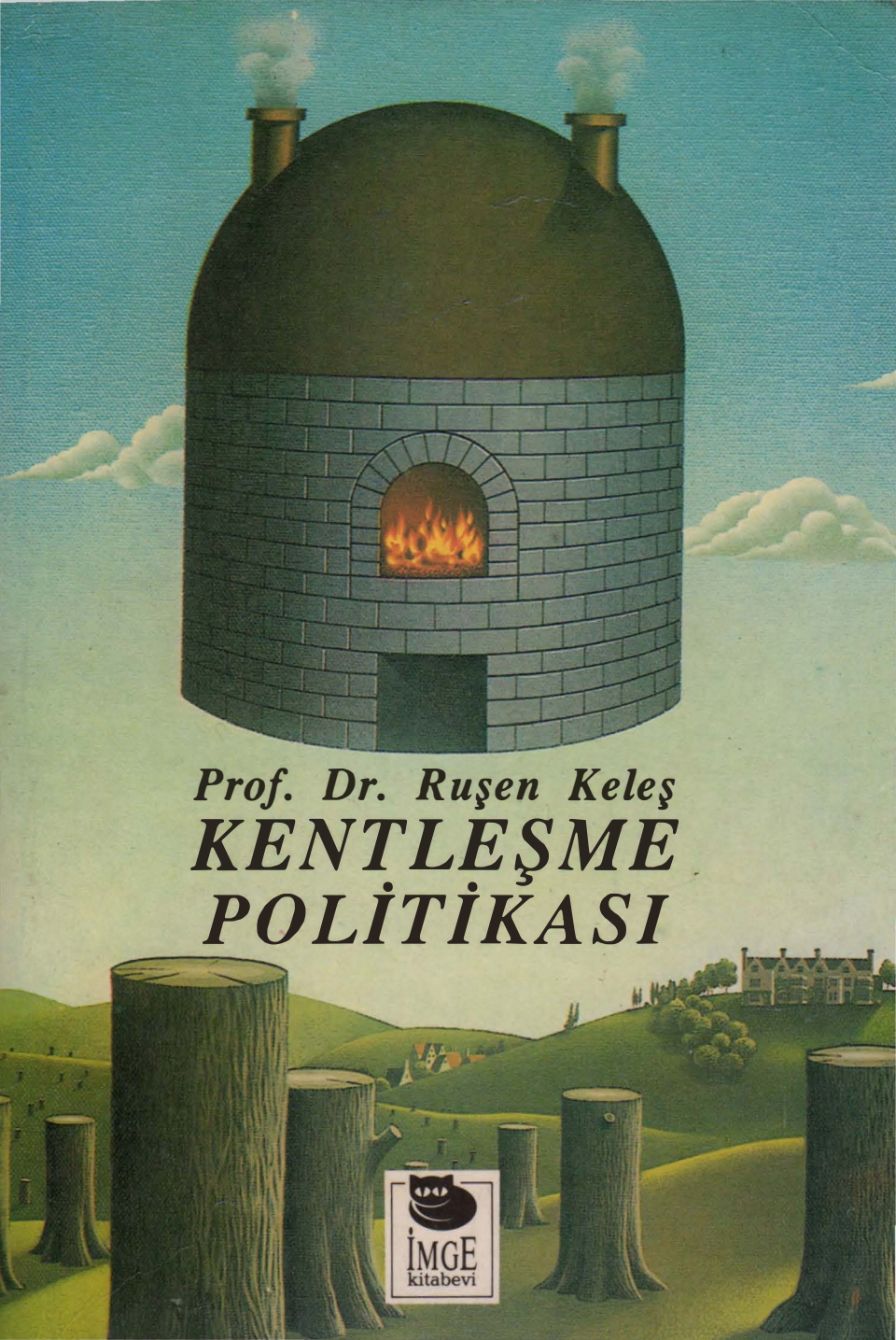


Prof. Dr. Ruşen Keleş

KENTLEŞME POLİTİKASI

İMGE kitabevi

Prof. Dr. Ruşen Keleş, 1932 yılında Trabzon'da doğdu. A.Ü. Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerini bitirdi. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, 1965'te doçent, 1971'de profesör oldu. Aynı fakültede iki dönem (1971-1975) dekanlık yaptı. ABD ve Japonya'nın çeşitli üniversitelerinde, toplam altı yıl araştırmacı ve konuk öğretim üyesi olarak bulundu. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde Kentleşme, Konut Politikası, Çevre Sorunları ve Yerel Yönetim derslerini okutmaktadır. Bu konularla ilgili Anabilim Dalı'nın da başkanı.

İMGE
kitabevi

Prof. Dr. RUŞEN KELEŞ

KENTLEŞME POLİTİKASI

İMGE kitabevi

Prof. Dr. Ruşen Keleş'in başlıca eserleri

Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, SBF, Ankara, 1961.
Türk Köylerinde İktisadi Gelişme, SBF, Ankara, 1962 (O. Türkay ile).
Türk Belediye Başkanları, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1964 (C. Geray ile).
Sosyal Konut Politikası ve Kooperatifçilik İlkeleri Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1967.
Küçük Belediyelerin Sorunları, TODAİE, Ankara, 1969 (C. Geray ile).
Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi, SBF, Ankara, 1972.
Şehirciliğin Kuramsal Temelleri, SBF, Ankara, 1972.
100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Yayınevi,İstanbul, 1972 (2. bası: 1978; 3. bası: 1983).
İzmir'in Mahalleleri, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1973.
Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika, SBF, Ankara, 1973 (2. bası: 1978), (F. Yavuz ve C. Geray ile).
Urbanization in Turkey, Ford Vakfı, New York, 1973.
Kentbilim ilkeleri, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1976.
Göç ve Gelişme, Ajans Türk Basımevi, Ankara, 1976 (N. Abadan-Unat ve diğerleri ile).
Toplum Bilimlerinde Araştırma ve Yöntem (Der.), TODAİE, Ankara, 1976.
Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, 1980.
Kent ve Siyasal Şiddet, SBF, Ankara, 1982 (A. Ünsal ile).
Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983 (F. Yavuz ile) (2. bası: 1989).
Çevre Sorunları, SBF, Ankara, 1983 (F. Yavuz ile).
Çevre Sorunlarının Çözümlenmesinde Ekonomik Yaklaşımlar, (Ed.), Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Derneği, Ankara, 1983.
Yerleşim ve Çevrebilim Sorunları, (Ed.), Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1984.
Politics of Rapid Urbanization in Turkey, Holmes and Meier, New York, 1985 (Michael N. Danielson ile).
Ernst Reuter'in Anısına, (Ed.), Alman Kültür Merkezi ve SBF Ernst Reuter İskan ve Şehircilik Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 1986.
Economic Development and Social Conciousness: Turkey under New Developmentalism, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1986 (Hiromasa Kano ile).
Türkiye'de Kentbilim Eğitimi, (Der.), SBF, Ankara, 1987.
Konut ve Gelişme, (Ed.), Birleşmiş Milletler Türk Derneği, Ankara, 1987.
Housing and the Urban Poor inthe Middle East: Turkey, Egypt, Morocco, Jordan, IDE, Tokyo, 1987 (Hiromasa Kano ile).
Türkiye'de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988.
Urban Management in Turkey, Turkish Social Science Association, Ankara, 1988.
Urban Poverty in the Third World: Theoretical Approaches and Policy Options, IDE, Tokyo, 1988.
Toruko no Toshi to Shakkaiishiki (Urbanization and the Urban Poor: City and Social Conciousness in Turkey), IDE, Tokyo, 1990 (Hiromasa Kano ile).
Sosyal Hizmetler Sözlüğü: Türkiye ve Almanya, Selvi Yayınları, Ankara, 1991 (Jürgen Nowak ve İlhan Tomanbay ile).
İnsan, Çevre, Toplum, (Der.), İmge, Ankara, 1992.
Biopolitics; The Bio; Environment, Vol. IV, Atina, 1993 (A.V. Arvanitis ile).
Yerinden Yönetim ve Siyaset, CEM Yay., İstanbul, 1992.
Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul, 1993.
The Policy Formation in Turkish Democracy, (Y. Hazama ile), IDE, Tokyo, 1993.
Çevrebilim (Can Hamamcı ile), İmge Kitabevi Yay., Ankara, 1993.

İmge Kitabevi Yayınları: 13
Birinci Basım: Mayıs 1990
İkinci Basım: Mayıs 1993

© Ruşen Keleş / İmge Kitabevi Yayınları

İmge Kitabevi
Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Konur Sokak No. 3 Kızılay/ANKARA
Telefon: 417 01 37 - 418 19 42 - 425 52 02
Faks: 425 65 32

Baskı: Özkan Matbaacılık Ltd. Şti.

ISBN 975-533-053-4

İKİNCİ BASKIYA ÖNSÖZ

Kentleşme Politikası adlı kitabımız, Haziran 1990'da yayımlanmasını izleyen iki yıldan daha kısa sürede tükendi. Bu süre içinde, kentsel çevreyi ilgilendiren birçok yasalarda da değişiklikler yapıldı. Ayrıca, kitabın içeriği ve oylumu konusunda, Siyasal Bilgisel Fakültesi'ndeki ve öteki öğretim kurumlarındaki öğrencilerimizin dileklerini değerlendirmeye de fırsat bulduk.

Kuramsal ve uygulamaya dönük konular arasında, toplumbilimsel yaklaşımlarla teknik sayılabilecek açıklamalar arasında, yapıtın oylumunu küçültmeksizin bir denge sağlanması gerekiyordu. Ders izlenceleri ve amaçları farklı öğretim kurumlarındaki öğrencilerin gereksinmelerini hesaba katan bir düzenleme, bütün çabalara karşın, sayfa sayısını azaltmaya olanak bırakmadı. Bununla birlikte, kimi konuları, Yerinden Yönetim ve Siyaset ve Çevrebilim adlı kitaplarımıza bir ölçüde aktarmayı denedik. Umarım ki, yinelemeler ya da boşluklar, yapıtın gereksiz ölçüde ayrıntılı ve kalın olmasına yol açmamış olsun.

Sağlıksız, düzensiz ve çarpık kentleşme, ülkemizde, olanca hızıyla varlığını sürdürüyor. Kentleşmenin sağladığı yararları ekonomik ve toplumsal kalkınma için bilinçle kullanabilecek ve doğurduğu sorunları yetkiyle çözebilecek uzmanların yetiştirilmesi bu nedenle büyük önem taşıyor. 2000 yılında, kentsel nüfusunun oranı % 70'e yaklaşacak olan bir Türkiye'de, kalkınma sorunlarından bir çoğunun çözümü, kuşku yok ki, nüfus artışının ve kentleşmenin denetim altında tutulmasına bağlı kalacaktır. Bu nedenle, kentleşme politikasına ilişkin bilgilerin iyice özümsenmesi, ülke ve dünya koşulları içinde değerlendirilmesi, geleceğin üst düzey yöneticileri için giderek artan bir önem kazanıyor. Yapıtın, bu amaca bir ölçüde olsun katkıda bulunması, yazarını mutlu kılacaktır.

Yeni metnin geliştirilmesinde ve düzeltmelerin yapılmasında pek çok kimseden yardım gördüm. Kürsü arkadaşlarım Cevat Geray, Can Ha-

mamcı, Ayşegül Kaplan ve N. Aykut Çoban her zamanki yapıcı katkılarını esirgemediler. Ayrıca, Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin 1990-91 ve 1991-92 Kamu Yönetimi Son Sınıf Öğrencilerinden Bülent Bildik, Bülent Duru, Gani Güngördü, Turgut Kırcalı ve Recep Sedat Turgut önemli uyarılarda bulundular. Hepsine içtenlikle teşekkür ediyorum. İMGE Yayınevi sahibi Sayın Refik Tabakçı ile Sayın Mehmet Öz'e de, kitabın basımı için gösterdikleri yakın ilgi için ne kadar teşekkür etsem azdır.

Ruşen KELEŞ
Ankara, Nisan 1993

İÇİNDEKİLER

Önsöz 5

BİRİNCİ BÖLÜM: KENTLEŞME 19

I. Tanım 19
II. Tarihsel Gelişim 19
III. Çağdaş Kentleşmenin Özellikleri 21
IV. Kentleşme Nedenleri 22
A. Ekonomik Nedenler 23
B. Teknolojik Nedenler 25
C. Siyasal Nedenler 25
D. Sosyo-Psikolojik Nedenler 27
V. Kentleşme ve Kalkınma 27
VI. Az Gelişmiş Ülkeler ve Aşırı Kentleşme 29
VII. Kentleşme ve Siyasal Davranışlar 31
VIII. Büyük Kent Olgusu 34
IX. En Uygun Kent Büyüklüğü 35
X. Yeni Kent, Uydu Kent, Köy-Kent 36
XI. Kentleşme Politikaları 39
XII. Türkiye'de Kentleşme 41
A. Kent Büyüklüklerine Göre Kentleşme 44
B. Tek Tek Kentlerin Durumu 45
C. Kentleşme ve Coğrafi Bölgeler 46
D. Kentleşmenin Nedenleri 47
1. İtici Güçler 47
2. İletici Güçler 49
3. Çekici Güçler 49
E. Toplumsal ve Ekonomik Erozyon 53
F. Türkiye'de Kentleşme Politikaları 54
1. I. Beş Yıllık Plan 55
2. II. Beş Yıllık Plan 55
3. III. Beş Yıllık Plan 56
4. IV. Beş Yıllık Plan 57
5. V. Beş Yıllık Plan 57
6. VI. Beş Yıllık Plan 58

İKİNCİ BÖLÜM: FARKLI SİSTEMLERDE, KENT, KENTLEŞME VE KENT PLANLAMASI 60
I. Kapitalist Ülkelerde Kent ve Kentleşme 60
II. Sosyalist Toplumlarda Kent ve Kentleşme 64
A. Kentleşme ve Bölgesel Gelişmede Sovyet ve Çin Modelleri 66
1. Sovyetler Birliği 66
2. Çin 67
B. Sosyalist Toplumlarda Kent ve Bölge Planlaması 68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KENT PLANLAMASI KAVRAMI 74
I. Kent ve Kent Tanımları 74
II. Kent Planlaması Tanımları 77

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: KENT PLANLAMASININ EVRİMİ 79

BEŞİNCİ BÖLÜM: KENT KURAMLARI 83
I. İnsan Çevrebilimcilerinin Kuramları 83
A. Ortak Özekli Çemberler Kuramı 84
B. Dilimler Kuramı 85
C. Birden Çok Özekli Büyüme Kuramı 86
II. Özekselleşen Yerler Kuramı 87
III. Tek Büyük Kent Kuramı 90
IV. Sıra-Büyüklük Kuralı 91
V. Toplumbilimcilerin Kent Kuramları 91
A. KarlMa rx 91
B. Emile Durkheim 92
C. Marx Weber 93
D. Louis Wirth 93
E. Ortadoğu ve İslâm Kültürünün Etkisindeki Kent 94
F. Feodal Kent, Sanayi Kenti Ayrımı 95
1. Sanayi Öncesi Kent 96
2. Sanayileşmekte Olan Kent 96
3. Sanayi Kenti 97
VI. Neo-Marxist Kentsel Politika Yaklaşımları 97

ALTINCI BÖLÜM: KENT PLANLAMASI KURAMLARI 99
I. Klâsik Kent Planlaması Yaklaşımı 99
II. Klâsik Kent Planlaması Yaklaşımının Eleştirisi 100
III. Geniş Kapsamlı Kent Planlaması 101
IV. Geniş Kapsamlı Planlamanın Eleştirisi 102
V. Programlamaya Dönük Ussel Eylemler 105
A. Orta Süreli Planlama 105
B. Politikalar Planı 106
C. Çoğulcu ve Savunucu Planlama 107
D. Bir Süreç Olarak Planlama 109
VI. Kent Planlamasına Sistem Yaklaşımı 111
VII. Kent Planlamasında Modeller 113

YEDİNCİ BÖLÜM: KENT PLANLAMASI SÜRECİ 115
I. Kent Planlaması Sürecinin Evreleri 115
A. Plan Ereklerinin Belirlenmesi 116
B. Araştırma ve Çözümleme 117
C. Plan Yapma ya da Karar Verme 120
II. Kent Planının İçeriği 121
III. Kent Planlarının Nitelikleri ve İlkeleri 123
A. Genellik İlkesi 123
B. Geniş Kapsamlılık İlkesi 124
C. Uzun Süreli Olma İlkesi 124
D. Zorunluluk İlkesi 124
E. Nesnellik İlkesi 124
F. Açıklık İlkesi 124
G. Esneklik İlkesi 125
IV. Planın Onaylanması ve Bağlayıcılığı 125
A. Onaylama 125
B. Bağlayıcılık 127
V. Kent Planı ve Hukuk Devleti 128
VI. Kent Planı ve Toplumsal Devlet 129
VII. Uygulama Evresi ve Uygulama Araçları 130
A. Akçal Yetkiler 130
B. İmar İzlencesi 131
C. Kamulaştırma 133
D. Kolluk ve Düzenleme Yetkileri 134

1. Bölgeleme 135
a) Kullanım Bölgelemesi 135
b) Yükseklik Bölgelemesi 136
c) Yoğunluk Bölgelemesi 138
2. Yerbölümlemenin Denetimi 138
E. İzin ve Denetleme Yetkileri 139
F. Cezalandırma Yetkileri 140
VIII. Türkiye'de Kent Planlaması 140
A. Araştırma Evresi 140
1. Araştırmanın Önemi, Kapsamı, Yararları 140
2. Araştırma Sonuçlarının Sunulması 142
3. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi 142
4. Kent Araştırmalarından Örnekler 143
5. Güncel Durum Haritası 145
B. Plan Yapımı 146
1. Belediyelerin Plan Yaptırma Zorunluluğu 146
2. Plan Türleri ve Kavramları 149
A) İmar Yasasındaki Plan Kavramları 149
1. Bölge Planı 149
2. Çevre Düzeni Planı 149
3. İmar Planı 149
a) Nâzım İmar Planı 150
b) Uygulama İmar Planı 150
B) İmar Planı Yapılması Esaslarına İlişkin Yönetmelikteki Plan Kavramları 151
1. Revizyon İmar Planı 151
2. İlâve İmar Planı 151
3. Mevzii İmar Planı 151
C) Başka Yasalardaki Plan Kavramları 151
1. İslâh İmar Planı 151
2. Turizm Amaçlı Planlar 152
3. Koruma Amaçlı İmar Planı 152
4. Ulusal Park Geliştirme Planı 153
3. Plan Yaptırma Yolları 153
a. Kamu Yönetimlerince 153
i) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 153
ii) İller Bankası 154
iii) Belediyeler 154

iv) Turizm Bakanlığı 154
v) Orman Bakanlığı 155
b. Yetkili Uzmanlarca 155
i) Yarışma Yoluyla 155
ii) Üsterme Yoluyla 156
c. Özel Teknik Bürolarca 157
4. Türlü Kentsel İşlevler İçin Toprak Gereksinmesi 157
a) Konut Alanları 159
b) Ticaret, Sanayi ve Yönetim Alanları 160
c) Açık ve Yeşil Alanlar 160
d) Ulaşım Dizgesi İçin Toprak Gereksinmesi 161
C. Kent Planlarının Onaylanması 166
1. Planların Kesinlik Kazanması 166
a) 1985 Öncesi 166
b) Günümüzdeki Durum 167
aa) 3194 Sayılı İmar Yasası'na Göre 167
bb) Öteki Yasalara Göre 169
2. Kesinleşen İmar Planının İşlevleri ve Bağlayıcılığı 169
3. İmar Planlarının Değiştirilmesi 172
a. Bakanlıkça Planlarda Değişiklik İstenmesi 172
b. Planlarda Belediyelerce Değişiklik Yapılması 173
D. Kent Planlarının Uygulanması 175
1. Akçal Yetkiler ve Araçlar 175
a. Vergiler 175
b. İmar İzlencesi 175
2. Kamulaştırma 177
3. Düzenleme Yetkileri 179
a) Bölgeleme 179
i) Kullanım Bölgelemesi 179
ii) Yükseklik Bölgelemesi 186
iii) Yoğunluk Bölgelemesi 187
iv) Başka Bölgeleme Sınırlamaları 190
b) Yerbölümlemenin Denetimi 191
i) Yerbölümleme İlkeleri 192
1. Yerbölümlemenin Plana Dayanması 192
2. Yerbölum Boyutlarına Uygunluk 192
3. Genel Hizmetlere Ayrılan Yerlerde Yerbölümlemenin Sınırlı Olması 193

4. Yerbölümlemede Encümen Onayı 193
ii) Yerbölümleme Türleri 193
1. İsteğe Bağlı Yerbölümleme 196
2. İsteğe Bağlı Olmayan Yerbölümleme 198
a. İmar Planlarının Uygulanması Amacıyla Hamur 198
b. Doğal Yıkım Olayları Nedeniyle Hamur 200
c. İmar Yasasındaki Öteki Hamur Yetkileri 201
3. İzin ve Denetleme Yetkileri 202
a. Yapı Yapmaya Zorlama 202
b. Yapı Yasağı 203
i. Geçici Yapı Yasağı 203
ii. İmar Planı Uygulaması Nedeniyle Yapı Yasağı 204
iii. Öteki Yapı Yasakları 205
iv. Yapı Yasağının Etkinliği 209
c. Yapı Yapmaya İzin Verme ve İzin Verilmiş Yapıları Denetleme Yetkileri 209
i. Alan Açısından İzin Yetkileri 211
ii. Yapı Sahipleri Açısından 216
E. İmar Suçlarının Bağışlanması 223
1. İmar ve Gecekondu Affı 224
2. İmar Affının Çözüm Olarak Değeri 228
F. Planlamaya Halkın Katılması 228

SEKİZİNCİ BÖLÜM: BÖLGE GELİŞMESİ İÇİN PLANLAMA 230
I. Bölge Planlamasını Gerektiren Nedenler 230
II. Bölgesel Gelişme Kuramı 232
III. Bölge İçinden Bakış: Ekonomik Temel 233
IV. Bölge Dışından Bakış: Bölgesel Dengesizlik 234
V. Bölgeler ve Bölge Planları 237
A. Bölge Kavramı ve Türleri 237
B. Bölge Planları 238
1. Geri Kalmış Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar 238

2. Anakent Planları 239
3. Kaynakları Zengin Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar 239
4. Özel Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar 239
VI. Bölgesel Gelişme Politikası 240
VII. Bölgesel Gelişme Politikalarını Uygulama Araçları 242
A. Geri Kalmış Bölgeler İçin 242
B. Anakent Alanları İçin 244
VIII. Ulusal Plan-Bölge Planı İlişkisi 244
IX. Türkiye'de Bölge Gelişmesi İçin Planlama 245
A. Anayasalarda Bölge Plancılığı 245
B. Bölge Planı Yapmaya Yetkili Kuruluş: Devlet Planlama Teşkilatı 248
C. Anakentler İçin Planlama ve Yönetim 250
1. 2561 Yasılı Yasa 254
2. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi 255
3. Boğaziçi Alanında Planlama Görevi 256
4. Büyük Kent Yönetimlerinde Düzenleme 256
a. Düzenlemenin Amaçları 256
b. Anakentlerde Yerel Kamu Hizmetleri 258
D. Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikler 260
E. Türkiye'de Bölge Planlama Projeleri 264
1. Doğu Marmara Planlama Projesi 264
2. Zonguldak Projesi 266
3. Çukurova Bölge Projesi 266
4. Keban Projesi 267
5. Antalya Projesi 268
6. Güneydoğu Anadolu Projesi 268
7. Öteki Çalışmalar 270
F. Uygulanan Politikalar 272
1. Plansız Dönem 272
a. 1923-1959 Dönemi 272
b. 1950-1960 Dönemi 272
2. Planlı Dönem 273
a. Birinci Beş Yıllık Plan Dönemi 273
b. İkinci Beş Yıllık Plan Dönemi 273
c. Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemi 275
d. Dördüncü Beş Yıllık Plan Dönemi 276

e. Beşinci Beş Yıllık Plan Dönemi 277
f. Altıncı Beş Yıllık Plan Dönemi 279
g. Kalkınmada Öncelikli Yöreler 280
h. Değerlendirme 281

DOKUNZUNCU BÖLÜM: KONUT 284
I. Konut Gereksinmesi ve Konut İstemi 285
II. Konut Gereksinmesini Kestirme Yöntemi 287
III. Konut İsteminin Kestirimi 288
IV. Kalkınma ve Konut 289
V. Toplu Konut ve Kooperatifçilik 291
VI. Kendi Evini Yapana Yardım 293
VII. Kira Denetimi 294
VIII. Kent Yenileme 296
IX. Süzülme 298
X. Konut Yapımında Sanayileşme 298
XI. Türkiye'de Konut Sorunları ve Politikası 300
A. Anayasamız ve Konut 300
B. Türkiye'de Konut ve Barınma Koşulları 301
C. Kuruluşlar ve Yetkiler 303
1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 304
2. Devlet Planlama Teşkilâtı 305
3. Yerel Yönetimler 305
4. Türkiye Emlâk Kredi Bankası 308
5. Toplumsal Güvenlik Kurumları 309
a. Sosyal Sigortalar Kurumu 309
b. Bağ-Kur 309
c. Ordu Yardımlaşma Kurumu 309
6. Konut Kooperatifleri 310
a. Durum 310
b. Yasal Dayanaklar 311
c. Tarihsel Gelişim 313
i. Aulım Dönemi (1923-1945) 313
ii. Boyun Eğme Dönemi (1945-1961) 313
iii. Kararsızlık Dönemi (1961-1978) 314
iv. Yeni Arayışlar Dönemi (1978-1981) 317
a. SSK ve Bireysel Kredi 317
b. Yeni Kentsel Yerleşme Alanları 318

c. Bankalar Yasasında Değişiklik 319
d. "Milli Konut Politikası" Kararnamesi 319
D. Konut Kooperatiflerinin Başarı Koşulları 320
E. Konut Politikası 321
F. Konut Politikasının Uygulama Araçları 324
1. Akçal Araçlar 324
a. Konut Yatırımları 324
b. Vergi 329
c. Kredi 331
2. Tüzel Araçlar 332
a. Kira Denetimi 332
b. Kat İyeliği 333
3. Teknik Araçlar 335
a. Konut Ölçünleri (Standartlar) 335
b. Toplu Konut (Halk Konutu) ve Lüks Konut 338
c. Yapım Yöntemleri 340
d. Yapı Gereçleri 342
G. Konut Politikasının Gelişimi 343
1. 1923-1945 Dönemi 344
2. 1945-1960 Dönemi 344
3. Planlı Dönem (1961-1980) 345
a) I. Beş Yıllık Plan (1963-1967) 346
b) II. Beş Yıllık Plan (1968-1972) 347
c) III. Beş Yıllık Plan (1973-1977) 348
d) IV. Beş Yıllık Plan (1978-1983) 348
4. 12 Eylül Dönemi: Ara Dönem (1981-1983) 349
a. 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Neden Çıkarıldı? 349
b. Yasanın Dayandığı İlkeler 351
c. Yasanın Getirdiği Kurumlar 355
d. Yasaya Karşı Olan Görüşler 357
e. Uygulama 357
f. Sonuç 358
g. V. Beş Yıllık Plan (1985-1989) 359
h. VI. Beş Yıllık Plan (1990-1994) 360
5. Liberal Dönem (1984 ve Sonrası) 361
a. Yeni Toplu Konut Yasası (2985) 361
b. Örgütlenme 361

c. Eski Toplu Konut Yasasından Farklılıklar 363
d. Konut Finansmanı 364
e. Konut ve Arsa Sertifikası 370

ONUNCU BÖLÜM: GECEKONDU 372
I. Genel Olarak Gecekondu 372
II. Gecekondu ve Konut Kuramları 377
III. Gecekondunun Bir Yapım Yöntemi Olarak Değeri 378
A. Yararları 378
B. Eleştiriler 380
a. Yaşam Koşullarıyla İlgili Eleştiriler 380
b. Kuramsal Nitelikli Eleştiriler 381
IV. Türkiye'de Gecekondu Sorunu ve Politikası 382
A. Gecekondunun Niteliği ve Gelişimi 382
B. Gecekondu Politikasının Gelişimi 391
1. Planlı Döneme Kadar 391
2. Planlı Dönem 392
V. Gecekondu Yasasının Çizdiği Politikalar 394
A. Gecekondu Bölgelerinin Saptanması 395
B. Arsa Yardımları 396
C. Gecekondu Fonları 398
D. Kamu Hizmetlerinin Giderlerine Katılma 401
E. Yıkma İşlemleri 402
VI. Gecekondu Yasasının Değerlendirilmesi 404
VII. Gecekondu Affı 407

ONBİRİNCİ BÖLÜM: KENTBİLİM VE TOPRAK SORUNU 409
I. Toprağın Kent Planlamasındaki Önemi 409
II. Arsa Spekülâsyonu 410
III. Kent Planlaması ve Arsa Değerleri 412
IV. Arsa Politikasının Amaçları 413
V. Arsa Politikasının Araçları 413
A. Arsa Politikasının Akçal Araçları 413
B. Arsa Politikasının Akçal Olmayan Araçları 415
1. İyeliğin El Değiştirmesini İçeren Araçlar 415
2. İyeliğin Kamuya Geçmesini İçermeyen Araçlar 417

VI. Türkiye'de Kentsel Topraklar 418
A. Anayasa ve Kentsel Topraklar 418
B. Kuruluşlar 419
1. Arsa Ofisi 419
2. Belediyeler 421
C. Arsa Politikası ve Uygulama Araçları 422
1. Planlama 422
2. Vergi 422
3. Kamulaştırma 422
4. Satmak ya da Kiralamak 426
5. Yabancılara Toprak Satışı 427
6. Tarım Topraklarının Korunması 429
7. Köy Ortak Alanlarının Özelleştirilmesi 431
8. Tapulama ve Yeryazım İşleri 432
9. Paylı Arsa Satışlarının Önlenmesi 433
D. Sanayi Bölgeleri İçin Arsa 435

ONİKİNCİ BÖLÜM: ÇEVRE SORUNLARI VE POLİTİKASI 437
I. Çevre Sorunlarını Yaratan Etmenler 439
II. Başlıca Sanayi Dalları ve Çevre Kirlenmesi 440
III. Çevre Kirlenmesinin Yoğunluk Kazandığı Bölgeler 442
IV. Ekonomik Etkenlik ve Çevre 442
V. Çevre Politikası 443
VI. Çevre ve Uluslararası Kuruluşlar 444
A. Birleşmiş Milletler Teşkilatı 446
B. Dünya Bankası 448
C. Avrupa Topluluğu 448
D. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü 450
E. Avrupa Konseyi 451
F. NATO 451
G. Genel Olarak Uluslararası Kuruluşlar ve Çevre 452
VII. Türkiye'de Çevre Politikaları 453
A. Kıyıların Korunması 453
1. Genel Olarak Kıyılar ve Kıyı Yasası 453
2. Anayasa 456
3. İmar Yasasındaki Düzenleme 457
a. İmar Yasasından Önceki Dönem 457

b. 6785 Sayılı İmar Yasası Dönemi 457
c. 6785/1605 Sayılı Yasalar Dönemi 457
4. Kıyı Yasası 458
a. Yasanın Koyduğu İlkeler 458
b. Kıyı Yasasının İptali ve Sonrası 459
c. Yeni Kıyı Yasası 460
5. Turizmin Özendirilmesi Yasası 462
6. İmar Affı Yasası 463
7. Boğaziçinin Korunması Yasası 463
a. Boğaziçi Kararnamesi 463
b. Boğaziçi Yasası 463
c. Boğaziçi Yasasında Değişiklik 466
d. Yasanın Anayasa Mahkemesince İptali 467
B. Çevre Yasası 467
C. Çevre ve Yerel Yönetimler 472
1. Belediye Yasası 473
2. Genel Sağlık Yasası 473
D. Kültür ve Doğa Varlıklarının Korunması 474
E. Ulusal Parklar 477

ONÜÇÜNCÜ BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME 479

KAYNAKÇA 493

BİRİNCİ BÖLÜM

KENTLEŞME

I. TANIM

Kentleşme, dar anlamda, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasını anlatır. Kentsel nüfus, doğumlarla ölümler arasındaki farkın birinciler lehine olması sonucunda ve aynı zamanda köylerden ve kasabalardan gelenlerle, yani göçlerle artar. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde, doğurganlık eğilimleri azaldığından, kentleşme daha çok köylerden kentlere olan nüfus akınlarıyla beslenir. Kentleşmenin dar anlamındaki tanımı, demografik nitelik taşır.

Oysa, kentleşme, yalnız bir nüfus hareketi olarak görülürse, eksik kavranmış olur. Çünkü, kentleşme olgusu, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişmelerden doğar. Bu nedenle, kentleşmeyi tanımlarken, nüfus hareketini yaratan ekonomik ve toplumsal değişmelere de yer vermek gerekir. Kentleşmenin ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutlarını da hesaba katan, geniş anlamda bir tanımı belki şudur: Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütleşme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci. Kentleşmenin önemli boyutlarından biri olan, siyasal davranış değişikliklerini de, bu tanımın, kentlere özgü davranış değişiklikleri içinde bulmak olanağı vardır.)

Üretim biçimindeki değişimin, yani ekonomik öğenin, kentleşme tanımında özel bir ağırlığı vardır. Kentleşmenin, tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyine geçiş olarak da tanımlanabilmesi bu yüzdendir. Bu geçiş tüm üretim denetleme işlevinin kentlerde toplanmasını zorunlu kıldığı gibi; kentlerin büyümesine ve yoğunluk kazanmasına, heterojenlik ve bütünleşme derecelerinin artmasına da yol açar. Her ülke, bu geçiş süreci içinde bulunduğu noktaya göre, az kentleşmiş ya da çok kentleşmiş olarak nitelenir.

Kentleşme hareketi, zaman içindeki bir değişmeyi anlatır. Bir ülkenin, ya da bölgenin kentleşme derecesi, kentleşme düzeyi (kentleşme oranı) ise

o ülke ya da bölge nüfusunun belli bir anda, belli bir tanıma göre kent sayılan yerleşme özeklerinde yaşayan oranıdır. Şu halde, kentleşme hareketi, demografik tanımı ile, belli bir süre içinde, kentleşme oranında yer alan değişiklik olarak görülebilir. Bu kavramları birbirleriyle karıştırmamak gerektiği gibi, kentleşmenin sadece bir yönünü, toplumsal değişme boyutunu yansıtan **kentlileşme** ile **kentleşme** hareketini karıştırmaktan da sakınmalıdır. Bundan başka, kentsel gelişmenin bir düzen ve denetim altına alınması yollarını gösteren şehircilik (kentbilim) ile, bir toplumsal olayın adı olan kentleşmenin birbirinden farklı oldukları bilinmektedir.

II. TARİHSEL GELİŞİM

Tarihçilerle, toplumbilimciler, kentlerin ortaya çıkışma uygarlıkların doğuşu gözü ile bakarlar. Tanınmış bir kent bilgini ve hümanist Lewis Mumford, önemli bir yapıtında, neolitik çağlardan bugüne değin kentlerin gelişimini ayrıntılarıyla gözden geçirmektedir. Antik çağların kentlerinin büyüklüklerine ilişkin fazla bilgimiz olmamakla birlikte, Milattan önce 6. yüzyılda Babil'in 350 bin ve iki yüzyıl sonra da Syracuse'ün 400 bin nüfuslu olduğu bilinmektedir. Perikles zamanında Atina daha büyük bir kent idi. Kuşkusuz, antik çağın en büyük kenti bir buçuk milyon nüfuslu Roma idi. Eski Yunan ve Roma kentleri, tutsaklık düzenine dayanan bir uygarlığın ürünüydüler.

Ortaçağların surlarla çevrili kentleri, bir yandan savunma gereksinmelerinin, öte yandan da güzel görünme etkisiyle, içlerine kapanık kentler olmuşlardır. 12. yüzyılda, nüfusu 100 bini aşan kentler parmakla sayılacak kadar azdır. Lewis Mumford'un yazdığına göre, sadece Paris, Venedik, Milano ve Floransa, nüfusu bu rakamı aşan kentlerdi. Londra ve Brüksel'in 15. yüzyıldaki nüfusları 40 bin kadardır. Ortaçağ kentlerine ya tümüyle siyasal ve kültürel işlevler ya da tamamen ekonomik işlevler egemendi. Çağdaş sanayileşme, teknoloji, ulaşım ve yönetim olanaklarının ürünü olan çok işlevli kent olgusu, ortaçağ kentlerine yabancı bir olgudur.

Sanayi devriminin başlangıcında, kentlerin ekonomik yapısında başlıca rol oynayan öğeler, kentsoylular (burjuvalar), tüccar ve bankacılardı. Gelişen bir ticaret yaşamı ile sanayi öncesi bir dönemin izlerini taşıyan zanaatlar bütünleşebilmişti. Bununla birlikte, sanayi devrimi yani makineleşmenin ve ussallaşmanın sistemli (düzenli) bir biçimde ve geniş ölçüde uygulanması ve zihniyet ve davranışların bu yeni kapitalist üretim biçiminin isterlerine uydurulmaya başlanması geleneksel kent yapısını sarsmaya, değiştirmeye önayak oldu. Tüm sanayi dalları eski kentlerin dışında, enerji

kaynakları, ulaşım araçları, hammadde kaynakları ve insangücü sunusunun ucuz ve kolay olduğu yerlerde yerleşmeyi yeğ tuttu. Fabrikalar yakınında sanayi kapitalizminin simgesi olan işçi kentleri doğdu. Şu halde, sanayi devrimi sonrasında, kentleşme sanayileşmenin bir yan ürünü olarak görünür. Bu özel koşullarda, sanayileşme ve kentleşme ayrılmaz bir biçimde birbirine bağlı olaylardır.

Kentleşme, içinde bulunduğumuz yüzyılın ayırdedici özelliklerinden biri olmuştur. Gelişmiş olsun, gelişmekte olsun, kapitalist olsun, sosyalist olsun bütün ülkeler, kentleşme olayının ve sonuçlarının etkileriyle karşı karşıya kalmışlardır. Dünya nüfusu 1800'de 990 milyon iken, 1900'de 1 milyara, 1960'da 3.3 milyara yükselmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılın sonunda da 7 milyarı bulacağı tahmin ediliyor. Buna koşut olarak, kentleşmenin çok daha büyük bir hızla ilerlediği görülmektedir. Nüfusu 100 bini aşan kentlerde, 1800 yılında dünya nüfusunun sadece % 1.7'si yaşarken, bu oran 1900'de % 5.5'e, 1970'de ise % 22'ye yükselmiştir. 1800 yılında 15 milyon olan kentli nüfus, bugün 800 milyona yükselmiş bulunmaktadır. 2000 yılına doğru, yeryüzünde 3.2 milyar kişinin kentlerde yaşayacağı hesaplanmaktadır. Birleşmiş Milletlerin kestirimlerine göre, bugün sayıları 35 olan 5 milyondan kalabalık kentlerin sayısı, bu yüzyılın sonunda 60'ı bulacaktır.

III. ÇAĞDAŞ KENTLEŞMENİN ÖZELLİKLERİ

Günümüzdeki kentleşme hareketleri, geçen yüzyılın kentleşme hareketlerinden birkaç noktada ayrılır. Bir kez, 19. yüzyılda büyük kentlerden bir çoğu, hammadde kaynaklarından ve maden havzalarından Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerine dışsatım yapılan, buna karşılık o ülkelerden getirilen sanayi mallarının alındığı ve dağıtıldığı transit özekleri durumunda idiler. Rio de Janerio, Buenos Aires, Bombay, Calcutta ve Shanghai, yerli ve yabancı iş adamlarının toplandığı, sömürgeci bir ekonomik ve siyasal düzenin ürünü olan, bulundukları ekonominin haklı çıkardığından daha büyük çapta kentler olmuşlardır. Tanınmış bir kent toplumbilimcisi, bu kentlerin simgelediği kentleşme biçimine "bağımlı kentleşme" (L'urbanisation dépendante) adını vermektedir. Oysa, aynı yüzyılın Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinde nüfus birikimi, sanayi devriminin yarattığı büyük sanayi kuruluşları çevresinde olmuştur. 1920 yılında Güney Amerika'nın, 500 binden fazla nüfuslu kentlerdeki nüfus oranına, Avrupa, ancak, bir yüzyıllık tam sanayileşme sonucunda ulaşabilmiştir.

Bugünün az gelişmiş ülkelerinde hemen hemen hepsinden gözlemlenen

kentleşme biçimi, Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinin sanayiye dayalı kentleşmesinden çok, sömürgecilik çağının kentleşme biçimini andırır. 1860-1890 yılları arasında faal nüfusun % 22 ile % 45'i imalât sanayiinde çalışırken, aşağı yukarı 100 yıl sonra (1951-1961), Cezayir, Fas, Tunus, Panama ve Pakistan gibi ülkelerde, imalât sanayiinde çalışan faal nüfus oranı ancak % 5.6 ile % 6.9 arasında değişmekte idi.

İçinde bulunduğumuz yüzyılın kentleşmesini bir önceki yüzyıldan ayıran önemli özelliklerinden biri de, çağımızın bir nüfus patlaması çağı olmasıdır. Tıptaki ilerlemeler, kolera ve tifüs gibi salgınlarla savaşım yöntemleri, nüfusun büyük bir hızla artmasına neden oldu. Yüzyılın başında gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde % 2 olan nüfus artış hızı, gelişmekte olan ülkelerde % 2.8'i, hatta bazılarında % 3'ü buluyordu. 1920 ile 1940 yılları arasında, dünyada köy nüfusu 520 milyon artmıştır. Köylerin barındıramadığı, besleyemediği bu nüfus, kentlere akın etmiştir.

Tarımın yapısında, verimlilikte ve gıda maddeleri üretiminde, boğaz tokluğu düzeyini aşan bir artık ürünün, İngiltere başta olmak üzere, Amerika ve Japonya kentlerinin sanayileşmesinden önce gerçekleşmesine karşın, gelişen ülkeler, kentleşmelerini hızlandıran bu teknolojik yeniliklere çok kısa bir süreden beri tanık olmaktadırlar.

Öte yandan, sanayileşmiş toplumlarda kentleşme, tarihsel gelişimi içinde genellikle kalkınma ile birlikte yürümüştür. Gelişmekte olan ülkelerde ise sanayileşme, kentleşmeyi yavaş bir hızla arkadan izlemektedir. Örneğin, 19. yüzyıl Avrupası'nın büyük kentlerini dolduran kitleler, bu özeklerde çoğu kez iş olanakları bulabilmişlerdir. 19. yüzyılın ikinci yarısında Avusturya, Fransa, İsviçre, İsveç gibi ülkelerde, sanayide çalışan nüfus kentli nüfusun iki üç katı arasında değiştiği halde, bugünün gelişen ülkelerinde bunun tam tersi olan bir ilişki görülmektedir.

Son olarak, Batıda kentleşme liberal bir ekonomik düzen içinde başlamış ve gelişmiştir. Bugün ise, gelişmekte olanlar başta olmak üzere, birçok ülkeler karışmacı (müdahaleci) ekonomik sistemlerin yardımıyla kentleşme sorunlarının çözümüne çalışmaktadırlar.

IV. KENTLEŞME NEDENLERİ

Kentleşme hareketleri, ekonomik, teknolojik, siyasal ve psiko-sosyolojik etmenlerin altında oluşur. Gerçekte, bu dört kümede toplanan kentleşme etmenlerini birbirinden kesinlikle ayırmak olanağı yoktur. Herbiri bir diğerinden etkilenen, birbirlerinin içinde olan etmenlerdir bunlar. Bununla birlikte, herbirinin tek tek gözden geçirilmesi, konunun izlenmesinde ko-

laylık sağlayacaktır.

A. Ekonomik Nedenler

Ekonomik nedenlerden bir kısmı, köylü nüfusu köyünden iten, tarım kesiminin içinde bulunduğu koşullardan kaynak alan nedenlerdir. Bunlara itici etmenler (push), ya da olumsuz göç nedenleri adı da verilebilir. Köylerden kentlere bir nüfus hareketinin başlaması, tarımda bir üretim fazlasının, artık ürünün elde edilmesine bağlıdır. Bu ise, tarımda, daha çok anamal kullanılmasını, daha üstün teknoloji ve girişim gücü ile üretimde bulunulmasını gerektirir. Birim toprak başına aynı miktarda ya da daha fazla tarım geliri elde etmek için daha az insangücüne gereksinme duyulduğu takdirdedir ki, tarımsal nüfusun bir kesimi bu topraklardan "terhis" edilebilir. Gerçekten, tarihsel olaylar da, kentleşmenin bir işçinin kendi gıdasına ek olarak besleyebileceği insan sayısının artışı oranında, hızlandığını göstermiştir. Bununla birlikte kentleşmenin tarımsal üretim fazlasına dayandığı yolundaki görüş abartılmamalıdır. Bir kez, bugünkü depolama ve ulaşım teknolojisi, ülkelerin, kentleşebilmek için, kendi ulusal sınırları içindeki tarımsal üretim fazlasına dayanmak zorunda olmadıklarını göstermektedir. İngiltere bunun güzel bir örneğidir. Öte yandan, benzer nedenlerle, tek tek kentlerin büyümesi, yalnız kendi artbölgelerinin (hinterlandlarının) tarımsal ürünlerine bağlı olmaktan da çıkmıştır.

Tarımda çağdaş üretim araçlarının kullanılması, makinanın tarıma girmesi, tarımsal üretim sürecinin her aşamasında ilkel yöntemlerin terkedilmesi; buna karşılık,üretimi etkileyen yeni girdilerin artan oranda kullanılması, tarımda çalışmasına gereksinme duyulan insangücü miktarını azaltmaktadır. Kısacası, kapitalistleşmiş tarım işletmeleri, tarımdaki işgücünün azalmasını özendirici etkide bulunmaktadır.

Öte yandan, özellikle az gelişmiş ülkelerde, tarımın verimliliği ve kişi başına düşen tarımsal gelir, köylüyü köyünde tutmaya yetmeyecek kadar düşüktür. Gerek bu yetersiz gelirin, gerekse toprak iyeliğinin dengesiz dağılımı, tarım topraklarının çok parçalanmış (ufalanmış) olması, iklim koşulları ve toprak aşınması (erozyon), bu itici etmenleri güçlendiren nedenlerdir. Örneğin, Türkiye'de sözü edilen bütün koşulların, tarımdaki verimi azaltmak suretiyle, kentleşme hızını geniş ölçüde etkilediği görülmektedir.

Ekonomik nedenlerden bir diğer kısmı ise, köyünde beslenemeyen, gelecek için güvence bulamayan nüfusu kent özeklerine çeken nedenlerdir. Bunlara çekici etmenler (pull) ya da olumlu göç nedenleri adı verilmekte-

dir. Sanayileşmekte olan toplumlarda, kentlerdeki iş olanakları, köylük yerlere oranla daha hızlı çoğalır. Ekonomik gelişmeyle birlikte kişi başına düşen gerçek gelir yükseldikçe, kentlerde üretilen mal ve hizmetlere duyulan istem, tarım ürünleri istemine oranla fazla olur. Ayrıca üretim sürecinin ussallaşması sonucunda, eskiden köylerde görülen birtakım hizmetler kentlerde görülmeye başlanır. Bunun, uzmanlaşma (specialization) ile yakından ilgisi vardır.

B. Goodall, kentleşmenin ekonomik üstünlüklerini beş noktada toplamaktadır. Bunların başında, uzmanlaşma gelmektedir. Uzmanlaşma, hem üretim maloluşunda bir azalmaya, hem de gelirlerde bir artışa yol açmaktadır. Uzmanlaşma, büyük çapta üretimi kolaylaştırarak, üretim sürecinin bölünmesini olanaklı kılmakta, çok sayıda uzmana gereksinme yaratmaktadır. Kentleşmenin, bu sürecin hızlanmasına yardım eden ikinci üstünlüğü, kentlerin sunduğu dışsal biriktirimler (tasarruflar; external economies) dir. Dışsal biriktirimler, kısaca, birbirinin tamamlayıcısı olan, birbirinin ürettiği mal ve hizmetlere gereksinme duyan üretim birimlerinin aynı yerleşme yerini yeğ tutmaları durumunda sağladıkları ekonomik yararlardır. Firmaların elde ettikleri bu yararlar, kentin büyüklüğü oranında artar. Tamamlayıcılık ve uzmanlaşma, birbirine yakından bağlıdırlar.

Üçüncü olarak, çeşitli ekonomik etkinliklerin belli bir özekte yığılma sonucunda sağladıkları kimi üstünlükler vardır ki, bunlara da kentleşme biriktirimleri (urbanization economies) adı verilmektedir. Ucuz ve kullanışlı bir ulaşım sistemi, işyeri yapmak için elverişli arza ve arazi, çeşitli yardımcı hizmetler, araştırma ve eğitim kolaylıkları, yedek hammadde stokları yapma olanağı bu üstünlüklerden birkaçıdır. Kentleşme biriktirimleri, kent büyüdükçe, bir noktaya kadar artar. Kentleşmenin dördüncü üstünlüğü de, özellikle emek ve girişim gücünde olduğu gibi, ekonomik üretim etmenlerinin, kentlerde ucuz ve kolay bulunması olanağıdır. Kentler, çok sayıda, yetenekli ve nitelikli insangücünün kolay bulunduğu yerleşmelerdir. Bu yargı, kadın insangücü sunusu bakımından da doğrudur. Kentlerde kişi başına gelir, tarım kesimindeki gelire oranla yüksektir. Sendikalar gibi kentsel örgütler, kentteki emeğin fiyatını, kırsal alanlara oranla yükseltmiştir. Bankacılık hizmetleri ve girişim gücü yönünden de kentler üstünlük sunan yerlerdir. Son olarak, kentte yaşayan insanlar, daha geniş gelişme olanaklarının yanı sıra, köylerde bulmaları güç olan türlü mal ve hizmetlerden yararlanabilirler.

Kentlerin sunduğu bütün bu göreceli ekonomik üstünlükler, kent büyüdükçe artar ve daha fazla sayıda bireyi kırsal alanlardan kentlere doğru çeker.

B. Teknolojik Nedenler

Gerek sanayi devriminin getirdiği değişiklikler, gerekse tarıma egemen olan koşullar, kentleşmenin hızlanmasını, teknolojik gelişmelerle birlikte sağlamışlardır. Artan üretimin kentleşmede rol oynaması, ürünün kolay ve ucuz taşınmasını sağlayacak teknolojik araçların gelişmesine bağlıdır.

17. yüzyılın sonunda buhar makinasının bulunmasına kadar ancak birkaç kentin nüfusu 100.000'i aşabilmiştir. Buhar gücü bir yandan türlü üretim etkinliklerinin, bir yandan da yönetim hizmetinin ve dağıtım etkinliklerinin fabrikalar yakınında birikmesine yol açmıştır. Buhar gücünün nüfusu yoğunlaştırıcı (centripetal) etkisine koşut olarak, elektrik enerjisi de kentleşmeyi bir başka açıdan etkilemiş, köylerden kentlere akın eden nüfusu, kent özeğinden çevresine doğru dağıtıcı (centrifugal) bir rol oynamıştır. Bir yandan da, elektrik enerjisinin sanayide artan oranda kullanılması nüfusun ve sanayiin belli özeklerde toplanmasına yadımcı olmuştur. Kara, deniz ve hava ulaşım araçlarındaki gelişmeler, yayalar çağının gereksinmelerine göre kurulmuş, kentleri işlevlerini yerine getiremez duruma getirmiştir. Yörekentleşme (banliyöleşme) ve anakentleşme (metropolitenleşme) gibi olaylar, otomobil çağının ürünleridir. 20. yüzyılın ikinci yarısında iletişim ve bilgisayar teknolojisindeki başdöndürücü ilerlemelerin kentleşmeyi nasıl etkileyeceğini zaman gösterecektir.

Harris ve Ullman, kentlerin, insanların hareket yeteneklerinin gelişmesinin ve ulaşım teknolojisindeki ilerlemelerin dolaysız bir sonucu olduğunu belirtmektedirler. C. Clark kendi kendine yeterli köy tipinin ortadan kalkmasını ve köy sanatlarının yerini başka uğraşların almasını, çok sayıda insangücünün sanayi özeği olan kentlere yönelmesini, yol yatırımlarının dolaysız etkilerine bağlamaktadır. Bunun gibi, hidroelektrik santrallerin, bulundukları bölgelerin kentleşmesinde önemli rol oynadıkları yadsınamaz. Nükleer enerjinin kentlerin kuruluş yerleri, biçimleri ve işlevleri, kentsel nüfusun dağılışındaki önemli etkiler yapması kaçınılmazdır.

C. Siyasal Nedenler

Çeşitli düzeylerde verilen siyasal kararlar, yönetim yapısının özellikleri, hukuk kurumlarından bazıları ve uluslararası ilişkiler de kentleşmeyi özendirici nitelik taşıyabilir. İngiltere'de 1946 yılında çıkarılan Yeni Kentler yasası ile, kentleşme Londra çevresinde kurulacak yeni kentlere yöneltilmek istenmiştir. O tarihte en büyüğünün nüfusu 20 bin kadar olan bu kentler arasında, bugün, 100 binlik büyük kent olmaya adaylığını koymuş bulunanlar vardır. Savaşlar ve siyasal anlaşmazlıklar da, kentleşmeye etki

yaparlar. İkinci Dünya Savaşı içinde İngiltere'de 5-6 milyon nüfus, savaş ekonomisinin isterlerini karşılamak üzere, köylerden büyük kentlere göç etmişlerdir. 1947'de Pakistan'ın Hindistan'dan ayrılmasını izleyen yıllarda, Pakistanlı göçmenlerin çoğu, büyük Hint kentlerinde yerleşerek, Hindistan'ın kentleşme oranını yükseltmişlerdir. 1970'lerde Ürdün'ün başkenti Amman'ın nüfusunun 2 milyona yaklaşmasında, Filistinli göçmenlerin Ürdün topraklarına sığınmak zorunda kalmalarının önemli payı vardır. Bunun gibi, önce savaş koşullarının sonucu olarak ve sonra da siyasal nedenlerle, Vietnam'da, bir yandan sayısı bir milyona yaklaşan insan çevre ülkelerine göç etmek zorunda kalmış, bir yandan da Hanoi anakent bölgesinin nüfusu hızla artarak, 1960 ve 1985 yılları arasında 650 binden 2.7 milyona yükselmiştir.

Gezme, yerleşme ve ticaret özgürlüklerini kısıtlayan yasaların kaldırılması da, kentleşme üzerinde etki yapar. Bunun gibi, yönetimde özekçiliğin, kentleşme üzerinde etkili olduğu bilinmektedir. Paris, Berlin, Moskova, Buenos Aires, devlet sistemindeki güçlü özekten yönetim geleneğinin ürünüdür. Ayrıca, kimi kentlere, siyasal kararlarla başkent statüsü verilmesi de, yalnız o kentlerin değil, bulundukları tüm bölgenin kentleşmesini hızlandırır. Ankara, Canberra ve Brasilia kentleri bununen yeni örnekleridir. 1920'de 20 bin nüfuslu bir kasaba olan Ankara, başkent olmasının bir sonucu olarak, 50 yılda 2 milyona yakın nüfuslu bir anakent (metropol) olmuştur. İç Anadolu'nun kentleşme derecesinin, 1947'de % 1 1'den, 1990'da % 59.5'a çıkmış olmasında da, Ankara'nın orada bulunmasının, dolayısıyla başkent yapılmasına ilişkin siyasal kararın rolü azımsanamaz.

Toprak iyeliğini yöneten hukuk kurallarının durumu ve bunlarda yer alan değişmeler de, kentleşme hareketlerini etkiler. Tarım topraklarının büyük bir kesiminin küçük işletmelerde kiracı olarak çalışan çifçi ailelerce kullanıldığı ülkelerde, kentlere büyük nüfus akınları olur. Toprak kalıtının bütününün mirasçılardan yalnız biri tarafından, örneğin büyük oğul tarafından elde tutulduğu kapalı veraset sistemlerinde (primogeniture), ailenin öteki çocukları için ya toprak sahibi kimselerle evlenmek, ya kendilerine özel çiftlik satınalmak, ya da bir başka çiftlikte işçi olarak çalışmaktan başka seçenek yoktur. Aksi halde, kente göç etmeleri kaçınılmaz olacaktır. Kapalı veraset sisteminde olduğu gibi, feodal sistemin feodal beylere bağlı ve onlara karşı sorumlu insanların bağımsız toprak sahibi olmalarını önleyen, hareket özgürlüklerini sınırlayan yapısı da kentleşme hareketlerini geciktiren bir nedendir. Feodalizmin zamanla ve yer yer kalkmasından sonradır ki, kentler kırsal işgücünü çekmek ve büyümek olanağına

kavuşmuşlardır. Bugün de, bir çok ülkelerin gelişmiş bölgelerinde feodaliteye çok benzeyen ilkel sistemlerin kentleşme sürecini yavaşlattığı görülmektedir. Sanayileşmeye öncelik veren ekonomik ve toplumsal kalkınma planları ve toprak reformları kentleşmeyi hızlandırmaktadır. Tarım topraklarının, kimi bölgelerde, sahiplerinin girişim yeteneklerinin başa çıkamayacağı kadar çok geniş (latifundia), kimi bölgelerde ise geçim sağlamaya yeterli ve verimli işletmeye elverişli sayılamayacak kadar küçük parçalar (minifundia) haline gelmelerine yol açan veraset sistemleri, kentleşme hızına olumlu ya da olumsuz etkiler yapar.

D. Sosyo-Psikolojik Nedenler

Sosyo-psikolojik etmenler, köy ve kent yaşam biçimleri, ölçünleri arasındaki ayrımlardan kaynak alır. Bunlara genellikle, kentlerin çekici özellikleri gözü ile bakılır. Gerçekten, kentlerin sahip bulunduğu birçok toplumsal ve kültürel olanaklar ve hizmetler çok çekicidir. Kentlerin özgür havası, daha geniş bir kümeye mensup olma duygusu, kentli olmanın gururunu paylaşma, bu etmenlerin başlıcalarıdır. Kimi yerlerde ise, köyden kente göç etmeye, belirli bir toplumsal aşağılık duygusunu ortadan kaldıran bir "yükseliş" gözü ile bakılır. Gerçekten, kimi yazarlar 19. yüzyılın başlarında Amerikan kentinin, herkesin şansını bir kez denediği bir yer olduğuna değinmektedirler. Bunun gibi, "İstanbul'un taşı, toprağı altın" sözü de büyük kentin çekiciliğini anlatan bir deyim olarak dilimizde yer etmiştir. Bunun gibi, birçok köylü çocukları öğrenimlerini tamamladıktan, askerliklerini yaptıktan sonra kentlerde yerleşirler. Yurt dışına işçi gönderilmeye başlanan son 30 yılda, yurda dönen işçilerde de, çoğunlukla aileleriyle birlikte büyük kentlerde yerleşme eğilimi vardır. Askere alınan erlerin ailelerine yapılan parasal yardımın, Türkiye'de köyden kente göçü artırıcı bir nitelik taşıdığı da ileri sürülmüştür.

V. KENTLEŞME VE KALKINMA

Yukarıda, kentleşme nedenleri açıklanırken, kentlerin sunduğu ekonomik üstünlükler sıralanmıştır. Kuramsal olarak, kentleşme, sanayileşmekte, kalkınmakta olan, Rostow'un deyişiyle "Kalkış" (take-off) aşamasına varmış toplumlarda hız kazanır. Bunun içindir ki, kentleşme hemen hemen her ülkede, tarımsal nüfusun azalmasını, buna karşılık, tarım dışı alanlardaki nüfus oranının artmasını gerekli kılmıştır. Kalkınmakta olan ülkelerde, tarım kesimindeki fazla nüfusun, yani tarım topraklarında marjinal verimliliği azalmış kitlenin tarım dışında yaratılacak iş olanaklarıyla köy-

ler dışına aktarılması, bir kural olarak, işgücünün verimliliğini arttırabilir. Hızlı kalkınmanın gerektirdiği yatırımlar kentlerde yapıldığı, sanayi ve hizmet kesimlerinin aradığı gelişme ortamı kentlerde yaratıldığı içindir ki, kalkınma yolunun kentlerden geçtiği, yani kentleşmenin, kalkınmanın yaratıcı ve hızlandırıcı bir etmeni olduğu öne sürülür.

Gerçekten, ülkelerin kentleşme süreçleri tarih içinde gözden geçirildiğinde, tarım kesimindeki faal nüfusun azalması, bir başka deyiş ile, tarım dışı kesimlerdeki faal nüfus artışı ile, kentleşme arasında genellikle yakın bir koşutluğun bulunduğu görülür. 1930-1960 yılları arasında, tarımsal faal nüfus oranı, aralarındaki küçük farklılıklara karşın, Arjantin ve Şili'de % 32'den % 23'e, Brezilya, Columbia, Meksika, Peru ve Venezuela gibi öteki Lâtin Amerika ülkelerinde % 66'dan % 51'e düşmüştür. Bunun gibi, ülkemizde de, tarımsal faal nüfusun 1935'de % 82.5'dan, 1990'da % 40'lara düştüğü görülmektedir.

Kentleşme oranı ile kişi başına düşen gelir arasında ilişki arayan bilim adamları, her iki değişken arasında yüksek bir bağıntının bulunduğunu görmüşlerdir. Son olarak, Dünya Bankası uzmanlarının yaptıkları bir araştırmada da, kişi başına düşen ulusal gelirin en yüksek olduğu ülkelerin, aynı zamanda kentli nüfus oranı en yüksek ülkeler olduğu sonucuna varılmıştır. Ama unutulmamalı ki, kalkınmanın tek ölçüsü, kişi başına düşen ulusal gelirin yüksekliği değildir. Bir ülkede, nüfusun tarımdan tarım dışına göç etmesi, bireylerin ve toplumun üretici güçlerinin yaratabileceği ölçünün altında ise, o takdirde kentleşmeye kalkınmanın ölçüsü gözü ile bakılması yeterli olmaz. Kentlere gelen kitlelerin işsiz ya da gizli işsiz durumuna gelmemesi, kalkınmaya gerçek katkıda bulunması, bu nüfusun sanayide çalışır duruma gelmesine bağlıdır. Oysa, bugün, hızla kentleştiği görülen ülkelerden birçoğunda bunun tersi olagelmekte; kentler, büyük özekler, sanayi işçisi yerine, işsizlerle, gizli işsizlerle ya da çoğunlukla hizmetlerde çoğu kez geçici ve toplumsal güvenlikten yoksun işler tutan kitlelerle dolmaktadır.

Her ne kadar, B. Berry, Gibbs ve Martin gibi coğrafyacılar, tarihsel olarak, kentleşme ile ekonomik gelişme düzeyi arasında bir bağıntı bulunduğu sonucuna varmışlarda da, Manuel Castells ile birlikte, denilebilir ki, farklı koşullar içinde oluşan az gelişmiş ülkeler kentleşmesini ekonomik gelişmenin mekanik bir sonucu olarak görmek yanıltıcı olur. Çünkü, bugünün az gelişmiş ülkeleri, kentleşme süreçlerini, sanayileşmiş ülkelerin geçen yüzyıldaki kentleşmelerinden çok başka koşullar içinde tamamlamaya çalışmaktadırlar.

VI. AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER VE AŞIRI KENTLEŞME

Az gelişmiş ülkelerin kentleşmesi söz konusu olduğunda, "hızlı", "çarpık", "aşırı", "sahte", "dengesiz" ve "tek yönlü" kentleşme gibi terimlerin kentleşme terminolojisinde sık sık kullanıldığı görülür. Bütün bu terimlerle, özünde, kentleşmenin belli özelliklerine dikkat çekilmek istenir. Bunların gerçekte ne olduğu, belli ülkeler için gerçeği ne ölçüde yansıttığı, ne ölçüde bir değer yargısı niteliği taşıdığı, tartışmalara da konu olmuştur. Gerçekten "hızlı" ve "aşırı" terimleri göreli değer taşıyan terimlerdir. Kentleşmenin hızlı ya da aşırı olduğundan söz edilirken, belli bir dönemdeki kentleşme hızına, ya da belli bir kentleşme derecesindeki bir ülkeye oranla hızlı ya da aşırı kentleşmeden söz edildiği belirtilmek zorundadır.

Bununla birlikte, aşırı, sahte ya da hızlı kentleşme terimleriyle tanımlanmaya çalışılan kentleşmenin özellikleri genellikle bilinmektedir. Bunlar şöylece sıralanabilir:

(a) Kentleşmenin, demografik bir süreç olarak sanayileşmiş ülkelere oranla, hızla artan, hiç olmazsa azalmayan bir yol izlemesi.

(b) Büyük ve çok büyük kentlerin, orta büyüklükteki ve küçük kentlere oranla daha hızlı büyümesi.

(c) Kentleşme hareketlerinin kimi coğrafi bölgelerdeki kentlere yönelmiş olması nedeniyle, kimi bölgelerin kentleşme oranının düşük düzeyde kalması.

(d) Kentleşen nüfusun kent ve kamu hizmetleri gereksinmelerinin karşılanmasında yetersizlikler başgöstermesi.

(e) Kentleşen nüfusun çalıştırılmasına olanak verecek temel sanayi yatırımlarının yapılamaması yüzünden, işgücünün marjinal mesleklerde ve türlü hizmet dallarında yığılması.

Bunlara, kentli nüfusun oranı ile faal nüfusun tarımsal ve tarım dışı mesleklere dağılış oranları arasındaki ilişki ve birçok ülkenin belli bir tarihteki ve geçmişteki kentleşme ve sanayileşme durumları da eklenebilir. Ne var ki, bütün bu tanım ve ölçütler yetersiz ve kapalı bulunmaktadır. Aşırı ya da sahte kentleşme savı, kentleşme hızının istenmeyen bir gelişme olarak görülmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla, bu sava bir değer yargısı gözü ile bakılmaktadır.

Daha çok az gelişmiş ülkelerde görülen aşırı kentleşme biçiminin ekonomik gelişmeyi engellediği görüşü, tartışma konusudur. Engel olmadığı, ekonomik gelişmeyi kolaylaştırdığı görüşünde olanlar, daha yavaş bir

kentleşme hızı ile ya da hiç kentleşmeksizin kalkınmanın daha çabuk sağlandığının kanıtlanmasının güç olduğu görüşündedirler. Öte yandan, karşı görüşte olanlar, aşırı kentleşmenin (hyperurbanization), artan her kentli nüfusa düşen gelir artışının çok üstünde olduğunu belirtmektedirler.

Üçüncü Dünya Ülkelerinde Kentleşme Süreci başlıklı bir kitapla, gelişmekte olan ülkelerin kentleşmesini, gelişmiş ülkelerin kentleşme biçiminden ayırdetmeye çalışan McGee ise, zaman ve yer bakımından ayrı olmalarına karşın, Batı'nm sanayiye dayalı kentleşmesi ile bugünün az gelişmiş ülkelerinin kentleşmesinin aynı nitelikte bir süreç oldukları görüşüne katılmanın olanaklı olmadığını göstermektedir. McGee, Üçüncü Dünya Ülkelerinde, kentleşme süreci içinde oluşan bu nüfus kümelerinin, Marx tarafından çizilen toplumsal çerçeve içine girmediğine, bir başka deyişle, bunları kentsoylular (burjuvazi), proletarya ya da lumpenproletarya olarak adlandırmaya olanak bulunmadığına dikkat çekmekte ve onlara "protoproletarya" adını vermektedir. Bu insanların, devrimci nitelikleri konusunda da, bilim adamları arasında farklı düşünceler vardır.

Her iki kentleşme biçimi arasında demografik ve toplumsal ayrımlar vardır. Birinci ayrım demografiktir. Batı'daki, kentleşmenin demografik temellerini açıklamaya çalışanlar, bu ülkelerde nüfus artışının ve köy kent doğurganlık ayrımlarının, kentleşmede önemli rol oynamadığını varsaymışlardır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerde, II. Dünya Savaşı sonrasının bebek nüfusu artışı yanı sıra, çoğu zaman sanıldığının tersine, kentlerdeki doğurganlık oranlarının köylerden daha az olmaması, ama, ölüm oranlarının da köylere oranla alçak bulunması, kentsel doğal nüfus artışının, köylerdeki doğal nüfus artışına oranla daha yüksek olduğunu göstermektedir.

İkinci ayrım, kentleşmeyi açıklayan ekonomi kuramlarındadır. Batı'da, sanayiin verimi tarımsal işgücünü, büyük kentlerde sanayide de çalışmak üzere harekete geçirmiştir. Ekonomik gelişmeyle birlikte nüfusun çoğunluğu hizmetlerde toplanmıştır. Kentleşme, nüfusun tarımdan, tarım dışı, kentsel kesimlere kaymasına koşut olduğundan, gelişmiş ülkelerin kentleşmeleri, haklı olarak kalkınma ile özdeş sayılmıştır. Berry, Sjoberg, Lampard hep aynı gözlemi yapan kişiler ve bu görüşün savunucularıdır. Kentleşmeyi, ekonomik etkinlikle özdeşleştiren bu görüş kentin büyümesine ve kentleşmenin hızını korumasına özel bir önem verir.

Bu kuram, gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşmeyi açıklamakta genellikle yetersiz bulunmaktadır. Kenti ekonomik büyümenin ve toplumsal değişmenin sürükleyici kesimi sayan bu kuram kuşku ile karşılanmaktadır. Öte yandan, bu ülkelerde kentleşme sanayileşmeden önce gitmekte, kesim

değiştiren faal nüfus, tarımdan doğruca hizmet dallarına aktarılmaktadır. Bunun sonucu olarak, Üçüncü Dünyanın büyük kentlerinde hizmet kesimleri en çabuk büyümektedir. Sınaî üretimin arttığı az gelişmiş ülkelerde bu kesim, sanayileşmenin emek-yoğun değil, fakat kapital-yoğun olması nedeniyle şişmektedir. Sınaî üretimin temelini işsizlik ve eksik istihdam oluşturmaktadır. Son olarak, gelişmekte olan ülkelerin gelişmesinin, gelişmiş ülkelerin anamalının, kurumlarının ve teknolojisinin akışı ile hızlanacağı ve bu yayılmanın Üçüncü Dünyanın büyük kentleri aracılığı ile olacağı yolundaki görüşte de gerçek payı azdır. Çünkü, özel yabancı anamal ve teknoloji, genellikle büyük kentin anamal yoğun kesimlerinde toplanmayı yeğlemektedir. Toplumsal devingenlik ve orta sınıfın büyümesi, bu ülkelerin kentlerinde toplumsal yapıyı değiştiren bir nitelik taşımakta, gelir dağılımını daha da adaletsiz bir duruma sokmaktadır.

Üçüncü ayrımın niteliği ise toplumsaldır. Gelişmiş ülkelerin kentleri üzerinde araştırma yapanlar, toplumsal değişmeyi başlatmada ve hızlandırmada kentin önemli bir değiştirici rol oynadığını kabul ederler. Bunlarca, kent geleneksel kalıpları ortadan kaldıran, yeni kalıplar getiren bir toplumsal değişme özeğidir. Yenilikler, kentte doğar ve köylere doğru yayılır. Dolayısıyla, bir anlamda, kentleşme kent sınırlarıyla sınırlandırılmış sayılamaz. Kentler alt toplumsal sistemler olarak, orada yaşayanların bireysel davranışlarına belirli özellikler kazandırır. Az gelişmiş ülkeler için bunun da geçerli olmadığı, kentin ve kentleşmenin bir bağımsız değişken olarak ele alınamayacağı ileri sürülmüştür.

Gelişen ülkelerin kentleri çağdaş sanayi kuruluşları çevresinde gelişen bir kesim ile, daha çok ticari uğraşların oluşturduğu pazar ekonomisine dayanan bir kesimden oluşan ikili yapıya sahiptir. Verimliliğin yüksek olduğu anamal yoğun kesimde, istihdam olanakları sınırlıdır. Çünkü, bu kesimde emeği devre dışı bırakan yenilikler egemendir. Öte yandan, pazar tipi kesimde, çalışma olanakları daha boldur. Ne var ki, bu kesimde de verim düşük ve sadece "yoksulluğun paylaşılması" sonucunu doğuracak ölçüdedir.

VII. KENTLEŞME VE SİYASAL DAVRANIŞLAR

Siyaset Bilimi kuramı, siyasal katılmanın, çağdaşlaşmanın sonucu olarak artığını varsayar. Karl V. Deutsch, içlerinde kentleşmenin de bulunduğu ve topluca toplumsal seferberlik (social mobilization) adını verdiği modernleşmeye yolaçan, kitle haberleşme araçlarına açılma, okuryazarlık, gelir, tarım dışı uğraşlar gibi çeşitli etmenlerin güç kazanmasının siyasal davranışları etkilediği ve bazen de değiştirdiği görüşündedir. Kentleşme

çağdaşlaşmanın ve gelişmenin bir ölçüsü olarak kabul edilince, onun da siyasal katılmayı özendirmesini beklemek doğaldır. Bunu en iyi biçimde, seçmenlerin oy verme oranlarının kırda ve kentte farklılaşmasında gözlemlemek olanağı vardır. Kentlerde, seçimlere katılma oranları genellikle daha yüksek olduğu gibi, kentleşme hızının artmasına koşut olarak bu oran daha da yükselir. Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerdeki araştırmalar bu görüşleri ve kuramı doğrulasa bile, Türkiye'deki ve bazı az gelişmiş ülkelerdeki seçim deneyimlerinin bu kurallara uymadığı görülmektedir.

Asıl önemli olan, kentleşmenin kente getirdiği kitlelerin kullandıkları oyun "yönündeki" değişmedir. Bu konuda çeşitli görüşler vardır. Bunlardan birincisine göre, kentleşmenin yarattığı gecekondu alanlarında, çoğunlukla hizmet kesimlerini oluşturan marjinal toplulukların siyasal davranışları "tutucu" yöndedir.Çünkü, bu toplulukların bireyleri, köylerindekine oranla daha fazla para kazanmakta, bir gecekonduya sahip oldukları için kendilerini daha fazla güvenlik içinde görmekte ve türlü belediye hizmetlerinden yararlanma olanağını bulabilmektedirler. Bu durumda, bu kitlelerin "düzeni değiştirici", "devrimci" olmaları için neden kalmamaktadır. S. Huntington, gelişmekte olan kimi ülkelerden aldığı örneklere dayanarak, gecekondulaın, beslenme, iş ve konut gibi ivedi gereksinmelerini karşılayabilen bir düzene karşı olmamalarının doğal olduğunu göstermeye çalışmaktadır.

Mevcut kuramsal çalışmalarda, kentleşmenin özdeksel yoksunluklara ve toplumsal akışkanlık beklentilerine varamamaktan doğan ezikliklere, kişisel ve toplumsal bozukluklara, siyasal radikalleşmeye ve yıkıcı davranışlara yol açtığı varsayılmaktadır. Bu davranış değişikliklerine neden olarak, hızlı iç göç hareketi, kentlerin, artan nüfusun yerleşme gereksinmelerine yanıt vermekteki güçsüzlüğü ve kentleşme ile sanayileşme arasındaki dengesizlik gösterilmektedir. Bilindiği gibi, hem Karl Marx, hem de E. Durkheim göreceli ya da duyulan bir yoksunluğun sonucu olarak, toplumda bir yabancılaşmanın ve protesto niteliğindeki davranışların güçleneceğini haber vermişlerdir. Bu görüşün gelişen ülkelerde ne ölçüde gerçekleşmiş olduğuna bakan W.A. Cornelius Jr., "göreceli yoksunluğu" (relative deprivation) "kişinin elde etmeye hakkı olduğuna inandığı mal ve yaşam koşulları ile, gerçekte elde edebildiği malların miktarı ve mal ve koşulların kalitesi arasındaki fark ya da boşluk" olarak tanımlandıktan sonra uygulamalı araştırmaların, hiç değilse, Lâtin Amerika ülkelerinde kentleşmenin söz konusu kişisel ve toplumsal bozulmalara yol açmadığını, açsa bile zorunlu olarak siyasal yabancılaşma doğurmadığını ileri sürmektedir. Cornelius karar organlarını doğrudan doğruya etkilemeye yönelmiş siyasi ey-

lemlerden bu kitlelerin birşey beklemediğini, işçi semtlerinde kullanılan oyların daha çok tutucu siyasal partileri destekler nitelikte olmasıyla açıklamaya çalışmaktadır. Bu görüşü, Türkiye'de yapılan araştırmalara dayanarak savunan Türk yazarlar da vardır.

Bir başka görüş ise, kentleşen kitlelerin, çoğunlukla hizmet kesimlerinde toplanan lumpenproletariat'nın siyasal davranışlarının devrimci yönde gelişeceğini varsaymaktadır. Tangri'ye göre, yoksullaşan ve her an patlamaya hazır duruma gelen bu kitleler, siyasal yönden kendilerine kolay biçim verilebilen devrimci kümelerdir. Çünkü, bu ikinci kuşaktan çocuklar, kentsel bir ortamda yetişmekte ve bu çevrenin özlem ve istekleriyle beslenmektedir. Şu halde hızlı kentleşme sonucunda, gittikçe çağdaşlaşan ve siyasal yönden bilinçlenen topluluklarda, siyasal eğilimlerin açıkça "sola" kaymasını beklemek kaçınılmazdır. Fanon, gecekondu bölgelerinde yoğunlaşan lumpenproletariat'yı işbaşındaki hükümetlerin devrilmesinde önemli bir öge olarak görmektedir. Arthur Lewis de, K. Marx'ın, kapitalist toplumlarda iş olanaklarını azaltan yeniliklerin, iş olanakları yaratan yeniliklerden daha fazla olacağı, dolayısıyla, daima büyüyen bir "işsizler ordusu" var olacağı yolundaki kestirimin, gelişmiş ülkeler için doğru olmasa bile, gelişmekte olan ülkelerin kentleri için büyük bir gerçek payı taşıdığı görüşündedir. Bunun doğal sonucu da, kalkınmaya karşın işsizliğin artması ve bu ülkelerin siyasal istikrarlarının tehlikeye düşmesidir.

Kimi siyasal bilimciler de, siyasal radikalleşme olgusunu "ikinci kuşak" yaklaşımı ile açıklama eğilimindedirler. Buna göre, siyasal radikalleşme, göçmenlerin kentsel çevre içinde özümlenmelerine, kırsal dünya görüşlerini bırakıp siyasal bilinç ve beceriler kazanmalarına değin ertelenir.

Sanıyoruz ki, gecekondu bölgelerindeki seçmenlerin tutucu partiler yerine, "ilerici" siyasal partilere doğru kaymalarını, siyasal istikrarsızlığa yol açacak "devrimci" eylemlerle karıştırmak yerine, bu ülkelerin özel koşulları içinde ayrı ayrı değerlendirmekte yarar vardır. Ama herhalde, kentleşen kitlelerin her zaman ve her yerde tutucu siyasal davranışlar içinde olacaklarını beklemek yerinde değildir. Türkiye'de belli ölçülerde 1969, açık bir biçimde de 1973, 1975 ve 1977 yerel ve milletvekili seçimlerinde, büyük kent oylarında, bu değişmenin etkilerine tanık olunmuştur. 1989 yerel seçimlerinin sonuçları aynı gelişmeyi doğrulayıcı niteliktedir. Nitekim toplumsal değişme ile siyasal katılma ilişkilerini yakından inceleyen bir siyasal bilimci, Türkiye'de "yerleşim yerinin seçime katılma oranı bakımından önemli bir varyasyon kaynağı olarak göze çarptığını" belirttikten sonra,

"kentlere göç olayının 1950'lerde ve 1960'larda daha çok tutucu partilerin desteklenmesi sonucunu doğurduğunu, ama 1973 seçimlerinden başlayarak, bu durumun değiştiğini" kabul etmektedir. Benzer gözlemler, başka toplumbilimciler ve araştırıcılarca da yapılmış bulunmaktadır.

VIII. BÜYÜK KENT OLGUSU

Belli büyüklükleri aşmış, örneğin, nüfusu 1 milyonu geçmiş kentlere metropoliten kent, kısaca "anakent" adı verilmektedir. Eğer bir anakentin nüfusu 1 milyona yaklaşmış, özekteki bu kente, yörekent uzaklığı içinde bulunan yerleşmeler hızlı bir gelişme süreci içine girmiş, çevredeki yerleşmelerin kentleşme hızı, özeğin kentleşme hızına yaklaşmış ve onu geçmiş ise, özekteki kent ile (metropolis ya da métropole) çevresindeki yerleşmelerin oluşturduğu bütüne metropoliten bölge adı verilmektedir. Bu kentsel bütünlerin gelişmesinin, kentleşmenin başlıca özelliği olmasına da "metropolitenleşme" (anakentleşme) hareketi adı verilmektedir.

Patrick Geddes, içinde bulunduğumuz yüzyılın başında yazdığı bir kitabında (1915), kentleşme ile sanayileşme süreci içindeki ülkelerin üç aşamadan geçtiklerini belirlemekte; bunların **eoteknik, paleoteknik** ve **neoteknik** olduklarını göstermektedir. Buna benzer biçimde, E. Lampard da, "İleri Ülkelerin Kentlerinin Tarihçesi" adlı yazısında (1955) bu tarihsel gelişimin, "sanayi öncesi kent", "sanayi kenti" ve "metropoliten kent" aşamaları bulunduğuna dikkati çekmektedir. Kentleşmenin, en ileri ve çağdaş biçiminin, kapitalistleşmeye koşut olarak metropoliten kentlere sahip olmak olduğu görüşüne, Sjoberg gibi toplumbilimcilerde, Gras ve Dobb gibi ekonomi tarihçilerinde de rastlanmaktadır. McKenzie ve Bogue, metropoliten kentsel bütünlerin, özekselleşme ile özeksizleştirimi (desantralizasyonu) birleştiren devimsi nüfus birikimleri olduğuna değinmektedirler.

Gelişmiş batı ülkelerinde, kent özeğinin oturma ve sanayi yerleşmeleri için çekici olmaktan çıkması sonucunda, önemli bir yörekentleşme (banliyöleşme) devinimi başlamıştır. Elektriğin, hızlı ulaşım araçlarının, otomobilin, iletişim araçlarındaki gelişmenin ve atom enerjisinden yararlanmanın bu desantralizasyon, özekten kaçış devinimi üzerinde önemli etkisi olmuştur. Bugün, New York, Londra, Tokyo, Los Angeles ve Paris gibi kentlerde, kent özeğinden kaçış, 20. yüzyıl kentleşmesinin belirgin özelliği haline gelmiştir. New York metropoliten bölgesi içinde 1400'ü aşkın yerel yönetim biriminin bulunduğu saptanmıştır. Gelişmiş ülkelerde metropolitenleşme,varlıklı sınıfların, kent özeğinin gürültüsünden, pisliğinden, yeni ve temiz semtlere kaçma isteklerinden doğmaktadır. Sanayi ku-

ruluşları da, kent çevresini, kent özeğinin verimli ve rahat çalışmayı engelleyen kalabalığına ve sıkışıklığına yeğ tutunaktadırlar.

Gelişmekte olan ülkelerde ise, kent sınırlarına yakın ve hatta kent sınırları dışındaki yerler, kente gelen köylü kitlelerin kamu yönetimlerince, fazla direnme ile karşılaşmaksızın ucuz toprak bulabildikleri ve gecekondu yapmayı başarabildikleri yerler olduğundan hızlı bir gelişme içine girmektedir. 150 kilometre uzunluğundaki İstanbul Metropoliten bölgesi içinde, yakın zamanlara değin 33 belediye ve 156 köy vardı. Bu gelişmeye, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika'nın kentlerinde de rastlanmaktadır.

Kentleşmenin büyük kentlere yönelmesi, az gelişmiş ülkelerde başlıca iki biçimde olmaktadır. Birincisi, ülkede bir kentin, öteki kentler aleyhine ölçüsüz derecede büyük bir gelişme süreci içine girerek, ülkenin "Tek büyük kenti" (primate city) durumuna gelmesidir. En büyük bir ya da bir kaç kentle, çok sayıda küçük kent ve kasabanın oluştuğu bu yerleşme yapısı, günümüzün az gelişmiş ülkelerinin çoğunda görülen yapıdır. Ürdün ve Suriye'de toplam nüfusun dörtte biri, Irak ve Lübnan'da % 40'ı, Kuveyt'te ve İsrail'de % 70'i, Türkiye'de % 29'u, nüfusu 100 binden fazla kentlere toplanmıştır. Kahire, İstanbul, Tahran, Caracas, Santiago, Karachi, Dakar "Tek Büyük Kent" örnekleridir. Mark Jefferson, bütün ülkelere genelleştirdiği bu gözleme, Tek Büyük Kent yasası adını vermektedir.

Metropolitenleşmenin ikinci bir biçimi ise, kentlerin büyüklükleri ile büyüklük sıraları arasında belirli bir ilişkinin varlığına dayanan yerleşme yapısıdır. Buna göre, bir kentin nüfusu, en büyük kentin nüfusunun bu kentin büyüklük sırasına bölünmesinden elde edilen rakamdır. Bu kuralın gerçekleşmesi demek, ikinci büyük kentin nüfusunun en büyük kentin yarısı, üçüncüsünün ise üçte biri kadar olması anlamına gelir. Bu ikinci dağılım, en büyük kent yasasının gerektirdiğinden daha dengeli bir dağılım sağlar. Birinci tip daha çok özekçilikle yönetilen üllkelerde; ikinci tip ise, daha çok yerinden yönetim geleneğinin güçlü olduğu ülkelerde göze çarpar.

Nüfusu ve ekonomik etkinlikleri ülke yüzeyine dengeli bir biçimde yaymak isteyen hükümetler, yerleşme yapılarını En Büyük Kent Yasasının egemenliğinden çıkarıp, Sıra-Büyüklük Kuralının (Rank-size rule) etkisi altına almaya çalışırlar. Bunda başarı gösteren ülkelere, İsrail, Hollanda, Çin ve Sovyetler Birliği örnek olarak gösterilebilir.

IX. EN UYGUN (OPTİMAL) KENT BÜYÜKLÜĞÜ

Kentlerin nüfusu ve yüzölçümü büyüdükçe kent hizmetlerinin birçoğunun kişi başına düşen maloluşunun azaldığı genellikle kabul edilir.

Oysa kent nüfusu gereğinden fazla artarsa, gerek su, elektrik ve kanalizasyon gibi beledî altyapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal altyapının maloluşu da büyük ölçüde yükselir. Hiç değilse azalmaz. Özellikle geniş bir alana yayılan, dağınık yerleşmeli büyük kent bölgelerinde, kentin en uzak semtlerine kimi hizmet ve kuruluşlardan yararlanma olanakları sağlamak, büyük yatırımlar gerektiren pahalı bir girişimdir.

Kentlerin büyümesinin hangi noktadan sonra gereksiz, yararsız ve hatta zararlı sayılacağının nesnel bir ölçütünü bulmak kolay değildir. Bu konuda çeşitli araştırmalarda kullanılmış, 40, 50, 100, 300, 500 bin ve 1 milyon gibi rakamlar, genellikle değer yargılarına dayanmakta, "kente ve kentleşmeye karşı" bir tutumu yansıtmaktadır. Yapılan çalışmalar, daha çok, kent büyüklüğü sorununun kent hizmetleri yönü ile ilgili olmuş; hizmetler açısından da, maloluş yönü ayrıntılı bir biçimde ele alındığı halde, verimlilik yönü hesaba katılmamıştır. Kaldı ki, yapılan araştırmalardan hiçbirinde en uygun kent büyüklüğüne varılabildiği de söylenemez.

Optimal kent büyüklüğünün aranmasında hizmet maloluşlarıyla yetinilemeyeceği, kentte yaratılan gelirin de hesaplara katılması gereği kabul edildikten sonra, bu hesapların ortalama gelir ve maloluş rakamlarıyla değil, fakat marjinal gelir ve maloluş rakamlarıyla yapılması gereği de ileri sürülmüştür. Oysa, bunları yapmanın gerektirdiği görgül çalışmaların güçlüğü, gerek maloluşun, gerekse yararların bütün ögelerinin anlamlı kümeler halinde toplanmalarının zorunluluğu ortadadır. Bütün bu güçlüklere karşın, kentlerde aşırı yığılmanın doğurduğu bir toplumsal maloluşun varlığı yadsınmamaktadır.

Kentler için uygun büyüklükler arama çabaları; bu büyüklük sınırlarının aşılması durumunda, büyümenin sınırlanabileceği, sınırlanması gerektiği düşüncesinden kaynak almaktadır. Oysa, optimal büyüklükler bulunabilse bile, bunları gerçekleştirebilecek politika araçlarının, büyümeyi o noktada durdurmaya yeterli olmadığı görüşü ağır basmaktadır. Her ne kadar karma ekonomilerin sahip bulundukları politika araçlarının yetersizliğinden söz edilmekte ise de, totaliter ülkelerde bile kentlerin büyümesini sınırlandırmak üzere girişilmiş deneylerin tam bir başarıya ulaştığı söylenemez. Moskova'nın ve öteki bazı doğu dünyası başkentlerinin büyümesini sınırlama girişimlerindeki göreceli başarısızlık buna örnek olarak gösterilmektedir.

X. YENİ KENT, UYDU KENT, KÖY-KENT

Gerçekte, bir kentleşme stratejisinin erekleri olan bu yerleşme biçim-

leri, kent planlamasında zaman zaman karışıklığa yol açan önemli kavramlardır. Yenikent (New Town) kavramını, ilk olarak İngilizler, Ebenezer Howard tarafından geliştirilen Bahçe Kent (Garden City) düşüncesinin uygulanabilmesi için bulmuş ve kullanmışlardır. İkinci Dünya Savaşı'nın ilk yıllarında Barlow'un başkanlığındaki Krallık Komisyonu'nun raporunda, nüfusu 10 milyonu bulan Londra'da nüfus yoğunlaşmasının ekonomik, toplumsal ve stratejik sakıncaları ortaya konduğundan, nüfusu ve sanayii dengeli bir biçimde ülke yüzeyine yaymak, üyük Londra'nın yükünü hafifletmek, ekonomik durgunluk ve işsizlik içine gömülmekte olan bölgeleri o durumdan kurtarmak için Londra'nın çevresinde, kendine yeterli küçük kentler kurmak ve geliştirmek düşüncesi, İngiliz İşçi Partisi'ne sempatik gelmişti. Bu nedenledir ki, 1945 yılında bu parti iktidara gelince, yeni kentler kurma düşüncesini, bir politika olarak benimsemiş ve parlamentodan geçirdiği bir yasa ile (New Tows Act), Londra çevresinde sayıları 10'u geçen, yeni kentin temelini atmıştır. Bugün sayıları 40'a yaklaşan ve birkaçı dışında nüfusları 100 bini geçmeyen (ortalama olarak 40-50 bin arasında bulunan) bu kentlerde, köylerin huzuru, sessizliği, yeşilliği, açık ve temiz havası ve sağlık koşulları ile kentlerin bilgisi, görgüsü, teknik olanakları, siyasal dayanışma gücü ve ekonomik olanakları birleştirilmek istenmiştir.

Yeni kentlerin kendine yeterli olmasını sağlamak üzere, bu yerleşmelerin Londra'nın sanayiini belli ölçülerde çekmesine, yeni kurulacak sanayi kuruluşlarının bu kentlere gitmek üzere özendirilmesine önem verilmiştir. Yeni kentlerin kurulması ve geliştirilmesi görevi, yerel yönetimlerle işbirliği yapmak zorunda olan karma ortaklıklara (development corporations) verilmiştir. İngiltere'de uygulanan yeni kent politikasını yakından inceleyen şehirciler, girişimin başarısız yönlerini belli noktalarda görmektedirler: 1. İmar ortaklıklarının yetkilerinin yetersizliği, 2. Yeni kentlerin sayılarının, kuruluş yerlerinin, bölgelere dağılma önceliklerinin uzun dönemli çözümlemelere konu yapılmamış olması, 3. Yeni kentlerin eski kentlerle bağlantılarının yetersiz oluşu, 4. Dayandıkları araştırmaların yetersizliği. Bunlara, yeni kent politikası ile güdülen amacın tersine, Londra'nın nüfusunun artmaya devam etmesi ve yeni kentlerin İngiltere'de nüfusun ve sanayinin daha dengeli bir coğrafî dağılımına yol açmaması da eklenebilir.

Bununla birlikte, son 40 yıllık yeni kent uygulamasının, hem toplumsal hem de ekonomik yönlerden büyük bir başarı olduğunu belirtenler de vardır. Gerçekten, bu yöntemden, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, nüfu-

sun bir ya da birkaç büyük kentte toplanmasından doğan sakıncaları giderici bir yol olarak yararlanıldığına tanık olunmaktadır.

Kentlerin içinde ve çevresinde, plansız bir biçimde türeyen ve genellikle kendine yeterlik özelliği bulunmayan, ekonomik ve toplumsal gereksinmeleri bakımından, bağlı bulundukları anakente dayanan topluluklara ise **uydu kent** (satellite city) adı verilmektedir. Bazen **yatakhane kent** (dormitory town) adı verilen uydu kentlerde yaşayanlar, gündüzleri, çalışmak ya da alışveriş yapmak için anakentin özeğine gider, akşamları uydu kente dönerler. Anakent ile uydu kent arasındaki bağlantıyı, otobüs, tren, metro, dolmuş gibi kitlesel ulaşım araçları ile özel taşıtlar sağlar.

Dilimize çok yakında girmiş gibi görünen **köy-kent** kavramı ise kentleşme ve sanayileşme kavramlarını birleştirmeye çalışan, kırsal alanların bir kalkınma modeli olarak sunulmaktadır. Resmî kaynaklarda, köy-kent, kırsal kesim nüfusunun, toplumsal, kültürel, ekonomik ve kamusal gereksinmelerini karşılayacak biçimde donatılmış kırsal yerleşim birimi olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de eski bir siyasal partinin (MHP) ortaya attığı "tarım kentleri" düşüncesi ile köy-kent arasındaki da yakın bir benzerlik olduğu dikkati çekmektedir. Kırsal yerleşme yapısına daha etken ve ussal (rasyonel) bir biçim vermek, dağınıklığı toplulaşmaya dönüştürmek, köye götürülen hizmetlerde etkenlik ve artırım sağlamak, sanayileşmeyi kırsal alanlara yayarak, işsiz ve gizli işsiz nüfusun bir kesimini köy-kentlerde iş olanaklarına kavuşturmak, büyük kentlerdeki sağlıksız kentleşmenin sakıncalarını gidermek, tarımsal düzeni değiştirmek, köy-kent düşüncesinin dayandığı başlıca amaçlardır.

Köy ile kent yaşam biçimlerini birleştirerek bir dengeye kavuşturmak, sanayileşmeyi köye yaymak, köyü kentleştirmek ve böylece kentleşmeye sağlıklı bir biçim vermek düşüncesi oldukça eski bir geçmişe sahiptir. Bu model, Yugoslavya'da, Çin'de komün sistemi adı ile denendiği gibi, İsrail'de, bir başka biçimde, tarım ile sanayii, köy ile kenti birleştiren yeni bir yerleşim türü olarak düşün ve eylem alanına kazandırılmıştır. Tarım ve sanayi sözcüklerinin ilk ve son hecelerinin (agr ve indus) birleştirilmesinden oluşan Agrindus, bu görüşün ve uyulamanın ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu düşünce, gerçekte, Ebenezer Howard'ın bahçe kent idealinin, yirminci yüzyıl gerçeklerine ve koşullarına uydurulmuş bir biçimidir. Tanınmış kent plancısı Richard Meier, 35 yıl kadar önce, köy-kent düşüncesine benzer bir görüşü, kentleşme sorunlarının çözümü için bir yöntem olarak önermiştir. Meier'in **kentsel köyler** (urban villages) adını verdiği yerleşme biçimleri, ona göre kentleşme hareketinin ereği yapılmalıdır.

Köylerini terkederek büyük kent özeklerine değil, köyleri bu özeklere bağlayan yollar oyunca yerleştirilmeli, anakentin özeğinden en az 25-30 kilometre uzakta yer almalıdır. Bu küçük birimler birbirleriyle, daha sonra da anakent ile bütünleşerek, bir büyük metropoliten alanı olşuturacaklardır. Meier, bu önerisinin, iki aşamada gerçekleşebileceğini öngörmektedir. Birinci aşamada, kentsel köyün toplumsal hizmetleri, bahçıvanlık yöntemleri kurulup geliştirilecek, sanayileşme için bir hazırlıktan geçilecek; ikinci aşamada ise, en az düzeyde bir geçim düzeyinin, köylerden kentlere olan nüfus akınlarını bir düzene sokacağı, dengede tutulacağı ileri sürülmektedir.

Köy-kent ya da köysel kent önerisi, ufak bir ayrımla ve İsrail'in deneyimlerine dayanılarak Raanan Weitz tarafından da yinelenmektedir. 1971 yılında İsrail'de yapılan Rehovot Kentleşme Konferansı'na sunduğu bir raporda, Weitz, kentleşme sürecinde, yığılmayı önlemenin yalnız olanaklı değil, fakat aynı zamanda bir gereksinme olduğunu belirterek, bunu "kırsal kent" (rural town) adını verdiği toplumsal-ekonomik birimlerin sağlayabileceğini belirtmektedir. Weitz'a göre, kırsal kentlerin başlıca işlevleri, tarımsal gelişmeyi, sanayileşmeyi ve modernleşmeyi hızlandırmaktadır. Tarımla sanayiin en iyi biçimde bütünleşmesini bu birimler sağlayabilmektedir.Weitz, kırsal kent düşüncesine bir de "sessiz özek" (quiet center) kavramını eklemektedir. Sessiz özek, yalnız tarım ve sanayi kuruluşlarına sahip, fakat oturmaya açık olmayan bir fiziksel birimdir. Köyün ticaret ve sanayi özeği olan bu sessiz özekte yalnız çalışma saatlerini harcayan işçiler, akşamları bu özeğin dışında kalan evlerine dönmektedirler. Bu özekler, kentsel gelişme ile tarımsal gelişme, tarım ile sanayi arasında bir "köprü" olarak düşünülmekte, büyük kentlerin aradığı ölçeği zorunlu olarak gerektirmeyen; bununla birlikte, bunlardan, birtakım sanayi kuruluşlarını alabilecek kapasitesi olan bir bağ hizmeti görmeleri beklenmektedir.

XI. KENTLEŞME POLİTİKALARI

Kentleşmenin doğurduğu ekonomik, toplumsal, siyasal ve toprak kullanılışı ile ilgili sorunlara çözüm yolları bulmak; ya bu sorunları teker teker ele alıp her biri için çözümler aramakla, ya da hepsinin temelini oluşturan, ülkenin genel yerleşme düzenini uzunca bir dönemde değişüreyi amaçlayan genel politikalar uygulamakla olur. İşte, köylerden kentlere olan nüfus akınlarının hızını, biçimini, coğrafî dağılışını, ülkenin kalkınmasına yardım edecek biçimde etkileyen eşgüdümlü politikaların tümüne, "Kentleşme Politikası" adı verilmektedir. Düşünürlerce geliştirilen ve çeşitli ül-

kelerde uyulanmasına çalışılan kentleşme politikaları birkaç biçim sunmaktadır.

Kimileri, kentleşmenin hızını ve biçimini, sunu (arz) ve istem (talep) yasalarının etkilerine açık tutmak eğilimindedirler. Kentleşmenin hızını ve biçimini etkilemenin güçlüğü ve maloluşunun yüksek oluşu, bu görüşü savunanları kentleşme sürecine hiç karışmamayı salık vermeye yöneltmiştir. Oysa, birçok toplumsal ve ekonomik politikalar alanında olduğu gibi, kentleşme konusunda da, geçen yüzyılın "bırakınız yapsınlar" (laissez-faire) felsefesi, bugün artık geçerliliğini yitirmiş durumdadır. Onun içindir ki, kentleşme sürecine türlü araçlarla karışılmakta, devletler, bu sürecin ekonomik yararlarını artırmanın, toplumsal sakıncalarını da azaltmanın yollarını aramaktadırlar.

Bu arada; kimi ülkeler kentleşmenin hızını kısmayı, kentlere akın eden kitlelerin bir kesimini olsun, köylerine geri çevirmeyi denemişlerdir. Bu çabalar, başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bunun yerine, köylerde kimi olanaklar yaratılmasını, köylünün kimi yeteneklerinin geliştirilmesini, köyün kalkınması için köylü ile devletin elbirliği ile çalışmalarını öngören **köy ve toplum kalkınması** (rural, community development) ve **toprak reformu** gibi kimi önlemlerle köylünün köyünde tutulmasına çalışan ülkeler vardır. Hindistan bu ülkelerin başında gelir.

Öte yandan, kimi ülkelerde, nüfusun bir ya da birkaç büyük kentte yığılması yerine bütün yurt yüzeyine dağılmasını, yerleşme yapısına dengeli bir biçim verilmesini öngören özeksizleştirim (desantralizasyon) deneyimleri yapılmıştır. Ekonomik ve insan kaynaklarının bütün coğrafi bölgelere dağıtılmasına çalışılmıştır. Köy, kasaba ve küçük kentlerin sanayileştirilmesi, büyük metropollerin yeni kurulacak sanayi kuruluşlarına kapatılması, hatta eskiden kurulmuş olanların kent özeğinden uzaklaştırılması, bu desantralizasyon politikasının örnekleridir. Hindistan, İngiltere, Fransa, Sovyet Rusya ve Çin gibi ülkeler bu yönde kentleşme politikalarına sahip olmuşlardır.

Desantralizasyon politikasının karşıtı olan bir politika, kentleşmeyi büyük kentlere yöneltmek büyük metropoller yaratmaktır. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, bu politika bir ya da bir kaç büyük kentin ülkenin tüm kaynaklarını ve nüfusunu emecek biçimde büyümesi ile sonuçlanmaktadır. M. Jefferson'un "Tek Büyük Kent" yasasına uygun biçimde gelişen bu yerleşme yapısı, kalkınmanın ilk evrelerindeki ülkelerde, kimi ekonomik üstünlükler sağlamasına karşın, türlü toplumsal sorunlar yaratmakta ve bölgesel dengesizliklerin büyümesine yol açmaktadır.

XII. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME

10.000'den fazla nüfuslu yerlere "kent" adı verilirse, Türkiye'nin kentleşme düzeyinin 1990'da % 55.4 olduğu görülür. Kentlerimizde yaşamakta olan nüfus miktarı 31.5 milyon dolaylarındadır. Kent tanımında nüfus ölçütü yerine "yönetsel statü" ölçütü kullanılır, il ve ilçe özeklerinde yaşayan nüfusa "kentsel nüfus" denilirse, bu anlamda kentleşme düzeyinin % 58.4'e vardığı anlaşılır. Bu kentleşme düzeylerinden her ikisi de, az gelişmiş ülkelerden birçoğunun kentleşme düzeylerinden yüksek, bununla birlikte, sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerden hemen hemen tümünün % 65'in üzerine çıkmış bulunan kentleşme düzeylerinin altındadır.

Ernst Reuter, Ömer Celal Sarç ve Sadun Aren, 1945-1950 yılları arasında yapmış oldukları çalışmalarda, o tarihte Türkiye'de güçlü kentleşme eğilimleri bulunmadığı görüşünde birleşmişlerdir. Oysa 1955'den bu yana yapılan kimi çalışmalarda, durumun değişmiş olduğu ve ülkenin, özellikle 1950'den sonra, hızlı bir kentleşme süreci içine girmiş bulunduğu görülmüştür. Kentleşmenin, 1980'den itibaren yeniden yavaşlama sürecine girmiş olduğu yolunda da görüşler vardır.

ÇİZELGE 1
TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GELİŞİMİ

KENTLİ NÜFUS			KENTLİ NÜFUS		
Yıllar	(10.000+Yerler)	%	Yıllar	İL ve İLÇE ÖZEKLERİ	%
1927	2.236.085	16.4	1927	3.305.879	24.2
1935	2.684.197	16.4	1927	3.802.642	23.5
1940	3.214.471	18.0	1935	4.346.249	24.4
1945	3.441.895	18.3	1945	4.687.102	24.9
1950	4.883.865	18.5	1950	5.244.337	25.0
1955	5.328.846	22.1	1955	6.927.343	28.9
1960	6.967.024	25.1	1960	8.859.731	31.9
1965	9.343.006	29.8	1965	10.805.817	34.4
1970	11.845.423	33.3	1970	13.691.101	38.5
1975	16.713.696	41.4	1975	16.869.068	41.8
1980	20.330.265	45.4	1980	19.645.007	43.9
1985	25.789.000	50.9	1985	26.855.757	53.0
1990	31.468.877	55.4	1990	33.326.351	58.4

1960-1990 yılları arasındaki 30 yıllık sürede kentsel nüfus, 6.9 milyondan 31.4 milyona çıkarak, dört kat artmıştır. Kentsel nüfusun genel nüfus içindeki oranı ise, aynı dönemde, % 25.1'den % 55.4'e yükselmiştir. Beşer yıllık nüfus sayımı dönemlerindeki gelişmeler incelendiğinde, görülmektedir ki, son 30 yıldaki nüfus artışlarının ortalama olarak beşte dördü kentlerde yer almıştır. Bu dönem içinde, kırsal nüfus yılda ortalama % 1 oranında arttığı halde, genel nüfusun ortalama artış hızı % 2.5'e yakın olmuştur. Kentsel nüfus ise ortalama % 6.1 oranında artmıştır.

Kentsel nüfusun genel nüfustan daha hızlı artmakta olması gerçeği, bu sürecin daha kısa dönemler içinde incelenmesi sonucunda da gözlemlenebilmektedir. Nüfus sayısı dönemleri içinde her yıl ortalama olarak artan miktarın, dönem başındaki kentsel nüfusa oranına "yıllık ortalama kentleşme hızı" adı verilirse, bu hızın da 1945'ten sonra sürekli olarak arttığını görürüz. Dünya Savaşı yılları olan 1940-45 arasında kentleşme hızı, dönemin olağanüstü koşulları nedeniyle çok yavaşlamıştır. Savaşın sona ermesiyle, savunma kaygılarının ortadan kalkması ve bir önceki dönemin küçük kentsel nüfusu, savaş sonrası kentleşmenin hızını artmış gösteren nedenler arasındadır.

1965'i izleyen beş nüfus sayımı döneminde, yıllık ortalama kentleşme hızının, sırasıyla, % 7.2, % 6.3, % 5.1, % 4.3 ve % 4 olmasına karşılık, kentsel nüfustaki mutlak artış bu beşer yıllık dönemlerde 3 ile 5 milyon kişi arasındadır. Kentleşmenin hızında, son birkaç sayım döneminde görülen göreceli yavaşlamada, 1970 sonrasında kurulan hükümetlerin izledikleri tarım ürünleri taban fiyat politikalarının kırsal alanları daha az itici kılmasının, hızlı enflasyonun kentlerde yaşamayı çok pahalı duruma getirmiş olmasının payları olduğu belirtilebilir. Bu dönemler, ülkede evlenme oranlarının da göreceli olarak azaldığı dönemlerdir. 1975-1980 yılları arasında, özellikle büyük kentlerde yer alan şiddet olaylarının da, kentlerde yaşamayı çekici olmaktan çıkardığı ileri sürülebilir.

Ülkemizde kent sayısı da, sürekli bir artış içindedir. 1927'de 66 olan kent sayısı, 1950'de 102'ye, 1960'da 147'ye, 1970'de 238'e, 1980'de 320'ye, 1985' de 380'e ve 1990'da ise 424'e yükselmiştir. Kent sayısının artması, küçük kasabaların, nüfusu 10 bini aşmış yerleşim yerleri kümesine geçmeleri yoluyla olmaktadır. Bunlardan bir bölümü, çok yavaş olan gelişme süreçleri içinde uzun sürede "kent" haline geldikleri halde, bir bölümü de türlü sanayi etkinlikleri için kuruluş yeri olarak seçilmeleri sonucunda gösterdikleri hızlı bir gelişme ile kısa bir sürede "kent" olmaktadır.

Kentsel nüfus, kent sayısından daha hızlı artmakta olduğundan "ortala-

ma kent büyüklüğü" de artmaktadır. 1935'te 33.000 olan ortalama kent büyüklüğü, 1960'da 47.612'ye, 1970'te 49.312'ye, 1980'de 63.532'ye, 1985' de 67.866'ya, 1990'da ise 74.219'a yükselmiştir.

ÇİZELGE 2
NÜFUS KÜMELERİNE GÖRE KENTSEL NÜFUS VE KENT SAYISI

	1927			1940		
	Nüfus	%	Kent Sayısı	Nüfus	%	Kent Sayısı
10.000- 20.000	533.762	24.0	38	765.321	33.8	357
20.000- 50.000	646.722	28.9	23	921.674	28.7	31
50.000-100.000	208.820	9.3	3	392.523	12.2	6
100.000- +	844.781	37.8	2	1.154.953	35.3	3
	2.234.085	100.0	66	3.234.471	100.0	97
	1950			1960		
10.000- 20.000	835.886	22.9	61	940.850	15.8	69
20.000- 50.000	918.077	23.2	30	1.447.966	21.9	51
50.000-100.000	397.275	10.1	6	1.222.719	17.0	18
100.000- +	1.732.647	43.8	5	3.387.490	45.3	9
	3.883.865	100.0	102	6.999.026	100.0	147
	1970			1980		
10.000- 20.000	1.674.153	13.1	126	2.191.560	10.8	160
20.000- 50.000	2.248.103	17.7	73	3.089.818	15.2	99
50.000-100.000	1.358.627	10.7	20	2.166.324	10.7	32
100.000- +	7.435.483	58.5	20	12.882.563	63.3	29
	12.716.366	100.0	239	20.330.265	100.0	320
	1985			1990		
10.000- 20.000	2.603.883	10.1	189	2.507.793	8.0	189
20.000- 50.000	3.493.409	13.6	111	3.980.631	12.7	134
50.000-100.000	2.952.218	11.4	45	3.756.634	11.9	58
100.000- +	16.739.380	64.9	35	21.223.819	67.4	43
	25.788.890	100.0	380	31.468.877	100.0	424

A. Kent Büyüklüklerine Göre Kentleşme

Kentleri çeşitli büyüklük kümelerine ayırıp, her kümedeki nüfusun artış hızına bakacak olursak, kimi kümelerin ötekilerden daha hızlı büyüdüğünü görürüz. Bunlar, nüfusu 100 bini aşmış bulunan ve Türkiye ölçüleri içinde "büyük kent" sayılabilecek kentlerdir. Bunların, kentli nüfustan aldıkları pay, 1950'de % 43.8'den, 1960'da % 45.34'e, 1970'te % 58.5'e ve 1980'de % 63.3'e, 1985'te % 64.9'a, 1990'da ise % 67.4'e yükselmiştir.Bir başka deyişle,1960-1990 yılları arasında artan kentsel nüfusun (24.5 mil) çok büyük bir çoğunluğu bu büyük kentlerde yerleşmiştir. Bunun dışında kalan büyüklük kümelerindeki kentlerde yaşayan nüfusun payı sürekli bir azalma seyri izlemektedir. 10.000-20.000, 20.000-50.000 nüfus kümelerindeki kentler bu durumdadır. Nüfusu 50.000-100.000 arasında bulunan kentlerin kentsel nüfustan aldıkları pay ise, durağan bir görünümdedir.

Milyonluk kentlerimizin (İstanbul, Ankara ve İzmir), kentsel nüfus içindeki payları % 35.7'yi bulmuştur. 2000 yılına kadar bu üç kente, 3 ya da 4 kentin daha eklenmesi beklenmektedir. Hızlı, yaygın ve düzensiz nitelikte olan bu anakentleşme, kentleri belediye sınırları içinden ibaret sayan eski kent tanımlarını kullanışsız duruma getirmiştir. Milyonluk belediyelerin sınırları dışında kalmakla birlikte, ekonomik ve toplumsal ilişkileri bakımından onların ayrılmaz parçaları sayılan küçük yerleşim yerlerinin de, bu anakentlerin nüfusuna katılması gerekir. Örneğin yakın tarihlere değin, İstanbul belediyesinin sınırları dışında bırakılan Sağmalcılar, Kâğıthane, Alibeyköy, Ümraniye, Maltepe, Bayrampaşa gibi sayıları 30'u aşan küçük belediyenin, İstanbul nüfusuna katılmaması doğru olmazdı. 1981 yılında yapılan bir düzenleme ile bu tür yerleşiler, anaketle yönetim açısından bütünleştirilmişler ve daha sonra da anakent belediyesi düzeni içine alınmışlardır.

Gerçekten mal ve hizmet akımlarıyla anamal hareketleri hesaba katıldığında, İstanbul'u Tekirdağ yakınlarından başlayıp, İzmit ve Adapazarı'na değin uzayan bir anakentsel bölge saymak doğru olur. İstanbul gibi İzmir de, Buca, Bornova, Çamdibi, Büyük Çiğli, Gültepe, Balçova, Yeşilyurt gibi çevredeki yerleşim yerleriyle ekonomik ve fiziksel bir bütün oluşturmaktadır. Adı geçen ve öteki yakın belediyelerin de 2561 sayılı yasa ile 1981 yılında, İzmir anakenti içine alındıkları görülmektedir. Bu anakentleşme eğilimleri dikkate alındığında, büyük kentlerimizin gerçekte, sanıldığından da büyük sayılmaları gerektiği anlaşılır.

Nüfusun, ekonomik etkinliklerin ve oturma alanlarının kent özeklerinden kent çevresine doğru yayılması olayı, kapitalist toplumların kentlerine

özgü bir eğilim olarak nitelenir. Türkiye'de özellikle zengin ailelerin sahip oldukları olanaklar, onların yörekentlerde (banliyölerde) yerleşmesine olanak verir. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerde, bu eğilim açıkça görülür. Ayrıca kentlere yeni göç edenler de başka nedenlerde, kent dışında kümelenen gecekondu alanlarında yerleşmeyi yeğlediklerinden, kent özeğindeki nüfus artışı, çevredeki artıştan çok daha yavaş olmaktadır.

B. Tek Tek Kentlerin Durumu

Son otuz yıl içinde artan kentsel nüfusun büyük bir kesiminin, İstanbul, Adana, Ankara, İzmir ve Bursa'da yer aldığı görülmektedir. Bunlardan her birinin nüfusu, bu dönem içinde, hemen hemen iki katına yükselmiştir. 1970 nüfus sayımının sonuçları, büyükçe kentler içinde, Maraş, Gaziantep, Elâzığ, İzmit, Urfa ve Diyarbakır'ın, ülkenin son beş yıllık ortalama kentleşme hızı olan % 5.5'tan daha hızlı kentleştiklerini göstermiştir.

1970-1975 arasındaki beş yıllık dönemde ise, büyük kentler arasındaki yıllık ortalama kentleşme hızı olan % 5.4'ten daha hızlı kentleşme yerleşim yerleri, **Kırıkkale** (% 10.1) **Batman** (% 8.6), Tatvan (% 9.8), Kartal (% 9.9), Gebre (% 15.5), Yalova (% 10.5), Seydişehir (% 23.9), Ankara (% 7.5), İzmir (% 7.3), Tarsus (% 7.3), Mersin (% 6.9) ve Adana (%6.8) olmuşlardır. 1975-1980 arasında da, Hakkari, Van, Isparta, İçel, Muş, Bursa, Gaziantep, Konya, Kahramanmaraş, Antalya, Manisa gibi il özekleriyle, **Kırıkkale**, İskenderun, **Batman** ve Karabük gibi ilçe özeklerinde çarpıcı boyutlarda kentleme hızları gözlemlenmiştir. 1980-1985 arasında ise, en hızlı büyüyen kentlerin, Gümüşhane (% 22.0), Ordu (% 17.0), Mersin (% 14.0), Tunceli (% 14.5), Antalya (% 12.8) ve Adana (% 12.1) gibi il merkezleriyle, Gebze (% 11.8) ve Bandırma (% 6.2) gibi büyükçe ilçe özekleri olduğu görülmektedir.

1985-1990 yılları arasında en hızlı nüfus artışının rastlandığı yerleşim yerleri ise, İstanbul'un Bakırköy, Gaziosmanpaşa, Pendik, Küçükçekmece, Büyükçekmece, Çeşme, Ümraniye ve Kâğıthane; Antalya'nın Manavgat ve Alanya ilçeleri, Adıyaman'ın Kâhta ve Besni ilçeleri ile Gebze, Sincan, Etimesgut gibi yerlerdir. Bunlara, Kilis, Araban, Divriği, Talas, Görele ve Gölköy de eklenebilir. Ama, 1985-1990 arasında asıl dikkati çeken nüfus artışlarına Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun, Cizre, Silopi, Beytüşşebap, Suruç, Bismil ve Yüksekova gibi kentlerinde rastlanmıştır. Kırsal alanlardaki nüfusun yöredeki kentlere hızla akın etmesinin bölgedeki ekonomik ve siyasal gelişmelerle yakından ilgili bulunduğuna kuşku yoktur.

En büyük kentlerin hızlı büyümesi, daha küçük kentlerin hızlı büyümesinden daha ayrı nitelikte sonuçlar doğurur. Çünkü, İstanbul ve Ankara % 6-7 oranında bir hızla kentleştikleri zaman, bunların nüfusları, sırasıyla 150.000 ve 100.000 kişi artmaktadır. Yani, bu kentlere, her yıl sanki, birer büyük kent daha eklenmiş olmaktadır. Oysa Diyarbakır, Urfa, Van, Hakkari ve Muş'taki artış daha yüksek bir oranda olduğu halde, bu kentlerin nüfuslarındaki mutlak artış birkaç bin kişiyi geçmemektedir. Bu gözlemin, kentleşme sorunları ve politikaları açısından önemli sonuçları vardır.

C. Kentleşme ve Coğrafî Bölgeler

Türlü coğrafî bölgeler arasında, hem bugünün büyük ve büyükçe kentlerinin dağılışı, hem de genel olarak kentleşme durumu ve hızı bakımından ayrımlar bulunduğu görülmektedir. Nüfusu 100.000'den yukarı kentlerin yarıdan çoğunun, Samsun-Adana arasındaki doğru çizginin doğusunda yer almasına karşılık, bunların büyük kentler içinde en küçükleri olduğu görülmektedir. Çoğunun nüfusları, Ankara, İstanbul ve İzmir'inkinin 20'de, 10'da ve 5'te biri kadardır. Büyük kentlerin Batı'da olanlarının kendi yakın çevreleri üzerindeki ve hatta bütün ülkelerdeki etkileri, az gelişmiş yörelerdeki kentlerin büyümesini ve bulundukları bölgeler üzerinde geliştirici rol oynamaları engellemektedir.

Marmara Bölgesinde, nüfusun dörtte üçüne yakını kentlerde yaşadığı, yani bu bölge, kimi sanayileşmiş batı ülkeleri ölçüsünde kentleşmiş olduğu halde, Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgelerinin kentleşme düzeyleri % 33.7 ile % 37.5 arasında değişmektedir. Kentleşme düzeyleri yüksek olan bölgeler, Türkiye'nin gelişmiş; düşük olan bölgeler ise, azgelişmiş bölgeleridir. Bu bölgelerin kentleşme düzeylerinde uzun bir dönem içinde gözlemlenen değişme, bunlar arasında belli bir tarihte gözlemlenen ayrımdan daha önemlidir. Böylece, bu bölgelerin durağan bölgeler mi, yoksa gelişmekte olan bölgeler mi olduğu daha kolay kavranmış olur. Konuya bu açıdan bakılınca, hemen hemen bütün bölgelerin kentleşme düzeylerinin, son 25-30 yılda, 1950 öncesi döneme kıyasla yükselmiş bulunduğu ve özellikle Marmara, Doğu, Güneydoğu ve Karadeniz bölgelerinin kentleşme düzeylerinde sürekli bir yükselme olduğu görülür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kentleşmede belirli bir artışın gözlemlenebilmesi, 1960'tan sonraya rastlamaktadır.

D. Kentleşmenin Nedenleri

Kentleşme itici (push), iletici ve çekici (pull) güçlerin etkisi altında oluşan ve değişen bir nüfus hareketidir. İtici etmenler, genellikle, nüfusu köyden ve tarımdan köy dışına iten etmenlerdir. İletici etmenlerle kasdedilen, köyünden kopan nüfusu kentlere, büyük özeklere taşıyan ulaşım araçlarındaki ve olanaklarındaki gelişmedir. Çekici güçler ise, köyünden ayrılan ya da ayrılmaya hazır bulunanları kentlere doğru çeken ekonomik ve toplumsal etmenlerdir. Ülkemizde, nüfusun kentlere akını üzerinde bütün bu etmenlerin değişik ölçülerde payları vardır. Ama her birinin payının ne kadar olduğu konusunda görüş birliği yoktur.

1. İtici Güçler

Bugün, nüfusun köylerde yaşamakta olan % 44.6'sının büyük bir çoğunluğu geçimini tarımdan sağlamaktadır. Dolayısıyla, tarım kesimindeki ekonomik koşullarda yer alan değişmelerin bu kitlenin yer değiştirme kararları üzerinde önemli etkileri olur. Ülkemizde, tarım kesimine egemen bulunan koşullarda, özellikle son otuz yılda büyük değişmeler olmuş, bu değişmeler, köylüyü tarımdan dışarı itmiştir. Tarımda verimin düşüklüğü, tarımsal gelirin azlığı, gelirin ve toprak iyeliğinin dengesiz dağılması, tarım topraklarının çok parçalanmış olması ve tarımsal makinalaşma, 1950'lerden beri Türk tarımının belirgin özellikleri olmuştur. Tarımda, kapitalist üretim aşamasına geçmiş bölgelerde olsun, yarı feodal özellikler taşıyan yörelerde olsun, köylünün değişik nedenlerle de olsa tarımdan kopması hızlanmıştır.

ÇİZELGE 3
COĞRAFİ BÖLGELERİN KENTLEŞME DÜZEYLERİ (%)

BÖLGELER	1940	1960	1980	1985	1990
Marmara	35.1	43.3	68.7	74.1	75.1
Güney Anadolu	20.1	31.6	49.8	52.7	54.3
Ege	23.3	30.3	48.6	54.8	53.0
İç Anadolu	14.8	24.8	47.4	53.3	59.5
Güneydoğu Anadolu	15.8	16.1	36.5	39.9	53.5
Doğu Anadolu	9.3	13.4	27.2	31.1	37.5
Karadeniz	7.2	11.4	24.0	29.2	33.7
TÜRKİYE	18.0	25.2	45.4	50.9	55.4

Nüfusun büyük çoğunluğu geçimini sağlamakta olduğu halde, bu çoğunluk, ulusal gelirin oldukça küçük ve gittikçe azalmakta olan bir oranını yaratır. Tarımda çalışmakta olan % 50'ye yakın orandaki faal nüfus, ulusal gelirin yalnız % 16 kadarını sağlar durumdadır. Ulusal gelirde tarım kesiminin payı, 1960 yılında % 55.4 idi.

Ekonomik gelişmenin, tarımdan tarım dışı kesimlere nüfus kaymasını gerektiren başlıca nedeni budur. Tarımda verim azlığı, yalnız tarımın hava koşullarına bağlılığının ve tarıma çağdaş teknolojinin girmemiş olmasının değil; aynı zamanda, tarımsal toprak iyeliğinin dağılışındaki dengesizliklerin, toprağın verimli bir üretime olanak vermeyecek ölçüde ufalanmış olmasının da bir sonucudur. 1950 Tarım Sayımının sonuçları işletmelerin % 72.6'sının mal sahipleri, geri kalan % 27.4'ünün ise yarı mal sahibi, kiracı, yarıcı, maraba durumunda olduklarını göstermektedir. 1963 Tarım Sayısı ise, tarım topraklarından % 85'inin sahiplerince işletilmekte olduğunu, geri kalanların başka biçimlerde kullanıldığını ortaya koymuştur. 1970 Tarım Sayımı sonuçları ise, işlediği toprakların yarısından çoğuna sahip olanları, işletmelerin % 96.6'sını bulduğunu göstermektedir. Tarım sayımlarının hepsi, birbirleriyle karşılaştırmaya elverişli olmamakla birlikte, topraksız köylü oranının çok az olmadığı dikkati çekmektedir.

Aile başına düşen ortalama tarımsal işletme büyüklüğü, çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya yetmeyecek ölçüde küçüktür. Tarım işletmelerinin cüce işletmeler olduğu gerçeği, 1963 Tarım Sayımı ile doğrulanmıştır. Tarım işletmelerinin % 68.8'inin sahip bulunduğu toprak genişliğinin 50 dekarı geçmediği görülmüştür. Aynı oranın, 1970 Tarım Sayımında % 75.2 olduğu saptanmıştır.

Tarımın verimini doğrudan doğruya etkileyen bir koşul da, işletmelerin sahip bulundukları toprağın gereğinden fazla parçalara ayrılmış olmasıdır. 1950 Tarım Sayımının sonuçlarına göre, tarımla uğraşan ailelerin % 70'den çoğunun elinde bulunan toprak parçası dört ve dörtten fazladır. Bu oranın, 1963 Tarım Sayımında % 61.4 olduğu görülür. 1970 Tarım Sayımı ise, aynı oranın % 52.6 olduğunu ortaya koymuştur. Kalıt (miras) sistemimizden ve yoğunlaşmadan ileri gelen bu durum, toprak savurganlığına, ussal büyüklükte tarım işletmelerinin kurulamamasına ve bunlarla birlikte zaman ve emek yitirilmesine yol açmaktadır. Verimliliğe yansıyan bu etmen; nüfusu tarımdan itmektedir.

Ülkemizde, işlenebilir toprakların büyüklüğünde de sınıra yaklaşılmış bulunuluyor. 1950 yılında ekili toprağın miktarı 100 kabul edilirse bu miktar 1960'da 155, 1970 yılında 158, 1980'de 166, 1986'da ise yalnız 184'-

tür. Kalkınma planlarımız, büyükçe bir oranı tarım kesiminde bulunan gizli işsizlerin bir milyona yaklaştığını göstermektedir. Tarımsal nüfus bakımından yoğun olan bölgeler, aynı zamanda kentleşme düzeyi en düşük ve dışarıya en yüksek oranda göç veren bölgelerdir. Köylerdeki doğal nüfus artış oranının da, kentsel nüfusun doğal artış oranından yüksek olduğu bilindiğine göre, kentlerdeki nüfus artışını geniş ölçüde tarımdan kopan nüfusa bağlamak yanlış olamaz.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda Türkiye'ye çok sayıda traktör girmiştir. 1952'de 31.145 olan traktör sayısı, 1973'de 156.139'a, 1983'te 491.000'e, 1986'da 610.315'e yükselmiştir. Traktörle işlenen tarım alanları, son yirmi yılda bir kaç katına çıkmıştır. Gerçekte, ülkemizde, tarım işletmelerinden herhangi bir biçimde makina gücünden yararlananların oranı oldukça azdır. Bununla birlikte, bu güçten yararlanma oranındaki artış, traktör başına düşen ekili toprak miktarında önemli bir azalmaya yol açmış, amaç dışı kullanımlar ve kapasite savurganlığı bir yana bırakılırsa, belli bölgelerde belli tarım işletmelerine traktör geniş ölçüde girmiştir.

Tarıma traktörün geniş ölçüde girmiş olmasının anlamı, makinanın insan emeğinin yerini almasına olanak hazırlamasıdır. Bir traktörün tarımdan ayırdığı insan sayısının 3, 4, 7 ve 9 olduğuna ilişkin türlü kestirimler yapılmıştır. Bu kestirimlerin ortalaması alınır ve bir traktörün tarımdan 6 tarım işçisini ayrılmaya zorladığı varsayılırsa, bugüne değin, bu nedenle 2.5-3 milyon köylünün köyünü terketmiş olduğu sonucuna varılır. Tarım işçileri ailelerini de birlikte kente götürmekte ya da sonradan aldırmakta olduklarına göre, traktörün kentleştirdiği köylü sayısının 8-9 milyona yaklaşmış olduğu sonucuna varılır. Kentsel nüfus 1950 yılından bu yana 16.5 milyon artmış olduğuna göre, traktörün tarıma girmiş olmasının bundaki payının yarıyı bulduğu rahatça kabul edilebilir. Bu durumda, tarımda makinalaşmanın, kentleşme devinimlerini hızlandıran, hızlı kentleşmeyi belirleyen etmenlerin en önemlilerinden biri olduğunu kabul etmek gerekir. Bir traktörün tarımdan uzaklaştırdığı nüfus miktarına ilişkin kestirimler yalnız bir tarım işçisini değil, aile üyelerini de içine almakta ise, yukarıdaki yoruma konu olan kestirimin geçerliliği artar.

2. İletici Güçler

İletici güçlerle kasdedilen, taşınım olanaklarındaki gelişmedir. Kentleşme devinimleri; mal ve hizmet alışverişinin belli taşıma ve haberleşme ağları içinde özekleşmiş belli yerleşim yerleri ile bunlara bağlı çeşitli düzeylerdeki yerleşmeler arasında yoğunlaşmasından doğmaktadır. Bu nedenle,

kentleşmeyi, mal ve hizmet dağıtımının ve bu dağıtım işlevinin gerektirdiği bir işbölümü, uzmanlaşma ve nüfusun böylece özekselleşmesi süreci olarak saymak da olanaklıdır.

Türkiye'de son 25-30 yıl içinde, bu oluşumu hızlandırmaya yetecek bir devingenlik başlamıştır. Ulaştırma kesimi gelirinin ulusal gelir içindeki payı, 1938'de % 4'ten, 1960'ta % 7.5'e, 1981'de % 8.9'a yükselmiştir. 1989'da ise bu oran % 9.5 dolaylarındadır. Kentlerarası ve köy kent arası yolcu ve mal taşımanın en çok kullanılan araçlardan olan kamyon ve otobüs sayısı, 1955 yılında 123.400'den, 26 yıl içinde % 1.100 artışla, 1981 yılında 1.344.435'e yükselmiştir. Buna benzer gelişmeler, kilometre kareye düşen yol uzunluklarında ve karayolları dışında kalan taşıma alanlarında da görülebilmektedir. Eğitim düzeyinin yükselmesiyle ve kitle iletişim araçlarıyla artan akışkanlık ve yurt dışından dönen işçilerin önemlice bir kesiminin kentleri yeğlemekte olmalarının da bu devingenliğe katkısı olmuştur.

3. Çekici Güçler

Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan beri, ülkemizde belli dönemlerde ve belli alanlardakiler devlet eliyle olmak üzere, önemli sanayi yatırımları yapılmıştır. 1927'de çıkarılan Teşvik-i Sanayi Yasasının özel yerli anamalı harekete geçirmekte başarı gösterememiş olmasından sonra, devlet kimi temel sanayi kuruluşlarını bir plan denemesi içinde gerçekleştirmiştir. Bunlar arasında, dokuma, kâğıt, seramik ve kimya endüstrileri başta yer alır. Hatta, devlet, kimi sanayi kuruluşlarını, ekonomik kârlılık ölçütünün bile dışına çıkarak Anadolu kasabalarında kurmuştur.

ÇİZELGE 4
ÇALIŞAN NÜFÜSUN KESİMLERARASI DAĞILIMI (%)

	1955	1960	1970	1980	1990
Tarım	77.4	74.7	68.4	56.0	49.3
Sanayi (inşaatla birlikte)	8.0	9.5	11.5	15.2	15.5
Hizmetler	8.6	10.5	20.9	28.9	35.2
Belirsiz	6.0	5.3	0.2	0.1	—
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1927 yılında yapılan Sanayi Sayımı'nın sonuçları, o tarihte en küçük esnaf işliklerini (atölyelerini) de içine almak üzere Türkiye'de 65.245 sanayi işletmesi bulunduğunu ve bu kesimde 256.855 kişinin çalıştığını göstermiştir. Bu kuruluşlardan % 90.8'i, 10 ve daha az işçi çalıştıran kuruluştur. Oysa, 1950 yılında, sanayi işletmeleri sayısının 98.828'e, bu işletmelerde çalışanlar sayısının ise 353.994'e yükseldiği ve bunların da ancak, % 2.2'sinin büyük sanayi kuruluşu niteliğinde olduğu görülmektedir. 1959 yılında yapılan Sanayi Envanteri adlı sayıma göre, sanayi işletmelerinin sayısı 110 bini geçmiş, çalışanların sayısı ise, 705.893 olmuştur. 1964 Sanayi ve İşyerleri Sayımı, işyerleri sayısının 160.771'e, çalışanlar sayısının ise, 649.472'ye yükseldiğini göstermiştir. Bunlar içinde büyük işletmelerin oranı % 18.74dir.

Öte yandan, toplumsal sigorta yasalarının uygulandığı işçi sayısı, 1960'dakinin iki katı olmak üzere 1970 yılında 1.250.000'e varmış, 1981'de 2.2 milyonu, 1986'da ise 2.8 milyonu bulmuştur. Bütün sanayileşme çabalarımıza karşın, imalât sanayii gelirinin ulusal gelir ve sanayide çalışan nüfusun toplam faal nüfus içindeki oranları bakımından fazla ilerde olmadığımız görülmektedir.

Gerçekten, sanayiin ulusal gelir içindeki payı, 1989'da ancak % 32.9 idi. İmalat sanayiinde çalışan nüfusun toplam faal nüfus içindeki payı ise, % 15.5 idi. Buna karşın, kişi başına düşen gelirlerde, sanayi kesimi lehine büyük bir ayrım bulunduğu görülür. Bu, tarımsal işgücünün verimliliğinin, sanayi kesimine kıyasla çok düşük bulunduğunu gösterir.

Nüfusun büyük kentlerde toplanmasını açıklayan kuramsal görüşler, bu kentlerin aynı zamanda sanayi özekleri olduğu varsayımına dayanır. Türkiye'de sanayi kuruluşlarının hemen hemen hepsi büyük ya da küçük kentlerde kurulmuş ya da kuruldukları kasabaları kısa sürede büyükçe bir kent durumuna getirmişlerdir. İstanbul, sanayii kendine çeken büyü kentlere; Karabük, Ereğli, Batman, Kırıkkale, Seydişehir, sanayiin kentleştirdiği kasabalara örnektirler.

Sanayileşme, illerin ve dolayısıyla kentlerin gelirleri arasında ayrım yaratan temel etmen olarak ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, az gelişmiş Doğu Anadolu Bölgesinde bulunsalar bile, sanayi kuruluşlarına sahip kentler, imalat sanayii gelirinin toplam gelir içindeki payı bakımından ilk sıralarda yer alabilmektedir. Elazığ, Siirt, Rize bunlar arasındadır. Öte yandan, batı bölgelerinin sanayileşmemiş kimi kentleri, sonlarda kalmaktadır. Bunların örnekleri de Çankırı, Denizli, Isparta'dır.

Sanayi kuruluşları, yarattıkları emek istemi oranında iş olanağı sağla-

makta; dolayısıyla, bulundukları kentlere olan nüfus akınlarını ancak o ölçüde haklı kılmaktadır. Ama, nüfusu mutlak ve göreceli olarak en hızlı artmakta olan, İstanbul, Ankara, Adana, İzmir, Bursa gibi kentlerimizde çalışma olanaklarının, sanayiden çok, hizmet kesimi içinde yer aldığı görülmektedir. Büyüyen kentlerde hizmet dallarının da sanayi kesimine koşut olarak gelişmesi normal ve olağandır. Ne var ki, kimi kentlerimizde, hizmet dallarının sanayi aleyhine büyük bir gelişme gösterdiği de bir gerçektir.

Büyük kentlerimizde, resmî kaynaklara göre, normal ölçülerin üstüne çıkan bir "açık işsizlik" bulunmasına karşın, kentlerdeki açık işsizliğin abartılmaması gerekir. Çünkü, kentlere gelenler, işsiz kalmaktan çok, herhangi bir işte çalışma olanağı buldular mı, orada çalışmaya başlamaktadırlar. Daha iyisini, kazançlısını, verimlisini yeğleme şansları yoktur. Bu kentlerin çalışma durumu ile kentleşme arasındaki ilişkileri araştırırken, açık işsizlik rakamlarıyla yetinilemez. Gizli işsizliğin tarım kesiminde ve kentlerdeki görünümü önem sunan bir konudur. Hızlı sanayileşmeden kaynaklanmayan bir kentleşmenin, "köylerdeki gizli işsizliğin kentlere taşınması" olarak nitelenmesi önemli bir gerçeği yansıtır. Türlü hizmet dallarında "iş bulmuş" görünenlerin ulusal ekonomiye yaptıkları katkı, sanayileşmeye dayanan, almaşık (alternatif) bir istihdam politikası sonucunda aynı nüfusun sağlayabileceği katkının yanında çok düşüktür.

Bu anlamdaki kentleşmeye, gerçek kentleşmenin karşıtı olarak, "sahte", "sağlıksız" ya da "aşırı" gibi isimler verilmektedir. Kimi gecekondu araştırmaları, büyük kentlerdeki sanayileşme ve çalışma durumu hakkında açık bir fikir elde etmeye yeterli bulgular vermiştir. Örneğin, İbrahim Yasa, Ankara gecekonduları üzerinde yapmış olduğu bir araştırmada, gizli işsizler oranının % 17.3'e değin yükseldiğini göstermiştir. Bunun gibi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca yapılan kimi araştırmalar, odacılık ve kapıcılık gibi işlerle uğraşan gecekondulların oranının Ankara'da % 22 olduğunu göstermiştir. Bu oran, Ankara'nın kimi semtlerinde % 54, hatta % 70 gibi daha yüksek oranlara da çıkmıştır. Bu veriler, ülkemizin büyük kentlerindeki nüfus yığılmasının "sahte ve sağlıksız" bir kentleşme olduğunu düşündürmektedir. İstanbul ve Ankara gibi kentlerde, hizmet kesimlerinde, seyyar satıcılık, at arabacılığı, ayakkabı boyacılığı, apartman kapıcılığı, simitçilik, eskicilik, hammallık ve çöpçülük gibi hizmet türlerinin yaygınlık derecesini gözlemlemek büyük zahmet isteyen bir iş değildir.

E. Toplumsal ve Ekonomik Erozyon

Kentleşme, Türkiye'ye özgü bir olgu değildir. Yeryüzünün her yanında, kentlerin çekme ve köylerin itme güçleri altında bu devinim gözlemlenir. Kentlerin çekici ve köylerin itici özellikleri arasında her yerde ayırımlar vardır. Bu güçlerin etkileşimi altında, köylerden kentlere doğru nüfus akınları olur. Bu akınları ters yöne çevirmek, ne istenilir bir durumdur, ne de olanaklıdır. Ne var ki, bu devingenliğin başıboş bırakılması, planlı bir düzenlemeye konu yapılmaması, bu akınlara bir "erozyon" niteliği kazandırır.

1. Bu erozyonun kırsal alanlar üzerindeki etkisi; geçim olanakları daralmış bu yerleşmelerde yaşayanların büyük düşlerle kentlere göçmesi, köylerin atılgan, genç, becerikli ve girişimci öğelerini yitirmesi biçiminde kendini gösterir. Büyük kentlere gelenlerin çoğu, baba ocaklarından, alışagelmiş oldukları çevrelerinden uzaklaşmış olduklarından, gereksindikleri özdeksel ve tinsel destekten yoksun kalırlar. Parlak iş hayalleriyle geldikleri büyük kentlerde, çoğu kez bunları gerçekleştiremediklerini görür; "işsiz" ya da "gizli işsiz" durumuna gelirler. Küçük köy topluluğunun oynadığı denetim işlevinin etkisi azaldığından, toplum için yararlı olmayan, hatta zararlı yollara kapılmaları olasılığı da artar.

Toplumsal erozyon, büyük özeklere gelenlerin çalışma durumlarıyla ilgilidir. Marjinal hizmetlerdeki yığılmalar, erken saatlerde köşe başlarında oluşan işçi pazarları, trafik, park yeri, içme suyu, elektrik, otobüs sıkıntıları, kanalizasyon yetersizliği, okul, kitaplık, yeşil alan eksikliği, toplumsal erozyonun büyük kentlerdeki belirtileridir. Ş. S. Aydemir'in "kentlerin kanserleşmesi" olarak adlandırdığı gecekondulaşma, büyük kentlere damgasını vurmuştur.

2. Öte yandan, ülkemizde kentleşme, bir "ekonomik erozyon" niteliği de taşımaktadır. Köylerden kentlere, yalnız beden gücü ile çalışarak yaşamlarını kazanmak isteyenler gelmez; türlü yollardan ellerine önemli miktarda para geçen kimseler arasında da, kentlere giderek iş yapmak, parasını yatırmak isteyenler bulunur. Kimileri de, çocuk okutmak, hasta tedavi ettirmek, eğlence yerlerine yakın olmak için işyerlerini büyük kentlere taşır, ya da büyük kentlerde mal ve mülk sahibi olmaya çalışırlar.

Ülkemizde İstanbul ve Ankara'nın belli başlı iki çekici yerleşim özeği oluşu, gelir, servet ve anamal akımını bu kentlere yöneltmekte; geri kalmış yörelerle köylerde biriktirilen anamalın yatırıldığı yerler, bu kentler olmaktadır. Geri kalmış yörelerle köylerde biriktirilen paranın o yerlerin kalkınmasına hizmet edecek yerde, büyük kentlere akması, hatta oralardan

da türlü yollarla yurt dışına aktarılması, Türkiye'de kentleşmenin, köyler ve gerici yöreler bakımından da bir "kan kaybına", ekonomik erozyona yol açtığını gösterir.

F. Türkiye'de Kentleşme Politikası

Bilindiği gibi, Anayasamız (madde: 166), ekonomik ve toplumsal kalkınma için kaynakların kullanılmasında, "planlama"dan söz etmiştir. Kalkınmayı yakından ilgilendiren kentleşme sorunlarının da kalkınma planlarında yer alması doğaldır. Dolayısıyla, kentleşme politikasının uygulanmasında, Devlet Planlama Örgütünün, hükümete yardımcı olması gerekir. Öte yandan, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın da, nüfusun dağılışı ve kentleşme politikasının hem saptanmasında, hem de uygulanmasında; araştırıcı, yatırımcı, düzenleyici ve yol gösterici görevleri vardır.

Kentleşme politikasını etkileyecek önlemlerin uygulanmasına, yalnız Bayındırlık ve İskân Bakanlığı değil, başka bir çok bakanlık ve kamu ekonomik girişimleri de yardımcı olur. Bu alanda belediyelere de önemli görevler düşer. Çünkü, kentleşme sorunlarının çözümünde, belli başlı yetkiler, ülkemizde, yerel yönetimlere, bu arada belediyelere verilmiştir. 1978 yılı başında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı'nm yerel yönetimlerle ilgili politikaları saptayacak, bu yönetimlere devletçe yapılacak yardımları yönlendirecek, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimine akılcı bir biçim verecek bir bakanlık olması beklenirken, bu bakanlığın 1980'de kaldırılmış olduğu görülmektedir. 1991 sonlarında oluşturulan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti; bir Şehircilik ve Konut Bakanlığı kurulması konusunu gündemine almış ise de, kurmayı başaramamıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın, yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkileri ve yeniden düzenleme girişimlerindeki rolü bir yana bırakılırsa, kentleşme politikasına doğrudan doğruya katıldığı söylenemez. Karayolları Genel Müdürlüğü, yatırımcı bir kuruluş olarak, özellikle kentlerarası karayolu ağını geliştirmekle, bir yandan devingenliği hızlandırarak, bir yandan da kentlerin gelişme yönlerini etkileyerek, kentleşme politikasının uygulanmasında önemli bir aracın kullanıcısıdır.

1982 Anayasasının daha önceki anayasalarda bulunmayan bir hükmü, kentleşme politikası yönünden önem taşımaktadır. Bu yerleşme özgürlüğü ile ilgili 23. maddedir. Buna göre; yerleşme özgürlüğü, "sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla" ve "yasayla sınırlanabilir". Bu hükme dayanılarak, köylerden kentlere olan nüfus akınlarına daha düzenli bir biçim verilmesi, yerleşme

sorunlarına bugün olduğundan daha değişik bir biçimde yaklaşılması için özel yasalar çıkarılması olanaklıdır. Ne var ki, halk oyuna dayanan siyasal iktidarların bu yoldan yerleşme özgürlüğünü kısıtlama olasılığı yüksek değildir.

Türkiye'nin kentleşme politikaları, en genel çizgileriyle, Kalkınma Planlarında yer almaktadır. 30 yıla yaklaşan planlı kalkınma döneminde türlü planlarda bu konuda yer almış politika ilkelerini özetlemekte yarar vardır.

1. I. Beş Yıllık Plan (1963-1967)

Açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, büyük kentlerin sınırsız büyümesini istememiş; büyük kentlerin büyümesinin, sundukları iş olanaklarıyla orantılı olmasını önermiştir. Bu, "en uygun kent büyüklüğü" kuralının dolaylı olarak benimsenmesi demekti. Bunun dışında, I. Beş Yıllık Planda, ayrıntılı ve açık bir kentleşme politikası yer almamıştır. Sadece, kentleşmenin coğrafî dağılışı bakımından, "bölgelerarası denge" ilkesine ağırlık verilmiş ve bu dengenin sağlanması için, yatırımların yapılmasında bu ilkenin gözetilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

2. II. Beş Yıllık Plan (1968-1972)

II. Beş Yıllık Planda ise, kentleşme politikası, daha açık olarak saptanmış gibidir. Kentleşme, ekonomik ve toplumsal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak, "desteklenmesi gereken bir olgu" gibi ele alınmış; ondan, "ekonomiyi iten bir güç" olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. II. Planda, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve kentleşmenin kentlerde yarattığı sorunların çözümü ile ilgili olarak, I. Planınkinden daha ayrıntılı ilkelere yer verilmiştir.

Kentleşmenin bölgesel gelişme ile ilişkisi konusunda, Kalkınma Planında, hizmet yatırımlarının, bu hizmetlerden yeterince yararlanamayan kitlelere yöneltileceği, yatırımların dengeli dağılımının sağlanacağı, geri kalmış bölgelerin ekonomik yönden canlanmasını sağlayacak yatırımların bu bölgeler içindeki, büyüme gizilgücü yüksek kentlerde yoğunlaştırılarak çevresini etkileyen gelişme özekleri elde edileceği belirtilmiştir.

Bu ereklerin gerçekleşmesi için önerilen önlemler, I. Plandakilerin hemen hemen aynıdır. Öte yandan, kentleşmenin nasıl bir sanayileşme politikasına dayandırılacağı açık değildir. Sanayi kesiminde çalışan nüfusun artışı, 1965-1970 arasında bile yıllık kentleşme hızının altında kalmıştır. Yapılan kimi kestirimlere göre, tarım dışı kesimlerde bir kişinin çalışma

olanağına kavuşturulması, 1970 fiyatlarıyla 15-45 bin liralık bir yatırıma gereksinme gösteriyordu. 1970 öncesi kentleşme hızının gerektirdiği en az 50 milyarlık yatırım, II. Plan dönemi içinde büyük kentlerimizde yapılamadığı içindir ki, belirli işsizlik ve eksik çalıştırma koşullarına boyun eğmek zorunda kalınmış, yurt dışına işçi gönderilmesine bir "cankurtaran simidi" gibi sarılınmıştır.

II.Plan, kentleşmenin desteklenmesi, özendirilmesi ilkesini benimsemiştir. Büyük kentlerin daha da büyümesi, ekonomik ve toplumsal gelişme için olumlu bir eğilim sayılmıştır. Bu belki de II. Planın, I. Plandan ayrıldığı en önemli noktadır. Üçüncü olarak, bu plan, "bölgelerarası dengeli kalkınma" amacına yönelmiştir. Kanımızca, bu, bir önceki erek ile bağdaştırılması kolay olmayan bir ilkedir. Bunu gerçekleştirmek için, II. Plan, İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'yı "gelişmiş bölge özekleri" olarak saptamıştır. Elazığ ve Samsun'un da sonradan onlara eklenmesi öngörülmüştür. İlerde, bu gelişme özeklerine, Eskişehir, Kayseri, Diyarbakır ve Gaziantep'in de eklenmeleri düşünülmüştür. Bunların geliştirilmesiyle, daha dengeli bir yerleşme yapısı elde edilecek olsa bile, bu kadar çok sayıda gelişme özeğinin, belli zamanlama ile bağlı olmaksızın geliştirilmesine karar verilmesi, savurganlığa ve zamansız kaynak ayırmalara yol açabilir.

3. III. Beş Yıllık Plan (1973-1977)

1973'te yürürlüğe giren III. Planın Stratejisi, büyük kentlerin lüks tüketim alışkanlıklarını zamansız ve gereksiz bir biçimde yaydığını, tüketimi hızlandırarak, yatırım malları ve ara malları sanayiine dönük yatırımları kısıtlayıcı etkilerde bulunduklarını saptamıştır. Nüfusun, büyük kentlerde yaratılan iş olanakları düzeyinin üstünde yığılmasına da, Plan Stratejisi, I. Planda olduğu gibi, önlemek istemiştir. Bununla birlikte, III. Plan, daha önceki II. Plandan, kentleşmenin coğrafî boyutları açısından, tümüyle ayrılır. **III. Plan Stratejisi** adlı belgeye göre, "Yurt düzeyinde (yüzeyinde olmalıdır) dengeli kalkınma ilkesinin uygulanması, millî çaptaki üretken yatırımlarda objektif ekonomik kriterlerin geçerli olmasını engellemeyecektir". Geri kalmış bölgeler sorununun, yerel yönetim birimlerinin etkin çalışmaları sonucunda, kendiliğinden çözülebileceğini varsayan III. Plan belli yöreler için kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, "planların bütünlüğü" ilkesine ters düşeceği düşüncesiyle, kesinlikle son verileceğini belirtmiştir. III. Plan döneminde, bölge ölçeğinde plan hazırlama çalışmalarının tümüyle durmuş olduğu söylenebilir.

Bu açık ve kesin tavırlara karşın, DPT'ye bağlı olarak bir Kalkınmada

Öncelikli Yöreler Dairesi (KÖYD)'nin kurulması, bu döneme rastlar. Ayrıca, III. Planın beş uygulama yılında da, yıllık izlenceler, sayıları 40'a kadar yükselen iller ve 50 kadar ilçeyi "kalkınmada öncelik taşıyan yerleşme birimi" olarak ilan ederek, bunların yatırımlardan ve başka özendirici kolaylıklardan öncelikle yararlandırılmaları yönündeki eski uygulamaları sürdürmüştür.

4. IV. Beş Yıllık Plan (1979-1983)

IV. Plan da, anakentlerin, ülkenin kalkınmasındaki rollerini artırarak sürdüreceklerini benimsemiş, bu etkilerini, çevrelerinin ekonomik ve toplumsal gelişmesine de yaygınlaştıracaklarını öngörmüştür. Planın benimsediği temel ilke, kentleşmeyi yavaşlatmak yerine, kentleri "yaşanabilir" yapmak ve kent halkının gereksinmelerini karşılamaktır. Önemli sanayi ve büyük alt yapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık tanıyan IV. Planda, ilk kez doğal ve tarihsel çevrenin korunmasının önemine yer verilmiştir. Deniz, akarsu ve göl kıyılarının, artan toprak isteminden olumsuz yönde etkilenmesinin önlenmesi de IV. Planın ilkeleri arasındadır.

5. V. Beş Yıllık Plan (1985-1989)

Bu plan, köylerden kentlere olan nüfus akınlarının süreceğini, kentleşmenin yavaşlamayacağını öngörmüştür. Planın, kentleşmeye yaklaşımı, ilke olarak olumludur. Plana göre; "Kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan şehirleşme boyutunun mümkün olan en iyi şekilde yönlendirilmesi ve ekonomik gelişmeye katkısının artırılması için" önlem alınmalıdır. Öngörülen önlemler şöylece özetlenebilir:

a. Kenlerde kamu hizmetlerinin ölçünleri yükseltilmeli ve yatırımlara öncelik verilmelidir.

b. Bugüne değin, daima, kentlerin büyümesinden doğan arsa konut, ulaşım ve altyapı sorunlarıyla karşılaşıldıktan sonra çözümler düşünülmeye başlanmıştır. Oysa yapılması gereken, önlemlerin, önceden, planlı bir biçimde alınmasıdır.

c. V. Plan orta büyüklükteki kentlerin, büyük kentlere yeğlenmesinden yanadır. Orta büyüklükteki kentler için Planda yer alan ölçü ise, nüfusun 50.000 ile 500.000 arasında olmasıdır. Bu kentlerin, akçalı ve fiziksel özendirme araçlarıyla desteklenmesi istenmektedir. Büyük kentlerdeki yığılmanın, caydırıcı önlemlerle önlenmesi de, Planın erekleri arasındadır.

d. Daha öncekilerden ayrı olarak, bu Plan, kentler arasında bir uzman-

laşmanm sağlanması gereğinden sözetmektedir. Yani, kentler, yapılarına ve gizilgüçlerine göre, turizm kenti, sanayi kenti, ticaret kenti ve kültür kenti gibi belirli işlevlerde ağırlıklı olarak uzmanlaşacaklardır. Unutulmamalıdır ki, kentler, zorunlu olarak, birden çok işlevi birlikte görürler.

e. Başta, kalkınmada öncelikli yöreler olmak üzere, gelişmekte olan bölgelerin kentlerinde kurulacak sanayi tesislerinin ve yan sanayilerin özendirilmesi de Planın ilkeleri arasındadır.

f. Tarım toprakları üzerindeki dağınık ve düzensiz yapılaşmanın önlenmesi, sanayiin kuruluş yerinin seçiminde, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin yurt yüzeyine dağıtılmasında toplumsal adalet ilkelerine uyulması da, bu Planda vurgulamıştır.

6. VI. Beş Yıllık Plan (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da, kentleşmenin, hızı biraz yavaşlayarak, devam edeceği varsayımı yer almıştır. Buna göre, 1980-1984 arasında yıllık ortalama hızı % 5.1 olan kentleşmenin, 1990-1994 arasında yılda ortalama % 4.6'lık bir hızla seyredeceği tahmin edilmiştir. Kentli nüfusun (20.000 ve daha fazla nüfuslu yerleşim yerleri) 28 milyondan 35 milyona, kentli nüfus oranının ise % 51'den % 57'ye yükseleceği de planın kestirimleri arasındadır.

Kentlerde "kaliteli ve sağlıklı bir yaşam" sağlamak amacından yola çıkılan Planda, V. Beş Yıllık Planda olduğu gibi, orta büyüklükteki kentlerin ve kentler arası uzmanlaşmanın desteklenmesinin yam sıra, şu ilkelere yer verilmiştir:

a. Anakentlerin fizikî plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim ve sağlık gibi, büyüyeceği anlaşılan sorunlarının hafifletilmesi.

b. Tarih, kültür ve doğa değerlerinin planlarla korunması ve kentlerdeki nüfus yoğunluğunun artırılmasının önlenmesi.

c. Kent planlaması ile ilgili bütün yasaların bir çerçeve yasa içinde bütünleştirilmesi.

d. Yerleşme yapılarına ve özelliklerine uygun olarak planlama ölçünleri belirlenmesi.

e. Komşu alanlar, deniz ve göl kıyıları, ulaşım alanları ve sanayi yerleşme bölgeleri gibi yerlerde, toprak kullanımının denetim altına alınması.

f. Kıyılarda yapı yoğunlaşmasının önlenmesi.

g. Kentlerin imar planlarının hızlı tamamlanması, "arsa üretimi"nin artırılması ve imar planı sınırları dışında yer alan yapılaşmanın etkin denetimi.

h. Kent işletmeciliği için yeni bir modelin geliştirilmesi ve bu çerçevede kurumsal yapıda gerekli değişikliklerin yapılması da VI. Planda öngörülmektedir.

i. Son olarak, bu Planda sanayi bölgeleri oluşturulması, örgütlü sanayi bölgesi oluşturulacak yerlerde ortaya çıkacak kentleşme sorunlarına ve hizmet gereksinmelerine planlı bir yaklaşımla önceden çözüm bulunması gereği vurgulanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

FARKLI SİSTEMLERDE KENT, KENTLEŞME VE KENT PLANLAMASI

Kentleşme ve kent planlaması konularında, ekonomik sistemlerin bakış açıları üzerinde, bugüne değin fazla durulmamıştır. Kimi ders kitapları dışında, bu konulara hemen hemen hiç yer verilmemiştir. Esasen, çeşitli ekonmik sistemlere sahip, değişik ekonomik ve toplumsal yapıları olan ülkelerde kentleşme ve kent planlaması üzerinde yapılan çalışmaların sayısı da, böyle girişimlere olanak vermeyecek ölçüde sınırlı kalmıştır.

Yayımlanmış yapıtlar, daha çok sanayi kapitalizminin gelişmiş olduğu, Amerika Birleşik Devletleri'nin, İngiltere, Fransa ve öteki Batı Avrupa ülkelerinin kentlerini konu olarak almışlardır. Sosyalist bloktaki ülkelerle, Üçüncü Dünya ülkelerinin, kent ve kentleşme olguları bilimsel yayınlara çok kısa bir süreden beri konu olmaktadır. Bunların da, çoğu kez, kuramsal ve çözümleyici nitelikte olmaktan çok, betimleyici yapıtlar olduğu dikkati çekmektedir.

Üçüncü Dünya ülkelerini, genellikle kullanılan bir tanıma uyarak, az gelişmiş bir kapitalist sisteme bağlı olanlarla, sosyalist olanlar diye belli başlı iki bölüme ayıracak olursak, kapitalist ve sosyalist ekonomi sistemlerinin dışında, kent, kentleşme ve kent planlanması yaklaşımlarını özetleyebileceğimiz başka sistemler olmadığı sonucuna varırız.

Her ne kadar, karma ekonomi sistemi adı verilen ve kimi, kapitalizmden fazla ayrılmamakla birlikte, kimi de demokratik sosyalizme kadar varan sistemler, birer ekonomik sistem türü olarak ileri sürülmekte iseler de, bunlarda ya kapitalizmin, ya da sosyalizmin temel ilkelerinin ağır basmakta olduğu göze çarpar. Bu nedenledir ki, bizim konumuz yönünden, iki temel sistemin bakış açılarına göz gezdirmek, karma sistemlerin anlaşılmasına da yardımcı olabilir.

I. KAPİTALİST ÜLKELERDE KENT VE KENTLEŞME

Türlü tanımları verilen kapitalizm, üretim araçlarının genel olarak, bireylerin iyeliğinde bulunduğu ve kâr sağlamak amacıyla üretim yapılan bir ekonomik sistemdir. Bu sistemlerde, kentlerin iç yapısında, belirgin sınıf sal farklılaşmalar görülür. Yoksul, orta halli ve zengin sınıfların oluşturdukları mahalleler, birbirlerinden oldukça kesin çizgilerle ayırdedilebilirler.

Amerikalı toplumbilimcilerin, 1930'larda geliştirdikleri kent yapısı modelleri (ekolojik yapı varsayımları) bu gerçeği tam olarak yansıtır. Gerçekte, bu farklılaşmış yapı, kent ile, bağlı olduğu toplum arasındaki özdeşliğin bir sonucudur. Sınıflı bir toplumun tüm özelliklerinin kentlere yansımasıdır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerin kentleri, modern sanayi kentleridir. Amerika, İngiltere ve Japonya'nın büyük sanayi özeklerine, sanayileşme sonrası (post industrial) kentler adı verilmektedir.

"Kapitalist toplumların özellikleri, kapitalist kentlerin de özellikleridir" derken neler anlatılmak istenir? Toprak iyeliğinin kamunun değil, bireylerin elinde olması, kentlerin imarında ve planlamasında yüksek gelir kümelerinin baş rolü oynamalarına olanak verir. Toprak ve konut, geniş ölçüde, ticarete konu yapılır. O kadar ki, bu sistemde arsa değerlerinin, spekülasyon sonucunda alabildiğine artmasına olumlu gözle dahi bakılabilir.

Konut yapımını ve tüm sınıfların barınma gereksinimlerinin karşılanmasını, özel kesim üstlenmiştir. 1929 dünya ekonomik bunalımının etkilerinden dar gelirli aileleri kurtarmak için, kamu kuruluşlarının konut yapımında etkin rol almasını sağlayan yasalar (public housing) öneren Başkan Franklin D. Roosevelt'i komünistlikle suçlayanlar olmuştur. Bu sistem, konut piyasasında, liberal ekonominin oyun kurallarının geçerli olmasını engelleyen önlemlere karşıdır.

Bununla birlikte, kapitalist ülkelerde bile, arsa spekülâsyonunun dar gelirli aileleri ezmesini, siyasal ve dolayısıyla ekonomik bunalım dönemlerinde aşırı ölçülere ulaşan enflâsyonların kiracı kitleleri baskı altında tutmasını önleyici toplumsal yasalar çıkarılmıştır. Özellikle, II. Dünya Savaşı ve onu izleyen yıllarda, yoksul sınıfların barınma gereksinmelerinin giderilmesi ile uğraşmak, bunun parasal, teknik ve kurumsal önlemlerini almak, devletlerin görev alanlarına girmiştir. Kapitalist sistem, kent ve kentleşme olguları karşısında düşünsel temellerine aykırı da düşse, "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" (laissez faire, laissez passer) kuralının katılığını bir ölçüde terketmek zorunda kalmıştır.

Kapitalist ülkelerin gelişmiş ve sanayileşmiş olanlarında, kent planlaması kuralları, kent ve toplum sağlığını korumaya yönelmiş önlemler ve sınırlamalar, hizmet ettikleri toplumsal sınıflar hesaba katılmazsa, gereği gibi uygulanır. Planlar, genellikle kağıt üzerinde bırakılmaz. Buna karşın, arsa spekülâsyonlarının olumsuz etkilerini, konut ve arsa ticaretinin yozlaştırıcı sonuçlarını, kent planlarının bireysel, sınıfsal ve partizanca çıkarlar uğruna bir yana itilmesinin ezikliğini en çok duyan üllkeler, geliş-

miş değil, fakat az gelişmiş kapitalist ülkelerdir.

Önceki bölümde de değinildiği gibi, az gelişmiş kapitalist ülkelerde kentleşme bugünkü sanayileşmiş ülkelerin geçen yüzyıldaki kentleşmelerinden farklı bir süreç izlemektedir. Çünkü, o ülkeler, az gelişmiş ülkelerin bugünkü kentleşme düzeyine vardıkları zaman, sanayileşme dereceleri onlardan çok daha yüksekti.

Geri kalmış ülkelerde görülen aşırı kentleşme (hyper urbanization) sanayileşmeye dayanmadığına göre, bu hızlı nüfus hareketinin bir başka açıklayıcı nedeni olmak gerekir. Bu hareketin sonucunda doğan ve büyüyen asalak (parasitic) kentlerin varlık nedenini, kent toplumbilimcisi, Manuel Castels bağımlı kentleşme (l'urbanisation dépendante) kavramı ile açıklamaktadır.

Bağımlı kentleşme, geri kalmış ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki bakışımlı olmayan (asimetrik) ilişkiler çerçevesinde, gelişmiş ülkenin az gelişmiş ülke üzerinde sömürücü (colonial) ticaret kapitalizmine dayanan ya da sınaî ve malî emperyalizm amaçlarından kaynaklanan bir üstünlük kurması sonucunda, bu ülkelerde büyük iş, ticaret ve yönetim özeklerinin oluşmasını ve gelişmesini körükleyen bir kentleşme biçimidir. Bağımlı kentleşme modelinin, özellikle Latin Amerika ülkelerindeki anakentlerin büyümesindeki rolü, açıkça kanıtlanmıştır. İspanyolların, Amerika'da, İngilizlerin Hindistan ticaret yolu üzerinde kurdukları kentlerle, Portekiz'in Brezilya ve Afrika'daki, Hollanda'nın ise Güneydoğu Asya'daki sömürge kentleri, bu bağımlılık ilişkisinin bilinen örnekleridir. Johan Galtung'un Yapısal Emperyalizm Kuramı adını verdiği ilişkiler bütününe göre, bu tür kentleşmenin temel nedeni, emperyalist ülkenin gelişmiş anakentler ile, geri kalmış ülkenin gelişmekte olan büyük kentleri arasındaki çıkar özdeşliğidir.

Kapitalist toplumlarda denetim ve plan, daha çok kentleşme hareketinin sonuçlarına yöneliktir. Ekonomik ve toplumsal gelişmenin bir plana bağlanmamış olması nedeniyle, köyden kente nüfus hareketini bir plan çerçevesinde ele almak olanağı yoktur. Bunun doğal bir sonucu olarak, ülkenin bir ya da birkaç kenti aşırı derecede büyük ve dev kent niteliği kazanır. Bunun gibi, kentleşme hareketi büyük kentlerin bulunduğu ve genellikle gelişmiş olan bölgelere yönelir. Bir başka deyiş ile, düzensiz kentleşme, bölgeler arasındaki dengesizliklerin büyümesine yol açar.

Amerika Birleşik Devletleri, Appalachia; İngiltere ve Fransa gibi ülkeler ise Londra ve Paris dışında kalan bölgelerin göresel az gelişmişliğini ve ekonomik durağanlığını düzeltici önlemlere, bu yüzden başvurmak zo-

runda kalmışlardır. "En uygun kent büyüklüğü" kavramı da bu ülkelerin plancı ve ekonomistlerinin daha ussal bir yerleşim düzeni sağlamak için başvurdukları bir çözüm niteliği taşımaktadır. Kapitalist ülkeler, hem konut, hem de bölgesel dengesizlik sorunlarını, klâsik ekonominin biril (mikro) ekonomik çözümlemelerine dayanan oyun kuralları çerçevesinde çözmenin yollarını araştırmaktadırlar.

Gelişmiş kapitalist ülkeler, birkaçı dışında, kentlerinin birkaç milyonluk kent durumuna gelmesiyle övünür, bu gelişmeyi kalkınmalarının bir ölçüsü olarak göstermeye çalışırlar. Bu olgu, sanayileşmiş kapitalist ülkeler için, bir ölçüde gerçeği de yansıtır. Ama geri kalmış kapitalist ülkelerde bir ya da iki kentin aşırı derecede büyümesinin, hem kendi işlevlerinin gereği gibi yerine getirilmesi bakımından, hem de bölgesel dengesizlikleri sürdürmesi yönünden önemli sakıncaları vardır. Ülkenin bütünleşmesini geciktiren bu tek yönlü kentleşmenin, giderek toplumsal ve siyasal huzursuzluklara yol açtığı da görülmektedir.

Geri kalmış kapitalist ülkelerde, nüfus hareketleri, toplumsal ve ekonomik anlamda bir erozyon niteliği kazanmaktadır. Öte yandan, gelişmenin ilk aşamalarında, ülkenin her yanını kentleştirme dileğinin gerçekçi ve ussal olmadığı açık bulunduğuna göre, az gelişmiş kapitalist ülkeler, ekonomik ussallığın emrettiği dengesiz büyüme ile toplumsal ussallığın gereği olan denge politikası arasında bir çıkmaz içinde girmektedirler.

Kapitalist sistemin doğasından ileri gelen sorunların çözümü; mekânda toplumsal adaletin sağlanmasına çalışmakla kolaylaşır. Bu amaçla bu sistemlerde, kentler içindeki, kentlerle kentler, kentlerle köyler ve bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesinde, devlet, ekonomik ve toplumsal yaşama karışarak, gelir dağılımını düzeltmeye çalışır. Bunu yaparken her kent ve kasabadaki nüfusun gereksinmelerinin karşılanmasına, kaynakların mekândaki çoğaltan etkilerini en çoğa çıkaracak biçimde dağıtılmasına ve çevrenin özel sorunlarını çözmek için ek kaynaklar ayrılmasına önem verir. Özellikle, en az üstünlüğe sahip kent, kasaba, köy ve bölgelerin bu dağılımdan en büyük payı almalarına çalışılır. Bununla birlikte unutmamak gerekir ki, geri kalmış kapitalist ülkelerde üretim araçlarını ellerinde bulunduranların örgütlü çıkar kümelerinin baskıları sonucunda mekândaki toplumsal adaleti (territorial social justice) sağlamaya her zaman olanak bulunamaz. Kapitalizmi ussallaştırmaya ve toplumsal adalet ilkelerini kent yaşamına egemen kılmaya çalışan toplumsal demokrasilerde, bu alanda cesaretli girişimler yapıldığı söylenebilir. Bu ülkelerde kent toprakları üzerinde kamusal iyeliğin rolü ve konut yapımında devletle birlikte kâr amacı

gütmeyen kooperatif gibi kuruluşların payı, başka kapitalist ülkelerle kıyaslanmayacak derecede büyüktür.

Bunun dışında, sanayileşmiş kapitalist ülkelerde, kent yaşamına devletin karışması, daha çok, kent özeklerinin düzenlenmesinde, kentlerin yoksul kesimlerinin yüksek nitelikli konutlara taşınmasında, ırk ayrımının toplumsal barışı bozucu etkilerinin önlenmesinde, dar gelirli ve yoksul kentlilerin, yalnızca eşit okuma, sağlık, konut ve benzeri haklardan değil, aynı zamanda, kent planlamasına katılma hakkından da yararlanmalarının sağlanmasında kendini göstermektedir. Bunun gibi, kimi batılı yazarlar arasında da kent ve köy sorunlarının ideolojik sorunlar olmadığı görüşünü savunanlar vardır.

II. SOSYALİST TOPLUMLARDA KENT VE KENTLEŞME

Düşünsel temelleri Marx, Engels ve Lenin tarafından atılan sosyalist kuram, toplumla mekân, dolayısıyla kentleşme arasındaki ilişkinin, tarihsel bir gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkmış belli bir üretim biçimi örgütlenmesinin işlevi olduğunu varsayar. Sosyalizmde temel öğe üretim araçlarının özel iyeliğe konu olmaması; kamuya mal edilmiş bulunması ve devlet aracılığı ve karışması yolu ile, gelir ve gönencin dağılımında, göresel de olsa bir eşitliğe varılmasıdır.

Sosyalist toplumlarda kent ve kentleşme, kapitalizmin, uzun bir tarihsel gelişmi sonunda yarattığı belirli izleri taşır. Sosyalist ülkelerin plancılarının karşılaştıkları başlıca güçlük, kapitalist çağın bıraktığı bu kalıtın izlerini, olabildiği kadar çabuk silmektir.

Her tarihsel çağ ve gelişim aşaması, bu kentlere yeni birşeyler katmış, kendi damgasını vurmak istemiştir. Feodalite yoğun nüfuslu kentler yaratmış, alanda yayılmaya fazla olanak tanımamıştır. Kapitalizmde ise, devingen bir teknolojik gelişme, kentsel sistemi genişletmiş, kentlerin nüfusunu, kısa zamanda birkaç katma çıkarmıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan arazi kullanma biçimi, planlı eylemlerle de olsa, güç değiştirilebilir bir nitelik almıştır. Sosyalizm ise, hızlı sanayileşmenin etkisiyle, kentleşmeyi yaygınlaştırmıştır. Sosyalist kentler arasındaki ayrımlar, nitel bir ayrımdan çok, geçirdikleri gelişimin gerçekleştiği sürenin uzunluğu ya da kısalığındadır.

Kentler, uzun sürede oluşan toplumsal sistemlerdir. Belki de, yeryüzündeki en eski sosyalist devletin bile, ancak 70 yıllık kısa bir tarihi bulunmasından ötürü, sosyalist kentlerin iç yapısı ile, sosyalist olmayan

ülkelerdeki kentlerin iç yapıları arasındaki ayrımlar, kesin çizgilerle tanımlanabilecek derecede belirginleşmemiştir. Bu ayrımlar, daha çok, kentlerin planlı gelişmesine büyük bir düzence ile egemen kılınmak istenen ilkelerdedir.

Sovyetler Birliği'nde Stalin döneminde, sosyalist kentin, kendine özgü bir kişiliği, sosyalist olmayan kentten bir ayrılığı bulunması gerektiği düşüncesi egemen olmuştur. Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi Romanyalılar, Çekoslovaklar, Macarlar, Polonyalılar, yakın tarihlere değin, Marksizm ve Leninizm'in düşünsel temellerinden, kentlerin geliştirilmesinde nasıl yararlanacaklarını saptama çabası içinde olmuşlardır. Doğu Avrupa ülkeleri kentlerinin bir bölümü, kapitalist dönemdeki niteliklerini geniş ölçüde koruyabilmiş, bir bölümü ise, ya sosyalist kuramın gereklerine tümü ile uyarak, ya da kimi kurumlarında değişiklikler yaparak uyumlarını sağlamışlardır.

Sosyalist plancılar, sanıldığından daha az ideolojik oldukları halde Moskova kentinin yeniden imarı için plan hazırlama görevi kendilerine verilen Frank Lloyd Wright ve le Corbusier gibi batılı mimarlar, belli bir toplumsal düşüncenin geniş ölçüde etkisinde kalmışlardır. Bununla birlikte, Sovyet Mimarlığının Tarihi, Kuram ve Uzun Dönemli Sorunları Enstitüsü dört başı bayındır bir "komünist kent" kavramına sahip olmadıklarını açıklamıştır.

Gerek Sovyetler Birliği'nde, gerekse Doğu Avrupa ülkelerinde, binlerce tarla ve otlak, hızla büyüyen işçi sınıfını yerleştirmek için, büyük sanayi özeklerine dönüştürülmüştür. Tarım toprakları üzerine yeniden kurulan bu kentlerin, yeni sosyalist kentler olarak düzenlenmesi, eski sistemden devralınan kentlerin yeni koşullara uydurulması kadar güç olmamıştır. Sovyetler, devrimden bu yana, 900'den çok yeni kent kurmuşlardır. Bu kentlerin kurulmasındaki başlıca amaç, büyük demir ve çelik komplekslerinde ya da başka sanayi kuruluşlarında toplanan işçilerin yerleştirilmesi, yakında bulunan sanayi özeklerindeki yığılmanın azaltılması ve bölge gelişme özekleri yaratılmasıdır.

Sosyalist ülkelerin hemen hemen hepsi, kendilerine özgü kent yaratmaya çalışmakla birlikte, bunlar içinde sosyalist kurama en çok uyduğu görülenler Yugoslav kentleridir. Üretim araçlarının ve dolayısıyla kent topraklarının özel iyeliğe konu olmaması, sosyalist kentlerin biçimlenmesine önem veren başlıca etmenlerden biri olmuştur.

Bir kentin çeşitli semtleri arasında keskin ve açık çelişkilerin bulunmaması, oturma alanlarının kalitesi, insanların konut ve temel kent hiz-

metleri gibi en temel gereksinmelerinin belli bir düzeyde karşılanmış olması, toplumsal yapının kentler arasında ve kentlerin bütün kesimlerinde türdeşlik göstermesi, sosyalist kentin dayandığı bir ilkedir. Lüks ve zengin mahallelerde varlıklı ailelerin, fakir, gösterişsiz ve kent hizmetlerinden yoksun semtlerde ise emeği ile geçinen yoksul kitlelerin yığılmasından doğan karşıtlıklara sosyalist, yani sınıfsız toplumların kentlerinde yer olmamak gerekir. Gecekondu ve büyük kentlerde yaşayan işsizler ordusu, sosyalist ülkelerin kentlerine yabancı olgulardır. Sosyalist kentin her yanı, bir kural olarak, toplumun tümüne açık, sınıfsız bir toplum yapısını yansıtıcı nitelikte değil ise, kendi felsefesine ters düşer.

A. Kentleşme ve Bölgesel Gelişmede Sovyet ve Çin Modelleri

1. Sovyetler Birliği

Sovyet devriminin ilk yıllarında, köylü kitleleri kentlere çekmek ve kentlerde sosyalist toplumun kurulmasını ve siyasal sürece katkıda bulunmalarını sağlamak için, yoğun bir propaganda yapılmıştır. Bu, temelde Bolşevik devriminin kentsel ve proleter bir devrim niteliğinde olmasındandır. Bununla birlikte, ilk 10 yılda karşılaşılan güçlükler, eski ve yeni düzen arasındaki savaşım, nüfus hareketlerini tam tersi bir doğrultuya yöneltmiş ve kentli kitleler, geçim olanakları bulabilmek için köylere göç etmeye başlamışlardır. Ne var ki, devrim tamamlandığında ve kökleştiğinde, yeniden, kentleşmenin özendirilmesi politikasına dönülmüştür.

Marx ve Engels'in köy ve kent karşıtlıklarını ortadan kaldırmak ve ülkenin bütününü, kalkınmadan eşit olarak yararlandırmak, tüm üretici güçleri harekete geçirmek umdesine uygun olarak, hızlı sanayileşmeye, köylerin toplumsal ve ekonomik yönden yeni bir düzene kavuşturulmasına, sanayiin hammadde kaynaklarına yakın yerlere yerleştirilmesine, sanayi ve tarım kesimleri arasında denge ve tamamlayıcılık sağlanmasına önem verildiği görülür. Bir yandan Volga nehrinin doğusunda maden ve enerji kaynaklarına bağlı bir sanayileşmenin hızlandırdığı yeni kentler kurulurken, bir yandan da batıdaki büyük kentlerin nüfusu hızla yükselmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, büyük kentlerin nüfusunun sınırlandırılmasına çalışılmıştır. Moskova'nın nüfus artışının 5 milyonda durdurulması ve kentleşmeyi, orta büyüklükteki kentlerle, iç yerleşim bölgelerindeki yeni kentlere yönelmek politikası benimsenmiştir. Çalışan nüfusun, yaşadığı yerden fazla uzaklaşmadan iş bulabilmesini sağlamak için büyük

kentlerin 30-35 kilometre kadar yakınında uydu kentler kurulması denenmiştir.

Sovyetler Birliği'nde bundan başka, köy ve kent karşıtlıklarının giderilmesi amacıyla tarım kentleri (agroville) projeleri de hazırlanmış ve uygulanmıştır. Ama bu karşıtlıklar, gerçekte, tarımın sanayiye bağımlılığı coğrafî olmaktan çok, ekonomik bir sorun olduğundan, bu projelerin uygulanmasına kısa zamanda son verilmiş ve bu girişimler kırsal bölgelerin ortak makina ve donatı (teçhizat) gereksinmelerine yanıt veren özekler olarak kalmaktan öteye geçememişlerdir.

Kentleşme ve bölgesel gelişme sorunlarının, sosyalist toplumlarda, sosyalist olmayan ülkelerden değişik olarak, özeksel bir plan çerçevesinde ele alınması başlıca kuraldır.

2. Çin

Çin Halk Cumhuriyeti'nde ve Küba'da ise kent ve kentleşme sorunlarına, Sovyetler Birliği'nde olduğundan farklı bir yaklaşım vardır. Çin devrimini, her ne kadar bir işçi partisi yönetmiş ise de, bu devrim, temelde, köylü kitlelere dayanmıştır. Devrimin yerleşme yapısına ilişkin önemli bir ilkesi Mao-Tse Tung'un önerdiği stratejiye uygun olarak, kentlerin köylerden oluşan bir çemberle sarılmasıdır. Mao-Tse Tung düşüncesinde, bu yerleşim biçimi, askerî ve siyasal bir taktik anlamı da taşımaktadır.

Devrimin ilk yıllarında, kent nüfusunda oldukça hızlı bir artış görülmüştür. Bunun nedeni, bir yandan, doğal artışlar, öte yandan da Pekin'in "kör bir akın" olarak nitelediği, köyden kente nüfus akımlarıdır. 1953 ve 1967 yılları arasında kentli nüfus 77 milyondan 130 milyona yükselmiş, devletin uyguladığı yolculuk izin belgeleri, yerleşme kartları, kadroların azaltılması, zorlama, nüfus kayıtları gibi önlemler, bu akını tersine çevirmeye yetmemiştir. Bu önlemler, özellikle 1957 yılından itibaren büyük bir titizlikle uygulanmıştır. Bu politika, önceliğin tarıma verilmesini ve sanayiin de egemen bir kesim olarak dikkate alınmasını gerektirmiştir.

Özetlemek gerekirse, Çin Halk Cumhuriyeti'nde kent ve kentleşme olgularının, tarıma ve köylüye öncelik verilmesi çerçevesinde görüldüğü, gelişmeyi sağlayacak ölçüde bir sanayileşmenin de desteklenmesinin benimsendiği söylenebilir. Üçüncü olarak, siyasal seferberliğe, üretim sisteminin temel koşulu gözü ile bakılmıştır. Bu seferberliğin yalnız birkaç büyüme noktasının yaratılmasıyla değil, fakat bütün bölgelerin, sistemle bütünleştirilmesi yolu ile sağlanabileceği görüşü egemendir. Son olarak da, nüfusun coğrafî dağılışı ve güçlü ve güçsüz yerleşim yerleri arasındaki

ayrımların giderilmesine, Çin Halk Cumhuriyeti'nde, halk savaşı stratejisinin kesin bir koşulu gözü ile bakılmaktadır. Bu nokta, Marksizmin, kent ve köy arasındaki ayrımların giderilmesi yolundaki temel görüşlerine de uygun düşmektedir.

Küba'da geniş ölçüde benimsenmiş bulunan bu ilkeler, hızla kalkman bu ülkelerde kentleşme hızının, kalkınmanın zorunlu bir koşulu olmadığını düşündürmektedir. Demek ki, çok hızlı bir kentleme olmaksızın da kalkınma olanağı bulunabilmektedir.

Çin'de, devrimin ilk yıllarından beri, kentler üretim özekleri değil, fakat oturma alanları olmuşlardır. Rejimin, köy ve kent yaşam koşullarını eşitleştirme girişimlerine karşın kentler köylüler için çekiciliğini her zaman korumuştur. Ne var ki, 1950'lerin sonlarından itibaren, rejimin kente karşı (antiurban) tutumu açıklığa kavuşmuştur. Chu En Lai, 1962 yılında, fazla nüfusun kentlerden köylere geri gönderileceğini haber vermiştir. Bu politikanın adına, köye dönme (Huihsiang) politikası adı verilmiştir. Kentli kitleleri, hiçbir ilgileri bulunmayan köylere göndermeyi amaçlayan daha önceki yılların geri çevirme (hsiafung) politikasının tersine, yeni politika, köylüleri kendi köylerine geri göndermek ilkesine dayanmıştır.

Artan kent nüfusunun kentlerdeki toplumsal örgütlenmesinde başvurulan kentsel komünler (urban communes) girişimine de burada kısaca değinmek gerekir. Köy komünlerinde olduğu gibi kent komünlerinin temelindeki düşünce de, sanayii, tarımı, ticareti, kültürel, askerî ve kolluk işlevlerini içinde toplayan bütünleşmiş yerleşme birimleri yaratmaktır. Nüfusları 5 bin ile 30 bin arasında değişen kent komünleri, kamusal sanayi kuruluşları, ya devlete ait yönetim ve eğitim kuruluşları çerçevesinde, ya da belli bir mahallede yaşayanlarca oturma alanlarında kurulmuşlardır.

Kent komünleri uygulaması ile Çin'de yapılmak istenen, kentleri halkın yalnız yaşadığı değil; fakat hem yaşadığı hem de çalıştığı üretim özekleri durumuna getirmek idi. Bir başka deyiş ile, kent komünleri, köylerde gerçekleştirilen devrimin kentlerdeki uygulaması olacaktı. Ne var ki, birkaç yıllık bir uygulamadan sonra, bu girişime devam edilememiştir. Bu da, Çin'deki gelişmenin temelinde köyün ve tarımın yatmakta olduğunun bir başka anlatımıdır.

B. Sosyalist Toplumlarda Kent ve Bölge Planlaması

Marx ve Engels bir ülkede nüfusun coğrafî dağılışı konusudaki görüşlerini, kentsoyluluk (burjuvazi) üzerindeki bir gözlemlerine dayandırmış ve kentsoyluluğun, toplumları kentlerin egemenliği altına soktuğunu;

büyük kentlerin doğmasına yol açarak, kentleşmeyi hızlandırdığını belirtmişlerdir. Kapitalistleşme süreci içinde, nüfus ve üretim araçları, bu gözleme göre, kentlerde yığılmış; ekonomik gücün kentsoyluların elinde toplanması siyasal özekçiliğin de bir nedeni olmuştur.

Oysa, daha ileri bir gelişme düzeyine varmış toplumlarda, üretim araçlarına devletin sahip olması, daha önce kullanılmayan toprakların üretime açılması ve toprağın belli bir plana göre iyileştirilmesi olanağı vardır. Tarım ile sanayiin birlikte düşünülmesi, nüfusun ülke yüzeyine daha dengeli bir biçimde dağıtılması, Komünist Manifesto'da yer almış bir ilkedir.

Bunun yanında, Marx'ın Engels ile birlikte yazdıkları Alman İdeolojisi adlı yapıtta köy ve kent karşıtlığına daha açık bir biçimde yer verilmiş; bir ülkedeki işbölümünün, önce tarımla sanayi ve ticareti birbirinden ayırdığı ve bunun sonucunda da köy ve kent ve bunların çıkarları arasındaki ayrılıkların doğduğu belirtilmiştir. Kentlerin birbirleriyle türlü ilişkiler kurmaları sonucunda, köy ve kent karşıtlığının yanında bir de sanayi ve ticaret kentleri karşıtlığı doğmaktadır.

Sosyalist kuram, özdeksel ve tinsel en büyük işbölümünün, köy ve kent arasındaki ayrım olduğu noktasından yola çıkarak, "kentin, nüfusun elindeki üretim araçlarının, anamalın, köyün ise, tam tersine, yalnızlık ve sömürü ortamı" olduğunu belirtmektedir.

Kentler yalnız kentsoyluluğun değil, aynı zamanda proleteryanın da doğmasına yol açmıştır. Ticaret ve özellikle liman kentlerinde büyük kentsoylular, sanayi kentlerinde ise küçük kentsoylular gelişmekte ve bu da kentler arasındaki farklılaşmayı doğurmaktadır. Engels, **İngiltere'de İşçi Sınıflarının Durumu** adlı yapıtında, daha da ileri giderek, kent gerçeğinin çelişkilerini ve kentlinin yabancılaşması konularını incelemektedir. Bir çağdaş yazara göre, Engels, Chicago Okulu ekolojistlerinden 80 yıl önce, kentlerdeki yerleşmenin, ortak özekli çemberler varsayımına uygun bir biçimde gerçekleştiğini gözlemlemiş, ancak onlardan farklı olarak, konuya ekonomik sınıf kavramı açısından bakmıştır.

Yukarıda bir başka çerçeve içinde değinilmiş olduğu gibi, sosyalist ülkeler arasında, kent özeklerinin egemenliğine son vermedeki başarı yönünden ayrımlar vardır. Sovyetler Birliği ile Doğu Avrupa ülkelerinde kent yapısının köklü bir değişikliğe uğramadığı söylenebilir. Kent ve köy arasındaki tarihsel karşıtlık, denilebilir ki, Sovyet toplumunda, varlığını sürdürmektedir. Oysa Mao-Tse Tung düşüncesine göre, toplumsal örgütlenmede, köyle kent, tarımla sanayi ve fikir emeği ile el emeği arasındaki çelişkiler, köylerle kentlerin bütünleştirilmesi sonucunda, büyüme şöyle

dursun, ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Mekân örgütlenmesi ve bölgesel gelişme yönünden her iki sosyalist toplum arasında görülen bu açık farklılık, kimi düşünürleri, Sovyet sisteminin kapitalist modelin bir revizyonu olduğunu, Marx'çı düşünceyle bir ilişkisi bulunmadığı görüşünü savunmaya zorlamıştır. Çünkü, bu sistemde, üretim, varlık ve karar özekleri olan kentlerin daha da büyümesine karşın, çevrede yer alan küçük yerleşmelerle köyler durgunluğa ve görsel bir gerilemeye itilmektedir.

Dengeli bir ekonomik ve toplumsal özeksizleştirim (desantralizasyon) özlemi, Robert Owen, Charles Fourier, Pierre Joseph Proudhon gibi hayalci Sosyalistlerde* de vardır. Owen'in Örnek Kent'i ile Fourier'nin Phlanstère'i, kent planlamasının henüz doğmamış olduğu bir çağda bu sorunlara eğilmiş reformcuların düşünceleri olarak değerlendirilmiştir. Bunların hepsinde, insanı yabancılaştıran büyük sanayi kentlerinin eleştirisine yer verilmiştir. İnsanın insanca yaşamasını sağlamak, ussallık, bilim ve teknik ilkelerine uyularak yaratılacak bir çevre, hayalci adı verilen reformcuların ortak özlemidir.

Tanınmış kent plancılarından Ebenezer Howard'ın da, kentlerle köylerin üstün yanlarını birleştiren Bahçe-Kent (garden city) önerisini yaparken onlardan esinlenmiş olması olasıdır.

Sovyet devrimini izleyen yıllarda ekonomist ve felsefeci S.G. Stroumilin'in nüfusu 50-100 bin arasında değişecek olan sosyalist kentler önerisinde de, benzer düşüncelerin izleri vardır.

Bir kentin planlamasında gözönünde tutulan ilkeler bakımından sosyalist ülkelerde, kapitalist ülkelerden değişik olarak, şu yöntemlerden yararlanılır.

1. Bir kez, her türlü toprak üzerindeki özel iyelik hakkı kaldırılmış ve toprağın rantı toplumun yararı için kullanılmaya sunulmuştur. Bu ilke devlete ve planlama organlarına, kentlerin yapısına istenen biçimin verilmesi için bir olanak sağlar. Gerçekte, öteki üretim araçlarıyla birlikte, top-rak iyeliğinin bireylerden alınması, sosyalizmin temel ilkelerinden biridir. Topraktaki bireysel iyeliğin sağladığı rant bir yandan tarımsal üretim ve kentleşme üzerinde olumsuz etkilerde bulunurken, bir yandan da nitel olarak, gelişmeyi felce uğratmakta, ne köy, ne de kent kimliğindeki yörekentleri yaratmaktadır. Gecekondular ve bol çelişkili anakentler, hep bu ilkenin bir yana itilmesinden doğan bozukluklardır. Kapitalist toplumlarda,

* Henri Lefebvre, bunlara hayalci demenin doğru olmadığını, çünkü "olabilir" şeylerden söz ettiklerini belirtmektedir.

kapitalizmin öncesi toplumsal ilişkilerin kapitalizm ile bütünleşmesi sonucunda, bir yandan taşınmaz mal spekülasyonu kurallaşmakta, mekân alım satım konusu yapılmakta; öte yandan da köy ve kent karşıtlığı keskinleşmektedir.

İlgili bölümde de sözü edileceği gibi, Ricardo'nun, toprağın niteliklerine bağladığı diferansiyel rant kavramına, Marx, kent plancılığı yönünden büyük önem taşıyan iki rant kavramı daha eklemiştir. Bunlardan biri tekel rantı (monopoly rent), öteki ise, mutlak rant (absolute rent)tır. Bunların her ikisi de, toprak sahibi olan bireye, alıcıya istediği fiyatı dikte etmek fırsatını verir. Toprak rantının, kent gelişmesini engellemesini önlemenin en kestirme yolu, kuramsal olarak topraktaki özel iyeliğe son verilmesidir.

Bireylerden alınacak toprak iyeliğinin kime verilmesi gerektiği konusunda ayrı görüşler vardır. Devletleştirme, bir kentsoylu kurumu olan devlete büyük güç kazandırmak anlamına gelir ki, bu sakıncalıdır, denilmiş; iyeliğin belediyelere devredilmesinde de sakıncalar görülmüştür. Şu halde toprağı tüm topluma mal etme, yani sosyalleştirme, en ussal çözüm olarak görülmektedir.

2. Sosyalist kent planlamasının ikinci ilkesi, standartlaştırmadır. Konutun, yani barınılan yerlerin standartlaştırılması için ölçünler saptamak, sosyalist kent plancılarının kabul ettikleri temel ilkelerdendir. Örneğin, Sovyet Rusya'da, konut kooperatiflerinin ya da devletin doğrudan doğruya yaptıkları konutların yüzölçümü, 1940'da kişi başına 4.09 metrekareden 1961'de 9.09 metrekareye yükselmiştir. Bugün ise, Moskova yakınındaki büyük konut bloklarında 13-13.5 metrekareye kadar yükselmiştir. Bu rakam, bugün Çekoslovakya'da da aynı ölçülerdedir. Konutların ve yapım ilke ve tekniklerindeki standartlaşmalara karşın, her kente tekdüze bir plan uygulamak sosyalist kent planlamasında yoktur. Örneğin, Sovyetler Birliği'nde, her kentin ayrı bir görünümü, kimliği ve mimarisi olmasına önem verilir.

3. Kentler için en elverişli ve uygun büyüklüğün sağlanması, daha doğrusu, kent büyüklüğünün sınırlandırılması, sosyalist kent planlamasının bir başka ilkesidir. Bu ilkeye göre, kentlerin en uygun büyüklüklerini o kentin üretici gücü belirler. Bu nedenle, kentin büyüklüğünün sınırı, faal nüfusun temel sanayi dallarında çalışmakta olan oranı olmalıdır. Çok büyük kentlerin daha fazl büyümesinin önlenmesi, köysel bölgelerde yeni kentler kurulabilmesi için de zorunludur. Artan nüfus, yeni kentlerle uydu kentlere yöneltilmelidir. Uydu kentler, Sovyet ölçüleriyle büyük

özeklerin 30-35 km., yeni kentler ise, 150-200 km. uzağında kurulan yerleşmelerdir. Sovyetler Birliği'nde, nüfusu 1 milyondan az olan kentlerin uydularının 60-120 bin, 1 milyondan daha fazla olan anakentlerin uydularının ise, 200-250 bin kişi olmaları genellikle kabul edilmektedir.

Kentlerin büyümesini sınırlandırma isteğinin, daha çok ideoloik düşüncelerden kaynaklandığı bilinmektedir. Böylelikle, kapitalist ülkelerin büyük kentlerinin sefaletinden kurtulmanın ve küçük kentleri ülke yüzeyine yayarak, kent köy ayrımlarını gidermenin olanaklı kılınacağı düşünülür. Ama hemen eklemek gerekir ki, sosyalist plancıların bile, en uygun kent büyüklüğü girişimleri olumlu sonuç vermemiş, nüfusları 60-100 bin olarak planlanmış uydu kent ve yeni kentlerin, kısa zamanda nüfusları 2-3 kat artmıştır.

4. Sosyalist kentçiliğin bir başka ilkesi, kapitalist ülkelerin bir iş ve ticaret özeği olan, kent özekleri (central business district) anlayışının aksine, sosyalist ülkelerde kent özeğinin, daha çok siyasal, kültürel ve yönetimsel bir kimliğe sahip olmasıdır. Yönetici özekte yapılmasına izin verilebilen kuruluşlar, yalnız turistlerin yararlanabileceği bir otel, bir büyük mağaza, bir lokanta ve bir kahvedir. Bu kısıtlanının, toplumun tüketim toplumu olmaması ile yakın ilgisi vardır. Ancak, belirtmek gerekir ki, ticari olmayan kent özeği yaklaşımının, Çekoslovakya ve Polonya gibi, öteki sosyalist ülkelerde de tam olarak uyulan bir ilke olduğu söylenemez.

5. Sosyalist kent planlarının önemli bir özelliği de özeksel planlarla aralarında sıkı bir ilişkinin var olmasıdır. Kent planları, ereklerini, özeksel plandan aldıkları gibi, olanakları geniş ölçüde özeğe bağlıdır.

6. Kapitalist sanayi ülkelerinde halkın planlama sürecine katılması olgusuna, sosyalist kent planlamasında rastlanamaz. Her türlü ekonomik ve toplumsal eylemi halk eliyle gerçekleştiren Çin Halk Cumhuriyeti gibi bir ülkede, bu durum bir paradoks gibi görünür. Gerçekten, Mao kitlelerin kent planlarını tartışma konusu yapmaları düşüncesine karşı çıkmıştır. Ona göre, halk planları ve politikaları değil, fakat onları yapan kimseleri denetlemelidir.

7. Sosyalist kent planlamasının temel ögeleri arasında kitlelerin konut gereksinmelerinin karşılanması öncelik taşır. Bunun, Sovyetler Birliği'nde de, Çin Halk Cumhuriyeti'nde de, öteki Sosyalist ülkelerde de böyle olduğu görülmektedir. Konutların işyerlerine yakın olması ilkesi de, bunun tamamlayıcı bir niteliğidir. Konuta, kent planlamasında verilen özel önemin Engels'in yazdıklarında özetlenen kuramsal görüşlerden kaynak aldığı bilinmektedir.

8. Son olarak, komşuluk birimi (neighborhood unit; unité d'habitation) kavramı da, sosyalist ülkelerde plancıların kentte türdeşlik ve eşitlik sağlamak için kullandıkları önemli bir araçtır. Bir kentte kaç mahalle ya da komşuluk birimi bulunacağını, o kentin nüfusu belirlemektedir. "Süper Blok" adı verilen bu birimlerin biraraya gelmesinden oluşan "mikrorayon" denilen oturma alanlarında, bir park, spor alanları, hastahane ve banyolar bulunmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI KAVRAMI

I. KENT VE KENT TANIMLARI

İnsanlar bir uzam (mekân), bir toprak parçası üzerinde yaşarlar. İnsanların yaşamlarını sürdürdükleri bu mekân parçasına **kent** ya da **köy** adı verilir. Kent ile köy, her zaman birbirinden kesin çizgilerle ayrılamaz. Bu nedenle, insan topluluklarından bazıları, kentlerle köylerin ortak özelliklerine sahip bulunan yerler üzerinde bulunur. Kentin ya da köyün ne olduğu, nasıl tanımlandığı konusunda çeşitli düşünceler vardır. Kent tanımlarından bazılarına burada yer vermekle, bu alandaki karışıklık hakkında fikir edinilebilir.

Belli bir yönetsel örgüt biriminin sınırları içinde kalan yerlere kent, bu sınırların dışındaki alanlara köy denilmesini gerektiren tanımlar, yönetsel sınır ölçütünü kullanan tanımlardır. Bu amaçla, genellikle, belediye sınırları içindeki nüfus, "kentli nüfus" olarak adlandırılır. Bazen, belediye sınırları içindeki nüfusa ek olarak, başka yerel yönetim birimleri de kent içinde düşünülür.

Devlet İstatistik Enstitüsü yayınlarında, il ve ilçe nüfusu kentsel nüfus sayıldığına göre, Türkiye'de kent ve köy ayrımında yönetsel örgüt sınırları ölçütünün benimsenmiş olduğu belirtilebilir. Bunun bir sonucu olarak, 750 nüfuslu bir ilçe de, 2.5 milyonluk bir il merkezi kadar kent sayılmak hakkına sahiptir.

Öte yandan, başka bazı tanımlarda, nüfus ölçütüne dayanılmakta, belli bir nüfus düzeyini aşmış olan yerleşmelere kent, diğerlerine köy adı verilmektedir. Her ne kadar Devlet İstatistik Enstitüsü yayınlarında yönetsel örgüt sınırları kent köy ayrımında bir ölçüt olarak kullanılmakta ise de, Köy Yasası, nüfus ilkesine göre bir ayırım yapmakta, "Nüfusu 2.000'den aşağı yurtlara köy, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara da şehir denir" demektedir. Son 20 yıl içinde, Tükiye'de Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı Kalkınma Planlarında ve bu örgütün öteki yayınlarında da, genellikle nüfusu 10.000 den fazla olan yerleşmelere kent denildiği görülür. Beş yıllık plân çalışmalarında 1980'li yıllarda 20.000'den çok nüfuslu yerleri kent sayma eğilimi vardır.

Kent, köy ayırımında salt nüfus ölçütünü benimsemek, ölçütü oluşturan nüfus düzeyinin altında kalmakla birlikte, kentsel özyapı kazanmış

olan yerleşmeleri kent saymamak sonucu doğurabilir. Bu sakıncayı gidermek üzere birçok ülkelerde kent köy ayırımına temel olmak üzere nüfus ölçütüne başka ölçütlerin eklendiği karma ölçütler kullanılır.

Bir üçüncü küme tanım, ekonomik ölçütlere dayanır. Bir ekonomiste göre, kent "mal ve hizmetlerin, üretim, dağıtım ve tüketimi sürecinde toplumun sürekli olarak değişen gereksinmelerini karşılamak için ortaya çıkan bir ekonomik mekanizmadır". Bu genel tanımın dışında, bir yerleşmeye "kent" adının verilebilmesi, genellikle, nüfusun tarım dışı kesimlerde çalışmasına bağlıdır. Buna göre yerleşmeler, tarım dışındaki ve tarımdaki nüfus oranlarına bakılarak, "kent" ya da "köy" adını almaktadırlar.

Son kümede yer alan tanımlarda ise, toplumbilimsel ölçütler kullanılmaktadır. Amerikan toplumbilimcilerinden Queen ve Carpenter, kenti "yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde bir araya gelmiş ve birtakım ayırdedici özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğu olarak" tanımlarlar. Toplumbilimci Louis Wirth'e göre "kent, toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve mekânda süreklilik niteliği olan yerleşmedir". Toplumbilimcilerce yapılan kent tanımlarının ortak özellikleri, belli bir nüfus çokluğu, yoğunluk, işbölümü, uzmanlaşma ve türdeş olmama gibi özelliklerdir. İngilizlerin **city,** Fransızların ise **la cité-la ville** sözcükleriyle karşıladıkları kent, yönetsel ve siyasal bir içeriğe sahiptir. Bu anlamdaki kent, Lâtince aslındaki **civitas**'ın anlatmak istedği anlamı tam olarak karşılaşır. Oysa, İngilizce'de kullanılan **urban** ve bunun Fransızca'daki karşılığı olan **urbain** sözcükleri, toplumbilimsel kent tanımlarına daha uygun düşmekte, kent özyapısına sahip olan yerleşmeleri belirtmek üzere, niteleme sıfatı olarak kullanılmaktadırlar. Lâtincede yönetsel örgüt birimi anlamına gelen **kent** (urbs) ile **kentsel yerleşme** (urbanus) karşılığı olan kent, dilimizde de değişik kavramları temsil ederler.

Son zamanlarda, kent köy ayrımının, doyurucu olmaktan uzak bulunduğu yolunda bir kanı gelişmiştir. Buna göre, kent ve köy, boşlukta, kendiliklerinden var olan, ayrı ayrı olgular değildirler. Herbirinin, ötekinde de rastlanan, onunkiyle karışan özellikleri vardır. Küçük bir köy, her zaman bir kasaba, daha sonra da bir kent olmaya aday bir yerleşme basamağıdır. Şu halde, bir topluluğun, salt "köy" ya da salt "kent" olması ya da sayılması değil; bir başka topluluğa göre daha fazla köysel ya da daha fazla kentsel olarak nitelenmesi olanaklıdır. Kent ve köy yaşamı arasındaki ayrım tek bir özellik ya da etmenin sonucu değildir. Birbirine sıkıca bağlı işlevsel bağlantıları olan birtakım özelliklerin ürünüdür. Şu halde, kent-

lerle köyler arasında elverişli bir ayırım yapılmak istendiğinde, karşılıklı ilişkileri ve işlevsel bağlantıları tümü ile hesaba katmak zorunluluğu vardır.

Köyün nerede sona erdiği, kentin nerede başladığı konusu, kent planlaması açısından büyük önem taşır. Toplumbilimcilere de daha yakın gelen köy kent sürekliliği (rural-urban continuum) görüşü kent plancılarının işine yaramaktadır. Ne coğrafyacılar, ne toplumbilimciler, ne de kent plancıları, köy ile kent arasında toplumsal ve fiziksel anlamda kesin bir ayrım yapabilmekte, ancak bir "köy kent sürekliliği"nden söz edebilmektedirler.

Kentsel kademelenmede, ya da yerleşmelerin kademelenmesinde sık sık kullanılan ve kentbilim yazınında yerleşmiş kavramlardan biri de, büyük kent anlamına gelen metropolis (métropole) dir. Büyük kentin, ya da anakentin en az nüfusunun ne kadar olması gerektiği konusunda kesin bir sayı verilemez. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, büyük kentlerin 250.000 nüfustan küçük olamayacağı genellikle kabul edilir.

Büyük kentleri, kendi sınırları içinden ibaret saymak olanağı yoktur. Bunlar, çevrelerindeki irili ufaklı yerleşmelerle bir "bütün" oluştururlar. Özekteki kent ile onun yakın etki alanı içinde bulunan yerleşmeler, fiziksel yönden birleşik olmasalar da, ekonomik ve toplumsal yönlerden bütünleşmiş olabilirler. Bu bütünleşmiş birimlere "büyük kent bölgesi", ya da bugün çok kullanılan adı ile "metropoliten bölge" (metropolitan region) deniliyor. New York, Paris, Londra, Tokyo ve İstanbul ünlü metropoliten bölgelerdir. Büyük kent bölgelerinin, bir süreden beri, kent planlaması için elverişli bir birim sayıldığı görülmektedir. Metropoliten bölgelerin bir araya gelmesinden oluşan kentleşmiş bölgelerin adına da "pek büyük kentsel bölge" anlamına gelen **megalopolis** deniliyor. Megalopolis ile genellikle kasdedilen; sürekli, aralıksız bir kent niteliği gösteren, yoğun biçimde sanayileşmiş bir çok büyük kent bölgesinin uç uca gelmesinden oluşan coğrafî bölgelerdir. Amerika Birleşik Devletleri'nin Kuzey Doğu kıyısında Washington'dan Boston'a kadar uzayan yüzlerce kilometre uzunluğundaki kentleşmiş bölge, megalopolis'in klasikleşmiş örneği olarak gösterilir. Japon adalarının doğu kıyılarını oluşturan, Tokyo, Nagoya, Osaka bandı da, bir başka megalopolis örneğidir. Kentbilim yazınında rastlanan bir son kavram da **Ecumenopolis**'tir. Bu kavramla, bugünkü hızı ile varlığını sürdürdüğü takdirde, kentleşme hareketlerinin, bir gün bütün yeryüzünü, aralıksız bir kentsel alana dönüştürmesi anlatılmak isteniyor. Ecumenopolis'i geleceğin tümüyle kentleşmiş yeryüzü olarak anlamak belki daha doğrudur. Bu kentleşmiş mekânda, 100-150 milyon

nüfuslu kentler bulunacak, açık ve yeşil alanlar yapı yığınları arasında irili ufaklı adacıklar olarak kalacaktır. Bir görüşe göre, günümüzün teknolojik olanaklarına ve gereksinmelerine göre imar edilen bugünün kentleri, yarının ölü kentleri olacaktır.

II. KENT PLANLAMASI TANIMLARI

Ünlü kentbilimci Thomas Adams, kent planlamasının "toplumsal ve iktisadî gereksinmeleri gözönünde bulundurarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin biçimlenmesine bir yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, bir sanat ve bir uğraş alanı" olarak tanımlar. Harvey S. Perloff'a göre kent planlaması, hem büyük metropoliten bölgelerin kapsadığı tüm kentleşmiş alanları, hem daha küçük kentsel toplulukları, hem de büyük bir kentin özeğini ilgilendiren planlama eylemlerine verilen isimdir. Öte yandan, J. T. Howard, kent planlamasını, kentsel alanların değişmesine bir yön verilmesi biçiminde görmektedir. Howard, bu niteliği ile, kent planlaması eyleminin, yapıların, yolların, parkların, kamu kuruluşlarının ve kentin fizik varlığının öteki öğelerinin fizik anlamda düzenlenmesinde ve biçimlendirilmesinde daha ileri giden kimi toplumsal ve ekonomik amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş olduğunu da belirtir. Öte yandan S.F. Chapin de, kentsel alanların büyümesi ve gelişmesi için önceden saptanmış ereklere ulaşmakta kullanılan sağgörüyü (basiret), kent planlaması olarak tanımlamaktadır.

Kimi Türk Kentbilimcileri de, kent plancılığını, **"Ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak, plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve** bu **amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanı"** olarak tanımlamaktadırlar.

Çoğu, son 50 yıl içinde yapılmış bulunan bu tanımlar, kent planlaması anlayışındaki son aşamayı yansıtırlar. Kent planlaması anlayışının geçirdiği bu çeşitli aşamalar, bu disipline çeşitli dillerde verilen adlarla da yakından ilgilidir. O halde, onları da gözden geçirmek yararlı olur. Kent planlamasına İngilizler **Town Planning,** ya da **Urban Planning** demeyi yeğ tutuyorlar. Fransızca'da aynı kavramı anlatmak için **L'Urbanisme,** Almanca'da ise **Staedtebau** sözcükleri kullanılmaktadır. Türkçe'de, bu disiplinin adı eskiden beri **Şehircilik** olarak geçmektedir. Gelişen ve özleşen dilimizde, bundan böyle **Şehircilik** yerine **Kentbilim** sözcüğünü kullanmak daha uygun olur.

Kimi ülkelerde ve kimi dönemlerde, Şehircilik dar anlamda, araziden yararlanmayı planlama karşılığı olarak kullanılmış, kısacası "arazi kullanımının planlanması"na indirgenmiştir. Hiç değilse, Şehircilik disiplininin gelişme süreci içinde, kimi ülkelerde bu anlayış geçerlik bulmuştur. Bunun bir sonucu olarak, Şehircilik karşılığında Amerika Birleşik Devletleri'nde **Land Use Planning** ve Almanya'da da **Landesplanung** sözcükleri kullanıldığı görülür.

Öte yandan, ilerde de söz konusu edileceği gibi, Kentbilim özellikle son çeyrek yüzyılın gelişmeleri karşısında, büyük kentsel alanları, hattâ kırsal alanları da kapsayacak biçimde kapsam değişikliğine uğramıştır. Bu gelişmenin sonucunda da, kent planlaması kavramına, kaçınılmaz olarak, Bölge Planlaması, ya da Ülke Planlaması (ülke düzenlemesi) gibi kavramlar eklenmiştir. Bu yenilik, Anglo-Sakson ülkelerinde, bu disipline, **Kent ve Bölge Planlaması** (City and Regional Planning) ya da **Kent ve Ülke Planlaması** (Town and Country Planning), gibi adlar verilmesine yol açmış bulunmaktadır. Fransa'da son 20 yıl içinde çok sık kullanılmaya başlanan **l'Aménagement du Territoire** sözcüğü, içindeki arazi sözcüğünün yanlış olarak verebileceği izlenimin tersine, kent, bölge ve ülke planlaması anlamını taşımaktadır.

Son yıllarda kimi şehirciler, bölge sözcüğünün standart bir anlamı olmadığı görüşünden hareket ederek, bunun yerine **mekân** (space, espace) sözcüğünün konmasını önermektedir. İngilizce'deki **Spatial Planning** Almanca'daki **Raumplanung** ve Fransızca'daki **L'Aménagement de l'Espace** bu yeni yaklaşımın bir sonucudur.

Buna koşut bir gelişme de, kent planlaması ve bölge planlaması kavramlarına, bunları da içine alacak bir genişliğe sahip yeni bir kavramın, **Çevre Planlaması** (Environmental Planning) kavramının eklenmiş olmasıdır. Ne var ki, Türkçe'de, bugün yerleşmiş ve kullanılmakta olan Kentbilim (**Şehircilik**) sözcüğü, hem kapsamının genişliği, yani kent, bölge, kırsal planlama türlerini içine alması, çevre sorunlarını kapsaması yönünden; hem de bu disiplini salt bir planlama eylemine indirgememesi açısından, yeğ tutulmaya değer görülmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KENT PLANLAMASININ EVRİMİ

Tarih boyunca her çağın ve uygarlığın kendine özgü kentleri var olagelmiştir. İnsanların, yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamaları için biraraya toplanmalarından doğan kentler, her çağda ve uygarlık içinde, belli bir düzenleme gerektirmiştir. Antik çağda, Mısır, Mezopotamya, Yunanistan ve Ege adalarında gelişen uygarlıkların kentlerinde, belli bir plana göre düzenlenmiş olduklarını gösteren kanıtlara rastlanır. Milet, Efes, Heraklia, Priene ve Bergama, bunlardan bazılarıdır. Daha çok, savunma nitelikleri ve askerî kişiliği ağır basan Roma uygarlığı kentleri de, düzensiz ve plansız kentler değildir.

Savunma kaygıları yanında, ticaret yollarının kesişme noktaları olan Ortaçağ kentlerinde ışınsal (radikal), uzunlamasına, ağ biçiminde, üçgen ve dikdörtgen biçiminde geometrik biçimlerin egemen olduğu görülür. Surlarla çevrili kaleler, pazar yerleri, yönetim yapıları ve meslek loncalarının adı ile anılan sokaklar, ortaçağ kentlerini simgeleyen başlıca ögelerdir.

Bakışımlı (simetrik), düzgün ve görkemli meydanların, bir meydandan dışa doğru açılan düz ışınların belirlediği yolların nitelediği Rönesans kentleri, bugün bile bu varlıklarını yer yer korumaktadırlar. Her çağ ve her ülke için geçerli **ideal kent planları** hazırlamak kent planlamasına Rönesans'ın bir katkısı sayılır. Fakat, böyle hazır, ideal kent plânlarının, her topluma, çağa ve ülkeye uymayacağı gerçeğinin anlaşılması için çok zamanın geçmesi gerekmiştir.

17. yüzyılın ikinci yarısını izleyen döneme damgasını vuran Barok şehirciliği, Rönesans döneminin, özekten dışa doğru uzayan geniş caddeleri yerine, bu ışınları, siyasal rejimin saltıkçı (mutlakiyetçi) niteliğine uygun olarak, sarayı özek olarak alan bir biçimde gelişmesine yol açmıştır. Koruların ve parkların kenti süsleyici öğeler olarak kullanılması, Barok şehirciliğinin ürünüdür. Böylece, Yeni Çağa girerken, Avrupa'nın önemli kentleri, Ortaçağdan; daha çok kentin görünümüne önem veren, bakışım (simetri) ve geometrik biçim düşüncesine dayanan, yeşil alanları bol bir yapıyı kalıt olarak alıyordu. 18. yüzyıl kent biçimi, bu etmenlerin altında oluşmuştur.

19. yüzyıl, sanayi devriminin toplumların yaşamasına getirdiği ekonomik ve toplumsal değişikliklerle doludur. Sanayileşme, kırsal nüfusu,

hızla büyüyen kent özeklerine çekmiş, kentler artan nüfusu barındırmaya yetmediğinden, bir yandan alanca büyürken, öte yadan da kent özekleri daha çok sayıda insanı barındıracak biçimde değişikliğe uğramıştır. Yani teknolojinin olanaklı kıldığı ulaşım biçimi, kent biçimini etkilemiş, geçmiş yüzyılların artık eskiyen biçim öğeleri, yerlerini, yeni öğelere terketmeye başlamıştır. Kentlerde çalışmakta olan işçilerin barınma ve sağlık sorunları, çocuk ve kadın işçilerin beden ve ruh sağlığı ve toplumsal güvenliği, kent yaşamına yeni bir düzen getirmeyi gerekli kılmıştır.

Kent planlamasının, bilimsel niteliği ağır basan bir disiplin haline gelmesi için, 19. yüzyılın sonlarını beklemek gerekmiştir. Gerçekten, her ne kadar geçmiş çağ ve yüzyıllarda, kentlerin belli planlara göre kurulduğu ve geliştiği görülmekte ise de, şehirciliğin bir disiplin haline gelmesi, ancak son yüzyılın yarattığı bir gelişmedir. Kentlerin gelişmesini, plan düşüncesinin gerekliliğini ele alan ilk yapıtların da 1875'ten sonra yayımlandığı görülür. R.Baumeister, Camillo Sitte ve J. Stubben bu yapıt sahiplerinden bir kaçıdır.*

20. yüzyıl, her alanda olduğu gibi kent planlaması alanında da büyük bir sıçramanın başlangıcıdır. İngiltere'de yayımlanan iki yapıtın bu alanda önemli etkisi olmuştur. Bunlardan birincisi, Ebenezer Howard'ın 1898 yılında, **Yarın: Gerçek Reforma Giden Barışçı Yol,** 1902 yılında da **Yarının Bahçe-Kentleri** adları ile yayımlanan yapıtlarıdır. Tanınmış hümanist ve yazar Lewis Mumford, Howard'ın adı geçen yapıtına yazdığı bir önsözde, "Çağdaş kent planlaması akımını, bu yapıt kadar etkisi altında bırakan ve amaçlarını değiştiren bir başka kitap yoktur" der. Gerçekten, Howard'ın, aşırı kentleşmenin ekonomik ve toplumsal sakıncalarını gidermek, nüfusun daha dengeli dağılışını sağlamak için önerdiği bahçe-kent yaklaşımı, ortaya atıldığı tarihe göre, çok ileri bir adım sayılmıştır. Howard'a göre, ideal yaşam biçimini ne köylerde ne de kentlerde bulmak olanağı vardır. Her ikisinin sakıncalarını giderek, erdemlerini içeren yaşamı ancak yarı kentsel yerleşme birimlerinde bulabiliriz. Şu halde, köylerle kentleri, bir anlamda "evlendirmeyi" sağlayan bahçe-kentler, ideal yaşamı gerçekleştirecek yenilikler olarak ileri sürülmüştür.

Ebenezer Howard'ın ortaya koyduğu yeni düşünceleri, Lewis Mumford'la birlikte şöylece özetlemek olanağı var: kentin ayrılmaz bir parçası olarak, tarıma ayrılmış sürekli bir "yeşil kuşak" bulundurulacak; bu ku-

* Baumeister (1876), Teknik, Ekonomik ve Yapı Talimatnamesi Yönünden Şehircilik Gelişmesi, C. Sitte (1889) Estetik Kurallara Göre Şehircilik; J. Stubben (1890), Şehircilik.

şak, kentin içten dışa doğru yayılmasını ya da kent çevresinde yer alan düzensiz kentsel gelişmeleri denetim altına almakta kullanılacak; kent topraklarının tümü belediyenin sahipliği ve denetimi altında bulunacak ve ancak kiralama yolu ile özel girişimcilere devredilebilecek; kent nüfusunun, başlangıçta planlanmış olan büyüklüğü aşmaması sağlanacak; kentin büyümesi ve gönencin artması sonucunda elde edilecek hak edilmemiş kazançlar topluma maledilecek; nüfusun büyük bir kesiminin geçimini sağlayan sanayi kuruluşları, yeni kentlere taşınacak.

Bu düşüncelerde, Robert Owen ve Charles Fourrier gibi 18. yüzyıl sonları ile 19. yüzyıl başlarında yaşamış ütopyacı sosyalistlerce öngörülen yerleşme ve çalışma düzenlerinin izleri bulunduğu yadsınamaz.

Bugün bile yeryüzünün birçok ülkelerinde tartışılmakta olan bu düşünceler, İngiltere'de 1899'da kurulan Bahçe-Kentler Derneği'nin de çabaları sonucunda, Letchworth ve Welwyn bahçe-kentlerinden başlamak üzere, şehircilik politikasını derinden etkilemişlerdir.

Öte yandan, Sir Raymond Unwin de, 1909 yılında yayımladığı **Uygulamada Kent Planlaması** ve 1918'de yayımladığı **Aşırı Nüfus Yığılması Hiçbir Şey Kazandırmaz** adlı yapıtları ile, şehirciliğin gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur. Unwin, birinci yapıtta, yerleşme yoğunluğu, trafik, yerbölümleme (parsellere ayırma) ve konut biçimi gibi kavramlarla, imar uygulama planları gibi konulara yer vermiştir.

Bir aşamadan öteki aşamaya geçiş zamanı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, kent planlamasının, hemen hemen bütün ülkelerde, aşağıdaki gelişim sürecini izlemekte olduğunu görürüz. Birinci aşama, kent planlamasının, kentlerin güzelleştirilmesini sağlayan bir uğraşı olarak anlaşılmasıdır (city beautiful movement). Geniş caddeler, görkemli yapılar, büyük ve güzel parklar ve meydanlar, bu anlayışın, üzerinde önemle durduğu öğelerdir. Güzel kent yaratma duygusu, başlangıçta, yolları ve yapıları tek tek ele almakla yetinirken, sonradan, kentin bütün öğelerini birlikte güzelleştirmek amacına yönelmiştir.

İkinci aşamada, kentlerin imarı ve planlaması bir mühendislik çabası olarak görülmüş, kentin türlü işlevlerinin görülmesine yarayacak yapıların yapılmasında etkinlik sağlamak amacı, baş önceliği almıştır. Bu aşamada, kent plancısı ile kent arasındaki ilişki, sanki bir mühendislik firması ile önündeki proje arasındaki ilişkiye benzer bir ilişkidir. Gerçekten bu aşamada, kent plancısı ile kent arasındaki ilişki, sanki bir mühendislik firması ile önündeki proje arasındaki ilişkiye benzer bir ilişkidir. Gerçekten bu aşamada, kent planlama görevinin, yalnız mimarlar ve mühendisler ta-

rafından yerine getirildiği görülür.

Üçüncü aşama, kent plancılığının salt bir teknik uğraşı olmak yerine, ekonomik ve toplumsal etmenlerin de hesaba katıldığı çok yönlü bir çaba olarak dikkate alınmasıdır. Topraktan yararlanma ve bu amaçla plan yapmanın, kentin ekonomik ve toplumsal yapısı ile ilgili verilere de sahip olmayı gerekli kıldığı bu aşamada, teknik elemanlar yanında toplumbilimlerinde uzmanlaşmış kişilerin de planlama takımları içinde yer aldığı görülür. Bu zorunluluk, bazen o ölçüde ileri götürülür ki, planlama takımlarında sadece toplumsal bilimcilerin bulunmasının yeterli olacağı, teknik dallardaki uzmanların rolüne geek kalmayacağı ileri sürülür. Kent planlamasında toplum bilimcilerin gittikçe artan bir rol sahibi olmaları, içinde bulunduğumuz yüzyılda, toplum bilimlerinin tanık olduğu ilerlemelere koşut bir olgudur. Bununla, kent planlamasının, uğraştığı konular bakımından alanı genişlemiştir.

Dördüncü aşamada, kent planlamasında, coğrafî kapsam değişikliği olmuştur. Bu aşamada, kentleri, kendi sınırları içinde ele alarak planlamanın yetersizliği kabul edilmiş, çevrelerindeki köy ve kentlerden bağımsız bir planlama yaklaşımının geçerli sayılamayacağı anlaşılmıştır. Kentlerin, başka kentlerle, içinde bulundukları bölge ile ekonomik ve toplumsal ilişkileri içinde ele alınmasını gerektiren bu görüş, son otuz kırk yılın ürünüdür. Metropoliten planlama ve bölge planlaması adı verilen planlama türleri de, kent planlamasının, kent sınırları dışına doğru genişlemesi soncunda ortaya çıkmışlardır.

Şehirciliğin kapsam ve alan bakımından bu genişlemesi, son aşamada da varlığını sürdürmüş, planlama eyleminin siyasal boyutları da bu sürece eklenmiştir. Artık bugün, kent planlamasının siyasal bir temeli, ilişkileri olduğu genellikle kabul edilmektedir. Kamuoyu, baskı kümeleri, yerel yönetim ilişkileri ve nüfuz ticareti gibi siyasal bilim yazınına özgü kavramların kent plancılarınca da sık sık kullanıldığı görülmektedir. Bunun başlıca nedeni, planlama eyleminin bir topluluğun değerleri ve erişmek istediği ereklerle yakından ilgili bulunması ve bunların da siyasal süreçlerden soyutlanamayacağı gerçeğidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

KENT KURAMLARI

Kuram, olguların nedenlerini, bir düzen içinde oluşup oluşmadıklarını ve aralarındaki ilişkileri aydınlatmaya ve bunların bağlı olduğu kimi yasalar bulunup bulunmadığını ortaya koymaya çalışan bir düşünce sistemi olarak tanımlanır. Bir kentbilim kuramının, kent adı verilen toplulukların neden var olduklarını, temel yapılarının ve öğelerinin neler olduğunu, nasıl büyüdüklerini, mantığa uygun sözler ve simgelerle açıklamaya çalışan bir düşünce sistemi olması gerekir. Kuşku yok ki, bunlara dayanarak, olayların gelecekte nasıl biçimleneceklerini, bugün göstermekte oldukları özellik ve düzenliliklerin ışığı altında kestirimlerde (prediction) bulunmaya yardımcı olması da, kuramın başlıca işlevleri arasındadır.

Toplum bilimlerinde kuram, genellikle, her olguyu olduğu gibi belirten, açıklayan ve nedenlerini gösteren (explanatory) bir nitelik taşır. Ne yapılması gerektiği, yani erekler ve değerlerle ilgili (normatif) öğeler, toplum bilimlerinde genellikle kuramın dışında tutulmuştur. Oysa, yeni gelişmeler, geleneksel toplumsal bilimlerin salt açıklayıcı nitelik taşıyan kuramsal yaklaşımından ayrı olarak, kuramın normatif öğelere de yer vermesini, hatta bunların zaman zaman öncelik bile kazanmasını zorunlu kılmıştır.

Kentler konusunda, denilebilir ki, yukarıdaki iki yaklaşımdan birincisi, kentlerin nasıl oluştuğunu ve geliştiğini, kent planlarının bu süreci nasıl etkilediklerini kavrayıp açıklamaya çalışırken; ikinci yaklaşımda, önceden saptanmış kimi ereklere varmak için izlenmesi gereken yolların ve uyulması gereken kuralların neler olduğunu gösterme çabası ön planda gelir. Unutulmaması gereken nokta, kuramın, ereklerin saptanmasına yönelmiş olmadığı, fakat erekler saptandıktan sonra, onları gerçekleştirmek üzere hangi yolların izlenmesi gerektiğini göstermeye yaradığıdır.

Kent kuramlarının kimi yeterlik koşullarına ve ölçütlerine uygun olması gerekir. Bunları şöyle özetleyebiliriz: a) Kuram, kentlerin doğması ve gelişmesi sürecini açıklayabilecek nitelikte devingen ve geliştirilmeye elverişli olmalıdır. b) Geçerliği, görgül (ampirik) verilere dayanılarak kanıtlanmaya, sınanmaya elverişli bulunmalıdır. c) Kendi içinde bir tutarlılığı bulunması da, kuramı kuram yapan koşullardandır. d) Son olarak, kuram, örneklerini gerçek yaşamdan almalıdır. Gerçek yaşam ile herhangi bir ilişkisi bulunmayacak ölçüde soyut olmamalıdır. Bu ölçüler dikkate alındı-

ğmda, bugüne değin geliştirilmiş bulunan Kentbilim kuramının yetersiz, eksik ve elverişsiz olduğu sonucuna varılır. Kentlerin doğuş nedenlerini ve büyümelerini açıklayan bu düşünce sistemlerine, "kuram" yerine "kavramsal sistem" adını vermek belki daha doğrudur. Aşağıdaki kuramları bu özelliklerini gözönünde bulundurarak gözden geçirmek yararlı olur.

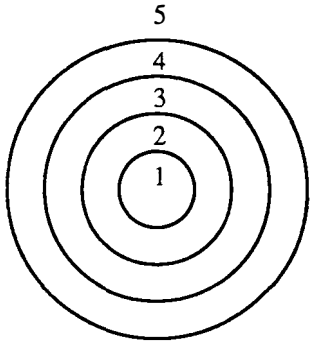
I. İNSAN ÇEVREBİLİMCİLERİNİN KURAMLARI

Bu kuramlar kent yapısını açıklamayı amaçlayan geleneksel girişimlerdir. Daha çok Kent Toplumbilimi'nden ve Çevrebilim'den (ekolojiden) kaynaklanırlar. Hepsinde, kentlerin yalnız belirli çevrebilim ilkelerine uygun olarak büyümesi gözlemlenir; gelişmeyi etkileyici dışsal etkenler, örneğin planlı girişimler hesaba katılmaz.

A. Ortak Özekli Çemberler Kuramı

Bu kurama göre, kentlerin iç yapısı, ortak özekli, iç içe çemberlerin birbirinden ayırdığı işlev bölgelerinden oluşur. En içte bulunan çekirdek, özeksel iş ve ticaret bölgesidir. Bunu, ortadan kalkmaya yüz tutmuş, işyerlerinin "istilâsına" (invasion) uğramış bir "geçiş bölgesi" (transitional zone) izler. Bu bölgenin özelliği, ticaretle birlikte hafif sanayi kuruluşlarını da barındırmasıdır. Üçüncü halka, ilk iki halkanın doyurucu olmayan koşullarından kaçmakla birlikte, yine oralardaki işyerlerine yakın olmak zorunda bulunan işçilerin oturdukları mahalleleri kapsar. Dördüncü bölge, tek tek ailelerin oturduğu, daha iyi ve yüksek ölçünlü konutların bulunduğu "oturma bölgesi"dir. En sonda da genellikle kent sınırları dışına taşan "yörekentler" (banliyöler) gelir. Kent büyüdükçe, her halka genişler ve kendisinden sonra gelen halkanın içine doğru sokulma eğilimi gösterir. Bu eğilimin gücü, kentin ekonomik yapısındaki değişmenin hızına bağlıdır.

Ortak özekli çemberler kuramı, arsa değerlerinin, kent özeğinden kentin çevresine gidildikçe azaldığı gözlemine dayanır. Gerçekten, özekteki arsalara olan istem, dolayısıyla bu arsaların fiyatı, kent çevresindeki arsalara bakarak çok yüksektir. Yüksek rant ödemeyi, ya da pahalı arsalara sahip olmayı, ancak varlıklı sınıflar göze alabilir. Şu halde, nasıl olur da, ortak özekli çemberler kuramına göre, işçilerin oturdukları alanlarla geçiş bölgeleri, çekirdeğe daha yakın bulunur? İlk bakışta bir çelişki gibi gözüken bu tutarsızlık, işçilerin, kent özeğinde mülk sahibi olmadıkları, fakat mülk sahiplerinin arsaları üzerinde çalışıp yine onların taşınmazları için yüksek kiralar ödemek zorunda oldukları gerçeği anımsanırsa, ortadan kalkmış olur.



1. *Özeksel iş ve ticaret bölgesi*
2. *Geçiş bölgesi*
3. *İşçilerin oturdukları alanlar*
4. *Yüksek ölçünlü oturma alanları*
5. *Yörekentler (banliyöler)*

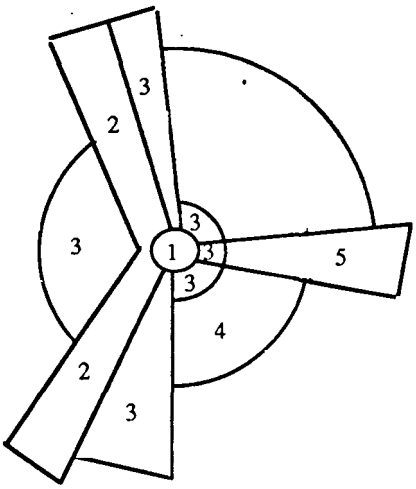
Bu kuram, birçok yönlerden eleştirilmiştir. a) Bir kez, kuramın aşırı derecede bir basitleştirme olduğu dikkati çekmektedir. Hiçbir kent, bu ölçüde düzenli bir gelişme göstermez. b) Öte yandan, bu kuram, her zaman ve her yerde gerçeklere de uymaz. Yalnız gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde değil, fakat aynı zamanda Amerikan kentleri üzerinde yapılan araştırmalardan bir bölümü de bu savı desteklemeyen sonuçlar vermiştir. Bir kentin yerbetimsel (topoğrafik) özellikleri ve ulaşım durumu, ortak özekli çemberler düzenini bozabilir. c) Son bir eleştiri de, bu kuramın, özeksel ya da yerel yönetimlerce uygulanacak toprak denetimlerini ve planlama kararlarını dikkate almamasına karşı yapılmıştır.

B. Dilimler Kuramı

Bu kuram, daha çok oturma bölgelerinin iç yapısı ile ilgilidir. Buna göre, kentlerin büyümesi, ana ulaşım kanalları boyunca ve yıldız biçimindeki bir kentin oluşumuna en az direnç gösteren yönlerde, fakat yine bir çemberin özeğinden çevresine doğru uzayan dilimler biçiminde olmaktadır. Bu dilimler, kentin türlü işlevlerinin görülmesine ayrılmış kesimler niteliğindedir. Kurama göre, farklı gelir dilimlerinde ve farklı sınıflara üye olanlar, farklı bölgelerde oturur ve gelirlerindeki yükselme ile, aynı kesim içinde özekten çevreye doğru hareket ederler. Yüksek ölçünlü (standartlı) oturma alanları, konut bölgelerinin gelişme yönü üzerinde önemli bir etkendir. Şu anlamda ki, kent daima, bu yüksek ölçünlü oturma alanları yönünde gelişme gösterir.

Bu kuram, kenti beş ayrı dilimden oluşan bir organizma olarak görür. Özekte yer alan bölge, özeksel iş ve ticaret bölgesidir. İkinci dilimde, toptancılık ve hafif sanayi kuruluşları bulunur. Bu dilim, kentin, yüksek öl-

çünlü oturma alanlarının tam karşıtı olan ucuna rastlar. Üçüncü dilim, alt sınıf konutları bölgesidir. Burası, sanayi bölgesine yakındır. Eskiden zengin sınıflar otururken, şimdi onların terkettiği, geçiş halindeki alanlarda da, alt sınıf konutlarına rastlanabilir. Dördüncü ve beşinci dilimler ise, sırasıyla, orta halli sınıf ve katmanlarla, yüksek gelirli sınıfların oturmalarına ayrılmış durumdadır.



1. Özeksel iş ve ticaret bölgesi
2. Toptancılık ve hafif imalât sanayii
3. Alt sınıf konutları
4. Orta sınıf konutları
5. Yüksek sınıf konutları

Topraktan yararlanma biçimlerinin temel düzenindeki değişmeleri aydınlatması bakımından önemli sayılan dilimler kuramı, az gelişmiş ülke kentlerinin yapısına, ortak özekli çemberler kuramından daha fazla uyan bir nitelik taşır. Bununla birlikte, bu kuramın da, türlü açılardan eleştirilmesi olanaklıdır. a) Bir kez, bu kuram, toplumsal sınıf yapısını gereksiz ölçüde basitleştirmiştir. b) Öte yandan, 19. yüzyıl liberalizminin egemen olduğu bir konut düzenini veri olarak alır; yerinden yönetimlerin etkinliklerini ve planlama kararlarını hiç hesaba katmaz. c) Kuram, dilim kavramını, anlaşılmaz biçimde kullanmış, iyi tanımlamamıştır. d) Topraktan yararlanmada, kümelerin değer yargılarının ve toplumsal davranışların etkisini dikkate almamıştır.

C. Birden Çok Özekli Büyüme Kuramı

Bu kuram, daha önceki iki kuramın, topraktan yararlanma biçimlerini açıklamaya yetersiz olmalarından kaynaklanmıştır. Buna göre, kentsel ge-

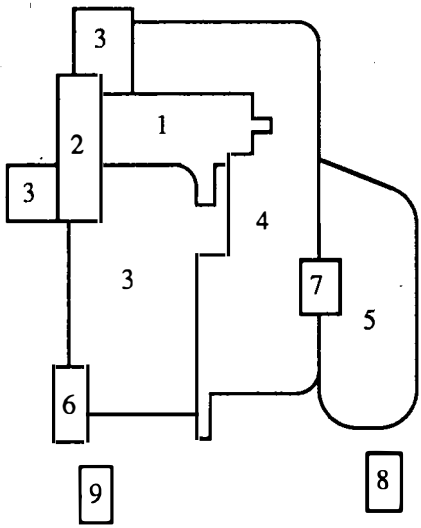
lişmeler, tek bir özeğin değil, fakat birkaç ayrı çekirdeğin çevresinde yer alır. Bu çekirdekler, kimi kentlerde öteden beri var olageldikleri halde, öteki kimi kentlerde, kentler geliştikçe, sonradan ortaya çıkmış olabilirler. Örneğin, Ankara'da ilk özek Koyunpazarı iken, Ulus sonradan belirmiş, onu Yenişehir, Bahçelievler, Yenimahalle izlemiştir. Tunalı-Kavaklıdere-Çankaya özeği çok yakında oluşmuştur. Bu çekirdeklerin sayıları, büyüklükleri ve birbirlerinden uzaklıkları kentten kente değişmekle birlikte, genellikle, bir kent ne kadar büyükse, sahip bulunduğu çekirdek sayısı da o kadar çoktur.

Kentler içinde, böyle, özekleri ayrı, birden çok bölgenin ortaya çıkmasının nedenleri birkaç noktada özetlenebilir: a) Kimi etkinlikler, uzmanlaşmış özel hizmetlere gereksinme gösterir ve onların bulunduğu yerlere yakın olmak isterler. b) Diğer kimi etkinlikler, kendilerine benzeyen ya da onların tamamlayıcısı olan etkinlikler ile birarada bulunmayı yeğlerler. c) Birbirine benzemeyen kimi kentsel etkinlikler ise, aralarındaki zıtlaşma yüzünden ayrı ayrı yönlerde yer seçerler. Bir çimento fabrikası ile hastanenin durumunda olduğu gibi. d) Son olarak, kimi kentsel etkinlikler, kendileri için en çok istenmeye değer yerlerin yüksek rantını ödeme gücünden yoksun bulundukları için, ayrı ayrı çekirdeklerin yaratılmasına da yol açabilirler.

Bu nedenle, kentlerin çoğunda topraktan yararlanma biçimlerine göre 6 farklı belge belirir. 1. Özeksel iş ve ticaret bölgesi, 2. Toptancılık ve hafif sanayi bölgesi, 3. Ağır sanayi bölgesi, 4. Oturma bölgesi, 5. Kültür özekleri, parklar, kentin hafif sanayi kuruluşlarının bulunduğu küçük çekirdekler, 6. Yörekentler. Oturma bölgeleri kendi içlerinde, dar gelirli, orta ve yüksek gelirli sınıflara göre farklılaşmakta; yörekentler ise, konut ve sanayi yörekentleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

Birden Çok Özekli Büyüme Kuramı, çağımızın büyük kentlerinin topraktan yararlanma biçimleriyle ilgili kimi gerçekleri yansıtmasına karşın, görgül araştırmalarla desteklenmiş bir kuram değildir. Öte yandan, kuram, kentlerin, belli bir andaki betimlemesini yapmakta, geniş kapsamlı bir topraktan yararlanma kuramı niteliği kazanamamaktadır. Kullanılabilir bir nitelik kazanabilmesi için, devingen bir çerçeveye sokulması ve gelecekle ilgili kestirimlerin yapılmasına yardımcı olabilmesi gerekir. Son olarak, eğer bu kuram, betimleyici olmaktan daha çok bir değer taşıyacaksa, yeni yeni çekirdeklerin kent içinde nerelerde ve hangi koşullar altında oluşacağını önceden belirtecek derecede geliştirilmelidir.

Kentlerin büyümesini, topraktan yararlanma biçimleri bakımından



1. Özeksel iş ve ticaret bölgesi
2. Toptancılık ve hafif imalât sanayii
3. Alt sınıf oturma alanları
4. Orta sınıf oturma alanları
5. Yüksek sınıf oturma alanları
6. Ağır sanayi bölgesi
7. Kentin sınırlarına yakın ticaret banliyöleri
8. Oturma alanlarının bulunduğu yörekentler
9. Sanayi tesislerinin bulunduğu yörekentler

aydınlatmaya çalışan her üç kuramın da, kent plancıları için taşıdığı önem açıktır. Ancak bunlardan her üçünde de, eleştiri konusu yapılabilecek yönler vardır. a) Bir kez, kentlerin, bu kurallara temel olarak alınan özellikleri evrensel nitelikte değildir. Göreceli bir değer taşırlar. b) İkinci olarak, bu kuramların hepsi Amerikalı çevrebilimcilerce ve Amerikan kentleri üzerindeki gözlemlere dayanılarak geliştirilmiştir. Hatta, çağdaş Amerikan kentleri bile değil, 40-50 yıl öncesinin kentlerini inceleyerek ortaya konulmuşlardır. c) Son olarak, bu kuramlarda temelde değişiklikler yapmadan, bunları, gelişmekte olan ülkelerin kentlerine uygulamak olanağı bulunmayabilir.

Gerçekten, az gelişmiş ülkelerin kentleri, hızlı büyümenin etkileri altında, bir "yamalı bohça" görünümü sunarlar. İşçilerin ve dar gelirlilerin yaşadığı yoksulluk yuvaları, batı ülkelerinde kent özeklerinde yer alırken, bunların, gelişen ülkelerde kent çevresinde yer aldığı görülür. Sonra, kentleri çevreleyen bu yerleşmeler, tek tek kişilerin ya da ailelerin değil fakat belli taşra kent ve köylerinden, belli bölgelerden gelen kümelerin oluşturdukları yerleşmelerdir. Bunların, sınıflı toplum yapılarını betimleyen kuramlar olmaları, ayrıca, değişik ekonomik yapısı olan ülkelerin kentlerini açıklamaktaki yetersizliklerinin bir başka nedeni olarak da değerlendirilmiştir.

II. ÖZEKSELLEŞEN YERLER KURAMI

Özekselleşen yerler kuramından, günümüzün kentlerinin ve kent sistemlerinin oluşumunun açıklanmasında bugün de yararlanılmaktadır. Walter Christaller'in, daha çok coğrafyacılarca kullanılan bu kuramından, ekonomik, toplumsal ve kültürel bir birim olan kentin gelişmesiyle ilgili başka disiplinler de yararlanmaktadırlar. Kuramın özü şudur: Bir kentin büyümesi, o kentin hizmet işlevlerinin uzmanlaşmasına bağlı olduğu halde, özekselleşen bir yerin ne ölçüde hızlı büyüyeceğini, hizmet alanı içinde sunulan kent hizmetlerine olan istem belirler. Yalnız bir kentin büyümesi değil, fakat birden çok sayıdaki kentsel özeğin zaman içinde bölge ve ülke ekonomisi çerçevesinde düzenlenmesi ereğinde olan bu kuram genel bir nitelik taşımaktadır.

Buna göre, kentin başlıca görevi, artbölgesi (hinterlandı) için bir hizmet özeği olmak, kısacası, çevresine türlü hizmetler sağlamaktır. Kentler, çevrelerine sundukları hizmetlerin içeriğine ve önem sırasına göre sıralanabilir. Kentler, aynı zamanda, sundukları hizmetlere duyulan istem çoğaldığı ölçüde büyürler. Bu kuramı genelleştirebilmek bazı varsayımların yapılmasını gerektirir: a) Birincisi, nüfusun türdeş bir bölgede her noktaya eşit yoğunlukta dağıldığı varsayımıdır. b) İkinci varsayıma göre, özekselleşen yerleşme noktaları, büyüklüğü değişmeyen çevrelerine o biçimde mal ve hizmetler sunarlar ki, aynı tür hizmeti sunan iki özekselleşmiş yerin artbölgeleri de aynı büyüklükte olur. c) Özekselleşmiş yerleşim yerleri, kendilerine bağımlı alanların büyüklüğünü en çoğa çıkaracak biçimde gelişirler. d) Son olarak, bu yerler bir kademelenme (hiyerarşi) yaratırlar.

Özekselleşen yerleşme noktalarının kimi mal ve hizmetleri neden sunduğunu açıklayan iki kavramdan da söz etmek gerekir. Bunlardan birincisi, **En Küçük İstem Eşiği** (demand threshold) dir. Bu eşik belli bir hizmetin sunulmasını haklı çıkaracak nüfus ya da gelir olarak tanımlanabilir. Normal kâr sağlayacak bir pazarı bulunmayan hizmetler ve bunları sağlayan yerleşme noktalarının özekselleşmesi beklenemez. Öte yandan, ikinci bir kavram da, bir mal ya da hizmetin **Yayılma Alanı** (range) kavramıdır. Bir özeğin sunduğu mal ve hizmetlerin yayılma alanı, teknolojik gelişme ile genişleyebilir. Bir özekten her yöne doğru, taşımanın eşit maloluşla yapılabildiği varsayılırsa, bir özeğin malının En Küçük İsteminin, o özek çevresindeki, bu malın sunumu için zorunlu olan istemi de içine alan en küçük çember olduğu sonucuna varılır. Oysa, o malın yayılma alanı bu alanın dış sınırını gösteren çemberdir.

Kuramsal olarak, özekselleşen her yerleşme noktasının, hizmet sun-

duğu bölgenin özeğinde bulunması ve bu alanların daireler biçiminde olması gerekir. Belli bir önemdeki özekselleşmiş bir yerleşim yeri, kendinden daha önemsiz olan özekselleşmiş yerleşme noktalarının sundukları bütün mal ve hizmetlere ve kendinden önemli özeklerin sundukları mal ve hizmetlerin bir bölümüne sahip bulunmalıdır. Böylece oluşan çember biçimindeki alışveriş alanları, birbiri içine giren ve büyükten küçüğe doğru sıralanan bir kentsel kademelenme sistemi oluştururlar. En üstte bulunan kentler, en çok uzmanlaşmış hizmet ve etkinliklere sahiptirler. Aynı kademelerdeki yerleşmeler ise, eşit büyüklükteki altıgenler biçiminde birbirleriyle birarada bulunmakta ve daireler biçimindeki hizmet alanlarının sınırları arasında hizmet boşlukları kalmasına meydan vermemektedirler.

Bu kuram, kentlerin büyümesini açıklamak bakımından çok yararlıdır. Bir kent ile artbölgesi, bir başka deyiş ile, kentle içinde bulunduğu bölge arasındaki ilişkiye önem vermesi, değerini artırmaktadır. Ancak, birkaç yönden eleştirilmekten de geri kalmamıştır. Bir kez, ulaşım ve taşınım olanaklarındaki gelişmelerin, özekselleşen yerler kuramının öngördüğü düzenliliği bozduğu öne sürülmüştür. Sonra, bu kuramın, kentlere uygulanmasının pratik güçlükleri de vardır. Örneğin, özekselleşen yerleşmelere özgü mal ve hizmetlerin neler olduğunu bilebilmek kolay değildir. Son olarak, bir yerleşmenin, özekselleşen bir yerleşme olup olmadığını belirtmekte kullanılan ölçütler de eleştiriye konu yapılmıştır.

III. TEK BÜYÜK KENT KURAMI (Primate City)

Bu kuram da, özekselleşmiş yerler kuramı gibi, bir kentin iç yapısını incelemekten çok, bir ülkede nüfusun dağılışı, kentlerin kademelenmesi ile ilgilidir. Kuram, ülkede, nüfusun bir ya da iki özekte toplanması, ülkenin kaynaklarının bu özeklerce emilmekte olması gözlemine dayanır. Mark Jefferson, bu gözlemi, Tek Büyük Kent Yasası olarak adlandırmıştır. Kuram, gelişmekte olan ülkelerden birçoğu için geçerlik taşımaktadır.

Tek büyük kentin ekonomik başarıları ve etkinliği, yetişmiş insangücü ve teknik eleman sağlama kolaylığı, anamal azlığı gibi etmenler, tek büyük kent oluşumunu haklı gösteren başlıca etmenlerdir. John Friedmann, bu tür bir yerleşme yapısının, "kutuplaşmış gelişme" (polarized development) nin sonucu olduğunu öne sürer. Ekonomistler, bu tür bir yerleşme yapısının oluşmasıyla sonuçlanan bir kentleşme türünün, ekonomik gelişme sürecinde "kalkış" (take-off) evresine geçebilmek için gerekli olduğu kanısındadırlar.

Belli özeklerde toplanmanın sağladığı ekonomik yarar ve üstünlükler,

hazır altyapı, bankacılık ve yönetim kuruluşlarının sunduğu hizmetler, geniş yerel pazarlar ve ucuz emek, kültür, eğitim, sağlık ve eğlence hizmetleri tek büyük kenti geliştiren başlıca etmenler arasında sayılır. Bu kuralın geçerli olduğu ülkelerde birçok ekonomik üstünlüklerin elde edilebilmesine karşın, bölgelerarası dengesizlik başta olduğu halde, birçok toplumsal sorunlarla karşılaşılır. Ülkenin bir ya da iki kenti dışında kalan yerlerle, tek büyük kent arasındaki ayrım uçurumlaşır.

IV. SIRA-BÜYÜKLÜK KURALI (Rank-Size Rule)

Sıra-büyüklük kuralı, kentlerin büyüklüğü ile, büyüklük sıraları arasında bir bağıntı bulunduğunu varsayar. Öyle ki, en büyük 4 kentin nüfusları, sırasıyla 9, 4.5, 3 ve 2.250 milyon ise, bu kural, o ülkedeki yerleşim yerleri kademelenmesinin açıklanmasında geçerli demektir. Çünkü, 2. büyük kentin nüfusunun 2 ile, 3 üncünün 3 ile, 4 üncünün 4 ile yani, bulundukları sıra ile çarpılmaları, en büyük kentin nüfusuna eşit çıkmaktadır. Bu durumdaki bir ülkede, kentsel kademelenmede, göresel bir dengenin bulunduğu açıktır. Gözlemler, kademelenmedeki bu dengenin coğrafî uzamda da geçerli olduğunu göstermiştir.

V. TOPLUMBİLİMCİLERİN KENT KURAMLARI

A. Karl Marx (1818-1883)

Marx ve Engels'in kent görüşleri, daha çok **Alman İdeolojisi** adlı yapıtlarında yer almıştır. Burada, bir ülkede, işbölümünün, sanayi ve ticareti tarımdan ayırdığını ve bunun sonucunda da, kırsal alanlarla kentlerin, herbirinin çıkarları arasında bir zıtlık başgösterdiğini öne sürerler. Bu nedenle, kente işbölümünün arttığı bir yerleşim gözü ile bakar, köye karşı tavır alırlar. Köysel yaşam, onlar için "aptalca" bir yaşamdır (idiocy of rural life).Gelişme ve kurtuluş, onlara göre köylülükten kurtulmaya dayanır.

Kenti, üretim araçlarının, anamalın, gereksinmelerin toplanmış olduğu yüksek zevklerin temsil edildiği yerler olarak tanımlarken, kırsal alanları yalnızlık ve dağınıklığın simgesi sayarlar. Artan nüfusa kentlerde iş bulunabileceğini varsayar, kentlerin sanayileşmeden doğduğunu öne sürerler.

Onlara göre, erkin ve zenginliğin kaynağı "toprak" değil, "emek"tir. Yiyecek, konut, giyim kuşam vb. öteki bütün gereksinmeler, emek karşılığında sağlanır. "Kentsoylu"ları ve "emekçi"leri yaratan da kenttir. Kentte, üreticiler, üretim birimlerini ellerinde bulundurur ve aralarında ataerkil (patriarkal) ilişkiler kurarlar. Senyörlerin köylüler karşısındaki rollerini,

kentte, bunlar üstlenmişlerdir. Ticaret ve zanaat büyük kentsoyluları (burjuvaziyi) yaratır. Küçük kentsoylular loncalar içinde toplanmışlardır. Bunlar, büyük kentsoylularla zanaatkârların egemenliği altına girerler. Ticaret ve özellikle liman kentleri belli bir uygarlık düzeyine ulaşır ve büyük kentsoylu kentler oluştururlar. Tersine, sanayi kentlerinde küçük kentsoyluluk esprisi sürüp gider.

Özetle, Marx'a göre, kent, yalnız üretim güçlerinin değil, erkin toplandığı, toprak iyeliğinden kopuk bir kapitalizme dayanan bir yerleşmedir. Kent öyle bir yerleşim yeridir ki, çıkar ve çelişki kümelerinde kendine özgü bir bilinç yaratarak, sınıf yapısının doğmasına yol açar.

Marx'cı yaklaşım, kentte görünen şeyin, kentin kendisi değil, fakat kapitalist üretim süreçleri ve ilişkileri olduğunu belirtir. Gerçekten, bu görüşe göre kentteki hastalıklar, özünde, kapitalizmin hastalıklarıdır. Kent emekçilerinin yoksulluğunun sömürülmesinin sorumlusu da, bu bağlamda, kent değil kapitalist üretim biçimidir. Bu amaçla, Marx ve Engels, kent yoksulluğunun ancak, toplumun bir bütün olarak dönüşümü sonucunda giderilebileceğini savunurlar. Bu ise, onlara göre, kentin, belli bir sınıfı, proletaryayı ve kentsoyluluğu güçlendirerek artan zıtlıklar yoluya "beklenen son"un gelmesini kolaylaştıran bir etmendir. Oysa, kırsal yaşam, bu özelliklere sahip değildir.

B. Emile Durkheim (1858-1917)

Durkheim kenti, "işbölümü" ve "dayanışma" kavramlarıyla ilişkili olarak ele alır. Ona göre, toplumda işbölümü iki etmenle artar. Birincisi "özdeksel yoğunluk" (material density) tur ki, bununla belli bir yerdeki nüfus yoğunluğunu anlatır. İkincisi ise, bir toplumun üyeleri arasındaki **etkileşimi** ve **toplumsal ilişkileri** anlatan "tinsel yoğunluk" (moral density) kavramıdır. Durkheim, bir toplumda kentleşmeyi tinsel yoğunluğun belirlediğini öne sürer.

Kentleşme, işbölümünü artırır. Durkheim, kentin yalnız ortaçağlarda, kendi başına anlamlı bir birim olduğunu savunur ve ileri kapitalist toplumlarda, kentin toplum kuramının ana konularından biri olamayacağını öne sürer. Günümüzde, kent ile toplum arasında bir ayrım yapmanın doğru olmadığını, çünkü artık toplum dendiğinde akla büyük ölçekte bir kent gelmekte olduğunu belirtir. Meslekî ve toplumsal işbölümü arttıkça, yerelliğin önemini yitirdiğini savunur.

Kent, ona göre, belli toplumsal güçlerin gelişmesi için tarihsel önemi olan bir koşuldur. Gelişmesinden söz edilen güçler, kentteki nüfus yığıl-

masıdır. Bunun işbölümünü özendirdiğini, aynı zamanda, birtakım anormalliklerin doğmasına da yol açtığını öne sürer. Çağdaş toplumun anomik durumunun belirtileri olan patolojik bozukluklara kentte rastlandığına dikkati çeker.

C. Max Weber (1864-1920)

Max Weber'e göre, nüfus, bir kent kavramlaştırmasında yeterli bir ölçü olamaz. Önemli olan, kentin ekonomik ve siyasal örgütlenme biçimidir. Weber, kentin bir sürekli pazaryeri olma özellği üzerinde önemle durur. Kentin ekonomik işlevi, hem o yerleşim yerinde yaşayanların, hem de bir ölçüde artbölgesindekilerin beslenmesini sağlar. Böyle bir çerçeve içinde Weber, **"tüketim kenti"** ile **"üretim kenti"**ni birbirinden ayırdeder. Ona göre, birincisi Antik ve Ortaçağların ticaret kentidir. Öte yandan, çağdaş üretim kenti ise, kentin dışı için üretim yapan fabrikaların, zanaatların yer aldığı kenttir.

Weber'in kent kuramında, kent siyasal bir birimdir. Aynı zamanda üretim ve değişim koşullarının belirlediği bir yerdir. Kentin siyasal rolünün simgeleri, bir kalesinin ve askerî gücünün bulunmasıdır. Weber, kentin tarımdan çok ticarete dayandığını öne sürer. Ona göre, kent kısmî bir siyasal özerklikten yararlanır. İdeal bir kent tipinin özellikleri arasında Weber, 1. Pazaryerini, 2. Kaleyi, 3. Mahkemeyi ve özel hukuk sistemini, 4. Birarada yaşamayı ve 5. Kısmî özerkliği sayar. Bunlar arasında, hemşehrilerin kimi hak ve görevlerini yerine getirmek için biraraya gelmelerinin yalnız Batı kentlerine özgü olduğunu, oysa, kalelerin ve pazaryerlerinin hem batı, hem de doğu kentlerinde bulunduğunu belirtir.

Weber'in kent kuramında ne Chicago okulunun çevrebilimci (ekolojik) yaklaşımlarının ve ne de Durkheim'ın organik dayanışmasının izleri vardır. Weber'e göre kent, kendi içinde ve kendi başına ele alınabilcek bir sorun değildir. Bir kent kuramının geliştirilmesinde yarar yoktur. Weber, kenti sadece, kapitalizm sorununun bir parçası olarak ele almış ve incelemiştir.

D. Louis Wirth

Louis Wirth, kentliliğin (urbanism) çevrebilimsel (ekolojik), örgütsel ve sosyo-psikolojik özelliklerini kapsayan bir kent kuramı geliştirmeye çalışmıştır. Ona göre, köy ile kent bir "süreklilik"in (continuum) iki ucundadırlar. Köy ile kent arasında görülen ayrımlar, bu süreç içindeki derece ayrımlarıdır. Wirth, kenti, üç özelliğin karakterize ettiğini varsaymıştır: Bunlar, **nüfus büyüklüğü, yoğunluk** ve **heterojenliktir.** Onun kent

kavramının parametreleri bunlardır. Kentlerde, kentsel olmayan (folks) yaşam biçimlerine rastlanabileceğini, bunun gibi kentsel yaşam biçimlerinin kentlerin dışına da uzayabileceğini kabul eder. Ulaşım ve iletişim araçlarındaki ilerlemelerin kenti köye, köyü kente yaklaştırdığını, aralarındaki benzerlik ve ayrımların artık geçerli olmadığını Wirth savunmuştur.

Louis Wirth bir kentin başka kentler ve kendi artbölgesi üzerinde kurduğu egemenliğin, kentin işlevsel özelliklerine bağlı olduğunu öne sürer. Akıl bozukluklarının, intiharların, suçluluğun ve türlü toplumsal bozuklukların kentlerde kırsal alanlardan daha çok görüldüğünü de öne sürer.

E. Ortadoğu ve İslâm Kültürünün Etkisindeki Kent

Bu görüşe göre, bir İslâm kenti üç temel öğe üzerine oturur. Bu öğeler, cami, pazaryeri ve hamamdır. İslâm kentinde, Batı'nın jimnazyum ve tiyatrolarına rastlanmaz. Bunların yerini tutan kuramlar, camiler ve medreselerdir. Cami, İslâm kentlerinde, yerleşme biriminin siyasal, dinsel ve entelektüel yaşantısının özeği durumundadır.

Cami yakınında, kitapçılar, ciltçiler, deri eşya satıcıları ve terlikçiler bulunur. Dericileri, ilkel toplulukların egemen imalât sanayii türü olan dokumacılar izler. Daha sonra, marangozlar, çilingirler ve bakırcılar gelir. Demirciler, onlardan da uzakta yer alırlar. Alıcıları daha çok köylüler olan saraçlar ve eyerciler, kentin, dış sınırlarına yakın yerlerinde yerleşirler. Tabakhanelerin ve boyahanelerin yeri kentin çıkış noktaları, çömlekçilerin ise, kentin dışıdır.

Pazaryerinin yapısı, hemen hemen bütün İslâm kentlerinde aynıdır. Aynı malların üreticileri, imalâtçıları ya da satıcıları birbirlerine yakın yerlere yerleşirler. Her ticaret dalının üyeleri, pazaryerinde belli bir bölümü işgal ederler. Ticaret etkinlikleri, kentlerde yaşayanların, alışverişlerini 10-15 dakika gibi kısa bir sürede yapabilecekleri kadar yakın yerlerde toplanmıştır. Ticaret konusu olan malların çoğu, ilkel tüketim mallarıdır. Sanayi adı altında çalışan işyerleri, çoğu kez, kunduracılık, terzilik, marangozluk, demircilik ve bakırcılık gibi zanaatların yapıldığı yerlerdir.

Kent düzeyinden, yapılar düzeyine inildiğinde, evlerle ilgili önemli özellikler göze çarpar. Müslüman evleri, sokağa sırt çevirmiş, iç avlusuna dönük, ışığını avlusundan alan yapılardır. Yapının bütün öğeleri, içinde yaşayanlara en büyük gizliliği (mahremiyet) sağlayacak biçimde birbirleriyle bağlantılıdır. Sokak kapıları, açık olduklarında, içerdeki kadınların görünmesine engel olabilmek amacıyla, karşı karşıya gelmeyecek biçimde yapılmıştır. Kadının, olanaklar ölçüsünde göz önünden uzakta kalmasını ge-

rektiren toplumsal örfler, pencerelerin ve çatıların, kimsenin komşusunun yaşantısının ayrıntılarını izlemesine olanak vermeyecek bir biçimde yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Bu klâsik ve tek özekli kentler, değişmez bir kapalı sistem değildirler. Teknolojik ve ekolojik gelişmenin etkisi altında değişmelere uğrarlar. Bu değişme, genellikle, eski kentin, varlığını sürdürmesi ve onun yanıbaşında ikincil ya da üçüncül özekler çevresinde yeni bir kentsel gelişme biçiminde görülür. Yakından bakıldığında, gelişmekte olan bir İslâm kentinin kesin çizgilerle ikiye bölünmüş olduğu dikkati çeker. Bir yanda, "Medina" adı verilen "eski kent" yer alır. Eski kent, kalenin de bulunduğu kesimdir. Öte yanda, "yeni kent" vardır. Burası "modern kent", ya da "Avrupaî kent" olarak bilinir. Bu kesimlerden birincisinde "bütünlük", ikincisinde "bölünmüşlük" temel çizgidir. Eski kentin çeşitli kesimlerinde inanç, kütür ve etnik yapı farklılıklarından başka ayrımlaşma pek görülmediği halde; yeni kentte her biri bir başka çağı ve gelişme düzeyini temsil eden iki farklı yaşantı yanyana bulunur ve bütünlükten yoksun bir biçimde varlığını sürdürür.

Kimi yazarlar, İslâm kültürünün kentlerin biçimlenmesinde rol oynadığı görüşünü benimsemezler. Rol oynadığı benimsenecek olursa, örneğin bir Hristiyan, ya da Musevi kentinden de söz etmek gerekeceğini öne sürerler. Kanımızca, toplulukların değer sistemlerinin, bu sistemler dinden de esinlenmiş olsalar, insan yaşamının türlü yönlerini etkilemesinden daha doğal birşey olamaz. Yadsınması kolay olmayan bu gerçek, İslâm kentinde minarelerle belirdiği gibi, Katolik kentlerinde katedrallerde anlatımını bulabilir. Kapalı çarşılar, pazar yerlerinin iç düzeni, Şam'da, Mekke'de, Kahire'de, Kudüs'ün müslüman kesiminde ve Trablusgarb'da birbirinden çok farklı değildir. Öte yandan, bugün artık, bir İslâm mimarlığından söz edilebilmekte, İslâm kentçiliği ve mimarlığı, özel öğretim izlencelerinin ve ödüllerin konusu olabilmektedir.

F. Feodal Kent-Sanayi Kenti Ayrımı

Bu yaklaşıma göre, kentler, teknolojik gelişme düzeyi bakımından, "sanayi öncesi kentler", "geçiş aşamasındaki kentler" ve "sanayi kentleri" olmak üzere üçe ayrılırlar. Bunlardan birincisi, sanayi öncesi uygar ya da feodal toplumun, ikincisi, çağdaşlaşmakta olan, ya da gelişmekte olan toplumun, üçüncüsü ise, sanayileşmiş, gelişmiş ve çağdaş toplumların kentleridir.

1. Sanayi Öncesi (Pre-Industrial) Kent

Sanayi öncesi kentlerden pek azının nüfusu 10 bini aşmıştır. Bu kentler, hep dinsel ve yönetsel kentler olmuş; ekonomik işlevleri ikinci planda kalmıştır. Bu kentlerin iç yapılarında, seçkinler ve varlıklı sınıflar özekte ve özeğe yakın yerlerde yaşarlar. Toplumdaki yoksul sınıflar ile istenmeyen öğeler ise kent sınırlarına yakın yerlerde yerleşirler. Her uğraş kümesi, belli bir sokak ya da mahallede yaşar ve çalışır. Bu mahalle ve sokaklar, genellikle o uğraşın adını taşırlar. Etnik kümeler, göreceli olarak, kendilerine yeterli alt kümeler halinde, ayrı ayrı yerlerde yaşarlar. Toplumsal-ekonomik alanda görülen yüksek orandaki ayrımlaşmaya karşın, toprak kullanılışında ayrımlaşma azdır. Belli bir toprak parçası, birden çok işleve hizmet eder.

Sanayi öncesi kentte, yönetim, din ve eğitim kurumlarıyla üretim güçleri, üst sınıfların egemenliğindedir. Geniş hak kitleleriyle bunlar arasında, önemli statü ayrımı vardır. Bunların dışında ve aşağı sınıfların da altında, sistemin varlığını sürdürmesi için zorunlu olmakla birlikte, toplumun istemediği etkinliklerle uğraşan, "istenmeyen sınıflar" bulunur.

Sanayi öncesi kentin teknolojisi ve ekonomik örgütü ilkeldir. Az sayıda büyük ticaret adamları dışında, ticaret ve zanaatla uğraşanlar, aşağı sınıflar ve azınlıklar gibi istenmeyen kümelerin üyeleridir. Bir yerel örgüt olan loncaların, ekonomik yaşamın örgütlenmesindeki ve işleyişindeki rolleri büyüktür. Loncalar, rekabetin şiddet kazanmasını önler, denetledikleri etkinlik dallarında mal ve hizmet ölçünlerini, fiyatları, işe alma kurallarını, personel yetiştirme ilkelerini belirlerler. Uzmanlaşma yokluğu nedeniyle, zanaatkâr malının yalnız yapımı ile değil, aynı zamanda alım satımı, pazarlamasıyla da uğraşır. Ticaret yaşamında, para, fiyat, ağırlık ve öteki ölçülerde ölçünleşme azdır. Fiyat saptamada pazarlık geçerli bir araç olma özelliğini korur. İş ve çalışma yaşamında seçkinlerin emek harcamaya karşı olumsuz tavırları, ekonomik gelişmenin engellerindendir.

2. Sanayileşmekte Olan (Industrializing) Kent

Geçiş durumundaki kentler, kısmen sanayi öncesi kentin, kısmen de sanayi kentinin özelliklerini taşırlar. Bunlardan bir bölümü, sömürgeciliğin ürünü olan kentlerdir. Ötekiler ise, sanayi öncesi uygar toplumun yerli kentleridir. Geçiş durumundaki bu kentler, gelişen ülkelerin birçoğunda, köylere kıyasla, bu kentlerde yaşayanlara daha üstün çalışma, mal ve hizmet olanakları sunarlar. Fakat bu kentler, ikili ya da üçlü bir yapıya sahip olduklarından, çeşitli sınıfların uzamdaki dağılmaları arasında önem-

li kesiklik ve kopukluklar meydana gelmektedir.

3. Sanayi (Industrial) Kenti

Sanayi kentleri, bir yönetimsel ve dinsel özeğin değil, fakat daha çok bir ticaret ve sanayi özeğinin çevresinde gelişir. Bu kentlerde, hem toplumsal yaşamın örgütlenmesinde, hem de toprağın kullanımında yüksek derecede bir uzmanlaşma ve işbölümü açıkça gözlemlenebilir. Oturma ve çalışma alanları, birbirinden belirli çizgilerle ayrılabilir. Yukarı ve orta sınıflar, özekteki oturma alanlarını yoksullara terkederek, kentlerin dış mahallelerinde yerleşmeye giderler. Bu amaçla yeni mahalleler ve yörekentler kurulur. Sanayi kentinde devingenlik derecesi yüksektir.

Bu kentlerde, hem sınıf özellikleri bakımından, hem de etnik kümeler arasında uzamda ayrımlar yapmak güçleşmiştir. Varlıklı sınıflarca terkedilen kent özeğini, küçük dükkânlar, yönetimle ilgili hizmetler kapmakta; sanayi kent dışına kaçmaktadır. Otomasyon, boş zamanların artışı ve benzeri eğilimler, sanayi kentinin toprak kullanma biçimleri üzerinde etki yapmaktadır. Toplumsal akışkanlık (seyyaliyet) bu kentlerde sanayi önceki kentlerdekinden daha yüksek düzeydedir. Sanayi öncesi kentlerde prestijli olmayan birçok uğraşlar, sanayi kentinde büyük rağbet kazanmıştır.

Sanayi kentinin kadını dış dünyaya açılmıştır. Çalışma yaşamına girmiştir. Sanayide kullanılan teknoloji, özdeksel yaşamın isterlerine yanıt verecek etkenlik ve ussallık kurallarına uygun olarak çalışan teknisyenlere önem verilmesini gerektirmektedir. Uzmanlaşma, ürüne göre değil, üretim sürecine göre yeni bir biçim almıştır. Din, kentlerin yaşamını etkilemeyi sürdürmekle birlikte, etkisi, sanayi öncesi kentinkiyle kıyaslanmayacak ölçüde azalmıştır.

Türkiye'nin, gelişmekte olan kentlerinin bu modellerden, sanayileşmekte olan kentler kümesine girdiğini; bununla birlikte, birçok kentlerimizde sanayi öncesi kent özyapısının büsbütün kaybolmuş olmadığını gösteren çalışmalar vardır. Çeşitli toplumsal oluşum ve yapıların eklemlenmiş biçimde Üçüncü Dünya kentlerinde gözlemlenebildiğine ilişkin kuramsal açıklamalar Türkiye için geniş ölçüde geçerlidir. Öte yandan, Ortadoğu ve İslâm kültürünün etkilerine ağırlık tanıyan yaklaşımın da, kentlerimizden pek çoğu için geçerli olduğu öne sürülebilir.

VI. NEO-MARXİST KENTSEL POLİTİKA YAKLAŞIMLARI

Avrupa'da ve özellikle Fransa'da, 1960'lı yılların sonlarından bu yana,

kenti ve kentleşmeyi sonul olarak biçimlendiren erk ilişkilerini özdeksel etmenlerin, üretim biçiminin belirlemekte olduğu görüşünü vurgulayan yeni bir Marxist akım geliştirilmiştir. Bu akımın öncülerinin başında Manuel Castells gelmektedir. J. Lojkine, C.Topalov, Préteceille, Godard, Lefebvre ile bunlar arasında sayılır. Bunların görüşlerine göre, a) Kentsel sistem, emeğin, tüketim yoluyla yeniden üretilmesi sürecinin bir parçasıdır. b) Toplu (kollektif) tüketim konusu olan kent hizmetleri geniş ölçüde siyasallaştırılmaya elverişlidir. c) Bu siyasallaşma, kentsel toplumsal hareketlere yol açar ve kapitalist sistemin çökertilmesiyle sonuçlanabilir.

Castells, kentin ve kentselliğin, temelde, ideolojik bir içeriği olduğunu öne sürer. Toplu konut, yoksulluk yuvalarının temizlenmesi, kentsel yenileme, kentsel toplumsal hareketler üzerinde çeşitli ülkelerde yaptıkları araştırmaların bulgularına dayanan bu araştırıcılar kümesi, kent hizmetlerinin görülmesinde devletin rol almasını; toplumsal çatışmaları yatıştırma, anamalcıların çıkarlarını uzun dönemde güvence altına alma, işgücünün yeniden üretilmesi sürecini kolaylaştırma amacıyla üstlendiği biçiminde açıklarlar. Bir başka deyişle, Althusser'ci bir yaklaşımla, devletin, kentsoyluların ve kapitalizmin çıkarlarını savunmak, güvenceye bağlamak için var olduğu savında birleşirler. Çalışan sınıflara toplumsal konut sağlamanın, onları satınalma anlamına geldiği, bu düşünürlerce ileri sürülen görüşler arasındadır. Kentsel sorunun, genelde sınıf çatışmalarının elverişli bir ortamını oluşturduğu, ancak, sonuç alabilmenin, örgütlenmeye ve siyasallaştırmaya bağlı olduğunu öne sürerler.

ALTINCI BÖLÜM

KENT PLANLAMASI KURAMLARI

I. KLÂSİK KENT PLANLAMASI YAKLAŞIMI

Klâsik şehircilik, planlamayı üç aşamalı bir eylem olarak görür. Bunlar, "etüd ve araştırma", fiilen "plan yapma" ve "planı uygulama" aşamalarından ibarettir. Bu üç aşamalı eylemin başlıca amacı; insanları, sağlıklı, rahat ve güzel yerleşmelerde yaşatmaktır. Sir Patrick Abercrombie gibi kimi kent plancıları, bu amaçlar içinde, güzelduyunun (estetiğin) başrolde bulunması gerektiği savındadırlar.

Bu amaçlara yönelen kentçiliğin işlevi, kentlerin fiziksel gelişmesini bir düzene sokmak ve hangi uğraşların kentin neresinde yerleşeceğini göstermekten ibarettir. Klâsik şehircilikte, bu işlevler belli ölçeklerdeki paftalar, haritalar üzerinde gösterilir. Kentsel işlevlerin yerleşme durumlarıyla bunlar arasındaki ilişkilerin haritalar üzerine dökülmesi ve bunların gelecekteki biçimlerinin tahmin edilmesi, geniş ölçüde teknik bir çabadır. Bu nedenle, klâsik kentçilik yaklaşımı, kent planlamasını, büyük çaptaki bir mimarlık ve mühendislik projesi gibi görür. Bu anlamdaki şehircilik, kentlerin gelecekte almaları istenen fiziksel biçimi tasarlamak ve bu ereğe ulaşmak için gerekli denetim önlemlerini almak sürecidir.

Klâsik kentçilik yaklaşımının temel amaçları olan rahatlık, düzen, etkenlik ve güzellik ereklerine ekonomi öğesinin eklendiğine ender olarak tanık olunur. Plan çiziminden önce gelen etüd ve araştırmalar, daha çok nicel kestirim ve betimlemeler değerindedir. Bunların sistemin nitel özellikleriyle ilgilendikleri görülmez. Etüd ve araştırmalar tamam olduğu zaman, nüfus, ulaşım, aile yapısı ve istihdam kestirimleri ortak bir ölçeğe vurularak, her birinin gerektirdiği toprak büyüklüğünün hesaplanmasına geçilir. Bu yaklaşımda aranan en son amaç gelecekteki toprak kullanılışını gösteren bir plan belgesinin elde edilmesidir. Şehirciliğin, fiziksel çevreye ve toprak kullanılışına özellikle yönelişinin tarihsel nedeni, 19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarında şehirciliğe babalık etmiş bulunan reformcuların, fiziksel çevre ile toplumsal bozukluklar arasında bir nedenselik ilişkisi bulunduğunu varsaymış olmalarıdır.

Klâsik kent planlaması yaklaşımı, içinde bulunduğumuz yüzyılın ilk dörtte birini kapsamış ve hareket, daha çok mimarların, peyzaj mimarlarının ve mühendislerin şehirciliğe kaymaları soncunu doğurmuştur. Eski

şehirciler arasında olduğu kadar, bugünün şehircileri arasında da, bu eski yaklaşımın temsilcileri vardır. Bunlardan E. Basset, A. Bettman eskilere; J. T. Howard, C. R. Mocine ve T. J. Kent yenilere örnek olarak gösterilebilir. Öte yandan, eski kent planlaması anlayışı, kimi ülkelerde yürürlükte olmasına karşın, kimi ülkelerde geçerliğini yitirmiş durumdadır.

En son ürünü bir "kent planı"*, ya da "nazım plan" belgesi olan geleneksel şehircilik anlayışında, başlıca uygulama araçları, bölgeleme (zoning) ve yerbölümlemenin düzenlenmesi gibi araçlardır. Klâsik yaklaşım, kentler için almaşık (alternatif) planlar hazırlamaya elverşili değildir. Bu planın ne kadar bir süre için hazırlanması gerektiği konusunda bir ilke yoksa da, genellikle, fiziksel planların 20-25 yıllık süreler için hazırlandığı görülür. Bu anlayışa göre, planı hazırlamak, uygulamaktan daha önemlidir.

Türkiye'de uzun zamandan beri , hatta bugün bile geçerli olan kent planlaması yaklaşımı klâsik yaklaşımdır. Bu nedenledir ki, yerel yönetim birimleri, bir kent planı hazırlatmaya özel bir önem vermiş, ama planın, ne ölçüde uygulanabileceği ya da uygulandığı noktasında fazla durmamışlardır. Kent planı, belli amaçlara ulaşmaktan çok, bir kent planına sahip olmak, onu belediyede sergilemek amacı ile yaptırılmıştır.

II. KLÂSİK KENT PLANLAMASI YAKLAŞIMININ ELEŞTİRİSİ

Geleneksel şehircilik anlayışı son zamanlarda şiddetli eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştiriler, geleneksel yaklaşımın uygulanmasını etkilemiş olmakla birlikte, onu tümü ile ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Klâsik yaklaşıma yöneltilen eleştiriler başlıca birkaç noktada toplanır:

1. Klâsik kent planı, ya da nâzım plan anlayışı, durağan (statik) bir yaklaşımdır. Geleceğin, durağan bir görünümünü sağlar. Oysa, önemli olan, bu görünümün nasıl gerçekleştirileceğidir. Nâzım plan, teknik bir belgedir. Halka değil, yerel yönetim organlarına seslenir.

2. Çoğu nâzım planlar, fiziksel çevrenin değiştirilmesi sloganında anlatımını bulan, sorunların fiziksel niteliği ağır basan planlarla çözülebileceğini varsaymakta; toplumsal ve ekonomik maloluşun önemli rolünü gözardı etmektedirler. Oysa kent sorunlarının ekonomik, toplumsal ve psikolojik nitelikleri gözden uzak tutulamaz.

* Kent planı, kentin yalnız fiziksel gelişmesini konu edinen, toprak kullanış biçimlerini gösteren "imar planı" kavramından daha geniştir. Ancak, iki kavram arasında, yakın tarihlere kadar bilinçli bir ayrım yapılmıyor, kavramlar özdeşmiş gibi kullanılıyorlardı.

3. Geleneksel kent planlaması yaklaşımında, siyasal karar organlarına, nâzım planlarla, almaşık (alternatif) tercihler sunulmaz. Kısacası, karar verenler, ufak tefek değişikliklerle aynı planı kabul etmek ya da etmemek durumundadırlar. Bu ise, politikacıların ve yöneticilerin hareket özgürlüğünü kısıtlayıcı bir durumdur.

4. Geleneksel kent planlaması modelinin, başlıca uygulama araçları olan "bölgeleme" ve "yerbölümlemenin denetimi" teknikleri; imarı, genellikle olumsuz olarak etkilemekte, sınırlayıcı ve kayıtlayıcı olmaktadırlar. Uygulamada, kentsel gelişmeyi, bu tekniklerden çok; belediyelerin, planlama işlevinden genellikle bağımsız işleyen yapı, fen ve hukuk işleri gibi eylemleri etkilemektedir. Kimi yazarlar, bu noktayı, bölgelemenin olumlu işlevinin arka plana itilmesi olarak nitelerler.

5. İlk paragraftaki görüşün bir uzantısı olarak, klâsik kent planlamasında, plancı kendisini sadece bir teknik eleman olarak görür. Bunun böyle olması, planın ve plancının, aynı zamanda siyasal bir rolü de bulunduğu, bulunması gerektiği gerçeğinin gözden uzak tutulması demektir. Böyle olunca, planların hem politikacılardan, hem de onlardan etkilenecek halk tarafından benimsenmesi, güç ve destek kazanması güçleşir.

III. GENİŞ KAPSAMLI KENT PLANLAMASI

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'nın etkileriyle, devletin her türlü eylemleri arasında, toplum gönencinin sağlanmasına yönelmiş bir eşgüdümün kurulması gereği duyulmuştur. Dolayısıyla, 1930'lardan başlayarak Şehircilik'te klâsik yaklaşımın yerini, yvaaş yavaş, geniş kapsamlı planlama anlayışının aldığı görülür. Bu yeni yaklaşımın dayandığı düşünsel temel, planlamanın tam ussallıkla (rasyonellikle) verilmiş bir kararlar dizisi olmasıdır. Gerçekten, geniş kapsamlı planlama toplumun tüm değerlerinin, bunlara dayandırılan ereklerin ve bu ereklere ulaştıracak tüm almaşık kaynak ve araçların, plancılarca bilinmekte olduğunu ya da bilinebileceğini varsayar. Az ilerde de görüleceği gibi, bu varsayım, hem siyaset bilimcilerince, hem de kent plancılarınca eleştirilmiş; ussallığın sınırsız olmadığı görüşü genellikle benimsenmiştir.

Geniş kapsamlı planlamanın özellikleri birkaç noktada toplanabilir:

1. Birincisi, bu yaklaşımı benimsemiş plancıların, planlamayı, bir toprak kullanma planı (land use plan) olarak değil, kentin tüm gelişmesinin bir aracı olarak görmeleridir. Dolayısıyla, bu anlamdaki planların kapsamına yalnız fiziksel yönler değil, fakat toplumsal, ekonomik ve yönetimsel yönler de girer. Genellikle, uygulayıcılara seslenen geniş kapsamlı

plan, kentsel gelişmeyle ilgili kamu politikalarının geniş ve uzun dönemli bir özeti niteliğini taşır. Ayrıca, uygulamayı kolaylaştırmak için, kısa sürelerde atılacak adımları da izlenceler halinde belirler. Kent planlamasında geniş kapsamlılık; planlamanın işlevleri, konuları ve çeşitli disiplinlerle olan ilişkileri açısından bir geniş kapsamlılıktır.

2. Geniş kapsamlı planlama, geleneksel planlama yaklaşımından farklı olarak, planın konusu olan kentin alanını da genişletmiştir. Buna göre, kent, belli yönetsel sınırlar içinde kalan bir yerleşme olarak ele alınmaz. Çevresinin, içinde bulunduğu bölgenin, kısacası artbölgesinin (hinterlandının) de hesaba katılması gerekir. Şu halde, bu anlamdaki geniş kapsamlılık, planları, bir yandan kentin küçük kesimlerini kapsayan dar sınırlı planlardan; öte yandan da, kenti kendi sınırları içine kapalı bir sistem olarak gören klâsik imar planlarından ayırmaya yaramıştır.

3. Son olarak, geniş kapsamlı planlamada işlev ve alan genişlemesi dışında, eşgüdümün tek elden sağlanması nedeniyle biraz özekselleşmeyi özendirme özelliği de saklı bulunmaktadır.

Geniş kapsamlı planların ereği, geleneksel imar planlarınınkinden farklı olarak, tercihlerin, geniş ve çok sayıdaki etkilerini de hesaba katarak politikaları saptayan organlara, seçenekler içinden akıllıca seçim yapmak olanağını vermektir. Demek ki, geniş kapsamlı plan, almaşık plan düşüncesini de beraberinde taşımaktadır.

IV. GENİŞ KAPSAMLI PLANLAMANIN ELEŞTİRİSİ

Geniş kapsamlı planlama yaklaşımı, son yirmi yıl içinde, kimi yönlerden eleştirilere konu yapılmıştır. Bu yaklaşımın birçok ülkelerde terkedilmesine, yerine başka yaklaşımlar konulmasına yol açan bu eleştiriler, bir kaç noktada toplanır:

1. İlk eleştiri, geniş kapsamlı planlama anlayışının dayandığı **kamu yararı** ilkesine yöneltilmiştir. Bilindiği gibi, kamu yararı, bir toplumun belli bir kesminin değil, fakat tümünün ereklerine hizmet etmek idealine dayanır. Bir karar, toplumun bir kesiminin değil, fakat tümünün ereklerinin gerçekleşmesine yarıyorsa, o takdirde, "kamu yararına" alınmış bir karar niteliği taşır*.

Geniş kapsamlı planlamada, öteden beri, tek ve değişmez bir kamu yararının tanımlanabileceği varsayılmıştır. Oysa, bu her zaman olanaklı de-

---

* Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Ruşen Keleş; "Kentleşme ve Kamu Yararı", Türkiye Barolar Birliği, Ekonomi-Hukuk Kongresi, Aralık 1975. Ve Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar: 1975-1992.**, IULA-EMME, Istanbul, 1993.

ğildir. Üstelik, piyasa ekonomilerinde, bunun ölçülmesi de güçtür. Kamu yararını saptama güçlüğünün, küçük toplumsal sistemlerden çoğulcu ve bütünleşmiş sistemlere doğru gidildikçe arttığı bilinmektedir. Şu halde, geniş kapsamlı planlama düşüncesinin dayanaklarından biri, böylece zayıflamaktadır.

2. İkinci eleştiri konusu, **değerler ve erekler** konusudur. Geniş kapsamlı planlama yaklaşımı, kent planlamasının, kentsel topluluklar için saptanacak bir takım ereklere yöneltilmesini gerektirir. Bu erekler ise, o kentsel topluluğun değer sistemlerine dayanır. Geniş kapsamlı planlama yaklaşımı, bu değerlerden kaynak alan erekleri saptamanın kolay ve olanaklı olduğunu varsayar. Oysa, bir kentte yaşayanlar, o kentin planlama erekleri üzerinde her zaman birleşemezler. Birleşmemelerini gerektiren birçok nedenler vardır. Farklı sınıfların üyesi olan bireyler ve kümeler, kuşku yok ki, kentten farklı şeyler beklerler. Onları, bunalım dönemleri dışında ortak amaçlar üzerinde birleşmiş görmek olanaksızdır.

Bireylerin ulaşmak istedikleri erekler nasıl kendi değer sistemlerinden kaynak alırsa, kentler için planlar hazırlayan şehirciler de, planlama erekleri saptarken, kendi değerlerinin etkisinde kalabilirler.

Bu nedenledir ki, kent planlarının yöneleceği ereklerin saptanması, ilk bakışta sanıldığı kadar kolay bir görev değildir.

3. Geniş kapsamlı planlamaya yöneltilen üçüncü eleştiri, bu yaklaşımın, **planlama-politika ilişkileri** konusundaki tutumudur. Buna göre, planlama eylemi, teknik bir uğraştır. Dolayısıyla, politikanın üstünde ve dışında tutulmalıdır. Oysa, bilindiği gibi, planları uygulamakla görevli olan bürokratlar, siyasal sistemin bir parçasıdırlar. Planlama siyasal sürecin ayrılmaz bir parçası olduğundan, plancı ile politikacı arasında sıkı bir işbirliğinin kurulması gereklidir. Planlamnın, hem teknik kararlar almayı, hem de siyasal tercihleri ve değer yargılarını içerdiği durumlarda plancılara önemli bir eşgüdüm sağlama görevi düşer.

Bu nedenledir ki, siyasal iktidarların ve siyasal güçler dengesinin dışında bir planlama düşünmeye olanak yoktur. Uygulamada en başarılı planlama deneylerinin, planlamanın bir siyasal süreç olduğundan haberli bulunan plancılarca yönetildiği görülmektedir.

Kent planlamasının, siyasal sürecin öğesi olarak görülmesi gereği, önce Robert Walker tarafından ileri sürülmüşür. Walker, bağımsız "imar komisyonları" yerine, yerel yasama organlarına, "belediye meclislerine" bağlı planlama örgütlerinin oluşturulması gereğini savunmuştur. Çünkü kent planlamasının başarısızlık nedenleri araştırılırsa, bunların teknik,

yani planların içeriğinden doğan nedenlerden çok; politik, yani planlama örgütü ile siyasal karar organları arasındaki yetersiz bağlantılardan ileri geldiği görülür. Siyasal organlardan uzakta, onlarla işbirliği yapılmaksızın hazırlanan planlar, çoğu kez siyasetçilerin anlayamayacakları bir dille yazılmaktadır. Şu halde, kent planları, siyasal karar organlarının karşılaştıkları sorunlara açık yanıtlar vermeli ve siyasal bir çerçeve içinde sunulmalıdırlar ki, ilgi görme şansları artsın.

Geniş kapsamlı planların gerçekçi olmamasının başlıca nedeni, bu planları hazırlayanların, planın kapsadığı toplumun değer sistemlerini ve siyasal yapısını tanımamalarıdır. Plancılarla politikacılar arasındaki diyaloğun güçlendirilmesi, bu eksikliği giderecek bir yoldur. Politikacıyı bilgisiz, etkisini kötüye kullanan, önyargılı, yanlı; buna karşılık, plancıyı, aklın üstünlüğünü, yansızlığı ve teknik uzmanlığı temsil ediyor sayan görüş çağdaş siyaset biliminde geçerliliğini geniş ölçüde yitirmiştir.

4. Geniş kapsamlı planlama, kent planlarının ve kentsel gelişme politikalarının hazırlanmasının gerektirdiği **tüm bilgilerin ucuz ve kolay elde edilebilceği** varsayımına dayanır. Oysa uygulamalar göstermektedir ki, bilgi ve haber toplamaya, genellikle aralıklı olarak ve hatta bir kez başvurulmakta; etüd ve araştırmaya gereğince değer verilmemektedir. Bu gereğe uyulmuş olsa bile, ussal ve geniş kapsamlı planlamanın gereksinmelerine yanıt verecek tüm bilgileri elde etmek olanağı olmadığı gibi, toplanan bilgilerin güvenirlikleri de her zaman tam değildir. Kaldı ki, planlama kurumları, birçok bilgileri de, hangi amaca hizmet edeceğini düşünmeksizin toplarlar. Bu durum, planlamanın, verilerin niteliğine doğrudan doğruya bağlı olan ussallık özelliğini geniş ölçüde sınırlamaktadır.

5. Geniş kapsamlı planlamanın dayanaklarından biri olan **uzun dönemlilik** de eleştirme konusu yapılmıştır. Geniş kapsamlı planların süresi, kentin özellik ve gereksinmelerine göre 20, 30 ya da 50 yıl olmasına karşın, genellikle 20 yıllık sürenin uygulamada daha çok kabul edildiği görülür. Gelecekle ilgili kestirimler, uzun süreli ve geniş kapsamlı planın başarısını geniş ölçüde etkiler. Belli bir anda insanın görüp ölçebileceği şeyler, çok karmaşık etmenlerin doğurduğu birtakım sonuçların birikmiş biçimidir. Dolayısıyla, kestirimlerin yapılacağı süre uzadıkça, önceden görülemeyen olayların, kestirimlerin geçerliliğini bozması olasılığı da o kadar artar. Teknolojik, ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişmelerin çok hızlandığı bir dünyada, geleceğe ait kestirimlerin yapılması çok güçleşmiştir. Bu nedenle, kimi plancılar, plan yerine, artık kısa süreli izlencelerden söz etmeye başlamışlardır. Banfield, özellikle sanayileşmiş toplum-

larda, teknolojik değişmelerin, beş yıldan daha uzun süreli planlamayı anlamsız duruma soktuğunu söylemektedir. Bu gözlemin hızla kentleşmekte olan ve siyasal istikrarsızlara çok daha sık rastlanan az gelişmiş ülkeler bakımından daha doğru sayılması gerekir.

V. PROGRAMLAMAYA DÖNÜK USSAL EYLEMLER

Geniş kapsamlı ve uzun dönemli kent planlamasına yöneltilen eleştiriler, gerek geleneksel, gerekse geniş kapsamlı planlama savunucuları üzerinde etkili olmuştur. Bunlardan kimileri, geniş kapsamlı planların süresinin, sosyo-ekonomik planların süresi ile birlikte kısaltılmasını önermiş; planın bütçe ile ilişkisinin kurulması, etkenliğin artırılmasına yarayışlı önlemlerin alınması gereğini belirtmişlerdir. Bazıları da, planlama örgütlerinin, siyasal organlardan kopukluğunu giderici önlemlere yer vermek istemişlerdir.

A. Orta Süreli Planlama

Orta Süreli Planlama, geniş kapsamlı kent planlamasının eksiklerini tamamlamak, sakıncalarını gidermek üzere önerilen bir eylem biçimidir. Orta süreli planlamaya, planlamadan kaçışın bir dereceye kadar ussallaştırılmış bir biçimi gözü ile bakılabilir. Bu yaklaşıma göre, planlamanın görevi, karar organlarına, kentin gelişmesine ilişkin konularda yardımda bulunmaktadır. Bu da, kent imar planları çerçevesinde, uygulamayı kolaylaştıracak izlenceleri ve öteki uygulama araçlarını planlama örgütünün hizmetine koymakla olur. Bu yaklaşıma uyularak hazırlanacak planların süresi, ne geniş kapsamlı kent planlarının süresi kadar uzun, ne de geleneksel planların süresi kadar kısa olacak; fakat ikisinin de yetersizliklerini giderecek, aralarında bir köprü kurmaya yeterli uzunlukta bulunacaktır. Bu sürenin 1 ilâ 25 yıl arasında değişeceği belirtilmektedir.

Orta süreli planlama yaklaşımının başlıca beş özelliği vardır: Birincisi, bir özeksel haberalma sistemine olan gereksinmedir. İkincisi, nabız yoklama (pulse-taking) işlevidir. Buna göre, plancılar yaklaşmakta olan tehlikeler hakkında karar organlarına "uyarı" işaretleri verecek, karşılaşılan güçlüklerin giderilmesine çalışacaklardır. İzlenecek politikaların açıklanması işlevi, bu yaklaşımın üçüncü özelliğidir. Çoğulcu toplumlarda çatışma durumunda bulunan çok sayıda değerler arasında bir uzlaşma sağlamak ve politikaları saptamak, her ne kadar siyasal karar organlarının bir görevi ise de, planlama organı, önerilmeye değer ve değmez noktaların neler olduğu konusunda ona yardımcı olmak görevindedir. İzlenmesi gereken farklı yol-

ların olumlu ya da olumsuz yönleri hakkında, siyasetçileri uyarmak durumundadır. Dördüncü özellik, bu tür planlamanın süresinin kısalığıdır. Devletin kalkınma planları ile, kentlerin uzun süreli imar planları arasındaki boşluk, süresi ortalama 5-10 yıl olan orta süreli planlarla doldurulabilir. Son bir özellik de, gözden geçirme işlevinde toplanır. Buna göre, planlama organı, gelecekteki planlı eylemlere yön vermek üzere, izlence ve proje uygulamalarının sonuçlarını çözümlemek zorundadır.

B. Politikalar Planı

Bir yandan, istenen alan düzenlemelerini ve toprak kullanma biçimlerini, öte yandan da, fiziksel, toplumsal ve ekonomik etmenleri aynı odak çerçevesinde toplayan bu plan tipine Politikalar Planı adı verilmektedir. Bu anlamdaki planlama, belli bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde, o yerin gelişmesine rehberlik edecek toplumsal, ekonomik ve fiziksel politikaları birbirleriyle bütünleştirmektedir. Politikalar demeti anlamındaki planlamanın temeli; gelecekteki gelişmenin yönünü, niteliğini belirten ve bu gelişmeyi sağlamak için gerekli eylemleri gösteren birtakım genel açıklamaların yapılmasıdır. Bir başka deyiş ile, politikalar planı, her gün verilmek zorunda olan kararlara bir rehberlik hizmeti görmek üzere, kentle ilgili genel hedeflerin açıklanması niteliğini taşır. Politikalar planı, geleneksel nâzım planlara göre, daha kısa süreli olan planlardır.

Politikalar planının üstünlükleri beş noktada toplanabilmektedir. İlk olarak, bu plan anlayışı, halkın planlama sürecine daha kolay katılmasını sağlar. Çünkü, bu plan, halk tarafından daha kolay anlaşılır. İkinci olarak, seçilmiş organlarla bürokratlar da, bu planlamaya daha kolay katılırlar. Planlama eylemi onların dışında oluşmadığından uygulama şansı yüksek ve siyasal açıdan gerçekçi bir plan elde edilmiş olur. Politikalar planının üçüncü özelliği, kente hizmet eden bütün kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamaya yaramasıdır. Metropoliten planlama için yönetsel örgütlenmede olduğunun aksine, yerel yönetim birimlerinin özerkliği ilkesine de ters düşmez. Dördüncü olarak, politikalar planı, devingen (dinamik) nitelik taşıyan kentlerin geeneksel nazım planlarla sağlanamayan devingenliğini korur. Değişen koşullar nedeniyle değerini yitirmediği için de, süreklilik ve tutarlılık sağlar. Son olarak, politikalar planı, geleneksel nâzım planlardan daha fazla esnekliğe sahiptir. Fazla ayrıntıya inmez.

Gerçekten, bugün Türkiye'de uygulanmasına çalışılan kent imar planları, çok ayrıntıya indiğinden, yapılmak istenenlerin çok azı gerçekleştirilebilmekte; bunun sonucu olarak, planlar, hızla değişen koşulların ve imar

olup bittilerinin ardından gitmek zorunda kalmaktadırlar. Şu halde, kentin gelişmesini, fazla ayrıntıya girmeden, ana çizgileriyle göstermek daha gerçekçi olur ve çağdaş planlama anlayışına da daha uygun düşer. Gerçekten, son zamanlarda, İngiltere'de İmar, İskân ve Mahallî İdareler Bakanlığı'nın kurduğu bir danışmanlar kurulunun raporunda (İmar Planlarının Geleceği), 1947 tarihli İmar Yasası yürürlüğe girdiğinden beri hazırlanmış olan imar planlarının çoğunun, karar organlarına yardımcı olamayacak derecede fazla ayrıntılı bulundukları sonucuna varılmıştır.

Politikalar planı birkaç öğeden oluşmaktadır. Birincisi, planın konusu hakkında bir açıklamadır. Burada, bugünkü durum, gelişme eğilimleri, sorunlar, olanaklar, politika ve izlencelerin uyulanmasından elde edilen sonuçlar, değiştirilen ve yeni önerilmekte olan politikanın kolay anlaşılmasına yararlı bilgiler yer alır. İkinci öğe; planın erekleri, varsayımları, karşılaşılacak kaynak sorunları ile, genel politikalar planının en önemli, politika, plan, programve projeleridir. Üçüncü öğeyi, fiziksel çevrenin gelişmesine rehberlik edecek bir plan-bütçe oluşturmaktadır. Dördüncü öğe, uygulama araçlarının tümüdür. Her dairenin hazırlayacağı, ayrıntılara inen küçük çapta bir politikalar planı da beşinci öğedir. Planın hazırlanmasında başvurulan yöntem ve kaynaklarla, kabul edil n belli başlı almaşık politikaların neden kabul edilmediğini göster ler de altı ve yedinci öğeleri oluşturmaktadır.

C. Çoğulcu ve Savunucu Planlama

Bu yaklaşım, bir kentte yaşayan bütün kümelerin ve sınıfların, kenti ilgilendiren ortak erekler üzerinde birleşmelerinin olanaksız varsayılmasından ve her kümenin ya da toplumsal sınıfın, kendine özgü erekleri olduğu görüşünden kaynak almaktadır. Şehircinin bir teknisyen olarak tanımlanmasının yetersizliği, planlama ile ussal karar verme süreçlerini değerlerden soyutlamanın olanaksızlığı da bu görüşün gelişmesinde etkili olmuştur. Planc ı, çeşitli baskı kümelerinin çıkarlarını ve eğilimlerini hesaba katmak, çoğunluğun gönenci gibi, azınlığın gönenç ve mutluluğunu da desteklemek zorundadır.

Bugüne kadar, sosyalist olmayan toplumlarda bile, tekil (üniter) plan görüşü benimsenmiştir. Tek bir planlama örgütüne, geniş kapsamlı plan hazırlama görevi verilmiştir. Oysa, belli bir tekil planı benimsemeyenlerin, ona karşı olanların kendilerinin ayrı planlar hazırlamalarına da olanak verilmelidir. Bu durumda, birden çok plan ve planlama örgütü bulunur. Ussal karar verme süreci, belli ereklere varmak için bütün yol, araç ve

kaynakların aranmasını gerektirdiği için, plan hazırlama görevi birden fazla kuruma ya da plancıya verilirse, birden çok plancının bu süreç içinde yer almasının yol açacağı tartışma havası, plan hazırlama sürecinin daha ussal olmasını sağlayabilir.

Çoğulcu planlamanın şehircilik üzerindeki etkileri özet olarak, birkaç noktada toplanabilir. (a) Çoğulcu planlama, halkı, almaşık tercihler hakkında bilgi sahibi kılar. Bugün plan yapmakla görevlendirilmiş olan tekçi kurumlar, almaşık çözümler aramak yükünün bir kesimini çeşitli çıkar kümelerine yüklemiş olurlar. (b) Plan hazırlamayı bir kamu görevi olarak yapmakta olan kurum, siyasal karar organlarının desteğini kazanmak için öteki planlama gruplarıyla yarışmaya başlayacağından, planların kalitesi yükselmiş olur. Siyasal organlar, tek bir plan üzerinde karar vermek yerine, birçok plan arasında kalitesi en yüksek olanını seçmek olanağını elde ederler. (c) Son olarak, kamusal planlama organlarınca hazırlanan planlardan memnun olmayanlar, eleştirdiklerinden daha üstün niteliklerde planlar hazırlamak zoruda kalırlar.

Plan hazırlayabilecek özel kuruluşlar arasında, siyasal partiler, ticaret ve sanayi odaları, emlâk komisyoncuları, dernekler, işçi sendikaları vb. baskı kümeleri ile, önerilen belirli plan ve politikalara karşı olmakta birleşen belli kümeler sayılabilir. Bir semtte ya da komşuluk biriminde yaşayan insanların belli bir iyileştirme planının, bölgeleme (zoning) değişikliğinin nerelerde uygulanacağı ya da birtakım hizmetlerin nerelere getirileceği konusundaki eğilimleri bu son kümeye sokulabilir. Çoğulcu ve savunucu planlama yaklaşımında, kent planlaması işlevinin siyasal karar organlarından bağımsız düşünülemeyecği noktasında ısrarla durulmakta, kent planlaması görevinin kimi komisyonlara verilmesi, geçen yüzyılın halka karşı bir hatalı tutumu olarak nitelendirilmektedir.

Çoğulcu planlama yaklaşımı kimi yönlerden eleştirilere hedef olmuştur. Önce bunun çok açık bir planlmama stratejisi olmadığı belirtilmiştir. Plancının, burada ne ölçüde kamu yararına çalıştığını kestirmek güçtür. İkinci olarak, birçok baskı kümeleri daha fazla siyasal güce, özdeksel olanaklara, ya da teknik bilgisi fazla olan plancılara sahip olabileceklerinden, amaçlarına daha kolay ulaşabilirler. Böylece, fırsat eşitliğini artırmaya çalışırken, çoğulcu planlama ile bunun tam tersi bir yöne girilmiş olunabilir. Öte yandan, planlamada ve politikaların çözümlenmesinde savunucu davranışların, geleneksel geniş kapsamlı planlamaya oranla, değerlere daha çok dayanma şansı bulunmasına karşın, bu yaklaşımın toplumsal istikrarsızlık gibi yan etkiler yaratması olasılığı da vardır. Son olarak, kimi

siyasal bilimciler ekonomik ve siyasal gücün kimi özeklerde birikmesine; halkın karar verme sürecine yabancılaşmasına, çoğulcu planlamanın başarı şansını azaltan etmenler gözü ile bakmaktadırlar.

Gerçekçi yönleri bulunmasına ve toplumun güçsüz sınıflarının gereksinmelerinden kaynak almasına karşın, bu yaklaşımın Amerikan toplumunun çoğulcu ve parçalanmış yapısından esinlendiği açıktır. Birlik ve özekçilik, planlamaların önemli başarı koşullarındandır. Bu işlevi başka yollardan da karşılanabilecek gerekçelerle çok sayıda odaklara dağıtmak, planlamanın varlığını da ortadan kaldırmaya yol açabilir. Her ne kadar, Davidoff, "merkezi planlama örgütünün hiç bir rolünün kalmayacağını belirtmek istemediğini" söylüyorsa da, uygulamanın tam bir plansızlıkla sonuçlanmamasının herhangi bir güvencesi de yoktur.

Nitekim, planlamadan etkilenen her kümenin kendi çıkarlarının savunuculuğunu yapmasına izin verilmesinin, toplum yararına hiçbir girişimin gerçekleştirilememesi tehlikesini doğurabileceğine değinilmiştir. Öte yandan, herhangi bir resmi kamu kuruluşuna bağlı olmayan bir planlama eyleminin belli ereklere ulaşacağını beklemeye olanak bulunmadığı belirtilmiştir. Kaldı ki, bu yaklaşımın sanayileşmiş batı toplumları kadar çoğulcu nitelik taşımayan az gelişmiş ülkeler için geçerliliği de tartışılabilir.

D. Bir Süreç Olarak Planlama

Bir süreç olarak planlama (process planning) anlayışının dayandığı başlıca düşünce, planlamayı bir plan olarak değil, fakat birbirini izleyen kararlardan oluşan bir süreç olarak dikkate almaktır.

Şu halde, bir süreç olarak planlama; planlama sürecini bir "plan belgesi üretmeyi amaçlayan bir eylem" olarak değil, fakat bir "kararlar dizisi" olarak gören bir yaklaşım olarak tanımlanabilir. Gerçekten, son yıllarda, planlamanın yapısında, uyulamadaki deneyimlerden kaynak alan kimi temel değişiklikler olmuştur. Teknik bir belge olarak çok güzel hazırlanmış olsalar bile, kent planlamasının uygulanmadığı, kent planının kentsel gelişmeye değil, kentsel gelişmenin kent planına yön verdiği görülmüştür. Bu sorunun yarattığı değişiklikler üç noktada toplanabilir. (a) Bir kez, planlamanın artık, sonul (nihaî) bir planla sonuçlanan bir eylem olmadığı, olmaması gerektiği yolundaki düşünce, giderek yaygınlaşmakta, güç kazanmaktadır. (b) İkinci olarak, planlama, geleceğe ilişkin durağan bir durumu yansıtan bir belge olmaktan çok, olagelmekte olan değişmeleri yararlı duruma getirmeyi ve onları etkilemeyi amaç edinmiştir. (c) Son olarak, süreç planlama, kısa ve uzun dönemli eylemlerde kullanılacak kaynaklarla

ilgili izlencelerde anlatımını bulmaktadır. Bu tür planlamanın çekiciliği, bir eylemin kendisi değil, doğuracağı sonucun başarı derecesidir. Başka bir deyiş ile, bu anlamda planlama, belirli birtakım ereklerin bütününden çok, bir karar verme yöntemidir.

Süreç planlama yaklaşımını en ayrıntılı biçimde ortaya koymuş olan M. M. Webber'e göre, şehirciler, artık yavaş yavaş, biçim kaygı ve uğraşlarını bırakıp, birtakım süreçlerle uğraşmaya başlamaktadırlar. Artık, kentsel sistemin ne olduğu yerine, nasıl işlemekte olduğu sorusunun sorulması önem kazanmaya başlamıştır. İnsan, mal ve yapı **stoklarına** duyulan ilgilerin yerini; para, bilgi ve hizmet **akımlarına** duyulan ilgiler almaktadır. Webber'e göre, yeni gelişmekte olan bu akıma, "planlama" yerine, "programlama tekniği" adının verilmesi daha uygun olur. Bu programlama anlayışı, ne resmî bir plan ve programlama ve ne de orta süreli eylemlerle sonuçlanması gereken, bununla birlikte karar vermeye yardımcı olacak nitelikteki bir dizi ara kararların alınmasını zorunlu kılar. Bu çok özekli karar ve eylem süreçleri, bunların konusu olan karar ve eylemlerin daha ussal bir biçimde verilmesi ve yapılması olasılığını artırmaktadır. Bu ise, kentin çeşitli alt sistemlerinin durumu hakkında daha fazla ve daha iyi bilgi sahibi olmaya çalışmakla olur. Süreç planlamanın temel dayanaklarından bir tanesi, süreç planlamada görev alanlarla politik karar organları arasında yakın bir işbirliğinin sağlanmasıdır.

Bu yaklaşım, Karl Mannheim, Charles Lindblom ve Amitai Etzioni tarafından "Toplumdaki değişmelere rehberlik" adı ile geliştirilen ve son olarak J. Friedmann tarafından "planlama yerine toplumun düzenlenmesine yönelik eylem" (societal action) diye adlandırılan eylem planlamasından (action planning) farklı değildir. Bu görüşe göre, planlama kuramı, yakın bir geçmişe kadar ussal kararlar verme mantığı içinde bir düşünce biçimi olarak kalmıştır. Oysa, planlama eylemsiz bir düşünce biçimi olmaktan fazla birşeydir. Planlamadan beklenen, eylemlere öncülük, rehberlik etmesidir. Geleneksel planlama modelinin, plancıyı, yöneticiyi birbirlerinden ayıran ve dolayısıyla planlama, karar ve uygulama süreçlerini birbirinden koparan yaklaşım biçimi hatalıdır.

Planlama sisteminin ağır işlemesinden ve ürettiği kent planlarının kalitesinden yakınan İngilizler, 1964 yılında kurulan bir Danışma Kuruluna, günün değişen gereksinmelerine uygun planlama anlayışının ne olması gerektiğini inceletmişlerdir. Bu kurulun vardığı sonuç da; planlamanın, katı, donmuş, durağan bir belge olmak yerine, bir süreç olarak anlaşılması ve birtakım eylemler zincirinden oluşması biçimindedir.

Türkiye'de de, yarım yüzyıldan beri kent planları yapıldığı halde, kentlerin düzenli gelişmesini sağlamak yönünde başarılı adımlar atılamadığına göre, kent planlaması anlayışının yeniden gözden geçirilmesine gerek vardır. Kentsel gelişme her zaman önde gitmekte, kent planlamasıyla kentlere verilmek istenen biçim ve düzen geride kalmakta, ona hiç yetişememektedir. Kentin bütününü, çok uzun bir süre sonrası için planlamaya çalışmak gibi çok iddialı ve gerçekçi olmayan bir girişimde bulunmak yerine; belki, kentlerde karşılaşılan sorunlara kısa dönemde çözüm getirecek, uygulamaya dönük, hızla gerçekleştirilebilecek kimi gerçekçi eylem izlencelerine sahip olmak daha olumlu sonuç verebilir. Bu açıdan, süreç olarak kent planlaması yaklaşımından, Türkiye'de kent planlaması kavramının yeniden gözden geçirilmesi sırasında alınabilecek kimi dersler vardır.

Süreç anlamındaki planlama yaklaşımının sağlayabileceği yararlar birkaç noktada toplanmaktadır: (a) Bir kez, bilimsel araştırmalar ve yeni matematik tekniklerle bilgisayardan yararlanma, çok karmaşık toplumsal sistemlerin incelenmesini öteki planlama anlayışları uyarınca girişilen planlama eylemlerinden daha fazla olanaklı kılar ve kentin büyüme sürecinin daha iyi anlaşılmasını sağlar. (b) Böylece, planlama eskiden olduğu gibi yalnız fiziksel bir çerçeve olmakla kalmaz, aynı zamanda toplumsal gelişmenin her yönüne uygulanabilen bir araç da sağlar. (c) Son olarak, bu yaklaşımda, belli bir sonul plana değil, fakat kentin devingenliğinin (dinamizminin) etkilenmesine önem verilir. Kimi şehirciler, bu yaklaşımın, kent planlamasının uzun dönemli, geniş kapsalı ve ayrıca, açıkça tanımlanmış ereklere sahip olma niteliğine daha uygun düştüğü görüşündedirler.

Bununla birlikte, süreç anlamındaki planlama yaklaşımı, kimi yönlerden eleştirilere konu yapılmıştır. Daha fazla bilgi, veri toplayarak, kestirimlerin güvenirliliğini artırmanın, her zaman daha ussal tercihlerin yapılması sonucunu doğurmayacağı belirtilmiş, bilgi ve haber sistemlerinin, tercihler yapma sürecine aktarılmasının pahalı ve güç olduğuna değinilmişti. Öte yandan, süreç anlamındaki planlamanın tam bir tanımının da yapılmış olmadığı ileri sürülmüştür. Son olarak, süreç anlamındaki planlama yaklaşımının, şehirciliği ve fiziksel planlamayı önemsiz saydığı ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, şehirci, fiziksel, ekonomik ve toplumsal her türlü planlama ile uğraştığı takdirde, karar organları ile teknik danışmanlarının görevleri birbirine karıştırılmış olur.

VI. KENT PLANLAMASINA SİSTEM YAKLAŞIMI

Kentin bir sistem olarak ele alınması; bir yandan genel sistem kuramı

ile, onun yakını olan yöneylem araştırması, sistem çözümlemesi ve otomasyon gibi konularda son yıllarda yer alan gelişmelere ve bu gelişmeleri, kentlere ve planlamaya uygulama çabalarına koşut olmuştur. Bilgisayar kullanma tekniğindeki gelişmelerin yanı sıra, toplumbilimcilerin kent sorunlarına daha yakından eğilmeleri de, bu gelişmeyi hızlandırmıştır. Öte yandan, ulaşım mühendisliğindeki gelişmelerin de bu değişiklikte etkileri olduğunu kabul etmek gerekir.

Kentler, önceleri toprak kullanma biçimleri ile ulaşım ağından oluşan, belli bir anda durağan (statik) nitelik taşıyan sistemler olarak ele alınmıştır. Daha sonra, her iki öğenin birbirini etkilemesinin, kenti, zamanla oluşan ve gelişen bir sistem olarak görmeye zorladığı anlaşılmıştır. Kentin makineye benzer bir sistem olarak görülmesinden vazgeçip, değişme süreci içindeki bir sistem gözü ile görülmesi son 20-25 yılın bir gelişmesidir.

Kentlerin bir devingen sistem olarak ele alınmasının Şehircilik'teki en önemli sonucu, planlama sürecinden, bu sistemi denetlemenin bir aracı olarak yararlanılmaya başlanmasıdır. Kentin bir sistem olarak ele alınması, soyut bir kent modelinin kurulmasını gerektirir. Bu modeli kurmaktan amaç çözümlemeyi kolaylaştırmak ve planlama ile aralarında ilişki kurmayı sağlamaktır.

Kent, bir toplumsal sistem olarak bir işlevler bütünüdür. Birçok öğelerden oluşur. Sistemin parametreleri niteliğinde olan bu öğeler; girdiler, süreç, çıktılar, yansı-beslem denetimi (feedback control) ve çeşitli sınırlılıklar olarak sıralanmaktadır. Sistemin bütünü, insanların istem ve gereksinmelerinin karşılanması amacına yönelmiştir. Kent sisteminin, siyasal, toplumsal, ekonomik ve uzamla ilgili alt sistemleri bulunur. Bu alt sistemlerden herbirini, sistemin parametreleri olan ve yukarıda sözü edilen öğeler açısından tanımlamak olanağı vardır. Alt sistemler içinde de, kent planlamasına en yakın olan uzam ile ilgili bulunan alt sistemdir.

Kent sistemine bağlı alt sistemler, birbirleriyle karşılıklı etkileşim ilişkileri içindedirler. Sistemin tümü, ayrıca, kendinden farklı ve ondan bağımsız olan bir çevre içinde bulunur. Bundan başka, kendi alt sistemlerinin de çevresini oluşturur. Bütün sistem, çevresinden kimi girdiler alır ve ona kimi girdiler verir. Kent ile alt sistemler arasında, hem doğrudan doğruya, hem de sistemle dış çevresi arasında devingen bir denge bağlantısı bulunur.

İlke olarak, iş, ticret ve sanayi yaşamının özelliklerinden ve gereksinmelerinden doğmuş bulunan sistem çözümlemesi yaklaşımının kent planlamasına uyulanmasının güçlükleri de vardır. Bu güçlük, kamu kesimi ile

özel kesimin erek ve amaçlarının birbirinden tümüyle farklı olmalarından ileri gelir. Bununla birlikte, sistem çözümlemesi yaklaşımının kent planlamasında kullanılmasına bir devrim gözü ile bakılmaktadır. Bu devrimi hızlandıran nedenler dört grupta toplanmaktadır. Birincisi, Kentbilimin, giderek bir fiziksel plan çiziminin dışında kalan çok sayıda değişkeni içerecek biçimde genişlemiş olmasıdır. Bu gereksinme, her kentin fiziksel yapısının, geniş ölçüde, fiziksel olmayan etkenlerin bir ürünü olduğu gerçeğinin kavranmasından doğmuştur. İkinci olarak, kent planlaması, bir plan belgesinin hazırlanmasıyla sonuçlanan bir eylem olmaktan çıkmakta, belli süreçlerden oluşan, izlencelere yönelmiş bir eylem biçimine dönüşmektedir. Üçüncü olarak, kentsel gelişme, dünyanın her yanında ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde, özeksel yönetimlerin kararlarından ve yatırımlarından geniş ölçüde etkilenmektedir. Son olarak, çok karmaşık politika saptama sorunlarının çözümüne yarayan sistem çözümlemesi teknikleri, günümüzde hızlı bir gelişim süreci içine girmiş bulunmaktadır.

Sistem çözümlemesi yaklaşımının, çağdaş kent planlamasına yaptığı başlıca katkılar; tek çözümler yerine almaşık çözüm önerilerinin sunulmasına olanak vermesi, seçeneklerin değerlendirilmesinde yarar-maloluş (benefit-cost) hesapları kullanması, önemli değişkenlerin, olanaklar ölçüsünde, sayısal olarak gösterilmesini gerektirmesi ve izlenceler hazırlama yönü ağır basan bir planlama aracı olmasıdır.

VII. KENT PLANLAMASINDA MODELLER

Bir süreden beri, kent planlamasında ve toprak kullanımının planlamasında, matematik modellerden yararlanılmaktadır. Kentbilimcilerin modellerle çalışmalarının geçmişi 20-25 yıldan öteye gitmez. Kent planlamasında sistem çözümlemesi tekniklerinin kullanılması ile bunun arasında yakın bir koşutluk vardır. Modellerin kent planlamasına başlıca katkısı; plancının hızlı ve doğru karar vermesine, iyi izlence hazırlamasına yardımcı olmasıdır. Çok yineleme gerektiren monoton hesap işlemlerini büyük bir hızla ve yanlışsız olarak yapan bilgisayar, modellerle çalışmada plancıya yardımcı olmaktadır.

Kent planlamasında modeller, başlıca üç amaçla kullanılmaktadır. Birinci amaç, betimleme (tasvir) dir. Betimleyici modellerin bilimsel değeri; kent yapısını aydınlatmalarında, gözlemlemek istediğimiz karmaşık değişkenleri, tutarlı matematik ilişkiler biçimine sokmalarındadır. Bu modeller, kent içinde, her etmenin ötekini nasıl etkilediğini göstermekle birlikte, plancının geleceğe ilişkin bilgi isteklerini karşılamaz ve almaşık izlence-

ler arasında seçme yapmasına yardım etmezler.

Kent modellerinin ikinci görevi, geleceğe ilişkin kestirimler yapmayı olanaklı kılmalarıdır. Betimleyici bir model, A'nın B ile birlikte değişmekte olduklarını görmek yeterli olduğu halde; kestirim modellerinde, B' nin gelecekteki değeri söz konusu olduğundan, her iki değişken arasındaki nedensellik bağının belirtilmesi gerekir. Eğer bu yapılabilir ve değişkenlerin gelecekteki değerleri bilinebilirse, o takdirde değişkenlerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkacak durum da kolaylıkla değerlendirilebilir.

Modellerin üçüncü görevi,.geleceği planlamaktır. Bu tip modellerde koşullara bağlı kestirimler önemli bir yer tutmakla birlikte, sonuçlar, plancının erekleri açısından değerlendirmeye konu yapılır.

Kent modelleri, bir yandan kent kuramlarının gelişmesine yardımcı olurken, bir yandan da, siyasal kararlar vermek durumunda bulunan kişilerin yargılarını ussallaştırarak, almaşık plan ve politikaların seçiminde öznellikten (subjektiflikten) kurtulmayı sağlarlar.

Matematik modeller, gerçek dünyanın ve kent planlaması söz konusu olduğunda, kentlerin, yalnız bir kısmını çözümleyici bir yaklaşımla ele almaya olanak verir. Kent adı verilen çok karmaşık toplumsal sistemin, bir matematik model çerçevesine sokulabilecek öğeleri ve ilişkileri, doğaldır ki, çok sınırlı sayıdadır. Şu halde, modellere, temsil ettikleri geçek toplumsal olayların çok basitleştirilmiş bir biçimi gözü ile bakmak zorunluluğu vardır. Matematik modeller, gerçek yaşamdaki süreçlerle ilişkilerin yeter derecede düzenli olduğunu varsaymaktadır ki, bu da her zaman gerçeklere uymaz.

Kent planlamasında kullanılan modeller, özelliklerine göre, genil (makro) ve biril (mikro) modeller, betimleyici ve çözümleyici modeller, bütüncül ve kısmî modeller, durağan ve devingen modeller, olasılığa dayalı modeller, eşzamanlı ve sürekli benzetim modelleri olmak üzere kümelere ayrılmaktadır. Bunların giderek çeşitlenmekte olmalarına karşın, hepsinin çoğunlukla araştırma ve geliştirme evresinde bulunduklarını, kent planlamasının günlük çalışmalarında yaygın bir biçimde kullanılmaya başlamadıklarını unutmamalıdır.

YEDİNCİ BÖLÜM

KENT PLANLAMASI SÜRECİ

Kent planlamasında, Altıncı Bölümde gözden geçirilen kuramsal gelişmelere karşın, bugün, uygulamada, bir plan belgesi üretmeyi amaçlayan geleneksel planlama yaklaşımının henüz tümüyle terkedilmediği görülür. Yeni planlama yaklaşımlarının benimsenmiş olduğu ülkelerde de yine, kimi değişikliklerle, kent planı ya da nazım plan (master plan, plan directeur), planlama sürecinin bir amacı olmayı sürdürmektedir. Bu nedenle, burada, kent planlaması sürecinin türlü evrelerine ilişkin kısa tanımlar ve açıklamalar yapmaya gerek vardır.

I. KENT PLANLAMASI SÜRECİNİN EVRELERİ

Kent planlaması sürecini tanımlamaya çalışanlar, bu sürecin 5 evreden oluştuğunu göstermektedirler. Bunlar, (a) Ereklerin (hedeflerin) belirtilmesi, (b) Araştırma ve çözümleme, (c) Plan yapma ya da karar verme, (d) Planın uygulanması ve son olarak (e) Değerlendirme ve yeniden gözden geçirme evreleridir. Gerçekte, plan ereklerinin belirtilmesi ile araştırma ve çözümleme aşamalarını birbirinden ayırmak olanaksız olduğundan, bunlara tek bir aşama gözü ile bakılabilir. Çünkü, erekler, araştırma verilerinin ışığı altında sürekli olarak gözden geçirildiği gibi; ereklerin kendisi de, nelerin araştırılması gerektiğini belirleyici bir rol oynarlar. Bunun gibi, değerlendirme ve gözden geçirme evresi ile uygulama arasındaki karşılıklı ilişkiler, bu iki aşamayı birlikte görmeye olanak verir. Bu durumda, planlama sürecinin evreleri, araştırma, plan yapma ve uygulama gibi üç evreye indirgenmiş olur.

Kent planlaması sürecinin evrelerinden bir bölümü, planlamadan sorumlu kurumların teknik çalışmalarını ilgilendirir. Araştırma ve çözümleme evresi bu niteliktedir. Buradaki başarı, araştırma yöntemlerinin bilinmesine ve bunların uygulanmasında deneyim sahibi olunmasına bağlıdır. Öte yandan, sürecin kimi evreleri de, davranışsal bir nitelik taşır. Ereklerin belirlenmesi ve planın uygulanması evrelerine ilişkin eylemler, sürecin davranışsal ve değer yargılarıyla sıkı bağlılığı olan yönleridir. Planın çizimi, ya da karar verme evresi ise, hem teknik, hem de davranışsal sayılması gereken bir evredir. Çünkü kent planlamasını bir kararlar ve politikalar bütünü sayan görüşler benimsendiği takdirde, bu karar ve politikalar, kaçınılmaz olarak, siyasal iktidarı oluşturan öğelerden ve siyasal sürece etki

yapan değer sistemleri, sosyo-ekonomik koşullar, psikolojik öğeler gibi etmenlerden, baskı ve çıkar kümelerinin eylemlerinden etkileneceklerdir. Şu halde, bir bütün olarak ele alındığı takdirde, kent planlaması sürecinin evreleri, doğrusal biçimde birbirlerini izleyen adımlar olmak yerine, çevrimsel (devrî) olarak birbirini izleyen ve birbirinin içine giren adımlar niteliği taşımaktadırlar.

A. Plan Ereklerinin Belirlenmesi

Kent planlamasında ereklerin belirlenmesi, yakın zamanlara değin, plancının kent ereklerini algılama biçimine bağlı bırakılmıştır. Plancı da bu erekleri, kendi değerlerine, halk ile çeşitli toplumsal kümelerle ve ayrıca baskı ve çıkar kümeleriyle olan temaslarından edindiği deneyim ve gözlemlerle, ereklerin ne olması gerektiği konusundaki kişisel görüşlerine dayandırmıştır. Bu durumda, plancılar, kendilerince benimsenmeyen seçeneklerin neden reddedildiğini, benimsenenlerin ise neden benimsendiğini açıklamak zorunda sayılmamışlardır.

Oysa, Davidoff ve Reiner, plan ereklerinin zorunlu olarak, birtakım değerleri yansıttığını; değerlerin ise, doğruluğu kanıtlanabilecek tavırlar olmadığı ve dolayısıyla, plancının, kendi başına, topluluk adına, ereklerden kimilerini benimsemeye, kimilerini reddetmeye yetkisi olmadığını ileri sürmektedirler.

Plan ereklerini, plancının, kendi değer yargılarına dayandırması, kent plancısının sezgisel yaratıcılığına önem veren çizim ya da tasarım geleneğinin bir sonucudur. Plan ereklerinin belirlenmesinde çağdaş eğilim, tavır ölçümlerine yönelen alan araştırmalarına (alan taramalarına) gittikçe artan oranda önem verilmesidir. Bu tavır araştırmalarında, deneklere, bir kentte ya da semtte yerleşmeye neden karar verdikleri, bu yerleşme kararını kendileri için ne ölçüde tatmin edici buldukları sorulmaktadır. Vatandaşın tercihlerini saptamak ve kentin doyum derecesini ölçmek üzere, oyun yöntemlerine başvurulduğu da görülmektedir.

Bununla birlikte, alan tarama yöntemleri, ereklerin belirtilmesinde plancıya yardımcı olsa bile, çizilecek kent biçimlerini bulmak bakımından, bunlardan anlamlı sonuçlar çıkarmak güçtür. Çünkü, anketlere yanıt verenlerin, bu konuda deney ve bilgi sahibi olmadıkları açıktır. Dolayısıyla, ereklere açıklık kazandırılması, sonuç olarak, yine plancıya düşmekte ve öznel (subjektif) bir nitelik taşımaktadır.

Planların dayandığı değerler ve plan erekleri konusundaki bu belirsizliğe karşın, kent planlamasında, üzerinde genellikle birleşilen ereklerin bu-

lunduğu yadsınamaz. Bunlar, toplumsal gönenç, sağlık, düzenli gelişme, etkenlik, güzelduyu (estetik), doğanın ve tarihsel yapıtların korunması gibi ilkelerdir. Kentte yaşayan herkes, bu ereklerle yakından ilgilidir. Ama bunların hepsini birlikte gerçekleştirmek, kentte yaşayanların bunların hepsinden elde ettikleri doyumu, aynı anda en çoğa çıkarmak ve eldeki kaynaklar ve yetkilerle hepsini herkese eşit düzeyde sağlamak kent planlamasının en çetin sorunlarındandır.

B. Araştırma ve Çözümleme

İster geleneksel, ister çağdaş yaklaşımlarla yürütülsün, kent planlaması eylemi, geniş ölçüde veri toplanmasını ve bunların sistemleştirilmesini zorunlu kılar. 20. yüzyılda kimi etkenler, kent planlaması çalışmalarının önemini bir kat daha arttırmıştır. Kent planlamasının içeriğinde yer alan değişiklik bunların başında gelir. Bugün kent planlaması, durağan (statik) bir kavram olmaktan çıkmış, hızlı değişmelere uyum sağlama sürecini etkileme anlamı kazanmıştır. Bu ise, gerek doğa, gerekse toplumbilimlerine daha fazla dayanmayı ve bunları daha iyi anlamayı gerekli kılmıştır. İkinci olarak, kent planlamasının erekleri de, toplumsal gereksinmelerin karşılanmasına yönelik bulunduğundan, bu gereksinmelerin nesnel bir biçimde değerlendirilmesi zorunluluğu vardır. Bu ise, geniş çapta araştırma ister. Son olarak, kent plancılarının ilgi alanlarının, yalnız kent ve kasabaların fiziksel gelişmesi ve arazi kullanma sorunları olmaması, aynı zamanda toplumsal sistemin bütünü ve öğeleri arasındaki ilişkilerle de ilgilenmeleri, araştırma alanının sınırlarını genişletmiş bulunmaktadır.

Kent planlaması için yapılan araştırmalar, kentin bölgesi ve ülke içindeki coğrafî durumunu, iklimini, jeolojik yapısını, toprak kaynaklarını, tarihsel gelişimini, eski yapıtlarını, yürürlükteki kent planını kent nüfusu yapısını, konut ve gecekondu alanlarıyla, bunların özelliklerini, kentin ekonomik yapısını, istihdam, gelir ve gelişme özelliklerini, eğitim, sağlık, yeşil alan, kültür, eğlence, turizm kuruluşları gibi toplumsal donatım ile, elektrik, su, havagazı ve kanalizasyon gibi teknik donatımını, ulaşım ve iletişim durumunu, belediye bütçesi, toprak iyeliği ve değerlerine ilişkin parasal bilgileri sürekli olarak saptamak, değişiklikleri izlemek, eksikliklerini tamamlamak, bu alandaki gelişmelere uyarak, iletişim sistemleri, bilgi bankaları (data bank) kurmak zorundadırlar. Bilgisayardan, artan oranda yararlanma ve öteki teknolojik gelişmeler, plancılara, bu alanda geniş ufuklar açmaktadır.

Kentlerle ilgili araştırmalar, amaçları yönünden, başlıca iki kümede top-

lanır. Birinciler, doğrudan doğruya, kent planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak amacıyla yapılır. İkinci kümedekiler ise, başka amaçlarla yapılmış olmakla birlikte, kent planları hazırlanırken, bunlardan da yararlanılabilir. Birinci kümeye giren araştırmalarla, plancı, kenti tanımaya, kent halkının sorunlarına, gereksinmelerine ve olanaklarına ilişkin bilgi edinmeye çalışır. Bunlardan yararlanarak, kentin gelecekteki biçimini etkilemenin yollarını arar. İkinci kümeye giren araştırmalarda ise, temel amaç, kentin nüfusunun, ekonomisinin, kültürel ve toplumsal yapısının, tarihinin ya da siyasal yapısının aydınlatılması olabilir.

Kullandıkları yöntem açısından ise, kent araştırmaları birkaç bölüme ayrılabilir. Bunlardan bir bölümünde, istatistiklerden ve sayım sonuçlarından yararlanılır. Her ülkede, özekten ve yerinden yönetim birimleri, nüfus, sanayi ve işyerleri, konut ve tarım sayımlarını belirli zaman aralıklarıyla yinelerler; bunlarla birlikte, sürekli olarak sağlık, eğitim, iç ve dış ticaret, ulaşım, adalet vb. konularda istatistikler toplayarak yayımlarlar. Güvenilirlik dereceleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, plancıların başvurdukları temel bilgi kaynakları bunlardır. Öteki bir bölüm araştırmalarda ise, tarama (survey, anket) teknikleri kullanılır. Planlama amaçlı araştırmalar, kentin tümünü kapsamak zorunda olduklarından, tarama teknikleri, bu tür araştırmalar için daha elverişlidir. Bu taramalarda hem olgusal, hem de davranışsal bilgiler toplanmaya çalışılır. Kentin tüm nüfusunu ya da işyerlerini bu taramaların kapsamına almak olanağı bulunamadığından, genellikle örnekleme (sampling) tekniğinden yararlanılır. Aile bütçesi anketleri, örnek olaylar, toplumsal alan çözümlemeleri (social area analysis), içerik çözümlemeleri (content analysis), kent araştırmalarında başvurulan öteki araştırma yöntemleridir.

Bu yöntemler yardımı ile, kentin yalnız kurumsal yapısına ilişkin bilgilerin toplanmasıyla yetinilmez, aynı zamanda, uygulamanın siyasal koşulları, planlama örgütlerinin erk yapısı içindeki yerleri hakkında da bilgi sahibi olmaya çalışılır.

Çağdaş kent planlamasının durağan durumlarla değil, devingen (dinamik) ve karmaşık toplumsal sistemlerle uğraşması, dolayısıyla insan, mal, yapı ve servet stokları yanında, kentte yaşayan insanlar ve kümeler ve kent ile kent dışındaki yerleşme özekleri arasındaki para, mal, hizmet ve bilgi akımlarıyla da uğraşması, plancıya, topladığı bilgilerin zaman içindeki gelişimini ve coğrafî dağılışını da dikkatle izleme ödevini yükler. Çağdaş kentin ve özellikle gelişmekte olan ülkeler kentlerinin teknolojik ve toplumsal-ekonomik ilerlemelerinin etkisiyle hızlı bir değişme içinde

olmaları, kent planlamasında, etüd ve araştırmaların sürekliliğini kaçınılmaz kılan nedenlerden biridir.

Kent planlamasına temel olmak üzere toplanan bilgiler, harita, şema ve grafikler halinde, anlaşılması, izlenmesi kolay bir biçime sokularak karar organlarına sunulur. Bu haritalara temel harita (base map) ya da resmî harita (offical map) adı verilir. Türkiye'de, kent planlarının işlendiği bu haritalara güncel durum haritası (halihazır haritası) denilmektedir. Kent arazisinin hangi işlevler için kullanıldığı (land use), ticaret ve oturma alanlarının birbirlerinden nasıl ayrıldığı, kamu kuruluşları, yeşil alanlar ve tarihsel yapılara ayrılmış arsa ve arazilerin yerleri ve miktarları, arsa değerleri, nüfus dağılışı ve yoğunluğu, işyerlerinin kent içindeki dağılışı, toplumsal sınıflarla gelir gruplarının kentte yerleşme durumları, oturdukları konutların nitelikleri ve kira düzeyi, ulaşım ağı ve trafik akım göstergeleri, su, elektrik, havagazı, kanalizasyon gibi belediî altyapı ile sağlık ve eğitim gibi toplumsal altyapının dağılışı, bu haritalar üzerinde gösterilir. Kentin geleceği için, kent planlarında yer alan öneriler, güncel durum haritaları üzerine işlenen bu bilgilere oranla değerlendirilir, aradaki ayrımları görmek olanağı elde edilir.

Bunlar dışında, araştırmalar arasında, kentin nüfus kestirimleri ile ekonomik yapısını yansıtan çözümlemelere de yer verilir. Kentin istihdam ve işgücü yapısında yer alması olasılığı bulunan değişmeler de bu çözümlemeler içine sokulur. Kentin ekonomik yapısının çözümlenmesinde başvurulan başlıca yöntem, ekonomik temel (economic base) çözümlemeleridir. Bu tekniğin yetersizliklerini gidermek, sanayi dalları ve bölgeler arasındaki mal, hizmet ve para akımlarını aydınlatmak üzere girdi-çıktı (input-output) çözümlemeleri, plancılar tarafından daha çok kullanılmaya başlanmıştır.

Kent planlaması araştırmalarının sağladığı birçok yararlar vardır. Bunlardan ilki, plancıya, daha iyi, daha gerçekçi plan yapmak olanağı vermeleridir. İkinci olarak, planın dayandığı etüd ve araştırmalar bir rapor halinde onaylama makamlarına da sunulduğundan, bu araştırmaların bilimsel bir biçimde ve plan erekleriyle tutarlı olarak hazırlanmış olması, onaylama işlemini kolaylaştırır. Üçüncü olarak, bu araştırmalar, kent planının dayandığı nedenler konusunda vatandaşı aydınlatığından, planlı uygulamalara karşı halkın direnmesini azaltıcı rol oynarlar. Bunlara, plan uygulamasının değerlendirilmesinde bir başlangıç noktası olmak, karşılaştırma ölçütü rolü oynamak gibi nitelikler de eklenebilir.

Kimi ülkelerde, imar ve planlama yasaları, planın dayanacağı araştır-

maların, planlama sürecinin ayrılmaz bir evresi olduklarını açıkça belirtirler. Örneğin, 1971 tarihli İngiliz İmar Yasasının 6. maddesi buna örnek olarak gösterilebilir. Öte yandan, Türkiye'de, ne eski (2290 ve 6785 sayılı İmar Yasaları) ne de yeni (3194 sayılı yasa) imar yasalarında, kent planlamasında araştırma zorunluluğuna ilişkin bir hüküm yoktur. Uygulamada, araştırma, planlama eyleminin bir gereği sayılarak yapılmakta ve içeriği yönetmeliklerle belirlenmektedir.

C. Plan Yapma ya da Karar Verme

Plan yapma ya da karar verme evresi, ereklere varmak için önerilen çeşitli eylem biçimlerinin ve yollarının karşılaştırılıp değerlendirilmesi ve aralarından birinin seçilmesi evresidir. Burada, her ne kadar, planın son sahibi, onu hazırlayan teknisyen, plancı gibi görünürse de, teknisyen, planı, kentin asıl sahibi ve temsilcisi olan kimi kurumlar adına ve onlar için hazırlamaktadır. Bunlar da, belediye meclisleri gibi, yerel yönetim birimlerinin karar organlarıdır. Bu organların, ussal planlama kararları verebilmeleri üç aşamada olur: (a) Varılmak istenen erekler ve içinde bulunulan koşullar karşısında, bütün almaşık eylem biçimlerinin gözönüne alınması, (b) Bunlardan herbirinin seçilmesi halinde doğacak sonuçların, ereklere ulaşma ve yapılan kestirimlerin geçerliliği açısından değerlendirilmesi, (c) Bu değerlendirmeler sonucunda ve yine erekler karşısında, en elverişli eylem biçiminin seçilmesi ve plan kararının verilmesi.

Herbert Simon tarafından geliştirilen bu ussal karar modeli kent planlama kuramında önemli bir yer tutar. Buna göre, her almaşık plan önerisi, sağlayacağı yararlar ve maloluşları açısından karşılaştırılır.

Tercihin, parasal olmayan yönleri de, değerlendirmede hesaba katılır. Ve herbirinin, ereklere ulaşma açısından sağladığı doyum dereceleri gözönünde bulundurularak bir ussal karara varılır.

Bununla birlikte planlama sürecinin bu aşamasında, kararların, zorunlu olarak ussal bir biçimde alındığı varsayımını, her zaman, güçlü bir biçimde savunma olanağı yoktur. Bu varsayım, birçoklarınca, eleştirilere konu yapılmıştır. Çünkü, bir kez, belediye meclislerine sunulan almaşık karar önerileri, değişmez almaşıklar değildir. Bunlar, zamanla, içerik ve biçim değişikliğine uğrarlar. Karar veren organlar, kendi karar çevrelerini daraltabilir, genişletebilir, kısacası değiştirebilirler. Plancıların, tüm almaşıkların sonuçlarıyla ilgili bilgilere sahip olmadıkları durumlarda, bu özellikle böyledir. İkinci olarak, karar vermeyi etkileyen çeşitli davranışsal değişkenler vardır. Baskı ve çıkar kümelerinin, kent planlarının yalnız uygulan-

masında değil, hazırlanmasındaki rolleri de yadsınamaz. Bu nedenle, karar vermenin ussal olanlar kadar, ussal olmayan etmenlerin de etkisi altında gerçekleştiği belirtilebilir. Son olarak, birden çok belediyeyi ilgilendiren sorunların yoğun bulunduğu anakent alanlarında, kent planlaması için karar alma süreci, ussal karar verme modelinin basitleştirilmiş biçimine oranla çok daha karmaşıktır.

II. KENT PLANININ İÇERİĞİ

Kent planı, yalnız haritalardan ve plan paftalarından oluşmaz. Buna, çeşitli araştırma sonuçlarını içeren bir raporla, tasarlanan bayındırlık eylemlerine ilişkin önerilerin listesi ve benzeri belgeler de eklenir. Bir kent planında, aşağıdaki temel öğelere birbirleriyle ilişkili olarak yer verilir: (1) Önerilen arazi kullanma biçimlerinin yeri ve niteliği. İnsanların yaşamasına özgü alanlarla (oturma alanları: residential areas), ticaret ve sanayi kuruluşları gibi kentsel işlevlere ayrılacak alanlar bu planda gösterilir. (2) Kültür ve eğlence yaşamı için gerekli alanlar: parklar, oyun yerleri, çocuk bahçeleri, hayvanat bahçeleri, stadyumlar. (3) Ulaşıma ayrılacak alanlar: caddeler, sokaklar, yollar, kara, deniz ve hava yolları ile, herbirine ait terminaller, otoparklar, (4) Kamu hizmetlerine ayrılmış yapılar: okul, hastahane, postahane ve öteki resmî yapılar. (5) Kimi yerel kamu hizmetlerine ayrılmış yerler: su, elektrik, havagazı ve kanalizasyon gibi tesisler. (6) İlk 5 noktada sıralananlarla ilgisi olsun ya da olmasın, gecekondu temizleme ve önleme bölgeleri, yerbölümlemenin (parsellemenin) denetim alanları ve araçları, trafik sıkışıklığının giderilmesi, uzun vadeli imar izlenceleri de, kent planının birer öğesidirler.

Kentin gelecekteki toprak kullanılışına ilişkin öneriler, bir başka deyiş ile, kentin hangi işlevlerinin kent toprakları üzerinde nerede yerleşeceğini belirleyen plan kararları, ulaşım ağlarının iskeleti ile birlikte, kent planının temelini oluşturur. Kentin yerbetimsel (topoğrafik) özellikleri de dikkate alınarak, belli maloluş hesaplarının ışığında, kente, makro formu verilir. Kent toprağının çeşitli kentsel işlevlere ayrılması ve herbirinin ötekilerle arasındaki mal, insan, hizmet ve haber alışverişinin sağlanması olarak tanımlanan kentsel eylem sistemleri (activity systems), makro formun öğelerindendir. Plan hazırlama ya da karar verme aşamasındaki, makro formun belirlenmesi ile sonuçlanan bu işleme, plan çizimi ya da tasarım (tersim: design) adı verilmektedir.

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin kent içindeki dağılışı açısından kent biçimleri, birkaç kümede toplanmaktadır. Birinci biçim, dağınık ve

yaygın kent biçimidir (dispersed sheet). Özellikle, gelişen büyük metropollerde, kent sınırları dışına doğru taşan gelişmeler bu biçimin göstergesidir. İkinci tür kent biçimine, çeşitli özekler çevresinde toplanmış küçük yerleşmelerden oluşan kümeler adı verilebilir. Büyüklü küçüklü çeşitli özekler, burada sundukları hizmetlere göre kademelenmiş ve dağılmışlardır (nucleated form). Konut-işyeri yolculukları en aza indirilmiştir. Yerleşme yoğunluğu birinci türe oranla daha yüksektir. Üçüncü kent biçimi, yıldız biçiminde, ya da bir elin parmakları gibi bir özekten çıkan ulaşım damarlarına koşut yerleşmelerin oluşturduğu biçimdir (star system). Örneğin, Kopenhagen kenti, gelişme stratejisini bu yıldız biçimindeki kent biçimine dayandırmıştır. Bu biçimde özeğin önemi artmaktadır. Parmaklar üzerindeki yerleşmelerde yaşayanlar, geniş ölçüde özeğe bağımlıdırlar. Buna ışınsal (radial) desen adı da verilmektedir. Dördüncü bir biçim ise, kentin, bir özeğin çevresindeki iç içe daireler biçiminde bir gelişmeye tanık olmasıdır. İç içe dairelerden herbiri, bu kent biçiminde, belli kent işlevlerine ayrılmıştır. Son bir kent biçimi de kent gelişmesinin doğrusal bir gelişmeye bağlanmasıdır (Linear form). Burada, daha çok, toprak yetersizliği ve öteki yerbetimsel (topografik) koşullar nedeniyle, kıyılarda doğrusal olarak gelişmesi zorunlu kent ve kasabaları buluruz.

Bir kent planında, çalışma, yaşama ve boş zamanları değerlendirme eylemlerine toprak ayırmanın hem niteliksel, hem de niceliksel ilkeleri vardır. Niteliksel ölçütlerden bir bölümü, yaşam kolaylığına ilişkindir. Belli kamu hizmet ve tesislerine yakınlığı belirten, yürüme uzaklığı, taşıtla kolay erişebilme gibi ölçütlerdir. Diğer bir bölüm ölçütler ise, kent işlevlerinin, bulundukları çevreye rahatsızlık verme derecesi ile ilgilidir. İnsanların sağlığına, rahatına ve huzuruna olumsuz etkilerde bulunan duman, gürültü, sis, koku, zehirli gazlar, zararlı artıklar, sağlığa ve gönence olan olumsuz etkilerin ölçütü olarak alınabilmektedir. Son olarak, hem kentte, hem de bütün ülkede yaşayanların güvenliğini sağlamak üzere, nüfus ve sanayi, kent planlarındaki belli dağıtma ilkelerine göre yerleştirilebilir.

Kent planında ne kadar toprağa gereksinme duyulacağını, kentin gelecekteki nüfusu ve ekonomik yapısı, toplumsal etkinliklerinin yoğunluğu belirleyecektir. Bu nedenle, türlü işlevler için, kişi başına belli bir alan, belli bir alana yerleştirilebilecek belli bir nüfus ya da yapı birimi sayısı, ölçüt olarak kullanılır. Kentçilikte, gerek, oturma-yaşama bölgeleri için, gerekse konut dışı kullanımlar için (ticaret, sanayi, yönetim kurumları, açık ve yeşil alanlar, kent içi ulaşım vb.) ne kadar arazi ayrılması gerektiğini gösteren ölçünler (standartlar) geliştirilmiştir. Bununla birlikte, her kentin

ayrı bir özyapıda olmasının ve değişik ekonomik ve toplumsal özelliklere sahip bulunmasının, herbiri için değişik toprak gereksinmeleri doğurması doğaldır. Oturma alanlarında toprak gereksinmesini belirlemede, bu alanlardaki nüfus yoğunluğu (hektar başına nüfus) ve barınma yoğunluğu (oda başına nüfus) gibi yoğunluk göstergelerinin önemi vardır.

Toprak kullanılışı (land use) ile ulaşım sisteminin çok yakın karşılıklı ilişkileri vardır. Toprak kullanılışı, trafik yoğunluğunun yönünü, biçimini; trafik ağı ve biçimi ise kentin biçimini ve toprak kullanılışını etkiler. Ulaşım sisteminin öğelerini oluşturan yollar (yerel, toplayıcı, ana cadde ve hız yolu gibi), meydanlar ve kesişme noktaları, taşıtlar, terminaller ve park yerleri, kullanışlara toprak ayırırken gözönünde bulundurulur. Ussal bir ulaşım planlaması, bu nedenle, yolculuk sayısı, başlangıç-bitiş taraması (origin-destination study), toprak kullanılış sayımı ve ekonomik yapı araştırması gibi yol ve yöntemlere dayanmak zorundadır.

Kısacası, kent planı, araştırmalardan elde edilen bilgileri özetleyen bir giriş, çözümlemelerden elde edilen bilgileri içeren bir varsayımlar bölümü ve bunlara dayanılarak saptanmış erekler bildiriminden oluşan bir plan raporu ile, haritadan çok bir şemaya benzeyen ve kentin gelecekteki arazi kullanılış biçim ve bölgelerini, ulaşım ağını ve kent hizmet ve tesislerini şematik olarak gösteren bir tasarım belgesinden oluşur. Yukarıda da belitildiği gibi, bu klâsik kent planlaması anlayışı, yerini, gittikçe bir politikalar (genel tutum kararları) bütünü anlamına gelen kararlara bırakmakta, daha esnek ve gerçekçi bir nitelik kazanmaktadır.

III. KENT PLANLARININ NİTELİKLERİ ve İLKELERİ

Kent planlarının kimi nitelikleri taşıması gerekir. Hemen hemen heryerde kent planlarında uyulması olağan olan bu nitelikler birkaç başlık altında toplanabilir:

A. Genellik İlkesi

Kent planları, kentin gelecekteki gelişmesini ana çizgileriyle gösterir, ayrıntılara inmez. Ayrıntılar, uygulama planları (tatbikat planları)nda yer alır. Ayrıca, her belediyenin imar yönetmeliklerinde gösterilir. Gerçekten, kent planları, Türkiye'de de, İmar Yasasına göre, Nazım Planlar (Master Plan) ve Uygulama Planları olmak üzere ikiye ayrılmakta ve uygulamaya ilişkin ayrıntıları belirtme görevi ikincilere bırakılmaktadır.

B. Geniş Kapsamlılık İlkesi

Başlangıçta da değinildiği gibi, kent planları, kentin yalnız fiziksel gelişmesi, yani toprak kullanılışını değil, fakat aynı zamanda kent bütününün toplumsal ve ekonomik sorunlarını da kapsar.

C. Uzun Süreli Olma İlkesi

Plan düşüncesi, ileriye doğru bakmayı içerir. Kent planları da, kentlerin geleceğini ilgilendiren, uzun dönem içindeki gelişmesini denetim altına alan, ama bununla da kalmayıp, kentlilerin ereklerine uygun olarak yönlendiren planlardır. Kent planlarının süresi zamanla değişmiş ve ülkeden ülkeye de değişmektedir. Yeryüzündeki teknolojik ilerlemeler ve toplumsal-ekonomik gelişmeler, özellikle, hızla kentleşen ve gelişen ülkelerde kent planlarının süresini kısaltıcı etkilerde bulunmuştur. Türkiye'de 1933 tarihli bir yasa, planlar için nüfus tahminlerini 50 yıl için yapmayı buyururken, bugün, imar planlarının düzenleme biçimini gösteren bir yönetmelik, bu süreyi 20 yıla indirmiş bulunmaktadır. Kimi batı ülkelerinde, planların 15 yıllık süreler için yapılması ve ayrıca, 3-5 yıllık kısa sürelerle yeniden gözden geçirilmesi zorunluluğu konmuştur.

D. Zorunluluk İlkesi

Onaylanmış imar planlarının, kural olarak, dışına çıkılamaz. Bu planlar, herkes için uyulması zorunlu olan belgelerdir. Sadece, taşınmaz mal sahipleri, ya da bir kentte yaşayan herkes değil, planı hazırlayanlar da (belediyeler), onaylayanlar da (devlet ya da belediye) bu planlara uymak zorundadırlar.

E. Nesnellik İlkesi

Kent planlarının nesnel olması demek, herkese eşitlik ve adalet ilkelerine uygun olarak uygulanması ve yine bu ilkeler çerçevesinde hazırlanması demektir. Belli kişileri ve kümeleri öteki kişi ve kümelerin aleyhine koruyan, onların yararlarını gözeten kent planları nesnel değil, öznel nitelikli planlar olur. Bu gibi durumlarda, yani kent planlarının nesnellikten ayrıldığı durumlarda, ilgili bireyler, tüzel kişiler ve devlet, yargı yollarına başvurabilirler.

F. Açıklık İlkesi

Herkesçe uyulması zorunlu olan kent planlarının, herkes tarafından bilinmesinde de zorunluluk vardır. Bu ise, kent planlarına açıklık kazandır-

makla olur. Kent planlarının açıklığı, bir yandan, plan hazırlama aşamasında halkın katkısını almakla, öte yandan, onaylanmış bir kent planını, halkın bilgisine sunmakla sağlanır. Onaylanıp kesinleşen kent planlarının belediyelerde, herkesin görebileceği yerlerde belli sürelerle asılmasının başlıca amacı, planı halka tanıtmak, açıklık sağlamak, planlama sürecini demokratlaştırmaktır. Türk İmar Yasalarına göre, onaylanarak kesinleşen kent planlarının askıda bırakılma süresi 1 aydır. Başka ülkelerde de buna benzeyen uygulamalar vardır.

G. Esneklik İlkesi

Kent planları, yerel yönetim birimlerinin yetkili organlarınca bir kez benimsendi mi, çok önemli nedenler olmadıkça artık değiştirilmelerine fırsat verilmemesi gerekir. Yoksa, türlü nedenlerle, planların yozlaştırılmasının önüne geçilemez. Bunun içindir ki, imar planlarında değişiklik yapılması güç koşullara, karmaşık işlemlere bağlanmıştır. Birçok ülkelerde, plan değiştirilmesinde uyulması gereken ilkeler, planların yapılmasında uyulması zorunlu olan ilkelerle aynıdır. Kent planlarının katılığı, gerçekte, taşınmaz mal iyeliği ve ekonomik yaşamdaki istikrarın vazgeçilmez koşuludur.

Bununla birlikte, kent planlarını kutsal kitaplar gibi değişmez varsaymak; ekonomik ve toplumsal yönden ve teknolojik ilerlemeler açısından hızlı bir değişme içinde bulunan toplumların kentlerinin gerçek yapısına aykırı düşer. Kentler, bağlı oldukları ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapısındaki değişmelere koşut olarak değiştikçe, onlar için hazırlanmış olan planların da yeni koşullara uydurulmasına olanak tanımak gerekir. İşte buna "esneklik ilkesi" adı verilmektedir. Şu halde, kent planları, ne hiç değiştirilemeyecek biçimde hazırlanmış katı belgeler, ne de sık sık değiştirilerek, gerekçesiz bir biçimde yaz boz tahtasına çevrilebilecek belgeler olmalıdır. Esneklik, planı tümüyle ortadan kaldırmayan, haklı gerekçelere dayanan, planın kendisini tamamlayıcı nitelikler taşımalıdır.

IV. PLANIN ONAYLANMASI VE BAĞLAYICILIĞI

A. Onaylama

Kent planlarının kesinlik kazanabilmeleri için onaylanmalarına ilişkin iki ayrı görüş vardır. Birincisine göre, planın bütün gerçek ve tüzel kişileri bağlayabilmesi, uyulması zorunlu hukuksal bir belge niteliği kazanması, siyasal karar organlarınca benimsenmesine, onaylanmasına bağlıdır.

Ancak bu şekildedir ki, plan uygulamasında keyfi davranışlar, hukuk dışı eğilimler ve planın toplumsal ve ekonomik ereklerine aykırı tutumlar önlenebilir. Onaylamaya gerek gören bu görüş, kent planlaması görevini, yasama, yürütme ve yargı erkleri yanında dördüncü bir erk gibi gören, dolayısıyla devlet yapısı içinde planlama işlevinin güçlendirilmesini isteyen bir anlayışın sonucudur. Planlamaya güç kazandırmayı amaçlayan bu görüş, geleneksel devlet kuramlarına uymadığı gibi, halkçılık eğilimlerinin istemlerine de tam olarak yanıt vermemektedir. Bu nedenledir ki, basın gibi, planlamaya da dördüncü bir erk gözü ile bakılmasına ilişkin önerilere günümüzde geçerlik tanınmamıştır.

Öte yandan, ikinci bir görüş, planın onaylanmasına gerek olmadığını, son sözü siyasal karar organları söyleyeceğine göre, bu organların belli bir esnekliğe sahip bulunmaları gerektiğini savunur. Yukarıda açıklanan esneklik ilkesi ile yakından ilgili olan bu görüş, kent planlamasını daha çok bir "danışmanlık", "kurmay görevi" olarak sayan ve ona kamu yönetiminde bu rolden fazlasını tanımaya istekli olmayan bir anlayışın ürünüdür.

Kuramsal tartışmalar ne yönde olursa olsun, belli esneklik sınırları çerçevesinde, kent planları, belirli siyasal karar organlarının onaylamasına sunulur. Kent planlarını onaylayacak organlar, ülkeden ülkeye değişmektedir. Yerel yönetim geleneğinin ve yerel yönetim birimlerinin güçlü olduğu ülkelerde, planlar, bu birimlerin karar organlarınca onaylanınca kesinlik kazanır. Bu ülkelerde, yerel özerkliğin, planların kesinleşmesine yetebileceği düşüncesi egemendir. Amerika Birleşik Devletleri bunun örneklerinden biridir.

Öte yandan, özekten yönetimin ağır bastığı kimi ülkelerde ise, kent planlarını onaylama işlemleri özekte yapılır. Kent planlarının, özekte hazırlanan toplumsal ve ekonomik kalkınma plan ve izlenceleri ile uzlaştırılması, aralarında eşgüdüm sağlanması, bu uygulamanın mantıksal temelidir. Kent planlarının, bu kentlerin bağlı bulunduğu cumhuriyetlerin Bakanlar Kurulu, anakentlerin nazım planlarının ise, Sovyetler Birliği Bakanlar Kurulu tarafından onaylandığı Sovyet Rusya da bu ikinci türe gösterilebilecek bir örnektir.

Son olarak, üçüncü kümedeki ülkelerde, kent planlarının onaylanmasında, hem yerinden yönetim birimleri, hem de özekteki organlar, söz ve karar sahibidirler. Bu ülkelerde, planlar, önce ilgili yerinden yönetim örgütünün karar organlarınca, sonra da, özekteki bakanlıklarca onaylanarak kesinlik kazanır. İngiltere ve Fransa'da durum böyledir. İngiliz İmar Yasasının 9. ve 14. maddeleri bu yetki ile ilgilidir. 6785 sayılı İmar Yasa-

sının 29. maddesi kent planlarının, ilgili belediye meclislerince benimsendikten sonra, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanmasını gerektiriyordu. Bakanlığın onay yetkisi, 1985'te kabul edilen 3194 sayılı yeni İmar Yasası ile kaldırılmıştır.

B. Bağlayıcılık

Kesinleşen kent planları, yerinden yönetim, özekten yönetim örgütleri ve vatandaşlar açısından, tüzel sonuçlar doğurur. Kentin bugünkü durumuna değişiklikler getirmek amacında olan kent planları, yönetim örgütleri ve halk için birtakım yükümlülükler yaratmakta, haklarına sınırlamalar koymaktadır. Plan, bu yükümlülüklerle sınırlamaların yasal kaynağını oluşturur. İşte, planların, tüm kuruluşlar ve bireyler açısından doğurduğu tüzel sonuçlara, "kent planlarının bağlayıcılığı" adı verilmektedir. Bu nitelik, planların, az önce açıklanan, zorunluluk, genellik ve esneklik ilkeleri ile yakından ilgili bulunmaktadır.

Yerinden yönetim örgütlerinin, kısacası, belediyelerin meclis ve encümen gibi organları, kesinleşen kent planlarını, günlük eylemlerinde bir ölçü, dayanak ve kural olarak kullanmak zorundadırlar. Planlara aykırı davranışlarda bulunamazlar. Bu planların uygulanması için gerekli olan izlenceleri ve imar yönetmeliklerini, plan ilkelerinin ışığında hazırlarlar. Belediyeler, gerek kendi imar etkinliklerinin, gerekse, belediye sınırları içindeki öteki yapı etkinliklerinin, plandaki ilkelere göre gerçekleştirilmesine izin verir, bunlara yer gösterir ve uygulamaları denetlerler.

İkinci olarak, plan, özeksel yönetim örgütü ve onun taşra birimleri için de bağlayıcıdır. Bu örgütler, bir yandan, bireyler gibi plan gereklerine uymak, öte yandan da, özeksel yönetimin plan uygulamasına ilişkin görevlerinin yerine getirilmesinde, belediyelerle işbirliği ve eşgüdüm sağlamak zorundadırlar. Kendi yönetim yapısına göre değişiklikler göstermekle birlikte, hemen hemen her ülkede, özeksel yönetimin, çeşitli bayındırlık hizmetleri, konut, eğitim, sağlık ve ulaşım alanlarında, yerel gelişmeyi yakından etkileyen çeşitli görevler yüklendiği görülmektedir. Özeksel yönetim, bunları kent planlarına uygun olarak gerçekleştirmek zorundadır. Hem belediyeler, hem de özeksel yönetim örgütleri, kent planlarında gösterilen işlevler için kamulaştırma yapmak istediklerinde, birçok kolaylıklardan yararlanırlar. Türk hukukunda, bu gibi durumlarda, ayrıca "kamu yararı kararı" almaya gerek yoktur.

Son olarak, kent planlarının bireyler yönünden de türlü tüzel sonuçlar doğurduğu görülür. Her vatandaşın, girişeceği imar ve inşaat etkinlikle-

rinde plana uymak, ilgili kamu yönetiminden izin almak, izin ilkelerine uygun olarak yapısını tamamlamak zorunluluğu vardır. Kent planları, aynı zamanda, vatandaşın, iyelik hakkını toplum yararına aykırı olarak kullanmasını önleyecek, bunu kentin düzenli gelişmesini sağlamak bakımından güvence altına alacak birer belge niteliği de taşırlar. Halkın sağlığı, güvenliği ve rahatı, kent planlarının çizdiği ereklere göre sağlanır. Kent planlarının bireyler üzerindeki etkileri, bir yandan onları belli biçimde hareket etmekten alıkoymaya yönelmiş, yani "olumsuz" bir nitelik, öte yandan da, belli davranış ve eylemlerde bulunmaya yöneltici, yani "olumlu" bir nitelik taşır.

V. KENT PLANI VE HUKUK DEVLETİ

Yukarıda belirtildiği üzere, kesinleşen kent planları, bireylerin iyelikle ilgili kimi haklarının kullanılmasına sınırlamalar getirebilir, bu hakların kullanılmasını geciktirebilir, önleyebilir ve kaldırabilir. Bunlar, kentin daha düzgün ve planlı bir biçimde gelişmesi, oralarda yaşayanların rahat ve huzurunun sağlanması ve kentin, işlevlerini daha etkin bir biçimde görmesi amacına yönelik önlemlerdir. Kent planlarını hazırlayan ve uygulayan organlar, vatandaş haklarını, kamu ya da toplum yararı amacı ile sınırlandırırlar. Böyle olmasa idi, bu hakların hukuka uygun biçimde sınırlandırılmasından değil, zorla alınmasından söz edilebilirdi.

Kent planları, çağdaş yönetimin planlama işlevinin bir ürünüdür. "Bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler" (laissez-faire-laissez passer) ilkesine bağlılıklarını sürdüren kimi düşünürler, planlamanın demokrasi ile ve bireylerin özgür istenci ve özgürlükleri ile bağdaşmadığını ileri sürerler. Daha çok, geçmiş yüzyılların egemen düşüncesi olan plan karşıtlığı, bugün özellikle az gelişmiş ülkelerde, yerini planlama gereğine duyulan inanca terketmiştir. Piyasa ekonomisinin kurallarını fazla zorlamaksızm plan yapmayı salık veren düşünürler bile, planlama gereğini benimsemiş görünmektedirler. Toplumun uzun sürekli çıkarları ve toplumsal refahı için yapılan planların, demokrasi ile bağdaşmasının tartışma götürmeyecek kadar açık olduğunu belirten yazarlar, bunun ölçüsünün planlamada kullanılan teknikler olduğu sonucuna varmaktadırlar.

Hukuk devletinin anlamı da, devlet karşısında bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması olduğuna göre, kent planlarından zarar gördüğünü sanan bireylere, yargı yollarına başvurma hakkının tanınması zorunludur. Bu nedenle,vatandaşın, kent planlarının yapılmasına katkıda bulunmasına yardım edilir. Bu amaçla özerk sivil toplum örgütlerine söz ve katılma

hakkı tanınır. Böylece, halkın kendi öz çıkarları ile plan erekleri arasında bir denge sağlanmasına fırsat verilir. Hiç değilse, vatandaş bu konudaki görüşlerini belirtir. Bu onun, daha sonra göstereceği direnci azaltır. Öte yandan, kesinleşen planlar bir kural olarak, vatandaşa açıklanır. Planların açıklığı ilkesi, vatandaşın planı değerlendirmesinin ve gördüğü haksızlık ve aksaklıklara karşı yetkili mercilere başvurmasının güvencesidir. Son olarak, iyelik ya da başka bir hak ve çıkarının zedelendiği düşüncesinde olanlar, plan ilkelerinin; ya da bunlara uygun olarak planlama ve yönetim makamlarının vermiş oldukları kararların iptal edilmesini, yargı organlarından isteyebilirler. Bu görev, Türkiye'de yönetim mahkemelerince ve Danıştay'ca yerine getirilir. Kent planlarına karşı, yargı yollarının hakemliğine başvurmak, planlamanın demokratik niteliğine olan itirazları ortadan kaldırmaya yarar.

VI. KENT PLANI VE TOPLUMSAL DEVLET

Toplumsal devlet anlayışı, hukuk devleti anlayışından daha yeni kavramdır. Toplumsal devletin amacı, toplumu oluşturan bireyler, toplumsal sınıflar ve coğrafî bölgeler arasında daha adaletli bir gelir dağılımı sağlamak, artan gönençten, herkesin daha eşitlikçi bir pay sahibi olmasını sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi, devlete, ekonomik ve toplumsal yaşama yeni bir biçim vermek üzere, karışmak görevini yükler. Bireyler, insan onuruna yaraşır bir yaşamı kendilerine sağlayacak uygarlık ve kültür hizmetlerini, toplumsal devletten beklemek hakkına sahiptir.

Tarihsel gelişim içinde de, kent planlaması, toplumsal devletin sözü edilen amaçlarına uygun düşen ereklerle yakından ilgilenmiştir. Kent planlaması disiplininin kurucuları, kimi toplumsal düzeltimleri bu yoldan gerçekleştirme hevesine kapılmışlardır. O kadar ki, kent planlamasının, sanayi devriminin kentlerde yaratmış olduğu toplumsal ve ekonomik sorunları çözmek için doğduğu ileri sürülür. Gerçekten, kent planları ile, istenmeyen bir kent biçimi yerine, insanların daha mutlu yaşamasını olanaklı kılacak yeni bir kent biçimi konmak istenir. Bu anlamda, bir yerleşme düzeninin değiştirilmesi söz konusudur.

Bunun bir gerçek olmasına ve kent planları ile toplumsal devletin erekleri arasında bir benzerlik bulunmasına karşın, toplumsal devlet idealinin gerçekleşmesi için kent planlarından yararlanmaya başlanmasının uzun bir geçmişi yoktur. Sanayileşmiş ve gelişmiş kimi batı ülkelerinde, kapitalizmin yol açtığı yoksulluk yuvalarının (slum) temizlenmesi, yoksul kitlelerin daha iyi yaşam koşullarına kavuşturulması, büyük kentlerin top-

lumsal yapılarına etnik ayrımlaşmaların yansımasının önlenmesi gibi amaçlarla, kimi izlencelerin düzenlendiğine kısa bir zamandan beri tanık olunmaktadır.

Ne var ki, bu girişimler, gelişmekte olan ülkelerin büyük kentlerindeki çarpık ve dengesiz büyüme sorunlarının çözümü için örnek alınabilecek nitelikte değildir. Gelişmekte olan ülkelerin kent ve kentleşme sorunları, az gelişmişlik sorunlarıdır. Bu nedenle, çözümlerinin de az gelişmişliğin ortadan kaldırılmasına yarayacak yöntemlerle ele alınması zorunluluğu vardır. Bu açıdan bakıldığı takdirde, kent planlarıyla, anakentlerdeki gecekondu bölgeleri ve öteki bölgeler arasındaki toplumsal ve ekonomik ayrımları temelden giderici önlemler getirelemeyeceği sonucuna varılır. Bununla birlikte, kent toprağının toplum yararına kullanılmasını sağlayıcı, toplum yararına aykırı kullanılışı önleyici önlemlerle, kent hizmetleri için yapılacak harcamalarda yoksul kitlelerin yaşadığı semtlere öncelikler tanıyarak ve belediye hizmetlerinin düzenlenmesinde, kentlerin varlıklı sınıflarından toplanacak daha yüksek orandaki vergilerle öteki yoksul kentlerin ve kentlilerin gereksinmelerinin karşılanmasına çalışılması ve böylece gelirin yeniden ve daha adaletli bir biçimde dağıtılmasına katkıda bulunulması olanağı her zaman vardır.

VII. UYGULAMA EVRESİ VE UYGULAMA ARAÇLARI

Kent planlarını uygulayıcı makamlar, her ülkenin kendi özel anayasal ve yasal kuralları çerçevesinde az çok değişiklikler göstermekle birlikte, başlıca 6 ayrı yetkiden yararlanırlar. Bunlar; 1. Akçal yetkiler, 2. İmar izlenceleri, 3. Kamulaştırma, 4. Kolluk ve düzenleme yetkileri (police power), 5. Ruhsat verme yetkisi ve son olarak, 6. Cezalandırma yetkileridir.

A. Akçal Yetkiler

Kent planlarında yer alan önerilerin gerçekleştirilmesi, ya doğrudan doğruya devlet ve belediye gibi kamu tüzel kişilerinden, ya da özel girişimcilerden beklenir. Genellikle her iki kesim, plan uygulamasına birlikte katılırlar. Planların uygulanabilmesi, çoğu kez, yeterli akçal kaynak sorunudur. Özel kuruluşlar ve kamu kuruluşları, kendi yönlerinden gerekli saydıkları yatırımları yapmakla, bir yandan da, planın gerçekleşmesine katkıda bulunmuş olurlar. Onlar için, bilinçsiz bir biçimde gerçekleşen bu yatırımları, planlama organları bilinçli bir biçimde, plan ereklerine ve plan gereklerine uydururlar. Yönetim biçimi özekçi olan ülkelerde, ço-

ğunluğu özeksel yönetim tarafından yapılan yatırımlar, kent planı uygulamasında, yerel yönetim birimlerine hem büyük ölçüde yardımcı olma olanağını sağlar, hem de önemli güçlükler yaratabilir. Ülkemizde, Karayolları, Devlet Su İşleri, T.E.K. ve benzeri kuruluşlar ile Bayındırlık, Millî Eğitim, Ulaştırma, Enerji ve Sağlık Bakanlığı gibi bakanlıkların yatırımları, kent planı uygulamalarına büyük ölçüde etki yapmaktadır.

Planları uygulamakla görevli olan yerel yönetim birimlerinin akçal yetkileri, vergi, resim ve harçlar koymak, ödünç para ve karşılıksız yardımlar almaktan ibarettir. Vergi, resim ve harç gibi, vatandaşlara kimi yükler yükleyecek yetkiler, anayasalarla, özeksel ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüş durumdadır. Bazen, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Almanya'da olduğu gibi, federal devletler de bu yetkilere ortak olur. Arsa ve araziden alınan vergiler, hemen hemen bütün ülkelerde, genellikle geliri yerel yönetimlere bırakılmış vergilerdir. Emlâk Vergileri, birçok ülkelerde, plan uygulamalarının belli başlı akçal kaynağını oluşturmaktadır.

Yerel yönetim birimleri, genel bütçeden, türlü özeksel fonlardan yardım görebildikleri gibi, eğer varsa, belediyelere kredi vermek amacıyla kurulmuş devlet bankalarından da (İller Bankası örneğinde olduğu gibi) yardım, ödünç alabilirler. Bu yardımlar, kullanılış amacı belirtilerek verilebileceği gibi, amaç belirtmeksizin de belediyelerce alınabilmektedir.

B. İmar İzlencesi (İmar Programı)

Plan uygulamasının akçalı kaynakları konusu, imar izlencesi kavramı ile yakından ilişkilidir. Çünkü burada, hareket noktası, plan uygulamasının zamanlaması ve akçalı olanaklarla karşılaştırılarak önceliklerin belirtilmesidir. Şu halde, uygulamanın önemli bir yönü oan imar izlencelerine kısaca değinmek gerekir.

İmar izlenceleri, kent planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak üzere kullanılan araçlardan biridir. Kent planlarının süresi, imar izlencelerinin süresine bölünerek, her izlence döneminde gerçekleştirilmesi gereken işler sıralanır. Türk yasalarına göre, imar izlenceleri, "belediyelerin, imar planlarının gerçekleştirmeyi düşündükleri bölümlerini belli eden ve bu bölümlerde gerek kamulaştırma ve gerekse yol, meydan, otopark gibi inşaat giderlerini yaklaşık olarak belirten ve buların yıllara göre dağılımını gösteren bir belge" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, imar izlencelerinde (a) İzlenceye alınan taşınmaz malların hangileri olduğu, (b) Kamulaştırılacak taşınmaz malların nitelikleri, (c) Bu topraklar üzerinde plan

uyarınca yapılacak inşaatın maloluş bedelleri ve son olarak (d) Bunların yıllara göre bölünüşü gösterilmektedir.

İmar izlenceleri, genellikle 3, Türkiye'de olduğu gibi 5 ya da 4 yıllık olarak hazırlanır. Böylece 15 ya da 20 yıllık bir kent planı üç ya da dört program dönemi içinde gerçekleşme olanağı bulmuş olur. Bu, kuşkusuz, kuramsal olarak böyledir. Hiçbir kent planının, süresi içinde, izlenceye uygun olarak harfi harfine uygulandığını görmek olanağı yoktur. Akçalı olanakların yetersizliği, tüzel araç ve yetkilerin sınırlılığı, çeşitli çıkar kümelerinin akçalı ya da partizanca amaçlarla yaptıkları baskılar, genellikle izlencelerin uygulanmasını güçleştirir. Olanaksız kılar. Dolayısıyla, kent plancıları, kentin gelişme yönlerini belirtmekle yetinmek zorunda kalırlar. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde bu etmenlerin üçü de çok güçlü olduğunda, kent planlarının kent gelişmesine yön vermesi yerine, kentsel gelişmeyi genellikle arkadan izledikleri görülür.

Gereği gibi uygulanabilen imar izlenceleri birçok yararlar sağlar. Bu yararları şöyle sıralayabiliriz: (a) Yapılacak işler sıralanmış, öncelikleri belirlenmiş olur. (b) İzlenceye dayanılarak baskı ve çıkar kümelerinin isteklerine karşı çıkılmış, toplum yararına ağırlık kazandırılmış olur. (c) Kent işlevlerinin gerektirdiği taşınmaz malların, vaktinde ve ucuza alınması kolaylaşır. (d) Yerel yatırımların yıllara dağıtılması sonucunda, belediyenin akçal olanakları zorlanmamış olur. Aynı zamanda, halk belediyenin akçalı durumu hakkında bilgi edinmiş, aydınlanmış olur. (e) Ulusal ve bölgesel kalkınma planlarının hazırlandığı ülkelerde, kent planları ve imar izlenceleri arasında daha yakın bir eşgüdüm sağlanabilir. (f) Büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesine geçmeden önce gerekli hazırlıkları yapacak vakit kalır. Son olarak (g) Çeşitli yatırım projeleri, araç, gereç, personel ve donatım olanakları zorlanmaksızın, zamana yayılarak gerçekleştirilebilir.

İmar izlenceleri, gerçekçi olmak zorundadır. Bu gerçekçilik, izlencelerin, belediyenin akçalı olanaklarına göre hazırlanmasında kendini gösterir. İşler yıllara bölünmüş olduğundan, her yıl için belirlenen işler o yıl içinde yapılır. Bir yılın işi bitmeden bir sonrakine atlanmaz. Bir imar izlencesi sona ermeden belli bir süre önce, yenisinin hazırlanması, izlence dönemleri arasındaki kopukluğu önler. Elde olmayan nedenlerle, bir izlence dönemi içinde gerçekleştirilemeyen işler, bir sonraki izlence döneminin ilk yılına konularak, öncelik sırasına uyulmuş olur.

Uzun dönemli ve geniş kapsamlı kent planlarının uygulanmasındaki güçlükler, kimi ülkeleri, son yıllarda, kent planlamasını izlenceye benzer

eylemlere dönüştürmeye zorlamıştır. Bu ülkelerde, bütçeler, imar izlenceleri aracılığı ile knet planlarının hizmetine verilmekte, bütçe ve izlence yapma arasında eşgüdüm sağlanmasına çalışılmaktadır. Planlama sürecini, bütçeleme süreci ile birleştiren yaklaşıma Planlama, İzlenceleme, Bütçeleme Sistemi (Planning, programming, budgeting) adı verilmektedir. Bu süreç, gereksinme, amaç ve ereklerin saptanması, bunları gerçekleştirmeye yarayacak almaşık yolların aranması, her seçeneğin maloluşunun hesaplanması ve içlerinden en iyi olanın seçilmesi evrelerinden oluşmaktadır. Kısaca, bu yaklaşım, kent planlamasına, ekonomik çözümlemeyi getirerek, planlamanın etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bunun gibi, ekonomik çözümlemeyi kent planlamasına uygulamaya çalışan, imar dengelemi (bilânçosu); (balance sheet of planning) ve sistem çözümlemesi gibi başka yaklaşımlar da vardır. Ne var ki, yatırım izlencelerini ve ekonomik çözümlemeleri içeren izlence, bütçe ve benzeri tekniklerin belediyeler düzeyinde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasında birçok güçlükler vardır.

C. Kamulaştırma

Kamulaştırma, kamu yararı gerektirdiğinde, özel iyelikte bulunan taşınmaz malların, kamu yönetimlerince kamu iyeliğine alınmasıdır. Kamulaştırma, özel iyelikteki taşınmaz mallara dolayısız bir kamu karışması anlamına gelir. Kamulaştırma yetkisini kamu yönetimlerine, kamu emlâki (eminent domain) kuramı verir. Kamulaştırma, çağdaş kentbilimin en önemli uygulama araçlarındandır. Kamulaştırmalarda, taşınmaz malı kamulaştırılana, karşılık ya da ödence (tazminat) (compensation) verilmesi kuraldır. Bireye ödenecek karşılığın miktarını saptamada iki ayrı ölçüt vardır. Birinci ölçüt, nesnel (objektif) ya da yasal bedel ölçütüdür. Buna göre, ödenecek karşılığın miktarı, yasalarla, kamu yararına uygun ve kamunun ödeme gücü içinde bir düzeyde saptanır. Nesnel bedelle yapılan kamulaştırmalar, kamu yönetimine, kentlerin içinde ve gelişme alanlarında çok miktarda arsa ve araziyi ucuz fiyatlarla elde etmek olanağını verir. Özellikle az gelişmiş ülkelerin yoksul belediyeleri için, nesnel bedel ölçütü, bir cankurtaran simidi gibidir.

Öte yandan, kamulaştırmada öznel (subjektif) bedel ölçütü, taşınmaz mal için piyasada geçerli fiyatın tam olarak sahibine ödenmesini gerektirir. Bu fiyat ise, taşınmaz malın benzerlerine bakılarak saptanır. Sürüm değer (rayiç bedel) adı da verilen bu ölçütün, kamu yönetimlerini ağır ödence ödeme yükü altına soktuğu ve kent planlarının uygulanmasını

güçleştirdiği açıktır.

Kamulaştırmada ödenecek ödence konusunda her ülke bu iki ölçütten birini ya da bunların karışımını benimsemiş durumdadır. Türkiye'de 1961 Anayasısının 38. maddesi, taşınmaz malları, "gerçek karşılıkları peşin olarak ödenmek" kaydı ile kamulaştırılabileceğini belirterek, öznel bedel ölçüsünü benimsemiştir. Anayasada 1971 yılında yapılan değişiklikle, bireyin vergi bildirimlerinde gösterdikleri değer esasına geçilmesi, gerçek durumu değiştirmemiştir. Bu değişiklikle, kamulaştırma kolaylaştırılmamış, sadece kamunun, vergi gelirlerinin biraz artmasına olanak sağlamıştır. 1982 Anayasası ise (m. 46), ilerde görüleceği gibi, "vergi değeri"ne, anayasal bir uygulama gücü kazandırmış bulunmaktadır.

D. Kolluk ve Düzenleme Yetkileri

Bu yetkiler, özünde, toplumsal düzenin korunmasına, bireylerin sağlık ve yaşam haklarının güvence altına alınmasına, varlık ve huzurlarının sağlanmasına, özel ve toplumsal yaşamın kolaylıklarından ve kendi iyeliklerindeki taşınmaz mallardan yararlanmalarına ilişkin kamusal yetkilerden oluşmaktadır. Gerçekte, bu yetkiler, belediyelerin, kent planlaması uygulamasından bağımsız olan, kendilerine bu amaçla verilmemiş bulunan; bununla birlikte, kent planı uygulamalarında belediyelerce kullanılabilecek yetkiler ile özel olarak kent planlamasına ilişkin düzenleme ve kolluk yetkilerinden oluşur. Bizi, burada asıl ilgilendiren, ikinci kümedekiler olup, bunların başlıcaları, bölgeleme (zoning) ve yerbölümlemenin (parsellemenin) denetimi (land subdivision control) dir.

1. Bölgeleme

Bölgeme (zoning) kent topraklarının kullanılışını ve gelişmesini denetim altına almak ve yönlendirmek amacıyla, kenti bu toprakların bugün ve gelecekteki kullanma biçimlerine göre bölgelere, semtlere ayırmak diye tanımlanır. Bir başka deyiş ile, bölgeleme, çeşitli kentsel eylem ve işlevler için kentte yer ayrılmasını, her eylem ve işlevin, kendileri için ayrılmış bulunan alanlara yerleşmesini sağlayan bir araçtır. Bölgeleme, hem özel, hem de kamusal kuruluşları ilgilendirmekle birlikte, daha çok özel iyelikte bulunan taşınmaz malların kullanılışını denetlediği belirtilebilir.

Bölgelemenin başlıca amacı, birbirleriyle uzlaşabilen kent işlevlerini biraraya yerleştirmek, toprağın değerini korumak, kentin düzenli gelişmesini sağlamak ve halkın genel gönencini artırmaktır. Bu amaçla, kentteki türlü toprak kullanılışlarının birbirleriyle olan ilişkilerini kurmak, birbir-

leriyle uzlaşmayan etkinlik ve işlevlere ayrı alanlarda yer göstermek, yapıların ışık, hava ve gizlilik gereksinmelerini karşılamak, çeşitli bölgelerin yoğunluk ölçülerini göstermek de kentsel bölgelemenin amaçları arasındadır.

Bölgeleme geleceğe dönük, kent toprağının gelecekteki kullanma biçimini belirleyen bir planlama aracıdır. Bölgeleme yetkileri kimi ülkelerde belli bir yasal belgede biraraya toplanmış, kimi ülkelerde ise birden çok yasada, tüzük ve yönetmeliklerde dağınık durumdadır. Türkiye, ikinci kümeye giren ülkelerdendir. Ama herhalde, uygulanabilir olması, bölgeleme yetkilerinin yasal belgelerde yer almasına, tüzel nitelik kazanmasına bağlıdır. Bölgeleme, kent planlarında belli başlı gelişme yönleri ve ereklerı gösterilmiş olan kentsel gelişme ilkelerine aykırı olarak kullanılamaz. Niteliği yönünden, bölgeleme yetkilerinden bir bölümü, olumsuz (önleyici, yasaklayıcı), öteki bir bölümü ise olumlu (yönlendirici) dur. Olumsuz bölgeleme yetkileriyle, birbirine zıt, ya da insan sağlığı ve huzuru için tehlike ya da rahatsızlık nedeni olan kullanışların, bu etkilerinin ortaya çıkacağı oturma alanlarına yerleşmeleri önlenir. Oturma alanları içinde, fabrikaların, mezarlıkların ve benzeri kuruluşların bulunmaması gibi. Olumlu bölgeleme ile belli kent işlev ve eylemleri, kent gelişmesine verilmek istenilen yönde özendirilmiş olur. Bir ana caddenin açılması ve yüksek yapılara orada izin verilmesi yolu ile, kentin o yönde gelişmesinin sağlanması gibi.

Bölgeleme başlıca üç biçim gösterir. Bunlar, sırası ile, "kullanım bölgelemesi", "yükseklik bölgelemesi" ve "yoğunluk bölgelemesi"dir.

a) **Kullanım bölgelemesi,** kentin, belli işlevleri ve toprak kullanış biçimleri için ayrılmış alanlarında, yalnız bu işlev ve eylemlerin yerleşmesi demektir. Bir kural olarak, bu bölgelerde, kendi kuruluş amaçlarına aykırı gelen kullanışların yer almasına izin verilmez. Bununla birlikte, bir bölgede yaşayan halkın sağlık, güvenlik ve esenliği için tehlike yaratmayan küçük çaptaki başka eylemlere göz yumulabilmektedir. Oturma alanlarında, bakkal, kasap, kuru temizleyici, fırın ve benzeri dükkanların açılması gibi.

Kullanım bölgelemesi, kısaca, kenti belli bölgelere ayırarak bu bölgelerin gelecekteki özyapısını belirtmek anlamını taşır. Başlıca kullanım bölgeleri; oturma (ikametgâh) bölgeleri, ticaret bölgeleri ve sanayi bölgeleridir. Bölgeleme denetimi yetkileri, genellikle oturma alanlarını, halkın rahat, huzur ve sağlığına aykırı kullanışların sızmasından korumaya yönelmiştir. Örneğin, Türkiye'de, Genel Sağlık Yasası, sağlığa aykırı tüm

kuruluşların, oturma alanlarında kurulmasını yasakladığı gibi, kimilerinin açılabilmesini de uzun formalitelere, bakanlık iznine bağlamıştır. Deri debbağ atölyeleri ve marangozhaneler gibi. Kullanım bölgelemesinin ikinci biçimi olan ticaret bölgeleri de kendi içlerinde kümelere ayrılır. Ticaret bölgeleri özeksel ticaret bölgeleri oldukları gibi, ikincil ticaret bölgeleri de olabilir. Bu ikincilerin, oturma alanlarına yakın, ya da onlarla iç içe olmalarında genellikle bir sakınca görülmez. Toptan ticarete ayrılmış olan yerlere, pazarlama eylemlerinin yoğunlaştığı semt pazarlarını (açık pazar yerlerini) da ticaret alanları içinde saymak gerekir.

Üçüncü tip kullanım bölgelemesi ise, sanayi ile ilgilidir. Her kent sanayi kenti olmamakla birlikte, hepsinde, nüfusun tüketim gereksinmelerine yanıt verecek malları üretecek hafif ya da orta çaptaki sanayi kuruluşlarına belli ölçülerde rastlanabilir. Sanayi kuruluşları, genellikle halkın huzurunu ve rahatını bozan, çıkardıkları toz, duman, gürültü, pislik ve ısı ile çevresini rahatsız eden kuruluşlar olduklarından, birçok gelişmiş ülkeler, kentte yerleşecek sanayi kuruluşlarının uymak zorunda oldukları yeterlik ölçünleri (standartları) geliştirmişlerdir. Sanayi bölgeleri, hafif, orta ve ağır sanayi bölgeleri olarak sınıflara ayrılarak, kent planında her birine ayrı yerler gösterilir. Aralarındaki tamamlayıcılık ve öteki bağlantılar, ulaşım sistemiyle sağlanmaya çalışılır. Yeterlik ölçünlerine en çok uyan sanayi kuruluşları, hafif sanayi bölgelerinde, en az uyanlar ise, ağır sanayi bölgelerinde yer alır. Ağır sanayi bölgelerine, genellikle oturma alanlarından uzakta, kent sınırlarına yakın, ama herhalde ulaşım kolaylığına sahip yerlerde kurulma olanağı verilir.

Son zamanlarda, örgütlü sanayi bölgesi (organized industrial district) adı ile, kentlerin sanayiini daha düzenli bir biçimde yerleştirmeye, sanayileşmeyi hızlandırmaya çalışıldığı görülmektedir. Genellikle büyük sanayi kuruluşları için öngörülen bu bölgeler (sanayi sitesi) çeşitli sanayi kuruluşlarının bir arada bulunma ve birbirlerini tamamlama gereksinmelerine yanıt vermektedir. Ne var ki, bu bölgelerin bir bölgeleme aracı olarak; düzenli kentsel gelişmeyi gerçekleştirmelerine karşın, sanayileşmeyi hızlandırmanın bir aracı olarak kabul edilmeleri olanağı yoktur. Bunlar, olsa olsa, fiziksel altyapının bir bütün olarak ele alınmasına, sanayi kuruluşlarının türlü gereçlerini ve arsa gereksinmelerini daha kolay karşılamalarına olanak veren ve böylece kimi artırımlar sağlayan bölgeler olarak görülmektedir.

b) **Yükseklik bölgelemesi,** yapılar için yeterli ışığı ve havayı, yapılar arasında göze hoş gelecek uyumu ve orantıyı sağlamak amacıyla,

kent topraklarından düşey olarak yararlanma hakkını bölgelere göre farklı farklı biçimlerde sınırlamaktır. Yükseklik bölgelemesi ile kentin, gelecekte hangi bölgesinde, yapı yüksekliklerinin ne kadar olacağı saptanmış olur. Tek katlı yapılardan oluşan semtlerde gökdelenlerin yer alması, üç dört katlı yapılara izin verilen mahallelerde, yıkıp yapma mekanizması ile 9-10 katlı apartmanların yükselmesi, yükseklik bölgelemesi ile önlenir.

Yapı yükseklikleri, kentin oturma, ticaret ve sanayi bölgelerinde ayrı ayrıdır. Bu bölgeler içinde de, hava, ışık ve güzelduyu (estetik) düşünceleriyle farklılaştırmalar yapılabilir. Tarihsel değeri olan yapıtların çevresinde, onları görmeyi sınırlandıracak yükseklikte yapı yapmaya izin verilmez. Yükseklik bölgelemesi, genellikle, yerel yönetmeliklerle ve kent planlarına uygun biçimde sağlanır. Kentleri, yapı yüksekliklerine göre bölgelere ayırmada kullanılan ölçüler, yapının yüksekliği (metre olarak), kat sayısı olabileceği gibi, kenarında bulunduğu yolun genişliği de olabilir. Ya da bunlardan birden fazlası birlikte kullanılabilir.

Yükseklik bölgelemesi, kentin çeşitli bölümlerinin nüfus yoğunluğunu belirlemede kullanılan en önemli etmendir. Yükseklik bölgelemesi sayesinde, kent topraklarının ekonomik değeri artmış ya da azalmış olur. Bu ekonomik niteliği, yükseklik bölgelemesine, önemli bir siyasal boyut kazandırmaktadır. Çünkü, sahip olduğu toprağın değer artışından yararlanmak isteyenler, kat yükseltme kararları alabilmek için; toprağının değerinin azalmasına engel olamk isteyenler ise düşük kat sayısı kararlarını değiştirmek için, yerel ve hatta özeksel karar organları üzerinde sistemli baskılar kurarlar. Böylece, kent planlarının uygulanması olanağı kalmaz.

c) Yoğunluk bölgelemesi, kentin çeşitli kesimlerinde nüfusun farklı yoğunluklarda toplanmasını sağlamak amacıyla, her bölge için farklı yoğunluk ölçünleri saptanmasını anlatır. Yoğunluk bölgelemesinin başlıca üç aracı vardır. Birincisi, en küçük yerbölüm (parsel) yüzölçümünün saptanmasıdır. İkincisi ise, yerbölümlerin genişlik ve derinlik gibi boyutlarını sınırlandırmak, bu yoldan yerbölüm büyüklüklerini denetlemektir. Üçüncü araç, yapıların yerbölüm büyüklüğüne olan orantısını etkilemektir. Bu da, ya yapıların arsa üzerinde kaplayacağı alanı belirtmek, ya toplam yapı alanını sınırlamak, ya da yapıların yola ve bitişiğindeki öteki yerbölümlere uzaklıklarını sınırlandırmakla olur.

Kent içinde bölgelemeyi sağlayan yasal bölgelerde, bunlardan başka, mezarlıklara, mezbaha ve hayvan kesim yerlerine, hayvan ahırlarına, devlet yönetim kurumlarına ait yapılara, eski ve tarihsel yapıtların bulunduğu koruma (protokol) alanlarına ilişkin önlemler de yer alır.

Bölgeleme ilkelerine aykırı kullanışlar, özellikle çevrenin sağlık, huzur ve rahatını bozucu boyutlar kazanıyorsa, bunlar durdurulabileceği gibi, bölgeleme planlarına aykırı yapı ve onarımlara da izin verilmez. Toprak iyeliği üzerindeki bu yatay ve dikey sınırlamalar, planlama organları ile siyasal kurumlar, yönetim organları ve halk arasındaki ilişkilerde önemli sonuçlar doğurmaktadır.

2. Yerbölümlemenin (Parsellemenin) **Denetimi**

Kamunun kolluk ve düzenleme yetkilerine dayanarak kent planlarını uygulamakta kullandığı araçlardan ikincisi de, yerbölümlemenin denetimidir. Yerbölüm, başka bir deyiş ile "imar parseli" üzerinde, kent planına uygun olarak genellikle, yalnız bir yapının yapılabileceği toprak parçası demektir. Yerbölümleme ise, toprağı bu parçalara ayırma işlemidir.

Gelişmekte olan bütün kentlerde, hem yerleşme alanları içinde, hem de yerleşme alanları dışında, arazinin hızla parçalara bölünerek dağıtıldığına tanık olunur. Genellikle, yerleşme alanları dışında kalan tarımsal karakterdeki arazi, kamu hizmetlerinin sağlanmasına bakılmaksızın, imarcılar, komisyoncular, spekülâtörler tarafından parçalanarak, kentlerin planlı ve düzenli gelişmesi önlenir. Yerbölümleme, toprağın gereğinden fazla ufalanmasına yol açarak planlı çalışmaları engellediği gibi, verimli tarım toprağının, hızla kentsel amaçlara ayrılıp değerinin yitirilmesi sonucunu da doğurur.

Bu nedenlerle uygulanan denetim, bir yandan olumsuz gelişmeleri önler, öte yandan da, kentlerin parselcilerin istenci yönünde değil, kamu ve planlama organlarının hazırladıkları plan doğrultusunda gelişmesini sağlar. Parselleme, ya yerleşme alanları içinde, ya da yerleşme alanları dışında olur. Yerleşme alanları içindeki parsellemenin denetimi, daha çok, kent planında belirli işlevlere ayrılmış olan arsaların, sahipleri tarafından plan dışı amaçlara ayrılmaması için uygulanır. Yerleşme alanları dışıdaki parselciliği denetlemenin amacı ise, kent sınırları dışına taşan düzensiz ve plansız gelişmeyi önlemek, deniz, nehir ve göl kıyılarının korunmasını sağlamaktır.

Yerbölümleme ya isteğe bağlı olarak ya da arazi sahibinin isteğine bağlı olmaksızın yapılır. Arsa ve arazi sahiplerinin isteğine bağlı olan yerbölümleme işlemlerinde, bunların kent planlarına uygun olup olmadığına, plan belgelerinde öngörülmüş boyutlara uyulup uyulmadığına bakılır. Yol, meydan, yeşil alan ve park olarak planlanmış yerlere rastlayan arsalarda, yerbölümleme istekleri kabul edilmez. Yerbölümleme işlemle-

rinin tapuya kaydedilebilmesi için belediyelerin onayı aranır.

İsteğe bağlı olmayan yerbölümlemenin bir adı da hamur kuralıdır. Bu kural, yerel planlama organlarına, kent içinde, toprak iyeliğinin çok parçalanmış ve bireyler arasında düzensiz bir biçimde dağılmış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan durumu düzeltmek olanağını verir. Böylece, birçok bireylerin arazisi, kendi isteklerinin dışında, kamuca birleştirildikten, kent planında öngörülen yol, yeşil alan, meydan, otopark gibi gereksinmeler gereği gibi karşılandıktan ve kolayca gerçekleştirildikten sonra, artan kısımlar yine arsa sahibi bireylere verilir. Bu arada bir miktar arsa, kamu tarafından bedeli ödenmeksizin alınır.

Hamur etme yetkisi, çoğu kez kamulaştırma ile karıştırılır ise de ondan farklıdır. İsteğe bağlı olmama yönünden ona benzemekle birlikte, karşılığında bedel ödenmemesi, hamuru kamulaştırmadan ayırır. Bedel ödenmemesinin gerekçesi, birey arsasının alınmayan kısmında, kamu eylem ve işlemleri sonucunda bir değer artışının yer alması ve bu artışın, alınan parçaların bedelini fazlasıyla karşılamasıdır.

E. İzin ve Denetleme Yetkileri

Kent planı uygulamasının en etkin araçlarından biri, belediye sınırları içinde yapılacak yapılara izin verme yetkisidir. Hiçbir yapı, belediyeden yapı izni (ruhsat) almaksızın yapılamaz. Bazen, belediyeler, kendi sınırları dışında yapılacak yapılar için de, izin vermek yetkisine sahip olurlar. Bu alanlara, komşu (mücavir) alanlar adı verilir. Komşu alanlar, kent ve kasabaların gelişmeye aday görülen çevre alanlarıdır. İzin alınmadan başlanan, ya da izin alındığı halde, iznin gereklerine uyulmaksızın yapılan yapılar ve bunları yapanlar, çeşitli yaptırımlarla karşılaşırlar. Bu yaptırımlar arasında yıkırma da vardır.

Belediyeler, kent planlarının uygulanacağı alanlar içinde yapı yasakları da uygulayabilirler. Yapı yasakları, yukarıda belirtildiği üzere, gelişmeye ayrılmış alanlarda, yerleşme alanları dışında, eski yapıtlar yakınında, arkeolojik yönden önem taşıyan bölgelerde ve deniz, göl ve akarsu kıyılarında olabileceği gibi, yerleşme alanları içinde, kent planlarında, belli kamu hizmetleri için ayrılmış alanlara da uygulanabilir. Böylece, hem plan uygulaması güçleştirilmemiş, hem de ekonomik kaynaklar israf edilmemiş olur.

Bu kümeye giren uygulama yetkilerinden biri de, yapı yapmaya zorlama (inşa mecburiyeti) adını taşır. Yapı yapmaya zorlama özellikle kent içinde, her türlü altyapısı tamamlanarak imara elverişli duruma getirilmiş olan arsaların spekülâtif amaçlarla uzun süre boş bekletilmesini önlemeye

olanak veren bir araçtır. Bu aracın yardımı ile, arsa sahipleri, kent planına uygun yapı yapmaya zorlanmış olur.

Belediyeler, bunlardan başka, mimarî değerler ve estetik açıdan da, kentteki yapılar üzerinde bir denetim uygulamak yetkisine sahiptirler. Bu denetim daha çok kentin tarihsel açıdan mimarlık değeri taşıyan yapılarının ve semtlerinin bulunduğu kesimlerinde uygulanmaktadır.

F. Cezalandırma Yetkileri

Son olarak, plan uygulayıcı organlar, kent planlarına ve bu planların uygulanmasını kolaylaştırıcı yasal belgelere uymayanları cezalandırabilirler. Bu cezalandırma, yapıların fennî sorumluluğunu alan kişilerin para ve hapis cezaları ile cezalandırılmalarından, izinsiz yapıların yıkırılmasına ve yapı sahiplerine uygulanan çeşitli para cezalarına kadar değişmektedir.

VIII. TÜRKİYE'DE KENT PLANLAMASI

Ülkemizde kent planlaması çalışmalarını 19. yüzyılın ikinci yarısından daha gerilere götürmek olanağı yoktur. Osmanlı yönetimi, daha çok kentlerdeki yapıların sağlamlıkları, insan sağlığına uygunluklarının sağlanması, yolların temizliği ve yangınların önlenmesi gibi konulara öncelik tanımıştır. Tanzimattan sonra, batılı anlamda çağdaş, temiz, güzel görünüşlü ve belediye hizmetlerini yeterli bir düzeyde sağlayan kentler yaratmak, kent planlaması (Şehircilik) anlayışının belli başlı erekleri olmuştur.

Başka yerlerde olduğu gibi Türkiye'de de kent planlaması süreci, araştırma, planın yapılması, planın onaylanması ve plan uygulama evrelerinden oluşmaktadır. Halkın planlama sürecine katılması ise, bu evrelerden her birinde söz konusu olabilmektedir.

A. Araştırma Evresi

1. Araştırmanın Önemi, Kapsamı, Yararları

Kent planlamasında araştırma, geleceği planlanan kentlerin bugünkü durumunu her yönüyle yakından öğrenme gereksinmesinden doğmuştur. Bu veriler gerçekçi, yansız ve eksiksiz bir biçimde toplanabildiği ölçüde, plancı, geleceğe ilişkin kestirimleri yaparken yanılgılara düşmez. Araştırmanın ikinci yararı da, planı onaylayacak olan yetkililere, bir gerekçe sunabilmektir. Onaylayıcı makamlar, onaylama işleminde, araştırmaların bulgularına dayanırlar. Araştırmaların son bir yararı da belli aralıklarla, planlama sürecini, planın uygulanmasını değerlendirmek isteyenlerin,

bunların verilerini, bir başlangıç noktası, karşılaştırma ölçütü olarak kullanabilmeleridir.

6785 sayılı İmar Yasası'nda ve ondan önce yürürlükte bulunan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası'nda araştırmalara ilişkin bir hüküm yoktur. Yalnız belediyelerin imar planlarının düzenlenmesine ilişkin 1936 tarihli bir yönetmelik gereğince, belediyeler, kentin yapısına ilişkin bilgi edinmeyi amaçlayan 16 ayrı konudaki 125 sorunun, bir İmar Komisyonu aracılığı ile yanıtlanmasını sağlıyorlardı. Bu Yönetmeliğin 3. maddesine göre kurulan ve en büyük mülkî yönetim âmirinin başkanlığında toplanan İmar Komisyonunda, belediye başkanı yanında, belediyenin bağlı olduğu ilin Bayındırlık Müdürü, belediye meclisinden üç temsilci, belediyenin teknik temsilcisi, ilin Sağlık, Millî Eğitim ve Vakıflar Müdürleri ya da temsilcileriyle, belediye doktoru, kentteki sağlık ve sosyal yardım kurumlarının başkanları, o kent konusunda yapıt yazmış ve kentin gelişmesi konusundaki araştırmalarıyla tanınan kişilerden en az iki kişi ve Tapu ve Yeryazım (Kadastro) memuru da yer alıyordu.

15 Mayıs 1969 tarihli ve İmar ve Yol İstikamet Planlarının Tanzim Tarzları ile Teknik Şartlarına ve Bu İşleri Yapacak Uzmanlarda Aranacak Ehliyete Dair Yönetmelik, imar planlarının dayanacağı ön çalışmaların şu bilgileri içermesini öngörmüştür: 1. Coğrafî veriler (Kentin ülke ve bölgesine göre durumu, doğal coğrafyası, engebeleri, iklim elemanları, jeoloji, yapı gereçleri, toprak varlığı), 2. Beldenin kullanılışı (kentin tarihi durumu, eski yapıtları, nüfusu, göçler, mahalle sınır ve nüfusları, nüfus yoğunluğu, konutlar, yapı alanları ve konut yoğunluğu, gecekondular, çalışan nüfus, tarım, sanayi ve ticaret, yönetici özek, iş alanları, meslekler, gelir durumu), 3. Donatım (yönetim, ilk, orta, yüksek öğretim, sağlık, yeşil alanlar, spor tesisleri, dinsel tesisler ve mezarlıklar, enerji, su, kanalizasyon, çöplerin toplanması, kara, hava ve denizyolları, kent trafiği, haberleşme), 4. Akçalı bilgiler (belediye bütçesi, toprak iyeliği, arsa fiyatları, boş arsalar, yerbölümleme durumu).

Bu verilerin yalnız plan yapımından önce ve bir kez toplanmasıyla yetinmek, araştırmaların sürekliliği ilkesine aykırı düşer. Canlı bir varlık gibi değişme içinde bulunan kentin sürekli olarak araştırmalara konu yapılması ve planların da bu verilerin ışığı altında yeniden gözden geçirilmesi gerekir.

Bugün uygulanmakta olan 3194 sayılı İmar Yasası'nda planların hazırlanmasından önce yapılması gerekli araştırmalara ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktadır. İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik (R.G., 2.11.1985, No: 18916)'te de, araştırma konusun-

da herhangi bir kurala rastlanmıyor. Üstelik, İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşların Yeterlilik Yönetmeliği (Geçici Madde 1), yukarıda sözü edilen 1969 tarihli yönetmeliğin yürürlükten kalktığını bildirdiğinden, bu konuda bir boşluk da doğmuş olmaktadır. Bununla birlikte, uygulamanın yine yerleşik kurallara uygun olarak, sanki 1969 tarihli yönetmelik yürürlükteymiş gibi yapıldığı gözlenmektedir.

2. Araştırma Sonuçlarının Sunulması

İmar planlarının düzenlenmesine ilişkin 1969 tarihli yönetmelik, kent araştırmaları sonucunda elde edilen verilerin, paftalar, haritalar, hava fotoğrafları, ve ölçekli krokiler üzerine işlenmesini gerektirmekteydi. Kentin, yukarıda sıralanan konulardaki durumunu gösteren tüm bilgiler önce ayrı ayrı paftalar üzerinde gösterilir. Sonra da tek bir paftada özetlenirler. Bu özetleme işinin, üzerinde yapıldığı paftaya "bireşim belgesi" (sentez paftası) adı verilir. Çizim işlemlerini gerektiren bu belgelere ek olarak sözü edilen yönetmelik, bir de araştırma raporu yazılmasını şart koşar. Raporda yer alan bilgiler, çizelgeler ve grafikler, plan öncesi çalışmaların ve elde edilen bulguların daha iyi anlaşılmasını sağlar. Raporda, araştırmalarda kullanılan yöntemler, yararlanılan kaynaklar ile her araştırmanın özeti ve bireşim belgesi yer alır.

3. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Planları hazırlayan teknisyenler, planın yöneleceği erekleri saptarken başlıca iki küme etmenin etkisi altında alırlar. Bu etmenlerden bir bölümü öznel niteliktedir. Bununla kastedilen, kentlinin, kent planından bekledikleridir. Bunları, kentlinin, yerel meclislerdeki temsilcileri dile getirir. Plancılar, bu değerlerden etkilenirler. Öteki etmen ise, nesneldir ve kent araştırmalarında elde edilen bulgulara dayanır. Hazırlanacak planın nesnelliği, bu ikinci küme etmenlerin ışığında yapılmış olmasına bağlıdır.

İmar planlarının hazırlanmasına ilişkin eski yönetmelik, plan yapılırken, şu verilerin özellikle dikkate alınmasını zorunlu saymıştır: 1 Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın vereceği, kentin 20 yıl sonraki nüfus kestirimi, 2. Kentin toplumsal ve ekonomik yapısına ilişkin veriler, 3. Kentin gelişmesinin yönü ve hızı, 4. Kentin gelişme hızına ve biçimine uygun olarak nüfus yoğunluğu, yapı yoğunluğu, toplumsal ve kültürel donatım, yeşil ve açık alanlar ve benzeri gereksinmelerin yeterlik durumu, 5. Ulaşım durumu, 6. İmar planının, ulusal kalkınma planı ve bölge planlarıyla bağlantısının kurulmuş olması.

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası, kentin gelecekteki nüfusunun kestirimi için 50 yıllık bir süre öngörüyordu. Türlü yöntemler kullanılarak, o yasanın yürürlükte kaldığı süre içinde kimi kentler için yapılan 50 yıllık nüfus kestirimlerinin yanılgılara yol açtığı görülmüştür. Örneğin, Tekirdağ için 1997'de 24.000 nüfus tahmin edildiği halde, kentin nüfusu 1980'de 52 ^93 olmuştur. Nevşehir'in nüfusu da, 1966'da 15.000 olacakmış gibi tahmin edilmesine karşın, 1980'de 37.161'i bulmuştu. 50 yıllık nüfus kestirimlerindeki yanılgı payının büyük olacağını gösteren en çarpıcı örnek Ankara'dır. Kentin planını yapan Jansen'e, yönetimce, 1929' da, 50 yıl sonrası (1979) için verilen nüfus 300.000 idi. Oysa, kentin nüfusu, daha 1950'de, yani 21 yıl içinde bu sınırı geçmiştir. 1955'de yapılan kent planında, 1.5 milyonluk bir Ankara veri olarak alınmıştır. Bugünkü Ankara Nâzım Planı ise, nüfusun, 1990'da 3.6 miyon olacağı varsayımına dayanmıştır. Burada anımsanması gereken nokta, yapısı hızla değişen ülkelerin kentlerinde, nüfus kestirimlerinin daha gerçekçi sayılabilecek kısa süreler için yapılması gerektiğidir.

Nitekim, 1969 tarihli Yönetmelik, kent planlarının hazırlanmasında, 20 yıl sonraki nüfusun dikkate alınması gerektiğini belirterek, 2290 sayılı Belediye ve Yapı Yollar Yasasındaki, gerçekçilikten uzak ilkeden uzaklaşmıştır. 6785 sayılı İmar Yasamızda ise, knet nüfusu kestirimlerinin süresine ilişkin bir açıklık yoktur. 3194 sayılı yasa da bir öncekinden farksızdır.

4. Kent Araştırmalarından Örnekler

Ankara için bir uluslararası imar planı yarışmasının açıldığı 1928 yılında, yarışmacılara verilmek üzere, Ankara Şehremaneti'nce hazırlanan, "Ankara Şehrinin Müstakbel Planı Hakkında Mütehassıslara verilen Şifahî, Tahrirî Direktif ve Doneler" adlı belgede, veri olarak yer alan bilgiler şunlardı: Rüzgârların yönü ve şiddeti, yağmur düzeyleri, nemlilik derecesi, ağaçlar, hava gözlem istatistikleri, kentin tümünün ve bazı kesimlerinin çeşitli ölçekteki haritaları vb. Oysa, 1953'te Ankara imar planını yenilemek için açılan ikinci yarışmada, Vali ve Belediye Başkanının başkanlığında kurulan 40 kişilik komisyon, Türkçeden başka üç dilde daha yayımladığı raporunda, kentle ilgili daha geniş bilgilere yer vermiştir. Ne var ki, onda da ikinci el bilgilerle yetinildiği görülür.

1952 yılında, İzmir imar planı için yapılan bir çalışmada, imar komisyonu, yarışmacıların yararlanabilecekleri birçok değerli kaynağa, raporunda yer vermişti. Özellikle 1960'ı izleyen yıllarda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın da kuruluşundan sonra, kent planları için Şehircilik Dairesi'nde

geçmişte yapılan kimi çalışmalar, bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Denilebilir ki, İller Bankası'nca son 15-20 yıl içinde yapılan araştırma çalışmaları, amaca en uygun olanlardır. Bunlarda, ilgili yönetmelikte istenilen bilgilerle de yetinilmeyerek, daha geniş bir çerçeve içinde, kentin ekonomik, toplumsal ve fiziksel özellikleri ayrıntılarıyla incelenmektedir. İmar planı çalışmalarında kullanılmak üzere hazırlanan bu araştırmalara, Sivas, Adana, Trabzon, Safranbolu, İzmit Erzurum ve Gaziantep'e ilişkin olanlar örnek verilebilir.

Kent plancıları, özel olarak planlama amaçlarıyla kullanılmak üzere yapılmış bu tür çalışmalardan başka daha birçok kaynaktan yararlanırlar. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün nüfus sayımlarına, işyeri ve sanayi sayımlarına, konut, yapı, tarım sayımlarına, işgücü anketlerine ilişkin yayınlarıyla, süreli olarak çıkarılan türlü çalışmaları bu konuda önemli birer kaynaktır. 1967 yılından başlayarak, İl Özel Yönetimlerinin çıkardığı ve 1973 yılında Cumhuriyetin 50. yıldönümü dolayısıyla bir bölümü yenilenen İl Yıllıkları da, kentlere ve kasabalara ilişkin değerli bilgiler içermektedir. 1949-1950 yıllarında yayımlandıktan sonra, İller Bankası'nın bir daha çıkarmadığı, üç ciltlik Belediyeler Yıllığı'nda da tarihsel araştırmalar için yeterli olabilecek bilgiler bulunur.

Bunlardan başka, Türk Belediyecilik Derneği'nin İller ve Belediyeler, TODAİE'nin Amme İdaresi, İçişleri Bakanlığı'nın Türk İdare Dergisi, Mimarlar Odası'nın Mimarlık, İTÜ Şehircilik Enstitüsü'nün Şehircilik dergileriyle, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Bülteni, ODTÜ Gelişme Dergisi, SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsünün İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, KENT-KOOP Bülteni, Konutbirlik Dergisi ve Türkkent (Konut Kooperatifleri Merkez Birliği) Bülteni kentbilim, bölge planlaması ve konuta ilişkin bilgileri içeren kaynaklardır. Bir süre çıktıktan sonra yayımını sürdüremeyen, Marmara ve Boğazlar, Yerel Yönetim Bakanlığı, Devrimci Belediyeler gibi dergilerde de, kent ve kasabaları ilgilendiren yazılar yayımlanmıştır.

Yerel düzeydeki araştırma etkinliklerini tümüyle başka kuruluş ve kişilerden beklemeyip, belediyelerce bu alanda çalışmalar yapılması yerinde olur. Her belediyede, birer arşiv, kentin geçmişi, bugünü ile ilgili bir "bilgi bankası" oluşturulması, planlama çalışmalarına ışık tutar. Kitaplık ve belgelikler, kamu kuruluşları için zorunlu birimler olmuştur. Belediyeler, yalnız, kendilerini ilgilendiren konulardaki yayınları değil, başka kent ve kasabalarla ilgili olanları ve yerel yönetimlerdeki gelişmeleri de izlemek zorundadır. Bu amaçla, eğitim ve öğretim kuruluşlarıyla da işbir-

liği yaparak araştırmaları özendirebilirler. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ile ortaklaşa yürüttüğü Kentsel Bilgi Sistemleri projesinden bu alanda yararlanma şansı vardır. Bilgisayar teknolojisindeki gelişme bu yönden önemli fırsatlar sağlamıştır.

5. Güncel Durum Haritası (Halihazır Haritası)

Kentbilim Terimleri Sözlüğü'nde Güncel Durum Haritası, "Kentin ya da kasabanın bugünkü durumunu, özellikle toprak kullanımını küçültülmüş bir ölçekte gösteren ve düzentasarın (imar planının), üzerine çizildiği harita" olarak tanımlanmaktadır. Gerçekten, İmar Yasası, imar planlarının yapılmasında temel alınacak güncel durum haritalarının hazırlanmasını zorunlu saymıştır. Kent ve kasabaların güncel durum haritaları, 1/2500 ve Daha Büyük Ölçekli Harita ve Planların Yapılmasına Ait Teknik Yönetmelik (R.G.: 10.4.1974, No: 14854) ilkelerine göre düzenlenmektedir.

Yerleşim yerlerinin güncel durum haritalarının sınırlarını belirleyen komisyonlara o yerin en büyük mülkî yönetim âmiri başkanlık eder. Komisyonda, ayrıca, belediye başkanı, ilin Bayındırlık Müdürü, belediyenin Fen İşleri Müdürü ile Doktoru, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın görevlendireceği kentçilik uzmanları ve jeologlarla, işi yaptıran kamu kuruluşunun teknik temsilcileri de yer alır. Bu komisyon yerinde incelemeler yaparak raporunu hazırlar ve harita sınırlarını da belirler.

Bu haritalar üzerinde, kent ya da kasabanın resmî ve özel bütün yapıları, yolları, sınır ve tesisleri, tüm doğal özellikleri, taş, tuğla ve maden ocakları, nirengi noktaları, bitki örtüsü, önemli bölgelerin adları ve benzeri bilgiler gösterilir.

Güncel durum haritaları, Devlet İhale Yasası hükümlerine bağlı olmaksızın yaptırılır. Bu haritalar belediyeler ve valiliklerce yaptırılır ya da yapılır. Belediyeler, ihale ile yaptıracakları haritalar için, önceden Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan izin almak zorundadırlar. Güncel durum haritaları, yerleşim yerindeki değişmeleri izleyebilmek için sürekli olarak yenilenmeleri gereken belgelerdir. Hazırlanan haritaların onay yeri, yine belediyeler ve valiliklerdir. Onaylanmış haritaların bir kopyası Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, bir kopyası da, ilgili Tapu Dairelerine gönderilir.

B. Plan Yapımı

1. Belediyelerin Plan Yaptırma Zorunluluğu

Ülkemizde, belediyeler, imar planı yaptırma zorunluluğu yönünden türlü evrelerden geçmiştir. Her belediye, her zaman plan yaptırmakla zorunlu tutulmamıştır. Cumhuriyet öncesi dönemde çıkarılmış bulunan Ebniye (Binalar) Kanunu (1882), adından da anlaşıldığı gibi, kemtin planlanmasından çok, yapılarla ilgili bir yasa idi. Cumhuriyet döneminde, ilk planlama girişiminin Ankara'yı konu edindiğini görmekteyiz. 1928 yılında çıkarılan özel bir yasa ile (1351), Ankara'da bir İmar Müdürlüğü kuruluyor ve kentin imar planını yaptırma işi bu müdürlüğe görev olarak veriliyordu. Daha sonra 1580 sayılı Belediye Yasası (1930) bütün belediyelerin imar planı yaptırmalarını zorunlu saymıştır. Aynı tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Genel Sağlık Yasası, No: 1593), zorunluluk kapsamını, 20 binden daha çok nüfuslu belediyelerle sınırlandırmış ve gereğinin yerine getirilmesi için de 3 yıllık bir süre tanımıştır. Daha küçük belediyeler, ancak nüfusları hızla arttığı takdirde, plan yaptırmak zorunda idiler.

1933 yılında çıkarılan Belediye Yapı ve Yollar Yasası ise (No: 2290), 1938 yılına değin, bütün belediyelerin imar planlarını yaptırmaları zorunluluğunu getirmiştir. Ne var ki, bu yasa 24 yıl yürürlükte kaldığı halde, söz konusu zorunluluk ilkesi uygulanmak olanağına kavuşamamış, plan yaptırabilen belediyelerin oranı % 60'ı geçmemiştir. Yaptırabilenler de, uygulayamamışlardır. Bu planlar uygulanmış olsalardı bile, "yapılardan ve yollardan oluşan bir kent" anlayışına dayandıklarından, kuşkusuz ülkenin hızlı kentleşmesinden doğan gereksinmelere yanıt vermekten uzakta kalacaklardı.

Ocak 1957'de yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasası, belediyelerin plan yaptırma zorunlulukları yönünden farklı bir durum yaratmıştır. Buna göre, nüfusu 5.000'i geçen belediyeler, imar ve kanalizasyon planı yaptırmak zorunda tutulmuş, daha az nüfuslu belediyelerin ise yöntasar (yol ve istikamet planı) yapmakla yetinebilecekleri öngörülmüştür. Bununla birlikte, gerekli görülen nüfus sınırını aşmamış olan belediyelere de, akçalı durumları ve teknik görevli sayıları elverişli olduğu takdirde, belediye meclisi kararıyla imar planı yaptırma olanağı sağlanıyordu.

Zorunluluğun yalnız 5.000'den fazla nüfuslu belediyelere konmuş olmasına karşın, küçük belediyelerin de plan yaptırmaktan geri kalmadıkları görülmüştür. Bunun başlıca nedeni, belediye başkanlarının, bir imar planı-

na sahip olmayı kent için bir saygınlık simgesi saymaları ve ayrıca, ilk kez plan yaptıran belediyelere, İller Bankası'nın, Belediyeler Fonundan bu iş için bağışta bulunmasıdır. Üstelik, İller Bankası'nın, kent ve kasabalara elektrik, su vb. tesis ve hizmetler için yardımda bulunması da, belediyelerin bir plana sahip olma eğilimlerini kamçılamıştır. (Bkz. Belediyelere Yapılacak Yardımlarda Uygulanacak Esasları Gösterir Yönetmelik, R.G., 12.7.1961, No: 10852)

İmar planı yaptırma zorunluluğu yönünden, bir başka dönem 1972 yılında başlar. Bu yıl, 6785 sayılı yasada değişiklik yapan 1605 sayılı yasa, yalnız nüfusu 10.000'i geçmiş olan belediyeleri ve nüfus koşuluna bakılmaksızın il özeklerindeki belediyeleri imar planı yaptırmak zorunda saymıştır. Öte yandan, nüfusu 10.000 ile 5.000 arasında bulunan belediyeler ile, nüfus koşulu aranmaksızın ilçe özeklerindeki belediyeler, yöntasar (yol ve istikamet planı) hazırlamak zorunda sayılmışlardır.

6785 sayılı Yasanın 26. maddesi, plan yaptırma zorunluluğu ve görevi bakımından, nüfus ölçütünün dışına çıkan bir kural daha koymuştur. O da, gelecekteki imar hareketleri yönünden bir plana sahip olmasına Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın gerek gördüğü belediyeler için imar planı yaptırılmasıdır. İmar Yasası, normal koşullarda plan hazırlama yetkisine sahip olan belediye meclislerinin kararlarına gerek olmaksızın, kimi durumlarda, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın plan yaptırmaya yetkili olduğunu göstermiştir. Bu durumlar, a) genel yaşamı etkileyen doğal âfetler ya da Gecekondu Yasası'nın uygulanması nedeniyle plan ve plan değişikliği yapmanın gerekli görülmesi, b) ya da birden çok sayıda belediyeyi içine alan anakent alanları için plan hazırlamaya gereksinme duyulmasıdır. Özellikle son durumda, içinden, ya da çevresinden demiryolu, karayolu geçen ve denizyolu bağlantısı bulunan belediyeler ve köy sınırları içinde ve dışında kalan yerleşme birimleri bu tür planların kapsamı içine alınmaktadır.

3194 sayılı yeni İmar Yasası'nda ise durum şöyledir: İmar planı yaptırmak zorunda olan belediyeler, son nüfus sayımında nüfusu 10.000'i aşmış olan yerleşim yerleridir. Nüfusu daha az olan yerlerde plan yapmanın gerekli olup olmadığına karar vermek belediye meclislerine bırakılmıştır.

Eski İmar Yasası'nda olduğu gibi, 3194 sayılı yasa da, plan yapımında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na kimi yetkiler tanımıştır (madde 9). Aşağıdaki durumlarda, Bakanlık gerekli görürse, ilgili belediyelere ya da diğer yönetimlere bilgi vererek ve gerektiğinde onlarla işbirliği sağlayarak imar planı yapabilir, yaptırabilir, değiştirebilir ve doğrudan doğruya onaylayabilir. Bu durumlar şunlardır:

a. Kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişiklikleri
b. Genel yaşamı etkileyen doğal âfetler
c. Toplu konut uygulamaları
d. Gecekondu Yasası'nın uygulanması amacıyla yapılacak planlar
e. Birden çok belediyeyi içine alan alanların imar planları
f. İçinden ya da çevresinden demiryolu ve karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya demiryolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tümü ya da bir bölümü.

Hele de, İmar Yasası'nın 9. maddesindeki şu yetki, özeksel yönetimin, planlama amaçlarıyla, belediyelerin görev alanlarına ne ölçüde karışabildiğini açıkça göstermektedir. **"Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadıyla resmî bina ve tesisler için yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse, imar planının resmî bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar".**

Özeksel yönetimin, belediyelerin planlama yetkilerine karışmasına olanak veren son bir düzenleme de, 1987 yılında **3394** sayılı yasayla yapılmıştır (madde 7) (R.G., 30.6.1987, No: 19503). Buna göre, gerekli görülen durumlarda, a) Hem anakent belediyelerinde, hem de öteki belediyelerde, b) belediyenin imar planı konusundaki bütün yetkileri, c) Başbakanın onayı ile, d) Geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanı'na verilebilir.

Böylece kendisine yetki verilen Bakan'ın yapabileceği işleri de yasa saymıştır. Bunlar, a) Bölge çevre düzeni planı bulunan alanlar dahil, komşu alan, belediye ve imar sınırları içindeki çevre düzeni, nâzım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen, ada ve yerbölüm (parsel)lere varıncaya kadar doğrudan doğruya yapmak, değiştirmek ve onaylamak. b) Bu biçimde onaylanan planlara ve plan değişikliklerine belediyeler uymak zorundadırlar. c) Bu planlar üzerinde yapılacak gözden geçirmeler ve değişiklikler de aynı yöntemlere bağlıdır.

Bakanlığa verilmiş bulunan geniş yetkilerin, **yerel özerkliği sınırlandırmakta** olduğu ileri sürülebilir. Çünkü, bu durumlarda, belediye meclislerinin geleneksel yetkileri bir yana itilmiş olmaktadır. Bakanlık, kendisini belediyelerin yerine koyarak aldığı kararlarla, yerel özerkliği çiğneme olanağına kavuşmaktadır. Yerel özerkliği sınırlandırmaya olanak veren bu geniş yetkilerin yasada yer almış olması, kullanılmasalar bile, genel kuruldan bir uzaklaşmayı anlatır. Bu nedenledir ki, bir başvuru üze-

rine, Anayasa Mahkemesi, yasanın bu maddesini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (R.G., 28 Kasım 1991, No: 21065).

2. Plan Türleri ve Kavramları

İmar ve planlamayla ilgili yasalarımızda, çeşitli plan kavramları yer almıştır. Bunlardan bir bölümü, İmar Yasası ile bu yasanın uygulanmasını düzenleyen yönetmeliklerde, bir bölümü de başka yasalarda ve yasal belgelerde yer almıştır. Bunları kısaca gözden geçirelim.

A) İmar Yasasındaki Plan Kavramları

1. Bölge Planı:

Bölge planı, sosyo ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme gizilgüçlerini (potansiyelini), kesimlerle ilgili gelişme ereklerini, etkinliklerin ve altyapının dağılımını belirlemek üzere hazırlanan plandır. Bölge planlarını, gerekli gördüğü takdirde, **Devlet Planlama Örgütü** yapar ya da yaptırır.

2. Çevre Düzeni Planı:

Çevre düzeni planı, İmar Yasası'nda, "Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan" olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi "çevre düzeni planı"yla, daha çok anakent alanlarında, çevresiyle birlikte ele alınması gereken yerleşim yerlerinde bölge ölçeğindeki planlarla bağlantılı olarak alınan planlama kararları anlatılmak istenmektedir. Nitekim, Kentbilim Terimleri Sözlüğü de, bu tür planları, "Bir büyük kent ya da çevresi ile birlikte tasarlanması gerekli yerleşme özekleri ile bu özekleri etkileyen çevreler ya da önemli bölgeler için bölgesel tasarlarla ilgisi kurularak hazırlanan ve koruma, kullanma, yerleşme düzenlerine ilişkin ilkeler koyan tasar" diye tanımlamıştır.

3. İmar Planı:

Düzentasar olarak adlandırabileceğimiz imar planını, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, "Kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumsal, ekonomik ve ekinsel gereksinmelerini, iyi yaşama amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak, oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup, eldeki ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa yeryazım durumu da

belirtilen haritalar üzerinde toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, tüzel bir değeri olan onaylanmış belge" olarak tanımlamaktadır. İmar Yasası'nda birden fazla imar planı kavramı yer aldığı gibi, son yıllarda başka yasalarda da, plan kavramlarına yer verilmekte olduğunu görüyoruz. Dar anlamda imar planı denildiğinde iki kavram akla gelmektedir.

a) Nâzım İmar Planı

İmar Yasası'nın 5. maddesine göre, nâzım plan, varsa, bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak, güncel durum haritaları üzerine, varsa, yeryazım durumu da işlenmiş olarak çizilen ve toprak parçalarının kullanış biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren plandır. Açıktır ki, burada sözü edilen toprak kullanış biçimleri ve bölge tipleriyle kasdedilen; oturma, ticaret, sanayi bölgeleri, yeşil alanlar, yerleşim dışı alanlar ve yerleşim yerinin ulaşım ağıdır. Nâzım planlarda, kent bölgeciklerinin gelecekteki nüfus yoğunlukları, gerekiyorsa yapı yoğunlukları, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yönleri ve büyüklükleri, bunların dayandığı ilkeler, ulaşım dizgeleri ve ulaşım sorunlarının çözümleri de gösterilir. Nâzım planlar, uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olur. Bu planlar, genellikle, 1: 10.000 ve 1: 25.000 ölçeklidir.

b) Uygulama İmar Planı

Uygulama planı, güncel durum haritası üzerine çizilen, varsa yeryazım durumu da işlenmiş olan ve plan uygulaması için gerekli bütün ayrıntıları kapsayan plandır. Nâzım planlara uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Bu planlarda çeşitli kent bölgeciklerinin yapı adaları, kent ve kasabanın yolları, yapı adalarının yoğunluk düzeni ve imar uygulama izlencelerini temel oluşturacak uygulama evreleri de belirtilir. Yapı düzeni, kat sayıları, kat yüseklikleri ve yerbölüm büyüklükleri bölge bölge gösterilir. Altyapı tesisleriyle uygulama ilişkilerinin ayrıntılarına da uygulama imar planında yer verilir. Nâzım planlarda olduğu gibi, uygulama planları da, açıklama yazanağı ile birlikte bir bütün oluşturur.

Nâzım planlarla uygulama imar planlarının ortak özellikleri, a) her ikisinin de **güncel durum haritaları** üzerine işlenmesi, b) ikisinin de, **topraktan yararlanmayı düzenlemek amacıyla** yapılmakta olmasıdır. Öte yandan, a) Nâzım planların **küçük ölçekli** olmaları, her iki planın arasındaki ayrılığı oluşturmaktadır. Her ikisi arasında **üstünlük** ve **tutarlılık** ilişkisi vardır. Eski İmar Yasası'nda 1972 yılında yapılan deği-

şiklikle, kamulaştırmanın nâzım plana göre gerçekleştirileceği kuralı kaldırılmış olmasına karşın, kamulaştırmada yine de bu planlar ana çerçeveyi oluşturur.

B) İmar Planı Yapılması Esaslarına İlişkin Yönetmelikteki Plan Kavramları

1. Revizyon İmar Planı

Gerek nâzım, gerekse uygulama imar planlarının **gereksinmeleri karşılamadığı durumlarda,** planın tümünün ya da bir bölümünün yenilenmesi sonucunda elde edilen planlara, "gözden geçirilmiş" anlamına gelmek üzere, revizyon imar planı denilmektedir.

2. İlave (Ek) İmar Planı

Uygulanmakta olan imar planının, gelişme alanları açısından, gereksinmelere yanıt veremediği durumlarda, ona **bitişik** ve onun **arazi kullanış kararlarıyla tutarlı** ve yine onunla **ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde** hazırlanmış planlar, Ek İmar Planı olarak adlandırılmaktadır.

3. Mevziî İmar Planı

Uygulanmakta olan **imar planı dışında olup, bu planla bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar** için hazırlanan ve toplumsal ve teknik altyapı gereksinmelerini kendi içinde karşılamayı öngören planlar da, mevziî imar planı adını almaktadır.

C) Başka Yasalardaki Plan Kavramları

1. İslâh İmar Planı (İyileştirme Planı): Bu kavram, Kentbilim yazınımıza, 1983 yılında 2805 sayılı yasa ile girmiştir. Bu yasanın 4. maddesi, islâh imar planını, "Düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumunu da dikkate alarak, dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılan imar planı" olarak tanımlamıştır. Yasanın 16. maddesinin a ve b fıkralarında gösterildiği gibi, bu planların bulunduğu yerlerdeki gecekonduların sahiplerine, yeni plana göre öngörülen biçimlere uygunlarsa ya da konut verilmesi söz konusu olmaktadır. Kısaca, islâh imar planları, gecekondu bölgelerindeki konutsuz yurttaşlara konut sağla-

mayı, kaçak ve imar yasalarına aykırı yapılarda oturmaktan onları kurtarmayı amaçlamaktadır.

2805 sayılı yasanın uygulanması ve izlenmesi amacıyla çıkarılmış bulunan yönetmelik (R.G., 28.8.1983, No: 18146), islâh imar planı kavramına biraz daha açıklık kazandırmıştır. Yönetmelik, islâh imar planlarının hazırlanmasında şu ilkelere uyulmasını öngörmüştür: Güncel durum haritalarının öncelikle hazırlatılması, plan yapımında, olabildiği ölçüde, fiilî durumun dikkate alınması, bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme ilkelerine uyulması. İslâh imar planları,"**yapı topluluğu**" ya da "**yerleşme alanı**" olan yerler için hazırlanır. Yönetmelik, islâh imar planlarında, korunmasına olanak görülmeyen yapıların yıkılmasını, ancak yerlerine yeni arsalar ayrılmasını öngörmektedir. Bundan başka, islâh imar planlarının, nüfus yoğunluğunu artıracak kararlara yol açmaması da istenmektedir. İslâh imar planlarının yapılmasında, imar planı çizim yöntemlerine uyulması esastır. Plan çiziminin ayrıntıları konusunda, 2805 sayılı yasanın açık bıraktığı konularda, 6785 sayılı İmar ve 775 sayılı Gecekondu Yasası hükümlerinin geçerli olması öngörülmüştür. 2805 sayılı yasa, 2981 sayılı yasa ile Mart 1984'te yürürlükten kaldırılmış olduğu halde, islâh imar planı kavramı bu yeni yasada da yer almıştır. Ayrıca, 2981 sayılı yasada değişiklik yapan 1986 tarih ve 3290 sayılı yasa (R.G., 7.6.1986, No: 19130) ve onun uygulama biçimini gösteren yönetmelikte de (R.G., 23.7.1986, 19173) islâh imar planı terimi yer almıştır.

2. Turizm Amaçlı Planlar: Mart 1982'de yürürlüğe giren 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası (R.G., 16.3.1982, No: 17635), **Turizm bölgelerinde imar planlarının öncelikle ve kısa süreler içinde hazırlanmasını istediği gibi,** Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanmış bulunan nâzım imar planlarına uygun olarak, bu yöreler için "**turizm amaçlı imar uygulama planları**" hazırlanabileceğini öngörmektedir (madde. 7). Bu yasanın uygulanmasını kolaylaştırmak üzere, Turizm Alanlarında ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına ilişkin bir Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin 4/d maddesinde, turizm amaçlı uygulama imar planı, "Nâzım imar planlarında turizm kullanımına ayrılan alanlar ile sınırları nâzım imar planına uygun olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca belirlenen turizme dönük kullanımların ağırlıklı olduğu alanlar için düzenlenen uygulama imar planları" olarak tanımlanmıştır.

3. Koruma Amaçlı İmar Planı: Bu terim, ilk kez Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası'nda yer almıştır. 1983 yılında yürürlüğe gir-

miş bulunan (R.G., 23.7.1983, No: 18113) söz konusu yasa, "sit" olarak ilân edilen alanlar için "koruma amaçlı imar planı" hazırlanmasını öngörmüştür. Bu planların, **en geç bir yıl içinde, valilikler veya belediyelerce** onaylanmak üzere Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na gönderilmesi gerekmektedir (**3386** sayılı yasa; R.G., 24.6.1987, No: 19497). Bu planlar, söz konusu alanlarda yapı yapma ve koruma ilkelerini belirleyen planlandır.

4. Ulusal Park Gelişme Planı: 2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası (R.G., 11.8.1983, No: 18132), bilim ve eğitim yönünden önem taşıyan, nadir, tehlikeye maruz ya da kaybolmaya yüz tutmuş ekosistemler, türler ve doğa olaylarının meydana geldiği, mutlaka korunması gerekli olan ve yalnız bilim ve eğitim amaçlarıyla kullanılması öngörülen "doğayı koruma alanları" için gelişme planları hazırlanmasını öngörmüştür. Bu planların amacı, ulusal park olarak belirlenen yerlerin özellik ve niteliklerini gözönünde bulundurarak, koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere, bu yerlerin kuruluş, gelişme ve işletilmelerini sağlamaktır. Bu gelişme planı uyarınca, yerleşmeye ve yapılaşmaya konu olacak yerler için, imar uygulama planlarının da hazırlanması öngörülmüştür. Öte yandan, söz konusu yasa uyarınca, **"doğa parkı", "doğa anıtı"** ve **"doğa koruma alanı"** olarak belirlenmiş yerlerde ayrı uygulama planları hazırlanacağı hükme bağlanmıştır.

3. Plan Yaptırma Yolları

Yukarıda sözü edilen türlü imar planları, ya kamu yönetimlerince doğrudan doğruya, ya da bu konuda teknik yeteneği bulunan uzmanlarca, plancılarca yapılır.

a. Kamu Yönetimlerince:

i) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı

İmar planı yaptırmak, belediyelerin görevleri arasında olduğu halde, İmar ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş yasası, bu Bakanlığa, planlarla ilgili geniş yetkiler tanımıştır. Bunun nedeni, yönetim yapımızın özekçi olması kadar, belediyelerden bir çoğunun, plan yapacak uzman bulmakta karşılaştıkları güçlüktür. İmar Yasası, planların düzenlenmesine ilişkin yöntemlerle, teknik koşulları ve planları yapacak uzmanlarda aranacak nitelikleri Bakanlığın belirleyeceğini hükme bağlamıştır. Bakanlık, bu koşulları bir yönetmelikle belirlemiş bulunmaktadır (R.G., 2.11.1985, No: 18916).

ii) İller Bankası

Öte yandan, İmar ve İskân Bakanlığı ile ilgili bir kuruluş olan ve belediyelerin de ortak olduğu İller Bankası, teknik hizmetler gören bir banka olarak, özellikle küçük belediyelerin imar planlarını yapar. Bu banka, plan yapma giderleri için belediyelere ödünç para da vermektedir. Hatta, ilk kez plan yaptıran belediyeler için, bu hizmet ücretsiz olarak yerine getirilmektedir. Belediyeler, imar planlarının, yetkili bir kuruluş olan İller Bankası'nca yapılmasını yeğlemektedirler. Bu yolu seçen belediyeler, **Belediye Meclisi kararıyla İller Bankası'na yetki** verirler.

iii) Belediyeler

Yetki belediyede olduğuna göre, teknik personeli ve kaynakları yeterli olduğu takdirde, imar planını kendi elemanlarına yaptırmaları, belediyeler için doğaldır. Ne var ki, ülkemizde çok az sayıda belediye bu olanaklara sahip olduğundan, planı belediyenin kendisinin yaptırması yolu hemen hemen ayrıksın (istisnaî) bir durumdur. Bu işe teknik gücü yeten belediyeler de, ancak uygulama planlarının hazırlanmasını üzerlerine almaktadırlar. Gerçekten, 1987 yılında yapılan bir araştırma, belediyelerin % 24.8'inde hiçbir teknik eleman bulunmadığını, % 33.2'sinde ise yalnız bir teknik eleman olduğunu göstermiştir.

iv) Turizm Bakanlığı

Turizm bölgelerinde bulunan kent ve kasabaların imar planları konusunda Turizm Bakanlığı da işe karışmaktadır. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası 1982 yılında çıkmadan önce de, örneğin, Bodrum kasabasının imar planında olduğu gibi, Turizm Bakanlığı Turizm Bankası aracılığı ile imar planı hazırlamaya kendini yetkili görebilmiştir. Hatta Eski Anıtlar Yüksek Kurulu bile, çevrime girerek bazı plan kararları alabilmiştir.

Ancak, asıl yukarıda sözü edilen 2634 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinde sonradır ki, Kültür ve Turizm Bakanlıklarının bu alandaki yetkisi açıklığa kavuşmuştur. Çünkü bu planlarla ilgili maddesine göre, onaylı nâzım imar planlarına ve imar mevzuatına uygun olarak, varsa yeryazım (kadastro) durumu da işlenmiş güncel durum haritaları üzerine çizilen turizm amaçlı uygulama imar planları, plan açıklama raporu ile birlikte, onaylanmak üzere, Turizm Bakanlığı'na sunulur. Görülmektedir ki, kim yaparsa yapsın, turizm bölgelerinde nâzım planların onaylanması yetkisi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığında bulunduğu halde,uygulama imar planlarının onaylanması yetkisi Turizm Bakanlığı'ndadır. Yönetmelik, bu gibi yerler-

de imar planı yapımına başlanabilmesi için, Turizm ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarından izin alınmasını da şart koşmaktadır.

Sözkonusu yönetmeliğe göre, imar planlarının düzenlenmesi sırasında, öngörülen en çok nüfus gözönünde tutularak kişi başına **en az 7 metrekare yeşil alan ayrılması esastır** (madde. 9). Bu hüküm imar planlarında aktif yeşil alanların, planlamaya esas alınan nüfus başına 7 metrekareden aşağı düşürülemeyeceğine ilişkin yönetmelik hükmüne koşuttur.

v) Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı

Plan hazırlama tekeli, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile ona bağlı kuruluşlardan ve belediyelerden, yavaş yavaş başka kamu kuruluşlarına doğru bir kayma içindedir. Nitekim, Ulusal Parklar Yasası da, ulusal park olarak belirlenen yerlerin kuruluş, gelişme ve işletilmelerini sağlamak üzere hazırlanacak gelişme planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konması görevini Orman Bakanlığı'na vermiştir (madde. 4). Bunun gibi, yasa, "doğa parkı", "doğa anıtı" ve "doğu koruma alanı" olarak belirlenmiş olan yerler için gerekli planların da, Turizm Bakanlığı'nın görüşü alınarak Orman Bakanlığı'nca hazırlanmasını öngörmüştür. Bu yerlerle ilgili her türlü plan kararlarının verilmesi sırasında Orman Bakanlığı'nın görüşünün alınmasını yasa zorunlu saymıştır (madde. 4).

b. Yetkili Uzmanlarca

i) Yarışma yoluyla:

Kimi zaman da, belediyeler, imar planlarının hazırlanmasını yarışmaya çıkararak en uygun gördükleri plancılara vermek isterler. Ülkemizde, yarışma, çoğu kez belediyeler adına, İller Bankası'nca açılır. Yarışmalardan bir bölümü, **Türk mimar ve mühendisleriyle kent plancılarına açık** yarışmalardır. Kimi yarışmalar ise, **uluslararası nitelik** taşır ve yabancı plancılara da açık bulundurulur. Hermann Jansen'in kazandığı Ankara kent planı, 1928 yılında uluslararası bir yarışmaya çıkarılmıştı. Ankara'nın 1954 yılında değişikliğe uğrayan planı da uluslararası bir yarışmayla elde edilmiştir. Bunun gibi, 1950'li yılların başında, İzmir için uluslararası bir plan yarışması açılmıştı.

İlgili yönetmeliğine göre, asıl ve danışman üyelerle raportörlerden oluşan en çok 9 kişilik seçici kurullar, yarışmanın koşullarını önceden hazırlayarak ilgililere duyurmaktadır. Seçici kurul üyelerini üçte ikisinin Kent Plancıları Odası'nın üye dizelgesinde yer alması zorunludur. Seçici

kurul, planı yapılacak kente giderek, sözleşme taslağını, yarışma izlencesini, ödüllerin büyüklüğünü ve sayılarını saptar, ilgililere duyurur. Yarışma sonucunda, kazanan ve kazanamayan yapıtların sahiplerinin de katıldığı bir kollokyumda, jüri kararları tartışmaya açılır. Birinciliği kazanarak, ödül alan planın sahibi ile belediye genellikle bir danışmanlık sözleşmesi imzalar ve plan uygulaması evresinde de bu plancının belediyeye yardımcı olması sağlanır.

ii) Üsterme yoluyla:

İmar Yasası, **imar planları ve güncel durum haritalarının** yaptırılmasını, **Devlet İhale Yasası'nın kapsamı dışında** bıraktığı halde, İller Bankası, planları ihale ile yetkililere vermeyi sürdürmektedir. Bunda Bankanın, çabukluktan özveride bulunmaksızın, kamuya güveni sarsmak istememesinin payı vardır. İller Bankası ya da belediyeler üsterme dışında, planları, pazarlık ya da emanet yöntemleriyle de hazırlatabilirler. Üstermelerde, İller Bankası onaylı tip sözleşmelere uymak zorunda olduğu gibi, belediyeler de, sözleşme örneklerini Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na onaylatmak zorundadırlar.

İster üsterme yoluyla verilmiş olsun, isterse, yarışma sonucunda bırakılmış bulunsun, plan yapmakla görevlendirilecek kent plancılarının, belli niteliklere sahip bulunmaları aranır. İmar Yasası'nın **38.** maddesine göre, kent planlarını yapmaya, bunların uygulanmasını sağlamaya; bölge ve kent planlaması konularında yüksek öğretim veren üniversite ve yüksek okulları bitirerek mühendis, mimar ve **"kent plancısı", "bölge plancısı"** diploması ve sanı almış olanlardan, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca yetenekleri sapanmış olanlar yetkili kılınmışlardır. Kent plancısı olarak öğrenim görenlerin sayılarının artması üzerine, ülkemizde 1965'ten sonra bir Kent Plancıları Odası da açılmıştır.

Adı geçen yönetmelik, imar planlarını hazırlayacak olanlarda aranan nitelikleri, gelecekteki nüfusların ve kentin kapladığı alanın büyüklüğüne göre de bir sınıflandırma yaparak saptamıştır. Buna göre kentler ve kasabalar 6 kümeye ayrılmıştır:

	Nüfus	**Alan (ha)**
A kümesi	: 300.000 ve daha fazla nüfuslu	5000'den az
B kümesi	: 100.000-300.000 arasında olanlar	2000-5000
C kümesi	: 50.000-100.000 arasında olanlar	1000-2000
D kümesi	: 30.000-50.000 arasında olanlar	500-1000
E kümesi	: 10.000-30.000 arasında olanlar	200-500
F kümesi	: 10.000'den daha az olanlar	200'den az

Yönetmeliğin plancılarda aradığı nitelikler, kümeden kümeye değişmekle birlikte, **ortak özellikler** şöylece sıralanabilir: **a) Büyüklük:** Yerleşim yerinin nüfusu arttıkça, plancıda aranan nitelikler de artmaktadır. **b) Deneyim ve öğretim:** resmî ya da özel kuruluşlarda, belli bir süre kent planı yaparak çalışmak ya da kent planlaması öğretimi yapmış olmak. **c) Başarı:** Aynı kümedeki bir kent için açılan imar planı yarışmasında birincilik almış ve o işi bitirmiş olmak; ya da bir üst kümedeki kentler için açılan yarışmalarda mansiyon (anmalık) almış olmak; ya da daha alt kümedeki bir kentin planını bitirmiş olmak.

c. Özel Teknik Bürolarca:

Ülkemizde ilk kez, **2981** sayılı yasa (R.G., 8.3.1984, No: 18335), yeminli özel teknik bürolara, valiliklerin islâh imar planı hazırlattırabileceklerini hükme bağlamıştır (madde. 13/c). Yasa, bu planların, fiilî durumu olabildiği ölçüde dikkate alarak yapılmasını ve kısa sürede (1 ay) bitirilmesini öngörmektedir.

Bu konunun düzenlenmesi amacıyla, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca çıkarılan Yeminli Özel Teknik Bürolar Yönetmeliği (R.G., 14 Mart 1984, No: 1834), bu bürolara, plan hazırlama görevinin, "gerektiği takdirde" verilmesini öngörmüştür (madde. 2). Bu bürolarda görev alabilecek teknik personeli, Türkiye Mühendis ve Mimar Odalarına bağlı, Meslek Odalarına kayıtlı Yüksek Mimar, Mimar, İnşaat Yüksek Mühendisi-Mühendisi, Harita-Kadastro Yüksek Mühendisi-Mühendisi, Kent Plancıları ile nitelikleri belirlenecek öteki fen elemanlarının oluşturması öngörülmüştür (madde. 3).

Yönetmelik, bu kişilerce kurulacak bürolara, **imar uyulama planı, mevzii imar planı** ve **islâh imar planları düzenlemek yetkisi vermiştir** (madde 7).

Bakanlık örgütünün, gecekondu bölgelerinin planlarını hazırlamaya yetişemeyeceği varsayımına dayanan böyle bir uygulamanın başarılı olamayacağı daha başından belliydi. Bilindiği gibi planlama, ülkemizde bir kamu, bir yerel yönetim görevidir. Ve öngörülen uygulama, ne kamu hizmetinin gereklerine, ne de toplum yararına uygun düşmekteydi.

4. Türlü Kentsel İşlevler İçin Toprak Gereksinmesi

Kentlerin planlarını hazırlayanlar, kentsel işlevlere yetecek büyüklükte toprağı, gelecekteki nüfusu ve gereksinmeleri gözönünde tutarak ayırmak zorundadırlar. Çünkü, kent işlevlerinden hepsi toprak üzerinde yer alır.

1957 yılına değin yürürlükte bulunan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası, her kentsel işlev için nüfus başına ne büyüklükte toprak gerekeceğini gösteriyordu. Toplam olarak, bir kişi için toprak gereksinmesi 65 metrekare tutuyordu: Bunun 50 metrekaresi, konut, bahçe, yol ve meydanlar için, 4 metrekaresi ticaret ve sanayi için, 4 metrekaresi, koru, çayır, göl ve oyun yerleri için, 3 metrekaresi, hastahane, mezarlık, hamam vb. herkese açık yerler için, 2 metrekaresi, resmî ve askerî kuruluşlar için, 2 metrekaresi de okullar ve kitaplıklar içindi.

6785 sayılı İmar Yasası'nda, kentsel işlevler için imar planlarında ayrılması gereken yerlerin büyüklüğüyle ilgili bir hüküm yoktu. Yalnız, bu konudaki kuralları koymaya Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'mn yetkili olduğu belirtilmişti. Ayrıca, Bakanlığa, yasanın 57. maddesiyle, belediyelerin imar yönetmeliklerini hazırlamak ve gerek görüldüğü takdirde bunlarda değişiklik yapmak yetkisi de verilmişti. İmar Yasası'nın konu ile ilgili 28. maddesinde, bu Bakanlığın, gerekirse, kentleri kümelere ayırmaya, bu kümelere göre planlama ilkeleri belirlemeye, imar planlarında yer alacak çeşitli bölgelerin, kamu hizmetlerine ayrılan ya da ayrılması gereken yerlerin en az büyüklüklerini ya da planlanan alanın yüzde oranlarını, yapıların yüksekliklerini, yapı alan ve oylumlarıyla yolların eğimlerini imar yönetmeliğinde göstermeye yetkili olduğu yazılıydı. Kent ve kasabaların yerel özelliklerine göre farklı büyüklükler saptanması gereken durumlarda, Bakanlık, gerekli gördüğü büyüklükleri rakam ya da oran olarak imar yönetmeliklerine koymaya da yetkili kılınmıştı. İlgililer, bu kurallara uymak zorundaydılar.

Her kent ve kasabanın özellik, gereksinme ve olanaklarının değişik olduğu düşünülürse, yasanın, hepsi için geçerli ve uyulması zorunlu rakamları göstermek yerine, yerel özelliklere göre saptanmasını yönetmeliklere bırakması akla uygundu. Bununla birlikte, İmar Yasası, bu genel kuraldan, yalnız yeşil alanlar konusunda ayrılmıştır. Buna göre, imar planlarının yapılmasında, yeşil alanların tümü, planlamaya konu olan yerleşim yerinin nüfusu başına 7 metrekareden aşağı düşmeyecekti. Yasa koyucu, bununla, yeşile ve yeşil alana verdiği önemi dile getirmiş olmaktaydı.

İmar planlarının yapılması ve değiştirilmesi ilkelerine ilişkin yönetmelik, planlarda, konut, çalışma, toplumsal ve kültürel gereksinmeler (yönetim ve öteki hizmetler) ve teknik altyapı gibi kentsel işlevler için yer ayrılması gerektiğini göstermiştir. Yönetmelik, imar planı yapmaktan amacın, insan, toplum ve çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya ka-

vuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma ve kullanma dengesini en ussal biçimde belirlemek olduğunu göstermiştir (madde 1).

Bu genel amaçları gerçekleştirmek için, imar planlarının hazırlanmasında dikkate alınması zorunlu olan ilkeleri, yönetmelik şöylece sıralamıştır:

1. Planlar, ister belediyece doğrudan doğruya yapılsın, ister üsterme (ihale) yöntemiyle yaptırılsın, planları hazırlayacak kişinin, İmar Planlarının Yapımını Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşların Yeterlik Yönetmeliği'nde o yerleşme için öngörülen yeterlik belgesine sahip olması gerekir.

2. İmar planlarının hazırlanmasında, varsa, bölge ve çevre düzeni ana kararlarına uyulur.

3. Uygulama imar planlarının tamamı bir aşamada yapılabileceği gibi, etaplar halinde de yapılabilir. Uygulama planlarında yapı adaları içinde imar yerbölümleri gösterilir. Yerbölümleme planları, uygulama planına uygun olarak hazırlanır.

4. Her ölçekteki imar planlarında, türlü kentsel işlevler için ayrılacak toprak miktarını belirlemede dikkate alınacak ölçünler, belediye büyüklüğüne göre ilgili yönetmeliklerde gösterilir.

a. Konut (Oturma) Alanları

Oturma alanları için, yoğunluk, planların yapılmasında önemli bir ölçüdür. Nüfus artışı ve konut gereksinmesi, konut için ayrılması gereken alanları da geniş ölçüde belirlemektedir. Kentin tümü için, türlü kent kesimleri için nüfusun yoğunluğu, belli toprak parçalarına ne kadar yapı sığdırılacağını da belirlemektedir. Plancılar, bu yoğunluk ölçülerini, KAKS ve TAKS adını verdikleri teknik terimlerle anlatırlar. Kat Alanı Katsayısı (KAKS), belli bir alanda üretilebilecek olan kat alanlarını sınırlandıran bir katsayıdır. Kısaca, yapılacak yapıların kat alanlarının toplamının, üstünde yapı yapılabilecek olan alana (yerbölüme) bölünmesinden elde edilen katsayıdır. Bu alan, bir yapı adası, yerbölüm ya da daha genişçe bir alan olabilir.

Öte yandan, Taban Alanı Katsayısı (TAKS), toprağın, ne kadar bölümünün üzerinde yapı yapmaya izin verildiğini, ne kadarının ise boş bırakılması gerektiğini gösteren bir ölçüdür. Bir başka tanımla, TAKS, bir yapının taban alanının, bulunduğu **yerbölüm** (parsel) alanına bölünmesinden elde edilen sayılır. Bu ölçüler ve katsayılar, bahçelerin, yolların,

küçük çayırların, çalı ve ağaçların ve yerel oyun alanlarının hesaba katılmış olmasına ya da olmamasına bağlı olarak, katkısız (net) ya da katkılı (gayrisafî) nitelikler taşırlar. Bu ölçüler, imar planlarında ve belediyelerin imar yönetmeliklerinde gösterilir.

b. Ticaret, Sanayi ve Yönetim Alanları

Kentlerin ve kasabaların ekonomik yapıları, ayrılacak ticaret ve sanayi alanlarının büyüklüğünü de belirler. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca çıkarılmış bulunan yönetmelikte bu tür kullanışlar için arsa gereksinmesinin ne kadar olacağını gösteren kimi ölçünler yer almıştır.

c. Açık ve Yeşil Alanlar

Ekonomik yapısı ne olursa olsun, açık ve yeşil alanların, kent ve kasabaların hepsi için önemi büyüktür. Kentlinin ruhsal ve fiziksel gereksinmelerini karşılamaktan, doğal zenginliklerin korunmasına, turizmin gelişmesinden, oturma alanlarıyla ticaret ve sanayi alanları arasında tampon bölgeler oluşturmaya, yaya ve taşıt dolaşımını kolaylaştırmaya varıncaya değin, bu yerlerin sağladığı yararlar büyüktür. Açık ve yeşil alanlardan, kentlerin aşırı ölçüde büyümesini sınırlandırmakta bir araç olarak yararlanıldığı da olmuştur. Londra için hazırladığı planda, Sir Patrick Abercrombie'nin öngördüğü **yeşil kuşak** (green belt) bu amaca yönelmiş bulunuyordu.

Bu yüzdendir ki, İmar Yasası'nda 1972 yılında yapılan değişiklikle, yeşil alanların, planlarda kişi başına 7 metrekareden aşağı düşürülmemesi koşulu getirilmişti. Ne var ki, kent ve kasabalarımızda, yeşil alanların, batı ülkelerinin kentleriyle kıyaslanmak şöyle dursun, kentlerin, halkın rahatça ve bolca yararlanabileceği yeşil alanlara sahip olmaktan henüz çok uzak oldukları görülmektedir. Genel olarak geçerli sayılan kurallara göre, kent topraklarından en az % 10'unun yeşil alanlara ayrılması gerekmektedir. Yerel yönetimler, bir yandan yeşil alanlar oluştururken, öte yandan, var olan yeşil alanların azalmasının önüne geçmeye önem vermek zorundadırlar. Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 33. fıkrası bunu açıkça göstermektedir. Aynı maddenin 31. fıkrasında ise, belediyelerin sokak ve meydanları ağaçlandırmak görevi gösterilmiştir, sokak ve kaldırımlardaki ağaçların iyeliği de belediyeye ait bulunmaktadır. Bunları kesmek, kamu malına zarar vermek anlamına gelir.

1983 yılında çıkarılan 2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası da (R.G., 11.8.1983, No: 18132), ulusal parklar yanında, "doğa parkı", "doğa anıtı"

ve "doğu koruma alanı" gibi yeşilliklerin korunmasını, geliştirilmesini özel güvencelere bağlamış bulunmaktadır. Bu gibi yerler için gelişme ve koruma planları hazırlama görevi, Orman Bakanlığı'na bırakılmıştır.

3194 sayılı yeni İmar Yasası uyarınca çıkarılan ve planların yapım esaslarını gösteren yönetmelikte de, aktif yeşil alan miktarının kişi başına 7 metrekareden aşağı düşmemesi gerektiği; belediye ve komşu alan sınırları dışında ise bu miktarın 14 metrekareye yükseltileceği gösterilmiştir.

Bunun gibi, yine 1983 yılında yürürlüğe giren 2863 sayılı Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası, doğa varlıklarının, içinde yer aldığı alanları "koruma alanı" olarak adlandırmış ve bunların planlı bir biçimde korunmasını hükme bağlamıştır.

Bugüne değin, 6831 sayılı Orman Yasası hükümlerine göre, Bakanlar Kurulu kararıyla "ulusal park" durumuna getirilmiş yerlerin sayısı 20'yi bulmaktadır. Ayrıca, son 20 yıl içinde 200'ü aşkın gezinti (mesire) yeri oluşturulmuştur. Bunlarla birlikte, bundan sonra kurulacak olan ulusal parklar ve doğa koruma alanlarıyla, gezinti (mesire) yerleri ve korulukların imar planlarında özel bir konuma sahip tutulması gerekmektedir.

d. Ulaşım Dizgesi İçin Toprak Gereksinmesi

Kent planlarında, ulaşım sisteminin öğeleri olan yollar ve ulaşımla ilgili yazılar için yeterli toprağın ayrılması gerekir. Yollar için, kentin kapladığı alanın en az % 30'u kadar toprağın ayrılması genellikle kabul edilen ölçüdür. Yollar, "hız yolları", "ana yollar", "toplayıcı yollar" ve "yerel yollar" olarak, önemlerine, taşıdıkları yük ve yolcu oylumuna göre ayrılırlar.

1593 sayılı Erişme Denetimli Karayoları Yasası (R.G., 11.6.1982, No: 14212), bu tür yolları, "giriş ve çıkışların yayalara yasaklanmış olduğu, hayvan, motorsuz araç ve taşıtların da sokulmadığı, ancak izin verilmiş motorlu taşıtların girdiği, trafiğin özel bir denetim altında bulundurulduğu yol" olarak tanımlamıştır. Belediye sınırları içinde de bulunan bu gibi yollar için, ilgili belediyelerin görüşleri alınır. Bu yolların kente bağlantıları, yolboyları (güzergâhları) konusunda, belediyelerle birlikte, Karayolları ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı birlikte karara varırlar. Kentlerin dışında kalan karayollarını çevreleyen alanlar için, yerleşme planlarını, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı hazırlar. Bu planların dayanacağı ilkeleri gösteren ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca çıkarılması öngörülen tüzük henüz çıkarılmış değildir.

Yollar dışında, planlarda, kent alanları, meydanlar ve kesişme noktaları için de yer ayrılır. Kesişme noktası ya da kesişme yeri, birkaç yolun, özel-

likle anayolların birleştiği yerlerde ortaya çıkan ve gidiş gelişin düzenlenmesi bakımından plancılarca kullanılan genişliklerdir. İstanbul'da Aksaray, Ankara'da Kızılay, Tandoğan ve Sıhhiye kesişme yerleridir. Öte yandan, kent alanı, anıtların önemli tarih ve mimarlık yapılarının çevresinde ya da yakınında, genellikle taşıt gidiş-gelişine açık tutulmayan, herkesin oturup dinlenmesine elverişli duruma getirilmiş, dileyenlerin gereğinde siyasal toplantılar da yapabildikleri genişçe düzlüklere verilen addır. Venedik'teki San Marco, Roma'daki San Pietro, İstanbul'daki Taksim, İzmir'deki Efes alanları, bu tür alanlardır. Jansen, Ankara imar planında, İçişleri Bakanlığı'nın arkasındaki boşluğa bu amaçla yer vermiştir.

Taşıtların park yerleriyle terminaller de, ulaşım sisteminin kent planlarında öngörülmesi gereken öğelerdir. 1966 yılında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve ilgili başka bakanlıklar, yol boylarındaki otel, lokanta, eğlence yerleri vb. yapılar için taşıt durgulukları (otoparklar) yapmak zorunluluğunu koyan bir yönetmelik çıkarmıştı (R.G., 27.7.1966, No: 12797). Bu yönetmelik, aradan bir buçuk yıl geçtikten sonra yürürlükten kaldırılarak, yerine akaryakıt istasyonları ve servis yerlerinde aranan özellikleri gösteren bir başka yönetmelik konmuştur (R.G., 11.1.1968, No: 12797). Ankara İmar Yönetim Kurulu,1971'de bu konuda kimi önlemler almış, ayrıca, imar sınırları dışındaki toplu konut projelerinde park yeri gereksinmeleri için de, Ankara Nâzım Plan Bürosu, aradığı ölçünleri Bakanlığın onayından geçirmiştir.

İmar Yasası'nın 37. maddesinde, imar planlarının düzenlenmesinde, planlanan beldenin ve bölgenin koşullarıyla gelecekteki gereksinmeler gözönünde tutularak gerekli otopark yerlerinin ayrılacağı belirtilmiştir.

Yasanın 37. maddesinin en önemli hükmü, otoparka gereksinmesi olan yapı ve kuruluşlar için, otopark yeri ayrılmadığı sürece, "yapı izni" verilemeyeceği ve otopark gerçekleştirilmedikçe de, o yapıya "kullanma izni" verilemeyeceğine ilişkin hükümdür. Yapı sahiplerinin, otoparkı gerçekleştirip kullanma izni aldıktan sonra, bu yeri plana ve yönetmeliklere aykırı olarak başka amaçlar için kullanmaları da yasaklanmıştır. Bu yasağa uymayanlara 3 aylık süre verilir ve düzeltme isteminde bulunulur. Yapı sahibi, bu süre içinde gerekli düzeltmeyi yapmadığı takdirde, belediye encümeni kararıyla durum belediyece düzeltilir ve yapılan giderler ilgililerden alınır.

Bugün uygulanmakta olan Otopark Yönetmeliği (R.G., 2 Kasım 1985, No: 18916), kentlerde araçların yol açtığı trafik sorunlarının çözümünde, otopark yapılmasını gerektiren bina ve tesislerin neler olduğunu göstermek

ve otopark gereksinmesinin miktar, ölçü ve diğer koşullarını düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. Yönetmelik (R.G., 20 Mart 1991, No: 20820) en son nüfus sayımına göre nüfusu 50 bini geçmiş bulunan kentlerde uygulanmaktadır. Bununla birlikte, turizm, sanayi ya da başka etmenlerin yol açtığı trafik yoğunluğu nedeniyle, 50 binden daha az nüfuslu yerleri de valilik, belediye ve Turizm Bakanlığı gibi kamu kuruluşlarının önerisi üzerine, yönetmlik kapsamına almaya, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yetkilidir.

Otopark Yönetmeliği, kentleri, nüfusu 100.000-300.000 arasında olanlar ve 300.000'in üzerinde bulunanlar olarak ikiye ayırmış ve her kümede bulunan kentlerdeki yapılar için ayrı ayrı ölçünler koymuştur. 1985 nüfus sayımı sonuçlarına göre, bu yönetmeliğin uygulandığı kentler; (300.000' den çok nüfuslu olanlar): İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir, Kayseri, Diyarbakır, Mersin, Antalya; (100.000-300.000 arasında bulunanlar): Samsun, İzmit, Erzurum, Malatya, Kahramanmaraş, Kırıkkale, Sivas, Şanlıurfa, Elâzığ, Denizli, Adapazarı, İskenderun, Balıkesir, Tarsus, Zonguldak, Trabzon, Manisa, Kütahya, Van, Batman, Antakya, Osmaniye ve Isparta'dır.

Otopark yönetmeliği, otoparkları, a) **Bina otoparkları,** b) **Ada-içi otoparkları** ve c) **Bölge otoparkları ve genel otoparklar** olmak üzere üçe ayırmıştır. **Bina Otoparkları,** bir yapıyı çeşitli amaçlar için kullanan özel ve tüzel kişilere ait ulaşım ve taşıma araçları için bu yapının içinde veya oturduğu yerbölümde, açık veya kapalı, zemin altı veya zemin üstünde düzenlenen otoparklardır. **Ada-İçi Otoparkları** ise, imar durumu elverişli olan yapı adalarında, yapıların arka bahçelerinde ve ada içlerinde, imar planlarında yapılan düzenleme ile ilgili yerbölümlerin ortak kullanımına açılan, açık ya da kapalı otoparklar olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan, bir kentin ya da bölgenin bugünkü ve gelecekteki koşulları ve gereksinmeleri gözönünde bulundurularak, imar planları, ya da bu amaçla hazırlanmış otopark yerlerini gösteren planlar ile düzenlenen otoparklara da **bölge otoparkı ve genel otopark** adı verilmektedir. Bu sonuncular, açık, kapalı ya da katlı olarak yapılabilirler. Bunları valilikler, belediyeler, başka kamu kuruluşları ya da özel kişiler kurup işletebilirler.

Bir yapıyı kullananların otopark gereksinmelerinin yapı içinde ya da o yapının oturduğu yerbölümde karşılanması esastır. İmar planı ya da İl Trafik Komisyonu kararları gereğince otopark yapımına elverişli olmayan yerbölümler valilik veya belediyenin yaptıracağı bölge otoparklarından ya da genel otoparklardan yararlanırlar. Ada-içi otoparklar, yerleşik alanlarda

yerbölüm sahiplerinin izniyle hazırlanacak planlarla düzenlenir. Gelişme alanlarında ise, bu tür otoparkların kurulması için yerbölüm sahiplerinin izninin alınmasına gerek yoktur.

Yapı içi otoparkları, Kat Mülkiyeti Yasası'nda belirtilen ortak alanlardan sayılır. Bunlar, otopark olarak bile satılamaz, kiralanamaz, devredilemez ve amacı dışında kullanılamazlar. Ada içi otoparklar **planlara işlenir** ve o yapı adasındaki yerbölümlerin ortak malı olarak tapuya da kaydedilir. Ortak alanlar olarak kurulur ve yönetilirler. İmar yerbölümlerinin büyüklüğü saptanırken, otopark gereksinmesi de hesaba katılır.

Otoparklar için ayrılacak alanların, **bir binek araba için 25 metrekare,** kamyon ve benzeri araçlar için ise 50 metrekare olarak hesaplanması gerekir. Otopark yerlerinin giriş ve çıkışlarıyla, dönüş yapmalarına ayrılmış alanlar da bu rakamların içindedir. Sanayi ve depolama tesislerinde, küçük sanayi ve semt pazarlarında bir otopark yeri için 50 metrekare esas alınır.

Otopark Yönetmeliği, otoparklarla ilgili olarak, belediyelerin 5 yıllık **imar izlencelerinde** şu noktalara uyulmasını zorunlu saymıştır: a) Belediyeler, onaylanmış imar planı veya otopark yerlerini gösteren planlarla belirlenmiş bölge otoparklarını ve genel otoparkları, o uygulama döneminde gerçekleştirecekleri 5 yıllık imar izlencelerine almak zorundadırlar. b) 5 yıllık imar izlencesi bulunmayan, ancak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca gerekli görülen durumlarda, kentte yeterli miktarda otoparkın gerçekleştirilmesini, belediyeler, ek olarak hazırlayacakları 5 yıllık izlencelere koyarak yaptırmak zorunda tutulmuşlardır.

Yapılacak yapılarda, otopark yeri ayrılmadıkça, yasaya koşut olarak **yapı izni** ve söz konusu otoparklar yapılıp hazır duruma getirilmedikçe de **kullanma izni** verilmemesi Yönetmelik'le hükme bağlanmıştır. Yönetmelik, otopark yerlerinin, başka amaçlarla kullanılmasını da yasaklamış ve bu yasağın uygulanmasını denetleme görevini belediyelere vermiştir.

Otopark yönetmeliği, yapıların arka bahçelerinde açık ya da kapalı otoparklar yapılabileceğini, ön ve yan bahçelerde binanın ve arka bahçenin giriş ve çıkışını engellemeyecek biçimde açık otopark yeri ayrılabileceğini de göstermiştir. Bina önyüz çizgisinin gerisinde kalmak koşuluyla, bodrum katlar dahil, doğal zeminin ve bahçe düzeyinin altında, yerbölümün tümünün ya da bir bölümünün otopark yapmak amacıyla kullanılması olanağı da vardır.

Genel otoparklarla bölge otoparkları, yer üstünde veya yer altında, açık,

kapalı veya çok katlı olarak yapılabilir. Valilikler ve Belediyelerce yaptırılan bölge otoparklarının ya da genel otoparkların bakım, onarım ve işletilmesi görevi valiliklerin ve belediyelerindir. Bunlardan alınacak ücreti de valilikler ve belediyeler saptar. Yönetmelik, otopark gereksinmesinin karşılanamadığı veya istemin çok yüksek olduğu özeksel iş ve ticaret alanlarında ve benzeri bölgelerde, genel amaçlı otoparkların yapım, bakım, onarım ve işletilmesinin üçüncü kişilere verilebileceğini, ancak bu hizmetler karşılığında alınacak ücretin valilikler ve belediyelerce belirleneceğini hükme bağlamıştır.

Belediyelerin, otopark sorununun çözümüne yardımcı olmak üzere, Otopark Yönetmeliği, bir **Otopark Hesabı** (Fonu) kurmuştur. İlgililerden toplanacak otopark bedellerinde, **"arsa payı"** ve **"inşaat payı"** olmak üzere iki öğenin ayrı ayrı hesabı yapılır. Yükümlülerden alınacak arsa payı, Emlâk Vergisi Yasası uyarınca belirlenecek bedel üzerinden hesaplanır. İnşaat payının hesabında ise, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın o yılki birim fiyatlarından yararlanılır. Belediyece hesaplanan 1 araçlık otopark bedeli valilik veya belediyesince Bakanlığa bildirilir. Arsa ve inşaat bedellerinin belediyelerce her yıl artırılması olanağı vardır.

Otopark bedellerinin % 25'i yükümlülerden, yapı izni verilmesi sırasında alınır. Geriye kalan % 75'i ise, yapı izni verildiği sırada peşin olarak alınabileceği gibi, yapı izni verildiğinden 2 yıl sonra nakde çevrilmek üzere bir banka güvence mektubu ya da Devlet Tahvili olarak ödenebilir. Otopark bedelleri, Emlâk Bankası'nda toplanır. Otopark hesabında toplanan paraların, bu amaç dışında kullanılmasını, Yönetmelik yasaklamıştır. Bu hesapta toplanan paralar valilik ve belediyenin kendi akçal kaynaklarından ayıracağı ödenekle birlikte, imar planı ve izlencesine göre hazırlanacak kamulaştırma projesi karşılığında, Bakanlığın izni alınarak, arsa sağlanmasında, bölge otoparkı ve genel otopark yapılmasında kullanılır.

Otoparklarla ilgili İmar Yasası hükmünün ve bunun uygulama biçiminin yer aldığı yönetmeliğin otopark konusundaki karmaşaya bir son vermeye yardımcı olduğu açıktır. Bununla birlikte, bu konu, taşıt sayısının alabildiğine artması karşısında, kısa sürede çözümsüz kalmak zorundadır. Yükümlülük, oto sahiplerine değil, yapı sahiplerine getirilmiş olduğuna göre, oto üretiminin sınırsız olarak artması durumunda, araçların insanların yürümesine, gezinmesine ayrılmış bulunan kaldırımları, sokakları işgal etmelerinin kaçınılmaz olmasını bekleyebiliriz.

C. Kent Planlarının Onaylanması

1. Planların Kesinlik Kazanması

a) 1985 öncesi

Kent planlarının kesinlik kazanmasında, ilke olarak özeksel yönetimin onayı aranmaz. Ama, Cumhuriyet tarihimizde durum her zaman böyle olmamıştır. Bu açıdan, Cumhuriyet döneminde değişik zamanlarda değişik yöntemlerin uygulanmış olduğu görülür. İlk olarak, 1351 sayılı yasa ile kurulan Ankara İmar Müdürlüğü'ne, ülkedeki başka kentlerin imar planlarını onaylamak yetkisi de verilmiştir. Bir kentin planlamasını yapmakla görevli bir kuruluşa, başka kentler üzerinde böyle bir yetkinin verilmesi ilginç bir vesayet uygulamasıydı. Bu durum 1936'ya değin sürmüş, o tarihten itibaren, plan onaylama yetkisi, 2799 sayılı yasa ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilmiştir. 9 Temmuz 1956'da kabul edilip, 17 Temmuz 1956'da yayımlanan ve 16 Ocak 1957 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasası da, imar planlarını onaylama yetkisini Bayındırlık Bakanlığı'na bırakmıştı.

9.5.1958 tarih ve 7116 sayılı yasa ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulunca, bu yasanın 9/B maddesi hükmüyle, kent, kasaba ve köylerin imar planlarını onaylamak yetkisi bu bakanlığa bırakıldı.

Belediye meclislerinin imar planlarıyla ilgili kararlarını, başka meclis kararları gibi, en büyük mülkî âmirlerin onayından geçirmekte bir zorunluluk yoktur. 1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası, belediye meclislerinin imar planlarıyla ilgili kararlarının, en büyük mülkî âmirlerce onaylanmasını arıyordu. Yasa, bu onaylamanın, Belediye Yasasının 70. maddesinin 9. fıkrası ile 71. maddesine göre yapılacağını belirtiyordu. 6785 sayılı İmar Yasası'nda ise, bu konuda bir hüküm bulunmuyordu. Eski yasada yer alan bir onay zorunluluğunun yeni yasada yer almaması, bir görüşe göre, bu zorunluluğun kaldırılmış olduğu anlamına gelir. Öte yandan, bir başka görüşe göre ise, Belediye Yasası'nın yukarıda sözü edilen maddeleri yürürlükten kalkmamış ve bu hükümler belediyelerin, kentin gelecekte alacağı biçim, imar izlenceleri, kanallar, havagazı, su, elektrik, aydınlatma tesisleriyle ilgili belediye meclisleri kararlarının en büyük mülkî âmirlerin onayı ile kesinlik kazanacağını göstermekte olduklarına göre, imar planlarına ilişkin kararların da, vali ve kaymakamlarca onaylanması 6785 sayılı yasanın yürürlükte bulunduğu dönemde de gerekliydi. Buna karşın, uygulamada, birinci görüşün ağırlık kazandığı görül-

mekte ve kimi Danıştay kararları da, en büyük mülkî âmirlerin onayına gerek bulunmadığını yinelemiş bulunmaktadır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, eski İmar Yasasının 29. maddesine göre, onaylanmak üzere belediyesinden gönderilen planlar üzerinde, başlıca iki işlemden birini yapıyordu. Bunlardan birincisi, imar planını onaylamaktı. Onaylama da iki türlü oluyordu. Ya plan, belediyesinden geldiği biçimiyle, olduğu gibi onaylanıyor; ya da Bakanlık, gerekli gördüğü değişiklikleri yaptıktan sonra planı onaylıyordu. İkinci işlem ise, Bakanlığın, imar planını, değiştirilmek üzere belediyesine geri göndermesidir. Görülmektedir ki, değiştirerek plan onaylamada, Bakanlık, kendini, yerel meclislerin yerine koymakta, yerel yönetimin istenci hesaba katılmamaktaydı. Bunun, yerel özerklik ilkesi ile bağdaşmadığı açıktı.

2805 sayılı İmar Affı Yasası'nın 13. maddesi de, islâh imar planlarının, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na geldiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde onaylanmasını ya da geri gönderilmesini öngörmüştü. Yeni İmar Affı Yasası (2981) ise valiliklerin belediyelere ya da yeminli özel bürolara yaptıracakları islâh planlarını, en geç 1 ay içinde, kendilerinin onaylamalarını öngörmüştür (madde 13).

Bugün uygulanmakta olan ve 1985 yılında yürürlüğe girmiş bulunan İmar Yasası, imar planlarının belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, özeksel yönetimin, imar planları üzerinde, ilke olarak, bir onay yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır (madde 8). Planlar, onay tarihinden itibaren, belediye başkanlığının belirleyeceği yerlerde 1 ay süreyle halka duyurulur. Bu bir aylık süre içinde, ilgililer, planlara itirazda bulunabilirler. Belediye başkanları bu tür itiraz başvurularını belediye meclisine götürür ve 15 gün içinde karara bağlarlar.

Belediye ve komşu alan (mücavir alan) sınırları dışında kalan yerler için yapılacak planlar, valiliklerce (İl Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü) yapılır ya da yaptırılır. Ve valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girerler. Bu planlar da, valiliklerce uygun görülen yerlerde, bir ay süreyle halka duyurulmak üzere askıya çıkarılır. Duyuru süresi içinde bu planlara yapılacak itirazları, valilik 15 gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Onaylanmış planlarda değişiklik yapılması da aynı yöntemlere bağlıdır. Kesinlik kazanan imar planlarının bir kopyası Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bilgi için gönderilir. Yasada bulunmamakla birlikte, ilgili yönetmelik, kesinlik kazanmış planların bir kopyasının da İller Bankası'na gönderilmesi gereğinden söz etmektedir.

Yasaya göre, imar planlarının açıklığı (alenîliği) esastır. Bu açıklık, bir yandan, yukarıda sözü edilen bir aylık duyuru süresi boyunca planların halka duyurulması yoluyla, öte yandan da, belediye başkanlıklarının ve mülkî yönetim âmirliklerinin imar planlarını tümüyle ya da kısmen çoğaltarak bir ücret karşılığında halkın yararlanmasına sunmalarıyla sağlanır.

3030 sayılı yasayı göre yönetilmekte olan anakent belediyelerinde ise, anakent belediye meclisleri, genel kurala uygun olarak, anakentin nâzım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak yetkisine sahiptirler. Anakentlerin, ayrıca, ilçe belediyelerinin nâzım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek yetkisine de sahiptirler (madde 6).

Öte yandan, belediyelerin imar planı yaptırma zorunluluğuna ayrılmış bölümde de belirtildiği üzere, 3194 sayılı yasanın 9. maddesi ve 3394 sayılı yasanın 7. maddesi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, belediyelerin imar planlarının yaptırılması ve onaylanmasına ilişkin geniş yetkiler tanınmış bulunmaktadır. 3394 sayılı yasanın bu geniş yetkileri tanıyan kuralını Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir.

Planın askıya çıkarılması ve indirilmesi, yurttaşlar için kimi haklar doğurur. Yurttaş, bu sürenin sona ermesi durumunda, taşınmazının bulunduğu yerin bayındırım belgesini (imar çapını) belediyeden isteyebilir. Bayındırım belgesi, kentin imar planındaki ve imar yönetmeliğindeki ilkelere göre, bir kimsenin, iyesi olduğu yerbölüm üzerinde yapabileceği yapının niteliklerine ilişkin proje hazırlanmasına yardımcı olmak üzere, isteği üzerine, kendisine kent yönetimince verilen ve yapılacak yapının toprak üzerindeki konumunu ve komşu yerbölümlere uzaklığını gösteren belgedir.

b) Günümüzdeki Durum

aa) 3194 sayılı İmar Yasası'na Göre

Planın askıya çıkarılması ve indirilmesi, yurttaşlar için başka birtakım haklar da doğurur. Bireyler, 60 günlük başvuru süresi içinde, kişisel çıkarlarının plandan zarar gördüğü gerekçesiyle yönetim mahkemelerinde, belediyeye, ya da valiliğe karşı, yönetsel dava açma hakkını böylece elde ederler. Planlara karşı yapılacak bu tür başvurularda, belediyenin ve halkın bunlardan zarar göreceği gibi genel gerekçeler yerine, kişisel çıkarların bozulmakta olduğu gösterilmek zorundadır.

bb) **Öteki Yasalara Göre**

Turizmi Teşvik Yasası, turizm amaçlı planları, Nâzım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları olarak ikiye ayırdıktan sonra, birincilerin onaylanması yetkisini, Turizm Bakanlığı'nın görüşü alındıktan sonra, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na; ikincilerin onay yetkisini ise Turizm Bakanlığı'na vermiştir (madde 7). Turizm Bakanlığı'nın, bu planları, imar planlarına benzer biçimde, olduğu gibi ya da değişiklik yaparak onaylayacağını ya da yeniden düzenlenmek üzere geri göndereceğini öngörmüştür. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, turizm amaçlı nâzım planları onaylaması için, yasa 6 aylık bir süre tanımıştır. Haritalarla, kıyı ve kenar çizgileri için bu süre 2 aydır.

Belediye ve komşu alan sınırları içinde ilgili belediyelere verilen planların belediye meclislerince incelenmesi esastır. Plan, belediye ve komşu alan sınırlarının dışını ilgilendiriyorsa, bunların incelenmesi görevi, İl Yönetim Kurulu'nundur. İncelenen planlar, her iki durumda da, gerekçeli görüşler de eklenerek Turizm Bakanlığı'na sunulur. Turizm dışı kullanımlar için hazırlanmış planlardan Turizm Bakanlığı'nca uygun görülenler, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onayına sunulur.

Yetkili bakanlıklarca onaylanan nâzım ve uygulama planları, valiliğe geldiği günden itibaren, 15 gün içinde, valiliğin ve ilgili belediyenin ya da kaymakamlıkların duyuru yerlerinde bir ay süre ile asılır. Ayrıca, halka da duyurulur. Turizm alanlarında ve turizm özeklerinde imar planlarının nasıl hazırlanacağını ve onaylanacağını gösteren bir Yönetmelik de hazırlanmıştır (R.G., 27.1.1983, No: 17941).

2863 sayılı Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası uyarınca hazırlanacak koruma amaçlı imar planları da Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanacaktır. Ulusal Parklar Yasası da, ulusal parklar için hazırlanan gelişme planlarının iskâna ve yapılaşmaya ayrılan bölümlerinin, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe gireceğini hükme bağlamıştır. Görülüyor ki, yasa koyucu, belli düzeydeki ve nitelikteki planlar için, uygulama yetkilerinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda toplanmasını uygun görmüştür.

2. Kesinleşen İmar Planının İşlevleri ve Bağlayıcılığı

Askıda kalma süresi biten ve böylece kesinleşen planlar, gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı ve onlar açısından önemli sonuçlar doğuran tüzel belgeler değerindedir. Kişisel nitelikte olmayan bu genel düzenleyici işlemlere, yerel ve özeksel yönetimlerin yanı sıra yurttaşlar da uymak zorun-

dadırlar. Bir kez, yerel yönetimler, bu planlarda, kentin fiziksel gelişmesini yönlendirecek politikaları bulmuş olurlar. Yerel yönetim organlarınca alınacak günlük kararlara, girişilecek eylem ve işlemlere bu politikalar ışık tutmuş olur. Uygulamayı gerçekleştirmek üzere hazırlanacak imar izlencesi ve imar yönetmeliği gibi öteki yasal belgeler, imar planının çizdiği çerçeve içinde düzenlenir. Ve her türlü imar işlerinde, imar planı temel belge olarak alınır. Plan uygulamasının gerekli kıldığı çok çeşitli etkinlikler arasında eşgüdüm sağlamakta, imar planına dayanılır.

İmar Yasası'nın 14. maddesi, imar planının uygulanması sırasında, belediye ve valiliklere, gerekli gördükleri takdirde "irtifak hakları" kurmak yetkisini bahşetmektedir. Bu yönetimler, bir taşınmaz malın tamamını kamulaştırmaya gerek kalmaksızın, o yerin bir bölümü üzerinde, kamu yararı amacıyla, alan, yükseklik ve derinlik bakımından, irtifak hakkı kurabilirler.

Öte yandan, yasanın, 13. maddesi de, imar planlarında, resmî yapılara, tesislere, ve okul, cami, yol, kent alanı, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri kamu hizmetlerine ayrılan alanlarda, a) yapı yapmaya, mevcut yapılarda değişiklik ve eklemeler yapılmasına izin verilmeyeceğini, b) imar izlencesine alınıncaya değin, buralardaki mevcut kullanım biçiminin süreceğini, c) imar izlencesine alınmış olan yerlerde ise, aa) kamulaştırma yapılıncaya değin, oradaki taşınmazlardan Emlâk Vergisi alınmayacağını, bb) Kamulaştırma yapılması durumunda ise, arada geçen süreye ilişkin Emlâk Vergisinin, kamulaştırma işlemini yapan kamu yönetimince üstlenileceğini hükme bağlamıştır. Ancak, taşınmazlar kamulaştırma gerektirmeyen bir amaca ayrılmış iseler, Emlâk Vergisi mal sahibince ödenir.

İkinci olarak, özeksel yönetim kuruluşları yönünden de plan bağlayıcıdır. Onlar da, örneğin, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içinde yaptıracakları yapılar için, belediyeden yapı izni almak zorundadırlar. Ayrıca, alt ve üst yapı kararları, vergi ve kredi gibi özendirici mekanizmalarıyla kentsel gelişmeyi doğrudan etkileyen özeksel yönetim, konut, liman, yol, köprü, tünel, enerji vb. hizmet yatırımlarının yapılmasında, imar planını, bir eşgüdüm aracı olarak kullanır.

İmar planlarında kamu hizmetlerine ayrılmış olan yerlerde Hazineye ve İl Özel Yönetimlerine ait toprakların, parasız olarak belediyelere devredilmesine ilişkin İmar Yasasının 11. maddesi, belediyeler için büyük önem taşır. Bu tür yerler belediyenin ya da valiliğin önerisi üzerine, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın onayı ile belediye sınırları içinde belediyeye; bele-

diye ve komşu alanların sınırları dışında ise il özel yönetimlerine karşılıksız olarak verilir. Yasa böylece elde edilecek toprakların satılamayacağını ve başka bir amaca ayrılamayacağını göstermiş ve bunun için tapuya kayıt konmasını istemiştir. Bundan başka, imar planlarını uygulamak üzere belediyelerin hazırlayacağı imar izlencelerini gerçekleştirmek, projesi hazırlanmış işleri gerçekleştirmelerine yardımcı olmak üzere, belediyelere para yardımı da yapılmaktadır. Daha da önemlisi, Kamulaştırma Yasasının 6. maddesine göre, özeksel ve yerel yönetimlerin imar planlarının gerçekleştirilmesi için yapmak zorunda bulundukları kamulaştırmalarda, ayrı bir "kamu yararı kararı" almaya gerek olmamasıdır. İmar planına sahip olmakla "kamu yararı" kararı alınması eşdeğer sayılmaktadır.

Üçüncü olarak, imar planlarının yurttaş yönünden doğurdukları sonuçlar gelir. Yurttaş, her türlü yapı etkinliklerinde, imar planı esaslarına uymak, yapı yapmak için belediyeden izin almak, yapı projesine ve eklerine uygun biçimde bitirmek zorundadır. Bitirilmiş yapıda oturabilmek, yapıyı kullanabilmek için de bir kullanma izninin belediyeden alınması zorunludur.

Kesinlik kazanmış imar planının İmar Yasası'nm 13. maddesinde yurttaş yönünden doğurduğu belirtilen önemli sonuçlardan biri de şudur: a) Yerbölüm sahibi, imar planının onay tarihinden itibaren beş yıl sonra başvurduğunda, imar planlarında yapılan değişikliklerden ya da çevrenin özelliklerinden dolayı, okul, cami, otopark alanı ve benzeri kamu hizmetlerine ayrılmış alanlardan, ilgili kamu yönetiminin vazgeçtiğine ilişkin bir görüş alırsa, b) o çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesi yeniden incelenerek yeni bir planının hazırlanmış olması koşuluyla kendisine yapı izni verilir.

Yurttaşın, sahip bulunduğu taşınmazlar üzerinde yapı yapması, yapacağı yapının uyulması gerekli olan kullanım, yoğunluk ve yükseklik ölçünleri, yasal dayanağını imar planlarında bulur. Böylece, bireylerin taşınmazları üzerindeki iyelik hakları, imar planlarıyla sınırlandırılmış da olmaktadır. Bu hem bir sınırlandırma niteliği taşımakta; hem de yurttaşa, girişeceği imar eylem ve etkinliklerde yön göstermektedir.

Planlar, aynı zamanda, yurttaşın hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunun kamuoyuna anlatılması konusunda belediyelerce bir araç olarak da kullanılır. Getirilen sınırlamaların keyfilikten uzak, öznel değil, fakat nesnel bir tüzel belgenin gereği olduğu, planlara dayanılarak yurttaşa daha kolay anlatılır.

3. İmar Planlarının Değiştirilmesi

İmar planlarında değişiklik yapmak yönünden, yeryüzünde ayrı ayrı uygulamalar bulunduğuna tanık olmaktayız. Kimi ülkelerde, hazırlanan planların değiştirilmesi güç koşullara bağlı kılınmıştır. Planın yaz boz tahtasına çevrilmesi istenmediğinden, değişiklik önerilerinin, karar organlarında salt çoğunlukla değil, ancak 2/3 ya da 3/4 gibi büyük çoğunluklarla benimsenmesi gerekir ki, değişikliklere izin verilebilsin. Ya da, bir kez kesinleşen imar planlarının belli sürelerle değiştirilmesine ilke olarak izin verilmez. Bunlar, esnek olmayan, katı planlardır.

Öte yandan kimi ülkelerde, imar planları, gerektiğinde danışılacak bir belge niteliğinde olduğundan, değiştirilmelerinde genellikle katı davranılmaz. Bu esnek plan anlayışına sahip bulunan ülkeler, genellikle planlı ekonomilere sahip olmayan ve aynı zamanda yerel özerklik ilkesinin güçlü olduğu ülkelerdir. Üçüncü bir uygulama ise, planları değiştirmenin ne çok katı kurallara bağlanmış, ne de çok kolaylıkla değiştirilebilir olmasıdır. Kuşku yok ki, bu kümeye giren ülkelerde, planların yozlaşmasına olanak verilmemekle birlikte, değişen koşulların ışığı altında yeniden gözden geçirilmeleri sağlanır.

İmar Yasası'nın 8. maddesi, onaylanmış planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin de, planın onaylanmasındaki yönteme bağlı olduğunu belirtmiştir.

İmar Planlarında değişiklik yapılmasında, istem Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan olduğu gibi, belediyelerden de gelebilir.

a. Bakanlıkça planlarda değişiklik istenmesi

İmar Yasası'na göre, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla, resmî yapı ve kuruluşlar için imar planlarında yer ayrılması ya da bu amaçla değişiklik yapılması gerekiyorsa, Bakanlık valilik kanalıyla belediyeye bunu bildirir. Yasa bu konuda karar alınmadığı takdirde belediye meclisi kararına gerek kalmaksızın, Bakanlıkça uygun görülüp onaylanacak plan ya da değişiklik önerisinin kesinlik kazanacağını göstermektedir (madde 9). Belediyeler bu değişikliklere uymak ve onları uygulamak zorundadırlar.

Görülmektedir ki, Bakanlığın doğrudan doğruya değişiklik yapmak yetkisi yoktur. Ancak, yapmak istediği değişikliği, belediyenin istencine karşın, yürürlüğe sokabilmektedir. İstenen değişikliğin, belediye meclislerinde süresi içinde ele alınıp da, olumlu değil, fakat olumsuz olarak karara bağlanması durumunda, Bakanlıkça uygun görülen değişikliğin kesinleşmesi, gerçekte, Bakanlığın doğrudan doğruya değişiklik yapmak yetkisine sahip olduğunu anlatır. Ne var ki, bu yetki, bir kez, kamu hizmetlerinin gerek-

tirdiği yapı ve kuruluşlar için yer ayrılmasını istemekle sınırlıdır. Böyle olsa bile İmar Yasası'nın 9. maddesiyle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na verilmiş olan bu yetkinin, yerel özerklik ilkesine aykırı düştüğü belirtilebilir.

b. Planlarda belediyelerce değişiklik yapılması

İmar planlarında değişiklik yapmanın normal yolu, bu değişikliklerin belediye meclislerinden kaynaklanmasıdır. Değişiklik önerilerinin belediyelerden çok sık gelmesi, henüz onaylanmış planlar üzerinde bile değişiklik yapılmak istenmesi karşısında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, değişiklik istemlerini sınırlandıran ölçütler koymak zorunda kalmışur. Bir kez, plan değişikliklerinin bir gerekçeye dayanması aranmaktadır. İkincisi, plan değişikliklerinin "kamu yararına" değişiklikler olması zorunluluğudur. Kısaca, belediyeler, bireysel çıkarları koruyucu, artırıcı nitelikte değil, kentin güzelleştirilmesi, işlevlerini görmesini kolaylaştırıcı, halkın esenlik, güvenlik ve rahatını arttırıcı, örneğin, yeşil alanlarını çoğaltan, trafik güvenliğini sağlayan, bu amaçlarla yollarını düzenleyen ve genişleten plan değişikliği önerilerini yapmak zorundadırlar. Üçüncü koşul da, imar planındaki değişikliğin, planın bütünlüğünü bozmamasıdır.

Belediyeler, değişen koşulların etkisiyle ve planın yapılması sırasında öngörülmesi olanağı bulunmayan gelişmelerin sonradan ortaya çıkması üzerine plan değişikliklerine başvurmak zorunda kaldıklarını sık sık yinelerler. Belediyelerin, geçmiş yıllarda, yılda ortalama 2-3 kez plan değişikliği yaparak onaylanmak üzere Bakanlığa gönderdikleri saptanmıştır. Bakanlık, değişiklik önerilerinin çokluğundan, sıklığından; belediyeler, bunların onaylanmasının uzun zaman almasından sürekli yakınmaktaydılar. Değişiklik önerilerini sınırlandırmak için, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 3194 sayılı İmar Yasası'nın uygulamasına ilişkin yönetmeliklerden birine, plan değişiklikleriyle ilgili önemli kurallar koymuştur. İmar planlarında hangi durumlarda değişiklik yapılabileceği ve bu değişikliklerin hangi koşullara bağlanmış olduğu bu yönetmelikte (İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik, R.G., 2 Kasım 1985, No: 18916) bu kurallar şöyle özetlenmiştir:

1. Plandaki toplumsal ve teknik altyapının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesi durumunda:
   a) İlgili yatırımcı bakanlık ya da dairenin görüşü alınır.
   b) Bu toplumsal ve teknik altyapı için ayrılan alanın kaldırılabilmesi için, eşdeğer yeni bir alanın ayrılması gerekir.

2. İmar planında verilmiş bulunan yapım katsayısının (inşaat emsalinin), kat sayısının ve yerbölümleme (ifraz) koşullarının değiştirilmesi sonucunda, nüfus yoğunluğunun da artması gerekiyorsa:

a) Artan nüfusun gereksinme duyacağı toplumsal ve teknik altyapı alanları da artırılmalıdır.

b) Kat sayısı artırıldığında, dar bir yolda yüksek bir yapının yapılması önlenmelidir. Bu, yolun her iki kenarındaki yapıların yükseklikleri toplamının yarısına 7 metre eklenmesiyle bulunan bir sayıdır.

3. İmar planında gösterilen yolların genişletilmesi, daraltılması ve yolboyuna (güzergâhına) ait değişikliklerde:

a) Sürekliliği olan bir yol belli bir kesimde daraltılamaz.

b) Yoların kaydırılmasında iyelik ve yapılaşma durumu esas alınır.

c) Gelişme alanlarında 7 metreden dar yaya ve 10 metreden dar trafik yolu açılamaz.

d) İmar planı değişikliği ile çıkmaz sokak yaratılamaz.

e) İmar planı içinde kalan karayolu kent içi geçişinin değiştirilmesi durumunda, Karayolu Genel Müdürlüğü'nden alınacak görüşe uyulur.

4. Toplumsal altyapı dışında herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanım biçiminin değiştirilmesi (konuttan ticarete, ticaretten konuta, sanayiden konuta, konuttan küçük sanatlara gibi) durumunda:

a) Nâzım plan ana kararlarını bozucu işlev değişiklikleri, planlar değiştirilerek yapılamaz. Bunlar, plan değişikliği ile değil, ancak yeni bir plan yapılarak sağlanır.

b) Yeni belirtilen kullanılışın yaratacağı toplumsal ve teknik altyapı alanları, yönetmelikte belirtilen ölçünlere ve Otopark Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak belirlenir.

c) Yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve toprak kullanımlarının işlevsel dağılımı ve genel yoğunlukları gibi nâzım plan ana kararları ancak imar planının yeniden yapılması ile değiştirilebilir.

Bu kurallara uygulamada ne ölçüde uyulduğu araştırılmaya değer bir konudur. İmar planlarında değişiklikler, genellikle türlü ekonomik ve siyasal çıkarları temsil etmekte olan kişi ve kümelerin baskılarıyla gerçekleşmektedir. Bir süre Ankara İmar Yönetim Kurulu Başkanlığı da yapmış bulunan ünlü yazar Falih Rıfkı Atay, Çankaya adlı yapıtında, "Nerede bir imar planı değişikliği görürseniz, orada bir yolsuzluk bulunduğuna hükmedebilirsiniz" diye yazmıştır. Bunun gibi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bir üst düzey yetkilisi, "Her imar planı değişikliği, planda açılan bir

yara gibidir. Büyük bir zorunluluk olmadıkça başvurulmamalı. Başvurulduğu takdirde sorunları çözücü nitelikte olmalıdır" demiştir.

D. Kent Planlarının Uygulanması

Kent planlarının uygulama araçları, yukarıda, "genel nitelikteki yetkiler", "kent planlamasına özgü yetkiler" ve "karma nitelikteki yetkiler" olmak üzere, kümelere ayrılmıştı. Ülkemiz için bunları gözden gçeirirken, yeryazım (kadastro), tapulama, perşonel ve örgüt gibi konuları, dışta bırakmayı yeğliyoruz. Bunlardan konut ve arsa politikaları gibi konular, ayrı bölümlerde ele alınacaktır. Planlama sürecine halkın katılışına ise, az ilerde yer verilecektir.

Bu nedenle, bu kesimde yalnız, genel nitelikteki yetkilerden bir bölümü ile doğrudan doğruya kent planlamasına özgü olanlar hakkında bilgi verilecektir.

1. Akçal Yetkiler ve Araçlar

a. Vergiler

Bilindiği gibi, Anayasamız, vergi, resim, harç ve benzeri akçal yükümlülüklerin yasa ile konulup, değiştirilebileceğini ve kaldırılabileceğini hükme bağlamıştır (madde 73). Bu bize, yerel yönetimlerin, bu arada kent planlarının uygulanmasından sorumlu olan belediyelerin bu konuda bir esnekliğe sahip bulunmadıklarını gösterir. Belediyeler, devletin vergi gelirlerinden, 2380 sayılı yasa ve onu değiştiren 3004 ve 3239 sayılı yasalar uyarınca aldıkları % 9.25 oranındaki paylar dışında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının kendilerine tanıdığı öz gelir kaynaklarından yararlanırlar. Belediye Gelirleri Yasası, belediyelerin öz gelirlerini, vergiler, harçlar ve katılma payları olmak üzere başlıca üç kümede toplamıştır*.

b. İmar İzlencesi

İmar izlenceleri, imar planlarının uygulanmasını kolaylaştıran kuralların yer aldığı belgelere verilen addır. İmar izlencelerinin, izlence süresi içinde ele alınacak işlerin saptanmasına, önem ve öncelik sıralarının belirlenmesine, akçal olanaklarla gereksinmeler arasında, maloluşları ve elde edilecek yararları karşılaştıran bir denge sağlanmasına yaradığını daha önce belirtmiştik. İmar Yasası'nın 10. maddesi, belediyelerin, imar planının

---

* Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul 1992.

onaylanmasından sonra, bu planı uygulamak üzere, kendi akçal olanaklarına göre beşer yıllık imar izlenceleri hazırlayacaklarını göstermiştir. Bu demektir ki, imar izlencesi hazırlamak zorunda olan belediyeler, imar planı hazırlama zorunluluğu bulunan belediyelerdir.

İmar izlencelerinin hazırlanmasında gözönünde bulundurulması gereken ilkeler, birkaç kümede toplanabilir. Birincisi, izlencelerin, belediye bütçesi ile ilişkisinin kurulmasıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, bu ilke, izlencenin uygulanabilmesi için gerekli fen elemanı kadrosuyla ödeneğin belediye bütçesine konmasıdır. İkinci ilke, kesinlik ilkesidir. Bununla kasdedilen, bir zorunluluk bulunmadıkça, bir yıla ilişkin uygulama tamamlanmadan daha sonraki yılların uygulamasına başlanmamasıdır. Sonuncusu da, süreklilik ilkesidir. Süreklilik ilkesi, bir önceki izlencenin bitmesine en geç 6 ay kala, belediye meclisinin beş yıllık imar izlencesini kabul etmek zorunda olması ve bir izlence sona erince yenisinin hemen yürürlüğe girmesinin sağlanmasıdır.

Beş yıllık bir süre için belediyelerce hazırlanan imar izlenceleri, belediye meclislerinin kabul etmesiyle kesinleşmiş olur. Bu izlencelerin görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri de görüşleri alınmak üzere meclis toplantılarına katılırlar. İmar izlencesi içinde bulunan alanlardaki kamu hizmetlerine ayrılan yerleri ilgili kamu kuruluşları izlence süresi olan beş yıl içinde kamulaştırmak zorundadırlar. Bu amaçla gerekli ödenek ilgili kuruluşların bütçesine konulur. İmar izlencelerinde, kamu hizmetlerine ayrılmış bulunan yerler kamulaştırılıncaya değin, bireylere başka yasalarla sağlanmış hakların kullanılmasına devam edilir.

Ülkemizde, imar izlencesi hazırlama gereği ilk kez 1580 sayılı Belediye Yasası'nda yer almıştır. Bu yasanın 15. maddesinin 30. fıkrası, belediyelerin, "en az beşer yıllık imar mesai programı" hazırlamalarından söz etmekteydi. 6785 sayılı İmar Yasası (madde 60) bu fıkrayı yürürlükten kaldırmıştır. Çünkü, imar izlenceleri bu yasa ile yeniden düzenlenmiştir. 1933 tarihinde çıkarılmış bulunan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası da, izlencelerin süresini beşer yıl olarak saptamıştı. 6785 sayılı İmar Yasası'nm bu süreyi 5 yıldan 4 yıla indirmesi, belediye meclislerinin görev sürelerinin o tarihte 4 yıl olmasıyla açıklanabilir. Belediye seçimleriyle ilgili yeni düzenlemeden sonra izlence süreleri 3194 sayılı yasa ile yeniden 5 yıla çıkarılmıştır.

Taşınmaz malların ve kentin belli bölümlerinin, imar izlencelerine alınmış olmasından önemli tüzel sonuçlar doğar. Biryelerin, taşınmaz

malları üzerindeki hakları, izlence süresince sınırlandırılmış olur. Nitekim, İmar Yasası'nm 13. maddesi, bu tür sınırlamaların yasal dayanağıdır. Bu madde, gerçekte, imar planlarında yol, meydan, otopark yeşil alan, park, çocuk bahçesi, pazaryeri, hal, mezbaha, elektrik santralı, trafo ve yangın söndürme binası gibi kamu hizmet ve kuruluşlarına ayrılmış yerlerde "yapı yasağı" getirmiştir. Ancak bu yapı yasağının bir sınırı olduğunu da göstermiştir. İşte, bu yapı yasağının sınırının belirtilmesinde, ilgili taşınmazın imar izlencesine alınmamış olup olmadığı bir ölçü olarak kullanılmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, taşınmaz mal sahibi planın onaylanmasından itibaren beş yıl sonra başvurduğu takdirde, planlarda yer alan değişiklikler ya da çevrenin özelliklerinden dolayı ilgili kamu kuruluşu genel hizmetlere ayrılmış alanlardan vazgeçtiğini bildirirse, birey yapı yapma hakkını yeniden elde eder. Böylece, imar uygulamaları nedeniyle bireysel iyelik hakkının sınırsız bir biçimde kısıtlanmasına yol açılmaması istendiği açıktır.

2. Kamulaştırma

Anayasanın 46. maddesi, kamulaştırmayı, devletin ve kamu tüzel kişilerinin; kamu yararının gerektirdiği durumlarda, karşılıklarını peşin ödemek koşuluyla, özel iyelikte bulunan taşınmaz malların tümünü ya da bir bölümünü, yasada gösterilen yöntemlere göre alması biçiminde tanımlar. Anayasa, kamulaştırmalar karşılığında ödenecek bedelin, nasıl hesaplanacağının yasa ile belirleneceğini göstermiş olmakla birlikte, bu hesaplamaya esas olacak kimi öğeleri de saptamıştır. Buna göre, karşılığın hesaplanmasında, yasa, ilgili taşınmaz ile ilgili vergi bildirimini, kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış değer takdirlerini, taşınmazların birim fiyatlarını, yapı maloluş hesaplarını ve başka nesnel ölçütleri dikkate alacaktır. Böylece bulunacak bedel ile, vergi bildirimindeki rakam arasında bir ayrım bulunduğu takdirde, bunun nasıl vergilendirileceği de, ilgili yasaya bırakılmıştır. Yasa, ayrıca, kamulaştırma karşılığının para ile ve peşin olarak ödeneceğini de hükme bağlamıştır. Kamulaştırma Yasası'nda yer alan ilkeleri ayrıntılı olarak görmek için, kentsel topraklara ayrılmış olan 11. Bölüme bakılabilir.

1924 Anayasasında (madde 73), kamulaştırmada, taşınmaz malın "değer bahasının" peşin ödenmesi ilkesi yer almıştı. 1961 Anayasısınm 38. maddesi ise, gerçek karşılıkların peşin ödenmesi ilkesine yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi, türlü kararlarında, gerçek değerin sürümdeğer (rayiç bedel)

olduğunu benimsemiştir. 1971 tarihinde 38. madde değiştirildiğinde, "gerçek karşılık" terimindeki "gerçek" sözcüğü Anayasadan çıkarılmıştı. Aynı değişiklik ile, ödenecek bedel konusunda da, şu hüküm konmuştu: "Ödenecek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o malın malikinin kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini, kısmen kamulaştırmalarda da, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz."

Kamulaştırma bedelini, vergi değerine bağlayan ve kısmen nesnelleştiren bu değişiklik, 20.1.1977 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. İlgi çekicidir ki, Anayasa Mahkemesi, bu maddenin iptali için açılan bir başka davayı, bir yıl kadar önce, 12.8.1976 tarihinde verdiği bir kararda, reddetmişti. Bu iptal kararından sonra, belediyeler de, eskisi gibi, kamulaştırmalarda rayiç değeri esas almaya başlamışlardır.

Bu durum, 1981 yılına değin sürmüştür. Bu yılın Temmuz ayında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Yasasının 5. maddesi, kamulaştırmalarda ödenecek karşılığın, taşınmazların piyasadaki sürümdeğerlerine değil, vergi bildirimlerinde yer alan değerlere dayanması ilkesini benimsemiştir. Bu, gerçekte, 1961 Anayasasının kamulaştırma ile ilgili maddesinde yer alan "karşılık" hükmünün, Toplu Konut Yasası ile değiştirilmesi anlamını taşımaktaydı. Ve biçimsel hukuk bakımından da, anayasanın bir maddesinin bir yasa ile değiştirilmesi, Anayasa Düzenine İlişkin Yasa ile olanaklı kılınmış bulunuyordu. Bu madde, 2942 sayılı Kamulaştırma Yasasının 40. maddesiyle 1983'te yürürlükten kaldırılmıştır.

Emlâk Vergisi Yasası'nda (1319), 21 Ocak 1981'de yapılan bir başka değişiklik de aynı niteliktedir. Bu yasanın geçici 2. maddesine göre, İstimlâk Yasası uyarınca yapılacak kamulaştırmalarda ödenecek kamulaştırma karşılıklarının taşınmaz sahibinin kamulaştırmadan önce vergi dairelerine bildirmiş olduğu, Emlâk Vergisine esas olan vergi bildirim değerini geçmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Toplu Konut Yasası, ayrıca, toplu konut yerleşme alanı olarak belirlenen yerlerde, "kamu yararı" kararı almaya gerek kalmadan, kamulaştırma hakkının doğduğunu hükme bağlamıştır. Bilindiği gibi, bunun bir başka örneği 6830 sayılı Kamulaştırma Yasası'nda vardı. Bu yasanın 6. maddesi, hem belediyelerin, hem de özeksel yönetim örgütlerinin, imar planı uyarınca girişecekleri kamulaştırmalarda, ayrıca kamu yararı kararı alınmasına gerek olmadığını hükme bağlamış bulunmaktaydı. Aynı hüküm 2942 sayılı yeni Kamulmaştırma Yasasında da yer almıştı.

7 Kasım 1982 tarihinde halkoyuna sunulan ve kabul edilen yeni Ana-

yasanın 46. maddesiyle, vergi değeri ilkesi yeniden anayasal bir değer kazanmış bulunmaktadır. Resmi Gazete'de 8 Kasım 1983 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 2942 sayılı yeni Kamulaştırma Yasası, anayasanın 46. maddesi koşut olarak ödenecek karşılıkların nasıl saptanacağını göstermiş bulunmaktadır.

3. Düzenleme Yetkileri

a) Bölgeleme

Bölgeleme kavramından ve türlerinden, bu konuya ayrılan genel bölümde söz edilmişti. Burada, Türkiye'de bölgeleme yetkileri ve uygulaması üzerinde durulacaktır. Birer kolluk önlemi niteliğinde olan bölgelemeye ilişkin yetkilerin kaynağı, yasalar ya da gücünü yasadan alan yönetsel kararlardır. Gerek kullanım, gerek yükseklik, gerekse yoğunluk bölgelemesi bakımından, ülkemizde çeşitli bölgeleme kurallarının konmuş olduğu görülür.

aa) Kullanım Bölgelemesi: Kullanım bölgelemesinin amacı, bilindiği gibi, kent içinde başlıca kullanımlara, kent işlevlerine yer göstermek, bunları birbirinden ayırmaktır. Bu işlevlerden en önemlileri oturma, ticaret ve sanayidir. Oturma alanlarının sağlık, güvenlik ve esenliğini korumak, bu yerlerle ilgili bölgeleme kurallarının başlıca amacıdır. Bunların, bozucu işlemlerden korunması amacıyla, Yurttaşlar Yasasının (Medenî Kanunun) 661. maddesinde yer alan, iyi komşuluk ilişkileri hükmünden yararlanılır. Kişiler arasındaki bir özel hukuk ilişkisini, yani iyi komşuluk ilişkilerini düzenleyen bu maddeye göre, "bir kimse mülkünü kullanırken, hele sınaî işler yaparken, komşusuna zarar verecek her türlü taşkınlıklardan çekinmeye mecburdur. Hususiyle mazarrat veren ve gayrimenkulün mevki ve mahiyetine ve mahallî örfe göre komşular arasında hoş görülebilecek dereceyi geçen gürültüler ve sarsıntılar yapmak ve duman ve kurum ve rahatsızlık veren sair toz, buğu, koku çıkartmak memnudur."

Bir özel hukuk kuralının, insanların rahatça yaşamalarını, birbirlerinin rahat ve huzurunu bozmalarını önlemeye yetmemesi nedeniyle, komşuluk ilişkilerinin, aynı zamanda kamu hukuku kurallarıyla da güvence altına alınması gerekmiştir. Konutları ve konutlarda yaşayanları, sanayiin ve öteki rahat bozucu etkinliklerin sonuçlarından koruyabilmek için, 1930 tarihli Genel Sağlığı Koruma Yasası (Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, No: 1593) kimi hükümler taşımaktadır. Bu yasanın 268 ve sonraki maddele-

rinde yer alan bu hükümler, çevre ve toplum sağlığının korunması amacıyla, sağlığa aykırı kuruluşların, konut alanlarından uzakta bulundurulmalarını, ya da sürekli denetime konu yapılmalarını öngörmüştür.

Bu yasanın, bu tür kuruluşlarla ilgili maddelerinin uygulanmasını gösteren Sağlığa Aykırı Kuruluşlar (Gayri Sıhhî Müesseseler) Yönetmeliği (R.G., 26.10.1983, No: 18203), konusu olan kuruluşları, "Çevresinde bulunanlara fizikî, ruhî ve sosyal yönlerden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ve doğal kaynakların kirlenmesine neden olabilecek müesseseler" olarak tanımlamıştır (madde 4/a). Daha sonra da, Yönetmelik, bu kuruluşları üç kümeye ayırmaktadır:

1. Birinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar, konutlardan ve insanların oturmasına ayrılmış öteki yerlerden mutlak olarak uzak bulundurulması gereken kuruluşlardır.

2. İkinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar ise, konutlardan ve insanların oturmasına ayrılmış öteki yerlerden yetkili kurulca önerilip valilikçe uygun görülen bir uzaklıkta yapılması gereken kuruluşlardır.

3. Son kümede bulunan kuruluşlar ise, konutların ve insanların oturmasına ayrılmış öteki yerlerin yakınında kurulabilmekle birlikte sürekli sağlık denetimi altında bulundurulmaları gereken kuruluşlar olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik, ikinci ya da üçüncü sınıf kuruluşlar oldukları halde, bulundukları yerler, teknolojileri, birbirleriyle yakınlıkları ya da sayıları nedeniyle önem taşıyan kuruluşların, bir üst sınıftaki kuruluşların bağlı oldukları izin kurallarına bağlı tutulabileceklerini göstermektedir. Bu Yönetmeliğe eklenmiş olan bir listede, birinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlara örnek olarak, çimento fabrikaları, seramik ve porselen fabrikaları, kireç, alçı ve zımpara fabrikaları, 50 beygir gücünden daha çok motor gücü kullanan elektromekanik imal, işleme ve onarım yerleri, alkol üretim ve tasfiye yerleri, patlayıcı maddeler sanayii, kâğıt fabrikaları, gemi yapım, onarım ve söküm yerleri gösterilmiştir. Öte yandan tuğla ve kiremit fabrikaları, mozaik imal yerleri, maden cevheri depolama yerleri, 5-50 beygir gücü kullanan elektromekanik imal, işleme ve onarım atölyeleri, oto lastik onarım atölyeleri, matbaalar, asit ve baz depoları, akü onarım yerleri, un, makarna, bisküvi ve çay fabrikaları ikinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlara örnek gösterilebilir. Üçüncü sınıf sağlığa aykırı kuruluşlara ise, saf su ve asitli su imalâthaneleri, inşaat malzemeleri depo ve satış yerleri, pasta imalâthaneleri, hamam ve saunalar, tiftik ve yapağı depoları, cilt atölyeleri örnektir.

Bu kümelerde bulunan kuruluşların açılış izinleri ayrı ayrı kamu yönetimlerince verilir. Açılışa izin vermekle yetkili makam, birinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar için Sağlık Bakanlığı, ikinci ve üçüncü sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar için belediyelerdir (Yasa No: 3572; R.G., 17.6.1989, No: 20198). İlgili yönetmelik, bir tesisin kurulmasından ve projelerinin hazırlanmasından önce, sahibince verilen bilgilere ve hazırlanacak "yer seçimi raporuna" göre, o tesisin, söz konusu yerde kurulup kurulamayacağı konusunda, yetkili mercilerin yazılı bir kararının olmasını gerekli saymıştır.

Danıştay, geçmişte, sağlığa aykırı oldukları gerekçesiyle açılmalarına izin verilmeyen kuruluşlarla ilgili kararlarla bu tür kuruluşlardan açılmış olanların kapatılma kararlarını yasaya uygun bulmuştur.

Sanayi etkinlikleri için, kentin ekonomik yapısı gözönünde bulundurularak yer ayrılır. Sanayi kenti niteliği kazanmış yerleşim yerlerinde, kuşku yok ki, sanayiin daha geniş bir alana yayılması gerekir. Sanayi kuruluşlarına ayrılacak alanın saptanmasında, bu kuruluşların uyması istenen yeterlik ölçünleri dikkate alınır. Başka ülkelerde, işleyim kuruluşları, çevrede yaşayanlar ve doğaya verebilecekleri zararlar, yapacakları etkiler yönünden, yüksek, orta ve düşük yeterlik ölçünlerine sahip kuruluşlar olarak sınıflandırılır ve kent içine buna göre yerleştirilirler. Ağır, orta ve hafif sanayi bölgelerine, bu kuruluşlar, yeterlik ölçünlerine göre dağıtılırlar. En yüksek yeterlik ölçünlerine sahip, yani sarsıntı, gürültü, duman, kir, toz, koku, alev, zehirli gaz vb. bakımlarından rahatsızlık verme düzeyleri en az olan kuruluşlar hafif sanayi bölgesinde yer alırlar. Tersine, ağır sanayi bölgelerinde ise, bu açılardan en düşük ölçünlere sahip kuruluşlar yerleşir.

Sanayi bölgelerinde konut yapımına izin verilmemesi ilkesine ülkemizde de uyulmaktadır. Sağlığa Aykırı Kuruluşlar Yönetmeliği, ayrıca, 1983 yılında yapılan bir değişiklikle, kuruluşlar çevresinde, bir "sağlık koruma bandının" oluşturulması zorunluluğunu getirmiştir. **Sağlık koruma bandı,** o kuruluşun, çevreye olan zararlı etkisi dikkate alınarak çevresinde bırakılması gereken yerleşim dışı alanı, yani yerleşmeye izin verilemeyecek alanı anlatmaktadır. Bu band, sanayi bölgelerinde ve sanayi bölgeleri dışında kurulacak olan birinci ve ikinci sınıf kuruluşların çevresinde oluşturulacaktır. Ve söz konusu alanda, konutlarla ve insanların yiyip içmesine, dinlenme ve eğlenmesine ayrılan yapıların bu band içinde yapılması yasaklanmıştır. Sağlık koruma bandı içinde, yalnız uygun sayılabilecek tarımsal etkinliklere izin verilmiştir. Bunlar arasında da, sadece atıklara dayanıklı bitkilerin yetiştirilebileceği belirtilmiştir (madde 6).

Yönetmelikte, çevresine olan zararları giderilemeyen üçüncü sınıf sağlığa aykırı kuruluşların da, konutlardan ve insanların oturmasına ayrılmış öteki yerlerden "uzakta"yapılmaları öngörülmüştür.

Sağlık koruma bandının genişliği, kuruluşun çevre ve toplum sağlığına yapacağı zararlı etkiler, rüzgarın yönü ve bölgenin özellikleri dikkate alınarak, Sağlık Bakanlığı ya da valiliklerce, ilgili sağlığa aykırı kuruluşlar kurulunun önerisi üzerine belirlenir. Bu bandın korunması görevi, belediye sınırları içinde belediyelerin, belediye sınırları dışında İl İmar Müdürlükleri'nindir.

Sanayi bölgeleri içinde ve dışında, sağlığa aykırı kuruluşların kurulabilmesi, yer seçimi kararlarının verilmesi için, bu kuruluşların, halkın sağlık ve esenliğine, çevre ve toplum sağlığı yönünden doğurabilecekleri zararlı sonuçlara ve bunların giderilmesi için plan ve projelerde yapılması gereken değişikliklere ilişkin bir ön incelemenin yapılması şarttır. Bu konuda, o yerin en büyük mülkî âmirinin görüşü önem taşımaktadır.

Sağlığa aykırı kuruluşlarla ilgili yönetmelik, sanayi kuruluşlarını ve bunların kuruluş koşul ve yöntemlerini, sanayi bölgelerinde kurulacak olanlar için ve sanayi bölgeleri dışında kurulması söz konusu olanlar için ayrı ayrı göstermiştir. Yönetmelikte sanayi bölgeleri içinde, Genel Sağlığı Koruma Yasasının 262, 263 ve 265. maddeleri gereğince sanayi bölgesi olarak önerilen yerler için, Sağlık Bakanlığı'nın görüşünün alınması ve bu **Bakanlıkça İmar planlarında yapılması istenen değişiklik önerilerinin benimsenmesinin zorunlu olduğu belirtilmektedir.** Hemen belirtelim ki, görüş almak ne ölçüde doğal ve yararlı ise, plan değişiklik önerisinin, belediyesince benimsenmek zorunda olması, o ölçüde sakıncalı ve hukuka aykırıdır. Çünkü, imar planı değişikliklerinin yöntemi, İmar Yasasının 8. maddesinde gösterilmiş bulunmaktadır. Bir yönetmeliğin, yasayı aşarak, yeni plan değişiklik yöntemleri yaratmasına olanak yoktur. Yerel özerklik bundan zarar görür.

Adı geçen yönetmeliğin 23. maddesi, sağılğa aykırı her kuruluşun, öncelikle kendi tür işyerlerine ait sanayi bölgesinde kurulmasını yeğlemektedir. Ancak, parlayıcı ve patlayıcı maddeler üreten, depolayan, ya da bunları işleyen kuruluşlarla, çalışırken yaratacakları zararlı etkilerle çevredeki öteki kuruluşlara ve çalışanlara zarar verebilecek nitelikteki kuruluşların sanayi bölgeleri içindeki öteki kuruluşlardan uzak ya da sanayi bölgeleri dışında daha uygun yerlerde yapılmasını önermektedir. Yönetmelik sanayi bölgelerinin, yerleşik alanlardan ve insanların oturmasına ayrılmış yerlerden uzakta seçilmesini istemektedir.

Sanayi bölgesi olmayan ya da sanayi bölgesi bulunduğu halde orada kurulmasında sakınca görülen sağlığa aykırı bir kuruluşu, sanayi bölgesi dışında açmak isteyenler önce yer seçimi için, sonra da açılış izni için gerekli bilgi ve belgelerle birlikte o yerin en büyük mülkî âmirine başvurmak zorundadırlar. Bunlara, mülkî âmirlerin, yerinde yaptırılacak inceleme yazanakları ve görüşleri katılarak, açmaya izin verme yetkisi olan makamlara sunulur.

Yönetmelik, izinsiz olarak açılmış bulunan sağlığa aykırı kuruluşlar için de kimi hükümler koymuştur. Bunlar üç kümede toplanmaktadır. a) Birinciler, toplum ve çevre sağlığı açısından zararlı olmadığı anlaşılan kuruluşlardır. Bunlara bir yıllık süre verilir ve izin almaları istenir. Almayanların çalışmaları durdurulur. b) İkinci kümede, toplum ve çevre sağlığı yönünden zararlı olmakla birlikte, alınacak önlemlerle sakıncaları giderilebilecek kuruluşlar vardır. Bunların çalışmaları, zararları önleninceye değin durdurulur. Zararları giderilenler açılır ve izin almaları için bir süre tanınır. c) Üçüncü kümedekiler ise, toplum ve çevre sağlığı yönünden zararlı oldukları halde alınacak önlemlerle sakıncaları giderilemeyecek durumda olanlardır. Bunların süresiz kapatılması öngörülmüştür (madde 30). Yönetmelik, ayrıca, sağlığa aykırı kuruluşların, çevresine olan zararlarını olabildiği ölçüde azaltabilmek için, bilim ve fennin gerektirdiği önlemleri almak ve yenilikleri uygulamak zorunda olduklarını belirtmiştir.

Örgütlü Sanayi Bölgeleri

Sanayiin özendirilmesi, az gelişmiş yörelerin geliştirilmesi ve kentlerde sanayi kuruluşlarının daha kolay çalışabilmelerinin sağlanması amacıyla, 20 yıldır Türkiye'de de, örgütlü sanayi bölgeleri (organize sanayi bölgesi) oluşturulmaktadır. Bu alanlarda, sanayi, arsa başta olmak üzere, aradığı kolaylıkları topluca bulabilmekte ve aynı zamanda, sanayi alanları konutlardan uzaklaşmış olmaktadır. Birleşmiş Milletler Örgütü'nün çalışmalarında, örgütlü sanayi bölgeleri daha çok orta ve küçük çaptaki sanayi kuruluşlarının ortak altyapı hizmetlerinden yararlandığı tekdüze fabrika yapılarında toplanması olarak tanımlanmıştır.

Bu bölgelerin oluşturulmasında yerel yönetimlerle özel kesim temsilcilerinden kurulan bir girişimci kurul ya da Ticaret ve Sanayi Odaları görev üstlenmektedir. Bu bölgelerdeki topraklar, sanayicilere satılmaktadır. Daha çok özel kesimdeki sanayi kuruluşlarının yerleştiği bu bölgelerde, kural olarak, 10-100 işçi çalıştıran sanayi kuruluşlarının yerleşmesi gerekmektedir. Ama uygulamada, bu ölçülerin dışına çıkıldığı da görülür.

1961 yılından bu yana sürdürülen örgütlü sanayi bölgeleri oluşturma çabası sonucunda ülkede 5 bölge hizmete sokulabilmiştir. Bunlar, Bursa, Manisa, Gaziantep, Eskişehir ve Konya sanayi bölgeleridir. Ayrıca, 20'den çok kentte de, örgütlü sanayi bölgesi yapımı sürmektedir. İstanbul, Konya, Eskşehir, Antakya ve Bursa'da, birden çok sanayi bölgesi kararı alındığı gibi, 60'ı aşkın örgütlü sanayi bölgesi için de ilk işlemler tamamlanmıştır.

Örgütlü sanayi bölgelerinin kurulmasında, Organize Sanayi Bölgeleri Kurma Fonu adlı 1967 tarihli yönetmelik, bu bölgeleri oluşturacaklara kimi olanaklar sağlamıştır. Bu Fondan, Ticaret ve Sanayi Odaları, Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ya da kooperatifler yararlanmışlardır. 1967 tarihli yönetmeliğin yerini 1982'de (R.G., 31.1.1982) yeni bir yönetmelik almıştır. Bu da, bölgeleri oluşturmanın akçal sorunlarını çözmeye yönelik hükümler taşımaktadır. Bu bölgelerin kurulmasına izin verme yetkisi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na aittir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nm da ön izni gereklidir. Alanı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kamulaştırıp, girişimci kurula devreder. Sanayi arsalarının bu biçimde, sanayiciye satılması ve kamu iyeliğinden çıkmasının, kentin planlı gelişmesi ve arsa politikası açısından sakıncaları vardır. Ticaret ve Sanayi Odaları, bu amaçla kamulaştırma yapmak yetkisine sahip değildirler. Bursa'nın bu yöndeki bir girişimini Danıştay 1966 yılında bozmuştur. Ama, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, kuruluş yasasının verdiği yetkiye dayanarak, sanayi bölgeleri için toprak kamulaştırabilmektedir.

Büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasanın 6/e maddesinde, çevre sağlığını ve korunmasını sağlamak, 1, 2 ve 3. sınıf sağlığa aykırı kuruluşların açılmasına ve çalışmasına izin vermek, anakent belediyelerine görev olarak verilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını gösteren yönetmelikte (R.G., 12 Aralık 1984, No: 18603) ise, bu konuda, Çevre Yasası da dahil çeşitli yasaların belediyelere tanınmış olduğu yetkileri, anakent belediyelerinin, anakentin bütünlüğü içinde kullanacakları yinelendikten sonra, 2. ve 3 sınıf sağlığa aykırı kuruluşalrın açılış ve çalışmalarına ilişkin görev ve yetkilerin, gerektiğinde, hizmette kolaylık, hız ve etkinliği sağlamak amacıyla kısmen ya da tümüyle ilçe belediyelerine devredilebileceği hükme bağlanmıştır (madde 19).

Çevre Yasası'nın 15 ve 16. maddelerinde yer alan ve insan ve çevre sağlığı için tehlike oluşturan kurum, kuruluş ve işletmelerin etkinliklerinin durdurulması konusunda mülkî yönetim âmirlerine tanınmış olan yetkilerin, anakent alanlarında, anakent belediyelerince kullanılması gerek-

mektedir. Çevre Yasası'nın bu yaptırımlara ilişkin hükmü, daha sonraki bir tarihte çıkmış bulunan 3030 sayılı yasa ile değişmiş olmaktadır.

İnsan ve çevre sağlığının korunması açısından, **1988 tarihli Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği** de önemli kurallar koymuştur (R.G., 4 Eylül 1988, No: 19919). Söz konusu yönetmelik 4 ayrı koruma alanı tanımlamaktadır.

a) İçme ve kullanma suyu kaynaklarına bitişik **300 metre** genişlikteki kuşak **"mutlak koruma alanı"** olarak adlandırılmaktadır. Bu alanın kamulaştırılması istenmekte ve orada her türlü yerleşimin dondurulacağı ve yapı yapmanın yasaklanmış olduğu hükme bağlanmaktadır.

b) Kaynağa **300-700 metre** uzaklıkta bulunan alan içinde ise, turizm, oturma ve sanayi yerleşmesine izin verilmeyeceği belirlenmiştir. **Kısa mesafeli koruma alanı** denilen bu kuşak içinde, sadece günübirlik turizm gereksinmelerine yanıt verebilecek, geçici nitelikte kır kahvesi, büfe ve benzeri tek katlı yapılara, onaylanmış çevre düzeni ve uygulama planlarına ve plan kararlarına uygun olarak izin verilebilir.

c) **700 metre ile 1 kilometre** uzaklıktaki **Orta Mesafe Koruma Alanı** içinde ise, hiçbir sanayi kuruluşuna için verilemez ve yerbölümler 5.000 metrekareden daha küçük olamaz. Burada ancak, belli koşullara uyan bağ ve sayfiye evleri veya eğlence ve turizm tesisleri ile bunların eklentisi olan yapıların yapılmasına izin verilebilir.

d) Son olarak, **1 kilometre uzaklıktaki Uzun Mesafeli Koruma Alanında** da, kirletici nitelik taşıyan sıvı, gaz ve katı atıklar üreten yeni sanayi kuruluşuna izin verilemeyeceği gösterilmektedir.

Sağlığa aykırı kuruluşlar dışında kalan; kasap, bakkal, manav, şarküteri, lokanta, pastane, oyun salonu, sinema, tiyatro, düğün salonu, otel, berber, taksi durağı vb. işyerlerinin açılma ve çalışma izinleriyle ilgili **353 sayılı yasa gücünde kararname** de (R.G., 28 Şubat 1989, No: 20094), bu gibi işyerlerinin açılabilmesi için insan sağlığına zarar vermemek, çevre kirliliğine yol açmamak yanı sıra, yangın, patlama, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti, doğanın korunması ve iş güvenliği ile ilgili düzenlemelere aykırı davranışlardan kaçınılması istenmektedir. Bu kararnameye dayanılarak çıkarılmış bulunan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik (R.G., 9 Mart 1989, No: 20103) de, her ne kadar sağlığa aykırı kuruluşları doğrudan doğruya ilgilendirmemekte ise de, bu kuruluşlarla ilgili kimi hükümler taşımaktadır (madde 12). Bunlar şöylece özetlenebilir:

Sağlığa aykırı kuruluşlar, öncelikle, kendi tür işlerine ait sanayi

bölgelerinde kurulur. Sanayi bölgelerinde veya sanayi bölgelerinin dışında kurulacak olan 2. sınıf sağlığa aykırı kuruluşların çevresinde sağlık koruma bandı kurulması zorunludur. Bu band içinde kalan alanda, konutlar ile insanların yiyip içmesine, dinlenip eğlenmesine ait tesisler yapılamaz. Çevresine olan zararları giderilemeyen 3. sınıf sağlığa aykırı kuruluşların da oturmaya ayrılmış yerlerden ve konutlardan uzakta yapılması gerekmektedir.

2863 sayılı Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası, korunması gerekli taşınmaz kültür ve doğa varlıklarının korunma alanlarının, imar planında yol, otopark ve yeşil alana rastlaması durumunda, bunların, belediyelerce kamulaştırılmasının esas olduğunu göstermiştir. Yasa, bu yerlerde izinsiz olarak yapı yapmayı yasakladığı gibi, yapılanların da imar yasasına göre işleme konu yapılması gereğini hükme bağlamıştır.

ii) Yükseklik Bölgelemesi:

Kentin yapı yüksekliklerine göre bölgelere ayrılmasını belirleyen kuralları saptamak, İmar Yasası'nın 44. maddesiyle belediyeler için Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanacak İmar Yönetmeliklerine bırakılmıştır. Yükseklik bölgelemesine ilişkin kurallar ülkemizde çoğu kez, nesnel olmayan etmenlerle sık sık değiştirlimiş ve kentlerde gereksiz ölçüde yüksek bir yapılaşma böylelikle özendirilmiştir. Bunda, türlü çıkarların baskısının önemli rolü olduğu belirtilebilir.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, 3030 sayılı Yasa'nın kapsamı dışında kalan belediyeler için hazırladığı Tip İmar Yönetmeliği'nde (R.G., 2 Kasım 1985, No: 18916), yapı yüsekliği, kat yüksekliği, bodrum kat, zemin kat, asma kat, normal kat ve son kat gibi kavramların tanımları yapıldıktan sonra, imar planlarında kat sayıları ve yapı yükseklikleri belirtilmiş olmayan yerlerde, yükseklik ölçünlerinin ne olduğu gösterilmiştir. İmar planında yol genişliği 7 metreye kadar olan yollarda yapı yüksekliğinin en çok 6.5 metre, kat sayısının ise, bodrum dışında en fazla iki kat olacağı hükme bağlanmıştır. Yol genişliği 19.5 metreden daha geniş yollarda ise, yapı yüksekliğinin en çok 24.5 metre, kat sayısının da bodrum dışında 8'den çok olmaması istenmektedir.

Arada kalan yol genişlikleri için öngörülen yapı yükseklik ve katsayısı ölçünleri de bu sayılar arasında sıralanmış bulunmaktadır (madde 29). Yönetmelik, kerpiç yapıların bir bodrum ve bir normal kat olmak üzere 3.4 metreden yüksek olamayacağını gösterdiği gibi, ahşap ve yarım ahşap yapıların bitişik olarak yapılamayacağını da hükme bağlamıştır.

Belediye ve komşu alanların sınırları içinde ya da dışında, planı bulunmayan yerler için, ilgili yönetmelik ayrı hükümler getirmiştir. Bu hükümlere göre, yerleşik alanlarda (meskûn saha) yapılacak yapılara, yanında bulunan en yüksek yapı kadar yükseklik verilebilir. Bu yükseklik 9.5 metreyi ve 3 katı geçemez. İki yanında bulunan yapıların yüksekliği daha az ise, verilebilecek en büyük yükseklik 6.5 metre ve 2 kattır.

iii) Yoğunluk Bölgelemesi

Yoğunluk bölgelemesinde, kamu yönetimlerinin kullandıkları başlıca araçlar, yerbölümlerin (parsellerin) en küçük yüzölçümlerinin belirlenmesi, yerbölüm boyutlarının sınırlandırılması ve yapının yerbölümle ilintisinin denetim altında tutulmasıdır. Türkiye'de, bunların üçünden de yararlanılmaktadır. Genellikle, oturma bölgelerindeki yerbölümler, sanayi bölgelerindeki yerbölümlerden daha küçüktür. Bu konularla ilgili kural ve sınırlamaların, İmar Yasası'nda, imar planlarında ve belediyelerin imar yönetmeliklerinde yer aldığı görülür.

Yerbölüm boyutlarının sınırlandırılması yoluyla belli bir yerleşim yerinde yoğunluğun denetlenmesinin, yasalarımızda yeri vardır. İmar Yasası'nın 15. maddesinde, imar planlarında yerbölümlerin "önyüz genişlikleri" (parsel cephesi) belirlenmemiş olan yerlerde yerbölümlerin en az önyüz genişliklerinin ve büyüklüklerinin imar yönetmelikleriyle saptanacağı belirtilmiştir. Ama, yerbölüm önyüz genişliklerinin yerbölüm içinde yapılacak yapının önyüzünden daha dar olmaması esastır.

Tip İmar Yönetmeliğinde "yerbölüm genişliği" ve "yerbölüm derinliği" kavramları tanımlanmıştır. Yerbölüm genişliği, o yerbölümün, üzerinde bulunduğu yoldaki genişliğini anlatır. Yerbölüm derinliği ise, yerbölümün arka yüzünün, önyüz doğrultusuna olan ortalama uzaklığı olarak tanımlanmıştır. Yönetmelik, köşe başına rastlayan yerbölümlerde geniş yol üzerindeki kenara, yerbölüm genişliği olarak bakılacağını göstermiştir. Özellikle büyük kentlerin imar yönetmelikleri yerbölüm genişlik ve derinliklerine ilişkin ölçüleri kat yükseklikleriyle ilişkili olarak ve kentteki türlü kullanımlar için ayrı ayrı göstermiştir.

3030 sayılı yasanın kapsamı dışında kalan belediyelerde uygulanmakta olan Tip İmar Yönetmeliği, yerbölüm genişlik ve derinliklerini, kentlerin farklı kullanım alanları için farklı boyutlarda belirlemiş bulunmaktadır. O kentlerin imar planlarında farklı hükümler yoksa, yönetmeliğin belirlemiş olduğu bu ölçülere uyulur. Örneğin, oturma ve ticaret bölgelerinde, 4 kata kadar, 9 kata kadar ve 10 kattan daha yüksek yapı yapılmasına elverişli

yerler için, yerbölüm genişliklerini bitişik düzende, sırasıyla 6, 9 ve 12 metre olarak belirlemiştir. Blok başlarında bu sayılar yan bahçe uzaklıklarına eklenmekte, ayrık düzende ise, aynı sayıların yan bahçe uzaklıkları toplamına eklenmesi gerekmektedir.

Yerbölüm genişlikleri için öngörülen büyüklük, yalnız bir katlı dükkân yapılabilecek ticaret ve küçük sanayi bölgelerinde, bitişik düzende 5 metreden az olamaz. Bu genişliğin, sanayi bölgelerinde 30, konut dışı kentsel çalışma alanlarında ise 40 metreden küçük olamayacağı yönetmelikte gösterilmiştir.

Öte yandan, yerbölüm derinlikleri içinde, yönetmelikte, benzeri bir düzenleme yapılmıştır. Burada, yalnız 1 katlı dükkân yapılabilecek ticaret ve küçük sanayi bölgeleri, sanayi bölgeleri ve konut dışı kentsel çalışma alanları bakımından sayılarda bir değişiklik olmamakla birlikte, oturma ve ticaret bölgelerinde, yerbölüm derinliği büyüklüklerinin, yerbölüm genişliği rakamlarından farklı olduğu dikkati çeker. Yönetmelik, ön bahçesiz yapı düzenlerinde, yerbölüm derinliğinin 13 metreden, ön bahçeli yapı düzenlerinde ise, ön bahçe uzaklığına 13 metre eklenerek bulunacak sayıdan küçük olmaması gerektiğini hükme bağlamışur.

Belediye ve Komşu Alan Sınırları İçinde ve Dışında, Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'ne göre, yerbölüm genişlik ve derinliklerinin belirlenmesinde 3 ayrı durum vardır.

a) Bu yerlerdeki yerleşme alanlarında, yapılacak yerbölümlemelerde, oluşturulacak yerbölümlerin en küçük genişlik ve derinlikleri, bırakılması zorunlu olan bahçe uzaklıklarına, yapılacak yapının boyutları eklenerek bulunur. Ama, en küçük yapı genişliği olarak, küçük sanayi siteleri ile, 1 katlı çarşı yapılabilecek yerlerde 15 metre, oturma alanlarında 6 metre alınır. Konut dışı kentsel çalışma alanlarında en küçük yerbölüm genişliği 40 metredir.

b) Belediye ve komşu alan sınırları dışında, planı bulunmayan köy ve mezraların yerleşik alanlarında yapılacak yerbölümlemede, yerbölüm genişliğinin 10 metrenin, yerbölüm derinliğinin ise 20 metrenin altına düşmemesi istenmektedir. Bu yerlerde, yerbölümleme sonucunda elde edilecek yerbölümlerin kamuya ait bir yolda önyüzü bulunması gereklidir. Çıkmaz sokaklarda önyüzü bulunan yerbölümlerin daha küçük parçalara ayrılmasına izin verilemez, yerbölümleme yoluyla çıkmaz sokak yaratılamaz. Yerbölümlemeyle yaratılacak yol, otopark, yeşil alan gibi yerler, düzenleme ortaklık payı olarak köy tüzel kişiliği adına karşılıksız terkedilir. Bu oran yerbölümün % 35'inden fazla olamaz. Yapıların önyüzlerinin ve doğ-

rultularının belirlenmesine Köy İhtiyar Kurulları yetkilidir. Komşu uzaklıkları, çevrenin yapı düzenine ve özyapısına, yapılacak yapıların konut ya da tarımsal işletme birimi olup olmadığına bakılarak Köy İhtiyar Kurulları'nca belirlenir.

c) Belediye ve komşu alan sınırları içinde ve dışında, yerleşme alanı (iskân dışı) dışında kalan alanlarda ise, imar planının ve yerleşik alanın sınırları dışında kalan yerlerde yapılacak yerbölümlerden sonra elde edilecek her yerbölüm en az 5.000 metrekare olacaktır. Bu yerbölümlerin, tapu kadastro ya da tapulama haritasında bulunan ya da gerçekte var olan bir yola, yapılacak yerölümlemeden sonra en az 25 metre genişliği olması zorunludur.

Anakent belediyeleri ise, kendi özel yasası olan 3030 sayılı yasanın verdiği yetkiyle çıkarılan yönetmelikte de belirtilmiş olduğu gibi, imar işlerine ilişkin çalışmalarını Anakent İmar Yönetmeliğini çıkararak oradaki esaslara göre kendileri düzenlemek yetkisine sahiptirler.

Yoğunlukların denetlenmesinde kullanılan üçüncü araç, yapıların yerbölümle ilişkisidir. Bu denetimin yapılabilmesi için de, "taban alanı", "toplam yapım alanı" ve "yapının yerbölüm üzerindeki durumu" gibi kavramlardan yararlanılır.

a) **Taban alanı,** bir yapının, imar planına ve imar yönetmeliğine göre düzenlenmiş yerbölüm üzerinde kapladığı alandır (bina sahası). Bir yapının taban alanının, bulunduğu yerbölüm alanına oranlanmasından elde edilen sayıya, **taban alanı katsayısı** (TAKS), (floor space index) denilmekte ve uygulamada, bu araç bu katsayı ile anlatılmaktadır. Bu katsayı, yerleşme alanı dışında küçük bir yüzde ile gösterilmekte, bitişik yapı düzenlerinde ise daha yüksek bir yüzdeyi temsil etmektedir. Tip İmar Yönetmeliğine göre, blok ya da ayrık yapı düzenine bağlı olan ve imar planı ile ölçü ve katsayı verilmemiş olan yerlerde TAKS % 40'ı geçemez (madde 26).

b) Öte yandan, **tolam yapım alanı,** bir yapıda, yerkatı, asmakat, çekmekat, çatı katı gibi, kullanılabilen bütün katların, ışıklıklar çıktıktan sonraki alanları toplamı olarak tanımlanmaktadır.

c) Yapının yerbölümle ilişkisinin kurulmasında yararlanılan bir başka yöntem, yapının arsa üzerindeki konumunun ve bahçe durumunun denetlenmesidir. Yapının önünde, yanında ve arkasında "bahçe" uzaklıkları öngörmesinin nedeni, orada yaşaması öngörülenlere, yeterli ışık, hava, açık ve yeşil alan sağlayabilmektir. **Ön bahçe uzaklığı,** "arsanın ön yüzü ile yapının ön yüzü arasındaki uzaklık" olarak tanımanabilir. Ön bahçe-

lerden, yol genişletmek gerektiğinde yararlanılmaktadır.

Yan bahçe uzaklığı, bir yapının yan yüzlerinin yakınında bulunan yerbölüm sınırıyla aralarında bulunması gereken en az uzaklığı anlatır. Yan bahçe uzaklıkları, kentlerimizin imar yönetmeliklerinde gösterilmekte ve genel olarak yapı türlerine bağlı olarak 3-5 metre olarak saptanmış bulunmaktadır.

Arka bahçe uzaklığı ise, bir yapının, yüksekliğini aldığı yola bakmayan yüzü ile, üzerine oturmuş bulunduğu yerbölümün arka sınırı arasında kalan uzaklıktır.

iv) Başka Bölgeleme Sınırlamaları

Bu sınırlamalar, kent ve kasabalarda mezarlık yerlerinin, kesimevlerinin ve hayvan ahırlarının kurulabilecekleri yerleri gösteren kurallardır. Genel Sağlık Koruma Yasası (madde 211), mezarlıkların, yerleşme alanlarından yeter derecede uzakta kurulmasını öngörmüştür. Bu yasaya ve Mezarlıklar Tüzüğü'ne dayanılarak çıkarılmış bulunan 1942 tarihli bir Yönetmelik (R.G., 12.3.1942, No: 5055), mezarlıkların, kent ve kasabaların konut ya da başka amaçlarla yapı yapılabilen alanlarının (yerleşik alanlar) sınırından, en az 500 metre uzaklıkta kurulmalarını istemektedir. Bu uzaklığın, sağlık ya da benzeri nedenlerle gerek görülmesi üzerine, yerel koşullara göre uzatılabileceği de öngörülmüştür. Mezarlıkların, yer altı sularından, olabildiği ölçüde uzak bulundurulmaları, mezarlık sınırından 250 metre uzaklıktaki kuyu ve kaynak gibi yeraltı sularının hiçbir amaçla kullanılamayacağı da yönetmeliğin hükümleri arasındadır.

Mezarlık gibi, kesimevlerinin de, Mezbaha Yapı Tüzüğüne göre, (R.G., 14.4.1946), birinci sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar olarak, çevresi boş, yerleşik alanlara en az 500 metre uzaklıkta, olabildiği ölçüde akarsu kıyılarında seçilmeleri gerekmektedir. Bilindiği gibi, bu kuruluşlar için, Sağlık Bakanlığından açma izni alınması gereklidir (madde 6).

1593 sayılı Genel Sağlığı Koruma Yasası (madde 246), nüfusu 20 bini geçmiş olan kentlerde, caddelerde ya da belediyelerin belirleyeceği bölgelerde hayvan ahırları buundurulmasını yasaklamış bulunmaktadır.

1981 yılında çıkarılmış bulunan Devlet Mezarlığı Hakkındaki 2549 sayılı yasa, Atatürk'ün silah arkadaşları olan Kurtuluş Savaşı kahramanları için bir devlet mezarlığı kurulmasını öngörmüş ve bunun yerinin, Atatürk Orman Çiftliği alanı içinde, Millî Savunma Bakanlığı'nca belirleneceğini hükme bağlamıştır (R.G., 10.11.1981, No. 17510). Yasanın 2. maddesi, yalnız, Atatürk Orman Çiftliği'nin kullanış amacı açısından tartışmaya

yol açabilecek nitelikte olmakla kalmamakta, aynı zamanda Bakanlar Kurulu'na da kentin imar planında, değişiklik yapma yetkisi tanımaktadır. Maddeye göre, "Ankara imar planı da dikkate alınarak Devlet Mezarlığı için tahsis edilecek sahanın Atatürk Orman Çiftliği içindeki yeri ve büyüklüğünü tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Tespit edilecek bu saha, Millî Savunma Bakanlığı'nın talebi üzerine Hazine adına tescil edilir."

Kuşku yok ki, bölgeleme kurallarına aykırı davranışlarda bulunanların karşılaşacakları yaptırımlar da olmalıdır. Belediyelerin, imar planlarındaki ve imar yönetmeliklerindeki bölgeleme kurallarında öngörülmeyen kullanışlar için, yapı izni vermemesi gerekir. Bu yasak, onarım, genişletme ve her türlü değiştirmeyi de kapsar. İmar Yasası'nın 13. maddesi de, zaten, imar planlarında resmî yapılarla, okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil alan, park, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, kesimevi, elektrik santralı, trafo ve yangın söndürme yapısı gibi kamu hizmet ve kuruluşlarına ayrılan yerlerde yeni yapı yapmaya ve yapılarda esaslı değişiklikler ve eklemeler yapmaya izin verilmeyeceğini göstermektedir. Genel Sağlık Yasası'nın 275. maddesi, bugünkü imar düzenine aykırı bir kuruluşun, çalışmasına ara verilmesi durumunda, yeniden çalışmasının önlenebileceğini hükme bağlamaktadır. Yasa, oturma alanlarındaki, birinci sınıf sağlığa aykırı bir kuruluşun başka yere taşınmasına ya da geçici süreyle çalışmasının durdurumasına karar verilmesi durumunda, yeniden aynı yerde açılmasını, yeni bir sanayi kuruluşunun açılması koşullarına bağlı kılmıştır. Yasa hükümleri yetki vermekle birlikte, sağlığa aykırı kuruluşların, insanların oturdukları bölgelerden uzaklaştırılması, taşınması her zaman kolay ve olanaklı değildir. Bu konularda karar verecek makamlar, uzun süredir yerleşmiş çıkarların sahiplerinin sert tepkileriyle karşılaşmayı göze almak zorundadırlar. Nitekim, İstanbul valisinin belirttiği gibi, 1981 yılında, belediye sınırları içinde 47.000'i izinsiz olmak üzere 65.000 sağlığa aykırı kuruluş bulunduğu halde, bunların çevre ve toplum sağlığı bakımından zararsız duruma getirilmek üzere bulundukları yerlerden uzaklaştırılmalarına olanak bulunamamıştır.

b) Yerbölümlemenin (Parsellemenin) Denetimi

Yerbölümlemenin, toplum yararının çoğaltılması amacıyla, kentlerin gelişme alanlarındaki toprakların, düzensiz kentleşmeye ve yerleşmelere yol açacak biçimde yerbölümlere ayrılmasının belli kurallarla sınırlandırılması anlamı taşıdığına yukarıda değinilmişti. İşte, yerbölümlemenin denetimi, bu kuralların uygulanmasıyla olmaktadır. Yerbölümü, yeryazım

ve iyelik açısından, "iyelik durumunu gösteren en küçük toprak parçası" olarak; Kentbilim yönünden ise, "üzerinde yasaya uygun yalnız bir yapının yapılabileceği toprak birimi" olarak tanımlamaktayız. 3194 sayılı İmar Yasası, yerbölümü (imar parseli) "imar adaları içerisindeki kadastro parsellerinin İmar Kanunu, İmar Planı ve Yönetmelik esaslarına göre düzenlenmiş şekli" olarak tanımlamakta ve Yönetmeliğin 25. maddesi ile bir yerbölümde birden fazla yapı yapılabileceğini göstermektedir.

Yerbölümleme ilkeleri, İmar Yasamızın 15-19. maddelerinde yer almıştır. Kısaca bunları gözden geçirdikten sonra, yerbölümlemenin türleri üzerinde duralım.

i) Yerbölümleme İlkeleri

1. Yerbölümlemenin Plana Dayanması:

Belediye sınırları içinde, yapı yapmaya izin verilen yerlerde, yerbölümleme yapılabilmesi, bu yerlerde bir yerbölümleme planının yapılıp bitirilmiş olmasına bağlıdır. Her türlü yerbölümlemenin, bu planlara uygun olarak yapılması gerekir. Yerbölümleme başvuruları belediyelerce 30 gün içinde sonuçlandırılır. Yerbölümleme planlarını, belediye encümenleri onaylar. Belediye ve komşu alan sınırları dışını ilgilendiren yerbölümleme planlarının onay yeri İl Yönetim Kurulu'dur. Tıpkı, İmar Planları gibi, bunlar da, açıklığı sağlamak üzere, 1 ay süreyle askıda tutulur. Askı süresinin sona ermesinden itibaren 30 gün içinde, ilgililer bunlara karşı itirazda bulunabilirler. Belediye, yapılan itirazları yerinde gördüğü takdirde, gerekli düzeltmeyi yapar ve yeniden encümenin onayına sunar. Kesinlik kazanmış olan yerbölümleme planları, tapuya işlenir. Tapuya işlemede, ilgili yurttaşların olurunu almaya gerek yoktur.

2. Yerbölüm Boyutlarına Uygunluk:

Yerbölümleme planı bitirilmiş olan yerlerde yapılacak yerbölümlere ayırma ve birleştirme (ifraz ve tevhid) işlemlerinde, bu planlara uyulur. Eğer imar planlarında yerbölüm genişlikleri belirlenmiş değilse, yerbölümlere ayırmada, en küçük yerbölüm genişliği ve yerbölüm büyüklükleri yönetmelikte belirtilen ölçünlere göre yapılır. Yasanın 15. maddesi, imar planının sınırları dışında kalan alanlarda, yönetmeliklerde belirtilenden daha küçük yerbölümler oluşturulmasını uygun görmemiştir. Bununla, yasa, yerleşme alanları dışında, toprağın, yapı yapma amaçlarıyla, gereğinden fazla ufalanmasını önlemeyi amaçlamıştır.

3. Genel Hizmetlere Ayrılan Yerlerde Yerbölümlemenin Sınırlı Olması:

İmar Yasası'nın 15. maddesinin 1. fıkrasına göre, imar planlarında, yol, meydan, yeşil alan, park ve otopark gibi genel hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan taşınmaz malların bu kesimlerinin bölünmesine izin verilmez. Bu yerbölümleme ilkesi, taşınmaz sahiplerinin, çok sayıda yerbölüm elde etmek amacıyla, planların uygulanmasını tehlikeye düşürmesini önlemek için getirilmiştir. Yasa, ayrıca, bu gibi yerlerde yapı yapılmasını da yasaklamıştır (madde 13). Ve yerbölümleme yasağı, gerçekte, bu yapı yasağının ön koşulu niteliğindedir.

4. Yerbölümlemede Encümen Onayı:

Belediye sınırları içinde taşınmaz malların ayırma ve birleştirme işlemlerinde, bunlar üzerinde irtifak hakları kurulmasında ve kaldırılmasında, İmar Yasasına ve imar yönetmeliklerine uygunluğunun belediye encümenlerince onaylanması zorunludur. Bu onay alınmadıkça, yerbölümlere ayırma ve yerbölümleri birleştirme işlemleri tapuya işlenmez.

ii) Yerbölümlere Türleri

Taşınmaz sahibinin istenci bulunup bulunmamasına göre, İmar yasalarımızda yerbölümlemenin iki türü olduğu görülmektedir. Birincisi, isteğe bağlı yerbölümleme, ikincisi de, isteğe bağlı olmayan yerbölümlemedir.

1. İsteğe Bağlı Yerbölümleme:

İsteğe bağlı olan yerbölümleme işlemleri, ilgililerin başvurusu üzerine belediyelerce yapılan yerbölümlemedir. Bu tür yerbölümlemede uyulması gereken kurallar birkaç noktada özetlenebilir:

aa) Yerleşme alanı içinde bulunan ve üzerinde yapı yapmaya izin verilebilen bölgede, yerbölümlemenin, yukarıda 4 madde olarak özetlediğimiz genel ilkelere uyularak yapılması gerekmektedir.

bb) Yerleşme alanı içinde olmakla birlikte, yapı yapmaya izin verilmeyen, ancak kentin, gelecekteki gelişmesine ayrılmış olan alanlarında (inkişaf sahaları) yapı izni verilebilmesi, önceden yerbölümlemenin yapılmış olmasını içeren kimi koşullara bağlı tutulmuştur. Bu yerlerde, yapı yapmak güçleştirilmiş, sıkı koşullara bağlanmıştır. Bu koşullardan birincisi, yerbölümleme alanlarının belediye encümenince onaylanmış bulunması; ikincisi de, plana ve bulunduğu bölgenin koşullarına uygun olarak,

o yerin yolunun ve kanalizasyonunun yapılmış bulunmasıdır (madde 23).

İmar Yasasına göre, bu gibi yerlerde yerbölümleme planları onaylanmış olmakla birlikte, yolu ve kanalizasyonu yapılmamış olan alanlarda, belediye izin verirse, yine belediyenin çizeceği bir plana uygun olarak yol ve kanalizasyonunu yapturanlara, ya da payına düşen yol ve kanalizasyon bedelinin % 25'ini peşin olarak ödeyip geriye kalan % 75'ini, hizmetin ilgili yönetimce tamamlanacağı tarihten itibaren en geç 6 ay içinde ödemeyi yüklenenlere yapı izni verilebilmektedir. Yapı bitinceye değin, yol ve kanal işleri bitirilemediği, fosseptik ya da geçici bir tesisle bu gereksinme karşılanamadığı takdirde, yapı için "kullanma izni" verilmeyeceği yasada gösterilmiştir.

İmar Yasasının 23. maddesi, toplu konut alanlarında, ilgililerce, belediyenin izni ile bütünü yapılıp tamamlanan yol ve kanalizasyonun iki yanında yer alan başka yerbölümlerin sahiplerinden, kendi yerbölümlerine düşen yol ve kanalizasyon bedeli alınmadıkça, kendilerine yapı izni verilemeyeceğini de göstermektedir. 1972 yılında bu madde yeniden düzenlendiğinde, Toplu Konut Yasası çıkmış değildi. 1981'den sonra toplu konut alanlarındaki isteğe bağlı yerbölümleme işlemlerinin 2487 sayılı Toplu Konut Yasasına göre (R.G., 10 Temmuz 1981, No: 17396) yürütülmesi gerekmekteydi. Bu yasaya ve ilgili uygulama yönetmeliğine göre (R.G., 19 Ocak 1972, No: 17579), kooperatifler ve toplumsal güvenlik kurumları, yerbölümleme planlarıyla, altyapı ana planlarını kendileri hazırlayıp, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na onaylatacak ve ilgili belediyeye vereceklerdi. Söz konusu kuruluşların yol ve kanalizasyon gibi, yerbölümlemenin ön koşulu olan hizmetleri yerine getirmek zorunda bulunmaları, açıkça belirtilmiş olmasa da, kendi görevleri arasındadır. Bu yasa, Mart 1984'te yürürlükten kaldırılmıştır. 2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nda, Toplu Konut Tüzüğü'nde ve ilgili yönemeliklerde, bu konuyla ilgili hiçbir hükme rastlanmaz.

Şimdi uygulanmakta olan 3194 sayılı İmar Yasası'nın 23. maddesine göre, toplu konut alanlarında, ilgili kişi ve kuruluşlarca, ilgili yönetimin izni ile bütünü yapılıp tamamlanan teknik altyapının iki yanındaki yerbölümlerin sahiplerinden kendi yerbölümlerine düşen bedel alınmadıkça, kendilerine yapı izni verilemez. Eğer bu alanlarda altyapı tesisleri belediyelerce onaylanmış projesine uygun olarak kişiler veya kurumlarca yapılmışsa, altyapı hizmetleri nedeniyle belediye tarafından artık hiçbir bedel alınamaz.

cc) Kent ve kasabalarda komşuluk birimleri (mahalleler) oluşturul-

ması amacıyla da, isteğe bağlı yerbölümleme yapılması söz konusu olabilir. 1957 yılında İmar Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle ortadan kaldırılan Yapılar Yasası (Ebniye Kanunu), boş topraklar üzerinde, bağ, bahçe, bostan gibi alanlarda yapı yapmak, komşuluk birimleri oluşturmak için toprak satmak isteyenleri, kamu yönetimince gerekli ve zorunlu görülmesi durumunda kendi topraklarında kimi hizmetler için yer bırakmaya zorlayıcı hükümler taşıyordu. Örneğin, bu gibiler, karakol ve okul için yer bırakmak zorundaydılar. Ayrıca, kendilerine kanalizasyon yapurmak, sattıkları topraklar karşılığında aldıkları paradan da, kaldırım yapurması için, belediyeye belli bir pay bırakmak zorundaydılar. Böylece komşuluk birimlerinin kurulması, aynı zamanda, İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınmasını da gerektiriyordu.

Son 50 yıllık imar tarihçemiz içinde, komşuluk birimleri oluşturma girişimlerinden hepsinde, devletle yerel yönetimlerin belli ölçülerde işbirliği yaptıkları görülür. Ankara'da Yenişehir'in, Yenimahalle'nin ve son olarak Batıkent'in kurulmaları, bunun türlü örnekleridir. Ankara için çıkarılan 583 sayılı yasa, Ankara Şehremaneti'ne 4 milyon metrekare toprağı 1925 yılında 1915 yılı fiyatlarının 15 katı üzerinden kamulaştırma yetkisi vermiş ve bugünkü Yenişehir, Kızılay semtleri bu topraklar üzerine kurulmuştur. Bu toprakların belediye iyeliğinden çıkarılması, satılması, Ankara Belediyesi'ne çok pahalıya malolmuş; sonradan, belediye sattığı toprakları, artan hizmet gereksinmelerini karşılamak için yeniden, ama bu kez pahalıya satın almak zorunda kalmıştır.

1945 sonrasının konut bunalımına çözüm olmak üzere çıkarılan 5218 ve 5228 sayılı yasaların sağladığı olanaklarla Ankara'da kurulan Yenimahalle, 1950'de 5.000 nüfuslu küçük bir komşuluk birimi iken, 1975'te nüfusu 200 bine, 1980'de 300 bine, 1990'da ise 400 bine yaklaşan bir uydu kent görünümü kazanmıştır. Yenimahalle, belediyenin öncülüğünde, ucuz arsa, elverişli konut kredisi, teknik yadım ve yapı yapmaya zorlama gibi araçların kullanıldığı başarılı bir komşuluk birimi uygulamasıdır.

Öte yandan, Ankara'nın 15 kilometre batısında kurulmakta olan Batıkent de, 1034 hektarlık bir alan üzerinde 55 bin konut biriminin yerleştirileceği ve 300 bine yakın nüfusun barınacağı, büyük ölçekli bir komşuluk birimi olacaktır. Gerek Yenimahalle, gerekse Batıkent, bir komşuluk biriminden çok, birer uydu kent niteliğinde olmakla birlikte, birincisine mahalle, ikincisine kent adı verilmiştir. Tersine, bir komşuluk birimi ölçeğinde tasarlanmış olmasına karşın, Yenişehir'e, mahalle değil, kent adı verilmiştir.

2. İsteğe Bağlı Olmayan Yerbölümleme (Hamur)

İsteğe bağlı olmayan yerbölümlemeye, Kentbilim'de hamur adı da verilmektedir. Hamur kavramının, konusu olan işlemi daha iyi anlatabilmesi için, yerbölümlerin, yeni bir düzenleme yapmak amacıyla birleştirilip ayrılması anlamına gelen, "düzenleyici birleştirim" terimiyle karşılanması daha uygun olabilir. Düzenleyici birleştirim, bir kent ya da kasabanın imar planını uygulamak amacıyla, özel ya da kamusal iyelikte bulunan taşınmazların, iyelik durumlarına bakılmaksızın birleştirilmesi ve imar planının gerektirdiği kamusal hizmetlere yetecek ölçüde bir "düzenleme ortaklık payı" ayrıldıktan sonra, eski iyelerine yeniden dağıtılmasına olanak veren kentbilim kuralı olarak tanımlanabilir. Bu konuyu, İmar Yasası'nın 18. maddesi düzenlemiştir. Maddenin incelenmesine geçmeden, düzenleyici birleştirimin tarihçesinden kısaca sözedelim.

Frankfurt eski belediye başkanlarından Addikes'in adına bağlanarak Addikes Yasası (Lex Addikes) olarak bilinen hamur kuralı, bugün hemen hemen bütün ülkelerde, imar planlarının uygulanmasında yararlanılan bir yöntemdir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1864 yılında çıkarılan Turuk ve Ebniye (Yollar ve Yapılar) Tüzüğünde, yapı adalarının ve komşuluk birimlerinin yangın geçirmeleri durumunda, sokaklarının gerekli biçimde yeniden düzenlenmesine olanak veriyordu. 1882 tarihli Ebniye (Yapılar) Yasasında, yapı adalarının ya da komşuluk birimlerinin tümünün ya da 10 haneden çoğunun yanmış olması durumunda, bu yerlerdeki toprakların yeni bir yerbölümlemeye konu yapılarak "tarla" gibi düzenlenmesi öngörülmüştür. Yeni düzenlemede, her arsanın kare ya da dikdörtgen biçimine sokularak, gerekli düzenlemeden sonra, eski değeri de gözönünde bulundurulup yerbölümlerin sahiplerine verilmesi ilkesi yer almıştır. Yolların genişletilmesi amacıyla, toprak sahiplerinden, arsalarının dörtte birini geçmemek üzere, karşılıksız bir arsa payı alınmasına da yasa olanak tanımıştır.

1882 tarihli yasada 642 sayılı yasa ile 1925'te yapılan bir değişiklikle, kentte 150'den çok yapının yangın sonucunda yanmış olduğu komşuluk birimleriyle bunlara bitişik bostan, bağ, bahçe ve arsa gibi yerleri "tarla" sayarak, hamur kuralı gereğince yeniden düzenlenmelerine olanak verilmiştir. Daha sonra, Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevlerine İlişkin 1351 sayılı yasada 1663 sayılı bir yasa ile (2 Haziran 1930) yapılan değişiklik ile, Ankara İmar Müdürlüğü'ne, kentin, yangına uğramış olsun olmasın, her yanında hamur (tarla) kuralını uygulama ve yeni yerbölümleri % 15 eksiği ile sahiplerine yeniden dağıtmak yetkisi veril-

miştir. Bu yasa, hamur kuralının uygulanmasını, yangın yerlerine bağlı olmaktan çıkaran ilk yasadır.

1933-1957 yılları arasında yürürlükte kalan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası'na göre de, belediyeler, imar planlarına göre her türlü toprakların birleştirilip bölünmesi sırasında % 15'lik bir payın, karşılıksız olarak alınmasına yetkili kılınmışlardı. Bu yasanın özelliği, hamur yetkisini, bütün belediyeleri kapsamına alacak biçimde genişletmesidir. 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasası ise, 42. maddesiyle, kamu hizmetlerine ayrılacak yerler için belediyelerin karşılıksız olarak almaya yetkili oldukları toprağın büyüklüğünü, yerbölümün % 25'ine yükseltmiştir.

Mart 1984'te yürürlüğe giren 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası da, gecekondu ve İmar mevzuatına aykırı yapıların oluşturduğu alanlardaki islâh imar planlarının uygulanması sırasında arsaların % 25'ine kadar "imar planı düzenleme payı" alınabileceğini öngörmüştür (madde 18/c).

Anayasa Mahkemesi, eski İmar Yasası'nın 42. maddesinin, karşılıksız % 25 oranında toprak alma yetkisini belediyelere veren fıkrasını 1963 yılında iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yorumuna göre, belediyeler, böylece, sanki karşılığını ödemeksizin, bir kamulaştırma hakkı kullanıyorlardı. Bu ise o tarihte yürürlükte olan 1961 Anayasası'nm 38. maddesine aykırı idi. Çünkü bu maddede, kamulaştırmada, taşınmazın "gerçek karşılığının peşin olarak ödenmesi" koşulu yer alıyordu. Bu nedenle, 42. maddenin verdiği yetkiyi, Anayasa Mahkemesi, 38. madde ile güvence altına alınmış olan iyelik hakkının "özünü zedeleyici" bulmuştur.

Ama biliyoruz ki, hamur yetkisi, belediyelerce, dünyanın hemen hemen her yerinde kullanılmaktaydı. Ve bu yetki, iyelik hakkını mutlak kullanma özgürlüğünü kamu yararı düşüncesiyle sınırlandıran son düşünsel gelişmelere de aykırı değildi. Bu yetkinin, iyelik hakkının özünü zedelemekte olmadığının kanıtı, belediyelerin, bireylere, türlü bayındırlık ve yapı etkinlikleri için yapı izni vererek, arsalarındaki değer artışlarından yararlanma fırsatı bahşetmeleridir. Hamur kuralı uygulanması sonucunda, dörtte biri kamu hizmetleri için alman taşınmazların sahibi elinde kalan dörtte üçündeki değer artışlarının sağladığı yararın, çoğu kez alınan dörtte birden daha değerli olduğuna kuşku yoktur. O halde, alınan dörtte birin, bu değer artışının karşılığı olduğunu düşünmek yanlış olmaz.

Belediyelerce alman bu dörtte birleri, bir tür "parasal olmayan vergi" olarak görmek gerekirdi. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu edilen kararından sonra İmar Yasası'nda 1972 yılında yapılan (1605 sayılı yasa ile) bir değişiklik ile, 42. madde yeniden düzenlenmiş ve % 25'lerin

alınması yeniden olanaklı kılınmıştır. Ama bu kez, belediyelerin, karşılığında birşey ödemeksizin alabilecekleri bu toprak parçalarının adına "düzenleme ortaklık payı" denilmiştir. Bu yasa maddesinin nasıl uygulanacağını gösteren bir Yönetmelik (R.G., 23 Mart 1973, No: 14485) arsa ve arazi düzenlemeleriyle ilgili ilkeleri saptamış bulunmaktaydı.

İmar uygulamalarımızda, düzenleyici birleştirme, yani isteğe bağlı olmayan yerölümlemeye iki durumda başvurulmaktadır. Bunlardan birincisi, imar planlarının uygulanması amacını gütmekte; ikincisi ise, doğal yıkım olaylarına uğramış bölgelerde girişilecek planlama eylemlerini kapsamaktadır.

a. İmar Planlarının Uygulanması Amacıyla Hamur

Bu amaçla girişilecek düzenleyici birleştirimin dayandığı ilkeler, İmar Yasası'nın 18. maddesinde ve maddeyle ilgili yönetmelikte (R.G., 2 Kasım 1985, No: 18916) yer almıştır. Bu ilkeler, aynı zamanda, hamur kuralının tüzel sonuçlarını da yansıtmaktadır. Bunları birkaç maddede özetleyebiliriz:

aa) Düzenleyici birleştirim kuralı, imar sınırları içindeki taşınmaz mallar için kullanılabilen bir yetkidir. İmar sınırları dışında kullanılamaz. Bununla birlikte, yasanın valiliklere verdiği yetkilerin Belediye ve Komşu Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 15, 16 ve 45. maddelerinde yerbölümleme işlemlerini de içermesi nedeniyle, o alanlarda uygulanabileceği ileri sürülebilir.

bb) Düzenleyici birleştirim yetkisi, toprağı imar planına ve yasalara uygun olarak yapı yapmaya ya da öteki kullanma biçimlerine elverişli duruma getirmek amacıyla kullanılabilir. Bu nedenle, kullanılacağı yerlerle ilgili imar planlarının onaylanmış ve kesinlik kazanmış olması gerekir.

cc) Bu yetki, yalnız kentsel topraklar için değil, üzerinde yapı yapılmış bulunan taşınmazlar için de kullanılmaya elverişlidir. Belediye, yetkisini, bunlar arasında bir ayrım yapmaksızın kullanabilir.

dd) Düzenleyici birleştirim yetkisi, hem özel, hem de kamusal iyelikteki taşınmazları kapsayabilir. 18.maddenin ilk fıkrasında, taşınmaz malların, birbirleriyle, yol artıklarıyla, belediyeye, kamu tüzel kişilerine ve kamu kurumlarına ait yerlerle birleştirilebilecekleri de hükme bağlanmıştır.

ee) Bu yetkiyi, belediyeler, taşınmaz sahiplerinin olurunu almak zorunda olmaksızın kullanırlar. Düzenleyici birleştirimin isteğe bağlı olmayan bir yerbölümleme türü olması da bundandır.

ff) Taşınmaz sahiplerinin, kamu hizmetleri için karşılıksız olarak ve-

recekleri düzenleme ortaklık payının, taşınmazlarının % 35'ini geçmemesi esastır. Düzenleme ortaklık paylarının toplamı, genel hizmetler için ayrılması gereken yerlerin toplamından az olursa, eksik kalan kısımları belediyenin kamulaştırma yoluyla tamamlaması gerekir. Yasa, düzenleme ortaklık payının, düzenleme dolayısıyla doğacak değer artışları karşılığında alınacağını göstermiştir (madde 18/2).

Yönetmeliğin 32. maddesine göre, düzenleme sırasında genel hizmetlere ayrılan miktarın, düzenlemeye giren alan toplamının % 35'inden fazla çıkması durumunda, bu miktarın % 35'e düşürülmesi için, varsa, bu düzenleme alanındaki belediye arsaları bu işe ayrılır. Bunlar da yetmezse, orada, belediyeye devredilebilecek hazine ve il özel yönetimlerinin iyeliğinde bulunan yerbölümlerden, kent alanı, yol, park, yeşil alan, otopark, toplu taşıma istasyonları ve terminal gibi genel hizmetlere rastlayan bölümlerin belediyelere devredilmesi ve bu amaçlara ayrılması sağlanır. Bunlar da gereksinmeyi karşılamaz ise, aşağıdaki sıraya göre kamulaştırma yapılır: a) Yeryazım yerbölümlerinin (kadastro parsellerinin), yüzölçümü en büyük olanından başlayarak, bağımsız imar yerbölümleri verildikten sonra geriye kalan kısımlar, b) Alanları en küçük bir imar yerbölümü alanının dörtte birinden daha küçük olan, yeryazım ve varsa imar yerbölümlerinin en küçüğünden başlayarak yeteri kadarı, c) Tümü yol, kent alanı, park, yeşil alan, genel otopark, cami ve karakol gibi genel hizmetlere rastlayan yeryazım ve varsa imar yerbölümlerinin yeteri kadarı. Yönetmelik, ayrıca, düzenleme ortaklık payının, düzenleme konusu olan arazi ve arsaların düzenlemeye giren bölümlerinin yüzölçümleri ile orantılı olarak alınması gerektiğini göstermektedir (madde 33).

gg) Belediyeler, düzenleyici birleştirim yetkisini kullanırken, bireylerin yerbölümleme istemleri için, İmar Yasasının 15.ve 16. maddelerinde yer alan isteğe bağlı yerbölümlemenin bağlı bulunduğu kuralları uygularlar. Bunlara, yukarıda, yerbölümlemenin genel ilkelerinden söz ederken değinilmiştir.

hh) Yasa, düzenleme ortaklık payları olarak ayrılan alanın, yalnız düzenleme konusu olan yerlerin gereksinmesi olan yol, meydan ve park, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil alan, cami ve karakol gibi genel hizmetlere ve bunlarla ilgili kuruluşlara ayrılabileceğini öngörmüştür. Bu amaçların dışında kullanılamazlar.

ii) Belediyeler, herhangi bir yerbölümden, ancak bir kez düzenleme ortaklık payı alabilirler. Bunun tersi bir uygulama, iyelik hakkının sınırsız bir biçimde zedelenmesi sonucunu doğurabilir. Yasada ayrıca, düzen-

leme nedeniyle değeri artmış olduğu gerekçesiyle, ortaklık payı verenlerden ayrıca değerlenme resmi (şerefiye) alınmaz, denilmekteyse de, 2464 sayılı yasada, 1981 yılından itibaren böyle bir verginin yer almadığı dikkatlerden kaçmış olmalıdır.

jj) Düzenleme sırasında imar yerbölümlerinin oluşturulmasında ve dağıtılmasında ise şu ilkelere uyulması gerektiği yönetmelikte belirtilmiştir. a) Düzenleme sonucunda oluşacak imar yerbölümlerinin olabildiği ölçüde, aynı yerdeki ve yakınındaki yerbölümlere ayrılması sağlanır. b) Plana ve yasaya göre korunabilecek durumda olan yapıların tam ve paydaşsız bir yerbölüme dönüştürülmesine çaba harcanır. c) Mal sahibine ayrılan miktarın bir imar yerbölümünden küçük olması ya da teknik ve tüzel nedenlerle bağımsız bir imar yerbölümü oluşturamaması durumunda, yerbölüm planları ve imar durumu belirlenmiş alanlarda yapılacak yapıların toplam yapım alanı veya bağımsız bölüm sayıları belirtilen imar adaları ya da yerbölümleri, kat iyeliğine esas olmak üzere paydaşlı iyeliğe çevrilebilir.

b. Doğal Yıkım Olayları Nedeniyle Hamur

Deprem, sel, yangın vb. genel yaşamı etkileyen doğal yıkım olayları nedeniyle yapılacak düzenleyici birleştirim için kullanılan yetkilerin kaynağı, ya İmar Yasası ya da bu olayla ilgili özel yasalardır.

aa) Eski İmar Yasası: İmar Yasasının 43. maddesi, imar planı sınırları içinde, alanı bir hektardan daha büyük olan ya da 50 ve daha çok taşınmazı olan yangın yerleri ile bunlara bitişik boş arsa ve arazinin birleştirilerek imar planı gereklerine göre ve aynı zamanda 42. maddesindeki hamur kuralı ilkelerine uygun olarak yerbölümlere ayırmaya ve bu yerbölümleri yapı yapacak olan kimselere açık artırma ile satmaya belediye meclislerini yetkili kılmıştı. Belediyelerce, yangına uğramış kent bölümlerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla kullanılan bu yetki 3194 sayılı yeni İmar Yasası'nda yer almamıştır.

bb) Özel Doğal Yıkım Yasaları: 7269 sayılı Genel Yaşama Etkili Doğal Yıkım Olaylarıyla ilgili yasanın 24. maddesi, belediyelere, bu olaylar yüzünden kayba uğrayan taşınmaz malların değerlerini saptayıp kendi iyeliklerine geçirdikten sonra, bunları, imar planına uygun olarak yerbölümlere ayırıp, maloluş fiyatına dağıtmak ve toplu konut yapımı için de kullanabilmek yetkisi veriyor. İmar planına göre kamu hizmetlerinin yapılmasına ayrılan topraklar, belediyece, bu hizmeleri gerçekleştirecek olan kuruluşlara bırakılır. Afet bölgelerinde yapılacak konutlardan bir bölümünü dar gelirlilere ve kamu görevlilerine kiralanmak üzere, Bayındırlık ve İskân

Bakanlığı, borçlandırarak belediyelere verebilir.

c. İmar Yasasındaki Öteki Hamur Yetkileri

İmar Yasası'nın 17. maddesi, belediyece girişilecek kamulaştırma işlemlerinde artan toprakların nasıl kullanılacağını göstermiştir. Genellikle, buralarda, belediyeler yerbölümleri birleştirme ve ayırmaya yetkili kılınmışlardır. Artan bölümlerin, bitişik yerbölümlerinin sahiplerine "zorla satılması"na yasa olanak vermektedir. Gerçekte, satış işlemi, satan ile alan arasında tarafların istencine (iradesine) bağlı bir işlem olduğu halde, burada genel kuralın dışında, belediyenin düzenleme ve kolluk yetkilerine dayanarak yararlanabildiği bir zorlama söz konusudur.

Belediyeler, aslında belediye malı olan ya da imar planlarının (düzentasarların) uygulanması nedeniyle kamulaştırmadan artakalan toprak parçalarıyla yönü değiştirilen ya da kapanan yol ve meydanlarda ortaya çıkacak alanlardan bağımsız yapı yapmaya elverişli olmayan parçaları, bitişiğinde bulunan arsa ya da yapı sahiplerine, bedelini takdir ettirerek "satmaya", taşınmaz mal sahiplerinin yola giden yerlerden dolayı alacaklı oldukları paraları ile bu satışın bedelini değiştirmeye yetkili kılınmışlardır. Komşu taşınmazların sahipleri, böylece zorla satış konusu yapılan toprak parçalarını satın almaktan kaçındıkları takdirde, belediyeler, imar planlarının uygulanmasını aksatmamak üzere, bu topraklar üzerinde paydaşlı iyelikler oluşturarak satmaya da yetkilidirler.

Bu arsalar içinde yapı yapmaya elverişli olanlar varsa, belediyeler kent hizmetleri için oradaki yurttaşlardan aldıkları arsa payları karşılığında, kendilerine bunları verebilirler. Ancak burada, yurttaşın istencinin alınması, böyle bir değişmeye razı olması önem taşır.

Planlama ve imar sistemimizdeki hamur yetkilerinin, genellikle toprağın yerbölümlere ayrılmasına ilişkin olduğunu görmekteyiz. Bunu yeterli saymaya olanak yoktur. Bunun yanı sıra, yerbölüm sahiplerinin yapı yapmaya özendirilmesine, zorlanabilmesine olanak veren yetkilerin de, belli bir yerleşim yerinin topluca imarı, geliştirilmesi (comprehensive development) için belediyelere tanınmasında zorunluluk vardır. Bu amaçla, kimi ülkelerde, belediyeler, kamulaştırma yaparken, ilgili hizmet için gerekenden daha fazla toprağı kamulaştırır ve artan bölümlerin satışından elde edilecek geliri kentin geliştirilmesine ayırır. Bunun adına Kentbilim'de **artıkalım** (excess condemnation) denilmektedir. İmar Yasamızda, 1960 yılında 7341 sayılı yasayla yapılan bir değişiklik ile bu yetki belediyelere verilmiş ise de, sonradan 1972 yılında kaldırılmıştır.

Amerika Birleşik Devletlerinde, kentlerin yenilenmesi (urban renewal ya da urban redevelopment) projelerinde, yerel yönetimler, federal devletin ve eyaletlerin desteği ile toplu imarın başarılı örneklerini vermişlerdir. Ne var ki, topluca geliştirilen bu kent kesimlerine yoksul zenci gruplar doldurulduğundan, içinde yaşadıkları fizikî koşulların değiştirilmesi, yoksunluklarının giderilmesini ve yabancılaşmalarını etkilemekte çok başarılı olmamıştır. Yerel yönetimler, kent yenileme alanlarındaki toplu imar etkinliklerinin ardından, konutların iyeliğini de ilgililere dağıtmışlardır.

İsviçreli mimar ve kentbilimci Hans Bernoulli ise, kentlerin birkaç bölüme ayrılmasının ve her bölümdeki toprakların düzenli bir biçimde ve 100 yıla kadar varan uzunca bir süre içinde kamu iyeliğine geçirilmesinin, toplu imarın ön koşulu olduğunu öne sürmüştür. Önerdiği sisteme kentlerin "organize biçimde yenilenmesi" (Die Organische Erneuerung Unserer Städte) adını vermiştir.

4. İzin ve Denetleme Yetkileri

a. Yapı Yapmaya Zorlama

Bireyler her ne kadar taşınmaz mallarını diledikleri gibi kullanmakta özgür iseler de, Anayasamızın iyelik hakkına ilişkin 35. maddesi iyelik hakkının "yasa ile" sınırlanabileceğini ve bu hakkın kullanılmasının "toplum yararına" aykırı olamayacağını hükme bağlamıştır. Denilebilir ki, yapı yapmaya zorlama yetkisi belediyelere, iyelik hakkının sınırsız olmadığını gösteren bu madde uyarınca yasalarla verilmiştir. Bu yetkiden yararlanarak, belediyeler, toprak sahiplerinin hem aynı yerbölüm üzerinde ortak yapı yapmalarını, hem de imar adaları üzerindeki yapılaşmanın aynı zamanda gerçekleşmesini sağlarlar.

Yapı yapmaya zorlamaya ilişkin yetkiler, hem konut politikasının ilkelerini belirleyen yasalarda, hem de İmar Yasasında vardır. Daha ilerde görülebileceği gibi, izinsiz yapılan yapılar ve konut yapımının özendirilmesine ilişkin olarak 1948-1990 yılları arasında çıkarılmış bulunan 5218, 5228, 6188, 775, 1990, 3366, 2981, 3290 ve öteki sayılı yasalar (gecekondu yasaları) ve 1164 sayılı yasa gecekondu yapımının önlenmesi amacıyla kendilerine ucuz arsa verilen yurttaşlara, bu arsalar üzerinde belli süreler içinde konut yapmak zorunluluğunu da yüklemişlerdir. Örneğin, 775 sayılı Gecekondu Yasası, arsa verilen yurttaşların, arsaları aldıktan itibaren en geç bir yıl içinde konut yapımına başlamalarını, ve yapıyı en geç iki yıl içinde bitirmelerini şart koşmaktadır.

Ayrıca, 1164 sayılı Arsa Ofisi Yasası da, Ofisin satlığı arsalar üzerinde, satışın koşullarına uygun yapı yapılmadığı ya da yapı satış koşullarına aykırı olduğu takdirde, bu arsaları Ofisin geri alabileceğini hükme bağlamış bulunmaktadır (madde 11).

Eski İmar Yasası'nda, yapı yapmaya zorlama yetkisini belediyelere veren madde yeni İmar Yasası'nda yer almamıştır.

b. Yapı Yasağı

Kentlerin düzenli ve planlı bir biçimde gelişmesi, kentin kimi kesimlerinde geçici ya da sürekli olarak yapı yapmanın yasaklanmasını gerektirebilir. Yapı yasağı da iyelik hakkına konmuş sınırlamalardan biridir. Ancak, bu sınırlamada da, toplum yararı bulunduğu varsayılır. Yapı yasağı, ya imar planı bulunmayan yerlerde plan yapılıncaya değin ya da imar planlarının uygulanması amacıyla kullanılır. Birincisine "geçici yapı yasağı", ikincisine ise "mutlak yapı yasağı" adı verilebilir.

i. Geçici Yapı Yasağı

İlk yapı yasağının 1882 tarihli Yapılar (Ebniye) Yasasını 1925 yılında değiştiren 642 sayılı yasada yer aldığı görülmektedir. Buna göre, 150'den daha çok sayıda konutu yanmış bulunan yerlerde, "İmar planı yapılıncaya değin", her türlü yapı eylemi en çok bir yıl için ertelenebiliyordu.

İkinci olarak, Genel Sağlık Yasası'nın, sonradan Âfetler Yasası ile kaldırılan 264. maddesine göre, türlü doğal yıkım olayları yüzünden ya da savaşlarda, tümü ya da büyük bir bölümü yıkılmış olan yerlerde, normal koşullara dönüldüğünde, yapı eylemleri 6 ay süre ile önlenebiliyordu. Âfetler Yasası doğal yıkım bölgesi olarak belirlenen köy ve kasabalarda, yapı yapmayı yasaklamış bulunmaktadır (madde 14). Yasanın 15. maddesine göre, bu yörelerde hasara uğrayan köy ve kasabanın imar planı yoksa ya da planın tümünün değiştirilmesi gerekiyorsa, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı plan yapılıncaya değin, yapı yapmaya izin verebilir. İmar planlarının bir bölümünün değiştirilmesi gerektiği takdirde, yasa, bu değişikliğin 5 ay içinde bitirilmesini öngörmüştür. Bu süre içinde yapı yapmaya izin verilemeyeceği açıktır. Bakanlık, planda değişiklik yapmaya gerek görmüyorsa, yapı izninin verilmesi gerekir. Sakıncası olmadığı takdirde, bu bölgelerde, geçici barakalar yapılmasına da izin verilebilir. Ne var ki, bu geçici yapıların, imar planı olan yerlerde, doğal yıkım olayını izleyen bir yıl içinde, imar planı olmayan ya da değiştirilmesi zorunlu olan yerlerde, planın onaylanmasından sonraki bir yıl içinde sahiplerince yıkırılması gereklidir.

Bu süre, Bakanlıkça uzatılabilmektedir.

ii. İmar Planı Uygulaması Nedeniyle Yapı Yasağı

aa) Yerleşme Alanının Sınırları İçinde:

Yerleşme alanının sınırları içindeki yapı yasağının kaynağı İmar Yasası'dır. Bu yasak da iki türlü olmakta; biri kamu hizmetlerine ayrılmış olan yerleri, ikincisi ise, kentin gelişme alanlarını ilgilendirmektedir. İmar Yasası'na göre (madde 13), imar planlarında kamu hizmet ve kuruluşları için ayrılmış olan yerlerde yapılaşmaya ve eskiden yapılmış yapılarda esaslı değişiklik ve eklemeler yapılmasına izin verilmez. Resmî yapılara ayrılan alanlar ilkokul, cami ve benzeri hizmetlere ayrılan yerlerde de bu yasak vardır.

Bu maddede yer alan yapı yasağının uygulanabilmesi, o yerlerin İmar planlarının yapılmış olmasına bağlıdır. Bu yetki yalnız kamu hizmetlerine ayrılmış olan yerleri korumak için kullanılır. Yetki, yerleşme alanı içinde bulunan yerler için süre ile sınırlıdır.

Daha önce de, yerbölümlemeden söz ederken belirtilmiş olduğu gibi, bu gibi hizmetlerle ilgili yapıların yapılmasından ilgili yönetimlerce vazgeçilmiş olması durumunda, bu yönetimlerin yazılı görüşü alınmak koşuluyla, o çevredeki nüfus, donatım ve yoğunluk dengesini dikkate alarak yeniden hazırlanacak bir plana uygun olarak, ilk imar planının onaylanması üzerinden beş yıl geçtikten sora, arsa sahibinin yapı yapmasına izin verilir.

Yasa koyucu, kamu yararı amacıyla da olsa, iyelik hakkının kullanılmasını sınırsız bir biçimde kısıtlamayı uygun görmemiştir. Bu yerlerde, yalnız yeni yapının yapılması değil, yapılarda değişiklik ve eklemelerin de yasaklanmış olduğu görülür.

İmar Yasası'nda, imar izlencesine alınmamış olan yerlerde taşınmaz mal sahiplerinin isteği üzerine, 5 yıllık sürenin geçmesini beklemeksizin, geçici yapı yapmaya ilişkin bir hüküm de vardır. İmar Yasası'nın 33. maddesinde yer alan geçici yapı yapma koşulları şunlardır:

Geçici yapı yapmaya izin verilen yerler, yerleşme alanı içinde olmalıdır. Bu yerler, imar yönetmeliğine uygun yapı yapmaya elverişli bulunmalıdır. İlgililerin, isteklerini yazılı olarak belediyeye açıklamış olmaları ve bu istekler üzerinde Belediye Encümeninin ya da yerine göne İl Yönetim Kurulu'nun karar vermiş bulunması gerekir. Encümenlerin bu izni, ancak 10 yıl için verilebileceği, yasada öngörülmüştür. Ne var ki, encü-

menler, bu süreyi, gerekli gördüklerinde uzatabilirler. Geçici yapı yapmaya izin verildiği, bununla ilgili kararla birlikte, tapu kütüğüne yazılır. 10 yıllık süre sonunda yıktırılan geçici yapılar için sahibine bir bedel ödenmesine gerek yoktur. 10 yıllık süre dolmadan yıktırılması ya da kamulaştırılması gerekenlere ise, kamulaştırma bedeli ödenir.

b) İkinci olarak, yapı yasağı, kentin gelişmeye ayrılmış alanlarında da kullanılabilir. Gelişme alanlarında, "geçici ve göreli bir yapı yasağı" söz konusudur. İmar Yasasının 23. maddesine göre, bu yerlerde yapı izni verilebilmesi, toprağın yerbölümlemesinin yapılmış bulunmasına, yerbölümlemenin yapılması da, yolunun ve kanalizasyonunun tamamlanmış olması koşuluna bağlı kılınmıştır.

bb) Yerleşme Alanının Sınırları Dışında:

Yerleşme alanı, yapı yapmaya izin verilen alan olduğuna göre, bu alanın dışında yapı yapılmasının yasak olması doğaldır. Yerleşme alanı dışındaki yapı yasağını eski İmar Yasası'nın 49. maddesi düzenlemişti. Ama bu yapı yasağı tarım, eğlence yerleri, sayfiye evleri, turizm ve sair özel amaçlı işlerle ilgili yapı ve tesislerin yapılmasını içermiyordu.Yeni yasada ise, yerleşme alanı sınırları dışındaki yapı yasağı ile ilgili bir hüküm bulunmuyor. Uygulamanın, yerleşme alanı dışında yapılaşmaya ilişkin yönetmelik hükümleri uyarınca yürüyeceği açıktır.

iii. Öteki Yapı Yasakları

aa) Tarih ve Kültür Varlıkları Yakınında Yapı Yasağı:

1985'ten önce yürürlükte olan İmar Tüzüğü eski yapıtların bitişik olmayan yüzlerine, 100 metreden az olmamak üzere, bu yapıtın asıl kitlesinin yüksekliği kadar bir uzaklık içinde yapı yapılmasını yasaklamıştı. Eski yapıların neler olduğunu belirleme yetkisi, başlangıçta, Millî Eğitim Bakanlığı'nda iken, daha sonra Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'na geçmiş, 1983'te ise 2863 sayılı yasa ile Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan Taşınmaz Kültür ve Doğa (Tabiat) Varlıkları Yüksek Kurulu'na bırakılmıştır.

1983 yılında çıkarılan söz konusu yasanın 9. maddesi, korunması gerekli taşınmaz kültür ve doğa varlıklarında, "her türlü inşaî ve fizikî müdahalede bulunmak, bunları yeniden kullanıma açmak veya kullanımlarını değiştirmek yasaktır. İnşaî ve fizikî müdahale"nin kapsamına, "onarım, inşaat , tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma..."nın girdiğini be-

lirtmiştir. Aynı yasanın 16. maddesi korunması gerekli kültür ve doğa varlıkları ile bunların koruma alanlarında "ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır" hükmünü koymuştur. Belediye sınırları içinde ya da dışında her türlü yapı eylemi izin almaya bağlı olduğuna göre, yasanın "ruhsatsız inşaatı yasaklayan" bir hüküm koymasına ve bunlara karşı ne yapılacağını göstermesine gerek yoktur.

2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası'nın 14. maddesinde de, bu yasanın kapsamına giren yerlerde, kamu yararı yönünden vazgeçilmez bir zorunluluk bulunmadıkça, her ne suretle olursa olsun, "hiçbir yapı ve tesis kurulamaz ve işletilemez veya bu alanlarda var olan yerleşim sahaları dışında iskân yapılamaz" denilmektedir.

bb) Boğaziçi Alanında Yapı Yasağı

1983 yılında çıkarılan 1960 sayılı Boğaziçi Yasası (R.G., 22 Kasım 1983, No: 18229) 3. maddesinde, "Boğaziçi alanında mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte plan değişiklikleri yapılamaz", "Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinde ve öngörünüm bölgesinde konut yapılamaz, tevhit ve ifraz işlemleri yapılmasına izin verilmez" gibi hükümler getirmiştir. Boğaziçi alanında kıyının ancak "kamu yararına" kullanılabileceğini gösteren yasa, bu bölgede turizm ve eğlence amacına ayrılmış alanlara, ancak "toplumun yararlanmasına ayrılmış yapı" yapılabileceğini ve bunların da amaçları dışında kullanılamayacağını hükme bağlamıştır.

Yasa, kömür ve akaryakıt depolarıyla, tersane ve sanayi kuruluşlarının Boğaziçi alanında kurulmasını da yasaklamıştır. Bu alanda, nazım plana göre, kamu hizmetlerine ayrılmış yerlerde, "geçici yapı izni" de verilemez. Sadece, 40 metrekareden küçük bekçi kulübeleri, büfe ve çay ocağı gibi yapılara izin verilebileceği belirtilmiştir.

Yasanın yürürlüğe girmesinin ardından iki yıl geçtikten sonra çıkarılan 3194 sayılı İmar Yasası (madde 46), Boğaziçi Yasası'nın koyduğu kuralları gereğinden fazla katı bularak, yukarıda özetlenen kurallara tümüyle ters düşen yeni bir düzenleme yapmıştır. Bu yeni kurallara göre: a) Boğaziçi alanında mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak kaydı ile plan değişikliği yapılabilir. b) Boğaziçi öngörünüm bölgesinde parsel büyüklüğü 5.000 merekareden az olmamak, yerbölümleme işlemleri yapılmamak ve Taban Alanı Katsayısı en çok % 6 ve iki katı (6.5 metreyi) geçmemek koşuluyla konut inşaatı yapılabilir.

Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, İmar Yasası'nın, Boğaziçi ile ilgili 48. maddesinin Boğaziçi alanında konut yapımına olanak veren hükmünü

iptal etmiştir (R.G., 18 Nisan 1987, No: 19435). İmar Yasası'nın koyduğu kuralı iptal ederken, kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması gerektiğine ilişkin Anayasa maddesine dayanmıştır (madde 43).

cc) Kıyılarda Yapı Yasağı

Kasım 1984'te çıkarılan 3086 sayılı Kıyı Yasası, "kıyı kenar çizgisi"nden itibaren kara yönünde, imar planı olan yerlerde yatay olarak en az 10 metre, öteki yerlerde en az 30 metrelik "sahil şeridi" olarak tanımladığı alanda, ilke olarak yapı yapmayı yasaklamış ve bu yerlerin herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğunu kurala bağlamıştı. Bununla birlikte, yasa, istisnaî olarak, kıyıda kimi yapıların yapılmasına olanak tanımıştı. Ayrıca, kamu önceliği olan yerler dışında, bir başka deyişle, kıyı şeridi dışında, plan kararları ile özel nitelikte yapı yapmaya izin verilebileceği de yasada yer almıştı. Anayasa Mahkemesi, bu yasada yer alan kuralların "kıyıların korunmasına yeterli olmadığına" karar vermiş ve yasanın tümünü iptal etmiştir.

Uygulamada bir aksamaya yol açmamak üzere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 15 Ekim 1987 tarihide yayımladığı bir genelge ile (B-01, Gen. Müd. 110) kıyılardaki yapılaşmayı denetim altına almak istemiştir. Buna göre, kıyı kuşağı (sahil şeridi), kyı kenar çizgisinden itibaren a) Uygulama imar planı bulunan yerlerde en az 10 metre, b) Uygulama imar planı bulunmayan belediyeler ile belediye ve komşu alanların sınırları içinde ve dışındaki köy ve mezraların yerleşik alanlarında en az 30 metre ve c) Belediye ve Komşu Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 6. bölümüne göre yapı yapılabilecek alanlarda en az 100 metre genişliğindeki bir alan olarak tanımlanmaktadır. Özel iyeliğe de konu olabilen bu alanlarda, plan kararlarıyla, kıyıda doldurma ve kurutma yoluya kazanılan araziler üzerinde yapılabilecek yapılarla, toplumun yararlanmasına açık olmak koşuluyla, turizm, dinlenme ve sportif amaçlı yapı ve tesisler yapılabilir.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 3621 sayılı Kıyı Yasası Uygulama İmar Panı yapılacak yerlerde kıyı kuşağını (şeridini) kara yönünde olmak üzere en az 20 metre genişliğindeki alan olarak tanımlamıştır (Bkz. Bölüm 12). Ancak, Anayasa Mahkemesi, bu alanın "çevre koşullarını ve kamu yararını gözetecek, kişilere sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama olanağı verecek derinlikte olmadığı" gerekçesiyle, bununla ilgili maddeyi iptal etmiştir (R.G., 23 Ocak 1992, No: 21120). Bunun üzerine çıkarılan 3830 sayılı Yeni Kıyı Yasası'nın (R.G., 11 Temmuz 1992, No: 21281) 1.

maddesinde ise kıyı kuşağı "kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alan" olarak tanımlanmıştır.

Aynı yasanın 2. maddesi, kıyı kuşaklarında yapılacak yapıların, kıyı kenar çizgisine 50 metreden daha yakın olamayacağını göstermiştir. Yasaya göre, yaklaşma uzaklığı ve kıyı kenar çizgisi arasında kalan alanlar, ancak yaya yolu, gezinti, dinlenme ve benzeri amaçlarla kullanılabilir.

dd) Özel Çevre Koruma Bölgesinde Yapı Yasağı

12 Haziran 1988 tarihinde, Bakanlar Kurulu'nca belirlenen (R.G., 5 Temmuz 1988, No: 19863) Özel Çevre Koruma Bölgesinde, daha sonra belirlenmiş bulunan koruma ve yapılaşma esasları (R.G., 16 Eylül 1988, No: 19931) da, konumuzla ilgili kimi ilkeler içermektedir. Bu bölgede, yapı izni verilmesine ilişkin esasları belirlemek yetkisi, Özel Çerve Koruma Bölgesi Başkanlığı'na bırakılmıştır. Başkanlık, Başbakanın onayı ile, söz konusu yörede, her türlü kirletici tesislerin kurulmasını yasaklayabilmektedir. Bu bölge içinde yapılacak her türlü yapı ve tesis, Başkanlığın iznine bağlanmıştır. Bölge için kat sınırlaması konulabilmektedir. Belirlenen esaslara göre, yapılar deniz önyüzünü en az işgal edecek biçimde planlanacaktır. Bakanlar Kurulu Kararı, uygulama planları yapılıncaya değin, mevcut uygulama planları uyarınca izin almış yapıların durumlarına ilişkin olarak, Bakanlığın, gerekli inceleme yapıldıktan sonra, bunların ya yapılmasına devam edilmesine ya da projelerinin değiştirilerek devamlarına izin verilmesine karar verme yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. Mevcut nâzım ve uygulama planlarıyla imar yasalarına ve yönetmeliklere aykırı her türlü yapının da yıktırılması gerekmektedir.

ee) Kara ve Demiryolları Boyunca Yapı Yasağı:

1983 yılı Ekim ayma değin yürürlükte kalan 6085 sayılı Karayolları Trafik Yasası, belediye sınırları dışındaki karayollarının iki yanında bulunan 15'er metrelik kuşak içinde, Karayolları Genel Müdürlüğü'nden izin alınmadıkça, benzin istasyonu, fabrika, onarım ve satım işyerleri, lokanta, kahvehane, otel, konut vb. yapılar yapılmasını yasaklamıştı. 18 Ekim 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasasında ise (R.G., No: 18195) belediye sınırları dışındaki yollar ile, belediye sınırları içindeki yollar birbirinden ayırdedilmekte ve yapılması izne bağlanan yapıların türleri değişik biçimde sıralanmaktadır. Belediye sınırları dışındaki karayolları için verilen uzaklık 50 metre olduğu halde, belediye sınırları içindeki yollar kenarında yapılacak yapılar için bir uzaklık öngö-

rülmüş değildir. Belediye sınırları dışında, karayollarının her iki yanından 50 metre uzaklıktaki kuşak içinde yapılacak akaryakıt, servis, dolum ve muayene istasyonları, halka açık yerler, park yerleri, garaj, terminal, fabrika, işhanı, pazar yeri, eğlence yerleri, turistik yapı ve kuruluşlar, yapı gereçleri ocak ve harmanları, maden ve petrol tesisleri, araç bakım, onarım, satım yerleri ve bunlar gibi trafik güvenliğini etkileyecek her türlü yapı için, karayolunun bakım ve onarımından sorumlu kuruluştan izin alınması zorunluluğu vardır (madde 17). İzni veren kuruluş, bu iznin verildiğini valiliğe bildirmek zorundadır. Yapımına izinsiz başlanan yapılar ve bunların işletilmesi ilgililerce durdurulur, işletilmelerine izin verilmez ve yolun yapım ve bakımından sorumlu olan kuruluşça ortadan kaldırılırlar.

Belediye sınırları içinde ise, yukarıda sayılan yapılar için alınması zorunlu olan izni belediyeler verir. Belediyelerin karayolları kenarında bu gibi yapılara izin verebilmeleri için imar ve ulaşım mevzuatı açısından gerekli incelemeleri yapmaları, trafik güvenliği yönünden de İl Trafik Komisyonlarından karar almaları gerekir (madde 18).

iv) Yapı Yasağının Etkinliği:

Yapı yasaklarının etkili olabilmesi, bunların uygulanabilmesine, uygulayıcı örgüt, araç ve gerecin yeterli olmasına bağlıdır. Ne belediyeler, ne de İl Bayındırlık ve İskân Müdürlükleri kaçak yapılaşmayı izleyecek olanaklara sahip olmadığı için, izinsiz yapılar, yasaklara karşın yapılabilmektedir. Bu yüzdendir ki, kamu kuruluşları, plan uygulamasını gerçekleştirmek için, izinsiz olarak oluşan yapı topluluklarını, sonradan kamulaştırarak, plana uygun düzenlemeler yapmak yolunu seçer. Bunun ise, teknik ve akçal nedenlerle her zaman başarılı olmadığı görülmektedir.

c. Yapı Yapmaya İzin Verme ve İzin Verimiş Yapıları Denetleme Yetkileri

YAPI KAVRAMI

Kentbilim Terimleri Sözlüğü'nde "yapı", "Duvarlar ya da sütunlar üstüne oturtulmuş bir çatısı bulunan, insanların, hayvanların ve malların barınması ya da başka gereksinmeleri karşılamaları amacıyla yapılmış bir yapıtasarcılık (mimarlık) ürünü" olarak tanımlanmıştır. İmar Yasasının 5. maddesinde ise, yapı, karada ve suda, sürekli ya da geçici, resmî ve özel, yerüstü ve yeraltı inşaatı ile bunların eklerine, değişikliklerine,

onarımlarına, sabit ve hareketli tesislerine verilen ad olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan, Yasa "derz (duvar taşlarının ya da tuğlaların harçla doldurulup üzerinden mala çekilerek düzeltilen aralığı), iç ve dış sıva, badana, boya, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sağlık tesisatı onarımlarıyla kiremit aktarılması ve belediyelerin belirleyeceği benzeri etkinlikleri", izin almaya bağlı saymamıştır (madde 21).

Görüldüğü gibi, İmar Yasası'nın yapı kavramı oldukça geniştir. Amaç, yapı etkinliklerini olabildiği ölçüde belediyelerin denetimi altına sokmaktır. Ama, uygulamada, bu amacın, geniş ölçüde kâğıt üzerinde kaldığını da belirtmeliyiz.

İmar Yasasının 21. maddesi, belediye sınırları içindeki resmî ve özel bütün yapıların bu yasa hükümlerine bağlı olduğunu, belediye ve komşu olan sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için belediyeden, bu sınırlar dışında ise valiliklerden izin (ruhsatiye) alınmasını hükme bağlamıştır.

Yapı izni alınarak yapılmakta olan yapılarda herhangi bir değişiklik yapılmasını da, yasa, yeniden izin almaya bağlı tutmuştur. Ancak bu durumlarda, bağımsız bölümlerin yüzölçümü artmıyorsa ve yapının niteliği değişmiyorsa, yapı izni için belediyece vergi, resim ve harçlar alınmamaktadır.

3194 sayılı yasa, kimi yapılar için, yapı izni almaya gerek bulunmadığını kurala bağlamıştı. Bunlar, a) Toplam yapım (inşaat) alanı 1.000 metrekareyi, b) Yüksekliği 6.5 metreyi ve c) Kat sayısı da, bir bodrum ile iki katı aşmayan yapılardı. Ancak Anayasa Mahkemesi, yapı için belediye ve valiliklerden yapı izni alınması kuralının istisnası olan bu hükmü Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (R.G., 18 Nisan 1987, No: 19435). Yüksek Mahkeme, iptal gerekçesinde, "Kamu düzeni, kamu güvenliği gibi gerekçelerle getirilmiş olan ruhsat alma zorunluluğundan ayrılmayı gerektirecek haklı bir neden bulunmadığını", "yapılacak inşaatın büyüklüğünün ya da küçüklüğünün, ruhsat alma zorunluluğunu etkileyecek bir faktör olmadığını", "Ruhsata tabi olmamanın, yapı sahibinin ve yapının fennî sorumlusunu imar planına ve mevzuata aykırı yapı yapma sorumluluğundan ve yükümlülüğünden kurtarmayacağına ilişkin hükmün, bu konuda tam bir güvence oluşturmadığını ve denetim imkânı sağlamadığını" öne sürmüştür. Hüküm, Anayasa'nın, 10, 56 ve 57. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

3194 sayılı yasa, ayrıca, yapı izni vermeye yetkili kuruluşlar arasında, belediyeler ve valilikler yanında, Yeminli Serbest Mimarlık ve Mühendis-

lik Bürosu adı verilen yeni kurulacak birtakım örgütleri de saymıştı (madde 21, 22 ve 24). Yasa, bu özel bürolara, görevlerini yaptıkları sırada "devlet memuru" olarak bakılması gerektiğini de hükme bağlamıştı. Ne var ki, bir başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi, bu yeni örgütleri de, Anayasa'nın 128. maddesi hükmüne aykırı kuruluşlar olarak görmüştür. Bu maddeye göre, "Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." Yüksek Mahkeme, bu büroları, özeksel yönetimin gözetim ve denetimi altında ve onun bir birimi olan kuruluş olarak görmemiş ve "görevlerini yaparken devlet memuru sayılmaları ve işledikleri suçlar dolayısıyla devlet memuru gibi cezalandırılacakları" biçimindeki hükmün, bu büroların elemanlarına memur ya da kamu kuruluşu niteliği kazandıramayacağına karar vermiştir (R.G., 18 Nisan 1987, No: 19435).

3194 sayılı İmar Yasası, ayrıca, belediye ve komşu alanlar dışında, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracağı konut, hayvancılık ve tarımsal amaçlı yapılar için "inşaat ve iskân ruhsatı aranmaz" hükmünü getirmiştir (madde 27). Ne var ki, yasa, bu yapıların fen ve sağlık kurallarına uygun olmasını istemekte ve "muhtarlıktan izin alınmasını" öngörmektedir.

i) Alan Açısından İzin Yetkileri

Kent planlaması çalışmalarında, halkı en yakından ve doğrudan ilgilendiren kurallar, yapılar için izin almak ve izin gereklerine uyarak yapı yapmakla ilgili olanlardır. İmar Yasası ile belediyelerin imar yönetmelikleri ve ayrıca, kimi özel yasalar, yapı iznine ve yapıların denetlenmesine ilişkin ayrıntılı hükümler getirmişlerdir. Belediyeler, yapı izin ve denetleme yetkilerini, ilke olarak, belediye sınırları içinde kullanırlar. Ancak düzenli gelişme ve kentleşmeyi sağlamak üzere, bazen, belediye sınırları dışında kalan ve komşu alan (mücavir saha) adı verilen yerlerle, deniz, göl, akarsu kıyılarında ve doğal ve tarihsel özel bir değere sahip bulunan alanlarda ve kırsal yerleşim yerlerinde de, ayrıntılı yapı izin ve denetleme yetkilerinin kullanıldığı görülür. Aşağıda görüleceği gibi, bu yetkilerden, kimini belediyeler, kimilerini de, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın taşra örgütü olan Bayındırlık ve İskân Müdürlükleri, valiliklerin sorumluluğu altında kullanırlar. Kimileri ise, başka bakanlıklar ve resmî kuruluşlarca kullanılır.

a) Komşu Alanlarda Yapı İzin ve Denetleme İşleri

Belediyeler, komşu alanlarda da, yapı izin ve denetleme yetkilerini kullanırlar. Bu alanlar, belediye sınırlarına yakın yerlerde bulunan ve kentin ilerdeki gelişmesi yönünden belediyenin denetimi altına alınması gerekli görülen yerlerdir (madde 45). Komşu alanların belirlenmesinde, dikkate alınması gereken noktalar şöylece özetlenmiştir: 1. Bu gibi yerlerin, kentin toplumsal ilişkiler dolayısıyla gelişme alanı ya da sayfiyesi olması ve bu nedenle ortak bir yapı düzenine bağlanması gerekmesi, 2. İmar Yasası'nın bu yerlerde uygulanmaması durumunda yerleşme ve kentçilik açısından doğabilecek sakıncaların önlenmesi gereği, 3. Bu yerlerin yerbetimsel (topoğrafik) ve yerbilimsel (jeolojik) durumları nedeniyle imar koşullarının saptanmasının zorunlu olması, 4. Kent planlaması açısından yerleşme alanları dışında tutulmalarında ve buralarda yapıya izin verilmemesinde zorunluluk bulunması.

Bu nedenlerden bir ya da birkaçının bulunması durumunda, belediyeler, bu alanları komşu alan olarak önerebilirler. Bir alanı komşu alan olarak belirlemek ve sınırlandırmak belediye meclislerinin yetkisi içindedir. Belediyelerin bu doğrultudaki önerileri üzerine, İl Yönetim Kurulları'nın karar vermesi ve bu kararı da Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onaylaması gerekir. Bakanlık, belediyelerin bu yoldaki önerilerini değiştirerek onaylayabildiği gibi, değiştirilmek üzere belediyesine geri göndermeye de yetkilidir.

Bir yerin, belediyenin komşu alanı içine alınmasına, bakanlık doğrudan doğruya kendisi de karar verebilir.

İmar Yasası, komşu alanların, belediye sınırına "bitişik" olmasının gerekmediğini, komşu alanlar içinde "köylerin de bulunabileceğini" göstermiştir. Komşu alanların bir başka belediyenin sınırları içine girmemesi gerekmektedir.

Komşu alanlarda İmar Yasası'nın hangi hükümlerinin uygulanacağı önem taşımaktadır. Bir başka deyişle, belediye, bu alanların gelişmesini denetim altına alırken, hangi yetkileri kullanabilir? Bu açıdan, iki ayrı yol tutulabilir. Birincisi, komşu alanları, kentin gelecekteki gelişmesine ayrılmış yerler saymak ve yerleşme alanlarında uygulanmakta olan yerbölümleme ve yapı izni yetkilerini, bu yerler içinde kullanmaktır. Bu durumda, İmar Yasası'nın 23. maddesindeki koşulların aranması gerekir. Yani, bu alanlarda, yapı yapmaya izin verilmesi, ancak yerbölümleme planlarının yapılıp onaylanmış olmasına, yolunun ve kanalizasyonunun bitirilmiş bulunmasına bağlıdır. Öte yandan, komşu alanların "yerleşme dışı" alan

sayılması durumunda ise, belediyelerin burada, farklı yasa maddelerini uygulamaları gerekmektedir. Örneğin, komşu alan sınırları içine alınmış olmakla birlikte, imar planı yapılmamış olan yerlerde, ilke olarak yapı yapmaya izin verilmeyecektir. İzin verilebilecek olan yapılar, sadece, tarım yapıları, eğlence yapıları, sayfiye evleri ve turizm ve benzeri amaçlı yapılardır. Bu yerlerde, ayrıca, yerbölümleme ilkelerine göre ve yönetmeliklerde gösterilenlerden daha küçük yerbölümlerin oluşturulmasına da, belediyeler izin vermeyeceklerdir.

Danıştay, geçmiş yıllarda, türlü kararlarında, bu iki ayrı yoldan ikisini de tutmuş, komşu alanlarda, kimi zaman gelecekteki gelişmeye ayrılmış yerleşme alanlarına özgü işlem yapılmasını, kimi zaman da, yerleşme dışı alanlarla ilgili hükümlerin uygulanmasını uygun görmüştür.

b) Kırsal Alanlarda Yapı İzin ve Denetleme Yetkileri

İmar Yasası'nın yapı izni ve denetlemesine ilişkin hükümleri, ilke olarak köylerde uygulanmaz. Ama, kırsal alanlardaki yapı etkinliklerinin de denetlenmesi zorunludur. Son 30-35 yıl içinde, özellikle kimi anakent bölgelerinde, belediyelerin denetiminden geçmek için birçok sanayi kuruluşunun, fabrikanın, belediye sınırları dışında, köylerde yer seçtikleri, çevreyi bozdukları, planlı gelişmeyi zorlaştırdıkları çok görülmüştür.

Köylerle ilgili temel yasamız olan 442 sayılı Köy Yasası'nın 13. maddesi, evlerde, odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmayı, her köy evinde üstü kapalı, kuyulu ya da kanala bağlı tuvalet yaptırmayı, köyün zorunlu görevlerinden saymıştır. Kuşku yok ki, bu ölçüde dar bir yaklaşımla, kır imarının gerçekleştirilmesi olanak dışıdır. Kırsal alanların, bir bütün olarak planlı imara konu yapılmasında, kırsal alanlar için kentlerdekine koşut yerbölümleme ve yapı izni kuralları konmasında zorunluluk vardır.

Bu gereksinmeyi karşılayacak hükümler, ancak 1972 yılında, İmar Yasası'nda 1605 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler ile getirilmiş (Ek 8), sonra da, 1985'te 3194 sayılı İmar Yasası'nın çıkarılmasının ardından yayımlanan bir yönetmelikle kır imarına yeni bir düzen verilmek istenmiştir.

3194 sayılı İmar Yasası, belediye ve komşu alan sınırları içinde olduğu gibi, dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile yapılacak resmî ve özel bütün yapıları, bu yasa kurallarına bağlı tutarak, bir önceki imar yasasından ayrılmıştır. Madde 8, belediye ve komşu alan sınırları dışında kalan yerlerde yapılacak planların valilik veya "ilgilisince" yapılacağını ya da yaptırılacağını, ama ancak valiliğin onayı ile yürürlüğe gireceğini

göstermiştir. Bu planlar da, onay tarihinden itibaren, uygun görülen yerlerde 1 ay süreyle halka duyurulur. Bu süre içinde, planlara karşı valiliğe itiraz edilebilir. Valilik, planları ve itirazları 15 gün içinde inceleyerek bir karara bağlar. Yasa metninde yer alan "ilgilisi" teriminin kimi kastetmekte olduğu açık değildir. Bununla, ilgili kamu kuruluşunun kastediliyor olması gerekir.

İmar Yasası'nın 27. maddesinin son fıkrası da, belediye ve komşu alanların sınırları dışında kalan, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli olarak oturanların, köylerin yerleşik alanlarıyla, çevresinde ve mezralarda yapturacakları konut, hayvancılık ve tarımsal amaçlı yapılar için yapı izni ve oturma izni alınmasına gerek olmadığını göstermektedir. Ancak, bu tür yapılar için, yapının fen ve sağlık kurallarına uygunluğunun sağlanması amacıyla, muhtarlıktan izin alınmasına gerek olduğu, Yasa'nın buyruğudur.

Belediye ve Mücavir (Komşu) Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği adını taşıyan ve 1985 yılı Kasım ayında yürürlüğe giren yönetmelik, imar planı bulunmayan ve nüfusu 10.000'in altındaki yerleşmelerin yanı sıra, aşağıda gösterilen yerleşim yerlerinin yapılaşmasını fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun olarak sağlamak amacındadır:

a) Belediye ve komşu alan sınırları içinde olup da, imar planı bulunmayan yerleşik alanlar (mahalle, köy ve mezralar).

b) Belediye ve komşu alan sınırları dışında olup, imar planı bulunmayan köyler.

c) Belediyeler ve komşu alanların sınırları içinde ya da dışında olmakla birlikte, mevcut imar planı ve yerleşik alan sınırları dışında kalan yerler (yerleşme alanı dışı).

Gerçekte, ilk fıkrada yer alan alanlardaki, yani yerleşik alanlardaki imar etkinliklerinin bağlı olacağı esaslar yönünden, Yönetmelik, mahalleler, köyler ve mezralar arasında bir ayrım gözetmek istememiştir. Bu yerlerde, yerbölüm büyüklüklerinin, bahçe uzaklıklarının vb. yapı kurallarının ne olduğu Yönetmeliğin 13-42. maddelerinde gösterilmiştir. Örneğin, yönetmelik, en küçük yapı önyüzünü (cephesini), sanayi siteleri ve 1 katlı çarşı yapılacak yerlerde 5 metre, konut alanlarında 6 metre, konut dışı kentsel çalışma alanları için ise 40 metre olarak saptamıştır. Hepsinin tek bir yapı iznine bağlanmış olması ve aralarında en az 10 metre uzaklık bulunması koşuluyla, bir yerbölümde birden fazla yapı yapılmasına da Yönetmelik olanak tanımaktadır.

Konumuz açısından asıl önemli olan, ikinci fıkra ile düzenlenen yapı

etkinlikleridir. Bunlar, belediye ve komşu alanların sınırları dışında bulunan, planı olmayan köy ve mezraların yerleşik alanlarıyla ilgilidir. Yönetmeliğin 43-61. maddelerinde yer alan bu kurallar, bu yerlerde yerbölümleme ve birleştirme işlemleriyle, bahçe uzaklıklarını, izin koşullarını ve öteki yapılaşma esaslarını belirlemektedir. Örneğin, bu yerlerde yapılacak yerbölümlemelerde, yerbölüm genişliği 10, derinliği ise 20 metreden az olamaz. Yaratılacak yerbölümlerin, kamuya ait bir yola önyüzü bulunmak zorundadır. Yapıların önyüz ve doğrultularının ve komşu uzaklıklarının belirlenmesi yetkisi Köy İhtiyar Kurullarına verilmiştir. Buralarda, Taban Alanı Katsayısı % 50'yi geçmeyecektir. Ve iki kattan (6.5 metre) daha yüksek yapı yapılamaz. Eğimden dolayı birden çok kat kazanılamaz. Bu yerlerde yapı ve kullanma izni alınması zorunlu olmayan yapılar, yalnız köy nüfusuna kayıtlı ve köylerde sürekli olarak oturanlarca yapılan konut, tarım, hayvancılık amaçlı yapılar ile köy odası, köy camii ve benzeri köy ortak yapılarıdır. Bunların dışında kalan yapıların yapı ve kullanma izinlerini valilikler verir.

Üçüncü olarak, belediye ve komşu alan sınırları içinde ya da dışında olmakla birlikte, yerleşik alan sınırları dışında kalan yerlerle ilgili düzenlemeler gelmektedir. Daha önce de, yerbölümleme konularında değinildiği gibi, Yönetmelik, bu gibi yerlerde 5.000 metrekareden küçük yerbölümleri yasaklamıştır. Ve bu gibi yerbölümlerin yol üzerinde en az 25 metrelik bir önyüzü bulunmasını aramaktadır.

Bu gibi yerlerde, bir ailenin oturması için bağ veya sayfiye evleri veya eğlence veya turizm tesisleri ile bunların eki ve tamamlayıcısı olan yapılara yapı izni verilebilmektedir. Ama bunlar, a) Yerbölüm üzerinde % 5' den çok yer kaplamayacak, b) 6,5 metreden yüksek olmayacak, c) Yapım alanları toplamı iki katta 250 metrekareyi geçmeyecek ve d) Yola ya da yerbölüm sınırına 5 metreden daha yakın olmayacaktır.

Ayrıca, tarımsal üretimi korumak amacıyla, mandıra, kümes, ahır, su ve yem depoları, tahıl depoları, gübre ve silâj çukurları, arıhaneler, balık üretim tesisleri ve un değirmenleri gibi konut dışı yapılar da yapılabilir. Ancak, bunlar da a) yola en az 10 metre uzaklıkta olmalı, b) Yerbölüm sınırlarına en çok 5 metre yaklaşmalı, c) Yapım alanı katsayısı % 55'i, d) Yapı yüksekliği de 6.5 metreyi geçmemelidir. Bunlar için, ayrıca, Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın taşra örgütünün uygun görüşü ve yapının başka bir amaçla kullanılmayacağına ilişkin olarak yapı sahibinin yüklenme yazısının alınması zorunludur.

ii) Yapı Sahipleri Açısından

Yapı izin ve denetleme yetkilerini, yapım sürecini bölümlere ayırarak inceleyebiliriz. Bunlar, yapıya başlamadan önceki evre, yapının sürmekte olduğu evre ve bitirilmesini izleyen evre olmak üzere üçe ayrlabilir.

1) Yapıya Başlamadan Önce

aa) Başvuru

Bu evrede, belediye ve komşu alan sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için, belediyeden, bu sınırlar dışında yapılacak yapılar için ise, valiliklerden izin alınması zorunludur. Yapı ancak, kişi ya da kuruluşların, kendilerine ait tapusu bulunan arsa, arazi ve yerbölümlerinde yapılabilir. Tapusu olmamakla birlikte, ellerinde kamu kurum ve kuruluşlarınca verilmiş "tapu tahsis belgesi" ya da "irtifak hakkı belgesi" bulunanlar da, imar planı, yönetmelik, yapı izni ve eklerine uygun olarak yapı yapmak hakkına sahiptir.

Yapı izni almak izin, belediye ya da valiliğe yapı sahipleri bir dilekçe ile başvururlar. Dilekçeye, tapu ya da tapu yerine geçebilecek belgenin yanı sıra, mimarî proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli, yoksa ebadlı krokiler de eklenir. İlgili Yönetmelik, mimarî projeye, yapının 1/500 ölçekli genel durum planının ve yapının büyüklüğüne göre de, 1/50 veya 1/100 ölçekli temel, bodrum ve kat planlarının, iki tam kesitinin ve önyüz resimlerinin de eklenmesini istemektedir. Öte yandan, statik projeye eklenecek belgeler arasında da, çelik karkas yapılarda çelik yapı hesabının, betonarme yapılarda betonarme hesabının ve çeşitli büyüklükteki resimlerin, asma katlı yapılarda çatı hesabıyla projenin ve belediye gerekli gördüğü takdirde de, tesisat planı, proje resim ve hesapları sayılmaktadır.

Bunların yanı sıra, yapı izni için yapılan başvuruda, arsanın yeri, tapu kaydı, pafta, ada ve yerbölüm numaraları, alanı ve eğer varsa üzerindeki yapılar gösterilecektir. Ayrıca, yapılacak yapının cinsinin, kat sayısının, yapı ve yapım alanlarının, ne amaçla kullanılacağının ve yapı sahibinin kim olduğunun da gösterilmesi gerekir. Projeleri düzenleyen, yapının fennî sorumluluğunu üstlenecek olan ve gözetim (sürveyans) hizmetlerini yapacak olanlarla ilgili bilgilere de başvuruda yer verilmesi gerekir. Yönetmelik gerek mimarî, gerekse öteki projelerin belediyeye 4'er takım olarak verilmesini istemektedir. Yapının atık ve artık su çıkışlarının pis su sistemine bağlantısı ile ilgili projenin belediyenin ilgili dairesinin onayından geçirilmesi zorunludur.

Yapılması için belediyeden yapı izni alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması gerektiğinde, bunun için de belediyeden yeniden yapı izni alınması gerekir. Yasaya göre, bu gibi durumlarda, bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyor ve nitelik değişmiyorsa, yapı izni, hiçbir vergi, resim ve harca konu olmaz. Değişiklik bir yapının tümünü ilgilendiriyorsa, mimarî projenin yeniden düzenlenmesi gereklidir. Bir ya da birkaç katı ilgilendiren bir değişiklik söz konusu ise, sadece değişiklik yapılması istenen katların planı belediyeye verilir. Bir katın yalnız belirli bir bölümünde değişiklik yapılması isteniyor ise, belediyeye yalnız bu kesimin değişiklik planının verilmesiyle yetinilebilir. Proje üzerinde düzeltmeler yapılması olanaklı olan durumlarda ayrıca değişiklik projesi istenmez.

Yapılacak esaslı onarım ve değişiklikler yapı izni alınmasına bağlı olduğu halde, basit onarım ve değişikliklerde yapı izni aranmaz. Bunlara, bahçe düzenlemeleri, korkuluk, paratoner, pergole ve benzerleri ile küçük ve basit kümesler, bölme duvarı, duvar kaplaması, baca ve saçak gibi yapı elemanları dahildir. İskele kurulmasını gerektiren yapılar için belediyeye yazı ile başvurulması gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar, yani izni yönünden ayrıksın kurallara bağlı tutulmuştur. Bu tür yapılara, imar planlarında o amaca ayrılmış olmak, plan ve yasalara aykırı olmamak üzere, mimarî, statik, tesisat ve her türlü fennî sorumluluğun ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve iyeliğin belgelenmesi koşuluyla, avan projeye (ön-tasar) göre yapı izni verilir.

Devletin güvenliği ile silâhlı güçlerin harekât ve savunma yönünden gizlilik taşıyan yapılara, belediyeden alınan imar durumuna, önyüz çizgisi, yerbölüm derinliği ve toplam yapım alanı ölçülerine uyularak, projelerinin kurumlarınca onaylandığı, statik ve tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun ilgili belediye ve valiliğe bildirilmesi durumunda yukarıda sözü edilen belgeler aranmadan yapı izni verilir.

bb) Yapı İzni

Yapı izni, en genel anlamıyla, yapı yapmak isteğinde olan bireylerle kamu kuruluşlarının yapıya başlayabilmeleri için ilgili kuruluşlardan almak zorunda oldukları onaylı belgedir. İmar yasasında sık sık sözü edilen iznin ekleri (ruhsatiye ekleri) terimi ise, yapı izniyle birlikte onaylanan mimarî, statik ve tesisat plan, proje, resim ve hesaplarını anlatır.

Belediyeler veya valilikler, normal koşullarda, başvuru tarihinden itibaren 30 gün içinde yapı iznini vermek zorundadırlar. Başvuru eksik ya da

yanlış olduğu takdirde, başvuru tarihinden itibaren 15 gün içinde, başvuru sahibine eksik ve yanlışları yazı ile bildirilir. Bunlar giderildikten sonra yapılacak başvurunun üzerinden 15 gün geçmeden, yapı izninin verilmesi gerekir.

Yapı izni alındıktan sora, yapıya başlama süresi, iznin tarihinden itibaren iki yıldır. Bu süre içinde yapıya başlanmadığı ya da yapıya başlandığı halde, her ne nedenle olursa olsun, başlama süresiyle birlikte 5 yıl içinde bitirilemediği takdirde verilen yapı izni geçersiz sayılır. Bu durumda yeniden yapı izni alınması gerekir.

İmar Yasası'nın 23. maddesi, daha önce de belirtildiği gibi, imar planı sınırları içinde olmakla birlikte, planda kentin gelecekteki gelişmesine ayrılmış alanlarda (gelişme alanlarında) yapı izni verilebilmesini, a) Yerbölümleme planlarının belediye encümeni ya da il yönetim kurulunca onaylanmış bulunmasına ve b) Yollarının, pis su ve içme suyu ağlarının, kısaca teknik altyapısının bitirilmiş olması koşuluna bağlamıştır. Bununla birlikte, teknik altyapı bedelinin bir bölümünü (dörtte bir) peşin ödeyip, geri kalanını da, 6 ay içinde ödemeyi yüklenenlere de yapı izni verilebilmektedir.

Ayrıca, toplu konut alanlarında, ilgili yönetimin izniyle ilgili kişi ve kurumlarca tümünün yapımı bitirilen teknik altyapının her iki yanındaki öteki yerbölüm sahiplerinden, kendi yerbölümlerine düşen bedel alınmadıkça, kendilerine yapı izni verilemeyeceği yasada açıkça belirtilmiştir. Bu alanlarda altyapı tesisleri belediyelerce onaylanmış projesi uyarınca ilgililerce yapıldığı takdirde, belediyelerce altyapı hizmetleri nedeniyle hiçbir bedel alınamaz. Görüldüğü gibi, yasa yapıcı, kentlerin gelişme alanlarındaki yapılaşmalarda, yurttaşın altyapı hizmetlerinden yoksun kalmamasını sağlamaya özen göstermekte ve bu hizmetlerinin bedelinin de yine onlara yüklenmesini istemektedir.

Belediyeler, yapı iznini vermeden, izin başvurusunu, imar planı, imar yasaları, tüzük ve yönetmelikler açısından olduğu kadar, yerel yönetimlerle ilgili, halkın sağlık, esenlik ve güvenliğini ilgilendiren öteki yasal kurallar açısından incelerler. Bölgeleme, yerbölümlemenin denetlenmesi, Genel Sağlık Koruma Yasası, toplumsal konut ölçünleri, sivil savunma kuralları, bunlar arasında sayılabilir.

2) Yapım Süresi İçinde

Yapı yapmanın sürmekte olduğu evrede, izin ve denetleme yönünden iki önemli konu üzerinde durulmalıdır. Birincisi, yapı yerine ilişkin ön-

lemler, ikincisi, izinsiz yapılara karşı uygulanacak kurallardır.

aa) Yapı Yeri

Eski İmar Yasası'nda, yapı yerine ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmaktaydı. Bu hükümlerle, yapı sahibinin, yapısını sürdürmekte olduğu sırada, yurttaşların güvenliğini tehlikeye sokacak etkinliklerde bulunmaktan kaçınması sağlanmak isteniyor ve yapı etkinliğinin kentin işlevlerini ve geliş geçişi aksatması önlenmeye çalışılıyordu. Bugün uygulanmakta olan İmar Yasası ise, sadece, yapı izni belgesiyle eklerinin yapı yerinde (şantiyede) bulundurulması gerektiğini belirtmekle yetinmektedir (madde 29).

Ayrıca 34. maddede de, yapım ve onarımın devamı süresince, yolun ve yaya kaldırımlarının kamuya ve komşulara ait yerlerin işgal edilmemesi ve buralardaki yeraltı ve yerüstü tesislerinin tahrip edilmemesi ve bunlara zarar verilmemesi, taşıt ve yayaların gidiş ve gelişinin zorlaştırılmaması, yapı yol sınırına üç metre ve daha az uzaklıkta yapıldığı takdirde, her türlü tehlikeyi önleyecek biçimde yapı önünün tahta perde ile ya da uygun malzeme ile kapatılması ve geceleri aydınlatılmasını zorunlu saymaktadır.

Yapı, yol kenarına yapıldığı takdirde ilgili yönetimin uygun göreceği durumlarda yaya kaldırımlarının bir bölümünün işgaline, yayalar için uygun geçiş sağlamak ve gerekli önlemleri almak koşuluyla izin verilebilecektir. Bu durumlarda yapı sahibi ya da yapıyı yapma işini üzerine almış olanlar gelip geçenlere zarar vermeyecek ve tehlikeleri önleyecek önlemleri almak zorundadırlar.

bb) İzinsiz Yapılar ve İzin ve Eklerine Aykırı Yapılar

İmar Yasası'nın, yapı için izin almayı gerektiren hükümlerinin etkili olabilmesi, bunların ancak, kimi yaptırımlar altında uygulanabilmelerine bağlıdır. Bu yaptırımların bir bölümü, izin alınmadan yapılan yapılarla, bir bölümü de izin alındığı halde sonradan izin belgesine ve eklerine aykırı olarak sürdürülen yapı etkinlikleriyle ilgilidir.

i) İzin Alınmadan Başlanan Yapılar

İzin alınmadan başlanan yapılarda, durumun ilgili yönetimce, yani belediye ya da valilikçe doğrudan, ya da fennî sorumlusunca saptanması üzerine, ihbar edilmesi ya da bir başka yoldan öğrenilmesi sonucunda, belediye ya da valilik yapının o andaki durumunu belirler ve yapıyı mühürleyerek yapımı durdurur. Durdurma işlemi, durumu saptayan tutanağın yapı yerine asılmasıyla yapının sahibine duyurulmuş olur. Yazının bir

kopyası da muhtara bırakılır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, belediye ya da yerine göre valilikten yapı izin belgesini alarak, mührün kaldırılmasını isteyebilir. Yasa'nm ceza hükümlerini içeren 42. maddesi, izin almadan yapı yapanlara yarım milyon ile 2.5 milyon lira arasında para cezası verilebileceğini göstermektedir. Süresi içinde izin belgesi alınmayan yapılar, belediye encümeni ya da il yönetim kurulu kararıyla, belediye ve valilikçe yıktırılır ve yıkım giderleri yapı sahibinden alınır. Yapı izni alındığı takdirde ise, mühür kaldırılır ve yapının devamına izin verilir.

ii) İzin Belgesine ve Eklerine Aykırı Yapılar

Bu yapılara karşı uygulanacak yaptırımlarda da yöntem, izin alınmadan yapılmış yapılarda olduğu gibidir. Durumun saptanması üzerine, yapım durdurulur ve yapı mühürlenir. Durdurma tutanağı yapı yerine asıldığı gibi, muhtara da bir kopyası verilir. Tutanağın yapı yerine asılması, yapı sahibine duyurulmuş olduğu anlamına gelir. Bu tarihten itibaren bir ay içinde izin belgesine aykırılık giderildiği takdirde, yapı sahibi mühürün kaldırılmasını belediyeden ister. Aykırılık giderilmiş olmadığı takdirdeyse, belediye encümeni ya da il yönetim kurulu kararıyla yıktırılır. Yıktırma giderleri yapı sahibinden alınır.

iii) Fen Adamlarının Sorumluluğu

Her yapının, teknik yönden belediyeye karşı bir sorumlusunun bulunması, halkın sağlık, esenlik ve güvenliği açısından yaşamsal önem taşır. Bu nedenle, İmar Yasası, yapım süresi boyunca, yapının bir fen adamının sürekli gözetim ve denetimi altında bulundurulmasını şart koşmuştur. Bu hükmün önemi, 1982 yılında Diyarbakır'da Hicret apartmanının çökmesi ve 100'e yakın yurttaşın yaşamını yitirmesi olayında açıkça ortaya çıkmıştır. Adı geçen yapının, hem izin belgesi olmaksızın yapıldığı, hem de fennî sorumluluğunun yetkili fen adamlarınca üstlenilmediği anlaşılmıştır.

İmar Yasası'nm 38. maddesine göre, yapıların, mimarî, statik ve her türlü plan, proje, resim ve hesaplarının hazırlanması ve buların uygulanmasıyla ilgili fennî sorumluluğu, uzmanlık konularına ve ilgili yasalarına göre mühendisler ve mimarlar üstlenebilirler. 1989'da çıkarılan 3542 sayılı yasa ile "Fen Adamı" kavramı genişletilmiş; yapı, elektrik tesisatı, sıhhî tesisat ve ısıtma, makina, harita-kadastro ve benzeri alanlarda meslekî ve teknik öğrenim veren en az lise dengi okulların mezunları da "Fen Ada-

mı" sayılmıştır. Bir yapının fennî sorumluluğunu üzerine alacak meslek mensupları yapıyı izin belgesi ve eklerine uygun olarak yaptırmaya, izin belgesi ve eklerine aykırı yapılması durumunda üç iş günü içinde izni veren belediyeye veya valiliklere bildirmek zorundadırlar. Bu durumda, az önce görüldüğü üzere, izin alınmadan ya da izin belgesi ve eklerine aykırı olarak yapılan yapılarla ilgili kurallar uygulanır.

Yapının fennî sorumluluğunu üzerine almış bulunan kişi bu görevden çekildiği takdirde, üç gün içinde gerekçesiyle birlikte durumu yazılı olarak ilgili yönetime bildirmek zorundadır. Bunu yapmazsa, yasal sorumluluktan kurtulamaz. Fennî sorumlunun herhangi bir nedenle görevi bırakması durumunda, ayrılmasından önceki işlerden dolayı sorumluluğu sürer. Ayrılma ya da ölüm durumunda bir başka meslek mensubu fennî sorumluluğu üstlenmedikçe, yapının devamına izin verilmez. Konunun önemi dolayısıyla, belediye ve komşu alaıt sınırları içinde yapı etkinlikleri yapan yüklenicilerin sicillerinin belediyelerce, bu sınırlar dışında özel yapım işiyle uğraşanların sicillerinin ise, valiliklerce tutulmasını yasa gerekli görmektedir.

3) Yapının Bitiminden Sonra (Kullanma İzni)

Halk arasında iskân raporu diye bilinen yapı kullanma izni, bir yapının yapımının bitirilmiş olduğunun yasal kanıtıdır. Bir başka deyişle, yasa, bir yapının bittiği tarihi, kullanma izninin verildiği tarih olarak tanımlamıştır. Bunun uygulamadaki önemi, izin belgesine ve eklerine uygun olarak tamamlanarak, kent hizmetlerinden yararlanmaya hak kazanmayan yapılarda oturmaya izin verilmemesidir.

İmar Yasası'na göre (madde 30), yapı tümüyle bittiği takdirde, tümünün, kısmen kullanılması olanaklı bölümleri bitirildiği takdirde bu bölümlerinin kullanılabilmesi için belediyeden izin alınması zorunludur. Bunun için, yapısı tamamlanan kişi, belediyeye yazılı olarak başvurur. Bunun üzerine, yapı fen ve sağlık görevlilerince incelenir; yapı izin belgesine ve eklerine uygun olduğu, kullanılmasında fen ve sağlık yönünden bir sakınca görülmediği takdirde, kullanılmasına izin verilir.

Belediyeler, yapı sahiplerinin, kullanma izni için başvurularını 30 gün içinde sonuçlandırmak zorundadırlar. Belediyeden bu süre içinde yanıt alamayanlar, yapının tümünün ya da biten bölümünün kullanılması için izin almış sayılırlar. Bununla birlikte, belediyenin süresi içinde başvurulara yanıt vermemesi nedeniyle, kullanma izni alınmış sayılan yapıların sahiplerinin, yasaya, izin belgesine ve eklerine aykırı hareket etmiş olmaktan do-

layı sorumlulukları ortadan kalkmaz.

Yapı tümüyle ya da kısmen, izin alınmaksızın, ya da izin belgesine ve eklerine aykırı olarak bitirilmiş ise, izinsiz ve izne aykırı yapılara ilişkin olarak yukarıda özetlenen kurallara uygunluk sağlanmadıkça, sahiplerine kullanma izni verilmez. Ancak izin belgesine ve eklerine aykırı olarak yapılan yapılarda, aykırılığın, olduğu gibi ya da giderilmesi sırasında yapının öteki bölümlerine zarar vermeyeceği ve kullanılmasına da engel olmayacağı saptanırsa, yapının izin belgesi ve eklerine uygun olarak tamamlanan ve bağımsız bir daire ya da işyeri olarak kullanılması olanaklı bulunan kısımlarına kullanma izni verilir. Bu bölümlere kullanma izni vermeye, belediye encümeni yetkilidir.

Yapı sahipleri, kullanma izni verilebilmesi için, belediye yetkililerinin yapıyı gezmesine olanak tanımazsa, belediyenin başvurusu üzerine Sulh Hukuk Yargıcının izniyle ve kolluk güçlerinin yardımıyla yapıya girilir. İnceleme sonucunda kullanma izni verilmezse, belediyece yeniden Sulh Hukuk Yargıçlığına başvurularak yapı boşaltılır ve raporun gereği yerine getirilir.

Kullanma izini almanın en önemli tüzel sonucu, yapıda yaşayacak olanların belediye hizmet ve tesislerinden yararlanabilmeleridir. Yasaya göre, kullanma izni verilmeyen ya da alınmayan yapılar, izin alınıncaya değin, elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden yararlanamazlar. Bu hizmetlerin yapılmaması, mal sahiplerinin yasal yükümlülüklerinden kurtarmamaktadır. Kullanma izni alınan bağımsız bölümler, bu hizmetlerden yararlandırılır.

5) Cezalandırma Yetkileri

1580 sayılı Belediye Yasası'nın 19. maddesi, belediyelere, belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak, kentin düzenini bozulmaktan korumak için buyruklar vermek, yasaklar koymak, bunları uygulatmak ve aykırı davranışları olanları cezalandırmak gibi genel bir yetki vermiştir. Bunun dışında, imar ve planlama işleriyle ilgili yasaların hemen hemen hepsinde, imar yasaklarının birer yaptırımı olarak öngörülmüş para cezaları yer almıştır.

İmar Yasası gibi, özel imar yasalarında da türlü ceza hükümlerinin yer aldığı görülmektedir. 2805 sayılı İmar Affı Yasası ile 2960 sayılı Boğaziçi Yasası, bunlara örnek olarak gösterilebilir. Özellikle birinci yasa, imar yasalarına aykırılıkların biçimine ve türüne bağlı olarak, para cezalarının belli katsayılarla çarpılarak artırılmasını öngörmüştü (madde 21).

Boğaziçi Yasası'nda ise, Boğaziçi alanında, yasaya aykırı yapılaşmaya yol açanları, fennî sorumluları ve yüklenicileri yarım milyon liraya kadar varan para cezalarına çarptırmaktadır. Bu tür etkinliklere izin verenlerin, yasadaki görevlerini yapmayan, savsaklayan ve kötüye kullananların da 1-3 yıl hapis cezasıyla cezalandırılmalarını öngörmüştür (madde 18).

E. İmar Suçlarının Bağışlanması (İmar Affı)

İmar suçu ile kastedilen, **imar ve yapı yasalarına aykırı davranışlar**dır. Gecekondu yasaları da bunlar arasında sayılır. Bu yasalara göre alınması gereken izinler alınmaksızın, yani kaçak olarak yapılmış yapılarla, yapı izin belgelcri alınmış olmakla birlikte, sonradan bunlara uyulmaksızın yürütülmekte olan yapıların, daha önceki bölümlerde görüldüğü üzere, kısmen para cezalarına çarptırılması, ya da belirli durumlarda kısmen ya da tamamen yıkılması söz konusudur. İşte, günlük konuşma dilimizde **"İmar Affı"** diye bilinen olgu, **bu suçları işleyenlerin, kendilerinden bir para cezası alınarak, ya da hiç bir ceza alınmaksızın bağışlanmalarıdır.**

İmar planlarının, ülkemizde türlü nedenlerle gereği gibi uygulanmadığına yukarıda değinilmişti. Yapı izin ve denetleme yetkilerinin, **kaynak yetersizliği, araç ve gereç yoksunluğu, örgütsel etkisizlik, partizanlık, rüşvet vb.** nedenlerle gereği gibi kullanılmaması sonucunda, kaçak yapıların sayısı her gün hızla artmaktadır. Bunlara, gecekondu adı verilen kaçak barınaklar da eklenince, yıkılması gereken yapıların sayısı her yıl on binlerce artış kaydetmektedir. Yasaların gereği gibi uygulanması, bunların yıkılmasını zorunlu kılar. Ancak yıkım, **öznel açıdan** türlü baskı kümelerinin dirençleryle karşılaştığı gibi, **nesnel açıdan da,** ulusal servetin zarar görmesi anlamına geldiğinden, kaçak yapıların zaman zaman bağışlanması, imar uygulamalarımızda neredeyse değişmez bir kural olmuştur.

Özellikle, gecekondu olgusunun önem kazandığı 1945 yılından bu yana **çıkarılan her gecekondu yasası,** çıkarıldığı tarihe değin yapılan gecekonduları, kaçak sayılmaktan kurtarmış, sahiplerini bağışlamıştır. 6188 (1953), 775 (1966), 1990 (1976), 2805 (1983), 2981 (1984) ve 3290 (1986) sayılı gecekondu yasaları bunun en çarpıcı örnekleridir. Bu yasalar, meşru olmayan birleşmelerden doğan çocukların, topluma kazandırılmaları amacıyla, yasa koyucunun, zaman zaman çıkarmış bulunduğu **"nesep düzeltmesi"** amaçlı yasalara benzetilebilir.

1. 1984 İmar ve Gecekondu Affı

25 Mart 1984 yerel seçimlerinden önce, TBMM, **2805** sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası'nı yürürlükten kaldıran **2981** sayılı yasayı (R.G., 8 Mart 1981, No: 18335) kabul etmiştir. Bu yasanın da amacı, imar ve gecekondu yasalarına aykırı olarak yapılmış ve yapılmakta olan yapılarla ilgili işlemleri düzenlemektir. Yeni yasada da, kaçak yapıların, **korunacaklar ve yıkılacak olanlar** diye ikiye ayrıldığı görülmektedir. Korunacakların da, **olduğu gibi** ya da **iyileştirilerek** korunması öngörülmüştür.

Yeni yasanın başlıca özellikleri, yasa metninin ve af için gerekli formalitelerin basitleştirilmiş olması, cezaların, ödencelerin azaltılmış ya da kaldırılmış bulunması ve affın, hem zaman, hem de kapsam yönünden genişletilmiş olmasıdır. İşlemlerin hızlandırılmasını sağlamak üzere, bir yandan yurttaşlara **başvuru formlarını doldurmakta yardımcı olmak,** hem de **islâh imar planlarının hazırlanmasında valiliklerin isteği üzerine görev almak üzere yeminli özel teknik bürolar** oluşturulması da, yeni yasanın özellikleri arasındadır. Kaçak yapı sahiplerine tapu vermenin bir başlangıcı olmak üzere **"tapu tahsis belgesi"** adlı bir belgenin de, yasada önemli bir yer tutmakta olduğu görülmektedir.

İmar mevzuatına aykırı yapılarda, arsa, yapı **sahibinin malı olduğu takdirde, gerekli harçların alınmasından sonra, ilgililere yapı ve kullanma izinlerinin hemen verilmesi** ilkesi benimsenmiştir. İyileştirilerek korunmaları gerekenlere ise, söz konusu izin belgelerinin, **iyileştirme yapıldıktan sonra** verilmesi öngörülmüştür. Yeni yasa, **kamu** tüzel kişilerinin toprakları üzerine yapılmış gecekonduları ilke olarak bağışlamış, sahiplerinin arsa bedellerini peşin olarak ya da en geç dört yıl içinde ödemelerini zorunlu kılmıştır (madde 9/b).

Gerçek kişilerin toprakları üzerine yapılan gecekondularda ise iki ayrı durum söz konusudur: Birincisinde, arsa sahibi gecekondu sahibi ile bir anlaşmaya varabildiği takdirde, hiçbir sorun yoktur. Bu durumda da yapı ve kullanma izinleri verilir. İkincisi ise, anlaşma olanağı bulunmaması durumudur. Bu takdirde, söz konusu bölgelerin, Bakanlar Kurulunca Gecekondu ya da Arsa Ofisi yasaları gereğince kamulaştırılması yoluyla sorunun çözümlenmesi öngörülmüştür (madde 9/c). Her ne kadar, bu durumda kamulaştırma bedelinin yapı sahiplerinden alınacağı hükme bağlanmış ise de, bunun, uygulamada büyük güçlükler yaratması beklenir. Kamunun ise, böyle bir kamulaştırma yükünün altından kalkmasına olanak yoktur.

Yasallaştırılan kaçak yapıların sahiplerine, yasa, birer "tapu tahsis belgesi" verilmesini öngörmüştür. Tapu kütüğüne de işlenmesi gereken bu belgenin, **"islâh imar planı yapıldıktan sonra yapı sahibine verilecek tapuya esas teşkil edeceği"** yasada yazılıdır (m. 10/a). Yasa, belediyelere, üzerinde kaçak yapı bulunan hisseli arsa ve arazilerde bir tür "düzenleyici birleştirim" (hamur) yetkisi de tanımıştır. Belediyeler, bu yetkinin kullanılması sırasında düzenlemeye konu yaptıkları arsaların dörtte bir kadarını, "düzenleme ortaklık payı" adı ile, herhangi bir karşılık ödemeksizin alabileceklerdir (madde 18/c). Bu pay, 1986'da **3290** sayılı yasa ile İmar Yasası'ndaki hükme koşut olarak **% 35**'e çıkarılmıştır (R.G., 7.6.1986, No: 19130).

İmar Affı Yasası, iyileştirilerek korunacak yapıları üçe ayırmıştır: **1)** Birinciler, **kendine ait bir yerbölüm içinde, imar mevzuatına aykırı olarak yapılmış yapıları** kapsar. Bunlar arasında, yollara, karayollarına taşmış olanların taşma durumlarının giderilmesi gerekli sayılmıştır. Komşu yerbölümlere taşmış olanların da, taraflar arasında anlaşma sağlanarak korunmaları esası benimsenmiştir. **2)** İkinciler, **kıyı tanımına giren yerlerde ve devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerde, özel kişilere ait liman, iskele, barınak, dayanma duvarı gibi yerlerden, üzerlerinde sanayi ve turizm tesisleri bulunanlarla ve korunmalarında, valilikler ya da belediyelerce ulusal ekonomiye katkı, ya da kamu yararı görülenlerdir.** Bunlar, kullananlara ya da sahiplerine Maliye Bakanlığı'nca kiraya verileceklerdir. **3)** Sonuncular ise, **imar planında yol olarak görünen yerlere taşmış olan ve belediye encümeninin bu yolun 5 yıl içinde gerçekleşemeyeceğine karar vermiş olduğu yapılardır.** Bunlara 5 yıllık geçici yapı izninin verilmesi ilkesi benimsenmiştir. 5 yıllık süre sonunda yolun gerçekleşemeyeceğine encümen yeniden karar verirse, geçici izin süresi 5 yıl daha uzatılabilir.

Kendilerine tapu tahsis belgesi verilecek olan gecekondu sahiplerinin, başka bir ev ya da apartmanları olmaması, yasanın aradığı koşullar arasındadır. Bu kimselere, kamu tüzel kişilerinin topraklarından, islâh imar planları uyarınca oluşturulan imar yerbölümlerinden, yine bu planlarda öngrülen ölçülere uygun arsa hisselerinin verilmesini yasa öngörmüş bulunuyor. Ancak, tahsis edilen bu arsa ya da hisselerin valilikler ya da belediyelerce hesaplanacak bedellerinin kişilerden alınması da gereklidir.

Yeni İmar Affı Yasası, kimi yapıların, bu yasanın af hükümlerinden yararlanamayacaklarını hükme bağlamıştır. Bir başka deyişle, bu yasanın

af hükümlerinden yararlanması söz konusu olmayan yapıların yıkılması gerekmektedir. Bunlar, 2805 sayılı yasada gösterilmiş olanlardan çok farklı değildir. Hemen belirtelim ki, bağışlanmaları söz konusu olmayan yapıları, yasa **gecekondularla, onların dışında kalan kaçak yapılar** olarak ikiye ayırmakta; zaman yönünden, her iki küme yapı için affın kapsamını göstermektedir. Gecekondular için, bu tarih, 2805 sayılı yasada olduğu gibi **2 Haziran 1981**'dir. Yani, burada bir değişiklik söz konusu değildir. Oysa, öteki kaçak yapılar açısından, **af 1 Ekim 1983** tarihinden önce yapılmış yapıları kapsamaktadır. 2805 sayılı yasada ise, bu tarih **1 Ocak 1983** olarak belirlenmişti. Demek oluyor ki, yeni İmar Affı Yasası ile, yasanın çıkmasından önce gelen **9 aylık süre içinde yapılmış bulunan kaçak yapıları da yasa koyucu bağışlamak yolunu seçmiştir.**

Bu konudaki önemli bir değişiklik, 1986 yılında çıkarılan ve 2981 sayılı yasada değişiklikler yapan **3290** sayılı yasa ile yapılmıştır (R.G., 7 Haziran 1986, No: 19130). Bu değişiklikle, gecekondu affının **zaman olarak kapsamı biraz daha genişletilmiştir.** 2981 sayılı yasanın 14. maddesinde, yasa hükümlerinden yararlanamayacak yapılar sıralanmaktadır. (f) bendinde de, gecekondular, imar yasalarına aykırı yapılar ve Boğaziçi ve Çanakkale Boğazı'nda imar yasalarına, yapı izin ve eklerine aykırı olarak yapılmış yapılar yer almaktadır. Ne var ki, 2981 sayılı yasa hükümlerinden yararlanamayacak yapıların yapılış tarihlerine göre bir sınıflandırmaya konu yapıldığı ve belli bir tarihten önce yapılanların bu hükümden ayrıksın tutulduğu dikkati çekmektedir. Dolayısıyla, 2981 sayılı yasanın, bağışlayıcı kolaylıklarından şu yapılar yararlanabilir duruma sokulmuştur. a) 10 Kasım 1985 tarihinden daha önce yapılmış gecekondular. Bu durumda, 1 Ekim 1983 ile 10 Kasım 1985 arasında kalan 2 yıl 1 aylık sürede yapılmış gecekondular da bağışlanmış olmaktadır. b) 10 Kasım 1985 tarihinden önce yapımına başlanan, imar yasalarına, yapı izin ve eklerine aykırı yapılar, c) İstanbul Boğaziçi kıyı kuşağı ve öngörünüm bölgeleriyle Çanakkale Boğazı'nda, 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılan gecekondularla, 1 Ekim 1983 tarihinden önce yapımına başlanan imar yasalarına, yapı izin ve eklerine aykırı yapılardır.

Yasanın 22. maddesi, Boğaziçi alanında, 2805 sayılı eski İmar Affı Yasası yerine, 2981 sayılı İmar Affı Yasası'nın uygulanacağını göstermektedir. Gerçekte, Boğaziçi'nde imar ekinliklerini düzenleyen temel yasa, 2960 sayılı özel Boğaziçi Yasası'dır. Bununla birlikte, Boğaz'daki kaçak yapılarla gecekonduları ilgilendiren af hükümleri, 2805 sayılı yasada yer

almıştı. İlke olarak, Boğaz'daki kaçak yapılar affın kapsamı dışında bırakılmıştı. Şimdi, yeni İmar Affı Yasası ile, bu yerlerde 2981 sayılı yasanın uygulanacağının belirtilmiş olması, kanımızca, örneğin, Boğaziçi Yasasının Geçici 7. maddesinde yıkılacakları gösterilmiş bulunan yapılarla ilgili uygulamada duraksamalar yaratacak niteliktedir. Bunlar, 2805 sayılı yasaya göre korunmaları ya da iyileştirilerek korunmaları olanağı bulunmayan yapılarla, kıyıda kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan yapılardan Bakanlar Kurulunca geçici olarak korunmalarına karar verilmemiş bulunan yapılardır. Yeni Yasanın Boğaz'da uygulanması sonucunda bunların yıkılması yoluna gidilemeyecekse, o takdirde, yeni yasanın, imar affını kapsam yönünden de genişletmiş olduğu ileri sürülebilir.

3290 sayılı yasa, imar affını, bağışlamadan yararlanacak yapıların sahiplerinin kimi yükümlülükleri yönünden de genişletmiştir. Şöyle ki, bu yasanın 4. maddesine göre, **gecekonduların, yasallaştırılması işlemleri kolaylaştırılmıştır. Eskiden islâh imar planlarının yapılması, tescil işlemlerinin ön koşulu sayılmaktayken, bu koşul kaldırılmıştır.** Yeni kural şöyledir: "Islâh imar planlarının yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın; onayların alınmasına ve ilânların yapılmasına (askı ilânları dışındakiler), komisyonların kurulmasına lüzum kalmaksızın... hak sahipleri tespit ve yeniden tayin edilerek adlarına tescil edilir."

2981 sayılı Gecekondu Affı yasasında, daha sonra 3366 sayılı yasayla yapılan değişikliklerde (R.G., 26 Mayıs 1987, No: 19471) gecekondu alanlarının iyileştirilmesine ilişkin işlemler kolaylaştırılmak istenmiştir. Yeni uygulamaları yönlendirmek için de bir yönetmelik çıkarılmıştır (R.G., 18 Ağustos 1987, No: 19548).

2981 sayılı yasa, ayrıca imar planlarında tehlikeli madde depoları için öngörülmüş alanlarda yapılmış başka yapılarla, bu amaç için öngörülmemiş yerlerdeki tehlikeli madde depolarının, Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yasası'nm yapı yasağı koyduğu alanlardaki izinsiz yapıların, turizm alanlarında ve turizm özeklerinde imar yasalarına aykırı olarak yapılmış yapıların, içme ve kullanma suyu sağlanan ve sağlanacak olan baraj, göl, gölet gibi yüzeydeki su kaynaklarının mutlak ve kısa uzaklıktaki koruma alanı ve içme ve kullanma suyu sağlanan yeraltı su kaynakları çevresinde bırakılan koruma alanı içindeki yapıların, karayolları kamulaştırma sınırına taşan ve konut olarak kullanılan yapıların, TCDD iyeliğinde bulunan gar, istasyon, lojman, liman alanlarıyla, demiryolu güzergâhları üzerinde, yönetimin izni olmadan yapılmış yapıların ve kıyı

tanımı içine giren yerlerde gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine ait yapıların yıkılmasını öngörmektedir.

2. İmar Affının Çözüm Olarak Değeri

İmar suçlarının bağışlanmasının ardındaki düşünce, olup bittiler sonucunda ortaya çıkan yapıları **yıkmanın** toplum için **ekonomik maloluşunun yüksek bulunmasıdır.** Yıkmakla yalnız bir ulusal servet yitip gitmiş olmayacak, bunndan çalışma yaşamı da etkilenecektir. Belki, kaçak yapılarla ve gecekondularla kapatılmakta olan konut açığı büyümeye devam edecektir. Öte yandan, ceza tüzesinde (hukukunda) **af kavramı, suçun bir kez daha işlenmesini önlemek** ve **suçluyu topluma yeniden kazandırmak** amacını güder. Oysa, kentleşme, yerleşme ve imar konularında, yasaları çiğneyenlerin topluma verdikleri **zararların ortadan kaldırılması olanaksızdır.** Ve bu kişiler, imar suçlarının bağışlanması sonucunda, bu yolları yeniden denemeyeceklerine ilişkin bir güvence de vermiş olmazlar. Kısaca, **imar suçunun bağışlanmasında, sorunun, nedenleriyle değil, sonuçlarıyla uğraşma çabası vardır.** Böyle olunca, **her imar affı, yeni imar aflarının bir başlangıcı, bir nedeni olur.** Topluma verilmiş zararların imar aflarıyla bağışlanması, ilgililerin para ya da hapis cezaları ile cezalandırılması, yitip giden değerlerin, topluma yeniden kazandırılmasına hiçbir zaman yetmez. Bu nedenle, sık sık imar suçlarını bağışlayıcı yasalar çıkarmak yerine, kentleşmeye düzenli ve sağlıklı bir biçim vererek, imar suçlarının geri dönülmez zararlar vermesini önlemek daha ussal ve gerçekçi bir yöntemdir.

F. Planlamaya Halkın Katılması

Ülkemizde, halkın kent planlaması sürecine etkin ve bilinçli bir biçimde katıldığı görülmez. İmar yasalarında, halk katılışını engelleyen hükümler yer almış olmamakla birlikte, halkın, kent planlarının hazırlık ve uygulama evrelerinde, sürece eylemli olarak katılmasını zorunlu kılan yasal hükümler de yoktur.

Belediyelerin imar planlarının düzenlenmesine ilişkin **1936** tarihli, bugün yürürlükte olmayan bir yönetmelik (madde 3), plan hazırlıklarını yapmak için oluşturulan komisyomnda, belediye meclisinin üç temsilcisinin yanı sıra, beldeyle ilgili yapıt yazmış olanların ve kentin imarı konusunda inceleme ve araştırmaları bulunan en az iki kişinin de yer almalarını öngörüyordu. Bugün uygulanmakta olan, **1985** tarihli, İmar Planı Yapıl-

ması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik ise, planlama evresinden önce gelen çözümleyici inceleme ve araştırmalar aşamasında, kamu kuruluşlarının, özel kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin sürece katılmalarına olanak vermemiştir.

Halkın, kent planlamasına **yasal** ve **biçimsel** katılması yolu açık olmakla birlikte, bu yolun kullanılması, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın ve ilgili belediyelerin takdirlerine bağlı bulunmaktadır. Bununla birlikte, dolaylı olarak halkın planlama sürecine katılması, belediye meclisleri kanalıyla olmaktadır. Planlar, belediye meclislerince kabul edilirken, üyelerin denetiminden geçer. Halka açık olması yasal bir zorunluluk olan belediye meclis görüşmelerinde plan üzerindeki tartışmalar kamuoyu önünde yapılır. Bu görüşmelere dayanarak, o kente yaşayanlar, meclisteki temsilcileri aracılığı ile, planların oluşmasına etkide bulunabilirler.

Denilebilir ki, ülkemizde, kent planlaması sürecine olumlu (pozitif) bir katılmadan çok, olumsuz (negatif) bir katılma söz konusudur. Bu tür katılma, planla getirilen kararlardan çıkarı etkilenmekte olanların türlü yollardan planlama örgütlerini etkilemeye çalışmalarıdır. Olumsuz katılmanın ikinci bir yolu da, halka duyurularak kesinleşen planlara karşı, yurttaşın yargı yerlerine başvurarak çıkarını bozulmaktan korumaya çalışmasıdır.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

BÖLGE GELİŞMESİ İÇİN PLANLAMA

I. BÖLGE PLANLAMASINI GEREKTİREN NEDENLER

Birinci Bölümde de değinildiği gibi, 20. yüzyıl, bir kentleşme çağıdır. Kentleşmeden, kalkınma amacıyla yararlanmaya çalışan ülkelerin sayısı hergün biraz daha artarken, kent ve kentleşme sorunlarının da boyutları büyümektedir. Ekonomik ve toplumsal gelişmelerine planlar yardımıyla bir yön vermek isteyen ülkeler, kentleşme ve yerleşme sorunlarına kalkınma planlarında özel bir yer ayırmaktadırlar. Ne var ki, özekte hazırlanan ulusal planlar, kalkınmanın hızına ve kaynaklardan yararlanmanın biçimine ilişkin kimi ilkeler saptamakla birlikte, kalkınmanın coğrafî boyutlarını ihmal etmektedirler. Denilebilir ki, bölge planlaması, ilkin, kalkınmanın yersel, mekânsal, bir başka deyiş ile, coğrafî boyutlarını da hesaba katma gereksinmesinden doğmaktadır.

Bölge ölçüsünde planlama çalışmaları yaparak, yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması kolaylaştırılmış olduğu gibi, ulusal kalkınma eklerinin yerel planlara yansıtılması olanağı da bulunmuş olmaktadır.

Bölge planlamasının dayandığı bir başka neden, ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamaya elverişli düzeyde bir planlama türü olmasıdır. Kalkınmaya ilişkin ulusal politikaların, yerel gereksinmelere yanıt vermesi, yerel eylemlere dönüştürülmesi, bölge planlarının işlevidir. Bu açıdan, bölge planlaması, soyut ve genel düzeyde olan ulusal planlar ve politikalar ile somut ve yerel düzeyde yer alması gereken yerel planlama eylemleri arasında bir bağ işlevi görür.

Dördüncü olarak, bölgesel yönetimler, yerel fiziksel çevrenin biçimlenmesine ve nüfusun dağılışına etkide bulunabilecek türlü araçları ellerinde bulundururlar. Sulama, enerji kuruluşları, yollar, barajlar, limanlar, tarımsal krediler, mekândan yararlanmaya ilişkin yetkiler, konut yardımları, söz konusu araçlardan bir bölümüdür. Bunların en etkin ve eşgüdümlü bir biçimde birleştirilmesi, ancak belli bölgelerin geliştirilmesi için hazırlanmış planlar içinde bir araya getirilmeleriyle olur. Bundan başka, bir yerde toprak kullanımının geleceğinin belirlenmesi, o yerin ekonomik işlevinin ve başka yerleşmelerle olan ilişkilerin ilerde ne biçim alacağının kestirilebilmesine bağlıdır. Yerleşmelerin bu ekonomik işlevleri ne derecede kesinlikle bilinirse, topraklardan yararlanmanın geleceği de, o

ölçüde etkinlikle planlanabilir. Birbirine yakın birkaç kentten herbirinin bağımsız ve eşgüdümsüz bir biçimde toprak kullanma biçimini planlamaları durumunda, içiçe girmeler nedeniyle, büyük kaynak savurganlığına yol açılmış olur. Bölge planlaması bu savurganlığı önleyen bir araçtır.

Son olarak, bölgesel düzeydeki planlama çalışmalarının yokluğunda, kentler, kendi planlama kararlarının birbirleri üzerindeki etkilerini hesaba katmak gereğini duymazlar. Bölge planlaması, kent plancılarına, kentler arasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkilere ilişkin bilgi edinmek ve planlarda bunlara yer vermek için geniş bir çerçeve sağlar. Bölgesel planlamayı gerektiren bu nedenlere, büyük kentlerde yaratılan ölçek biriktirimlerinden (tasarruflarından) (scale economies) daha ussal bir biçimde yararlanmayı sağlaması da eklenebilir.

Ulusal kalkınma planları, daha çok ekonomik, kent imar planları ise fiziksel nitelik taşımakta iseler de, bölge planları, bunlardan her ikisine de birlikte ağırlık vermek zorundadırlar. Bölge planlarının, ulusal kalkınma planlarından daha fazla bir mekân içeriği, kent imar planlarınınkinden daha fazla bir ekonomik yönü vardır. Çünkü, bölge planları, ulusal kalkınma planlarında olduğu gibi sadece yatırımlarla değil, fakat yatırımların kuruluş yeri ile de ilgilenmekte; öte yandan, imar planlarından farklı olarak, ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır.

Kalkınmanın ekonomik ve toplumsal yönlerinin, bütün ekonomik sektörlerin ve ekonomik eylemlerin coğrafî dağılımının, aynı zamanda karşılaştırmalı bir biçimde ve bir bütün olarak planlanması gerektiği düşüncesiyle, bölge planlamasına itiraz edilmektedir. Bu tür planlamanın, planlama eyleminin bütünlüğünü bozacağı, hatta bölgenin gelişmesini önleyebileceği ileri sürülmüştür. Öte yandan, bölgeler arasında dengeli bir gelişme sağlamak amacıyla, bölge planları hazırlanmasına da itiraz edilmekte; bunun ulusal kalkınmanın hızından özveride bulunmayı gerektirdiği, oysa gelişmeyi en az giderle gerçekleştirmenin, ancak, ulusal düzeyde tek bir planla olabileceği ileri sürülmektedir.

Bu itirazlardan her ikisinin de yanıtı vardır. Bir kez, bölgeler kapalı sistemler değildir. Başka bölgelerle olan para, mal, hizmet ve nüfus alışverişleri, bölge planlamasında önemle ele alınır ve sektörler arası karşılaştırmalar bütün bölgeler için yapıldıktan sonra, yatırım kararlarına varılır. İkinci olarak da, bölgesel dengesizlikleri azaltmak için kullanılacak politikanın, bu dengesizliklerin nedenlerinin bilinmesini, doğrudan bölgeler ölçüsünde inceleme, araştırma ve planlama çalışmaları yapılmasını gerektirdiği hatırdan çıkarılmamalıdır.

II. BÖLGESEL GELİŞMA KURAMI

Çeşitli yayınlarda, Bölgesel Ekonomi (Regional Economics), Bölgesel Çözümleme (Regional Analysis), Bölgeler Bilimi (Regional Science) olarak da adı geçen "Bölgesel Gelişme ve Planlama", disiplinlerarası bir bilim dalıdır. Ekonomi yanında, toplumbilimin, demografi, tarih, coğrafya, siyaset ve yönetim bilimleri kuramlarının, bölgesel gelişme kuramına önemli ölçüde katkıları vardır. Bölgesel gelişme ya da bölgeler biliminin disiplinlerarası niteliği o derecede çarpıcıdır ki, kimi bilim adamları, bu kuramın dayandığı farklı disiplinlerden bağımsız bir bölgeler biliminin varlık nedenlerinin bile pek açık olmadığını ileri sürmüşlerdir. Bununla birlikte, Hoover'ın ekonomi biliminin en genç dalı olarak nitelediği bu disiplinin gelişmesi için, W. Isard'ın çabalarıyla kurulan bir derneğin (Regional Science Association) bu alandaki etkinlikleri azımsanmayacak önemdedir. 20. yüzyılın tanık olduğu hızlı kentleşmenin, kentleri artık kendi sınırları dışına taşıyarak, kent planlaması anlayışında yol açtığı değişikliklerin başında, kentlerin çevreleri ve bölgeleriyle birlikte ele alınmaları geliyor. İngiliz kent plancısı Sir Patrick Abercrombie, ilk baskısı 1933 yılında yapılan kitabına, kent planlamasından geniş kapsamlı bir isim, (Town and Country Planning) koymak gereğini bundan dolayı duymuştur. 19. yüzyıl sonlarında başlayan ve belli başlı temsilcileri Ebenezer Howard (1898), Lewis Mumford (1948), Patrick Geddes olan "bahçe-kentler" akımı ile, Mac Kaye (1928), Harvey Perloff (1961), Edward Hoover (1948), Walter Isard (1960) ve J. Friedmann (1966)'ın da bölge planlaması kuramının gelişmesine katkıları az değildir.

Bölgelerarası dengesizliklerin de, bu kuramın gelişmesinde önemli rol oynadığını belirtmek gerekir.

Bölgesel ekonomi, genel ekonominin 1940'larda geliştirmiş olduğu kuramları alarak kendi amaç ve gereksinmelerine uydurmuştur. Bunlar, A. Weber (1929) ve A. Lösch'ün (1939) geliştirmiş oldukları kuruluş yeri kuramı, Metzler (1950), Goodwin (1949), Chipman (1950) ve diğerlerinin formüle ettikleri ülkeler ve bölgelerarası çoğaltan (multiplier) kuramı, V. Leontieff'in (1951, 1953, 1961) geliştirdiği endüstrilerarası girdi-çıktı kuramı ve matematiksel programlama çalışmalarıdır. Kuruluş yeri kuramı genel ekonominin, ihmale uğramış olmasına karşın, bölgesel gelişme için önem taşıyan dallarından biridir. E. Hoover (1948) ve W. Isard bu kuramın gelişmesine katkıda bulunmuşlardır. Öte yandan, W. Christaller (1933) ve A. Lösch (1939) gibi coğrafyacılar ile, G. Myrdal (1957), W. Isard (1956, 1960), F.Perroux (1964), J. Tinbergen (1961, 1964), F. Boudeville (1966)

gibi iktisatçıların da, bölge planlaması kuramının gelişmesine önemli katkıları olmuştur.

Bölgesel gelişme kuramı, bölgelerin gelişmesinde rol oynayan etmenlerle bunların etkileşim sürecine iki açıdan bakar. Bu yaklaşımlardan ilki, bölge içinden, ikincisi ise bölge dışından yaklaşımdır. Birincisinde, bir bölgenin kendi içindeki gelişmenin nedeni ve oluşu açıklanırken; ikincisinde, ekonomik gelişmenin mekân içindeki yayılımı (transmission) üzerinde durulur. Bu ikinci yaklaşım, bölgeler arasındaki gelişme dengesizliklerinin oluşumunu da açıklamaya yardım eder.

III. BÖLGE İÇİNDEN BAKIŞ: EKONOMİK TEMEL

Birinci yaklaşım, bir bölgenin gelişmesinin, tümüyle kendi dışsatımına dayanan bir üstünlükten kaynaklandığını varsayar. Gerçekte, bununla kastedilen, bir bölgenin ekonomik temelidir (economic base). Çoğaltan (multiplier) etkisine sahip bir ekonomik temel, kent ya da bölge içindeki ekonomik etkinliklerin dışalım gereksinmelerini karşılar ve bölgenin gelişmesini sağlar. Tiebout (1958) ve North (1955) tarafından geliştirilen bu kurama göre, bir bölgenin doğal kaynaklarının kullanılması, dışsatımını artırır ve bir dışsatım fazlası yaratır. Bunun sonucunda, dışalım eğilimi ile birlikte, enflâsyoncu baskılar da artar. Bu baskı, ücretleri ve dolayısıyla bölgeye olan nüfus akımlarını artırır. Artan dışalım da, normal olarak dışalım ikamesi alanına giren ekonomik etkinliklerin gelişmesine yol açar. Bunun sonucunda, yeni girişimler, yeni nüfus çeker. Yeni sanayi kuruluşlarının sağladığı dışsal biriktirimler (ekonomiler; external economies), bölgenin çekiciliğini artırır. Bölgenin dışa sattığı ürünlerde bir çeşitlenme olduğu takdirde, gelişme süreklilik de kazanır. Bu çeşitlenme (diversification) olmadığı takdirde ise, doğal kaynakların tükenmesine koşut olarak, bölgenin gelişmesi duraklamaya mahkûm olur.

August Lösch'ün (1939) her ürün için bir "pazarlar ağı" bulunduğunu, bu pazarlardan her birinin büyüklüğünün; isteme, üretimin maloluşuna ve taşıma giderlerine bağlı olarak değiştiğini ve her ürün için bu etmenler farklı olduğundan, pazarların da farklı büyüklüklerde olacağım gösteren kuramı, kent özeklerinin oluşumu ile yerleşmeler arasındaki kademeleşmeyi açıklamak yönünden büyük yarar sağlamıştır.

Lösch'ün kentlerin oluşumunu açıklayan bu kavramı ile Walter Christaller'in (1933) özekselleşen yerler kuramı birbirine çok benzer. Her ikisi de, bu kentlerin, kentsel yerleşmeler sistemi içinde özekselleşen yerler olduğunu göstermeye çalışmışlardır. Fakat Christaller, kentler arasında bir

kademeleşme olduğunu ve belli bir bölge içinde üretilen malların her biri için var olan pazarların az çok çakıştığını ortaya koymuştur. Ona göre, bir kentin büyümesini ve kentler arasındaki büyüklük sırasını, pazarının büyüklüğü belirlemektedir. Christaller'in kuramı, tüketicinin, yani pazarın, kuruluş yeri üzerindeki rolüne çok önem verdiğinden, doğal rastlantılarla, siyasal ve yönetsel etmenleri görmezlikten geldiği için; Lösch'ün kuramı ise, istemin türdeş ve dengeli bir biçimde dağıldığı bir üretim birimleri sistemi varsayması nedeniyle eleştirilmiştir.

Lösch ile Christaller'in kuramsal çalışmaları, kentlerin oluşumu ve kent sistemlerinin kademelenmesi üzerinde daha sonra çalışacak olan, Harris ve Ullman (1957), B. Berry (1964) gibilerini geniş ölçüde etkilemiştir.

François Perroux, büyüme kutuplarının (Pôle de croissance, growth pôle) bölgelerin ekonomik gelşimesi üzerindeki etkilerini, art bölgesindeki üretim artışı ile özekteki ikincil etkinliklerin yoğunlaşmasına bağlamıştır. Böyle bir kutbun belirlenmesiyle, bölge, daha önce elde edemediği büyüyen ölçekten doğan kimi biriktirimleri (economies of scale) elde etmeye başlar. Bunlardan, yalnız, bölgedeki sürükleyici üretim birimleri değil, onlarla dolaylı dolaysız ilişkisi olan başka birimler de yararlanırlar. Bu gelişmenin iki etkisi daha olur. Birincisine yığılma (agglomeration) etkileri adı verilir. Bunlar, belli bir yerdeki sürükleyici üretim birimlerinin, tamamlayıcı birimleri de o yere çekmesi ve ucuz olanaklar sağlaması sayesinde ortaya çıkar. İkincilere, kesişme (junction) etkileri adı verilir ki, bunlar da, sürükleyici üretim birimlerine ve onlarla yakından ilişkili bulunan birimlere hizmet eden ve çevresindekilere o ana kadar kendilerine kapalı olan pazarlardan yararlanma olanağı veren yeni bir yol ağının yaratılması sonucunda ortaya çıkar. Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin yoğunlaşmasının etkilerini kapsayan bu kuram, sonradan W. Isard (1963), H.Siebert (1967) ve J. Friedmann (1973) tarafından daha da geliştirilmiştir.

IV. BÖLGE DIŞINDAN BAKIŞ: BÖLGESEL DENGESİZLİK

Bölgesel gelişme kuramına bu ikinci yaklaşım, bölge gelişmesini etkileyen dış etmenlerle ilgilidir. Buna göre, nasıl, ülkeler arasında gelişme ayrımları varsa, belli bir ülkenin bölgeleri arasında da buna benzer ayrımlar vardır. Bunların varlığını sürdürmesi ya da azalması uluslararası ticaret kuramı ile yakından ilgilidir. Bölgesel gelişmenin ilk aşamalarında, geliş-

miş ve az gelişmiş bölgeler arasında ulaşım ve haberleşme sistemleri gelişmemiş olduğundan, bu bölgeler arasındaki ticaret, karşılaştırmalı üstünlük (comparative advantage) kuralına uygun olarak yapılır. Ohlin'in (1933) uluslararası ticaret kuramında öngörüldüğü gibi, altyapı gelişmemiş olduğu sürece, sermaye ve nüfus gelişmiş bölgelere akar. Ticaret, az gelişmiş bölgede de bir parça uzmanlaşma sağlar. Kişi başına gelir, biriktirim, dolayısıyla yatırım düzeyi, az gelişmiş bölgede düşük olmasına karşın, her iki bölge arasındaki ticaret ilişkileri güçlendikçe, az gelişmiş bölgenin gelişme koşulları da değişmeye başlar. Çünkü, bu değişme, ulaştırma ve iletişim sistemlerinde de bir değişikliğin soncunda olur. Böylece, üretim etmenlerinin iki bölge arasındaki hareketsizliğinin ve eşitsizliğin yerini, hareket ve eşitlik alır. Dışsatım sürekliliği, az gelişmiş bölgenin karşılaştırmalı üstünlüğünün, mutlak bir üstünlüğe (absolute advantage) dönüşmesine bağlıdır. Bölgenin dışsatım artışı, bir çoğaltan etkisiyle yeni endüstrilerin ve dışsal ekonomilerin de artmasına yol açar. Bu görüş, bir bölgenin ürünlerine, bölge içinde de istem olabileceği gerçeğini gözardı ettiği ve bölge dışından istemin artış nedenlerini açıklamadığı gerekçesiyle, H. Siebert tarafından eleştirilmiştir.

Gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki ilişkiler sorunu üzerinde, Gunnar Myrdal (1957), Albert Hirschman (1957) ve François Perroux (1955) türlü görüşler belirtmişlerdir. İlk ikisi, gelişmiş bölgelerin az gelişmiş bölgeler üzerindeki etkilerini olumlu ve olumsuz olmak üzere ikiye ayırmışlardır. Olumlu etkiler (spread effects, trickling-down effects) bir bölgenin gelişmişliğini yayan, öteki bölgelere iletilmesini sağlayan etkilerdir. Bu etkiler, gelişmiş bölgenin az gelişmiş bölgeden mal ve hizmet satın almaya ve yatırım yapmaya başlamasıyla ortaya çıkar. Her iki bölgede bazı alanlarda tamamlayıcılık bulundu mu, bu etkiler daha da güçlenir. Eğer, bölgelerin ürünleri arasında tamamlayıcılık yok ise, olumsuz etkilerin gücü, olumlu etkilerin gücünden fazla olur. Olumsuz etkiler (backwash effects, polarization efects), gelişmiş bölgenin rekabetine, azgelişmiş bölgenin ekonomik etkinliklerinin karşı duramaması sonucunda ortaya çıkar. Bu eşitsiz yarışmada, geri kalmış bölge, genç ve işe yarar insangücünü, sermayesini, gelişmiş bölgeye kaptırır. Geri kalmış bölgeden gelişmiş bölgeye olan bu mal, hizmet ve sermaye akımının adına, ekonomik ve toplumsal aşınma (erozyon) da denilmektedir.

İki bölge arasındaki ilişkilerde, yoksul bölge, ya gelişmeye başlar, ya bir değişikliğe uğramaz, ya da yoksulluğa mahkûm olur. Gelişmesi, az önce de belirtildiği gibi, zengin bölgelerin, onun ürünlerine gereksinme

duymasına bağlıdır. Yoksul bölgenin ürünlerinin sunu esnekliği çok düşük ise, bunun yol açacağı fiyat yükselişi, gelişmiş bölgeyi, dışalımını, yoksul bölge yerine, daha uygun fiyatlarla mal ve hizmet alabileceği başka bölgelerden yapmaya zorlar.

Yukarıdan beri anlatılan ilişkiler, bir ülkedeki bölgelerarası dengesizliklerin büyüklüğünü, gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki olumlu ve olumsuz etkilerin karşılıklı güçlerini belirler. Gelişmiş bölgelerin güçlü olduğu ülkelerde, az gelişmiş bölgeler, genellikle kalkınma nimetlerinden yararlanma olanağına kavuşamamakta, her türlü kaynak gibi, insangücü de gelişmiş bölgelere kaçmaktadır. Bu dengesizliklerin zaman içindeki gelişimini açıklamakta değişik görüşler ortaya konmuştur.

1. Bu görülerden **birincisine** göre, bölgeler arası dengesizlikler, büyüme sürecinin kendi varlığının gereğidir. Ve bu dengesizlikler, büyümeye koşut olarak kendiliğinden azalır. Hattâ tümüyle ortadan kalkar. Çünkü, kalkınma ile birlikte, bütün coğrafî bölgeler bundan, kendilerine düşen payı almış olurlar. Böylece, gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki ayrım zamanla kendiliğinden kapanır. Kapitalizmin dengesiz büyüme kuralından esinlenmiş bulunan bu görüş, iyimser bir görüştür. Bu nedenledir ki, bölgesel dengesizliklere düzeltici politikalarla devletin karışmasına da gerek görmez.

2. **İkinci** görüş, karamsardır. Kendi başına bırakıldığı takdirde, bölgeler arasındaki ayrımların, azalmak şöyle dursun, büyümekte olduğunu ileri sürer. Devlet karışmadığı takdirde, geri kalmış bölgelerin, geri kalmışlıklarını gideremeyeceklerini, sürekli geri kalmışlığa mahkûm olacaklarını varsayar. Bu görüşü savunanlar, devletin düzeltici politikalar uygulayarak, bu dengesizliklere karışmasından yanadır. Gerçekte, sosyalizm de, bölgeler arasındaki gelişme dengesizliklerini, köy ve kent karşıtlığında olduğu gibi, varlıklı ve yoksul sınıflar arasındaki çelişkiler ve birinin ötekini ezmesi, sömürmesi açısından görür. Bu kötümser görüş, **Emperyalizmin Yapısal Kuramı** adlı yapıtında, Johan Galtung (1971) tarafından kuramsal bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Gerek Gunnar Myrdal, gerekse Johan Galtung gelişmiş bölge-geri kalmış bölge ilişkilerine, özeğin çevreyi sömürdüğü, çevrenin az gelişmişliğe mahkûm bulunduğu bir özek-çevre (center-periphery) modeli açısından yaklaşmaktadırlar. Samir Amin (1973) ve Milton Santos (1975), büyük kentlerle gelişmiş bölgelerin, ülkenin tüm kaynaklarını kendilerine çekerek öteki bölgelerin, kentlerin ve kırsal alanların geri kalmışlıklarını sürdürmelerine yol açtıkları ve o bölgeleri kendi çıkarları için sömürdükleri görüşündedirler.

Aynı görüş B. Stuckey (1975) tarafından da paylaşılmaktadır.

3. **Üçüncü** bir küme ise, bu konuda, gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkeler arasında bir ayrım yapar ve farklılıkların, gelişmiş ülkelerde, zamanla azalabileceğini, bununla birlikte, geri kalmış ülkeler için aynı ölçüde umutlu olunamayacağını ileri sürer. John Friedmann, **Kutuplaşmış Gelişme Kuramı** (A Theory of Polorized Development) adlı çalışması ile, gelişmiş bölge, geri kalmış bölge ilişkilerine, özeğin çevreyi sömürdüğü; çevrenin, geri kalmışlığa mahkûm olduğu bir özek-çevre (center-periphery) modelinin uygun düştüğünü kabul etmekte ve Amerika Birleşik Devletleri, Federal Almanya ve İsveç gibi ülkelerin deneyimlerinin ışığında, bu üçüncü görüşe katılmaktadır.

V. BÖLGELER VE BÖLGE PLANLARI

A. Bölge Kavramı ve Türleri

Bölge sözcüğü, çeşitli kavramlar karşılığında kullanılır. Bazen bir mahalleye, bir kente, bir ile, birkaç ilden oluşan yörelere, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçalarına ve hattâ kıt'alara "bölge" adı verildiği olmaktadır. Son zamanlarda ise bu karışıklıktan kaçmak ve bölgeleri yapay sınırlarından soyutlamak için, bölge yerine, "Mekân" (space) sözcüğünün yeğ tutulduğu görülüyor. Bölge, genellikle kentten geniş bir ülkenin tümünden daha küçük mekân parçasıdır. Bölgenin ölçeği, bölgenin amaçlarına göre değişir. Bölge sınırlarının çizilmesinde, coğrafî, ekonomik, toplumsal, yönetimsel ölçütler ve bazen de bunlardan birden çoğu bir ölçüt olarak kullanılır.

Bölgeler amaçlarına göre üçe ayrılır. Birincisi, **türdeş** (homojen) bölgelerdir. Türdeş bölge, sürekli özellikler gösteren ve kendini oluşturan her birimin özellikleri birbirine benzeyen mekân parçasıdır. Bu bölgelerin türdeşliğini belirlemede çeşitli ölçütler kullanılır. Bu bölgelerin öğeleri olan yerleşme birimleri arasında, işlevsel bir bağlılık bulunması zorunlu değildir.

İkinci tür ölgeler, **kutuplaşmış** (polarize) bölgelerdir. Kutuplaşmış bölgeler, bir yerleşmeler kademelenmesi içinde, birbirine bağlı kutuplaşmış yerleşme kümelerini tanımaya yarayan bölgelerdir. Kutuplaşmış bölgenin başlıca özelliği, öğeleri arasında işlevsel ilişkiler bulunması ve büyük kent (metropol), bölge özeği, orta büyüklükte kent, kasaba ve köy gibi bir yerleşmeler kademelenmesine sahip olmasıdır. Kutuplaşma, kentleşmenin hızlandığı sanayi ve ticaret uygarlığına özgü bir olgudur.

Üçüncü tür bölge, **izlence ya da planlama** bölgesidir. Bu bölgeler, daha çok ekonomik kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak ve bunlarla ilgili ekonomik kararlar arasında, birlik, bütünlük, uyum ve eşgüdüm sağlamak amacıyla tanımlanmış bölgelerdir. Ulusal kalkınmayı planlayanlar ve bölge plancıları, izlence bölgelerini bir araç olarak kullanır ve bunları, yerel düzeyde kesim çözümlemelerine dayanarak seçerler.

Türdeş bölgeler, genellikle, ortak az gelişmişlik özellikleri olan bölgelerdir. Örneğin, Türkiye'nin Doğusu, az gelişmişlik yönünden genellikle birbirine benzeyen illerin toplandığı türdeş bir bölgedir. **Ortak özelliği gelişmişlik olan türdeş bölgeler de vardır.** Öte yandan, kutuplaşmış bölgeler, genellikle belli bir gelişme düzeyine varmış, yerleşme birimleri arasında işlev bağları ileri derecede gelişmiş bölgelerdir. İngiltere'de Manchester havzası, Kuzey İtalya, Paris ve çevresi, Rhur bölgesi, kutuplaşmış bölge örnekleridir. Fransa'da kalkınma planının uygulanmasını kolaylaştırmak üzere saptanmış bulunan 20'den fazla bölge, birer planlama ve izlence bölgesidir.

Bölgeleri sınırlandırmak için kullanılan ölçütler iki grupta toplanabilir. Birincisi, klâsik ya da geleneksel ölçütler adını alır. Nüfus yoğunluğu, tarım dışı nüfusun oranı, kentleşme derecesi gibi ölçütler, geleneksel ölçütlerdir. İkinci küme ölçütler ise, daha çok, genel ekonomiden aktarılmış bulunan çağdaş ölçütler olarak adlandırılabilir. Bunlar, gayri safî ulusal hasıla, ulusal gelir, bireysel gelir ve verimlilik gibi adlar taşıyan ölçütlerdir.

B. Bölge Planları

Bölge planları, hazırlandıkları amaçlar gözönünde tutularak türlü adlar alır ve öylece kümelendirilir. Fazla ayrıntıya girmemek için, burada başlıca dört küme bölge planı türü üzerinde durabiliriz.

1. Geri Kalmış Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Bu planlar, geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaçlar. İtalyanlar, Güney İtalya'nın kalkınmasını sağlamak için böyle bir plan hazırlamış, bunun uygulanması için, özel bir kalkınma otoritesini (Casa del Mezzogiorno) görevlendirmişlerdir. Benzer amaçlarla, Hindistan, Pakistan, Venezuela ve Yunanistan gibi ülklerde de planlar hazırlanmıştır. Türkiye'de Doğu Anadolu'yu kalkındırmak için 1949'da hazırlanan plan da bu tür bir bölge planı idi.

2. Anakent Planları

Metropoliten Bölge Planı, çok hızlı gelişen kimi büyük kentlerin ve anakent bölgelerinin büyüme sorunlarının çözümüne, yerleşimin düzenli bir biçimde gerçekleşmesine yönelmiş bir plan türüdür. İstanbul, New York, Tokyo, Londra, Moskova, Calcutta ve Toronto için hazırlanmış planlar, bu tür planlardır. Bu planlar, adını taşıdıkları kentlerin yalnız belediye sınırları içini değil; onlarla ekonomik, toplumsal ve toprak yönünden bağlılık gösteren, bütünlük sunan geniş bir bölgeyi kapsar. Anakent bölgeleri için plan yapmak o ölçüde yaygınlaşmıştır ki, bugün artık, bölge planlaması denildiğinde, kent plancıları, tersi belirtilmedikçe, anakent planlarını kasdetmektedirler. Kimi büyük sanayi kuruluşlarının belli özeklerde kurulmasına karar verilmesi; hızlı nüfus artışı ve onun doğuracağı sorunlarla bölgeyi etkileyeceği için, bu bölge için bir plan hazırlama gereksinmesini doğurabilmektedir. Karabük ve Ereğli'deki kuruluşların, Zonguldak ve çevresi için, İskenderun'da kurulmakta olan demir-çelik sanayiinin Çukurova Bölgesi için bir plan hazırlamayı gerektirmesi gibi.

3. Kaynakları Zengin Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Zengin kaynakları bulunmakla birlikte, bu kaynakları işletilmemiş bölgelerin kalkındırılması için de, bölge planları hazırlanır. Büyük nehirlerin sağladığı enerji ve sulama olanaklarından yararlanarak nehir havzasının gelişmesini sağlamaya, ya da onu çevreleyen az gelişmiş bir bölgeyi kalkındırmaya yönelmiş bir plan, bu tür bir plandır. Amerika Birleşik Devletleri'nde Tennessee, Hindistan'da Damador Vadisi, Türkiye'de Elazığ, Bingöl, Malatya ve Tunceli illerini içine alan Keban Bölgesi için hazırlanan bölge planlarının niteliği budur. Bu tür planlar, Çukurova'da olduğu gibi, yine bir nehrin sulama olanaklarından yararlanmakla birlikte, bu bölgeler içinde yer alan büyük kentlerin gelişme sorunlarıyla da ilgili olabilir. Son olarak, Güneydoğu bölgemizdeki sulama ve enerji üretimi olanaklarından yararlanarak yörenin tarımsal gelişmesini sağlamaya yönelen GAP da, bu tür bir planlama çalışmasına örnek gösterilebilir.

4. Özel Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Bu planlar, özel nedenlerle geri kalmış ya da geliştirilmesinde değişik nedenlerle sakınca görülmüş bölgelerin kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanan planlardır. Kimi ülkeler, sınırları üzerindeki bölgelere, hava akınlarına hedef olabilecek sanayi yatırımları yapmaktan, bu bölgeleri geliştirmekten özenle kaçınmışlardır. İki komşu ülke arasındaki siyasal anlaşmaz-

lıklar nedeniyle sık sık el değiştirmiş sınır bölgeleri buna örnektir. Almanlar, bu yönde ihmale uğramış Doğu sınırlarındaki bölgeyi, şimdi geliştirmeye, bunun için planlar hazırlamaya çalışmaktadırlar. Bundan başka, kimi sanayileşmiş ülkelerde de, belli bölgeler, ekonominin içinde bulunduğu duraklama koşullarına koşut olarak, gelir ve istihdam güçlükleri ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bunların çoğu, teknolojik gelişmelere ayak uyduramamış eski sanayi özekleridir.

VI. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKASI

Bölgesel dengesizlikleri azaltmanın ya da ortadan kaldırmanın, ekonomik, toplumsal ve siyasal kimi güçlükleri vardır. Geri kalmış bölgeleri kalkındırmak, bölgeler arasında göreceli bir denge sağlamak, maloluşu yüksek olan kimi politikaların uygulanmasını gerektirir. Büyük kentlerde toplumsal maloluşun yüksek olduğu bilinmekle birlikte, verimliliğin de artmakta olması, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin bu özeklerde yığılmasını savunanları, ilk bakışta haklı çıkarmaktadır. Bu nedenledir ki, çoğu ekonomistler, büyük kent olgusunu ve aşırı kentleşmeyi, kalkınma sürecinin ilk aşamalarının doğal sonucu olarak görürler. Ama, öte yandan, çok büyük kentler ile gelişmiş bölgelerin, kırsal alanlarla az gelişmiş bölgelerin genç ve yetenekli insan gücünü emerek, dengesizlikleri artırdığına, toplumsal adaleti bozduğuna da kuşku yoktur. Şu halde, toplumsal adaleti gerçekleştirmenin, kalkınma hızından belli ölçülerde özveride bulunmayı gerektirdiği kabul edilebilir. Böyle olunca, toplumsal adalet içinde hızlı kalkınmayı amaçayan ülkelerin, ekonomik ussallığa dayanan verimlilik ilkesiyle toplumsal adalet ereği arasında bir denge sağlamaları gereği var demektir. Bu ekonomik ve toplumsal erekler arasında denge sağlama güçlüğüne, çoğu kez siyasal bir boyut da katılmaktadır. O da, bölgelerin gelişmesini etkileyen yatırımların dağıtılmasında, karar verme mekanizmasını yakından etkileyen siyasal güçlerin ve kuruluşların, bazen dar anlamlı "bölgecilik" ve particilik düşünceleriyle, dengesizlikleri gidermek yerine, artırmaya yol açmalarıdır.

Eşitsizlik ve dengesizliğin, büyüme sürecinin doğasında olduğu kabul edilse bile, son çağın geliştirdiği toplumsal gönenç devleti anlayışı, bu dengesizlikler karşısında hareketsiz kalmamayı, yoksul ve zengin bölgeler arasındaki ayrımların hiç değilse bir kesimini ortadan kaldırmayı gerektirmektedir. Gerçekte, W. Isard, ve T. Reiner'in de belirttikleri gibi, "tam bir eşitleştirme politikası" sakat bir politikadır; buna karşılık, eşitliğe (dengeye) yönelen bir politika geçerli sayılabilir. Sorun, bugün için ve gele-

cek için, toplumsal adalet içinde ekonomik gelişme sağlamak uğruna, bu ideallerin her ikisinden de ne ölçüde özveride bulunmaya katlanılabileceği, daha başka bir deyişle, aralarındaki tercih sorunu olarak gözükmektedir.

Günümüzde, bölgesel dengesizliklere devlet karışması, hemen hemen her ülkede çok doğal karşılanmakta, ulusal ve uluslararası kalkınma kuruluşları, bu karışmanın biçimine ilişkin öneriler ve politikalar geliştirmektedirler. Bu yönden, kapitalist ülkelerle sosyalist ülkeler arasında büyük bir ayrım görülmemekte, kullanılan araçlar birbirinden ayrı olsa bile, amaçlarda benzerlikler göze çarpmaktadır. Kapitalist ülkelerden Fransa, İngiltere ve İtalya, nüfusu ve sanayii daha dengeli bir biçimde yaymak, aşırı derecede büyüyen başkentlerinin yükünü hafifletmek üzere türlü önlemler aldıkları gibi; Sovyetler Birliği, Çin, Polonya ve Yugoslavya gibi sosyalist ülkelerde de büyük kentler dışındaki gelişmeyi özendirmek, bölgesel dengesizlikleri gidermek için, önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerden, Hindistan, Venezuela ve Brezilya gibi kimileri de, bu konuda dikkate değer çabalar harcamaktadırlar.

Bölgelerarası dengesizliklere devlet karışması, ekonomik, akçal, toplumsal ve yönetimsel önlemleri kapsamaktadır. Bunlar, devletçe uygulanan çeşitli politikalarda yer alan önlemlerdir. Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları, bunların başlıcalarıdır.

Başta yatırım politikası olmak üzere, çeşitli politikalardan yararlanarak, bölgelerin gelişmesini sağlayan stratejileri başlıca üç kümede toplamak olanağı vardır:

a. Birincisi, eldeki kaynakları, ülkenin her yanına eşit olarak dağıtmak, serpiştirmektir. Bunun adına özeksizleştirim (adem-i merkeziyet) (Decentralization) denilmektedir. Ekonomik etkinliklerin özekte toplanmasının sağladığı ekonomik üstünlükler ve altyapı üstünlükleri, bu serpiştirme politikasının, ekonomistlerce eleştirilmesine, savurganlık sayılmasına yolaçmıştır.

b. İkinci yol, yatırımların, belirli büyüme kutuplarında, ya da çekici özeklerde yoğunlaştırılmasıdır (concentrated decentralization). Bu büyüme kutuplarının geri kalmış bölgeler içinde seçilmesiyle, hem yığılmanın yararlarını elde etmeye, hem de bölgesel dengesizlikleri, hafifletmeye olarak vardır. Fransızlar, dengeleyici anakent (métropole d'équilibre) adı altında, bu politikayı başarı ile uygulamışlardır.

c. Son olarak, üçüncü küme bir politika da, **geri kalmış bölgelere, kimi yatırımlar açısından önclik tanınmasıdır.** Bunlar, ya kamu hizmeti yatırımları, ya kalkınmaya dolaysız bir biçimde etki ya-

pan ekonomik yatırımlar, ya da her ikisinin bir karışımı niteliğini taşıyabilir.

Bu strateji türlerinden son ikisi, hem ekonomik gelişmeyi, hem de toplumsal adaleti, her ikisinden de büyük özveride bulunmaya gerek kalmadan gerçekleştirdiği için, son zamanlarda, daha çok yeğlenmektedir. Büyüme kutuplarında yoğunlaştırılan yatırımların, hem ekonomik, bir başka deyişle üretken, hem de altyapı ya da hizmet yatırımları olması, genellikle kabul edilmektedir. Oysa, geri kalmış bölgelere yalnız kamu hizmetleri harcamalarında öncelik verilmesi, üreken yatırımlar yönünden ise, her ülkede aynı ilkenin kabul edilmediği görülmektedir. Örneğin, geri kalmış yöreleri orada salt üniversiteler kurmakla kalkındırmaya çalışmanın yetersizliği Türkiye'nin deneyimleriyle kanıtlanmıştır. Bunun sonucunda, gerice yöreleri geliştirmek şöyle dursun, geri kalmış üniversiteler yaratılmıştır. Bu kez, sorunlara onları geliştirmek de eklenmiştir.

VII. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARINI UYGULAMA ARAÇLARI

Bölge kalkınma stratejilerinin uyulanması için kullanılan araçları, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve çok yoğun nüfuslu bölgelerin nüfusunun seyrekleştirilmesi için elverişli araçlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Her iki konuda da, başka ülkelerde ve uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilmiş araçları gösteren kaynakların sayısı azdeğildir.

A. Geri Kalmış Bölgeler İçin

1. İlk olarak, **iç göç politikası** ile, bu bölgelerin gelişmesine yardım edilebilir. Az gelişmiş bölgelerde gelişmiş bölgelere ve ülke dışına olan nüfus hareketleri, gizli işsizlik koşulları altında, bölgede bir gelir artışına yol açtığı halde, nüfusu zaten yoğun olmayan bölgeler için bu bir kayıp sayılır. Denilebilir ki, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, gizli işsiz de olsa, fazla nüfusun, kendi bölgesinde iş olanaklarına kavuşturulması ile sağlanabilir.

2. Devletin, ekonomik ve toplumsal altyapı için **yatırım** yapması, ikinci önlemdir. Ekonomik ve toplumsal altyapı için yapılan yatırımlar arasında bağ kurulması, altyapı yatırımlarının yerel gelirleri artırıcı bağımsız bir etmen olmaktan çok, yeni ekonomik etkinlikleri kamçılayan bir kaldıraç olarak kullanılması ve son olarak, bunların, bölge için hazırlanacak uzun vadeli bir gelişme izlencesinin bir parçası olmalarında da zorululuk vardır.

3. **Geri kalmış bölgelerin sanayileştirilmesi,** bu konuda

başvurulabilecek bir üçüncü yöntemdir. Bu bölgelerin sanayileşmesine yarayan önlemler, dolaylı ve dolaysız önlemler olmak üzere iki kümede gözden geçirilebilir.

a) **Dolaysız** önlemler, bölgenin sanayileşmesini hızlandırmak için kamu kuruluşlarınca doğrudan doğruya kullanılan kimi araçlardan yararlanılmasıdır. Ekonomik yaşamda, kamu kesiminin önemli rol oynadığı ülkelerde, ekonomik kamu girişimleri, geri kalmış bölgelere kolaylıkla yöneltilebilir. İtalyanlar, bir yasa ile, kamu ekonomik girişimlerini, yatırımlarının % 40'mı güney bölgelerinde yapmaya zorlamış; Norveç'te devlet, çelik sanayiini Kuzey'de kurmuş, Fransa'da ise devlet, sahip bulunduğu otomobil sanayiini Kuzey Batı'daki az gelişmiş bölgelere taşımıştır. Devlet, az gelişmiş bölgelere, kendi yatırımlarında öncelik tanıyabileceği gibi, özel girişimin yatırımlarını, anamal yardımlarıyla destekleme yolunu da seçebilir. İngiltere'de bölgesel gelişme politikasının başlıca uygulama araçlarından biri budur. Yerel İstihdam Yasası (Local Employment Act)'na göre, Ticaret Bakanlığı, geri kalmış bölgelere taşınacak sanayi kuruluşları ile yeni kurulacak sanayilerin, ilk kuruluş giderlerinin bir bölümünü kendi üzerine alabilmektedir. Fransa'da da, geri kalmış bölgelerin sanayileştirilmesi için, Özel Donatım Primleri (Primes spéciales d'équipment)'nden yararlanılmaktadır.

b) Öte yandan, devlet, kimi **dolaylı** önlemlerle de, az gelişmiş bölgelerin sanayileşmesini özendirmekte, yeni ekonomik girişimlerin verimliliğini etkileyen önlemler alabilmektedir. Bu dolaylı önlemler, genellikle akçal nitelikte olan önlemlerdir. Düşük faiz ile kredi sağlama, bu kolaylıkların başında yer alır. Ayrıca, yeni kurulmuş girişimlerin vergi yüklerinin hafifletilmesi de, dolaylı özendirme önlemlerindendir. İngiltere'de böyle bir yetki, Ticaret Bakanlığı'nca kullanılmaktadır. Fransa'da ise bu özendirme yetkilerini, özel olarak o amaçla kurulmuş kamu kuruluşları kullanmaktadır. Bu kuruluşların sayısı üçtür: a. Ekonomik ve Toplumsal Gelişme Fonu (Le Fond de Développement Economique et Social), b. Ulusal Toprak ve Kentçilik Fonu (Le Fond National de l'Aménagement Foncier et d'Urbanisme), c. Bölge Kalkınma Şirketleri (Les Sociétes de Développement Régional). Bunlardan ilki, özel kesime ve kamu kesimi kuruluşlarına uzun vadeli, ikincisi ise yerel yönetimlere, öteki kamu kuruluşlarına ve karma ortaklıklara (Sociétés d'Economie Mixte) orta vadeli kredi yardımları yapar. Sonuncusu ise, bölgesel bir ticarî banka rolü oynar.

İtalya'da, geri kalmış güney bölgesinin kalkındırılması görevi, özerk bir malî kuruluşa verilmiştir (Casa del Mezzogiorno). Bu kuruluş, kendine

sağlanan kaynakların önemli bir kesimini bölgenin altyapısının geliştirilmesi için harcamıştır. Aynı zamanda, özel kredi kurumları aracılığı ile sanayi kuruluşlarına ucuz faiz ile ve uzun vadeli krediler verdiği gibi, bağışlar da yapabilmektedir. Bundan başka, Güney İtalya'da yerleşen sanayi kuruluşları, özeğin ve yerel yönetimin aldığı kimi vergilerden de bağışık tutulmuş veya indirimlerden yararlandırılmışlardır. Türkiye'de planlı kalkınma döneminde, geri kalmış bölgeleri kalkındırmak için bir dizi özendirme önlmemleri alınmış ise de, bunlar tutarlı ve sürekli bir stratejinin öğeleri durumuna getirilmediğinden, uygulama başarılı olmamıştır.

B. Anakent Alanları İçin

Anakent bölgelerinin nüfusunun seyrekleştirilmesi için kullanılan araçlar, daha çok, "olumsuz" nitelik taşıyan araçlardır. Bunlar, fazla gelişmiş bulunan bölgelerin büyüme hızını yavaşlatmayı amaçlar. Birçok ülkelerin deneyimleri, sanayiin ve nüfusun gelişmiş bölgelerde yığılmasını önlemekte kullanılan araçların pek etkili olmadığını ortaya koymuştur. Kalabalık bölgelerin nüfusunu dağıtmakta kullanılan iki olumlu araçtan biri, gelişmiş bölgelerdeki ekonomik ve toplumsal etkinliklerden bir bölümünün, başka bölgelere aktarılmasıdır. Bu önlem, geri kalmış bölgede yerleştirilecek firma için riskli ve transfer gideri yüksek bir yoldur. İkinci araç ise, çok büyük kentler çevresinde yeni ve uydu kentler yaratarak, nüfusu dağıtmaktır. Bu araçlar, son 25-30 yıldan beri Fransa ve İngiltere'de ve kimi az gelişmiş ülkelerde uygulanmıştır. Paris'te kurulacak yeni sanayi kuruluşları için, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan izin almak zorunluluğu konmuş, kimi kamu hizmetlerinin taşraya taşınması için özel bir izlence de hazırlanmıştır. Öte yandan, sosyalist ekonomilerde, sürekli çalışma izinleri olmadığı halde, büyük kentlerde yerleşmek isteyenlere bu izin verilmemiştir. Federal Almanya, pek yakında, büyük kentlerde yerleşmeyi özel izne bağlama yolunu seçmiştir. Moskova, Prag, Budapeşte, Varşova, Yukarı Silezya bölgelerinin daha fazla büyümesinin önlenmesinde, söz konusu önlemlerin etkisi büyüktür.

VIII. ULUSAL PLAN-BÖLGE PLANI İLİŞKİSİ

Hem ulusal kalkınmasını planla gerçekleştirmeye çalışan, hem de bölgeler ölçüsünde planlı çalışmalar yapan ülkelerde, kuşku yok ki, her iki düzeydeki planlı çalışmalar arasında bir uyum ve eşgüdüm sağlamak gerekir. Ulusal planlama eylemleri ile üretim birimleri düzeyindeki etkinlikler arasında bu uyumu sağlayabilmek için, bölge planlarının, özek ile ve

küçük yerleşme birimleri ile bir diyalog içinde olması gerekir.

Bu eşgüdüm iki biçimde sağlanır. Birincisi, ulusal kalkınma planlarını, bölge planlarına bölmektir. Böylece, makro düzeyde hazırlanan ve kesim araştırmalarına dayanan ulusal planda yer alan kaynaklar bölgelere dağıtılmış olur. Burada, kesimlerarası ilişkileri veri alarak hazırlanmış kesim izlencelerinin ekonomik etkinlikler için öngöreceği optimal kuruluş yerlerinin belirlenmesi önem taşır. İkinci yaklaşım, bölge planlarının birleştirilmesinden bir ulusal kalkınma planının elde edilmesi yoludur. Burada, kendi içinde kesimleri arasında uyum, denge ve tutarlılık sağlanmış olan bölge planları ulusal kalkınmanın erekleriyle uyarlı duruma getirilir.

IX. TÜRKİYE'DE BÖLGE GELİŞMESİ İÇİN PLANLAMA

A. Anayasalarda Bölge Plancılığı

1929 yılına değin yürürlükte kalmış olan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Yasası'nın 1. maddesinde, "Ümran ve servet-i memleketin temin ve tezyidi için Memalik-i Osmaniye müteaddit devair-i teftişiyeye... taksim edilir..." hükmü vardır. Ülkenin, teftiş bölgelerine ayrılması, yönetim açısından gerekli görülmüştü. Bununla birlikte, bu bölgelerden her birinin başında bulunan genel müfettişlerin görev ve yetkilerine ilişkin yönetmeliğin 23. maddesi, bu örgütlerin, bir tür "bölge plancılığı" yapacağını düşündürüyordu. Bu maddeye göre, "Genel müfettişlikler, yetkili uzmanlara, bölgelerin orman, maden, tarım, eğitim durumunu ve kalkınma olanaklarını ve yollarını inceletecekler"di. Ayrıca, "Bölge içindeki illerin ortak işlerinin görülmesinde ahengin sağlanması" görevi de kendilerine ait olacaktı.

1927'de çıkarılan 1164 sayılı yasa da, "Birden çok ili ilgilendiren ve ortak çalışma gerektiren işlerin görülmesi için" Genel Müfettişlikler kurulmasını öngörmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 20 kadar ili kapsayan dört Genel Müfettişliğin görev ve yetkileriyle ilgili yönetmelikte, bunların bölgelerinin yönetim, ekonomi, sağlık, kültür, bayındırlık çalışmalarıyla ve sosyal işlerle ilgili hizmetlerin uyumlu bir biçimde yürütülmesi için bir "çalışma birliği planı" hazırlamaları gereğinden söz etmiştir. Genel Müfettişlik kurumu, 1921 Anayasası'nda öngörülmüştür. Bu kuruluşlar, çağdaş bölgesel gelişme kuruluşları olmaktan çok, ülkede huzurun ve güvenliğin sağlanması amacıyla oluşturulmuşlardı. Kalkınma için uyumlu çalışmalar yapmak, ikincil görevlerini oluşturuyordu.

1961 Anayasası'nın 115. maddesinde, **"Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."** hükmü vardı. 1961 Anayasası'nı hazırlayanlar, "bölge" sözcüğünü kullanmaktan özenle kaçınmış, anayasada "çevre" kavramına yer vermişlerdir. Bölge sözcüğünün, siyasal özerklik isteminde bulunacak eyaletlerin doğmasına yol açabilecek yorumlara konu yapılabileceğinden kaygı duymuşlardır.

115. maddeye dayanılarak, birçok kamu kuruluşları taşra örgütlerini illerin sınırları dışına taşırmış, bölge örgütleri kurmuşlardır. Sosyal Sigortalar Kurumu, Karayolları, DSİ, PTT, Çalışma Bakanlığı, İller Bankası vb. böyle sayıları 30'a kadar çıkan bölge kuruluşları oluşturmuşlardır. Ne var ki, her Bakanlık ve kuruluş, bölgesel örgütlenmesini, kendi gereksinmelerini gözönünde bulundurarak yaptığından, bölge örgütlerinin büyüklükleri birbirinden farklıdır. Bir ili kapsayanlar yanında, 5-6 ili içine alanlar da vardır. Ayrıca, hizmetlerin gereği gözönünde tutularak yapılan bu bölgelendirme, belli bölgelerin tüm hizmetler açısından geniş kapsamlı olarak planlamaya konu yapılamaması nedeniyle de, çağdaş bölge planlaması ilkelerine uygun düşmemektedir.

Sıddık Sami Onar, II. İdareciler Kongresi'ne sunduğu bir bildiride, 1961 Anayasası'nın 115. maddesinin 2. fıkrasının, "il çevresini aşan (rejiyonlar) bölgeler kurulmasını gerektirdiğini, bu gereksinmeyi "koordinatör valilik" kurumunun sağlayabileceği görüşünü belirttikten sonra, ancak kurulacak bu örgütün, "İl'in üzerinde bir teşkilât kademesi" değil, ancak "teknik bir teşkilât" olabileceğini belirtmiştir.

Söz konusu Anayasa maddesinin 2. fıkrasının gerekçesinde de, bu bölgelere planlama görevleri verilebileceği belirtilmişti: "Kalkınma ve planlamada, bölgelere şamil meselelerin topyekûn ele alınabilmesi, zamanımızda, oldukça geniş bölgeler ihdasını zaruret haline getirmiş bulunmaktadır. Bu zaruretle, bir veya birkaç kamu hizmetini veya hizmet grubunu içine alan teşkilâtın kurulabilmesi veya bunların yetki genişliğine sahip olabilmesi için 2. fıkra hükmü sevkedilmiştir."

1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili 116. maddesi, bölge planlaması amacıyla herhangi bir özel yerel yönetim örgütü oluşturulmasına elverişli değildi. Başka ülkelerde benzeri görülen ve anakentlerin yönetimini üstlenen yerel yönetimlerden oluşan federasyonların kurulması ise, ancak, ilgili yerel yönetimlerin meclislerinin oybirliği ile ve kendi istençlerine bağlı olarak kurulacak, "yerel yönetim birlikleri" ile olanaklı

kılınabilirdi. Bu yüzdendir ki, 1961 Anayasası yürürlükte olduğu sürece, anakent alanlarının yönetimi için hazırlanmış ve hizmet birliği adını taşıyan kimi tasarıların dayandığı model, daima, yerel birlikler kurma modeli olmuştur.

Ama burada belirtmeliyiz ki, 1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel birliklerin yasa ile kurulmasına engel değildi. Dolayısıyla, özel bir yasa ile, anakent alanlarında zorunlu birliklerin kurulması sağlanabilirdi. Ancak, zorunlu birleştirmelerin, bu yörelerde, hizmetlerde ve planlamada etkinlik sağlasa bile, yerel özerkliklerden özveri gerektireceğini de kabul etmek gerekir. Anayasa, yerel yönetimlerin, yalnız karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini gerekli saydığından, bu yönetimlerin yürütme organı olan başkanlığına, vali gibi atanmış kişilerin getirilmesinde de Anayasaya aykırılık söz konusu olmazdı.

1982 Anayasası'nın 126. maddesinin 3. fıkrası da, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, **"birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtının kurulabileceğini"** ve bunların görev ve yetkilerinin yasa ile düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Özeksel yönetim kuruluşlarının bölge örgütlerinin anayasal dayanağı bu maddedir. Bunun yanı sıra, hükümet, Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname adı ile bir kararname çıkararak (R.G., 4 Ekim 1983, No: 18181, KHK, No: 71), 8 bölgede bölge valilikleri oluşturmuştur. Kararnamenin amacı, "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri... belirlemek" olarak tanımlanmıştır (madde 1). Kararname, bölge valilerine il valilerinin üstünde bir statü tanımakta ve onları, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesi yanında, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasından, bölgenin kalkınma plan ve program erekleri doğrultusunda geliştirilmesine çalışmak, eşgüdüm, işbirliği ve denetim hizmetlerini yerine getirmekten de sorumlu tutmaktadır (madde 7).

Bölge valiliklerinin, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'de kurulmaları öngörülmüş olması ve kendilerine bağlı iller dikkate alındığında, bunların, bölge planlama amacından daha geniş ereklere varmak üzere saptanmış olduğu sonucuna varılır. Çünkü, bu bölgeler, bugüne değin, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, DPT ile birlikte geliştirmiş oldukları bölge sınıflandırmasından farklıdır. 71 sayılı yasa gücünde kararname 1984'te 3036 sayılı yasa ile (R.G., 28 Temmuz 1984, No: 18472) yürürlükten kaldırılmıştır.

Öte yandan, 285 sayılı yasa gücündeki kararname ile (R.G., 14 Temmuz 1987, No: 19517), **Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli, Van, Şırnak** ve **Batman** illerini içine alan bölgede Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Kararnamede, bu düzenlemenin amacı açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, bölge halkının güvenliğinin sağlanmasının ön planda geldiği açıktır.

Amacı bundan farklı bir düzenleme de, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Yönetimi kurulmasına ilişkin olarak çıkarılan yasa gücündeki kararname ile yapılmıştır (R.G., 6 Kasım 1989, No: 20334, KHK No: 388). Bu kuruluşa verilmiş olan görev; **Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şırnak, Şanlıurfa** ve **Batman**'ı içine alan bölgenin hızlı kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve öteki hizmetleri yapmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli önlemleri almak ve ilgili kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamaktır. Öte yandan, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, anakent alanlarında özel yönetim türleri oluşturulmasına elverişli bir hüküm getirmiştir. Bununla ilgili 4. fıkrada, "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri getirebilir" demektedir. Bu maddeden güç alarak, önce 1984 Mart'mda, çıkarılan bir yasa gücünce kararname ile sonra da 3030 sayılı yasa ile büyük kentlerde yeni bir yönetim yapısı oluşturulmuştur.

B. Bölge Planı Yapmaya Yetkili Kuruluş: Devlet Planlama Teşkilâtı

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nm Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Yasa (7116), bu Bakanlığa, "Bölge imar planları hazırlamak, bu planlar için ilgili bakanlıklar ile ortak etüdler yapmak ve bunlara göre gereken tedbirleri almak, bu görevin en iyi şekilde yerine getirilmesi için gereken etüd ve araşırmaları yapmak" görevini veriyordu. Bundan başka, bu Bakanlığa bağlı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü'ne de "Yurdun imar bölgelerini tespit etmek, bunların imar planlarını yapmak" görevi verilmişti.

Bu Genel Müdürlüğe bağlı, Bölge Planlama Dairesinin görevleri şöyle belirlenmişti: a) Ülke ölçüsünde dengeli kentleşme ve nüfus dağılışı biçimini belirlemek, b) Bölgelerarası dengeli gelişmenin sağlanması için gerekli bölge özeklerini saptamak, c) Dengeli kentleşme ve nüfus dağılımı için yeni altyapı, sanayi, hizmet yatırımlarının yerlerini ve türlerini seçmek, d) Çevre düzeni planı yapılması gereken yerlerin planlarını yapmak ya da yaptırmak, e) Kıyılar ve kırsal alanlarla ilgili planları yapmak ve de

yaptırmak.

Ne var ki, 209 sayılı yasa gücündeki kararname ile 1984'te (R.G., 18 Haziran 1984, No: 18435) yeni bir düzenlemeye konu yapılan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın görevleri arasında, artık bölge planlaması yer almadığı gibi, Planlama ve İmar adlı bir Genel Müdürlük de bulunmamaktadır. 3194 sayılı İmar Yasası ise, bölge planları hazırlamak yetkisini Devlet Planlama Teşkilatı'na vermiştir. Gerçekte, DPT, bu yetkiye, 1960 yılında kurulduğundan beri sahipti. Ve İmar Bakanlığı ile aralarında, bu alanda doğabileek anlaşmazlıkları protokollerle önlüyordu.

Devlet Planlama Teşkilâtı'nın kuruluşuna ve görevlerine ilişkin yasa, bu örgüte, "Uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamak" görevini vermiş ve İktisadî Planlama Dairesi'ni de, "Gerekli araştırmaları yaparak, uzun ve kısa vadeli bölge plan ve programları hazırlamakla" görevlendirmiştir.

Çoğu kez yapıldığı gibi, bölge planının "sosyo-ekonomik bölge planı" ve "fizikî bölge planı" (yani imar ile ilgili, ya da toprak kullanılışı önerilerini içeren) biçiminde ikili bir ayrıma konu yapılması yerinde değildir. Çünkü bölge planları, ulusal kalkınma planları ile yerel planlar arasında ayrı bir basamağı temsil eden çok yönlü planlardır. Adlarının "bölge planı" olması, yalnız bölge ölçeğinde hazırlanmalarından dolayıdır. Yoksa, bu ölçekteki herhangi bir planın, sosyo-ekonomik ve fiziksel yönlerini birbirinden ayrı görmeye, ayrı ayrı ekiplerin yapacakları çalışmalara dayandırmaya, bunları ayrı örgütlere uygulatmaya ne gerek, ne de olanak vardır.

Aksi görüşe göre de, fiziksel bölge planları, sosyo-ekonomik planlardan ayırdedilmelidir. Bu tür planları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, DSİ, Turizm Bakanlığı, Devlet Karayolları gibi kuruluşlar da yapmaktadır. Oysa, bölgesel ekonomik planlama, ulusal ölçekteki ekonomik eylemlerin bölgeler ölçüsündeki etkileriyle ilgili araştırmalar ve politikalarla, bölgeler arasındaki bölgesel ayrımları konu edinmiş bir planlama türüdür. Nitekim, ülkemizdeki uygulamada da, yetkili kuruluşlar, bölge planlamasını, bir arazi kullanma planlaması olmaktan daha geniş bir anlamda anlamaktadırlar. Gerçekten, İmar Yasası da, bölge planlarını; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, kesimlerle ilgili erekleri, etkinliklerin ve altyapıların dağılımını belirlemek amacıyla yapılan planlar olarak tanımlamıştır (madde 8).

DPT, kendisine verilmiş bulunan görevi, 1966 yılına değin, Sosyal Planlama Dairesi aracılığı ile yürütmüştür. 1966-1971 arasında DPT için-

de küçük bir birim, SPD'ye bağlı olarak küçük çapta araştırmalar yapmış, İPD'ye bağlı bir birim de bölgesel gelişme üzerinde etkili olabilecek projelerin bütünleştirilmesi ile ve bazı kuruluş yeri seçimi konularıyla uğraşmış, ayrıca Teşvik ve Uygulama Dairesi de, geri kalmış yörelerin geliştirilmesi, turistik yöreler ve sanayi bölgeleri için türlü özendirici önlemler uygulamıştır. DPT'nin, yerli ve yabancı projeler ısmarlama yetkisi de dikkate alınınca, bütün bu etkinlikler arasında bir eşgüdüm gereksinmesi ortaya çıkmıştır.

1971 yılında, DPT'de üç Daireye ek olarak, bir de Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi kurulmuş ve geri kalmış yörelerin kalkındırılmasına ilişkin çalışmaların yürütülmesi görevi bu daireye verilmiştir. Bu dairenin kurulmasının, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planında, "Geri kalmış yöreleri millî planlama açısından ele alarak yatırıların düzenlenmesiyle ilgili önerilerde bulunmak, gerekli araştırmaları yapmak, plan ve programlarla ilişkisini kurmak, uygulamayı izlemek ve değerlendirmek" biçiminde özetlenen görevleri yerine getirmekle ilgili olduğu açıktır. Daha özgül terimlerle, KÖYD'ün görevleri şöyle özetlenebilir:

a) Ülkedeki geri kalmış yöreleri bilimsel yöntemlerle saptamak.

b) Bu yörelerde ussal ve etkin bir çalışma düzenini kurabilmek amacı ile, özekteki ve taşradaki kamu kuruluşlarını kapsayacak, örgüt, insangücü ve yöntemsel düzenleme önerilerini hazırlamak.

c) Bu yöreleri, ekonomik, toplumsal ve kültürel yönlerden kalkındırarak aradaki gelişmişlik ayrımlarını kapamak ve dengeyi sağlamak için yöntemler geliştirmek, bunları uygulayarak plana ve programlara yansıtacak önerilerde bulunmak, uygulamayı izlemek ve eşgüdüm sağlamak.

KÖYD'ün çalışmaları arasında, 1970'li yıllarda başlayan ve 2 cilt olarak 1982 yılında yayımlanmış bulunan **Yerleşmelerin Kademelenmesi** önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışma, ülkedeki nüfus dağılışına daha dengeli bir biçim kazandırmak amacıyla, mevcut yerleşim yerlerinin özelliklerini ayrıntılı olarak saptamayı amaçlayan bir envanter çalışmasıdır.

C. Anakentler İçin Planlama ve Yönetim

Hızlı kentleşmenin temel özelliklerinden biri, ülkemizde, anakentlerin daha çok büyümesidir. Bunun sonucunda, anakentleri yönetmek ve planlamak için özel modeller aranması, son yıllarda güncellik kazanmıştır. Anakentlerin çevresinde yer alan küçük yerleşim yerlerinin hizmet gereksinmeleri, özekteki belediyeler için bir yandan yük olmaya başlarken, öte yandan da kamu hizmetlerinin gerekli minimum büyüklük ölçüsünün

altında sunulması, ekonomik yönden sakıncalar doğurmuştur. İrili ufaklı her belediyenin her kamu hizmetini kendi başına ve kendisi için yerine getirmesi yanında, bir kamu hizmetinin hiçbir yerel birim tarafından yeterli düzeyde görülememesi gibi istenmeyen sonuçlara da, anakentlerimizde sık rastlanır olmuştur. Bir büyük belediyenin sınırlarını ve dolayısıyla yetkilerini aşan imar ve planlama etkinlikleriyle kimi belediye hizmetlerini, belli bir plana bağlı olarak düzenlemek anakent yönetimlerinin işidir.

Bu gereksinmeye yanıt verecek yetkiler, yasalarımızda dağınık bir biçimde vardı. Bunları kullanacak olan örgütler arasında eşgüdüm sağlamak önemli bir sorundu. Yekilerin hangi sınırlar içinde uygulanacağı konusunda açıklık yoktu. Ve son olarak, çeşitli yetkiler, bir anakent yönetiminin düzenli gelişmesini sağlamak yeterli nitelikte olmaktan da uzaktı.

Devlet Planlama Teşkilâtı, yönetimi ve yönetim yöntemlerini yeniden düzenleme konusunda yapurdığı kimi çalışmalarda, büyük kentlerdeki planlama sorunlarını da geçmişte ele almışur. Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesine ilişin araştırmada, Prof. F. Yavuz, bir yandan, "Büyük şehir belediyelerinin görevleri şehircilik ve **bölge plancılığı** prensibine uygun olarak tayin edilmeli" demekte; öte yandan, "Büyük şehirlerin başında teknik ve idarî bilgisi kuvvetli şahısların bulunmasını sağlayacak mevzuat çıkarılmasını" önermektedir. Hazırlanmış bulunan Belediye Yasa tasarılarının kimilerinde, 100 binden fazla nüfuslu belediyelere "büyük şehir belediyesi" adı verilmesi de önerilmiştir.

Söz konusu tasarıya göre bu belediyeler, "Kanunda belirtilmiş olan görevlerinin yapılmasında ve yetkilerinin kullanılmasında, olağan belediye hizmetleri yanında, çevrelerindeki diğer mahallî idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı... ilke ve hedeflerini gözönünde bulundururlar". Burada sözü edilen bölge plancılığı, anakent planlamasından başka birşey değildi. Bu maddenin, tasarıdaki gerekçesi de, bu görüşü destekler niteliktedir: "Merkezî idarenin giriştiği... bölge plancılığı ile büyük şehir belediyelerimiz için tasarıda vaz ettiğimiz bölge plancılığının aynı kapsamda olmadığını, belediyelerimiz için kabul ettiğimiz bölge plancılığının, yakın çevresindeki diğer mahallî idarelerle ortaklaşa çalışmaya dayanan, işbölümü ve işbirliği esaslarından mülhem olan... bir plancılık anlamında olduğunu belirtmekte zaruret görmekteyiz."

Bakanlar Kurulu'nun, Mayıs 1971'de kurduğu ve kamu kesiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin öneriler hazırlamakla görevlendirilen kurul, yerel yönetimler konusunda daha önce girilmiş bulunan yeniden düzenleme çalışmalarını geliştirmiş ve kimi önerilerde bulunmuştur. Bu kuru-

luşun, anakent yönetimini ilgilendiren önerisine göre, "Hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında bölünmesi nedeniyle ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılan İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verecek, metropol idareleri kurulmalıdır."

Anakentlerde özel yönetim biçimlerinin oluşturulmasına bir başlangıç olmak ve İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinin nazım planlarını hazırlama çalışmalarını yürütmek üzere, 1965 yılından başlayarak, Bakanlar Kurulu kararıyla İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Metropoliten Planlama Büroları kurulduğuna yukarıda değinilmişti. Bakanlar Kurulu'nun, bununla ilgili 20.7.1965 tarih ve 6/4970 sayılı kararı, daha sonra, bu üç kent dışındaki kimi kentlerde de uygulanmıştır.

Eski İmar Yasası'nın 47, 3194 sayılı yeni yasanın ise 45. maddesinde yer alan bir hüküm, imar hizmetleri yönünden, "anakent" niteliği kazanmış bulunan yerlerde, belediye sınırları dışındaki gelişmelerin denetimi için bir olanak sağlamaktadır. Buna göre, belediye meclislerinin belirleyeceği, İl Yönetim Kurullarından geçtikten sonra, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanacak "komşu alan" sınırları içinde de, belediyeler, İmar Yasası'nın verdiği planlama, yapı izin ve denetleme yetkilerini kullanabilmektedirler. Ne var ki, bu maddenin bir anakent alanının kentleşme sorunlarına bir bütün olarak çözüm getirmeyi amaçlayan anakent yönetim ve planlamasının yerini tutamayacağı açıktır.

Bu yüzdendir ki, Bakanlar Kurulu, 1972 yılında, "İmar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyük şehirlerin meselelerini metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlemek amacıyla bir "Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu" kurmayı kararlaştırmıştır (25 Nisan 1972 gün ve 7/4345 sayılı Bakalar Kurulu Kararı, R.G., 9 Mayıs 1972, Sayı: 14182). Bu eşgüdüm kurulunun bir metropoliten yönetim yokluğunun sakıncalarını gidermek üzere kurulmuş olduğu açıktır. Gerçi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevlerine ilişkin 7116 sayılı yasada da, "... imar bölgeleri tespit etmek, bu bölgelerin imar planlarını yapmak... bölge imar planlarının tatbiki için gerekli tedbirleri almak"tan söz edildikten sonra, bunları gerçekleştirmek üzere bir bakanlıklararası kuruluş kurulabileceği belirtilmektedir. Bu kurul kurulmamıştı.

İmar Koordinasyon Kurulu'nun amacı, "Ankara, İstanbul ve İzmir'de, yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerleri koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropoliten idareler ku-

rulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını" yapmaktı. Bakanlar Kurulu'nun bu kararına göre, ilerde, başka anakent niteliği kazanacak kentler de, Bakanlar Kurulu kararıyla bu Kararın kapsamı içine alınabilecekti.

Bu kurulun sekreterliğini Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Müsteşarı yürütürdü. Başkanı ise Bayındırlık ve İskân Bakanı idi. Kurul üyeleri, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji, Kültür ve Turizm Bakanları idi. Karara bağlanacak konularda araştırmalar yapmak üzere, Kurul'un, ilgili bakanlıklar ve DPT temsilcilerinden oluşan yarkurullar kurmaya yetkisi vardı.

Buna benzer nitelikte bir Kurul da, 1979 yılında kurulmuştur. Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu adını taşıyan bu Kurul'un görevi, "Bölge ölçüsünde yapımına başlanılan fizikî planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlanması... ele alınan bölgelerde, planlama, yatırım karar ve önlemlere (önlemlerine) ilişkin eşgüdüm sağlanması"dır. Daha çok, taşrada, büyük kentler dışında etkinlik göstermek üzere kurulduğu anlaşılan bu Kurul, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bölge kuruluşunu temsil eden kimsenin başkanlığında, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Tarım, Sanayi, Enerji, Kültür ve Turizm, Köy İşleri ve Yerel Yönetim (İçişleri) Bakanlıklarının bölge temsilcileryle DPT uzmanlarından oluşmaktaydı (R.G., 3 Temmuz 1979, Sayı: 1685).

İmar Yasası'nda değişiklikler yapan 1605 sayılı yasanın Ek 8. maddesinin de, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na kimi yetkiler tanıyarak, belediye ve komşu alan sınırları dışındaki kaçak ve düzensiz yapılaşmayı önlemeyi amaçladığını biliyoruz. Bu alanlarda, bölge planlaması ya da sınaî veya turistik önemi bakımından veya ulaşım yolları ve bunların güvenliği ya da çevrenin yerleşme düzeni dolayısıyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belirtilen bu yerlerde aşağıdaki etkinliklere izin verilmemekteydi.

a) Yönetmeliklere uymayan ayırma ve birleşme (yerbölümleme) işlemleri, b) Bu yerlerde bulunan arazi, arsa ve yapıların, var ise planda; yoksa, yönetmelikte belirtilen amaçlar dışında kullanılması, c) Bu gibi yerlerde yapı yapılabilmesi için de, valiliklerden izin alınması zorunluluğu vardı. Valiler, Ek 8. maddenin uygulanmasında, 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın kendilerine vermiş olduğu yetkilerden yararlanmaktaydılar.

Ülkemizde, anakent alanlarında planlama ve yönetim konularında 1981-1984 yılları arasında önemli birkaç adım daha atılmıştır. Bunlardan birincisi, 2561 sayılı yasa ve küçük belediyelerin ana belediyeye bağlanması, İstanbul Su ve Kanalizasyon Yönetimi'nin kurulması ve Boğaziçi Yasası

ile Boğaziçi İmar Müdürlüğü ve İmar Yönetimi Kurulu'nun kurulması ve son olarak da, anakent yönetimlerinde 1984 yılında yapılan düzenlemedir.

1. 2561 Sayılı Yasa

Bu yasa, Aralık 1980'de Millî Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı lie bazı sıkıyönetim bölgelerinde bazı belediye ve köylerin ana belediyelere bağlanması sırasında rastlanan farklı uygulamaları gidermek ve aralarında uyum sağlamak için çıkarılmıştı. Amacı, "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde, yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak" olarak tanımlanmıştır. Yasa, küçük birimleri büyük birimlerle birleştirmekten bir adım daha öteye giderek, birden çok yerel hizmetin etkinlikle görülmesini amaçlamaktadır (R.G., 8 Aralık 1981, No: 17538).

Bu yasanın uygulanması sonucunda, yalnız İstanbul ilinde, 31 belediyenin ve 23 köyün tüzel kişilği kaldırılmış, bunlar, belediye şube müdürlüklerine ya da mahallelere dönüştürülmüştür. Çünkü, sorun, yeni kurulmakta olan yerel yönetim biriminin sınırlarının ve tüzel kişiliğinin ne olacağını belirlemekten ibaret değildir. Gerçi, İstanbul Belediyesi, bu yasa uyarınca 1981 yılından bu yana tüzel kişiliklerini yitirerek belediye şube müdürlüğüne dönüştürülen eski çevre belediyelerinin işlerinin yürütülmesine, ana belediye ile olan ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin bir yönetmelik yayımlamıştır (R.G., 10 Nisan 1982, No: 17660). Ama, bu düzenlemenin, İstanbul Belediyesi'nin ancak iç yönetim sorunlarını çözmeye yeterli olduğu, anakent ölçeğindeki görev, yetki, akçal kaynak ve eşgüdüm gibi yönetimsel sorunlara yanıt vermekten uzak bulunduğu belirtilebilir.

2561 sayılı yasa, anakent alanlarında hizmetlerin görülmesi yönünden bir bütünlük sağlamak amacıyla, nüfusu 300 bini geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanmasına olanak vermiştir. Belediyelerin ve köylerin ana belediyelere bağlanmasında dikkate alınacak etmenler şöylece özetlenebilir: a) Yerleşim yerlerinin ana belediyelere uzaklığı, b) Ana belediyelerin olanakları, c) Hizmetin götürülmesi olanağı ve d) Birleştirilebilme kolaylığı.

Yerel meclislerin kararına gerek duyulmaksızın, bir yasa ile yerel birimlerin birleştirilmesi, hizmetler yönünden zorunlu ve yararlı olsa bile, halkın seçtiği organların ve tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması sonucunu doğurduğundan, demokrasi ilkesi açısından kolay savunulamazdı. Yönetim zorunluluklarından doğmuş bulunan 2561 sayılı yasanın bu sakıncalı yö-

nü dikkati çekmektedir. Anakentlerde 1984'te yapılan yeni düzenleme sonucunda, bu yasa yürürlükten kalkmıştır.

2. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)

İstanbul'da 1981 yılında kurulmuş bulunan, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, anakent yönetim modellerinden biri olan özel amaçlı örgütlere bir örnek oluşturmuştur. 2560 sayılı yasa (R.G., 23 Kasım 1981, No: 17523) ile İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon işleri, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir özel amaçlı kuruluşa bırakılmış bulunmaktadır. Hizmet alanının, İstanbul Belediyesi'nin görev alanıyla sınırlı olmasına karşın, 34 sayılı MGK Kararı ile yeniden çizilmiş bulunan İstanbul Belediyesi, çevre belediyelerle bir çok köyü içine alarak zaten bir anakent bütünü oluşturmuş bulunuyordu. İstanbul Belediyesi'nin sınırları içinde 14 belediye şubesi vardı. Ayrıca, 2560 sayılı yasanın 1. maddesinin 2. fıkrası da, duyulacak gereksinmeye göre, İçişleri ve İmar Bakanlıklarının önerisi üzerine, başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerinin de, Bakanlar Kurulu'nca bu kuruluşa verilebileceğini hükme bağlamıştır,

İSKİ'nin başlıca görev ve yetkilerini yasa şöylece belirlemiştir: a) İçme, kullanma ve sanayi suyu gereksinmelerinin sağlanması ve dağıtılması için etüd ve projeler yaptırmak, tesisler kurmak, bunları işlemek, b) Kullanılmış sularla yağış sularını toplayıp yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak, zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaşmalarını sağlamak, c) Su kaynaklarının, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla yeraltı sularının, kullanılmış sularla ve sanayi artıklarıyla kirletilmesini ve bu kaynakların kaybına yol açacak tesislerin kurulmasını önlemek, d) Hizmet alanı içindeki belediyelerin su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin görevleri yerine getirmek.

İSKİ'nin su ve kanalizasyon ücret tarifeleri, kendi Genel Kurulu'nca kabul edildikten sonra yürürlüğe girmekteydi. Bu, belediyelerdeki genel uygulamadan ayrılan bir özellikti. Ne var ki, Mayıs 1984'te kabul edilen 3009 sayılı yasa ile, İstanbul Anakent Belediye Meclisi İSKİ Genel Kurulu'nun yerini alınca, bu yetki de Belediye Meclisi'ne bırakılmış oldu. İSKİ'nin gelirleri ise, a) Su satışlarından ve kullanılmış suların uzaklaştırılması hizmeti karşılığında abonelerden alınacak ücretlerden, b) İSKİ'nin hizmetlerinden yararlanacak olanların katılma paylarından ve c) 2380 sayılı yasaya göre, İstanbul Belediyesi'nin devlet vergi gelirlerinden nüfusuna göre alacağı payların % 10'u ile öteki gelirlerden oluşmaktadır.

3. Boğaziçi Alanında Planlama Görevi

Son olarak, Kasım 1983 tarihinde çıkarılmış bulunan 2960 sayılı Boğaziçi Yasası, Boğaziçi alanında, koruma ve planlama görevini, İstanbul Belediyesi dışında bir örgüte bırakmıştır. Bu yasa (R.G., 22 Kasım 1983, No: 18229), kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılaşmayı sınırlamak üzere uygulanacak imar yasalarını belirleyip düzenlemek amacıyla, bir Boğaziçi İmar Yüksek Kurulu, Boğaziçi İmar Müdürlüğü ve Boğaziçi İmar Yönetim Kurulu oluşturmuştur. Kapsam yönünden, sadece Boğaziçi alanını içine almakla birlikte, yasadaki amaçları gerçekleştirmek için yapılan her türlü planlama ve uygulama hizmetleri belediyeden alınarak, yeni oluşturulacak örgütün organlarına bırakılmıştır. Bu nedenle, bu düzenlemeyi de, özel amaçlı anakent modellerine örnek olarak göstermek yanlış olmaz.

4. Büyük Kent Yönetimlerinde Düzenleme

a. Düzenlemenin Amaçları

Türkiye'de olduğu gibi dünyanın birçok başka ülkelerinde de, yasalar, büyük belediyelerle küçük belediyeler arasında kuruluş, yetki ve gelirler bakımından bir ayrım yapmış değildirler. İrili ufaklı bütün belediyeler, hemen hemen benzer kurallara bağlıdır. Oysa, birkaç bin kişilik kasabaları, birkaç milyonluk metropollerle bir tutmanın, yönetim bakımından türlü güçlükleri vardır. Hem de bu büyük belediyeler, hızlı kentleşme hareketleri sonucunda dağınık ve yaygın bir karakter de kazanmış iseler, ana belediye ve çevresindeki küçük birimler arasında mal, hizmet ve nüfus alışverişinin, önemli sorunlar yarattığı görülür.

Bu yüzdendir ki, son zamanlarda, daha çok batı ülkelerinde, büyük kentlerin yönetimi için özel yöntemler geliştirilmekte, modeller benimsenmektedir. Londra, Tokyo, New York, Paris, Toronto ve daha birçok Batı kentinde adına metropoliten yönetim, anakent yönetimi, ya da büyük kent yönetimi denilen farklı yönetim yapısı denemelerine rastlamaktayız. Hizmetleri tek elden, yukarıdan, bir bütün olarak görmenin sağlayacağı etkenlik yanında, kent ve kasabaların halkını, yerel yönetimlerde daha çok söz sahibi yapmayı da amaçlayan bu yeni yönetim biçimlerine, ülkemizde, daha çok İstanbul'un yönetim sorunları büyüdükçe ilgi duyulmuştur. Her ne kadar, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, İstanbul'da il ve belediye yönetimi zaman zaman aynı kişinin, adına "Vali ve Belediye Başkanı" denilen yöneticinin kişiliğinde birleştirilmiş ise de, bu denemelerde bugünün

büyük kent yönetimi gereksinmelerini karşılayan özelliklerin bulunduğu görülmez.

En az 20 yıldır, İstanbul'un çevresinde türeyen irili ufaklı 30 kadar belediyenin, İstanbul için yarattığı yönetim ve planlama sorunlarından söz edilir. Bunları, bir Mahallî İdareler Birliği halinde, İstanbul ile birleştirmeyi amaçlayan tasarılar bile hazırlanmıştır. Türk Belediyecilik Derneği, 1969 yılında Türkiye'de Metropoliten İdareler adlı bir seminer düzenlemiş ve sonuçlarını bir kitapta toplamıştır. İçişleri, Bayındırlık ve İskân ve Yerel Yönetim Bakanlıkları, zaman zaman, anakentlerde ve özellkile İstanbul'da, batı modeline uygun bir yönetim biçimi oluşturmak için birkaç tasarı hazırlamışlarsa da, bunların yasalaştırılması mümkün olmamıştır.

Dağınıklıktan kurtulmayı olanaklı kılmak, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkenlik, hız, ucuzluk ve kolaylık sağlamak üzere, Millî Güvenlik Konseyi'nin, 1980 sonlarında 34 sayılı karar ile bazı küçük belediyeleri ve köyleri, anabelediyelere bağladığını, daha doğrusu bunun için Sıkıyönetim Komutanlıklarına yetki verdiğini biliyoruz. Daha sonra da, 2561 sayılı yasa ile, MGK, 1981 yılında küçük belediyelerin anabelediyelere bağlanması konusunu biraz daha ayrıntılı düzenlemelere konu yapmıştır. Yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmaları arasında, Ulusu Hükümetince hazırlanan bir dizi tasarıdan biri de, büyük kentlerin yönetimine ilişkin olanı idi. Ne var ki, seçimlerin yaklaşmış olması nedeniyle, söz konusu yasa gücündeki kararname taslağı seçimle gelen hükümetlere bırakılmıştır. Ve hatırlanacağı gibi, yeni hükümet, yerel seçimlerden hemen önce, büyük kentlerin yönetimindeki yapısal değişiklik konusunu gündeme getirmiştir.

Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki 2972 sayılı yasanın 4. maddesi, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için, o kentin belediye sınırları içini bir seçim çevresi sayarken, bu sınırlar içindeki belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimlerinde ise her ilçeyi bir seçim çevresi olarak görmüştür. Böylece, büyük kentlerde, büyük kent belediyesinin yanı sıra, ilçelerde de, belediye meclislerinin oluşturulmasını öngörmüştür. Yasanın 6 maddesine göre, büyük kentlerin belediye meclislerine, her ilçe, belediye meclisindeki üye sayısının beşte biri kadar üye gönderilecektir. 2972 sayılı yasanın geçici 5. maddesi de, büyük kent yönetiminin dayanacağı esasları, 25 Mart 1984 yerel seçimlerinden önce, bir yasa gücünde kararname ile düzenleme yetkisini hükümete vermiştir.

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde

Kararname adını taşıyan ve 23 Mart 1984 günü (R.G., No: 18350) yayımlanan 195 sayılı bu karar, düzenlemenin amacının, "Büyükşehir yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek" olduğunu belirtmektedir. Kararname'nin yerini, daha sonra, 3030 sayılı yasa almıştır (R.G., 9 Temmuz 1984, No: 18453). Bu yasa belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kentleri, büyük kent olarak tanımlamıştır. Bilindiği gibi, bunlar, o tarihte, İstanbul, Ankara ve İzmir'di. Yasaya göre, büyük kent belediyesinin sınırları, büyük kentin adını aldığı kentlerin belediye sınırlarıdır.

Bu konuda 1988 yılında çıkarılan 335 sayılı yasa gücünde kararname ile bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre, anakent belediyesi sınırları içinde, ilçe belediyelerinin yanı sıra, bu belediyelerin tüzel statüsüne sahip yeni belediyeler kurulmasına olanak sağlanmıştır. Böyle bir belediyenin kurulması için, anakent belediye meclisinin kararı, il yönetim kurulunun uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunun karar vermesi gerekmektedir. Yeni kurulan belediyenin birden çok ilçenin yönetimsel sınırları içinde olması durumunda, Bakanlar Kurulu kararıyla, ayrıca, ilçe sınırlarının da yeniden düzenlenmesi gerekir. Yapılan bir başvuru üzerine, bu kararname, Anayasa Mahkamesi'nce iptal edilmiştir (R.G., 3 Mayıs 1989, No: 20157).

Anakent belediyesinin sınırları dışında bulunan belediyelerin, yerel hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi amacıyla, Belediye Yasasının 7. maddesine göre ya da İl Yönetim Kurulu'nun uygun görmesi, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile anakent belediyesi sınırları içine alınabilmesi, bu kararname ile olanaklı kılınmıştır (R.G. 12 Ağustos 1988. No : 19897).

Kararnamede, anakent belediyesi ile anakent belediye sınırları içine alınacak belediyenin sınırları arasında "köy" yönetimi bulunduğu takdirde, bunların da, anakent belediyesi içinde hangi belediyeye bağlanacağına Bakanlar Kurulu'nun karar vermesi öngörülmüştür. Kararnameye göre, bu durumda bulunan köylerin tüzel kişilikleri son bulacaktır.

b. Anakentlerde Yerel Kamu Hizmetleri

Anakentlerde yerel kamu hizmetleri, bu düzenlemeler sonucunda ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün anakent belediyelerince, bir bölümünün ise, ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür.

1. Anakent belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve

finansman sağlanması, planlama, yolların yapımı, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetler sağlanması ile ilgilidir. Anakentler düzeyinde ele alınacak hizmetlerin ayrıntılı bir listesi aşağıdadır:

- Anakent için yatırım plan ve izlenceleri hazırlamak, anakent düzeyinde finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak.
- Anakentin nazım planlarını hazırlamak, onaylamak ve uygulamak; bu planlara uygun olarak ilçe belediyelerince hazırlanacak olan ilçe belediyelerinin planlarını onaylamak ve uygulanmasını gözetim altında bulundurmak.
- Meydanlar, bulvarlar, yollar ve sokaklar yapmak, bunların bakımını sağlamak, trafikle ilgili yasaların belediyelere vermiş oldukları yetkileri kullanmak, yolcu ve yük terminalleri, çok katlı park yerleri yapmak ve işletmek, meydanlara, yollara ve sokaklara ve üzerlerindeki yapılara isim ve numara vermek.
- Çevre sağlığının korunmasını sağlamak, insan sağlığı ve refahı için zararlı olan sınaî ve ticari kuruluşların kurulmasına izin vermek, çöplerin ve sanayi artıklarının toplama yerlerini belirlemek, imha edilmeleri için gerekli tesisleri yapmak, yiyecek ve içecekleri çözümleyecek laboratuvarlar kurmak, mezarlıkların yerini belirlemek ve işletmek.
- Su, kanalizasyon, havagazı, özeksel ısıtma ve kamu ulaşımı gibi hizmetleri yerine getirmek.
- Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak, spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak.
- Toplantı halleri ve mezbahalar kurmak ve işletmek.
- Belediye kolluk hizmetlerini yerine getirmek, yangın söndürme hizmetlerini sağlamak, patlayıcı maddeler üreten tesislerin ve depoların kuruluş yerlerini belirlemek.
- İlçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlerin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak.

2. Öte yandan, ilçe belediyeleri ise, aşağıdaki görevlerle görevlendirilmiş bulunmaktadırlar:

- Belediye yasasında belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde, özel yasa ile anakent belediyesine bırakılmamış görevler ve aynı zamanda yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve

kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevler de, ilçe belediyelerince yerine getirilebilecek yerel kamu hizmetleridir.

Anakent belediyeleri, görevlerini, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında dengeli bir biçimde yerine getirmek zorundadırlar. Bunun için 1. Akçalı ve teknik kaynakları, 2. Nüfus büyüklüğünü ve 3. Hizmet alanının genişliğini dikkate alırlar. İlçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, anakent belediyesince ilçe belediyeleriyle işbirliği yapılarak ortaklaşa görülebilir. Yeter ki, bu 1. İlçe belediyesince istensin. 2. Karşılığı ödensin ve 3. Anakent belediye meclisi bu konuda olumlu bir karara varsın. Anakent yönetimleri, iki eşgüdüm örgütünün hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Bu örgütler, anakent ölçeğinde önem taşıyan kimi hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgilidir. Bu örgütlerin toplantılarına, anakent belediye başkanı başkanlık eder. Bunlardan birincisi, Altyapı Eşgüdüm Örgütüdür. Görevi, anakentteki altyapı yatırım izlencelerini, ulusal sosyo-ekonomik kalkınma plan ve izlenceleri çerçevesinde biraraya getirmektir. İkincisinin adı ise, Ulaşım Eşgüdüm Örgütüdür. Bunun da, kamu ulaşım araçlarının başlıca güzergâhlarını belirlemek, tarifelerini saptamak ve uygulamak gibi görevleri olduğu görülmektedir.

Yürürlükteki mevzuat, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na, yeşil alanlar ve oyun alanları, parklar, oyun yerleri, meydanlar gibi hizmetleri sağlamak üzere kentlerin imar planlarında yer alan işler için, anakent belediyelerine ve ilçe belediyelerine kamu arsalarının ayrılmasına izin vermektedir.

D. Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikler

Ülkemizde, coğrafi bölgeler arasında büyük dengesizlikler bulunduğu, bir "Doğu Anadolu sorunu" olduğu öteden beri bilinmektedir. İstanbul'un güçlü ve yakın yayılma etkilerinin çemberine giren Marmara Bölgesi'nin, öteki bölgeler karşısındaki göreceli gelişmişliği kolayca gözlemlenebilir. Şevket Süreyya Aydemir, "Kanayan yara" olarak nitelediği "Doğu illeri sorunu" için, "Cumhuriyet Türkiye'sinin daima en karışık problemi olarak kaldı. Bugün de aynı önemliliği devam ettiren bu problem, bir idare davası değildi. Bölgenin tabiî şartlarına da dayanan etnik, demografik, sosyal, ekonomik ve ancak ondan sonra idarî bir kompleksti. Bugün de öyledir" diyor.

1960'lı yılların başında, Barbara ve George Helling adlı iki toplumbilimcinin Türk köyleri üzerinde yaptıkları bir inceleme, bu konuyu dolaylı da olsa biraz aydınlatmıştır. Yazarlar, vardıkları sonuçları şöyle özetlemiş-

lerdir: "Oldukça daha az dalgalanma gösteren ve nüfusun çok küçük bir kısmını içine alan ülkenin doğu bölgesi, geri kalan kısımdan kesin bir sınırla ayrılmaktadır". **Doğu Anadolu'nun Düzeni** adlı araştırmasında, geri kalmış doğu bölgesini Türkiye ile karşılaştıran bir başka toplumbilimci, İsmail Beşikçi, bu geri kalmışlığı tarihsel gelişim süreci içinde ele almakta, ekonomik, toplumsal, siyasal ve etnik farklılaşmaların bunun üzerindeki etkilerine dikkati çekmektedir.

Denilebilir ki, Planlı döneme gelinceye değin, ülkemizdeki bölgelerarası dengesizlikler, nicel ya da nitel araştırma ve çözümlemelere konu yapılmamıştır. O tarihten sonra ise, bölgesel ayrımları tanımaya yönelen çalışmalar, DPT ile, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı içinde yapılmış ve yapılmaktadır. Kalkınma planlarının hepsinde, bu dengesizliklerden söz edilmekte ve önlemler gösterilmektedir.

Türkiye'deki bölgelerarası dengesizlikler, fiziksel, ekonomik ve toplumsal dengesizlikler olarak üç kümede toplanabilir. Birinciler, ülkenin, yeryüzü biçimleri bakımından çok farklı bölgelere sahip olmasını anlatır. İl özeklerinin ortalama yükseklikleri karşılaştırılırsa, iç bölgelerle kıyı bölgeler arasında büyük ayrımlar olduğu görülür. Bu rakam, Marmara Bölgesinde ortalama 117 metre iken, Karadeniz'de 386, Doğu'da ise 1.413 metredir. İklim özellikleri de, bölgeden bölgeye farklılıklar gösterir. Kuraklık bakımından Güneydoğu, başta gelen bölgedir. Suya en çok gereksinme duyulan mevsimler, birçok bölgelerde kurak geçer.

Fizik dengesizlikler, ekonomik dengesizliklerin de nedenlerinden biridir. Ulaşım ve taşınım, engebeli bölgeler için açık bir ekonomik dezavantajdır. 1975 yılında, yalnız İstanbul, büyük sanayiin % 49'una sanip iken, Doğu Anadolu için bu rakam yalnız % 3 idi. 1973 gelir dağılımı araştırmasının sonuçlarına göre Doğu Anadolu'da ortalama aile geliri, Türkiye ortalamasının üçte ikisinden azdır. 1980'de, Batı Anadolu'da kişi başına düşen banka mevduatı, Doğu bölgelerindeki rakamın yirmi katını buluyordu. DPT'de yapılan bir çalışmaya göre, gayri safî yurt içi hasıla yönünden, İstanbul ile Doğu illeri arasında yüzde 300'ü ya da 400'ü bulan ayrımlar vardır. Bunun gibi, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün bir yayınında, illere göre kişi başına GSMH'nın büyük farklılıklar gösterdiği dikkat çekmektedir.

Devlet Planlama Teşkilâtı'nca 1963 yılında yapılan bir çalışmada, sosyo-ekonomik gelişme düzeyleri bakımından bölgeler arasında önemli ayrımlar bulunduğu ortaya konmuştur. Bu çalışmaya göre, Türkiye ortalaması 100 olarak alındığı takdirde, Doğu illeri ancak 67 göstergeye varabiliyordu. Bir başka deyiş ile, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımın-

dan ülkenin Batısı ile Doğusu arasındaki ayrım % 233 idi.

Söz konusu çalışma 1971-1972 yıllarında yenilenmiş ve bölgeler arasındaki ayrımların azalmadığı saptanmıştır. Bu son çalışmada elde edilen bulguların bir özeti, aşağıdaki çizelgede verilmiştir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından 12 il ülke ortalamasının üzerinde, 55 il ise, altında bulunmaktadır. 67'ye kadar gelişmişlik sırasına konulan illerden Doğu illerini oluşturan 13'ünün endeks değeri ortalaması, Türkiye 100 varsayılırsa, sadece 35.4'tür.

ÇİZELGE 5
EN ÇOK GELİŞMİŞ ve EN AZ GELİŞMİŞ İLLER
(Endeks Değerleri, Türkiye=100) 1970-1986

	1970	1978	1986		1970	1978	1986
İstanbul	250.6	205.9	258.6	Van	43.5	41.2	32.4
Ankara	204.8	108.2	139.0	Urfa	43.2	63.3	55.0
İzmir	166.3	147.4	229.2	Yozgat	40.4	52.8	57.8
Kocaeli	154.3	254.0	423.3	Kars	39.1	49.1	40.1
Zonguldak	128.3	127.8	160.8	Bitlis	38.7	46.1	29.6
Adana	127.5	111.1	124.3	Gümüşhane	36.0	45.4	48.6
İçel	121.4	126.1	163.6	Muş	34.8	51.7	36.7
Aydın	119.2	105.4	128.9	Mardin	33.4	49.1	50.2
Eskişehir	118.2	120.0	149.7	Tunceli	33.4	43.0	42.9
Rize	106.4	87.1	102.6	Adıyaman	32.4	44.1	45.6
Bursa	105.4	128.7	177.1	Ağrı	29.9	37.2	26.5
Sakarya	104.1	97.2	92.5	Bingöl	28.2	35.0	30.1
				Hakkari	26.8	38.4	23.0

Kaynak: Barlas Tolan, Türkiye'de İller İtibariyle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi(1963-1970), DPT, Ankara, 1970, s. 10 : İstanbul Sanayi Odası, Türkiye'nin Gayrisafi Yurtiçi Hasılası (1979-1986), 1988.

Devlet Planlama Teşkilâtı'nca, 1975 sonrası verileri temel alınarak ve bu kez ilçeler için yapılan bir araştırmada da, yukarıdakine benzer sonuçlar elde edilmiştir. Örneğin, en çok gelişmiş illerle ilgili indeks değerlerinin, bu çalışmada 217.5 (İçel) ile 347.5 (İzmir) arasında değiştiği görüldüğü halde, en az gelişmiş illerde bu rakamın, 84.0 (Hakkâri) ile 173.6 (Ağrı) arasında değiştiği görülmektedir.

Gelişme bir bütün olduğundan, onu oluşturan ekonomik, toplumsal ve kültürel öğelerin birbirinden ayrılması söz konusu değildir. Toplum yapısındaki her özellik bir diğerinin nedeni ya da sonucudur. Eğitim ve kültür alanına da yansıyan az gelişmişliğin en çarpıcı göstergelerinden biri, üniversite giriş sınavlarındaki başarıdır. Mezunları, 1987 üniversite giriş sınavlarına katılan 3.000'e yakın lise içinde en başarılı olan 10 lise, İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa'da toplanmış bulunmaktadır. En düşük başarılı 10 lisenin ise, Kars, Erzurum, Niğde, Siirt, Hakkâri, Konya ve Trabzon'da olmaları bir rastlantı olmasa gerektir*.

Yararlanılan devlet hizmetlerinin yoğunluğu açısından ise, Akdeniz (1.701), İç Anadolu (1.401), Ege (1.124) ve Marmara (1.117) başta geldikleri halde, Karadeniz (0.899), Doğu (0.786) ve Güneydoğu (0.545) bölgeleri sonda yer almaktadırlar. Doğu ile Batı'da, yararlanılan devlet hizmetlerinin katsayıları arasında önemli ayrımlar bulunduğu dikkati çekmektedir**.

Avrupa İktisadî İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) yeni bir çalışmasında, çok yoksul ailelerin toplam aile sayısı içindeki oranı yönünden, Doğu Anadolu'nun en yüksek oranla başta yer aldığını görmekteyiz (% 54). Anakentlerde bu oran % 14, Ege ve Marmara Bölgelerinde ise % 39' dur. Sanayide çalışan nüfus, İstanbul, Kocaeli ve İzmir'de % 20, Batı Anadolu'da % 10, Doğu bölgelerinde ise % 6'nın altındadır. Bu ayrımlar, okullaşma oranları açısından da, dikkate değer boyutlardadır. Öyle ki, okullaşma oranının, İstanbul, Ankara ve İzmir'de % 60, Şanlıurfa, Mardin, Bitlis ve Hakkâri'de ise % 20 olduğu görülmektedir***.

Öte yandan, toplumsal gelişmişlik göstergeleri yönünden de, bölgeler arasında küçümsenmeyecek ayrımlar bulunduğu göze çarpmaktadır. Kentleşmenin, coğrafî bölgeler arasındaki farklı durumu bu göstergelerin başında yer alır. Buna, kentleşme bölümünde de değinilmişti.

Bunun dışında kalan göstergeler, toplumsal hizmetlerle ilgilidir. Suyu ve elektriği olan konutların oranı Doğu ile Batı illeri arasında büyük ayrımlar göstermektedir. 1980 yılında % 70'i bulan ortalama okur-yazarlık oranının üstüne çıkmış bulunan illerin hiçbiri Doğu Anadolu'da değildir. Yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim üyeleri, mimar ve mühendis gibi teknik elemanlarla, hekimler, Batı illerinde toplanmış durumdadırlar. Bir örnek vermek gerekirse, kentleşmiş ve gelişmiş Batı illerinde ülkedeki has-

---

* Cemal Mıhcıoğlu, **Eğitimde Yörelerarası Dengesizliğin Neresindeyiz?** ÖSYM, Ankara 1989

** Nuri Karacan, "Devlet Hizmetlerinin Bölgesel Yoğunluğu" **Görüş**. Sayı: 33, Ağustos 1989, 30-31

*** OECD, **Regional Problems and Policies of Turkey**, Paris. 1988

tahane yataklarının % 57'si ve uzman hekimlerin % 70'i bulunmasına karşılık, kentleşme düzeyi düşük az gelişmiş illerde yatakların yalnız % 7'si ve uzman hekimlerin % 3'ü vardır.

Devletin öncülüğüne başvurulmaksızın bu dengesizliklerin giderilebileceğini sanmak hatalıdır. Türlü yardım ve denetim biçimindeki karışmalar olmaksızın, bölgelerarası dengesizliklerin küçülmesi beklenemez. Tersine, ayrımlar daha da büyür. Özel kesimdeki girişimcileri bu yörelere yöneltmek kolay değildir. Kamu kuruluşlarının da, bu alanda fazla istekli olmadıkları görülmektedir. Coğrafi bölgelerin dengeli bir biçimde gelişmesi ve kentleşmesi, bilinçli bir politikanın benimsenmesine ve uygulanmasına bağlıdır. Böyle bir politikanın adına, "bölgesel kalkınma politikası" denilir. Bu politika, büyük kentlerin büyüklükleri, sayısı, ülke yüzeyine dağılışı kadar; belli bir anda, öteki bölgelere ya da tüm ülkeye oranla ekonomik bakımdan geri kalmış yörelerin nasıl kalkındırılacağı konusunda alınacak önlemlerin tümünü de anlatır.

E.Türkiye'de Bölge Planlama Projeleri

1. Doğu Marmara Planlama Projesi:

Ülkemizde ilk hazırlanan bölge planı, Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Bu plan, daha çok, bir anakent planlama çabasının ürünüdür. Plan, İstanbul'un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği noktasından yola çıkmıştır. Gelişmenin yavaşlatılması, ülke kalkınmasını yavaşlatabilir diye düşünülmüştür. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale'yi içine alan bu bölgede, öncelik dört il'e verilmiştir.

Planın yaptığı öneriler şöylece özetlenebilir: a) Bölgede daha sık ve yoğun bir yerleşmeye gerek vardır. Aksi halde, daha düşük yoğunluk, su, enerji, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel hizmetlerin maloluşunu yükseltir. b) 1960'ı izleyen 10-20 yıl içinde, İstanbul'un Avrupa yakasının değil, fakat Anadolu yakasının gelişmesine ağırlık verilmelidir. Çünkü, Avrupa yakasında gelişme, köprü, tünel ve yol gereksinmesini kaçınılmaz olarak artırır. Uygulama, bu önerinin gerçekleştirilemediğini, söz konusu gereksinmelerin arttığını göstermiştir. O kadar ki, bu dönem içinde bir Boğaz Köprüsü yapıldığı gibi, ikincisinin yapılmasından da söz edilir duruma gelinmiştir. Bunun, ülke ve bölge ekonomisi için yarattığı ekonomik yük büyüktür. c) İstanbul'dan 100-150 kilometre Doğu'da, İzmit-Adapazarı arasında, büyük bir endüstri bütününün geliştirilmesi özendirilmelidir. Bu

öneri, kimi sanayi kuruluşlarının, özel yer seçimi gereksinmeleri nedeniyle, zaten Asya yakasında yerleşmeyi yeğleyecekleri varsayımına dayandırılmıştır. Derince-İzmit-Adapazarı yakasını içine alan bir büyüme kuşağı da saptanmıştır.

Doğu Marmara'dan sonra, Trakya alt bölgesi için de kimi planlama çalışmaları yapılmış ve böylece yeni bir evreye girilmiştir. Bu evre, 1965 yılından bu yana, İstanbul Nâzım Plan Bürosu'nun kurulmasını izleyen dönemdir. Büro, yapılmış envanter çalışmalarından da yararlanarak 5 yıl içinde, 1/25.000 ölçekli büyük İstanbul Nâzım Planını tamamlamıştır. Bu plan, Doğu Marmara Bölge Planlama Bürosu'nun çalışmalarından başka, sanayiin yapısı, işgücü ve yerleşme, altyapı ve toplumsal donatım etüdleriyle, bölge ölçeğinde nüfus etüdlerine dayandırılmıştır.

İstanbul Nâzım Plan Bürosu çalışmaları, 1965'den sonra da sürmüş ve 1/50.000 ölçeğinde, bir anakent nüfusunun 7.1 milyonu bulacağı varsayılan planda, şu öneriler yer almıştır:

1. İstanbul anakenti ile Marmara Bölgesi gelişmesinin ülkenin kalkınma düzeni içinde bütünleşmesi, 2. Doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin korunması, 3. İçme suyu kaynaklarının korunması, 4. Üretilen enerjiden optimum düzeyde yararlanmanın sağlanması, 5. Kentsel dokudaki sorunlu alanların öncelikle düzenlenmesi, 6. Yeni kentsel gelişme alanlarının sağlıklı ve örgütlü biçimde düzenlenmesi, 7. Konut üretiminin programlanması, 8. Çalışma alanlarının ülkenin istihdam politikasına uygun olarak dengelenmesi, 9. Sanayi alanlarının işlevsel kirlilik dikkate alınarak planlanması, 10. Özeksel iş alanının ana özek olarak belirlenmesi, 11. Anakent alanında nüfusa uyumlu eğlenme ve açık alan gereksinmelerinin karşılanması, 12. Toprak kullanımının kesimler arası dengelenmesinde turizmin payının artırılması, 13. Toplu ve bireysel taşımacılık sistemleri arasındaki dengenin daha verimli, adil ve çevreye az zarar verecek biçimde kurulması, 14. İş amaçlı yolculukların topluma maloluşunun azaltılması, 15. Anakent alanında yönetim ve örgütlenme bütünlüğünün sağlanması.

İstanbul Nazım Planı, ülkede, İstanbul'un verimliliğine eşdeğer özekler yaratmanın güçlüğünü hesaba katarak, Doğu Marmara Bölgesi için hazırlanmış Ön Planda olduğu gibi, kentin daha çok büyümesini özendirici bir tutum benimsemiş, bölgelerarası denge yerine, büyük nüfus yığılmalarının sakıncalarını bölge içi bir özeksizleştirim (desantralizasyon) yardımı ile gidermeyi amaçlamıştır. 1984'den sonra, İstanbul anakent alanının nazım planlarını yapma yetkisi İstanbul Belediyesine verilmiştir.

2. Zonguldak Projesi:

Zonguldak, ülkenin, kömür, demir ve çelik üretiminin büyük bir bölümünün yapıldığı ilimizdir. Karabük ve Ereğli önemli ağır sanayi özekleridir. Zonguldak için hazırlanan plan, nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında bir bağlantı kurmayı, bölgedeki altyapıyı geliştirmeyi, gelir farklılaşmasını azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı iş olanaklarını özendirmeyi ve kamu kesimi ile özel kesim yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için, bölgenin, balıkçılık, madenî eşya sanayii, kunduracılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesi öngörülmüştür.

1963-1964 yıllarında sürdürülen Zonguldak Bölge Planlama çalışmalarının yapılması için özel bir örgüt kurulmuş değildir. Proje, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı elemanlarınca, zaman zaman yapılan ziyaretlerle yürütülmüştür. Bununla birlikte, 1971 yılında, Zonguldak anakent planı içinde bulunan 4 belediye (Zonguldak, Kilimli, Çatalağzı ve Kozlu), Belediye Yasasının ilgili hükümleri uyarınca, aralarında bir belediyeler birliği kurmuşlardır. Ülkemizde, ilk anakent yönetim örneği olan bu birliğin görevleri, anakent alanının tümü için planlama yapmak, altyapı ve önemli kimi tesislerle, ulaşım sisteminin kurulmasını ve işlemesini sağlamak olarak tanımlanmıştır.

Zonguldak planında, türlü kesimler teker teker ele alınarak, her kesimde yapılması gereken yatırımlarla ilgili öneriler, kesim içi öncelikler biçiminde sıralanmıştır. Planda, karar organlarına seçenekler sunma düşüncesi yer almamıştır. Konut, kentleşme ve genel yerleşme düzenine 20 yıllık bir görünge içinde bakılmıştır.

3. Çukurova Bölge Projesi:

Ülkenin dördüncü büyük kenti olan Adana'nın, özeğinde yer aldığı Çukurova, ülkenin hem hızlı gelişen, hem de gelişme gizilgücü en yüksek olan bölgelerinden biridir. Çukurova bölge planlama projesinin başlıca amacı, kesimlerarası geniş kapsamlı bir yaklaşımla, bölge gelirinin artınasını sağlayacak yatırım alanlarının belirlenmesi ve bölge içinde dengeli bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesidir.

Bölge, Adana, İçel ve Hatay illerini kapsamaktadır. İskenderun demir ve çelik kuruluşları, bölgenin ekonomik ve toplumsal gelişme açısından önemini bir kat daha artırmıştır. Bu projenin müdürü DPT'ce atanmış, DPT, hem Ankara'da, hem de Çukurova'da bu proje ile ilgili personel bulundurmuştur. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı da, DPT'ye destek sağla-

mıştır.

Çalışmalar sonucunda bölgenin kaynak envanteri yapılmış ve ayrıntılı bir toprak kullanma planı hazırlanmıştır. Planda, belirli yatırım projeleri ile ilgili öneriler yoktur. Gübre, paketleme ve zeytinyağı gibi kimi projeler hazırlanmış ve gerçekleştirilmiş olmasına, halkta ve yerel kuruluşlarda bölge planlaması çalışmalarına ilgi uyandırılmış bulunmasına karşın, DPT, sonradan, bu projeyi yıllık uygulama programlarından çıkarmıştır.

1960'lı yılların başındaki bu planlama çalışmalarından sonra, 1980'li yıllarda da, Dünya Bankası'nın Türk Hükümeti'ne sağladığı bir krediyle, Çukurova Kentsel Gelişme Projesi başlatılmıştır. 1984-1987 yılları arasında ilk aşaması bitirilen ve Adana, Ceyhan, İskenderun, Osmaniye ve Tarsus belediyelerini içine alan bu proje çerçevesinde, kent yönetiminin kurumsal olarak ve yöntemler açısından, hızlı kentleşmenin gereksinmelerine yanıt verebilecek ölçüde geliştirilmesi amaçlanmıştır. Proje çalışmaları arasında, yörenin konut koşullarının iyileştirilmesi, gecekonduların arsa ve altyapı sorunlarının çözümü, genel olarak kentsel altyapı eksikliklerinin giderilmesi, ulaşım planlaması, belediyelerin yeniden düzenlenmesi, belediyecilerin eğitimi, yerel kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında ussallaştırma gibi konular da yer almıştır. Projeyi Türk teknisyen ve plancılardan da yararlanarak yürüten İngiliz firması, Çukurova Kentsel Gelişme Projesini, piyasa ekonomisi kuralları içinde öneriler geliştirerek hükümete ve belediyelere sunduğu dikkati çekmektedir.

4. Keban Projesi:

Keban Barajının yapımının ortaya çıkardığı sorunlar ve yarattığı olanaklar, Elâzığ, Malatya, Bingöl ve Tunceli'den oluşan alt bölgenin ve özellikle Elâzığ-Keban kesiminin geleceğine bakmayı zorunlu kılmıştır. Barajın sağlayacağı elektrik enerjisi, bölgenin bir bütün olarak planlanması için bir fırsat sağlamıştır. Ayrıca, bölgede, barajın yapımı nedeniyle 20 köyün açıkta kalacak nüfusunun yeniden yerleştirilmesi sorununun çözümü de bu plandan beklenmiştir.

Keban projesinin amacı, Doğu Anadolu bölgesinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak ve ülkede bölgelerarası gelişme dengesizliklerini azaltmaktır. Aynı zamanda, tarım gelirinin toplam gelirler içindeki oranının azaltılması da, projenin erekleri arasında bulunuyordu.

Keban projesine ilişkin etüdler arasında eşgüdüm sağlamak görevi Bayındırlık ve İskân Bakanlığının idi. Ama ne Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, ne de DPT, yerinde, bölgede temsilci bulundurmuş değildirler. Böyle

yerel bir örgütün kurulması için 1970 yılı Uygulama Programında yer alan öneri de gerçekleştirilmemiştir. Keban projesi, uygulamada, köyleri baraj suları altında kalan köylülerin yeniden yerleştirilmesinden ve önerilen altyapı projelerinin onaylanmasından daha önemli bir sonuç vermemiştir.

5. Antalya Projesi:

1960-1965 yılları arasında hazırlanan Antalya projesinin amacı, Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan bölgede ekonomik ve toplumsal yönden dengeli bir gelişmeye temel olacak, "yatırım öncesi" araştırmaları yapmak, hem başka bölgelerde yapılacak araştırmalar için, hem de Türk personelin planlama yöntemleri konusunda yetiştirilmesini sağlamak üzere bir pilot proje hizmeti görmekti. Proje, DPT'nin yönetiminde, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Kalkınma Fonu'ndan ve Dünya Tarım ve Gıda Örgütü'nden (FAO) sağlanan akçal yardımlarla yürütülmüştür. Proje süresinde, bölgede bir DPT bürosu bulundurulmuştur. İmalât sanayii, turizm, ticaret, sulama, tarım, ormancılık, istihdam gibi konuları kapsayan çalışmalar arasında bir bütünlük sağlayabildiğini öne sürmek güçtür.

6. Güneydoğu Anadolu Projesi:

Fırat ve Dicle nehirlerinin aşağı bölümlerini kapsayan ve 1980'lerde başlatılan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), 1980'lerin ortalarına doğru başlatıldı. 70 bin kilometre kareden daha geniş bir alanı kapsayan bu bölgede, **Şırnak, Batman, Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır** ve **Siirt** illerinin bütünü ya da bir bölümü bulunmaktadır. Çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi olan GAP, bölgede, **altyapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık ve benzeri tüm kesimlerin bir bütün olarak ve birbirleriyle bağlantılı bir biçimde geliştirilmesi amacındadır.**

Ülke yüzölçümünün **% 9.5**'unu, ülke nüfusunun ise **% 8.5**'unu kaplamakta olan proje bölgesi, sulama ve elektrik enerjisi tesislerinin yapımını içeren 13 ana projeden oluşmaktadır. Bölgede gelir artışı yanında, bölgenin ekonomik ve toplumsal yapısında da değişmeler yaratılması beklenmektedir.

Güneydoğu Anadolu Projesi çerçevesinde öngörülen yatırımların gerçekleşmesi sonucunda, toplumsal ve ekonomik yapıda beklenen gelişmeler, günümüzdeki durumla karşılaştırıldığında aşağıdaki görünüm ortaya çıkmaktadır:

ÇİZELGE 6
GAP NELER GETİRECEK?

	1985	Hız	2005	Hız
Gayri Safi Bölge Hâsılası (Milyar)	3.709	4.7	13.729	6.8
Tarım	1.467	2.7	3.186	4.0
Sanayi	582	6.0	3.307	9.1
İnşaat	276	4.6	864	5.9
Hizmetler	1.384	5.8	6.572	8.1
Nüfus (1000 Kişi)	4.304	2.9	7.809	3.0
Kent	2.148	4.2	5.313	4.6
Kır	2.156	1.2	2.496	0.7
İstihdam (1000 kişi)	1.528	2.2	2.796	3.1
Kişi başına Gayri Safî Bölge Hâsılası (1000 TL.)	862	1.8	1.784	3.7

Kaynak : Türkiye Cumhuriyeti, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı, Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Çalışması, Master Plan Nihaî Raporu, Cilt 1: Yöneticiler İçin Özet, Nisan 1989, 10.

Güneydoğu Anadolu Projesi'nden beklenen sonuçların alınması, bölgenin toplumsal ve ekonomik yapısında köklü değişmelerin gerçekleştirilmesi, kuşku yok ki, bunları sağlayacak araçların da planda öngörülmüş olmasına bağlıdır. Bölgedeki feodal ilişkilerin çözülmesine yarayacak köklü bir toprak reformu gündeme alınmış görünmemektedir. Böyle olunca, artması öngörülen gelirin paylaşılmasında, eski dengesizlik varlığını sürdürebilir. Tarımdaki kapitalist gelişme eğilimleri topraksız köylüyü, başka koşullar değişmediği takdirde, bölge dışına itebilir. Nitekim, projenin yakından incelenmesi, sanayiin gelişmesi için özel önlemlerin öngörülmüş olmadığını ortaya koymaktadır. Hele de, bugünkü gibi, sanayileşmede devletin öncülüğünü ve yatırım yapmasını sınırlandırarak, bölgenin sanayileşmesini salt özel kesimdeki kuruluşlara bırakarak Güneydoğu Anadolu' yu sanayileştirmek kolay olmasa gerektir. Özel kesim, geri kalmış bir yö-reyi kârından özveride bulunarak sanayileştirmeyi hiçbir zaman doğasına uygun bulmaz.

Güneydoğu Anadolu Projesi'nin uygulanmasını gerçekleştirmek üzere, Türkiye'de ilk kez, bir Bölge Kalkınma Yönetimi 1989 yılı sonlarında kurulmuştur. Bu yönetimin adı, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'dir. Bu yönetimin amacı GAP kapsamına giren yörelerin

hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için, plan, altyapı, izin belgesi, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve öteki hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli önlemleri almak ve kurum ve kuruluşlar arasındaki eşgüdümü sağlamaktır. Yönetimin görevleri arasında, ayrıca, bölgede kesimlerarası bütünleşmeyi sağlayacak biçimde "bölge planlamasını" gerçekleştirmek de vardır.

GAP Bölge Kalkınma Yönetimine, **388** sayılı, kuruluş ve görevlerine ilişkin Yasa Gücünde Kararname (R.G. 6 Kasım 1989, No: 20334) ile verilen görevlerden önemli biri de, "Nâzım ve uygulama planlarıyla revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil, ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak" da vardır. Böylece, bölge çapında görev yapacak tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşuna ilk kez, belediyelere ait olması gereken imar ve planlama yetkileri verilmektedir. Bu durum, 1984'ten itibaren, belediyelerin daha özerk kılınmağa çalışıldığı, yetkilerinin artırıldığı yolundaki sava geçerliliğini yitirten bir başka örnektir. Üstelik GAP yöresinde, **1580 sayılı Belediye ve 3194 sayılı İmar Yasası ve öteki yasaların ilgili yönetimlere, bu ara-da belediyelere vermiş olduğu imar ve altyapıya ilişkin hak ve yetkiler de GAP yönetimine devredilmiştir** (madde 3). Bu düzenlemenin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu öne sürülebilir. Nitekim, bu yetkilerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Yüksek Mahkeme, bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamıştır (R.G., 16.7.1881, No: 20931, E: 1990/1, K: 1990/21, 17.7. 1990)

GAP yönetimi, organlarını halkın seçtiği bir yerel yönetim türü değil, özeksel yönetimce kurulmuş, türü kendine özgü bir kuruluştur. Örgütü, GAP Yüksek Kurulu ile GAP Bölge Kalkınma Yönetimi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. **Süresi 15 yıl ile** sınırlandırılmıştır. Yüksek Kurul, Başbakan'ın veya görevlendireceği bir Devlet Bakanı'nın başkanlığında, GAP ile görevli Devlet Bakanı, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanı ile Bayındırlık ve İskân Bakam'ndan oluşmaktadır. GAP Yönetimi Başkanı ise, Başbakan tarafından atanan bir kamu görevlisidir.

GAP Yönetimi'nin gelirinin, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür. Bu fonlardan her yıl GAP için ayrılacak miktarın belirlenmesine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

7. Öteki Çalışmalar:

Sözü edilen projelerden başka, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın varlığını 1984'e değin sürdüren Bölge Planlama Dairesi, Konya, Kastamonu,

Muğla, Trabzon, Çankırı ve Rize adlı birkaç araştırma daha yayımlamıştır. İller Bankasının bu kentler için açtığı imar planı yarışmalarına temel olacak bu araştırmalar, bölge planlaması hizmetinin baş öncelikleri arasında yer almıyordu.

Bunların yanı sıra, Bakanlığın bölge planlaması çalışmaları arasında 1984'e değin şu etkinlikler yer almıştır:

1) Ülke 8 planlama bölgesine ve 16 alt planlama bölgesine ayrılmış, bölgeler için tanıtıcı çalışmalar bitirilmiştir. Bu 8 bölge, Marmara, Orta Anadolu, Ege, Antalya, Çukurova, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgeleridir.

2) Kentlere olan nüfus akınlarının yurt yüzeyine dengeli olarak dağıtılabilmesi amacıyla 24 bölge özeği seçilmiştir. Bakanlık, bunları da dört kümede toplamıştır: a) **Anakentler:** Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, b) **Anakent alt özekleri:** Manisa, Bursa, İzmit, Adapazarı, Mersin, İskenderun, c) **Dengeleyici anakentler:** Samsun, Elâzığ, Erzurum, d) **Öteki gelişme özekleri:** Eskişehir, Antalya, Konya, Zonguldak, Kayseri, Sivas, Gaziantep, Malatya, Diyarbakır, Trabzon ve Van.

3) Gelişme gizilgücü olan kentler arasında kademelendirme çalışmaları yapılarak, kamu yatırımlarından yararlanan yerleşim yerlerinin birbirlerine göre yatırımlardan pay alma önceliklerini gösteren belgeler hazırlanmıştır.

4) Kent özeklerinin etki alanlarının saptanmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır.

5) Turistik, tarihsel ve doğal değerler yönünden önemi bulunan alanlar için 1/25.000 ölçeğinde **"çevre düzeni"** planları hazırlanmıştır. Bunlar, özellikle, Marmara, Ege ve Akdeniz kıyılarını kapsayan planlardır. Bu planlar, daha önce, plan kavramlarına ayrılan bölümde de belirtildiği gibi, bir ya da birkaç yerleşim biriminin belediye sınırları dışında kalan alanlarındaki gelişmenin, belediyelerince denetlenmesine olanak sağlayan, bir tür nazım planlardır. İmar planları gibi uygulanmaktadırlar. Son 10 yıl içinde, Bölge Planlama Dairesince hazırlanan bu tür planların sayısı 40'ı aşmıştır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın 1984'de yeniden düzenlenmesinden sonra, bölge planlamasına ilişkin görevleri son bulmuş; daha sonra da, 1985' de yeni imar yasası ile görev, Devlet Plânlama Teşkilatı'na bırakılmıştır.

Ama, şu nokta belirtilmelidir ki, ülkemizdeki bölge ölçekli planlar, uygulama şansına kavuşturulabilmiş olmaktan uzaktır. Bu planların, ne daha üst basamaktaki ulusal kalkınma planlarıyla, ne de alt basamaklardaki kentsel imar planlarıyla bağları kurulabilmiş değildir.

F. Uygulanan Politikalar

Türkiye, coğrafî bölgeleri arasında büyük ayrımlar bulunan bir ülkedir. Bu ayrımlar, gelir, büyüme hızı, büyüme gizilgücü ve yaşam düzeyi bakımındandır. Bu dengesizliklere devletin karışmaması yöntemi, geçen yüzyıldan kalma, eskimiş bir politika olduğundan, karma ekonomi sistemini benimsemiş bulunan Türkiye'de terkedilmiştir. Toplumsal gönenç devleti, yalnız gelir artışını değil, gelirin toplumsal sınıflar ve coğrafî bölgeler arasında dengeli bir biçimde dağılmasını da amaç edindiğinden, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde, planlar, devletin öncülüğüne önem vermişlerdir. Bununla birlikte, bu gelişme son 25 yılın tanık olduğu bir gelişmedir.

1. Plansız Dönem

a. 1923-1950 Dönemi:

Bu dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması sorununu çözmek için devletin yoğun çabalar harcadığını öne sürmek güçtür. Çünkü, yeni Cumhuriyet, bu dönemde bağımsızlığını pekiştirmek, varlığını koruyup güçlendirmek gibi temel bir sorunla karşı karşıya bulunuyordu. Bununla birlikte, hükümetlerin, hem yatırımların ve nüfusun yayılması, hem de belli bazı seçilmiş yerleşim yerlerinde yoğunlaştırılması yöntemlerini denediği görülür. Birincisine örnek, Anadolu'nun birkaç kentinde fabrikalar kurulması, ikincisine örnek ise, Ankara'nın başkent yapılmasıdır.

Kalkınma, bu dönemde, Ankara örneği dışında, yoğun olmaktan çok, yaygın bir nitelik taşır. Devlet, birçok kent ve kasabanın Başkent ve İstanbul ile ulaşım bağlantılarının kurulmasına çalışmıştır. Hemen hemen bütün sanayi kuruluşları, İstanbul kenti, Marmara ve Ege bölgeleri dışında kurulmuştur. Fabrikaların çoğu, nüfusu 10 bini aşmayan yerlerde kurulmuşlardır. Fabrika kurulan yerlerin hepsinden, demiryolu geçmektedir. Trakya, Doğu Karadeniz ve Güney bölgeleri, bu dağıtımdan yeterince pay alabilmiş değildirler. Anadolu'nun ortasındaki kimi kentlerin, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra oldukça hızlı bir gelişme göstermesi, ekonomik kaynakların bu tür dağıtımından geniş ölçüde etkilenmiştir.

b. 1950-1960 Dönemi:

Bu dönemde de, devletin, Doğu Anadolu'yu geliştirmek için bilinçli bir politika izlediği görülmez. Bununla birlikte, kamu yatırımlarının birçoğu büyük yerleşim yerlerinin dışında yapılmıştır. Sanayi kuruluşlarının

dağılımına özekçilik egemendir. Sanayileşmenin özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi, Batı ve İstanbul lehine olan dengesizliği daha da artırmıştır.

2. Planlı Dönem

a) Birinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1963-1967)

Bu plan, yatırımları **"üretken"** olanlar ve **"az üretken"** olanlar diye ikiye ayrıldıktan sonra, ikincilerin, yani kamu hizmetleri yatırımlarının coğrafî dağılışında geri kalmış bölgelere öncelik vermiştir. Üretken sayılan yatırımlar yönünden ise, sanayi için kuruluş yeri olmak bakımından **eşit durumda bulunan çeşitli yerlerden, azgelişmiş yörelerde bulunanların yeğlenmesi ilkesi benimsenmiştir.** Bu planda, ayrıca, yatırımların, büyüme noktalarında yoğunlaştırılması, dengeli sanayileşme ve yerleşmenin bir aracı olarak saptanmıştır.

Bu plan dönemi, ilk kez, sağlık hizmetlerinin toplumsallaştırılmasıyla ilgili bir yasanın çıkarıldığı, yoksunluk bölgelerinde çalışacak personelin ücretlerine zamlar yapıldığı, Gelir Vergisi Yasası değiştirilerek (8 Mayıs 1963) geri kalmış yörelerde yatırım yapacak olanlara kimi vergi indirimlerinin tanındığı dönemdir.

1. Plan döneminin sonlarına doğru, 1966 yılı uygulama programından **"bölge planlaması"** terimi çıkarılmış, yerine **"çevre kalkınması"** konmuştur. Bu programda, bölge planlamasının ve geri kalmış yörelerle ilgili çalışmalar yapmanın gereksizliğine ilişkin anlatımlar yer almıştır. Bu durum, DPT'deki bir yönetim değişikliği sonucunda, geri kalmış yörelerde yatırım yapmayı, planın ekonomik ereklerine ulaşmayı tehlikeye düşürebilecek nitelikte görme eğiliminden doğmuştur.

b) İkinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, ilk plandaki politikalar, hemen hemen aynı doğrultuda, ayrıntılarına inilerek gösterilmiş, kentleşmenin hızlandırılması açıkça istenmiş, büyüme özekleri (**growth centers**) politikası önerilmiştir. Bölgesel gelişme özeklerinden, bu plan, **"ekonomik ve sosyal gelişmeyi bölgelerine yayacak noktalar"** olarak söz etmiştir. 1968 yılı Uygulama Programında, "Kamu yatırımları bu noktalarda yoğunlaştırılacak, iktisadî faaliyetleri az gelişmiş bölgelere yöneltmek için kamunun yapacağı iktisadî yatırımlara bu anlayış içinde yer seçilecek, özel sektörün, sanayi yatırımlarını az gelişmiş bölgelere çekmek için kullanılacak vergi indirimi, kredi imkânları ve organize sanayi bölgeleri gibi

teşvik araçları geri kalmış bölgelerdeki bu merkezleri çekici kılacak şekilde kullanılacaktır" denmektedir.

1970 ve 1971 yılı Uygulama Programları'nda, Doğu Anadolu'nun, kamu yatırımlarından, giderek artan oranda pay aldığına dikkat çekilmiştir. Ancak, 12 Mart 1971'den sonra az çok değişik bir teknisyen kadrosu ile çalışan DPT, 1972 yılı uygulama programında, "bölgesel gelişme" ya da"bölge planlaması" diye bir bölüme yer vermemiştir. Bu konular, **"Yurt yüzeyinde dengeli gelişme"** ve **"kalkınmada öncelikli yöreler"** kesimlerinde ele alınmıştır.

Bölge ölçüsündeki planlı çalışmalara karşı, II. Plan döneminin sonlarından itibaren başlayan bu karşı tavrın hareket noktası, 1972 yılı uygulama programında şöyle açıklanmaktadır: "Ön koşulları hazırlanmadan başlatılan, az gelişmiş yörelerdeki yatırımları özendirme uygulaması, var olan altyapının ve hizmetlerin yoğunlaştığı belli noktalarda ortaya çıkan dışsal tasarrufları tartacak ölçüde avantajlar sağlayamadığı için etkisiz kalmıştır. Kamunun az gelişmiş illere yaptığı altyapı ve özelikle sosyal yatırımlarda parasal yönden belirli bir artış görülmektedir. Ancak, bunların, işlev, zaman ve mekân tutarlılığı içinde götürülememesi, tümünden beklenilen etkinin yaratılamamasına yol açtığı gibi, bu uygulama önemli bir kayıp payı da taşımaktadır".

Geri kalmış yöre olarak tanımlanan illerde yatırım yapacak sanayicilerin, Gelir Vergisi Yasasına göre yararlanmakta oldukları yatırım indirimi kolaylığı, bu Plan döneminde sürdürülmüştür. Yatırım indiriminden yararlanacak illerin sayısı **1968** yılında **22** iken, 1969, 1970 ve 1971 yılları için 23'e, 1972 yılında ise 33'e çıkarılmıştır. 1973 yılında 7 ilin daha katılmasıyla sayıları 40'ı bulan, kalkınmada öncelikli iller, 1981'e değin bu durumunu korumuş, 1981 yılında ise yeniden 25'e indirilmiştir. Bu 25 ilin, 20'si birinci derecedeki kalkınmada öncelikli il, 5'i ise, ikinci derecede kalkınmada öncelikli ildi. Kalkınmada öncelikli il sayısı, 1984'de 27'ye, **1985**'de ise **28**'e yükseltilmiştir. Bunlar içinde 13'ü birinci derecede, 15'i ise ikinci derecede kalkınmada öncelikli ildir. 1993 yılı uygulama izlencesinde ise, 23'ü birinci derecede, 13'ü ikinci derecede olmak üzere, 36 il Kalkınmada Öncelikli İl statüsüne sahip görünmektedir (R.G., 16 Ekim 1992, No: 21377, mükerrer).

Hemen hemen hepsi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan bu illerin sayılarının artması ve azalmasında, salt nesnel ve bilimsel etmenlerin rol oynadığı söylenemez. Güçlü politikacıların, kendi seçim bölgelerini, bu listeye sokturarak, kimi gelişmiş yöreleri bile bu listelere zaman zaman sokulduğuna tanık olunmuştur.

c) Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1973-1977)

Bu Planın bölgesel gelişme anlayışı, ilk iki planınkilerden açık bir biçimde ayrılır. II. Planın son uygulama programında yer alan görüşler, III. Planda geliştirilmiş durumdadır. III. Planın Temel Hedefleri ve Stratejisi adlı belgede yurt yüzeyinde dengeli kalkınmanın anlamı ve sınırları belirtilmektedir: "Yurt yüzeyinde dengeli kalkınma ilkesinin uygulanması millî çaptaki üretken yatırımlarda objektif ekonomik kriterlerin geçerli olmasını engellemeyecektir. Bilimsel yöntemlerle tespit edilecek olan geri kalmış yörelerin, potansiyelleri bulunan alanlarda uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmeleri, millî bütünlük ilkesi içinde iktisadî ve sosyal gelişmeleri sağlanacaktır".

III. Planda, yöreler arasındaki gelişme ayrımlarını kısa dönemde ortadan kaldırmaya çalışmanın, ekonomik bakımdan etkin olmayan kaynak dağılımına yol açarak, uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceği görüşünden yola çıkıldığı görülür. Plan, ulusal ölçekteki yatırımlara yer seçmede, önceliklerin, ekonomik ölçütlere göre saptanmasını ister. Bölgeler arasındaki ayrımların, uzun dönemde ve ancak az gelişmiş yörelerin kaynaklarının değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerin etkin çalışmaları sunucunda giderilebileceğini varsayar.

Ulusal kalkınmayı hızla gerçekleştirmek amacıyla, III. Planın, bir bakıma, geri kalmış bölgeler sorununu bir yana ittiği söylenebilir. Çünkü, III. Plan, "Millî Plan ilkeleri doğrultusunda geliştirilen tedbirler, ülke ölçüsünde sorunlara çözüm yolları getirirken, aynı zamanda kalkınmada öncelikli yöreler sorunlarını da belli oranlarda kapsamaktadır" derken, bir anlamda bu yöreleri "kendi yazgılarıyla başbaşa bırakma" tercihini de yapmaktadır.

Özellikle III. Plan dönemi, bölge planlaması çalışmalarının geniş ölçüde yavaşladığı bir dönemdir. Planda, "Yöresel düzeyde yapılacak değerlendirmeler, millî plana girecek projelerin seçiminde destek olma niteliğini taşıyacaktır. Belli yöreler için kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açtığından, kesinlikle son verilecektir" denilmiştir. Bu nedenledir ki, uygulamada, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ilgili birimi, daha çok turistik yörelerin ve kıyıların çevre düzeni planlarıyla anakent alanları üzerindeki çalışmalara ağırlık vermiş; DPT ise, kalkınmada öncelikli yörelerin özendirici önlemlerle yatırımlardan pay almasına yardımcı olmakla yetinmiştir.

d) Dördüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1978-1983)

Bu plan, yerleşme özekleri arasında ekonomik gelişmeye koşut bir işbölümünün sağlanmasını, planlama kararlarına mekân boyutunun sokulmasını, hizmetlerin, sanayiin ve altyapının ülke yüzeyinde dağılmasında denge sağlanmasını, özendirme önlemlerinin geri kalmış yörelerin yerel kaynaklarının bölgelerin kalkındırılmasında değerlendirilmesini önermiştir.

Bunun yanı sıra, Kalkınmada Öncelikli Yörelerle ilgili olarak, Doğu ve Güneydoğu'ya özel bir ağırlık tanıyan IV. Plan'da, büyük yatırım projelerine öncelik verilmesinden, Doğu'nun tarım ve hayvancılık gizilgücünden yararlanmadan, üretken kamu yatırımlarından gerice yörelere düşecek payın, ulusal ekonomiye katkıda bulunacak sürükleyici odakların yaratılmasından söz edilmektedir. Bu yörelere, yöresel nitelikteki toplam yatırımlardan düşecek payın, ülke ortalamasından yüzde on kadar yüksek tutulması gereği de IV. Plan'ın buyrukları arasındadır. Plan, bu amaçla, Kalkınmada Öncelikli Yöreler Destekleme Fonu'nun kullanış yöntemlerini de göstermiştir.

Bu Planın uygulamalarının değerlendirildiği bir DPT yayınında, "plan döneminde, toplam yatırımların dağılımda az gelişmiş yörelere ağırlık verildiğini gösteren bir veri bulunmamaktadır" (**Bölgesel Gelişme Sektör Raporu,** Aralık, 1982, s.'129) denilmektedir. Rapor, kamu hizmet yatırımlarının dağılımında da, az gelişmiş yöreler için sistemli bir politikanın izlendiğine tanık olunamadığını göstermektedir (s.130).

Bu konuda, 1983 Kasım'ındaki seçimleri izleyen hükümet değişikliğinden sonra, az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi amacıyla yapılan kimi düzenlemelere değinmek gerekir. Bunlardan **birincisi,** Gelir ve Kurumlar Vergileriyle ilgili yasalarda, bu yöreler için yatırım indirimi oranlarını yükseltmektir. Bu amaçla çıkarılmış olan 2970 sayılı yasa (**R.G.** 14 Ocak 1984, No: 18281)'nın 1. maddesi, bir kez, "kalkınmada öncelikli bölgelerde fiilen çalışanların ücretleri için farklı özel indirim tutarları tespit etmek amacıyla", Bakanlar Kuruluna, özel indirim tutarlarını on katına kadar artırma yetkisini vermiştir. Yasanın 2. maddesinde ise, Bakanlar Kurulu' nun, bu yörelerde yapılacak yatırımlar için vergi indirim oranını % 100'e kadar artırmaya yetkili olduğu gösterilmiştir. Aynı yetkiyi, yasanın 4. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Kurumlar Vergisinden indirim için de kullanabilecektir.

İkinci yasa, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarla ve Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muaflıklarıyla ilgili **2982** sayılı yasadır (**R.G.** 1 Mart 1984, No: 18329). Bu yasaya göre, konut inşaatı ya-

nı sıra, "Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için arazi veya arsa sağlanması ile ilgili olarak ivazlı ve ivazsız devir, temlik, kamulaştırma, alım, satım, kira, geri alma, geri verme, ifraz, tevhid, tescil, cins değişikliği, rehin tesis ve terkini, islâh, değişiklik işlemleri, veraset ve intikal, damga, banka ve sigorta işlemleri, emlâk vergileriyle, bunlarla ilgili harç ve resimlerden ve Belediye Gelirleri Yasası gereğince alınan vergi, resim ve harçlardan bağışık tutulmuşlardır (Madde 2 ve 3). Yasanın 6. maddesinde de, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlara tahsis edilen arazi ve arsalarla, bunlar üzerinde yapılacak yapıların emlâk vergisinden bağışık olduğu hükme bağlanmıştır. Ne var ki, bu kolaylıklardan, geri kalmış bölgelerde yatırım yapmak üzere yararlananların, 1988 yılı sonuna değin yani 4 yıllık süre içinde, yatırım projesinin yarısını gerçekleştirememiş olmaları durumunda, ya da projeyi küçültmeleri, amaç dışında kullanmaları halinde, daha önce alınmayan vergi, resim ve harçların cezalı olarak alınması öngörülmüştür (m, 8). Bu süre, 1988'den itibaren 4 yıl daha uzatılmıştır. 1992 sonunda ise, bir kez daha dört yıllığına uzatılmıştır.

Üçüncü bir yasa da, Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun adını taşıyan 2983 sayılı yasadır (**R.G.** 17 Mart 1984, No: 18344). Bu yasa gereğince kurulan **Kamu Ortaklık Fonu'ndaki paranın en az onda birinin, kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı artırıcı yatırımlarda ve** bunların **işletme finansmanında kullanılması öngörülmüştür** (m. 5/a).

Bütün bu önlemlerin, uygulamada ne sonuç vereceğini kestirmek için vakit erkendir. Ama, önlemlerin niteliğinin, yatırım kararını veren girişimcinin istencine bağlı olarak bir sonuç doğurması beklenir.

e) Beşinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1985-1989)

Bu Plan, bölge planları yapmaktan amacın, "İktisadî açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması" olduğunu belirtmiştir. Sanayiin ülke yüzeyine yaygınlaştırılması, bölgeler arası farklılıkların azaltılması açısından zorunlu sayılmakla birlikte, Plan, bölgesel istem koşullarına duyarlı kesimlerin her bölgede; ulusal nitelik taşıyan kesimlerin ise, sanayi gizilgücü olan yörelerde desteklenmesi ilkesini benimsemiş bulunmaktadır.

V. Plan'da, bölgelerin potansiyel kaynaklarıyla sorunlarını belirlemeyi amaçlayan envanter çalışmalarına dayalı olarak, kesimler için "bölge gelişme şema"larının hazırlanacağından söz edilmiştir. Yerleşme düzenini et-

kileyecek büyük projelerin çevreye ve bölgeye yapabilecekleri etkilerin incelenmesi ve bunların gerekli kılacağı kamu hizmetleriyle altyapının önceden ele alınması da Planın ilkeleri arasındadır.

Plan'da, bölgelerin tanımlanmasında **yönetsel sınırlarla bağlı olmayan bölge kavramından** yola çıkılması da önerilmekte ve yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları esas alınarak, **"işlevsel" bölgeler** oluşturulması istenmektedir. Daha önceki yıllarda, DPT'ce yapılan Yerleşme Özeklerinin Kademeleşmesi araştırmasının verilerine dayalı olarak belirlenen 16 bölge ayırımına*, planlama çalışmalarında uyulması ilkesi de benimsenmiştir.

Az gelişmiş yörelerdeki bölge özeklerinin **hem hizmet yatırımları, hem de üretken yatırımlarla** desteklenmesi, ikinci derecedeki özeklerin ise hizmet ve donatım tesislerindeki eksikliklerin giderilmesi de, V. Plan'm önerileri arasındadır. Plan, ayrıca, İstanbul ve İzmir gibi anakentlerde, doğal kaynaklara ve hizmet işlevlerine bağlı olarak alt bölge özeklerinin tanımlanması gereğinden de söz etmiştir.

Kamu hizmetlerinin dağılışında, hem nicelik, hem de nitelik olarak denge sağlanması önerilmekte ve tarım topraklarının tarım dışı amaçlara ayrılmasında koruyucu bir düzenlemenin gerekli olduğuna değinilerek, tarım alanlarında sanayi tesislerinin kurulmasında dikkatli davranılması istenmektedir. Az gelişmiş bölgelerde kurulacak imalât sanayii kuruluşlarının vergi ve kredi politikalarıyla desteklenmesi de, V. Plan'm önerileri arasındadır.

---

* Bu bölgelerin özekleri ve kapsadıkları iller şunlardır :

1.	İstanbul :	İstanbul, Bolu, Çanakkale, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Kastamonu
2.	Bursa :	Bursa
3.	Eskişehir :	Eskişehir, Bilecik, Kütahya.
4.	İzmir :	İzmir, Afyon, Antalya, Aydın, Burdur, Denizli, Isparta, Manisa, Muğla, Uşak, Balıkesir.
5.	Ankara :	Ankara, Çankırı, Çorum, Kırşehir.
6.	Konya :	Konya, Niğde.
7.	Adana :	Adana, Hatay, İçel.
8.	Samsun :	Samsun, Amasya, Giresun, Ordu, Sinop, Tokat.
9.	Kayseri :	Kayseri, Nevşehir, Yozgat.
10.	Sivas :	Sivas.
11.	Malatya :	Malatya.
12.	Gaziantep :	Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Kahramanmaraş.
13.	Trabzon :	Trabzon, Artvin, Rize, Gümüşhane.
14.	Erzurum :	Erzurum, Erzincan, Ağrı, Kars, Muş.
15.	Elâzığ :	Elâzığ, Bingöl, Tunceli.
16.	Diyarbakır :	Diyarbakır, Bitlis, Hakkâri, Mardin, Siirt, Van.

Bu Plan'ın, Kalkınmada Öncelikli Yöreler bölümünde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, bölgeler arasındaki gelişmişlik ayrımlarının zaman içinde azaltılarak giderilmesinin temel erek olduğu belirtilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelerde planlanacak olan sanayilerin, kaynakları harekete geçirecek ve bölgesel gelişmede itici güç olabilecek kesimlerde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu yörelerin geliştirilmesinde, büyük ölçekli yatırımların yanı sıra, küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerinin desteklenmesi esası da benimsenmiştir.

f) Altıncı Beş Yıllık Plan Dönemi (1990-1994)

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı da, kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olmasını temel ilke olarak belirlemiştir. Bu Plan'da, yerleşim yerlerinin kademelenmesinde bir denge sağlamak ve anakent alanlarına yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak ve bölgelerarası ve bölgeler içi göçleri yönlendirerek denetim altına almak üzere, yeni bir yerleşmeler kademelenmesinin oluşturulması öngörülmektedir: Bu kademelenme yapısının, **1. Anakent-altı özekleri, 2. Orta büyüklükteki özekleri, 3. Az gelişmiş bölgelerin özeksel nitelik taşıyan kentlerini** ve **4. Özeksel nitelikteki kırsal yerleşme birimlerini kapsaması** Plan'm önerilerindendir.

Bu Planın, bir önceki beş yıllık plandan ayrılmakta olduğu önemli noktalara rastlanmamaktadır. Sanayiin, bölgeler arasında daha dengeli olarak dağılımının sağlanmasında, örgütlü (organize) sanayi bölgeleri oluşturulmasına bel bağlamış görünmesi,VI. Plan'ın gerçekçi olmayan bir yaklaşımıdır. Örgütlü sanayi bölgeleri, daha çok, anakentlerde, yani kentler içinde, sanayi kuruluşlarının düzenli yerleşmesini ve bu yoldan sanayileşmenin desteklenmesini amaçlar.

Öte yandan,VI. Plan'ın, "Metropoliten alan planlamasını gerçekleştirmek amacı ile metropoliten alan idarelerinin oluşturulması sağlanacaktır" ilkesi de, bugünkü sistemin geliştirilmesinden söz edilmediğine göre, Türkiye'de 1984'den bu yana, bu tür yönetimlerin (Plan'ın kullandığı terimle "metropoliten alan idarelerinin") oluşturulmuş bulunduğunu bilmeyenlerce yazıldığı izlenimini vermektedir.

Üçüncü olarak da, bölgesel kalkınma politikalarının saptanması ve uygulanması sonrasında, Avrupa Topluluğu'nun bölgesel politikalarının dikkate alınması gereğine Plan'da yer verilmiştir. AT ile bütünleşmeyi yeğlemekte olan bir siyasal iktidarın, bu amaca yönelik hazırladıklarını doğal saymak gerekir. Ne var ki, Türkiye'deki bölgesel dengesizliklerin büyük

boyutlarda olmasının yaratacağı ekonomik özverinin de, bu kararlılığının sonucu olarak gösterilmesine hazır olmak gerekecektir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Kalkınmada Öncelikli Yöreler bakımından da, V. Plan'dan ayrılmadığı dikkati çekmektedir. Yinelersek, burada da, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, bölgeler arasındaki gelişmişlik ayrımlarının zamanla azaltılması, amaçlanan ereklerdendir. Kamu kaynaklarının dağıtılmasında, bölgelerin gelişme gizilgücü dikkate alınarak, Kalkınmada Öncelikli Yöreler lehine bir uygulama yapılması da öngörülmektedir. Ayrıca, yerleşme özekleri düzeninin, kalkınmanın engeli olmaktan çıkarılarak, aracı durumuna getirilmesi, VI. Plan'ın önerileri arasındadır.

g) Kalkınmada Öncelikli Yöreler

Devlet Planlama Teşkilâtı'nda, 1971 yılında kurulmuş bulunan ve 1991'-de örgütün kuruluş yasasındaki değişiklikte Genel Müdürlük durumuna getirilen Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı'nın başlıca işlevi, nesnel ölçütler kullanarak, kalkınmada öncelik verilecek yöreleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmaktır. Çeşitli ekonomik ve toplumsal nitelikli göstergelerden yararlanarak, DPT, bu yöreleri belirlemiş ve bu alandaki çalışmalarını zamanla yenilemiştir. Bu yörelerin belirlenmesinde kullanılan başlıca ölçütler şunlardır: 1. Sanayileşme ve madencilik, 2. Ticaret ve malî gelişmeler, 3. Tarımda gelişme ve modernleşme, 4. Toplumsal ve kültürel gelişme, 5. Sağlık, 6. Eğitim, 7. Demografi, 8. Haberleşme ve ulaşım. Kalkınmada öncelikli yörelerdeki iller, bugün, ülke nüfusunun % 30'una yakınını, ülke yüzölçümünün ise yarısı kadarını oluşturmaktadır.

Sayıları toplam olarak 36 olan bu illerden bir bölümü, **Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli İller** kümesindedir. Bunlar arasında 23 il vardır: **Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Erzincan, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van, Zonguldak.** Sayıları 13 olan **İkinci Derecede** Kalkınmada Öncelikli illerin adları ise şöyledir: **Amasya, Çankırı, Çorum, Elâzığ, Erzurum, Kastamonu, Malatya, Kahramanmaraş, Sinop, Sivas, Tokat, Yozgat, Zonguldak (Karabük, Ereğli).**

DPT, çoğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan bu illerin geliştirilmesi için kimi özel projeler hazırlamakta, hazırlatmakta ya da bu tür projelerin uygulanmasında eşgüdüm sağlamaktadır. Bunlar, hayvancılığın geliştirilmesine yönelik projeler, kırsal kalkınma projeleri ve Gü-

neydoğu Anadolu entegre (tümleşik) projesi diye bilinen projedir*. Hükümet, bu yörelerin geliştirilmesi için, **a) Bölgeler arasında bir ayrım yapmaksızın kimi özendirme önlemlerinin yanı sıra, b) bölgelere göre farklı uygulamalar içeren önlemler ve c) salt, Kalkınmada Öncelikli Yöreler için öngörülen özendirici önlemler almakta ve uygulamaktadır.** Birinci kümede, gümrük vergisi bağışıklıklıkları, döviz tahsisleri, Yatırım Finansman Fonu'ndan yararlandırma, Katma Değer Vergisi ertelenmesi ve özendirme primleri gibi kolaylıklar; ikinci kümede ise, yatırım kredileri, yatırım indirimi, kaynak kullanımını destekleme primi, vergi, resim ve harç istisnaları gibi yardımlar vardır.

Kalkınmada öncelikli yörelerde yatırımlarda ise, Kamu Ortaklığı Fonu' nunun en az % 10'unun, o yörelerdeki istihdamı artırıcı ve kamu kuruluşlarını en az % 10 ile katıldığı yatırımlarda kullanılması, buralardaki yatırımlara arsa ve arazi sağlanması işlemlerinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasındaki vergi ve harçlardan bağışıklık ve çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde özel indirim oranlarının yükseltilmesi gibi önlemler yer almaktadır**.

h) Değerlendirme :

Bölgesel dengesizliklerin azaltılması amacıyla, Kalkınma Planlarında yer alan önlemlerin ne ölçüde etkili ve başarılı olduğunu, önce, bu önlemlere ilişkin olarak, sırasıyla, bunları belirleyen DPT'nin bir raporundan aldığımız alıntılarla açıklayalım (**Kentleşme-Yerleşme Sektör Raporu,** Kasım 1982, s. 6-9) :

"Ekonomik yatırımlarda kuruluş yeri alternatifleri geliştirme ve bu amaçla bilgi toplama amacına yönelik bölge planlama çalışmaları, I. Plan döneminin sonuna doğru terkedilmiştir. II. Beş Yıllık Plandan itibaren, kentleşmenin "rasyonalize edilmesine" yönelik destekleyici ve büyük kent sorunlarını çözmeyi amaçlayan politikalar geliştirilmiş ise de, bu çalışmalar çok yavaş ilerlemektedir. Gelişme gizilgücü olan kentlerin altyapı ve hizmet yatırımlarıyla desteklenerek gelişme kutupları yaratılması politikaları, diğer planlama ve yatırım kademeleri ile bağlantıları kurulamadığından yalnız başlarına başarılı olamamıştır. Vergi indirim ve bağışıklıkları

---

* İsmail Sanca, "Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesi ve Yatırımlarla Teşviklerin Bu Yöreler Açısından Değerlendirilmesi", **Türk İdare Dergisi,** Yıl 60, Mart 1988, Sayı: 378, 531-58.

** Aynı yazı, 550-580.

yoluyla özel kesimin üretken yatırımlarının geri kalmış yörelere yöneltilmesi, zaman içinde geri kalmış yörelerle ilgili olmaktan çıkarak genel olarak sanayiin özendirilmesi niteliği kazanmış; sonuçta, özel kesim yatırımları, yine gelişmiş yöreleri seçmiştir. Nüfusun ve sanayiin, örgütlü işleyim bölgeleri kurarak dengeli olarak dağıtılması yöntemi ise, coğrafî dağılımları ve gerçekleşme dereceleri yönünden, yetersiz kalmıştır. III. Plandan itibaren, gerice yörelerin özel ve küçük çaptaki üretim projeleriyle desteklenmesine, KÖYD'nce çalışılmışsa da, bunlar da az sayıdadır.

Öte yandan, hızla sanayileşen özeklerin toplumsal gereksinmelerini "paket projeler" yoluyla karşılamaya yönelik yatırımlar yapma yaklaşımı ise, İskenderun'da olduğu gibi, çok başarılı olmuş değildir. Kırdan kente göçü yavaşlatma amacıyla, belli bir gelişme gizilgücüne sahip kırsal özeklerde kamu hizmetlerini ve küçük çapta üretken yatırımları yoğunlaştırmaya yönelik Merkez-Köy ve Köy-Kent projeleri de, "kentleşmenin çözümünün kırda aranması" yaklaşımının yanlış olması yüzünden başarısız kalmıştır.

Ekonomik bütünlüğü bulunup bulunmadığına bakılmaksızın illerde kaynak araştırması yaparak, ekonomik etkinliklerin kuruluş yeri seçiminde bu bilgilere dayanan seçenekler oluşturmaya yönelik "il (Mahallî İdareler) planlaması" çalışmaları, sadece eşgüdüm kolaylığı sağlama üstünlüğü olduğundan yeterli olmamıştır". DPT Raporu, sadece çeşitli kesimlerde "master plan"lar yoluyla her kesim için mekânla ilgisi kurularak kaynak çalışmaları yapılabileceğini ve kuruluş yeri seçimlerini ussallaştırma çabaları gösterilebileceğini yararlı saymıştır. Ama, sıralanan bütün politikalar ve araçların, genel olarak, dengeli gelişme konusuna "parçacı yaklaşımlar" oluşturduğu görülmektedir»

Nitekim, VI. Beş Yıllık Plan öncesindeki uygulamaları değerlendiren bir DPT yayınında da şöyle denilmektedir :

"1985 yılında kişi başına düşen GSYİH açısından, on altı bölgenin on ikisi, Türkiye ortalamasının altında kalmakta, ortalamanın üstünde ise, İstanbul, Bursa, Eskişehir ve İzmir bölgeleri bulunmaktadır. Veriler, bölgelerarası gelişmişlik düzeylerindeki farklılıkların devam ettiğini göstermektedir. Doğal kaynaklardan yeterli ölçüde yararlanılamaması, yerleşmelerin potansiyellerine göre ihtisaslaşmış faaliyet kollarının geliştirilememesi, imalât sanayiinin belli bölgelerde yığılması gibi çeşitli faktörler, bu farklılıkların oluşmasında etkili olmuştur"*.

* DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1984-1988, (tarihsiz), 427-428.

Gerçekte, DPT'nin değerlendirmeleri böyle olmakla birlikte, özellikle planlı dönemde, gerice yörelerde kamu hizmetlerinin dağılışı yönünden, son 25 yılda kimi adımlar atılmıştır. Doğu ile Batı arasındaki ayrımların giderilmiş bulunmasa bile artmakta olduğunu gösteren verilere sahip bulunmuyoruz. Ne var ki, bu gelişme yeterli değildir. Çünkü, görünüşte, gerice yöreler planlı bir yaklaşımla ele alındığı halde, gerçekte, kentleşme ve bölgesel gelişmede plansız bir gidişin özelliklerinin ağır bastığı dikkati çekmektedir. **Önlemler, geri kalmış yöreleri kalkındırmaya yönelmiş, kendi içinde bütünlüğü olan bu politikaların alternatif maloluşu hesap edilmediğinden ekonomistler ve plancılar, nereden ne ölçüde özveride bulunulabileceğini takdirde güçlük çekmişlerdir.** Bu durum, politikacıları da kararsızlığa itmekte, Doğu sorununa sistemsiz, parçacıl önlemlerle yaklaşmalarına yol açmaktadır. Doğu'yu kalkındırmak için atılacak ciddî bir adım, başka ülkelerde görüldüğü biçimde bir Bölge Kalkınma Otoritesi"nin kurulması ve bu otoritenin başta akçal yetkiler olmak üzere, gerekli kolaylıklarla donatılmasıdır. GAP bölgesinde 1989 yılı sonunda kurulduğuna daha önce değindiğimiz Kalkınma Yönetiminin bu gereksinmeyi karşılayabilecek bir örgütlenme türü olduğu kuşkuludur.

DOKUZUNCU BÖLÜM

KONUT

Yaşam koşullarının iyileştirilmesi, öteden beri, kent planlamasının başlıca erekleri arasında yer almıştır. En az geçim ölçünlerini tanımlamaya çalışan bir yazar, barınma koşullarını, en az yeterli yaşam düzeyinin ayrılmaz bir öğesi saydıktan sonra, uygar toplumlarda ailelerin aylık gelirlerinin % 20 ile % 35'i arasında kalan bir bölümünü barınma giderlerinin karşılanmasına ayırdıklarını göstermektedir.

Kent planlarını hazırlayan organlar, bu öneminden dolayıdır ki, oturma alanlarını, kent varlığının gönenci ve sağlığı için elde almayı gerekli saymışlardır. Varlıklı ve zengin aileler için barınma gereksinmelerini karşılamak büyük bir sorun olmadığından, plancılar, özellikle dar gelirli ve yoksul ailelerin düşük kiralı konutlarda nasıl barınacakları sonununa öncelikle eğilmişlerdir.

Gerçekten, Birinci Dünya Savaşı'na gelinceye değin, devlet, halkın konut gereksinmesiyle yakından ilgilenmemiştir. Kiracılarla ev sahipleri arasındaki kira sözleşmelerinin uygulanmasından doğan sorunlarla uğraşmayı, o günün jandarma devleti yeterli görmüştür. Çünkü, Yirminci Yüzyıla gelinceye değin dokunulmazlığını korumuş bulunan ve "bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler" (laissez faire, laissez-passer) ilkesine sımsıkı bağlı bulunan bu devlet anlayışı, kamu yönetimlerinin sadece barınma koşullarının sağlık ve ahlâk yönünden doğurduğu sakıncalarla uğraşmalarına elverişli bulunuyordu. Bundan daha fazlası, onun için gerekli değildi. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları arasında, Avrupa ülkelerinden birçoğunda, konut sorunlarının ülke ölçüsünde önem kazanması sonucunda, devlet, bunların çözümünde eylemli bir görev almak zorunda kalmıştır. Sanayi bölgeleri çevresinde ve kentlerin eski kesimlerinde yoksulluk yuvalarının doğması, kent nüfusunun hızla artması, dar gelirli ve yoksul kitlelerin durumu, savaşlar ve doğal yıkım olayları (âfetler), tam çalışmayı (full employment) gerekli kılan genel ekonomik nedenler, devleti bu alanda görev almaya zorlamıştır. Örneğin, İngiltere'de, iki dünya savaşı arasında kalan yıllarda kamu kuruluşları, konut üretiminin dörtte üçünü gerçekleştirmişlerdir. Yalnız İngiltere'de değil, bütün ülkelerde kamu kuruluşlarının konut sorunlarına ilgi duymasının temelinde, devlet anlayışındaki değişme yatmaktadır.

Kitlelerin toplumsal ve ekonomik sorunlarına yabancı kalamayacak olan toplumsal devlet, ya da gönenç devleti, konuya ekonomik kalkınma ve toplumsal gelişme açısından bakmaya başlayınca durum değişmiştir. Devlet anlayışındaki bu değişme sonucunda konut bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır.

Kimi kestirimlere göre, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika'da **önümüzdeki on yıl içinde günde 90 bin kişinin kentleşeceği ve 325 milyon kişi** için konut sağlamak gerekeceği gözönünde tutulursa, kamunun bu alandaki görevinin önemi daha iyi anlaşılır. Tanınmış kentbilimci Ernest Egli, yeryüzünde yerleşme konularında en ilkel öğenin, insanların konutu olduğunu belirtirken bu alandaki geriliğe dikkati çekmiş olmaktadır. Oysa, insanların en düşük yeterli düzeydeki gereksinmelerinin birbirine büyük ölçüde benzediği görülmektedir. İnsan ömrü bir süreç olarak gözönüne alındığı takdirde, çeşitli evrelerde gereksinme duyulacak konutların ölçünleri önceden bellidir. Bu evrelerin herbirinde, aile üyelerinin sayısı, cinsiyet bileşimi, istekleri, olanakları ve konut sunusunun nitelikleri, ailelerin kararlarına yön verir.

İçinde bulunduğumuz yüzyıldaki bilimsel ve teknolojik ilerlemelerin en az etkili olabildiği alan, denilebilir ki, insanların barınma sorunlarının çözülmesidir. Bu gözlem, az gelişmiş ülkeler için olduğu kadar, gelişmiş bulunan ülkeler için de geçerli sayılmak gerekir. Ancak, başta hızlı kentleşme olmak üzere, gelir dağılımındaki dengesizlik, konut sorunlarının çözümüne, az gelişmiş ülkelerde ayrı bir genişlik ve önem kazandırmaktadır. Bu ülkelerdeki konut açığı, hem nicel, hem de nitel anlamıyla hızlı bir biçimde büyümekte, sınırlı olanaklar, bu duruma çözüm yolu aramaktan sorumlu bulunanları bir kısır döngü içine sokmaktadır.

I. KONUT GEREKSİNMESİ VE KONUT İSTEMİ

Kişilerin ödeme güçlerinden ve bireysel tercihlerinden bağımsız olarak, en düşük düzeyde barınabilmelerini sağlamak için gerekli konut sayısı ve kalitesi, belli bir anda var olan konut sayısından ve kalitesinden farklı ise, aradaki fark konut gereksinmesi adını alır. Kısacası, **konut gereksinmesi,** kişi başına gerekli en küçük yeterli mekânı anlatan bir kavramdır. Ödeme gücü olan da olmayan da, insan olması nedeniyle, bir ailenin üyesi olmak nedeniyle, belli bir konut gereksinmesini duyar. Oysa, **konut istemi,** konut gereksinmesinden farklı bir kavramdır. Konut istemi, ailelerin, belli bir konutun fiyatını ya da kirasını ödemeye istekli ve ödeme gücünde olmalarını anlatmak üzere kullanılır. Buna, "efektif talep" adı da ve-

rilmektedir. Konut istemi daha çok ekonomik, konut gereksinmesi ise toplumsal kavramlardır. Gereksinme ile istem arasındaki ayrım, konut gereksinmesi duyan bir bireyin ya da her ailenin aynı zamanda bir konut istemi temsil edemeyebileceğini düşündürmektedir.

Bununla birlikte, konut gereksinmesini, konut isteminden kesin çizgilerle ayırmanın olanaklı olmadığı da ileri sürülebilir. Çünkü, toplumsal bakımdan kabul edilebilecek en küçük yeterli ölçünlere sahip konutu, bireylerin gelirlerinden ve bir ülkedeki konut fiyatlarından bağımsız olarak düşünmek olanağı yoktur. Yani, insanlar genellikle, ödeyebileceklerini sandıkları konuta gereksinme duyarlar. Öte yandan, konut gereksinmesini belirleyen demografik etmenler, aynı zamanda konut istemini de geniş ölçüde etkilerler.

Konut istemi, bireysel açıdan ele alınabileceği gibi, toplum açısından da ele alınabilir. Bir bireyin, ya da bir ailenin konut istemini belirleyen etmenler, gelir ve istem esneklikleri, fiyatlar, zevkler ve tercihler; konut isteminin, bireysel açıdan, mikroekonomik bir çerçeve içinde ele alınması halinde üzerinde önemle durulması gereken konular olur. Öte yandan, daha geniş bir çerçeve içinde, toplam konut isteminin, ülke ekonomisini yakından ilgilendiren, konut üretimi, teknolojisi ve sunusu ile konut pazarının örgütlenmesini içeren boyutları vardır. Konut isteminin makro ekonomisini oluşturan bu niteliklere, kalkınma ve konut kesiminde yeniden dönülecektir.

Konut isteminin iki boyutu vardır: Bunlardan birincisi, gerekli olan konut birimi sayısı, ikincisi de, konut birimi başına harcanabilen para miktarıdır. Gerekli olan konut birimlerinin sayısını demografik etmenler yanında, sosyo-psikolojik ve ekonomik etmenler de etkiler. Konut birimi başına harcanabilen para miktarını ise, konutun büyüklüğü, kalitesi, nitelikleri, birey ya da ailenin geliri ile çeşitli kuruluşların konut yardımları belirler.

Konut istemi, tüketicinin ödeme gücüne bağlı olarak, konut gereksinmesinden az da, çok da olabilir. Kalabalık ailelerin konut istemi aynı gelir diliminde bulunan küçük ailelerin konut isteminden daha azdır. Çünkü, bu ailelerin konut için kişi başına ödeyebilecekleri para miktarı, küçük ailelerin ödeyebileceklerinden daha azdır. Buna karşılık, konut gereksinmeleri, küçük ailelerinkinden fazladır. Çünkü, kalabalık ailelerde her konut biriminin yüzölçümü küçülmekte ya da kalitesi düşmektedir. Belli bir gelir kümesi içinde, kalabalık aileler, doğal olarak, küçük ailelerden daha kötü barınma koşullarına katlanmak zorunda kalırlar.

II. KONUT GEREKSİNMESİNİ KESTİRME YÖNTEMİ

Konut gereksinmesinin nasıl tahmin edildiğini görmeden önce, konut gereksinmesinin türlerine ilişkin kimi kavramlarla ilgili belirsizlikleri açıklığa kavuşturmak gerekir. Bunlardan biri, durağan (statik) konut gereksinmesi ile devingen (dinamik) konut gereksinmesi arasındaki ayrımdır. Durağan konut gereksinmesi, belli bir andaki konut gereksinmesi demektir. Öte yandan devingen (dinamik) konut gereksinmesi ile kastedilen, nüfusun gelecekte, belli bir tarihteki konut gereksinmesidir. Bu, herhalde, hüfusun artış ya da azalışına ilişkin kestirimde bulunmayı, yaş, cinsiyet ve medenî hal bakımından yapısını, hane halkı kurma eğilimlerini yaklaşık olarak saptamayı gerekli kılar. Gerçekte, durağan (statik) konut gereksinmesinin saptanması söz konusu olduğu halde, devingen (dinamik) konut gereksinmesi, tahmin edilmesi gereken bir rakamdır.

Konut gereksinmesinden ayrılması olanaksız bir kavram da, "konut açığı", "konut bunalımı", ya da "konut darlığı" kavramıdır. Konut açığı, mevcut hane halkı sayısı ile mevcut konut sayısı arasındaki dengesizliği anlatan bir kavramdır. Konut açığı iki biçimde görünür. Birincisi, "açık konut açığı"dır. Açık ya da gözle görülen konut açığı, nicel bir özelliktir. Oysa, "gizli konut açığı" adı verilen ikinci tür konut açığında, barınma koşullarının niteliği önem taşır. Bir konut biriminin birden fazla hane halkı tarafından paylaşılması, yani konutların aşırı derecede kalabalık olması (overcrowding, encombrement), gizli konut açığının bir göstergesidir. Gizli konut açığı nitel bir özelik taşımakta olup, hane halkı tipleriyle konut tipleri arasındaki dengesizlikten doğar. Gerek akçal olanakların elverişli olmaması, gerek elverişli konut bulunamaması gibi nedenlerle kurulması geciken hane halklarının, bir başka deyiş ile "gizli" ya da "potansiyel" hane halklarının oluşturduğu gizli konut açığı da, açık konut açığı gibi konut gereksinmelerinin kestiriminde hesaba katılmak zorundadır.

Belli bir andaki konut açığını, yani durağan (statik) konut açığını (0) hesaplayabilmek için, önce ülkede varolan konutların sayısı (a) ile, konut olarak yapılmadıkları halde, konut olarak kullanılan yapılar (b) ve türlü nedenlerle boş bekletilmekte olan yapıların sayısı (c) toplanır. Bu toplamdan düşülmesi gereken rakamlar da vardır. Bunlar ise, oturulamayacak durumda oldukları için yenilenmeleri gereken konutlar (d), konut olarak kullanılmak üzere yapıldıkları halde, sonradan işyeri vb. başka amaçlarla kullanılmaya başlayan yapılar, (c) ve bir de, birden fazla konutu olan bireylerin boş bekletilmekte olan konutları ile, plâj ve sayfiye evleri (f) dir. Bu çıkarma işlemi sonucunda elde edilen rakamdan, iki rakamın daha düşül-

mesi gerekir. Bunlar da, hane halkı (household) sayısı (A) ile, "gizli ya da birikmiş" hane halkı (B) sayılarıdır. Bu durumda, durağan konut açığı şöyle bir formül ile anlatılabilir:

$$0 = [\ (a + b + c) - (d + e + f)\ ] - (A + B)$$

(stok) (gereksinme)

Öte yandan, devingen (dinamik) konut açığının hesaplanmasında, hareket noktası, durağan konut açığı sayısıdır. Bu rakama, tahmin yapılacak süre içinde, hane halkı sayısındaki artışın (H) eklenmesi gerekir. Bu ise, cinsiyet ve medenî hal bakımından yapısını, hane halkı kurma eğilimlerini yaklaşık olarak saptamayı gerekli kılar. Bu süre içinde, eskime, yangın, kamulaştırma ve doğal yıkım olayları gibi türlü nedenlerle konut stokunda meydana gelecek eksilmeler (E) ile yıkılması ya da yenilenmesi gereken konutların (Y) durağan konut açığı rakamına eklenmesi zorunluluğu vardır. Bu toplama işlemleri sonucunda bulunan sayı, belli bir tarihteki konut açığını, yani devingen konut açığını bize verecektir. Ne var ki, bu süre içinde konut stokuna yeni eklemeler de olacağı düşünülerek, yeni yapılacak olan konutların sayısının (C), bu rakamdan indirilmesi gerekir. Şu halde, sonuç olarak, devingen konut açığı formülü de aşağıdaki biçimi almış olacaktır.

$$0_t = (0 + H + E + Y) - C$$

III. KONUT İSTEMİNİN KESTİRİMİ

Yukarıda da belirtildiği gibi, konut istemi, konut gereksinmesinden farklı bir kavramdır. Konut istemini kestirebilmenin ulusal ekonomi bakımından önemli işlevleri vardır. Bu kestirimler yardımı ile, konut politikasının genel ilkeleri ve konut izlenceleri kolaylıkla saptanabileceği gibi, konut yapımının gelecekteki seyrine ilişkin kararsızlıklar kısmen giderilebilir ve kira politikası ayarlanabilir. Devlet toplumsal politikasını ve konut politikalarını istem kestirimlerine göre biçimlendirmek olanağını elde eder.

Konut istemini ölçmek için ya ekonomik incelemelere, ya da tarama (survey) tipi araştırmalara başvurulur. Birinci tür araştırmalarda, gelir ve fiyat esnekliklerinin konut istemi üzerindeki etkilerinin sayısal sonuçları saptanmaya çalışılır. İkinci tür araştırmalarda ise, hane halkının davranışı daha geniş bir toplumsal çerçeve içinde ele alınır. Bu araştırmalarda, evinden çıkmaya istekli aileler, konut pazarındaki konutların el değiştirmesi ve

üçüncü olarak da, bir konuttan bir başka konuta taşınan hane halkları ile ilgili çözümlemeler yer alır.

Konut istemi kestirimlerinde bulunmaya yönelen çalışmalar şu soruların yanıtlanmasını amaçlar: Konut edinmekle ilgilenenler kimlerdir? Konut isteminin konusu ne tipteki konutlardır? Konut istemine ilişkin kestirimler ne kadar uzun bir süre için yapılmaktadır? Ve son olarak, söz konusu olan istem, ne tip bir konut istemidir? Yani, bu istem gizli bir istem mi, yoksa efektif bir istem midir?

İstem kestirimlerine ilişkin bu soruların yanıtlanması, bir çok bilgilerin toplanmasını zorunlu kılar. Bunları, dört ana kümede toplayabiliriz. Birinci kümede, barınma koşullarına ilişkin bilgiler yer alır. Konut sunusu, konut açığının derecesi, konut gereksinmelerinin yapısı, konut açığında ve konut kalitesinde bölgeden bölgeye, köyle kent arasında görülen ayrımlar bunlar arasındadır. İkinci kümede yer alan bilgiler, konut sistemlerinin ve politikalarının öğeleridir. Konut yatırımları, yatırımcı kesimler, kira ve kredi politikaları, toplumsal amaçlı konut yardımları, konut iyeliği sistemleri bunların başında gelir. Üçüncü küme bilgiler ise, konut isteminin sosyo-ekonomik belirleyicileri olarak tanımlanabilir. Genel olarak ve çeşitli toplumsal kümelerin yaşam düzeyleri, konut maloluşları ile aile gelirleri arasındaki ilişkiler ve gelir dağılımı bu bilgilerin başlıcalarıdır. Son olarak, kent ve çevre planlamasına ilişkin politikaların konutların yeri üzerindeki etkilerine ilişkin bilgiler de, konut istemi kestirimlerinin geçerliğini etkileyebilir.

Her konuda olduğu gibi bu alanda da, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki bilgi kaynakları ve istatistikler, tahminlerin geçerliğini geniş ölçüde azaltacak niteliktedir.

IV. KALKINMA VE KONUT

Konut bir toplumsal sorun olduğu kadar, hatta ondan da fazla, bir ekonomik kalkınma sorunudur. Geniş kitlelerin yetersiz barınma koşulları içinde yaşamaları, toplumsal barış ve huzuru bozan bir etmendir. Bunun gibi, konut koşullarının yetersizliğinin ve konut yatırımlarının ulusal gelir içindeki payının, ekonomik kalkınma bakımından doğurduğu önemli sonuçlar vardır.

Konutun bir yatırım malı mı, yoksa bir tüketim malı mı olduğu konusunda değişik görüşler vardır. Ne var ki, konutun bir yatırım malı olduğunu bir petrokimya fabrikası ürünü kadar kesinlikle söylemek olanağı bulunmadığı gibi, tüketim malı olduğunu da, bir buzdolabının niteliğini

tanımlamaktaki kadar rahatlıkla belirtmek olanağı yoktur. Konutun gerçek niteliği, onun kalkınma ile ilişkisinin kurulmasında yaşamsal bir önem kazanır. Çünkü, eğer konut bir yatırım malı ise, gelişmesini hızlandırmak isteyen, kaynakları sınırlı bir ülkede, konuta yatırım yapmaktan kaçınılmayacaktır. Eğer bunun tersi doğru ise, yani, konut bir tüketim malı ise, o takdirde, sınırlı kaynakların daha başka alanlara, daha verimli yatırım alanlarına kaydırılması daha gerçekçi olur.

Konutun bir yatırım malı mı, yoksa tüketim malı mı olduğu yolundaki tartışma, konut yatırımlarının verimliliği ile yakından ilgilidir. Konut yatırımlarının ekonomik kalkınma bakımından taşıdığı önem üzerinde ekonomik plancılar ile toplumsal plancılar genellikle görüş ayrılığı içindedirler. Bu görüş ayrılığı, birincilerin, konut yatırımlarını az verimli saymalarından, ikincilerin ise bu görüşe katılmamalarından ileri gelmektedir. Gerçekten, ekonomik plancılar, konut yatırımlarını, az verimli, sermaye hâsıla katsayısı yüksek ve dolayısıyla ekonomik kalkınma yönünden yeğlenmemesi gereken bir yatırım alanı olarak görürler. Konut yatırımlarını, dış ödemeler dengesine bir katkısı olmayan, tersine, enflâsyoncu etkileri olan yatırımlar sayarlar.

Öte yadan, bir küme yazar, huzur ve güven sağlayan bir konutun ve çevrenin, içinde yaşayan insanların verimliliğini artırdığı görüşünü savunurlar. Bunlara göre, rahat yaşanabilir bir konutun ekonomiye katkısı, yalnız içinde yaşayanların verimliliğini artırması değil, fakat aynı zamanda, artan konut yatırımının, yapı gereçleri, mefruşat ve benzeri konuta yakın kesimlerdeki istemi ve iş olanaklarını da artırmasıdır. Konut ve ona ilişkin çevrenin savsaklanması, ilerde temizleme (clearance), yenileme (renewal) ve yeniden imar (redevelopment) gibi kent planlamasının, doğası gereği pahalı olan araçlarla başvurmayı gerekli kılar. Şu halde, bu harcamaları zamanında yapmayı göze almakla, ekonomi, ilerde katlanmak zorunda olduğu birtakım yüklerden kurtulmuş olmaktadır.

Bu ikinci kümedeki görüşleri savunanlar, konut yatırımlarının yalnız ekonomik açıdan değil, aynı zamanda toplumsal nedenlerle de savunulması gerektiği görüşündedirler. Çünkü, devletler, dar gelirli geniş kitlelerin barınma koşulları içinde yaşam sürdürmelerine uzun süre ilgisiz kalamazlar. Bunun toplumsal ve siyasal sonuçlarını göze alamazlar. Kaldı ki, konut yatırımlarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde gözardı edilemeyecek önemde istihdam artırıcı etkileri vardır.

Bütün bu düşüncelerin etkisiyle, her ülke, bu alanda kendi özel koşullarına uygun gelen bir yol tutmaktadır. Ama ulusal gelirden konuta ayrıla-

cak payın saptanmasında, işgücünün verimliliği önemli bir ölçüt rolü oynamaktadır. Şöyle ki, konut yatırımları, ekonominin belli bir kesimindeki işgücünün verimliliğini ne kadar artırıyorsa, o kesimde çalışan işçilerin barınma koşullarının iyileşmesine o ölçüde fazla yatırım yapmak yerinde sayılmaktadır. Başka bir deyiş ile, konut yatırımlarının konuttan başka kesimlerdeki işgücünün marjinal verimliliğine yapacağı katkı, konut dışında kalan kesimlerdeki marjinal hâsıladan yüksek olmalıdır ki, konut yatırımları ekonomik yönden haklı çıkarılmış olsun.

Birleşmiş Milletler yayınları, ülkeden ülkeye değişiklikler göstermekle birlikte, konut yatırımları oranlarının, genellikle gayrî safî millî hâsıla içinde % 2 ile % 5, tüm yatırımlar içinde ise % 25 ile % 30 arasında değiştiğini göstermektedir. Konut ve onunla yakından ilgili bulunan kesimlerin geniş yatırım kaynakları tüketmek dışında istihdam da yaratmakta olmaları, verimliliği etkilemeleri, devletin ve kamu kuruluşlarının bu kesimlere geniş ölçüde karışmalarına yol açmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, hükümetler, konut ve kentleşme sorunlarının çözümü için yapılacak yatırımlara dengeli bir ekonomik ve toplumsal gelişmenin aracı olarak genel kalkınma planları içinde bir yer vermektedirler. Ülke ölçüsündeki kalkınma çabalarının, iş olanaklarının ve nüfus dağılışının, hem gerektiğinden fazla konut istemi yaratmayacak, hem de konut ve kentleşme sorunlarının çözümünü kolaylaştıracak bir nitelik kazanmasına yardımcı olmaktadırlar. Konutu, yalnız ulusal kalkınma planları içinde ele almak değil, fakat onun, bölge, kent ve köy plancılığı, sanayileşme ve kentleşme hareketleri ve yerleşme düzeni ile ilgisini sağlamak, özellikle gelişen ülkelerde, uyulması gereken bir kural halini almıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, çalışmayan, ya da az çalışan nüfusun kendi konutunun yapımına kendi gücü ile katılmasının kamusal kuruluşlarca desteklenmesi, bir başka deyişle destekli imece (aided self-help) yönetiminden yararlanılmasına, konut sorununun çözümlerinden biri gözü ile bakılmaktadır. Yerli yapı gereçleri kullanılması ve alışılagelmiş yapı sistemlerinden fazla uzaklaşılmaması da, konutu ucuza mal etmenin bir yolu olarak görünmektedir. Geniş halk kitlelerini kendi olanakları ve çabalarından yararlanarak konut sahibi yapmak için izlenen bir yol da, ailelerin gereksinme duydukça genişletebilecekleri çekirdek ya da nüve konutlar yaparak (core housing), konut maloluşunun aile bütçelerindeki yükünü azaltmaya çalışmaktadır.

V. TOPLU KONUT VE KOOPERATİFÇİLİK

Tek tek yapılar olarak değil, fakat büyük konut siteleri halinde yapıl-

dıkları zaman, teknik, toplumsal ve ekonomik kimi yararlar sağlayabilen büyük girişimlere "toplu konut" adı verilmektedir. Toplu konut girişimleri, bir yandan konut kredisi, ucuz arsa bulmakta kolaylıklar elde ederken, bir yandan da büyük çapta yapı gereçlerini vaktinde, ucuz ve bol miktarda satın alarak konut birimlerinin maloluşunu düşürebilmektedirler. Emek, makina parkı ve yapımyeri (şantiye) örgütlenmesi yönünden de birtakım teknik üstünlükleri olan toplu konut girişimleri, yapım sürecinin endüstrileşmesinde önyapım (prefabrikasyon) kolaylıklarının ve ilgili teknolojinin denenmesinde elverişli bir ortam da sağlamaktadır. Bunlardan başka, toplu hareketin sağladığı güven duyguları ile dayanışma, toplu konuttan beklenen yararlar arasındadır. Son olarak, toplu konut girişimleri, kent planlarıyla bütünleştirilmesi yönünden kolaylıklar da sağlamaktadır.

Toplu konut projelerini gerçekleştiren kuruluşlar ya kamu kesiminde yer alan büyük toplu konut ortaklıkları, ya özel kesimdeki büyük toplu konut girişimleri, ya karma nitelikteki konut ortaklıkları ya da kooperatiflerdir. Her ülke, kendi siyasal ve ekonomik sisteminin gereklerine göre, bunlardan bir ya da birden fazlasına başvurmaktadır. İskandinav ülkeleri ile, Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkelerinde ve İsrail ve Hindistan gibi ülkelerde kooperatifçilik, konut gereksinmelerinin karşılanmasında en çok başvurulan yollardan biridir. Kooperatifler, yıllık konut üretiminin, İsviçre'de % 13.7'sini, Çekoslovakya'da % 38.3'ünü, İsveç'te % 15.6'sını, Norveç'te % 28.8'ini ve Doğu Almanya'da ise % 19.2'sini üzerlerine almış durumdadırlar. Türkiye'de bu oran, 1980'lere değin % 10'un da altında kalmıştır. 1980-1990 arasında ise dörtte biri geçmiştir.

Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde kamu yararına çalışan ortaklıkların konut üretiminde artan oranda rol oynadıkları dikkati çekmektedir. Ortaklık niteliği ile kamu yararına çalışma özelliğinin ilk bakışta çelişir gibi görünmesine karşın, söz konusu ülkelerde bu ortaklıkların kârı sınırlanmış olduğu gibi, çoğu kez kamuca kendilerine sağlanan toprak üzerinde spekülâsyon yapma fırsatı da kendilerine verilmemektedir. Bu ortaklıklar kirası düşük, ya da maliyeti ucuz konutlar yaparak sanki bir kamu hizmeti görmektedirler. Bunlardan birçoklarında, işçi sendikaları, toplu konut üreten kooperatif kuruluşlarla yakın bir işbirliği yapmakta, kamu fonları ve özel biriktirimler yanında, toplumsal güvenlik fonları da, toplu konutların finansmanında geniş ölçüde kullanılmaktadır.

Konut kooperatifleri, inşaat sürecinin çeşitli evrelerinde oynadıkları rol bakımından dörde ayrılır. Kimi, ortaklarının küçük biriktirimlerini konut yapmak amacıyla, kredi olarak yeniden dağıtmak üzere toplayan "biriktir-

me sandığı" niteliğindedir. İkinci bir küme ise, konut yapımı işini kendi üzerlerine almışlardır. Olanaklarına göre, bu ödevi ya kendileri yapar, ya da yaptırırlar. Üçüncü kümedekiler ise yapılmış olan konutların bakım ve yönetimi sorumluluğunu taşırlar. Son bir küme kooperatif de, bunlardan birden fazlasını görevleri arasına sokmuş bulunmaktadır.

Yapımı tamamlanmış olan konutların iyeliği konusundaki tutumları bakımından da konut kooperatifleri üçe ayrılır. İlk kümedekiler konutların iyeliğini ortaklarına devreden kooperatiflerdir. Bu kümedeki kooperatiflerde, konut ortaklara devredilince kooperatifin ömrü de son bulur. İkinci küme kooperatiflerde, yapılan yapıların iyeliği kooperatif elinde kalmakta, ortaklara devredilmemektedir. Ortaklar, kendilerine ayrıcalık tanınmış kiracı durumundadırlar. İstekleri dışında konutu terketmeye zorlanamayacakları gibi, o konutu mirasçılarına devretme hakkına sahiptirler. Bunlar, ev sahibi olmaya yetecek biriktirimi önceden yapacak güçte olmayan dar gelirli sınıflar için elverişli bir olanak sağlar. Bu kooperatiflerde, konutların el değiştirme yoluyla kazanç konusu yapılmasını engelleyen önlemler öngörülmüştür. Son bir küme kooperatifin ortakları ise, salt kiracı durumunda olmakla birlikte kendilerine kiralanan konutların yönetimine de katılırlar. Çeşitli ülkelerin uygulamaları, en başarılı konut kooperatiflerinin, yapıların iyeliğini ortaklarına devretmeyen ve aynı zamanda kendisi konut üretebilecek örgüt ve olanaklara sahip kooperatifler olduğunu göstermek-tedir.

Konut kooperatifçiliğinin başarılı olduğu ülkelerde, devlet, bunları gerçek toplumsal amaçlarına yöneltecek çeşitli önlemler almıştır. Kısmen ya da tümüyle devletçe finanse edilen kooperatif konutlarının spekülâtörler eline düşmemesi, kooperatifin konutlarını kayıtsız koşulsuz satamaması, konutların, maloluş bedelleri üstünde ve izinsiz kiraya verilememesi, bu kooperatiflere yardım etmenin ön koşullarıdır. Özeksel ve yerel yönetimlerin konut kooperatiflerini desteklemeleri, elverişli koşullarla onlara kredi verme, başka kaynaklardan aldıkları kredileri güvenceye bağlama, pay belgitlerinden (hisselerinden) satınalma, yapı gereçleri ve arsa yardımı yapma biçiminde olmaktadır.

VI. KENDİ EVİNİ YAPANA YARDIM

Konut bunalımlarının şiddetli olduğu ülkelerde, dar gelirli kitlelerin barınma sorunlarının çözümünde, bir süreden beri kullanılan, "kendi evini yapana yardım" yönteminin temelinde, devletle bireyin işbirliği ve güç birliği yapmaları vardır. Yöntemin belli başlı iki öğesinden birincisi, ilgililerin "kendine yardım" (self help) ya da "karşılıklı yardım" (mutual help)

ilkelerine uygun olarak doğrudan doğruya ve eylemli olarak kendi konutlarının yapımına katılmaları; ikincisi de, bireylerin bu çabalarının devletin teknik ve akçal yardımlarıyla desteklenmesidir. Görüldüğü gibi, bu yöntem herşeyin devletten beklenmediği bir anlayış ve tutum değişikliği sonucunda ve yerinden yönetimin benimsendiği sistemlerde uygulama ve başarı şansına sahip olabilir.

Kendi evini yapana yardım yönteminin, açık ya da gizli işsiz durumundaki emeğin harekete geçirilmesini, ailelerin daha az para harcayarak konut sahibi olmalarını sağlamak, yerel küçük yapı gereçleri sanayiinin gelişmesini özendirmek gibi ekonomik yararları yanında; insanların kendine güvenme, sorumluluk, dayanışma duygularını geliştirmek gibi sosyo-psikolojik katkıları da vardır.

Bu yöntemle yapılan yapıların teknik niteliklerinin yetersizliği, insanların yapı işçiliğini yeğlememeleri, yapı işçiliği yetenekleri kazananların kente göç eğilimlerinin kamçılanması, kentlerdeki gecekondu bölgelerine göçmüş evsiz işçilerin kendi evlerinin yapımına harcayacak vakit bulamamaları bu yönteme yöneltilen eleştiriler arasındadır. Kalkınma Planlarında yer almış olmasına karşın, bu yöntemden Türkiye'de gereği kadar yararlanıldığı söylenemez. Âfetler Yasası, doğal yıkım olaylarına uğrayan bölgelerde devlet yardımlarının kullanılmasında bu yönteme öncelik verdiği gibi, köy konutlarının yapımında ve gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesinde de, kendi evini yapana yardım yönteminden yararlanma olanağı vardır. Bununla birlikte, yönetimin genel olarak uygulanma güçlükleri Türkiye için de geçeli olduğundan, ucuzluk sağlayan bir yol olmasına karşın, bu yöntemden yararlanma, Türkiye'de sınırlı ölçüler içinde kalmıştır*.

VII. KİRA DENETİMİ

Tüm ailelerin konut sahibi yapılamadığı ülkelerde, ucuz kiralı konut sunusunun artırılması önemli bir amaç olarak ortaya çıkar. Kentleşme hareketleri sonucunda kentlerdeki nüfusun kiralık konutlarda yaşayan oranı da sürekli olarak artmaktadır. Konut sunusu açığı bulunan ülkeler, çeşitli toplumsal politika önlemleriyle korunmak zorunda olan bir küme oluşturan kiracıları korumaya çalışırlar. Çünkü, barınma gereksinmesinin, gereğince karşılanması, toplumsal güvenliğin ayrılmaz bir bölümüdür. Ekonominin enflâsyon etkisi altında olduğu, paranın satın alma gücünün

* Daha geniş bilgi için bkz. Ruşen Keleş, "Dar Gelirli Kentliler İçin Bir Konut Edindirme Yöntemi: Evini Yapana Yardım", **SBF Dergisi**, C. 43, No: 1-2 (Ocak-Haziran 1988), s. 81-112.

azaldığı dönemlerde, II. Dünya Savaşı içinde olduğu gibi, dar gelirli ailelerin korunması, önemli bir toplumsal sorun olarak ortaya çıkar.

Konutunun kirası dondurulan ya da sınırlandırılan ev sahibi, temel haklarından biri olan iyelik hakkının sağladığı semerelerden yararlanma olanağından, bir dereceye kadar yoksun kalır. Bu, iyelik hakkının geçen yüzyıldaki mutlak özelliğini yitirmiş olmasının sonucudur. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, toplumsal gönenç devleti anlayışı içinde, toplum yararı düşüncesiyle, iyelik gibi kimi temel haklara sınırlar konulabilmektedir. Gerçekten, kira denetimi, konut sahibinin bir hakkını sınırlandırırken, öte yandan kira ödemek durumunda bulunan kiracı ailelerin, konut bunalımının etkilerinden biraz korunmalarını sağlamış olur.

Kira denetimi, serbest piyasada oluşan kiralara devletçe karışılması anlamına geldiğinden, birçok açılardan eleştirilere konu yapılır. Bir kez kiraların dondurulması ya da sınırlanması ile, konut sunusunun artmış olmadığı ileri sürülür. Oysa, konut bunalımını gidermenin yolu, konut sunusunun artırılmasıdır. İkincisi, kira denetimi uygulamasının konut bunalımları üzerindeki etkilerinin geç duyumsanmasıdır. Üçüncü olarak, piyasa ekonomisi koşulları içinde, bütün mal ve hizmetlerin fiyatlarını denetlemek olanağı bulunamadığına göre, bu denetimi yalnız konut kesiminde uygulamanın yeterli ölçüde olumlu sonuç vermeyeceği öne sürülür. Bundan daha da önemli bir neden, kira sınırlamasının, yeni konut yapımını önlenmesi ve böylelikle konut bunalımını giderecek yerde artırmasıdır. Kira sınırlamasının son bir sakıncası da, kiraları dondurulmuş olan konutların, bakımsızlığa ve harap olmaya terkedilmiş bulunmalarıdır. Çünkü, kirası düşürüldüğü için istemi artan bu konutların sahipleri, yapıları olası kiracılara beğendirmek için ek bir özen ve çaba göstermeye gereksinme duymaz olacaklardır.

Öte yandan, kira denetiminin, bütün sakıncalarına karşın, vazgeçilmez bir toplumsal politika aracı olduğu genellikle kabul edilmektedir. Bunun nedeni, kira denetiminin, önemli kimi toplumsal ereklere ulaşmaya fırsat vermesidir. Bunlardan birincisi, gelir ve servet dağılımında, kiracılarla ev sahipleri arasında, kiracılar aleyhine bir durumun meydana gelmesini önlemesidir. İkinci neden, kira sınırlamasının dar gelirli ve çok çocuklu ailelere yardımcı olmasıdır. Kira denetimi kaldırılacak olursa, bu toplumsal hizmet için devletin ek yükler altına girmesi kaçınılmaz olur. Kira denetimi, konut maloluşunda ve inşaat hacminde düzenlilik sağlayarak enflâsyoncu eğilimleri önleyebilir de. Kiralar sınırlanmaz ise, genel fiyat düzeyindeki yükselme kaçınılmaz olabilir.

Bu yararları gözönünde tutularak, Türkiye'de de, İkinci Dünya Savaşı' nın ilk yılında Millî Korunma Kanunu ile konut kiraları dondurulmuş ve bu sınırlama az çok değişik biçimlerde 1963 yılına değin sürdürülmüştür. Bu tarihte, Anayasa Mahkemesi'nin, Kiraların Denetlenmesine İlişkin Yasa'nın dondurma hükümlerini Anayasa'ya aykırı bularak bozmasından sonra, önemini hemen hemen yitirmiştir.

Türk Anayasa Mahkemesi'nin kira sınırlaması koyan yasa hükmünü bozma kararı, yalnız Kentbilim yönünden değil, toplumsal hukuk anlayışımızın gelişmesi açısından da önemli bir karar sayılır. Söz konusu kararın gerekçesinde, Kira Denetimi Yasası'nın, "Kamu yararı ve benzer nedenlerle de olsa, bir hakkın ve özgürlüğün özüne dokunulamayacağını belirten Anayasa hükmüne aykırı bulunduğu" belirtilmiştir. Bu kararda, kiracıları korumanın, taşınmaz mal sahipleri aleyhine, denkserlik (hakkaniyet) ve adalet ilkeleriyle bağdaşmaz bir durum yarattığı ileri sürülmüştür. Ayrıca, değişen ekonomik koşullar karşısında, başka alanlardaki sınırlamalar kaldırıldığı halde, kira denetiminin gereksiz yere süregeldiği, artan taşınmaz mal değerlerinden sahiplerinin normal bir gelir elde edemediği, bunun, gelir dağılımında, mal sahipleri zararına ve kiracılar yararına bir durum yaratmakta ve yurttaşların haklarda ve yükümlülüklerde eşitliği ilkesine aykırı düşmekte olduğu da kararda belirtilmiştir. Görülüyor ki, Anayasa Mahkemesi, bu kararında, çağdaş gelişmelerin iyelik hakkına getirdiği değişiklikleri dikkate almaksızın, bireycil (individualiste) bir mülkiyet anlayışının etkisinde kalmıştır.

VIII. KENT YENİLEME (Urban Renewal)

Kentler de, canlı varlıklar gibi, doğan, büyüyen, yapıları sürekli olarak değişen toplumsal birimlerdir. Kentlerin eskiyen kesimleri, gelişmiş ülkelerde olsun, gelişmekte olan ülkelerde olsun, zamanla yenileme gereksinmesi yaratır. Bu yenileme, kendiliğinden olabildiği gibi, planlı bir biçimde de olabilir. Kendiliğinden yenilemenin, kente maloluşu yüksektir. Tersine, kentlerin yenilenmesinde, planlı davranış biriktirim sağlayan bir yöntemdir.

Kent yenileme gereksinmesi, kentteki yapıların fiziksel ve toplumsal anlamda eskimesinden doğabileceği gibi, belli bir semtin ve kent kesiminin değerini tüm olarak yitirmesi sonucunda da ortaya çıkabilir. Hangi biçimde olursa olsun, yapı sahipleri, kendiliklerinden ya da arsa spekülâtörlerinin etkisi ile konutlarının yıkılmasına karar verebilirler. Bu nedenle büyük kentlerin oturma bölgelerinde birçok yapılar, normal fiziksel ömür-

lerini tamamlamadan yıkılır ve bunların yerini çok katlı, çok daireli apartmanlar alır.

Plansız kent yenileme, konut açığının kapanmasına yardımcı olmadığı gibi, bireysel, kentsel ve ulusal ekonomi açısından da türlü sakıncalar doğurmakta; ayrıca, yerel yönetimleri beklenmedik miktarda ve zamanlarda izlence dışı yatırım olup bittileriyle karşı karşıya bırakmaktadır. Aynı yolların sık sık genişletilmesi, kaldırımların daraltılması, ağaçların kesilmesi, su, elektrik, kanalizasyon ve telefon tesisleriyle ilgili boru ve kablolaların yenilenmesi için toprağın sık sık kazılması, kentlerde yaşayanları rahatsız etmekle kalmaz, aynı zamanda düzenli gelişmeyi aksatır ve kent hizmetleri yatırımlarının izlenceye bağlanmasına da olanak bırakmaz.

Bu sakıncaların giderilmesi için, İsviçreli kentbilimci Hans Bernoulli, Kentlerin Örgensel Bir Biçimde Yenilenmesi (Organische Erneuerung unserer Staedte, 1949) adlı yapıtında, kentlerin yenilenmesinin, kenti semtlere ayırarak planlı bir biçimde yapılmasını önermiştir. Bernoulli, her on yılda, bir mahallenin tümü ile yenilenmesini ve bu yenilenme sırasında toprağın iyeliği ile üzerindeki yapının iyeliğinin birbirinden ayrılmasını, toprağın giderek ulusallaştırılmasını önermiştir.

Gelişmiş ülkelerde kentsel yenileme (urban renewal) başlıca üç amacın gerçekleşmesine yardımcı olarak kullanılmaktadır. Bunlardan biri, yoksulluk yuvalarının temizlenmesi (slum clearance), ikincisi, kent özeklerinin, anakentlerin öteki kesimleri ve yörekentler ile aralarındaki ekonomik canlılık ayrımlarını gidermek üzere bu kesimlerin yenilenmesi, üçüncüsü de, kent özeklerindeki yerel yönetimlerin akçal olanaklarının artırılmasıdır.

Kent yenileme, amaçlarından da çıkarılabileceği gibi, yoksulluk yuvalarının temizlenmesinden ibaret değildir. Buna ek olarak, canlandırma (rehabilitation), koruma (conservation) ve yeniden geliştirme de (redevelopment), kent yenilemenin türleri arasındadır. **Canlandırma,** yapıların, özgün işlevlerini yitirdikleri, yapı olarak sağlam bulunmalarına karşın, değerlerinin türlü nedenlerde azaldığı durumlarda, bir gereksinme olarak belirir.

Koruma ise, genellikle işlevlerini yerine getirebilmekte olan yapıların, büyük tarihsel, mimarî ve kültürel değer taşıyan bölgeler içinde, onlarla birlikte korunmasını sağlamak için plansızlığın denetlenmesi ve aşırı nüfus birikiminin önlenmesidir. **Yeniden Geliştirme** kavramından ise, mevcut yapıların yıkılması ve kazanılan toprağın yeni kullanışlara ayrılması anlaşılmaktadır. Yeniden geliştirme, sınırları önceden belirtilen belli alanlarda, hem yapıların, hem de bölgelerin bir bütün olarak, yitirmiş bulundukları ekonomik ve toplumsal değerleriyle fiziksel ölçünlerine yeni-

den kavuşturulması amacını güder.

IX. SÜZÜLME

Süzülme, kimi ailelerin, oturmakta oldukları konutları türlü nedenlerle terketmeleri sonucunda, konut pazarında, bu konutların, daha aşağı gelir kümelerindeki ailelerce işgal edilmesi olayıdır. Böylece, bir kısım aileler, nitelikleri, ölçünleri daha üstün, fiyatı daha yüksek olan konutlara taşınırken, onların boş bıraktıkları, bir ölçüde eskimiş, fiyatı ya da kirası daha az olan konutları, onlar kadar zengin olmayan kümeler almaktadır. Daha eskimiş konutları işgal edenlerin boşalttıkları konutları da, onlardan daha aşağı gelir kümelerinde bulunanlar almaktadırlar. Böylece, konut pazarı sürekli bir devingenlik içinde bulunur.

Süzülme türlü biçimlerde tanımlanmıştır. Bunlardan birine göre, süzülme süreci (filtering), belli bir gelir kümesinin yaşamakta olduğu konutun bir aşağıdaki gelir kümesine geçmesi, bu konut biriminin fiyatındaki ya da kirasındaki azalmanın dolaylı bir sonucudur. Bir başka tanıma göre ise, asıl önemli olan konutlarını değiştiren ailelerin gelir durumlarındaki değişmedir. Bir üçüncü yaklaşım da, süzülme olgusunu, konutun kalitesinde, niteliklerinde, teknolojik ve toplumsal eskimenin etkilerinin duyumsanmasının sonucunda, çekici olmaktan çıkmasının yarattığı görüşüdür.

Süzülmenin nedenleri ne olursa olsun, bu olgunun, konut pazarında, belli oranlarda boş konut yarattığı bir gerçektir. Buna, yeni konutlar yaratan, kısacası konut sunusunu artıran bir süreç olarak değil, fakat konutların el değiştirmesi sırasında belli sayıda konutun boş kalmasını sağlayan bir olgu gözü ile bakılabilir.

X. KONUT YAPIMINDA SANAYİLEŞME

Bir ülkede yapı gereçlerinin sürekli araştırmalara konu yapılması ve bunlara ara verilmemesi gerekir. Birleşmiş Milletler Teşkilâtı yayınlarında, her ülkede, halkın kullandığı yapı gereçlerini, bilimsel yöntemlerle günün gereksinmelerine uygun olarak değerlendirmeye büyük önem verilir. Çevreye yabancı yapı gereçleriyle yapılan yapılar, yalnız ekonomik olmamakla kalmaz , aynı zamanda onarım güçlükleri doğurur, kent ve kasabaların güzelliğini de bozar. Mal ve can güvenliğini yeterince karşılamak, ekonomik ve teknik koşullara yanıt vermek, ısı, ses ve nem geçirmezliğinin sağlanması gibi gereksinmeleri karşılamak için gerekli standartlara sahip olmak, yapı gereçlerinde aranan başlıca niteliklerdir. Taş, toprak ve odun, yeryüzünde en eski zamanlardan beri kullanılan yapı gereçleridir.

Kireç, tuğla, kiremit gibi gereçler, sonradan kullanılmaya başlanmıştır. Çimento, cam ve çeşitli plâstik yapı gereçlerinin bunlara eklenmesi ise daha sonraya rastlar. Gerekli niteliklere sahip gereçlerin yeter miktarda ve ucuza sağlanması, yapı gereçleri niteliklerinin ussallaştırılması (rasyonalizasyon), konut sanayiinin başarı koşulları arasındadır. Standardizasyon ise, yapı gereçlerinde aranan en az niteliklerin belirtilmesi amacını güder.

Sanayileşmiş batı ülkeleri dışta bırakılırsa, yeryüzündeki ülkelerden birçoğunda, yapı kesimi, sanayileşmiş bir kesim sayılamaz. Konut yapımında, genellikle, tarım bölgelerinden büyük kentlere göç etmiş, niteliksiz işçiler çalışır. Konut kesiminde sanayileşmenin, daha doğrusu, makineye daha büyük oranda yer vermenin özendirilmesi konut maloluşunu azaltma amacından kaynak alır. Böylelikle, konut maloluşu içinde, işgücünün payını düşürme olanağı bulunur. Ne var ki, tarımda makinalaşma, nasıl belli bir miktar insan gücünü tarım kesiminden kentlere itmekte ise, konut kesiminde makinalaşma da, her ülkede, yapı işçilerinin işsizliğe itilmesine yol açmaktadır. Böyle olunca, konut kesiminde ne ölçüde bir makinalaşmaya izin verileceğinin saptanmasında, devlete büyük bir görev düşmektedir. Gelişmekte olan birçok ülkede, işsizlik ve gizli işsizlik sorunu önem taşıdığından, devlet düzenleyici bir rol oynayacaktır.

Hemen hemen bütün ülkelerde, konut pazarı, her firmanın kolaylıkla girebildiği ve girişimci firma sayısının kabarık olduğu bir görünüm sunar. Kapitalist ülkelerle, gelişmesini kapitalizmin kurallarına bağlamış gelişmekte olan ülkelerde, konut pazarı özel girişimcilerin elindedir. Bu sistemlerde, kamunun, kamu adına hareket eden kuruluşların ve kamu yararına çalışan kooperatif ve toplu konut kuruluşlarının payı sınırlıdır. Sosyalist toplumlarda ise, konut üretiminin yükünü devlet ve kooperatifler paylaşırlar. Gelişmiş olsun, gelişmekte olsun, bütün ülkelerde, teknolojik yenilikler, konut kesimine güç girmektedir. Toprak ile yapı elemanlarının birleştirilmesi, yerinde yapım sağlanmadıkça, pahalıya mal olmakta, konut maloluşunu artırmaktadır. Türkiye'de, ancak büyük çapta konut inşaatı yapan firmalar, yapım sürecini bir dereceye kadar makineleştirebilmektedirler.

Konut kesiminin makineleştirilmesinde, önyapım (prefabrikasyon), farklı biçimleriyle sık sık başvurulan bir yöntemdir. Önyapım, bir konutun tümünün ya da belli kesimlerinin fabrikada yapıldıktan sora, yapım yerine taşınıp, içinde oturulacak duruma getirilmesidir. "Takma ev" ya da "kurma ev" adı da verilen prefabrike ev, bir ülkede yapı sanayiinin gelişmiş olmasını gerektirir. Kentlere göç eden kitleleri, doğal yıkım olay-

ları yüzünden evsiz barksız kalanları ve göçmenleri yeniden yerleştirmede özellikle başvurulan önyapım yönteminin, birçok sanayileşmiş ülkede kullanıldığını görmekteyiz. Az gelişmiş ülkeler ise, ya prefabrike konutları, ya da prefabrike yapı gereçlerinden bir kesimini sanayileşmiş ülkelerden dışalımla almaktadırlar.

Yapı sanayii, pencere, kapı ve benzeri doğrama gereçleri geliştirildikten, fabrikalarda lavabo, banyo ve öteki parçalar hazırlanmaya başladıktan sonra, yapımyerinde (şantiyede) yapılacak işler giderek azalmıştır. İkinci Dünya Savaşı içinde ve savaş yıllarında bu alanda verimli çalışmalar yapılmıştır. Temeli ve kanalları önceden hazırlanmak koşuluyla, bir hazır evi 5-6 saatte kurmak olanağı bulunmuştur. Temel ve kanal hazırlıkları için 4-5 gün hesap edilerek, üç yatakodası, mutfağı, çamaşırlığı ve banyosu olan bir ev, İngiltere'de 6 günde tamamlanabilmiştir. Yapım sürecini hızlandıran ve konutsuz kitlelerin barınma gereksinmelerini hızla karşılamaya olanak veren önyapım yöntemi, her ülkenin ekonomik ve özellikle istihdam durumu gözönünde bulundurularak uygulanabilecek bir yöntemdir.

XI. TÜRKİYE'DE KONUT SORUNLARI VE POLİTİKASI

A. Anayasamız ve Konut

1982 Anayasası'nın 57. maddesi, "konut hakkı" başlığını taşımaktadır. Maddenin metni şöyledir: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır. Ayrıca, toplu konut teşebbüslerini destekler". 1961 Anayasası'nın, Sağlık Hakkı kenar başlığını taşıyan 49. maddesinin ikinci fıkrasında ise, "Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" deniliyordu. Görüldüğü gibi, yeniden düzenleme, konutu, sağlık hakkının bir uzantısı olarak değil, insanın verimli çalışmasını doğrudan doğruya etkileyen ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak ele almıştır. Yeni düzenleme, çağın anlayışına ve gelişmelerine daha uygundur.

Öte yandan, eski anayasa, konut yönünden, yoksul veya dar gelirlilere öncelik verirken, yeni anayasada, bir öncelik hükmü yer almamıştır. Bu demektir ki, devlet bütün sınıfların konut gereksinmeleriyle ilgilenmek zorundadır. Yalnız dar gelirli veya yoksulların konut sorunlarını çözmekte başarı elde edememiş bulunan devletin, kaynak kıtlığı da hesaba katılırsa,

tüm sınıflar için bu ereği gerçekleştirebilmesi daha zayıf bir olasılıktır.

Üçüncü olarak, konutu, dört duvarla bir çatıdan ibaret görmeyip, "kentlerin özelliklerini hesaba katarak" ve "çevre koşulları içinde" algılamak ve planlarla ilgisini aramak da olumlu bir yaklaşımdır. Son olarak, 20 yıldır sık sık sözü edilen "toplu konut" girişimlerini desteklemenin devlete bir görev olarak verilmiş olması da, toplu konut yönteminin daha çok toplum yararına sayılmasının bir sonucudur. Anayasa, toplu konut girişimlerinin genel olarak desteklenmesinden söz etmekte, özel kesimdeki toplu konut firmalarıyla, kamu kesimindeki toplu konut girişimleri ve kooperatifler arasında bir ayrım yapmamaktadır.

Anayasanın kamulaştırmaya ve taşınmaz mal iyeliğinin toplum yararına aykırı olarak kullanılamayacağına ilişkin maddeleri de, konutla dolaylı olarak ilgili bulunmalarına karşın, bunlardan, Arsa Politikası bölümünde söz edilecektir.

B. Türkiye'de Konut ve Barınma Koşulları

Bir ülkenin barınma koşullarını anlatmaya yarayan başlıca göstergeler, var olan kontların sayı ve nitelik yönlerinden, ailelerin gereksinmelerini karşılamaya yeterli olup olmadıklarını gösteren sayılardır. Ülkemizde, kentlerde ailelerin büyük bir bölümü (% 44.4) 1-2 odalı konutlarda yaşamaktadır. Ortalama ev halkı büyüklüğünün 4.5-5 kişi olduğu düşünülürse, konutların, sahip bulundukları oda sayısı bakımından yeterli olmadıları sonucuna varılır.

Barınma yoğunluğu diye bilinen oda başına düşen nüfus rakamları, bu nitel yetersizliğin açık bir belirtisidir. **Barınma yoğunluğu,** 1975 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre kentlerde 1.68, kırsal alanlardaki konutlarda ise daha yüksektir. Öte yandan, aile başına düşen oda sayısı ile anlatılan **ortalama konut büyüklüğü** ise kentler için 3.60, Türkiye için 3.18' dir (1985). 1-3 odalı konutların oranının, kentlerde, köylerden daha yüksek olması, köy konutlarının, kent konutlarına oranla, daha çok odaya sahip bulunduklarını gösteriyor.

Ülkede nüfusu 10 binden yukarı olan, yani bir anlamda "kent" sayılan yerlerde, bugün 8.4 milyona yakın konut birimi bulunduğu sanılmaktadır. Bunlar arasında 1.5 milyon kadarının gecekondu niteliğindeki yapılar olduğu resmî açıklamalar arasındadır. Ötekiler ise, normal olarak, belediyelerden yapı izni alınarak yapılmış, "imar görmüş" arsalar üzerindeki yapılardır. Köy konutlarının sayısı ise, VI. Plan Dönemi başında 3.5 milyon olarak tahmin edilmişti. Köylerimizde, 1990 başlarında 4.5 milyon

konut bulunduğu kabul edilebilir. Kaba bir tahmin yöntemiyle, ülkenin toplam konut stokunun bugün 13 milyona varmış olduğu söylenebilir. 1985 Nüfus Sayımı sonuçları da, toplam hane-halkı sayısını 9.7 milyon olarak saptamış bulunuyor.

İyi barınma koşulları, bir konutun, iklim koşullarına uygun yapı gereçleriyle yapılmış, bağımsız bir mutfağa, ayakyoluna ve banyoya sahip olduğunu, elektrik, su ve kanalizasyon tesisleri bulunduğunu anlatır. Tersine, kötü barınma koşulları içindeki konutlardan ise, yeterince havalandırılmayan, rutubetli, elektriği, bağımsız mutfağı ve akasuyu bulunmayan, ya da içinde oturanların, ayakyolu ve mutfak gibi kolaylıkları başka ailelerle paylaşmak zorunda oldukları konutlar anlaşılır. Orta barınma koşulları olan konutlar, bu niteliklerden yalnız bir bölümüne sahip oan konutlardır. 1960 yılında DİE'nin kent konutları üzerinde yaptığı bir ankete göre, konutların % 41.1'i iyi, % 33'ü orta, % 26'sı da kötü barınma koşulları içindeydiler. 1965 Nüfus Sayımının sonuçlarından, kent konutları için yeterlik göstergeleri çıkarmak olanaklı değildir. Bununla birlikte, ülkedeki tüm konutlar içinde, bağımsız *mutfağı* olmayanların % 37.9, *bağımsız ayakyolu* olmayanların % 28.6, *bağımsız banyosu* olmayanların % 45 ve *elektrik ve akarsudan* yoksun konutların ise, sırasıyla % 49 ve % 58 oranında bir yer tuttuğu söylenebilir.

Konutların barınma koşullarına ve niteliklerine ilişkin az çok güvenilir bilgilere sahip olmaya başladığımız 1950'lerden bu yana yapılan gözlemler, büyük kentlerin zengin ve gelişmiş semtlerinde göze batan lüks yapıların çoğalmasına karşın, barınma koşullarında çok olumlu gelişmeler sağlanamadığını gösteriyor. Örneğin, kentlerde oda başına düşen nüfus rakamı, 1965'te de 1960 yılındaki 2.05 rakamı olmuş, 19709'de 1.9'a düşmüş, 1985'te ise 1.64 olmuştur (Kentlerde 1.45). Bunun gibi, 1 ve 2 odalı konutlarda yaşayan ailelerin oranı, 1955te % 63.8 olduğu halde, 1965'te bu rakam % 63'tür. 1975 yılında bu oranın % 47.7'ye, 1985'te ise % 44.4'e inmiş olması, bir başarı sayılabilir. Ancak, bu değişmeyi barınma koşullarındaki mutlak bir iyileşmenin göstergesi olarak saymadan, daha geniş ve çok odalı konutlarda yaşamaya başlayan ailelerin hangi gelir kümelerinde olduğuna bakmak gerekir. Böyle bir irdeleme, büyük bir olasılıkla, dargelirli veya yoksul kitlelerin dar konutlara sıkışmayı sürdürdüklerini ortaya koyacaktır.

Öte yandan, kentlerde, kiralık konutlarda oturanların oranı, sürekli olarak yükselmektedir. 1955'te % 36.6 iken bu oran 1960'da % 42'ye, 1965'te % 45.9'a, 1970'de % 47'ye yükselmiştir. Bu oranın 1975'te % 50'yi geç-

miş olduğu, 1990'da ise % 60'ı bulduğu varsayılabilir. Ev sahibi aile oranının, büyük kentlerde, kentler ortalamasına oranla daha düşük olduğu görülmektedir.

Kiracı ailelerin oranının, nüfusu 5.000'den az yerlerde % 2, bütün Türkiye'de % 20 (1975) dolaylarında olmasına karşın, İstanbul ve Ankara gibi kentlerde % 60'ı bulmuş olması, dar gelirli kiracıların büyük kentlerdeki barınma sorunlarının ne ölçüde ciddi olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan, İstanbul, Ankara ve İzmir'de kent nüfusunun, sırasıyla % 50, % 72 ve % 50'sinin gecekondularda yaşamakta olmaları da, barınma koşulları konusunda bir fikir vermektedir.

Genel nüfusun 50 milyonun üstünde, ortalama aile büyüklüğünün ise 4.5-5 kişi olduğu hesaba katılırsa, Türkiye'de sayısal anlamda konut açığı bulunmadığı öne sürülebilir.

Bununla birlikte, böyle bir yorum çok yanıltıcı olur. Çünkü, bir kez, kentsel ve kırsal yöreler arasında ve metropoliten alanlarda, yoğunluk yönünden büyük farklılıklar vardır. İkinci olarak da, sayısal açık, geçmişte ve bugün, sayıları 1.5 milyonu buln gecekondular tarafından doldurulmuştur. Artan gecekondu sayısı ve yüksek yoğunluk rakamları, hem "açık" hem de "kapalı", bir başka deyişle "nitel" konut açığının göstergeleridir.

Yasaya aykırı olarak yapılan konutların üçte ikisi, en büyük 5 kenttedir. Yalnız Ankara'nın payı % 30'u bulmaktadır. 1960 yılında, nüfuslarının toplamı 1.2 milyon olan ve ülkedeki kentli nüfusun % 16.4'ünün oturduğu 240.000 gecekondu vardı. Bununla birlikte, 1985'te, 1.5 milyon gecekonduda, kentli nüfusun % 29.5'ini oluşturan 7.5 milyon insan yaşıyordu. Bugünkü kentleşme eğilimleri devam ederse ve konut sanayiinin verimlilik düzeyi yükselmezse, 2000 yılında gecekondu sayısının 2.5 milyona, gecekonduda yaşayan nüfusun ise, kentli nüfusun % 25.5'ini oluşturmak üzere, 12.5 milyona yükselmesi beklenebilir.

Her ne kadar yıllık konut gereksinmesi, bugün 300.000 birimden çok ise de, halen üretilebilmekte olan konut sayısı, gereksinmenin üçte ikisini geçmemektedir. Eğer, kentsel büyümenin hızı ve bugünkü birikmiş gereksinmeler hesaba katılırsa, 2000 yılına kadar, yılda yaklaşık 425.000 konut üretmek gerektiği sonucuna varılır.

C. Kuruluşlar ve Yetkiler

Yurttaşın konut gereksinmesini karşılamak üzere devletçe saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası adı verilir. Türkiye'de, konut politikasının belirlenmesinden ve uygu-

lanmasından derece derece sorumlu ve buna yetkili kılınmış türlü kuruluşlar vardır.

1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (İmar ve İskân Bakanlığı)

Ülkemizde, konut politikasının saptanması ve uygulanması görevini, 7116 sayılı yasa (9 Mayıs 1958), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na vermişti. Bu yasanın 2. maddesine göre, "Memleketin bünyesine uygun konut politikası esaslarını tespit etmek ve tatbikini sağlamak yetki ve görevi" bu Bakanlığın idi. Aynı yasanın 10. maddesinde, Bakanlığa bağlı Mesken Genel Müdürlüğü'nün görevleri şöylece özetlenmişti: "Evsiz vatandaşları birer mesken sahibi yapacak veya mutedil kiralarla barınmalarını sağlayacak tedbirleri almak... kredi müesseseleri tarafından verilen mesken kredilerinin ve yapılan çeşitli yardımların tahsis şartlarını tayin ve tanzim etmek, tatbikatını murakebe etmek". Toplu konut yapımını özendirmek ve toplu konut yaptırmak isteyen belediyelerle konut kooperatiflerinin, amaçlarına yöneltilmesini sağlamak, bunların tip statülerini hazırlamak, yapı ve yönetim işlerini denetlemek de bu Genel Müdürlüğün görevleri arasındaydı. Bu görev ve yetkiler, 1983 yılı sonunda Bakanlığın örgüt ve görevlerini yeniden düzenleyen 180 sayılı Yasa Gücündeki Kararnamede aynen yer almış olmalarına karşın, 1984 yılında 209 sayılı Yasa Gücündeki Kararname ile tamamen kaldırılmış bulunmaktadır. Bugün artık Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, konut politikasının saptanmasına ve uygulanmasına ilişkin herhangi bir görevi kalmamıştır. Bakanlığın bünyesinde yer alan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü de, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlanmıştır.

2. Devlet Planlama Teşkilâtı

Hükümete ekonomik ve toplumsal kalkınma konularında yardımcı olan DPT, konut ve gecekondu gibi sorunlara, toplumsal gelişmeye ilişkin konular arasında önemli bir yer ayırmıştır. Kalkınma Planlarının hepsinde, konutla ilgili bölümler yer almıştır. DPT, planlarda, konut sorunlarını tanımladıktan sonra, uyulması gereken ilkeleri ve yatırım ereklerini belirlemektedir. Uygulama programlarında, yıllık gelişmeleri değerlendirme konusu yapmaktadır. Bu çerçeve içinde, konutun bir kalkınma sorunu olarak, ülke ekonomisi içinde yukarıdan görülmesi olanağı ortaya çıkmaktadır.

3. Yerel Yönetimler

Ülkemizde, yerel yönetimlerin, özellikle belediylelerin konut yatırımı yapmaları olağan değil, olağan dışı bir nitelik taşıyor. Oysa, başka ülkelerde, konut gereksinmesinin karşılanmasında, belediyeler yatırımcı olarak katkıda bulundukları gibi, düzenleyici olarak da hareket ederler. Ülkemizde, 1580 sayılı Belediye Yasası (madde 15/68), belediyelere "Ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak, icara vermek" görevini vermiştir. Ancak, bu görev, belediyelerin, isteğe bağlı bir görevidir. Dolayısıyla, zorunlu görevlerini yerine getirip bitirmemiş olan belediyeler, isteğe bağlı olan konut yapma görevi için kaynak ayıramazlar.

Bununla birlikte, konut bunalımının büyüdüğü yıllarda, 1950'de çıkarılan 5656 sayılı yasa, gerekli gördükleri durumlarda, belediye meclislerine, "Belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini" zorunlu belediye görevleri arasına koyabilmek yetkisini vermiştir. Gerek bu yasanın verdiği yetkiye, gerekse daha sonraki yıllarda çıkan gecekondu yasalarının tanıdığı yetkilere dayanarak, belediyeler, konut piyasasında, daha çok, arsa devralma ve devretme yoluyla, önemli bir düzenleyici rol oynamışlardır. Özellikle, 775 sayılı Gecekondu Yasası, dar gelirli veya yoksul yurttaşları konut sahibi yaparak gecekondu yapımını önlemek üzere belediyelere bir dizi ödevler yüklemiştir.

5656 sayılı yasa, aynı zamanda, belediylelere, kentlerin gelişme alanlarında toprak satın alarak, yeni bir plana göre düzenlemek, yeniden yapı yapmak isteyenlere satıp intikâra (spekülâsyona) engel olmak yetkisini de vermiş bulunuyor. Ancak, pek az belediye, ilerde gereksinme duyacakları arsaları önceden satın almak, yığım (stok) yapmak ileri görüşlülüğünü gösterebilmiştir.

Belediyelerin, konut sorununun çözümüne bir katkıda bulunma olanağını da, yapı izni ve kullanma izni verme yetkilerini ellerinde bulundurmaları oluşturuyor. Konut hizmeti, dört duvarla bir çatıdan ibaret olmadığına göre, bir konutun ve konut topluluklarının kentsel hizmet gereksinmelerinin karşılanması, büyük ölçüde, belediyelerin sorumluluğu altındadır. Konutların, içinde bulundukları sağlık ve temizlik koşullarının denetimi için, 50 binden yukarı nüfuslu kentlerde bir Konut Yönetimi (Meskenler İdaresi) kurulmasını, Genel Sağlık Yasası (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu) öngörmekte ise de, hemen hemen hiçbir kentimizde bu örgütün kurulduğu görülmüş değildir.

Toplu konut yapmak üzere kurulmuş, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, özellikle konut kooperatiflerine, belediyelerin de belli bir ortaklık

payı ile katılabilmelerine, Kooperatifler Yasası hükümleri elverişlidir. Bundan yararlanarak, belediyelerimiz, konut kooperatifçiliğinin gelişmesine öncülük edebilirler. Oysa, aralarında Ankara Belediyesi'nin de bulunduğu çok az belediye, konut kooperatiflerine ortak olmuştur.

Bir süreden beri, kimi büyük belediyelerin, dar gelirli aileler ve işçiler için konut yaptırma girişimlerinde bulundukları görülüyor. İzmit Belediyesi, kendisinin de ortak olduğu kooperatifler kurarak, 1978'den itibaren, hızla sanayileşmekte olan bu bölgenin konut yığınını geliştirmeye çalışmıştır. Bu amaçla, kentin gelişme alanlarında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın da yardımıyla, geniş topraklar kamulaştırılmış ve özel örgütler kurulmuştur. İzmit tasarısı, belediye ile siyasal iktidar ve parti içi iktidar çekişmeleri yüzünden başarıya ulaşamamıştır.

Öte yandan, Ankara Belediyesi, Batıkent adlı uydu kenti geliştirmek üzere, kamulaştırma çabalarını, devletin de desteği ile başarıya ulaştırmış ve 1980 yılında konut yapımına başlamıştır. Sayıları 1989'da 107'ye ulaşan ve türlü kesimlerden Ankaralı'yı toplayan kooperatiflerce kurulan bir kooperatifler birliği, KENT-KOOP, kentin 10 kilometre kadar Batısında 55 bin birimlik bir toplu konut sitesini gerçekleştirme yolunda önemli adımlar atabilmiştir. KENT-KOOP'un ortağı bulunan Ankara Belediyesi, kamulaştırdığı toprakları, özel bir yönetmelik uyarınca KENT-KOOP'a devretmiş bulunmaktadır.

Başlangıçta, Batıkent toprağının, belediye ya da kooperatiflerde kalması öngörülmüş olmasına karşın, sonradan, konutlarla birlikte, toprağın da kooperatif üyelerine geçmesi benimsenmiştir. Ancak, sınırlı sayıda konut, "derli konut" adıyla, arsa iyeliği söz konusu olmaksızın, kooperatif ortaklarına verilmektedir. Bu deneme, yerel yönetimlerin, konut üretimi alanındaki başarısını simgeleyen bir örnek olabilir. 300 bin kadar nüfusu barındıracak olan bu sitede, ortak toplumsal hizmetlerin bir bütün olarak ve çağdaş kentçilik ilkelerine uygun biçimde planlanması öngörülmüş ve 1983-1988 arasında 11.392 konut sahibine teslim edilmiştir.

Ankara ve İzmit'teki bu örneklere, daha başkalarını da eklemek olanağı vardır. İzmir'de, Batıkent modeline dayanan bir Egekent kurma çalışmalarının sürmekte olduğu biliniyor. Geçmiş yıllarda da, Kayseri'de, Belediye Başkanı Osman Kavuncu'nun kooperatif konutlar girişiminde, yerel yönetim önemli rol oynamıştı. Marmara Bölgesi Yapı Kooperatifleri Birliği (Konutbirlik) ise, İstanbul ve çevresindeki yüzbinlerce aileyi konut sahibi yapma çabası içinedir. Benzeri adımlar, Bursa, Antalya, Manisa, Erzurum, Elazığ, Kastamonu, Menemen, Söke, Silivri, Urla gibi belediyelerce de atılmıştır.

Konut alanında üretici olmak isteyen yerel yönetimlerin başvurabilecekleri değişik yöntemler vardır. Kooperatiflerin kurulmasına öncülük etmek ya da daha önce kurulmuş konut kooperatiflerine üye olmak dışında, aşağıdaki seçenekler söz konusudur:

1. Kamu kuruluşlarının katıldığı ve ağır işleyiş gibi sakıncaları gidermek, tersine, özel girişimciliğin esnekliğinden, çabukluğundan ve etkinliğinden yararlanabilmek için, akla ilk gelen model "döner sermaye"dir. Belediyelerin döner sermaye kurmalarına olanak veren kural, daha önce sözü edilen 5656 sayılı yasada yer almıştır. Bu yasanın Ek 1 maddesine göre, belediyeler, belediye konutları yapmak ve bunları kentlilere kiraya vermek ya da satmak işlerini "zorunlu görevleri" arasına alabilir ve bu amaçla bütçelerinden gerekli parayı ayırarak "döner sermaye" oluşturabilirler. Bu yasa, aynı zamanda, belediyelerin, kurulmuş ya da kurulacak yapı ortaklıklarına girmeye yetkili olduklarını da hükme bağlamıştır.

Bunun gibi, Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 43. fıkrası da (2.12. 1960 tarih ve 150 sayılı yasa ile değişik) belediyelere, "Et, ekmek, yaş meyva ve yaş sebze, odun ve mangal kömürü ile diğer gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerini, gerektiğinde ... 2490 ve 1050 sayılı yasaların (Artırma, Eksiltme, İhale Yasası ile Muhasebe-i Umumiye Yasası) hükümleriyle bağlı olmaksızın satın almak, stok etmek veya belirli bir kâr haddi dahilinde satın aldırmak, sattırmak ve ihtiyacı olanlara dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak" yetkisini vermektedir. Belediyelere çok geniş yetki veren bu hüküm bulunmasaydı bile, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 19. maddesinin verdiği yetkiyle, belediyeler konut alanında çalışmalar yapabilirlerdi. Çünkü, sözünü ettiğimiz maddede şöyle denilmektedir: "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsatı icra ederler".

2. Yerel yönetimler ve bu arada belediyeler, Belediye Yasası'nın hükümlerine göre, bir ya da birkaç kamu hizmetinin daha iyi görülebilmesi için, aralarında birlikler kurarak güçlerini ve kaynaklarını birleştirebilirler. İçişleri Bakanlığı'nın 1972 tarihinde çıkardığı bir Tip Tüzük ile, birliklerin, İhale ve Muhasebe-i Umumiye yasalarına bağlı olmaksızın piyasaya girmeleri de bir ölçüde kolaylaştırılmıştır.

3. Bundan başka, belediyeler sahip oldukları hak ve ayrıcalıklarından bir kısmını, 1580 sayılı yasanın 19. maddesine göre, ortaklıklar kurarak da yerine getirebilirler. Yasa, belediyelerin hangi alanlarda ortaklık kura-

mayacaklarını saymıştır. Konut bunlar arasında olmadığına göre, bu alanda özel firmalarla ya da kamu kuruluşlarıyla ortaklık kurmalarına da bir engel bulunmamaktadır.

4. Öte yandan, belediyeler, kendi tekellerinde bulunan bir bölüm hizmetleri bile, kurulmaları ve işletilmeleri için, süresi 40 yılı geçmemek ve devletin koyacağı kurallara uygun olmak koşuluyla, Bakanlar Kurulu'nun izniyle, **"ayrıcalık"** (imtiyaz) biçiminde başkalarına da devredebilirler. Kaldı ki, konut, belediyelerin tekelindeki hizmet alanlarından da değildir.

5. Belediyelerin, ticarî nitelikteki bu tür işleri, **işletmeler** kurarak gördürmeleri de olanaklıdır. İşletmelerde ya kamu yararı, ya da kâr amacı ağır basar; işletmeler, belediye bütçesi içinde yer alabilecekleri gibi, ayrı bir bütçe ile de yönetilebilirler. Özerk bütçeye sahip olabilirler. İşletmeler, yaptıkları işte kâr amacı ağır basıyor olsa bile, "kâr maksimizasyonu" yerine "normal kârlılık" ilkesine bağlı kalmaları gereken kuruluşlardır. Çalışma konusu olan hizmetler bu tür işletmelere emanet edilmiş olmaktadır (Régie). Tüzel kişiliğe sahip olmaları da gerekli değildir.

4. Türkiye Emlâk Kredi Bankası

Türkiye Emlâk Kredi Bankası, 1980'lere değin, ülkemizde, konut denildiğinde akla ilk gelen devlet bankasıydı. 1926 yılında Emlâk ve Eytam Bankası adıyla kurulmuş, daha sonra, 1946'da adı ve statüsü değişmiştir. Bankanın başlıca görevi; konut sahibi olmayanlar için ucuz konut yaptırmak, bu amaçla, tutu (ipotek) karşılığında konut kredisi vermek, yapı yapıp satmak ve yapı gereçleri sanayii ve alım satımı ile uğraşmaktı. Banka, 1988 yılında, Emlâk Bankası adıyla, Anadolu Bankası ile birleştirilerek, yeni bir düzenlemeye konu yapılmıştır. Bugün, artık 1945-1985 arasındaki 40 yıl boyunca oynadığı, ipotek kredisi veren tek kamu bankası rolünü oynamamaktadır. Sadece, "Yuva Kredisi" adıyla, serbest piyasa faizlerine yakın bir faizle, konut sahibi omak isteyenlere konut kredisi vermektedir.

Türkiye Emlâk Kredi Bnkası, kurulduğu günden bu yana, gerek bireylere doğrudan doğruya, gerekse kooperatiflere vermiş olduğu kredilerle, 400 binden çok konutun yapılmasını sağlamıştır. Bankaca yaptırılan ya da yapılması desteklenen yıllık ortalama konut sayısı 20 bin kadardır. Bu sayı, yıllık konut üretiminin onda biri kadardır.

5. Toplumsal Güvenlik Kurumları

a. Sosyal Sigortalar Kurumu

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, işçi sayısının artması, kentleşmenin hızlanması, Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması, işçilerin barınma koşullarına karşı duyulan ilginin artmasına yol açmıştır. Bu nedenle, bugün adı Sosyal Sigortalar Kurumu olan Kurumun kuruluş yasası ve türlü sigrota yasaları, Kurumun bir bölüm "yedek akçe"lerinin taşınmaz mallara ve bu arada işçi konutlarına ayrılabilmesine olanak sağlamıştır. Konut koopearitflerine, ipotek karşılığında verilen kredilerle, Kurum, 1952-1984 arasında, yılda ortalama 7.000 kadar olmak üzere, 200 binden çok işçi konutunun yapılmasını sağlamıştır. Yıllık konut üretiminin % 2.5'i kadar olan bu birimlerin üretimini 4.259 konut kooperatifi gerçekleştirmiştir. Bu yoldan, hem konut kooperatifçiliği özendirilmiş, hem de düşük faizli (% 4) ve uzun vadeli (20 yıl) kredilerle işçi konutları yapımı desteklenmiştir.

Kurum'un sigortalıların kooperatiflerine verdiği krediler, 1984 yılından sonra durdurulmuştur. Bunun nedeni, 2985 sayılı Toplu Konut Yasası ile oluşturulan Toplu Konut Fonu'nun, konut kredileri konusunda tek kuruluş olarak yetkili kılınması kararıdır.

b. BAĞ-KUR

Esnaf ve Sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumunu kuran 1479 sayılı yasa da, Kurumun ortaklarına, toplumsal güvenliklerinin bir parçası olarak, ipotek karşılığında konut kredisi verilmesini öngörmüştür. Kooperatifler çerçevesinde örgütlenen sigortalılar, BAĞ-KUR'dan düşük faiz (% 5) ve uzun vade (15 yıl) ile kredi alabilmişlerdir. Bu uygulamaya da, SSK'nm durumunda olduğu gibi, aynı gerekçe ile 1985 tarihli ve 3165 sayılı yasa ile son verilmiştir. Birkaç yıllık uygulama süresi içinde BAĞ-KUR konut kredilerinden yararlanan sigortalı sayısı 40 bin dolaylarındadır.

c. Ordu Yardımlaşma Kurumu

205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Yasası'nın 33. maddesi (f, g, h fıkraları), Kurumun, sürekli üyelerine, konut edinmeleri amacıyla, yardım yapabileceğini göstermektedir. Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun yardımları üç biçimde olmaktadır:

a) Birincisi, Kurum'un kendi satın alacağı arsalar üzerinde yaptırdığı

konutları üyelerine satmasıdır. Böylece yaptırılıp satışa çıkarılan konutlardan, ilgililer şu öncelik sırasına göre yararlanırlar: Yapı kredisine hak kazananlardan, konutların satımına kadar emekli olanlarla, ölenlerin dul ve yetimleri, ek krediden yararlanmaya hak kazananlar, bunlardan emekli olanlarla, ölenlerin dul ve yetimleri, konutu olmayan üyelerden henüz yapı kredisi ve ek kredi olanaklarından yararlanma hakkı bulunmayanlar ve konutu olan başka üyeler.

Kurum, konutları maliyet bedelleri üzerinden satar ve bu bedele, inşaata ayrılan paranın yapım sürecsince faizini de ekler. OYAK, konu yardımlarını, uzun süre, kendisinin yaptırıp sattığı konutlar üzerinde yoğunlaştırmıştır. 1963-1973 yılları arasında böylece 1000'e yakın birim yaptırılmış ve satılmıştır. 1973-1983 arasında da, bunlara 1000 kadar daha birim eklemiştir. Bu konutların çoğu İstanbul'da, üçte biri de Ankara ve İzmir'dedir.

b) İkincisi, üyelerin, aralarında kuracakları kooperatifler eliyle satın alacakları arsalar üzerine kurumca konut yaptırılarak kendilerine satılmasıdır. Üyelerinin hizmet süreleri uzun olan kooperatifler bu konuda öncelik almaktadır.

c) Üçüncü olarak da, Kurum üyeleri, bireysel olarak "yapı kredisi" yardımı alabilmektedirler. Yapı kredisinden, hizmet süresi 20 yıl veya daha fazla olanların yararlanması esastır.

OYAK, elindeki fonlardan yalnız, konutu toplumsal düzey ve durumuna uygun olmayanlara, Konut Yardımı Yönetmeliği uyarınca kredi verir. Üye başına verilen kredi, 1964'te 40 bin liradan, 1967'de 80 bin liraya, 1979'da 300 bin liraya, 1983'te 850 bin liraya, 1990'da ise 10 milyon liraya yükseltmiştir. OYAK konut kredisinin faizi % 18 ve süresi 10 yıldır. Üyeler konut kredisi yardımlarına yalnız bir kez yararlanabilirler. OYAK; kuruluşlardan sağladıkları kredilerle gereksinmelerini karşılayamayan üyelerine de ek kredi verebilmektedir. Kooperatif kurarak konut yardımı alacak olanlar, en az 20 üyeden oluşan kooperatif kurmak zorundadırlar. OYAK 'tan bugüne değin konut yardımı alarak konut edinmiş olanların sayısı 48 bindir.

6. Konut Kooperatifleri

a) Durum

Türkiye'de ilk konut kooperatifinin, 1887 yılında, İstanbul'da fakat İngiliz azınlığının üyeleri arasında kurulduğu bilinmektedir. Bununla bir-

likte, Cumhuriyet döneminin ilk konut kooperaitfi denemesi Ankara'daki Bahçelievler kooperatifidir. Bu kooperatifin 1934 yiında kurulduğu anımsanırsa, bu alandaki koopcatifçiliğin 60 yıllık bir geçmişi olduğu anlaşılır. Gerçekte, Cumhuriyetin ilânından sonra çıkarılan Türk Ticaret Yasası (1926) ile tarım ve tarım kredi kooperatiflerini düzenleyen türlü yasalar, kooperatifçiliği özendirici hükümler taşırlar.

Zaman zaman duraklamalar, hatta gerilemeler göstermesine karşın, konut kooperatifçiliği, ülkemizde önemli birikim sağlayan denemelerden biri olmuştur. 1960 yılında 1.750 dolaylarında olan konut kooperatifleri sayısının, 1990'lı yıllarında başında 40 bin dolaylarında olduğu tahmin edilmektedir. O tarihlerde konut kooperatiflerinin 80-90 bin üyesi varken, bu sayı, bugün bir buçuk milyon dolayın'dadır. Konut kooperaitflerinin konut üretimindeki payı 1980'de % 9 dolayında iken, 1990'da % 25'e yükselmiştir.

Öteki kooperatiflerde olduğu gibi, konut kooperatiflerinde de, kooperatifçiliğe, "yukarıdan aşağıya" bir devinim olma niteliğinin egemen olduğu görülmektedir. Konut kooperatiflerinin büyük kentlerde yığılmış olmaları ikinci özellikleridir. Kooperatiflerin büyük çoğunluğu, nüfusu 200 binin üzerindeki kentlerdedir. Bunun kuşkusuz, kentleşmenin büyük kentlerde yoğunlaşmasıyla ve sanayi işçilerinin kooperatif kurma girişimlerinin, SSK'ca bu özeklerde yakın tarihlere değin desteklenmiş bulunmasıyla ilgisi vardır. Kooperatifçilik, başlangıcından beri, orta ve yukarı gelir kümelerinde bulunan kişilerce oluşturulan bir devinim niteliğindedir. İşçinin, küçük kamu görevlisinin ve bir ölçüde de esnaf ile bağımsız çalışanların konut kooperatiflerinden yararlanmaları oldukça yeni gelişmelerdir.

b) Yasal Dayanaklar

Türk Ticaret Yasası, konut kooperatiflerini, kooperatif ortaklıklar arasında sayar. Böyle olunca, kooperatiflerin kazanç amacı güden öteki ortaklıklardan bir ayrımı kalmayacağı açıktır. Nitekim, konut kooperatiflerinin üyeleri, öteki ortaklıklarda olduğu gibi, "ortak" adını taşır. 1969 yılında çıkarılmış bulunan 1163 sayılı Kooperatifler Yasası, konut kooperatiflerinin başarı şansını artırabilecek kimi önleler getirmiştir. Bunlardan ilki, kooperatiflerin üst örgütler kurabilmeleridir. Buna göre, kooperatifler, ortak çıkarlarını korumak, amaçlarını gerçekleştirmek, ekonomik etkinliklerde bulunmak, çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak, denetim işlerini yapabilmek, başka ülkelerle olan ilişkilerini düzenlemek; eğitim yapmak vb. işleri yerine getirebilmek üzere, "kooperatif birlikleri", "kooperatif

merkez birlikleri", "Türkiye Ulusal Kooperatifler Birliği" kurabilirler (madde 70). KENT-KOOP ve KONUT-BİRLİK (Marmara Bölgesi Yapı Kooperatifleri Birliği) TÜRKKENT (Türkiye Kent Merkez Kooperatifler Birliği) ve Türkiye Ulusal Kooperatifler Birliği bu üst birliklere örnektir.

1988 yılı Mart ayında, 18 konut kooperatifi birliği bir araya gelerek, Kent Kooperatifleri Merkez Birliği'ni kurmuşlardır. Bu 18 birlik, 400 kadar kooperatifi ve 53 bin üyeyi temsil etmektedir. Amacı, ortağı olan birlik ve kooperatiflerin yararlarını korumak, amaçlarını gerçekleştirmeleri için çalışmalar yapmak, ortak kooperatiflerin çalışmalarını denetlemek, konut ve kent kooperatifçiliğinin gelişmesine katkıda bulunmaktır. Kurucuları arasında Kent-Koop ve Konutbirlik'in de bulunduğu Merkez Birliği'nin öteki kurucu üyeleri arasında, Manisa Birlik, Ant-Koop (Antalya), Doğu Koop (Elâzığ), Er Koop (Erzurum), Yeni Koop (İzmit), Çatalca Koop, Yeni Koop (Aydın), Bel Koop (Kuşadası), Dikili Koop, Muğla Koop, Bur-Koop (Burdur), Kuğu Koop (Ordu), Ege Koop (İzmir), Urla Koop, Menemen Birlik ve Silivri Koop gibi üst örgütler vardır. Yenilerinin de (Bornova, Adana, Buca, Dicle, Yeni Merzifon Birlikleri) katılmasıyla, 1990 başlarında, Merkez Birliği üyesi birliklerin sayısı 20'yi geçmiştir.

İkinci önlem, kooperatifin süresinin anasözleşmeye konulacak hükümler arasında sayılmasıdır. Bunun önemi, konut kooperatiflerinde, kooperatifin ömrünün konutların bireylere teslimiyle son bulmasını önleyecek bir çözüm olmasıdır. Üçüncüsü ise, çalışma alanlarına göre, kooperatiflerin yapacakları kredi istemlerinin, bankalarca, kurumlarca, ya da ortaklarca, "öncelikle karşılanacağına" ilişkin hükümdür (m. 19/4). Bu hükmün, uygulamada dikkate alınmakta olduğunu söyleyebilmek güçtür.

Son olarak, yasanın getirdiği önemli yenilik, yerel yönetimlere kooperatiflere girmek ya da kooperatifler kurmak yolunu açmak olmuştur. Bununla ilgili 9. madde şöyledir "Özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzel kişileri ile cemiyetler ve dernekler (bu son ikisi kuşkusuz aynı şeylerdir), kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifleri, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur, önderlik eder, ortak olabilirler." Bu hükümden yararlanarak, kimi belediyelerimiz, konut kooperatiflerinin, birliklerinin kurulmasına öncülük ettikleri gibi, ortak da olmuşlardır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş yasası (7116), konut, daha geniş bir anlatımla yapı kooperatiflerinin çalışmalarını amaçlarına yöneltmek, tip statülerini hazırlamak, yapım ve yönetim işlerini denetlemek, görevini, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na vermişti. Bugün artık Bakanlığın

böyle bir yetkisi kalmamıştır. Gerçekten, bu kooperatiflerin, amaçlarına uygun çalışmalar yapabilmelerinde, denetimin önemli rolü vardır. Bu denetim, yönetimsel, uygulayımsal (teknolojik) ya da akçal olur. Bu denetimleri, yasaların yetkili kıldığı kuruluşlar ve kredi kurumları uygular. Örneğin, bugün konut kooperatifleri üzerindeki yönetimsel denetimi Ticaret Bakanlığı, uygulayımsal denetimi belediyeler ve konut kredisi veren kuruluşlar, akçal denetimi ise başta Toplu Konut Yönetimi olmak üzere konut kredisi veren kurumlar yapmaktadır. Kuruluş ve kayıt işlemleri Ticaret Bakanlığı'nca yerine getirilen kooperatiflerin, Ticaret ve Kooperatifler Yasalarının hükümlerine uygun olarak çalışmaları da bu Bakanlığın denetimine bağlıdır.

c) Tarihsel Gelişimi

Kuşku yok ki, yalnız başına denetim, başarının ön koşulu ya da nedeni olamaz. Bunun yanı sıra, kamu kuruluşlarının, konut kooperatiflerine uygulayımsal ve özellikle akçal yardım sağlamaları zorunludur. Ülkemizde kooperatifçilik deviniminin tarihsel gelişme seyri içinde, olumlu ve olumsuz dönemlere rastlanabilir. Bu açıdan, Cumhuriyet dönemi, birkaç evreye ayrılabilir:

i) Atılım Dönemi (1923 - 1945): Bu dönemin özelliği, kent ve konut sorunlarının, Ankara'nın sorunu imiş gibi algılanmış olmasıdır. Bu alandaki ilk girişim "evsiz memurları veya benzer durumda bulunan yurttaşları birer eve sahip etmeyi" amaçlayan "Bahçelievler Yapı Kooperatifi"-dir. Ortakların çoğu kamu görevlileriydiler. Bu kooperatif, kısa sürede 150'den çok konut üreterek, Bahçelievler semtinin çekirdeğini oluşturmuştur. Ortakları arasında o dönemin ileri gelen bankacılarının yer alması, kent toprağının metrekaresini 2.5 kuruştan satın alabilmesi, kısaca, devletten ve belediyeden özel yardım görmüş ya da kösteklenmemiş bulunması, bu kooperatifin başarısını olumlu olarak etkilemiştir. Bunlara karşın Kentbilim politikası açısından sakıncalı sayılabilecek kimi alışkanlıkların tohumları da bu kooperatifle birlikte atılmıştır. Konut iyeliğininin kooperatif ortaklarına verilmesi, dar gelirlilerin değil, orta ve yüksek gelir dilimlerindeki ailelerin bir dayanışma girişimi olması, bu dönemin konut kooperatifçiliğinin başlıca özellikleridir. Bunlara karşın, bu dönem konut kooperatifçiliği için bir atılım dönemi olmuştur.

ii) Boyun Eğme Dönemi (1945-1961): Bu dönemde konut kesimi, genellikle konutun bir hizmet değil, kazanç aracı olarak görüldüğü bir dönemdir. Devletin, hem kooperatifçiliğe destek olmasına, hem de ko-

nut kesimine karışmasına karşı çıkılmıştır. İşçilere konut kooperatifi kurdurmanın yaygınlaşmış bulunmasına karşın, kooperatifciliğin desteklenmesinden kaçınıldığı dikkati çeker. Başta akçal kaynaklar olmak üzere, kooperatifçiliği, tüzel kolaylıklar, kent toprağı, örgütlenme ve belediyecilik kuralları yönünden desteklemesi gereken devleti, sanki gizli bir el, bunu yapmaktan alakoymuştur.

Bununla birlikte, II. Dünya Savaşı sonrasında, çok partili siyasal yaşama geçerken, bu alanda kimi adımlar atıldığı da, hatırda tutulmalıdır. Örneğin, 1950'lerden başlayarak SSK'nın işçi kooperatiflerine kredi vermesi, kooperatiçiliği özendirmiştir. Çalışma Bakanlığı'nm kurulması, işçi konutlarına ilişkin çalışmaların hızlanması, sendikalar kurulmasına olanak verilmesi, T. Emlâk Kredi Bankasının yeni bir biçimde örgütlenmesi, bu dönemin olumlu adımlarıdır.

SSK ve T. Emlâk Kredi Bankası, kendilerinden kredi alan konut kooperatiflerini ve bunların ortaklarını denetleyip onlara yol göstermiş bulunmalarına karşın, bunlar dışındaki kooperatifler sahipsiz kalmışlardır. Bu sahipsizliğin doğal bir sonucu olarak, konut kooperatiflerinde bu dönemden kaynaklanan amaç sapmaları şöylece özetlenebilir:

a) Kooperatifler, tek tek yapılar biçiminde birkaç birimlik konut üretmekle yetinen, yani toplu konut yapmayan kuruluşlar olarak gelişmiştir. b) Birden çok sayıda kooperatife üye olarak, ortaklık haklarını kötüye kullanan, bu yoldan kazanç elde edenler türemiştir. c) Kooperatif konutların kiralama ve alım satımla el değiştirmesi yaygınlık kazanmıştır. d) Konut kooperatifleri, kooperatifçilik felsefesine önem vermediklerinden, yönetimlerde kendileri değil, dışardan aylıkla tutulan kimseler görev almıştır. e) Kooperatifler, kentlerin gelişme alanlarındaki topraklarda geniş ölçüde spekülâsyon yapmışlardır.

Bütün bu oluşumlar, bir yandan kooperatifçilik akımının felsefesine, öte yandan çağdaş bir toplumsal konut politikasının ilkelerine ters gelişmeler yaratmıştır. Kooperatifçilik hareketinin yurttaşın kafasındaki olumsuz simgesi ve "güven bunalımı" bu dönemden arta kalanlardandır. Bu yüzden, hükümetler, bir çok kez, iyi niyetli ama bilgisiz yurttaşları, kooperatiflerin vurgunculuk oyunlarına kurban gitmemeleri için uyarmak gereğini duymuşlardır. Özetlemek gerekirse, bu dönemde, devlet konut kooperatiflerine karşı açık bir karşı tavır almamış olmakla birlikte, onlara karşı ilgisiz ve kayıtsız kalışı, kooperatiflerden beklenen hizmetin sağlanamaması sonucunu doğurmuştur.

iii) Kararsızlık Dönemi (1961-1978): 1961'de girilen Planlı

Kalkınma Döneminde, konut kesimine ulusal gelirden daha büyük pay ayırmadan üretilen birim sayısını çoğaltma yolları aranırken, ölçünleri ve dolayısiyle maloluş fiyatlarını düşürmenin yanında, "toplu konut" yönteminden yararlanmaya bütün Planlar yer vermiştir. Toplu konutu bir yöntem olarak benimsemek kadar, bu yöntemden öncelikle kimlerin yararlanacağı ve toplu konutları yapma görevini kimin üsteleneceğini de göstermek önem taşırdı. Birinci sorun, Kalkınma Planlarında ve 1961 Anayasasının 49. maddesinde yer alan hükme uygun olarak, "Yoksul ve dar gelirlilere" öncelik tanınarak çözüme bağlanmıştır. İkinci sorunun yanıtı ise resmen verilmiş değildir.

Kamunun (devlet, yerel yönetimler, kamusal banka ve ortaklıklar v.b.), konut kooperatiflerinin ve özel kesimin toplu konut üretmedeki paylarının, ne ölçüde yardım görecekleri açıklık kazanmamıştır. T. Emlâk Kredi Bankası'nın geniş ölçüde yapı biriktirim yöntemine bağlanması sonucunda, konut kooperatifleri Bankaca desteklenemedi. Yalnız kooperatifler değil, ORAN; MESA gibi büyük toplu konut kuruluşları da devletin ilgisizliğinden yakınmışlardır.

SSK, gerçi işçilerin kurdukları kooperatifleri desteklemeyi sürdürmüştür, ama, verdiği kredilerin toplamı, hiçbir zaman, verebileceğinin % 30'unu geçmemiştir. Öte yandan, işçiler ve kurdukları kooperatifler, bu yolun ağır işlemesinden sürekli olarak yakınmışlardır. "Kooperatif ağası" denilen ve çeşitli düzeylerde iş izlemeyi uğraş durumuna getirmiş olan aracılara sık sık başvurmak, onlardan yararlanmak zorunda kalmışlardır. İşçi Konfederasyonlarının, kooperatiflerle yakın ilişkiler kurup, eğitim izlenceleri uyguladıkları da görülmemiştir. Üyelerine, ülke ölçülerine göre "lüks" sayılabilecek konutlar edinmelerinin, kendi sendikacılık anlayışlarına ters düşebileceğini anlatmak yolunu seçecek yerde, bu yöndeki eğilimleri desteklemişlerdir. Öncülük ettikleri birkaç toplu konut girişimi dışında, rolleri, ağır işleyen süreci daha işler kılabilmek için çaba harcamaktan ve kooperatiflerin SSK ile olan ilişkilerinin düzenlenmesine aracılık etmekten ibaret kalmıştır.

Gerçi, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileriyle Döner Sermayenin Harcama Yöntemlerine ve Arsa İşlerine İlişkin Yönetmelikte, kooperatiflere öncelik tanıyan bir hüküm vardır. Ama bunun yeterli olmadığı da açıktır. Madde şöyledir: "Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, elindeki konut yapmağa müsait arsaları... halk tipi konut yapacaklara.... maliyet değeri üzerinden öncelikle yapı kooperatiflerine ve diğer ihtiyaç sahiplerine satış yapar" (madde 53). 775 Sayılı Gecekondu Yasasının Uygulama Yö-

netmeliğinin (R.G., 17 Ekim 1966, No: 12428), 13. maddesinde de benzer bir öncelik hükmü yer almıştır. Maddede şöyle deniliyor: "Ayrıca arsa tahsis şartlarını haiz vatandaşların Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanmış tip statüye göre yapı kooperatifi kurmak suretiyle müracaatlarında tahsise hazır hale getirilmiş arsalardan tercihan arsa tahsisi yapılır."

BAĞ-KUR'un kendi sigortalılarına vereceği kredilerden yalnız kooperatif ortaklarının yararlanabileceğine ilişkin yönetmelik hükmü de, kooperatifçiliği özendiren bir tutumun kanıtıdır. Bu yol 1985'de kapatılmıştır. OYAK'ın kooperatiflere kredi açma yolunu açık tutması da olumlu adımlar arasında sayılabilir.

1163 Sayılı Kooperatifler Yasasının üst örgütlenmelere ve yerel yönetimlerin kooperatifçilik girişimlerine kolaylık sağlayan hükümlerinden yararlanarak, Ankara Belediyesi, KENT-KOOP'un kurulmasına öncülük etmiş ve ortakları arasında da yer almıştır. Belediyenin 5656 sayılı yasa uyarınca çıkardığı yönetmelik, konut hizmetine ilişkin görevini yerine getirebilmesi için "gerekli arsaları... Belediyenin ortak olacağı Kooperatifler Birliği ya da kooperatiflere devir ve temlik edecektir. Bu devir ve temlikte, belediye kâr gözetmeyecektir" hükmünü koymuştur. (R.G., 4 Eylül 1980, No: 17095, madde 3/a). Söz konusu Yönetmeliğin 7. maddesinde de, "Ankara Belediyesinin 5656 sayılı yasadaki görevini yerine getirebilmesi için yapı ortaklıkları, kooperatifler ve birlikler kurabileceği, inşaat, pazarlama ve üretim şirketlerinin ortağı olabileceği ve bu kuruluşlara önderlik edebileceği" yazılıdır. Ayrıca "1035 hektarlık alan üzerine... yaklaşık 55 bin konutluk Batıkent projesinin Ankara Belediyesinin ortağı olduğu KENT-KOOP'ça uygulamaya geçirileceği" madde 9'da gösterilmiştir. Ankara Belediyesi, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak, kamulaştırmış olduğu arsaları KENT-KOOP'a devretmiştir. Belediyenin farklı siyasal iktidarlarca denetlenmesi sonucunda, belediyesinden beklediği arsa ve altyapı yardımını göremeyen Batıkent, 1984-1989 arasında önemli bir darboğaza girmiştir.

1973 belediye seçimlerini izleyen yıllarda, Ankara'daki Batıkent'e benzer girişimler, başka belediyelerde de yapılmıştır. İzmit'de Yeni-İz, Antalya'da, Yeni Antalya Projeleri, bu girişimlerin örnekleridir. Yakından bakıldığında, bunların üç ortak özellik taşıdıkları görülür: a) Temel örgütlenme modelleri konut kooperatifçiliğidir. b) Hepsi de, kurulmuş ya da kurulacak kooperatiflerin birlikler halinde örgütlenmelerini öngörmüşlerdir. c) Ayrıca hepsi de, yapım sürecinde etkin rol oynayabilecek yapım ortaklarıyla ilişki kurmuş, ya da bu ortaklıkları kendileri kurma yolunu seçmişlerdir. Bu yöndeki girişimlere arsa sağlamada, Bayındırlık ve İskân Ba-

kanlığı da yardımcı olmuştur.

iv) Yeni Arayışlar Dönemi (1978-1981): Bu dönemde ise, konut kooperatifçiliğinin devletçe desteklenmesinin gerçekten istenip istenmediği, kooperatiflere, arsa, kredi vb. yardımlar sağlanacağı belirtildiği halde, bu yardımların nasıl bir öncelik sırasına uygun olarak verileceğine ilişkin bir açıklık yoktur. Bu fonları kullandırmaya yetkili olanlar, önceliği, konut kooperatiflerine olduğu ölçüde, özel kesimdeki toplu konut girişimlerine de tanımak esnekliğine sahip kılınmışlardır.

Bu tür girişimlerin sayısı 6 olmakla birlikte, bunlardan BAĞ-KUR ile Devlet Memurları Konut Edindirme Yönetmeliğine ilişkin uygulama daha önce gözden geçirildiğinden burada yeniden ele alınmayacaktır.

a. SSK ve Bireysel Kredi: Sosyal Sigortalar Kurumunun Konut Yönetmeliğinde yapılan bir değişiklik (R.G., 12 Temmuz 1978, No: 16344) Kurumun konut ve kredi yardımlarını, aralarında bir öncelik sırası bulunmadığını belirtmeksizin şu üç yönteme dayandırıyordu: "1. Kurumca yaptırılan konutlardan tahsis ve temlik etmek, 2. Yapı Kooperatiflerine kredi vermek, 3. Ferdi konut kredisi vermek."

Bu yönetmelik değişikliği, "Tek Konut için konut kredisi açılamaz" demek suretiyle toplu konutçuluğu özendirici bir tutum takınmış ise de, konut kooperatifi kurma zorunluluğunu açıkça göstermediği ve öncelik belirtmediği için, konut kredisi kaynaklarından yalnız kooperatif üyesi olan sigortalıları yararlandırma geleneğinin sona ermesi yolu açılmış oluyordu. Ne var ki, Yönetmeliğin "bireysel kredi" hükmünün yürürlüğe girmesi olanağı bulunamadan, bu kez liberal eğilimli bir hükümetçe 1980 yılında, bireysel kredi yolu kapatılmıştır. (R.G., 8 Kasım 1980, No: 17145). Bu yeni yönetmelikte de bireysel kredi yolunun kapatılmadığı, açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, kredilerin, a) ya konut kooperatifleri eliyle, b) ya da Kurumca toplu konutlar yaptırılarak kullanılacağı hükme bağlanmıştır (m. 19 ve 46).

SSK konut yardımlarınının uygulamada birçok yakınmalar, gecikmelere yol açması, zaman zaman kooperatifçilik yönteminin terkedilmesi, bunun yerine bireysel kredi yolunun açılması doğrultusunda baskılar yaratmıştır. 1967 yılında, Çalışma Bakanlığı, bu yönde bir değişikliği gündemine almış fakat gerçekleştirememiştir. 1973 yılında ise, Konut Yönetmeliğinde bunu olanaklı kılacak bir değişiklik tasarısı, Bakanlar Kurulu'na kadar getirilmiştir. Bu tasarıya göre, Kurum üyeleri bireysel olarak aldıkları kredileri, yalnız toplumsal nitelikli konutlar ve bunlar içinde de, "yararlı alanı 85 metrekareyi geçmeyen küçük konutlar için" kullanabilecek-

lerdi. Her iki girişim de sonuç vermemiştir. Bu yoldaki girişimlerin, kamu kaynaklarından yararlanarak, inşaat piyasasını, dolayısıyla yapımcıları (müteahhitleri) desteklemek gibi bir amacı da bulunduğu anımsanırsa, baskının gücü hakkında bir fikir edinilebilir. Buna karşın, kooperatif yönteminin bırakılmasında başarı elde edilememesi, "kâr amacı gütmeyen" konut kooperatiflerini çevrim dışına tümüyle çıkarmanın, toplum yararı yönünden uygun görünmemesindendir.

b. Yeni Kentsel Yerleşme Alanları: Bu konu ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararının amacı (R.G., 15 Haziran 1979, No: 16667), "Gelişmeyi ülke düzeyine (yüzeyine) dengeli bir biçimde yaymak ve nüfusu kaynağında tutmak" idi. Bu kararname, konut arsalarının öncelikli konut kooperatiflerine ayrılmasını öngörmüş bulunmasına karşın, bu öncelik hükmünden kooperatiflerin nasıl yararlanacaklarına ilişkin bir açıklık taşımıyordu.

Daha çok bir eşgüdüm sağlama amacıyla çıkarıldığı görülen Kararnamede ayrıca "güçlü ve etkin konut kooperatiflerinin kurulup gelişmesi özendirilecek ve konut kooperatifleriyle ilgili işlemler kolaylaştırılacaktır. Konut kooperatifleri üzerinde etkin bir denetim sağlanacaktır" denilmekte ise de, bu özendirme sırasında da kooperatifçilere öncelik verileceği açık değildi. Tıpkı, hem toplu konutun hem de yap-satçı'nın özendirilmesinde bir öncelik fikri bulunmadığı gibi. Oysa, politika, türlü seçenekler arasında bir yeğleme yapmayı, öncelikler saptamayı gerekli kılar. O sıralarda hükümet sözcülerinin yap-satçı'lardan "çoğu kendi kendini yetiştirmiş ve başarısını kanıtlamış kişiler" olarak söz etmiş olmaları da, kooperatiflerle, yap-sat'çılık arasındaki yeğleme çizgisinin pek belirgin olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu arada, günlük konuşma dilinde "yap-sat'çılık" olarak bilinen küçük konut üreticiliği işini yapanların, kendilerine "yap-satçı" denilmesinden hoşnut olmadıklarını eklemeliyiz.

Yeni yerleşim alanları girişimi, Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu (R.G., 19 Haziran 1979, Sayı: 16823) ve Yeni Yerleşmeler Fonu, (R.G., 28 Kasım 1979, No: 16823) gibi iki ayrı kurumca da desteklenmiştir. Siyasal iktidar değişikliği yüzünden, bu Kararname uygulama olanağı bulamamıştır. Ne var ki, uygulanması olanağı bulunsaydı bile, Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu yönetmeliğinin farklı maddelerindeki çelişkili hükümlerin yaratacağı duraksamalar, başarısızlıkla sonuçlanacaktı. Çünkü, söz konusu Yönetmelik, 3. maddesinde "Toplu Konut Kuruluşlarının, kamu teşekkül ve müesseselerinin, kamu şirketlerinin, kooperatif ve birliklerinin" bu

Fondan yararlandırılacağını gösterdiği halde, önceliklerle ilgili 7. maddedeki sıralama şöyledir: 1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı kuruluşlar, 2. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu ortaklıkları, 3. Kooperatif ve kooperatif birlikleri, 4. Bakanlığın düzenlediği Yeni Yerleşim Alanlarında konut üretecek gerçek ve tüzel kişiler, 5. Toplu konut üreten ortaklık ve kuruluşlar.

Bunlar arasında, arsa kredisi ve teknik hizmetler kredisi bakımından konut kooperatifleriyle bunların kurdukları birliklere; konut yapım kredisi bakımından ise kamu kurum ve kuruluşlarına daha büyük bir pay ayırarak öncelik verilmesi öngörülmüştür. Buna karşın, kamu kurum ve kuruluşları yeterli ölçüde örgütlenmiş olmadıkları gerekçesiyle, ilk üç öncelik sırasında yer alan kuruluşların arka plana itilmesini önlemenin, ilgili Yönetmelikte herhangi bir güvencesi yoktur.

c. Bankalar Yasasında Değişiklik: Bu dönemde, toplu konut yapımını özendirmek amacıyla, Bankalar Yasasında da, Yasa Gücünde bir Kararname ile değişiklik yapılmıştır (R.G., 21 Ağustos 1979, No: 16740). Normal olarak, Bankalar Yasasının 50. maddesi, bankaların ticaret amacıyla taşınmaz mal alım ve satımıyla uğraşmalarına izin vermediği halde, tüm bankalar, yapım yüklenicilerine, kooperatiflere ve öteki toplu konut kuruluşlarına kredi açma yetkisine sahip kılınmalarını istemekteydiler.

Bu istemler doğrultusuda yapılan değişiklik, yasaya, "Toplu ve sosyal konut yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi açılabilmesine olanak tanımıştır. Yasaya eklenen fıkraya göre: "Kendisine ya da eşine ait konutu bulunmayanlara satılmak ya da kiralanmak üzere, nüfusu 100 bini aşan kentlerin belediye sınırları ya da mücavir alanları içerisinde, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanmış projeleri gereğince toplu ve sosyal konut yapacak kamu kuruluşlarıyla kooperatiflere ya da bunların müteahhitlerine açılan krediler, taşınmaz mal üzerine işlem yapma yasağının dışında tutulmuştur. Daha sonra, 2487 sayılı Toplu Konut Yasası da, bütün bankalarca yapı tasarrufu hesabı açılabileceğini hükme bağlayarak(madde 26), bu değişikliği pekiştirmiştir.

d. "Milli Konut Politikası" Kararnamesi: "Millî Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar Kararnamesi" (R.G., 6 Mayıs 1980, No: 16980), "vatandaşları konut sahibi yapmak" amacıyla çıkarılmıştır. Bu genel amaç içinde, bir amaçlar demetine sahip bulunan bu Kararnamede, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesinden, özel kesimin konut alanında (daha önce 1979'da sağlanmış bulunuyordu), "Türk İslâm geleneklerine uygun konut tipi geliştirilmesine" değin birçok amaç yer alı-

yordu. Bunlar arasında, "maliyeti düşürmek amacıyla, toplu konut yapımına... öncelik vermek de yer almıştı. Bu Kararnamede, konut kooperatiflerinin adının geçtiğine rastlanmaz. Sadece toplu konut kuruluşlarına, "Kamuya ait arsaların tahsisinde, plan ve projelerinin tasdikinde, temel inşaat malzemesi sağlanmasında öncelik" verileceğinden söz edilir (madde 2-3).

1978-1981 döneminin bütün bu arayışlarının, kendi içlerinde yer yer tutarsızlıklar ve çelişmeler göstermelerine karşın, konut için bireysel biriktirimlerin artırılması, bunun için, devletin özel kesimdeki toplu konut kuruluşlarına olabildiğince yardımcı olması gibi ereklerin gerçekleştirilmesine yönelmiş oldukları açıktır. Bu denemelerden hepsi de, siyasal istikrarsızlıklar yüzünden kısa ömürlü olmuş, 1981 yılında çıkarılan Toplu Konut Yasasındaki ilkelerden birçoğunun oluşmasına geniş ölçüde katkıda bulunmuşlardır.

Bundan sonraki dönemde, konut kooperatifçiliğinde en önemli dönem olarak adlandırılabilecek olan Toplu Konut Yasası dönemi, yani 1981 sonrasıdır. Bu ise, bölümün sonunda ayrıca tanıtılacak ve değerlendirilecektir.

D. Konut Kooperatiflerinin Başarı Koşulları

Konut kooperatiflerinin başarılı olduğu ülkelere baktığımızda, bunlarda göze çarpan ortak özellikler şöylece özetlenebilir:

i. Bu ülkelerde, toplu konut kuruluşları adı verilen kuruluşlar, ya konut kooperatifleri, ya da kâr amacı gütmeyen, ya da sınırlı ölçüde kârlarla yetinen kuruluşlardır. Hiçbirinde kâr amacı ön planda gelmez. Bir kamu hizmetini üstlenmiş durumdadırlar.

ii. Bu kuruluşlar, üye sayısı yönünden "toplu yapı" terimine hak verdirecek derecede büyük çapta kuruluşlardır. Büyük çaptaki inşaat işletmelerinin küçük işletmelere kıyasla sağladıkları üstünlüklerden yararlanırlar.

iii. Başarıları, her yerde, aynı zamanda akçal kolaylıklar da sağlayan kuruluşların da bulunmasıyla artmaktadır. Akçal kolaylıklar sağlayan kuruluşlar, bir devlet bankası, bir toplumsal güvenlik kuruluşu, ya da yerel yönetimler olabilmektedir. Yardımlar, doğrudan doğruya ödünç para verme (ikraz) biçiminde olabildiği gibi, sübvansiyon, ya da başka kaynaklardan sağlanacak kredilerin güvenceye (kefalete) bağlanması biçiminde de olmaktadır.

iv. Akçal yardım sağlayan kuruluşların varlığı kadar, bu kuruluşlardan, toplu yapı kuruluşlarının, başkalarına oranla öncelikle yararlanma olanaklarının bulunması da önemlidir.

v. Toplu konut kuruluşları, yerel gereksinmenin bulunduğu yerlerde

kurulan yerel birimler olarak kalmaz, bölge ve ülke ölçüsünde de örgütlenirler. Nitekim, ülkemizde de, Marmara Bölgesindeki konut kooperatifleri 1971 yılında, böyle bir birlik kurmuşlardır. KENT-KOOP bu birleşme gereksinmesinin açık kanıtıdır. Böyle bir örgütlenme, sanayiin ve nüfusun daha dengeli dağılması, bölgesel gelişme politikasının kolaylıkla uygulanması yönünden de yararlıdır. Daha sonra da, yukarıda değinildiği gibi, 1988'de sayıları 20'ye yaklaşan konut kooperatifleri birliği bir Kent Kooperatifleri Merkez Birliği olarak örgütlenmişlerdir. Merkez Birliği (TÜRKKENT) 'ne üye birlik sayısı 20'yi geçmiştir.

vi. Birçok ülkelerde, yerel yönetim birimleri, kooperatiflere arsa yardımı, akçal ve öteki yardımları kolaylıkla yapmakla kalmamakta, pay belgitlerinden satın olarak bunlara ortak da olmaktadır.

vii. Ülke ölçüsünde örgütlenmiş işçi topluluklarının, kısaca sendikaların toplu konut kuruluşları ile yakından işbirliği yaptıklarına sık sık rastlanmaktadır. İleri derecede sanayileşmiş ülkelerde, böyle bir işbirliği hem olanaklı, hem de kolaydır. İşçiler de dahil bütün yurttaşların demokratik yaşayış kurallarına yatkınlığının bu alandaki rolü büyüktür.

viii. Kooperatifler dahil, toplu konut kuruluşları üzerinde devletin yakın ve sürekli bir denetimi vardır. Bu denetim, her basamaktaki örgüt ve kamu yönetimi tarafından, bu kuruluşların uygulayımsal, akçal ve yönetimsel etkinlikleri üzerinde yapılır. Spekülâsyon yollarının her türlü önlemlerle kapatılması da bu denetimin özünü oluşturur. Denetim, kooperatifçiliğin özerk özünü zedeleyebilecek bir içerik ve boyut kazanmamalıdır.

E. Konut Politikası

Ailelerin konut gereksinmelerini karşılamak için devletlerce saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası denilmektedir. Konut koşulları, birçok ülkelerde yurt çapında önem taşıyan toplumsal, ekonomik ve siyasal sorunlar arasına girdikten sonra, toplumsal konut politikası adı verilen amaçlar ve önlemler bütününe duyulan ilgi de artmıştır. Özellikle gelişmekte olan ve gelişmesini plana bağlamış bulunan ülkelerde, konut politikası teriminin başına "toplumsal" sözcüğünün eklenmesinin başlangıcını 1950'den daha öncesine götürmek olanağı yoktur.

Toplumsal konut politikası kavramı, gelir, konut ölçümü ya da toplumsal sınıf gibi öncelikleri olan, ulusal kalkınma planlarının içinde yer alan ve ilgili ülkelerin kent ve bölge planlama politikaları ile bağdaşması gereken kurallar, amaçlar ve önlemler bütünü olarak tanımlanabilir.

Bu tanımın başlıca üç öğesi olduğu ilk bakışta göze çarpmaktadır:

a) Bunlardan **birincisi**, toplumsal konut politikasının kalkınmanın ereklerine uygunluğunun sağlanmasıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, kalkınma planlarının içinde yer alması, zaten bu uygunluğun sağlanması amacına hizmet eder. Böylece, büyük kitlelerin konut gereksinmeleri ile ekonomik olanaklar arasında bir denge kurulmuş olur.

b) Tanımın **ikinci** öğesi ise, toplumsal konut politikasının, ilgili ülkelerin kent ve bölgesel gelişme politikalarına uygun olmasıdır. Konut politikalarının ereğinin yalnız konut gereksinmesini karşılamak olmadığı açıktır. Konutun içinde yer aldığı çevre, bu çevrede yaşayanların ekonomik toplumsal ve kültürel sorunlarının çözümü, kent hizmetleri, gelir dağılımı, çalışma koşulları gibi sorunlar da, bu politikanın ilgi alanı içine giren konular arasındadır. Kent planlarında, oturma alanlarına belli yerler ayrılması gereklidir. Başka kentsel kullanış biçimlerine ayrılmış olan alanlar, konut alanları lehine zorlamaya ve baskıya konu yapılamaz. Yeşil ve açık alan olarak ayrılmış yerlerde konut yapımına izin verilmesi, planlı gelişmeyi önler. Ulaşım araçlarının yeterli ölçüde gelişmiş olduğu ülkelerde bile işçi mahalleleriyle fabrikalar arasında kolay bir bağlantı aranır.

Öte yandan, kent planlaması, günümüzde, büyük kentlerin içinde ve yakınında, ortak yaşamın temel gereksinmeleri bakımından kendine yeterli ve genellikle bir ilkokulu besleyecek kadar büyük komşuluk birimlerinin (neighborhood unit) konut sistemleri biçiminde örgütlenerek kentin tüm dokusunu oluşturması yönünde bir gelişim içindedir. Komşuluk birimlerinin toplumsal konut politikasının amaçlarına uygunluğu; hizmet gereksinmelerinin karşılanmış, iş, okul, eğlence, alışveriş ve yönetim gibi kurumlara yakınlığın sağlanmış ve daha da önemlisi, yalnız belli yaşlarda ve toplumsal kümelerden olan insanları içinde toplama eğiliminin önlenmiş olmasıyla olanaklıdır.

Toplumsal konut politikası tanımının özünde, kent arsalarının kullanılması bakımından, toplum yararına öncelik veren önlemlerin alınması da vardır. Bunlar, arsa ile ilgili bölümde ele alındığından burada yinelenmeyecektir. Son olarak, toplumsal konut politikasının, bölgesel gelişme politikasının amaçlarına yöneltilmesi de önem taşır. Konut yatırımlarının bölgesel dağılımına etkide bulunarak, sanayileşme ve kentleşme politikalarına belli bir yön verilebilir.

c) Toplumsal konut politikası tanımının **üçüncü** öğesi, bu politikanın, öncelikleri olması gereğidir. Toplumsal konut politikasının öncelik-

leri, toplumsal sınıf, gelir düzeyi, ya da konut ölçünü öncelikleri olabilir. aa) Devletler, konut politikalarını, öncelikle , toplumun, memur, işçi, yaşlı, emekli, öğretmen, ya da gecekondu halkı gibi belli toplumsal sınıf ve kümelere yöneltebilirler. Ya da genel olarak, toplumsal ve ekonomik bakımdan korunmaya muhtaç olan sınıflar, toplumsal konut politikasının konusunu oluşturur. bb) Gelir düzeyi önceliği, kamunun konut yardımlarından yararlanacak kümelerin belli bir gelir düzeyinin altında olmaları koşulunu arar. Bu düzeyin üstünde gelire sahip bulunan aileler, toplumsal konut politikasının koruma alanı dışında kalmış olurlar. Gerçekten, aileleri, konut gereksinmelerinin karşılanması yönünden iki kümeye ayırmak olanağı vardır. Birincisi, gelir durumu ve akçalı olanakları, serbest piyasa koşulları içinde konut gereksinmelerini karşılayabilenlerin grubudur. Bunlar serbest piyasadan konut satın alabilir ya da kiralık konutların kirasını kolaylıkla ödeyebilirler. İkinci kümede bulunanlar ise, kendi akçal olanakları ile, sağlık koşullarına uygun bir konutta sürekli olarak oturamazlar. Bunların gereksinmelerinin kaşrılanması, devletin ya da öteki kamu kuruluşlarının desteğini gerektirir. Ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde bu kümelerden her ikisi de kamu yönetimlerinden destek görebilmektedir. Ama kıt kaynaklı az gelişmiş ülkelerde toplumsal konut politikasının asıl ereği ikinci kümeye girenlerdir. Türkiye'de 1961 Anayasası'mn, tüm nüfusun değil, fakat yoksul ve dar gelirli ailelerin konut gereksinmelerini karşılamak görevini devlete yüklemiş olması da, böyle bir öncelik düşüncesinden kaynak almış sayılabilir. 1982 Anayasası'nda yoksul veya dar gelirliler için böyle bir öncelik öngörülmemiştir. Gelir düzeyi önceliği, Federal Almanya, Danimarka, Fransa, İsviçre ve İtalya gibi birçok ülkelerde uygulanmaktadır. cc) Toplumsal sınıf ve gelir düzeyi önceliği ile ilgisi bulunan üçüncü bir öncelik de, konut standardı önceliğidir. Buna konut maliyeti önceliği denildiği de olur. Konut ölçünü, bir ülkede konut gereksinmelerinin doyma derecesini gösterdiği gibi, konut politikasında kullanılan bir norm, bir ölçüt anlamı da taşıyabilir. Toplumsal konut politikasının öncelikleri açısından, konut ölçünleri, en az ve en çok olmak üzere ikiye ayrılır: En az ölçün, kabul edilmesi toplumsal bakımdan olanaklı olan, bireylerin en küçük biyolojik gereksinmelerine yanıt veren ve daha küçüğü ulusal ekonomi yönünden savurganlık sayılabilecek ölçünlerdir. En yüksek ölçün ise, belli toplumsal sınıfların sınırsız tercihlerine set çekmek üzere öngörülen, daha büyüğü ne toplumsal ne de ekonomik yönden savunulabilen ölçünlerdir.

Toplumsal konut politikasını saptamak ve uygulamakla görevli olan-

lar, bu önceliklerden birini kullanabildikleri gibi, birden fazlasını da aynı anda uygulayabilmektedirler.

F. Konut Politikasının Uygulama Araçları

Konut politikasının uygulama araçları, akçal, tüzel ve teknik olmak üzere üç kümede toplayabiliriz.

1. Akçal Araçlar

a. Konut Yatırımları

Ülkemizde, konut sorunlarının temelinde bir kaynak yetersizliği olduğu sık sık yinelenir. Oysa, konut yatırımlarının, toplam yatırımlar içinde % 25-% 35 oranında olduğu dönemlerde de, barınma koşullarının kötüleşmesi önlenememiştir. O halde, nasıl "konut bunalımının kaynak yetersizliği ile hiç ilgisi yoktur" demek yanlış olursa, sorunu salt kaynak sorunu olarak görmeye de olanak yoktur.

ÇİZELGE 7
KONUT YATIRIMLARININ GELİŞİMİ (1950 -1990)

Yıllar	Konut Yatırımlarının Toplam Sabit Sermaye İçindeki Payı (%)	GSMH İçindeki Payı (%)
1950	28.3	2.8
1955	34.5	4.9
1960	23.3	3.7
1965	23.5	3.5
1970	21.3	3.9
1975	16.5	3.6
1980	21.6	7.5
1985	12.8	6.3
1990	10.8	5.4

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, yatırımların daha üretken kesimlere kaydırılması amacıyla, konut yatırımlarının, toplam sabit anamal yatırımları içindeki payının % 20'yi geçmemesini, GSMH içindeki oranının ise % 3.6 olması ilkesini benimsemiştir. Daha sonra hazırlanan planlar da benzer sı-

nırlamalar koydukları halde, uygulamanın bu sınırlar içinde kalınamadığı görülmüştür. Konut yatırımı, özel girişimci için, kazançlı bir yatırım alanı olmayı yakın zamanlara değin sürdürmüştür. O kadar ki, başka üretken kesimlerde gerçekleşen yatırımların oranları saptanan ereklerin gerisinde kalmasına karşın, konutta, belirlenen yatırım düzeyleri aşılmıştır. Bunda, konut üretiminin, % 70'den büyük bir bölümünün özel kesim eliyle yapılmasının rolü vardır. Gerçekten, kamu kesimi yatırımlarının, konut yatırımları içindeki payı, 1980 yılında yalnız % 6.7 idi. Bu oran 1990'lar için başka kesimlerin sunduğu avantajlarla da yakından ilgilidir. Nitekim, yapım kesiminde bunalımın başladığı 1978 sonrası, yatırımcıların, paralarını bankalarda ya da bankerlerde tutmayı, hatta taşınmaz mallarını satarak yüksek faizlerden yararlanmayı yeğledikleri bir dönemdir.

Konut yatırımlarının, ülkemizde toplam sabit anamal yatırımları içinde korkulacak ölçüde yüksek olmadığı öne sürülebilir. Konut maloluşunun yüksek ve sürekli olarak da artmakta bulunduğu ülkemizde, gereksinmelerin karşılanması, herşeyden önce yatırımların artırılmasına bağlıdır. Bunu yapamıyorsak, konut dışı kesimlere daha çok kaynak ayırarak sanayileşmeyi hızlandırmak, enflasyondan kaçınmak için yapamıyoruz.

Öte yandan, yapılabilen yatırımlar gereği gibi kullanılmamaktadır. Bir yandan hızlı kentleşmenin yarattığı konut gereksinmesi, öte yandan konut maloluşunun normal koşullarda % 20'sine ancak varan "arsa payı"nın ülkemizde yapım maloluşunun % 60'ına kadar yükselebilmesi, yapı gereçleri fiyatlarının aşırı ölçülerde yükselmesi, tüketici eğilimlerinin, gerçek gereksinmelere yanıt verecek nitelikteki konutlardan çok, geniş ve pahalı konutlara yönelmiş olması ve bu eğilimin, kentleşmenin ve gösterişçi tüketim eğilimlerinin de etkisiyle güç kazanması; konuta ayrılan kaynakların yetersiz ve eksiksiz kalması sonucunu doğurmuştur.

Gerçekten, belediyelerce yapı izni verilmiş olan konutların sayısı, nüfus artışı ile karşılaştırıldığında, büyüyen bir konut açığının ortaya çıktığı görülür. Yapılan hesaplara göre, örneğin 1983 yılında, konut gereksinmesi 397 bin kadar olduğu halde, üretim, yapı izinlerine göre 318 bin, kullanma izinlerine göre ise 129 bindir. Aradaki açık, yakın zamanlara değin gecekondularla kapatılmıştır. 1968-1983 yılları arasında yapıldığı varsayılan gecekonduların sayısı (650 bin), bu dönemdeki, 3.8 milyonluk konut gereksinmesi ile, yapı izinlerine göre yapıldığı varsayılan 3.1 milyon birim arasındaki farka aşağı yukarı eşittir. Nüfus artışı ile bağlantısı kurulduğu takdirde, yıllık konut üretiminin yılda 1000 kişiye, 1960'da 2.6, 1965'de 1.2, 1975'de 1.2 ve 1989'da 3.1, 1985'de ise 3.8 olduğu görülür ki, bu

rakamlar sanayileşmiş batı ülkelerinin ve birçok sosyalist ülkelerin 6 ile 10 arasında değişen üretim rakamları yanında çok düşüktür.

aa) Konut yatırımlarının büyük bir bölümünün, sahiplerinin oturacağı, "mülk konut" (iye konutu) yapmaya yönelmiş olduğu açıktır. Anayasa'da, herkesin konut sahibi yapılması görevinden değil, fakat "konut ihtiyacının karşılanmasından" söz edilmektedir. Bu karşılama, kiralık konutta oturmakla da olur.

Ucuz kiralık konut sunusunu artırmak için kamu kuruluşlarının görevlendirilmesi I. Planda açıkça yer almış bir hükümdü. II. Plan buna yer vermemiştir. III. Planda düşük gelirli kümeler için kiralık konut üretimine ağırlık verilmesi yeniden öngörülmüştür. IV. ve V. Planlarda ise, böyle bir görüşe rastlanmıyor. VI. Beş Yıllık Plan, belediyelerin, kiralık konut üretimi için gerekli düzenlemeleri yapmaları gereğinden söz etmektedir. Oysa başka ülkelerde, özellikle İngiltere ve Hollanda'da olduğu gibi, kamu kuruluşları, bu alanda önemli bir rol oynayabilirler.

bb) Kurum Konutu (Lojman): Kamu kuruluşları, kendi memur ve görevlileri için, konut pazarına düşük kiralı konut da sunabilirler. Bunlara kurum konutu (lojman) adı verilir. **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, kurum konutunu "Görevlilerinin oturması için kimi kuruluşların yaptırdıkları düşük kiralı (tutmalıklı) ya da kira karşılığı olmayan konut" olarak tanımlamaktadır. Birçok kamu kuruluşları, kendilerine ait kurum konutları yaptırmış olmalarına karşın, bunlardan yararlanabilmek ayrı ayrı ilkelere bağlanmıştır. Kurum konutu politikasının ve bunlardan yararlanma koşullarının tek elden yönetiminde ve benzer kurallara bağlanmasında yarar vardır.

Kurum konutlarının kiraları, ülkemizde uzun süre, simgesel ölçülerde tutulmuştur. Piyasadaki kiralık konutlara oranla, bunların kiralarının düşük tutulması gerekmekle birlikte, hiç denilebilecek ölçülere indirilmesi, bakım ve onarım giderlerinin bile açıktan karşılanmasına yol açar ki, bu arzu edilir bir durum değildir. Bu yüzdendir ki, Kalkınma Planlarımız, kurum konutu kiralarının yükseltilmesini istemiştir.

Kamu kaynaklı kredilerle yaptırılan konutların hemen hemen hepsi, günümüzde, gereksinme sahiplerinin bireysel iyeliğine geçmektedir. Oysa, Ankara'daki Namık Kemal Mahallesi'nde olduğu gibi, ya da kamu ekonomik girişimlerinin yaptığı gibi, konut iyeliğinin kurumlarda kalması; buna karşılık, gereksinme sahiplerine yalnız ucuz kiralı konutlarda oturma hakkının tanınması, uzun dönem için daha ussal bir yoldur. Çünkü, böylelikle birçok aile konut sahibi olmaksızın konut gereksinmesini gidermekle kalmaz, ölçüsüz konut kiraları altında ezilen kiracı kitleler bunalımının et-

kilerinden kurtarılmış ve kamu da, konut yığınını (stokunu) zenginleştirmiş olur.

Ülkemizde, kurum konutu konusu, Ankara'nın başkent olmasından sonra orada sayısı hızla artan memur ailelerini barındırmanın bir yöntemi olarak ele alınmıştır. 1928 yılının 1 Haziran'ında yürürlüğe giren bir yasa ile Maliye Bakanlığı, memur apartmanları yaptırmak üzere, Hazine olanaklarını kullanmaya yetkili kılınmıştır. Daha sonra bu yol terkedilmiş ve memurlara, konut ödencesi (tazminat) adıyla bir konut kirası yardımı yapılmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra, Devlet, 1937 yılından itibaren, yeniden Genel Bütçe'den memur konutları yapımı için ödenek ayırmağa başlamıştır.

Memur konutları sorununun özellikle Ankara'da büyümesi üzerine 1944 yılında Memur Konutları Yasası çıkarılmış ve bununla, Bayındırlık Bakanlığı, gerekli görülen yerlerde memur konutları yaptırmak üzere yetkili kılınmıştır. Çünkü, yasada Ankara'ya öncelik veren bir hüküm bulunmaktaydı. Bu ödenekten yararlanılarak yaptırılan konutlardan yalnız, Genel Bütçe içinde kalan dairelerin geçici olmayan kadrolarındaki memurlar ile subaylar ve askeri memurlar yararlanırlar. Ankara'daki Saraçoğlu (Namık Kemal) Mahallesi bu yasanın verdiği yetkiyle yaptırılmış 450 kadar konuttan oluşmaktadır. Mahallede daha çok Milli Savunma, İçişleri, Maliye ve Adalet vb. Bakanlıklarının üst düzeydeki görevlileri kira karşılığında oturur.

1960 yılında çıkarılan 186 sayılı yasa ile de, subay, askeri memur ve astsubaylara kurum konutu yaptırılabilmesi için, yıllık ödenek miktarı 54 milyon lirayı geçmemek üzere, 540 milyon liraya kadar Milli Savunma Bakanlığı; jandarma subayı, askeri memur ve astsubayların kurum konutu gereksinmelerini karşılamak için de, yıllık ödeme miktarı 6 milyon lirayı geçmemek üzere toplam 60 milyon liraya kadar Bayındırlık Bakanlığı, daha sonraki yıllara uzayabilecek yüklenimlerde bulunmağa yetkili kılınmışlardır. Millî Savunma Bakanlığı'nın yurdun her yanında lojman yaptırma politikasını, özellikle bu olanaktan yararlanarak 1982 yılı sonlarında çözebilmiş olduğu söylenebilir.

DPT'ce 1982 yılında yapılan bir anket, ülkede, toplam kurum konutlarının sayısının 150 bin dolaylarında olduğunu göstermiştir. Kamu görevlilerinin 2 milyonun üzerinde olduğu ve bunlardan da dörtte birinin kendi konutuna sahip bulunduğu varsayılarak, DPT'ce kurum konutu gereksinmesinin 1,3 milyon olduğu sonucuna varılmıştır. 10 yıllık bir sürede bu gereksinmenin (artmadan olduğu gibi kalması durumunda) giderilebilmesi

için, yılda ortalama 140 bin konutun üretilmesinin zorunlu olduğu hesaplanmıştır. Bu ise 3.1 milyarlık bir kaynak gerektirmektedir (1982 Fiyatlarıyla).

V. Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmalarında kurum konutlarına önem verilmiş olması yerindedir. Ayrıca hükümet de, 1983 yılından başlayarak büyük kentlerde ve geri kalmış yörelerde, kurum konutu yatırımlarını artırma kararı almıştır. Bunun yanı sıra, kurum konutları konusunda şu yöntemlerin izlenmesi kararlaştırılmıştır: 1. Yüksek düzeydeki yöneticiler için 300 birimlik bir projenin Ankara'da uygulanması, 2. Memur konutları siteleri: Devlet memurlarının yoğun olduğu illerde 200 birimlik semtlerin oluşturulması. Bunlardan ilkine, 1983 de Ankara'da başlanmıştır. 3. İllerde devlet memurları siteleri; geri kalmış yörelerdeki illerde 50' şer birimlik kurum konutları. 4. Toplu köy konutları; Kırsal kalkınma projelerinin uygulandığı yörelerde 6'şar dairelik kurum konutu uygulamaları.

Kasım 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2946 sayılı Kamu Konutları Yasası ile (R.G., 11 Kasım 1983, No: 18218), kamu konutlarının kamu görevlilerine nasıl verileceğine ve bunların kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin ilkeler saptanmıştır. Yasa, bu konutları, a) Özel tahsisli konutlar, b) Görev tahsisli konutlar, c) Sıra tahsisli konutlar ve d) Hizmet tahsisli konutlar olarak dört kümeye ayrılmıştır. Birinciler, temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine verilen konutlardır. Valiler, komutanlar, bakanlar, bunlara örnektir. İkinci kümedekiler kamu görevlilerince görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları dikkate alınarak tahsis edilecek konutlardır. Bunların kimler olduğunun belirlenmesi yönetmeliklere bırakılmıştır. Üçüncüler ise, puanlama ilkesine göre verilecek konutlardan oluşmaktadır. Bunların verilmesinde, hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, eşinin de kamu görevlisi olması gibi etmenlerin dikkate alınacağı yasada yazılıdır. Son kümede ise, sınır karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, yapım yeri gibi ulaşım ve yerleşme olanakları sınırlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle bağlı olmaksızın iş başında bulunan görevliler, makam şoförleri, kapıcı, kaloriferci vb. personel için yapılacak yapı, baraka, prefabrike yapı, yapımyeri eklentisi vb. bulunmaktadır.

Yasaya göre, ilk üç kümedeki konutlarda, hizmet devam ettiği sürece, fakat hizmet tahsisli konutlarda en çok beş yıl oturulabilecektir. Kiraların saptanmasında esas alınacak kira birim bedellerinin Maliye Bakanlığı'nın eşgüdümünde, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri, Sanayi, Enerji, Bayındırlık ve İskân Bakanlıkları temsilcilerinden oluşan bir yarkurulca, her tak-

vim yılının başından en az üç ay önce belirleneceği yazılıdır. Kira birim bedellerinin, toplumsal yardım amacı da gözönünde tutularak, bir metrekarelik alan için saptanması esastır. Yasa, yurt içinde Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı, Başbakan; yurt dışında ise, büyükelçiler, daimi delegeler, maslahatgüzarlar, askeri temsil kurulları başkanları ve başkonsoloslar için ayrılan özel tahsisli ve hizmet tahsisli konutlardan kira alınmayacağını göstermiştir.

Kamu Konutları Yasası, bu yasanın kapsamına giren kurum ve kuruluşlarca yaptırılacak konutların katkılı yapım alanının (brüt inşaat sahasının), Toplu Konut Yasasındaki toplumsal konut ölçünlerinin üzerine çıkamayacağını göstermektedir ki, bu da 150 metrekaredir. Ancak, özel tahsisli konutlar ile yönetmelikte belirtilecek görev tahsisli konutlar için bu sınırlara uyulmayacağı da, yasada yazılıdır. Yasaya eklenen bir geçici madde ile, Cumhurbaşkanlığı Konseyi Üyeleri ile Millî Güvenlik Konseyi dönemindeki Başbakana özel nitelikli konut verilmesi öngörülmüştür (Geçici madde 2).

b. Vergi

Vergi, üretimi artırmanın bir aracı olarak kullanılabilir. Yalnız gelir sağlamak değil, aynı zamanda toplumsal ve ekonomik kimi ereklerin gerçekleştirilmesi de vergi politikasının amaçları arasında yer alır. Ülkemizde konut bunalımlarının duyumsanmaya başlandığı 2. Dünya Savaşı yıllarından sonra, konut üretimini artırma çareleri arasında, vergi bağışıklıkları sağlamak yönteminden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Örneğin 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası, ister kiraya verilsin ister sahiplerince oturulmakta olsun, konut olarak kullanılmak koşuluyla, yeni yapılacak yapılara; Bina, Buhran ve Savunma Vergilerinden 10 yıl süreyle bağışıklık tanımıştı. 1953 tarihinde, bu geçici bağışıklık yinelenmiştir. Amaç, konut üretiminin artırılmasını özendirmek idi. Ne var ki, yasanın sağladığı bağışıklıktan, kiraya vermek üzere konut yaptıranlar da yararlandıklarından, kiraya verilen tüm konutlar ve bu arada en lüks konutlar da bu bağışıklık hükmünden yararlanmışlardır. Bu durumda, vergi bağışıklığı ile konut üretiminin artırılması amaçlanmış iken lüks konut yapımının devletçe desteklenmesi gibi istenmeyen bir sonuçla karşılaşılmıştır.

1962 yılında Millî Birlik Yönetiminin yaptığı önemli işlerden biri, bu geçici bağışıklığın kaldırılması olmuştur. Bunun yerine, "sahiplerince konut olarak kullanılmak üzere" yapılan yapılara geçici süreler için böyle bir bağışıklık tanındı. Ancak, vergi bağışıklığının toplumsal amacının tam

gerçekleşebilmesi için, bundan yalnız toplumsal konut ölçünlerine uyan konutların yararlandırılması da benimsendi. Buna göre, yapılar Bina vergisinden 10 yıl ve 5 yıl bağışık olan yapılar olmak üzere ikiye ayrılmış, en küçük nitelikte olanlar, yani 100 metrekareden küçük olanlar, 10 yıllık bağışıklıktan yararlandırılmışlardır. Bunlarda sahipleri otursa da, kiralansalar da bağışıklıktan yararlanma ilkesi benimsenmiştir. Bu niteliklerde olmak koşuluyla devletin ve kamu tüzel kişilerinin yaptıracakları kurum konutları da, bu bağışıklıktan yararlanmışlardır. Yasaya göre, 5 yıl süre ile vergiden bağışık tutulacak yapılar ise, sahiplerince konut olarak kullanılmak koşuluyla "orta nitelikteki" yapılardır. 1966 yılında en küçük nitelikli yapıların büyüklüklerinin 69 metrekareden 100 metrekareye yükseltilmiş olmasıyla, bağışıklıkların hepsinin süresinin 10 yıla çıkarılmış olduğu görülür.

Vergi politikası yoluyla, konut üretiminin arttırılması, toplumsal nitelikli konutların özendirilmesi, lüks konut yapımının gücendirilmesi, daha sonraki yıllarda da sürmüştür. Örneğin Emlâk Vergisi Yasasına göre, yapılar sahipleri oturmak koşuluyla binde 4, kiraya verildikleri ya da başkaları oturduğu takdirde binde 6 oranında vergiye konu edilmişlerdir. Ayrıca, konut olarak kullanılmak üzere yapılan yapıların sunusunu özendirmek amacıyla da, 50 bin liradan az olmamak üzere, vergi değerinin dörtte biri, Emlâk Vergisinden 5 yıl süreyle bağışık tutulmuştur.

Bunun dışında, hükümetler büyük konut izlencelerini genel bütçeden ayrılacak ödeneklerle desteklemeyi, enflâsyonist etkilerini gözönünde bulundurarak uygun görmedikleri takdirde, lüks tüketim maddeleri ve özellikle ülke dışından getirilen tüketim maddeleri üzerine özel vergiler koyarak, konut finansmanında bunlardan yararlanmak isteyebilirler. Bu yöntem, tüketim eğilimleri yüksek, tüketme gücü bulunan kesimlerden alınacak kaynakla, konut gereksinmesi bulunan dar gelirli kesimlerin bu gereksinmelerinin karşılanmasına olanak vermesi, kısaca gelir ve servetin yeniden dağıtılmasında adalet sağlar görünmesine karşın, söz konusu tüketim maddelerinin istemlerinin esnek olması nedeniyle beklenen sonucu vermeyebilir. Yani, çok tüketerek konut sorunun çözümüne katkıda bulunması beklenen tüketici kitleler, tüketimlerini geniş ölçüde kısmayı yeğleyebilirler. Bu durumda, beklenen sonuç da elde edilemez. Ayrıca, elde edilen fondan ekonomik kalkınmaya doğrudan doğruya katkısı olan kesimlerde çalışan insanların yararlandırılmaması ve lüks konutların finanse edilmesi durumunda da bu tür vergilerle konut sorununun çözümüne olanak bulunamaz. 1984 yılında çıkarılan 2982 sayılı yasa da son olarak, konut üretimini

özendirmek amacıyla her biri 4 yıl olmak üzere, 1988 ve 1992'de iki kez daha uzatılarak konut yatırımlarını bir çok devlet ve belediye vergisinden istisna etmiş ya da bağışık tutmuştur.

c. Kredi

Kamu kuruluşlarınca verilen krediler, dar ve değişmez gelirli ailelerin konut sahibi olmalarına yardım eder. Geçmişte, Türkiye Emlâk Kredi Bankası, SSK, BAĞ-KUR, dar gelirliler, işçiler, esnaf ve bağımsız çalışanlar, ordu personeli için konut kredisi (ipotek kredisi) vermişlerdir. OYAK, bugün de kredi verme işlevini sürdürmektedir. Ziraat Bankası, TÖBANK, Vakıflar Bankası gibi, kuruluş yasalarındaki hükümlerle, Bankalar Yasasındaki "ipotek kredisi verilemiyeceği" kuralının dışında tutulmuş bankalar da, dilerse konut kredisi verebilirler. Kaldı ki, 1980'li yıllarda Bankalar Yasası değiştirilerek bütün bankaların konut kredisi vermeleri yolu açılmıştır. T.C. Emekli Sandığının, bir toplumsal güvenlik konusu olarak, kamu görevlileri için konut kredisi verme çalışmaları, bugüne değin başarıya ulaşamamışur. Oysa, bu kuruluş otel ve işhanı gibi verimli yatırımlar yanında, konut hizmeti de sağlayabilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, devlet bankalarının konut kredisi verebilmeleri, konut kesiminde belirlenecek toplumsal ve ekonomik ereklere ulaşmayı kolaylaştırır. Çünkü, bu kurum ve kuruluşların verecekleri kredilerin toplumsal konut politikasının amaçlarına yöneltilmesini devlet kolaylıkla sağlayabilir.

Kendi olanaklarıyla konut sahibi olamayan dar gelirli ailelerin küçük biriktirimlerini, konut istemine dönüştürecek bir kredi politikası, konut üretiminin artmasına yardımcı olur. Ülkemizde, bu amaçla yukarıda belirtilen birçok kurum ve kuruluş konut kredisi vermişlerdir. Ama bunların, kredi koşulları birbirinden çok farklıydı. Kalkınma Planlarımızda, bu fonların birleştirilmesi doğrultusunda yer alan öneriler ancak 1984'den sonra Toplu Konut Fonu'nun kurulması ile gerçekleşmiştir. Birleştirme, gerçekçi de sayılamayabilir. Bunun yerine, bu fonların kullanım biçimlerinin tekdüze kurallara bağlanması yoluyla, konut kredilerinden yararlanmada adalet sağlanabilirdi.

Kredi kurumları, ancak toplumsal konut politikasının öngördüğü tipteki konutları desteklerler. Örneğin, Planlı döneme girildikten sonra, kamu kredileriyle yalnız, toplumsal nitelikli konutların yapımına yardımcı olunmuştur. Küçük birimlerin üretilmesi amaçlandığından, istenen konutlar küçüldükçe konut kredilerinin sürelerinde de, faizlerinde de, küçük konut-

lardan isteyenler lehine kolaylıklar sağlanmıştır. Nitekim, ilerde görülebileceği gibi, Toplu Konut Fonu'ndan yapılan kredi ödemelerinde ve küçük konutları özendirici kimi kurallar, baştan beri uygulanmıştır.

2. Tüzel Araçlar

a. Kira Denetimi

İkinci Dünya Savaşı'nm yarattığı olağanüstü koşullar, başka ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de, geniş tüketici kitlelerin korunması sorununu gündeme getirmiştir. Ülkemizde, konut ve işyeri kiralarının sınırlandırılmasına böyle bir zorunlulukla başvurulmuştur. 1939 yılında çıkarılmış bulunan Milli Korunma Yasası, bina kiralarını 1939 yılı düzeyinde dondurmuş ve bu yoldan kiracıları rahatlatmak istemiştir. Yasada, 1940 yılında yapılan değişiklik ile, ev sahiplerinin, kiracıları, haklı bir neden olmaksızın evlerinden çıkarmaları yasaklanmıştır. Daha sonra, 1947'de çıkarılan 5020 sayılı yasa ile, 1939 kiraları üzerinden konut kiralarına % 20 oranında zam yapılması zorunlu kılınmıştır.

Savaş yılları bittiğinden, kira sınırlamasının da kaldırılması yönünde bir eğilim belirmiş ve 1953 tarih ve 6084 sayılı yasa, 1955 yılından itibaren, önce konutlarda ve 6 ay sonra da öteki yapılarda, "kira denetiminin sona ereceğini" bildirmiştir. Ancak yasanın bu hükmü yürürlüğe girmeden, 1955 yılında çıkarılmış olan 6570 sayılı yasa, kira sınırlamasını kaldırmak yerine, sınırlamayı yeniden düzenlemeyi yeğlemiştir. Buna göre, 1939 kiraları düzeyinde dondurulmuştur. Yasa, ayrıca ayrıntılı bir takım bedel ve evden çıkarma yasağı hükümleriyle kiracıların korunmasına çalışmıştır.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kira sorununun, yasalarla düzenlenmesi gereken süre içinde, "kiracıyı ve mülk sahibini konut politikasının hedeflerine uygun olarak koruyacak" bir kira politikasının uygulanmasını öngörmüştür. II. Plan, birincisinden ayrılmış ve "konut piyasasındaki arz ve talep dengesini bozmamak için" kira sınırlamasından kaçınılacağını belirtmiştir. III., IV., V. ve VI. Planlarda ise bu konuda bir görüş yer almamıştır.

Ne var ki, 1963 yılında yani, I. Plan döneminin ilk yılı içinde, Anayasa Mahkemesi, aldığı bir kararla (26 Mart 1963 tarih ve 27 sayılı karar, R.G., No: 11416), 6570 sayılı yasanın, kiraların dondurulmasına ilişkin hükümlerini iptal etmiştir. Bu kararın gerekçesinde yer alan nedenler, Kira Yasasının kamu yararı ya da başka nedenlerle bir hakkın ve özgürlüğün

özüne dokunulamayacağını belirten Anayasa hükmüne aykırılığı, kiracıların korunmasının, taşınmaz mal sahipleri aleyhine "hakkaniyet" (denkserlik) ve adalet ilkeleriyle bağdaşmaz bir durum yaratması, bunun haklarda ve yükümlülüklerde eşitlik ilkesini bozması gibi düşüncelerdir.

Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde ayrıca, ekonomik koşulların 1953 yılma göre çok değiştiği, yapım maloluşları ile bakım ve yönetim giderlerinin çok arttığı, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla hükümetçe başka alanlarda yapılmış sınırlamalar kaldırıldığı halde, kiraların dondurulması önleminin sürdüğü belirtilmiştir. Taşınmaz malların artan değerlerinden, sahiplerinin normal gelir elde edemediklerine değinilerek şöyle denilmektedir: "Bu durum, gelirlerin dağılışında mal sahipleri zararına ve kiracılar yararına bir değişiklik doğurmuştur. Bu sonuç, yurttaşların haklarda ve yükümlülüklerde eşitliği prensibine tamemen aykırıdır. Kanun, kiraların da fiyat yükselişlerine göre adalete ve iktisadi şartların gereklerine uygun bir şekilde ayarlanmasına elverişli olsa idi, böyle bir sonuç doğmamış olurdu." Yüksek Mahkeme, gerekçeye belediye encümenlerinin kira takdir etme yetkilerinin sınır ve kapsamındaki belirsizliğin de, uygulamada iyi sonuçlar vermediğini eklemiştir.

İptal kararından sonra 6 ay içinde yeni bir Kira Yasası yürürlüğe sokulamayınca, Yargıtay, bir İçtihadı Birleştirme Kararıyla, uygulamaya yön vermek istemiştir. Buna göre, kiralar tümüyle serbest bırakılmış olmuyor; fakat, sözleşme süresi sona erdikten sonra taraflar kira bedeli üzerinde anlaşamadıkları takdirde, yargıca, kirayı bilirkişilere takdir ettirme yetkisi tanınıyordu (18 Kasım 1964 gün ve 2/3 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, R.G., No: 11867). Kısa bir süre sonra, Anayasa Mahkemesi, bir başka kararı ile, kiraların yan yollardan artırılması, kiralayanın kiracıyı evden çıkarma hakkının sınırlandırılması ve kiracılar aleyhine değişiklikler yapılmasının önlenmesine olanak veren bir Kira Yasası maddelerinin iptali istemini reddetmiştir.

Özellikle enflasyon oranının yükseldiği 1980'li yıllarda Yargıtay, kira bedeline ev sahiplerince yapılacak zamların, enflasyon oranı olan % 20-30'u geçmemesi gerektiğini hükme bağlayarak kiracıları korumak istemiştir. Kira parasını taşınmazın vergi değerine bağlamayı amaçlayan birkaç kira yasası tasarısı ise yasalaşma şansı bulamamıştır.

Değişen para değeri karşısında, kamu kuruluşlarının sahip bulundukları taşınmaz malların düşük kiralar yüzünden zarara uğramalarını önlemek amacıyla, 1985 yılında çıkarılan 3151 sayılı yasa ile (R.G., 22 Ocak 1985, No: 18643) belediyeler, il özel yönetimleri ve Beden Terbiyesi Genel

Müdürlüğü adına kayıtlı ya da bunların kamu kuruluşlarıyla ortaklaşa sahip bulundukları taşınmazların kira sözleşmeleri 1988 ortalarından geçerli olacak biçimde sona erdirilmiş ve böylece, bu kuruluşlara, kira paralarını yeniden daha gerçekçi ölçüler üzerinden saptama fırsatı verilmiştir.

Türkiye gibi, kentlerindeki kiracı oranının giderek yükseldiği bir ülkede, kira sınırlamasından vazgeçildiği anda, bundan doğacak toplumsal ve ekonomik sorunların nasıl çözüleceğini iyi hesaplamak gerekir. Kira sınırlamasıyla varılan amaçlara hangi yöntemlerle varılacağı konusu önem taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi kira sınırlamasını kaldırınca, bundan, 1961 Anayasa'sının eşitlik, toplumsal adalet vb. ilkelerinin zedelenebileceğini Yüksek Mahkeme gözönünde bulundurmamıştır. İyelik hakkının, yaşadığımız yüzyılda geçirdiği değişiklikler, kira denetimine, mülk sahibinin iyelik hakkını zedeliyor gözüyle bakılmasına elverişli değildir.

b. Kat İyeliği

Kat ya da daire iyeliği, özellikle büyük kentlerimizde 1950'li yıllardan sonra yaygın bir biçim almıştır. 1965 yılında 634 sayılı kat Mülkiyeti Yasası çıkıncaya değin, ortak iyeliğe konu olan bir arsa üzerinde, henüz yapıya başlanmadan "satış vaadi" ya da yükümlenim (irtifak) hakkı kurma vaadi ile düzenlenmiş, yasa çıktıktan sonra da, bir büyük yapıdaki bağımsız bölümlerin, ortak yerlerin, kat iyeleri kurulunca kabul edilecek bir yönetim planı gereğince yönetilmesi yoluna gidilmiştir.

Kat iyeliği, kuşku yok ki, kat sahipleri arasındaki ilişkileri düzenlemek, anlaşmazlıkları önlemek bakımından önemli bir adımdır. Böylece, mahkemelerin yükü azalır ve halk bir anlamda yönetime katılma alışkanlıklarını geliştirmiş olur. Bununla birlikte, konut gereksinmesinin karşılanması yönünden, kat iyeliğinin, konut sunusunu artırıcı bir özelliği yoktur. Olanın daha iyi yönetilmesinden başka yararı olmayan bir kat iyeliğine, bu nedenle, konut sorununun çözüm yollarından biri gözü ile de bakılamaz. 1983 tarih ve 2814 sayılı yasa ile (R.G., 14 Nisan 1983, No: 18018) Kat Mülkiyeti Yasasında yapılan değişikliklerde de, yönetime ilişkin yakınmalara çözüm bulmak amacı başta yer almaktaydı.

Kat iyeliğinin, bir başka yönden, tek katlı yapıların hızla yıkılması ve yerlerine yüksek apartmanlar yapılması sürecini daha da hızlandırdığı açıktır. Belediyelerin türlü yükseklik bölgeleri için koydukları kat sınırlamaları kat iyeliği yüzünden zorlanmakta; bu durum yalnız kentlerin görünümünü bozmakla kalmamakta, aynı zamanda yoğunluk artışlarına yol açarak kent hizmetlerinin görülmesini de güçleştirmektedir. Bir konutun ye-

rine bir çok konut koyarak, hava kirlenmesinin ve öteki çevre sorunlarının süregenleşmesinde de, katiyeliğinin payı olduğu öne sürülebilir.

3. Teknik Araçlar

a. Konut Ölçünleri (Standartlar)

Konut politikasının uygulanmasında, konut ölçünlerinin yaşamsal bir önemi vardır. Politikanın özendirici ve caydırıcı araçları, bu ölçünlere dayanılarak uygulanır. Konut ölçününün dar ve geniş iki anlamı vardır. Geniş anlamda konut ölçünü, bir ülkede, konut gereksinmesinin karşılanma, doyurulma derecesidir. Bu anlamda, konut ölçünü, yaşam ölçününün ayrılmaz bir öğesidir. Bu, gereksinmenin belli bir andaki doyum derecesi olabileceği gibi, belli ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişme düzeyinde normal varsayılan bir doyma derecesi de olabilir. Geniş anlamdaki konut ölçününün göstergesi, konutun oda sayısı, oda başına düşen nüfus (barınma yoğunluğu), konutun sahip bulunduğu kolaylık ve hizmetler, yapı sistemi ve yapı gereçleridir. Son yılların gelişmeleri, konutun içinde bulunduğu çevrenin, toplumsal hizmetlere yakınlığının, kentle olan işlevsel bağlantısının da, barınma ölçününün öğeleri arasında yer almasını gerektirmektedir.

Dar anlamda ise konut ölçünü, konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir kural (norm), bir ölçüt niteliğindedir. Bu anlamda konut ölçünü, başta konutun büyüklüğü olmak üzere, onun özdeksel niteliklerini, içinde yaşayanların sayısını ve bileşimini anlatır. Her iki anlamdaki konut ölçününü oluşturan öğeler, birbirlerine benzemekle birlikte, birincisinde, "olan"ın saptanması amacı, ikincisinde ise "olması istenen"in, yani uygulanması gerekenin, belirlenmesi söz konusudur.

Birinci anlamda konut ölçünü, genellikle barınma koşullarını yansıtan ortalama rakamlarla anlatılır. İkinci anlamdaki konut ölçünü, tavan ve taban olmak üzere, ikili bir anlama sahiptir. Taban ölçün (asgari standart), kabul edilmesi, toplumsal yönden olanaklı olan, insanın en küçük gereksinmelerini karşılayabilen ve daha azının sağlığa aykırı sayıldığı ölçündür. Öte yandan, tavan ölçün (azami standart) ise, belli kişilerin toplumsal sınıf ve kümelerinin sınırsız eğilimlerine set çekmek üzerine saptanmış, ne toplumsal yönden savunulması olanaklı, ne de ekonomik koşulların hak verdiği ölçünlerdir. Bu ölçünler, genel olarak, "oda sayısı" ya da "metrekare taban alanı" olarak gösterilir.

Konut ölçünleri türlü amaçlarla kullanılabilir: Bir kez, bunlar yardı-

mıyla, konut stokunun yapısına ilişkin bilgi elde edilebilir. İkinci olarak, yeni yapılan yapıların kalitesi bunlardan yararlanarak ölçülebilir. Üçüncü olarak, bu ölçünler, konut için yapılacak yatırımlarla, sağlanacak kamu yardımlarının yöneltilmesinde bir ölçü hizmeti görür. Son olarak da, yapım politikasının ereklerine varmakta, konut ölçünleri bir temel işlevi görür. Bu yararlarına karşın, konut ölçünlerinin hem saptanmasında, hem de uygulanmasında kimi güçlükler vardır. Bunlar bir kaç noktada toplanabilir:

Bir kez gereksinmeler ve toplumsal değerler sürekli olarak değişmektedir. Bu yüzden, toplumsal konutlar için belirlenen taban ölçünlerinin zaman zaman gözden geçirilmesi gerekir. Bunlara uygun olarak yapılan konutların, iyileştirilmeleri gerekli olabilir. Bu iyileştirmenin gerektirdiği giderler, ölçünleri uygulamanın sağlayacağı biriktirimi azaltabilir. İkinci olarak, daha yüksek nitelikte ve uzun ömürlü yapı yapmanın mı, yoksa toplumsal bakımdan eskiyerek teknik ömrünü henüz tamamlamadan yıkılan basit konutlar yapmanın mı, uzun dönemde daha ekonomik olacağı konusu tartışmalıdır. Üçüncü bir güçlük ise, özellikle az gelişmiş ülkelerde, sınırlı kaynaklarla kısa sürede çok sayıda konut yapmanın, ancak en basit ve ucuz yapı biçimleriyle gerçekleştirilebilecek olmasıdır. Son olarak, ölçün sınırlamaları nedeniyle, biriktirimlerini, konuttan başka kesimlere kaydıracak aileler bulunması da hesaba katılması gereken bir konudur.

Toplumsal konutların finansmanında kullanılan ölçünler, daha çok "alan ölçünleri"dir. Bu ölçünler, saptanırken, ülkenin toplumsal ve ekonomik koşulları doğru olarak bilinmeli ve taban ölçünlerin uygulanacağı türlü beşerî, toplumsal ve ruhbilimsel eylemler ayrıntılı olarak araştırılmış olmalıdır. Bu ölçünlere, coğrafî bölgelere ve zamana göre gereken esneklik de verilmelidir.

Konut politikasının uygulanmasında, dar anlamdaki konut ölçünlerine uyulması esastır. Ülkemizde de, 1964 yılında, toplumsal konut ölçünlerine uyan konutları, vergi ve kredi politikalarıyla özendirmek üzere, halk konutları ölçünleri geliştirilmiştir. Bunlara göre, yapılacak olan konutlar, büyüklüklerine göre, "en küçük nitelikli" konutlar, "orta nitelikli" konutlar olmak üzere ikiye ayrılmış, birinciler, önemli kolaylıklardan yararlanma hakkına sahip kılınmışlardır. Bununla ilgili Kararnameye göre, 63 metrekareden küçük konutlar en küçük nitelikte, 63 ile 100 metre kare arasındaki konutlar ise orta nitelikte konut sayılmıştır. Bu ölçünler, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca 1964 yılında yayımlanmıştır (R.G., 24 Mart 1964, No: 11664). Daha sonra, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile (R.G., 12

Kasım 1964, No: 11855), en küçük nitelikteki konut büyüklüklerinin üst sınırının (yani 63 metrekare sınırının) % 10 fazlasıyla, yani 69.3 metrekare olarak uygulanabilmesine olanak verilmiştir. İki yıllık bir uygulamadan sonra da, özellikle SSK'dan kredi alan işçilerin oluşturdukları kooperatiflerin ve TÜRK-İŞ'in baskıları sonucunda, yeni bir Kararname (14 Haziran 1966 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 13 Mayıs 1966 tarih ve 6/6450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) ile en küçük nitelik sınırı 100 metrekareye kadar yükseltilmiştir.

Bu tarihe kadarki uygulamalarda, konutların yüzölçümleri, **"yararlı alan"** (useful space) olarak kullanılmıştır. Yararlı alan, bir konutun içinde, duvarlar arasında kalan temiz alandır. **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, yararlı alanı "Yeraltı katları, oturmaya elverişli olmayan çatı araları ile çok birimli yapılarda bulunan ortak bölümler çıkarıldıktan sonra dış duvarların içerisinde kalan taban alanı" olarak tanımlanmıştır. Halk konutu ölçünlerinde, yararlı alanın temel olarak alınması, gerçekte bu konutların alanını % 10 kadar artırmaktadır. Bu uygulamaya 1972 yılında bir yönetmelik değişikliği ile son verilmiş (R.G., 11 Haziran 1972, No: 14212) ve konut standartlarının belirlenmesinde katkılı (gayrisafî) yapım (inşaat) alanının esas alınması ilkesi getirilmiştir. Bu kavram ise, (yapım yerbölümü) olarak, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**'nde, "Bir yapıda, yer katı, asmakat, çekmekat, çatı gibi kullanılan bütün katların, ışıklıklar çıktıktan sonraki alanları toplamı" olarak tanımlanmıştır.

Düzeltim (reform) niteliğindeki bütün girişimlerde olduğu gibi, konut ölçünü uygulaması da, türlü tepkilerle karşılaşmaktan geri kalmamıştır. Başta konut kredisi veren kimi kamu kuruluşları olduğu halde birçok kuruluşlar, verdikleri kredilerin "kamu kaynaklı" olmadığını öne sürerek, uygulamanın dışında kalmayı eskisi gibi geniş ve lüks konutlara kredi vermeyi sürdürmeyi denemişlerdir. Sonra halka duyurulan ölçünlerin ciddi ve güvenilir bir incelemeye dayanmadığı, Türk ailesinin toplumsal alışkanlık ve geleneklerine dar konutun yanıt vermediği, tüketici eğilimlerinin ve yaşam ölçünlerindeki yükselmenin dikkate alınmadığı ileri sürülmüştür.

Konut ölçünlerinin uygulanmasına, Türkiye'de gösterilen tepkinin en haklı nedenlerinden biri, bu ölçünlerin, yalnız konut yüzölçümünden yola çıkılarak saptanmış olmasıdır. Konutları küçültmekle büyük maloluş düşmesi sağlanacağı, dolayısıyla az yatırımla daha çok konut üretilebileceği sanılmıştır. Gerçekten, konut yüzölçümünün 63 metrekareye düşürülmesiyle, bir konutta % 15 oranında maloluştan artırım sağlanacağı hesap edilmiştir. Ama, konut büyüklüğünün, maloluşun öğelerinden yalnız bir

tanesi olduğu gerçeği gözden uzak tutulmuştur. Maloluş içinde, arsa, kamusal kent hizmetleri, altyapı, yapı sistemi, yapımyeri örgütlenmesi ve yapı gereçleri gibi daha başka öğelerin bulunduğu da bir gerçektir.

Kamu fonları kullanılarak desteklenecek konutların yüzölçümünün küçültülmesine tepkiler sonucunda, hükümet 1984 yılında, en düşük ölçünleri 100 metre kareden 150 metrekareye yükseltme kararı almıştır. Çıkarılan 2982 sayılı yasa (R.G., 1 Mart 1984, No: 18323), vergi bağışıklığını, 150 metrekareye kadar olan konutları da kapsayacak biçimde genişletmiştir. Bu hüküm, Toplu Konut Yasası'nda da yer almıştır. Resmî istatistiklere göre, o tarihten bu yana, konutların büyüklüklerinde sürekli bir artış olmuştur. Ama, hemen belirtmeliyiz ki, yakın geçmişte, 100 metrekare sınırlaması bulunduğu sırada da, tüketicilerin eğilimi, geniş konutlara sahip olmak doğrultusundaydı. Örneğin, ortalama konut büyüklüğü, 1965'te 99.4 metrekareden 1970'te 98.6 metrekareye, 1975'te 100.2 metrekareye 1980'de 109.7 metrekareye, 1985'te ise 115 metrekareye yükselmiştir.

Her ne kadar kamudan konut kredisi alabilecek konutların büyüklüğü 150 metrekareye yükseltilmiş ise de, konut finansmanı ile ilgili yasalar, kredi koşullarını küçük konutların lehine farklılaştırmaktadırlar. Kısmen bu nedenle, kısmen de mimarların yeni konut tasarımları yapmaktaki başarılarının bir sonucu olarak, Toplu Konut Fonu'nca finanse edilen küçük konutlara istem önemli ölçüde artmıştır. Yakında yapılan bir araştırmanın bulgularına göre, hane halklarının % 65.5'i, 80-100 metrekare arasında kalan konutlar için, öte yandan sadece % 31.8'i 100-150 metrekarelik konutlar için Fon'a kredi için başvurmuşlardır. Hiç kuşku yok ki, Toplu Konut Fonu'ndan, lüks sayılabilecek konutlara verilecek en küçük miktardaki kredi bile, kaçınılmaz olarak daha çok toplumsal konut üretimi için kullanılabilecek kredi miktarını kısıtlar ve ulusal ekonomi yönünden savurganlığa yol açar.

b. Toplu Konut (Halk Konutu) ve Lüks Konut

Ülkemizde, başlıca iki tip konut üretilmektedir. Birincisi gecekondulardır. Bunlar, imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış, düşük ölçünlü, sağlık koşulları elverişsiz, dar ve kalabalık yapılardır. Bunlarda, yoksul ya da dar gelirli aileler, ekonomik yönden güçsüz sınıflar yaşar. İkinci tip konutlar ise, varlıklı ailelerin oturduğu, geniş, pahalı ve lüks konutlardır. Bunlar arasında kalan ve hem orta halli, hem de yoksul kitle-

lerin gereksinmelerine yanıt verecek konutları, konut yapımı örgütleri yeterince üretememektedirler.

İşte bu genişçe gereksinmeyi temsil etmekte bulunmasına karşın, üretimi yetersiz olan konut tipine, toplumsal konut (sosyal konut) adı veriliyor. Büyük kentlerimiz için bir kestirimde bulunmak gerekirse, konut üretimi içinde gecekonduların, toplumsal konutların ve lüks konutların, sırasıyla % 50, % 40 ve % 10 oranında yer tuttuğu öne sürülebilir. Toplumsal konutların oranının % 40 gibi yüksek bir düzeyde görülmesine şaşmamalıdır. Bunlar, bu kentlerdeki eski konutlardan, kamu kuruluşlarından destek görebilen düşük ölçünlü yapılardan oluşmakta ve eski gecekondulardan bir bölümü de, iyileştirme işlemleri soncunda bu kümeye girmiş bulunmaktadır.

Halk konutu adı da verilen toplumsal konutu, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, "Yoksul veya dar gelirli toplulukların barınma gereksinmelerini karşılayabilecek biçimde standartlaştırılmış, en az boyut ve nitelikte, sağlık koşullarına uygun, sağlam ve ucuz konut" olarak tanımlamıştır. Bu kavram, ülkemizde planlı döneme girildikten sonra, ülke için en ekonomik konut tipinin, yüzölçümünün ve metrekare maloluşunun saptanmasına yönelmiş araştırmalar sonucunda ve aynı yatırımla daha çok sayıda konut yapımını gerçekleştirmek ereği ile ortaya atılmıştır. Çünkü, araştırmalar göstermiştir ki, yatırım hacmini artırmadan da konut birimi sayısında önemli bir artış sağlanabilir.

Konutla ilgili yasalarımızda "lüks konut" kavramı yer almış değildir. Ama, günlük konuşmalarda pahalı yapı gereçleriyle yapılmış, içindeki ailenin gereksinmelerine kıyasla çok büyük, ve alışılagelmiş kolaylıklardan fazlasına sahip bulunan konutlara "lüks" konut adı verildiği görülmektedir. Bu kavramın da göreceli olduğu bireylere ve zamana göre değişeceği açıktır. Ülkemiz için, bir konutun lüks olup olmadığını, gecekonduların ve toplumsal konutların niteliklerinden ne ölçüde ayrı nitelikler taşıdığına bakarak saptamak gerekir. Bugün için resmi tanıma göre 150 metrekareden büyük konutlar, lüks sayılmaktadır.

Ülkemiz için, gecekondulara sıkışmış bulunan 6-7 milyon yurttaşı kendilerince bugün "lüks" sayılabilecek toplumsal konutlara kavuşturmak, konut politikasının başta gelen önceliklerinden biri olmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için, 200-250 metrekarelik konutların yapımı, yaptıranların bireysel olanakları içinde de olsa, önlenmelidir. Aksi halde ulusal ekonominin, bundan zarar görmesinin önüne geçilemez. Bir konuta hangi noktadan sonra "lüks" denileceğini, bireylerin akçal olanakları, öznel dilek

ve eğilimleri, beğenileri değil, ülkenin ekonomik kaynakları, koşulları, kalkınma öncelikleri belirler.

Küçük kentsoylu adı altında toplanabilecek esnaf, küçük üretici kamu görevlisi, zanaatkâr vb. ara sınıfların, ellerine geçen para arttıkça edinmeye çalıştıkları konut tipinin, devletin sıkı denetimi altına alınması da bir zorunluluktur. Ne toplumun gelenek ve alışkanlıklarına, ne ekonomik kaynakların kıtlığına uygun düşen, ne de başka ülkelerde benzeri bulunan bir konut tipi, 1950'lerden beri, hızla yaygınlaşmışur. Çoğu kez, konuklardan başkası için kapısı açılmayan kare ya da L biçimindeki salonların, konuk salonlarının, konut gereksinmesi yönünden bir işlevi bulunduğunu önce sürmeğe olanak yoktur. Böyle bir konutun tasarımı, yalnız kentsoylulaşan kitlelerin gösterişçi tüketimlerinin bir göstergesidir.

Bu nedenle, toplum yapısını ve bu yapıdaki değişmeleri yakından izleyerek, Türk mimar ve mühendislerinin, başka bir çok ülkelerde görüldüğü gibi, bir ailenin gereksinmelerine tupatup uyan 60-70 metrekareye sığdırılabilen, sağlık koşullarına uygun konutların çizimini geliştirmeleri ve bunları halka tanıtıp benimsetmeleri önem taşımaktadır. Bugünkü hızlı nüfus artışı ve kentleşme karşısında, geniş kitleler, daha uzunca bir süre "çağdaş gecekondu" denilebilecek olan bu nitelikteki konutlarda yaşamak zorundadır.

c. Yapım Yöntemleri

Konut yapımında, "karkas", "yığma" adıyla bilinen başlıca iki yöntem uygulanmaktadır. Ülkemizde, belirli ve bir kesimin gereksinmelerini karşılayan, özellikle büyük kentlerin varlıklı kesimlerinin istemlerine yanıt veren küçük bir oran dışında, yığma yapı yapma yönteminin ağırlık taşıdığı belirtilebilir. Öte yandan, konut üretimini artırabilmek için bir yapım sistemi olarak, geleneksel yöntemleri terkederek, önyapım (prefabrikasyon) yönteminden yararlanma gereği sık sık yinelenmektedir.

Önyapım yöntemi (kurma konut da denilmektedir), bir konutun tümünün ya da belli kesimlerinin, fabrikada yapıldıktan sonra yapım yerine taşınıp, içinde oturulacak duruma sorulmak üzere bir araya getirilmesi, kurulmasıdır. Yapım teknolojileri adı da verilen bu yöntemler, başlıca iki kümeye ayrılmaktadır. Birinciler, yapının iç ve dış bölümleriyle birlikte, taşıyıcı (kaba) yapısının üretilmesinde de kullanılmaktadır. İkinciler ise, dış kabuk ve iç bölmeler için tamamlayıcı yapı elemanlarının üretilmesinde kullanılmaktadır. Bunlara tünel kalıp ve örgü duvar sistemi gibi,

modernize edilmiş geleneksel yöntemler de eklenebilir.

Ülkemizde, kurma konutlar yapılmasının, ekonomik ve toplumsal yönden ne ölçüde gerekli ve yararlı olduğu konusunda kuşkular vardır. Bir kez, yapım teknolojisinin "işgücü-yoğun" niteliğini yitirmesi, yani daha az emek kullanır duruma gelmesi, kentlere olan nüfus akınlarını yavaşlatıcı etkiler yapabilir. Kentleşme hareketini hızlandırmayı, hiç değilse yavaşlatmamayı ilke olarak benimsemiş ülkelerde, bunun tersi yönde bir yol tutulursa, tutarsızlığa düşülmüş olabilir.

İkinci olarak, bu yöntem, büyük çapta insangücünün işsiz kalmasına da yol açabilir. Türkiye'de bugün, yapım kesiminde 1 milyona kadar insan çalışmakta ve bunun % 90'dan çoğunun niteliksiz işçi olduğu bilinmektedir. Kurma konut yönteminin benimsenmesi, bu kimseleri işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya bırakır. Kaldı ki, bugün önerilmekte olan kurma konut yöntemlerinden birçoğuna, niteliksiz işçilerimizin yatkınlığı da yoktur.

Öte yandan, ülkemizde, kurma konut yönteminin benimsenmesini zorunlu kılan kimi nedenlerin varlığı da yadsınamaz. Artmakta olan konut açığının hızla kapatılması için, konut kesiminde de sanayileşmeye önem ve öncelik vermek gerekir. İkinci olarak, sanayileşme, yapım kesimindeki işçilerin daha verimli çalışmalarını olanaklı kılar. Sonra, kurma konut yöntemi sayesinde, geleneksel dizgenin yol açtığı yapı gereçleri savurganlığı da bir ölçüde önlenmiş olur. Kaldı ki, bu yöntemin yaygınlaştırılması, bu amaçla kurulacak fabrikaların iş göremez durumda kalmalarını da önleyerek kitlesel üretimin ekonomik yararlarını sağlayabilir.

Köyünü terketmiş insangücünün yapım ve bayındırlık kesiminde iş tutmasını engellemeyecek derecede bir kurma konut yönteminden yararlanma politikası, ülkemiz için geçerli sayılabilir. Özel eğitim görmüş nitelikli işçiyi daha çok aratan, yapı gereçlerini fabrikada yaptırıp yapım yerine getirmeyi amaçlayan bir yöntem değişikliği daha uygun sayılabilir. Kurma konut sisteminde işlenmemiş özdek (hammadde), makina ve araç olarak dışalım yerine yerli araçlar kullanılması yeğ tutulmalıdır. Çimento tüketimini geleneksel yapı gereçlerine oranla artırmayı gerektiren bir kurma konut sisteminden kaçınılmalıdır. Takma elemanlar, hafif, kolay taşınabilir ve kolay takılabilir olmalıdır.

Kurma konut yönteminin işlerliği, yapı gereçlerinde ve yapı elemanlarında kendini gösterir. Getirilecek kurma konut yöntemi, olanaklar ölçüsünde yerli yapı gereçlerini değerlendirmeye ağırlık vermelidir. Dolayısıyla, bu yöntemin uygulanacağı yerleşim yerlerinin, işlenmemiş özdek kaynaklarına ve tüketim özeklerine yakın yerlerde seçilmesi gerekir.

Konut yapımında en çok kullanılan yapı gereçlerinden biri olan tuğla üretiminin % 75'i ülkemizde tuğla harmanlarında, yalnız % 25'i tuğla fabrikalarında üretilir. Harman tuğlasının yarattığı savurganlığı önlemek, taş ocaklarında makineleşmeye gitmek, yapı gereçlerini fabrikalarda üretmenin ilk adımı olabilir. Yapı elemanlarının fabrikalarda üretilmesi, konutun tüm olarak fabrikada yapılması yerine, kimi bölümlerinin yapılması anlamına gelir. Bunun bir başka adı da, bölümsel (kısmî) kurma-konut sistemidir. Kapı, pencere, yunak (banyo), döşeme kirişleri, bacalar, bölme duvarları, kalıp ve iskele gibi parçalar fabrikalarda kitlesel olarak üretilebilecek yapı elemanlarıdır. Kurma-konut yönteminin gerçekleşmesinin kimi ön koşulları arasında toplu konut kuruluşlarının sayılarının artması, yapı gereçleri ve yapı elemanlarının ölçünlerinin hazırlanmış olması ve yasalarda gerekli değişikliklerin yapılması sayılabilir.

d. Yapı Gereçleri

1984 sonrasındaki yönetsel yapı düzenlemeleri sırasında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü de kaldırılmıştır. Bununla birlikte, Bakanlığın örgüt ve görevlerine ilişkin Yasa Gücündeki Kararname, "Ülkenin şart ve imkânlarına göre en gerekli ve faydalı yapı malzemesinin ekonomik ve standartlara uygun imalini ve kullanılmasını sağlayacak" önlemleri almak, Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca Bakanlığa bağlı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne de, "Ülkenin farklı yöre, şart ve özellikleri dikkate alınarak inşaat malzemeleri ile sistemleri ve teknolojilerine ilişkin tespitler ve araştırmalar yapmak" görevi verilmiştir (madde 12/a).

Yapı gereçleri araştırmalarını desteklemek, 2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nda da (madde 3), Toplu Konut Fonu'nun, kullanma alanları içinde geçmektedir. "Konut sektörü sanayiini teşvik etmek" anlatımının, yapı gereçlerini kapsadığı kabul edilebilir. Nitekim, Toplu Konut Fonu'nun kullanım biçimini belirlemek için çıkarılmış olan Tüzük'te de (R.G., 22 Haziran 1984, No: 18439), Fon'un kullanım amaçları arasında, "Konutla ilgili yapı ve tesisat gereçlerinin araştırılıp geliştirilmesi" de yer almıştır.

Ülkedeki yatırımların % 60'ının yapım endüstrisi yatırımları ve bunların içinde de % 70'inin yapı gereçleri yatırımları olduğu hesaba katılırsa, yapı gereçleri konusunun ekonomideki göreceli ağırlığı kendiliğinden ortaya çıkar. Bu demektir ki, yatırımlarımızın % 40 kadarı, yapı gereçleri gereksinmesinin karşılanmasıyla ilgilidir. Yapılan çalışmalar göstermiştir ki, yapımda kullanılan tüm gereçlerin toplam değerleri içinde, demir % 40

ile ilk sırayı almakta, onu % 17 ile çimento, % 15 ile kereste, % 15 ile tuğla izlemektedir. Fayans, çinko ve cam birlikte % 7 oranında ağırlığa sahiptirler. Geriye kalanlar da, kapı kanadı, çivi, benzin, boru, boya vb. dir. Konut üretiminin, 250 kadar sanayi dalındaki üretimi etkilemekte olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, konut üretimindeki yavaşlamanin, bütün bu sanayı dallarını nasıl bir bunalıma iteceği kendiliğinden anlaşılır.

Bütün bu yapı gereçleri Türkiye'de üretilmekte olmalarına karşın, üretim maloluşları değişmekte ve kimi zaman da üretim konut endüstrisinin istemlerini karşılamaya yetmemektedir. Büyük bir konut üretim izlencesi uygulanmasına girişilmesi durumunda, yapı gereçleri endüstrisinin bu büyük yükü kaldırabileceği kuşkuludur.

Türkiye'de üretilen ve kullanılmakta olan yapı gereçleri şu kümelerde toplanabilir:

1. **Bağlayıcılar**: Çimento, Alçı, Asbestli Çimento, Kiremit Kireç, Kumtaşı, Gazbeton, Direk Beton
2. **Pişmiş Topraktan Yapılanlar:** Tuğla, Kiremit, Seramik.
3. **Ahşap:** Kereste, Kontraplak, Lif Levha, Yonga Levha.
4. **Yapı Camı:** Pencere Camı, Cam Yünü, Cam Mozaik.
5. **Boya:** Vernik, Cilâ
6. **Yapı Demiri:** Demir Madde, Tel-Çivi, Galvanizli Saç, Hırdavat
7. **Boru:** Dikişli ve Çelik Boru, Döküm Boru, Plastik Boru, Asbestli Boru
8. **Tesisat Gereçleri**
9. **Ötekiler.**

Ülkemiz için yapı gereçleri değerlendirildiğinde, ahşap gereçlerin yakacak ve kalıp tahtası olarak kullanılmasından kaçınılması, plastik gereçlerin, dışalımla gelen petrole dayalı olarak yapılabilmesi nedeniyle yeğlenmemesi, enerjiye büyük çapta gereksinme gösteren gereçler yerine, yurt içi kaynaklardan yararlanılması önerilebilir. Bunlar ise, alçı, perlit gibi gereçler ile hafif agregalar, (volkanik tüfler, volkanik curuf, çökelti tüfleri, organik agregalar) uçucu küller, hafif agregalı beton ve benzerleridir(Sünger Taşı vb).

G. Konut Politikasının Gelişimi

Cumhuriyet Türkiye'sinde konut politikalarının gelişmesini, başlıca beş dönemde gözden geçirebiliriz. Bunlar 1923-1945 arası, 1945-1960 arası, Planlı Dönem, Ara Dönem (1980-1983) ve Liberal Dönem (1984 ve sonrası) olmak üzere zaman dilimlerine ayrılabilir.

1. 1923-1945 Dönemi:

Ankara'nın 1923'de başkent olması, bu dönemin konut politikasını, memur konutları sorununun çözümüne yöneltmiştir. Memurların konut sorunlarını çözmeye verilen önceliğin ilk belirtisi 1925 tarih ve 586 sayılı yasa ile, bütün memurlara, konut kooperatifleri kurmaları için, aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi olmuştur. Bunu, 1928'de Ankara'da memur konutları yapımını amaçlayan 1352 sayılı yasa izler, 1929'da ise 1452 sayılı yasa ile memurlara bir konut ödencesi (tazminatı) ödenmeye başlandığı görülür. Bu, 1951 yılında değin sürmüştür.

Öte yandan, devlet bütçesine memur konutları için, 1937 yılından itibaren belirli bir ödenek konulduğu görülmektedir. Ama, ancak 1944 tarih ve 4626 sayılı yasadır ki, memur konutları konusunu, devletin görevleri arasına sokmuştur. Bu yasadan yararlanılarak, Ankara'daki Namık Kemal Mahallesi oluşturulmuştur.

Ankara'nın başkent olmasından sonra, bir özel yasa ile (583), o zamanki Şehremaneti'ne 4 milyon metrekare toprağın, başkenti geliştirmek amacıyla, 1915 yılı değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırılması yetkisinin verilmesi bu dönemin önemli bir adımıdır. Bunun gibi, Trakya'dan gelen soydaşlarımızın, Anadolu'ya yerleştirilmesinin gerekli kıldığı konut edindirme çabaları bu dönemin öncelikleri arasında sayılabilir.

Son olarak, 1939 tarihli Millî Korunma Yasasının gereği olarak dünyanın ve ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü ekonomik koşulların ve bunalımın halk üzerindeki etkisinin bir ölçüde hafifletilmesini sağlamak üzere, konut kiralarının sınırlandırılmasına karar verilmiştir. Bu sınırlama, ülkemizde 1963'e değin, 25 yıl sürmüştür.

2. 1945-1960 Dönemi:

II. Dünya Savaşı sonrasında kentleşme hızlanmış, büyük kentlerde, gecekondu bölgeleri oluşmuştur. Sanayide çalışan nüfusun oranı yükselmiş, ekonominin yapısında hızlı dönüşümler başlamıştır. Çok partili siyasal yaşama geçilmesi, Dernekler Yasası'ndaki bir değişiklik ile sendikalar kurulmasına yol açılması, 1958'de İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması bu dönemin önemli özellikleridir. Bunların, konut politikaları üzerinde önemli etkiler yaptığı söylenebilir.

Kentleşmenin hız kazanması ve gecekonduların çoğalması, bu dönemin konut politikası önceliğini, gecekondulaşmanın önlenmesine yöneltmiştir. 1966 yılına değin, adlarında "gecekondu" sözcüğü yer almamakla birlikte, bu konuda çıkarılan bir dizi yasa ile, gecekondu yapımına karşı

daha çok yasaklayıcı bir tavır alınmış; önlemeyi gerçekleştirmek için de konut üretimini artırmanın yolları aranmıştır 5218 (1948), 5228 (1948), 6188 (1953), 7367 (1959), sayılı yasalar, bunlar arasında sayılabilir. Hemen hemen hepsinin, "Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun" adını taşıdıkları görülür. Üretimi artırmak için, bu dönemde yeni yapılan konutların, bina vergisi ödeme yükünden 10 yıl süre ile bağışık tutuldukları da bilinmektedir.

Bu dönemin özellikleri, işçi konutları konusunda da, devletin bir atılımda bulunmasına yol açmıştır. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun (SSK) kurulmaları, sigorta primlerinden bir bölümünün konut kredisi olarak işçi konut kooperatiflerine verilmesi hazırlıklarını hızlandırmış, bu amaç, 1949 yılında İhtiyarlık Sigortası Yasası'nm çıkarılmasıyla gerçekleştirilmiştir.

Bunun gibi, Emlâk ve Eytam Bankası'nın 1946 yılında Türkiye Emlâk Kredi Bankası adıyla ve yeni bir kimlikle yeniden kurulması, bu devlet bankasına konutu olmayan yurttaşları konuta kavuşturma yolunda, büyük çapta ve etkin girişimlerde bulunmak fırsatını vermiştir.

Bu dönemde dikkati çeken, konut ve kalkınma sorunlarının birbirinden ayrı ve kopuk olarak ele alınmış olması, konut kesiminin ekonominin bütün ile ilişkilerinin dikkate alınmamış bulunmasıdır. Bununla birlikte, 1950'lilerin ortalarında İstanbul'da girişilen bayındırlık çalışmalarıyla, belirli bir istihdam ereğine varmanın amaçlandığı dikkati çeker.

1951 yılında, Belediye Yasası'nda 5656 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile, belediyelere konut yapma görevlerini zorunlu görevler arasına alma yetkisinin verilmesi de, yerel yönetimleri bu alanda çevrime sokmak amacını taşır. Yerel yönetimlerin bu alandaki, yetki ve sorumlulukları artırılmak istenmiştir.

Konut bunalımının ve olağanüstü ekonomik koşulların sürmekte olduğu genellikle kabul edildiğinden, kiraların sınırlandırılması, 1947 ve 1955 yıllarında çıkarılan iki yasa ile sürdürülmüştür. Bu denetimin, 1963 yılına değin sürdüğü görülür.

3. Planlı Dönem (1961-1980):

Planlı dönem, yeni bir Anayasanın, 1961 Anayasası'nın, 20 yıl yürürlükte kaldığı dönemdir. Bu Anayasanın 49. maddesi, dar gelirli ya da yoksul ailelerin sağlık koşullarına uygun barınma gereksinmelerini karşılamak ödevini devlete yüklemiştir. Genel ekonomik bunalım ve dünya ekonomisinin gidişi gibi etmenlerle, yoksulluğun kapsamı genişledikçe, yani

orta gelirliler de, yavaş yavaş geçinme güçlükleriyle karşı karşıya geldikçe, devletin bu alandaki görev alanı da genişlemiştir. Anayasa, barınma sorununun çözümünü, sağlık hakkının bir parçası olarak dikkate almış, herkesi konut sahibi yapmaktan değil, "gereksinmeyi karşılamak"tan söz etmiştir.

a) 1. Beş Yıllık Plan (1963 - 1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi, konut sorunlarının ilk kez bir bütün olarak ele alındığı, kalkınma ile ilişkilerinin kurulduğu dönemdir. Bu plan, konut yatırımlarının, savurganlığa, konu edildiği, verimsiz olduğu varsayımından yola çıkar. Bir ekonomik kesim olarak konuta yaklaşım, bu dönemde genel olarak, olumsuzdur. Bu nedenle, belli bir yatırım tavanını aşmamak üzere, aynı miktar yatırım ile daha çok sayıda konut üretilmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu ise, toplumsal (sosyal) konut kavramını ortaya çıkarmıştır. Kısaca, halk konutu adı da verilen küçük ve ucuz konutlar yapmanın yolları aranmıştır. bu amacı gerçekleştirmek için hazırlanıp yayımlanan toplumsal konut ölçünlerinin (standartlarının); kamu kesimi için zorunlu kılınması, özel kesimde ise özendirilmesi ilkesi benimsenmiştir.

Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun verdikleri konut kredileriyle yapılan konutlarda, sözü edilen toplumsal konut ölçünlerine uymanın zorunlu olduğu halka duyurularak, kamu kaynaklı krediler, toplumsal nitelikli konut üretimine kaydırılmak istenmiştir. Özel kesimin konut yatırımlarının lüks konutlara gitmesini önlemek için de, toplumsal nitelikli konutlara, "vergi indirimleri" ya da "vergi bağışıklıkları" tanınmıştır. Ancak, kamu kaynaklı kredilerle ve kamunun kendi yatırımlarıyla yaptırılan konutlar, tüm üretim içinde % 10'u bile geçmediğinden, kredi almaksızın yaptırılan konutlar için; ölçün sınırlaması etkili olmamıştır. Kamu kredisi verilenlere bile konut ölçünleri zorla uygulanabilmiş, en küçük nitelikteki ölçünler zaman zaman yükseltmiştir. Vergi politikası ise, lüks konut yaptırmaya kararlı olan tüketiciyi ve yükleniciyi çok etkilememiştir. Bu yüzdendir ki, I. Planın uygulama yıllarında, tüm yatırımlar içinde konut yatırımları için konulan % 20 sınırı aşılmış, buna karşın, gereksinmeyi karşılamaya yeterli sayıda konut da üretilebilmiş değildir.

Yatırımların kullanılmasından artırım sağlamak üzere kooperatifler gibi toplu konut kuruluşlarından yararlanmak istenmesine karşın, konut kre-

disi veren kuruluşları, kooperatiflere öncelik tanımaya zorlayacak önlemler alınamamış, 1981'e değin bireysel kredi yolunun açılması eğilimi zaman zaman güçlenmiş, politikacılarca desteklenmiştir. Hatta, 1979 yılında bir yönetmelik değişikliği ile, bireysel kredinin, toplu kredi yerine geçmesini sağlayacak düzenleme yapılmıştır.

Kamu yönetimlerinin ellerindeki arsaları satmamaları, gerekirse kiraya vererek değerlendirmeleri, arsalardaki değer artışlarının alım satım sırasında vergilendirilmesi, imar planlarında yapı yapmaya ayrılmasına karşın boş bekletilen arsaların günün değerleri üzerinden vergilendirilmesi ve yapı yapmaya zorlanması, kentler dışındaki topraklarda spekülâsyon oyunlarını etkisiz kılacak önlemlerin etkili bir uygulama olanağına kavuşturulması gerçekleştirilmiş değildir.

b) 2. Beş Yıllık Plan (1968 - 1972)

2. Planda, konut yatırımlarının, tüm yatırımlar içindeki oranının % 17.9 olarak dondurulacağının, imalat sanayiinin konuttan önce geleceğinin benimsenmiş olmasına karşın, uygulamanın sonundaki yatırım oranı % 20.1 olmuştur. 2. Planda, devletin konut pazarına "yatırımcı olarak değil, fakat düzenleyici olarak" girecegi; devletin, düzenleyicilik görevini, konut kredileriyle finansman sağlamak ve kendi evini yapmaya istekli olanları destekleyerek yapacağı belirtilmiştir.

Kentleşme ile konut yatırımları arasında da bir ilişki kurmak zorunluluğu bulunduğu halde, hızla gelişen yerleşim yerleninin konut gereksinimleri karşılanmadığı gibi, geri kalmış bölgeler için de, konut yatırımlarının dağılımında farklı bir görüşten yola çıkıldığı görülmüyor. Bu yapılamadığı gibi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca yapılan toplumsal konut yatırımlarından, zaman zaman hiçbir gerekçe olmaksızın, kimi küçük yerleşmelerle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yapmış bazı kimselerin; seçim bölgelerinin daha çok yararlandığı görülmüştür.

1969 yılında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kurulması konut, sanayi ve turizm amaçlarıyla kamuca arsa stoku, arsa düzenleme satışları yapılması işinin bu örgüte verilmesi, spekülasyonla savaşmada başarı sağlamıştır, denilemez. 250 milyon liralık bir anamal ile işe başlayan, Ofis, görevlerini yerine getirebilmiş değildir.

Bu dönemde gecekondu konusuna yaklaşmada bir anlayış değişikliği olduğu söylenebilir. Öyle ki, geçmiş dönemin, katı, "yasaklayıcı" tutumu bu dönemde yumuşatılmış görünür. Örneğin, Kalkınma Planında "Gecekonduların, içinde oturanlara yer göstermeden yıktırılamayacağı" ilkesi, 1.

Planda yer almıştır. İkinci değişiklik de, gecekonduların yasallaştırılmasında göze çarpar. Yasallaştırma, gecekondu yapım sürecinin yasallaştırılması ve süreç sonunda ortaya çıkan ürünün, yani gecekondunun yasallaştırılmasında olduğu gibi iki türlüdür. 775 sayılı Gecekondu Yasası, özellikle sonucun yasallaştırılmasını olanaklı kılmıştır.

Kiraların denetlenmesi konusunda 2. Plan, 1. Plandan ayrılmış, konut pazarındaki istem ve sunu dengesini bozmamak için, kira sınırlamasından kaçınılacağını belirtmiştir. 1. Planda, kira sınırlaması, kira sorununun yasalarla düzenlenmesi gereken bir süre için önerilmiş olduğuna göre, 2. Planın bu gereğin ortadan kalkmış olduğu varsamıyına dayanmış olması gerekir.

c) 3. Beş Yıllık Plan (1973-1977)

Bu planın konut yaklaşımı, ilk iki planınkine benzer. Bu dönemde de, konut yatırımlarının % 15.7'yi geçmemesi öngörülmüş iken, dönem sonunda bu oranın % 17.9'un altına düşmediği görülür. Plan, düşük gelirli kümeler üzerinde durduğu halde, bunların barınma gereksinmelerini karşılayabilecek önlemler getirmemiştir. Sadece, bu alanda, kamu kesiminin özel kesim ile "sorumluluğu paylaşması"ndan söz edilmektedir. Bu Planda türlü kuruluşların elinde bulunan kredi fonlarının, bireylerin konuta ayırabilecekleri fonlarla birlikte, "tek bir kaynakta" toplanarak, belli önceliklere göre kullanılması önerilmekte ise de, bunu da plan döneminde gerçekleştirme olanağı bulunamamıştır.

3. Plan, kamuca altyapı hizmetleri tamamlanmış olanlar dışında gecekondu yapımına izin verilmeyeceğini, gecekonduların onda birinin, plan döneminde yenilenmesi gerektiğini göstermiştir.

Toplumsal nitelikli ve toplu konutlar için kamuca kaynak ayrılması gereğine değinilen 3. Planda iye konutlarının yanı sıra, kiralık konut yapımının özendirilmesi, bu alandaki engelleri ortadan kaldırıcı örgüt, yönetim ve finansman önlemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Toplumsal konut ölçünlerine sahip konutların özendirilmesine öteki panlardan daha açık bir biçimde yer veren 3. Plan, konut ölçünlerinin saptanmasını, kooperatifçiliğin yerleşim planlarında toplu konutlar için yer ayrılmasını da önermiştir.

d) 4. Beş Yıllık Plan (1978-1983)

4. Beş Yıllık Plan da, ilk üç plandaki "iyi dilekleri" yinelemekten öteye gitmemiştir. Bunlara göre, kentlerde oluşan büyük toprak rantlarını ve

kent toprağı üzerindeki spekülâsyonu önleyici önlemler geliştirilecektir. Gecekondu bölgelerinde yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri sınırlandırılacak, gecekondu iyileştirme bölgelerinde kamu arsalarında bulunan yurttaşlara uzun süreli kullanma hakkı tanınacaktır. Gereksinmenin ve çözümdeki ölçeğin büyüklüğü dikkate alınarak, toplumsal ve teknik altyapısıyla birlikte çok sayıda konut üretimi sağlayan teknolojilerin ve toplu konut yapımının özendirilmesi de 4. Planda öngörülmüştür. 4. Plan dönemi sonunda, konut yatırımları, toplam yatırımlar içinde % 15.8 oranında gerçekleşmiştir.

4. Plan toplumsal güvenlik kurumlarıyla, kamu yardımlaşma kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların arttırılmasını, Emekli Sandığı'nm da konut üretmesini önermiştir. Kamu arazi ve arsalarının, toplumsal konut üretmek için kamu kredi kurumlarıyla yerel yönetimlere verilmesi, hızla büyüyen kentlerde, arsaların, devletin ve yerel yönetimlerin denetimi altına alınması, bu Planın tercihleri arasındadır. 4. Plan, kamu lojmanlarının, geri kalmış yörelerde çalışanlara özgülenmesini de öngörmüştür.

4. Plan dönemi, siyasal istikrarsızlıkların da etkisiyle, bir plansız dönem izlenimi bırakmıştır. Değişen hükümetlerce hazırlanan bir dizi Bakanlar Kurulu Kararı ve Yönetmelik, Kalkınma Planı ilkeleriyle bir tutarlılık içinde olmaktan uzak kalmıştır. Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bireysel kredi girişimi, Devlet Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği, Bankalar Yasası'nı değiştiren Yasa Gücünde Kararname, BAĞ-KUR Kredisi Yönetmeliği, Millî Konut Politikası Kararnamesi, hep bu dönemin ürünleridir.

4. Plan dönemi içindeki bütün bu arayışların, uygulamada başarılı sonuçlar verdiği görülmez. Bununla birlikte toplam sabit anamal yatırımları içinde konut yatırımlarının payı, Planda % 14.6 olarak öngörülmüş bulunmasına karşın, uygulamada % 19'un altına düşmemiştir. Ekonominin bütününde, daha çok 1979'dan sonra ve özellikle yapım kesiminde ortaya çıkan durgunluğa karşın, yatırım düzeyinin, öngörülen ereklerin üstünde kalmasını, konut yapımının kazançlı olmayı sürdürdüğü ve çekiciliğini bu nedenle koruduğu biçiminde açıklamak olanağı vardır.

4. 12 Eylül Dönemi: Ara Dönem (1980-1983)

a. 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Neden Çıkarıldı?

Bu dönemin en önemli özelliği, 2.5 yıl yürürlükte kalmış olduğu halde bir türlü uygulanamayan birinci Toplu Konut Yasası'mn çıkarıldığı

dönem olmasıdır. Bu nedenle, salt bu yasanın temel özelliklerinin gözden geçirilmesi, dönemi tanıtmaya yeterli sayılabilir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konut kesimini hemen hemen ilgi alanının dışında bırakmış olması ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının da gerek planda yapılan değişiklikler, gerekse ekonomi siyasasını yürütenlerce, fiilen yürürlükten kaldırılmış olması sonucunda, kentsel konut açığı, 1980'li yıllar başlarken, en yüksek düzeyine varmış bulunuyordu. Bunun yanı sıra, ekonominin yapısı, yatırım için elde bulunan kaynakların, konuta değil, daha verimli alanlara kayması sonucunu doğurmuştur.

Son 20-30 yıldaki (1960-1990) gelişmeleri izleyenler için, "konuttan daha verimli" yatırım alanlarının neler olabileceği, rahatlıkla sorulabilecek bir sorudur. Çünkü, bilinmektedir ki, kaynakların, planlarda yer alan önceliklerin tersine, taşınmaz mallara hızla kayması, bu yılların değişmez bir özelliği olmuştur. Yöneticiler, plancılar, bilim adamları, yazarlar, bu durumun enflâsyonu körükleyen etkilerine sık sık dikkati çekmişlerdir. Bu durumdan hiç yakınmayan yalnız konut yapımcıları olmuştur.

1979-1981 yıllarının özelliği ise, eldeki kaynakların yüksek faizlerle bankerlere verilmesi, yahut da altına dönüştürülmesi biçiminde kendini göstermiştir. Devletçe uygulanan yüksek faiz politikası ve bankerlerin etkinliklerine göz yumulması, bu eğilimi güçlendiren etmenlerin başında gelmektedir. Konut sahibi yurttaşların bir çoğunun, konutunu sattığına ya da bir kaç konutu olanların, bunlardan en az birini elden çıkararak bankerlere teslim ettiğine o yıllarda çok tanık olunmuştur.

Yapım (inşaat) pazarındaki durgunluğun bir sonucu olarak, konut sunusundaki azalmanın, artan gereksinme karşısında konut kiralarının yükseltilmesi ve bunun da, konut artışı yerine konut kiralamayı özendirmesi beklenirken, durum hiç de öyle olmamıştır; bir yandan konut kiraları yükseldiği halde, ev satarak parasını bankere yatıranların sayısındaki artış, hızını yitirmemiştir. Yurttaş, bankerin verdiği % 50'yi bulan ve bazen de geçen faizi, kiradan elde edeceği paraya yeğlemiştir.

Bu yüzden, yapım pazarı, giderek bunalıma sürüklenmiş; konut yapma güdüsünün yerini, "faizden para kazanmak" güdüsü almıştır. Bu dönem, alıcı bulamayan konut sayısının arttığı bir dönemdir. Alıcı bulamayacak konut yapmak, yapımcı için özendirici değildir. Bu durumun, kuşkusuz, yalnız konut yapımcıları üzerinde değil, aynı zamanda konutla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili bulunan daha birçok ekonomik kesim üzerindeki yan etkileri ekonomiyi derinden sarsmıştır. Konut pazarında azalan istem ise küçük konut yapımcılarından çok, büyük konut girişimcilerince karşı-

lanmış; dolayısıyla, konut kesiminde yalnız bunalıma dayanabilen, güçlü ve büyük ortaklıkların yaşama şansı kalmıştır. Küşku yok ki, tekelleşme, bunalımın yalnız bir yanıdır ve konut kesiminin daha çok bir iç sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.

Konut yapımının hemen hemen tümünü üzerine almış bulunan bir kesim bu son gelişmelerden yakınmaktan geri kalmamıştır. Kamuoyuna yapılan açıklamalarda, konu özel kesimin bir sorunu olarak değil, fakat ülke ekonomisinin, geniş halk topluluklarının bir sorunu olarak sunulmuş, bunalımın nedenlerine ve çözüm yollarına ilişkin görüşler dile getirilmiştir. Meslek odalarının, dernek ve vakıfların, sendikaların, eğitim ve araştırma kurumlarının düzenledikleri konuta ilişkin toplantı ve seminerleri de bunlara katabiliriz.

b. Yasanın Dayandığı İlkeler

Böyle bir ekonomik ortamda çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Yasası'nın (R.G., 10 Temmuz 1981, No: 17396) dayanmakta olduğu ilkelerin de, yaşanan sorunlardan esinleneceğine kuşku yoktur. Gerçekten de öyle olmuştur. Yasanın en az 20 yıllık deneyim birikiminden geniş ölçüde esinlendiği görülmektedir. Yasanın dayandığı ilkeler birkaç kümede toplanabilir:

i. Toplu Konut: Yasanın ilkelerinden birincisi, bireysel konutları değil, toplu yapıyı, geniş çaplı üretimi özendirmek amacında olmasıdır. Öteden beri eleştiri konusu yapılmakta olan ve küçük birimlerin üretimiyle yetinen yap-sat'çılık, bu yasa ile yerini büyük çaptaki üretime terketmektedir. Bir başka deyişle, kent kesiminde, küçük girişimciliğin yerini büyük girişimciliğin alması yeğlenmiştir. Nitekim, yasanın 2. maddesi "Toplu Konut"u tanımlarken, yılda 750-1000 konutun üretilmesi koşulunu öngörmüştür. Toplu Konut yapımının amaç olarak benimsenmiş olması, konut açığının kapatılması yönündeki sürekli isteklerin tutarlı bir anlatımı olarak değerlendirilebilir.

ii. Dar ve Orta Gelirliler: Toplu Konut Yasası, ikinci olarak, dar ve orta gelirlilerin barınma sorunlarını çözmeye yönelmiştir. Üst gelir dilimlerinde bulunanlar, zaten konutla ilgili toplumsal politikanın ilgi alanının dışındadırlar. Yasada, bir amaç maddesi yer almamış olmakla birlikte, genel havasından ve ilgili yönetmelik hükümlerinden asıl hedef in, dar ve orta gelirliler olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte getirilmiş bulunan "ön biriktirim" koşulu ve orta gelir kümesi için çizilen üst sınır, yasanın sağladığı olanaklardan dar gelirlilerden çok, orta ve üst gelir

dilimlerinde bulunan ailelerin yararlanabileceklerini göstermektedir. Bu nedenle, denilebilir ki, Toplu Konut Yasası, gecekondu yapımını önlemek amacıyla çıkarılmış değildir. Ondan, böyle bir işlev beklenmemelidir. Orta gelirli kümeler içinde bile, hane büyüklüğüne uygun konut edinmek için yeterli gelire sahip bulunmamaları yüzünden konut pazarının dışında kalan hane halkı oranının, toplamın % 40'ını aştığı hesaplanmıştır.

iii. Toplumsal Konut: Yasanın dayandığı üçüncü ilke, toplu konutu "toplumsal konut" ölçünleri içinde öngörmüş olmasıdır. Kamu kaynaklarından yararlanacak konutların yüzölçümlerinin 10 metrekareden küçük olması koşulu, bu ilkenin gereğidir. Gerçekten, Yasanın, bu konuyla ilgili 2. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Sosyal konut, toplumun yaşama koşullarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı 100 metrekareyi aşmayan konuttur. Bu yasada geçen konut kelimesi, sosyal konut anlamındadır."

Konutlar küçüldükçe, kredilerin faiz ve geri ödenme sürelerinde sağlanan kolaylıklar, toplumsal konutu özendirmenin yolları olarak öngörülmüştür. Tasarının Millî Güvenlik Konseyi komisyonlarında görüşüldüğü sıralarda önerilen 80 metrekarelik üst sınır benimsense idi, ülkenin ekonomik koşullarına daha uygun düşeceği öne sürülebilirdi. Kuşkusuz, ülkenin toplumsal koşullarının ve geleneklerinin bunun tersini gerektirdiğini, dolayısıyla daha geniş konutların yeğlenmesi gerektiğini ileri sürenler de vardır.

iv. Büyük Kentlerdeki Yığılmayı Önleme: Toplu Konut Yasası, dördüncü olarak, konut pazarını canlandırmada ve konut yapımını özendirmede kullanılacak türlü araçlarla, aynı zamanda büyük kentlerdeki yığılmanın azaltması amacını güdüyordu. Kamu Konut Fonu'ndan yapılacak yardımlarla nüfusu yarım milyonu aşan kentlerde üretilecek konutlar için kredilerin faiz ve geri ödeme sürelerinde caydırıcı farklılaşmalar yapması, yasanın bu amacını ortaya koymaktadır. Bunun gibi, nüfusu henüz 30 bini bile bulmamış yerleri, "yerleşme yeri" kavramının kapsamı dışında tutarak, yasa eldeki kaynakların kullanılmasında savurganlıktan kaçınılmasını da amaçlamıştır.

Bu, kuşkusuz yerinde bir yaklaşımdır. Ancak, konut isteminin çok güçlü olduğu bir ülkede, faiz oranı ve sürelerle ilgili küçük farklılaştırmalar yapmanın istemi büyük kentler dışına doğru yönlendirmede çok etkili olabileceğini beklemek gerçekçi sayılmazdı. Kaldı ki, bunun, Kalkınma Planlarındaki kentleşme politikaları ile tutarlılığı da tartışma götürür. Hatta, böyle bir hüküm Toplu Konut Yasası'nın 3. maddesinin 2.

fıkrasındaki şu kuralla da çelişkilidir: "Kurulmakta olan organize sanayi bölgesi, baraj, santral, liman ve benzeri tesislerin hızla geliştirileceği yerleşme alanlarında ve sağlıksız şehirleşme ve gecekondulaşmanın önemli boyutlara ulaştığı yerlerdeki uygulamaya öncelik verilir". Kuşku yok ki, bunlar, anakent alanları ve büyümeye aday olan hızlı kentleşme alanlarıdır.

v. İyelik: Yasanın dayandığı ilkelerden, beşincisi oknut iyeliğinin, bir kural olarak, bireylere ait olmasıdır. Nitekim, 18. maddede konutların, hak sahiplerine, Kat Mülkiyeti Yasası uyarınca, devredileceğinden söz etmektedir. Açıktır ki, konutun bireysel iyeliği, konutla birlikte, üzerinde bulunduğu arsanın da, geri dönmeyecek bir biçimde bireylere geçmesi anlamını taşır. Yasanın bu konuda yapmış olduğu seçme, kiralık konutların özendirilmesine de engel olmuş, ailelerin kiralık konut seçeneğinden yararlanmaları için, Toplu Konut Yasası hiçbir hüküm getirmiş değildir. Gerçekte, iyelik ve kiralık konut türlerinin aynı zamanda özendirilmesi, bunlarla ilgili önlem ve düzenlemelere birlikte yer verilmesi, birbirleriyle çelişen amaçlar değildir.

vi. Toplu Konut Kuruluşu: "Toplu Konut Kuruluşu" olarak, konut kooperatiflerini, kooperatif birliklerini ve toplumsal güvenlik kuruluşlarını sayan yasanın, özel kesimdeki bu tür kuruluşları, ilgi alanının dışında bıraktığı görülmektedir. Böylece, ülkemizde, ilk kez, konut kooperatifleri, devletin desteğinden öncelikle yararlanmak olanağını bulmuşlardır. Bu yaklaşıma göre, özel kesimdeki büyük ya da küçük çaptaki bir toplu konut firması, yasa karşısında bir "Toplu Konut Kuruluşu" değildir. Kuşku yok ki, yasanın türlü kamusal olanaklardan yararlanmayı, yukarıda sıralanan kuruluşlara bırakmış olmasının uygulamada önemli ekonomik, toplumsal ve siyasal sonuçlar doğurması beklenirdi. Ve öyle de olmuştur.

vii. Özeksel Yönetime Ağırlık: Bu yasa ile Anayasa'nm devlete bu alanda verdiği görevlerin, hemen hemen tümüyle özeksel yönetime, kısaca Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na devredilmiş olduğu söylenebilir. Başka ülkelerde ve hatta ülkemizde, yerel yönetimler, bu alanda, artan oranda sorumluluklar yüklenir ve başarılı olabilirken, yasanın, belediyeleri tümüyle çevrim dışında bırakması salt unutkanlıkla açıklanamaz. Yasanın, yerel yönetimlere fazla güven duyulmayan bir dönemde çıkmış bulunması da bu unutkanlığı haklı çıkaracak bir etmen değildir. Bundan böyle, belediyelerin, toplu konut alanlarında birer yerel yönetim birimi olarak değil, yalnız ortağı ya da öncüsü oldukları konut kooperatifleri aracılığı ile bir ölçüde etkin duruma gelmelerinden başka bir seçenekleri yoktur.

viii. Toprak ve Kamulaştırma: Toplu Konut Yasası, "toplu konut yerleşme alanı" olarak belirlenen yerlerde, ayrıca "kamu yararı" kararı almaya gerek kalmaksızın kamulaştırma hakkının doğduğunu hükme bağlamıştır. Bunun örnekleri, başka yasalarımızda da vardır. Yeni yasanın özelliği, bu gibi yerlerde yapılacak kamulaştırmalar için ödenecek karşılıkların saptanmasında, son vergi bildirimindeki taşınmaz mal değerinin ölçü olarak alınmasını gerektirmesidir. 1961 Anayasası'nın 38. maddesindeki "sürümdeğer" ilkesini, 1971'deki değişiklik ile "vergi değerine" dönüştüren maddenin, 1977'de Anayasa Mahkemesi'nce bozumlasından sonra, Toplu Konut Yasası'nın bu yeni değişikliği getirmesi, gerçekte Anayasanın 38. maddesinin, bu kez bir yasa ile, yani Anayasa düzenine ilişkin yasa ile (R.G., 28 Ekim 1980, No: 17145) değiştirilmiş olması anlamını taşımaktadır. Nitekim, yasa yapıcının bu istencinin etkisi altında kalarak, Danışma Meclisi de, yeni Anayasa'nın (1982) 46. maddesinde vergi değeri ilkesini benimsemiştir.

Ne var ki, Toplu Konut Yasası'nın kamulaştırmalarda vergi değeri üzerinden bedel ödemeyi gerektiren 5. maddesi, daha sonra Kasım 1983'te çıkarılan 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası'nın (R.G., 8 Kasım 1983, No: 181215) 40. maddesiyle yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır. Bunun anlamı, Toplu Konut Yasası'na göre yapılacak kamulaştırmalarda da Kamulaştırma Yasası'nın öngördüğü bedel saptama ölçülerine uyulmasıdır. Bu ölçüler ise, 2942 sayılı yasanın 11. maddesinde gösterilmiş olup, özünde, vergi değerinden sapurılmamak zorundadırlar. Çünkü, 1982 Anayasasının 46. maddesinin özü bunu gerekli kılar. Oysa, Kamulaştırma Yasası'nın 11. maddesinin g fıkrasında "emsal satış değeri"nden söz edilmesi, uygulamada duraksamalar yaratmaya ve hatta Anayasaya aykırılık savları öne sürmeye elverişlidir.

ix. Kamu Konut Fonu ve Konut Yatırımlarının Verimliliği: Son olarak, yasanın, planlı döneme girildiği tarihten bu yana "verimsiz" ya da "az verimli" olarak görülen konut yatırımlarını verimli sayarak, genel bütçe gelirlerinden % 5'ini bu amaca ayırması çok önemli bir hareket noktası olarak görülmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan Dördüncüsüne değin bütün planlarda, yatırımlardan konuta ayrılan pay sürekli olarak azalıken, Toplu Konut Yasası'nın, bu gidişi tersine çevirmek istemesi konutun "verimli" bir yatırım alanı olarak görülmeye başlanmasının, ekonominin canlanmasına ve gidişine olumlu etkiler yapabileceğinin benimsenmiş olmasının sonucudur. Türkiye ekonomisinin son yıllarda içinde bulunduğu bunalıma çözümler ararken, "yapım pazarını

canlandırma"dan söz edilmesi, bu yaklaşım değişikliğinde önemli bir etmen olmuştur.

c. Yasanın Getirdiği Kurumlar

1. Kamu Konut Fonu: Toplu Konut Yasası'nın getirdiği kurumların başında, Kamu Konut Fonu yer almaktadır. Kamu Konut Fonu, yasada öngörülen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için kurulmuştur. Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nda açılan bu Fon'un en önemli kaynağı devlet bütçesi idi. Her yıl Bütçe Yasası ile bu Fon'a gider bütçesinin % 5'i kadar bir kaynak ayrılması gerekmekteydi. Ayrıca, Fon'dan verilecek kredilerin faizleri ile belli miktarı aşmamak üzere Hazine güvencesi altında, Banka'nın, Fon adına çıkaracağı toplu konut tahvillerinin satış gelirleriyle bağışların, türlü yardımların ve satılacak arsaların bedellerinin de Fon'da toplanması öngörülmüştü.

Üçüncü olarak, toplu konut yapımında kullanılacak yapı araç ve gereçlerini üretmek için kurulacak ortaklıklarla, toplumsal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın kuracağı yapım ortaklarına % 5'i geçmeyen bir kaynak ayrılması, yasa gereğiydi. Son olarak Fon'un % 3'ünün proje, konut ölçünü, teknoloji, yapı ve tesisat gibi gereçlerle enerji biriktirimi ve çevre kirlenmesini önleyici araştırmalar için ayrılması öngörülmüş bulunmaktaydı.

2. Yapı Biriktirim (Tasarruf) Hesabı: Toplu Konut Yasası'nın getirdiği yeni kurumlardan biri de Yapı Biriktirim Hesabı ve Kredisidir. Gerçekte, birçok Avrupa Ülkelerinde uygulanan bu yöntemi, Türkiye Emlâk Bankası da 1950'lerden 1988'e değin bir ölçüde uygulamıştır. Yasanın getirdiği yenilik, yöntemi yaygınlaştırmış olmasıdır. Yapı Biriktirim Hesapları, konut edinmek isteyenlerin para biriktirmeye özendirilmesi ilkesine dayanmaktadır. Herhangi bir bankada bu amaçla açılan hesaplara bu ad verilmektedir.

Yetkili bir bankada bu hesabı açtırarak, istenen parayı biriktirmiş olan kimseler, hesabı açtırdıktan bir yıl sonra, konut edinmek üzere Türkiye Emlâk Kredi Bankası'na başvurabileceklerdi. Konut isteklerinin, yerleşme yerine ve konutların büyüklüklerine göre yapı yaklaşık maloluşunun % 20 ile % 25 arasında kalan bir bölümünü en geç üç yıl içinde yapı biriktirim hesaplarında toplamaları istenmekteydi. Her yıl bu paranın en az dörtte birinin yatırılması da aranan koşullar arasındaydı.

Yapı biriktirim hesabı sahipleri adına, edindikleri konuta girmelerinden sonra, hesap açtırdıkları bankalarca, biriktirmiş oldukları paranın 1.5 ka-

tından az olmayan bir "Yapı Tasarruf Kredisi" Kamu Konut Fonu'na yatırılacaktı. Konut kesiminde kamu desteğinin bireysel biriktirim çabalarını destekleme ilkesine dayandırıldığı ülkemizde, yeni getirilen bu kurumun önemi büyüktü. Konut edinme güdüsünün güçlü bir eğilim olduğu dikkate alınırsa, bu yolun işlerlik kazanması beklenebilirdi.

Yapı biriktirim hesabı açmaya, Türkiye Emlâk Kredi Bankası yanında 7129 sayılı Bankalar Yasası'na göre,"Tasarruf mevduatı" açmaya yetkili "ulusal bankalar"ın da ayrıca yetkili kılınmış olmaları şu görüşten kaynaklanmışıtr: Yalnız özel yasalarında ipotek kredisi açabileceği belirtilmiş olan bankalar değil, bütün bankalar, konut kredisi vermeye yetkli kılınmalıdırlar. 1979 yılında Bankalar Yasası'nda değişiklik yapan bir yasa gücünde kararname ile yasanın 50. maddesi değiştirilmiş ve "Toplu ve sosyal konut yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi açılabilmesine" ilişkin bir fıkra yasaya eklenmiştir. Bu ilke, 1980 tarihli Millî Konut Politikası Kararnamesinde de yinelenmiştir. Ne var ki, Toplu Konut Yasası'nda, bu yetkinin bütün bankalara değil, ulusal bankalara tanınmış olduğu dikkati çekmektedir.

3. Özendirme Primleri: Üçüncü olarak, yasanın getirmiş olduğu "özendirme primi" ve "faiz farkının geri verilmesi" gibi kavramlardan söz edilebilir. Yasa, yapı biriktirim hesaplarının özendirilmesi amacıyla, bireylerin yapı kredisi borçlarından düşülecek miktarı, "özendirme primi" olarak tanımlamıştır. Söz konusu primin yapı biriktirim hesabının açılmasından itibaren 2 yıl sonra belirlenebileceği, birey adına alacak yazılacağı ve yapı kredisinden düşüleceği de hükme bağlanmıştır. Bireyin, yapı biriktirim hesabında üç yıl içinde toplanması gereken paranın, 2 yıl sonunda biriktirdiği miktar, % 75'inden az ya da çok olmasına göre, özendirme priminden, sırasıyla % 15 ya da % 25 oranında yararlanılabilecekti.

4. Örgüt: Son olarak, yasanın, uygulamayı yönlendirecek ilkeleri saptamak ve uygulanmalarını özekte ve iller düzeyinde denetlemek için, bir Toplu Konut Yüksek Kurulu ile İl Toplu Konut Kurulları kurmuş olduğu görülmektedir. Yüksek Kurul, Başbakanın ya da yardımcılarında birinin başkanlığında, ilgili bakanlardan oluşacak ve yazmanlığını, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı yapacaktı. İl Toplu Konut Kurulları ise, vali ya da yardımcısının başkanlığında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Millî Eğitim ve Toprak-Su Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşacaktı. Toplu Konut Yasası, birtakım yeni kurumlar getirmiş olmakla birlikte, bunlar ülkede daha önce var olanlara tümüyle yabancı kurumlar değildir. Var olanlar, yasanın daha iyi uygulanabilmesi için yeni yetki ve görevlerle donatılmış

bulunmaktaydılar.

d. Yasaya Karşı Olan Görüşler

Yasaya karşı olan görüşlerden çoğu, yasanın Millî Güvenlik Konseyi komisyonlarında görüşülmesi sırasında dile getirilip, son metninde kısmen ya da hiç yer almayan dileklerle ilgilidir. Bunlardan bir bölümü, bu yasa çerçevesinde devlet desteğini yitirmiş görünen özel kesimdeki küçük firmalardan ve onların örgütlerinden gelmiştir. Konut alanında yap-satçılığın son bulacağı, küçük girişimciliğin, yerini büyük firmalara terkedeceği, bu alanda holdingleşmenin güçleneceği öne sürülmüştür.

Öte yandan, özel kesimdeki toplu konut ortaklıklarının, "Toplu Konut" tanımı içine sokulmamış olmaları, bu ortaklıklarca da olumlu bulunmamıştır. "Konutta devletçilik kararı" olarak nitelenen ve eleştirilen yasa, "özel kesimi çevrim dışında bırakmakla" suçlamıştır. Bu eleştirilere göre, "Kanunda toplu konut kuruluşları yer almamıştır. Halbuki Türkiye'nin büyük konut üretimi şirketleşme ile mümkündür."

Bu iki görüş, üçüncü bir eleştiri ile de ilgilidir. O da, yapım kesimindeki durgunluğu gidermek amacıyla da yola çıkmış olduğu halde, bu amacını, bu yüzden gerçekleştirmesine olanak bulunmadığı görüşüdür. Dördüncü olarak, Toplu Konut Yasası'nın, toplu konutu, "toplumsal konut" (sosyal konut) olarak, tanımlaması, 100 metrekareden daha büyük konutları yardım alanının dışında bırakması, geniş konuttan yana olanların tepki göstermelerine yolaçmıştır. Son olarak, toplu konut yerleşme alanlarındaki kamulaştırılacak alanlar için ödenecek karşılığın vergi bildirim değerlerine dayandırılmış olması da, topraktan aşırı kazanç sağlama olasılığı bulunanları durumdan hoşnut bırakmamıştır. Bu konudaki hoşgörü eksikliği, yasanın çıkışı üzerinden daha 1 yıl geçmeden, DPT'nin yasada değişiklik yapmak üzere bir öneriyi Hükümete sunmasına yol açmıştır. Değişiklik 1984 Mart ayında gerçekleşmiştir.

e. Uygulama

İlk 2.5 yıllık uygulama sırasında, yasanın daha çok başlamış yapılarla ilgili geçici maddeleri uygulanmıştır. Buna göre, 3 büyük kentteki yeni yerleşim alanlarındaki hak sahipleri için başvuruda bulunan 4158 kooperatiften 4022'sinin istemleri onaylanmıştır. Bu, 293 bin aileden 270 bininin hak sahipliklerinin onanmış olduğunu da anlatmaktadır. Kredi için başvuran 1848 kooperatiften ise, 1217'sinin puan durumunun kredi almaya elverişli olduğu saptanmıştır. Bu da, 100 bin başvurudan 65 bininin kabul

edildiğinin göstergesidir. Açılan toplam kredi miktarı ise 53 milyar liradır ve bunun ancak 20 milyarı ödenebilmiştir. Açılan kredi, açılması gerekenin dörtte birinden daha azdır.

Hükümet, gider bütçesinin her yıl % 5'ini toplu konuta ayırmayı başaramamıştır. Bütçe yasalarına konulan hükümlerle, miktar azaltılmıştır. Toplu Konut Yasası'nın % 5 ile ilgili hükmü, her yıl bütçe yasalarına konulan hükümlerle kısmen uygulamadan kaldırılmıştır. Öte yandan, kooperatiflerin örgütlenmelerindeki gecikme, yasanın, her yönüyle işletilmesine de olanak bırakmamıştır. Bunda, yasaya karşı görüşte bulunan bürokrasinin önemli bir payı olduğu da bilinmektedir.

f. Sonuç

1. Geçmişe oranla, 2487 sayılı Toplu Konut Yasası'nın, konut sorununun çözümüne değişik bir yaklaşım getirdiği söylenebilir. Bütçe gelirlerinin % 5'inin her yıl toplu konut için ayrılması, konut yatırımını verimsiz sayan son 20 yıllık görüşün terkedilmiş olduğunun kanıtıdır. Bu anlayış,değişikliğini olumlu olarak niteleyebilmek, kalkınmanın öteki ereklerinde, özveride bulunmayı ne ölçüde zorunlu kılacağına ve gerçekten dar ve orta gelirli ailelerin barınma sorununu çözebilecek elverişli mekanizmayı kurup kuramayacağına bağlıdır. Kaynak yetersizliği, bugüne değin, konut bunalımının nedenlerinden tümü değil, yalnız bir tanesiydi.

2. Konut sorunlarının tümünün çözümünü bu yasadan beklemek gerçekçi değildi. Toplumsal konut üretimini artırmanın bir yöntemi olarak toplu konutu gecekondu için bir seçenek, sorunu ortadan kaldıracak bir yöntem olarak değerlendirmek de doğru olmasa gerektir. Yararlandırılacağı kitlenin, gecekondulunun daha üstündeki ekonomik ve toplumsal düzeylerde bulunması da bu yargıyı güçlendiren bir etmendir.

3. Kiralık konutları unutmuş görünmesi, toplumsal konutun büyüklüğünü 100 metrekarenin altına indirmemiş olması, belediyeleleri kurmaya çalıştığı sistemin hemen hemen tümüyle dışında tutması yasanın başlıca yetersiz yönleriydi.

4. Öte yandan, konut edinmek için biriktirimde bulunmayı özendirici hükümler taşıması olumlu yönlerdendir. Bundan yararlanılarak devlet, kentlerin gelişme alanlarında konut yapmaya elverişli toprak stoklarını artırabilseydi, toplum adına büyük kazanç elde edebilirdi. Bundan da önemlisi, konut için yapılacak kamulaştırmalarda ödenecek karşılığın vergi bildirimi değerlerine dayandırılmış olmasıdır. Tüm eleştirilere karşın, yasanın bu hükmü, toprak iyeliğinin toplumsal içeriğine ilişkin olarak yeryüzünde

uzun süredir geliştirilmekte olan çağdaş görüşlerle de tutarlıdır.

5. Bununla birlikte, Kamu Konut Fonu'nun kullanılmasında Türkiye Emlâk Kredi Bankası, toplumsal güvenlik kuruluşları ve kooperaitflerle, bunların birliklerine tanınan kolaylıkların uygulamada onlar aracılığı ile kazanç amacı güden firmalara aktarılması olasılığı yüksektir. Bu nedenle, yasaya özel toplu konut kuruluşlarını ve özel kesimi çevrim dışına itmiş olduğu gerekçesiyle karşı çıkanların ileri sürdükleri görüşler, en azından, kısa dönem için dayanaksız kalmaktadır. Adı geçen konut kuruluşlarının, görevlerini, gereği gibi yerine getirebilmeleri, büyük çapta konut üretimini gerçekleştirebilecek biçimde örgütlenebilmelerine bağlıdır. Bu yapılmazsa, uzun dönemde konut kesiminin canlandırılmasına belki olanak bulunabilecek, ama konut sorunu çözülmüş olmayacaktır.

g. 5. BeşYıllık Plan (1985-1989)

5. Beş Yıllık kalkınma Planı, bu dönemde iktidarda bulunan siyasal partinin izlencesinde yer alan ilkelerin resmi bir plan belgesi durumuna getirilmiş biçimidir. Gecekondu alanlarına altyapı götürülmesi, gecekonduların iyileştirilmesi, iyelik durumlarının normalleştirilmesi, kent imarı ve konut konusunda maloluşun karşılanması (cost recovery) ilkesinin benimsenmesi, bütçe dışı kaynaklarla bir Toplu Konut Fonu oluşturulması ve konut kesiminde özelleştirme, hem hükümet izlencesinde, hem de 5. Beş Yıllık Kalkınma planında yer almış ilkelerdir. Ne var ki, 1983 yılı sonunda iktidara gelen hükümet, daha önceki siyasal iktidarlardan farklı olarak, Parlamentodaki çoğunluğuna dayanarak resmen belirleyip açıkladığı amaçlarını, uygulamada elde ettiği sonuçlar ne ölçüde yetersiz olursa olsun, gerçekleştirmeye fırsat bulmuştur, denilebilir.

5. Plan, konut kesimi yatırımlarının verimliliğini açıkça benimsemiş bir plan görünümünü taşır. Nitekim, Planda, "Konut sektörünün ekonomiyi canlandırıcı ve istihdam yaratıcı özelliğinden de azami faydanın temin edilebilmesi için ihtiyaç sahipleri... tasarrufa yönlendirilecektir" denilmektedir. Bu plan, ortalama konut alanlarının küçültülmesini de önermiş, konut alanının, "Türk aile yapısına ve hayat tarzına uygun, fonksiyonellik ve iktisadiyat prensiplerini bağdaştıran" akla uygun ölçüler düşünülmesini istemiştir.

5. Beş Yıllık Planda, 1985-1989 yılları arasında konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının % 15.8 olması amaçlanmış iken, 5 yıllık süre sonunda % 20 dolaylarında kalmıştır. Bunun gibi, Plan, 5 Yıllık süre içinde 1.491.000 konut birimi üretebileceğini kestirmiş olmasına

karşın üretim 1 milyonu geçmemiştir.

Toplu Konut, kooperatif uygulamaları, gecekondular, arsa spekülâsyonunun önlmenmesi, lojman ve köy konutları alanıda 5. Beş Yıllık Planın, siyasal istikrara karşın beklenen sonucu vermediği görülmektedir. Bunda, ekonomideki istikrarın sağlanmamış ve özellikle enflâsyon hızının denetim altına alınamamış olmasının payı büyük olsa gerektir.

h. 6 Beş Yıllık Plan (1990-1994)

6. Plan, plan döneminde 1.8 milyon konutun üretilmesi gerektiğini saptamaktadır. Plan döneminde, konut yatırımları için 33.5 trilyonluk bir ödenek ayrılması gerektiği öngörülmekte ve bunun, toplam yatırımlar içinde % 21.5'un üstüne çıkmaması amaçlanmaktadır.

Söz konusu ereği gerçekleştirmek için kamunun sübvansiyonlarında, konutsuz kimselere öncelik verilmesi ve konut yüzölçümlerinin küçültülmesi istenmektedir. Biriktirim sandıklarının desteklenmesi de 6. Planın önerileri arasındadır. Planda ayrıca, belediyelerin dar gelirliler için kiralık ve iyelik konut üretimini sağlayacak düzenlemeleri yapmaları, altyapı çalışmalarına belediyelerin yardımcı olmaları ve gecekondulaşmayı önlemek amacıyla, "kendi evini yapana yardım" yöntemiyle çekirdek konut tasarıları hazırlamaları önerilmektedir.

Planın Toplu Konut Fonu kaynaklarının ussal bir biçimde kullanılmasının sağlanmasının yanı sıra, Fon kredilerinin konut maloluşu içindeki payının yükseltilmesi önerisi gerçekçi görünmektedir. Yapım maloluşu değişmediği, ya da kâr marjları, arsa spekülâsyonu ve enflâsyonun etkisiyle sürekli olarak yükseldiği bir ülkede, Fon'dan sağlanacak kaynakları artırmanın yararlı olması beklenemez. Önemli olan, konut maloluşunu düşürmek, yükselmesini önlemek, kısaca, fiyat istikrarını sağlamaktır. Kuşkusuz, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi de, sorunun çözümü için en etkili yoldur.

6. Plan'da, ayrıca konut kesimindeki yatırımlarla kentlerin gelişmesi ve yerleşme erekleri arasında bir bağlantı kurulması gereğine dikkat çekilmektedir. Konutun çevresi ile birlikte bir bütün olarak ele alınması gereği ile bu öneri birbirleriyle yakından ilgilidir. Ülke koşullarına uygun konut yapım teknolojilerinin geliştirilmesi, yerel yapı gereçlerinin değerlendirilmesi, iklim koşullarını hesaba katan savurganlığı azaltan tasarılara öncelik verilmesi de Planın konuta ilişkin önerileri arasında bulunmaktadır. Planda ayrıca kurum konutları (lojman) yapımında, Kalkınmada Öncelikli Yörelerle konut bunalımı olan küçük yerleşmelere öncelik verilmesi istenmektedir.

5. Liberal Dönem (1984 ve Sornası)

a. Yeni Toplu Konut Yasası (2985)

Yürürlüğe girdiği tarihten beri yapılan eleştiriler, 2487 sayılı Toplu Konut Yasası'nın, Mart 1984 tarihinde yürürlükten kaldırılarak yerine 2985 sayılı yeni Toplu Konut Yasası'nın konmasına yol açmıştır. Devletin, 2487 sayılı yasada öngörülen % 5'lik kaynağı ayırmada karşılaştığı güçlüklerin, toplu konut kuruluşlarının örgütlenmelerindeki aksaklıkların, siyasal iktidarın değişmesi sonucunda özel kesimdeki konut kuruluşlarının,Toplu Konut Fonu'ndan pay almak üzere hükümet üzerinde etkili olmaya başlamalarının ve inşaat piyasasındaki durgunluğun sürmesinin de yasa değişikliği üzerinde etkili oldukları söylenebilir.

Yeni Toplu Konut Yasası (R.G., 17 Mart 1984, No: 18344) 10 maddelik bir çerçeve yasa niteliğindedir. Eski Toplu Konut Yasası'nın ayrıntılı hükümleri yerine, yeni yasada, sadece Toplu Konut Fonu'nun kuruluşu, kaynakları ve denetlenmesine ilişkin hükümler yer almıştır. Yasa, ayrıntıların bir tüzük ile düzenleneceğini göstermiştir. Yasa, amacını konut gereksinmesinin karşılanması, konut yapımının bağlı olacağı esasların düzenlenmesi, ülkenin koşullarına ve yapı gereçlerine uygun endüstriyel yapım tekniklerinin, araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler için bir Toplu Konut Fonu'nun kurulması olarak belirlemiştir.

Yasada sözü edilen Tüzük de 1984 Haziran ayı içinde çıkarılmıştır (R.G., 22 Haziran 1984, No: 18349). Tüzük, Toplu Konut Fonu'nun kullanım biçimini göstermekle, toplu konut uygulamalarıyla ilgili kararları tanımlamakta ve konut kredilerinin miktarı vade ve faizleriyle başvuru biçimlerini düzenlemektedir. Aynı tarihte çıkarılan Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği'nde de (R.G., 23 Haziran 1984, No: 18440), toplu konut alanlarının belirlenmesine, konut kullanma alanlarına ilişkin kurallar yer almıştır. Özellikle kredi miktarlarında ve faiz oranlarında yapılması gereken değişiklikler nedeniyle, Toplu Konut Yönetmeliği, 5 yıl içinde 6-7 kez değiştirilmiş ve en yenisi 30 Mayıs 1989 tarihinde yürürlüğe konmuştur (R.G., 30 Mayıs 1989, No: 20180). Bunda da, Ocak 1993'te yeni değişiklikler yapıldığı gibi, ayrıca, Belediye arsaları üzerinde toplu konut üretimi için yeni bir yönetmelik çıkarılmıştır (R.G., 16 Ocak 1993 No: 21467 ve R.G., 14 Kasım 1992, No: 21405).

b. Örgütlenme

Toplu Konut Yaası, özeksel yönetimi, konut politikasnı uygulamakla

sorumlu tek otorite saymıştır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin konut alanındaki sorumluluklarını yerine getirmelerne yardımcı ve onları yönlendirici bir özelliği yoktur. Hatta, kentlerin gelişme alanlarında yeni yerleşim yerleri (toplu konut alanları) bulmak yetkisi bile, özeksel yönetimin temsilcisi olan valiliklere bırakılmıştır. Belediyelerin, konut alanındaki yetki ve görevleri özel yasalarla belirlenmiş olduğundan, belki yeni yasada bunların yinelenmesine gerek görülmemiştir. Ama, bundan daha gerçekçi olan bir yorum, 1984 yılında siyasal erki elinde bulunduran siyasal parti örgütü ile çok sıkı bir biçimde bütünleşmiş bir özeksel yönetimin akçal ve öteki tüm yetkileri yerel yönetimlere vermek yerine kendi elinde bulundurmayı yeğlemiş olmasıdır.

Toplu Konut Fonu'nun yönetimi, Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına İlişkin 2983 sayılı yasa ile (R.G., 17 Mart 1984, No: 19344) kurulan Toplu Konut Yönetimi'ne verilmiştir. 180 ve 209 sayılı Yasa Gücünde Kararnamelerle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş ve görevlerinin yeniden düzenlenmesinden sonra, bu Bakanlığa, her ne kadar "Konut politikası ilkelerine göre konut yapmak ve yaptırmak" görevi bırakılmış ise de, bugün artık ülkede, konut politikasının saptanmasından sorumlu bir bakanlık kalmadığı gibi, bu Bakanlığın Mesken Genel Müdürlüğü de, varlığına gerek duyulmadığı için kaldırılmıştır. Toplu Konut Yönetimi'nin görevi, bilindiği gibi, konut politikasının ilkelerini saptamak değil, Konut Fonu'nu yönetmektedir. Dolayısıyla, bu alanda önemli bir görev ve yetki boşluğu ortaya çıkmıştır. 1984'ten sonra, bu boşluk **de facto** olarak, kişi olarak Başbakan ve Başbakanlık danışmanlarınca doldurulmaya çalışılmıştır. DPT ve Toplu Konut Yönetimi uzmanları kendilerine yardımcı olmuşlardır.

Toplu Konut Yasası (madde 4) Toplu Kont Yerleşim Alanlarını, Toplu Konut Yönetimi'nin belirleyeceği esaslara uygun olarak, saptama yetkisini valiliklere vermiştir. Gerektiğinde, bu yerlerin Arsa Ofisi eliyle kamulaştırılması öngörülmüştür. Toplu Konut Alanı ise, Toplu Konut Uygulama Yönetmeliği'nin 2. maddesinde, (Toplu Konut inşa etmek amacıyla valiliklerce tespit edilen alanlar) olarak tanımlanmıştır. Ne yasada, ne de tüzükte, toplu konut uygulamalarına ilişkin olarak yerel yönetimlere herhangi bir sorumluluk verilmiş olmadığı halde, Yönetmelik'te, toplu konut alanlarının valiliklerce, belediyelerle işbirliği yapılmak suretiyle belirlenmesi öngörülmüştür.

Toplu konut alanları, anakent belediyelerinin sınırları içinde en az 1.000 konutun, öteki belediyelerin sınırları içindeyse en az 400 konutun sığacağı büyüklükte ve yerleşme yerinin nazım imar planı sınırları içinde

bulunması gereken alanlardır. Toplu Konut alanlarının belirlenmesinde, Yönetmeliğin aranmasını istediği noktalar şöylece özetleneilir: a) O yerleşim yerinde bir konut gereksinmesinin bulunup bulunmadığı b) Büyük yatırım projeleri nedeniyle bir konut gereksinmesinin ortaya çıkıp çıkmayacağı, c) Kentsel gelişmeyi engelleyici etmenlerin bulunup bulunmadığı, d) Verimli tarım topraklarından olup olmadığı e) Çevre kirliliği sorunu yaratıp yaratmadığı, f) Altyapısının ve toplumsal tesislerinin bulunup bulunmadığı; yoksa konutların yapımı bitinceye değin bunu gerçekleştirmeyi sağlayacak önlemlerin alınıp alınmadığı.

Toplu konut terimi daha önce de belirtildiği gibi, bir tasar çerçevesinde çok sayıda konut birimi üreterek "ölçek ekonomileri"nden yararlanmaya olanak sağlayan tasarları anlatmak üzere kullanılmaktadır. Toplu konuta önem verilmesi, konut açığını göreceli olarak kısa bir sürede kapatmaya en uygun yöntem olduğu inancından kaynaklanmıştır. Bu yönden bakıldığında, Fon'dan piyasada özgürce hareket edebilmelerine olanak vermek, toplu konut üretiminin amaçlarının gerçekleşmesine yarayacak bir karar sayılamaz.

c. Eski Toplu Konut Yasası'ndan Farklılıklar

Yeni yasanın eskisinden başlıca farkı, bireylere de kredi verme yolunu açmış olmasıdır. Yasa, Toplu Konut Fonu'nun kullanım yerleri arasına, "ferdî kredi" (bireysel kredi) verme yolunu da eklemiştir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, bireysel kredi toplu konut kavramı ile, yalnız kavram olarak değil, Toplu Konut Fonu kaynaklarına birlikte istem duyacak yöntemler olmaları bakımından da, çelişen kavramlardır. Yasanın uygulanmasını gösteren Tüzük'te de (madde 2), toplu konut kredisi ile bireysel kredi ayrı ayrı tanımlanmaktadır. Bireysel kredinin, a) konut alıcılarına ve b) konut yapımcılarına verilebileceği belirtilmektedir.

Yeni yasanın getirdiği yeniliklerden ikincisi, özel kesimdeki toplu konut firmalarını da toplu konut kuruluşu kavramının içine alması, bir başka deyişle, büyük holdinglerle konut yapım ortaklıklarına da, kamu kaynaklarından yararlanılabilecek yapım örgütlerinin arasında yer vermesidir. Sonuç olarak, bireylere ek olarak, yapımcıların,yüklenicilerin, konut kooperatiflerinin kooperatif birliklerinin ve özel yapım ortaklıklarının Toplu Konut Fonu'ndan yararlanabilecek kuruluşlar oldukları anlaşılmaktadır. Yatırım ve işletme kredisi için başvuranlarla, turistik yörelerde kullanılmak için yatırım ve altyapı kredisi isteminde bulunanlar da, Toplu Konut Fonu'ndan yararlanabilirler.

Yeni yasal düzenlemelerle, Fon'dan kredi alabilecek konutlar için büyüklük sınırı da, 100 metrekareden 150 metrekareye kadar yükseltilmiştir. Oysa, Planlı dönemin başından bu yana, 100 metrekareden daha büyük konutlar için konut kredisi verilmemekteydi. Ne var ki, 5 yıllık bir uygulamadan sonra yeniden, Toplu Konut Fonu kredilerinin 100 metreden küçük konutlara verilmesi ilkesine dönülmüştür (R.G., 30 Mayıs 1989).

Son olarak, yönetmelikte yer alan bir hükme göre, bir kişi artık bir ikinci konut ya da bir sayfiye konutu için kredi alabilmektedir. Bu da, toplumsal amaçlı konut kredilerinden ancak konutu bulunmayanların yararlanma hakkına sahip bulunduğunu belirten daha önceki politika tercihlerinden kesin bir ayrılmayı gösterir. Kuşku yok ki, bir kişinin konut sahibi olduğu halde fon kaynaklarından yararlanmasına olanak verilmesi, fondan daha çok kişinin yararlanabilmesini sınırlandıran bir etmendir. Nitekim, 1984'ten itibaren 5 yıl süreyle yapılan uygulama, fondaki kaynakların yeterli olmadığını göstermesinden sonradır ki, yeni Yönetmelik'le (madde 3), "İkinci konut (yazlık konut) niteliğinde olan konutlar için, konut ihtiyacının yüksek olduğu yerleşme yerlerindeki konut açığı giderilinceye kadar kredi açılmaz" hükmü konmuştur.

d. Konut Finansmanı

i) Toplu Konut Fonu'nun Kaynakları ve Kullanım Yerleri

Konut kesiminin ve yatırımların verimliliği konusundaki olumlu yaklaşım bakımından, Toplu Konut Yasası'nın 1981 tarihli eski Toplu Konut Yasası'ndan farkı yoktur denilebilir. Bu nedenle, fon Toplu Konut Fonu olarak korunmuş ve konut yatırımları, konut koşullarının iyileştirilmesi için zorunlu sayılmıştır. Bununla birlikte, yeni yasa, genel bütçeden konut kesimine pay ayrılması sistemine son verecek köktenci bir değişiklik getirmiştir. Bu düzenleme, 1983 sonunda iktidara gelen hükümetin genel felsefesine de daha uygundu. Konut için, bütçeden ödenek ayırmaya son vermesine karşılık, yasa Toplu Konut Fonu'na bütçe dışı kaynaklar bulmuştur.

Fon'un belli başlı kaynakları şunlardır:

1) Tekel'in ve Tekel dışındaki gerçek ve tüzel kişilerin ürettikleri alkollü ve alkolsüz içkilerin, tütün mamullerinin, ispirto ve ispirtolu içkilerin ve her türlü içki üretiminde kullanılan alkollü ve alkolsüz özütlerin üretim vergisine konu olan matrahları üzerinden en çok % 15 oranında

hesaplanıp, üretim vergisinden ayrılacak pay.

2) Yurt içinde üretilen ve ithal edilen akaryakıtın, gümrüksüz rafineri çıkış fiyatı üzerinden, benzinlerden satış fiyatının % 20'si, motorin, gazyağı ve fuel-oil'den satış fiyatının % 15'i oranındaki miktar.

3) Tüketilen elektrik enerjisinin satış kilowat saat bedeli üzerinden % 10 oranında hesaplanacak miktar.

4) Talih oyunlarının oynatıldığı yerlerden elde edilecek gayrisafî hâsılattan ayrılacak % 30'luk payın yarısı.

5) Yurt dışı çıkışlarından çıkış başına alınacak en çok 100 Amerikan Doları karşılığı Türk Lirası.

6) Tekel'in ithal ettiği maddelerden alınan fonlar.

7) Hazine asaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok % 25'ine kadar alınacak katılma payı.

8) Başka yasa ve kararnamelerin Toplu Konut Fonu için verilmesini öngördüğü paralar.

9) Fon'a yapılacak geri ödemeler, bağışlar ve yardımlar.

Birinci, ikinci ve altıncı maddede yer alan kaynaklardan alınan katkılar, 1986 yılında, Toplu Konut Fonu'nda toplanan paranın % 67'sini oluşturmuştur. Aynı yıl içinde, Fon'da 651 milyar TL birikmiştir.

Toplu Konut Yasası'nın 3. maddesine göre, bu Fon aşağıdaki amaçlar için kullanılır:

1) Toplu Konut Kredisi, bireysel kredi, yatırım ve işletme kredisi için konut kredileri. 1988 yılına değin, Fon'dan 600.000 konut birimi için kredi verilmiştir.

2) Faiz oranlarının düşürülebilmesi için sübvansiyon.

3) Toplu Konut alanlarında arsa sağlama.

4) Konutla ilgili plan, proje, konut ölçünü ve teknolojilerin, yapı ve tesisat gereçlerinin araştırılıp geliştirilmesi, enerjiden biriktirim sağlayan ve çevre kirliliğinin azaltılmasını amaçlayan araştırmalar.

5) Turizm altyapıları,

6) Afet bölgelerinde yapılacak konutların finansmanı.

7) Esnaf ve sanatkârların kurduğu kooperatiflerce yapılmakta olan işyerleri.

8) Köy konutları finansmanı.

9) Toplu Konutlar için gerekli altyapı ve toplumsal tesisler.

Kuşku yok ki, bu kaynaklardan sağlanacak paralarla Fonun zenginleşmesi, tüketime konu olan bu maddelerin istem esnekliği tipi ile yakından ilgilidir. Kısaca, fon ödemeleri nedeniyle, fiyatları artan bu maddelerin

tüketiminde bir azalmanın doğması, kuşku yok ki, Fon'un kaynaklarını da sınırlamış olur. Öte yandan, Fon kaynaklarının konuta sınırsız bir biçimde tahsisi sonucunda enflâsyonun yavaşlatılması olanağı da ortadan kalkabilir. Bununla birlikte, her iki olasılığın gerçekleşmesi doğrudan doğruya Fon'da birikecek paranın miktarına bağlı olacaktır.

ii) Kredi Uygulamaları

Konut finansmanı, Toplu Konut Fonu'nun yönetiminden sorumlu olan Toplu Konut Yönetimi'nin görevleri arasındadır. Bu kuruluş, 3 yıldan bira daha uzun bir süre içinde, Fon'dan yaptığı yatırımlarla, 1947 yılından bu yana yapılan konutlar kadar konut üretimine katkıda bulunmuştur. Bir başka deyişle, üretilen konut hacmi içinde, Toplu Konut Yönetimi'nin payı, % 87.8, Emlâk Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun payı sırasıyla % 5.6 ve % 5.1'dir. Öteki sosyal güvenlik kurumları, OYAK ve BAĞ-KUR'un payları önemsiz ölçüdedir.

Toplu Konut Fonu'nun kullanılmasının bir sonucu olarak, konut kredilerin toplam banka kredileri içindeki payı önemli ölçüde artmıştır. 1980'de % 14'ten, 1981'de % 1.6'ya, 1983'te % 2.8'e, 1984'te % 4.9'a ve 1985'de % 6.9'a yükselmiştir. Bugün için % 9 dolaylarında olduğu tahmin edilebilir. Toplam olarak 5.3 trilyon lira, 9 yıllık bir sürede 850 bin konutun finansmanı için ipotek kredisi olarak verilmiştir. Kredilerin yalnız çok küçük bir kısmı doğrudan bireylerce kullanılmış, çok büyük bölümü (% 90) ise, konut koopeartiflerine ve onların birliklerine kullandırılmıştır. Kredilerin çoğu en büyük kentlerde kullanılmıştır. En büyük 10 kent, 1987'de toplam kredilerin % 60.2'sini kullanmışlardır. Bunlar, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Mersin, Kayseri, Kocaeli, Balıkesir'dir. Toplam nüfusları, kentli nüfusun % 49.6'sıdır.

Fondan bireylere ve konut kooperatiflerine verilen kredilerin koşulları son beş yılda sık sık değiştirilmiştir. 1980-1989 arasında, % 30-75 arasında değişen yüksek enflâsyon oranı nedeniyle, açılan krediler çok kısa bir süre içinde tümüyle yetersiz duruma gelmekteydi. Bu nedenle, kredi miktarında da sık sık artırmalar yapmak zorunda olmuştur. Örneğin, 1988'den önce, 60 metrekareden küçük bir konuta verilebilecek kredi 2 milyon lira, 150 metrekarelik konut için ise 3.5 milyon lira idi. Şubat 1988 tarihine kadar ise, bu rakamlar aynı büyüklükteki konutlar için, sırasıyla 3 milyon lira ve 3.8 milyon lira idi. O tarihten sonra, kredi miktarı, büyüklüğe bakılmaksızın bütün konutlar için 4.5 milyon liraya yükseltilmiştir.

Şubat 1988'de yapılan düzenlemeye göre, faiz hadleri 50 metrekareden

küçük konutlar için % 15, 61-80 metrekarelik konutlar için % 17, 81-100 metrekare arasındakiler için % 20, 101-150 metrekare arasındakiler için ise % 25 olarak belirlenmiştir. Konut kooperatiflerinin, kooperatif birliklerinin ve toplumsal güvenlik kuruluşlarının üyeleri, Fon'dan kredi alabilmek için, ön ödeme yapmak, yeni bir **alıcı payı hesabı** açtırarak oraya para yatırmak zorunda değillerdi. Bununla birlikte, bireysel olarak kredi almak için başvuranlar, 300.000 ile 900.000 lira arasında değişen miktarda bir ön ödeme yapmak zorundaydılar.

1988 yılı içinde bile, aile başına verilen kredi o yılın fiyatlarıyla, 80 metrekarelik bir toplumsal konutun piyasa fiyatının dörtte birinden azını karşılamaya yetebiliyordu. Bunun bir sonucu olarak, aileler, krediyi tamamlayan para bulabilmek için başka kaynaklar aramak zorudaydılar. Hızlı bir biçimde yükselen arsa ve yapım maloluşları dar ve orta gelirlilerin konut sahibi olmalarını hemen hemen olanaksız kılmıştır ve durum bugün de böyledir.

Toplu Konut Yönetmeliği'nde Mayıs 1989'da yapılan değişiklikle, konut kredisi koşulları yeniden düzenlenmiştir. Bugün uygulanmakta olan bu esaslara göre, bir kişinin alabileceği kredi miktarı, 40 metrekareden küçük konutlar için 12 milyon lira, 41-60 metrekarelik konutlar için 15 milyon lira, 61-80 metrekarelik konutlar için 15 milyon lira ve 81-100 metrekarelik konutlar için 15 milyon liradır. Ne var ki, daha önceki uygulamadan farklı olarak, bireyler gibi, toplu konut kuruluşları da, "alıcı payı hesabı" açtırmak zorundadırlar.Bu hesaba, 40 metrekareden küçük konutlar için, kredinin % 15'inin, 41-60 metrekarelik konutlar için % 20'sinin, 51-80 metrekarelik konutlar için % 40'ının, 81-100 metrekarelik konutlar için ise % 60'ının yatırılarak orada bir yıl süreyle tutulması şarttır. Dar gelirli yurttaşlarca bu ölçüde yüksek miktardaki bir paranın biriktirilmesi ve bankada tutulması hemen hemen olanaksızdır. Yeni getirilen bu ilkeye bakılarak, hükümetin yapmak istediği şeyin, gerçekte, Toplu Konut Fonu'na başvuruları azaltmak olduğu sonucuna varılabilir.

Yeni düzenlemeye göre, konut kredileri için belirli bir faiz oranı da gösterilmiş değildir. Faizin, genel fiyat artış oranına göre Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi'nce belirlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Geri ödeme süresi ise, 20 yılı geçmeyecektir. Borcunu peşin ödemek isteyen kredilendirilmiş kişiler, konutun küçüklüğü ölçüsünde artan borç indirimlerinden yararlanmaktadırlar (R.G., 16 Ocak 1993, No: 21467).

Toplu konut alanları, yine eskiden olduğu gibi, belediyelerle işbirliği yapılarak valiliklerce belirlenecektir. Toplu konut alanlarının, anakent belediyelerinin sınırları içinde en az 1000 konutun, öteki belediyelerde ise,

en az 400 konutun sığacağı büyüklükte olması da, yeni Yönetmelikte belirlenen esaslar arasındadır.

1984 yılında kabul edilen bir yasa (No: 2982) yeni konut yapımını birçok devlet ve yerel yönetim vergilerinden bağışık tutmuş ve böylece toplumsal konut üretimini bir ölçüde özendirmiştir. Bunlar, veraset ve intikal vergisi, damga vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, emlâk vergisi, her türlü resimler ve harçlar ile, Belediye Gelirleri Yasası gereğince alınan vergi, resim ve harçlardır. Bu vergi, resim ve harçlardan, yalnız konut yatırımlarının değil, aynı zamanda yatırımlara ilişkin arazi veya arsa sağlanması, ivazlı veya ivazsız devir, temlik, kamulaştırma, alım-satım, kira, geri alma ve geri verme, yerbölümleme, birleştirme, tescil, cins değişikliği, rehin kurma ve kaldırma, ıslah ve değişiklik işlemlerinin de yararlandırılması öngörülmüştür. Bütün bu istisna ve bağışıklıklardan yararlananların konut yapımına başlayıp, projenin yarısını süresi içinde gerçekleştirmemeleri durumunda, söz konusu vergilerin cezalı olarak alınmasını da yasa öngörmüştür. 150 metrekareden daha küçük konutlara uygulanan bu kolaylıklar, 4 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1988 yılında son bulmuş, ama 1988'den itibaren 4 yıl süre ile yeniden uzatılmıştır. Bu süre 1992 sonunda, 4 yıl için ikinci kez uzatılmıştır.

1987 yılında, toplumsal konutlar için daha çok kredi vermeyi sağlayan iki ek olanak daha yaratıldı. Bunlardan birincisi, Toplu Konut Fonu'ndan işçiler ve devlet memurlarına kredi verilmesini amaçlıyordu. Bu kredi için başvuran işçilerin, Sosyal Sigortalar Kurumu üyesi olmaları ve Kuruma en az 1800 günlük prim ödemiş bulunmaları gerekiyordu. Kredi için başvuranlar, krediden ancak bir kez yararlanabilirler. Ve kredinin miktarı da 1 milyon lira idi. Bu yardım, faizsiz bir kredi yardımıdır. Bununla birlikte, yararlanacak olanların, kredinin % 5'i oranında bir yönetim giderleri karşılığında bir parayı ödemeleri istenmektedir. Kredinin geri ödenmesi, eşit aylık taksitlerle olacaktır. Ve bu kredi koşulları, devlet memurlarından 10 hizmet yılını tamamlamış olan ve bu kredi için başvuranlar için de aynen geçerlidir (R.G., 12 Şubat 1987, No: 19370).

İkinci olanak, 1986 yılında 3320 sayılı yasa (R.G., 22 Kasım 1986, No: 19289) ile yaratılmıştır. Bu yasa, hem kamu kesimindeki, hem de özel kesimdeki işverenleri çalıştırdıkları kimselerin konut sorunlarının çözümüne katkıda bulunmakla görevli saymıştır. Yalnız, devlet memurları ve işçiler değil, fakat aynı zamanda bu görevlerinden emekli olmuş olanlar da, bu olanaktan yararlanmak hakkına sahiptirler. Yasanın uygulanmasını düzenlemek için yürürlüğe konan yönetmeliğe göre, memurlar ve işçilerin, krediden yararlanmak üzere başvurmaları gerekli değildir. Konut yar-

dımı, hem işverenler, hem de çalıştırdıkları kimseler için zorunludur. Her ne kadar, bir aile bu yardımdan yalnız bir kere yararlanabilirse de konut sahibi olanların da krediden yararlanabilmeleri öngörülmüştür. Bu son nokta, sistemin eleştirilen yönlerinden biridir.

Bu yeni mevzuatın sağladığı yardım, Toplu Konut Fonu'ndan sağlanan kredilerden, yalnız 75 metrekareden küçük konutlar için kullanılabilmesi nedeniyle ayrılmaktadır. İşverenlerin ya da işveren kuruluşlarının bu amaçla yapmaları öngörülen ödemeler, bununla ilgili tüm vergi, harç ve resimden bağışık tutulmuştur. Yasanın bu yardımla ilgili olarak öngördüğü sorumluluklardan, işverenler, toplu sözleşmelere değişik hükümler koyarak kendilerini kurtaramazlar.

Toplu Konut Fonu'ndan alınan kredilerle birleştirildiği takdirde bile, bu yardımla konutsuz kimselerin, piyasada fiyatları son derece yüksek bir toplumsal konut satın almalarına olanak yoktur. İstanbul Ticaret Odası'ndan alınan rakamlara göre, 100 metrekarelik bir konutun fiyatı, 1987'de, İstanbul'un çeşitli semtleri ile, İzmir ve Ankara için 20-90 milyon lira arasında değişmekteydi. Arsa payı dışında 1 metrekarenin yapım maloluşu 1985 yılında 60.000 liradan, 1986'da 80.000 liraya, 1987'de 100.000 liraya, 1988'de ise 200.000 liraya yükselmiştir. Bu rakamın 1990 ortalarında 400 ile 500 bin arasında olduğu, 1993 başlarında ise 1-2 milyon lira arasında olduğu söylenebilir.

Bu koşullar altında türlü kaynaklardan sağlanan yardımların bir yandan maloluşla aile gelirleri arasındaki farkı azaltmaya yetmeyeceği gibi, öte yandan da gerçek önlemler alınmadıkça, konut politikasının amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaları söz konusu değildir. Koşulların iyileştirilmesi, enflâsyon oranına, yapay olarak şişirilmiş bulunan arsa ve yapı gereçleri fiyatlarının düşürülmesine ve daha gerçekçi ve ekonomik konut tasarımlarının hazırlanmasına bağlıdır.

Gelecekte, bu konuda önemli rol oynayacak makro etmenler arasında gelir dağılımının payı unutulmamalıdır. 1988'de naüfusun varlıklı kesimleri (% 13.2) toplam gelirin % 70.2'sini faiz, rant ve kâr adı altında alırken, toplam nüfusun % 49.7'sini oluşturan çiftçilerin ise, toplam gelirden aldıkları pay % 15.8 idi. % 37.1'i oluşturan, aylıklıların ve ücretlilerin ise aldıkları pay, sadece % 14 idi. Bir başka deyişle, nüfusun % 20'si GSMH'nın % 57'sini alırken, geriye kalan % 80, sadece % 43'ünü almıştır. Son 8 yıl içindeki gelişmeleri çözümleyen incelemeler, bu durumda bir iyileşmenin değil, kötüleşmenin dikkati çektiğinde birleşmektedirler.

e. Konut ve Arsa Sertifikası

Hükümet, 1989 sonlarında, konut sorununun çözümü için, konut ve arsa sertifikası adıyla yeni bir yöntem geliştirmiş ve kamuoyuna açıklamıştır. Toplu Konut Yönetimi, bununla ilgili olarak, bir Yönetmelik de yayımlamıştır (R.G., 15 Ekim 1989, No: 20313). Sertifika yöntemiyle, konut biriktirimlerinin özendirilmesi ve biriktirilen paranın, konut maloluşundaki artışlar karşısında korunması amaçlanmaktadır. Bir başka deyişle, tüketici hem para biriktirmeye özendirilmekte, hem de biriktirdiği paranın, enflâsyon nedeniyle konut edindirmeye yeterli olmaktan çıkmasını önlemek üzere önlem alınmaktadır.

Konut sertifikası, konutun belli bir oranına karşılık taşınmaz mal değerini, temsil etmektedir. Yönetmelik'in anlatımıyla, konut sertifikası, katkılı (brüt) 1 metrekarelik konuta eşdeğer bir "taşınır" (menkûl) değer olarak tanımlanmaktadır. Toplu Konut Yönetimi'nce çıkarılan konut sertifikaları 5 yıl sürelidir. Bunlar kişi adına yazılı olmakla birlikte, ikinci pazarda alınıp satılabilmektedirler. Sertifikaların satış fiyatları, Toplu Konut Yönetimi'nce saptanmaktadır. Kamu, böylece sertifika fiyatlarının saptanması yoluyla, konut pazarında serbest fiyat oluşumuna karışmış olmaktadır. Bu, bir anlamda, hükümetin liberal ekonomi anlayışına ters sayılabilecek bir uygulamaydı. Sertifikalar, 120 metrekareden büyük olmayan ve Toplu Konut Yönetimi'nce desteklenen toplu konut porjelerinde kullanılabilecek ve bu konutların en çok 30 metrekarelik bir bölümü için konut kredisi verilebilecektir.

Yöntemi savunanlar, bu yöntemin konut üretim hızını ve konut arsaları üretimini artıracağından, arsa spekülâsyonundan doğan rantların ucuz konut olarak halka aktarılacağını, konutun yurttaşlara değişmez bir fiyatla sağlanacağını öne sürmektedirler. Yıllık enflâsyon hızının % 50'nin altına düşmediği bir ülkede devlet gücüyle sertifika fiyatlarını sabit tutmanın büyük bir yarar sağlaması beklemez. Bu yöntemle, para politikası, konut politikasının önüne geçirilmiş olmaktadır. Bu sistemden, gelecekte elde edecekleri gelir konut sahibi olmalarına yetecek düzeyde olanlar bir ölçüde yararlanmak şansını elde edebileceklerdir.

Öte yandan, sertifika satışlarından elde edilecek kaynağın ne amaçla kullanılacağı da önem taşımaktadır. Bu fonların amaç dışı kullanılması olasılığı, Toplu Konut Fonu kaynaklarında olduğu gibi, yüksek bulunmaktadır. Bunu önlemenin bir güvencesi yoktur. Belki bundan daha önemlisi, konut sertifikası yöntemiyle birlikte, hükümetin, kamu elindeki arsaları Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü eliyle, özel kişilerin iyeliğine geçirme kararı vermiş olmasıdır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan alınıp Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlanan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, artık öz-

gün amacına aykırı olarak, arsa stoklarını artırmakla değil, tüketmek, elden çıkarmakla görevli bir kuruluş düzeyine indirgenmiş olmaktadır. Bunun, genel olarak toprak ve konut politikalarımız yönünden önemli sakıncalar taşıdığı kuşkusuzdur.

ONUNCU BÖLÜM

GECEKONDU

I. GENEL OLARAK GECEKONDU

Yerli ve yabancı kaynakların birçoğunda, gecekonduyu, konut sorunları arasında ele almak, sanki bir kural olmuştur. Bir barınma sorunu gibi görünmesine karşın, gecekondu bundan daha fazla, daha geniş bir konudur. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunun büyük kentlerinde gecekondu olgusu vardır ve benzer koşullar içinde, benzer nedenlerle yer almaktadır. Meksika'da jacale, Panama'da rancho, Brezilya'da macambo, Arjantin'de favela, Tunus'ta gourbeville, Cezayir'de casbah, Fas'ta bidonville, Hindistan'da bustee gibi adlar alan gecekondu, bu ülkelerde büyük kentler nüfusunun % 20 ile % 70'i arasında kalan bir kesiminin yaşamını simgelemektedir. Gerçekten, kent nüfusunun, Lima'da % 36'sı, Caracas'ta % 35'i, Manila'da % 35'i, Calcutta'da % 33'ü, gecekondu bölgelerinde yaşar. Türkiye'de de, bu oran, Ankara'da % 70, İstanbul'da ve İzmir'de yarıdan fazladır.

1960 yılında, yeryüzündeki az gelişmiş ülkelerde, kent nüfusunun ortalama bir hesapla % 30'unu oluşturan gecekondularda 100 milyon kadar insan yaşamaktaydı. Bu rakamın bugün 2 katını geçtiği söylenebilir.

Gecekondu, köylerden kentlere nüfus akınlarının ve ilgili ülkelerin toplumsal, ekonomik gelişme düzeyinin dolaysız bir ürünüdür. Gelişmekte olan ülkelerde konut sunusunda görülen açık da, kentlere göçmüş bulunanları gecekondu yapmaya zorlamaktadır.

Gecekonduda yaşayanların; toplumların dar gelirli ve yoksul sınıfları olduğu gerçeği genellikle kabul edilmektedir. Birçok ülkelerin büyük kentlerindeki gecekondu bölgelerinde yapılan araştırmalar, buralarda yaşayanların, okuması yazması olmayan, niteliksiz, hemen hemen istihdam edilemeyecek ölçüde yeteneksiz kişiler olduklarını ortaya koymuştur. Bu ise, bu bölgelerde bireylerin satınalma gücünü, kentin tümüne oranla, geniş ölçüde azaltan bir etmendir.

Bu ülkelerde, kent topraklarının iyelik yapısı da dar gelirli kitlelerin toplumsal konut yapmasına yetecek kadar ucuz ve bol arsanın piyasaya sunulmasına elverişli değildir. Kamu kuruluşlarının ve yerel yönetim birimlerinin elinde büyük konut projeleri uygulamaya yetecek kadar arsa bulunmadığı gibi, var olanlar da kısa görüşlü arsa politikalarının uygulan-

ması sonucunda, elden çıkarılmıştır.

Gecekondu konusuna önem kazandıran bütün nedenler Pakistan, Venezuela, Filipinler, Jamaika, Columbia, Fas, Nijerya, Thailand gibi bütün ülkelerde vardır. Buralarda kentlere göçen kitleler, kamu kuruluşlarına, ya da özel kişilere ait arsalara el koyarak; buldukları geleneksel yapı gereçlerinden, yakınlarından ve tanıdıklarından, hattâ zaman zaman kamu görevlilerinden de yararlanarak yüzbinlerce gecekondu yapmışlardır. Bu olguyu inceleyen kimi gözlemciler, bu ailelere ucuz arsa ve teknik yardım sağlansa idi, konut sorunu diye bir sorun kalmayacağı, çünkü gecekondu yapanların, devletin önemli bir görevini paylaştıkları, yükünü hafiflettikleri görüşünü ileri sürmüşlerdir. Bu nedenle, bu kişilere saygı duyulması gerektiğini belirtmişlerdir. John Turner, bu denetim dışı kalmış kentsel yerleşmeleri, toplumsal sapıklıklar olarak niteleyenlere karşı çıkmakta ve gecekondu yapmayı çok doğal ve gereksinmelere de uygun olarak verilmiş bir yanıt olarak gördüğünü belirtmektedir. İngiliz Geoffrey, K. Payne ise, gecekondu türü barınakları, "Birinci Dünya'nın konut sorunlarına Üçüncü Dünya ülkelerinin bulduğu çözüm" olarak nitelemiştir.

Gelişmiş ve sanayileşmiş batı ülkelerinin büyük kentlerindeki yoksulluk yuvaları (slums) ile gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşmeleri genellikle birbirine karıştırılır. Bu iki olgu arasında bir açıdan benzerlik bulunmasına karşın, temelde önemli ayrımlar vardır. Her iki tip yerleşme de, toplumun yoksul ve dar gelirli sınıflarını barındırır. Bunun gibi, meslek yapısı, tavır, davranış ve toplumsal değer sistemleri açısından da, yoksulluk yuvaları ile gecekondu bölgelerinde yaşayan kitleler arasında benzerlikler bulunabilir.

Bununla birlikte, gecekondular kentlerin eski ve yeni kesimleri arasında hem tinsel (manevî) hem özdeksel (maddî) anlamda, geçiş halindeki alanları oluştururlar. Çoğu, türdeş görünüşlü, tek katlı, tek odalı, bahçeli; ağaçları, kümesi, ahşap eklentileri olan barınaklardır. İçlerinde 25-30 yıllık olup kentin ayrılmaz bir parçası durumuna gelmiş olanlar bulunduğu gibi, kente yeni göçmüş olanlarca yapılanları da vardır. Bir kesimi sağlık ve sağlamlık yönünden çok iyi, öteki bir kesimi ise, içinde oturulamayacak niteliklerdedir. Kimi yazarlar, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar arasında, suç işleme, kamu düzenini bozucu başka türlü toplumsal sapıklıklara kapılma eğilimlerinin yüksek olduğunu belirtmişlerse de, Türkiye'de ve başka bir çok gelişen ülkedeki gecekondularda yapılan araştırmalar, bu savı doğrulayacak sonuçlar vermemiştir.

Buna karşılık, batının yoksulluk yuvaları genellikle çok katlı, birden

çok ailenin yaşadığı (multi-family), ağaçsız, eski, genellikle düşük ölçünlü yapılardır. Gecekondularda yaşayanların köy asıllı olmalarına karşılık, yoksulluk yuvalarında oturanlar, kentlilerdir. Nüfus ve barınma yoğunluğu gecekondularda yüksek olmakla birlikte, hektar başına nüfus yoksulluk yuvalarında, gecekondulardan çok yüksektir. Öte yandan, gecekondular, genellikle barınma gereksinmesinin sürekli olarak karşılanmasını sağlayan, yerleşme niyeti ile kurulmuş yapılardır. Oysa, yoksulluk yuvalarının en belirgin özelliği geçici ve konaklama yeri olma özellikleridir. Bu nedenledir ki, kiracılık oranı, birincilerde çok düşük, ikincilerde çok yüksektir. Son olarak, batı ülkelerinin yoksulluk yuvaları, genellikle kentlerin özeğinde yer alır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerde gecekondu bölgeleri, kimi ayrıksın durumlar dışında, kentlerin çevresinde yer alır ve bu nedenledir ki, kentleri saran gecekondu kuşaklarından söz edilir. Bu gözlem, kent çevrebilimcilerinin batı ülkeleri için geliştirdikleri kent yapısı kuramlarının, gelişen ülkelerin kentlerine uymadığının bir kanıtıdır. Bu ayrımlara karşın, yoksulluk yuvaları ile gecekondu tipi yerleşmeler için aynı sözcügü kullanan yazarlara da rastlanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşmelerini inceleyenler, yerleşmeleri bazı yönlerden tipleştirmeye çalışmış, bir başka deyiş ile, bir gecekondu tipolojisi oluşturmuşlardır. Bunlardan biri olan John Turner, daha çok Latin Amerika ülkeleri üzerindeki deneyimlerinden yararlanarak, gecekonduları, niteliklerine ve sürekliliklerine göre iki boyut üzerinde incelemiştir. İlkinde, gecekonduları, "gelişmekte olan", "durumu değişmeyen" ve "durumu kötüleşmekte olan", "geçici" ve "yarı geçici" gibi tiplere yer vermektedir. Geçici olan gecekondu yerleşmeleri, kişi başına düşen gelirin en az olduğu yerleşmelerdir. Öte yandan, geçicilik niteliğini yitirmek üzere olan gecekondularda yaşayanlar ise geliri biraz daha yüksek olan kümelerdir. Bunlar, kentleşmenin ve sanayileşmenin hızlandığı ülkelerde daha çok görülür ve görünüşleri, geleneksel gecekondu imgesinden çok farklıdır. Geçici diye adlandırılan yerleşmelerde yaşayanlar genellikle işsizler olduğu halde, öteki gecekondu bölgelerinde, iş güç sahibi olmuş ve geleceğini güvenceye bağlamış olanlar yaşar. Birincilerin yapı olarak geliştirilmesi için bir eğilim bulunmadığı halde, geçicilik niteliğini yitirmiş olanlarda iyileştirilme girişimlerine bir coşkuyla sarılma vardır.

John Turner'ın bu tipolojisi ile, yoksulluk yuvalarını tipleştirmeye çalışmış olan John Seeley ve Stokes gibi toplumbilimci ve plancıların yaptıkları tipleştirmeler arasında yakın bir benzerlik dikkati çeker. Seeley, yoksulluk yuvalarını; "sürekli zorunluluk", "geçici zorunluluk", "sürekli

oportünizm", "geçici oportünizm" etkisiyle yoksulluk yuvalarında yaşayanlar diye dörtlü bir ayırıma konu yapmıştır. Bunun gibi Stokes de, yoksulluk yuvalarının, önce "umut verici olanlar" ve "umutsuzluk kaynağı olanlar" (slums of hope ve slums of despair) diye ikiye ayrılabileceğini gösterdikten sonra, bir başka açıdan, tipolojisine, yükselmekte olan ve alçalmakta olan boyutlarını sokmuştur.

Gecekondu yerleşmelerini, bir başka deyiş ile, denetimsiz yerleşmeleri, Afrika, Ortadoğu ve Lâtin Amerika ülkelerinde, bir Birleşmiş Milletler Uzmanı olarak inceleyen Charles Abrams ise, bu yerleşmelerin 9 kümeye ayrılabileceğine değinmektedir. Birinci kümede, gecekondusunun sahibi olan ve onda yaşayan küme gelmektedir (Owner squatter). İkinci küme, gecekonduda kiracı olarak yaşayanların kümesidir (Squatter tenant). Üçüncü küme, kira ödemekten vazgeçen ve ev sahibinin gecekondudan çıkarmaya korktuğu kişilerden (squatter holdover) oluşmaktadır. Dördüncü küme, gecekonduyu kiraya vermek için yaptıran, gecekondu ağası (squatter landlord) denilebilecek olanları kapsar. Spekülâtör gecekondu ise, gecekondu yapıp kiralamayı ya da satmayı uğraş haline getirmiş olanların kümesidir. Kimi gecekondular ise, dükkanlarda ya da öteki işyerlerinde kurulur ve yaşamını sürdürür. Bunlara "işyeri gecekonduları" adı verilebilir (store squatter). Yedinci küme gecekondu, özel kişilerin toprağı üzerinde gecekondu yaptıktan sonra, toprak sahibi ile pazarlığa girişen ve anlaşan kimselerin kümesidir. Bunlara yarı-gecekonducu denilebilir (semi-squatter). Yüzen gecekondular adını alan sekizinci kümedekiler ise gecekondularını, bir limanda, ya da deniz üzerindeki sallara, mavnalara, deniz motorlarına kurmuş olanlardır (floating squatter). Son olarak, aynı aileden, kümeden, ortak işi olan ya da aynı kabileden ya köyden olup, birbirini özel ve kamusal karışmalardan korumakta işbirliği ve yardımlaşma içinde bulunanlar (squatter cooperator) gelmektedir.

Bunlardan birçoğuna, Türkiye'de, değişik oranlarda rastlanmaktadır. Gecekonduları, gerçek gereksinmelerini bu yoldan karşılayanlar ve bu yoldan spekülâsyon yapanlar olmak üzere iki bölüme ayırırsak, Türkiye'de bu iki bölümün % 60 ve % 40 oranında olduğunu görürüz. Gecekondu bölgelerine göçen kitlelerin umutlarla dolu olması, bu barınaklara geçici değil, sürekli oturma yeri gözü ile bakmaları, Türk gecekondularının başlıca nitelikleridir. Bu bölgelerde yaşayanları, ne iş ve çalışma sorunu bulunmayan, geleceğini güvenceye bağlamış insanları saymak; ne de tümüyle işsiz güçsüz, her türlü toplumsal bozukluğun kaynağı ve öznesi olarak görmek olanağı vardır.

Özdeksel (maddî) nitelikleri, insanca, yaşamaya çoğu kez elverişli bulunmayan bu yerleşmeler konusunda, resmî kuruluşlar, her ülkede kendilerine göre kimi politikalar izlemiştir. Bu politikaların birbirine benzeyenleri, iyileştirme, yıkma, önleme ve yeniden yerleştirme adları altında toplanabilir. Gecekonduya, gizli ve yasa dışı girişim gözü ile bakmanın dolaysız sonucu olarak, pek çok ülke, bunları yıkmayı, başlangıçta ilke olarak benimsemiştir. Türkiye de dahil, pek çok ülkede, bu amaçla yasalar çıkarılmıştır. Ne var ki, kökeninde o ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapılarının bulunduğu, gelişme düzeylerinin yattığı bu olguyu yasalarla söküp atmanın olanaklı olmadığı görülmüştür. Bu nedenle, bir olup bitti olarak kabul edilenlerin, fen ve tekniğin olanaklarından yararlanarak, kent hizmetleri sağlanarak iyileştirilmesi, gecekondu politikalarının önemli bir özelliği niteliğini kazanmıştır. Özeksel ve yerel yönetimler bu bölgelerin iyileştirilmesi için izlenceler hazırlamışlardır. Gecekondu bölgeleri içinde insanların sağlığı, ahlâkı ve geleceği açısından yakın tehlike sunanlar varsa, o bölgelerdeki toplumsal konutlara aktarmak da bu alanda atılan adımlar arasındadır. Bu girişim, bu tür izlencelerin bütçeye yüklediği ağır yükün, sorunun büyüklüğü karşısında yetersiz kalması nedeniyle ve ayrıca, gecekonduların, yeni taşındıkları konutları, alışkanlıklarına ve kültür değerlerine yakın bulmamaları yüzünden, hiçbir yerde beklenen olumlu sonuçları doğurmamıştır.

Bu nedenledir ki, Türkiye'de kentleşme ve konut politikalarını, toplumsal demokrasi ilkeleri açısından inceleyen bir uzmanlar kurulu, gecekondu yapım sürecini, bir veri olarak kabul ederek, bu sürecin yasallaştırılması yönünde önerilerde bulunmuştur.

Gecekondu önlemenin; yıkmakla ve nüfusu bir yerden başka bir yere taşımakla değil, fakat sorunun toplumsal-ekonomik kökenlerine inmekle gerçekleştirilebileceği görüşü, giderek güç kazanmaktadır. Bu olgu, her şeyden önce toplum yapısına bağlı olarak köyden kente nüfus akını ve onun dayandığı nedenler sorunu olduğuna göre, soruna o açıdan yaklaşmak gereği birçoklarınca anlaşılmıştır. Gelir dağılımının düzeltilmesi yanında, kentleşmenin hızına, biçimine, yurt yüzeyine dağılmasına egemen olacak politikalarla, sanayileşmede güdülecek politika, gecekondu sorununu uzun sürede çözmeye yardımcı olabilecektir. Gelir dağılımını, güçsüz işsiz kitleler lehine düzeltmeksizin, gecekondu ailesinin geleceğe bakışını güvence altına almaksızın, onun güvencesini, gecekondusunda bulmasına fırsat verilmiş olur. Yalnız Türkiye'nin değil, gelişmekte olan bütün ülkelerin bu alandaki deneyimleri bu gerçeği ortaya koymuş bulunmaktadır.

II. GECEKONDU VE KONUT KURAMLARI

Gecekondunun bir konut sorunu olarak algılanmasındaki eksikliğe yukarıda değinilmiştir. Buna karşın, gecekonduyu, Üçüncü Dünya Ülkelerinde konut açıklarını kapatmanın en ussal ve etkin yöntemi olarak görenlerin sayısı az değildir. Bunlardan birinin, İngiliz Geoffrey K. Payne olduğunu yukarıda belirtmiştik.

Öte yandan, İngiliz Konut uzmanı David Drakakis-Smith, konut yapım yöntemlerini, geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ikiye ayırdıktan sonra, yerleşik yapı ve bayındırlık kurallarına uyulmadan, geleneksel yapım örgütlerinin dışında kalarak yapılmış gecekondu türündeki yapıların üretimini çağdaş yöntem olarak nitelemektedir. "Kendiliğinden", "yasa dışı", "izinsiz", "denetimsiz" gibi sıfatlarla adlandırılan bu yapılar, Batı ülkelerinde rastlanan yoksulluk yuvalarından (slum) da ayrılmaktadır.

Geleneksel konut yapımı yöntemi ile, Drakakis-Smith, resmi kuruluşların ve planlama kurumlarının bilgisi ve izniyle, onların koymuş oldukları kural ve ölçünlere uygun olarak, bankacılık ve finansman mekanizmalarından da yararlanılarak yapılan konutları kasdetmektedir.

Konut yapım yöntemlerini tipleştirme denemeleri arasında önemli bir tanesi de yine İngiliz uzman John Turner tarafından yapılmışur. Turner'in yaptığı tipleştirme yalnız gecekondunun tanımı yönünden önem taşımakla kalmamakta, izlenecek politikalar açısından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Turner, üç konut kesiminin birbirinden ayrı özelliklere sahip olduklarını vurgulamışur:

a) **Kamusal ya da resmî kesim** (heteronom kesim): Bu kesimde asıl amaç, kamu yararını geçerli kılmak, kamu hizmetlerini tam olarak sağlamak ve kamu düzenini korumaktır. Bu çerçevede, yapılacak konutun türü yukarıdan belirlenir ve oradan aşağıya dikte edilir. Konut tipinin belirlenmesi üzerinde, kullanıcının söz hakkı yoktur. Bu kesim çağdaş teknoloji kullanır. Konut pahalıya üretilir. Bu konutlara istem duyan aileler genellikle varlıklı kesimdendirler. Geniş konutlarda oturmak isterler. Bu kesimde üretilen konutların kullanım değeri (use value) yüksek değildir. Devlet yardımına (sübvansiyon) geniş ölçüde başvurulur. Arsa ve kredi sağlayarak her ne kadar özeksel yönetim konut pazarında önemli bir rol oynarsa da, konutla ilgili bütün mekanizmalar, özel kesimin fiilî denetimi altındadır.

b) Özel Kesim: İkincisi, özel kesim diye bilinen kesimdir. Turner, buna, otarşi (autarchy)nin egemen olduğu kesim adını vermektedir. Bura-

da, konut pazarı, otarşik özel kesim kuruluşlarının egemenliği altındadır. Bu kuruluşların asıl amacı, konut üreterek, en çok kazancı elde etmektir. Dayandığı temel ilke, konutu bir kamu hizmeti olarak üretip sunmak değil, ticaret yapmaktır. Burada da, kullanıcının, konutun tasarımı üzerinde görüş bildirme şansı yoktur. Çünkü, konut satınalmak ya da kiralamak için verdiği karar, kendi yönünden konutun yapımını izleyen, üretim aşamasından sonra verilmiş (ex post) bir karardır.

c) **Halk Kesimi ya da Özerk Kesim** (popular sector): Bu yöntemle, insanlar, konut gereksinmelerini, yerel düzeyde, kendileri karşılarlar. Yalnız konutların tasarımı, yapımı ve yönetimi evrelerinde değil, arsa ve kent hizmetlerinin sağlanmasında da, kullanıcıların mutlak bir denetimi vardır. Konutun kullanım değeri yüksektir. Kimse, kuramsal olarak, konutun el değiştirmesinden kazanç sağlamayı düşünmez. Bu tür konutlara sahiplerinin yabancılaşması da söz konusu olamaz. Bu yöntemde, kamunun rolü, bireylerin elverişli arsa bulmalarına, uygun teknoloji ve kredi olanaklarından yararlanmalarına yardımcı olmaya indirgenmiştir.

Turner, bu konutlarda oturanların tüm denetimi ellerine almış olmalarının yöntemin özerk niteliğini güçlendirdiğini öne sürer. **Bu konutların kamu kesiminde, üretilen konutların maloluşunun yarısından azına mal olacağına inanır.** Sistemin geliştirilerek, bütün Üçüncü Dünya ülkelerinde benimsenip uygulanmasını önerir. Böylece, gerçek özerklik, bugün yürürlükte olan otarşinin yerini alabilir, der. Bu tür değerlendirmelerde, Turner, yalnız değildir. Daha önceleri de W. Mangin, C. Abrams, G.K. Payne gibileri aynı doğrultuda değerlendirmeler yapmışlardır.

III. GECEKONDUNUN BİR YAPIM YÖNTEMİ OLARAK DEĞERİ

Başka yapım ve konut edindirme yöntemlerinin etkili ve yeterli olmadığı durumlarda, gecekondunun başarılı bir yöntem olarak hesaba katılması doğaldır. Bu özelliği, gecekondunun kimi olumlu özellikler taşımasından, yararlar sağlama şansına sahip olmasıdan ileri gelir.

A) Yararları:

a) Bir kez, gecekondu serbest pazar ekonomisinin işleyişindeki aksaklıklardan dolayı, toplumsal konut üretiminde meydana gelen açığın kapatılmasına yardımcı olan bir yöntemdir. Hiç olmazsa, durum sayısal olarak böyledir. Örneğin, ülkemizde, konut gereksinmesi ile konut sunusu

arasında son 25 yılda görülen fark, yani açık, gecekondularla kapatılabilmiştir.

b) İkinci olarak, gecekondu yapımı, öyle bir yardımlaşma (mutual help) ve kendine yardım (self-help) yöntemidir ki, gecekondu yapan ve gecekondu bölgelerinde oturanlar arasında dayanışma duygularının ve katılım eğilimlerinin gelişmesini güçlendirir. Bununla birlikte, halk katılımının değeri hakkında, genel olarak ya da gecekondu bölgelerine özgü olarak kuşkular yok değildir. Katılımın, gerçekten yaşam koşullarının iyileştirilmesine ve halkın daha çok bilinçlenmesine yarayıp yaramaması, katılımın biçimine, yer aldığı ortama, katılanların niteliklerine ve katılmanın genel koşullarına yakından bağlıdır. Halkın katılma eğilimine sahip olmadığı, katılma özlemi duymadığı yerlerde katılmadan beklenen yarar sağlanamaz. Kimi yazarlar bu nedenle, kimi yerel hizmetlerin, çok yoksul topluluklarda, halk katılımı ve çabalarıyla değil de, yerel yönetimlerce karşılanmasının daha yerinde olacağı kanısındadırlar.

Öte yandan, yerel hizmetlerden hepsinin katılmaya aynı ölçüde elverişli olmadığı açıktır. Örneğin, gecekonduların yapı olarak ölçünlerinin yükseltilmesi ve gecekondu bölgelerinin altyapı hizmetlerinin tamamlanması, orada oturanlarca başarıyla yerine getirilebilecek türde işler değildir. Üçüncü olarak da, gecekondularda yaşayanların, konutların iyeliği, gelir düzeyle.i, kökenleri ve siyasal eğilimleri açısından büyük farklılıklar gösterdiği yerlerde, yardımlaşmadan çok yararlı sonuçlar alınamayacağı da öne sürülmüştür. Ama, hemen belirtmeliyiz ki, bütün bu kaygılara karşın, günümüzde, kendine yardım, karşılıklı yardım, imece ve halk katılımı gibi kavramlara bütün Üçüncü Dünya ülkelerinde olumlu bir değer verilmektedir.

c) Gecekondu, konutu olmayan yoksul kentlilerin yaratıcı zekasının bir ürünü olduğundan, topluluğu oluşturan bireylerin kendine güven duygularını pekiştirmeğe yarar. 1960'lı yıllarda Ankara'da Aktepe ve Çinçinbağları gecekonduları üzerinde toplumbilimsel araştırmalar yapmış olan Amerika'lı Granville Sewell, gecekondu halkı arasındaki bu dayanışmaya örneklerle dikkat çekmiştir.

d) Gecekondu savunucularının dayandıkları en önemli etmenlerden biri, bu ülkelerin yapısal bir özelliği olan aylak işgücüne çalışma alanı açmakta olmasıdır. Bir başka deyişle, gecekondu yapımının, işsizliğin azaltılmasına yardımcı olacağı varsayılmaktadır. Gecekondu yapımının bu olumlu özelliği üzerinde de tartışmalar vardır. Bütün gün herhangi bir yerde çalışmaktan yorgun düşmüş insanları toplantılarda ve yapım işlerinde yormak, onların verim düzeyini olumsuz olarak etkiler. Kimi araştırmacılar,

Üçüncü Dünya Ülkelerinden bazılarında, işsizlik oranlarının % 10'a kadar düştüğünü, aile üyelerinin örgütlü sınırsız bir emek gizilgücünün varlığına kuşku ile bakıldığını öne sürerek yöntemin dayandığı bu gerekçenin geçerlilik taşımadığına dikkat çekmektedirler. Eğer durum böyleyse, bu insanların, katılmaya ayırabilecekleri zaman kalmayacak demektir.

e) Son olarak, gecekondu yapımı emeğin yeniden üretilmesini sağladığından, gecekondu yalnız emek için değil, anamal için de optimal (en uygun) bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Anamalcı devletin, gecekondulara karşı ciddî ve tutarlı bir tavır takınmaktan kaçınmasının ardındaki neden de zaten budur.

B. Eleştiriler

Yukarıda sıralanan yararlarına karşın, gecekondulaşmaya karşı kimi önemli eleştiriler yöneltilmiştir. Bunlardan bir bölümü, gecekondu bölgelerindeki yaşam koşullarını ilgilendirmekte ve pratik bir değer taşımakta olmalarına karşın, diğer bir bölümü de daha çok kuramsal niteliktedir.

a. Yaşam Koşullarıyla İlgili Eleştiriler

1. Köylerden kentlere göçeden yoksullar genellikle, insanların yerleşmesine ve insanca bir yaşam sürdürmesine elverişli olmayan arsalar üzerine de gecekondu yapmaktadırlar. Sel baskınına uğramış ovalar, çöl nitelikli kurak yerler, toprak kayması tehlikesi bulunan tepeler, kirlenmenin ileri düzeylere vardığı sanayi kuruluşlarının yakınındaki alanlar bunlar arasındadır. Gecekondu yapılan alanlar, çalışma alanlarına, fabrikalara yakınlık yönünden "işlevsel" olmakla birlikte, sağlıklı ve düzenli kentleşme açısından hiç de öyle değildirler. En kısa sürede en ucuz biçimde yapılıp bitirilmeleri zorunluluğu, bunların çok yetersiz niteliklerde yapılmasına yol açmaktadır. İnşaatın, hafta sonlarında, ya da gecenin geç saatlerinde, yani işçilerin yorgun bulundukları saatlerde yapılması, yapı kalitesini düşüren bir başka etmendir. Sonradan, genişletilmek ve iyileştirmek zorunda olmalarının gerekli kıldığı harcamalar da dikkate alınırsa, içinde oturanların uzun yıllar boyunca bu yapılar için kaynak, zaman ve enerji ayırmalarının bu yapıların maloluşunu ölçüsüz derecede yükselteceği anlaşılır.

2. Gerçekten, gecekondular, hem yapı, hem de bir yerleşim yeri olarak, yeterli olmayan bir yaşam ortamı oluştururlar. Altyapıları ve kentsel hizmetleri çoğu kez eksiktir.

3. İnsanlar, yüksek yoğunluk ölçünleri içinde, bulaşıcı hastalıkların kolayca artabileceği, kötü beslenmenin insan sağlığı için tehlike oluşturduğu

bir ortam içinde yaşarlar. Kimi gözlemcilere göre, gecekondu alanlarında, yoksulluk sokaklardan konutların içine çekilmiş olduğundan gözle görülmesi güçleşmektedir. Bu gözlem, Bombay ve Calcutta gibi kimi Hint kentlerinde, gecekonduya bile sahip olmak şansını elde edemeyen ve sokakları dolduran yoksul yığınların durumunu hesaba katmamaktadır.

4. Gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi, konutların yenilenmesi ve bu yörelerde yaşayanların kentin başka yerlerine taşınması zamanla zorunlu duruma gelir. İlk bakışta, kaynaklardan biriktirim sağlıyor gibi görünen gecekondu yapımı, yinelenmekte olan bu harcamalar yüzünden, pahalılaşır.

b. Kuramsal Nitelikli Eleştiriler

Gecekondulaşmayı, ekonomideki işlevi ve özündeki yardımlaşma öğesinin uğradığı değişiklik yönünden de eleştirenler olmuştur. Gerçekten, her ne kadar Turner, gecekondu, yani halk kesimine, kamusul ve özel kesimlerin dışında kalan bağımsız bir kesim gözüyle bakmışsa da, bu kesimin toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkısının gerçek değeri tartışma konusudur. Söz konusu değişiklikler, bu tartışmada en önemli yeri tutar. Bunları kısaca özetleyelim.

1. Başlangıçta, gecekondu, bireylerin yaratıcı gücünün ve kendine yardım kararlılığının ürünü olan, arkadaşlarından ve yakınlarından destek alarak, çoğu kez, devletin istencine karşı yapılan yapı niteliğindeydi. Yapım sürecinin her evresinde, gecekondu ailesinin üyelerinin kendi emekleri önemli yer tutmaktaydı. Yapılan gecekondu, salt bir "halk kesimi girişimi" idi. Yurttaş, kendi konut sorununu kendi gücüyle ve katılımıyla çözmeyi başarıyordu.

2. İkinci aşamada ise, süreç kısmen ticarîleşmiştir. Gecekondu üretim süreci içindeki girdiler arasında, kendine yardım öğesinin dozu azalırken, yüklenicilerin ve taşeronların payı artmıştır. Denilebilir ki, konut hizmeti, bu evrede kısmen özelleştirilmiş olmaktadır.

3. Son aşamada ise, bireyin ve aile üyelerinin emeği tümüyle üretim sürecinin dışında bırakılmıştır. Konutun tasarımını ve üretimini ticarî firmalar üstlenmiştir. Kendi konutunun yapımında işsiz insanların emeklerinden yararlanılması savı, bu evrede artık geçerliliğini yitirmiştir. Bireyler, kullanıcılar, artık, konutun tasarım ve yapımında söz ve rol sahibi değildirler. Kısaca, gecekondu yapım yöntemi, artık özerk niteliğini yitirmiştir. Bir başka deyişle, kârın en çoğa çıkarılması güdüsünü sürece katarak, özel kesim, halk kesiminin yerini almış durumdadır. Bu evrede, konu-

tun değişim değeri (exchange value), kullanım değerinin yerini almış olduğundan, gecekondunun toplumsal anlamda bir konutlandırma yöntemi olarak anlamı da kalmamıştır. Başlangıç evresinin tam tersine olmak üzere, gecekonduda yaşamakta olanlar sahipleri değil, daha çok kiracılardır. Bu da, olayın spekülâtif niteliğini açıklamağa yeterli bir etmendir.

IV. TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNU VE POLİTİKASI

A. Gecekondunun Niteliği ve Gelişimi

Gecekondu kavramı, konuşma dilimize, 1940 yılından sonra girmiştir. Türlü kaynaklarda, gecekondunun ayrı tanımları olduğu göze çarpar. **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, gecekonduyu, "Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak iyesinin istenç ve bilgisi dışında onamsız olarak yapılan, barınma gereksinmeleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü" olarak tanımlıyor.

Bir başka tanıma göre, gecekondu, "İmar yasalarına aykırı olarak, çoğu zaman ilkel, denetimsiz ve sağlık koşullarından da yoksun olarak, acele yapılmış konutlara verilen isim"dir. Resmî kimi kaynaklarda ise, gecekondu, "Kendisine ait olmayan yerde, imar yasalarına, sağlık ve fen kurallarına aykırı olarak, alelacele yapılmış bir barınak" olarak tanımlamıştır.

1966 tarihli Gecekondu Yasası'ndaki gecekondu tanımı ise, "İmar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapı"dır. Görüldüğü gibi, resmî tanımda, acele yapılmış olmak, sağlık kurallarına uyulmadan yapılmış olmak gibi öğeler yer almamaktadır. Bir bakıma, bu son öğeler, bir yapının imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış olması durumunda zaten dikkate alınmış sayılabilecek öğelerdir.

Kimi toplumbilimciler ve kentbilimciler, arsaya sahip olup olmamanın, gecekonduyu belirlemekte bir ölçüt olamayacağı kanısındadırlar. Toplumbilimcilerin tanımı benimsenecek olursa, Türkiye'deki kent ve köy konutlarının büyük bir çoğunluğunu gecekondu saymak gerekebilir.

Gecekondu, ülkemizde, II. Dünya Savaşı yılları içinde ortaya çıkmış bir olgudur. 1948 yılında, büyük kentlerde 25-30 bin gecekondu bulunuyordu. 1953 yılında, gecekonduları ilgilendiren 6188 sayılı yasa çıktığında, gecekondu sayısı 80 bini bulmuştu. Bu sayı, 1960 yılında 240 binden, 1983 yılında 1.5 milyona yükselmiştir. Yasaların, yapımını yasaklamış

olmasına karşın, gecekondu sayısının sürekli olarak artmış olduğu görülür.

ÇİZELGE 8
TÜRKİYE'DE GECEKONDU VE GECEKONDULU NÜFUS

Yıllar	Gecekondu	Gecekondulu Nüfus	Kentsel Nüfustaki Payı (%)
1955	50.000	250.000	4.7
1960	240.000	1.200.000	16.4
1965	430.000	2.150.000	22.9
1970	600.000	3.000.000	23.6
1980	1.150.000	5.750.000	26.1
1990	1.750.000	8.750.000	33.9

Ankara'da, 1960-1966 arasındaki 6 yıllık dönemde, gecekondu sayısı, 70 binden 100 bine, 1966-1978 arasındaki 12 yıllık dönemde ise, 100 binden 240 bine yükselmiştir. İstanbul gecekonduları, bir yandan Rami, Kocamustafapaşa, Zeytinburnu, Taşlıtarla, Ümraniye ve Kartal gibi sanayi semtlerinde, fabrikalar çevresinde türemiş ve çoğalmış; bir yandan da, sanayiden bağımsız olarak, kentlerin belediye sınırlarına yakın, dolayısıyla kolluk güçlerinin denetiminden uzak kesimlerdeki arsalar üzerinde yapılmışlardır.

Ankara'da, bir yandan Altındağ gibi, kent özeğine yakın kesimlerde gecekondu yapımı belediye kolluk güçlerinin kayırmasına kavuşmuş; öte yandan da, Topraklık, İncesu, Mamak ve Çankaya gecekonduları, bu semtlerin oluştuğu tarihlerde özeğe uzak yerlerde yerleşmişlerdir. Bu kentlerimizde, ne batının yoksulluk yuvalarında olduğu gibi kent özeğine özgü bir olgu olarak kalmış; ne de çoğu kez ileri sürüldüğü gibi, yalnız kenti çevreleyen, kent dışı yerleşim türleri olmuşlardır. Gecekondularımızda, her iki özellik birlikte gözlemlenebilmektedir.

Gecekonduların, özekte değil, kentin çevresinde yer aldığı en tipik kentimiz, İzmir'dir. İzmir'de, kent özeği, gecekondulaşmaya karşı en başarılı biçimde direnmeyi başarmıştır. Bu başarının nedeni, kentin doğrusal bir gelişme yapısında olması, kıyıdaki dar toprak kuşağının en varlıklı sınıflarca çoktan paylaşılmış bulunması ve bir ölçüde de, İzmir kent özeğinde ve yakınında büyük sanayi kuruluşlarının yoğunlaşmamış olmasıdır.

ÇİZELGE 9
ANKARA'DA GECEKONDULAR

Yıllar	Gecekondu	Gecekondulu Nüfus	Kentsel Nüfus (%)
1955	12.000	62.400	21.8
1960	70.000	364.000	56.0
1966	100.000	520.000	57.4
1970	144.000	748.000	60.6
1975	202.000	1.156.000	64.9
1978	240.000	1.300.000	68.4
1980	275.000	1.450.000	72.4
1990	350.000	1.750.000	58.3

Kentlerde ortalama hane halkı büyüklüğü 5 olarak kabul edilirse, gecekondularda 8.5 milyona yakın insanın yaşadığı sonucuna varılar. Bu nüfus, kentlerimizin toplam nüfusunun % 30'una yakındır. Gecekondu bölgelerinde yaşayan kentsel nüfus oranı kentten kente değişmekle birlikte, en büyük beş kentimizde bu oran % 50 dolaylarındadır. Bütün ülkede, 45 bin hektar kadar toprak gecekondularla kaplıdır. Gecekondu, ülkemizde, bir büyük kent ve gelişmiş bölge sorunudur.

Gecekondu bölgelerinde yapı, barınma ve hizmet ölçünleri kentlerde normal yapı izinlerine dayanan semtlerdeki ölçünlere oranla düşüktür. Oda başına 2.6 kişi düşmektedir. 1 ve 2 odalı konutlarda yaşayanların oranı % 72' dir. Gecekondulardan % 30'unun sağlam, geriye kalanların ise çürük (% 30) ve onarılabilir (% 40) durumda olduğu bilinmektedir. Üçte ikisinde akarsu, % 40' ında ise, elektrik yoktur.

Yapılan araştırmalar, ortalama konut büyüklüklerinin, Bursa gecekondularında 35 metrekare, Erzurum gecekondularında 48.8 metrekare, Samsun gecekondularında ise 30.3 metrekare olduğunu göstermiştir. İstanbul' un gecekondu bölgelerinde hektar başına 320 kişi düştüğü halde, kentin varlıklı semtlerinde bu sayı 250'yi geçmez. Bunun gibi, bir kişinin yararlandığı alan büyüklüğünün, ortalama olarak gecekondularda 7-8 metrekare, kentin öteki semtlerinde ise, 24.3 metrekare olduğu saptanmıştır.

Genel olarak konut, özel olarak ise gecekondu istatistiklerimizin yeterli olduğunu söylemek güçtür. Bu nedenle, gecekondu yapılarının ve gecekondularda yaşayanların toplumsal ve ekonomik özelliklerine ilişkin bil-

gıler edinmek kolay değildir. Bu nedenle, gecekondular konusunda bilgi edinmek isteyenler, genellikle kimi bilim adamlarının ve araştırma kurumlarının yaptıkları araştırmaların bulgularından yararlanırlar. Ülkemizde, böyle, yayımlanmış 15-20 kadar monografi vardır. Bu çalışmaların hepsinde, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar içinde, nitelikli işçi oranının % 25-30 arasında olduğu görülmektedir.

Buna dayanılarak, ülkemizde gecekondu bölgelerinde bir işsizlikten söz edilemeyeceğini ileri sürenler vardır. İşçi oranının sözü edilen düzeyde bulunduğuna dayanarak gecekonduda yaşayan kitlenin bir istihdam, dolayısıyla da bir gelir sorunu bulunmadığını ileri sürmek yanıltıcıdır. Çünkü, gecekondu adı verilen olgunun, gelir dağılımındaki dengesizliğin ve gelir yetersizliğinin bir sonucu olduğu açıktır.

Kaldı ki, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar arasındaki sanayi işçisi oranı, kentten kente de değişir. Bu, kentin ekonomik yapısına bağlıdır. Eğer gecekondu bölgelerindeki kitlelerin sanayide çalışma olanağına kavuşmuş yığınlar olduğu genellikle doğrulanmış olsaydı, o takdirde, gecekondulular "yedek bir işsizler" ordusu olarak, sermayenin pazarlık gücünü arttıran bir tükenmez kaynak olarak varsayılmasına olanak bulunamazdı.

Birçok gecekondu araştırmalarında, gecekondu bölgelerinde yaşayanlara iş güç türlerine ilişkin sorular sorulmuş ve alınan yanıtlar sınıflandırılmıştır. Kentten kente değişmekle birlikte, nitelikli işçiler, düz işçiler, kamu görevlileri, küçük esnaf ve zanaatkâr, işsiz gibi kategoriler, bu sınıflandırmalarda önemli bir yer tutar. Örneğin, Prof. İ. Yasa, 1966'da Ankara gecekonduları üzerinde yaptığı bir araştırmada nitelikli işçi oranını % 27, memur ve müstahdem oranını ise % 29.5 olarak saptamıştı. Tansı Şenyapılı da, İstanbul'da Gültepe'de yaptığı bir araştırmada, 1980'de fabrika ve inşaat işçileriyle örgütlü çalışanların oranının toplamının % 45'i geçtiğini bulmuştur. Öte yandan, aynı çalışmada, marjinal kesimdekilerle işsizler toplamının ise, % 20'ye yaklaştığı dikkati çeker.

Bu tür sınıflandırmalar, bir bakıma, gerçeği tam olarak yansıtmazlar. Gerçek duruma ilişkin bir fikir edinebilmek için, her kümedeki insanların fiilen ne işle uğraştıklarına ayrıntılı olarak bakmak gerekir. Bu yapıldığında, görülür ki, Ankara gecekonduları araştırmasında, "nitelikli" sayılan işçilerden çoğu, ayakkabı onarımcısı, kuyumcu, garson, ahçı, yapı ustası, terzi kalfası, sürücü, saraç, tezgâhtar, vb.dir. Bunların , türlü hizmet ve zanaat dalları olduğu açıktır. Nitelikli işçi sayılabileceklerin oranının, gerçekte, % 5 dolaylarında olduğu dikkati çekmektedir. Şenyapılı'nın sözünü ettiği, "örgütlü iş"lerde çalışanların birçoğunun da, gerçekte, büyük firma-

larda sigortalı olarak çalışmakta olan "mavi yakalılar" olduğu görülmektedir.

Düz işçilere gelince, bunlar arasında, ayakkabı boyacısı, taşıyıcı, bileyici, saka, sürücü yardımcısı, taşocağı, kömür ve yapı işçileriyle belediye işçileri yer almaktadır. Bunların bir bölümü de, sanayi işçileri sayılamaz. Özellikle, küçük hizmetliler arasında sayılan büyük bir bölümü, bahçıvan, bekçi, çöpçü, odacı, mübaşir, kapıcı, kaloriferci gibi küçük uğraşların sahipleridir. Küçük esnaf ve tüccarın da, daha çok, at arabacısı, bakkal, manav, eskici, pazarcı, taşımacı, seyyar satıcı, kasap, ahçı, mobilyacı, aşlıkçı ve ciltevi sahipleri olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, gecekondulu nüfusu, kentlerimizde, modern sanayi işçilerinin oluşturduğu görüşünü paylaşmaya olanak yoktur. Modern sanayi işçisi sayısının artışı, ülkemizde çok yavaş olup, başka süreçlere bağlı olarak değişmektedir. Sanayide kapitalistleşme süreci, ülkemizde, özellikle 1960' lar ortasından sonra, yani gecekondulaşmanın başlamasından yirmi yıl kadar sonra hızlanmaya başlamıştır. Bu durumda, gecekondu bölgelerinde toplanan kitleler içinde "işçi" olarak bilinenlerin, modern sanayide değil, fakat geleneksel zanaatlarda ve küçük sanat dallarında çalıştıklarını kabul etmek doğaldır.

Gecekondu araştırmalarının birçoğunda kullanılan iş güç sınıflandırmaları; gerçek sanayi işçilerini tanımlamaya elvermeyen, araştırıcıları yanlış yorumlara sürükleyen karmaşık kavramlardan oluşmaktadır. Ülkemizde, işgücünün yapısını doğru olarak yansıtmayan, batılı yazarlarca, "marjinal" ya da "resmî olmayan" (informal) kesim adı da verilen kesimi oluşturan uğraşların neler olduğunu aydınlatmayan, batıdan aktarılmış sınıflandırmalar kullandıklarından yanlış sonuçlara varmaktadırlar. Bu nedenle, gecekondulaşma ile sanayileşmeyi neredeyse eş anlamda kullanmak yanılgısına düşmektedirler.

Özünde, gerçek eğilim, zanaatlarda toplanma eğilimi olmaktan da uzaktır. Yığılma, daha çok, kimi hizmetlerin iş pazarına aşırı ölçülerde sunulması biçiminde görünmektedir. Ankara ve İstanbul'da apartman kapıcılığı, odacılık, hizmetçilik, çöpçülük, simitçilik, ayakkabı boyacılığı, eskicilik ve taşıyıcılık gibi "marjinal" işlerde çalışır görünenlerle birlikte, bu oran daha da yükselmektedir. Görünen odur ki, böyle bir kentleşmeyle, tarımdaki gizli işsizlik, kentlere, gecekondu alanlarına taşınmaktadır. Bunun, bir başka anlamı da, kırsal yoksulluğun, kentsel yoksulluğa dönüşmesidir.

Ortaya çıkan ikinci bir gerçek de odur ki, gecekondu bölgelerinde

yaşayanların büyük bir bölümü, adına "alt proletarya" (lumpen- proletarya) ya da "sanayi işçisi durumuna gelememiş kitle" denilen bir alt sınıf oluşturmaktadır. Bunun dışında kalıp, belirli hizmet dallarında iş tutup, bir miktar anamal bulabilen, ve esnaflıkla, küçük ticaretle uğraşmaya başlayanların, küçük kentsoylular durumuna geldikleri açıktır. Bu küme, kentlerdeki yaşantının bütün özelliklerini yakından izlemekte ve almaya çalışmakta; yaşadıkları semtleri, konutları, değer sistemlerindeki değişmelere koşut olarak zamanla değiştirmektedirler.

Gecekondulaşmayı, sağlıklı ve normal bir gelişmenin, sanayileşmenin, kalkınmanın bir belirtisi sayma eğiliminde olanlar, bu bölgelerde yaşayanların içinde bulundukları koşullardan memnun olduklarını ileri sürerler. Gecekondu ailelerinden pek çoğunun, köylerine dönmeyi düşünmediklerini saptamış olan araştırma bulgularına dayanarak, bu savlarını güçlendirmek isterler. Gerçekten de, gecekondularda yaşayanların köylerine dönme eğilimleri son derece zayıftır. Durumlarından memnun olmalarının ilk akla gelen nedeni, kentteki kazanç düzeyidir. Gecekondu araştırmalarından hemen hemen hepsi, bireylerin, kentte, köydekinden daha yüksek gelir elde ettiklerini ortaya koymuştur.

Gecekondu ailelerinin gelirlerini, köylerindeki gelirleriyle karşılaştırmak, çoğu kez, kentleşmeyi, özelliklerine ve içeriğine bakmaksızın, önyargı ile olumlu bir süreç gibi göstermek eğiliminden doğmaktadır. Oysa, ülkenin ekonomik ve toplumsal bakımından önemli olan, bireysel gelirlerin göreceli artışı kadar, gecekondu nüfusunun temel sanayi kuruluşlarında çalışmasının sağlanabilmesidir. Ülkemizde, bu noktaya varmış olmaktan uzaktayız. Gelir artışı, hem üretim gizilgücüne oranla az, hem de dağılışı dengesizdir.

Ayrıca, gecekondulaşma sürecini ekonomik ve toplumsal açılardan inceleyen bir araştırmanın bulgularıyla doğrulandığı gibi, bu süreç içinde, büyük boyutlara ulaşan kaynaklar kır ile kent arasında yitip gitmektedir. Bu araştırmanın sonuçlarına göre, gecekondunun sağladığı ölçülebilir yararlar, gecekondu için harcanan kaynaklardan bu araştırma çerçevesinde 120 milyon lira daha azdır. Yazar, bunu gecekondulaşmanın "net kaynak kaybı" olarak nitelemektedir.

Bugünkü biçimiyle, ekonomik maloluşu yüksek kentleşmenin hızlı bir toplumsal değişmeye yol açtığı yadsınamaz. Kimilerinin konunun ekonomik yönünü bir yana bırakarak, kentleşmenin Türkiye'de "yeni bir insan tipi" yarattığını, insanlarımızı çağdaşlaştırdığını övünçle belirtmelerinin dayandığı düşünce de budur.

Bir görüşe göre, gecekondularda yaşayanlar, kentlerimize köy ve kasaba değerleriyle yaşantılarını, "köy havasını" taşımakta, "kentleri köyleştirmektedirler". Öte yandan, bir başka görüşe göre de, gecekondularda yaşamak insanları "kentlileştirmektedir". Her iki görüşte de abartma olduğu söylenebilir. İlk görüş, kentlere olan göçü, kendi kentsoylu değerleriyle ölçen ve kentleşmeye "karşı bir tavır" alanların görüşüdür. Kentlere göçün durdurulması istekleri de, bu çevrelerce yinelenir. Bu, gerçekleştirilmesi olanaksız ve yeryüzündeki deneylerin, başarılı olmadığını gösterdiği bir istektir. Ama, bu "kente karşı tavır"ı, kimilerinin yaptığı gibi, kentleşmeyi düzene sokmak, denetim altına almak isteyen, verimli bir duruma getirmeyi amaçlayanların önerileriyle karıştırmamak gerekir. Öte yandan, ekonomik yönden verimsiz ya da az verimli kentleşmenin, toplumsal yönden önemli değişmeler sağlayabileceğini varsaymak da tartışılabilir.

Kentlerin sağladığı olanaklar sayesinde, gecekondulu ailelerin, beslenme, giyinme, sağlık ve temizlik gibi özdeksel değer ve alışkanlıklarıyla, tinsel yaşantılarında ve değer sistemlerinde önemli değişmeler olmuştur. Okuryazarlık oranları, ülkede % 75'e varan okuryazarlık oranlarının üstündedir. Gazete satın alan, kitle haberleşme araçlarından yararlananların oranı yükselmiştir. İş güç türleri arasında, tarımsal nitelik taşıyanlar hiç kalmamış gibidir. Gecekondulu aileler ve özellikle kentte yerleşme tarihi eski olanlar, erkek ve kız çocuklarının öğrenimleri ve eğitimleri konusunda çağdaş, aydın ve laik eğilimleri benimsenmişlerdir.

Bununla birlikte, eşlerini bir işte çalıştırmak istemeyen erkeklerle, gelin alayları, başlık, çeyiz gibi alışkanlıklarını koruyanlara, çatal, bıçak kullanmayan, aynı kaptan yer sofrasında yemek yeme alışkanlıklarını sürdürenlere de rastlamak olanaklıdır. Kadınların başörtüsüz, kısa kollu giysilerle, çorapsız gezinmesi hoş karşılanmaz. Saç kestirip boyanmalarına karşı da tepki vardır. Adak, kurban, ziyaretçi gibi gelenek ve göreneklere önem verilir. Kente geliş tarihi eski olmayanlar, köylerine zaman zaman kısa süreli ziyaretler yapar, kışlık yiyeceklerinin bir bölümünü oradan getirirler. Sonbaharda evlerinin pencere ve bahçelerinde kırmızı biber ve benzeri besin maddelerini kurutma alışkanlıklarından kolayca tanınırlar.

Bunlara benzer nitelikleri, gecekondularda yaşayan ailelerin, köy ve kent aileleri arasında bir geçiş aşaması oluşturduklarını göstermektedir. Gecekonduların kentleri köyleştirdiğini ileri sürenlerle, tam bir kentlileşme sağladığı abartmasını yapanlar, bu değişme sürecinin belli aşamalarını dar bir açıdan görenlerdir. Gecekondu aileleri bu değişme süreci içinde, az çok sürekli bir "gecekondu kültürü" yaratmaktadırlar. Bu kültür,

anakentlerimizin yaygın ve egemen kültürü durumuna gelmektedir. Bu kültürün özdeksel ve tinsel öğelerinden her biri, kentleşme sürecinin ayrı noktalarında bulunmakta, birbirine olan uzaklıkları, gecekonduların kente gelip yerleşme tarihlerine, geldikleri kentlerin yapısına, açık bulundukları etkilerin cinsine ve gücüne yakından bağlı kalmaktadır.

Köyden kente göçmüş ailelerle, kentsel aileler arasında görülen kültür ayırımlarının, gerçekte her iki toplumun üretim ve tüketim sürecinde bulundukları düzeyden kaynaklandığı açıkur. Gecekondu kültürü, özünde, bu yörelerde yaşayanların, geleneksel ekonomik yapıda sürdürdükleri ilişkilerin belli bir zaman boyutunda, uzama yansıma biçiminden başka bir şey değildir. Ekonomideki dönüşümlere koşut olarak, bunlarda da önemli değişmeler beklenir.

Ülkemizde, gecekondu bölgelerinde yaşayanların siyasal davranışları üzerinde yapılan gözlemler, bu bölgelerde yakın tarihlere gelinceye değin, liberal partilerin devletçi ve sol eğilimli partilerden daha çok oy aldıklarını göstermiştir. Oldukça yaygın bir nitelik taşıyan bu gözlemlere dayanarak, kimi bilim adamlarınca, gecekondu bölgeleri halkının "tutucu" olduğu ileri sürülmüştür. Onlara göre, ülkemizde de, gecekondulunun, köyündekine oranla kentte daha iyi yaşam koşullarından yararlandığından ve daha yüksek gelir elde ettiğinden, bu durumunu korumayı yeğlemesi doğaldır.

Ne var ki, gecekondu bölgelerinde yaşayanların tutucu ekonomik toplumsal ve siyasal görüşlere sahip olduklarını, bu ölçüde kesinlikle belirtmeye olanak verecek verilerden yoksun durumdayız. Belli siyasal partilerin gecekondu bölgelerinde diğerlerinden daha az ya da daha çok oy almalarına etki yapan pek çok etmen bulunabilir. Bunların tümünü değerlendirmeye katmak yerine, yalnız birini ele alarak, gecekondu halkını tutucu saymak eksik bir yargı olur.

Kaldı ki, 1969 yılında yapılan milletvekili seçimlerinden başlayarak, seçimlerde kullanılan oyların yönünde, kentlerle köyler, gelişmiş bölgelerle, az gelişmiş bölgeler arasında giderek güçlenen kimi eğilimler ortaya çıkmışur. Bu eğilimler, 1969'dan sonraki 1973, 1975 ve 1977, 1987 ve 1989 yıllarında yapılan genel ve yerel seçimlerde de görülür. Hızla kentleşen ve büyüyen gecekondu bölgeleri, kent içinde önemli yer tutmaya başlamış, büyüklü küçüklü kentlerde, özellikle yerel seçimlerde, yerel iktidar sağdan sola bir kayma eğilimi içine girmiştir. Özellikle büyük kent özeklerindeki belediye başkanlıkları orta sol bir partinin adaylarınca kazanılmıştır.

Özellikle 1945-1960 yılları arasında, parlamentoda ve yerel yönetimlerin türlü organlarında görev almış politikacılar, gecekondu olgusu karşısında,

özendirici, koruyucu bir tutum içine girmişlerdir. Bu tutum, politikacıların, Hazineye, belediyelere ve öteki kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekonduları birer olup bitti sayarak onlara tapu dağıtmalarında kendini göstermiştir. Tapu dağıtma törenlerinin gecekondu bölgelerindeki kamuoyunu etkileyecek biçimde düzenlenmesinde politikacılar önemli rol oynamışlardır. Bu törenler olmasa idi, gecekondu sorununun bugünkü boyutlarına ulaşmayacağını varsaymak olanağı yoktur. Ama söz konusu törenlerin, köylerden kentlere olan akınları ve gecekondu yapımcılarını yüreklendirdiği de açıktır.

Politikacı, bir yandan yapılmış gecekonduyu yasallaştırma yolunu seçerken, bir yandan da yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların yapımına göz yummuştur. Bunun bir sonucu olarak, ister parlamento seçimleri, ister yerel seçimler olsun, bu seçimlerden hemen önce gelen aylar ve haftalar, ülkemizde gecekondu yapımının en çok hızlandığı dönemler olmuştur. Politikacının, gecekondu sorunlarının süregenleşmesindeki rolü, yalnız gecekondu yapımcısına yeşil ışık yakmaktan ibaret kalmış değildir. Bu bölgelerin, yol, su, elektrik, kanalizasyon, park, okul, otobüs gibi türlü kentsel hizmet gereksinmelerinin karşılanmasında, bunlar için ödenekler ayrılmasında da, bu bölgelerde yaşayanlar arasında, siyasal eğilimlerine göre ayrımlar yapıldığı görülmüştür. Ödenek paylaştırmadaki partizanca tutumun gecekondu fonlarının dağıtımında da görüldüğü bilinmektedir.

Büyük kentlerimizdeki gecekonduların ortaya çıkması ile birlikte, gecekondu ticareti de yaygınlaşmıştır. Gecekondu ticareti, bir kimsenin, kendisinin ve ailesinin barınma gereksinmesini sağlamak için değil, fakat satmak ya da kiralamak için gecekondu yaptırıp konut pazarına sunmasıdır. Emlâk komisyoncuları, yapı gereçleri satıcıları, tüccarlar ve bir bölüm esnaf arasından, gecekondu ticareti ile uğraşanlar çıkmıştır. Hattâ kimi politikacıların bile, gecekondu ticaretine adlarının karıştığı gazetelere yansımıştır.

40 yılı bulan gecekondu tarihimiz, gecekondu yapım sürecinin ticarîleştirilmesi yönünden yukarıda daha geniş olarak özetlenmiş olan, dünyanın başka yerlerinde de tanığı olduğumuz birkaç döneme ayrılabilir:

a) Birincisi, 1960'a gelinceye kadarki dönemi kapsar. Burada, gecekondu yoksul ailelerin "masum" barınma gereksinmelerini kendi güç ve olanaklarıyla, ufak tefek yardımlarla karşılamaya çaba gösterdikleri dönemdir. Bu dönemde, gecekonduların kiralandığına ender rastlanır. Aileler, yapmayı başarabildikleri gecekondularda kendileri otururlar.

b) İkinci dönem, 1960-1970 arasıdır. Bu dönemde gecekondu genel-

likle, sahibinin emeğinden yararlanılarak yapılmakta, ancak kiraya verilme oranı yükselmektedir. Bir başka deyişle, gecekonducu bir çok gecekondu yaparak, kendi gereksinmesinden arta kalanını kiraya vermektedir.

c) 1970-1980 yılları arasındaki üçüncü dönemde ise, gecekondu yapım süreci tümüyle ticarileşmiş, yoksul kitle için arsa sağlayıp yapı gereçlerini bulan ve gecekondu yapısını yaparak bunları satışa çıkaran "gecekondu firmaları" türemiştir.

Gecekondularda kiracılık oranları, türlü araştırmaların sonuçlarına göre değişiktir. Bu oranın, İstanbul ve Ankara gibi kentlerde % 40 ile % 50 arasında değiştiği söylenebilir. Kiralanmış gecekonduların oranını, her ne kadar gecekondu ticaretinin tek göstergesi saymak geçerli sayılamazsa da, gecekondularda kiraya vermenin yaygınlığı; gecekondu yapısının yoksul ailelerin masum barınma gereksinmelerinin bir çözümü olduğu varsayımını zayıflatmaktadır. Gerçekten, büyük kentlerimizde, kendileri, apartman kapıcılığı, devlet dairelerinde odacılık, memurluk yapan pek çok kimse, borçlanarak gecekondu yaptırmakta ya da satınalmakta; ancak, borcunu bitirinceye değin gecekondularını kirada tutmayı yeğlemektedirler.

Gecekondu ticareti, kamu kuruluşlarına ve bireylere ait arsaların da, bunlar üzerinde hiçbir hakka sahip bulunmayanlarca el değiştirmesi demek olduğundan, spekülasyonu önleyici yasalarla bu ticarete bir ölçüde engel olunabilir.

B. Gecekondu Politikasının Gelişimi

1. Planlı Döneme Kadar (1960 Öncesi)

Devlet, bir dizi yasa, ile II. Dünya Savaşı'nm son bulduğu yıllardan itibaren, gecekondu sorununun çözümüne çalışmıştır. İlk yasa, 1948 tarihli ve 5218 sayılı yasadır. Bununla, Ankara Belediyesi'nin sınırları içindeki gecekonduların durumunun iyileştirilmesi ve yeniden gecekondu yapacak olanlara arsa sağlayarak, gecekonduculuğun önlenmesi amacı güdülmüştür. Belediye, çok sayıda çocuk sahibi olan, Ankara'da evi bulunmayan, sürekli bir işi olan, yerleşme tarihi eski ve akçal durumları da devletten yardım görmelerini gerektirecek ölçüde güçsüz bulunan ailelere, karşılığı 10 yıl içinde eşit bölünçlerle ödenmek üzere arsa vermiş. Arsa yardımı alanların konut kredisinden de yararlanabilmeleri için, aynı yıl çıkarılan 5228 sayılı yasa, Türkiye Emlâk Kredi Bankası'na, gereksinme sahiplerine yapı parasının % 75'ine kadar % 5 faizle kredi vermek yetkisini tanımıştır. Bu ikinci yasa, yalnız Ankara için değil, bütün Türkiye içindi.

Kendilerine arsa verilen ailelere, bunlar üzerinde, en geç iki yıl içinde, yapı yapmak zorunluluğu da getirilmiştir. Bugün, nüfusu 500 bini geçmiş bulunan Yenimahalle, bu yasanın sağladığı olanaklarla kurulmuştur.

Bundan bir yıl sonra, gecekondulaşmanın hızlanması üzerine iyelik haklarının çiğnendiği gerekçesiyle, gecekondu yapmanın önlenmesini, yapılanların da yıkılmasını öngören 5431 sayılı yasa, amacına ulaşamamıştır.

1953 tarih ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası da, belediyelerin elinde bulunan ya da türlü yollardan belediyeler eline geçecek olan arsaları, konut yapmak amacıyla, gereksinme duyan ailelere "temlik" ya da "tahsis" ederek, konut bunalımını gidermeye çalışmak istemiştir. Bu yasa, 1953 yılına değin yaptırılmış bulunan gecekonduları "yasallaştırmış", o tarihten sonra gecekondu yapmayı ise yasaklamıştır. Yürürlükte kaldığı 15 yıla yakın süre (1953-1966) içinde, ne konut sunusunun artırılmasında, ne de gecekondu yapımının önlenmesinde büyük bir başarı sağlanamamıştır.

1959'da çıkarılan 7367 sayılı yasa, Hazine arsalarından, belediye sınırları içinde bulunanların, imar planı bulunsun ya da bulunmasın karşılıksız olarak belediyelere geçmesini öngörmüş ve bunları, gecekondu yapımını önleme amacına ayırmışsa da, bu da olumlu sonuç vermemiştir.

Planlı döneme gelinceye değin uygulanan bu politikanın başlıca üç özelliği olduğu dikkati çeker: Birincisi, belediyelerin, Hazine'den türlü kamu yönetimlerinden, ucuz ya da karşılıksız arsa alarak, bunları konutsuz yurttaşlara devretmeleri ve bu yoldan gecekondu yapmayı önlemeye çalışmaları; ikincisi, gecekondu yapımının yasalarla yasaklanması; üçüncüsü de daha önceki tarihlerde yapılmış bulunan gecekonduların, birer "olup bitti" sayılarak yasallaştırılmasıdır. Bu özellikler, ilerde görüleceği gibi, bugün uygulanmakta olan gecekondu politikasının da temel özelliklerini oluşturur.

2. Planlı Dönem (1960 ve Sonrası)

Tıpkı konut alanında olduğu gibi, planlı dönem, gecekondu sorunlarına da, daha geniş bir açıdan bakmaya olanak vermiştir. I. Beş Yıllık Planda önerilen politika, bir kural olarak, gecekonduların içinde yaşayanlara yer bulmadan yıkılmaması ilkesinden yola çıkmış ve başlıca üç amaca yönelmiştir. Bunlardan birincisi, iyileştirme (ıslah) adını taşıyor. İyileştirme, o tarihe değin yapılmış bulunan gecekonduların, gerek iyelik sorunlarını çözmek, gerekse kamu hizmeti gereksinmelerini karşılayarak durumlarını düzeltmektir.

İkincisi, ortadan kaldırma (tasfiye) olarak adlandırılmaktadır. Bu, çok

kötü durumda bulunan gecekonduları temizlemektir. Üçüncüsü ise, yeniden gecekondu yapılmasının önlenmesini anlatmak üzere kullanılan önlemedir. Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi konusunda da, 1. Plan iki çözüm yolu göstermiş bulunuyor: a) Kentlere olan göçün, kentlerde yaratılacak iş olanaklarıyla orantılı olmasını sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemlerin alınması, b) Toplumsal konut sunusunu artırarak yeni gecekondu isteminin doğmasının dolaylı olarak önlenmesi.

2. Beş Yıllık Planın, gecekondu konusundaki amaçları da 1. Plandakilerden çok ayrı değildir. II. Plandaki gecekondu politikasının amaçları, önlemeye öncelik verilmesi, kendi evini yapmaya çalışanların emeğinden yararlanılması, gecekonduların arsa iyeliği sorunlarının, kentlerin gelecekteki gelişmesini güçleştirişi olmaktan çıkarılması biçiminde özetlenebilir.

Planlı Kalkınma döneminin başlarında bir süre, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, gecekondu sorunlarını, yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görmüş, bu konuda sorumluluk yüklenmek istememiş; fakat ilk plan döneminin sonuna doğru, sorunun çözümünün yalnız belediyelere bırakılmayacağı, devletin de onların yanında yer alması gerektiği görüşü güç kazanmıştır.

2. Planın gecekondularla ilgili erekleri, 1. Planmkinden çok ayrı olmamakla birlikte, bunları gerçekleştirecek araçlar, Planda görülmez. Planda, sorunun çözümünde, "kendi evini yapma gücünden yararlanılacağı" belirtilmiştir. 1. Plan döneminin deneyimleri, bu yöntemin yalnız doğal yıkım olaylarına uğramış yerlerde başarılı olabileceğini göstermiş bulunuyor. Kentlere göçmekle bir ölçüde kentlileşmiş olan gecekondu halkından, ne denli teknik yardım görürlerse görsünler, ülke ölçüsünde bir gecekondu politikası uygulamasına, emekleriyle katkı yapabileceklerini beklemek gerçekçi sayılmaz. Kentlere göçüp bir süre orada yaşayanlarda, imece gelenekleri hızla zayıflamaktadır.

3. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, gecekondu konusuna özel bir önem verildiği görülmez. Gecekondu sorununun çözümüne planlı bir karışmadan çok gecekondusal gelişmeyi izleyen bir planlama anlayışı ağır basmıştır. 3. Planın dayandığı düşünce, toplumsal sorunların, ekonomik büyüme ile kendiliğinden çözülebileceği varsayımıdır. Gecekondu konusundaki sessizliği de, bununla açıklanabilir.

4. Planda, gecekondu bölgelerinde, yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapı ve hizmetlerin hızlandırılacağı, gecekondu iyileştirme bölgelerindeki kamu arsaları üzerinde gecekondusu bulunan yurttaşlara "uzun süreli kullanma hakkı" tanınacağından söz edilmiştir. Plan dönemi içinde bu

yolda bir uygulama görülmez.

Gecekondu, planlı dönemde de sürmüş, 1960 da 240 bin olan gecekondu sayısı, 20 yılda 1 milyon artmıştır. Planlı dönemin başlarında 1963 yılında 327 sayılı yasa ile kullanma izni bulunmayan yapılara, yani gecekondulara, bir kez olmak üzere kent hizmetlerinin bağlanması öngörülmüştür. Bu yasa, yaklaşmakta olan yerel seçimler için atılmış siyasal nitelikli bir adım sayılabilir. Daha sonra da, 1966 yılında, 1. Plandaki ilkeler doğrultusunda, 775 sayılı Gecekondu Yasası çıkarılmıştır. Bugün, uygulanmakta olan politikanın temel ilkeleri bu yasada yer almaktadır. 775 sayılı yasa, daha sonra 1976 yılında 1990 sayılı yasa ile küçük bir değişikliğe uğramış ise de, bütünlüğü korunmuştur.

1985-1989 yılları arasını kapsayan 5. Beş Yıllık Plan'da, gecekondularla ilgili ayrıntılı ilkeler yer almış değildir. Sadece 2981 sayılı Gecekondu Affı Yasası'nın ilkeleri de dikkate alınarak... gecekondulara alt yapı götürülmesinden ve bunların iyileştirilmesine öncelik verilmesinden söz edilmektedir. Ruhsatsız konut yapımının, izin belgesi alınarak yapılacak konutlara dönüştürülmesine ilişkin ilkeden, gecekondu yapımının dolaylı önlemlerle önlenmesinin, Plan tarafından istendiği sonucu çıkarılabilir. 5. Beş Yıllık Plan dönemi, yapılmış gecekondular konusunda hükümetin liberal bir tavır aldığı, hepsinin yasallaştırılmasına çalışıldığı ve 2981 sayılı gecekondu affı yasasının geniş ölçüde uygulama bulduğu bir dönemdir.

6. Beş Yıllık Plan'da ise, sadece gecekonduların önlenmesi amacıyla, kendi evini yapana yardım yöntemi kullanılarak nüve konut tasarılarına öncelik verilmesi istenmektedir.

V. GECEKONDU YASASININ ÇİZDİĞİ POLİTİKALAR

Bugün uygulanmakta olan 775 sayılı Gecekondu Yasası, Kalkınma Planlarının benimsendiği ilkelere ana çizgileriyle uyan bir gecekondu politikası getirmiştir. Gecekondu politikası, gecekondu sorunlarının kısa ve uzun dönemde çözümlenmesine olanak veren önlemlerin tümü olarak tanımlanırsa, bu politika ile, gecekonduların hem ekonomik ve toplumsal, hem de dar anlamdaki kentçilik sorunlarının çözümüne çalışılacağı açıktır. 775 sayılı yasa, bu sorunlardan yalnız dar anlamdaki kentçilik sorunlarını çözümünü amaçlayan bir yasadır.

Daha önce çıkarılmış bulunan gecekondu yasalarında benimsenen politika erekleri, 775 sayılı yasaya da egemendir. Bu erekler, "iyileştirme", "ortadan kaldırma" ve "önlemedir". Yinelemek gerekirse, iyileştirme, durumu düzeltilebilecek olan bir gecekondunun ve gecekondu bölgelerinin,

devletin, yerel yönetimlerin ve gecekondu sahiplerinin elbirliği ile, oturulacak niteliklere kavuşturulmasıdır. Ülkemizde, gecekonduların üçte birinden çoğu bu durumdadır. İyileştirme umudu kalmamış bulunan gecekonduların, tarihsel değeri olan yapıtları çevreleyen ve bu yapıtların değerini azaltan tek tek yapıların ya da bu tür yapıların yoğun olduğu semtlerin tümüyle temizlenmesi ise, ortadan kaldırma adını almaktadır. Ortadan kaldırılması gereken gecekonduların, toplam içindeki oranı da, % 30'a yaklaşmaktadır. Yasalarımız, her ne kadar, gecekonduların, içinde oturanların barınma gereksinmeleri karşılanmadan yıkıtılamayacağını göstermekte ise de, birden çok gecekondusu olanlar bunlardan yalnız biri için, yıkıtma hükmünden yararlanabilir.

Önleme, uzun ve kısa dönemde olmak üzere iki türlü anlaşılabilir: Kısa süreli önlemenin de, olumlu olumsuz iki yolu vardır. Olumsuz önleme bir gecekondunun, yapılırken ya da yapıldıktan kısa bir süre sonra, kolluk gücü tarafından yıkıtılmasıdır. Olumlu önleme ise, türlü kamusal yardımlar ile konut pazarına toplumsal konut sunulmasının artırılması ve böylece gecekondu yapmaktan başka çaresi kalmamış olan ailelere, konut gereksinmelerini, normal yollardan karşılama yolunun açılmasıdır. Bu yardımlar devletin ve yerel yönetimlerin, arsa, kredi, yapı gereçleri yardımları olabileceği gibi, plan ve tasarı çizimi gibi teknik ve vergi bağışıklığı ya da vergi indirimleri gibi ikincil yardımlar ve yapı yapmaya zorlama gibi kolaylaştırıcı önlemler biçiminde de olabilir.

Uzun süreli önleme ise, büyük kentlerdeki gecekondu sorunlarının kökünden ele alınması, kentlere olan aşırı nüfus akınlarının gereksiz ve verimsiz bir yığılma biçimini almasının önlenmesidir. Dolaylı önleme adı da verilebilecek olan bu tür önlemenin başarılı olabilmesi, bununla ilgili önlemlerin yalnız gecekondu yasalarında değil, fakat ülkenin sanayileşme, çalıştırma ve bölgelerarası denge politikalarını çizen tüm yasalarda yer almasına ve gereği gibi uygulanmasına bağlıdır.

A. Gecekondu Bölgelerinin Saptanması

Gecekondularla ilgili önlemlerinin uygulanması, bunların nerelerde uygulanacağının saptanmasını gerekli kılar. Gecekondu bölgelerinin saptanması, bu amacın dışında, belediyelere, sınırları içindeki gecekonduların sayısı ve nitelikleri hakkında bilgi edinmeyi de sağlar. 775 sayılı yasa, iyileştirme (islâh) ve ortadan kaldırma (tasfiye) bölgeleriyle bu bölgelerin sınırlarını, belediyelerin, her türlü olanaktan yararlanarak en geç 6 ay içinde saptamalarını istemiştir. Bu bölgelerdeki bütün yapıların, hava fotoğraf-

larında, haritalarda ya da krokilerde gösterilmiş olması gerekir. Bu hizmetin görülebilmesi için, yasa, belediyelere, en büyük mülkî amirlerden yardım isteme yetkisi vermiştir. Yerel yönetimlerin karşılayamayacağı teknik yardım konularında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, bu hizmetleri belediye için karşılıksız olarak yapmalarını, ilgili daire, bakanlık ve kuruluşlardan ister.

Gecekondu bölgelerinin saptanması, fotoğrafların, harita ve krokilerin hızlandırılmasıyla bitmiş olmaz. Bir onaylama, duyurma işlemine de konu olmaları gerekir. Öyle ki, a) Bunlar önce belediye encümenlerince görüşülüp karara bağlanır. b) Sonra da, bu karar ve krokiler, hem belediyede, hem de ilgili muhtarlıklarda bir ay süre ile asılarak halka duyurulur. Belediye sınırları ve eğer varsa komşu alanlar dışında kalan gecekondu bölgelerindeki saptama işlerini, valilikler yapar.

B. Arsa Yardımları

775 sayılı yasaya göre, belediyeler, türlü yollardan arsa edinmeye, bu arsaları, yasanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullanmaya yetkilidirler. Yasa, kimlere arsa verilebileceğini de ayrıntılı olarak göstermiştir.

aa) Arsa Edinme: Yasa, belediyelere üç ayrı kaynaktan arsa edinme olanağını vermiştir. Birincisi, belediye ya da komşu alanların sınırları içinde bulunan, Hazinenin, il özel yönetimlerinin ve katma bütçeli dairelerin elinde, ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan topraklardır. Yasa, bunların bedelsiz olarak belediyelere geçmesine olanak vermiştir. Böylece, 775 sayılı yasa, daha önce bu arsaları belediyelerin küçük de olsa bir karşılık ödeyerek alabileceklerini gösteren eski gecekondu yasalarından ayrılmaktadır. Bu arsaların belediyelere geçmesi, belediye başkanlarının, ilgili yönetimlere yazılı olarak başvurmasıyla olur.

İkinci kaynak, Vakıflara ait arsa ve arazilerdir. Bir katma bütçeli daire olmasına karşın, yasa Vakıflara ait, üzerinde yapı bulunsun bulunmasın taşınmaz malların, kimi koşullar altında, gecekondu yasasındaki amaçlar için kullanılmasını sağlamak üzere, belediyelere geçmesinde bir sakınca görmemiştir. Vakıf taşınmaz malların belediyelere geçmesi için aranan koşullar: a) Bunların kent planında belli bir kamu hizmetine ayrılmamış olmaları, b) Eski yapıt niteliği taşımamaları ve c) Vakıflar Yönetimine karşılığı ödenerek alınmalarıdır. Bedeli karşılığında da olsa, 775 sayılı yasa, Vakıf taşınmazların belediyelere geçmesine ortam hazırlayarak, eski yasaların tuttuğu yoldan ayrılmıştır. Belediyelerin, arsa stoklarını artırabilecekleri üçüncü yol, yasanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere, belediye-

lerin arsa satınalmaları ve kamulaştırma yapmalarıdır.

bb) **Arsaları Kullanma Amacı:** Gecekondu Yasasına göre belediyelerin eline geçen arsalar, ancak konut yapılmak için kullanılır. Bunlardan hangileri üzerinde konut yapılacağını, belediye meclislerinin saptaması gerekir.

Belediyeler, ellerine 775 sayılı yasaya göre geçen arsaları, bazı durumlarda, satmak ve kiralamak yetkisine de sahiptirler. Satılarak ve kiralanarak değerlendirilebilecek arsaların, a) ucuz konut yapımına elverişli olmaması, b) imar planında herhangi bir kamu hizmetine ayrılmamış olması, c) ve yoğun iş bölgelerinde bulunması gerekmektedir. Belediyelerin bu nitelikte olan arsaları satmak yerine kiralamayı yeğlemeleri daha uygun olur. Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliğinde, öncelikle "kiralama" yolunun denenenceği yazılıdır.

cc) **Arsalardan Kimlerin Yararlanacağı:** Gecekondu Yasasının amacı, konut darlığını gidermek üzere, yapılması özendirilecek konutların yurttaşların iyeliğine geçmesini sağlamaktır. Kısaca, belediyelerin türlü yollardan edindikleri arsalar, sonunda, yurttaşın malı olacak; kamu kuruluşları, gecekondu sorununu çözmek uğruna sürekli olarak arsa yitireceklerdir. Bu düşünce, bugüne değin çıkarılan bütün gecekondu yasalarının ortak amacını oluşturmuştur.

Verilecek arsaların sınırlı sayıda olması, buna karşılık arsa istemlerinin sınırsızlığı, arsa vermede öncelikler saptamayı zorunlu kılmıştır. Örneğin, İstanbul'da, 1966-1977 yılları arasında, 60 bin kadar yurttaş arsa için belediyeye başvurmuş, bunlar içinde yasanın aradığı niteliklere sahip 15 bin kişi ayrılmış, ama ancak 6 binine arsa verilebilmiştir. Arsa vermede gözönünde bulundurulacak öncelik sırasını, yasa şöyle belirlemiştir: a) Gecekondusunun iyileştirilmesi veya yıktırılması gibi nedenlerle açıkta kalacak olanlar, b) Öteki konutsuz aileler, c) Gecekondu iyileştirme ve yıktırma bölgelerinde bulunan öteki yapı sahiplerinden, yapısının yıktırılmasını isteyenler.

Sıralanan bu öncelikler içinde arsa yardımı görebilecek olanlarda kimi nitelikler aranır. Bunlardan birincisi, arsa yardımlarından yararlanacak ailelerin yoksul ya da dar gelirli aileler olmasıdır. Bu terim, 1961 Anayasası'nda yer alan, toplumsal konut politikası gelir önceliğidir. Bunu, yönetmelikler, değişen ekonomik koşullara göre saptamaktadır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, ailelerin yaşam ve geçim koşullarını, aile üyelerinin sayısını hesaba katarak, yönetmeliklerde öngörülen "yoksulluk tavanını" yükseltmek yetkisine sahip olduğu gibi, zaman zaman yönetmelikleri

tümüyle de değiştirmektedir. Bakanlığın, 1984 yılında uygulamakta olduğu ölçü, 2 kişilik bir ailde yıllık net gelirin 700 bin lira olmasıdır. Buna, çocuk başına 50'şer bin lira daha katılmasıyla bulunan rakamın altında yıllık net gelirlerin sahipleri, «yoksul veya dar gelirli» aile sayılmıştır.

Arsa yardımı yapılmasında ikinci koşul, arsa isteminde bulunan aile başkanının, eşinin veya ergin olmayan çocuklarının herhangi bir belediyenin sınırları içinde ev yapmağa elverişli arsaya veya herhangi yerde bir eve ya da bir apartman dairesine sahip bulunmamasıdır.

C. Gecekondu Fonları

Arsa yardımı gören yurttaşların konut gereksinmelerinin karşılanabilmesi için, Gecekondu Yasası türlü yardımlar öngörmüştür. Bunlardan biri de, gecekondu fonlarından akçal yardım yapmaktır. Gecekondu Yasası, biri belediyelerin öteki ise, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın denetiminde olmak üzere, Türkiye Emlâk Kredi Bankasında açılacak hesaplarda iki ayrı "fon" kurulmasını öngörmüştür. Her iki fonun, kullanılma amaçları arasında büyük ayrımlar yoktur. Ama bunları besleyecek kaynaklar, birbirinden oldukça değişiktir. İkinci Fon'un kullanılmasına ilişkin tüm yetkiler, 1985'ten sonra Toplu Konut Yönetimi'ne bırakılmıştır.

aa) Belediyeler Gecekondu Fonu:

Bu fonu, İller Bankası'ndaki, yerel yönetimlerin devletten aldıkları vergi gelirlerinin bir bölümünden oluşan Belediyeler Fonu ile karıştırmamak gerekir. Fonun başlıca kaynakları şunlardır:

1. Arsa satış ve kiralama gelirleri, 2. Gecekondu bölgelerine getirilecek kamu hizmetlerinin giderlerine, yerel halkın, yani hizmetlerden yararlananların para olarak katılma payları, 3. Belediye bütçelerinden, % 1'den az olmamak üzere her yıl ayrılacak bölüm, 4. Asker ailelerine yardım gelirinden artan kısımlar, 5. Devlet bütçesinden ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bütçesinden yapılacak aktarmalar, 6. Bu Fondan verilecek kredilerin geri ödenecek bölünçleri (taksitleri) ile faizleri, 7. Fonda birikecek paraların faiz gelirleri, 8. Başka yasalarla Fona sağlanacak gelirler ve bağışlar.

Belediye bütçelerinden ayrılması öngörülen % 1'lerin her belediye için zorunlu kılınması yerinde olmamıştır. Çünkü, gecekondu her belediyenin değil, daha çok büyük kentlerin sorunudur. Uygulamada, akçal kaynakları çok sınırlı belediyeler, önemli bir gecekondu sorunu ile karşı karşıya bulunmadıkları halde bu Fonda kaynak biriktirmek zorunda kalmışlardır.

Bunun sakıncası görüldüğü içindir ki, 1976 tarih ve 1990 sayılı yasa ile (R.G., 15 Mayıs 1976, No: 15588), bu ödeneğin, belediye bütçesine konması, "belediye meclislerinin gerekli gördüğü" durumlarla sınırlandırılmıştır. Ayrıca, bu yasa ile 775 sayılı yasaya eklenen bir geçici 7. madde ile de, o tarihe değin, Fon için ödenek ayırmamış olan belediyeler ve belediye sorumluları hakkında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı hükme bağlanmıştır. Bunun gibi, 6. geçici madde, Fona aktarılmış olup da henüz harcanmamış olan ödeneklerin, belediye meclislerinin kararı ile kentin diğer hizmetlerinde kullanılmak üzere, "Fon'dan geri alınabileceğini" belirtmiştir.

Belediyeler buyruğundaki gecekondu fonundan yapılacak harcamalarla görülmek istenen işler başlıca üç kümede toplanabilir. a) Birincisi, arsa satın almak, "halk konutu", "konuklar için konut" ve "nüve konut" yapmaktır. Halk konutu,vergi ve kredi politikalarının uygulanmasına esas olmak üzere saptanmış bulunan konut ölçünlerine uyan konutlar, yani toplumsal konutlardır. Nüve konut ise, konutun, bir ailenin en az yeterli koşullarda barınmasını sağlayan, bir yaşama (oturma) ve yatma bölümü ile, mutfak vb. iş kümelerinden oluşan bir konuttur. Aile gelirindeki artışa koşut olarak, nüve konut da geliştirilebilecek yapıdadır. Konuk konutuna gelince, bunlar, yaşama ve iş kümeleri ortak olan, kullanma koşullarına ve biçimlerine göre yatak kümesi de ortak ya da bağımsız olarak düzenlenebilen ve geçici olarak oturmaya ayrılan konut olarak tanımlanabilir.

b) Belediyelerin denetimindeki Fon, ikinci olarak, gecekondu iyileştirme ve önleme bölgelerine götürülmesi gereken kamu hizmet ve tesislerinin giderlerini karşılamakta, c) Üçüncü olarak da, belediye bütçesinin karşılayamadığı, gecekondu bölgelerinin saptanması, haritaların yaptırılması ve arsa satın alınması gibi işlere kullanılmaktadır.

bb) Toplu Konut Yönetimi'nin Denetimindeki Gecekondu Fonu

Toplu Konut Yönetimi'nin denetimindeki Fonun kaynakları şunlardır: 1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bütçesine her yıl konan ödenek. 2. Fondan konut kredisi alanlar yatıracakları kredi miktarının dörtte birini, önceden, Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nda bir hesapta toplamak zorundadırlar. Ortaklık payları, işte bu toplanan paraların toplamıdır. 3. Kredilerin bölünç ve faizleri, 4. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı eline geçecek arsaların kira ya da satış geliri, 5. Fonda biriken paraların faiz gelirleri, 6. Başka yasalarla fona aktarılacak paralar, 7. Bağışlar ve yardımlar.

Gecekondu Yasası'nda bu Fonun bir kaynağı olarak da, konut kredisi vermekte olan kurumların yıllık bütçelerinden, Bakanlar Kurulu'nca her yıl saptanacak oranlarda kesilen paylar gösterilmişti. Ne var ki, Fonun bu kaynağına ilişkin olarak uygulamada kimi anlaşmazlıklar olmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu, kendi konut kredisi yardımlarının kaynağının sigortalıların ödedikleri primler olduğunu, halbuki gecekondularda yaşayanların yalnız sigortalılar olmadığım öne sürerek, bu payı ödemekten kaçınmıştır.

Önce, 1968 yılında TÜRK-İŞ, Danıştay'dan, bu konuda bir yürütmeyi durdurma kararı almış; sonra da Anayasa Mahkemesi, 29 Haziran 1971 tarihinde, Gecekondu Yasası'nın 14. maddesinin (b) fıkrasında yer alan bu hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu hükmü iptal nedenleri üç noktada toplanabilir: a. İlk olarak, Mahkeme, 1961 Anayasası'nın 48. maddesine dayanmıştır. Bu madde, devleti herkesin toplumsal güvenliğini sağlamak ve bu amaçla toplumsal sigorta işleriyle uğraşan kurumlar kurmakla görevlendirmiştir. (Kararın gerekçeli metni için bkz. R.G., 10 Şubat 1972, No: 14095, Esas: 1971/19, K. 1971/61). Bu amaçla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri işçilerle işverenlerin ödemekte oldukları primlerden oluşur. Gecekondu Yasası, bu Kurumun giderlerinden pay alarak başka bir kamu işinin görülmesini sağlamak isterken, bu hükmü çiğnemiştir. Çünkü, böylece, toplumsal sigorta işlerinin aksayacağı ve 48. madde hükmünün gereğinin yerine getirilememiş olacağı varsayılmaktadır. Bu ise, toplumsal ödevin gerekleriyle çelişmektedir. Her ne kadar, gecekondularda oturanların büyük çoğunluğu sigortalı işçiler ise de, bu, toplumsal sigortalıların mal varlığına devletin el atması için bir gerekçe değildir. Çünkü, yasa, toplumsal sigorta yönteminin, hangi toplumsal tehlikeleri karşılayacağını ayrı ayrı göstermiştir.

b. İkinci olarak, 1961 Anayasasının 61. maddesi kamu giderlerini karşılamak üzere, herkesin akçal gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu; vergi, resim ve harçların ancak yasa ile konulabileceğini göstermiştir. 775 sayılı yasanın 1. maddesinde de gecekondu işlerinin kamu işleri olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, bunların gerekli kıldığı giderlerin Devletin genel gelirleriyle karşılanması, Anayasa'dan doğan bir zorunluluktur.

Oysa, Gecekondu Yasası, Fon giderlerinin bir bölümünün işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerden karşılanmasını öngörmektedir ki, bu kamu giderlerinin bir bölümünün yurttaşlar arasında sadece işçilere yükletilmesi anlamına gelir. Gecekondu Yasasının hükmü, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun malvarlığı ile, yani prim ödeyenlerin akçal güçleriyle, gecekon-

du fonuna pay ödeme yükümlülüğünün kapsamı arasında herhangi bir ilişki kurmuş da değildir. Bu ise, Anayasanın 61. maddesine aykırı bulunmuştur.

c. Hüküm, Gecekondu Fonu'na gelir sağlamak amacıyla konmuştur. Böylece, bütçe dışı bir fondan yapılacak harcamalar, Sayıştay denetimine, genel saymanlık işleriye ilgili yasalara, Devlet İhale Yasası'na bağlı değildir. Oysa, 1961 Anayasası'nın 126. maddesi, Devletin ve kamu ekonomik girişimleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelere bağlanmasını buyurur. Bu açıdan da, Anayasaya aykırı bulunmuştur.

İptal kararından sonra, uygulamada Emekli Sandığı da, bu fona yeterince katkıda bulunmayınca, yalnız Türkiye Emlâk Kredi Bankası pay ödemeyi sürdürmüştür. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin kararından sonra, Bakanlık, Emekli Sandığından ve Türkiye Emlâk Kredi Bankası'ndan da bu payları almaktan vazgeçmiştir.

Toplu Konut Yönetimi'nin denetiminde bulunan Fondan yapılan harcamalar, şu amaçlarla yapılmaktadır:

a) Konut yapacak ya da konutu onaracak olanlara kredi verilmesi. Bu kredinin süresi 20 yıldan uzun, faizi de % 5'den az olamaz. b) Gecekondu bölgelerinin devletçe karşılanması öngörülen kimi hizmetleri için gereç yardım ve teknik yardım, konuk konutu ve nüve konutlar yaptırılması, c) İyileştirme ve önleme bölgelerinin kamu hizmet ve tesislerinin tamamlanması, d) Gecekondu Yasası uygulamaları için, belediyelere yardım yapılması.

Gecekondu bölgelerinde köklü gelişmeler sağlamak için bu fonlara büyük umutlar bağlanmış ise de, ne belediyelerin, ne de Toplu Konut Yönetimi'nin denetimindeki gecekondu fonlarında büyük bir gelişme izlenmemiştir. Bu, uygulamada, kaynaklardan para toplamakta karşılaşılan güçlüklerden ve aksaklıklardan olduğu kadar, kaynakların zengin olmamasından da ileri gelmiştir.

D. Kamu Hizmetlerinin Giderlerine Katılma

Gecekondu Yasası, iyileştirme önleme ve yıkım bölgelerinde bulunan bütün yapıların, üzerinde yapı bulunsun bulunmasın, arazi ve arsa sahiplerinin, bu bölgelere getirilecek yol, su, kanalizasyon, kaldırım, elektrik vb. kamu hizmetlerinin giderlerinin tümüne para olarak katılmalarını öngörmüştür. Dikkat edilmesi gereken nokta, bu katılma paylarını ödemekten ne gecekondu sahiplerinin, ne de gecekondu bölgelerindeki, üzerindeki yapı bulunmayan arsa sahiplerinin kaçınamayacaklarıdır. Eğer, özel iyelikte bulunan bir arsanın bir bölümüne bir gecekondu yapılmış

ise, saldırıya uğrayan bölümlerin katılma paylarını gecekondunun sahibi, diğer bölümlerle ilgili payları ise arsaların sahipleri öder.

Yasa, bu payların, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'nda gösterilen biçim ve koşullar çevçevesinde ödeneceğini göstermiş ise de, uygulamanın, bu yasanın yerini almış bulunan 1981 tarih ve 2464 sayılı yasaya göre gerçekleştirileceği açıktır. Kolaylık sağlamak amacıyla, bu payların, gecekondu sahiplerince, 10 yılda 10 eşit bölünçte ödenmesi öngörülmüştür. 2464 sayılı yasa ile ödemenin 4 yılda 4 eşit bölünçte yapılmasını öngörmüştür.

Yasa, gecekondu sahiplerinin kamu hizmet ve tesisleriyle ilgili giderlere katılma yüklerini hafifletmeye de olanak tanımıştır. Şöyle ki, a) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca gerekli görülen kimi gecekondu bölgelerindeki hizmet ve tesislere devlet bütçesinden kimi yardımlar yapılmış ise, katılma payları, bu yardımlar genel giderlerden düşüldükten sonra hesaplanır. Böylece, devlet, yükün bir bölümünü kendisi üstlenmiş olur. b) İkinci olarak da, belediye meclisleri, gerekli görürlerse, bu kamu hizmet ve tesislerinin maloluş giderlerinin bir bölümünü belediye bütçelerinden ödeyerek azaltabilecekleri gibi, bölünç ödeme süresini 20 yıla kadar uzatabilirler.

Gecekondu bölgelerindeki hizmet harcamalarına bu yörelerdeki yurttaşların katılması, bir yandan gecekondu sahiplerini, kendilerini kaçak yapı sahibi olarak duyumsamak durumundan kurtarmakta; öte yandan da planlı kalkınma döneminin, kalkınmada halk-devlet işbirliği ülküsünün gerçekleştirilmesi yönünde bir adım değeri taşımaktadır.

E. Yıkma İşlemleri

1953 tarihli ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Yapılara İlişkin Yasa, gecekondu yapmanın zorla önlenebilmesi için, belediyelere yıkma yetkisi tanımıştır. Yapılmakta olan gecekondular hemen, yapımı bitmiş ve içine girilmiş gecekodular ise, sahiplerinden, kendilerinin yıkması istendikten 15 gün sonra, belediye encümenleri kararı ile belediye kolluk güçlerince yıktırılabiliyordu.

775 sayılı Gecekondu Yasası, yıkma işlemlerine daha fazla hız ve etki kazandırmak istemiş; bu işlerde, belediyelerin, en büyük mülkî amirlerden yazılı olarak yardım isteme yetkisinde olduklarını göstermiştir. Yasa, vali ve kaymakamların bu yoldaki istekleri yerine getirmekle yükümlü olduklarını hükme bağlamıştır.

Gecekonduların yıkılması, iki ayrı durumda, ayrı ayrı işlemler gerekti-

rir: a) Gecekondular, kamu tüzel kişilerine ait arsalar üzerinde yapılmışsa ya da yapılmakta iseler, bunlar belediyenin ya da devletin kolluk güçleri yardımıyla, başka hiçbir karar almaya gerek kalmadan yıktırılır. b) Kamu tüzel kişileri dışında kalan tüzel kişilerle gerçek kişilere ait arsalar üzerinde yapılan gecekonduların yıktırılabilmesi için iki yol vardır. Saldırıya uğrayan arsanın sahibi yazılı olarak belediyeye başvurur ve arsanın iyeliğinin kendine ait olduğunu kanıtlarsa, doğrudan doğruya yıktırma yolu seçilir. İyelik durumu, belgelerle kanıtlanamadığı takdirde, o zaman, İmar Yasası'nın kaçak yapılarla ilgili hükümleri uygulanır. Zaten, bu son durumda, yıktırılması söz konusu olan yapı, başkasının toprağına yapıldığı kanıtlanmadığına göre gecekondu da sayılamaz.

Yasanın, gecekondu yıkma işlerini etkinleştirecek önlemler almış bulunmasına karşın, gecekondu sayısı sürekli olarak artmaktadır. Yasanın 1966'da gecekondu yapmayı kesinlikle yasaklamasından sonra, Türkiye'de 1,3 milyon Ankara'da ise, 350 bin gecekondunun daha yapılmış olması ilginçtir. Bu da gösterir ki, gecekondu yapımının önlenmesi, yasaların yasaklayıcı ve katı hükümlerinin ötesinde, ekonomik ve toplumsal politika önlemlerinde aramalıdır.

Yasa yapıcı bu gerçeği gördüğü için, gecekondu yapımını zaman zaman yasallaştıran, yıkma işlemlerini durduran yasalar çıkarmıştır. Bunun en son örneklerinden biri 1976 tarihinde çıkarılan 1990 sayılı yasadır. Bu yasa ile, yasa yapıcı 1966-1976 yılları arasında yapılmış gecekonduların yıkımını durdurmuştur. Buna gerekçe olarak da, Cumhuriyetin 50. yıldönümü nedeniyle, her türlü suçlar bağışlanmış olduğu halde, gecekondu yapmak suçunu işleyenlerin bundan yararlandırılmamış olduğu gösterilmiştir. Böylece, 1990 sayılı yasa bu suçun bağışlanmasını sağlamıştır.

Bununla birlikte, bu bağışlamanın yalnız kamu arsalarına yapılan gecekonduları kapsaması, özel kişilere ait arsalarda yapılmış olanları kapsamı dışında bırakması, bu yasanın kamu arsaları konusunda duyarlıklı davranmadığının bir kanıtıdır. Çünkü, kamu tüzel kişilerine ait arsalardaki gecekonduların bağışlanmış olması, sonuç olarak, kamu arsalarının bireysel iyeliğe dönüşmesine yol açmaktadır.

İkinci bir örnek de, Mart 1983 tarihinde çıkarılmış bulunan 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası'dır. Bu yasanın gecekondularla ilgili hükümleri, aşağıda ele alınmıştır. Bu alandaki son gelişme ise, 1984'de 2981 sayılı yasayla sağlanmıştır.

1977-1978 yıllarında, kamuoyu, İstanbul'da gecekondu yapımı ve yıkımı yüzünden, kolluk ve güvenlik güçleriyle gecekondu yapanlar arasında

yer yer silâh kullanmaya kadar varan çatışmalara tanık olmuştur. Ümraniye Belediyesi sınırları içindeki olaylarla, Alibeyköy'de yer alan çatışmalar, gecekondu yapmanın, yasalarla yasaklanmış olup olmadığı konusunda duraksamalar yaratmıştır. Buna benzer olaylar, 1940'lardan beri kamu oyumuzun yabancısı olmadığı olaylardır.

1983 sonunda iktidara gelen siyasal parti, 12 Eylül askerî rejiminin yürürlükte kaldığı dönemin özekçi izlerini silmeye özen gösterdiği izlenimini vermek amacıyla, yerel yönetimlerle ilgili yasalarda bir dizi değişiklik yapmıştır. Bunlardan kimileri, gecekondu konusunu ilgilendirmektedir. Örneğin, 247 sayılı yasa gücündeki kararname ile (11 Haziran 1985, No: 18871) 775 sayılı Gecekondu Yasası'nın uygulanmasında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na tanınmış bütün yetkilerin belediyelere devredilmesi kararlaştırılmıştır. Belediyelerin, bu hak, yetki ve görevleri yetkili organı eliyle kullanmaları öngörülmüştür. Aynı kararnamede, Gecekondu Yasası gereğince Türkiye Emlâk Kredi Bankası buyruğunda kurulan Fon da, Toplu Konut Yönetimi'ne devredilmiştir.

Daha sonra çıkarılan 250 sayılı yasa gücünde kararname (R.G., 9 Eylül 1985, No: 18863) ile ise, Fon'un (belediyelere) devrine ilişkin hüküm yinelenmiş ve aynı zamanda, "Belediyelerce yapılan veya yaptırılan gecekondu tasfiye, islâh ve önleme bölgelerine ait projelere dayanılarak, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından, kamulaştırma, arazi ve islâh ve düzenlemesi, alt yapı işlemleri ve bina yapımı için karşılıklı veya karşılıksız olarak yardım yapılabileceği" hükme bağlanmıştır.

Bu kararnamelerle konulan hükümler, daha sonra **3414** sayılı yasa ile (R.G., 11 Mart 1988, No: 19751), yasa kuralı haline getirilmişlerdir. Böylece, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın gecekondularla ilgili yetkileri bu bölgelerin imar planların yapılmasına ilişkin olarak, İmar Yasası'nm Bakanlığa vermiş olduğu ayrıksın yetkiyle sınırlandırılmış olmaktadır (madde 6).

VI. GECEKONDU YASASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Gecekondu yasağı açısından birkaç nokta üzerînde önemle durmak gerekir: a) Bir kez biçimsel hukuk açısından, 775 sayılı yasada yer alan yapı yasağının uygulanması ne yurttaşın, ne de kamu görevlilerinin takdirine bırakılmış değildir. Bu konuda, devletin kolluk güçlerinin bir belediyenin kolluk gücünden ayrı uygulamalar yapması, ya da uygulamanın kentten kente değişmesi söz konusu olamaz. Yasak, bütün belediyeler için vardır ve uygulanması zorunludur. Ne var ki, yıkılması söz konusu yapıların

sayısı arttıkça, on binleri, yüz binleri buldukça yıkmanın önemi ve güçlüğü de artmaktadır.

b) İkinci olarak, ekonomik toplumsal sorunların uzun dönemde çözümleri, doğrudan doğruya ekonomik gelişmeye bağlı bulunduğundan, bunların yasalarla ve yasaklarla zorlanması, başarının en uygun yöntemi değildir. Devlet, olayların önünden giderek bu ekonomik ve toplumsal nitelikli önlemleri yürürlüğe soktukça, yoksulluğun, az gelişmenin, toplumsal güvensizliğin ve çaresizliğin ürünü olan gecekondu olgusu da zamanla ortadan kalkabilir. Bununla birlikte, bu olgu, kısa dönemde, gecekondularla ilgili olarak hiçbir şey yapılmaması gerektiği anlamına gelmez.

c) Yukarıdaki toplumsal ve ekonomik önlemlere koşut olarak, paylaşma güçlüğü çatışmalara yol açan bir doğal kaynak, yani gecekondu yapılan toprağın iyeliği kamuya mal edilerek sorun kökünden çözülebilir. Böylece, yalnız gecekondu yapımının çekiciliği azaltılmış olmakla kalmaz, bir ulusal servet olan toprağın geleceği de güvenceye bağlanmış olur.

d) Son bir nokta da, küçük yerleşmeler ve mahalleler ölçüsünde örgütlenmenin, belli kamu hizmetlerinin görülebilmesi için el ele vermenin, gerçek bir halk katılışını sağlamanın, olumlu bir davranış olduğu, bundan gecekondu bölgeleri için yararlanılabileceği gerçeğidir. Ancak, bu, devletle halkı karşı karşıya getirmeksizin, yerel özerkliği yerel sorumsuzluğa dönüştürmeyen, halkı zor altında tutmayan, ama ona insanlık onuruna yakışan istençli ve gönüllü bir katılma olanağı sağlayan bir örgütlenme biçimi olmalıdır.

Gecekonduyu ortadan kaldırmayı sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemleri alacak yerde; yapılmasına önce göz yumup, sonra da af yasalarıyla bağışlamak, gecekondulaşma sürecini özendirmekten başka bir işe yaramaz. Yasalara saygılı olanları, bu davranışlarından caydırır. Sağlıksız kentleşmenin, plansız, çirkin, düzensiz yapılaşmanın varlığını sürdürmesine yol açar.

Özetle denilebilir ki, 775 sayılı Gecekondu Yasası'nın gecekondu sorunlarını kökten çözme olasılığı yüksek değildir. Çünkü, bu sorunlar, "bir barınma sorunu" olarak ele alındıklarında, eksik ve yanlış bir değerlendirmeye konu yapılmış olurlar. Çözülebilecekleri sanılır, fakat çözülemezler. Bu nedenle, gecekondu sorunları bir yasa ile çözülemez. Gecekondu bir barınma sorunu olarak kabul edilse bile, sorunu ülke ölçüsünde çözmeyi amaç edinen bir konut yasasının çıkarılmamış olması, gecekondu yasasının başarısını sınırlar. Ayrıca, bugünkü yasaya uygun olarak ufalanmış

kent arsaları, ilerde girişilecek planlı çalışmaları, daha başından başarısızlığa iter. Arsa sahipleri karşısında plancılar, ünlü öyküdeki küçük farelerin tuzağa düşürdükleri gururlu arslanın çaresizliği içinde kalırlar.

Gecekondu Yasası'nın yalnız başına ne ölçüde başarılı olabileceğine gelince, bu, yasanın arsa ve akçal kaynaklar konusunda belediyelere sağlayacağı olanaklara bağlıdır. Yasanın, bugüne değin olduğu gibi, kamu arsalarını belediye eliyle gecekondu sahiplerine, hattâ gecekondu tacirlerine aktarma geleneğinden ayrılmamış olması, uzun dönemde toplum yararına ters düşen bir kentbilim politikasıdır. Gereksinmenin büyüklüğü, arsa sunusunun sınırlı olması, bu yoldan en kısa zamanda dönmeyi zorunlu kılacaktır.

VII. GECEKONDU AFFI

Oysa, geçmiş yıllarda olduğu gibi, bugün de gecekondu sorununun çözümünü sürekli "af"larda gören bir anlaşıyın, geçerliliğini koruduğu dikkati çekmektedir. Nitekim, **1983** yılında çıkarılan **2805** sayılı yasa da 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı yasa da, birikmiş gecekondu olup bittilerinin bağışlanmasını amaçlamışlardır. Her iki yasa da **2 Haziran 1981** tarihinden önce yapılmış bulunan gecekonduların bağışlanmasını öngörmüştür. Ancak, o tarihten sonra yapılmış olanların yasak kapsamına alındığını göstermişlerdir. Söz konusu tarih, 1980 Eylül'ünü izleyen dönemde, Millî Güvenlik Konseyinin, gecekondu yapımını, bir bildiri ile yasaklamış olduğu tarihtir.

2981 sayılı, Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemlerle İlgili Yasa (R.G., 8 Mart 1984, No: 18335), gecekondu sahiplerine, aftan yararlanabilmek için, yasanın çıktığı tarihten itibaren 6 ay içinde, belediye sınırları içinde belediyelere, dışında ise valiliklere başvurarak bir değerlendirme sonucunda, tapu isteme hakkını vermektedir. Ne var ki, yasa, Hazine, belediye il özel yönetimi ve vakıfların arazisi üzerindeki gecekonduları, arsa bedelinin ödenmesi koşuluyla aftan yararlandırmayı öngörmüştür. Bunlara, islah edilmeleri gerekiyorsa, islah edildikten sonra; islahı gerekmiyorsa, imar mevzuatına aykırı da olsalar hemen yapı ve kullanma izninin verileceği hükme bağlanmıştır. Başkasının arazisi üzerine yapılmış gecekondular ise bu bağışlama olanağından, arsa sahiplerinin muvafakati ile yararlanabileceklerdir.

Yasa, kamu tüzel kişilerinin arsa ve arazileri üzerine yapılmış bulunan gecekondulara, **ilke olarak tapu verilmesini öngörmüştür.** Ancak, imar islâh planları yapılıncaya değin, ilerde verilecek tapunun bir güvence belgesi olmak üzere, ilgililere **tapu tahsis belgesi** verilmesi öngö-

rülmüştür. Yasaya göre, bir gecekondu sahibine bu belgenin verilebilmesi için, kendisinin veya eşinin veya reşit olmayan çocuğunun oturduğu belediye ya da komşu alan sınırları içinde ev yapmağa elverişli arsaya veya bir ev ya da apartmana sahip olmaması gerekmektedir.

Gecekondu Affı'na ilişkin yasa gerek başvuru belgelerinin doldurulmasında gerekse gecekondu bölgelerinin islâh imar planlarının yapılmasında, yurttaşa, hatta yerel yönetimlere yardımcı olmak üzere, "yeminli özel teknik bürolar"dan yararlanılmasını da hükme bağlamıştır. Böyle bir kurum, Türk imar sistemine ilk kez getirilmektedir. Yurttaşın, başvuru işlemlerini kendi başına yapabilecek eğitim düzeyinde olmadığı varsayımına dayanan ve görünüşte, başvuru işlemlerini kolaylaştırmayı amaçlayan bu kurum, daha sonra çıkarılan bir yönetmelikle, ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. 2981 sayılı kanunda kurulması öngörülen bürolarla ilgili yönetmelik, yani Yeminli Özel Teknik Bürolar Yönetmeliği (R.G., 14 Mart 1984, No: 18341), söz konusu büroları kimlerin kurabileceğini, görevlerinin ne olduğunu göstermektedir. Tüzel kişiliğe sahip olacak bu büroları, Türkiye Mühendis ve Mimar Odalarına bağlı, Meslek Odalarına Kayıtlı Yüksek Mimar, Mimar, İnşaat Yüksek Mühendisi, Mühendis, Harita-Kadastro Yüksek Mühendisi, Şehir Plancıları ile, nitelikleri İmar Yasası'nda gösterilmiş fen elemanları kurabileceklerdir. Bu büroların, hizmetleri karşılığında yurttaştan belli bir miktar ücret almalarına da yönetmelik olanak vermiştir. Bunun miktarı, 5.000 liradır. Yönetmeliğin, büroların yapacakları işlerde, bu bürolarda görevlilerin yetkili oldukları işleri, deneyimlerine göre bir kümelendirmeye de konu yaptığı görülmektedir.

Kanımızca, islâh imar planı gibi bir işin, kamu hizmeti niteliği göz özüne alınarak, yeminli de olsa, özel bürolara verilmesi, uygulamada hizmetin gerekleriyle bağdaşmayan sonuçlar, sakıncalar yaratabilir. Bu planların, yerel yönetimlerin teknik kadrolarını geliştirerek yaptırılması daha uygun olurdu. Öte yandan, başvuru işlemlerinin, tıpkı avukatlık ve dava vekilliği kurumlarında olduğu gibi, yeminli özel teknik bürolar aracılığı ile yaptırılması da, işlemleri azaltmak şöyle dursun, daha karmaşık duruma sokabilir. Bu başvuruların yapılmasında, devletin ve belediyelerin yurttaşa bir ücret karşılığında olmaksızın, yardımda bulunmaları esas olmalıydı. Nitekim, 1984 - 1985 yıllarında sayıları mantar gibi artan özel teknik bürolar, bunları kuranların da beklediğini vermemiş ve bugün artık böyle bir kurum fiilen ortadan kalkmıştır.

Gecekonduların bağışlanmasına ilişkin yasada, 1986 yılında yapılan bir değişiklikle (Yasa No: 3290), (R.G., 7 Haziran 1986, No: 19130),

gecekondu sahiplerine tapu verme işlemlerinin biraz daha kolaylaştırılmasına çalışılmıştır. Yasanın 4. maddesiyle 2981 sayılı yasanın 10. maddesi değiştirilerek, bu kez, "islâh planlarının yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın", "onayların alınmasına ve ilânların yapılmasına, komisyonların kurulmasına" gerek kalmaksızın, hak sahiplerinin Kadastro ve Tapu Tahriri ve Tapulama yasalarına göre belirlenip adlarına "tescil" işlemlerinin yapılmasına olanak verilmiştir. Büyük ölçüde, siyasal etmenlerle yapılan bu değişiklik, görülmektedir ki, gecekonducuya tapu verebilmek için, yerleşik tüze ve biçim kurallarının hiçe sayılabilmesine izin vermektedir.

3290 sayılı yasanın 7. maddesi, hangi yapıların yıkılacağı konusunda, daha önceki yasaların koyduğu sınırı da değiştirmiştir. Yıkılması gereken gecekondular, bulundukları **yer yönünden** ikiye ayrılmaktadır: Birinciler, İstanbul Boğazı kıyı şeridi ve öngörünüm bölgeleri ile Çanakkale Boğazı'ndaki gecekondulardır. Bu yerlerde, 2 Haziran 1981 tarihinden sonra yapılan gecekonduların yıkılması kararlaştırılmıştır. Durum, 2981 sayılı yasada böyle idi. Oysa, **ikinci** değişiklik, bu yerlerin dışında kalan gecekondularla ilgilidir. Buralarda, ancak, **10 Kasım 1985**'ten sonra yapılan gecekonduların yıktırılması ilkesi getirilmiştir. Böylece 2 Haziran 1981 ile 10 Kasım 1985 tarihleri arasında yapılan gecekondular da (4 yıl, 5 ay 8 gün) bağışlanmış olmaktadır. 3290 sayılı yasa, gecekondu bağışlamasının kapsamında bu ölçüde büyük bir değişiklik yapmıştır.

Bununla ilgili olarak belirtilmesi gereken bir nokta da, 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası'nın 1986'da **3290** sayılı yasayla değiştirilen **14. maddesinin** (f) bendinin, 1989'da Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olmasıdır. Bu madde hükmü ile, "İstanbul Boğazı kıyı şeridi ile öngörünüm bölgesinde" daha önce getirilmiş bulunan af kapsamının genişletilmesini, yapı yasağının yumuşatılmasını, hatta tümüyle ortadan kaldırılmasını, amaçlayan yeni düzenleme, Yüksek Mahkeme tarafından, Anayasa'nın 43. maddesine aykırı bulunmuştur. Bilindiği gibi, bu maddede de, "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir" denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde, "yasa koyucuya sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmediği, kamuya açık olmayan özel yapılanmaları yasaklayan Anayasa'nın, sahil şeridinde mevzuata aykırı eylemli durumlara af yasalarıyla geçerlilik kazandırılmasına olur vermesi olanaksızdır. Anayasa'nın çizdiği sınır yasalarla aşılamaz ve yasakladığı oluşumlar gerçekleştirilemez" denilmektedir (R.G., 4 Ekim 1989, No: 20302).

ON BİRİNCİ BÖLÜM

KENTBİLİM VE TOPRAK SORUNU

I. TOPRAĞIN KENT PLANLAMASINDAKİ ÖNEMİ

Kent planlarında öngörülen konut, eğitim, sağlık, kültür ve spor hizmetleri ve ekonomik eylemler, kent içinde toprak üzerinde yerleşmek zorundadırlar. Her kentsel işlev, gelecekteki gelişme yönüne ve büyüklüğüne göre, belirli miktarda kentsel toprağa gereksinme duyurur. Bütün bunlar, kentsel toprağa olan istemi artıran etmenlerdir. Bu tesislerin yapılması için, gerek kamu, gerekse özel kesimin artan kent toprağı istemi, toprağın değerini de sürekli olarak artırır. Bir arazi parçasının önce tarımsal kullanıştan kentsel kullanışa dönüştürülmesi, sonra altyapısının hazırlanması, daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamusal hizmetlerle öteki tesislere kavuşturulması, arsa değerlerini yeniden artırır.

Bu normal etmenlerle değeri yükselen kent toprakları, kent planlarını uygulayan yönetimler tarafından kolayca elde edilemez. Toprağın çoğaltılamayan ve taşınamayan bir mal olması, onu elinde bulunduranlara, tekel niteliğinde bir ayrıcalık ve üstünlük kazandırır. Kent toprakları üzerinde özel iyeliğin geçerli ve egemen olduğu ülkelerde, planlama ve yönetim örgütleri, planlama gereklerine yanıt verecek toprakları elde etmek için türlü çarelere başvurmak zorunda kalırlar.

Kamu yönetimlerinin sahip bulundukları kent toprağı ile kent planlamasının başarısı arasında doğru orantılı bir bağıntı vardır. Kentleri en iyi planlanmış, yolları düzgün, insanları açık ve yeşil alanlardan yararlanan, eğitim, sağlık, konut gereksinmeleri için arsa aramak güçlüğü bulunmayan ülkeler, devletin, kısacası, kamu yönetimlerinin elinde bol miktarda arsa bulunan, ya da arsa iyeliği üzerinde sıkı bir denetim uygulamakta olan ülkelerdir.

Kent planlarıyla getirilen düzenleme ve sınırlamalar, kimi kent arazisinin değerinin, ötekilerden daha fazla artmasına yol açtığı gibi, kimi arsaların da değer yitirmeleri sonucunu doğurur. Böylece, kamu yönetimleri ve planlama örgütleri vermiş oldukları kararlarla, arsa sahiplerinin çıkarlarını olumlu ya da olumsuz yönde etkilemiş olurlar. Kamunun bu eylem ve işlemlerinden çıkarı bozulanlar, birey olarak ya da topluca, planlı çalışmaların başarıya ulaşmaması için büyük baskılar yaparlar. Arsa sahipleri genellikle varlıklı kimseler de olduklarından, aynı zamanda siyasal güç sa-

hibi olur ve çoğunlukla, planların kendi çıkarları doğrultusunda yozlaştırılmasında başarı gösterirler.

Geri kalmış ülkelerde, gelir düzeyinin düşüklüğü ve gelir dağılımındaki dengesizlik, yoksul ve dar gelirli kitleleri, bugünlerini ve yarınlarını güvenceye bağlama yolunu, arsa ve konut sahibi olmada aramağa zorlar. Bundan başka, enflâsyon nedeniyle, paranın, satınalma gücünü sürekli olarak yitirmesi, arsayı hem verimli, hem de güvenilir bir yatırım alanı yapar. Arsa fiyatlarının denetlenmediği, iyeliğin özel kişiler elinde parçalanmış olduğu toplumlarda konut maloluşu içinde arsa payı, yoksul ailelerin ödeyemeyeceği düzeylere çıkar.

II. ARSA SPEKÜLASYONU

İlerde meydana gelebilecek değer artışlarından yararlanabilmek için, bireylerin ellerindeki arsaları boş bekletmelerine, bu amaçla arsa satınalmalarına, "arsa spekülâsyonu" adı verilmektedir. Bireyler, ancak sahip oldukları arsalarda spekülâsyon yapabildiklerine göre, tanımı gereği, arsa spekülâsyonu, yalnız arsalarda özel iyeliğin geçerli olduğu toplumlarda söz konusu olur. Spekülâsyonun kaynağı, ekonomi bilimindeki "rant" kavramıdır. Klâsik iktisatçılardan Ricardo rantı çeşitli toprakların farklı niteliklere sahip olmalarından doğan bir üstünlük saymıştır. Ricardo'ya göre, belli bir toprak parçası üzerinde üretilen malların piyasada sağladığı artık değer (plus value), rantın başlıca kaynağıdır. Buna göre, ürünlerin piyasa fiyatı ne kadar yüksek olursa, toprak sahibinin rantı da o ölçüde artar. Ricardo'nun diferansiyel rant (differential rent) adını verdiği bu rant kavramına, Marx iki kavram daha eklemiştir. Bunlardan ilki, toprağın özelliklerinden değil, fakat emek harcanarak yapılan ek yatırımdan kaynak almaktadır. İkincisi ise, mutlak rant'tır. Bu, toprağın özel iyelikte bulunmasının dolaysız sonucudur. Bu anlamdaki rantın başlıca kaynağı, arsanın, sahibine sağladığı tekel ayrıcalığıdır. Bu ayrıcalığa sahip olan arsa sahipleri, bu haklarını diledikleri biçimde kullandıkları takdirde, bundan toplum zarar görebilmektedir.

Şu halde, bireylerin arsa üzerindeki çıkarları ile toplumun arsa üzerindeki çıkarları arasında bir çelişme vardır. Bu iki zıt çıkarın bağdaştırılması ve uzlaştırılması, arsalardaki değer artışlarını sağlayan devletin öncülüğü ile olur. Çünkü, değer artışlarına yol açan, kamunun kendi eylem ve işlemleri sonucunda arsalar üzerinde "imar hakları" yaratmasıdır. "İmar hakkı" toprak üzerindeki bireysel iyeliğin, sahibine, imar ve inşaat eylemleri sonucunda sağladığı tüm hakları anlatır. Gerçekte, artırılamaz gibi görünen arsa

iki kısımdan oluşmaktadır. Artırılamayan kısım, arsanın fizik varlığıdır. Oysa, belediyeler ve kamu yönetimleri, arsalara belediye hizmetleri götürerek ve altyapı sağlayarak imar hakları yarattıkları zaman, "bir anlamda, arsa da üretmiş" olurlar. İşte bu artış karşılığında kazanılan değerlerin kamu ile bireyler arasında bölüşülmesinde de, kamu söz ve hak sahibidir. Daha doğrusu, pay sahibi olmalıdır.

Kimi ekonomistler ve plancılar, arsa spekülâsyonunu ve kent arsalarındaki aşırı fiyat artışlarını, planlamayı güçleştiren bir engel olarak görmeme eğilimindedirler. Bu görüşlere göre, artan arsa değerlerinden doğan gelir artışı yurt içinde bölüşüldüğünden, ortada bir kayıp yoktur. Bu görüş birkaç yönden eleştirilebilir. Bir kez, arsa spekülâsyonu amacıyla taşınmaz mallara yatırılan kaynaklar böylece dondurulmuş, kent toprağı savurganca kullanılmış, yatırımların verimi düşürülmüş olmaktadır. Ülkenin kalkınmasını geciktirici niteliği, yalnız sosyalist ülkelerde değil, kapitalist ülkelerde bile kabul edildiği içindir ki, arsa spekülâsyonunun etkilerini önlemek için, özel iyeliğin sınırsız bir biçimde kullanılmasına hiçbir yerde izin verilmez.

İkinci olarak, arsa spekülâsyonu, gelir dağılımını, dar gelirli ve yoksul sınıflar aleyhine bozucu etkilerde bulunur. Arsanın sahibine sağladığı kazanç, ona sahibinin harcadığı emekten değil, kamunun eylem ve işlemlerinden kaynak alır. Bu anlamda, imar haklarının yol açtığı değer, "kazanılmamış", "emek ürünü olmayan" ve "karşılıksız" bir değerdir. Topluma mal edilmesi olanaklı ve gerekli olan kimi büyük değerlerin, varlıklı bir sınıfın arsa sahiplerinin elinde toplanması, gelir dağılımını onlar lehine bozar.

Spekülâsyon, kentlerin düzenli gelişmesini de önler. Kentin gelişme yönlerini önceden hazırlamış olan kent planı değil, fakat arsa spekülâtörlerinin istekleri belirler. Bu çoğu zaman, kentin ideal gelişme yönü, bilimsel ve nesnel verilerin gösterdiği doğrultu değildir. Kuşku yok ki, arsa spekülâtörünün kazancını en çoğa çıkaracak bir kentsel gelişme biçimi, zorunlu olarak toplum yararını en çoğa çıkaracak bir kentsel gelişme değildir.

Arsa spekülâsyonunu uğraş edinmiş, bu yoldan geçinen ve arsa alım satımını spekülâsyon güdüsü ile yapan kimseler" eylemli (aktif) spekülâtör"lerdir. Kentsel gelişme alanlarından arsa satın alıp bekletir ve kentleri gereksiz yayılmaya zorlarlar. Emlâk Komisyoncularını da, eylemlerinin bir kesimi ile eylemli spekülâtörlerden saymak gerekir. Öte yandan, taşınmaz mallarının zamanla artan değerinden yarar sağlayan, parasını bankada

tutmak yerine emlâke yatırarak geleceğini güvence altına alan, bunu bir kazanç güdüsü olmaksızın, ya da eylemli spekülâsyonda olduğu kadar güçlü bir güdü ile yapmayan spekülâtörlere ise "eylemsiz (pasif) spekülâtör" adı verilir. Doğurduğu sonuçlar ve toplum yararını etkilemesi bakımından, eylemsiz spekülâsyon eylemli spekülâsyona yaklaştığından, aralarında bir içerik ayrımından çok, bir derece ayrımı olduğu söylenir. Eylemsiz spekülâtörlerin toprak piyasasındaki eylemlerinin sorumluluğu büyük ölçüde düzenin ve sistemin olduğu halde, eylemli spekülâtörlerin eylemlerinin sorumluluğuna kendileri de ortaktır.

III. KENT PLANLAMASI VE ARSA DEĞERLERİ

Richard U. Radcliff, kent planlarının en iyi olanlarının, toprak değerlerini en düşük düzeyde tutabilen planlar olduğunu ileri sürmektedir. Kent arsalarının değerlerini, onların kullanış biçiminden ayırmak olanağı yoktur. Kent arsaları üzerinde bazı eylemler de kâr amacı olmaksızın yapılır. Kent içinde kâr amaçlı eylemlere ayrılmış toprak, geniş ölçüde kâr amacı olmaksızın yapılan eylemlere ayrılan toprağa bağlıdır. Ticaret, konutlar, sanayi ve her türlü işyerleri için ayrılmış toprağın kârlılığının belirlenmesinde, okul, hastane, park, çöplük ve kanalizasyon tesisleri için ayrılan toprağın değeri geniş ölçüde azalır. Dolayısıyle, kamu kendi kararları ile toprağın kârlılığına yol açmış olur.

İngiltere'de İkinci Dünya Savaşı içinde hazırlanan bir rapora göre, toprağın kullanılışının kamuca denetlenmesi arazi değerlerini ortadan kaldırmaz, fakat değerlerin bir araziden ötekilere doğru hareket etmesine yol açar. Kimi toprakların değeri artarken ötekilerinki azalır. Dolayısiyle, kent planlaması, imar için toplam toprak istemini etkilemez. Bir toprak parçasının belli bir kullanım için ayrılması, onun değerini düşürdüğü takdirde, bu toprağın sahibi yitirdiği değeri kamunun başka eylemleri sonucunda yeniden elde etmek olanağı bulabilir.

Böylece, toprağının değeri düşenlere kamu tarafından bir karşılık (compensation) verilmesi, değeri artanlardan ise bir değerlendirme (betterment) payı alınması, kent planlamasının dolaysız sonucu olmaktadır. Yeter ki bu artış ya da azalışın, kent planından ileri geldiği savunulabilsin. Kamunun planlama kararları ile toprağın değerinde yarattığı artışlara, "imar değeri" (development value) adı verilmekte ve bu arsanın, imara açılmadan önceki değeri olan, "bugünkü kullanma değeri"nden (existing use value) ayrılmaktadır.

IV. ARSA POLİTİKASININ AMAÇLARI

Çağdaş kent toprakları politikası, kent toprağı üzerindeki bireysel iyelik ile toplum ve kamu yararına bağdaştırmaya, bireysel arsaların toplum yararına aykırı kullanışlarını önlemeğe çalışmaktadır. Bu genel amaç çerçevesinde, bir arsa politikası ile, kent planlarının uygulanmasının kolaylaştırılmasına çalışılır. Yukarıda da belirtildiği gibi, arsa politikası ne ölçüde başarılı olursa, kent planlarının başarısı da o ölçüde artar. İkinci olarak, arsa sunusunun artırılması, dar gelirli geniş kitlelerin barınma sorunlarının çözümünün ön koşuludur. Arsa politikası, üçüncü olarak, emlâk fiyatlarındaki enflâsyonu önlemenin bir aracı olarak hizmet görür. Son olarak, planlama kararları sonucunda arsası değerlenenlerden alınacak "değerlendirme payı" ile, arsasının değeri düşenlere ödenecek ödence (tazminat) konularını toplum yararı açısından bir dengeye kavuşturmak da, arsa politikasının amaçlarındandır.

V. ARSA POLİTİKASININ ARAÇLARI

Çağdaş arsa politikasının kullandığı araçlardan bir bölümü akçal nitelik taşıyan araçlar, diğer bir bölümü ise akçal nitelik taşımayan araçlardır.

A. Arsa Politikasının Akçal Araçları

Arsa politikasının akçal araçları denildiğinde, toprak kullanılışına kamu tarafından istenilen yönün ve kullanış biçiminin verilmesinde, vergi yolundan yararlanılması anlaşılır. Çeşitli ülkelerin uygulamalarından alınan örnekler bu konuda başlıca beş araçtan yararlanıldığını gösterir.

a) Bunlardan birincisi, boş duran arsaların vergilendirilmesidir. Boş duran arsaları vergilendirmekle, kamu, bunları artan nüfusun kentsel gereksinmelerini karşılamağa yöneltmiş olur. Böyle bir vergi ile karşılaşan arsa sahibi, ya o arsa üzerinde yapı yapmaya ya da yapı yapacak olanlara arsasını satmağa zorlanmış olur. Birçok ülkelerde, boş duran arsalar vergilendirilir. Milliyetçi Çin'de (Taiwan), belirtilen bir süre içinde boş bekletilmeye devam edilen arsalardan emlâk vergisi miktarının 3 ilâ 10 katı arasında değişen bir vergi alınmıştır. Bir Güney Kore yasası ise, üzerindeki yapı, yerbölümün onda birini aşmayan arsaları da vergilendirerek, arsanın yeterince kullanılmamasını önlemek istemektedir. Şili'de, belediyeler, boş arazileri % 3 ile % 6 arasında değişen bir vergiye konu yapmaktadırlar. Buna benzer vergiler, Suriye ve Uruguay gibi ülkelerde de vardır.

b) İkinci araç, kent imarının yerini ve türünü etkileyici bir verginin

konmasıdır. Böyle bir vergi ile, kent içinde, istenilen yerde, istenilen biçimde bir arazinin kullanma biçimi sağlanır. Yatırımların yoğun olduğu bölgelerde bu verginin oranı yüksek, daha az yeğlenen alanlarda ise düşük olur. Fransa'da bir yasa, imar ve inşaat müteahhitlerinden, kent planına aykırı eklemeler ve yenilemeler yüzünden taşınmaz malın artan değerinin % 90'ını vergi olarak, almaktadır. İspanya'da benzer bir yasa, bu gibi durumlarda % 8 oranında vergi koymaktadır.

c) Akçal araçlardan üçüncüsü, taşınmaz malın el değiştirmesi durumunda alınan vergidir. Bu vergi ile, kent arsalarının gereğinden fazla el değiştirmesi ve fiyatlarının artması önlenmek istenmektedir. Böylece, spekülâtörün kazancı azaltılmakta, arsa satışlarından kamunun bir pay alması sağlanmaktadır. Ne var ki, spekülâtif amaçlarla boş bekletilen arsalar konusunda bu vergi yardımcı olmamakta, eğer oranı çok yüksek ve çok kısa süreler içinde el değiştirmelerle ilgili bulunuyorsa, arsanın verimli kullanılışını da önleyici etkide bulunabilmektedir. Bu verginin oranı, Ürdün ve Afganistan'da satış fiyatının % 1'i, Fransa'da % 1.25'i, Lübnan'da % 3'ü, Almanya'da % 5'i, İspanya'da % 7.4'ü kadardır. Türkiye'de de 1982 yılına gelince değin, Emlâk Alım Vergisi, ödenmiştir. Küçük konutların yapımını özendirmek amacıyla, değeri 50.000 lirayı geçmeyen konutlar bu verginin dışında tutulmuştur.

d) Dördüncü akçal araç, emlâk vergileridir. Servet gelirleri arasında bulunan emlâk vergileri, emlâktan elde edilen gelirin bir kısımını kamuya kazandırmayı amaçlar. Özeksel ve yerel yönetimler emlâkı önemli bir gelir kaynağı olarak kullanırlar. İngiliz vergi sistemine göre, çalışarak elde edilen gelirle, çalışma ürünü olmayan gelirler arasında bir ayırım yapılmakta, ikincilerden (unearned income) % 40'a kadar varan bir vergi alınmaktadır. Kazanılmamış gelirin konusu, taşınmaz mallardan elde edilen gelirdir. Nepal'de, kent toprakları, gelir kaynağı olarak kullanılmak koşulu ile, % 50 oranında vergiye konudur. Irak ve Ürdün gibi ülkelerde, oran % 16-17 kadardır. Türkiye'de Emlâk Vergisi Yasasına göre, binaların beyan edilen değerlerinin binde 4'ü bina vergisi olarak alınmakta, kiraya verilen binalarda ise, bu oran binde 6'ya yükseltilmektedir.

e) Son bir akçal araç ise, taşınmaz malların değerlerindeki artışın vergilendirme konusu yapılmasıdır. Bu vergi, taşınmaz malın iki ayrı tarihteki değerleri arasında meydana gelen artış üzerinden alınır. Örneğin, Taiwan'da 10 yıllık bir süre içinde, arsanın değerinde yer alan artış üzerinden oranı % 20 ile % 80 arasında değişmekte olan müterakki bir vergi alınmaktadır. Hindistan'da, bu kaynaktan elde edilen vergi gelirlerinin, artan

değerlerin çok altında olduğu görüldüğünden bu vergilerden vazgeçilmiştir. Türkiye'de Taşınmaz Mal Değer Artış Vergisi ile, Değerlendirme Resmi, taşınmaz malların değer artışlarından kamunun yararlanmasını sağlamaya yönelik akçal araçlar olarak uzun süre yürürlükte kalmıştır. Bunlardan birincisi, özeksel yönetime, ikincisi ise yerel yönetim birimlerine, kısacası, belediyelere bırakılmıştı. Birinci vergi taşınmaz malın kazanıldığı tarihteki değeri ile satış tarihindeki değerine göre değişmekteydi. Taşınmaz malı satanların ödedikleri bu verginin oranı, satılan taşınmaz malın değeri yükseldikçe artmaktaydı. Öte yandan, Eski Belediye Gelirler Yasası uyarınca alınan Değerlenme Resmi (Şerefiye) ise, kamulaştırma sonucunda önyüzü genişleyen bir yola, meydana açılan iskele, liman, park ve oyun yeri inşaatı nedeniyle değerleri artan arsaların eski ve yeni değerleri arasındaki farkın yarısı kadar alınıyordu. Bunlardan ikincisi 1981, birincisi ise 1982 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

B. Arsa Politikasının Akçal Olmayan Araçları

Çağdaş arsa politikasının akçal nitelik taşımayan araçları da iki bölümde ele alınabilir. Bunlardan bir bölümü, iyelik hakkının el değiştirmesi ile ilgilidir. İkinci küme araçlar ise, iyelik ile ilgili olmayıp, yalnız onun kullanılışına kimi sınırlamalar getirmekle yetinen araçlardır.

1. İyeliğin El Değiştirmesini İçeren Araçlar

a) Bunların başında satınalma gelir. Arsa satınalarak stok yapmak, devletin ya da belediyelerin uzak görüşlü bir politika izlemeleri anlamını taşır. Gelecekteki arsa gereksinmelerini bugünkü fiyatlar üzerinden karşılamak, kamu yönetimlerini gelecekte büyük yüklerden kurtarır. Başlarında İsveç ve Norveç'in yer aldığı birçok Batı Avrupa ülkelerinde, arsa satın almak yolu ile arsa stoklarını çoğaltmak sık başvurulan bir yoldur. Hollanda, Almanya, Fransa ve İspanya, bu alanda İskandinav ülkelerinden geri kalmamaktadırlar.

19. Yüzyıl sona ermeden İsveç'in yalnız Stockholm Belediyesi için uyguladığı arsa satınalma politikası, bugün bütün İsveç belediyelerinde izlenmektedir. Belediyeler bu satınalma yetkilerini önalım (Şuf'a) hakları ile birlikte kullanmaktadırlar. Stockholm Belediyesi 18 bin hektarlık belediye sınırları içindeki alanın 10 bin hektarına sahiptir. İsrailliler yüzyılın başında kurmuş oldukları Yahudi Ulusal Fonu'ndan yararlanarak geniş topraklara sahip olmuşlardır. Almanya'da 10 yıl öncesine gelinceye değin, 100 binden fazla nüfuslu kentlerde, arsaların % 31'i kamunun iyeliğinde bulu-

nuyordu. Nüfusu 1 milyon ve daha fazla olan kentlerde ise, kamu iyeliğindeki arsa oranı %37'ye yükseliyordu. Gelişmekte olan ülkelerden, Arjantin, Çin, Afganistan ve Hindistan'da da kamunun, iyesi bulunduğu kent topraklarının artırılması için izlenceler yapılmıştır. Küba ve Şili gibi kimi ülkelerde ise, kent topraklarında kamu iyeliği kuraldır. Yerel yönetimlerin akçal güçlükleri gelişmekte olan ülkelerden bir çoğunda ivedi gereksinmelere yanıt vermek üzere arsa satışlarına yol açmaktadır. Türkiye'de de, Belediye Yasası'nın, beldenin gelişmeye elverişli alanlarında arsa satın alarak spekülâsyon önleme görevini belediyelere vermesine karşın, pek az belediye bu yetkiden yararlanmaktadır. Aynı nedenden dolayı, kentlerde arsa piyasasını düzenlemek, arsa stokunu artırmak amacıyla kurulmuş bulunan Arsa Ofisi de etkili bir duruma gelmemiştir.

b) Kamulaştırma arsa iyeliğini kamuya geçirmeyi sağlayan ikinci araçtır. Kent planlarının uygulanması bölümünde de gözden geçirildiği gibi kamulaştırma, serbest piyasadan arsa satınalmaktan değişik bir işlemdir. Kamulaştırmada, taşınmaz mal sahibinin isteği dikkate alınmadığı gibi, kamulaştırma bedeli de serbest piyasadaki arsa satınalma fiyatının altında olmak zorundadır. Böyle olmadığı takdirde, kamu yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek zorunda kalır. Dolayısıyla, kamulaştırmadan beklenen yarar, pahalıya mal olmuş olur.

c) Toplumsal ve siyasal sistemi elverişli olan bazı ülkelerde kent topraklarının tümü ulusallaştırılmıştır. Böylece, toprak sahiplerinin egemen bir sınıf olarak topraksızları sömürmesi olayı da son bulmaktadır. Ulusallaştırma yolu, karşılığında bir bedel ödeme söz konusu olmadığından ve tüzel olmaktan çok siyasal araç olması yönlerinden kamulaştırmadan ayrılmaktadır. Bugün, Sovyetler Birliği, Çin, Küba ve Doğu Avrupa ülkelerinde kent toprakları ulusallaştırılmış bulunmaktadır.

d) Kimi ülkelerde ise, toprak değil, "toprağı imar etme hakkı" ulusallaştırılmıştır. "Örneğin, İngiltere'de 1947 yılından itibaren, arsası üzerinden yapı yapmak üzere kamu yönetimlerinden izin alanlar, bunun karşılığında arsalarında doğacak değer artışlarını kamuya peşin olarak vermeyi amaçlayan bir "imar harcı" (development charge) ödemek zorunda bırakılmıştır. Bu amaçla yapılacak harcamalar için devlet 300 milyon Sterling ayırmıştır. İmar hakkının ulusallaştırılması karşılığında devletin yapacağı ödemelerde, arsanın o günkü değerinin esas alınması, bu girişimin en önemli yanı idi.

2. İyeliğin Kamuya Geçmesini İçermeyen Araçlar

İyelik hakkının kamuya geçmesini öngörmemekle birlikte, kamu ve toplum yararına kullanılmasını amaçlayan araçlardan biri, kent arsalarının el değiştirmesinin önlenmesidir. Bu ise, arsa fiyatlarının denetlenmesi ya da dondurulması ile olur. Fransa ve İspanya'da öncelikle kentleşecek alanlarda (Z.U.P.) (Zone à urbaniser par priorité) arsa fiyatları dondurulur. Avusturalya, Danimarka ve Japonya'da mülk sahipleri taşınmaz malın değerini sık aralıklarla bildirmektedirler. Hollanda'da ise kamu, elindeki arsaları, uygun zamanlarda ucuz fiyatlarla piyasaya sunarak fiyatları denetlemektedir. Hollanda kent arsaları fiyatlarının en düşük olduğu ve son 50 yıl içinde arsanın bina yapım maloluşu içindeki oranı değişmeyen tek ülkedir.

Kamunun, fiyat dondurma ya da denetleme girişimlerinin başarısı, geniş ölçüde kamu yönetimlerinin elinde fazla miktarda arsa bulunmasına bağlıdır. Bu ise, vaktinde fazla miktarda arsa satın alarak, arsa stoklarını çoğaltarak ve aynı zamanda sahip olunan arsaları elden çıkarmamayı kural olarak benimsemekle olur. Devlet, belediyeler ve kamu ekonomik girişimleri, ellerinde bulunan arsaları satmak yerine, uzun sürelerle kiraya vermeyi yeğ tutarlarsa, gerektiği takdirde arsa piyasasına etkili bir biçimde sokulmaları kolaylaşmaktadır.

Kamunun, arsa fiyatlarını denetimi, doğrudan doğruya olabileceği gibi, dolaylı bir biçimde, yani vergiler yolu ile de gerçekleşebilir. Üçüncü olarak da, çeşitli sınırlamalar, arsa fiyatlarını etkileyebilir.

İyeliğin kamuya geçmesini içermeyen araçlardan ikinci bir bölümünü, toprak iyeliğinin kullanılmasına ilişkin sınırlamalar başlığı altında toplayabiliriz. Bu sınırlamalar, gerçekte, kent planlarının uygulanmasına ayrılan kesimde gözden geçirildiğinden burada ayrıca ele alınmayacaktır. Yerbölümlemenin denetimi, bölgeleme, hamur, yapım yasağı, yapı yapmağa zorlama gibi çeşitli yasal araçlar, iyelik hakkının kullanılmasında, toplum yararının gözetilmesine olanak veren sınırlamalardır. Toprağın, sahibine mutlak bir kullanma hakkı bahşetmediği, toprağın kullanımının kamu yararı ile bağdaştırılması gerektiği yolundaki anlayış değişikliği, bu sınırlamaların, bireycil toplumlarda bile olağan sayılmasına yol açmıştır.

Bu sınırlamalara gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda rastlanmaktadır. Sınırlamaların başlıca dayanağı, kent planları ve bunları uygulamaya yarayan yasal araçlar olmaktadır. Örneğin, Hindistan'da Chandigar için hazırlanan bir Kent Çevresini Koruma Yasası, Belediye sınırlarından itibaren 5 mil uzunluğundaki bir araziyi "denetlenecek arazi" olarak ilân etmiş ve burada her türlü yapı yapmayı yasaklamıştır. Bunun gibi,

Türkiye de dahil olduğu halde kimi ülkelerde de, deniz, akarsu ve göl kıyılarının korunması için özel yasalar çıkarılmıştır.

Devlet ve belediyeler, böyle kullanışı sınırlayarak ve yapıya izin vermeyi durdurarak istenmeyen arazi kullanılışına engel olabildikleri gibi, olumlu yönde izin vererek ve istenen kullanışlara yer göstererek, imarı olumlu bir biçimde etkileyebilir, yönlendirebilir. Bu yönlendirme, kamunun, söz konusu arazilere altyapı sağlayıcı kolaylıklarla yardımcı olması biçiminde de olabilir. Ayrıca kamu yönetimleri elindeki bazı akçal ve öteki kolaylıklardan yararlanma, istenilen yönde yapı yapma koşuluna bağlanarak, özendirmelerde de bulunabilir.

Özet olarak denilebilir ki, köylerden kentlere olan nüfus akınları, kent konutlarının sıkışıklığı, gecekonduculuk, spekülâsyon, gelir düzeyi ile konut maloluşu arasındaki dengesizlik, konut gereksinmelerinin, kent toprakları üzerinde büyük bir baskı yapmasına yol açmaktadır. Bundan dolayıdır ki, özellikle, gelişmekte olan ülkeler, kent topraklarının kullanılışını (use) yönlendirmek, istenmeyen biçimde kullanılmasını (misuse) engellemek, kötüye kullanılmasını (abuse) önlemek, hiç kullanılmamasını ya da boş bekletilmesini (non use veya dis-use) denetlemek, düzenli bir biçimde yeniden kullanılmasını (reuse) sağlamak amacıyla arsa piyasasına karışmaktadırlar.

Bu karışma, özekten planlı sosyalist ekonomilerde kent topraklarının iyeliğinin tümüyle kamuya geçmesi biçiminde olmakta; kapitalist ve karma nitelikli ekonomilerde ise, iyeliğin kamuya geçmesi biçiminde değil, fakat kullanılmasının, akçal ve akçal olmayan sınırlandırılması yolu ile yerine getirilmektedir. İyelik hakkının evrimindeki anlayış değişiklikleri bu sınırlamalara olanak tanımaktadır. Çok kısa bir süre önce, doğal ve mutlak bir hak olarak görülen iyelik hakkı 20. yüzyılda, kimi çevrelerde yeni bir "hırsızlık türü" olarak görülmeye başlamıştır. John Stuart Mill, geçtiğimiz yüzyılda, "mülk biriktirmeksizin, uykusunda, zenginleştiğini" ileri sürmüştür. Bunun içindir ki, Henry George, Karl Marx'dan esinlenerek, "**Yoksulluk Suçu**" (1911) yazısı ile "**İlerleme ve Yoksulluk**" (1922) adlı yapıtında, kent toprağındaki değer artışının mülk sahibinden tek bir vergi (single tax) ile geri alınmasını önermiştir.

VI. TÜRKİYE'DE KENTSEL TOPRAKLAR

A. Anayasa ve Kentsel Topraklar

Anayasa'nm, iyelik hakkı ile ilgili 35. maddesi, arsa spekülâsyonu ile savaşımda dayanılabilecek temel kural niteliği taşır. Bu madde, herkesin

"mülkiyet ve miras haklarına" sahip olduğunu belirttikten sonra, "mülkiyet hakkının kullanılması, toplum yararına aykırı olamaz" demektedir. Arsa spekülâsyonu da, iyelik hakkının toplum yararına aykırı kullanılması demek olduğundan, bu kurala dayanılarak önlenebilir.

Öte yandan, yerleşme ve seyahat özgürlüğünün sınırlarını belirten 23. maddenin ikinci fıkrasında da yerleşme özgürlüğünün "sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla" sınırlanabileceği gösterilmiştir. Kuşku yok ki, yerleşme özgürlüğünün sağlıklı ve düzenli kentleşme amacıyla sınırlandırılabilmesi, kent içindeki arsaların ve kentlerin gelişme alanlarının spekülâsyon amaçlarıyla kullanılmasını durdurmayı da kapsar.

Düzenli kentleşme yönünden önem taşıyan asıl Anayasa hükmü ise, kamulaştırma maddesinde bulunmaktadır. Bu konu, imar planlarının uygulama araçları bölümünde ele alındığı gibi, az ilerde, kamulaştırmada ödenecek karşılık konusunda yine incelenecektir.

B. Kuruluşlar

1. Arsa Ofisi

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 1969 yılında 1164 sayılı yasa ile kurulmuştur. Arsa Ofisi'nin amacı, arsalardaki aşırı fiyat artışlarını önlemek, arsa spekülâsyonunu engellemek, bu amaçla arsa pazarında düzenleyici alım satımlar (tanzim satışları) yapmak, konut projeleri, sanayi bölgeleri ve turistik bölgelerle başka kamu hizmetleri için gerekli olan kamulaştırma hizmetlerini yerine getirmektir.

Kalkınma Planlarımızda, spekülâsyonu önlemekle özel olarak görevlendirilecek bir Arsa Ofisi'nin kurulması, planlı dönemin ilk yıllarından beri önerilmiştir. Fransa ve İngiltere gibi ülkelerle kimi az gelişmiş ülkelerde de benzerleri bulunan Arsa Ofisi'nin yararlı olabilmesi, bir yandan, kaynaklarının yeterli olup olmamasına, öte yandan da, içinde çalışacağı ekonomik sistemin kurallarına yakından bağlıdır. Oysa, 25 yıllık uygulama gösteriyor ki, spekülâsyon ülkemizde herhangi bir ciddi engelle karşılaşmıyor. Öte yandan, Arsa Ofisi'nin kuruluşundaki anamalı, 250 milyon lira gibi çok küçük bir para idi. Bu miktar, 1977 yılında, Bakanlar Kurulu Kararıyla, 500 milyon liraya (18 Şubat 1977), 1981'de de, 2504 sayılı yasa ile (28 Temmuz 1981) 3 milyar liraya yükseltilmiştir. Ofis'in anamalı, 1990'da (Şubat), 500 milyar lira olmuştur. Bu artışlarla bile, Ofisin, arsa pazarında başarılı olmasını beklemek güçtür.

Arsa Ofisi Yasasına göre, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, amaçlarını

gerçekleştirmek üzere, gerekli gördüğü kamu arsalarını Hazine'den isteyebileceği gibi, belediyelere Hazine'den geçmiş olmakla birlikte, herhangi bir hizmete ayrılmamış olan arsaları da, bedellerini ödeyerek Arsa Ofisi'ne verebilecektir.

Kuruluş Yasası, Arsa Ofisi'ne, konut, sanayi, turizm ve başka kamu hizmetleri için planlanması öngörülen alanlarda, kamuya ait arazi ve arsaların satışı sırasında önalım (şuf'a) hakkı kullanma yetkisini tanımıştır. Ancak, Maliye Bakanlığı, Arsa Ofisi'ne arsa verirken, bunların karşılığını, Ofis'in anamalından kesmekte olduğundan, Ofis'in özel kişilerden arsa satınalırken ve önalım hakkı kullanırken yeterince rahat ve özgür davranmayacağı açıktır. Arsa Ofisi'nin 1989 sonunda Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlanmasının, bu sakıncayı giderebileceği kuşkuludur (R.G., 13 Eylül 1989, No: 20281).

Arsa Ofisi, 1984'e değin, 115 yerde arsa edinme işini başarmıştır. Bunlardan 28'i konut, 22'si örgütlü sanayi bölgesi, 39'u küçük sanayi bölgesi, 13'ü de kamu hizmet alanlarıyla ilgilidir. 1971 tarihinden bugüne değin, yaklaşık 12 bin hektar alanda kamulaştırma yapmıştır. Ödediği kamulaştırma bedelleri toplamı 11 milyar TL. dolaylarındadır. Bedel artırma davalarında istenen paralarla birlikte, kamulaştırma bedelleri toplamının 1984 fiyatlarıyla 15 milyar lirayı bulduğu söylenebilir.

Kamulaştırılan alanlardan 7 bin hektar kadarının tapusu alınmış 4 bin hektarlık bölümü ise ilgililere satılmıştır.

Arsa Ofisi'nin yalnız arsa edinme gücü az değil, aynı zamanda elde edeceği arsaları kullanma biçimi de, kamu yararına çalışabileceği konusunda duraksamalar yaratabilecek niteliktedir. Çünkü, yukarıda da örneği verildiği gibi, kamu elindeki arsaların miktarını artırma amacında görünen bir ofisin yetkilerinin büyük bir kesimi, Ofis'in elindeki arsaların satış koşulları ile ilgili bulunmaktadır. Ofis'e arsa satma yetkisinin tanınmış olması, bindiği dalı kesmek olarak nitelenebilir. Arsa Ofisi yasalarıyla, Ofis'e kiralama yetkisi de verilmiş ve 1974 yılında yapılan bir değişiklik ile yönetmeliğe kiralamaya özendirici hükümler konmuş ise de, Ofis, kiralama yetkisini hemen hemen hiç kullanmamıştır. Kaldı ki, 1989 sonunda Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlanan Arsa Ofisi'ne arsa stoku yapmaktan çok arsa satışlarına öncülük etmek görevi verilmiştir.

2... sayılı yasaya göre, Hazine, belediyeler, il özel yönetimleri ve vakıflar gibi kamu kuruluşları satışa çıkaracakları arazi ve arsaları, öncelikle Ofis'in satın almasına olanak vermek amacıyla, Ofis'e bildirmek zorundadırlar (madde 8). Ancak Ofis, akçal olanaklarının yetersizliği nedeniyle,

bu arsalardan alarak stok yapamamıştır. Kaldı ki, sözü edilen kuruluşlar da, yasanın bu hükmünü dikkate almakta özenli bir tutum içinde değildirler.

Öte yandan, tüm kamu kuruluşları, arsa ve arazi gereksinmelerini Ofis'e bildirmek ve bu gereksinmelerini Ofis eliyle karşılamak zorundadırlar. Ancak, bu hükmün, uygulamada işlerlik kazanabilmesi, Ofis'in varlığına bağlıdır ki, bunun da, sınırlı ölçülerde olduğunu yukarıda belirttik.

Her ne kadar, kuruluş yasasında Arsa Ofisi'nce, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlara satılacak arsaların, onlarca üçüncü kişilere satılamayacağı da belirtilmiş ise de, bunun da sınırı, o arsalar üzerinde yapı yapılmasıdır. Yani, satış yasağı, yapı yapılıncaya kadardır. Üzerindeki yapı tamamlandıktan sonra yapının arsa ile birlikte satışını önleyen herhangi bir sınırlama söz konusu değildir.

Kuruluş Yasasının, Arsa Ofisi'ne, sadece planlanmış alanlar için kamulaştırma yetkisi tanımış olması da, Ofis'in kentlerin gelişme alanlarından arsa satın alarak stok yapması görevini gereği gibi yerine getirmesini önlemektedir.

2. Belediyeler

Başka ülkelerde olduğu gibi, belediyelerin kentin gelişme alanlarındaki arsaları, fiyatları henüz ucuz iken satın alarak, ya da kamulaştırarak, gelecekteki planlı çalışmaları kolaylaştırmaları ussal bir davranıştır. Nitekim, 1580 sayılı Belediye Yasası'nda, buna olanak veren bir hüküm bulunmaktadır. Yasanın 15. maddesinin 69. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Belediyenin inkişafa ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak, yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikâra mani olmak."

Ne var ki, Belediye Yasası'ndaki bu görev, belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasındadır. Ve aynı yasanın 118. maddesine göre de, "zorunlu görevler yapılıp tamamlanmadan, isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konulamaz". Bu yasal güçlüğün yanı sıra, belediyelerin arsa spekülâsyonlarını önleyici etkinliklerini sınırlayan, bir de akçal güçlük söz konusudur. O da satınalmayı ya da kamulaştırmayı yapacak kaynağı bulabilmektir. Bu kaynağa hiçbir zaman ulaşamayan belediyelerimiz, arsa stoku yapabilmek bir yana, bütçe açıklarını kapayabilmek için ellerindeki arsaları hesapsız bir biçimde zaman zaman satmak zorunda bile kalmışlardır.

C. Arsa Politikası ve Uygulama Araçları

Denilebilir ki, sağlıklı ve düzenli bir kentleşmeyi gerçekleştirmek, hızlı kentleşmenin gerektirdiği altyapı ve konut gereksinmesini karşılamak, gecekonduların arsa sorunlarını çözmek, ülkemizde, özellikle planlı dönemde gözetilen başlıca arsa politikası erekleridir. Bu amaçla, kentsel gelişmenin denetlenmesi, tarım topraklarının kentsel amaçlarla kullanılmasının sınırlandırılması, arsa ve arazi fiyatlarındaki aşırı ve yapay artışların ve spekülâsyonun önlenmesi, arsalardan sağlanan kazançların, bu kazançların doğmasına yol açan kamu yönetimlerine geri verilmesi, arsa politikasının temel amaçları arasında yer almaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan başlıca araçları, özetle birkaç kümede toplayabiliriz:

1. Planlama

Bununla kastedilen, kentlerin yerleşim alanları içinde ve dışında toprağın yerbölümlere ayrılmasını denetlemek ve kentlerin gelişme yönlerindeki yapılaşma etkinliklerini yönlendirmektir. Bu, kent imar planları ve bu planların uygulama araçları olan yerbölümlemenin denetlenmesine yarayan kurallarla sağlanır. Kısaca, planlama, hem olumlu, hem de olumsuz nitelikteki araçlarla, arsa politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Gelişmesi istenen alanların altyapısının kamu yönetimlerince hazırlanması, olumlu bir araç değeri taşır.

2. Vergi

Arsa politikasının uygulama aracı olarak vergi, bir yandan boş bekletilen arsalar üzerine konularak spekülâsyonu önleyici bir etki yapar, öte yandan da, kamu yönetimlerine gelir sağlar. Bununla arsa satınalma ve kamulaştırmayı kolaylaştırmış olan yönetimler, dolaylı olarak, arsa sorununun çözümüne de katkıda bulunmuş olurlar. Vergi, arsalarındaki değer artışlarının kamuya mal edilmesinde de bir araçtır.

3. Kamulaştırma

Kamulaştırmadan, imar planlarının uygulama aracı olarak daha önce söz edilmiştir. Burada, Kasım 1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası'nın (R. G., 8 Kasım 1983, No: 18215) kentleşmeyi ve konut politikasını ilgilendiren hükümleri üzerinde kısaca durulacaktır. Bunlar, kamulaştırmanın hangi durumda, kimler tarafından yapılabileceği ve kamulaştırma karşılığında ödenecek "bedel" olmak üzere iki bölümde incelenebilir:

a) Bilindiği gibi, Anayasa devlete ve kamu tüzel kişilerine kamu ya-

rarının gerektirdiği durumlarda, özel iyelikte bulunan taşınmaz malların tümünü veya bir bölümünü yasada (Kamulaştırma Yasasında) gösterilen yöntemlerle kamulaştırma yetkisi vermiştir. Kamulaştırma Yasası'nın 3. maddesinde, kamulaştırmanın konusunun ne olacağı açıklığa kavuşturulmuştur. Bunlar, "Yönetimlerin, yasalarla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya girişimlerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz mallar, kaynaklar ve irtifak haklarıdır."

Kamulaştırma Yasası'nda sözü edilen kamu hizmetleri, kentlerin planlı ve düzenli bir biçimde gelişmesine ilişkin tüm hizmetleri de kapsadığından, bunlar için, belediyelerin kamulaştırma yetkilerinin bulunduğu açıktır.

Yasa koyucu, kamulaştırma için "kamu yararı" kararı verecek kuruluşları, 5. maddesinde sıralamıştır. Bunlar, köyler için Köy İhtiyar Kurulu, belediyeler için Belediye Encümeni, İl Özel Yönetimleri için İl Daimî Encümeni ve devlet yararına kamulaştırmalarda da İl Yönetim Kurulu'dur. Yasa, belediye encümenlerinin kamulaştırma kararlarını, ilçelerde kaymakamın, illerde ise valinin onayına bağlı tutulmuştur.

Kamulaştırmada ilk adım her ne kadar bir "kamu yararı" kararı alınması ise de, imar planlarının uygulanması amacıyla yapılması öngörülen kamulaştırmalarda, yasa, böyle bir kararın alınmasına, işlemin kısa sürede tamamlanması bakımından, gerek görmemiştir. Nitekim, Yasanın bununla ilgili 6. maddesinin son fıkrasında şöyle denilmektedir: "Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Bu durumlarda, yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlandığını gösteren bir karar alınır."

Kamulaştırmadan tarafların anlaşmasıyle vazgeçilebileceği gibi (madde 22) kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren 5 yıl içinde, yönetimce, kamulaştırma amacına uygun bir işlem yapılmadığı ya da taşınmaz mal kamu yararına yönelik bir gereksinmeye ayrılmadığı takdirde, mal sahipleri kendilerine ödenen kamulaştırma bedelini faiziyle birlikte geri ödeyerek, taşınmaz mallarını geri alabilirler (madde 23).

b) 1982 Anayasası'nın 46. maddesinin 2. fıkrası, kamulaştırma bedelinin saptanmasında nelerin dikkate alınacağını yasanın belirleyeceğini göstermiş, bununla birlikte, yasanın dikkate alması gereken ölçütlere de yer vermiştir. Bunlar, şöylece sıralanmıştır: 1. Vergi bildirimi, 2. Kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış değer takdirleri, 3. Taşınmaz malların birim fiyatları, 4. Yapı maloluş hesapları, 5. Başka nes-

nel ölçütler. Anayasa ayrıca, böylece bulunacak bedel ile vergi bildirimindeki değer arasındaki farkın nasıl vergilendirileceğini de yasanın göstereceğini hükme bağlamıştır.

Yasa, değer takdirlerini yapmak üzere, il ve ilçelerde komisyonlar kurulmasını öngörmüş ve bunların, takdirlerini yaparken dikkate alacakları ölçütleri şöyle belirlemiştir: 1. Taşınmaz malın cinsi ve türü, 2. Yüzölçümü, 3. Değerini etkileyebilecek bütün nitelik ve öğeleri ve bunların herbirinin değerleri, 4. Varsa vergi bildirimi, 5. Resmî makamlarca yapılmış değer takdirleri, 6. Arazilerde, taşınmaz malın kamulaştırma tarihindeki yerine ve koşullarına göre ve olduğu gibi kullanılması durumunda getireceği net gelir, 7. Yapılarda, kamulaştırma tarihindeki resmî birim fiyatlar, yapı maloluş hesapları ve yıpranma payı, 8. Arsalarda, kamulaştırma gününden önceki özel amacı olmayan **emsal satışlara göre** satış değeri, 9. Başka nesnel ölçütler.

Kamulaştırma Yasası, kamulaştırma bedelinin saptanmasında kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet girişiminin yaratacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma biçimlerine göre getireceği kârın değer saptamada dikkate alınmayacağını belirtmektedir. Bu hükmü, imar planlarının uygulanması sonucunda arsalarda yer alacak değer artışlarından, kamunun peşin olarak yararlanmasının istenmemiş olduğu biçimde yorumlamak gerekir. Kimi ülkelerde, bu tür artışlar, kamulaştırma değerinden düşülmektedir. Dolayısıyla belediyelerin işi kolaylaşmaktadır.

Öte yandan, değer belirlemede dikkate alınacak ölçütler arasında, yasada zikredilmiş bulunan "özel amacı olmayan emsal satışlar", kanımızca, Anayasanın 46. maddesinde sözü edilmeyen bir değerlendirme öğesidir. Böylece, bir kez, emsal satış değerlerine, yani nesnel olmayan bir öğeye yasa yer vermiş olmaktadır. İkinci olarak da, son fıkrada yer alan, başka nesnel ölçütler sözü ile, emsal satış kavramı çelişme durumundadır. Üçüncü olarak, emsal satışların, özel amacı olup olmadığının belirlenmesi son derecede güç olup, hiçbir uygulama değeri taşımamaktadır. Kaldı ki, özel amaçlı olmasa bile, emsal satışın kamulaştırma bedelinin saptanmasında hesaba katılabilmesi, belediyeler yönünden güçlükler yaratabilir. Sanıyoruz ki, bu fıkranın Anayasanın 46. maddesinin 2. bendine aykırılığı öne sürülebilir.

c) 583 Sayılı Yasa ve Ankara Örneği: Ankara'nın çağdaş bir başkent olarak planlamasını kolaylaştırmak üzere, 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı yasa, kamulaştırmanın kentbilimdeki önemini aydınlatan değerli bir örnektir. Yeni Ankara'nın kurulması için, o zamanki adı ile Şehremaneti,

yani belediye TBMM'den 583 sayılı yasa ile 4 milyon metrekare toprağı, 1915 yılı değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırmak yetkisini almıştır.

Bu yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşüldüğü tarihte yürürlükte bulunan 1924 Anayasasının 74. maddesi, kamulaştırılacak taşınmaz mallar için ödenecek "değer baha"nın, "özel yasası" gereğince saptanmasını öngörüyordu. Toprak sahiplerine günün değerleri (sürümdeğer) üzerinden yüksek karşılıklar ödenmesinin, iyelik hakkının bir gereği olduğunu ileri süren kimi milletvekilleri, yasanın böylece çıkarılmasına karşı olmuşlardır. Buna karşılık, kimi milletvekilleri de kamulaştırma bedelini 1915 yılı toprak değerlerinin 15 katı olarak, yani oldukça düşük tutan ve kamu yararını gözeten tasarıyı savunmuş ve Anayasaya aykırı olmadığını belirtmişlerdir. Anayasanın 74. maddesinde de, değer bahanın, "özel yasası", yani Kamulaştırma Yasası gereğince değil, çıkarılmaya çalışılan 583 sayılı yasa gereğince saptanacağının kasdedildiğini; bunun, bedeli saptayacak "özel yasa" olduğunu, bu nedenle de Anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığını anlatmışlardır.

583 sayılı yasa, yalnız Ankara'nın gelişmesi yönünden değil, düzenli ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi açısından da önem taşıyan bir yasadır. Ülkede, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin dengeli dağılması yönünden taşıdığı önem bir yana bırakılırsa, yasanın bugün bile birçok ülkelerde henüz çözüme kavuşturulamamış olan önemli bir kentçilik sorununa çözüm sayılabilecek hükümler taşıdığı görülür. Bunları kısaca görelim:

Bir kez, bu yasa ile, Eski Ankara'yı kendi içinde geliştirmek yerine, yeni bir kentin kurulması yeğlenmiştir. Eski kenti yenileştirmenin, geliştirmenin, yenisini kurmaktan daha pahalı olduğu varsayımı benimsenmiştir. İkinci olarak, "konut için kamulaştırma" yapılabileceği, bu yasa ile saptanmıştır. Meclisteki görüşmeler sırasında, genel sağlıkla ilgili konularda, örneğin bataklıkların kurutulması için kamulaştırma yapılabileceği, ama yeni bir mahalle kurmak için yapılamayacağı yolunda ileri sürülen görüşler benimsenmiştir.

Üçüncü olarak, yukarıda da belirtildiği gibi, 583 sayılı yasa, kamulaştırmada yasal, yani nesnel bedel ödemeyi zorunlu kılarak, toplum yararının gözetilmesini sağlamıştır. Son olarak da, Ankara'nın başkent olmasıyla hızlı bir biçimde artan arsa değerlerinin kimin olacağı sorusu, bu yasa vesilesiyle tartışmaya konu olmuştur. Hükümet, yasa gerekçesinde, artan değerin kamuca alıkonulmasının gereğini şu sözlerle belirtmiştir: "Medenî hiçbir ülkede, toplumsal, doğal nedenlerden ötürü topraklarda

görülen olağanüstü değer artışı genellikle mülk sahiplerine bırakılmaz. Bu, doğrudan doğruya belediyelerin, ya da toplumun olur. Birçok hükümetlerde bu gibi ayrıcalıklı topraklara, alışılanın 8-10 katı vergi kesilmekte, ya da söz konusu topraklar, sonradan yüksek fiyatlarla satılmak ya da uzun süreyle kiraya verilmek üzere belediyeler tarafından kamulaştırılmaktadır. Başlangıçta gerekli olan değer, ilgiliye ödendiğinden, haksızlığa uğruyan da yoktur. Toplumun ortak çabalarından doğan ayrıcaklıklı değerlere toplumun sahip olmasını, yasalar, ahlâk kuralları ve kamuoyu doğru bulur"

Ne var ki, 1928 yılında, kentin gelecekteki nüfus gelişmesini kestirmeye çalışanlar, 50 yıl sonrası, yani 1978 için 300 bin rakamını bulmuşlardır. Bu rakam, planca Jansen'e bir veri olarak zorla benimsetilmiştir. Oysa, Ankara, 1950'ye varmadan bu nüfus eşiğini atlamıştır. Dolayısıyla, bu kestirime dayanılarak yapılan plan, kentin hızlı gelişmesine ayak uyduramaz olmuştur. Bu yüzden 1956'da yani bir plan hazırlamak gerekmiştir. 1960'lı yılların ortalarından itibaren ise, Ankara'nın geleceğinin planlaması Ankara Nâzım Plan Bürosu'na verilmiştir. Bu durum, planlama görevinin yeniden belediyeye bırakıldığı 1985'e kadar sürmüştür.

Yeni bir başkent kurmak için kamulaştırılan toprağın kamunun elinden çıkarılmasına ve spekülâsyon konusu olmasına Ankara'da engel olunamamıştır. Ankara Belediyesi, sonradan kendisinin çok küçük fiyatlarla sattığı kimi toprakları, çok pahalıya yeniden satın almak zorunda kalmıştır. Kent yönetimi Ankara'da, kısa görüşlülüğünün bedelini pahalı olarak ödemiştir.

Herman Jansen, Atatürk'e "Bir kent planı uygulayacak kadar gücünüz var mı? Biz Almanya'da, bile özel çıkarların elinden planları kurtarabilecek güçlü yönetimleri zor bulabiliyoruz" derken, özellikle topraktaki özel iyelik hakkının kötüye kullanılmasının önemine dikkat çekmişti. Görülmüştür ki, özel çıkarların kent planlarını yozlaştırmasına, Atatürk dönemi gibi güçlü ve sıkı bir yönetim bile engel olamamıştır.

4. Satmak ya da Kiralamak

Çağdaş kentbilimin savunduğu temel ilkelerden biri, kamu yönetimlerinin, olabildiği ölçüde çok arsaya sahip kılınmasıdır. Bu amaçla, arsa stoklarının artırılmasına önem verilir. Bunun, ülkemizde yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek zorunluluğu ve belediyelerin kaynak yetersizliği yüzünden uygulanamadığına daha önce değinilmişti.

Öte yandan, hazine ve belediye toprakları, zaman zaman bireylere satıl-

mış ve arsa stokları azaltılmıştır. Bugün, hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini sağlamayı kolaylaştıracak ölçüde toprak kalmamıştır. Oysa, belediyeler topraklarını satmaktan özenle kaçınmak zorundadırlar. Gerektiğinde, İngiltere'de ve daha başka ülkelerde olduğu gibi, uzun süre ile kiraya verme (Leasehold) yöntemi denenmelidir. Belediye meclislerinin kararlarına dayanarak belediye arsalarının uzun süre için kiraya verilmesi yolu açıktır.

Eylül 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Yasası (R.G., 10 Eylül 1983, No: 18161)nın 64. maddesi, kiraya verilecek taşınmaz mallar için kira süresinin 10 yıldan çok olamayacağını hükme bağlamıştır. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ise 10 yıldan daha uzun süreler için kiralanmasını, yasa olanaklı kılmıştır.Üç yılı aşan süreler için kiraya verme işlemlerinde, önceden Maliye Bakanığı'nın izninin alınması şart koşulmuştur. Katma bütçeli yönetimlerde bu iznin, bu yönetimlerin bağlı bulunduğu Bakanlıktan alınması gerekir. Devlet İhale Yasası, il özel yönetimleriyle belediyeler için, bunların kendi yasalarının uygulanacağını gösterir.

1580 sayılı Belediye Yasası'nın belediyelerin hak, yetki ve ayrıcalıklarını gösteren 19. maddesinin 6. fıkrası uyarınca, belediye görevlerinin görülmesi için belediyeler tüzel kişilik sahibi olarak, belediye sınırları içinde ve dışındaki taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya vermek yetkisine sahip kılınmışlardır. Belediye meclislerinin görüşüp karara bağlayacağı işler arasında da, üç yıldan uzun süre ile ya da on bin liradan daha fazla yıllık bedellerle kiraya verilecek taşınmaz mallarla ilgili kiralama işlemlerinin sonuçlandırılması vardır (madde 70/10). Buradaki 10 bin liralık sınırın, günümüzün koşullarında çok küçük olduğu söylenebilir.

Geçmişte Artırma, Eksiltme ve İhale Yasasında (2490) beş yıldan uzun süre ile kiraya verilmesi toplum yararına görülen taşınmazların kiralanabilmesi, yasa çıkarmaya bağlı kılındığından, uzun süreli kira kurumu uygulamada hiç işletilmemiştir. Bu hükmün yeni yasada yer almamış olmasının, uzun süreli kira kurumuna canlılık kazandırmaya olanak verdiği söylenebilir.

Devlet İhale Yasası, üç yıldan uzun süreler için kiralama işlemlerinde, kira bedelinin her yıl sözleşmelerdeki esaslara göre yeniden belirlenmesini istemiştir.

5. Yabancılara Toprak Satışı

Burada değinilmesi gereken önemli bir konu da, ülkemizde yabancı-

ların toprak edinmesine ilişkin hükümlerdir. 442 Sayılı Köy Yasası, yabancı uyrukluların, köy sınırları içinde taşınmaz mal edinmelerini yasaklamıştır (madde 87). Ayrıca 2644 sayılı Tapu Yasası'nın 35. maddesine göre de, yabancıların taşınmaz mal edinebilmesi, yasal sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, karşılıklı olma koşuluna bağlıdır. Aynı yasanın 36. maddesi ise, yabancı gerçek kişilerin bir köye bağlı olmayan bağımsız çiftliklere ve köy sınırları dışında kalan arazinin 30 hektardan çoğuna, ancak hükümetin izniyle sahip olabileceklerini hükme bağlamıştır. Ne var ki, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasasının (R.G., 16 Mart 1982, No: 17635) 8. maddesinin E fıkrası **turizm bölgelerinde ve turizm özeklerinde, Köy ve Tapu Yasalarının yabancı uyruklularla ilgili sınırlayıcı hükümlerinin Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanmayabileceğini göstermiştir.** Bunun anlamı, ülke topraklarından, turizmi geliştirmek ve döviz kazanmak amaçlarıyla özveride bulunmanın sağlanmasıdır. Bu alanlarda taşınmaz mal satın alacak yabancı uyruklulardan, **satış bedeli kadar dövizi yetkili bankalara yatırmaları** beklenmektedir. Görülmektedir ki, 2634 sayılı yasa, turizm bölge ve özeklerindeki topraklardan, gerektiği takdirde özveride bulunmayı benimsemiş, **turizmi geliştirmeyi ve döviz kazanma amacını ön plana çıkarmıştır.** Bu durum, kuşkusuz, kentsel ve kırsal toprakların her ne biçimde olursa olsun satılmayıp kamu elinde tutulmasını öğütleyen çağdaş toprak politikalarına aykırı düşmektedir. Her ne kadar, bir **Bakanlar Kurulu Kararı** ile, (R.G., 13 Mayıs 1983, No: 18046) yabancıların taşınmaz mal edinmelerinin yöntemi gösterilmiş ve bu uygulama kimi **koşullara bağlanmış ise** de, bu yolun açık bulundurulmasının, arsa politikamız yönünden sakıncalar taşıdığı açıktır. İsrailliler, İsrail devletinin kurulmasından önceki yıllarda Yahudi Ulusal Fonu aracılığıyla, bugün üzerinde devlet kurdukları toprakları öyle kazanmışlardır. Sultan Abdülhamit, kendisinden toprak isteyen Yahudileri, tersleyerek geri çevirmiştir. Bu nedenle, hangi koşullara bağlanırsa bağlansın, ülke topraklarından satış yapmanın çok ayrıksın durumlara özgü kılınmasının önemi büyüktür.

Söz konusu Bakanlar Kurulu kararı, bu türlü taşınmaz mal kazanımı için, **Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisinin Bakanlar Kurulu'nca benimsenmesi koşulunu** öngörmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı da, önerisini bu Bakanlık Müşteşarının başkanlığında, Genel Kurmay Başkanlığı, İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarıyla, DPT Müşteşarlığı ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşan bir Kurul'un incelenmesine dayandırmak zorundadır. Benzer bir hük-

mün, 1953 tarih ve 6088 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Yasası'nın 81. maddesinde yer almış olduğuna da işaret edelim.

Daha sonra, yabancıların ülkemizde mülk edinmelerine olanak veren ve bu amaçla 2644 sayılı Tapulama ve 442 sayılı Köy yasalarında değişiklik yapan **3029 sayılı yasa** (R.G., 28 Haziran 1984, No: 18445) çıkarılmış ise de, **Anayasa Mahkemesi, toprağın, devletin vazgeçilmesi olanaksız temel ögesi, egemenlik ve bağımsızlığının simgesi olduğu gerekçesiyle, yabancılara yeni haklar tanıyan bu yasayı iptal etmiştir** (R.G., 24 Ağustos 1985, No: 18852).

Bunun üzerine, 1986'da, yasa yapıcı, çıkardığı **3278** sayılı yeni bir yasa ile ve bu kez **"karşılıklılık"** ilkesinden ödün vererek, yabancıların mülk edinmesine fırsat tanımak istemiştir. Bu konudaki takdiri, yasa yine Bakanlar Kurulu'na bırakmıştır. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, 1986'da yani aynı yıl içinde, aldığı yeni bir kararla (R.G., 31 Ocak 1987, R.G., 19358, Esas: 1986/18, Karar: 1986/24, 9 Kasım 1986) bu yasayı da iptal etmiştir.

6. Tarım Topraklarının Korunması

Değerli tarım topraklarının korunması, arsa politikası açısından önem taşır. Tarım toprakları yalnız aşınma (**erozyon**) gibi doğal etmenlerle değil, aynı zamanda **kentleşme ve sanayileşme ile de** yitip gitmek tehlikesiyle karşılaşır. Aşınmanın önlenmesi için gerekli önlemleri almayı, Anayasa, devlete bir ödev olarak vermiştir (madde 44). Yukarıda da belirtildiği gibi, hızlı kentleşme ve düzensiz sanayi yerleşmeleri sonucunda, tarım topraklarının bir daha geri dönmez biçimde elden çıkmasının önlenmesi için, Anayasanın hem yerleşme özgürlüğünün sınırlarını gösteren 23. maddesinden, hem de iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılmayacağını belirten 35. maddesinin son bendinden yararlanılabilir.

Bundan 30 yıl kadar önce, ülkede kentleşme ve sanayileşme gereksinmeleri yüzünden yılda en az **25 bin hektar** tarım toprağının yitmekte olduğu hesaplanmıştı. Mimarlar Odası'nın bir yayınında, 1965-1985 yılları arasında alçak gönüllü bir kestirimle, yılda ortalama olarak 10 bin hektarlık bir tarım alanının kentsel alanlara dönüşeceği hesaplanmıştır. Çevre Sorunları üzerinde yapılan bir araştırmada, örneğin Bilecik ilinde kurulmuş olan birçok sanayi işletmeleri için tarım alanlarının seçildiğine, Bozüyük ilçesi çevresindeki tarım topraklarının yer yer sanayi kuruluşlarınca işgal edildiğine yer verilmiştir. Aynı kaynakta, İstanbul'da ise, Toprak-Su Genel Müdürlüğü'nce yapılmış toprak etüdlerine göre, 1969

yılından itibaren, İstanbul kenti çevresinde toplam 25.006 dekar arazinin yerleşim alanı durumuna getirildiği belirtilmektedir. Bunların büyük bir bölümü, tarımsal değeri fazla olan, I. ve II. sınıf toprakları kapsamaktadır.

Öte yandan, Çukurova Bölgesi, tarım topraklarının ussal olmayan bir biçimde kullanılmasının dikkati çeken bir örneği olarak ortadadır. Mersin, Adana, Osmaniye arasındaki, genişliği ortalama olarak 40 metre olan 125 kilometre uzunluğundaki değerli tarım toprağı yok olup gitmektedir. Burada, çoğu I. sınıf tarım arazisi olan 5000 dekarlık bir alan söz konusudur. Çukurova'da, sanayiin 1956'da işgal ettiği toprak büyüklüğü 691 dekar iken, 1975'de bu büyüklük, 11.121 dekara ulaşmıştır. Bu miktara, bölgedeki I. ve II. sınıf tarım toprakları üzerinde kurulan hava alanlarının işgal ettiği 16 bin dekar toprak eklenebilir.

Tarım için elverişli topraklar, esas olarak, **konut, sanayi, turistik tesisler** ve **kamu yatırımları** kullanılarak savurganlığa yol açılmaktadır. Konut alanı olarak kullanılan tarıma elverişli toprakların miktarının, yalnız 47 ilde 120 bin hektara yaklaştığı hesaplanmıştır. Küçük sanayi siteleri ve örgütlü sanayi bölgeleri için ayrılan toprakların % 62'sinin ise I-IV sınıf tarıma elverişli topraklardan seçildiği saptanmıştır. Batı Trakya'da 130.000 hektarı bulan tarıma elverişli olmayan topraklar boş dururken, 26 bin hektar verimli tarım arazisi yol yapımı amacıyla tarımsal amaçlarla kullanılma fırsatını yitirmiştir.

Tarım topraklarının tarım dışı amaçlarla kullanılmasını düzenleyen bir yönetmeliğin çıkarılması için **1989 yılını beklemek gerekmiştir** (R.G., 11 Mart 1989, No: 20105). Bu yönetmelikte, **kullanım yeteneğine göre tarım toprakları I'den VIII'e kadar sınıflandırılmaktadır.** Tarıma elverişli topraklar esas olarak I-IV. sınıf topraklardır. Geriye kalan kümelerde (VI-VIII) yer alan toprakların ise tarıma elverişsiz olduğu kabul edilmektedir.

Yönetmelik (madde 4), kentlerin imar planları, mevzii imar planları ve bunların eklerini oluşturan imar planları ve yerleşme alanları ile özel yasaların kapsamı dışında kalan alanlardaki her türlü toprağın tarım dışı etkinliklere ayrılması için, **Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden izin alınmasını gerekli saymıştır.** Tarım dışı amaçlar için yapılacak **izin istemlerinin, toprağın doğal durumu ve mevcut kullanma biçimi bozulmadan yapılması öngörülmektedir.**

Yönetmelik, I-IV sınıf toprakların tarım dışı amaçlarla kullanılamayacağını göstermektedir (madde 7). Tarım dışı amaçlı kullanım gereksinmelerinin karşılanmasına öncelikle **VIII. sınıf topraklardan başlanması**

öngörülmüştür. Bu sınıf topraklardan gereksinmenin karşılanamaması durumu da, gereksinmenin sulanmayan veya dikili durumda olmayan **III-VII.** sınıf arazilerden karşılanmaya olanak tanımaktadır. Ancak, bu durumda da VII. sınıftan III. sınıfa doğru bir öncelik sırasına uyulması zorunlu sayılmıştır.

Tarım dışı amaçlara ayrılabilecek olan toprakların hangileri olduğu ve hangi kentsel gelişme amaçları için bunlardan yararlanılabileceği de, Yönetmelik'te gösterilmiştir. **Özel olanaklardan ve kamu yatırımları sonucunda sulamaya açılan veya sulamaya açılacak olan alanlardan tarım dışı amaçlar için toprak ayrılmayacağı hükme bağlanmıştır. Konut, eğitim, sağlık, sanayi siteleri ve ticaret özekleri, devlet karayolları amaçlı tesisler için, tarıma elverişli olmayan topraklardan tahsis yapılabileceği belirtildikten sonra, verimli tarım topraklarının da, tarım dışı amaçla kullanılması için,** Yönetmelik'te **1990 yılı başlarında yapılan bir değişiklikle önemli bir istisna getirilmiştir** (R.G., 23 Şubat 1990, No: 20442).

Bu yeni kurala göre, **1000'den fazla ortağı bulunan, bir ortağın payı anamalın % 1'ini aşmayan ortaklık ve kooperatiflerce dışsatım için mal üretmek ve pazarlamak amacıyla kurulacak sanayi ve ticaret özekleri için, daha uygun almaşık alanlar bulunmadığı takdirde,** 1., 2., 3. ve 4. sınıf sulu tarım toprakları da **ayrılabilecektir**. Yönetmelik'in ilk biçiminde böyle esnek bir kural bulunmamasına karşın, aradan bir yıl geçmeden, bu açık kapının aralanmasından tarım topraklarının zarar görmesi beklenebilir. Başka uygun almaşık alan bulunmaması koşulunun, yönetimlerce nasıl değerlendirilip kullanılacağını kestirmek güçtür.

Bugüne değin karşılaşılan olup bittiler, sözü geçen tarım topraklarına büyük zararlar vermiştir. Anayasamızın doğal servetler ve kaynaklarla ilgili 168. maddesi, kanımızca, toprağın bir doğal kaynak olduğu gerçeği karşısında yararlanılabilecek bir başka güvenceyi oluşturmaktadır.

7. Köy Ortak Alanlarının Özelleştirilmesi

442 sayılı Köy Yasası'nda, 1987 yılında **3367** sayılı yasa ile (R.G., 26 Mayıs 1987, No: 19471) yapılan bir değişiklik, bir yandan **kır imarının planlamasına** ilişkin kimi yeni kurallar getirmiş, bir yandan da, **köylerin mer'a, yaylak, seyrangâh, yol, harman ve panayır yerleri gibi alanlarının bireylerin iyeliğine geçirilmesini olanaklı kılmıştır.**

Yasaya eklenen 14. maddeye göre, köy yerleşme planında **konut alanı ve köy genel gereksinmeleri için ayrılan yerler ile** yukarıda sıralanan mer'a, yaylak ve seyrangâh gibi yerler ve **Hazine iyeliğinde olup kamu hizmetine ayrılmamış alanlar, köy yerleşme planının onaylanması ile, bu niteliklerini otomatik olarak yitirmekte ve Köy Tüzel kişiliği adına tapuya kaydedilmektedir.** Ek 15. madde ise, kimsenin iyeliğinde olmadıkları halde, **bu biçimde köy tüzel kişiliğine geçen ortak alanların, köyde oturan ve köy nüfusuna kayıtlı olup evi bulunmayan gereksinme sahiplerine, İhtiyar Kurulu kararıyla ve sürümdeğeri üzerinden satılması yolunu açmıştır.** Satılan yerbölümlerin **2.000 metrekareden küçük olması** öngörülmüştür. Köylü, satış bedelini peşin olarak ya da 5 yılda 5 eşit bölünçlerle öder. Elde edilen para, köy sandığına yatırılır ve köyün imarı için kullanılır. Böylece taşınmaz mal edinen köylüler, bunları 10 yıl süreyle başkalarına satamaz, devredemezler.

Köy yerleşme planı, ihtiyar kurulunun olumlu kararı ve onayı ile kesinleşen ve köyün yerleşik ve gelişme alanlarından oluşan bir plandır. Köy muhtarının başvurusu üzerine ya da doğrudan doğruya vali tarafından Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu'ndan yerleşme alanının belirlenmesi istenir. Söz konusu komisyonda, Vali Yardımcısı'nm başkanlığı altında, Maliye, Bayındırlık ve Tarım Bakanlıklarıyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün taşradaki temsilcilerinin ve köy temsilcisinin bulunması gerekmektedir. Köy muhtarı, ihtiyar kurulunun kararına dayanarak itirazda bulunabilir. İtirazlar, iki hafta içinde valilikçe kesin olarak karara bağlanır.

Köylünün, satın almış olduğu yerbölümler üzerinde en geç 5 yıl içinde yapı yapması zorunludur. Bu yapı yapmağa zorlama kuralı, düzenlemenin toplumsal niteliğinin bir göstergesi olmakla birlikte, **köyün ortak taşınmaz mallarının özelleşmesine yol açan bu düzenlemeden, uzun dönemde toplum yararına aykırı sonuçların doğması çok olasıdır.** Çünkü ,böylece, **köy ortak mallarının miktarının kuramsal olarak sıfır düzeyine inmesi olanaklıdır.**

8. Tapulama ve Yeryazım (Kadastro) İşleri

Sözlüklerimizde, yeryazım (kadastro), "bir ülkedeki her çeşit arazi ve mülklerin, **yerini, alanını ve değerlerini belirtip plana bağlama işi**" olarak tanımlanır. Böylece bu yöntemden, taşınmazların ve ta-

şınmazlar üzerindeki hakların ve yükümlülüklerin niteliklerini ve niceliklerini belirlemede yararlanılır. Kentlerin düzenli ve planlı gelişmesini sağlamada, yeryazımın tamamlanmış olması büyük önem taşır. Toprakların belirli zaman aralıklarıyla değerlerinin yazımı (tahrir), taşınmaz vergileri için en nesnel ölçütü oluşturmaktadır. Bu önemine karşın, ülkemizde tarım topraklarında olduğu gibi, kentsel topraklarda da yeryazım çalışmaları çok yavaş ilerlemektedir.

Yeryazım işlerinin bitirilmesinin bütçeye yükü yüksek görünmesine karşın, bitirilmesi durumunda Hazinenin bundan sağlayacağı kazancın daha büyük olacağı hesaplanmıştır. Yeryazım, aynı zamanda, kentsel gelişmeye ayrılacak toprakların belirlenmesine de yardımcı olur. Kentlerimizin, yukarıda da değinildiği gibi, tarımsal verimliliği yüksek olan alanlara doğru geliştiği bilinmektedir. Topraksu'nun 12 ilde yapmış olduğu bir araştırmanın sonuçları, 95 bin hektar genişliğinde olan kentsel alanın 42 bin hektarının, yani % 44'ünün tarıma elverişli topraklar olduğunu ortaya koymuştur. Denilebilir ki, ne 766 sayılı Tapulama Yasası, ne de il ve ilçe sınırları içindeki kentsel topraklarda uygulanan 2613 (1934) Sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri yasası, ülkemizdeki hızlı kentleşme olgusunun yarattığı gereksinmelere yanıt verebilecek niteliktedirler.

Öte yandan, 766 sayılı yasa, tapuda kayıtlı bulunmayan taşınmazların, elmenleri (zilyedleri) adına kütüğe geçirilebileceğini hükme bağlamıştır. Bu yasanın 33. maddesi tapu kütüğüne kayıtlı olmayan taşınmazların elmeni lehine kaydını sağlamaya olanak vermektedir. 97. madde, bu yetkiyi, tapulama alanı dışında da geçerli saymaktadır. Yurttaşlar Yasasının 639. maddesi ile de, kamu topraklarının elmenlik hükümlerinden yararlanılarak bireyler adına tapuya kaydı olanaklı kılınmıştır. Kamu topraklarının, elmenleri olan bireyler adına böylece tapulanmasından, kentleşme açısından önemli sonuçlar doğar. Planlı çalışmalar için yeniden kamulaştırılmaları gereken bu topraklar için, kamu kuruluşlarının büyük kamulaştırma bedelleri ödemeleri gerekir. Bu ve daha başka sakıncaları gözönünde bulundurularak, Tapulama Yasası Cumhurbaşkanı'nca veto edilmiş (396 sayılı yasa) veto üzerine 596 sayı ile yeniden TBMM'ce çıkarılan yasayı, bu kez Anayasa Mahkemesi biçim yönünden bozmuştur. Yasa, 1965 yılında 776 sayı ile yürürlüğe girmiştir. Prof. Yavuz'un belirttiği gibi, "Tapu kütüğüne kayıtlı olmayan taşınmazların, tapu kütüğüne zilyedi lehine kaydı, Cumhuriyet döneminde en çok tartışılan konulardan biri" olmuştur. Kevork Acemoğlu da, bu yasa için "Hiçbir özel hukuk kanunun başına, bu tapulama kanununun başına gelenler gelmemiştir" diye yazmıştır.

9. Hisseli (Paylı) Arsa Satışlarının Önlenmesi

Kent planlama eylemlerimizin başarısını olumsuz yönde etkileyen paylı arsa satışlarının önlenmesi, düzenli kentleşme açısından önemli bir konudur. Büyük kentlerin gelişme alanlarındaki topraklar, çok küçük paydaşlı ortaklık (müşterek mülkiyet) payları durumuna getirilerek üzerlerinde yapı yapılmaktadır. Bu payların sahipleri, birarada önemli bir baskı grubu oluşturmakta ve belediyelerden yerbölümleme (ifraz) istemlerinde bulunup çoğu kez de başarılı olmaktadırlar. Bilindiği gibi, İmar Yasası'nın 15. ve 16. maddeleri küçük yerbölümleşmeyi önlemek üzere, yerbölümleme planlarının belediye encümenlerince onaylanmasını hükme bağlamıştır.

Özellikle gecekondu bölgelerinin genişlemesine yol açan bu paylı taşınmaz satışlarının arsa spekülâsyonları üzerinde, 1960-1980 yılları arasındaki sağlıksız gelişmelerde büyük payı olmuştur. Gecekondu bölgelerinde yaşayanların, paylı taşınmaz satışlarını yeğlemelerinin nedenleri birkaç kümede toplanabilmektedir. Bir kez, bu tür satışlarda formaliteler azalmakta olduğundan, yerbölümleme masrafsız olabilmekte, zaman da yitirilmemektedir. Ayrıca, belediyenin yerbölümleme yapmasına olanak bulunmayan, planlarda kamu hizmetlerine ayrılmış görünen yerler, normal koşullarda yerbölümleme kurallarına uymaları encümenlerce arandığı halde, bu yöntemle kolayca satılabilmektedir.

Paylı taşınmaz satışlarının bu yola başvuranlar yönünden bir başka yararı da, arsa spekülâtörlerini, yol, kanalizasyon, su ve elektrik gibi büyük harcamalar gerektiren hizmetleri yerine getirmeksizin yapı yapmak olanağına kavuşturabilmesidir. Bütün bu nedenlerle yaygınlaşmış olan paylı taşınmaz satışlarının yasaklanması, düzenli kentleşmeyi sağlamaya çalışan kent planlarının başarısı için gerekli sayılmaktadır. Bununla birlikte pay satışlarını yapımla ilgili görmeyerek, yasal bir hakkın sınırlaması biçiminde değerlendirenler de vardır. Bunlara göre pay satışı, tümüyle özel bir hukuk ilkesidir ve ortak bir maldan paydaşların yararlanmasını sağlar. Bunun imar yasalarıyla bir ilgisi yoktur. Yine, bu görüşe göre, "yasak koymak, yasak kaldırmak yerine, ülke gerek ve koşullarına uygun bir uygulamaya yönelmelidir. Gereksinimlerin yasakları aşığı gerçeği kabul edilmeli ve asır boyu süregelen gayrimenkul ihtilaflarına ve kan davalarına kaynaklık eden "tapu dışı" alım satımlara yurttaş zorlanmamalıdır".

Doktrindeki tartışmalara karşın, 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası, paylı arsa satışlarını önemli bir konu olarak ele alarak düzenlemişti. Bu yasanın 4. maddesinin e fıkrası, "hisseli arazinin ve arsalar üzerindeki yapıları, kişilerin hissedar oldukları arsa ve arazinin herhangi bir

yerini işgal ederek imar mevzuatına aykırı olarak inşa ettikleri yapı" olarak tanımlamıştır. Yasanın 17. maddesi de, mevcut olup bittileri yasallaştırmak amacıyla islah imar planları onaylanmış olan alanlarda bu paylı arsa ve arazilerin, sahiplerinin istencine bakılmaksızın, plana uygun duruma getirilmek üzere, hamur işlemine konu yapılmasına izin vermekteydi.

Bu Yasanın Uygulama Yönetmeliğine göre de (madde 20), sınırları belirlenen paylı arsa ve araziler, islah imar planı uygulamaları sonucunda tahsis edilen yerbölümleme sınırları içinde kalan, a) yola, b) imar yoluna, c) kıyı şeridinin kara yönündeki son sınırına, d) karayollarını sınırından itibaren 15 metrelik alana taşma durumu giderilmiş bulunan yapılardan, kullanılan veya kullanılmayan ya da kullanılmaya hazır duruma getirilmiş olanlardan tapu alınanlara yapı ve kullanma izni verilmesini öngörmüştür. Yasa, kat tavan betonu dökülmüş ya da kat tavanı kapatılmış bölümlerin tamamlanabilmesi için de yapıya devam izni verilmesini öngörüyordu. Kat tavan betonu dökülmemiş bölümlere de yapıya devam izni verilebilmekteydi. Yeni İmar Affı Yasası'nda (2981) ve bu yasanın uygulanmasına ilişkin Yönetmelikte (R.G., 12 Mayıs 1984, No: 183997), paylı satışlarla ilgili ayrıntılı hükümler bulunmuyor.

D. Sanayi Bölgeleri İçin Arsa

Ülkemizde sanayileşmeyi hızlandırmak, sanayi kuruluşlarının kentlerde düzenli yerleşmesini sağlamak için kullanılan örgütlü sanayi bölgelerinde, sanayi arsaları yerbölümleri, sanayicilere satış yolu ile devredilmektedir. Sanayiciler de, satın aldıkları bu arsalar üzerinde fabrikalarını kurmaktadırlar. Dileyen sanayici, birden çok yerbölüm de satın alabilmektedir. Başka ülkelerde, özellikle sanayileşmiş Batı ülkelerinde sanayi bölgelerindeki arsaların kiralanması yöntemi de uygulanmaktadır. Bizde ise, bu yola henüz hemen hiç başvurulmamakta, sanayici, fabrikasını kuracağı arsanın kendisine ait olmasını yeğlemektedir.

Bu durum, kentlerde, örgütlü sanayi bölgesi istemlerini kamçılamaktadır. 1976 yılına gelinceye değin, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, örgütlü sanayi bölgeleri ve kamu sanayi arsalarını, kendi planlama ölçütlerini belirleyerek, ilgili kuruluşlardan bunlara uyulduğunu gösteren belgeler isteyerek karara bağlıyordu. 1976 tarihinden sonra ise, Kamu Sanayi Arsaları Tetkik Komisyonu adı ile kurulan bir kurul, sanayi bölgelerine ilişkin istemleri inceleyerek karara bağlamaktadır.

Ülkemizde, sanayileşmeyi desteklemek için arsa sağlama yönteminin eski bir geçmişi vardır. 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu, sanayii özen-

dirmek amacıyla, "bedelsiz fabrika toprağı vermekten" söz etmekteydi. 1926'da çıkarılan ve bugün de yürürlükte olan 748 sayılı yasada ise, "fabrika ve müessesata arazi ve arsa temini" yer almıştır .Özendirmenin daha sağlam temellere oturtulabilmesi için, 1967 yılında, 933 sayılı bir yasaya (Kalkınma Planlarının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun) konulan 2. madde ile, "Bakanlar Kurulunun, sanayi bölgeleri için gerekli olan araziyi kamulaştırma ve altyapı ile donandıktan sonra sanayiciye devretme işini kararnamelerle düzenleme" yetkisi hükme bağlanmıştır. Ne var ki, bu madde, bu konunun kararnamelerle değil, yasalarla düzenlenebileceğini dikkate alan Anayasa Mahkemesi'nce bozulmuştur.

Bilindiği gibi, bu işi aynı yöntemle Arsa Ofisi yapmakta, gereksinme duyan sanayicilerin toprak istemleri, bu Ofisin yaptığı kamulaştırmalarla sağlanmaktadır. Arsa politikası bakımından bu yolun türlü sakıncalar taşımakta olduğu, kiralama yolunun da açık bulundurulmasını ve işletilmesini yeğlemenin kamu yararına sonuçlar doğuracağı açıktır.

ONİKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE SORUNLARI VE POLİTİKASI

İçinde yaşadığımız yüzyıldaki hızlı nüfus artışı ve kentleşme, insanın doğa ile olan ilişkilerinden oluşan sistemde, yani ekosistemde (ecosystem), kimi dengesizliklerin doğmasına yol açmıştır. Artan kent nüfusunun gereksindiği besin özdeklerinin üretim ve dağıtımı, ulaşım araçlarının hızla artması sanayileşmenin ve teknolojik ilerlemelerin doğal çevre üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, "çevre sorunları" adı altında toplanan, türlü sorunlara güncel bir önem kazandırmıştır. Sanayi Devrimi'nin 19. Yüzyıl Avrupası'nda yarattığı ekonomik ve toplumsal koşullar, nasıl o günlerin bireyciliğine bir tepki olarak "toplumsal politika" biliminin doğmasını zorunlu kılmışsa, 20. yüzyılın kentleşmesi ve teknolojik ilerlemesi de, doğal ve insan elinden çıkmış çevrenin korunmasını, önemli ekonomik ve toplumsal sorunlar arasına sokmuştur.

Günümüzde, çevrenin bozulmasından ve kirlenmesinden geniş ölçüde sorumlu tutulan insan, çevre koşullarını iyileştirmeye yarayan teknik bilgiye ve araçlara da sahip bulunuyor. Bugünün, özellikle gelişmiş ve sanayileşmiş ülkeleri, kendilerini, teknolojik gelişme ile toplum gönenci arasında bir denge kurmak zorunda görmektedirler.

Özellikle kapitalist ülkelerde, bireyin, kârını en çoğa çıkarmak çabası, ekonomik etkinliklerin, toplumsal maloluşunu yükleyecek sorumlu bulmayı güçleştirmekte, bu bedel çoğu kez toplumca yüklenilmektedir. Çünkü, üreticilerin, daha doğrusu sanayicilerin, kârlarını en yüksek düzeyde tutabilmek için sanayi artıklarını yok etmede en ucuz yöntemleri seçmeleri, çevre ve toplum sağlığı yönünden doğan sonuçlarla uğraşmaktan kaçınmalarına yol açmaktadır. 20. Yüzyılın bütün ikinci yarısına egemen olan bu görüş ve anlayış, bugün, yerini, yavaş yavaş, sanayicilere bu alanda daha büyük toplumsal sorumluluklar yükleyen yeni bir anlayışa bırakmaktadır. Artık, günümüzde, üretim etkinliklerinin toplum ve çevre için zararlı olan sonuçlarına bir disiplin ve denetim getirme zorunluluğunun bilinci, halk kitlelerinde, bilim çevrelerinde, aydınlarda olduğu kadar, sanayicilerin kendilerinde de gelişmektedir. Bu alanda, yalnız uluslar düzeyinde değil, fakat uluslararası alanda da kimi çalışmalar yapıldığına tanık olmaktayız.

Ekonomik gelişmeden doğan çevre sorunları; insan gönencine ve sağlı-

ğına "doğrudan doğruya" zarar veren etkiler, hava kirlenmesinde (air pollution) olduğu gibi, doğrudan doğruya insan sağlığına yönelen zararlar ile, maden arama işlerinin, hidroelektrik santral inşaatlarının yol açtığı yer değiştirmelerin neden olduğu toplumsal rahatsızlıklardan ve kalabalık, gürültü ve pislik gibi nedenlerle, "yaşam kalitesinde" (quality of life) yer alan bozulmalardan oluşmaktadır. Bunlara, nükleer santrallerin insan sağlığı için yarattığı zararlı sonuçlar da eklenebilir.

Öte yandan, "dolaylı" zararlar ise, ülkelerin dirimbilimsel (biyolojik) sistemlerine verilen ve dolayısıyla insanların gelecekteki beslenme olanaklarını tehlikeye sokan zararlar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bilim, devlet ve siyaset adamlarının ve halkın, bugüne kadarki ilgilerinin, daha çok, çevrenin insanlar üzerindeki zararları ve bunlar arasında da, sürekli olanlardan çok, şiddetli olanları üzerinde toplandığı görülmektedir.

Ekonomik gelişmeden doğan çevre sorunları derken, akla gelebilecek bir soru, ekonomik gelişmeden doğmayan çevre sorunlarının bulunup bulunmadığı sorusudur. Hemen belirtmelidir ki, çevre sorunları, kaynakları ve nitelikleri bakımından, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerle geri kalmış yoksul ülkelerde büyük ayrılıklar gösterir. Geri kalmış ülkelerin çevre sorunlarım, hızlı sanayileşmeye ve teknolojik ilerlemeye bağlamak, yanıltıcı bir davranıştır. Bu ülkelerde, kirlenmenin, plansızlığa, kentleşmenin çarpıklık ve düzensizliğine, toplumsal ve ekonomik yapıdan gelen nedenlere bağlı özel kaynakları vardır. Bir yabancının deyişiyle, "bu ülkelerde 1 numaralı kirlenme, geri kalmışlık sorununun kendisidir".

Çevre sorunlarıyla uğraşan bilim adamları, bu sorunların kaynağında hızlı nüfus artışının, kentleşmenin, anakentleşmenin (metropolitenleşmenin), teknolojik ilerlemelerin, sanayileşmenin ve ulaşım araçlarının sayı ve nitelik yönünden gelişmesinin yatmakta olduğu noktasında birleşmektedirler. Birçok türleri arasında en önemli görülen su kirlenmesinin, sanayide yararlanılan suyun akıllıca kullanılması sonucunda, çözülebileceğini belirtmektedirler. Gerçekten, bugün suyun % 90'ı sanayide kullanılmaktadır. Çevre sorunlarını ekonomik ve teknolojik gelişmeye bağlayanlar, yani, konuya gelişmiş ülkeler açısından bakanlar, bu sorunların çözümünü de, aynı zamanda, sanayileşmenin, kentleşmenin, teknolojinin ve ulaşımın yavaşlatılmasında, hatta durdurulmasında görürler. Bu önerilerinin, insan topluluklarının gelişmesinin de durdurulması anlamına geleceğini çoğu kez unuturlar. Çoğu toplumbilimcilerle, gelecekbilimcilerin (fütürologların) yapıtlarında rastlanan bu görüşlerden, gelişmiş-az gelişmiş ülke ayrımlarını bilinçle sürdürmek isteğinde olan çevrelerin alabildiğine yarar-

landığına kuşku yoktur. Bu nedenledir ki, çevre sorunlarına son yıllarda verilen önem, gelişmekte olan ülkelerden bir çoğunda kuşku ile karşılanmaya başlamıştır.

Çevre sorunlarının tanımlanmasında, biri kötümser, öteki iyimser olmak üzere iki ayrı yaklaşımdan söz edilebilir. Birincisine göre, çağdaş toplum, yaşadığı çevreyi kaçınılmaz olarak bozmakta ve böylece kendi geleceğini tehlikeye sokmaktadır. Bu nedenle, kurtarılabilecek olanı elden geldiğince kurtarmak için, bugünkü gelişmenin olumsuz eğilimlerini yavaşlatmaya ve insanlığın yaşama umudunu uzatmağa gerek vardır. Öte yandan, ikinci yaklaşım ise, çevreye verilen zararları, çağdaş toplumdaki gelişmelerin, ekonomik ve kültürel etkinliklerin kaçınılmaz bir sonucu saymamakta; bunların, ussal eylem ve planlama ile giderilebileceği görüşünü savunmaktadır.

I. ÇEVRE SORUNLARINI YARATAN ETMENLER

Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde, su, hava, toprak, gürültü ve sanayi, çevre sorunlarını yaratan etmenlerin başında yer alırlar. Su, suda yaşayan, büyüyen hayvanlar ve bitkiler olduğu kadar, insanlar için de, biyolojik bir ortamdır. Canlıların yaşamlarını sürdürmelerine olanak verir. Bundan başka, sanayide, tarımda, enerji ve balıkçılık gibi türlü kesimlerle, ev işlerinde, sudan bir işlenmemiş özdek (hammadde) olarak yararlanılır. Suyun temizlik, estetik ve kültürel etkinlikler için sağladığı yararlar da vardır. Bu işlevlerini gereği gibi görebilmesi, suyun temiz tutulmasına, kirletilmemesine bağlıdır. Nasılsa, kirletilmiş suların temizlenmesi, yeni kirlenmelerin önlenmesi için gerekli etkinlikler, sayılan dallardaki mal ve hizmet üretiminin bedeli içine girer. Fiyatlarına yansıtılır.

Havanın sorunları da bir ölçüde suyunkine benzer. Kirlenme sorunu ile su kadar karşı karşıya gelmiş olmamakla birlikte, bilimsel kestirimler, elverişli bir biyolojik bileşimi olan havanın sağlanmasının önemli bir sorun durumuna geleceği günlerin uzak bulunmadığını göstermektedir. Hava da su gibi, yalnız canlıların yaşam gereksinmelerine yanıt vermekle kalmaz, üretim etkinliklerinde, yardımcı bir işlenmemiş özdek olarak kullanılır. Ayrıca, hava ulaşımı için ortam sağlar. Avrupa ülkelerinde yapılan kimi çalışmalar, konutların, hava kirlenmesine, sanayiden daha fazla katkıda bulunduğunu göstermiştir.

Sanayi kuruluşlarından çıkan zehirli gaz ve tozların hemen hemen hepsi, teknolojik bakımdan tanınmakta ve sınıflandırılmış bulunmaktadır. Karbon dioksitin ne ölçüde denetlenebileceği ve bunun teknik araç ve

yöntemleri de genellikle bilinmektedir. Bununla birlikte, evlerden çıkan zararlı özdeklerin etkilerinin denetim altına alınması daha güçtür. Motorlu araçlar ise, çok devingen olduklarından ve geniş alanlara yayıldıklarından, kirlenmeye yaptıkları katkının saptanması güçlükler doğurmaktadır.

Gürültü de, hava kirlenmesinin bir türü olarak nitelenebilir. Çünkü, gürültüyü insan kulağına ileten havadır. Gürültü, eylemsiz olarak, koruma eylemleri ile değil, fakat eylemli olarak, kaynakları denetim altına alınarak önlenebilir.

Tarımsal üretimin kaynağı olan toprağın kirletilmesi de, insan sağlığı ve yaşamı için zararlı sonuçlar doğurur. Topraktaki besleyici özdeklerin azalması ve dolayısıyla çevrebilimsel dengenin toprak yönünden bozulması sonucunu doğuran bu tür kirlenme, bugüne değin kamuoyunun dikkatini fazla çekmeyen bir kirlenme biçimi olmuştur.

Son olarak, kentleşme ve sanayileşme, toplumun ekonomik ve toplumsal gelişmesine katkıda bulunan olumlu etmenleri kentlerde toplamakla birlikte, hava ve su kirlenmesi, gürültü, sanayi ve yapım etkinlikleri için toprağın aşırı derecede kullanılması gibi çevre üzerindeki olumsuz sonuçları da artırmaktadır. Konutlardan ve sanayi kuruluşlarından atılan artık sularla katı özdeklerin taşınması, kentlerin temizliği, ulaşımın örgütlenmesi kentsel yaşamın kalitesinin genel olarak bozulması, nüfus birikiminin dolaysız sonuçları olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, yavaş bir kentleşmenin de, başlı başına bir sorun olduğuna kuşku yoktur. Nüfusun küçük küçük ve pek çok sayıda köy ve kasabalara dağılması durumunda, yerleşme yapısının etkinliği azalmakta, hizmetlerin görülmesi güçleşmektedir.

II. BAŞLICA SANAYİ DALLARI VE ÇEVRE KİRLENMESİ

Sanayileşmenin çevre üzerindeki etkileri, bir sanayi dalından ötekine ve sorundan soruna göre değişir. Çevreyi etkileyen en önemli kesim enerji üretimidir. Enerji isteminin sürekli olarak artması, enerji kesiminin çevreye verdiği zararların ciddî zararlar olması, enerji üreten ve dağıtan kuruluşların yerleşme alanlarında bulunması ve dolayısıyla etkilerinin sanayi bölgeleriyle sınırlı kalmaması bu kesimin önemini bir kat daha artırmaktadır. Enerji üretimine ilişkin etkinlikler, hem suyun, hem de havanın kirlenmesine yol açar. Kimi hidroelektrik santrallerde enerji üretiminin kendisi kirletmese de, yan kuruluşlar bu etkileri yapmaktan geri kalmazlar. Ayrıca, barajlar, ekolojik dengeyi bozmakta, balıkların devinimini ve

varlıklarını sürdürmesini güçleştirmektedir. Hatta, nükleer santrallerin, yarattıkları radyasyon nedeniyle, çevre kirlenmesini artırdıkları da bilinmektedir. Bu tehlikenin en çarpıcı örneği Çernobil olayıdır. Avrupa ülkelerinde, bu yüzden siyasal nitelikli toplumsal hareketler basma da yansımıştır. Bununla birlikte, enerji üretiminin çevresel etkileri, kullanılan işlenmemiş özdek kaynağına uygulanan üretim yöntemine ve teknolojiye bağlı olarak değişmektedir.

Metalürji sanayii, üretimde çok miktarda su ve enerji kullandığı için ve minerallerin kullanılabilir duruma getirilmesi işlemleri nedeniyle, su ve hava kirlenmesi yaratır. Metalürji tesisleri ile onlara ilişkin altyapının kurulması ve genişletilmesinde, kent planlamasının uygulama araçlarından, denetim amaçlarıyla yararlanılabilir. Böylece, bunların, çevre üzerindeki zararları azaltılmış olur.

Öte yandan, kimya ve petrokimya sanayileri, en çok su tüketen ve dolayısıyla bireşimle (sentetik) ve örgensel (organik) özdeklerle suyu kirleten sanayi türleridir. Su ve biraz da hava kirlenmesine yol açmaktan başka, petrol ürünleri ve mineral tozları, toprağı kirletmekten ve besin özdekleri için tehlike yaratmaktan da geri kalmazlar. Yangın ve patlama tehlikeleri de bu sanayi kuruluşlarının çevre üzerindeki etkileri arasında sayılabilir.

İnşaat sanayii ile ona yakın sanayi dalları, çevreye olan etkileri yönünden ikiye ayrılabilirler. Bir yanda, yapı gereçleri üretiminin ve inşaat sürecinin dolaysız olarak verdikleri zararlar vardır. Öte yandan da, yapıların yol açtığı dolaylı ya da ikincil etkiler yer alır. Birinci kümedeki etkiler geçici olduğu halde, ikinci kümedekiler sürekli nitelik taşıyan etkilerdir. Ve bunlar çevrenin kalitesinin bozulması yönünden, kuşkusuz daha önemlidirler.

Ulaşımın çevre üzerindeki olumsuz etkileri ise şöylece özetlenebilir: Devinim durumundaki taşıtlardan çıkan gürültü ve gazlar, durmakta olan taşıtların yol açtığı sıkıntılar, yağ ve benzin gibi özdeklerin suları kirletmesi, arabaların onarım ve bakım çalışmalarının doğurduğu çevresel etkiler ve demiryolları ile garlar, havaalanları ve pistler vb. ulaşım sistemine bağlı altyapının kentlerde yaşayanlar için doğurduğu rahatsız edici sonuçlardır.

Çöplerin kaldırılmasındaki etkililik de, çevre kirlenmesi yönünden önem taşır. Gerçekte, toplum gönenci ya da ekonomik gelişme ile çöp miktarı arasında doğru orantılı bir ilişkinin bulunduğu öne sürülür. Sorun, çöpün miktarı kadar, uygun olmayan yöntemlerle yok edilmesinden ve iyi seçil-

memiş yerlerde biriktirilmesine göze yumulmasından doğmaktadır. Son olarak, öteki kesimler kadar olmasa da, tarım, bağcılık ve avcılık etkinliklerinin çevreyi kirlettiği görülür. Bununla birlikte, bu kesimlerin, kendilerinin, sanayi dallarının kirletici etkileri altında kaldıklarını anımsamak gerekir.

III. ÇEVRE KİRLENMESİNİN YOĞUNLUK KAZANDIĞI BÖLGELER

Gerçekte, çevre kirlenmesi, "çevre sorunları" adı altında toplanmakta olan sorunların yalnız bir bölümüdür. Kirlenme dışında daha birçok sorun, çevrede yer alır, çevre ile ilişkilidir ve çevreyi etkiler. Konut, gecekondu, ulaşım, yeşil alan vb. sorunların, "çevre sorunu" olmadığı ileri sürülemez. Bununla birlikte, çevre sorunları, belki biraz da, dünya kamuoyunun dikkatinin çekilmesini amaçlayan yayınlar nedeniyle, sanki kirlenme ile özdeşleştirilmiştir. Bu nedenle, "eksik bir kavram" olduğunu gözönünde tutmak koşulu ile, biz de burada, kirlenmenin yoğunluk kazandığı bölgelerden söz ediyoruz.

Çevre kirlenmesinin yoğunluk kazandığı bölgeler, kirlenme sorununu yaratan ve arturan etmenlerin yer aldığı bölgelerdir. Bu bölgelerin başında, kentleşmenin yoğunlaştığı anakent alanları (metropoliten alanlar) gelir. Bu durum, çevre kirlenmesi konularında, bu bölgeler için, uzun süreli politikalar geliştirmeyi gerekli kılmaktadır. İkinci olarak, çevrenin hızla kirlendiği, sınırları az çok belirli olan çevresel birimlerdir. Kitle turizmini çeken turistik bölgeler, yoğun kirlenme bölgeleri içinde önemli bir yer tutar. Yukarıda, türlü sanayi dallarından hemen hemen hepsinin bolca bulunduğu sanayi bölgeleri, özellikle ağır sanayi bölgeleri ve büyük anakent alanları, yoğun kirlenme bölgeleridir. Bunlara, tarihsel değer taşıyan ve çoğu kez turistik bölgeler içinde yer alan özekleri de katabiliriz.

IV. EKONOMİK ETKENLİK VE ÇEVRE

Kuşku yok ki, tek tek firmalar açısından, kirlenmeyi önlemek ya da gidermek için yapılacak harcamalar, maloluş hesaplarına girer ve firmanın kârlılığını azaltır. Öte yandan, çevrenin aşırı derecede kirlenmesinden yalnız toplum değil, fakat bu firmalar ve onların çalıştırdığı işçilerle aileleri de zarar görür. Genil (makro) düzeyde, çevrenin temiz tutulması, çevresel dengenin bozulmasının önlenmesi, çevre sorunlarının bir çözüme kavuşturulması, ekonomik gelişme için kullanılabilecek kaynaklardan bir kesiminin bu amaca ayrılmasını zorunlu kılar. Dolayısıyla, ekonomik

gelişme hızının yavaşlamasına yol açabilir.

Bu koşullar altında, "çevre sorunlarını çözüme bağlamanın maloluşu, topluma mı, yoksa çevre kirlenmesini yaratanlara mı yüklenmelidir?" sorusu yanıt beklemektedir. Saptanabildiği ölçüde, kirleten öder (polluter pays) kuralı, toplumu böyle bir yükten kurtarır. Bununla birlikte, kirletene yükletilen bu yükün, fiyatlara eklenerek geniş yoksul kitlelere yansıtılması olasılığı her zaman söz konusudur. Öte yandan, kirletenin kim olduğunun, neyi, ne ölçüde kirletmekte olduğunun saptanması da, her zaman, sanıldığı kadar kolay değildir. Son olarak, çevre koşullarının iyileştirilmesi giderlerine, bu iyileştirmeden yararlananların belli ölçülerde katılmaları, bir "kamu malı" olan çevreden, bir karşılık (user's charge) ödeyerek yararlanmaları, zengin toplumlarda genellikle kabul edilmekle birlikte, gelişmekte olan toplumlarda, zenginlik-yoksulluk ayrımı yapılmaksızın bu ücretleri ödetmek, toplumsal adalet ilkesine ters düşen sonuçlar doğurabilir.

V. ÇEVRE POLİTİKASI

1973 yılında Nobel Tıp Ödülünü alan bir bilim adamı, Konrad Lorenz, "Uygar insan, kör bir yıkıcılık (vandalizm) ile kendisini çevreleyen ve geçimini sağlayan canlı doğayı yok etmekte, kendini ekolojik bir yıkım ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu yıkıcılığın ekonomik sonuçları duyumsanmaya başlayınca, insanoğlu yaptığı yanlışın farkına varacak, fakat o zaman, iş işten geçmiş olacaktır" demektedir. Şu halde, çevrenin korunması için, bilinçli ve uzun süreli bir politikanın saptanmasına gereklilik vardır. İnsanların, bilimsel olarak, ekosistemdeki değişmelere ilişkin olarak sürekli ve doğru fikir edinebilmek ve toplumların istence bağlı olan ve olmayan eylemlerinin etkisinden kurtarılmış uzam üzerinde egemenlik kurabilmek için toplumsal hukuk kurallarının ve değer sistemlerinin temelden değişmesini sağlayacak araştırmalara, teknik ve tüzel bilgilere gereksinme vardır.

Çevre sorunları, ekonomik yönden gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerle, sanayileşmekte olan ve geri kalmış ülkeler açısından değişik ölçülerde önem taşımaktadır. Birinci kümedeki ülkeler, zaten varmış oldukları gönenç düzeyini geniş kitlelere yayacak bir gelişmişliğe ulaştıktan sonra, sanayileşmenin ve ekonomik gelişmenin sonucu olan çevre sorunlarına kaynak, zaman ve enerji ayıracak duruma gelmiştirler. Gerçekte de, çevre kirlenmesi onlar için sanayileşmenin, gelişmenin, üretim ve tüketim artışının dolaysız bir sonucudur.

Oysa, geri kalmış ülkeler için, bugün ekonomik gelişme ile bu geliş-

meyi ve gönenci, toplumun bütün sınıflarına dengeli bir biçimde dağıtmak, baş önceliği taşımaktadır. Bu erek, ne tümden terkedilebilecek, ne de çevreyi iyileştirme ereğinden sonraya atılabilecek önemdedir.

Konu, çevrecilerle ekonomistler arasında kimi görüş ayrılıklarına da yol açmıştır. Çevrebilim uzmanlarının tüm isteklerinin benimsenmesi, ekonomik gelişmenin durdurulması anlamını taşımaktadır. Buna, ekosistemi kurtarmanın gerekli, ama yeterli olmayan koşulu gözü ile bakılmaktadır. Oysa, bu yoldaki önerilerin, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılabilirliğine ilişkin olarak büyük kuşkular vardır. Çevre koşullarını iyileştirme bahasına, yaşam koşullarını güçleştirmenin geniş kitlelere benimsetilmesi olanaksızdır. Yoksul ve dar gelirli kitleler için, özellikle az gelişmiş toplumlarda, "toplumsal çevrenin, yoksulluk, bilgisizlik, açlık ve hastalık gibi kanserlerden, beşerî çevrenin kent ve köylerdeki yoksulluk yuvalarından, kişisel çevrenin ise suç ve şiddet korkusundan" temizlenmesi; fizik çevrenin, hava, su ve toprak kirlenmesinden temizlenmesi kadar önem taşımaktadır. Kaldı ki, çoğu ekonomistler çevre kirlenmesi yaratan etmenlerin kaynağı, niteliği kadar, bu sorunları kolaylıkla çözecek araçların da ekonomik gelişmede saklı bulunduğu görüşündedirler. Şu halde, sorun, hiçbir zaman "Ekonomik gelişme mi, çevrenin temizlenmesi mi?" biçiminde bir ikilem olarak sunulmamalıdır.

Çevre sorunlarının, çağdaş toplumun geleceğini tehdit ettiği görüşünde olan bir çok sanayici, işadamı ve aydın, Cenevre'de, Roma Kulübü adı altında toplanarak, Massachusettes Teknoloji Enstitüsü'nden, konuyu bütün yönleriyle ele alan bir rapor istemişlerdir. 1972 yılında Büyümenin Sınırları (Meadows) adı ile dünya kamuoyuna açıklanan rapor, gelecek için çok karanlık bir tablo çizmekte, doğal kaynakların tükenmekte olduğunu ve çevrenin yaşanabilirlik niteliklerini 150 yıl geçmeden yitirebileceğini kestirmektedir. Raporda yer alan görüş, çevreyi korumak için gelişmenin, nüfus artışının durdurulması, yani "sıfır büyüme" (zero growth) önerisidir. Kulüp için hazırlanan ve 1976'da yayımlanan ikinci raporda da aynı karamsarlığın sürdüğü görülür.

Haklı olarak, geniş tepkilerle karşılaşan ve tekelci anamalın kesin temsilcisi olarak nitelenen Roma Kulübünün raporuna, az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabalarını kösteklemek için başvurulan bir "tuzak" gözü ile bakılmış, kapitalist üretim biçiminin savunucusu olarak nitelenmiştir. Hattâ kimi sanayileşmiş ülkeler, kirletici sanayi dallarının geri kalmış bölgelerde kurulmasını, gerekirse akçal yardımlarla destekleyerek, hem kendi öz anamallarını bu ülkelerde değerlendirmek, hem de kirlenmeden kurtulmak

için bu rapordan yararlanma yollarını denemeğe başlamışlardır. Üstelik, çoğu ekonomistler, bu alarm işaretinin, haklı olmadığını ortaya koyan araştırmalar da yapmışlardır.

Çevre sorunları, siyasal ve ideolojik boyutlarından soyutlanabilir nitelikte değildir. Bununla birlikte, bir an için konu siyasal ve ideolojik boyutlarından soyutlanarak görüldüğünde, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde, çevre sorunlarına sırt çevirme olanağı bulunmadığı kabul edilebilir. Bu nedenledir ki, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1968 yılında aldığı bir karar gereğince, aynı örgütün öncülüğünde, 1972 yazında Stockholm'de; Dünya Çevre Sorunları Konferansı toplanmıştır. Konferansta, önemli politika kararlarına varılmıştır. Yerleşme alanlarının yönetimi, doğal kaynaklar, genel olarak kirlenme, deniz kirlenmesi, kirlenme olgusunun eğitsel, toplumsal ve kültürel yönleri, bu kararların konusu olmuştur. Ayrıca, ilerde de belirtileceği gibi, gelişmekte olan ülkeler, kendi yapılarından doğan özel sorunlara dikkati çeken kararlar aldırmışlardır.

Herhalde ülkeler, kendi ekonomik olanakları çerçevesinde, kısa ve uzun süreli planlar hazırlayarak, bunların gerektirdiği harcamaların yapılmasını, toplumun geleceği yönünden taşıdığı önemi, kamuoyuna anlatmalıdırlar. Bu plan ve izlencelerde, çeşitli bölgelerdeki çevre sorunları belirtilmeli, çevreyi uzun dönemde korumaya ve yenilemeye yönelen önlemler yer almalı; bu planlar, kent, bölge ve ulusal kalkınma planlarıyla birleştirilmeli ve gerektirdikleri akçal kaynaklar ayrılmalıdır.

Türkiye, doğanın kirlenmesi sorunlarıyla, çok kısa bir süreden beri karşılaşmakta ve kamuoyu çevre sorunlarının tam bilincine henüz varmamış durumda bulunmaktadır. Konuya ilk kez, III. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer ayrılmıştır. Başbakanlığa bağlı TÜBİTAK ve DPT'den başka, Enerji ve Tabiî Kaynaklar, Tarım, Orman, Kültür, Turizm, Sağlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarıyla yerel yönetimler, çevreye ilişkin konularda, kendilerine yasalarla verilmiş türlü yetki ve görevlere sahiptirler. 1978 yılında kurulan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı, bütün bu çalışmalar arasında eşgüdüm sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu görevi 1991 yılından itibaren Çevre Bakanlığı üstlenmiştir.

VI. ÇEVRE VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR

Uluslararası kuruluşlar, kentleşme ve çevre sorunlarına, öteden beri yakın bir ilgi duymuşlardır. İnsanların rahat, özgür ve geleceklerinden güvenli olarak yaşamaları, barınma hakkı da dahil olmak üzere, insan haklarından yararlanmaları, kimi ekonomik ve toplumsal haklara eylemli olarak

sahip kılınmalarına bağlıdır. Öte yandan, konut ve kentleşme gibi konular, ülkelerin ekonomik ve toplumsal gelişmesini yakından ilgilendiren konular olduğundan, kalkınma için teknik yardım sağlayan uluslararası kuruluşlar, bu alanda çalışmalar yapmaktadırlar. Bununla birlikte, bu kuruluşlarca çevre sorunlarına son zamanlarda verilen aşırı ölçülerdeki önemin, uluslararası dayanışma amacından başka, siyasal bir nedene de dayandığı, bunun da ABD ile Sovyetler Birliğinin, çoğu uluslararası kuruluşlarda ve özellikle Birleşmiş Milletlerdeki görüşmeleri, temel politika sorunlarından başka yönlere çevirmek ve geri kalmış ülkeleri oyalamak çabalarından doğduğu ileri sürülmüştür.

Yeryüzündeki ülkelerin gelişmiş ve geri kalmış olmak üzere ikiye bölünmüş olmaları, kuşku yok ki, herbirinin farklı sorunlara, olanaklara ve teknolojik gelişme düzeyine sahip bulunmaları anlamına gelir. Bu durumda olan ülkelerin yerleşme, konut, kentleşme, çevre sorunları ve yerel planlama gibi konularda dayanışma ve yardımlaşma içinde bulunmaları zorunluluğu, aralarındaki bu gelişme ayrımlarından doğmaktadır.

Bu alanda, bugünde değin yapılan yardımlar, uluslararası örgütlerce yönetilmiştir. Bu yardımların, daha çok, akçal, teknik yardımlar ve danışmanlık biçiminde olduğu görülür. Kentleşme ve konut sorunlarının tanımlanmasıyla, bunlara uygun düşen politikaların geliştirilmesi, gerekli yasaların hazırlanması, yönetim örgütünün kurulması, uzun dönemli kredi sağlanması, inşaat ve yapı gereçleri sanayiinin verimliliğinin artırılması, teknik personelin eğitilmesi ve son olarak, bu konulara ilişkin araştırmaların desteklenmesi, başlıca teknik yardım türleri arasında yer almaktadır.

A. Birleşmiş Milletler Teşkilatı

Kuruluşundan hemen sonra, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı, kentleşme ve yerleşme sorunlarına yakın bir ilgi duymuştur. Bu alandaki gelişmelerin ve politikaların gözden geçirilmesi, belli konularda seminer ve sempozyumlar düzenlenmesi, yayınlar yapılması, kentleşme ve konut sorunlarına ilişkin ölçünler hazırlanarak bunların üye devletlere önerilmesi, Birleşmiş Milletlerin etkinlikleri arasındadır.

Bu örgüt, bu alandaki yardım çalışmalarını, teknik yardım olarak, kendisine bağlı Kalkınma Programı (United Nations Development Program) aracılığı ile ve ayrıca normal izlenceleri gereğince yerine getirmektedir. Birleşmiş Millet Teşkilâtının, gelişmekte olan ülkelere, bu yollardan sağladığı yardımların toplamı, 100 milyarlarca Türk lirasını aşmıştır.

Bundan başka, örgüte bağlı uzmanlaşmış kurumlar aracılığı ile de geri kalmış ülkelere teknik yardım sağlanmaktadır. Bunlar, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Besin ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), UNESCO, Birleşmiş Milletler Çevre İzlencesi (UNEP) ve Birleşmiş Milletler Yerleşmeler Örgütü (HABITAT)'dür. Birincisi, yapı sanayii alanında meslekî eğitim yapmaktan başka, bu sanayi dalında verimliliğin artırılmasına, işçi sorunlarının çözümüne yardım yapılmasına, sendikacılığın ve kooperatifçiliğin bu alandaki rollerinin geliştirilmesine çalışmaktadır.

Besin ve Tarım Örgütü, kırsal alanlarda yaşayanların gönencini yükseltici önlemler geliştirmekte ve orman ürünlerinin konut üretimi gereksinmelerine daha iyi yanıt vermesi için yaptığı teknik çalışmaları üye devletlerin yararlanmasına sunmaktadır. Öte yandan UNESCO, konut ve yerleşme sorunlarının eğitimine ve bu konulardaki yayım etkinliklerine katkıda bulunurken, Dünya Sağlık Örgütü de kentleşmenin ve çevre sorunlarının insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerini giderici çalışmalar ve yayınlar yapmaktadır.

Birleşmiş Milletler Örgütü, ayrıca yukarıda da değinildiği gibi, 1968 yılında Genel Kurul'un aldığı karara uyarak 1972'de Stockholm Çevre Konferansı'nı toplamış, daha sonra da Birleşmiş Milletler Çevre İzlencesini kurmuştur (UNEP). Bu örgüt, çevre sorunlarının giderilmesi, çevre sağlığı koşullarının geliştirilmesi için teknik yardım, eğitim, araştırma çalışmaları yapmakta ve kendisine bağlı Çevre Fonu (Environment Fund) aracılığı ile, amacını gerçekleştirmeye yardımcı çalışmaları desteklemektedir. Birleşmiş Milletler, 1976 yılında da Vancouver'de, 131 ülkenin katıldığı bir HABITAT (İnsan Yerleşmeleri) Konferansı toplamıştır. Bu konferansın ardından, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Örgütü, eski Yapı, Konut ve Planlama Merkezini de içine alacak biçimde yeniden kurulmuş ve Nairobi'ye taşınmıştır. Bu örgütün başlıca amaçları, yerleşme politikaları ve stratejileri saptamak, yerleşme planlaması, konut, altyapı ve kent hizmetleri sunulması konularında, teknik işbirliği, araştırma, planlama, haberalma, eğitim ve yayın etkinliklerinde bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler Örgütü'ne bağlı uzmanlık kuruluşlarından biri olan Birleşmiş Milletler Çevre İzlencesi (UNEP)'in öncülüğü ile oluşturulan Mavi Plan ve Akdeniz Eylem Planı, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Akdeniz ülkelerinin kentleşmesi ve sanayileşmesi sonucunda, Akdeniz'i korumayı amaçlamaktadır. Mavi Plan çerçevesinde, Türkiye'de, sayıları 20'ye yaklaşan turistik kıyı siti de korumaya alınmış durumdadır.

B. Dünya Bankası

Dünya Bankası da, bir süredir, gelişmekte olan ülkelerin büyük kentlerinin, ulaşım, kent hizmetleri ve konut gibi sorunlarıyla ilgilenmektedir. Bu Banka içinde, bu sorunlarla ilgilenmek üzere bir birim de kurulmuştur. Dünya Bankasının ödünç para verme etkinliklerinin büyük bir kesimi, kentleri ilgilendirmektedir. Kentlerle ilgili projelerin tek tek değil, fakat aralarındaki tamamlayıcılık ve süreklilik nitelikleri gözönünde tutularak bir bütün halinde ele alınmasına Banka özel bir önem vermektedir.

Dünya Bankası, türlü nedenlerle, konut için doğrudan doğruya ödünç para vermek yerine, dar gelirli ve yoksul kitlelerin barınma gereksinmelerinin giderilmesine yardımcı olmak üzere arsa sağlama ve bunların kamusal kent hizmetlerini tamamlama (site and services) türünde yardımları yeğ tutmaktadır. Çünkü, böylece, gereksinme sahiplerinin kendi emek ve olanaklarından yararlanma (self-help) alışkanlıkları geliştirilebildiği gibi, en yoksul kümelere yönelme olanağı da elde edilebilmekte ve bu kümelerin küçük biriktirimleri ve iş edinmeleri özendirilebilmektedir.

Banka'nın Buenos Aires, Lagos, Sao Paulo, Tahran, Bogota, Caracas, Bombay, Rio de Janerio, Karaçi, Calcutta, Kuala Lumpur ve İstanbul gibi anakent alanları için 1975 yılına değin yaptığı yardım tutarı o günün para değeri ile, 30 milyar Türk lirasının üstündeydi. Bu miktar, Bankanın tüm ödünç verme işlemlerinin onda biri kadardır. Bu fonların dörtte üçüne yakın bir bölümü söz konusu anakentlerin enerji gereksinmelerinin karşılanmasında kullanılmıştır. Bunlar içinde her bir kent, bankadan yaklaşık olarak 1.5 milyar lira kadar para almışlardır. Banka yardımlarının, yardım alan ülkelerin istençleri dışında türlü koşullara bağlanmış bulunması, dışa bağımlılığı artırmanın ve hiç olmazsa sürdürmenin bir aracı olduğu izlenimini vermektedir.

C. Avrupa Topluluğu (EC)

Avrupa Topluluğu, Avrupa Kalkınma Fonu aracılığı ile Afrika, Asya ve Lâtin Amerika'nın gelişmekte olan ülkelerine teknik yardım yapmakta ve ödünç para vermektedir. 1964-1969 yılları arasında, bu kaynaktan, kentsel gelişme izlencelerinin finansmanı amacıyla yapılan yardımların toplamı o günün para değeri ile 1 milyar liraya yaklaşmıştır. Bu yardımlar, su, kanalizasyon, konut, konut için kent toprağı sağlama ve benzeri amaçlarla yapılmaktadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu, ayrıca, üye ülkeler arasındaki ve bu ülkelerin türlü bölgeleri arasındaki gelişme farklılıklarının giderilmesi, daha

dengeli bir gelişme sağlanması amacıyla, bölgesel gelişme konularında eğitim çalışmaları, yayınlar yaptırmakta ve teknik yardım da sağlanmaktadır. 1973'de 9'lar Komitesinin yaptığı bir toplantıda, Topluluğun çevreye ilişkin amaçları, kirlenmenin önlenmesi, yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve uluslararası kuruluşlarda, tek tek ya da toplu olarak çalışmalar yapılması biçiminde özetlenmiştir.

Avrupa Topluluğu'nun kurucu üyelerinden biri olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Roma Andlaşması, çevrenin korunmasına ilişkin kimi kurallar koymuştur. Avrupa Topluluğu'nun çevre sorunlarına ilgisi: a) Topluluk üyesi olan devletler arasında, çevreye ilişkin kurallar bakımından görülen farklılıkların, serbest rekabetin sağlıklı bir biçimde işlemesini önlemesinden, b) üye devletlerde yaşam kalitesinin farklılıklar göstermesinin, siyasal bakımdan arzu edilmemesinden, c) doğal yaşam koşullarını iyileştirmenin, yaşam kalitesini yükseltmenin ön koşulu sayılmasından ve d) çevre kirlenmesinin devletlerin sınırları dışına taşmasının kimi tüzel sorunlar doğurmasından kaynaklanmaktadır.

Topluluk, bugüne değin, 1973, 1977, 1983 ve 1987 yıllarında 4 Eylem İzlencesi kabul etmiştir. Çevre sorunlarını sonradan önlemeye çalışmak yerine, bunlara kaynağından engel olmak, her türlü planlama eylem ve kararlarında çevreyi hesaba katmak, doğal değerlerden yararlanmada doğaya zarar vermekten kaçınmak, kirlilik ve gürültünün önlenmesi için yapılacak harcamaların, kendi eylemleriyle çevreyi kirletenlere yüklenmesi, devletlerin bir başka devletin çevresini bozucu uygulamalardan kaçınmaları, çevre siyasalarının belirlenmesinde, az gelişmiş ülkelerin çıkarlarının dikkate alınması, bu eylem izlencelerinde benimsenmiş olan başlıca ilkelerdir. 5. Eylem Planı 1990'ların başlarında benimsenmiştir.

Topluluğun çevre izlencesi, yalnız fizik çevrenin korunmasıyla yetinmemekte, yaşam ölçünlerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak üzere, ekonominin tüm kesimleriyle ilgisinin kurulmasını da öngörmektedir. Hepsi de, benzer eylem ve ilkeleri benimsemiş olan eylem izlencelerinin üçüncüsünde, Akdeniz'in korunmasına özel bir önem verildiği görülür. 1987-1992 yılları arasını kapsaması öngörülen 4. Eylem İzlencesi'nde, 1986 yılında imza edilen Avrupa Tek Senedi'nin etkisi olduğu dikkati çeker. Bu izlenceyi benimseyen Komisyon, kirlilik konusuna ekonomik kesimler açısından ayrı ayrı yaklaşmanın en ekonomik çözüm olmadığını karara bağlamış ve kirletici kaynaklarla kirletici özeklere ilişkin birçok ölçünler geliştirmiştir. Bunlar, hava kirliliğinin yanı sıra, içme ve deniz sularını, kimyasal maddeleri, biyoteknolojiyi, gürültüyü ve nükleer

güvenlik konularını ilgilendirmektedirler.

AT'nin Dördüncü Eylem İzlencesi'nde, ayrıca, doğanın ve doğal kaynakların, toprağın korunmasına, atıkların yönetimine ve kentsel yerleşim yerleriyle, kıyıların ve dağlık bölgelerin korunmasına ilişkin kurallar vardır.

Avrupa Tek Senedi'nin 25. maddesi, AT'nin kurucu andlaşmasına, "Çevre" başlıklı bir bölüm eklenmesini öngörmüştür. Bununla ilgili temel maddede (130R) (fıkra 1), Topluluğun çevreye ilişkin amaçları şöylece özetlenmektedir: a) Çevrenin kalitesini korumak ve iyileştirmek, b) Kişi sağlığının korunmasına katkıda bulunmak, c) Doğal kaynakların akılcı ve dikkatli kullanımını sağlamak.

Bu amaçları gerçekleştirmeye yardımcı olmak üzere, ayni maddenin ikinci fıkrasında, a) Önleyici eylem, b) Çevreye verilen zararların kaynakta önlenmesi ve c) Kirleten öder ilkelerinin benimsenmiş olduğu görülmektedir. Tüm öteki görevleri gibi, çevreye ilişkin sorumluluklarını da AT, Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi organları eliyle yerine getirmeye çalışmaktadır.

D. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilâtı diye bilinen ve 25 ülkeyi içine alan bu örgütün doğrudan doğruya karar organı olan Konseyi'ne ve Yürütme Kurulu'na bağlı bir Çevre Sorunları Komitesi kurulmuştur. 1960'larda, daha çok, geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ve istihdam, verimlilik gibi konularda çalışmalar yapan ve teknik yardım sağlayan bu kuruluş, 1970'lerde, çalışmalarını, çevre sorunlarına yöneltmiştir. Örgüt içindeki Çevre Sorunları Komitesi'nin çalışmaları arasında, su ve hava kirliliği, ulaşım ve trafik, gürültü, petrol, enerji ve sanayiin çevre ile olan ilişkileri gibi konular da girmektedir.

Bugün, bu örgütün, bu konularda sağladığı başlıca yarar, üye devletlerin sorunlara ve çözüm yollarına ilişkin olarak bilgi sahibi olmalarını sağlamak, ulusal politikaların geliştirilmesine yardımcı olmak ve bu politikalar arasında eşgüdüm sağlamaktır. Ülke sınırlarını aşan ve dolayısıyle birden çok ülkeyi ilgilendiren ve ortaklaşa yararlanılan akarsu ve denizlerle ilgili kirlenme sorunlarıyla, çevre politikalarının ödemeler dengesi ve rekabet koşulları üzerindeki etkileri gibi nedenler, bu örgütü kentleşme ve çevre sorunlarıyla ilgilenmeye iten nedenlerin başında yer almaktadır.

E. Avrupa Konseyi

18 Avrupa ülkesini içine alan Avrupa Konseyinin organlarından biri de, Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Konferansı'dır. Avrupa ülkeleri arasındaki birliğin, demokratik yöntemlerle, halka dayanarak gerçekleştirilebileceği düşüncesi, bu ideali herşeyden önce halka benimsetmek amacıyla, Konsey'de, yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan böyle bir organın kurulmasına yol açmıştır. Konsey'e üye olan ülkelerin yerel yönetimlerinin temsilcilerinden oluşan ve her yıl toplanan bu Konferans'ta, bölge planlarının çeşitli türleri (geri kalmış bölgeler, sınır bölgeleri, anakent alanları vb.), kentleşme, trafik, yerel yönetim maliyesi, doğal kaynakların ve tarihsel yapıtların korunması gibi konularda önemli kararlar alınmakta ve Konseyin siyasal karar organlarının onayına sunulmaktadır. Konsey, kendisine bağlı çeşitli teknik komiteler aracılığı ile çalışmalarını sürdürdüğü gibi, emrindeki Avrupa İskân Fonu'ndan, doğal yıkım olaylarına (âfetlere) uğrayan bölgelerin yeniden yerleşme sorunlarının çözümüne ve toplu konut projelerine de yardımcı olmaktadır. Konsey, Avrupa ülkeleri kültür kalıtının korunması amacıyla, 1975 ve 1981 yıllarında Kentlerin Yeniden Canlandırılması için bir kampanya başlatmıştır. Bu kampanyanın amacı, kamuoyunu aydınlatmak, kentlerdeki yaşam koşullarının iyileştirilmesine katkılarını özendirmek, ülkeler içinde ve ülkeler arasında bu amaçla deneyim alışverişini sağlamak, bugünün ve geleceğin Avrupası'nda kentlerin rolünü belirtmek ve yasaların bu amaçla gözönünde tutularak uygulanmalarını ve yenilerinin çıkarılmasını desteklemek olarak özetlenmiştir.

F. Nato

Özünde, bir savunma paktı olmasına karşın NATO, askerî olmayan amaçları arasına, 1970'lerden başlayarak üyesi olan devletlere, çevre sorunları konusunda yardımcı olmayı da katmıştır. Bu örgütçe kurulan Çağdaş Toplumun Karşılaştığı Sorunlar Komitesi, kimi ülkelerde hava kirlenmesi konularında pilot araştırmaları desteklemekte, ilgili hükümetlere politika önerilerinde bulunmaktadır. Bu arada, NATO konferanslarından biri de Eylül 1976'da, Sosyo Ekonomik Sistemlerin Çevresel Değerlendirilmesi konusunda İstanbul'da yapılmıştır. Bu toplantıda çevreyle ilgili ekonomik, teknolojik ve toplumsal sorunlarla yöntembilimsel konular tartışılmıştır.

Kuruluşlara göre değil, fakat kirlenme türlerine göre bir sınıflandırma yapıldığında, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı ile ona bağlı kuruluşların, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün ve Avrupa Konseyi'nin, NATO'

nun, Dünya Meteoroloji Örgütü'nün, Avrupa Ekonomik Topluluğu Bilim ve Teknolojik Araştırma Komitesi'nin ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği'nin daha çok çevre ve kirlenme sorunlarına genel olarak yaklaşmakta oldukları görülür. Öte yandan, hava, su, okyanus, toprak kirlenmesi gibi kirlenme türleriyle ve radyasyon kirlenmesi, gürültü gibi çevre sorunlarının her biri ile uluslararası kuruluşlardan kimilerinin özel olarak da uğraştıkları bilinmektedir. Uluslararası Atom Enerjisi Örgütü ile Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü de, bu nedenle hava kirlenmesiyle ilgilenen kuruluşlardır.

G. Genel Olarak Uluslararası Kuruluşlar ve Çevre

Uluslararası kuruluşlar, ekonomik, toplumsal ve askerî amaçlar çevresinde biraraya gelmiş ülkelerden oluşmakla birlikte, her biri içinde hem gelişmiş, hem de geri kalmış ülkeler vardır. Gerçekte, bu iki küme ülke, toplumsal ve ekonomik yapıları, gelişme olanak ve yöntemleri açısından birbirlerinden farklıdırlar. İleri ülkelerin çıkarları, kendi sanayi ürünlerinin tekel üstünlüğünü sürdürmekte, az gelişmiş ülkeleri işlenmemiş özdek satıcısı durumunda bulundurmakta olmasına karşın; geri kalmış ülkeler, çıkarlarını, hızlı sanayileşmede ve kendine yeterli duruma gelmede görmektedirler.

Bunun gibi, çevre sorunlarının nedenleri yönünden de, bu ülkeler arasında ayrımlar vardır. Bu yüzdendir ki, daha çok üretim ve tüketim artışına dayanan ileri ülkelerdeki kirlenmeye **bolluktan doğan kirlenme** (pollution of affluence); açlık, kötü barınma koşulları, sağlık ve temizlik koşulları ile işsizliğin, aşırı ve dengesiz kentleşmenin bir ürünü gibi görünen kirlenmeye ise, **yoksulluktan doğan kirlenme** (pollution of poverty) adı verilmektedir.

Bu nedenle de gelişmiş ülkelerin gereksinme ve gerçeklerine dayanılarak formüle edilen bir uluslararası çevre politikasının uygulanması, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki uçurumun kapanmasını sağlamak yerine, geciktirir ve önler. Bir başka deyiş ile, bugünkü uluslararası düzeni dondurmağa yarar. Oysa, geri kalmış ülkeler, sanayiin ve kentleşmenin kirletmemiş olduğu bir çevrede de olsa, yoksulluğa razı olamazlar. Çevresini kirletecek ölçüde sanayileşmek ayrıcalığına, gelişmekte olan ülkeler de sahip olmalıdırlar.

Dünya Bankası gibi kuruluşların, akçal yardım politikalarını, sanayiin doğuracağı çevre sorunlarını dikkate alarak saptamaları, abartmalı görünmekte ve eleştirilmektedir. Bu yardımların, çevrenin kirlenmesi koşuluna

bağlanmasının ulusal egemenlik ilkesini zedeleyeceği açıktır. Çevrenin korunması ulusal egemenliğin korunmasına engel değildir. Çevre politikaları, ekonomik ve toplumsal yönleriyle, ulusal kalkınma politikalarının içinde yer alır. Buna karşılık, türlü düzenleyici ve kaynak dağıtıcı, hatta, uluslararası kuralların uygulanmasını gözetici ve denetleyici işlevleri bulunduğunu ileri sürenler, çevre sorunları alanında, artık tek yanlı ve ulusal nitelikteki kararların alanının daraldığım, buna karşılık, uluslararası mekanizmanın ve kuruluşların rolünün artma eğiliminde olduğunu ileri sürerler.

Nitekim, bu çıkar ayrılığı nedeniyledir ki, Stockholm Çevre Sorunları Konferansı'nda kabul edilen bildirgede de, gelişmekte olan ülkelerle ilgili şu ilkelere yer verilmiştir:

a) Bütün devletlerin çevre politikaları, gelişme yolundaki ülkelerin bugünkü ve gelecekteki kalkınma potansiyellerini olumsuz yönde etkilememelidir. b) Devletlerin kendi kaynaklarını işletmeleri bir hak, kendi etkinliklerinin başka ülkelerin kaynaklarını kirletmemesi ise bir sorumluluktur. c) Devletlerin, kendi etkinliklerinin öteki ülkelerde yarattığı zararlar için ödence ödemeleri konusunda, devletlerarası hukuk geliştirilmelidir. d) Ülkeler, uluslararası geliştirilmiş ölçünleri, kendi kalkınma ölçünlerini bozmadan, uygulamaya çalışmalıdırlar. e) Çevre korunması ile ilgili uluslararası sorunlar, çok taraflı bir işbirliği ile çözümlenebilir.

VII. TÜRKİYE'DE ÇEVRE POLİTİKALARI

Ülkemizde çevre sorunlarının, kamuoyuna mal olmasının uzun bir geçmişi yoktur. Bununla birlikte, kent ve kasabalar düzeyinde özellikle halk sağlığı ile ilgisi oranında, türlü çevre sorunlarının çözümlerine çevre sağlığını tehdit eden etmenlerin yapılarımlarına, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri yasalarda yer verilmiştir. Bu parçacıl yaklaşımların yerini ülke ölçüsünde çevre politikalarının alması için 1970'leri beklemek gerekmiştir. Bu gecikme, kentleşme ve sanayileşme dünyada devlet politikalarının konusu olmasının ancak 1970'lerde gerçekleşmiş olmasındandır.

A. Kıyıların Korunması

1. Genel Olarak Kıyılar ve Kıyı Yasası

Özellikle 1960'lı yıllardan sonra, iç turizm hareketleri sonucunda Marmara, Ege ve Akdeniz kıyılarında, toprak, özel kişiler hatta zaman zaman kamu kuruluşlarınca savurganca kullanılmıştır. "Kıyı yağması" olarak

kamuoyunda bilinen bu gelişmede, sanayiciler, büyük ve küçük anamal sahipleri, turizm yatırımcıları, turizm alanlarında toprağı bulunan yurttaşlar, emlâkçılar, iç turizm olanaklarından yararlanan orta sınıflar ve kamu kurum ve kuruluşları farklı roller oynamışlardır. Çünkü bunlardan herbirinin, kıyıların kapışılmasında farklı derecelerde rolleri olmuş, yararlanma ve etkilenme dereceleri de farklı ölçülerde olmuştur.

Turizmin başlıca gelir kaynaklarından olduğu gelişmiş batı ülkelerinde kıyılar, bir doğal kaynak olarak titizlikle korunurken, ülkemizde kıyıların hoyratça kullanılması, toplum yararına açıkça aykırı idi. Bu nedenle, basın, meslek kuruluşları, devlet, yerel yönetimler, bilim çevreleri, kıyıların korunmasını kamuoyuna mal etmek için 1970'li yıllarda toplantılar, yayınlar, demeçlerle büyük çabalar harcamışlardır.

Kıyıların korunması bakımından önem taşıyan iki konudan birincisi, kıyı diye tanımlanan yerlerdeki toprak iyeliğinin bağlı olduğu kurallar, ikincisi de, toprağın kullanılmasına getirilen sınırlamalardır. Osmanlı toprak düzeninde, kıyıların devlet malı sayıldığı bilinmektedir. 1858 tarihli Arazi Kanunu ise, özel toprak iyeliğine izin vermesi yanında, denizin doldurulması yoluyla da özel toprak iyeliği edinmeyi olanaklı kılıyordu. 1876 tarihli Mecelle'de ise, deniz ve göller herkesin ortak olduğu kamu mallarıydı. Başkalarına zarar vermeksizin bunlardan herkes yararlanabilirdi. Bunlar, özel iyeliğe konu olamazlar. Bugün yürürlükte olan Yurttaşlar Yasasının 641. maddesi , "Sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait mallar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır" diyerek, herkesin yararlanmasına ayrılmış olan kamu mallarının, bu arada kıyıların, özel iyeliğe konu yapılamayacağını göstermiş bulunuyor. Anayasa Mahkememiz de, kimi kararlarında bunu böyle anlamakta olduğunu belirtmiştir.

Kıyıların bir kamu malı sayılmasının sonucu, bunların yönetim ve gözetiminin ancak bir kamu tüzel kişisine bırakılması, özel iyeliğe konu yapılamaması, başkalarına devir edilememesi, iyeliğinin zaman aşımı ile kazanılamaması, haciz edilememesi ve bunlardan herkesin özgür ve eşit biçimde yararlanabilmesidir. Bu yerlerde özel yapı yapılamayacağı gibi, herkesin bir özel izne bağlı olmaksızın ve ücret ödemeye gerek kalmaksızın kıyılardan yararlanması da gerekmektedir. Nitekim, 1580 sayılı Belediye Yasası da (madde 19) "Belediye sınırları içindeki kıyıların tasarrufu, idare ve nezareti belediyelere aittir" diyerek, bunu vurgulamıştır.

Öte yandan, denizden toprak kazanılarak kıyıda özel iyeliğe konu olan yapı yapmak, son yıllarda çok yaygınlaşmış bir uygulamadır. Bu uygulama, gerçekte. yasaklanmış, belirli koşullarla sınırlandırılmıştır. 2644 sa-

yılı Tapulama Yasası (madde 8), denizi doldurarak toprak kazanmayı, ilgili kuruluşlardan izin almak koşuluna bağlamıştır. Burası doldurmanın yapılacağı yerin en büyük mal memuru, yani il merkezinde defterdar, ilçe merkezinde ise mal müdürüdür. Bu işlem için, ayrıca Belediyenin İl ve İlçe Yönetim Kurullarının ve limanı ilgilendiriyorsa Liman Dairesinin de olumlu görüşünü almak zorunludur. Yasa, böylece alman doldurma izinlerinin 3 yıl için geçerli sayılmasını öngörmüş, izinsiz doldurmaların ise, tapu-ya geçirilmesinde sakınca olmadığı kabul edilmek koşuluyla geçerli sayılabileceğini göstermiştir.

Ne var ki, kıyılara duyulan ilginin ve kamuoyundaki duyarlılığın artması sonucunda, 1972 yılındaki İmar Yasası değişikliğinde, kıyı şeridi içinde bulunan yerlerde denizden doldurma yoluyla "özel iyelik adına arazi ve arsa kazanılamaz" hükmü getirilmiştir. Bunun anlamı, doldurmanın, ancak kamu yararı için yapılmasına olanak bulunduğudur. Bir başka deyişle, belediyeler ve köyler, satmak ve kiralamak için değil, ancak, kamu malı niteliği kazanabilecek doldurmalar yapmaya yetkilidirler.

Kıyıların korunması ve geliştirilmesi için alınacak önlemler, "kıyı"nın tanımına bağlı olarak bir değer taşırlar. Yasalarımızda, "kıyı", "denizlerin, göllerin ve akarsuların, başladıkları yer ile tarım toprağı arasında kalan kumsal, taşlık, sazlık alanlar" olarak tanımlanır. Kıyının ayırıcı özelliği, "tarıma elverişli olmamak"tır. Yapı yapmaya elverişli olup olmamasının, kıyının kıyı sayılmasını belirlemede önemi yoktur. Kıyı çizgisinin değişken nitelikte olmasından doğan sorunların çözülebilmesi için, kıyının iyi tanımlanması gerekir.

Kıyının hemen ardındaki kuşağa, "kıyı kuşağı" denilir. Burası, tarıma elverişli toprakların bulunduğu alandır. Özel iyelik konusu olmasına bir engel yoktur. Ancak, bir kamu işlemi ile, üzerinde bir "kamu iyeliği" kurulmuş bulunabilir. Yasalarımız, kıyı kuşağı içinde özel iyelik kurulmasını yasaklamış olmamakla birlikte, özel iyelik hakkının kullanılmasına sınırlamalar getirmişti. Bunun en çok bilinen örneği eski İmar Yasasının Ek 7. maddesi gereğince, kıyı kuşağında, "herkesin yararlanmasına ayrılmayan yapı" yapılamayacağını gösteren sınırlamadır.

Yasaların, kıyılardan yararlanmayı herkese açık bulundurmaya önem verdiği görülmektedir. Ve kıyıda yapı yasağının tanımlanmasında, "herkesin yararlanmasına ayrılan yapıyı, ilk kez Ek 7-8. maddelerle ilgili yönetmelik (madde 1.05/d) tanımlamıştır. Buna göre: "Yetkililerce saptanmış ya da onanmış kural ve ücret tarifelerine uygun biçimde, kamu görevlilerinin denetimi altında, gerektiği kullanımdan belirli kişi ya da topluluklara

ayrıcalıklı kullanım tekeli tanımaksızın, yararlanmak isteyen herkese eşit ve serbest olarak açık bulundurulan ve konut dokunulmazlığı olmayan yapı, herkesin yararlanmasına ayrılmış yapı"dır. Hemen hemen aynı tanım, 2805 sayılı İmar Affı Yasası'mn 4/g maddesiyle, bu yasaya göre ve salt bu tür yapılarla ilgili olarak çıkarılmış bulunan yönetmeliğin 6/2 maddesinde de yer almıştır. Bu yapılar, turizm, eğitim, sağlık ve sporla ilgili yapılardır (R.G., 10 Eylül 1983, No: 18161).

1984 yılında kabul edilen Kıyı Yasası (No: 3086), kıyı çizgisi, kıyı kenar çizgisi, kıyı ve kıyı şeridi gibi kavramları yeniden tanımlamıştır (R.G., 1 Aralık 1984 No: 18592). Anayasa'daki kurala uygun olarak, yasa, kıyı ve kıyı kuşaklarından yararlanmada öncelikle "kamu yararı" ilkesinin gözetilmesi ilkesini benimsemiştir. Kıyıların, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık bulundurulması gereği yasada yer almıştır. Kıyı yasası, "kamu önceliği" olan yerler dışında plan kararları ile özel yapı yapmaya da izin veriyordu. Ayrıca, kıyı kuşağının, kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde, imar planı olan yerlerde 10, planı olmayan yerlerde ise 30 metreden az olamayacağı hükme bağlanmıştı.

3086 sayılı yasanın bir maddesi de, doldurma ve kurutma yoluyla arazi kazanmaya ilişkin bir yöntem de getirmiş ve 7. maddesiyle, deniz, göl ve akarsu doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen yerler hakkında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınmasını öngörmekteydi. Doldurma ve kurutma işlemlerinin, yürürlükteki yasalara göre, yani, 2644 sayılı Tapulama Yasası'na göre yapılması da hükme bağlanmıştı.

Kıyı Yasası, kıyıların kullanılmasında öncelikle kamu yararı gözetilmesi gerektiğini belirten Anayasa'nın 43. maddesine aykırı görülerek, 1986 yılında, tümüyle, iptal edilmiştir. Yüksek Mahkeme, iptal kararlarında, kıyı kenar çizgisi ve kıyı tanımlarıyla, kıyılarda yapılaşmayı ilgilendiren hükümlerin, Anayasa'nın 43. maddesine aykırı olduğuna hükmetmiştir (R.G., 10 Temmuz 1986, No: 19160).

2. Anayasa

1982 Anayasasının 43. maddesinde, "kamu yararı" başlığı altında ele alman konuların başında, kıyılar gelmektedir. Bu maddede: "Kıyılar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir" denilmektedir. 35. maddede de, "mülkiyet ve miras haklarının an-

cak kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği" belirtildikten sonra, iyelik hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hükme bağlanmıştır. 1982'ye gelinceye değin, kıyıları korumanın dayandığı tek anayasal hüküm, 1961 Anayasasının 49. maddesinde yer alan "sağlık hakkı" idi. 1982 Anayasasının 56. maddesi de, "Çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin" devlete ve yurttaşlara bir ödev olarak verildiğini, herkesin dengeli ve sağlıklı bir çevrede yaşamaya hakkı olduğunu saptamıştır. Kıyıların korunup geliştirilmesi için, bu hükümlerin yeterli bir güvence değeri taşıdığı öne sürülebilir.

3. İmar Yasasındaki Düzenleme

a) İmar Yasasından Önceki Dönem:

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının yürürlükte olduğu 24 yıl (1933-1957) içinde, kıyılarda yapı yasağının, bu yasanın 4/F maddesi düzenlenmişti. Buna göre, kıyıdan 10 metre içeriye doğru bir kuşak kıyı kuşağı sayılmakta ve korunmaktaydı.

b) 6785 Sayılı İmar Yasası Dönemi (1972'ye değin):

6785 sayılı İmar Yasası (madde 25), yapıların, yol ve su kenarlarına uzaklıklarını saptama işini, imar yönetmeliklerine bırakmıştı. Bunun yanı sıra, yasanın uygulanışını gösteren İmar Tüzüğünün 40. maddesi, imar planı bulunmayan yerlerde, su kenarlarından en az 30 metre uzaklıkta özel yapıya izin verilemeyeceğini gösteriyordu.

c) 6785/1605 Sayılı Yasalar Dönemi:

Yasanın 1972 yılında uğradığı değişiklik, geniş ölçüde kıyıları ilgilendirmektedir. Ek 7. madde, kıyının en az 10 metre olmak üzere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca saptanacak bir kuşak olması gerektiğini belirtmiştir. Aradan 2 yıldan daha uzun bir süre geçtikten sonra çıkarılan Yönetmelik ise, kuşağın genişliğini 100 metre olarak belirlemiştir. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesine değin geçen süre içinde Kasım 1974'ten başlayarak, Bakanlık, uygulamaya genelgelerle yön vermiştir.

Yeni düzenlemeye göre, ayırma ve birleştirme işlemleri sırasında oluşturulacak yapı ada ve yerbölümlerinin kıyılara 100 metreden daha yakın olması yasaklanmıştır. Bu alanda yapı yapmaya izin verilmeyecektir. Yasa yürürlüğe girdikten sonra verilmiş yapı izinleri kaldırılacak ve yapılmakta olan yapılar durdurulacaktır. Kıyı kuşağı içinde, herkesin yararlanmasına

ayrılmayan yapıların yapılmasını da yasa yasaklamıştır. Bu kuşak içinde, ayırma ve birleştirme, böylece oluşturulacak yerbölümler üzerinde yapı yapma, mevcut yapıları genişletme, kat çıkma gibi konularla ilgili esasları, yasa, yönetmeliğin düzenlemesine bırakmıştır.

İmar planına ve yönetmeliklere aykırı yapı yapılamayacağı gibi, buradaki kamuya ait yapılı ve yapısız arsaların özel iyeliğe geçirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ek 7. maddenin önemli öğelerinden biri de, o güne kadarki uygulamaların tersine, denizden doldurma ve bataklık kurutma yoluyla özel iyelik için arsa kazanma yolunun yasa ile kapatılmış olmasıdır.

1605 sayılı yasaya uygun olarak çıkarılmış bulunan yönetmelik, "**kıyı çizgisini**", "deniz, göl ve akarsularda, herhangi bir anda, suyun, kara parçasına değdiği noktaların birleşmesinden oluşan, meteorolojik olaylara göre değişen doğal çizgi" olarak tanımlamıştır. **Kıyı**'nın tanımı ise, aynı yönetmelikte, "deniz, göl ve nehirlerin, kıyı çizgisi boyunca uzanan kara parçası"dır. Yönetmelik, deniz, göl ve akarsu kıyılarının kara yönünden bittiği çizgiyi ise, **kıyı kenarı** olarak adlandırmıştır. Kıyılardan herkesin "mutlak bir eşitlik ve serbestlikle yararlanacağını, kıyılarda yapı yapılamayacağını, ancak kamuya yararlı tesisler yapılabileceğini de, yönetmelik öngörmüş bulunmaktadır. Bu tanımlar ve hükümler, uygulamada, kimi aksaklıklar yaratmıştır. Ne var ki, bunların giderilmesi amacıyla yapılan dana sonraki düzenlemelerin kendileri de, yeni aksamalara yol açmış, tüzel sorunlar yaratmıştır

4. Kıyı Yasası

a. Yasanın Koyduğu İlkeler

1982 Anayasası'nın 43. maddesiyle, kıyılarla sahil kuşaklarının kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerce bu yerlerden yararlanma olanak ve koşullarının yasayla düzenleneceğinin belirtilmesinin ardından, Parlamento, Kasım 1984'de, Kıyı Yasası'nı çıkarmıştır (R.G., 1.12.1984, No: 18592). 3086 sayılı Kıyı Yasası'na göre, kıyı kuşağı, "kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde imar planlı yerlerde yatay olarak en az 10 metre, diğer yerlerde en az 30 metre genişliğindeki alanı" anlatmak üzere kullanılmıştır.

Yasa, kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu belirtmekte ve kıyıların, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık olduğunu kurala bağlamaktadır. Kıyı Yasası, kıyıda yapı yapmayı ilke olarak yasaklamıştır. Ancak, bunun istisnası yok değildir: "Kıyıda, ancak

plan kararıyla, deniz, doğal ve yapay göl ve akarsuların kamu yararına kullanımını kolaylaştırmak veya kıyıyı korumak amacına yönelik olan yapı ve tesisler ile faaliyetlerinin özellikleri gereği, tersane, fabrika, santral ve su ürünlerine dayalı sanayi tesisleri, gemi sökme yeri ve sair kıyıda yapılması zorunlu tesisler ile, eğitim, spor yada turizm amaçlı tesisler yapılabilir". Yasa, bu istisnai yapıların, amaçları dışında kullamlamıyacaklarını ve kıyıya geçişin bunlar yüzünden engellenip kapatılamayacağını da kurala bağlamıştır.

Kıyı Yasası, kamu önceliği olan yerler dışında, (kıyı kuşağı dışında) plan kararları ile özel nitelikte yapı yapmaya da izin verilebileceğini belirtmiş, bunların ancak Bakanlar Kurulu'nca onaylanarak uygulanabileceğini ve kıyı geçişini engelleyemeyeceklerini göstermiştir.

Yasa, kıyıda yapılacak yapılar için, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ndan "tahsis belgesi" alınmasını zorunlu saymış, tapu aranmayacağını göstermiştir. Yapı eylemleri üzerindeki denetim ise, belediye ve komşu alan sınırları içindeki belediyelere, bu sınırlar dışında ise valiliklere bırakılmıştır.

Kıyı Yasası, Geçici 2. maddesiyle, 1.10.1983 tarihinden önce, kıyı ve kıyı kuşağında gerçek ve tüzel kişilerce izinsiz ve kaçak olarak inşa edilen liman, iskele, rıhtım, balıkçı barınağı ve dayanma duvarları gibi zorunlu tesislerle sanayi ve turizm tesislerinden, ilgili Bakanlıklar'ca "ulusal ekonomiye katkısı veya kamu yararı olduğu kararlaştırılanlara da gerekli tahsis belgesi verileceğini hükme bağlamıştır. Mayıs 1985'te, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nm yayımladığı Yönetmelikte de (R.G., 18.5.1985, No: 18758), Kıyı Yasası'mn hükümlerinin uygulanmasına ilişkin esaslar belirtilmiştir.

b. Kıyı Yasası'nın İptali ve Sonrası

Kıyı Yasası'nın kimi maddelerinin iptali için yapılan bir başvuruda, Anayasa Mahkemesi, yasada ve yönetmelikte yer alan hükümlerin, "kıyıların korunmasına yeterli olmadığına" karar vermiştir. Mahkeme, Kıyı Yasasını, kıyı kenar çizgisi ve kıyı tanımlarını içeren 4, kıyıda yapı yapmayı düzenleyen 6, kıyı kuşağının en küçük derinliğini belirten 9, kıyıda yapı yapmaya izin belgelerine ilişkin 13 ve yasanın yürürlüğe girmesinden önce kıyıda yapılmış yapılarla ilgili Geçici 2. maddesini iptal etmiştir. 6, 9 ve 13. maddelerin iptal edilmesi sonucunda, öteki maddelerin de yürürlük şansı kalmadığından, Mahkeme, yasanın tümünün iptaline karar vermiştir (R.G., 10.7.1986, No: 19160).

Uygulamada bir boşluk doğmasına yol açmamak için, Anayasa Mahkemesi, 6 ay içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmasının uygun olacağını belirtmesine karşın, aradan gecen 3 yıla yakın süre içinde bu yasa çıkarılmış değildir. Buna karşılık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 15. 10.1987 tarihinde yayımladığı bir Genelge ile (B-01, Gen. Müd. 110) uygulamaya yön vermeye çalışmıştır. Söz konusu Genelge'de, kıyı ile ilgili, kıyı çizgisi, kıyı sahil şeridi (kıyı kuşağı) ve dar kıyı gibi kavramların tanımlanmasına yer verilmekte ve Anayasa'nın 43. maddesine uygun olarak, kıyılardan yararlanmayla ilgili genel esasların neler olduğu gösterilmekte, kıyıda ve sahil kuşağında yapılabilecek yapılar belirtilmektedir.

Bunlara göre, kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. Kıyı ve kıyı kuşaklarından yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyı kenar çizgisi içinde kalan yerlerde, mülkiyet yönünden tersi kanıtlanmadıkça, kamulaştırma yapılıncaya kadar, mülkiyet hakkı saklı tutulur. Kıyılarda, Yurttaşlar Yasasının 641. maddesi esaslarına öncelikle uyulur. Kıyı kenar çizgisi belirlenmeden, kıyı kuşağında ve kıyılarda doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlar üzerinde planlı uygulama yapılamaz. Kıyıda, ancak, plan kararlarıyla, a) Kıyının kamu yararına kullanımına ve kıyıyı korumak amacına yönelik altyapı ve tesisler, b) Turizm tesisleri, c) Nitelikleri gereği, kıyıdan başka yerlerde yapılmaları olanağı bulunmayan tersane, gemi söküm yeri, santral ve su ürünleri tesisleri gibi yapı ve tesisler yapılabilir.

Genelde, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, kıyıda doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlar üzerinde ancak plan kararlarıyla, "Kıyıda yapılabilecek yapılar yapılabilir" denmekte; kıyı kuyaklarında ise, bu yerler özel mülkiyete de konu olabildiklerinden, toplumun yararlanmasına açık olmak koşulu ile, turizm, dinlenme ve sportif amaçlı yapı ve tesislerin orada yer alabileceği kurala bağlanmaktadır.

c. Yeni Kıyı Yasası

4 Nisan 1990'da kabul edilen **3621** sayılı yeni Kıyı Yasası **kıyı şeridini**, kıyı kenar çizgisinden itibaren, kara yönünde olmak üzere, şöyle tanımlıyor:

(i) Uygulama imar planı yapılacak alanlarda **yatay olarak en az 20 metre genişliğindeki alan,**

(ii) **Uygulama imar planı bulunmayan belediye ve komşu alan sınırları icinde veya dışındaki yerleşik alanlarda, çevre düzeni ve/veya nazım imar planı bulunsun veya bulunma-**

sın, yatay olarak **en ez 50 metre genişliğindeki alan,**

(iii) Belediye ve komşu alan sınırları içinde ve dışındaki iskân dışı alanlarda çevre düzeni ve/veya nâzım imar planı bulunsun veya bulunmasın, yatay olarak **en az 100 metre genişliğindeki alan.**

Yasanın 7. maddesi, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, uygulama imar planı kararı ile, **deniz, göl ve akarsularda, doldurulma ve kurutma yoluyla toprak kazanılabileceğini de göstermektedir.** Bunu yapabilmek için, ilgili yönetimler valiliklere başvururlar. Valilik görüşü de alındıktan sonra, bu konuda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı karar verir. Bu topraklar üzerinde, yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçesi gibi teknik ve toplumsal altyapı alanları düzenlenebilir. Bunun için de, **Maliye Bakanlığı'ndan izin alınır.** Doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan topraklar, **devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Özel iyeliğe konu olamaz.**

Yukarıda yapı yasakları kesiminde de belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi, 3621 sayılı yasadaki "Kıyı Kuşağı" tanımını dar bularak iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, iptal kararının gerekçesinde, bunun, çevre koşullarını ve kamu yararını gözetecek, kişilere sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama olanağı vermeye yetecek bir derinlik olmadığını belirtmiştir. Mahkemeye göre "Uygulama İmar Planı yapılacak alanlarda" gibi bir anlatımın kullanılması, yasakoyucunun, takdir hakkını, ne zaman yapılacağı belli olmayan bir planın gerekçe gösterilerek kamu yararına saptanmış genişliklerin daraltılması sonucunu doğuracak uygulamalara olanak verecek biçimde kullanmasına yol açabilir. Gerekçede ayrıca, şu görüşe de yer verilmiştir: "Anayasa kıyılardan yararlanma için yalnız kıyı alanının belirlenmesini yeterli görmemiş, kıyıların devamı olan ve onu çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada da kamu yararının gözetilmesi esasını getirmiştir... Sahil şeritlerinin derinliğinin, kamunun yararlanmasını engelleyecek veya ortadan kaldıracak biçimde dar tutulması Anayasaya aykırılık oluşturur" (R.G., 23 Ocak 1992, No: 21120).

Bu kararın önemli yanı, Anayasa Mahkemesi'nin buradaki düzenlemeyi, yalnız Anayasa'nın "kamu yararı" kenar başlığı altında yer alan kıyılar kuralı açısından değerlendirmekle yetinmemiş olmasıdır. Konuyu, çevre hakkını düzenleyen 56. madde yönünden de inceleyerek, çevre hukuku açısından önemli bir adım atmıştır (G. Geray, "Anayasa Mahkemesi'nin Kıyı Kentlerimizi Yakından İlgilendiren Bir Kararı", **İller ve Belediyeler,** Yıl 48, (Şubat 1992) 556, s. 70-75).

Bu kararın yayımı tarihi üzerinden 6 ay kadar bir süre geçtikten sonra,

3380 sayılı yasa çıkarılarak (R.G., 11.7.1992, No: 21281) konu kamu yararına daha uygun bir biçimde düzenlenmiştir. Bu düzenleme, kitabın 7. Bölümündeki Yapı Yasakları kesiminde özetlenmiştir.

5. Turizmin Özendirilmesi Yasası

1982 yılında çıkarılmış bulunan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası (R.G., 16 Mart 1982, No: 17635), Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecek Turizm Bölgelerini, Turizm Alanlarını ve Turizm Özeklerini tanımlamış, turizm bölgelerinde ve turizm özeklerinde devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde, "bölgenin doğal ve kültürel özelliklerini bozmamak, turizm işletmelerine zarar vermemek, imar planlarına uygun olmak ve Bakanlık'tan izin almak koşuluyla kamuya yararlı yapılar yapılmasına olanak vermiştir. İlke, bu yerlerde, buraların kamu yararına korunmasına ve kullanılmasına katkıda bulunacak yapıların yapılmasıdır.

Yasaya göre, turizm bölge ve özeklerinde, Turizm Bakanlığı'nca, yapılan veya yaptırılan ve Turizm Bakanlığına sunulan planlar 6 ay içinde onaylanır. Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylı nâzım imar planlarına uygun olarak, turizm amaçlı imar uygulama planlarını değiştirme ve onaylama yetkisine sahiptir. Bu gibi yerlerde turizm dışı kullanıma ilişkin imar uygulama planları ve altyapı projeleri, Bakanlık'tan olumlu görüş alındıktan sonra yürürlüğe konabilir.

Bu yasanın uygulanacağı turizm alanlarında ve turizm özeklerinde imar planlarının hazırlanma ve onaylama yöntemini göstermek üzere çıkarılan bir yönetmelik (R.G., 27 Ocak 1983, No: 17941), bu yerler için hazırlanacak imar planlarını, İmar Yasası'nın genel kuralları dışında tutmuş, onlarla ilgili ayrıntılı özel hükümler koymuştur. Örneğin plan yapımı için, Turizm Bakanlığının ön izni şart koşulmuş (madde 7), yerel işlemlerde ise, ilgili alanın belediye ve komşu alan sınırları içinde olup olmamasına göre, planların incelenmesi ve onaylanması Turizm Bakanlığının çevrime girmesiyle özel bir yönteme bağlanmıştır (madde 7). Buna göre, belediye ve komşu alanlar içinde ilgili belediyeye verilen planlar, belediye meclisince incelenerek, görüşler en geç 1 ay içinde Bakanlığa bildirilir. Turizm Bakanlığı'nca onaylanan turizm amaçlı uygulama planları ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onayladığı nâzım imar planları 15 gün içinde belediye veya valiliklerce askıya çıkarılır ve 30 gün askıda kalır (Yönetmelik R.G., 16 Haziran 1989 No: 20197).

6. İmar Affı Yasası

2805 sayılı İmar Affı Yasasında, kıyılardaki imar olup bittileriyle ilgili hükümler yer almıştır. Bunlardan bir bölümünün, ulusal servetin yitip gitmemesi amacıyla, durumları düzeltilerek korunması öngörülmüş bir bölümünün ise yıkılması hükme bağlanmıştır. Daha sonra 1984'de 2981 sayılı yasayla, af yeniden düzenlenmiştir. Bunlara, ayrıntılı olarak İmar Affı kesiminde yer verilmiştir

7. Boğaziçi'nin Korunması

2805 Sayılı İmar Affı Yasası, Boğaziçi'nin iki yakası ile ilgili imar hükümlerinin, 29 Ocak 1983 tarihli Bakanlar Kurulu Kararında (83/5760) olduğu gibi, bir Boğaziçi Yasası yürürlüğe girinceye değin uygulanacağını göstermiştir. Söz konusu Kararnamenin koyduğu ilkeler kısaca şunlardır:

a) **Boğaziçi Kararnamesi:**

Bu Kararname, Boğaziçi'ndeki imar olup bittilerinin Nâzım Plan hazırlanıncaya değin, bir esasa bağlamayı, denetim altına almayı amaçlamıştır. Boğaziçi Nâzım Planı, 22 Temmuz 1983 tarihinde kesinlik kazanmıştır. Dolayısiyle, Kararnamedeki ilkelerin yerini, o tarihten sonra, Nâzım Plan ilkelerinin almış olması gerekir.

Bu süre içinde, uyulması zorunlu sayılan ilkeler şunlardır:

aa) Kararname çıkmadan önce verilmiş bulunan yapı izinlerine dayanılarak başlanmış yapıların yapımı sürdürülecektir.

bb) Yeni imar durumu ve yapı izni verilmesi yasaklanmıştır.

cc) Taşocağı, kum ocağı, kireç ve tuğla ocaklarının açılmasına da izin verilmeyecektir.

dd) Yapımı sürmekte olan kamu yatırımlarıyla yapılmakta olan yapılara, ancak her türlü yasal işlemlerin tamamlanması koşuluyla izin verilmekte, yeni yatırımlar için ise, Bakanlar Kurulunun izni gerekli görülmektedir.

ee) Sanayi, kültür, akaryakıt kuruluşları ve depolarının da, uygun yerlere taşınması öngörülmüştür.

Boğaziçi Kararnamesinde, Boğaz'ın her iki yakasında, özel iyelikteki korular dahil, yeşil örtüyü tahrip eden, görünümü (silhouette) bozan yapılaşmaya ve kaçak yapılara karşı sürekli denetim ve önleme etkinliklerini yürüteçek teknik ve yönetsel bir örgütün kurulması da istenmiştir. Ayrıca, Çamlıca'nın karakterini bozan her türlü yapılaşmanın düzeltilmesi ve Üsküdar, Beykoz, Sarıyer, Beşiktaş ilçelerinin Boğaziçi Sit Alam'na giren

yerlerindeki yapı izinlerinin İstanbul Belediyesince verilmesi de Kararnamenin koyduğu kurallar arasındadır. Bu yetki, İstanbul ve çevresinde bir "Anakent Yönetimi" oluşturma gereğini duymuş bulunan devletin, o doğrultuda atmış bulunduğu küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanması, İSKİ ve benzeri girişimler dizisinin yeni bir halkası niteliğindedir.

b) Boğaziçi Yasası:

Bir koruma yasası olan Boğaziçi Yasası, İstanbul Boğazı alanını kültürel ve tarihsel değerlerini, doğa güzelliklerini, kamu yararı gözeterek 1) Korumak ve geliştirmek, 2) Bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılaşmayı sınırlandırmak amacıyla çıkarılmıştır. 2960 sayılı Boğaziçi yasası (R.G., 22 Kasım 1983, No: 18229), yukarıda ilkeleri özetlenmiş olan Boğaziçi Kararnamesinin koyduğu kuralları büyük ölçüde benimsemiş bulunmaktadır.

Koruma, geliştirme ve yoğunluk artışını önleme genel amacına uygun olarak, yasa, Boğaziçi alanında, bu yasaya ve imar planı esaslarına göre yapı yapılabileceğini, bunlara aykırı olarak yapılan yapıların ise derhal "yıktırılacağını" hükme bağlıyor. Yasa, nüfus ve yapı yoğunluğunu artırıcı plan değişikliklerini de yasaklamıştır. Boğaziçi kıyı şeridi ile "öngörünüm" bölgesinde, ayırma ve birleştirme (yerbölümleme) işlemleriyle konut yapmak da yasaklanmıştır. Boğaziçi alanında, kıyının, ancak "kamu yararına" kullanılacağını gösteren Boğaziçi Yasası, bu bölgede turizm ve eğlenme amacına ayrılmış alanlara, ancak "toplumun yararlanmasına ayrılmış yapı" yapılabileceğini ve bunların, amaçları dışında kullanılamayacaklarını hükme bağlamıştır.

Yasada, kıyı kuşağı içinde, ancak toplumun yararlanacağı dinlenme, gezinti ve turizm kuruluşları ve yapıları yapılabileceği belirtilmiştir. Boğaziçi Yasası, Kararnamedeki hükmü yineleyerek, kömür ve akaryakıt depolarıyla tersane ve sanayi kuruluşlarının Boğaziçi alanında kurulmalarını da yasaklamış bulunmaktadır. Bu alanda, Nâzım Plana göre kamu hizmet ve kuruluşlarına ayrılmış yerlerde, "geçici yapı izni" de verilemeyecektir. Sadece, 40 metrekareden küçük bekçi kulübeleri, büfe ve çay ocağı gibi yapılara, Boğaziçi İmar Yönetim Kurulunun kararı ile izin verilebilmesi öngörülmüştür.

Boğaziçi Yasasının bir özelliği de, orman statüsüne alınacak yerlerden, kamu kurum ve kuruluşlarına ait olanların, bedelsiz olarak Hazineye devrinin, özel iyelikte bulunanların ise, Tarım ve Orman Bakanlığınca kamulaştırılmasının öngörülmüş olmasıdır. Boğaziçi alanı içinde ağaçlama,

koru, park ve gezinti yerlerinin yapımı da yasa ile özendirilmek istenmiştir. Bu alandaki ormanlarda, intifa ve irtifak hakları kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır. Yasa koyucu, Boğaziçi alanının ağır basan karakterinin "yeşillik" olması noktasından yola çıkmış görünmektedir.

Boğaziçi Yasası, İstanbul Boğazının iki yakasını ilgilendirilen bir "özel imar yasası" niteliğindedir. Nitekim 20. maddesinde 6785 ve 2805 sayılı yasaların, Boğaziçi Yasasına aykırı olan hükümlerinin, bu alanda uygulanamayacağı belirtilmiştir. Korunması ya da iyileştirilerek korunması olanağı bulunmayan yapılarla, kamu kurum ve kuruluşlarının olup da, Bakanlar Kurulunca, geçici olarak korunmalarına karar verilmemiş yapıların yıkılmasını da yasa hükme bağlamıştır.

Ayrıca, yıkılacak gecekonduların sahiplerine, 2 Haziran 1981 tarihinden, yani Millî Güvenlik Konseyinin gecekondu yapma yasağını kamuoyuna bir kez daha duyurmuş olduğu tarihten önce yapılmış olmak koşuluyla, arsa ya da konut vermede öncelik tanıması da, yasanın geçici 9. maddesiyle hükme bağlanmıştır.

Kıyı kuşağında, kenar çizgisine bitişik yerbölümlerin kıyı tarafında, Boğaziçi İmar Müdürlüğünün gerekli göreceği durumlarda, "gezinti yeri" yapmak amacıyla, yeterince toprağın kamulaştırılabilmesi, Boğaziçi Yasasının önemli hükümleri arasındadır. Bu tür kamulaştırmaların "kamu yararı" kararı yerine geçeceği, yasanın buyruğudur. (madde 10) Boğaziçi Yasası, ayrıca, taş, kireç, tuğla vb. ocakların 1984, kömür ve akaryakıt vb. depoların ise, 1985 yılı sonuna değin, bulundukları yerlerden kaldırılarak uygun yerlere taşınmalarını da öngörmüş bulunmaktadır.

Boğaziçi Yasası, korumayı ilke olarak olumsuz (negatif) araçlarla, önlem ve yaptırımlarla gerçekleştirmeyi amaçlayan bir yasadır. Bununla birlikte, ormanların ve yeşil alanların çoğaltılması ve planlı yaklaşım yöntemini benimsemiş bulunması, yasanın, olumlu (pozitif) nitelikleri bulunduğunu ileri sürmeye olanak vermektedir.

Boğaziçi Yasasına yöneltilmiş bulunan eleştiriler birkaç noktada toplanabilir: 1) Bu yasa, iyelik hakkının bahşettiği hakların kullanılmasını sınırlandırmakta ve hakkın özünü zedelemektedir. 2) Konut bunalımı içinde bulunan bir ülkede, kaçak yapılmış da olsalar, konut ve gecekondu yıkmak akla uygun düşmez. Bu, açığı büyütmekten başka bir işe yaramaz. 3) Boğaziçi'nin salt yeşil, yemyeşil olarak korunması, onun özyapısına uygun da değildir. Çünkü, orada, tarih boyunca yeşillik, oturma alanlarıyla iç içe olmuştur. 4) Gezinti yeri yapmak gibi amaçlar ile, Boğaziçi kıyısında taşınmaz malları bulunanların iyelik haklarını, kamulaştırma

korkusu altında bırakmak, sakıncalı sonuçlar doğurabilir.

Bu eleştirilerden hiçbirine hak vermek olanağı bulunmadığı ileri sürülebilir. Çünkü yasa, Boğaziçi'nde yapı yapmayı değil, özel yapı yapmayı yasaklamıştır. "Toplumun yararlanmasına ayrılan yapı" yapmayı engelleyen bir sınırlama söz konusu değildir. Yasaları çiğnemiş olanların bu eylemlerini, konut açığı daha da büyüyecek diye savunmaya olanak yoktur. Böyle bir eleştiri, olsa olsa, gecekonduları ilgilendirir ki, Boğazdaki kaçak yapıların da ancak bir bölümü gecekondu niteliğindedir. Boğazda, temel özyapının konut, yeşilliğin ise ayrıksın bir durum olduğu görüşü de savunulamaz. Oturma alanlarıyla yeşilliğin iç içeliği, her zaman yeşilin üstünlüğüne dayanmıştır. Son olarak, su kıyılarını tüm halkın yararlanmasına açmak, gelişmiş batı ülkelerinde, tersi düşünülemeyecek bir uygulama olmuştur. Bu düzenlemenin ardında, iyelik hakkına 20. yüzyılın getirdiği çağdaş yorumlar yatmaktadır. Bu ise, bireylerin iyelik de dahil, kimi haklarının, toplum yararı ile sınırlanabileceğini öngören düşüncedir.

c) Boğaziçi Yasası'nda Değişiklik

Ne var ki, 1983 yılı sonlarında iktidara gelen siyasal parti, Mayıs 1985'de Parlamento'dan geçirilen 3194 sayılı İmar Yasası, ile, Boğaziçi Yasası'nı değiştirmiştir. İmar Yasası'nın özel bir bölümünü oluşturan 46-48. maddeler Boğaziçi Yasası'nın can alıcı hükümlerini hemen hemen tümüyle yürürlükten kaldırmış, yasayı işlemez duruma getirmiştir. Bu maddelerle getirilen değişiklikler şöylece özetlenebilir:

1) Bir kez, 2960 sayılı Boğaziçi Yasası'nda öngörülen Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar Yönetim Kurulu ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü adlı organlar kaldırılmıştır. Bu organlara verilmiş görev ve sorumluluklar, İstanbul'daki anakent ve ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Siyasal iktidar, bu değişikliklerle, yetkileri yerel yönetimlere bırakarak, demokratikleşme yönünde önemli bir adım atmakta olduğu izlenimini vermeğe çalışmıştır. Yasa, yetkilerin, anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında nasıl bölüşüleceğini de göstermiş, aa) Boğaziçi kıyı şeridi ile "öngörünüm bölgesindeki" uygulamaları anakent belediyesine, bb) "gerigörünüm" ve "etkilenme" bölgesindeki uygulamaları ise, ilgili ilçe belediyelerine bırakmıştır.

2) Boğaziçi Yasası'nın 3. maddesinin (f) ve (g) fıkraları, Boğaziçi alanında, aa) Nüfus ve yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikteki plan değişiklikleri ve bb) Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinde ve öngörünüm bölgesinde ko-

nut yapmayı, birleştirme ve ayırma işlemlerini (yerbölümleme ve birleştirme) yasaklamış olduğu halde, 3194 sayılı yasa ile bu mutlak yasaklar kaldırılmıştır. Bu değişikliğin, özel bir yasa ile değil, fakat İmar Yasası ile yapılması, yasa tekniği yönünden eleştirilebilir.

İmar yasası ile yeni konulan hükümlere göre, mevcut planda, "Nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınmak kaydıyla plan değişikliği yapılabilir". Ve ayrıca, Boğaziçi, öngörünüm bölgesinde, parsel büyüklüğü 5000 metre kareden az olmamak, ayırma işlemleri yapılmamak ve taban alanı katsayısı (TAKS) en çok % 6'yı ve 2 katı (6.5 metre) geçmemek koşuluyla, konut yapımı da serbest bırakılmıştır. Blok sayısına da bir sınır konmuştur. Yeni yasa, orman, koru, ağaçlandırma alanı ve yeşil alan gibi yerleri de, "doğal niteliklerinin korunmasına özen gösterilmek koşuluyla" yukarıdaki esaslara uygun olarak yapı yapılabilecek yerler konumuna sokmuştur.

Yeni İmar Yasası, "gerigörünüm bölgesi" ile "etkilenme bölgesi" içinde de konut yapmaya izin vermiştir. Birinci bölge için TAKS'ı % 15 ve yüksekliği 4 kat (12.5 metre), ikinci bölge için ise, TAKS'ı % 5 ve yüksekliği 5 kat (15.5 metre) olarak belirlemiştir. Bu yerlerde yapı izni ve oturma izni verme yetkilerini de ilçe belediyelerine bırakmıştır.

d) Yasanın Anayasa Mahkemesi'nce İptali

Yürürlüğe girmesinden bir süre sonra, Resmî Gazete'de 18.4.1987'de yayımlanan bir kararıyla, Anayasa Mahkemesi, İmar Yasası'nın Boğaziçi ile ilgili 48. maddesinin (g) fıkrasında yer alan hükmü iptal etmiştir. Bunu, kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında olması gerektiği ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, mevcut planda, "nüfus ve yapı yoğunluğu gözönüne alınarak planda değişiklik yapılmasına olanak tanıyan fıkrayı ise, Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

B. Çevre Yasası

Çevre politikamızı belirleyen Çevre Yasası, çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel topraklarla doğal kaynakların en uygun bir biçimde kullanılması ve korunması, ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunması ve su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi amacıyla çıkarılmıştır. Ağustos 1983'de kabul edilen 2872 sayılı yasa (R.G., 11 Ağustos 1983, No: 18132), bu amaçlarla yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, "ekonomi ve toplumsal kalkınma erekleriyle uyumlu olarak" düzenlemektedir.

Yasa, çevre korunmasını, çevresel dengenin korunması, havada, suda, toprakta kirliliğin ve bozulmaların önlenmesi ve bunların iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütünü olarak; "ekolojik denge"yi de "insan ve öteki canlıların varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli olan bütün koşullar" biçiminde tanımlamaktadır. Yasaya göre, "çevre kirliliği"nden, insanların her türlü etkinlikleri sonucunda, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle çevresel dengenin bozulması ve aynı etkinlikler sonucunda ortaya çıkan, koku, gürültü ve atıkların çevrede yarattığı, istenmeyen sonuçlar anlaşılmaktadır.

Yasanın dayandığı ilkeler şöylece özetlenebilir: 1. Çevreyi korumak, gerçek ve tüzel kişilerin görevidir. Dolayısıyla, herkes, alınacak önlemlere uymakla yükümlüdür. 2. Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi için alınacak önlemlerde, insanın ve öteki canlıların sağlığı, önde gelen bir etmen olarak gözönünde bulundurulur. Ayrıca, kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz katkılar da, uzun ve kısa dönemler için hesaplanır. 3. Kuruluşlar, toprak ve kaynak kullanma ve proje değerlendirme kararlarını verirken, çevre koruma ve kalkınma etmenleri arasında denge sağlamayı gözetirler. Bu amaçla, en elverişli teknolojiyi ve yöntemleri seçerler. 4. Kirlenmenin önlenmesi, azaltılması, giderilmesi için yapılacak harcamalarda, "kirletenin ödemesi" ilkesi benimsenmiştir. Yasa ayrıca, çevreye verilen zararlardan dolayı "kusur koşulu" aranmamasını hükme bağlamıştır. Kirletenler, ancak, gerekli her türlü önlemi aldıklarını kanıtlamak koşuluyla, bu sorumluluktan kendilerini kurtarabilirler.

Çevre Yasası, her türlü atık ve artığın, çevreye zarar verecek biçimde "alıcı ortam"a bırakılmasını, kırsal ve kentsel toprağın aşırı ve yanlış kullanılması yüzünden temel ekolojik dengenin bozulmasını, hayvan ve bitki türlerinin varlıklarının tehlikeye düşürülmesini, doğal zenginliklerin bütünlüklerinin yok edilmesini yasaklamıştır. İlgililer için, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek ya da azaltmak için önlem almak yükümlülüğü getirilmiştir.

Yasa, sanayicilerin, kurmayı tasarladıkları kuruluş ve işletmeler için, "çevresel etki değerlendirme raporu" hazırlamalarını da zorunlu sayımıştır. Ayrıca, bu tür kuruluş ve işletmelerde, yasaların öngördüğü arıtma tesis ya da sistemlerinin kurulmaması durumunda, o işletme ya da kuruluşa izin verilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yasanın yasakladığı etkinliklerde bulunanlara ait kurum, kuruluş ve işletmelerin çalışması, süreli ya da süresiz olarak durdurulmaktadır. Bu konuda en büyük mülkî âmirlere yetki verilmiştir. Ayrıca, çevre kirliliği-

nin, toplum sağlığı yönünden tehlike yarattığı durumlarda, Sağlık Bakanlığı, yasaya göre kendiliğinden, ya da Çevre Müsteşarlığının isteği üzerine söz konusu etkinliği durdurabilmektedir.

Çevre konularında, eşgüdüm sağlayan ve politikalar oluşturulmasına öncülük eden Çevre Müsteşarlığı, 1984'deki düzenlemeler sırasında Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştü. Daha sonra, 1989 yılında, 389 sayılı Yasa Gücündeki Kararname ile (R.G., 9 Kasım 1989, No: 20337) yeniden müsteşarlık yapılmıştır. Daha sonra da, 443 sayılı Yasa Gücündeki Kararname ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur (R.G., 21 Ağustos 1991, No: 20967).

Bakanlığın amacı, çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması, geliştirilmesi ve her türlü çevre kirliliğinin önlenmesidir.

Bakanlığın görevleri ise, şöyle belirlenmiştir:

1) Bakanlığın amacının gerçekleştirilmesi için ilke ve politikalar saptamak, izlenceler hazırlamak; bu çerçevede araştırmalar ve projeler yapmak ve yaptırmak.

2) Ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine olanak veren doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, **çevre düzeni planları** hazırlamak, onaylamak ve uygulanmasını sağlamak.

3) Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi için ülke koşullarına uygun teknolojiyi belirlemek.

4) Çevre ölçünlerini belirlemek.

5) Atık, artık ve yakıtlar ile ilgili, ekolojik dengeyi bozan, havada, suda ve toprakta, kalıcı özellik gösteren kirleticilerin çevreye zarar vermeyecek biçimde giderilmesini denetlemek.

6) Ülkedeki kirlenme konuları ile kirlenmenin var olduğu ya da olması olası bölgelerle kesimleri belirlemek ve gerekli önlemleri almak.

7) Çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları yapılmasını sağlamak, bunları denetlemek ve izlemek.

8) Çevre konusunda görevli özel ve kamusal kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlama; gönüllü kuruluşları yönlendirip desteklemek.

9) Çevreye olumsuz etkileri olan her türlü etkinliği izlemek ve denetlemek.

10) Başta yerel yönetimler olmak üzere, sürekli bir eğitim izlencesi uygulamak, çevre bilincini geliştirmekve çevre sorunları konusunda kamuoyu araştırmaları yapmak.

11) Çevre konusundaki uluslararası çalışmaları izlemek, bunlara katılmak.

Bakanlığın merkez örgütü, başlıca üç Genel Müdürlükten oluşmaktadır: 1) Çevre Kirliliğini Önleme ve Kontrol Genel Müdürlüğü, 2) Çevre Koruma Genel Müdürlüğü, 3) Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü.

Çevre Bakanlığı, çalışmalarında, merkezde ve taşrada kimi teknik kurulların çalışmalarından yararlanmaktadır. Yüksek Çevre Kurulu ve Çevre Şurası merkezdeki kurullardır.

Çevre Bakanının Başkanlığında, Çevre Bakanlığı Müsteşarı, YÖK Başkanı, DPT, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım, Çalışma, Sanayi, Enerji, Kültür, Turizm, Orman Bakanlıkları Müsteşarları, Diyanet İşleri, TÜBİTAK, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanları ile Üniversitelerin ilgili çeşitli dallarından YÖK'ce seçilecek iki öğretim üyesi ile, Türkiye Odalar Birliği ve T. Ziraat Odaları Birliği Başkanlarından oluşur. Bu kurul yılda en az bir kez toplanır.

Kurul, uluslararası anlaşmaları dikkate alarak çevrenin korunmasını ve kirlenmenin önlenmesini sağlayıcı hedefleri belirler. Özel Çevre Koruma Bölgesiyle ilgili esas ve ilkeleri belirler.

Çevre Şûrası ise, Bakanlığın görevleri arasında bulunan konularda, başka bakanlıkların, sanayicilerin, gönüllü kuruluşların, meslek kuruluşları ile bilim ve uzmanlık sahiplerinin düşünce, bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak üzere, Bakan tarafından toplantıya çağrılan bir kuruluştur.

Yerel düzeyde ise, Yerel Çevre Kurulları Bakanlık çalışmalarına yardımcı olur. Bu kurullar, her ilde, valinin başkanlığında, bakanlıkların il temsilcileri, büyükşehir belediye başkanı, sanayi odası, ziraat odaları başkanları ve Çevre Bakanlığı temsilcisinden oluşur. Kurulun sekretaryasını, İl Çevre Müdürlükleri yürütür. Yerel Çevre Kurulları her ay toplanır ve Bakanlığın kararları çerçevesinde iş görür, eşgüdüm sağlar, kirliliğin önlenmesi için gerekli önlemleri alır. Kirliliğe yol açan ve Yüksek Çevre Kurulunca kümelendirilen işletmelerin kirletme derecelerini belirler. Eğitsel etkinlikler yapar (R.G., 8 Mart 1993, No: 21518, Yönetmelik).

Çevre Bakanlığının örgütlenmesi yönünden önemli sayılan bir gelişme, Çevre Yasasında 3416 sayılı yasayla yapılan bir değişiklikle sağlanmıştır. Bu yasa, ülke ve dünya ölçüsünde ekonomik önemi olan çevre kirlenmelerine ve bozulmalarına duyarlı alanları, doğal güzelliklerin gelecek kuşaklara ulaşmasını güvence altına almak üzere gerekli düzenlemeleri

yapmak amacıyla, "özel çevre koruma bölgesi" olarak ilân etmeye ve bu bölgelerle ilgili koruma, kullanma ve planlama ilkelerini belirlemeye Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılmıştır (madde 9).

Bu yasanın verdiği yetkiye dayanarak, Bakanlar Kurulu, 1988 yılında (R.G., 5 Temmuz 1988, No: 19863), Köyceğiz, Fethiye, Göcek ve Gökova yörelerini "özel çevre koruma bölgesi" olarak ilân etmiştir. Bu gibi yerlerde uygulanacak esasları da, Başbakanlık Eylül 1988'de, Resmî Gazete'de yayımlamıştır (R.G., 16 Eylül 1988, No: 19931). Bu yörelerin yerbölüm esasına kadar planlarını yapmak ve yaptırmakta da, bu ilkelere uyulması gerekmektedir. Bu ilkelerin uygulanmasını sağlamak üzere, ayrıca, Başbakanlığa bağlı olarak, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Bununla ilgili 384 sayılı Yasa Gücünde Kararname de 1989 yılı sonlarında Resmî Gazete'de yayımlanmıştır (R.G., 13 Kasım 1989, No: 20341).

Özel Çevre Koruma Başkanlığı: a) Kara, kıyı ve deniz kaynaklarının verimliliklerinin korunmasını, kirlenmesinin önlenmesini, bu bölgelerinin geliştirilmesini sağlayıcı önlemleri almak, b) O yöredeki mevcut çevre düzeni, nâzım ve uygulama planları ile revizyonlarının, tamamen veya kısmen, plan değişiklikleri de dahil olmak üzere, yerbölüm esasına kadar yaptırılmasına ya da değiştirilmesine karar vermek c) O yöredeki çeşitli tesislerin nerelerde yapılacağına, bu konuda ilgililere taşınmaz mal tahsisine ve yapı izni verilmesine ilişkin esasları belirlemek, d) Kamu yararının gerektirdiği durumlarda gerçek kişilerle, özel hukuk tüzel kişilerinin iyeliğinde bulunan taşınmaz malların kamulaştırılmasına karar vermek gibi görevlere ve yetkilere sahiptir.

Kurum, yörede, her türlü alıcı ortamın kirlenmeden korunması amacıyla kirletici tesislerin kurulmasını yasaklamak, etkinliklerini sınırlamak ve gerektiği durumlarda, bölgenin özelliğine göre özel kirlenme ölçünleri belirlemek yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Özel Çevre Koruma Bölgesi'nde yapılacak her türlü yapı ve tesis, Kurulca belirlenecek ilkelere göre, Kurul Başkanlığı'nın iznine bağlıdır. Bu amaçla, kat sınırlaması koyabilmekte, yapıların deniz cephesini en az işgal edecek büyüklükte kalmasını sağlayabilmekte, kanalizasyonun, atık ve artıkların çevreyi ve denizi kirletmeyecek biçimde yapılmasını denetleyebilmektedir. Mevcut nâzım ve uygulama imar planlarına ve yasalara aykırı her türlü yapının yıktırılması yetkisi de, bu özel örgüte verilmiştir. Bir yandan, bu özel düzenleme ile, çevre değerlerinin güvence altına alınmasına çalışılırken, öte yandan da, kurulan sistemde turizmi özendirmek amacıyla gedikler açılmaktadır. Örneğin, Bakanlar Kurulu'nun 89/14406

sayılı kararı ile (R.G., 10 Kasım 1989, No: 20338), özel koruma bölgelerinde yatırım yapmalarına izin verilmeyenlere, turizm alanı ya da turizm özeği olarak ilân edilen yerlerle Hazine'ye ait yerlerde ve turizm alanları ve turizm özekleri dışında kalan orman arazilerinden, Başbakanlık, Tarım ve Turizm Bakanlıklarının uygun görecekleri yerlerden, "Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkındaki Yönetmelik'te öngörülen ilân koşulu aranmaksızın tahsis yapılmasına olanak sağlanmaktadır. Bu tür, ayrıksın ve geniş takdire yer veren kuralların, çevreyi koruma çabalarım sekteye uğratacağına kuşku yoktur.

Özel Çevre Koruma Kurumu'nun bir Kurul'u bir de ana hizmet birimleri vardır. Kurul, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, Turizm Bakanlığı Müsteşarı, Çevre Müsteşarı, Orman Genel Müdürü ile Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanı'ndan oluşmaktadır. Kurum'un yapılaşmaya ilişkin tüm yetkilerini bu Kurul kullanır. Bölgede yapılacak her türlü yapı, Kurul'un belirleyeceği esaslara göre Başkanlığın iznine ve denetimine bağlı tutulmuştur.

Bölgede uygulanacak planlar için kat ve yoğunluk sınırlaması koyma da, Kurum'un yetkilerindendir. Bölge sınırları içinde, belediye ve komşu alan sınırları dışında, köylerin yerleşik alanları içinde veya çevresinde ve mezralarda yapılacak konut, hayvancılık ve tarım amaçlı yapılar için Bayındırlık ve İskân Müdürlüklerinden izin alınması zorunludur.

Doğayı bozmamak ve doğa ile uyum sağlamak ve kıyı yasalarına aykırı olmamak koşuluyla restorant, kafeterya, büfe, plâj, satış yeri, ofis, iskele, yat ikmal, bakım ve onarım yerleri ile bölgenin gerektirdiği diğer tesisler günübirlik hizmet tesisleri ve benzeri yapılar izin yapım ve işletme izni verilebilmesi öngörülmüştür. Mevcut nâzım ve uygulama planlarıyla yasalara aykırı her türlü yapının İmar Yasası'na göre yıkırılması gerekmektedir.

Bu yasa gücündeki kararnamenin 19. maddesinin f fıkrasında yer alan bir hüküm, uygulamada, önemli yetki çatışmalarına yol açabilecek niteliktedir. Buna göre, Doğa ve Kültür Varlıklarını Koruma Yasası'na (2863) göre alınmış sit kararları saklı olmakla birlikte, Özel Çevre Koruma Kurumu'nca hazırlanacak plan ve projelere göre, **gerektiğinde**, sit alanları içinde bile, yeni yapılaşmalara ilişkin, yapı yüksekliği, taban alanı ve kat alanı katsayısı gibi değerlerde azaltma yapılabilecek ya da bu yapılaşma koşulları tümüyle kaldırılabilecektir.

C. Çevre ve Yerel Yönetimler

Çevre sorunları, başta kentin ve kentlinin sorunudur. Bu nedenle kent

yönetiminden sorumlu olan belediyeleri yakından ilgilendirir. Türlü yasalar, çevrenin temiz tutulması, kirlenmesinin önlenmesi, kirletenlere yaptırım uygulanması konularında, belediyelere yetkiler ve görevler vermiştir. Bunları birkaç kümede toplayabiliriz.

1. Belediye Yasası

Belediye Yasasının birçok maddelerinde, belediyelere çevrenin korunması ve temizliği konusunda görevler verilmiştir. 1580 sayılı yasanın 15. maddesinin 1, 7, 13, 19 ve 38. fıkralarıyla, 19. maddenin 2. fıkrası, bunlar arasında sayılabilir. Bu maddeler, halka açık yerlerin temizliğini ve düzenini sağlamak, patlayıcı ve parlayıcı maddeleri belediyenin depolarından başka yerlerde bulundurmamak, halkın sağlık, huzur ve esenliğini etkilemesi olası yapım ve üretim tesislerinin yerlerini belirlemek, beldenin esenlik, düzen, sağlık ve huzurunu bozan etkinliklere meydan vermemek ve bunları yasaklamak, sanayi kuruluşlarının aydınlatma tesislerinin, motor, kazan, ocak ve bacaların fennî muayenelerini yapmak, çevresindekilerin sağlık, huzur, rahat ve malları üzerinde olumsuz etki yapıp yapmadıklarını denetlemek, beldenin ve belde halkının sağlık, selâmet ve rahatını sağlamak ve beldenin düzenini korumak amacıyla buyruklar ve belediye yasakları koymak, uygulatmak, uygulamayanları cezalandırmakla ilgili hükümlerdir.

2. Genel Sağlık Yasası (Umumî Hıfzıssıhha Kanunu)

1593 sayılı Genel Sağlığı Koruma Yasası, genel olarak halkın sağlığını ilgilendiren pek çok konuda, özeksel ve yerel yönetimlerce alınması gereken önlemleri göstermiştir. Bu önlemleri, "Şehir ve Kasabaların Hıfzıssıhhası" başlıklı 11. ve "Gayrisıhhî Müesseseler" başlıklı 12. kesimlerinde toplamıştır. Bu bölümlerde, mecraların, kanalların temizliğinden, bunların fen yönünden sakıncalı olmadığı kesinleşmedikçe dere, çay ve akarsulara akıtılması yasağına, konutlardan uzak bulundurulmalarına varıncaya değin birçok hüküm yer almıştır. Belediyesi olan her kent ve kasabada sokakların sıkanmak ve süpürülmek suretiyle temiz tutulması, konutlarla ilgili olarak sağlık yönünden önlemler alınması da bu yasanın 248. ve sonraki maddelerinde yer almıştır.

İmar Planlarının uygulama araçları arasında bölgelemeden söz ederken de değinildiği gibi, çevresinde yaşayan halkın sağlık ve huzurunu bozan kuruluş ve atölyelerin, resmî izin alınmadan açılamayacağı, 1593 sayılı Yasanın hükümleri arasındadır. Yasa, ayrıca yayımlandığı tarihte var olup da, çevresindekilerin rahat, sağlık görevlilerinin vereceği rapor üzerine, Yönetim Kurul-

larının kararı ve Sağlık Bakanlığının onayı ile başka yerlere taşınmasını öngörmüştür.

3194 sayılı İmar Yasasının 40. maddesi de, arsalarda konutlarda ve başka yerlerde halkın sağlık ve selâmetini bozan, kentçilik, estetik veya trafik yönlerinden sakıncalı görülen enkaz ve birikintilerin, gürültü ve duman doğuran tesislerin, özel mecra, lâğım çukuru, kuyu ve benzerlerinin sakıncalarını gidermekten, ilgilileri sorumlu tutmaktadır. Bunlara uymayanlar, o etkinlikte bulunmaktan yasaklanırlar. Ve ayrıca, belediyenin ya da valiliğin bunları kaldırmak için yaptığı harcamalar, ilgililerden % 20 fazlasıyla alınır. Bunun gibi, uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerde İmar Yasasının planların yapılması ve değiştirilmesi sırasında yeşil alanların tamamının, planlamaya esas alınan nüfus başına 7 metrekareden aşağı düşürülemeyeceği belirtilmiştir.

D. Kültür ve Doğa Varlıklarının Korunması

Ülkemiz, tarihsel değeri olan eski yapıtlar ve anıtlar yönünden zengin bir ülkedir. Bu nedenle, değeri geç de anlaşılmış olsa, yasalarımıza bu değerlerin korunmasına yarayacak hükümler konmuştur. Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanun(5805) da 1951 yılında çıkarılmıştır. Bu Kurula eski yapıt ve anıt değeri taşıyan varlıkların niteliklerini belirlemede bilirkişi olarak hareket etme yetkisi tanınmıştı. Korunması gereken yapıtlarla bunların korunma yol ve yöntemleri konusunda Kurulun verdiği kararlar kesin ve bağlayıcı olmuştur.

Daha sonra, eski yapıtlarla ilgili olarak, 7463 (1960), 1710 (1973) ve 1741 (1973) sayılı yasalar bunu izlemiştir. 21 Temmuz 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2863 sayılı yasa, korunması gerekli olan taşınır ve taşınmaz kültür ve doğa varlıklarıyla ilgili tanımları yapmak, işlem ve etkinlikleri düzenlemek ve bunlara ilişkin ilke ve uygulama kararlarını alacak örgütü kurmak amacındadır.

Yasada, **Kültür Varlığı, Doğa Varlığı ve Sit** kavramları ile **Koruma Alanının** tanımları yapılmıştır. Buna göre, **kültür varlığı**, tarih öncesi ve tarihsel dönemlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer ya da su altındaki taşınır ve taşınmaz mallardır. **Doğa varlıkları** ise, jeolojik dönemlerle, tarihöncesi ve tarihsel dönemlere ait olup, ender bulunmaları ve güzellikleri nedeniyle korunması gerekli, yerüstü, yeraltı ya da sualtı değerleridir. **Sit** ise, yasada, tarih öncesinden günümüze değin gelen türlü uygarlıkların ürünü olan, ait bulundukları dönemlerin toplumsal, ekonomik, mimarî ve benzeri özelliklerini

yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihsel olayların yer aldığı yerler ile doğal özellikleri bakımından korunması gereken yerler olarak tanımlanmıştır. **Koruma alanı** ise, söz konusu doğa ve kültür varlıklarının, tarihsel çevre içinde korunmasında önem taşıyan, korunması zorunlu olan alandır.

Korunması gerekli olan taşınmaz mallar, Yasada şöylece sıralanmıştır: a) Korunması gerekli doğa varlıkları ile 19. yüzyıl sonuna değin yapılmış taşınmazlar. b) Daha sonraki tarihlerde yapılmış olmalarına karşın, önemi ve özellikleri nedeniyle, Kültür Bakanlığınca korunmaları uygun görülenler. c) Sit alanı içinde kalan taşınmaz kültür varlıkları d) Millî Mücadelede ve Cumhuriyetin kuruluş yıllarında yaşanan tarihsel olayların geçtiği yapılar ve alanlarla Atatürk'ün kullandığı evler.

Taşınmaz kültür varlıklarına örnekler, kaya mezarlıkları, höyükler, ören yerleri, kale, burç, tarihî kışla, kervansaray, han, hamam, saray, köşk, cami, bedesten, köprü, dikilitaş vb. yerlerdir. Tarihî mağaralar, kaya sığınaklar, özelliği olan ağaç ve ağaç toplulukları ise **taşınmaz doğa varlıkları** arasında sayılmışlardır. Kültür Bakanlığınca "tespit" işlemleri yapılan taşınmaz kültür ve doğa varlıkları, mülkî yönetim âmirlerince halka duyurulmak ve tapu kütüğüne de işlenmek zorundadır. Yasa, korunması gereken taşınmaz kültür ve doğa varlıklarına her türlü "inşaî ve fizikî müdahalede bulunmayı" yasaklamıştır. Bu müdahale ile kasdedilen, onarım, inşaat, tesisat, sondaj, yıkma, kazı vb.dir.

Yukarıda tanımlanan koruma alanlarının elmenlik (zilyedlik) yolu ile kazanılmasını yasa yasaklamıştır. Eğer bu alanlarda, imar planları yola, yeşil alana ve otoparka rastlıyorsa, bunların belediyelerce kamulaştırılması gerekmektedir. Başka kamu kurum ve kuruluşlarının bakım ve onarım ile görevli bulundukları ya da kullandıkları kültür varlıklarının koruma alanları ise, o kuruluşlar tarafından kamulaştırılır.

Yasa bu alanlarda izinsiz yapı yapmayı da yasaklamaktadır. Kanımızca, izinsiz yapı yapmak, imar yasası ile zaten yasaklanmış olduğu için, böyle bir yasağın bu yasada yinelenmesi gerekli değildi. Yasağa uyulmaması durumunda, imar mevzuatının "yıkma" hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Yasa, Sit alanı olarak ilân edilen yerlerde taşınmaz malları bulunan kişiler için önemli sonuçlar doğuracak hükümler taşımaktadır. Şöyle ki, bu yerlerin Sit olarak ilanı, bir kez, oradaki imar planı uygulamasını durdurur. Plan yönünden "geçici bir statü" yaratır. Koruma amaçlı bir imar planı yapılıncaya değin geçiş dönemi yapı yapma koşullarını, Koruma Kurulu belirler.

İlgili valilikler ve belediyeler, en geç bir yıl içinde koruma amaçlı

imar planını hazırlayıp, değerlendirilmek üzere Koruma Kuruluna gönderirler. İlke olarak, bir belediye görevi olan plan yapma işinde, valiliklere de görev verilmiş olması, koruma ve Sit alanlarının belediye sınırları dışında da bulunmasından dolayıdır. Yasa, koruma amaçlı imar planının nasıl hazırlanacağını, kesinlik kazanacağını ve değiştirileceğini göstermiş, bununla birlikte, bu planların içeriğinin ne olduğunu açıklamamıştır. Yalnız, bu planların "İmar Kanunu hükümleri uyarınca düzenleneceği" belirtilmekle yetinilmiştir.

Koruma amaçlı imar planlarının değiştirilmesine gerek görüldüğünde, bu durum, valilik kanalı ile ilgili belediye ve kuruluşlara bildirilir. Bundan sonra, belediye meclisi, ilk toplantısında bu öneriyi görüşerek en geç bir ay içinde karar bağlar. Karar alınmadığı takdirde, belediye meclisi kararına gerek kalmaksızın koruma kurullarınca karara bağlanan konulardaki değişiklik önerisi kesinleşir. Planlı çalışmaların gecikmesini önlemek gibi bir üstünlüğü bulunsa bile, böyle bir hükmün, yerel özerkliği zedeleyeceği açıktır.

Koruma ve Sit alanlarında yapı yapmak koşullara bağlanmıştır. Bu yerlerde bulunan yerbölümlerde, Koruma Kurullarının yapılarla ilgili olarak verdikleri kararlarda ve onaylanmış projelerde, belediyelerin değişiklik yapma yetkisi yoktur. Belediyeler, yalnız yapının fen ve sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek yetkisine sahiptirler.

Kültür ve Doğa Varlıklarına ilişkin yasa, sahip oldukları ya da kullandıkları toprakta kültür ve doğa varlığı olduğunu bilen ya da haberli kılman yurttaşları, en yakın yerlerdeki müze müdürlerine, köylerde muhtarlara, ya da öteki yerlerde en yüksek mülkî yönetim amirlerine bildirmek zorunda tutmuştur. Bu tür ihbarları alan muhtar ve mülkî yönetim amirlerinin, hemen gerekli önlemleri almaları öngörülmüştür. Muhtarlar, durumu 10 gün içinde en büyük yönetim amirlerine, en büyük mülkî yönetim amirleri ise, 10 gün içinde yazılı olarak Kültür Bakanlığı'na bildirmek zorunda tutulmuşlardır. Yasa taşınır ve taşınmaz nitelikteki kültür ve doğa varlıklarını, "devlet malı" niteliğinde saymışur.

Kültür ve Doğa varlıklarıyla ilgili hizmetlerin yürütülmesini sağlamak üzere, Kültür Bakanlığı'na bağlı olarak bir Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Kurulları oluşturulmuştur.

Yüksek Kurul, sekiz doğal üye ile altı seçilmiş üyeden oluşur. Doğal üyeler, Kültür Bakanlığı Müsteşarı, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, Kültür Bakanlığı'nın ilgili Turizm Genel Müdürü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın ilgili Genel Müdürü veya yardımcısı, Orman Genel Müdürü veya Yardımcısı, Vakıflar Genel Müdürü veya Yardımcısıdır. Ayrıca, Ko-

ruma Kurulları Başkanları arasından seçilecek 6 üye de Yüksek Koruma Kurulu'nun üyesidirler.

Koruma Kurulları ise şu üyelerden oluşur: Arkeoloji, Sanat Tarihi, müzecilik, mimarlık ve kent plancılığı konularındaki dallardan Bakanlıkça seçilecek üç temsilci, YÖK'çe, kurumlarının arkeoloji, sanat tarihi, mimarlık, şehircilik bilim dallarından seçilecek, aynı daldan olmayan iki kişi, görüşülecek konu belediye sınırları içinde ise belediye başkanı veya teknik temsilcisi, dışında ise ilgili Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü'nden iki kişi, Vakıflar Genel Müdür-lüğü ile ilgili ise, Vakıflar Bölge Müdürü veya teknik temsilcisi, Orman Genel Müdürlüğü ile ilgili ise konuyla ilgili teknik temsilcisi.

Koruma Kurulları, Koruma Yüksek Kurulu'nun ilke kararları doğrultusunda görev yapar. Görevi, doğa ve kültür varlıklarının tespitini, kümelendirilmesini yapmak, sit alanlarının geçiş dönemi yapı koşullarını belirlemek, koruma amaçlı imar planları ile bunların değişikliklerini inceleyip onaylamak, kültür ve doğa varlıklarının koruma alanlarını belirlemek, bunlarla ilgili yerbölümlerde niteliklerini etkilemeyecek ayırma ve birleştirmelere karar vermektir.

E. Ulusal Parklar

1983 yılında çıkarılan 2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası, konuyu günümüzün koşullarına uygun bir biçimde düzenlemeyi amaçlamıştır (R.G., 11 Ağustos 1983, No: 18132). Yasa, ulusal parkı şöyle tanımlamıştır: "Bilimsel ve estetik bakımdan, ulusal ve uluslararası, ender bulunan doğal ve kültürel kaynak değerleriyle, koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip doğa parçaları". Yasada, ayrıca **Doğa Parkı** (tabiat parkı) **Doğa Anıtı** ve **Doğa Koruma Alanı** gibi terimlerin tanımları yapılmıştır.

Doğa Parkı'ndan, bitki örtüsü ve yaban yaşamı özellikleri olan, halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun doğa parçaları anlaşılmakta; **Doğa Anıtı** ile, doğa olaylarının yarattığı özelliklere ve bilimsel değere sahip ve ulusal parklar gibi korunan doğa parçaları anlatılmaktadır. Yasa, bilim ve eğitim bakımından önemli olan nadir, tehlikeye açık olup salt bilim ve eğitim amacıyla kullanmaya ayrılmış yerlere de **Doğa Koruma Alanı** adını vermiştir.

Ulusal parkları belirleme yetkisi, Millî Savunma, Kültür, Turizm, Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarının görüşü alındıktan sonra, Orman Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Orman reji-

mine giren yerlerde, doğa parkı, doğa anıtı ve doğa koruma alanlarını belirlemeye Orman Bakanlığı yetkilidir. Orman rejimi dışında bu nitelikte yerler olursa, bunları belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'nundur.

Ulusal Park olarak belirlenen alanlarda, gelişme planlarını Orman ve Bakanlığı hazırlar ve uygular. Bu planlar uyarınca, ayrıca insanların oturmasına ayrılacak yerler için, imar yasalarına göre imar uygulama planları hazırlanır ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının onayı ile yürürlüğe girer. Doğa parkı, doğa anıtı ve doğa koruma alanı olan yerlerin planları ise, Turizm Bakanlığının görüşü alınarak, Tarım Bakanlığı'nca hazırlanır ve yürürlüğe konur.

Yasa, ulusal park sınırları içinde kalan gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz mallar ile tesislerden, gelişme planının uygulanması amacıyla gerekli olanların, Orman Bakanlığı'nca, kamulaştırılmasına olanak vermektedir. Bunun gibi, bu alanlardaki Hazineye ait ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların, Orman Bakanlığı'nın isteği üzerine tahsisine de yasa olanak tanımıştır.

Ulusal park ve benzeri alanlarda, gelişme planlarına uyulmak koşuluyla, kamu kuruluşlarınca yapılacak plan, proje ve yatırımlar için Orman Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir. Bu alanlarda tarihsel ve arkeolojik kazı, restorasyon ve bilimsel araştırmalar yapılması söz konusu olduğu takdirde, izin Kültür Bakanlığı'ndan alınır.

Turizm bölgelerinin dışında kalan ulusal parklarla doğa parklarında, kamu yararına olmak ve plana uygun bulunmak koşuluyla, turistik amaçlı yapı ve tesisler yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişilere Orman Bakanlığınca izin verilebilir. Bu tür izinlere dayanılarak, kişiler lehine kurulan yararlanma haklarının süresi en çok 49 yıldır. İşletmenin başarılı olduğunun Turizm Bakanlığı'nca belgelenmesi durumunda, bu sürenin, bedel karşılığında 99 yıla kadar uzatılması olanağı vardır. Yasa, doğa anıtları ve doğa koruma alanlarında kullanma izni verilmesini ve irtifak hakkı kurulmasını yasaklamıştır.

Ulusal Parklar Yasasının kapsamına giren yerlerde a) doğal ve çevresel dengenin bozulması, b) yaban yaşamının yok edilmesi, c) bu alanların özelliklerinin yitirilmesine ya da değiştirilmesine yol açacak etkinlikler, toprak, su, hava kirlenmesine yol açacak işlerin yapılması, d) doğal dengeyi bozacak orman ürünleri üretimi, avlanma ve otlatma yapılması, e) kamu yararı açısından kesin bir zorunluluk bulunmadıkça yapı ve tesis kurulması ve işletilmesi yasaklanmıştır.

ONÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME

Kestirimler, Türkiye'nin, ileriki yıllarda kentleşmesini sürdürecek bir ülke olduğunu göstermektedir. 21. yüzyıl başlarında kentli nüfus 40 milyonu bulacak, yani genel nüfusun üçte ikisi kentlerde yaşayacaktır. Kentli nüfus yılda bir milyon kişi kadar artacaktır. Tahminler bu artıştan, en büyük payı, bugüne kadar olduğu gibi, büyük kentlerin alacağını gösteriyor. Bazı kentlerin 5 ilâ 10 milyon nüfuslu büyük metropoller durumuna gelmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

Daha bugünden, büyük kentlerimizin sorunlarını gereği gibi çözmeyi başarmış değiliz. Özeksel ve yerel yönetimlerin kentleşme sorunlarının çözümü için ayırdıkları kaynaklar sınırlıdır. Yüksek yeteneklere sahip plancı sayısı çok azdır. İktisadî kaynaklarımıza ve uzun vâdeli nüfus kestirimlerine dayanan bir kentleşme politikamız da yoktur. Kentleşme sorunlarının, ileriki yıllarda daha da artması sürpriz olmayacaktır. Arsa sorunları, konut bunalımları, aşırı kentsel yığılma, gecekonduculuk, yol, su, elektrik ve ulaşım gibi kamu hizmetlerinin yetersizlikleri ciddî sorunlar olarak devam edecektir. Her ne kadar akçalı olanakların yetersizliği bunda önemli bir etken ise de, onun tek etken olduğunu ileri sürmek olanaklı görünmüyor.

Büyük kent sorunları, ülkede metropoliten yönetim birimlerinin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin yapısında daha köktenci değişiklikler yapmak da gerekecektir. Bu değişiklikler özek ile yerel yönetimler arasındaki görevsel ve akçalı ilişkilerin yeniden ele alınmasını zorunlu kılar. Kalkınmayı gerçekleştirmek görevi altındaki özeksel yönetimin kent sorunlarının çözümüne artan oranda kaynak ayırmasını beklemek gerçekçi değildir. Bu yüzden, yerel yönetimlerin ek kaynaklar arayıp bulmalarında zorunluluk vardır.

Gelir dağılımında ve kentsel hizmetlerin miktar ve kalitesinde bölgeler arasında beliren farklılıklar, ülkenin batısında toplanmış büyük yerleşim yerlerinin varlığı nedeniyle devam edecektir. Geri kalmış bölgelerde büyüme özekleri yaratmak politikası bugüne kadar başarılı olmamıştır. Bu politika başarılı olsa bile, Batıdaki büyük özeklerin kaçınılmaz büyümesi karşısında dengenin sağlanması yine de güçtür.

Bölgesel kalkınma politikası; yoksulluğun değil, servetin ve gelişmenin ülkenin her yanına dengeli dağılması anlamını taşımalıdır. Bu, belli

başlı bölgesel özeklerde temel sanayileri kurmakla gerçekleştirilebilir. Yoksa, kamu hizmeti yatırımlarını bütün yurt yüzeyine dağıtmak kaçınılmaz bir savurganlık olur. Son olarak, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, iktisadî açıdan haklı görülmeyebilir. Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde yapılan araştırmalar da bu gözlemi doğruluyor. Ne var ki, hükûmetlerin geri kalmış bölgeler politikasının biçimlenmesinde, iktisadî düşünceler kadar, toplumsal adalet düşünceleri de önemli role sahip olmalıdır. Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetlerinin Doğu'da yaşamakta olan en az 9 milyon insanın kalkınma istemlerine kulaklarını uzun süre kapayabileceklerini sanmak gerçekçi olmaz. Güneydoğu Anadolu Projesinden, bazı koşulların yaratılması durumunda önemli katkılar beklenebilir.

Türkiyenin kalkınma planları, yakın zamanlara kadar, dış yardıma bağlılıktan kurtulup öz kaynaklarla sanayileşme hedefine yönelmiştir. Bu nedenle, konut yatırımları ile kentsel altyapı, toplam yatırımlar içinde sınırlanmıştır. Bunlara verimsiz yatırımlar gözü ile bakılmıştır. Fakat geniş kitlelerin barınma gereksinmelerinin, bu önceliklerin böylece devamını ne kadar süre haklı çıkaracağını bugünden kestirmek olanağı yoktur. Nitekim, durum 1980'lerde bir ölçüde değişmiştir.

Türkiyenin, kentleşmesinin nedenleri ve yarattığı sorunlar, öteki az gelişmiş ülkelerdeki nüfus hareketlerine geniş ölçüde benzer. Bununla birlikte, izlenen politikalar, her ülkenin özel koşullarına, yönetimsel yapısına, insangücü ve akçal kaynaklarına bağlıdır. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde geliştirilen tekniklerden pek azı, gelişmekte olan ülkelerin kentleşme sorunlarına uygulanabilir.

Kentleşme ile iktisadî gelişme arasındaki bağıntıyı göstermek üzere düzenlenen bir endekse göre, Türkiye, birçok az gelişmiş ülke arasında, listenin en sonlarında yer almaktadır. Bunun anlamı, Türkiyenin kentleşme hızını, iktisadî gelişmesinin haklı çıkarmadığıdır. Bazı Batılı bilim adamlarının **aşırı** ya da **sahte** kentleşme adını verdikleri durum budur. Kentleşme akınını tersine çevirmek, nüfus akınlarını köylere yöneltmek mümkün olmadığına göre, uzun dönem için tek seçenek, kentleşme ve kalkınma arasındaki dengeyi sağlayabilecek bir tempoda sanayileşebilmektir.

Eğer Türkiye'de kentleşme ve kent sorunları yeterli bir çözüme ulaşmakta güçlüklerle karşılaşıyorsa, acaba bunun belli başlı nedenleri nelerdir? Bunları birkaç kümede özetlemek olanaklı görünüyor.

1. Birinci grupta **yönetimsel** etmenler yer almaktadır. Türkiye'de her kademede kentleşme sorunlarını çözmekten sorumlu personelin ya sayısı yetersiz, ya da yetenekleri eksiktir. Büyük kentlerden birçoğunun da,

kent yönetimi konularında ve teknik alanlarda yetişmiş personeli yoktur. Belediye başkanları da dahil olduğu halde, belediyecilerden çoğu sadece ilkokul mezunudurlar ve daha yüksek düzeylerde çalışan plancılardan pek azı bir kentleşme politikası saptamanın ve uygulamanın gerektirdiği teknik yeteneklere sahiptirler.

Türk yönetim örgütü bir bütün olarak, kalkınmanın gereklerine, özellikle metropoliten bölgelerdeki gelişmelere ve az gelişmiş bölgelerin kalkınma gereksinmelerine yanıt verecek bir gelişme düzeyinde değildir. Görev ve yetkilerin çeşitli yönetim birimleri ve kademeleri arasındaki dağınıklığı, geniş kapsamlı bir yaklaşımla ele alınmaları gereken kentleşme sorunlarının çözümüne katkıda bulunamaz. Özekten en küçük yönetim birimlerine, en küçük yönetim birimlerinden özeğe kadar etkin bir eşgüdüm sağlamak için gerekli bir iletişim (communication), yönetim yapımızın eksik niteliklerinden biridir.

2. İkinci kümede yer alan nedenler, **teknik** bir nitelik taşımaktadır. Türkiye'nin kent ve bölge planlaması deneyimi ve özeksel yönetimin bu konulara karşı ilgi duymaya başlaması oldukça yenidir. Bunun tarihi, 1950'lerden daha eskiye gitmez. Gelişmiş ülkelerde bile pek çok plancı planlama teknik ve kavramlarındaki son gelişmelere yabancıdır. Kentsel teknolojinin transferindeki gecikmelere nitelikli plancı yetiştirmedeki gecikmeler de eklenince başarı şansları azalmaktadır.

Aynı zamanda, Batıdan alınan planlama tekniklerini, yerel koşullara uydurmak için önemli bir çaba harcanmaması, bunların değeri hakkında ciddî kuşkular yaratmaktadır. Bunu bazı örneklerle aydınlatabiliriz. Örneğin, yarar-maliyet çözümlemesi tekniği, sistem çözümlemesi yaklaşımı; planlama, programlama bütçe sistemi teknikleri ve bu alanda bilgisayardan yararlanma planlama çevrelerinde günümüzün modası olan kavramlar ve tekniklerdir. Bununla birlikte, az gelişmiş ülkelerde bunları uygulamak isteyen plancıların büyük güçlüklerle karşılaştıkları da bir gerçek. Batı'da geliştirilmiş çözümleme tekniklerinin kullanılması, Raanan Weitz'ın dediği gibi "eldeki işin niteliği o işin doğrudan doğruya ve çabucak elle yapılmasını gerektirdiği bir anda, saatçilerin çok küçük parçalarla çalışmak için kullandıkları cımbızları" kullanmaya benzer. Bu tekniklerin kullanılmasında direnmek, zaman, kaynak ve enerji savurganlığından başka bir sonuç vermeyebilir. Bu teknikleri kullanacak personel yeterli olmadığı gibi, yeterli ve güvenilir bilgilerin bulunmaması da sınırlayıcı bir pratik etkendir. Kuramsal yönden, genellikle bir girdinin fiyatı, onu üretmenin ve taşımanın marjinal maloluş değeri olarak bilinir. Bu varsayım, gelişen

ülkeler bakımından söz götürür. Çünkü bu ülkelerde pazar mekanizması eksiksiz bir biçimde işlemez. Ekonomi bütünleşmiş olmadığı gibi, para değeri de istikrarlı değildir. Ayrıca, küçük de olsa, birtakım girişimlerin, yarar maliyet hesabı tekniğinin uygulanmasını olanaksız kılacak büyük ve beklenmedik yapısal değişiklikler yaratması her zaman olasıdır.

Planlamanın kalitesini, duyarlı çözümleme teknikleri kullanmaksızın, sağlam kararlar vermeye yarayabilecek daha iyi bilgi toplayarak iyileştirmek olanağı vardır. Bilgisayarın geniş ölçüde kullanılmasına doğru hızlı adımlar atılırken, var olan kolaylık ve yöntemlerin daha iyi kullanılmasını sağlamak, daha gerçekçi görünmektedir.

Bir başka örnek de, kuruluş yeri kuramı ile ilgilidir. Geleneksel kuruluş yeri kuramının, girişim yeteneğinin sınırsızlığı, bilgilerin eksiksiz olarak toplanabileceği, geleceğe ait kestirimlerin doğru olarak yapılabileceği ve "başka koşullar değişmediği takdirde" kuralı gibi özellikleri gelişmekte olan ülkelere uymamaktadır.

Bir üçüncü örnek de, eskimiş ve gerçek işlevlerini göremez olmuş kent kesimlerinin yenilenmesini gerektiren kentsel yenileme denemelerinde Kuzey Amerika'nın tuttuğu yolun olduğu gibi izlenmesine çalışılmasıdır. Az gelişmiş ülkelerde, tersine, ne kadar yoksul ve bakımsız olursa olsun, mevcut konut stokunun titizlikle korunması, dar gelirliler için barınak sağlaması önem taşımaktadır. Kaynakların sınırlı olması, bunu bir zorunluluk olarak duyumsatmaktadır.

Son örnek de, anakent alanlarındaki (metropoliten) planlamayla ilgilidir. Az gelişmiş ülkelerde metropoliten planlamanın, gelir artışı, tam istihdam, tüketim normlarının yükseltilmesi ve insan kaynağının geliştirilmesi gibi ereklere yönelmesi gerekir. Böyle bir metropoliten planlama anlayışının, Kuzey Amerika ile Avrupa'da uygulanan kent planlaması kavramından çok daha geniş olduğu kuşkusuzdur. O halde, az gelişmiş ülkeler için hem yeni bir plâncı tipi, hem de kendi gereksinmelerine yanıt verecek planlama yöntemleri geliştirmek gerekir.

3. Üçüncü küme nedenler, ekonomik ve malî olanlardır. Başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de iktisadî plancılar, verimsizlik gerekçesiyle kentlerde yapılacak altyapı yatırımlarını sınırlı ölçüler içinde tutmuşlardır. Sınırlı kaynakların daha verimli alanlara yöneltilmesi gerektiğini; üretim ve gelir artışının doğal bir sonucu olarak, kentlerdeki yaşama koşullarının da kendiliğinden düzeleceğini ileri sürerler. Bu erteleme gerçekçi değildir. Ve Türkiye'deki durum bir paradoks niteliği taşımaktadır. Çünkü bu uygulama, kentleşmenin özendirilmesini amaçlayan resmî politika ile

de tutarlı değildir.

Ayrıca, hükümetin, kalkınma ereklerini gerçekleştirmek için dış yardıma gereksinme duyduğu bir gerçektir. Hızlı nüfus artışı, artan tüketim eğilimi, kentsel altyapı yatırımlarına öncelik verilmesini olanaksız kılmaktadır. Akçal bakımdan güçsüz ve carî giderlerini bile güçlükle karşılayabilen belediyeler, büyük çapta yatırımlar için özeksel yönetimin yardımına muhtaç durumdadırlar. Yerel kaynakların harekete geçirilmesi, kent topraklarının iyelik yapısında ve halkın kentsel ve bölgesel planlama sürecine katılma davranışlarında köklü bir değişiklik gerektirir.

4. Son küme etmenler de, **siyasal** olanlardır. Planlama san'atının, planlama çalışmalarının bütünleştirilmesinin ve uygulanmasının yalnız, teknik, yönetimsel ve malî bir sorun olmadığı bilinmektedir. Türkiye'de partizanlığın, hem özekte, hem de yerel düzeylerde rolü büyüktür. Fakat, aşağı düzeylere inildikçe etkisi artmakta, uygulanması kolaylaşmaktadır. Belediye başkanları ve belediye meclisleri seçimle gelen organlar olduklarından, çoğu kez güçlü toprak ve nüfuz sahiplerinin etki ve baskıları karşısında kent sorunlarıyla gereği gibi uğraşamamaktadırlar.

Bir başka açıdan, siyasal partilerin, konut, arsa spekülâsyonu, kent hizmetleri, metropoliten planlama, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması konularındaki görüşleri arasında büyük farklılıklar yoksa da; kişisel yarışmalar, yeni ve farklı iş yapmak gibi sosyo-psikolojik etmenler, kentleşme politikalarının çeşitli düzeylerdeki uygulamasında zigzaklar yaratmaktadır.

Buna bakarak, kentleşme sorunlarının kaynağının ülkenin içinde bulunduğu toplumsal-ekonomik gelişme düzeyi olduğu söylenebilir. Tek tek sorunların parça parça ele alınması, yeterli ve gerçekçi politikalar saptamak için yeterli değildir. Kentlerimizin bugünkü durumu, ülkenin ekonomik ve toplumsal durumunun bir yansımasından ibarettir. Bu açıdan bakılırsa, yukarıda sıralanan etmenlerin birbirleriyle yakından bağıntılı olduğu anlaşılır.

Bugünkü toplumsal, ekonomik ve fiziksel nitelikteki kent sorunlarının çözümü için tutarlı kentleşme politikalarının saptanması ve ulusal kaynakların bilinçli bir biçimde dağıtılması esastır. Planlama bir deneyim ve toplumsal ve ekonomik sistemin elverişliliği sorunudur.

Bu genel düşüncelerin ışığı altında, kentleşme, imar ve planlama sorunlarımızın 1980'ler sonrasında kazandığı önem, yöneticileri, farklı yaklaşımlar arayıp bulmaya zorlamaktadır. Bunu yaparken, ülkenin içinde bulunduğu koşullar, başka ülkelerin deneyimleri ve 21. yüzyıla girmekte

olan dünyada fikir akımlarının geçirmekte olduğu değişiklikler hesaba katılmalıdır. Bu amaçla, kentleşme ve imar konularına ilişkin politikalarımızın, 1980'lerdeki görünümü acaba nasıl bir seyir izlemiştir?

Hızlı kentleşmenin yarattığı imar ve yeniden imar sorunları, Türkiye'nin gündeminden 1980 sonrasında da eksik olmamıştır. Bugünkü kentleşme hızıyla, daha uzun süre, ülkenin gündeminde kalacağı anlaşılıyor.

1980-1983 arasındaki askerî yönetimin, kentleşme sorunlarını hafifletmek üzere, kentlere yığılan işsiz güçsüz kitleleri geri çevirme girişimleri bize göstermiştir ki, ekonomik ve toplumsal olayların devlet zoruyla yönlendirilmesi başarılı olamaz.

O dönemde, kaçak yapılarla ve gecekondularla ilgili yasakların uygulanmasında, kıyıların ve Boğaziçi'nin korunmasında, çevre değerlerine sahip çıkılmasında duyarlı bir tutum takmıldığı dikkati çekmektedir. Çaresizlik içinde, kaçak yapıların bir Af Yasası (2805) ile yasallaştırılmasına çalışılırken, imar ve gecekondu aflarının çağdaş bir imar politikasının kullanabileceği bir araç olmadığı gerçeği unutulmuştur.

1980 sonrasının imar çabaları en katı askerî yönetimlerin bile günlük politikanın etkilerine tümüyle sırt çeviremediklerini açıkça ortaya koymuştur. 1981 tarihli Toplu Konut Yasası'nın (2487) hazırlık ve uygulama aşamalarında başına gelenler ve o dönemde konut kooperatifçiliğinin türlü baskı kümelerince sistemli olarak alabildiğine aşağılanmasına göz yumulması, bu dönemin belirgin özellikleri arasındadır.

Ama hiç kuşku yok ki, dönemin ayırdedici özelliği, yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere duyulan derin güvensizliktir. Belediyeler üzerindeki vesayet denetimi bu yüzden artırılmıştır. O kadar ki, 1982 Anayasası, belediyelerin seçimle göreve gelen organlarının görevden alınmalarındaki yargı güvencesinde bir gedik açarak, bizi 1960 öncesine yaklaştırmıştır. Hattâ, belediye başkanlarının ve muhtarların seçim yerine atamayla iş başına getirilmeleri için hazırlıklar bile yapıldığı bilinmektedir. Bu değişiklik ve hazırlıkların gerekçeleri, ne kamuoyunda ve ne de meslek ve bilim çevrelerinde tartışılmıştır.

Bununla birlikte, belediyelere devlet bütçesinden önemli miktarda kaynak aktarılmasını sağlayarak, yıllardan beri süregelen kronik gelir yetersizliği sorununun çözümünde önemli bir adım bu dönemde atılmıştır. Sivil siyasal iktidarların çıkarmayı yıllardır başaramadıkları Belediye Gelirleri Yasası (2464) da bu dönemin eseridir.

1983 Genel ve 1984 Yerel seçimleri sonrası, ekonomik ve toplumsal yaşamda tam bir liberalleşme çağının açıldığı dönemdir. Bu yenilik, kent-

leşme ve imar politikalarımızın da genel çerçevesini çizmiştir. Yeni dönemin dayandığı felsefe, toplumun çıkarlarının, bireylerin çıkarları toplamına eşit olduğu varsayımıdır. İmar politikalarımıza da kolayca damgasını vuran bu anlayışa göre, toplumun, bireylerinkinden ayrı ve ona üstün bir genel yararı olduğundan söz edilemez. Bireyleri mutlu ve gönençli kılan her şey, toplumu da mutlu ve gönençli kılar.

Böylece, ülkemizde, Jean Jacques Rousseau ve Jeremy Bentham gibi düşünürlerin, "genel yarar" ve "toplumsal yararcılık" gibi görüşleri bir yana itilerek, Adam Smith'in, her şeyi oluruna bırakan düşünce sistemi toplum yaşamına egemen kılınmıştır. Kentlerimizin geleceği bakımından, 18. yüzyılın bu eskimiş kuralından daha zararlı bir kılavuz düşünülemez. Kendi başına bırakıldığında, hiçbir şeyin iyiye gitmeyeceğine en güzel örneklerin verilebileceği alan, hiç kuşku yok ki, kentleşme, imar ve belediyecilik konularıdır. Hepimiz biliyoruz ki, zaten Kent Planlaması da, başıboşluğa, bencilliğe ve düzensizliğe dışardan karışmak, bireylerin yararlarıyla toplumun genel yararı arasında bir denge kurmak zorunluluğundan doğmuş bir bilim dalının adıdır.

Belediye başkanını ve muhtarı atamayla iş başına getirmeyi tasarlayan bir anlayıştan yeni uzaklaştık. Bu nedenle, imar planını özeksel yönetime onaylatmak zorunda olmayan bir çağdaş anlayışa varmış olmak, demokrasimiz açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak, bunun, imar politikalarımızın başarısı açından yeterli olmadığı da bir gerçektir. Bir kez, bir hakkı elde etmiş olmakla, onu hakkıyla kullanma yeteneğine sahip bulunmak aynı şeyler değildir. Belediyelerimizin beşte dördü, ne yazık ki, henüz planlama ve imar görevlerini gereği gibi yerine getirecek durumda değildirler.

Öte yandan, son bir kaç yılın uygulamaları göstermiştir ki, yakınmalar, imar konularında özeksel yönetimin ağırlık taşıdığı dönemdekinden daha az değildir. İller Bankası'nın yükünün eskisine oranla artmış olması, bunun bir göstergesi sayılmalıdır. Özellikle küçük belediyeleri imar konularında özerklik adına yapayalnız bırakmanın, hizmetler bir yana, özerkliğin kendisine bile yararı dokunmayacağı apaçıktır. İmar konularında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın tümüyle devre dışında bırakılmış olmasının sakıncaları ortaya çıkmıştır. Kentlerin imarıyla ilgili kimi yetkilerin, İmar ve Turizmi Teşvik Yasalarının verdiği yetkiyle, belediyelerin bazılarından alınıp özeksel yönetime verilmesi, teknik ve nesnel nedenlerden çok, hükümetle yerel yönetimlerin farklı siyasal partiler elinde bulunmasının yol açtığı sürtüşmelerden kaynaklanmaktadır. Soruna, bölge ölçüsünde örgütlenmeler yoluyla, belki İller Bankası'nın yeniden örgütlendi-

rilmesiyle bir çözüm bulunması zorunlu görülmektedir. 1983 sonrasındaki yeni dönemde, bir yandan, 1980'de başlatılan ve yerel yönetimlerin devletçe kaynak yönünden desteklenmesine ilişkin girişimler sürdürülmüş; bir yandan da, özeksel yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılmasına çalışılmıştır. 3030 sayılı yasayla, anakentlerde kurulan yeni yönetim düzeni bu kentlerde özeğin vesayet denetimini en küçük ölçülere indirmiştir. 3194 sayılı yasa ile ise, ayrıksın bazı durumlar dışında, bütün belediyeler, imar planlarını kendi başlarına yapmak, onaylamak ve uygulamak yetkisini elde etmişlerdir.

Belediyelere devletçe sağlanan kaynakların artırılması, sağlıklı kentleşme için büyük bir fırsat yaratmıştır. 3004 ve 3239 sayılı yasalarla daha da güçlendirilen bu kaynak aktarma girişminin makro ekonomik kaygılar dışında, kimse karşısında olamaz. Bununla birlikte, yeterli gelire sahip kılınmak , imarda başarının koşullarından yalnız bir tanesidir. Kamu parasının akılcı harcama kurallarına ve toplumsal önceliklere uygun olarak, yasalar çiğnenmeksizin, büyük bir sorumluluk duygusuyla kullanılması da, gelir kaynaklarının artırılması kadar önemlidir. Örneğin, musluklarından ancak birkaç günde bir su akıtılabilen bir kentte, belediyenin "kaldırım seferberliği" ilân ederek sokaklarını renkli taşlarla döşetmesi; bir başka deyişle, parasını sokağa dökmesi, çağdaş şehirciliğin ekonomik akılcılık ilkesiyle bağdaşmaz. Bunun gibi, bir belediyenin, kamu kuruluşu olduğunu unutarak, reklâm parası olarak yüz milyonlarca lira harcaması, hesabı kolay verilebilecek bir davranış sayılamaz.

Öte yandan, imar kurallarına ve planlara, vatandaşın işini güçleştiren bürokratik engel gözüyle bakmaktan da vazgeçmeliyiz. Günümüzde, kaçak konutları, kaçak gecekonduları, kaçak fabrikaları ve kıyılardaki izinsiz yapıları yapmaktan, neredeyse bunları yapanlar değil de, imar planları ve kurallar sorumlu tutulur duruma gelmiştir. İmar politikamızın hareket noktası bu olmamalıdır. Liberal ülkeler de dahil, dünyanın hiçbir yerinde, imarda disiplini sağlayan kurallardan ve yaptırımlardan dolayı, devletin vatandaştan "özür dileyici" bir tutum içine girdiği görülmemiştir.

İmar konuları, günlük siyasal kaygıların üstünde tutulmalıdır. 2981 sayılı yasa ile imar ve gecekondu affının kapsamının genişletilmesi 3194 sayılı yasa ile, Boğaziçi Yasası'nın hemen hemen yürürlükten kaldırılmış olması, 1980-1983 döneminde atılan "kamu yararına" adımlardan sanki bir "geriye dönüş" gibi görünmektedir. Oysa, imar ve gecekondu bağışlamaları, temeldeki sorunun nedenlerinden çok, sonuçlarıyla uğraşmak anlamına gelir ve kesin bir çözüm değeri taşımazlar. Bunlar, amaç değil, araç-

tırlar. Araç olarak bile, her koşul altında geçerli olmayabilirler. Bağışlamaları yeni yeni bağışlamaların izlemesi kaçınılmaz olur. 50 yıllık imar deneyimlerimiz bize bunu göstermektedir.

Bunun gibi, kaçak yapılaşmayı önlemek için, kuralları gevşeterek imar disiplinini bozmak da bir çözüm olamaz. İmar işlerinde disiplin devlet eliyle daha baştan bozulursa; bir başka deyişle, imarda disipline gerek bulunmadığına devlet baştan karar verirse, vatandaş var olan kuralları çiğnemekte kendisini haklı sayar. Bazı yapılar için bile olsa, yeni İmar Yasası'nın "yapı için izin" alma zorunluluğunu kaldırmış olması, ülkemiz için lükstür. Hicret apartmanı ve Dikmen faciası gibi olaylara rastlanabilen ülkemizde, yapı için izin alma zorunluluğu, başka ülkelere oranla çok daha büyüktür. İzinsiz yapının bir projeye dayanmak zorunda olması, kullanma izni alma zorunluluğunun saklı tutulması, gerekli denetlemeler yapılamayacağı için, hiçbir yarar sağlamayacaktı. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin bu kuralı bozmuş olması, kamunun yararına olmuştur.

Belediyelerin salt bir özel işletme gibi görülmesi de, eksik olduğu kadar yanlış bir görüştür. Özekçilikten kaçış siyasal iktidarları bütün kamu hizmetlerini özelleştirme aşırılığına iterse, varılan sonucun adı, yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik) değil, olsa olsa "özelleştirilmiş özekçilik" olur. Özelleştirmenin kent sorunlarımız için bir çözüm oluşturabileceği son derece de kuşkuludur. Çünkü, imar başta olmak üzere belediye hizmetlerinden çoğu ,vatandaşa kâr amacıyla değil, fakat kamu hizmeti olarak sunulması gereken işlerdir. Nasıl, belediyelerce görülmesinde hiç de zorunluluk olmayan bazı hizmetler varsa; özelleştirilmesine kesinlikle gerek bulunmadığı gibi, bunda yarar da olmayan birçok kamu hizmetleri vardır. Yurttaşın yararlandığı kamu hizmetinin bedelini ödemek zorunda bırakılması (cost recovery), ekonomik akılcılık açısından gerekli olsa bile, hizmetin tümüyle özelleştirilmesinin zorunlu bir koşulu sayılamaz. Özelleştirme konusunda bir karara varırken, yönetim yapımızın özelliklerini, geleneklerinimizi, kent ve kasabalarımızın toplumsal yapısını ve özelleştirmeyi ısrarla öneren dış kaynakların gerçek niyetlerini iyi değerlendirmek zorundayız.

Bir özelleştirme örneği olarak, 2981 ve 3194 sayılı yasalarla 1984 ve 1985 yıllarında oluşturulan Yeminli Özel Teknik Bürolarla, Serbest Mühendislik ve Mimarlık Büroları'nın kendilerine verilen kamu hizmetlerini, kamunun kendisinden daha iyi gördüklerini söylemek olanağı yoktur. Belediyeciler, bu konuda görüş birliği içindedirler. Bu uygulama, yoksul gecekondu halkını, hizmette "pazarlık" yöntemini kullanmaya zorlayarak ada-

letli hizmet ilkesini zedelemiştir.

Bilindiği gibi, Serbest Mühendislik ve Mimarlık Büroları, yapı izni vermeye ve bunları denetlemeye bile yetkili kılınmışlardır. Yasa ile kendilerine "kamu görevlisi" kimliği tanınmıştır. Oysa, imar planı yapmak, yapı izni vermek ve yapı işlerini denetlemek gibi kamusal görevlerin özel bürolara verilmesinin anayasal sakıncaları vardır. Bu büroların, hizmetleri hızlandırmak gibi bir niyetle getirilmiş oldukları düşünülse bile, yönetim tüzemizin önemli bir kuralının böylece çiğnenmiş olması, yerinde değildir. Belediyeler, yerel kamu hizmetlerini üstlerinden atamazlar. Anayasamızın 128. maddesi, belediyelerin "genel yönetim esaslarına göre" yürütmek zorunda oldukları bu tür "aslî ve sürekli kamu görevlerinin", devlet memurlarından başkalarına gördürülmesine kesinlikle engeldir. Nitekim, bu anayasaya aykırı durum Anayasa Mahkemesince giderilmiş, Serbest Mühendislik ve Mimarlık Bürolarıyla ilgili İmar Yasası hükümleri iptal edilmiştir. Yapılması gereken iş, plan yapmak, yapı izni vermek ve bunları denetlemek gibi yetkilerin tekelini belediyelere bırakmak, fakat bu kuruluşları, görevlerinin gerektirdiği kadrolarla güçlendirmektir.

3194 sayılı İmar Yasası, 28 yıl yürürlükte kalan 6785 (1605) sayılı yasa ile çerçevesi çizilen imar sistemini geniş ölçüde değiştirmiştir. Yeni yasa, geçmiş yılların deneyimlerinden alınmış derslerin olumlu izlerini taşımaktadır. İmarı ve planlamayı asıl sahibi olan belediyelere bırakmak, onları özeğin sultasından kurtarmak, böylece yerel demokrasiyi güçlendirmek, plan kavramlarına açıklık getirmek, hisseli tapu uygulamasına son vermek, bölge planlamasına ilk kez yasal bir kimlik tanımak ve vatandaştan karşılıksız olarak alınan "düzenleme ortaklık payı" adlı toprak bağışının miktarını % 25'ten %35'e yükseltmek (hamur kuralı) ve son olarak planlama terminolojisinde birlik sağlamak, yeni yasanın olumlu özellikleridir. Bununla birlikte, imarda başarı sağlamanın başka koşulları da vardır:

1. Her konuda olduğu gibi , imar konusunda da, çıkarılan yasaların sayısından ve niteliğinden çok daha önemli olan, insan ögesi ve insan davranışlardır. Yerel özerkliğin ve demokrasinin gelişmesi, toplumdaki erk (iktidar) dengesinin dışında gerçekleşemez. Bu nedenle, vatandaşın, imar planlama sürecine katılmasının yararları ve katılmasını önlemenin zararları, azımsanmayacak ölçüde büyüktür.

Planların yapılmasında ve uygulanmasında kentlerin asıl sahibi olan kentliye önemli görevler düşer. Halka, kendi planının yapımına katılma hakkı tanınmayan yerlerde, yerel demokrasi kağıt üzerinde kalır. Her türlü

yasal düzenlemenin ve planlamanın en son amacı olan insanların, kısaca kentlinin eğilimlerine ters düşen en güzel planlar bile başarı ile uygulanamaz. Boğaziçi Yasası'nm uygulanmasına kararlı bir belediye başkanımızın, karşılaştığı tepkiler karşısında gerilemek zorunda kalması, halkın planlamaya yardımcı olmasının önemini çok güzel anlatan canlı bir örnektir. Yurttaş planlama sürecine etkin olarak katılmadığı sürece, kent planlarını "kentsoylu ve seçkin mimar ve plancıların" yapmakta olduğu, bu planların halkın değil, onların değerlerini yansıtmakta olduğu karalaması haklılık kazanmakla kalmaz , planlama sürecine katılma kavramı da bir özlem olmaktan öteye geçemez.

2. Öte yandan, arsa spekülâsyonu, imar planlarının yozlaşmasının asıl sorumlusu olmayı sürdürmektedir. Dar gelirlinin konut sorunu başta olmak üzere, imar politikalarının karşılaştığı bütün darboğazların temelinde arsa spekülâsyonu yatar. Jansen'in bütün uyarılarına karşın, Ankara İmar Planı bu yüzden yozlaşmıştır. Ankara Belediyesi, 1925'de ele geçen büyük fırsatı kaçırmış, topraklarını sattığı için, spekülâsyona karşı durmakta güçsüz kalmıştır. Kentsel nüfusumuzun % 30'unun gecekondularda yaşamakta olması, toprakta kamu yararını geçerli kılmaktaki başarısızlığımızın sonucudur.

Oysa daha 2. Dünya Savaşı'ndan önce bizi bu konularda uyaran Profesör Ernst REUTER, 19. ve 20. yüzyıllar arasındaki başlıca farkın, toprak iyeliğine bakış açıları olduğunu vurguluyordu. 19. yüzyıl, toprak sahibinin iyelik hakkına öncelik tanırken, 20. yüzyılda, toplum yararı ön plana çıkmıştır. REUTER, buna dayanarak, belediyelerin arsa stoklarını artırmalarının altını önemle çizmiştir. Bizim anayasalarımız da, iyelik hakkının toplum yararına aykırı kulanılamayacağı hükmüyle, çözümü, kamunun yararını bireysel yararların önüne koymakta görmüşlerdir.

Kentlerimizi gereksiz ölçüde yüksek yapılarla doldurmanın, gökdelenleri çoğaltma özlemlerinin, yolların, kaldırımların, parkların ve yeşil alanların alabildiğine daraltılmasının arkasındaki "gizli el", arsa spekülâsyonudur. Arsa iyeliğinden doğan bu güçlüklere ve demokratik hukuk devleti olmanın yarattığı bütün engellere karşın, İstanbul Belediyesi'nin ve öteki kimi belediyelerin yeni yeşil alanlar yaratarak, halkın hizmetine sunmakta başarı gösterebilmesini övünçle karşılamak gerekir.

Kentsel yerleşmelerde, yayılmanın maloluş değerinin, yükselmenin maloluş değerinden daha yüksek olmadığını anlayabilmek için, bilânçoya bütün maloluş öğeleri eksiksiz katılmalıdır. Bunlar arasında, oyun yeri olarak çöplükleri, sokak aralarını, kaldırımları, merdivenleri ve hattâ asan-

sörleri seçmek zorunda kalan çocukların mutsuzluğu da vardır.

Yeniden üretilmesi hiçbir zaman söz konusu olmayan kentsel toprakların duyarlıkla kullanılması, imar politikamızın baş ereği olmalıdır. Belediyeler, sahip oldukları toprakları ne amaçla olursa olsun elden çıkarmamaya özen göstermelidirler. Yeni topraklar kazanmaya ve gelecekteki planlı gelişmeler için bunları biriktirmeye özen göstermeleri, kuşaklar arası dayanışmanın bir gereğidir.

3. Belediyeler için çok zorunlu olan bu görev, devlet için daha az önemli değildir. Bu açıdan bakıldığında, bazı ülkelere, hele de karşılıklı olma gereği aranmaksızın toprak satmanın sakıncaları olduğunu unutmamalıyız. Körfez ülkelerinin birinin Prens'ine, İsviçre Konfederasyonu bile, sınırları içinde toprak satınalma izni vermeyi kabule yanaşmamıştır. Anayasa Mahkememizin bu konuda arka arkaya almış olduğu kararlar egemenlik haklarımıza en az İsviçre kadar duyarlılıkla sahip çıkmamızın önemini bize bir kez daha göstermiştir.

4. Ülkemizde toprak spekülâsyonunun değişik bir türü de, teknik ömrünü bitirmemiş yapıların, acımasızca yıkılmasıdır. Bu gidişin, imar, konut, çevre ve yerel yönetimlerle ilgili politikalar yönünden savunulması çok güç olduğu gibi, ulusal servetin sokağa atılması anlamına geldiği de bilinmektedir. Gelişmekte olan bir ülke olmamıza karşın, imar yasa ve politikalarıyla bu yıkıma bir sınır koymakta neden geciktiğimizi anlamak olanağı yoktur. Yık yap-sat'çılığın, kanımızca, en zararlı ve önlenmesi gereken öğesi, daha uzun süre barınma hizmeti verebilecek olan körpe yapıların daha fazla bireysel kazanç hırsıyla bir anda yıkılıvermesidir. İmar Yasası'nda bunu önleyecek bir hükmün yer almamış olmasını büyük bir eksiklik olarak görüyoruz. Anayasanın 23. maddesindeki "sağlıklı kentleşme" hükmüyle, iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağını gösteren 35. maddesi, bu konuya el atacak yöneticiler için başlıca dayanak olabilecek değerdedirler.

5. Kentlerimizin ne kadar büyüyeceğini planlı bir denetlemeye konu yapmadıkça, imar sorunlarımıza kesin çözümler bulmakta güçlük çekeceğimiz açıktır. Anayasamızın 23. maddesi, düzenli ve sağlıklı bir kentleşme için yerleşme özgürlüğünün yasayla sınırlanabileceğini belirtmiştir. Evrensel insan haklarına saygılı bir hukuk devletinde, bu özgürlüklerin, sağlıklı kentleşme amacıyla bile sınırlandırılmasının kolay olmayacağı kuşkusuzdur. Bununla birlikte, "yerleşme" kavramı geniş anlamda algılanacak olursa, bundan bugünkü sağlıksız kentleşmenin sağlığına kavuşturulabilmesi için önemli ipuçları çıkarılabilir. Sapasağlam yapıların, salt

ev sahiplerinin ve inşaatçıların "takdirlerine" bağlı olarak, yıkılıp yok edilmesini ve kentlerin giderek taş yığınlarına dönüşmesini önlemenin güvencesi de, kanımızca, Anayasanın bu maddesinde bulunabilir.

6. Atatürk'ün Ankara'yı başkent yapmasının yarattığı tarihsel fırsat, nasıl 60-70 yıl öncesinden başlayarak, Orta Anadolu bozkırında gelişmenin itici gücü olmuşsa, kentleşme ve imar sorunlarımızın çözümünde de, bölge planlaması yöntemlerinden yararlanmak, nüfusun ülkede dengeli dağılışına önem vermek zorundayız. Devletin öncülüğünde, özendirici ve yol gösterici politikalarla, geri kalmış bölgeleri, gelişmiş olanların düzeyine yükseltmek bölge planlarıyla olur. Bu amaçla, bölge planlamasına 30 yıl önceki canlılığının yeniden kazandırılması, devlete düşen bir görevdir. Ülkenin her yöresinde yaşayan halkın, hem kalkınma çabalarına katılmasını, hem de gelişmenin nimetlerinden dengeli olarak yararlanmasını, ancak bu sağlayacaktır. Kentleşme ve imar sorunlarımızın asıl çözümleri de burada yatmaktadır.

KAYNAKÇA

A. TÜRKÇE KAYNAKLAR

AKÇURA, Tuğrul (1970), **Ankara,** Ankara, ODTÜ.

AKÇURA,Tuğrul (1981), **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler,** ODTÜ, Ankara.

Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü, **Ankara: 1985'ten 2015'e,** Ankara, 1986.

ARIN, Tülây (1982), "Konut Sorunu Ve Devlet Müdahalesi" **Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'e Armağan,** İstanbul, Fakülteler Matbaası, s. 269-314.

ARSLAN, Rıfkı (1980), **Sosyo Ekonomik Açıdan Kent,** İDMMA, Yerleşme Bilimleri ve Şehircilik Enstitüsü, İstanbul.

ARU, Kemal Ahmet (1965), **Yayalar, Taşıtlar, Şehir Dokusunda Yeni Ulaştırma Düzenleri,** İstanbul, İ.T.Ü.

ATALIK, Gündüz (1968), **Türkiye'de Kalkış Aşaması Ön Şartlarının Hazırlanması Bakımından Şehirleşme Olgusu ve Planlaması İçin Kriterler,** İstanbul, İ.T.Ü.

ATALIK, Gündüz (1974), **Şehir Planlama Kavramlaşması,** İstanbul, Çağlayan Yayınevi.

AYDIN, Tekin (1964), **Anadolu'da İnsan Toplulukları ve Yerleşme İlkeleri Üzerine Bir Deneme,** İstanbul, İ.T.Ü.

AYDIN, Tekin (1968), **ülke Düzenleme İlkeleri ve Yerleşme Sistemleri,** İstanbul, İ.T.Ü.

BAYHAN, İrfan (1969), **Şehir Planlaması,** İstanbul, İskender Matbaası.

BEYAZIT, Nigân (1982), **Planlamaya ve Tasarlamaya Katılma,** İ.T.Ü. İstanbul

ÇELEBİCAN, Gürkan (1977), "Anayasasını 38. Maddesine İlişkin İptal Kararı Üzerine", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, **B.N. Esen'e Armağan,** Ankara, s. 137-157.

ÇETİNER, Ayten (1965), **Türkiye'de İmar Planlama Eylemlerinin Dayanması Gereken Bilimsel Kurallar,** İstanbul, İTÜ.

ÇETİNER, Ayten (1972), **Donatım İlkeleri,** İstanbul, İTÜ.

ÇETİNER, Ayten ve SUHER, Hande (1971), **Türkiye'de İmar Yönetmelikleri ve Şehircilik Planlama Çalışmaları Konusunda Bir Araştırma,** İTÜ, İstanbul.

ÇÖRTOĞLU, Sabri (1982), **Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları,** Ankara, İ.T.İ.A. No: 202.

EGLİ, Ernest (1957), **Şehirciliğin ve Memleketin Planlamasının Esasları,** Ankara, TODAİE.

EKE, Ali (1982), **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler,** SBF, Ankara.

ENGELS, Friedrich (1974), **İngiltere'de Emekçi Sınıfların Durumu** (Çev. Oktay Emre), İstanbul, Gözlem Yayınları.

ERKÜN, Safa (1960), **İmar Hukuku Prensipleri,** İstanbul.

GERAY, Cevat (1960), **Şehir Plânlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları,** Ankara, SBF.

GERAY, Cevat (1968), "Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış", **Amme İdaresi,** C. 1, No: 2, Eylül, s. 11-28.

GERAY, Cevat (1981), "Türkiye'de Konut Gereksinmesi ve Karşılanması" İktisadi Araştırmalar Vakfı, **Türkiye'de Konut Sorunu,** İstanbul.

GERAY, Cevat (1983), "Kentsel Türkiye'de ve Ankara'da Konut Sistemi, Gelir Düzeyi ve Tüketim Giderleri", SBF, **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan,** Ankara, 115-145.

GÖÇER, Orhan (1972), **Ülke Planlama Çalışmaları İçinde Gelişme Aksları,** İTÜ, İstanbul.

GÖÇER, Orhan (1947), **Şehirsel Merkezler ve Şehirsel Kademelenme,** İTÜ, İstanbul.

GÖÇER, Orhan (1975), **Şehirsel Yoğunluk Bölgeleri ve Sınıflandırma Kriterleri,** İTÜ, İstanbul.

GÖÇER, Orhan (1979), **Şehirciliğe Giriş,** Konya, DMMA, Konya.

GÖK, Tamer (1978), **Kentlerde Arazi Kullanma Kararları,** ODTÜ, Ankara.

GÖK, Tamer (ed.) (1980), **Türkiye'de İmar Planlaması,** ODTÜ, Ankara.

GÖKÇE, Birsen (1977), **Gecekondu Gençliği,** Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

GÖYMEN, Korel (ed.) (1978), **Bir Yerel Yönetim Öyküsü,** Ankara, Özgün Matbaacılık.

GÜREL, Sümer (1970), **Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı,** ODTÜ, Ankara.

GÜREL, Sümer (1978), **Kent Planlama Kuramına Doğru,** İzmir.

GÜRİZ, Adnan (1969), **Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu,** Ankara Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası.

GÜRSOY, Bedri (1987), **Konut Sorunu ve Gayrimenkul Sermaye**

Piyasası, Ankara, Türkiye Emlâk Kredi Bankası Yayını.
HART, W.C., (1983), **Zeytinburnu Gecekondu Bölgesi,** İstanbul Ticaret Odası.
HEPER, Metin (1983), **Türkiye'de Kent Göçmeni ve Bürokratik Örgütler,** Üçdal Neşriyat, İstanbul.
IRMAK, Yakut (1982), "Kentlileşme" **Prof. Dr. Cavit Tütengil'e Armağan,** s. 67-90, İstanbul.
İller Bankası (1983), **Cumhuriyetin 60. Yılında İller Bankası Çalışmaları,** Ankara.
İmar ve İskân Bakanlığı (1973), **50 Yılda İmar ve Kentleşme(1923-1973),** Ankara.
İmar ve İskân Bakanlığı (1983), **25. Yılda İmar ve İskân Bakanlığı,** Ankara.
İmar ve İskân Bakanlığı (1983), **Cumhuriyetin 60. Yılında İmar ve İskân Bakanlığı,** Ankara.
İSBİR, Eyüp (1982), **Kentleşme, Metropolitan Alan ve Yöntemi,** AİTİA, Ankara.
İstanbul Sanayi Odası (1981), **İnşaat Sektörünün Sorunları, Çıkar Yolları ve Toplu Konut Yasası,** İstanbul.
İstanbul Sanayi Odası (1983), **Konut Sorunu ve Çözümü İçin Öneriler,** Araştırma Darisei Yayını, No: 1983-II.
İstanbul TicaretOdası (1984), **İnşaat Sektörünün Sorunları Semineri (18-19 Temmuz 1983),**İstanbul.
İTÜ Mimarlık FAkültesi (1975), **2000 Yılında İstanbul,** İstanbul.
KARABEY, Haydar (1980), **Kent Olgusu,** İstanbul.
KARPAT, Kemal (1969), "Türkiye'de Gecekondu Sorunu" **Milliyet** (15-30 Haziran).
KARTAL, Kemal (1978), **Kentleşme ve İnsan,** TODAİE, Ankara.
KARTAL, Kemal (1983), **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye' de Kentlileşme,** Yurt Yayınları, No: 6, Ankara.
KARTAL, Kemal ve ÇANKAYA-KARTAL, Özden (ed.) (1980), **Kıyı Kentlerimizin Temel Sorunları,**Kuşadası Belediyesi, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (der.) (1987), **Konut ve Gelişme, Birleşmiş Milletler Konut Yılı İçin Seçme Yazılar,** Ankara, BM Türk Derneği Yayını.
KELEŞ, Ruşen (1984), **Kentleşme ve Konut Politikası,** Ankara, SBF Yayını.
KELEŞ, Ruşen, "Dar Gelirli Kentliler İçin Bir Konut Edindirme Yöntemi: Evini Yapana Yardım", **SBF Dergisi,**C. 43, No: 1-2 (Ocak-Haziran 1988), s. 81-112.
KELEŞ, Ruşen (1987), "Yerel Yönetimler ve Konut", **SBF Dergisi,** C. 32, No: 1-4 (Ocak-Aralık 1987), s. 1-13.

KELEŞ, Ruşen (1987), "Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları", **SBF Dergisi**,C. 43, No: 3-4 (Temmuz--Aralık 1988), s. 33-57.
KELEŞ, Ruşen (1961), **Şehir ve Bölge Planlaması Açısından Şehirleşme Hareketleri,** Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1966), Sosyal Konut Politikası Kavramı Üzerinde Bir Deneme ve Türkiye'de Sosyal Konut Politikası, **SBF Dergisi,** Cilt: 21, No: 1, s. 167-234.
KELEŞ, Ruşen (1967), **Türkiye'de Konut Kooperatifleri,** Ankara, İmar ve İskân Bakanlığı.
KELEŞ, Ruşen (1971), **Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi,** Ankara, SBF.
KELEŞ, Ruşen (1972), **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri,** Ankara, SBF.
KELEŞ, Ruşen (1976), **Kentbilim İlkeleri,** Sosyal Bilimler Derneği, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1981), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü,** Türk Dil Kurumu, Ankara.
KELEŞ, Ruşen ve ÜNSAL, Artun (1982), **Kent ve Siyasal Şiddet, SBF,** Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1982), Kentleşme, Nüfus ve Çevre, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Nüfus ve Çevre Konferansı,** Ankara, s. 212-243.
KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi (1989) (ikinci bası), **Yerel Yönetimler,** Turhan Kitabevi, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1983), **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu** (3. Bası), Gerçek Yayınevi, İstanbul.
KELEŞ, Ruşen (1975), "Kentleşme ve Kamu Yararı" **Türkiye Barolar Birliği, Ekonomi-Hukuk Kongresi,** Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1988), **Türkiye'de Kent Yönetimi,** Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1986), **Ernst Reuter'in Anısına Armağan,** Alman Kültür Merkezi, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1986), **Türkiye'de Kentbilim Eğitimi,** SBF, Ankara.
KELEŞ, Ruşen (1983), "Atatürk, Çağdaş Ankara ve Kentbilim", TODAİE, **İnsan Hakları Yıllığı,** s. 140-151.
KELEŞ, Ruşen (1983), "Toplu Konut Yasası ve Getirdikleri" **Fadıl Hakkı Sur Armağanı,** Ankara, SBF.
KELEŞ, Ruşen (1983), "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", **13. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları,** SBF, Ankara, s. 11-13.
KELEŞ, Ruşen ve GERAY, Cevat (1983), "Prof. Fehmi Yavuz ve Türk Kentbilimi", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan,** SBF, Ankara, s. 4-28.
KENT-KOOP (1982), **Konut-81,** Ankara.

KENT-KOOP (1983), **Konut-82,** Ankara.
KENT-KOOP (1984), **Konut-83,** Ankara.
KENT-KOOP (1986), **Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri,** Ankara.
KENT-KOOP (1988), **Konut ve Kent İşletmeciliği Semineri (13-16 Eylül 1987),** Ankara.
KENT-KOOP ve Türkiye Emlâk Kredi Bankası (1972), **Konut Kooperatifçiliği Semineri I,** Ankara.
KESKİN, Ahmet (1975), **Ulaşım ve Şehirsel Yerleşme İlişkileri Üzerine Bir Araştırma,** İTÜ, İstanbul.
KIRAY, Mübeccel (1964), **Ereğli, Ağır Sanayiden Önce Bir Sahil Kasabası,** Ankara, DPT.
KIRAY, Mübeccel (1972), **İzmir: Örgütleşemeyen Kent,** Ankara, Sosyal Bilimler Derneği Yayını.
KIRAY, Mübeccel (1973), "Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Topraktan Kopma ve Bütünleşememe", **Cem Sar'a Armağan,** SBF Dergisi, C. 27, Sayı: 3, s. 561-573.
KONGAR, Emre (1975), "1975 Ara Seçimi Sonuçları", **Özgür İnsan** (Aralık) 19-29.
KONGAR, Emre (1973), "Altındağ Gecekondu Bölgesi", **Amme İdaresi Dergisi,** 109-183.
KONGAR, Emre (1973), "Altındağ'da Kentle Bütünleşme", **Amme İdaresi Dergisi,** 59-84.
KONGAR, Emre (1982), "Toprak ve Fabrika İşgalleri ve Öğrenci Eylemlerine Karşı Gecekondu Halkının Bakışı, **Prof.Dr. Cavit Tütengil'e Armağan,** İstanbul, Fakülteler Matbaası, s. 91-126.
KONUTBİRLİK (1985), **2. Konut Kurultayı Bildirileri,** İstanbul.
Marmara Üniversitesi ve Türk Ytong Sanayi A.Ş. (1985), **Konut Sorunu ve Çözüm Yolları,** İstanbul.
Mimarlar Odası (1971), **Türkiye'de Kentleşme,** Ankara.
Mülkiyeliler Birliği (1977), **Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları,** Ankara.
ODTÜ Mimralık Fakültesi (1980), **Kent Planlmamada Kuram ve Kılgı,** (Yayıma Hazırlayan: Tamer GÖK), Ankara.
ODTÜ Şehri ve Bölge Planlama Bölümü (1983), **Türkiye'de I. Şehircilik Kongresi,** (2 Cilt), Ankara.
ÖRÜCÜ, Esin (1972), **Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti: Konut,** İ.Ü.Y. 1765, HF. 388, İstanbul.
ÖRÜCÜ, Esin (1976), **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlaması,** İ.Ü.Y. 2132, HF. 473, İstanbul.
ÖZBUDUN, Ergun (1975), **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal**

Katılma, Ankara Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası.
ÖZDEŞ, Gündüz (1972), **Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği,** İstanbul (2. Bası), İstanbul, İTÜ.
ÖZDEŞ, Gündüz (1974), **Şehir Bölgeleri,** İstanbul, İTÜ.
PAMAY, Besalet (1978), **Kentsel Peyzaj Planlaması,** İstanbul, İ.Ü. Orman Fakültesi.
SENCER, Yakut (1979), **Türkiye'de Kentleşme,** Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara.
SİSAV (1986), **Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar,** İstanbul.
ŞENYAPILI, Önder (1978), **Kentlileşen Köylüler,** Milliyet Yay., İstanbul.
ŞENYAPILI, Tansı (1978), **Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu,** ODTÜ, Ankara.
ŞENYAPILI, Tansı (1981), **Gecekondu: Çere İşçilerin Mekânı,** ODTÜ, Ankara.
ŞENYAPILI, Tansı (1985), **Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi: 1923-1960,** Kent-Koop, Ankara.
TANERİ, Ergun (1978), **Şehircilik Konuları,** IDMMA, İstanbul.
TANERİ, Ergun (1978), **Bölge Plânlaması,** İDMMA, İstanbul.
TEBİAT (1985), **Toplu Konut Fonu Uygulamaları,** İstanbul
TEKELİ, İlhan (1969), **Sosyal Sistemler, Sosyal Gelişme ve Yerleşme Yapısı,** İstanbul, İTÜ.
TEKELİ, İlhan (1971), **Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine,** Ankara, ODTÜ.
TEKELİ, İlhan (1972), **Bölge Planlaması Üzerine,** İstanbu, İTÜ.
TEKELİ, İlhan (1977), **Bağımlı Kentleşme,** Mimarlar Odası, Ankara.
TEKELİ, İlhan (1982), **Türkiye'de Kentleşme Yazıları,** Turhan Kitabevi, Ankara.
TEKELİ, İlhan (1983), Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Tükiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi,**C. 16, No: 2, s. 3-22.
TEKELİ, İlhan, GÜLÖKSÜZ, Yiğit ve OKYAY, Tarık (1976), **Şehir,** Cem Yay., İstanbul.
TEKELİ, İlhan ve OKTAY, Tarık (1980), **Dolmuşun Öyküsü,** Çevre ve Mimarlık Bilimleri Derneği Yayını, Ankara.
TEKELİ, İlhan ve İLKİN, Slim (1984), **Bahçelievlerin Öyküsü,** Ankara, Kent-Koop Yayını.
TMMOB, İstanbul Mühendisler Odası (1982), **Konut Kurultayı (16-18 Nisan 1982),** Ankara.
TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (1980), **Kentleşme Sorunları ve İstanbul,** Ankara
TMMOB,İnşaat Mühendisleri Odası (1975), **Konut Kurultayı,** Ankara.

TMMBO, İnşaat Mühendisleri Odası (1982), **Konut Kurultayı,** Ankara.
TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (1978), **Kamulaştırma Sorusu Üzerine,** Ankara.
TTSDO Birliği (1988), **Konut Sorunu,** Ankara.
TÜMERTEKİN, Erol (1973), **Türkiye'de Şehirleşme ve Şehirsel Fonksiyonlar,** İstanbul, Coğrafya Enstitüsü.
Türk Belediyecilik Derneği (1969), **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Soruları Semineri,** Ankara.
Türk Belediyecilik Derneği (1969), **Türkiye'de Metropoliten İdareler,** Ankara.
Türkiye Çevre Sorunları Vakfı (1982), **Nüfus ve Çevre Sorunları,** Ankara.
Türkiye Emlâk Kredi Bankası 100. Yıl Konut ve Bankacılık Enstitüsü (1983), **Toplu Konut Yerleşmelerinde Sosyal Çevre,** Ankara.
Türkiye Emlâk Kredi Bankası (1983), **Yapı Kooperatifleri Bibliyografyası,** Ankara.
Türkiye İş Bankası İktisadî Araştırmalar Müdürlüğü (1983), **Türkiye'de Konut Sektörü ve Sorunları,** Ankara.
TÜTENGİL, Cavit Orhan (1979), **100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları,** (3. Bası), İstanbul Yayınları.
ÜNAL, Yücel (1982), **Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme,** İTÜ, İstanbul.
VARLIER, Oktay (1978), **Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü,** DPT, 1636, SPD 307, Ankara.
YASA, İbrahim (1966), **Ankara'da Gecekondu Aileleri,** Ankara, Sosyal Hizmetler Akademisi.
YAVUZ, Fehmi (1952), **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz,** Ankara, SBF.
YAVUZ, Fehmi (1953), **Şehircilik Ders Kitabı,** Ankara, SBF
YAVUZ, Fehmi (1962), **Şehircilik,** Ankara, SBF.
YAVUZ, Fehmi (1979), "Kamulaştırmalarda Ödenecek Bedel Tartışması ve Kent Toprakları", SBF, **BYYO Yıllığı,** s. 91-108.
YAVUZ, Fehmi (1980), **Kentsel Topraklar,** SBF, Ankara.
YAVUZ, Fehmi, KELEŞ, Ruşen ve GERAY, Cevat (1978), **Şehircilik: Sorular, Uygulama ve Politika,** Ankara, SBF.
YAVUZ, Fehmi ve KELEŞ, Ruşen (1983), **Çevre Sorunları,** SBF, Ankara.
YAYLA, Yıldızhan (1975), **Şehir Planlamasının Başlıca Hukukî Meseleleri ve İstanbul Örneği,** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul.
YÖRÜKAN, Turhan (1968), **Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Kültürel Özellikleri,** Ankara, İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü.

ZEREN, Nuran (1981), **Kentsel Alanlar İçin Alınan Koruma Kararlarının Uygulanabilirliği,** İTÜ, İstanbul.

B. YABANCI DİLLERDE KAYNAKLAR

ABRAMS, Charles (1953), **Urban Land Problems and Policies,** New York, U.N.

ABRAMS, Charles (1964), **Man's Struggle for Shelter,** Cambridge, M.I.T. Press.

ABU-LUGHOD, Janet (ed.) (1977), **Third World Urbanization,** Maaroufa Press, Chicago.

BANFIELD, Edward, C. Wilson James (1963), **City Politics,** New York, Random.

BERRY, Brian J. L. (1973), **The Human Consequences of Urbanization,** St. Martin's Press, New York.

BODDY, M. and C. Fudge (eds.) (1981), **The Local State: Theory and Practice,** Working Paper No: 20, Bristol, School of Advanced Urban Studies.

CASTELLS, Manuel (1983), **The City and the Grassroots,** Edward Arnold, London.

CASTELLS, Manuel (1973), **Luttes Urbaines et Pouvoir Politique,** Paris, Maspero.

CASTELLS, Manual (1975 a), **La Question Urbaine,** Paris, Maspero.

CASTELLS, Manuel (1975 b), **Sociologie de l'Espace Industriel,** Paris, Anthropos.

CHEEMA, G.S. and D.A. Rondinelli (eds.) (1983), **Decentralization and Development,** Sage, Beverly Hills.

CHOAY, Françoise (1965), **L'Urbanisme: Utopies et Réalités,** Paris, Editions du Seuil.

CHRISTALLER, Walter (1966), **Central Places in Southern Germany,** Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

COX, Kein, R. (ed.) (1978), **Urbanisation and Conflict in Market Societies,** Methuen, London.

COX, Kevin and R. J. Johnston (1982), **Conflict, Politics and the Urban Scene,** Longmann, London.

DALAND, Robert T. (ed.) (1969), **Comparative Urban Research,** Bevely Hills, Sage.

DANIELSON, Michael N. ve KELEŞ, Ruşen (1985), **The Politics of Rapid Urbanization,** New York, Holmes & Meier.

DARIN-DRABKIN, H. (1977), **Land Policy and Urban Growth,** Per-

gamon, London.
DE LA CROIX, Horst (1972), **Military Considerations in City Planning: Fortifications,** New York, George Braziller.
DERYCKE, Pierre Henri (1970), **L'Economie Urbaine,** Paris, P.U.F.
DRAKAKIS-SMITH, David (1987), **Third World City,** Methuen.
EISENSTADT, Samuel N. and ARIE, Schachar (1986), **Society, Culture and Urbanization,** Sage, Beverly Hills.
ENGELS, Friedrich (1969), **La Question du Logement,** Paris, Editions Sociales.
FAGIN, Henry (1965 a), **The Policies Plan: Instrumentality or a Community Dialogue,** Pittsburgh, Institue of Local Government, Univ. of Pittsburgh.
FAINSTEIN, Norman I. and FAINSTEIN, Susan S. (eds.), **Urban Policy Under Capitalism,**Sage, Beverly Hills.
FALUDI, Andreas (ed.), (1973), **A Reader in Planning Theory,** London Oxford University Press.
FALUDI, Andreas (ed.) (1978), **Essays on Planning Theory and Education,** Pergamon.
FRIEDMAN, John ve ALONSO, William (eds.) (1966), **Regional Development and Planning,** Cambridge, M.I.T.
FRIEDMAN, John (1973a), **Retracking America: A Theory of Transactive Planning,** Garden City, Anchor, Doubleday.
GAEKNHEIMER, R. ve MILLER, J.D. (eds.) (1971), **Latin American Urban Policies and the Social Sciences,** Beverly Hills, Sage.
GANS, Herbert J. (1968), **People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions,** New York, Basic Books.
GEDDES, Patrick (1949), **Cities in Evolution,** London, Williams and Norgate.
GEORGE, Henry (1911), **Our Land and Land Policy,** New York, Doubleday.
GOODMAN, W.I. ve FREUND E.C. (eds.) (1968), **Principles and Practice of Urban Planning,** Washington, International, City Managers' Association.
HARDOY, Jorge E. (ed.) (1975), **Urbanization in Latin America,** New York, Anchor, Doubleday.
HARLOE, Michael and LEBAS, Elizabeth (eds.) (1981), **City, Class and Politics,** Edward Arnolds, London.
HARLOE, Michael M. (ed.) (1981), **New Perspectives in Urban Change and Conflict,** Heinemann and Edward Books.
HARVEY, David (1973), **Social Justice and the City,** London, Edward Arnold.
HATT, Paul ve REISS, A.J. (eds.) (1957), **Cities and Society,** Illinois,

The Free Press.
HAUSER, Philip M. ve SCHNORE, Leo F. (eds.) (1966), **The Study of Urbanization,** New York, John Wiley.
HEPER, Metin (1971), **Gecekondu Policy in Turkey,** Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.
HILHORST, Jos G.M. (1971), **Regional Planning,** Rotterdam, Rotterdam University Press.
HOOVER, Edgar M. (1971), **An Introduction to Regional Economics,** New York, Alfred A. Knoph.
HOWARD, Ebenezer (1965), **Garden Cities of Tomorrow,** London, (ed. by Frederic J. Osborn), Faber and Faber.
ISARD, Walter (1956), **Location and Space Economy,** New York, Wiley.
ISARD, Walter (1960), **Methods of Regional Analysis,** Cambridge, M.I.T.
JACOBS, Jane (1984), **Cities and the Wealth of Nations,** A Vintage Book, Random House, N.Y.
JACOBS, Jane (1969), **The Economy of Cities,** London, Penguin.
KARPAT, Kemal (1976), **The Gecekondu: Rural Migration and Urbanization,** Cambridge Univ. Press, Cambridge.
KELEŞ (Ruşen (1988), **Urban Poverty in the Third World: Theoretical Approaches and Policy Options,** Institute of Developing Economics, Tokyo.
LEAN, William (1969), **Economics of Land Use Planning: Urban and Regional,** London, the Estates Gazette.
LEFEBVRE, Henri (1972a), **La Pensée Marxiste et la Ville,** Paris Casterman.
LEFEBVRE, Henri (1972b), **Le Droit à la Ville,** Paris, Anthropos.
LOJKINE, Jean (1977), **Le Marxisme, l'Etat et la Question Urbaine,** P.U.F., Paris.
LYNCH, Kevin (1960), **The Image of the City,** Cambridge, M.I.T.
MADDICK, Henry (1963), **Democracy, Decentralization and Development,** New Delhi, Asia Publishing House.
MANNHEIM, Karl (1936), **Ideology and Utopia,** New York, Harcourt Race.
MARX, Karl ve ENGELS, Frederic (1970), **The German Ideology,** Int. Publishers Ltd., New York.
MARX, Karl (1971), **The Grundrisse,** McMillian Press, London.
MERLIN, Pierre (1968), **Modèles d'Urbanisation,** Paris, Institut d'Amenagement et d'Urbanisme de la Région Parisenne.
MEYERSON, Martin ve BANFIELD, Edward (1955), **Politics, Planning and the Public Interest,** Gelencoe, The Free Press.

MUMFORD, Lewis (1938), **The Culture of Cities,** New York, Harcourt, Brace and World.
NEEDLEMAN, Lionel (1965), **The Economics of Housing,** London, Staples Press.
NELSON, Joan M. (1969), **Migrants, Urban Poverty and Instability in Developing Nations,** Cambridge, Harvard University, Center for International Studies.
NELSON, Joan M. (1979), **Accesss to Power,** Princeton.
PADDISON, R. (1983), **The Fragmented State: The Political Geography of Power,** Oxford University Press, London.
PARK, R.E., BURGESS, E.W. ve McKENZIE, R.D. (1925), **The City,** Chicago, Chicago University Press.
PAYNE, Geoffrey K. (ed.) (1984), **Low-Income Housing in the Developing World,** John Wiley, New York.
PERLOFF, Harvey S. ve WINGO, Lowdon (eds.) (1968), **Issues in Urban Economics,** Baltimore, The Johns Hopkins Press.
PICKVANCE, Chris (ed.) (1976), **Urban Sociology: Critical Essays,** Methuen, London.
PIRENNE, Henri (1945), **Medieval Cities,** Princeton University Press.
RABINOVITZ, Francine F. (1969), **City Politics and Planning,** Atherton.
REISSMAN, Leonerd (1964), **The Urban Process,** New York, The Free Press.
REMY, Jean ve VOYE, Liliane (1974), **La Ville et l'Urbanisation,** Paris, Duclot.
RICHARDSON, Harry W. (1973), **The Economics of Urban Size,** Lexington, Saxon House.
RIVKIN, Malcolm D. (1966), **Area Planning for National Development: The Turkish Precedent,** New York, Preager.
RIVKIN, Malcolm D. (1971), **Urban Land Policies and Controls; A Global View,** U.N.E., C. 6/VII, CRP. 6 (mimeo).
RIVKIN, Malcolm D. ve Carson Inc. (1974), **Land Use Programming and the Intermediate Sized City,** AID, Office of Urban Development.
ROBERTS, Bryan (1978), **Cities of Peasants,** Edward Arnold, London.
RODWIN, Lloyd and Robert M. Hollister (eds.) (1984), **Cities of the Mind,** Plenum Press, New York.
RODWIN, Lloyd (1956), **The British New Towns Policy,** Cambridge, Harvard University Press.
RODWIN, Lloyd (1970), **Nations and Cities: A Comparative Study of Urban Growth Problems,** New York, Hougton Mifflin.
RODWIN, Lloyd (1981), **Citles and City Planning,** Plenum, New

York.
SANTOS, Milton (1975), **L'Espace Partagé: Les Deux Circuits de L'Economic Urbaine des Pays Sous Développés,** Paris, Editions M. Th. Génin.
SAUNDERS, Peter (1979), **Urban Politics,** Penguin, Harmondsworth.
SAUNDERS, Peter (1981), **Social Theory and the Urban Question,** Hutchinson, London.
SITTE, Camille (1922), **Der Staedtebau,** Wien.
SJOBERG, Gideon (1960), **The Preindustrial City,** New York, The Free Press.
TABB, William K. and SAWERS, Larry (eds.), **Marxisme and the Metropolis,** Oxford.
THOMPSON, Wilbur (1975), **A Preface to Urban Economics,** Baltimore The Johns Hopkins Press.
TOPALOV, Christian (1973), **Capital et Propriété Foncière,** Paris, Centre de Sociologie Urbaine.
TURNER, John F.C. (1976), **Housing by People,** Pantheon Books, New York.
WALTON, J. and MASOTTI, Louis, H. (eds.) (1976), **The City in Comparative Perspective,** Halsted Press, New York.
WARD, Peter (ed.) (1982), **Self-Help Housing: A Critique,** Mansell, London.
WEBSTER, Donald H. (1958), **Urban Planning and Municipal Public Policy,** New York, Harper.

Prof. Dr. Ruşen Keleş
KENTLEŞME POLİTİKASI

Bu kitapta, Üçüncü Dünya ve Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu kentleşme, konut, gecekondu, arsa spekülâsyonu, imar ve çevre sorunları, nedenleri ve çözüm yollarıyla birlikte ele alınmaktadır. Ülke ekonomisinin Dünya Sistemi'ne bağlılığının bir sonucu olarak, kentlerin yapısının ve kent sorunlarının boyutlarının belirlenmesinde, iç dinamikler kadar dış dinamiklerin de payı olduğu vurgulanmaktadır. Kentleşmeden doğan darboğazların az gelişmişlik sorunu olarak algılandığı bu yapıtta, okuyucuya, yaşadığı kentsel çevreyi, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel yapı özelliklerinin ışığı altında nesnel olarak değerlendirmenin yöntemleri gösterilmeye çalışılıyor.

ISBN 975-533-053-4



