

KÖKTÜRK, Erol ve KÖKTÜRK, Erdal, “Konut Sorunu ile Arsa Sunumu Sürecinin Etkileşimi Üzerine Düşünceler”, *Konut Kurultayı*, Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi, 22-24 Mayıs 2002, İstanbul, ISBN: 975-395-561-8, 2003, s: 147-167.

KONUT SORUNU İLE ARSA SUNUMU SÜRECİNİN ETKİLEŞİMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Doç. Dr. Erol KÖKTÜRK, Mimar Sinan Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
Dr. Erdal KÖKTÜRK, Beykoz Belediyesi Başkan Yardımcısı

ÖZET

“Konut” konusu ya da sorunu konuşmaya başlandığı zaman, akla gelen önemli kavramlardan birisi toprak... Daha doğrusu üzerine plan amaçlarına uygun yapı yapılabilir toprak parçası, yani arsa... Üzerine birçok şey söylenen, ama çok az şey yapılan arsa sunumu konusu, hem kentleşmemiz, hem de konut sorununun çözümü konusunda stratejik bir önem taşıyor... Ancak yıllardan beri kentleşme politikalarının önemli bir boyutu olarak, yalnızca kuramsal çalışmalarda ele alınan bu konuyla ilgili, bir master planın yokluğu hep ortaya çıkıyor... Sağlıksız kentleşmeden söz ederken, kaçak ve imara aykırı yapılaşmadan söz ederken sorunun özünde sağlıksız arsa politikasının, daha doğrusu politikasızlığının bulunduğu, sorunlar biraz deşilince ortaya çıkıyor. Çıkıyor ama, hem tüzel, hem kurumsal, hem akçalı açıdan çözüme yönelik sistematik yaklaşımların bulunmadığı da görülüyor... Var olan araçların, uygulamada sorunları olduğu, var olan çerçeve ile sorunun aldığı boyutların kucaklanamayacağı artık görülmek zorundadır...

Bu nedenlerle bildiride konu, önce kavramsal açıdan ve toprak politikası başta olmak üzere önemini belirleyen öğeler bağlamında ele alınmakta, daha sonra tüzel açıdan irdelenmektedir. Tüzel açıdan irdelenirken de, anayasal düzlemde yaklaşımla ilgili gelişmeler, idari yargı, uygulama araçları, DOP konusu, yeni yasa taslağı konuları ön planda tutulmaktadır. Daha sonra 8. BYKP Konut Özel İhtisas Komisyonundaki saptamalara değinilmektedir. Konunun ele alınışında başka birçok önemli etkene (kurumsal sahiplenme sıkıntıları, teknolojik olanaklar, finansman v.b.) bir irdelene yapılmadan, yalnızca değinilmektedir. Oysa bu etkenlerin de sorunun ele alınışında değerlendirilmeleri gerekmektedir.

Yeni bir yüzyılın ilk yıllarında yaşadığımız bugünlerde, yaşamın her alanında olduğu gibi bu konuda da, yeni yüzyıldaki “kentleşme vizyonumuzu” oluşturmaya yönelik önermelerin başta arsa sunumu süreci açısından geliştirilmesi gerekmektedir. Bu öneriler, ancak, sorunlar tüm boyutlarıyla, doğru ve nesnel olarak kavranabildiklerinde geliştirilebilirler. Bildiri, bu konudaki çabalara ve tartışmalara katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

1. KAVRAM ÜZERİNE

Genellikle arsa sorunu söz konusu olduğunda, “Kentsel Arsa Üretimi” nitelemesi kullanılmaktadır. Bununla, konunun “kentsel alan” boyutu vurgulanmış olmaktadır. Arsa sunumunda kentsel

alanların payı kuşkusuz çok önemlidir. Ancak bu niteleme “arsa” sorununun boyutlarını daraltmaktadır. Çünkü kentsel yerleşmelerin dışındaki alanlarda da (kıyılarda, mevzii planlarla oluşturulan alanlarda vb), kentbilim anlamındaki tanımına uygun arsa sunumu söz konusudur. O nedenle tüm süreçleri kucaklayacak bir kavramsal vurgu önem kazanmaktadır.

Öte yandan “arsa” ile “üretim” kavramlarını yan yana kullanmak, kabul görmüş olmasına karşın, tartışmalara neden olmaktadır. Çünkü “üretim” kavramı, genelde, mal (meta) özelliği olan nesnelere için kullanılmaktadır. O zaman, üretilmeyen nesnelere mal anlamında ürünler ortaya koymak da olanaklı olmamalıdır. Üretilmeyen nesnelere başında da “toprak” gelmektedir. Bu nedenle toprağın kendisinden yeni bir toprak biçimi üretmek yerine, toprağın bir kullanım türünden diğerine “dönüşümünden” söz etmek daha doğru olabilir.

“Arsa üretimi” kavramını, ne anlama geldiğini sorgulamadan, alabildiğine kullanıyoruz. Arsanın bir doğal kaynak olduğunu, üretilmeyeceğini, miktarının artırılmayacağını nedense unutuyoruz. Arsa, eğer bir şeker pancarı, portakal olsaydı, istediğimiz kadar üretebilir ve bu sorunumuzu kolaylıkla çözebilirdik. Bilim adamlarımız da içinde olmak üzere çoğumuzun “arsa üretmek” derken kastettiğimiz, mekan üretmek, alan üretmektir. Bu da serbest piyasa kuralları içerisinde gerçekleştiği için, konut sorununun çözümü, içinden çıkılmaz bir şekilde güçleşmektedir. Ama asıl sorun, adı arsa üretmek, mekan üretmek, alan üretmek de olsa, arsanın toplum yararına kullanılmasında ne ölçüde titizlik gösterdiğimiz sorundur (Keleş 1994: 18, Keleş 1996: 415).

İlhan TEKELİ, “arsa üretimi” kavramı üzerine başka bir yaklaşımı ortaya koymakta ve kentsel arsa üretilmesi teriminin kullanılmasının, Türkiye’de bazı kentbilimcileri rahatsız ettiğini söylemektedir. TEKELİ’ye göre, bundan rahatsızlık duyanlar, genellikle, “kentsel arsanın bir doğal kaynak olduğunu, miktarının artırılmayacağını, bu nedenle üretim kelimesinin kullanılmasının doğru olmadığını,” ileri sürmektedirler. TEKELİ bu sava iki bakımdan karşı çıkmaktadır: Bunlardan birincisi, miktarı artırılmayan, hatta bir kere kullanıldı mı yok olan kaynaklar kullanarak üretim yapılmakta olmasıdır. Sanayi kesiminin büyük bir kesimi bu tür bir üretimdir. Örn. dünyadaki madenler ve kömür, miktarı artırılmayan doğal kaynaklardır. Bunları kullanarak insanların yararlanması için pek çok sanayi üretimini yapmaktayız. Onlara “üretim” adının verilmesinin temel nedeni, miktarının artırılıp-artırılmaması değil, bu doğal kaynakların üretim sürecinde dönüşüm geçirmesidir. Miktarının artırılıp-artırılmaması bir başka konudur, onun değerinin nasıl oluşacağını belirler. Bazı üretimler, sanat eserlerinde olduğu gibi, tek olarak yapılırlar. Bu, onların üretilmiş olmasını ortadan kaldırmaz. Kentsel arsa, girdilerden biri bir doğal kaynak (toprak) olan bir üründür. Buna karşı çıkanların ikinci savı, kentsel arsanın artırılmaz olması da doğru değildir. Dünyadaki tüm toprak miktarı, bazı basitleştirmelerle sabit kabul edilse bile, kentsel arsanın artırılmayacağı söylenemez. Tarımsal toprakların, ya da kullanılmayan toprakların kentsel arsa haline dönüştürülmesiyle, sürekli olarak kentsel arsa miktarı artmaktadır. Hem dünya tarihsel olarak buna şahit olmaktadır, hem de kentsel formların gelişmesini incelemeye çalışan arazi kullanma kuramları kentsel toprağın, dolayısıyla kentsel arsa arzının artırılacağı varsayımı altında kurgulanmıştır (Tekeli 1993: 224).

Görüldüğü gibi terminolojik olarak “arsa üretimi” kavramında bir uzlaşma ortaya çıkmamaktadır.

Öte yandan arsa konusu ele alınırken, *kırsal toprak* → *kentsel toprak* → *arsa* sıralaması değerlendirme konusu yapılabilir. Bu durumda her toprak parçasını arsa olarak nitelememek gerekir. Arsa, yazında, “imar hakları verilmiş ve altyapıya bağlanmış toprak parçası” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, içinde parselleme koşulunu barındırmamaktadır.

O zaman bir toprak kırsal kullanımdan kentsel kullanıma geçerken, son aşama olarak arsa niteliğini kazanmaktadır. Dolayısıyla kentbilim anlamında her kentsel toprak parçası arsa değildir. Ama bizde plan uygulamaları sonucu oluşan, deyim yerindeyse imarlı parsel “arsa” olarak tapuya tescil edilmektedir. Bu da tapu sicil düzeni ile kentbilimin çelişmesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Terminolojik tartışmalar sürse de, “arsa üretimi” kavramı kabul görmekte ve yaygın biçimde kullanılmaktadır. Oysa bu konu ele alınırken, “arsanın hazırlanması”, “arsa sunumu”, “arsaya dönüşüm”, “arsa geliştirme” gibi kavramların da üzerinde durmak yararlı olabilir.

2. KONUNUN ÖNEMİ

Ülkemizde kentleşmenin hızı ve aldığı yeni boyutlar çerçevesinden bakıldığında, arsa konusu hep güncel bir konu olmuştur. “Güncellik” nitelemesi, aslında “önemi” vurgulamak için yeterli değildir. Sonunda güncel de geçip gitmekte, ama arsa sunumu önemini sürdürmektedir ve sürdürecektir. Bu nedenle konu *güncel* olduğu kadar, *stratejik* de bir konudur.

Konunun stratejik olmasını belirleyen faktörler kentleşme sürecinin kendisinden kaynaklanmaktadır. Kentleşmenin ülkemizdeki karakteristikleri, aşırı göç, plansız gelişmeler, kaçak ve kendiliğinden yapılaşmalar, düzensizlikler, kentsel kimliklerin yok olması, çevre sorunları ve diğer gelişmelerle nitelenebilir...

Ülkemiz normal olmayan bir kentleşme süreci yaşamaktadır. Özellikle 1950 yılından sonra kentsel alanlarda yaşayan nüfus artık %5’lerin üzerinde artmaya başlamıştır. Bu oran 1980-1990 aralığında %15.1’e yükselmiştir. Bu gelişmelerden sonra bugün kentleşmeyi yalnızca rakamlarla değerlendirmek artık yeterli olmamaktadır. Şimdi kentleşme niteliksel olarak değerlendirilme noktasındadır. Bu bağlamda söz konusu olan, kentlerde yaşayan nüfusun artması anlamında kentleşme değil, bu nüfusun kentli değerlerle yaşaması, kentli gibi davranması, yani kentlileşmesidir.

Sözü edilen olağandışı nüfus artışı, doğal olarak konuta olan istemi yükseltmiştir. Ülkemizde 20 yıldan beri söylenen şudur: “Yüzyılın sonuna kadar kentsel alanlarda 300.000 hektar yeni alanın kentsel kullanıma açılması gerekmektedir.” Yüzyılın sonuna gelinmiş, hatta yeni yüzyıldan da 1.5 yıl tüketilmiştir. Ancak ne geçen yıllarda düzenli ve planlı olarak arsa üretimi yapılmış, ne de bu konuda bir master plan ortaya konulmuştur. Bugün sorun, daha da büyümüş olarak önümüzde durmaktadır.

Bu baskılar altında olan kentleşmemiz, bugün son derece sağlıklı gelişmektedir. Uygarlığın beşiği olan, demokrasinin vatanı olan kentler, ülkemiz koşullarında, sözü edilen sağlıksızlık ve çarpıklık nedeniyle, demokrasimizi zaman zaman tehdit eder duruma gelmişlerdir. “Kentleşmemizin düzen altına alınmasıyla demokrasimizin sağlıklı biçimlenmesi” birbirine koşut gelişecektir. Bu 1996 yılında ev sahipliği yaptığımız HABITAT II’nin önemli savsözlerinden biriydi.

Bugünkü çarpıklığın en önemli nedeni, aslında toprak politikası konusundaki politikasızlıktır. Ülke-bölge-kent düzeyinde birbirini eşgüdümleyen, birbirini destekleyen, birbirini bütünleyen, birbiriyle uyumlu bir toprak politikasının olmaması, kentleşmemizin kontrol dışı ve kaçak gelişmesinin temel nedenidir. Çünkü toprak politikası, toprağın, mekan düzenleme anlamında, en uygun kullanılmasının sağlanması durumunda varlığından söz edilebilecek bir kavramdır.

Bu anlamda toprak politikasının en önemli erekleri şunlar olabilir:

- İyeliğin (mülkiyetin) tabana yayılması yoluyla sosyal adaletin gerçekleştirilmesi
- Yerel yönetimlerin uygun yerde, uygun zamanda ve uygun ederlerle, düzenli arsa üretmesi
- Toprak spekülasyonunun en aza indirilmesi ve kabul edilebilir sınırlarda tutulması
- Sağlıklı kentleşmeyi sağlamak için kamunun arsa stoku yapması

Bu açıdan bakıldığında ülkemizde bunlarla bütünüyle ters bir gelişmenin olduğu gözlenmektedir. Kentlerde kendiliğinden ve yasal olmayan gelişmeler olmakta, kamu arazileri işgal edilmekte, rantlar kentlerimizi oraya-buraya çekiştirmekte, ormanlar yapay biçimde temizlenerek açılan yerler orman rejimi dışına çıkarılmakta, kıyılarda inanılmaz bir yağmalama sürmekte, tarım arazileri gelişigüzel yapılaşmaya açılmakta, ortaya çıkan kirli-gürültülü kent ortamlarında insanca sürdürülebilir yaşam olanakları ortadan kalkmaktadır.

Bunlar bir başka politikanın sonuçlarıdır. Bu politikanın temel göstergeleri, gecekondulaşmanın temel nedeni olarak kamunun toprak sahibi olmasının gösterilmesi (bizce tamamen tersi, yani gecekondulaşmanın temel nedeni kamunun topraklarının sahibi olamaması), yanı sıra yalnızca siyasi nedenlerle ve oy kaygılarıyla sık sık imar aflarının çıkarılarak işgalcilerin en ucuz biçimde malik olmalarının sağlanması ve sayıları 20'den fazla olan özel yasalarla imar yürütmeliğinin (mevzuatının) delik-deşik edilmesi olarak sıralanabilir.

Ama bu "özel" toprak politikası, olması gereken politika değildir ve bu politikayla genel sorunlar çözülmüş olmamaktadır. Alman kentbilimci Fritz SCHUMACHER'in dediği gibi, "kentleşme, kentsel toprak politikasıdır". Bu anlamda, "**sağlıksız kentleşmeden**" söz edilen yerde "**sağlıksız toprak politikası var**" demektir.

Toprak politikasının önemli bir uygulama aracı olan arsa düzenlemesi yoluyla arsa sunumu salt konut alanı üretmek olarak algılanmamalıdır. Arsa sunumu, kentsel mekanın yeniden üretilmesi yoluyla, sağlıklı kentleşmenin gelişiminin denetim altında tutulmasının sağlanmasıdır.

Ama bizde dar anlamıyla arsa sunumu bile düzenli yapılamamaktadır. Dar anlamıyla arsa sunumu, imar planlarının uygulanmasıdır. Ülkemizde nüfusu 10.000'i geçen yerleşme birimlerinde kent planlarının %100'e varan oranlarda yapıldığı biliniyor. Ancak bu planların bütüncül olarak (arazi ve arsa düzenlemeleri anlamında) araziye (zemine) uygulanma oranı bilinmiyor. Ancak 1925 yılında başlayan kadastro çalışmaları sonucu, 01.01.2001 tarihi itibarıyla 363 km²'yi kapsayan 32 milyon kadastro parselinin oluştuğu biliniyor. Bu dönemde, tapuda işlem gören ve "değişiklik işlemleri" olarak adlandırılan imar uygulama işlem sayısının, 1936-1999 yılları arasında, 63 yıldaki toplamının 5 milyon olduğu ve her bir işlemin yalnızca bir parseli ilgilendirdiği varsayılırsa, kadastro gören ve tapuda tescil edilen parsellerin % 16'sının imar uygulamasına konu olduğu söylenebilir. Bunun büyük bir bölümünün kentsel alanlara ait olduğu bilinen bir gerçektir. Özel parsellasyona dayalı hisseli satışlar ve bunun ardından gelen imar aflarının bu oranda ciddi payının bulunduğu da bir başka gerçektir.

Bütüncül plan uygulamaları yoluyla arsa sunumu konusunda yerel yönetimlerde ortaya çıkan olumsuz tablo şunlardan kaynaklanmaktadır:

- Konuyla ilgili bilgi ve bilinç yetersizlikleri
- Finansman sorunları
- Uygulama konusunda taşınan siyasal kaygılar (uygulamayla iyelerin hoşnut edilememeleri korkusu vb.)
- Uygulama ile ilgili temel altlıklardaki yetersizlikler
- Ve en önemlisi müşterek mülkiyet rejimine konu parsellerde, paylı iyeliğin sona ermesinin sağlanamaması

Bunlardan yalnızca finansman boyutuyla ilgili şu söylenmelidir: Anayasanın 127. maddesinde, yerel yönetimlere, "görevi ile ilgili gelir kaynakları sağlanır," denilirken, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesinde tanımlanan ve 84. maddede belirtilen harçlardan "parselasyon harcının" 1992 yılından bu yana Bakanlar Kurulu'nca artırılmaması ve plan uygulamalarının akçalı kaynağının yasal dayanaklarının yeterince tanımlanmamış olmasıdır. Yerel

yönetimlerin gerek imar planı ve gerekse uygulama konusunda “yapabilir” kılınmaları gerekmektedir.

Öte yandan belediyelerce kentin makyajına gösterilen özenin, arsa hazırlanmasına (=sunumuna) da gösterilmesi gerekir. Çünkü arsa sunumu bir altyapı yatırımdır. Ama ne yazık ki, tüm altyapı yatırımları gibi olumlu sonuçları ilk planda göze çarpan bir fiziksel ürün ortaya çıkmamaktadır. Ancak uygulamadan sonraki yapılaşma süreciyle birlikte yararları göze çarpmaktadır. Ama bilinmelidir ki, 1 km’lik bir bordür düzenlemesine harcanan kaynakla, ciddi plan uygulamaları gerçekleştirilebilir.

Öte yandan kamulaştırmalara harcanan paraların çok azıyla, kamulaştırma ile kazanılan kamusal alanlar kazanıldığı gibi, bölgesel ölçekteki diğer sorunlar da, kamulaştırmadan çok daha kısa sürelerde ve kamulaştırmadan çok daha sancısız biçimde çözülebilir.

Bu gerçekleşme ile yalnızca parsel üretilmiş de olmaz, mekanın yeniden üretilmesinin yanı sıra, iyeler (malikler) arasında hisselilikten gelen sosyal sorunlar da çözümlenerek, uygar bir hemşeri ilişkileri ortamı yaratılması da sağlanmış olur. Eskimiş kadastro altlıklarının ve tapu kütüklerinin yenilenmesi gibi çok olumlu sonuçlar üretilir.

Ülkemizde 11.188.636 hane halkından % 25'inin hiç konutu yoktur. Bu oran Ankara-İstanbul ve İzmir’de daha da yüksektir. 1 konuta sahip olanların oranı, ülke genelinde % 60’tır. Bu oran ise sayılan 3 kentte Türkiye ortalamasının altında, % 45’ler dolayındadır. Buradan konuta, dolayısıyla arsaya olan istemin hem birinci konutlar için hem de ikinci konutlar için sürmekte olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle arsaya olan istemin çeşitlenmesini de önemli bir faktör olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Yıllar	Yıllık Kent Nüfusu Artışı ⁽¹⁾ (Kişi)	Kentlerde Demografik Konut İhtiyacı	(Adet)	
			Yenileme ve Afet Konutu İhtiyacı	Kentlerde Toplam Konut İhtiyacı
2001	2.100.000	496.400	72.200	568.600
2002	2.200.000	521.300	72.200	593.500
2003	2.221.000	527.500	72.200	599.700
2004	2.358.000	561.400	72.200	633.600
2005	2.545.000	607.400	72.200	679.600
TOPLAM		2.714.000	361.000	3.075.000

Konut Gereksinmesi, Kaynak: DPT.

(1) Nüfusu 20.000 ve üstü yerleşmeler.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi ülkemizde konut gereksinmesi artarak sürmektedir. Dolayısıyla arsaya olan istem de büyümektedir. Çeşitlenen arsa istemi karşısında şu da vurgulanmalıdır: Arsa sunumu politikaları, bu çeşitliliğe yanıt vermelidir. Ancak “arsa kimin için üretilmelidir?” sorusunun temel hedefi olarak da “orta katmanlar” görülmelidir. Bu toplumsal kategoriye öncelik verilmelidir. Çünkü ülkemizde üst gelir grupları ile alt gelir gruplarının önemli bölümü arsa sorununu kendileri çözmektedirler. Üst gelir gruplarının bir bölümü gelir kategorilerinin kendilerine sağladığı ilişkilerle, alt gelir gruplarının önemli bölümü yasal olmayan yollarla kendi çözümlerini sağlamaktadırlar. Buna karşın, yasalara saygılı ve olanakları kısıtlı kesimler ortada kalmaktadırlar. O nedenle çözümlemede bu kesimin bir önceliğe sahip olması gerektiği söylenebilir.

Arsa ve toprak politikası üzerinde düşünürken, Birleşmiş Milletler Örgütü’nün 1974 yılında yayımlanan 7 ciltlik kitaplarını anımsamak gerekir. Bu kitaplarda şu saptamalar yer almaktadır:

“Toprak üzerindeki mülkiyetten değil, topraktan yararlanmadan söz etmek daha doğru olur”, “Toprak ülkenin doğal kaynağıdır gerçeği benimsenirse, kamunun mülkiyetinde olacak, bu nedenle satılmayacak, kiraya verilecektir”, “Toprak da tarımda ya da kentlerde geliştirilebilir, ancak onun aslı hava ve su gibidir”, “Gelişmekte olan ülkelerde arsa spekülasyonu göstermiştir ki, bundan elde edilen gelirler, spekülâtörler tarafından, ulusal ekonomiyi destekleyecek alanlara yatırılmamaktadır”...

Ülkemizde, ne yazık ki, canı isteyince uluslararası sözleşmelere atılan imzalara sığınan bir siyaset kültürü yerleşmiş durumda. Ama yukarıda sıralanan görüşler ülkemizdeki arsa politikasının, toprak politikasının kalın çizgileri olamamıştır. Anayasanın 35. maddesi 40 yıldır “toplum yararına mülkiyetten” söz etmesine karşın, bu konuda kaç adım atılmıştır? Sevgili hocamız Prof. Fehmi YAVUZ 1984 yılında “Toprak: Doğal Kaynak” başlığıyla yazdığı yazısının bir yerinde, “Hemen tüm geri kalmış ülkelerde toprağa bakış, kasabın kuzuya, koyuna... bakış açısından farksızdır. Bunun kökünden değişmesi, toprağa bir müzisyenin, ressamın, heykeltıraşın kuzuya benzer bir açıdan bakmak, yalnız çıkar bakımından değil, kendimize ve başkalarına saygı yönünden de gereklidir” diyordu...

Özet olarak vurgulanmalıdır ki, arsa sorunu, toprağa bakışla, onu kullanmaya ve düzenlemeye bakışla doğrudan ilintili bir sorundur.

Bu çerçevede yaklaşıldığında artık bir “master plan yapma” noktasında olduğumuz arsa sunumu konusu, konut sorunuyla örtüşen bir kavram olarak da ortaya çıkmaktadır.

3. ARSA POLİTİKASI BAĞLAMINDA İMAR PLANLAMA VE UYGULAMA İLİŞKİLERİ

Kamu kurumlarının toprağa yönelik davranışları olarak anlaşılan “**arsa politikası**”, belli amaçlar için uygun arazinin, zamanında ve uygun fiyatlarla hazırlanarak, kentleşmenin somut istekleri sonucu ortaya çıkan arsa sorununu çözmeyi hedeflemektedir. Arsa politikasının amaçladığı etkinliği sağlayabilmesinin temel koşulu, devlet kurumlarının yanı sıra, özel kişilerin ve sivil toplum kuruluşlarının da tartışmalara katılarak önerilerini sözlü ya da yazılı sunabildikleri, yani katılımcı süreçler sonucunda hazırlanan bir “arazi kullanım planlaması”nın oluşturulmasıdır.

Arazi kullanım kararlarının belgesini oluşturan “imar planı”, arsa politikasının en önemli altlıklarından, belgelerinden ve dayanaklarından biridir. İmar planı, idari hukuk açısından, kişisel olmayan, genel ve düzenleyici nitelikte bir yönetsel işlemdir ve bugünkü durumu yeniden düzenlemekte, değiştirmekte, kaldırmakta, yeni bir durum yaratmaktadır. İmar planı, mülkiyet hakkına konan çeşitli sınırlamaların yasal kaynağını oluşturduğu gibi; devletin, belediyelerin ve özel kişilerin girişecekleri çeşitli hizmetlerin ve yapılaşma çalışmalarının genel çerçevesini de oluşturmaktadır. Türkiye’de imar planı denilince akla hemen 3194 sayılı İmar Kanunu gelmektedir. Oysa pek çok özel yasada imar planlarının farklı adlarla tanımlandığı, yapılmaları-onaylanmaları-değiştirilmeleri konusunda farklı süreçlerin öngörüldüğü, merkezi ya da yerel pek çok kurumun yetkili kılındıkları görülmektedir. İmar planlama sürecini belirleyen, bu süreci dolaylı ya da dolaysız etkileyen özel yasaların başlıcaları şunlardır:

1. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
2. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu
3. 2872 sayılı Çevre Kanunu
4. 383/444 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

5. 3621 sayılı Kıyı Kanunu
6. 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu
7. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu
8. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanun
9. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu
10. 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu
11. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu
12. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu
13. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun
14. 775 sayılı Gecekondu Kanunu
15. 442/3367 sayılı Köy Kanunu
16. 2981-3290-3366 sayılı Gecekondu ve İmar Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Esaslar Hakkında Kanun
17. 6831 sayılı Orman Kanunu
18. 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Teşkilatı Hakkında Kanun
19. 4342/4368 sayılı Mera Kanunu
20. 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler Hakkında Kanun
21. 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

İmar planlama sürecine yön veren yasaların benzer konularda birbirinden farklı kurallara sahip olmalarının yarattığı karmaşa, aynı bölgede hangilerinin öncelikle uygulanacağına odaklaşan tartışmalar, aynı anda birden çok yasanın göz önünde bulundurulması zorunluluğunun yanı sıra, teknik çalışanların bilgi ve deneyim eksiklikleri ve kurumsal yetersizlikler de eklenince, kentsel alanlarda sorunların çözümü giderek zorlaşmaktadır.

Türkiye’de imar planlarının, kentsel alanların tümünü bir mozaik gibi kaplayacak şekilde yapılabilir kılınmaması yüzünden büyük kentlerin % 70’inden fazlası, çarpık ve kaçak yapılaşma sonucu beton yığını durumuna gelmiştir. Yaşanan olumsuzlukların tümünün yerleşme düzenine yansdığı görülmektedir. **Plan yapımı sürecinin ‘zor’, değiştirilmesinin ise ‘kolay’ olduğu ülkemizde, sürecin tersine olması da sağlanamamaktadır.** Oysa imar planlarının ancak koşulların değişimi ve zorunluluk durumlarında düzenleme sırasında uyulması zorunlu ilkelere ve yeni verilere uymak koşuluyla değiştirilmesi kuralına bağlanması, bu durumlarda plan müellifinin ve plan denetim kurulunun görüşlerinin alınması zorunluluğuna yasalarda yer verilmesi gerekmektedir. Planlama sürecinin kolay anlaşılabilir ve uygulanabilir duruma getirilememesi durumunda, planlama-uygulama ilişkilerinin olması gerektiği biçimde yakın gelecekte oluşmasından söz edilemez.

İmar planlamasından amaç, düzenli bir kentsel gelişimi ve toplum yararına uygun bir toprak kullanımını sağlamaktır. Çoğu kez imar planının yapılmasıyla bu amaçlara ulaşıldığı ve her işin bitmiş olduğu düşüncesi de yaygındır. Oysa **imar planlarını uygulamaya olanak sağlayan koşulların gerçekleştirilmesi, kent planlamanın ana sorununu oluşturmaktadır. Bu açıdan denebilir ki, imar planlarının uygulanması, bu sürecin en güç aşamasıdır** (Yavuz-Keleş-Geray 1978: 330-344). Bu aşamada, imar planlarını uygulama yöntemlerinin neler olduğunun açıklanması ve tanımlanması önem kazanmaktadır.

Türkiye’de imar planlarının araziye (zemine) uygulanması,

1. İmar planı uygulamaları
2. Arsa düzenlemesi
3. Hamur kuralı
4. Parselasyon
5. Ayırma-birleştirme (ifraz-tevhit)

6. 18. madde uygulaması
7. Parselleme
8. Yer bölümlenme

gibi farklı adlarla da tanımlanmaktadır.

Seele'ye göre (1994: 116), imar planlarının araziye (zemine) uygulanmasında arsa düzenlemesi planlamaya ne kadar girerse, imar planlarının uygulanması da o kadar kolaylaşır ve kentsel gelişmeye zarar vermeden kısıtlayıcıların ortadan kaldırılması o kadar başarılı olur. Dolayısıyla, imar planlarının zamanında hazırlanması ve en verimli sonuçların alınması, genellikle planlama ile arsa düzenlemesi koşullarının birlikte göz önüne alındığı durumlarda sağlanır. Kural olarak, ilk kez imara açılacak bölgelerde uygulama imar planlarının arsa düzenlemesi sırasında yürürlüğe konulmasının amaca en uygun olacağı belirtilmektedir.

İmar planları ile benimsenen arazi kullanım kararlarının (konut, ticaret, yol, park gibi işlevlerin) sınırlarının arazide (zeminde) işaretlenmesi ve böylelikle imar planının arazi ile ilişkisinin kurulması ve planın yaşama geçirilmesi başarılmalıdır. İmar planı uygulaması olarak adlandırılan bu faaliyetlerin, imar planının yürürlüğe girmesinin ardından yapılması zorunlu kılınırsa, kentsel gelişmeye yön verilebilir ve kentsel toprak (arsa) politikası kontrol altında yürütülebilir.

Keleş'e göre (1996: 130), kent planlarını uygulayıcı makamlar başlıca 6 yetkiden yararlanır:

1. Akçalı yetkiler
2. İmar programları
3. Kamulaştırma
4. Kolluk ve düzenleme yetkileri
5. Ruhsat verme yetkisi
6. Cezalandırma yetkileri.

Bu yetkiler içinde "kolluk ve düzenleme yetkisi",

- Bölgeleme
- Yerbölümlenme (parselleme)

şeklinde tanımlanmakta ve imar planı uygulamalarına (arsa ve arazi düzenlemelerine), bu yetki içinde ve ikincil bir alt başlıkta, bir denetim yetkisi şeklinde yer verilmektedir. Oysa, imar planının araziye uygulanması sağlanmadan, buna bağlı gerçekleştirilen diğer (ruhsat, teknik altyapı tesisleri, yol yapımı ve denetim faaliyetleri gibi) işler başarılamaz. Kaldı ki, Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi'nce yayınlanan, "**İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar**" adlı kitapta da, arsa ve arazi düzenlemelerinin, "**... uzun yıllar boyu yarattığı problemlerle, yeterince anlaşılammış ve kullanılmamış...**" olarak değerlendirilmesi ve "**... bir planlama yöntemi...**" olarak görülmesi (Çeçener 2000: 75) de yanlıştır.

Bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi de, 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Yasasının 42. maddesi ile öngörülen, taşınmazların %25 eksiğiyle dağıtılması ilkesini, "mülkiyet hakkının özünü zedeleyici" bularak 1963 yılında iptal etmiş ve bu yüzden imar planı uygulamaları, 1964 yılından başlayarak 1972 yılına kadar aksamıştır. Anayasa Mahkemesinin 1963 tarihli iptal kararından 27 yıl sonra (26.01.1990), bu kez Zonguldak İdare Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Yasasının 18. maddesinin ikinci fıkrasının, "Kamulaştırma ile ilgili Anayasanın 46. maddesine aykırı olduğu" savıyla, iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuş, ciddiye alınan bu istem, 21.06.1990 tarihli ve E.1990/10, K.1990/14 sayılı kararla reddedilmiştir. Anayasa Mahkemesinin aradan 27 yıl geçtikten sonra, 1963 yılındaki kararının tam tersi yönde karara varması, ülkemizdeki taşınmazlar politikası,

toprak kullanımı, planlama olgusu ve mülkiyet kurumu üzerindeki toplumsal değer yargılarının denli değiştiğinin de bir göstergesidir. Bu değişim, sevindiricidir.

Görülmektedir ki, kentsel alanlarda etkin bir arsa politikasının izlenmesinin temelinde, imar planlarının arsa ve arazi düzenlemeleri yoluyla uygulanmasının bulunduğu gerçeği, ülkemiz hukuk sisteminde ve doktrinde gerektiği ve istenildiği biçimde yer bulamamıştır. Bu konu sürekli tartışma konusu yapılmıştır ve yapılması da sürdürülmektedir.

Seele'ye göre (1994: 12), arsa politikasının temel araçları şunlardır:



Çizelge: Arsa Politikasının Temel Araçları

Almanya'da belediyelerin en önemli imar uygulama aracı olan ve toprak hukuku içinde yer verilen "arsa ve arazi düzenlemeleri"nin başarısı, kendini bağlayan ve kısa sürede gerçekleşmesi öngörülen arazi kullanım planlarının desteğine ve ayrıca kişilerin haklarının gerek birbirleri arasında ve gerekse kamusal çıkarlar karşısında adaletli olarak dengelenmesine bağlıdır (Seele 1994: 20).

Arazi kullanım kararlarının dayanağı olan nazım imar planı ve uygulama imar planının halihazır (topoğrafik) haritalar üzerine çizileceğinin belirtilmesi, planlama ve haritacılık arasındaki doğrudan ilişkiyi yansıtırken, bu planlara (varsa) kadastro durumunun da işlenmesinin öngörülmesi, doğal olarak planlama ve mülkiyet kurumu arasında ayrılmaz bir ilişkinin bulunduğunu göstermektedir. Bu ilişki, planların yapılması aşamasında olduğu gibi, planların araziye uygulanması sırasında da, mülkiyetin konum ve biçim değiştirerek, kadastro parsellerinin imar parselleri durumuna gelmesi ve imar planı notlarının ve kararlarının yaşama geçirilmesi sırasında daha çarpıcı olarak ortaya çıkmaktadır. Harita-tapu-kadastro ile imar-planlama arasındaki ayrılmaz ilişkinin arsadan konuta, taşınmaz (gayrimenkul) yatırımında rol oynadığı gerçeği hiçbir zaman gözden uzak tutulmamalıdır.

Dolayısıyla arsa sunumunda ve konut üretiminde, planlama ve mülkiyeti temsil eden kurumların sorunları artırıcı değil, azaltıcı yönde etkisi olması gerekirken, ülkemizde bunun tam tersi yöndeki gelişmeler, başta imar planı uygulamaları (arsa ve arazi düzenlemeleri) olmak üzere, uygulamada ciddi sorunların yaşanmasına, yanlış değerlendirmelerin yapılmasına yol açmaktadır. Bu durum, bilgi eksiklikleri kadar, konuya iyi niyetli yaklaşılmamasının da bir sonucudur. Oysa diğer mesleklerle ve ilgi alanlarına hoşgörülü ve onun penceresinden yaklaşılabilir tercihleri, bu tür olumsuzlukları ortadan kaldırılabılır. Görülmektedir ki, bu alanda da hoşgörüyü ve iyi niyete eskisinden daha çok gereksinme vardır.

Kentsel alanlarda, arsa politikasının yalnızca toprak hukuku ve vergisel araçlarla amaca ulaşması olanaksızdır. Konut yapımını kolaylaştıran kredi ve vergi indirimleri gibi parasal desteklere de gereksinme vardır. Parasal desteklerin, taşınmaz edinmede ve mülkiyetin tabana yayılmasında önemli bir etken olduğu bilinci, ülkemizde henüz yerleşmemiştir. Bunun ekonomik ve siyasal yapı ile de doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Yüksek enflasyonun ve istikrarsız ekonomik ve siyasal yapının olumsuz yönde en çok etkilediği alan, "gayrimenkul piyasası"dır. İmar planı

uygulamalarına ilişkin yazında görülen kavramlaşma ve tanımlamalardaki yetersizliklerin, bu piyasanın istenildiği biçimde gelişmemesiyle de doğrudan ilişkisi bulunmaktadır.

4. İMAR PLANI UYGULAMASI= DÜZENLEME NEDİR, NE DEĞİLDİR?

İmar planı uygulaması, kentsel toprakların, imar planında belirtilen kullanma biçimine uygun duruma getirilmesi amacıyla yapılan bir düzenlemedir. **Düzenleme** ise, arazinin son kullanma durumunu gösteren kadastro haritalarından ve tapu sicili bilgilerinden yola çıkılarak, imar mevzuatına göre, imar planlarında öngörülen yerleşme ve yapı düzeninin sağlanması amacıyla yapılan işlemlerin tümü olarak adlandırılır. Arsa düzenlemesine konu olan bölgedeki tüm kadastro taşınmazları, uygulama imar planının saptamalarına ve notlarına göre ve yapı düzenlemesi hükümlerine uygun olarak, şekil ve büyüklüğe göre amaca uygun olarak yeniden biçimlendirilir. Teknik ve hukuksal işlemlerle, gerek arazide ve gerekse büroda yürütülen arsa ve arazi düzenlemesi faaliyetlerinin, **“topraktaki mülkiyet ve tasarruf koşullarının imar planı kararlarına uyarlandığı, düzenleyici önlemler için birleştirici kavram olarak anlaşılması...”** gerektiği salık verilmektedir (Seele 1994: 39).

Bu tanımlardan görüldüğü üzere, uygulama imar planında gösterilen konut, ticaret, yol, yeşil alan, park, sağlık, eğitim... vb. gibi pek çok alanın, imar planı üzerinden alınan ölçülerle, sınırları ve köşe noktaları birebir koordinatlandırılmakta ve ölçülandırılmaktadır. Ayrıca tüm köşe noktaları arazi üzerinde işaretlenmekte, parsellerin düzenleme ortaklık payı adıyla bedelsiz kamuya terk edilen kısımları düşüldükten sonra kalan bölümleri tapu siciline tescil edilmektedir. Harita mühendislik hizmetleri kapsamındaki bu faaliyetler sırasında, hiçbir uygulayıcı imar planı notlarından ve kararlarından bağımsız olarak, aklına geldiği biçimde “birleştirme ve bölme” işlemi yapamaz. Kaldı ki, yapımları da olanaksızdır. Çünkü imar planı notları ile oluşturulması öngörülen en küçük imar parseli (yüzölçümü ile birlikte) tanımlanmış ise, düzenleme sırasında bunun altında parsel oluşturulması olanaksız olduğu gibi, yapılan uygulamaların yargı denetimine bağlı olması da uygulayıcıları bağlamaktadır.

Dolayısıyla imar planı uygulamalarını (arazi ve arsa düzenlemelerini), imar planından bağımsız değerlendirmek de olanaksızdır. Bu nedenle, Çeçener’in (2000:76), **“... koruma amaçlı imar planlarının yapılmasının çoğalmasında, yıllardır uygulama alanında birçok problem çıkaran birleştirme ve bölme yöntemi gereği de ortadan kalkacaktır,”** biçimindeki yargısı doğru değildir. İmar uygulamalarını yadsıyan bir planlama anlayışının başarı şansı bulunmamaktadır. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesinin 21. 06. 1990 tarihli ve E. 1990/10, K. 1990/14 sayılı kararında, **“içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunmadığının, Anayasa’nın özüne ve sözüne uygun türde, kamulaştırma dışında, kendine özgü bir sınırlama getirdiği”**nin kabul edildiği arsa ve arazi düzenlemeleri konusunda, İstanbul II Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu başkanlığı yapan Çeçener’in ayırma/bölme işlemi adıyla imar planı uygulamalarına yönelttiği suçlama düşündürücüdür. İmar planlarının araziye (zemine) başka türlü uygulanması olanaklı değildir. Böyle olunca yapılan uygulamalardaki yanlışlardan yola çıkarak, tüm olumsuzlukların uygulama sürecine yüklenmesi de haksızlıktır. Çünkü, imar planı notları ile uygulama etapları ve biçimleri tanımlanarak, plan kararları güvence altına alınabilir ve korunabilir. Böylelikle imar planı uygulayıcıları yönlendirilebileceği gibi, idarenin keyfi ve yanlış uygulama kararlarına karşı duyulan kuşkular da giderilmiş olur. Bu olanaklara sahip olunmasına karşın, Anayasa Mahkemesi tarafından da benimsenen, anayasal temelleri olduğu yargı kararları ile kesinleşmiş bulunan bir imar planı uygulama yöntemini karalamak kadar, yanlış ve yetersiz planlama kararlarını örtmeye çalışmak da doğru bir davranış değildir.

Federal Alman İdari Yargısınca, “**mülkiyetin, şeklini ve bazen de konumunu değiştirmiş bir taşınmazdaki kesintisiz devamı,**” olarak tanımlanmakta olan imar planı uygulamaları, arsa düzenlemelerinde iki konu önemle ön plana çıkmaktadır (Köktürk 1997: 22):

1. Düzenlemeye konu yerlerin gereksinmesi olan ve imar planında kamusal hizmetlere ayrılan (yol, meydan, park, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami, otopark ve karakol gibi sekiz farklı) alanların mülkiyet sorununun çözümü,

2. İmar hukukuna ve mevzuatına göre, imar planları ile öngörülen yerleşme ve yapı düzenini sağlamak üzere, üzerinde imar hakları belirlenmiş, kentin altyapı sistemlerine bağlanmış imar parsellerinin oluşturulması.

Bu iki önemli konuda, Cumhuriyet Dönemi imar yasalarının geçirdiği evrim incelendiğinde,

- İmar planı uygulama yöntemleri
- “Düzenleme ortaklık payı” kavramı

ön plana çıkmakta ve tartışmaların odağında yer almaktadır.

5. İMAR PLANI UYGULAMA YÖNTEMLERİ

3194 sayılı İmar Yasası'nın 5. maddesine göre, uygulama imar planı, “**uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.**”

Buna göre, imar planlarının,

- Planlı ve programlı çalışmalar içerisinde
- Etaplar halinde

uygulanması öngörülmektedir. Bu amaçla, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 10. maddesinde, “**Belediyeler, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere, 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar**” kuralına yer verilmiştir. İmar Yasası'nın 18. maddesinin uygulama yönetmeliğinin 5. maddesi, “**Belediyelerin ve valiliklerin, 5 yıllık imar programlarına öncelik tanımak, kentin gelişme ve gereksinmelerine göre yeterli miktarda arsayı konut yapımına hazır bulunduracak şekilde, uygulama imar planlarında düzenleme alanlarını saptamak, bu alanlarda imar planlarını uygulamak zorunda olduklarını**” belirtmektedir.

İmar Yasasının ve uygulama yönetmeliğinin bu kesin kuralları, imar planı uygulamalarının belirli süreler içerisinde gerçekleştirilecek planlı ve programlı çalışmalarla yaşama geçirilmesini öngörmektedir. Ancak bu kurallar, ülkemiz belediyelerince pek az işletilmekte, ya da hiç uygulanmamaktadır (Keleş 1996: 132). Kaldı ki, **belediyelerin yasa ve yönetmelik kurallarına uymamalarının cezai ve mali yaptırımları da bulunmamaktadır**. Danıştay 6. Dairesinin 16.03.1988 tarihli ve E.1987/903, K.1988/389 sayılı kararında da belirtildiği üzere, 5 yıllık imar programının henüz hazırlanmadığı bir aşamada, imar planının hazırlanmasından hemen sonra parselasyon planlarının yapılması gerektiğini öngören ve bu konuda süre getiren bir kural bulunmaması nedeniyle, “**idarenin yargı kararı yoluyla parselasyon planı yaptırmaya zorlanması olanaksızdır.**” Görülmektedir ki, Danıştay'ın bu kararı, 3194 sayılı İmar Yasası'nın

10. maddesi ile öngörülen imar programı yapma görevini yerine getirmeyen belediyeleri aklayıcı niteliktedir.

3194 sayılı yasadaki bu olumsuzluğun, bir süredir tartışılan yeni “**İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarısı**”nın 10. maddesinde belirtilen, “**uygulama programlarında... parselasyon... gibi plan ve projelere yer verilir...**” kuralı ile çözümlenmesi öngörülmektedir. Yasa tasarısında, imar programının, imar planı ile belirlenen etaplara dayalı olarak yapılacak uygulama alanlarını, uygulama sürelerini, yönetsel düzenlemeleri ve mali kaynakları da belirleyeceğinin öngörülmesi olumludur.

Ülkemizde, tapu-kadastro-imar ve belediye yürütmeliklerinin birlikte incelenmesinden, imar planı uygulamalarının iki türlü yapılabileceği sonucuna varılabilir:

1. Parsellerin tapuda kayıtlı iyelerinin oybirliği ile aldıkları kararlara ve yazılı istemlere (taleplere) dayalı olarak yaptıkları, **isteğe bağlı uygulamalar**,
2. Parsel iyelerinin, aralarında anlaşamamaları durumunda, iyelerin oluru aranmaksızın, belediye ve valiliklerin yönetsel kararları yanı sıra mahkemelerin vereceği kararlara göre de yapılan, **isteğe bağlı olmayan (re’sen, doğrudan) uygulamalar**

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümeni, dışında ise il idare kurulu kararının yanı sıra, mahkemelerce verilen ve Anayasanın 138. maddesi ile İ.Y.U.Y’nın 28. maddesi gereği uygulanma zorunluluğu bulunan kararlara yürürlüğe giren imar planı uygulamalarında, re’sen tesis edilen uygulama biçimleri ise üç türdür;

1. Arsa ve arazi düzenlemeleri
2. Kamulaştırma
3. Mahkeme kararları

İmar planlarının araziye uygulanmasına ilişkin bu üç yöntemin planlama-uygulama sürecine yansıyan yönleri çeşitli yayınlarda incelenmiştir (Köktürk 1997: 14-15). Ortaya çıkan tablo şudur: **Ülkemizde, arsa ve arazi düzenlemelerine gereken önemin verildiği söylenememektedir.** Kentlerimizdeki çarpık ve kaçak yapılaşma ile bugün de süren ve bitmek tükenmek bilmeyen mülkiyet sorunları bunun bir sonucu olduğu gibi, konut sorununun çözümü için yeterli arsa sunumunun sağlanamaması da en çarpıcı göstergelerinden biridir.

İmar Yasası’nın gerek 10. maddesi ve gerekse 13. ve 33. maddeleri birlikte incelendiğinde, imar planlarında resmi yapılar ve tesislerle yol, meydan, park, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami, karakol, pazar yeri vb kamusal hizmetlere ayrılan alanların edinilmesinde, yöntem olarak, yalnızca “kamulaştırma” öngörülmektedir. Ayrıca, imar programına alınıncaya kadar mevcut kullanma şeklinin süreceği hükme bağlanmış olmakla, bu yerlerde kişilerin mülkiyet hakkı, imar planlarıyla sınırlandırılmış bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre, “**kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin ne zaman kamulaştırılması gerektiği, ya da yapımından ne zaman vazgeçileceğinin belirlenmesi, hukuk devleti ile doğrudan ilgili bir konu değildir.**” Ayrıca 1982 Anayasası’nın 65. maddesinde, devletin anayasa ile belirlenen görevlerini, “**ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmesi**” öngörülmektedir. Bu durumda, imar planlarında kamusal hizmetlere rastlayan yerlerin, planın onaylanmasının hemen ardından kamulaştırılması beklenemeyeceğine göre, bunun “kabul edilebilir” bir sınırının olması gerektiği belirtilmektedir. Tartışmalar da tam bu noktada yoğunlaşmaktadır.

Belediyelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planı uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları belirtilmekle birlikte, yasada bu planların tümünün

hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin bir kurala yer verilmediği, oluşan belirsizliğin kişilerin mülkiyet hakları üzerinde süresi belli olmayan bir sınırlamaya neden olduğu gerekçesiyle buna yol açan İmar Yasası'nın 13. maddesinin 3. fıkrasının iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi, 21.06.1989 tarihli ve E.1988/34, K.1989/26 sayılı kararı ile, getirilen kısıtlamanın;

- “ileride bir fayda getirmeyecek yatırımları önlediği...”,
- “bu gibi yerlerin ‘kamu yararı’ kararı alınması üzerine kamulaştırılmasının olası olduğu...”,
- “kişilerin yasaya aykırı ve keyfi davranışlardan, yargı yoluna başvurmak yoluyla korunabilecekleri...”

değerlendirmeleri ile önce anayasaya aykırılığını reddetmiş, bu kez 10 yıl sonra almış olduğu 29.12.1999 tarihli ve E.1999/33, K.1999/51 sayılı kararlar,

- “mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın, malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için kullanılamaz hale getirerek bir hukuk devletinde kişinin hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasında bulunması gereken dengenin bozulmasına yol açarak hukuk güvenliğini yok ettiği...”,
- “mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirdiği...”
- “sınırlamayı aşan, hakkın özüne dokunan bir nitelik taşıdığı...”

gerekçeleriyle, 3194 sayılı yasanın 13. maddesinin 1. ve 3. fıkralarını iptal etmiştir.

Dolayısıyla taşınmaz malikinin, imar planının onayından başlayarak 5 yıl geçtikten sonra yeniden ilgili kuruluşun görüş ve isteğine bağımlı olmasının, haklarının yönetimin istediği kadar sınırsız ve sonu belirsiz bir süre ile kısıtlanabilmesinin, bu sürecin birkaç 5 yıllık dönemlerle yeniden ertelenemeyeceğinin güvencesinin olmamasının iyelik hakkını ortadan kaldırdığı Anayasa Mahkemesi'nce de kabul edilmesine karşın, “**plan değişmediği sürece, planın uygulanması**” gerektiğinden, uygulamada kişiler bakımından değişen bir durum bulunmamaktadır. Belediyelerin akçalı kaynak yetersizliklerini gerekçe göstererek, imar planlarında kamu hizmetlerine özgülünen yerleri kamulaştırmaktan kaçınmaları, uygulamada ciddi sorunlar yaratmaktadır. Bu durumda, imar planı uygulama yöntemlerinden biri olarak görülen “kamulaştırma”nın yol açtığı ve yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen sorunlar karşısında, bir başka yöntem olan “arsa ve arazi düzenlemeleri” daha da önem kazanmaktadır.

6. ARSA VE ARAZİ DÜZENLEMELERİ VE DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI

Bir kentin, imar planında belirtilen kararlar doğrultusunda ve aşamalarla geliştirilmesi sürecinde, kadastro parsellerinin sahiplerinin birlikte hareket etmemeleri ve uzlaşma sağlayamamaları durumunda, 3194 sayılı yasanın 18. maddesi, belediyelerin ve valiliklerin re'sen (doğrudan) yetki kullanarak imar planlarını uygulamalarına olanak tanımaktadır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, “**İmar Yasası'nın uygulamada çağdaş anlayışlara uygun sonuçlar doğurması amaçlandığından, bu yasanın öngördüğü sınırlamaların, taşınmaz mülkiyetine, kamu yararına kullanma zorlamaları da getiren modern şehirciliğin gelişmesini de sağlayacak biçimde tazminat ödenmesi gerekli bulunmayan, yaygın yönetsel düzenlemelere olanak tanıyan kurallar niteliği taşıdığı öğretide kabul edilmektedir.**” Bu doğrultuda, İmar Yasası'nın 18. maddesi ve bu maddeye dayalı yönetmelikle getirilen hükümlerle, belediyelere veya valiliklere kamulaştırma yapmaksızın uygulama sorunlarının çözülmesi

olanağı tanınmıştır. Buna göre, imar planında sınırı saptanarak düzenlenmesine karar verilen alan içinde bulunan ve düzenlemeye tabi tutulan yerlerin gereksinmesi olan,

1. Yol
2. Meydan
3. Park
4. Yeşil Saha
5. Otopark
6. Çocuk bahçesi
7. Cami
8. Karakol

olarak ayrılan yerler için, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların tapuda kayıtlı yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında, “Düzenleme Ortaklık Payı (DOP)” olarak düşülebilir. DOP, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların, düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzdeotuzbeşini geçemez.

Tartışmaları süren İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarısı’nın 14. maddesinde, düzenleme ortaklık payı adıyla yapılacak kesintiye konu 8 (sekiz) işleve ek olarak ‘sağlık ocağı’ ve ‘ilköğretim alanları’nın da eklenmesiyle kamuya ayrılacak alanların 10 (on)’a çıkarılması ve DOP oranının %40’a yükseltilmesi, bunların yanı sıra “cami” deyiminin yerine diğer tüm dinlerin ibadet yerlerini de kapsayacak şekilde, “dini tesis alanları” deyiminin benimsenmesi de yerindedir.

Anayasa Mahkemesi’nin, **“içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunulmadığının, anayasanın özüne ve sözüne uygun türde kamulaştırma dışında kendine özgü bir sınırlama getirdiğinin kabulü gerekir”** şeklinde tanımladığı arsa ve arazi düzenlemesi ile, **“o yere getirilecek hizmet için, malikin taşınmazından belli bir miktarın, düzenleme ortaklık payı olarak alınması yetkisini, karşılık ödenmeden yapılan bir kamulaştırma olarak nitelendirmek olanaksızdır. Bu nedenle yönetimin kamulaştırmaz el atmada bulunduğundan söz edilemez.”** Düzenleme ortaklık payı alınması işlemini, **“belediyenin yaptığı kamu hizmeti karşılığında ... alınan ... kendine özgü dengeli bir değerlendirme”** olarak tanımlayan Anayasa Mahkemesi’ne göre, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışı karşılığında alınan düzenleme ortaklık payı, imarlı arsayı daha kolay elde edebilmek için kesilmekte ve yasada belirtilen sekiz ayrı genel hizmete ve bunlarla ilgili tesislere özgülendiğinden, **“belediyenin mülkiyetine geçmemektedir.”** Oysa kamulaştırmada mülkiyet el değiştirmekte, kamulaştırılan taşınmaz, kamulaştırmayı yapan idarenin malı olmaktadır. 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası’nın 35. maddesine göre, **“imar mevzuatı gereğince düzenlemeye tabi tutulan parsellerden, düzenleme ortaklık payı karşılığı olarak bir defaya mahsus alınan ... yerler için eski malikleri tarafından mülkiyet iddiasında bulunulamayacağı ve karşılığının istenemeyeceği”,** ayrıca **“bu amaçla yapılan kesintinin 3194 sayılı İmar Yasası’nın 18. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen kamusal alanlar dışında kullanılamayacağı”** hüküm altına alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararı ve yukarıda belirtilen yasaların amir hükümlerine karşın, düzenleme ortaklık payı adıyla yapılan kesinti ile karşılanan ve kamuya bedelsiz terk edilerek tapudan terkin edilen, yol, meydan, park, çocuk bahçesi, yeşil alan, otopark, cami, karakol gibi 8 farklı alanın, **“tapuda belediye veya valilik adına tescil edildiği”** görüşünde olan Çeçener’in (2000: 78), harita mühendislik hizmetleri kapsamındaki imar planı uygulamaları konusunda, önyargılı değerlendirmelerindeki ısrarı düşündürücüdür.

Arsa ve arazi düzenlemesi yapılacak alanın sınırı, imar planında “etap” halinde gösterilebileceği gibi, uygulama yönetmeliğinin 5. maddesinde belirtildiği üzere, belediye sınırları içinde belediye encümeni kararı ile, dışında ise il idare kurulu kararıyla da saptanabilir. Belirlenen düzenleme

alanı, imar planında gösterilen bir imar adasından küçük olamaz. Düzenleme alanı sınırı kesinleşince, bu sınır içinde bulunan

- Kamuya ayrılacak alanlar (KAA)
- Düzenlemeye alınan kadastro parselleri (Katılım kütlesi, K)
- Dağıtım yapılacak imar parselleri (Dağıtım kütlesi, D)

toplamları hesaplanır. İmar planı uygulaması (arsa ve arazi düzenlemeleri) işlemini kolayca açıklayabilmek için, bazı kavramların tanımlanmasında yarar vardır:

1. Kamuya Ayrılacak Alanlar (KAA): İmar planlarında, 1) yol, 2) meydan, 3) park, 4) yeşil alan, 5) otopark, 6) çocuk bahçesi, 7) cami, 8) karakol gibi 8 farklı alana özgülenen yerlerin plandaki yüzölçümleri toplamıdır.

2. Düzenlemeye Alınan Kadastro Parselleri (Katılım Kütlesi, K): Düzenlenecek alan içinde kalan ve tapu sicilinde kayıtlı olan özel ya da kamu mülkiyetindeki tüm parseller ile, imar planı ile kapanan yol ve meydanlardan (ihdasen) oluşan alanların yüzölçümleri toplamıdır.

3. Dağıtım Yapılacak İmar Parselleri (Dağıtım Kütlesi, D): Düzenlemeye alınan kadastro parsellerinden kamuya ayrılacak alanların çıkarılmasıyla bulunan miktardır. İmar planında, konut, ticaret, eğitim tesisleri, sosyal ve kültürel tesisler, sağlık tesisleri, kentsel ve belediye hizmet alanları, pazar yeri, hal, mezbaha, toplu taşıma istasyonu, terminal, mezarlık alanları, askeri alanlar, ormanlar, spor tesisleri alanları gibi yerler, imar planı uygulamaları (arsa ve arazi düzenlemeleri) ile dağıtıma konu yapılacak imar parselleri içinde yer alırlar.

Düzenleme Ortaklık Payı = Katılım Kütlesi - Dağıtım Kütlesi

$$\text{Düzenleme Ortaklık Payı Oranı} = \frac{\text{Katılım Kütlesi} - \text{Dağıtım Kütlesi}}{\text{Katılım Kütlesi}}$$

Yukarıda belirtildiği üzere, düzenleme ortaklık payı oranı, matematiksel olarak bir formülle hesaplanan değerdir. Bu değer, % 35'in altında ya da üstünde olmasını belirleyen etken, imar planlarında belirtilen "uygulama etapları" içindeki kamuya ayrılacak alanlar ile imar parsellerinin yüzölçümleri toplamıdır. Dolayısıyla, uygulama etaplarının sınırları değiştiğinde, bu alanlar içindeki "Katılım Kütlesi" ve "Dağıtım Kütlesi" miktarları da değişeceğinden, düzenleme ortaklık payı oranı da bu miktarlara bağlı olarak değişecektir. Görülmektedir ki, bir uygulayıcının, düzenleme ortaklık payı oranını istediği şekilde belirleme olanağı bulunmamaktadır.

Düzenlemeye giren kadastro parsellerinin tapuda kayıtlı yüzölçümlerinden, eşit olarak, (düzenleme ortaklık payı (DOP) oranı kadar) kesinti yapılır ve bundan geriye kalan miktarlar, dağıtım kütlesi içindeki imar parsellerine dağıtılır. 3194 sayılı İmar Yasası'nın 18. maddesinin altıncı fıkrasına göre, bir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınamayacağı gibi, bu hüküm o parseli de kapsayan bir imar planı değişikliğinin yapılması durumunda, buna göre yeniden bir düzenleme yapılmasına da engel oluşturmaz. Dolayısıyla her yeni bir plan ya da plan değişikliği, yeni bir imar planı uygulaması yapılabileceği anlamına da gelmektedir. Yeni imar planı uygulamaları sırasında ilk uygulama ile oluşan parsel yüzölçümünden düzenleme ortaklık payı olarak % 35'e tamamlayan fark kadar kesinti yapılabileceğinin, ancak daha önce yapılan kesinti % 35 ise o parselden daha fazla kesinti yapılamayacağına altı çizilmelidir.

Düzenleme ortaklık payı oranının % 35'in üzerinde çıkması durumunda, bu oranın üzerindeki miktar kadar alan belediye veya valilikçe kamulaştırma yoluyla tamamlanır. Böylesi durumlar, imar planı uygulamalarını kilitlemektedir. Çünkü akçalı kaynak yetersizliği yüzünden belediyeler, kamulaştırma yapmaktan çekinmekte ve imar planları uygulanma olanağını yitirmektedir. Bu durumlarda parsel bazında ayırma-birleştirme işlemleri yoğunluk kazanmaktadır. Dolayısıyla imar planlarında kamuya ayrılacak alanların uygulama etapları içindeki miktarının, düzenlemeye giren kadastro parsellerinin % 35'ini aşması durumunda, imar planları;

1. Bir bütün olarak uygulama kabiliyetini yitiren,
2. Sürekli değişikliklerle yaz-boz durumuna gelen,
3. Leke biçiminde uygulanan,
4. Giderek kenti bir bütün olara kavrayamayan

belge durumuna gelmektedirler.

Görülmektedir ki, uygulama aşaması göz önüne alınmadan yapılan imar planları da pek çok sakıncaları yanı sıra getirmektedirler. Son zamanlarda gündemde olan “İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarısı”nda yer verilen, “düzenleme ortaklık payının uygulama imar planı bütününde hesaplanması esastır,” şeklindeki hüküm, etaplamaı göz önüne almadığından sakıncalıdır. Bu durumun, planlamanın ardından yapılması gereken uygulama sürecini (plan bütününde DOP oranının % 35'i aşması durumunda) baştan kilitleyeceği ve imar planlarını uygulanamaz duruma getireceği bilinmelidir. Uygulama aşamasını yeterince kavrayamayan ya da önemini yadsıyanlarca ileri sürüldüğü anlaşılan bu tür öneriler yerine, imar planlarında uygulama etaplarına açıklık getirilerek plan uygulamalarını kolaylaştırmak ve herkesin kavrayabileceği tanımlara ve işlemlere yer vermek gerekmektedir.

7. GENEL DEĞERLENDİRME

Arsa sunumu konusunun birçok boyutu olduğu, çalışmanın ilgili yerlerinde belirtilmiştir. Bu çalışmada, bunlardan yalnızca birkaçı ele alınmıştır. Anlatılanlardan görüleceği üzere, konut sorununun çözümünde öncel bir konu olan arsa sunumu (= arsa hazırlanması= arsa dönüşümü= arsa ve arazi düzenlemesi= toprağın kırsaldan kentsel dönüşümü) konusu, yasal ve yönetsel olarak çözülmesi gereken sorunlar sarmalına dönüşmüştür. Bu nedenle de uygulamada plan bütünü içindeki çözümler değil, informel çözümler ağırlık kazanmaktadır. Bu durum nedeniyle, 8. BYKP “Konut Özel İhtisas Komisyonu” raporunda, “planlama sistemimizin bireysel parsel gelişimine uygun yapılaşma koşullarını sağlayacak planlar sunamaması ve mülkiyetten kaynaklanan problemleri çözmeye ilişkin doğrudan öneriler getirememesi nedeniyle, yasal konut ve arsa piyasasında, tüm gelir grupları ve konut dışı kullanımlar için erişilebilir kentsel arsa ve konut sunumuna büyük ölçüde ihtiyaç duyulmaktadır,” denilmektedir.

Ülkemizde “karar almak-uygulamamak” çelişkisi, konut ve arsa konusunda da varlığını sürdürmektedir. En üst plan belgeleri olan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında arsa konusundaki hedeflere de ulaşamadığı görülmektedir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Konut Özel İhtisas Komisyonu” raporunun “Altyapılı Arsa Üretimi” başlıklı 2. Bölümünde (34-57. sayfalar) yapılan değerlendirmelerden ve önermelerden bazıları şunlar:

- 1960'lı yıllardan günümüze kadar geçen süreç içinde kırdan kente göçün de etkisi sonucu, konut için artan talebi karşılamak için yeterli miktarda arsa sunumunun yapılamaması, kaçak yapılaşmanın nedenlerinden birini oluşturmuştur. Ancak, altyapı hizmetleri açısından bakıldığında, kaçak yapılaşmış alanların, planlı gelişen alanlardan daha kötü koşullara sahip olmadığı, yalnızca yasa dışı gelişmiş konut mahallelerinin bazı kısımlarında hizmetlerin niteliğinin daha düşük olduğu gözlenmektedir.

- yılında İstanbul'da yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat-II'de kabul edilen hedeflerden biri olan herkese yeterli konut kavramı ön plana çıkmaktadır. Konut sektörünün bütünü içinde devletin konut üretimine katkısına bakıldığında, toplumun her kesiminin konut sorununun çözümü için yeterli olmadığı söylenebilir. Bu sorunun çözümü ise çok planlı, toplumun her kesimine hitap edecek arsa sunumunun artırılmasıyla sağlanabilir.
- Mevcut kamu imkanlarının yetersiz olması nedeniyle, kamunun konut üretimi ağırlıklı yaklaşımı yerine, "altyapılı arsa üretimi" ağırlıklı bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda altyapısı hazır arsa üretimi ve sunumu konusunda yöntem ve stratejilerin geliştirilmesinin desteklenmesi zorunludur. İhtiyaç sahiplerinin çokluğu, çözüm bulma gerekliliği, kısıtlı imkanlar nedeniyle sorunu devletin tek başına değil, kullanıcıların ve diğer aktörlerin katılımıyla çözüme ilkesi ele alınmalıdır.
- Konut sorununun temelini, kamunun, kentleşmenin gerektirdiği imarlı, donatılı arsaların ihtiyaç sahiplerinin yararlanmasına sunamaması oluşturmaktadır. Hızla büyüyen kentlerimiz, birtakım bireysel veya örgütlenmiş arsa vurguncularının yağmalamasına terk edilmiştir.
- Özel sektör, kooperatifler ve kamu kuruluşları arsa üretmektedir. Özel sektör, sahip olduğu gayri menkuller üzerinde imar planı yaptırmak yoluyla arsa üretir. Kooperatifler, üyelerine gerek arsa, gerekse konut sağlamak amacıyla imar planı yaptırırlar ve arsa üretirler. Kamu uygulamaları ise; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Belediyeler olmak üzere beş kuruluş tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Planlı arsa sunumunda, planlama sisteminin mülkiyetten kaynaklanan problemleri çözmeye ilişkin doğrudan öneriler getiremediği görülmektedir. Planlı arsa üzerinde yasal olmayan konut gelişimine bakıldığında plan uygulamalarında mülkiyetin yeniden düzenlenmesinin çok önemli bir sorun olduğu görülmektedir.
- Kentsel arsa piyasasında ihtiyaca uygun arsa sunumunun yetersizliği ve buna bağlı olan yüksek fiyatlar nedeniyle imarlı arsa piyasası içinde kendilerine konut edinemeyenler, yasa dışı piyasanın oluşmasına ve gelişmesine yol açmaktadırlar.
- Arsanın konut ve yerleşme giderleri içindeki payı çok yüksek orandadır, ortalama % 35-40.
- Yanlış toplu konut politikaları yanında arsa sorunu, bir yandan nüfus artışının, kentleşmenin yarattığı toprak talebinin artması, öte yandan kamunun aldığı imar kararları ve hareketleri sonucunda sahibinin emeği geçmeden taşınmazların arsa değerinin çok yükselmesi, rantların arsayı elinde bulunduranın tekelinde kalması, daha doğrusu kamuya geri verilmemesi; hızla kentleşen şehirlerimizde, kıyılarımızda arsa mafyasının örgütlenmesine yol açmıştır.
- Hazine ve belediye topraklarının zaman zaman kişilere satılması arsa stoklarını azaltmaktadır: Kamu yönetimlerinin, olabildiğince çok arsaya sahip olması, bu amaçla arsa stoklarının artırılması gerekmektedir. Ancak ülkemizde yüksek kamulaştırma bedelleri ödeme zorunluluğu ve belediyelerin kaynak yetersizliği nedenleriyle bu imkan oluşturulamamaktadır. Bugün hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini sağlamayı kolaylaştıracak ölçüde toprak kalmamıştır. Oysa belediyeler topraklarını satmaktan özenle kaçınmak durumundadırlar.
- Arsa geliştirme konusunda dünya deneyiminin incelenmesi sonucunda farklı gelir gruplarının ve özellikle düşük gelir gruplarının arsaya ulaşabilmesinde ana politikanın "kentsel arsanın parselasyonunun yapılarak hizmet sunulması sürecinin hızlandırılması ve konut yapımı için önemli miktarda arsa üretiminin gerçekleştirilmesi," olduğu görülmektedir. Türkiye koşullarında uygulanacak arsa geliştirme politikalarının da temeli arsa geliştirmeyi kolaylaştıracak ve hızlandıracak yöntemlerin belirlenmesi ve piyasadaki arzı artırarak fiyatların düşmesinin sağlanması olmalıdır.
- İmar yasası ile belirlenen nazım imar planından, yapı kullanma iznine kadar tüm aşamaları ile arsa geliştirme sürecinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Kamu elinde bulunan arsa, arazi ve tescil harici alanların ülkesel yerleşme politikalarına, çevre düzeni planlarına ve alt ölçekli planlara uygun olarak konuta ilişkin arsa ihtiyacının saptanması, bu ihtiyaca uygun olarak sosyal ve teknik altyapısı tamamlanmış arsa stokunun artırılması hedeflenmelidir. Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının bu kapsamda finansman kaynağı olarak kullanılabilmesi için gerekli çalışmalara öncelik verilmelidir.
- Kentsel gelişme ve konut için altyapılı, imarlı arsa sağlamak kamunun görevidir. Devletin ve belediyelerin elindeki kamu arsaları, altyapısı tamamlanmış olarak planlanarak, uzun süreli bir ödeme planı içinde, konut yapması önkoşulu ile ihtiyaç sahiplerinin kullanım ve yararlanmasına sunulmalıdır.

- Öte yandan uygulamaya yönelik planlar mülkiyet düzenlemesi anlamına gelmekte ve mülkiyet yapısının çözümlenmesi planların uygulanmasında en önemli etkenlerden biri olmaktadır. Bu nedenle planlama ile yapılan mülkiyet düzenlemesinin en kısa sürede gerçekleştirilebilecek ve mümkün olduğu kadar az sayıda kişinin ortak hisselendirilecek şekilde olmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.
- Belediye Yasası'nın konut ve arsa konusunda belediyelere görev veren maddesi ivedilikle değiştirilmelidir. 1580 Sayılı Yasa'nın 15. Maddesinin 68. Fıkrasında tüm belediyeler için öngörülen "isteğe bağlı", daha doğrusu zorunlu olmayan iki görev vardır. Bunlardan birisi, ucuz halk konutlarının yapımıdır. Diğeri ise, kentin gelişmesine ayrılan yerlerde "ihtikara" engel olmak amacıyla arsa edinmek, gereken planlama ve düzenlemeleri yaptıktan sonra ihtiyaç sahiplerinin yararına sunmaktır. Bilindiği gibi, belediyeler zorunlu görevlerini yerine getirmedikçe "isteğe bağlı" görevlere el atamaz. 1950'li yıllarda çıkarılan 5656 Sayılı Yasa ile Belediye Meclislerinin birinci görevi, yani "ucuz halk konutları yapma" görevini isteğe bağlı olmaktan çıkarıp zorunlu bir görev durumuna sokma yetkisi tanımıştır. Buna karşılık, arsa vurgunculuğunu engellemeye ve ihtiyaç sahiplerine planlı arsa sunmayı amaçlayan görevin zorunlu duruma getirilmesine ilişkin bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Oysa, arsa edinme ve kentsel gelişme gereklerine göre imarlı arsayı ihtiyaç sahiplerine sunma görevi, bugünkü hızlı kentleşme karşısında yaşamsal bir önem taşımaktadır. Yasanın çıkarılmasından yaklaşık 70 yıl geçmiş, artık zorunlu ve isteğe bağlı görev ayırımının bir anlamı kalmamıştır. Buna karşın, yönetsel yargı organları kimi kararlarında, arsa sağlama görevi belediyeler için asli ve zorunlu bir görev olarak görülmemiş, alınan kamulaştırma kararları iptal edilmiştir. Bu nedenle, Belediye Yasası'nın adı geçen madde ve fıkrasının "belediyelere, kentsel gelişme ve konut amacıyla arsa edinme, bunları altyapıyla donatarak imara elverişli duruma getirip, gereksinme sahiplerinin kullanımına sunma ya da mülkiyetini devretme yetkisini tanıyan" bir değişiklik yapılması gerekli görülmektedir.
- Öncelikle tüm Türkiye için geleceğe ilişkin bölgesel, kentsel nüfus kestirimlerinin yapılması, mevcut ve potansiyel arsa envanterinin saptanması gerekmektedir. Böyle bir ön çalışma her düzeyde planlama kararının veri tabanını oluşturacaktır.

Bu ve Özel İhtisas Komisyonu Raporu'ndaki sayfalar dolusu önermeden, TBMM tarafından da onaylanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na, arsa konusunda yalnızca şu iki önerme girebilmiştir:

1639. Kentsel alanlarda bilimsel esaslara dayalı planlara göre, arsa sunumu ve düzenli yapılaşmayı sağlayacak yöntemler ile etkin denetim ve yönetim biçim ve araçları geliştirilecektir.

1640. Kentlerdeki barınma sorununa sağlıklı bir çözüm getirilmesi amacıyla kamu kaynakları altyapısı hazır arsa üretimine yönlendirilecektir.

Bunların yetersizliği bir yana, bu planı onaylayan parlamento, özel ihtisas komisyonu raporunda kerelerce dile getirilen, "kamunun elindeki araziler kesinlikle satılmamalı" önermelerini hiç dikkate almadan, kamu arazilerinin satışı yasasını çıkartmış; 3194 sayılı yasanın 18. maddesi kapsamında yapılması gereken müşterek mülkiyet çözümlenmelerini engelleyen Türk Medeni Kanunu'ndaki hükümleri, bu yasa değiştirilirken ciddi biçimde ele alamamış; yukarıda sıkça sözü edilen Şehircilik ve İmar Yasa Tasarısını "yasaya" dönüştürmemiştir. Daha da önemlisi, bu yasanın en önemli bölümleri olarak "arsa sunumu" ve "kentsel toprakların değerlendirilmesi" konusunu kapsamlı biçimde ele alamamıştır.

Kısacası, kentleşmeyi ve onun sorun alanlarını düzenleyen yürütmelikteki (mevzuat) dağınıklık, çelişkiler ve ilişkisizlikler sürmektedir...

8. SONUÇ YERİNE

Ülkemiz AB aday üyeliğini tam üyeliğe dönüştürme sürecinde bazı altyapıları sağlamaya çalışıyor. Bugünün gündeminde ağırlıklı olarak demokrasi, insan hakları vb konular var... Ama Türkiye AB'ne tam üyelik hedefinden vazgeçmeyecekse, bugünkü mekan anlayışı ile Avrupa'nın bir parçası olamaz. O nedenle, önümüzdeki süreçte mekan kullanımını düzenleyen politikalarından ve yasalardan uygulama yönergelerine kadar bir dizi yeni düzenlemeyi de yapmak zorundadır. Bu

düzenlemeler yapılırken, yağmacı anlayışa prim vermeyen, keyfi davranışların önünü kesinlikle kesen, planlama-uygulama bütünlüğünü kuran, planı kolay değiştirilemez bir değer olarak kabul eden, bu arada uygulama ve arsa sunumu süreçlerini yeniden tarifleyen düzenlemelere gerek olacaktır.

Öte yandan ülkemizin yaşadığı depremler, mekanı kullanma konusunda bize bir uyarı olarak algılanmışken, bunun bu sıralarda unutulduğu göze çarpmaktadır. Oysa depremler, mülkiyeti ve mekan kullanımını düzenleyen yasalarda köklü ve alternatifli düzenlemeler yapılması zorunluluğunu doğurmuştu. Kat Mülkiyeti Yasasından, zilyetlik hükümlerine, imar hakkı transferlerinden, zemin bilgilerinin haritalarla ilişkilendirilmesine kadar bir dizi konuda yeni düzenlemeler gereği konuşuluyordu... Şimdi yapılan düzenlemelerin parçacı ve konjonktürel oldukları, köktenci olamadıkları görülüyor.

Oysa ülkemizin yeni yüzyılın bu ilk yıllarında adına moda deyimle “yol haritası” denilen, stratejiler yapması gerekiyor... Arsa sunumu konusu da ülkemizin stratejik bir sorunu olarak bu bağlamda ele alınmalı ve yeniden düzenlenmelidir.

Bu düzenlemeler yapılırken, konunun yeni bir yasal çerçeveye oturtulmasının yanı sıra yeni kurumsal sahiplişeye de kavuşturulması gerekmektedir. Konu, siyasilerin ve karar verenlerin niyetlerine bırakılacak bir konu değildir ve olmamalıdır. Bu kurumsal düzenleme, düzenli arsa sunumunun finansmanını da içermelidir. Belediyeler, bordür taşlarına verdikleri önemi, arsa sunumuna da vermek zorundadırlar.

Kentleşme, mekansal planlamalar ve arsa sunumu konusu, parlamentonun ciddiye alacağı, önemseyeceği ve göz önünde tutacağı bir süreçte yeniden değerlendirilerek, her adımı siyasallaştırılmış bir konu olmaktan çıkarılmalı, uzun-orta ve kısa vadeli politikaları belirlenmiş, uygulama politikaları ortaya konulmuş konular olarak yeni güvencelerine kavuşturulmalıdır.

Bunlar uzun döneme yayılacaksa da, kısa dönemde en azından düzenli arsa sunumunu olanaklı kılacak yasal formülasyonlar geliştirilmeli; var olan tıkanıklıkların, bizim de yukarıda bir bölümünü dile getirdiğimiz önermeler doğrultusunda aşılması için kurallar konulmalıdır.

KAYNAKÇA

ÇEÇENER, H. B., **İMAR HUKUKU VE KENTLEŞME SÜRECİNDEKİ OLUMSUZLUKLAR**, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Yayını, İstanbul, 2000, 191 s.

DİE, **İSTATİSTİKLERLE TÜRKİYE 2001**, TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını, Yayın Numarası 2620, Ankara, Mayıs 2002, 142 s.

DPT, **8. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2000-2005), KONUT ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**, DPT: 2594 – ÖİK: 606, ISBN 975 – 19 – 2759-5, Ankara 2001, 181 s.

KELEŞ, Ruşen, **DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE KONUT POLİTİKALARI**, Konutbirlik Danışma Kurulu Toplantısı, Ocak 1994, Konutbirlik Yayınları: 4, İstanbul, 79s.

KELEŞ, Ruşen, **KENTLEŞME POLİTİKASI**, İmge Kitapevi, 3. Baskı, Ankara, 1996, 510 s.

KÖKTÜRK, Erdal, **İMAR PLANI UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE KAVRAMLAŞMA**, 6. Harita Kurultayı Bildiriler (03-07 Mart 1997, Ankara), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 11-34.

SEELE, Walter, **İMAR SORUNLARI VE ARAZİ KULLANIMI**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, İstanbul, 1994, 193 s.

TEKELİ, İlhan, **KENTSEL TOPRAKLARDA MÜLKİYET KURUMUNUN VARLIĞININ TOPLUMSAL SONUÇLARI VE YENİDEN DÜZENLEME OLANAKLARI ÜZERİNE**, 4. Harita Kurultayı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1993, s: 217-238.

YAVUZ, F.-KELEŞ, R.-GERAY, C., **ŞEHİRCİLİK (Sorunlar-Uygulama-Politika)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 415, Ankara, 1978, XVI+1060 s.