

KÖKTÜRK, Erol ve KÖKTÜRK, Erdal, "Kentleşme ve Yerleşme Süreçleri Bağlamında Toprak İyeliği Dizgesine Bir Bakış", *KONUTBİRLİK Dergisi*, Sayı: 142-143-144, Mart-Nisan-Mayıs 1996, s: 24-27.

KENTLEŞME - YERLEŞME SÜREÇLERİ BAĞLAMINDA TOPRAK İYELİĞİ DİZGESİNE BİR BAKIŞ

Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK (Harita Müh.)
Harita Y. Müh. Erdal KÖKTÜRK

Özenle korunması gereken ve kullanımında insan egoizminin aşılması gereken doğal kaynakların başında toprak gelmektedir. Yalnız planlı kentleşme değil, her alandaki çaba onun üzerinde başlar ve biter. Hiç gözden uzak tutulmaması gereken bir gerçek, her ülkedeki toprak varlığının sınırlı olması ve üretilememesidir. Miktarı sabit kalırken, hızlı nüfus artışı, artan nüfusun büyük kentlerde toplanma eğilimi, miktarı sabit kalan bu doğal kaynak üzerindeki baskıyı her geçen gün daha da artırmaktadır.

Ülkemizde özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra oldukça hızlanan bir kentleşme süreci yaşanmaktadır. Kentleşme, başarılı bir kentsel politikanın sonucu olmaktan çok, büyük kentlerde yoğunlaşan, toprak rantlarıyla farklı boyutlar kazanan, plansız-çarpık yapılaşmalarla kendini daha da güncel kılan bir gelişme içerisindedir.

Ülkemizdeki kentleşme olgusunun en başarısız yönlerinden biri, planlı kentleşmenin gerektirdiği bir arsa politikasının izlenememesidir. Oysa başarılı bir kent plancılığı, başarılı bir arsa politikası ile gerçekleştirilebilir. Bugüne kadarki belediyececilik uygulamalarına ve deneyimlerine bakarak, gerek özel iyeliğe konu ve gerekse kamuya ait taşınmazlarla ilgili başarılı bir kentsel planlama ve arsa politikasının izlendiğini söyleyebilmek olanaklı değildir.

Kentsel gelişmeye yön vermenin temel itici gücü olabilecek bir arsa stoku yapamayan belediyeler, bütçe açıklarını kapatmanın ve mali sorunlarını azaltmanın yolunu, ellerindeki az miktardaki arsaları satmakta bulmaktadırlar. Ülkemiz belediyelerinin neredeyse tamamında izlenen yol budur. Bu gelişmeler, akıllı bir emlak politikasından yoksun özeysel yönetimin ve hazinenin uygulamalarıyla da doruğa çıkmaktadır.

Ülke topraklarının yerleşim alanları ve yapılmış yollar dışında kalanları arazi; bir yerleşme birimindeki yapı yapılmak üzere ayrılmış, imar hakları tanımlanmış ve altyapı sistemine bağlanmış, tapulu ve boş alanlar ise **arsa** olarak tanımlanmaktadırlar. Dolayısıyla kentlerimizde toprak sorunu, bir ölçüde, arsa sorunuyla eşdeğer kabul edilmekte ve bu yönüyle ortaya çıkmaktadır.

İstanbul'da kadastro çalışmaları sonucu tüm kentte toprak mülkiyetleri tapu kütüğüne kaydedildiği halde, kamuya ait taşınmazların, belediyeler, maliye (defterdarlıklar), vakıflar ve valiliklerce kontrol ve denetimlerinin sağlanamadığı görülmektedir. Bunun en çarpıcı örneği, belediyelere, maliye hazinesine, vakıflara, il özel idarelerine ve Orman Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazlar üzerinde yapılan ve gittikçe artan gecekondulaşma ve kaçak yapılarıdır. Ne yazık ki, günümüzde en kolay ve ucuz elde edilebilir taşınmazlar, kamu mülkiyetinde olanlardır. Özellikle gecekondulaşma ve kaçak yapılaşmalar sonucu plansız yerleşmelerle yağmalanan bu taşınmazlar, üstüne üstlük siyasi iktidarın oy deposu ve kaygısı ile çıkarttıkları gecekondular ve imar bağışlama yasaları ile yok yere elden çıkartılmaktadırlar.

Bir kadastro parselinin kullanım ölçütleri nazım planda ve imar uygulama planında tanımlanmakta ve gösterilmektedir. Dolayısıyla, imar planları çerçevesinde, bir kadastro parselinin imarlı-altyapılı arsa konumuna getirilmesi ereklenirken, iyelerince bunlar üzerindeki imar haklarının maksimize edilmesi istekleri ve baskıları, belediyeleri ve özellikle karar organı belediye meclislerini önemli kılmaktadır. Arsa ile ilgili olarak kent aleyhine, çeşitli kişiler lehine alınabilecek plan değişiklik kararlarıyla son derece büyük rantların oluşması da olanaklı olabilmektedir.

Oysa temel planlama birimi olan belediyeler, öncelikle yerel halkın ortak ve kentle ilgili gereksinmelerini düzenlemekle ve karşılamakla yükümlüdürler. Otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, pazar yeri, sağlık ve eğitim alanları ve diğer toplum yararı ve kamu çıkarı için gerekli pek çok yerin, gereksinmeleri karşılayacak biçimde oluşturulması belediyelerin görevleri arasındadır. Bunların planlarda tanımlanması ve planların da araziye hızla uygulanmalarının sağlanması önem kazanmaktadır. 3194 sayılı İmar Yasası'nın 10. maddesine göre, belediyeler, *"imar planlarının yürürlüğe girmesinden başlayarak en geç 3 ay içinde bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamak"* zorundadırlar. Hangi belediye bu yasal hükmün gereğini yerine getirmektedir? Buna uymayan belediye, yasanın uygulama yönetmeliğinin 5. maddesindeki, *"konut yapımına hazır arsa sayısının bir önceki yıl verilen inşaat ruhsatından az olmamasına dikkat etmek"* kuralını ne derece gerçekleştirebilmiş olacaktır?

Toprak kullanımının yeniden planlanması ve iyeliğinin kullanılma koşullarının buna koşut olarak düzenlenmesi, imar yürütmeliğinin en önemli bölümünü oluşturmaktadır. 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 15\68. maddesine göre belediyeler, *"ucuz belediye konutları yapmak ve belediye adına inşaat yaparak kiralamak, belediyenin gelişmeye ve genişlemeye elverişli yerlerinde arazi olarak yeni plana göre düzenlemek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak spekülasyona engel olmak"* a yükümlüdürler. Yasanın 19\6. maddesi ile de belediyeye ait hizmetlerin görülmesi amacıyla belediye içinde ve dışında taşınmaz edinmek ve kiralamak yetkilerine de sahiptirler.

Yasaların ayırım gözetmeksizin tüm belediyelerce kavrandığını ve uygulandığını söylemek olanaklı değildir. Özellikle günümüzde ölçünün kaçırılması yüzünden emlak alış-verişi, bir mal ve hizmet üretiminde bulunmadan, sosyal dengeyi bozacak "X biçimde aşırı servetler yapmanın yollarından biri ve en yaygın durumuna gelmiştir. Kamu çıkarlarını korumaya ve kalkınmaya yönelik politikalar üretmeye yetkili olanların ve yönetim organlarında bulunanların bazılarının bu uygulamaların içinde yer aldıklarına, zaman zaman tanık olunmaktadır.

İmar yürütmeliğine aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa iyelerinin rızası olmaksızın, çoğu kez ilkel, denetimsiz ve insanca yaşama koşullarından yoksun olarak, acele yapılmış konutlar olarak tanımlanan gecekondu (Keleş 1978: 181), bir zorunluluğun, bir umutsuzluğun yerleşme dizgelerine yansımış biçimi olarak değerlendirilmektedir. Özellikle 1950'li yıllarda, tarımda yoğun makine kullanımı ve tarımsal üretimi destekleme politikaları ile eş zamanlı kentsel ve kırsal yerleşme düzeninin oluşturulamaması, tarımsal araziler üzerindeki iyeliğin dağılımındaki bozukluklar, bu gelişmeler sonucu açığa düşen işgücünün bulunduğu yörede değerlendirilememesi, kırsal alanlardan kentlere göçe neden olurken, kentleri kuşatan gecekondu olgusu, 1960 ve bunu izleyen yıllarda, kentleşme ile birlikte üzerinde en çok sözü edilen konular arasında yer almışlardır.

Gecekondu, kaçak yapılaşma, kentleşme ve kaçak kentleşme olguları üzerinde, bütünü kavrayıcı, ilişkileri belirleyici, etkilerle tepkileri açıklayıcı birçok çalışma yapılmıştır ve yapılacaktır. Ancak bugüne değin, gecekondulaşma, kaçak yapılaşma ve kaçak kentleşme bağlamında,

- Taşınmaz iyeliği ve bunu düzenleyen yürütmelik
- Planlama-uygulama süreçleri
- Yerel yönetimlerin tepeden tırnağa yeniden yapılandırılması

önem kazanmaktadır.

Taşınmaz İyeliği Açısından Yaklaşım

Toplumun yapısındaki, gereksinmelerindeki, siyasi-ekonomik güçler dengesindeki değişimler, kadastro-planlama-imar-uygulama dizgelerinin de hedeflerini, özelliklerini ve kapsamını etkilemektedir. Bu etkilenmenin nedeni, üretim güçlerinin ve üretim ilişkilerinin şekil değiştirmesinin yeni iyelik biçimlerinin tartışılmasına yol açması, bunun yanı sıra da kadastro-planlama-imar-uygulama dizgelerinin taşınmaz iyeliğinin kullanılması koşullarını ve yerleşme düzeninin kendisini belirleme gücünün daha belirgin ortaya çıkması ile açıklanabilir. Arazi kullanımı ve iyelik söz konusu olduğunda, güncel sorunlar oldukça kabarıklaşmakta ve çeşitlenmektedir.

Türkiye'nin gereksinmelerine uygun bir kadastro-planlama-imar-uygulama dizgesinin kurulması sırasında göz önünde tutulacak, benimsenecek ilkelerin, taşınmaz iyeliğinin tarihsel evriminin incelenmesinden, elde edilecek sonuçların günümüz toplumunun gereksinmelerini karşılayacak bir anlayışla değerlendirilmesinden çıkarılabileceği unutulmamalıdır.

Avrupa ülkelerinde, taşınmaz iyeliğinin (kullanım sınırlarının ve büyüklüklerinin) arazide yapılacak ölçülere dayandırılmasını ve haritalara bağlanarak belirlenmesini amaçlayan çalışmalar, 1807 yılında Fransa'da 1. Napolyon döneminde başlamıştır. Ülkemizde ise bu çalışmalara, gerçek anlamda, Cumhuriyet döneminde 22.04.1925 tarihli ve 658 sayılı **Kadaastro Yasası** ile başlanmıştır. Geç kalınmasının nedenleri arasında, Osmanlı İmparatorluğu'nun arazi vergisini, Avrupa'da olduğu gibi, arazi büyüklüklerine göre değil üründen bir pay şeklinde alınmasını yeğleyen yaklaşımı ve bunun yol açtığı gelişmelerin yanı sıra, benimsenen **miri arazi rejimi** öncelikle sayılmalıdır.

Osmanlı arazi rejiminin tasfiye edilmesini amaçlayan **Türk Medeni Kanunu (TMK)**, ülkemizde, taşınmaz iyeliğinin ve kullanımının **anayasası** olarak değerlendirilebilir. Çünkü taşınmazlar konusundaki tüzel açıdan kapsamlı kurallar, genel olarak TMK ile getirilmiştir. İyeliğin teknik anlamdaki tanımı da TMK'nda yapılmıştır (618., 639., 644., 645. ve 910. maddeler). Çok amaçlı kullanımı hedefleyen, ülke nirengi ağına dayalı haritalama yaklaşımı ve taşınmaz sınırlarının kabulünü vatandaşlarla yapılacak sözleşmelere bağlayan kadastro anlayışı ile 1912 tarihli İsviçre Medeni Kanunu tüzel kadastro için uygun bir başlangıca sahipken, bunun çevirisi sonucu kabul edilen Türk Medeni Kanunu'nun, taşınmazların edinimi için tapu kütüğüne yazımın zorunlu olduğuna ilişkin kuralı (m. 633), ülkemizde önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. TMK'nun yürürlüğe girdiği dönemde (4.10.1926) egemen olan büyük toprak iyeliğinin varlığı ve yaygın küçük üreticiliğin iç içe olması, bunların yanı sıra eğitimde (tasarruf altında) bulunduran taşınmazların % 40'nın tapusuz olduğu bir toprak üstü iyelik deseni söz konusudur. Tapulu taşınmazların önemli bir bölümü tapu dışı alım-satımlarla elden ele geçmekte, düzensizlikler ve bozukluklar önemli boyutlara ulaşmaktadır. Bu olumsuzluklar, edinim için tapu kütüğüne yazımın zorunlu olduğuna ilişkin kuralın uygulanması, devralman Cumhuriyet öncesi arazi rejimi kalıtı, ülke genelinde kurumsallaşamamış tapu örgütü ve kadastronun ilk kez başlatılması nedenleriyle doruğa çıkmıştır.

3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kentsel alanlar için 5 milyon parsel (20.000 km²'lik alana), kırsal alanlarda ise 410.000 km²'lik alana kadastro hizmetinin götürülmesi hedeflenmiştir. Kentleşmenin olağan dışı hız kazandığı 1950 sonrasında, 1962 yılı görünümüyle kentsel alanların % 19'una, kırsal alanların % 13.1'ine kadastro hizmeti götürülebilmektedir.

Ülkemizde taşınmaz iyeliğinin ediniminde en yaygın uygulanan kural ise, Türk Medeni Kanunu (m. 638, 639), Kadaastro Yasası (m. 14), 2981 sayılı Gecekondu ve İmar Bağışlama Yasası (m. 14) ile öngörülen ve bir hakkın kazanılmasına ya da yitirilmesine ilişkin belirlenmiş sürelerin geçmiş olmasına bağlı sonuçları tanımlayan zamanaşımı ve elmenlik (zilyetlik) kurallarıdır. Bu kurallar sonucu, kamu taşınmazları, özel iyeliğe konu olurken, bu kez aynı bölgelerde gerçekleştirilen enerji-sulama-yol-altyapı v.b. projelerin uygulanması sırasında aynı yerler, yüksek kamulaştırma bedeli ödenerek yeniden kamu tarafından geri alınmaktadır. Kamu ve toplum yararına bir içerikle ele alınacak kadastro-imar-planlama-uygulama süreçlerinde, zamanaşımı ya da elmenlikle taşınmaz ediniminin kaldırılması ya da bu kuralların toplu konut, planlı yerleşme ve kentleşme süreçleri içerisinde haksız ve yolsuz kazançlara yol açmayacak bir düzenleme içinde ele alınması kaçınılmazdır.

Türkiye’de taşınmaz iyeliği dizgesinin temel dayanağı Anayasa olmakla birlikte, yürürlükte olan dizge ile Anayasa arasında dizge içi çelişkiler bulunmaktadır. Anayasanın iyelik konusunda gerek bireye gerekse devlete yüklediği görev ve “*mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz,*” kuralı, başta Türk Medeni Kanunu olmak üzere kadastro ve imar yürütmeliklerinde olması gereken yansıyı bulamamıştır. Bunun sonucu olarak kuralla bir bütünlük göstermemekte, tüze dizgesinde yasalarla oluşan içsel ve dışsal karşıtlıklar yorum ve uygulama farklılıklarına neden olarak tekdüzeliği engellemektedirler. Bu çelişme, yani anayasadaki toplum yararına üyelik anlayışı ile TMK ve kadastro yasalarındaki mutlak iyelik anlayışı arasındaki çelişki, temel bir çelişkiyi oluşturmaktadır.

Kadaastro-planlama-uygulama-imar dizgelerinin bütünsel bir tüze yapısından yoksun, parçacı ele alınarak değerlendirilmelerinin doğal sonucu olarak, taşınmaz iyeliği sorunu ülkemizde tam olarak güvencelenememekte ve yargının yükü giderek artmaktadır. Yargıtay’daki 20 adet Hukuk Dairesi’nden 7. Hukuk Dairesi yalnızca kadastro mahkemelerinden gelen davalara bakmaktadır. Bu dairedeki toplam dava sayısı, Yargıtay’ın tüm hukuk dairelerindeki toplam dava sayısının 1986’da % 20.6’sını, 1990’da % 13.1’ini ve 1992’de % 10.9’unu oluşturmuştur. Harita-kadaastro ve tapu ile ilgili olan ve Yargıtay’da her yıl biriken dava sayısının 43.000’in üzerinde olması ürkütücüdür.

Ekonomik açıdan tasarrufların büyük bölümünün daha verimli alanlara kayması yerine toprağa ve konuta yatırılması, sosyal açıdan da taşınmaz iyeliğine yapılan karşı çıkışların (itirazların) sonuçta huzursuzluklara neden olan ve yargının yükünü artıran gelişmelere yol açması ülkemiz özgül koşullarının bir ürünüdür.

Türkiye genelinde, hukuk mahkemelerinde her yıl açılan yaklaşık bir milyonun üzerindeki davanın içinde Harita-Tapu-Kadaastro Sektörü ile ilgili olanlarının oranı 1989’da % 29, 1990’da % 28.1, 1991’de % 27’dir (DİE 1992a: 116-117, 1992b: 120-121, 1993a: 100-101). Nüfusun yaklaşık % 3’ünün her yıl birbiriyle davalı olduğu, bireylerin kendilerini var olan dizge içinde barışık hissetmedikleri ülkemizde, açılan davaların gerek konu ve gerekse sayı olarak 1/3’ünün taşınmaz iyeliği ve Harita-Tapu-Kadaastro Sektörü kapsamına girmesi, sorunun bir başka yönünü, taşınmazlar ve iyelik olgularının ülkemiz bireyleri için ne denli mutlaklaştığını göstermektedir.

Kentsel alanlarda imar haklarının yarattığı toprak değer artışlarının mülk ya da gecekondü iyesinin doğallaşmış bir hakkı olarak görülmesi, özel iyeliğin toplum yararı doğrultusunda denetlenmemesinin bir sonucudur. Ülkemizde kent planlarının uygulanmasındaki zorlukların temel nedenlerinin başında, yürürlükteki taşınmaz iyelik dizgesi gelmektedir. Taşınmaz iyeliğinin mutlaklaştırıldığı noktalar uygulamayı aksatan kritik noktalar şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Kentsel ve kırsal toprakların, ülke kalkınması doğrultusunda, bütüncül bir yaklaşımla ve toplum yararını gözetilen bir dizge içinde ele alınması kaçınılmazdır. Ülkemiz koşulları gözlemlendiğinde, Türk Medeni Kanunu’nun, kadastro ve imar yürütmeliklerinin taşınmaz iyeliğine ilişkin çağdaş yorumlarla bütünleşmiş, uluslararası kuramsal ve kılgısal bilgi ve deneyim birikimlerini gözetilen, izleyen, bunları ülke ölçeğindeki birikimlerle kaynaştıran bir yaklaşımla geliştirilemediği anlaşılmaktadır. Diğer ülkelerde, kadastroda içerik değişimini zorlayan temel etmenler, özellikle **planlama** olgusu, ülkemizde kadastro konusunda aynı etkiyi oluşturamamıştır. Bunun nedeni olarak, toprağa bakışta son yıllarda oluşan ve özünde toprağı mallaştıran yaklaşımı, **arazi rejimi** giderek kontrolü zorlaşan ve denetim dışı kalan dağınıklığı, bunların yanı sıra da özellikle toplumların farklı sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi gelişmişlik düzeyleri (bu bağlamda ülkemizde son 15 yılda yapılan yeğlemeler) sayılmalıdır.

Planlama-Uygulama Süreçleri Açısından Yaklaşım

Kamusal ya da özel iyeliğe konu olan taşınmazların iyelerinin eksiksiz tamamının, bir yerleşme düzeninin oluşmasında, payları ölçüsünde eşit katkıda bulunmalarını sağlamak önem kazanmakla birlikte, iyeliği parçalayarak yüksek rantın gerçekleşmesine neden olan 23.06.1965 tarihli ve 634 sayılı

Kat Mülkiyeti Yasası karşısında, iyeliğin dengesiz dağılımının yarattığı sorunların tam olarak çözülebilmesine de olanak bulunmamaktadır. Bununla birlikte ilk kez yerleşime açılacak alanların, planlama-uygulama bütünlüğü içinde, birleştirici düzeltim (hamur) yetkisi olarak bilinen arsa ve arazi düzenlemesiyle (3194 sayılı yasa, m. 18), iyeliğin (kamusal ya da özel) % 35'ine kadar olan kısmının yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol gibi yerleri karşılamak üzere, kamu ve toplum yararı doğrultusunda bedelsiz devri gerçekleşmektedir. Ancak, eğitim, sağlık v.b. alanların bu kural kapsamında yer almaması ve anılan kesintinin çoğu kez yetersiz olması, plan uygulamalarını olanaksız kılmaktadır. İmar planlarının bu ve diğer nedenlerle uygulanamaması bu kez aynı yerlerin kamulaştırılmasını gerektirmektedir. Kamulaştırma ise, kentsel yerleşim düzeninin sağlanmasında pahalı, zorluklar içeren, bireyler arasında çoğu kez eşitsizlikler yaratan bir yöntemdir.

Ülkemizde yerleşme ve kentleşme sorunlarının tümü toprak sorunuyla sıkı sıkıya bağlantılıdır. Kentleşmedeki başarı, büyük ölçüde, toprak sorununun çözümüyle gerçekleşmektedir. Bu süreçte, toplumun, insanların ve yönetimin gereksineceği **arazi bilgilerinin** elde edilmesi, güncel tutulması, kullanıma sunulması temel görevler arasındadır. Özellikle kentsel ve kırsal yerleşme süreçlerinde kadastro çalışmaları sonucu üretilen veriler (kadastro haritaları, tapu kütüğü bilgileri) temel alınmaktadır. Bu bilgilerin nicel ve nitel yetmezlikleri, planlama-uygulama boyutunu da olumsuz etkilemektedir. Avrupa ülkelerinde standart-topoğrafik-kadastral (STK) haritalar ülke genelinde, ölçünlü ve sistemli olarak üretilmekte ve temel kentsel planlama altlıkları olarak kullanılmaktadır. Oysa ülkemizde çalışmalar, imar planlarının üzerine çizildiği topoğrafik haritaların üretimi ve kadastro haritalarının bu haritalara işlenmesi ile başlamaktadır. Ülkemiz, kentsel alanlarda İller Bankası ve belediyelerce yapılan 1/1000 ölçekli topoğrafik harita üretimi ile aynı alanlara ilişkin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce yapılan kadastral harita üretimindeki ikilemi aşamamıştır. Topoğrafik haritası yapılan kentsel alanların, 1925-1985 yılları arasındaki 60 yıl içinde kadastro hizmetinin götürüldüğü kentsel alanların 1.4 katına ulaşması bunun bir kanıtıdır. Planlama-uygulama süreçlerinin kesintisiz birbirini izlememesi nedeniyle, güncelliğini yitiren topoğrafik haritaların sürekli bütünlenmesiyle, aynı bölgeye ilişkin yinelemeli çalışmaların günümüzde de sürdüğü, akçal kaynakların ve teknik işgücünün kerelerce boşa harcandığı bilinmektedir.

Türkiye'de kent planlamada temel altlık olması gereken STK haritaların üretiminin aksamasının nedeni, özeğe bağlı kurumlar ile yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm eksikliği ve bu konuda yaşanan karmaşadır. Ülkemizde nüfusun kentlere yönelmesinin başlangıcı kabul edilen 2. Dünya Savaşı sonrasında, 1950 yılında, harita mühendislerinin sayısı yalnızca 31'dir. Nicel olarak güçsüz olmanın yanı sıra, harita mühendisliği eğitimine ilk kez 1949 yılında başlanması, kadastro ve imar ile haritacılığın diğer etkinlik alanlarının teknik, tüzel ve teknolojik kapsamının kavramsallaştırılmasında da geç kalındığının bir örneğidir.

Harita, kadastro ve planlama dizgeleri, birlikte, kırsal ve kentsel yerleşme düzenine girdi sağlarken, oluşan yeni yerleşme düzeni, ilk kadastro verilerinde değişikliğe yol açarak kadastro dizgesine teknik ve tüzel çıktı vermektedir. 1925-1994 yılları arasındaki 69 yıl içinde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce **tahdit ve tespiti** yapılarak tapu kütüğüne kaydedilen ve ülke genelindeki hedefin % 68.6'sına götürülen kadastro çalışmaları ile oluşan toplam 28.452.649 adet parselin, 01.01.1994 görünümüyle % 11.8'i (3.362.186 adedi) imar planı uygulamalarına konu olmuş ve imar parseline dönüşmüştür.

Tarımsal toprakların kentsel arsaya dönüşümünü ve kent planlama kararlarının uygulanmasını sağlayan parselleme süreçlerini olanaklı kılan düzenlemeler, imar yasaları ile getirilmiştir. İmar planlarının uygulanmasını kamu bakımından olanaklı kılmak için iyeliğin belirli bir kısmının kamuya bedelsiz devrini sağlayan ve bir denetim yetkisi olan düzenleyici birleştirim yetkisi (hamur kuralı) olarak bilinen arsa ve arazi düzenlemesi, imar tüzesisinin en önemli bölümüdür.

Alman imar tüzesinde, "*iyeliğin, şeklini değiştirmiş bir taşınmazda kesintisiz sürmesi*" olarak tanımlanan arsa ve arazi düzenlemeleri, planların uygulanmasını kolaylaştırmak, böylece planlamayla güdülen amaçların gerçekleşmesini sağlamak üzere kentsel ve kırsal alanlarda iyelik olgusunu tümüyle yeniden düzenleme olanağı yaratmaktadır. İmar planlarının uygulanması ile arsa ve konut üretiminde,

taşınmaz üzerindeki özel iyeliğin geçerli olması yüzünden yerel yönetimler, yıllarca etkin olamamışlardır (Keleş 1994: 365). Uygulamalarda kritik nokta, ortak kullanım alanlarının özel iyeliğe konu taşınmazlardan nasıl karşılanacağı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, arsa düzenlemelerinin ve kentsel planlamanın en kritik noktasını **Düzenleme Ortaklık Payı (DOP)** oluşturmuştur. 6785 sayılı yasanın 42. maddesinde öngörülen % 25 oranında DOP kesintisini, Anayasa Mahkemesinin 9'a karşı 15 oyla aldığı 22.11.1963 tarihli ve E. 1963/65, K. 1963/278 (R.G.: 14.01.1964-11606) karar ile iptal etmesi nedeniyle 1964-1972 yılları arasında kent planlarının araziye uygulanması ve parselleme süreçleri önemli ölçüde aksamıştır. 1985 yılından sonra temel planlama-uygulama birimleri durumuna gelen belediyelerin imar planı uygulamaları konusunda sürdürdükleri çalışmalar son yıllarda giderek yoğunlaşmaktadır. Günümüzde belediyelerin görevlerinin ve çalışmalarının %70-80'ini imar-planlama-uygulama-yol-teknik altyapı v.b. teknik çalışmalar oluşturmaktadır. Belediye yönetimine gelen siyasi erk temsilcilerinin bu çalışma alanlarından uzak olmaları durumunda, bu, kentleşme ve yerleşme süreçlerini olumsuz etkilemektedir. Belediye ile ilgili temel politikalar üretmesi gereken belediye meclisleri, imar ya da ıslah-imar planı yapımı ve değişikliklerine daha çok ilgi göstermekte, belediye encümenleri ise belediye başkanının yönlendirmesiyle çalışan bir karar organı olmaktan öteye gidememektedir. Belediye encümeninde çoğunluğu oluşturan hizmet birimleri yöneticileri-müdürler ise belediye başkanı demokrasisini, "Demoklesin Kılıcı" gibi enselerinde hissetmekten, gerektiği gibi nesnel ve yansız davranmamaktadırlar.

Belediyelerde son yıllarda ortaya çıkan bazı alışkanlıklar, kentsel topakların toplumsal çıkarlar doğrultusunda planlanması ve düzenlenmesi süreçlerinin önünde en büyük engeli oluşturmaktadır. Genel planlama kavramından giderek uzaklaşılması, planlamanın parsel ölçeğindeki değişikliklere indirgenmesi, büyük kentlerde imar planlaması yerine, ıslah imar planlarının ön plana çıkması önemli handikaplardır. Var olan sistem nedeniyle, belediye meclislerinde uzmanlık alanlarının temsilini olanaklı kılacak yapıların oluşmaması da kararların her zaman toplum yararına olmaması sonuçlarını doğurmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Tepeden Tırnağa Yeniden Yapılandırılması Açısından Yaklaşım

Belediyelerde güçler ayrılığı sıra düzeni, belediye meclisi-belediye encümeni-belediye başkanının tam tersi biçimde işlemekte ve bu süreç genel yönetim anlayışında da görülmektedir. Kişiler ve örgütler bazında politizasyonu savunurken, bunun yanı başında kurumların ve özellikle belediyelerin bugünkü anlamda politize edilmelerine karşı çıkmak da kentlerimiz adına bir zorunluluktur. Belediye kadrolarının daha çok siyasi anlayışla, istenildiği gibi biçimlendirilmeleri, belediyelerde, çalışanların da idari vesayet altında olduklarının en çarpıcı örneğidir. Görevlendirmelerde keyfi ve partizanca yaklaşımlar, çalışanların onurunu kırıcı ve çalışma şevkini söndürücü sonuçlara neden olabilmektedir. İş başındaki siyasi kadro, yitirdiği seçimler sonrası topluca belediyeyi terk ederek yerine yenileri gelmekte ve süreç sürgit devam etmektedir. Ülkemiz salt siyasi kaygılarla yetişmiş insan kaynaklarını sağda-solda atıl bırakma lüksüne sahip değildir. Konu bir bütün içinde ele alındığında,

Ülkemizde yönetim örgütü, bütün kentleşme sorunlarının üstesinden gelmeye elverişli değildir.

Yerel yönetimler, akçal, yönetsel ve siyasal açılardan güçsüzdürler. Bununla birlikte, var olan yerel yönetim ve yerel demokrasi anlayışı ile sorunların üstesinden gelmek güç görünmektedir. Belediye başkanından çok yerel meclisi güçlendirecek ve halkın bu meclise katılımını, sivil toplum örgütlerinin katılımını olanaklı kılacak düzenlemeler yapılmadıkça planlama-uygulama-düzenli kentleşme süreçlerindeki kısır döngünün kırılması da oldukça güç görünmektedir.

Ülkemizdeki yönetim anlayışı, özeğin yetkilerinden kimilerini belediyeler gibi alt birimlere aktaramayacak, temsilde geniş katılım sağlayamayacak kadar özekçidir.

Özekselleşmiş yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki yetki ve görev bölüşümündeki karışıklık, özekselleşmiş yerel yönetimin yol gösterici, yönlendirici denetimini olanaksız

kılmaktadır.

Sonuç Olarak

Anayasa, Türk Medeni Kanunu, kadastro ve imar yürütmeliklerinden oluşan taşınmaz iyeliği ve kullanımına ilişkin tüze dizgesinde, içsel ve dışsal karşıtlıkların, X yorum ve uygulama farklılıklarının giderilemediği, tersine özel yasalarla daha da karmaşılaştırıldığı; anayasanın öngördüğü **toplum yararı** kuralını temel alan ve önemseyen yaklaşım ve anlayışlarla, tekdüzeliği sağlayacak düzenlemelerin ülkemizde yerleşik kılınmasının zorunlu olduğu görülmektedir.

Yerelleşme eğiliminin güçlendiği günümüz koşullarında, yerel yönetimlerin, toprak üzerindeki iyeliğe ilişkin çağdaş yorumlar ortaya koyabilecek bir yapılanmayı gerçekleştirmeleri zorunludur. Bu yeni yapılar ancak, toprak konusunda gösterilmesi gereken duyarlılığı artırabilir, ya da artırmama eğilimlerini denetleyebilir.

Bugün, artık, kentsel alanlarımızdaki ve yakın çevrelerindeki toprakların daha özenli ve cimrice kullanılması kaçınılmazdır. Bu yapılamadığı zaman kentsel alanlar, HABITAT II'nin hedeflediği sürdürülebilir yaşam ortamları olmaktan giderek uzaklaşacaklardır.

KAYNAKÇA

KELEŞ, R., **Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Genişletilmiş 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1978, 238 s.

KELEŞ, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, 432 s.

DİE, **1989 Adalet İstatistikleri**, DİE Yayın No: 1514, Ankara, 1992 (a).

DİE, **1990 Adalet İstatistikleri**, DİE Yayın No: 1531, Ankara 1992 (b).

DİE, **1991 Adalet İstatistikleri**, DİE Yayın No: 1585, Ankara, 1993 (a).