

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Kırsal Toprakların Kentsel
Topraklara Dönüştürülmesi

Leyla Suri (Özdama)

Yüksek Lisans Tezi

151
91

2000

YILDIZ ÜNİVERSİTESİ - SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MİMARLIK FAKÜLTESİ-ŞEHİR VE BÖLGE PLANLAMA BÖLÜMÜ

KIRSAL TOPRAKLARIN KENTSEL TOPRAKLARA DÖNÜŞÜMÜ

İstanbul ve Kartal Örneği

LEYLA SURİ (ÖZDAMAR)
MİMAR (Y.Ü.)

ŞEHİR PLANLAMA
YÜKSEK LİSANS BİTİRME TEZİ - A/31

Tez Yürütücüsü: Öğr.Gör. Necdet VİDİNLİOĞLU
Jüri Üyesi : Doç. Ergun TANERİ
Jüri Üyesi : Doç. Hüseyin KAPTAN



İSTANBUL - 1984

YILDIZ ÜNİVERSİTESİ
KÜTÜPHANESİ

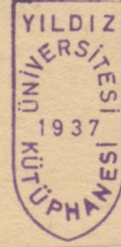
Kayıt numarası: 43754

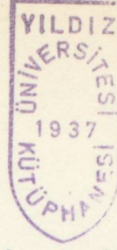
Demirbaş numarası: 41819

Kot numarası: R 151
91

Ek: Metin içi: 15 Harita

MÜHÜR





İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1. KENTSEL VE KIRSAL TOPRAK KAVRAMININ OLUŞ- MASI	4
1.1. Kentsel ve Kırsal toprakların tanımı ...	4
BÖLÜM 2. İNSAN - TOPRAK İLİŞKİSİ	11
2.1. Tarihimizdeki toprak hukuku ve toprak düzeni	11
2.2. Cumhuriyet döneminde arsa ve arazi poli- tikası	14
2.2.1. Kırsal Topraklara bakış	14
2.2.1.1. Kırsal Yerleşme sorunları	17
2.2.1.1.1. Sosyo-ekonomik sorunlar	18
2.2.1.1.2. Hizmet Sorunları	19
2.2.1.2. Dağ ve orman köyleri	19
2.2.1.3. Kırsal topraklara yönelik çalışmalar	22
2.2.1.3.1. Çiftçiyi topraklandırma Kanunu ...	24
2.2.1.3.2. Toprak ve tarım reformu	27
2.2.2. Kent topraklarına bakış	29
2.2.2.1. Örgütlenme	32
2.2.2.1.1. Yerel Yönetimin kısa tarihçesi ...	34
2.2.2.2. Devletin emlak politikası	40
2.2.2.3. Devletleştirme	47
2.2.2.4. Kamulaştırma	48
2.2.2.5. Kamu kuruluşları taşınmaz mallardan nasıl yararlanmaktadır	52
2.2.2.6. Organize sanayi bölgelerinin toprak gereksinimi	52
2.2.2.7. Tapu ve kadastro işleri	57
2.2.2.8. Tarımsal toprakların korunması	63
2.2.2.9. Parselcilik	66

BÖLÜM 3. KENTSEL TOPRAK İHTİYACININ KARŞILANMASI ..	68
3.1. Türkiye'de kentsel toprak ihtiyacının karşılanması	71
3.1.1. Kırsal toprakların kentsel topraklara dönüşümü	71
3.1.1.1. Nüfus Gelişimi	73
3.1.2. Metropoliten alanlarda imar sorunları.	79
3.1.2.1. Kent merkezi ve tarihi çekirdek bölge	79
3.1.2.2. Kent çekirdeği ve çevresindeki çöküntüye yönelmiş bölgeler	79
3.1.2.3. İmar yasaları çerçevesinde yapılaşmış bölgeler	80
3.1.2.4. Mevzii imar planları ile yapılaşan bölgeler	80
3.1.2.5. Doğal güzellikler ile tarihi ve mimari değerlerin yoğun bulunduğu bölgeler	80
3.1.2.6. İmar planının olmadığı ya da yetersiz kaldığı alanlarda yönetmelik hükümlerine dayanılarak belediyelerce ruhsat verilerek yapılaşmış bölgeler	81
3.1.2.7. Gecekondu önleme bölgeleri	81
3.1.2.8. Gecekondu bölgeleri ve yasal ifraz yapılmamış alanlarda izinsiz yapılmış yapıların oluşturduğu bölgeler..	82
3.2. İstanbul şehrinin gelişimi	87
3.2.1. İstanbul ilindeki planlama çalışmaları	88
3.2.2. İstanbul ili büyük şehir örgütlenmesi.	96
3.2.2.1. Büyük kentlerin çevresindeki belediyelerin ana belediyelere bağlanması.	100
3.2.2.1.2. Çevre belediyelerin İstanbul Belediyesine bağlanmasının yarattığı sorunlar	101
3.2.2.2. Büyük şehir örgütlenmesinde son durum	103

3.2.2.2.1. Neden anakent	104
3.2.3. İstanbul ilinin nüfus gelişimi artan kentsel toprak ihtiyacı	110
3.3. Kartal ilçesinin genel olarak tanıtılması	115
3.3.1. Tarihi ve coğrafi yapısı	115
3.3.1.1. Tarihi	115
3.3.1.2. Coğrafi yapısı	116
3.3.2. İdari durum	118
3.3.3. Nüfus yapısı	125
3.3.3.1. Nüfus mekan ilişkisi	128
3.3.4. Genel olarak yerleşme düzeni	130
3.3.4.1. Yerleşme alanlarının karakteri	132
3.3.5. Artan yerleşim alanı	132
SONUÇ	136

GİRİŞ

İnsanoğlu, bağlı bulunduğu toprağı, varolduğundan bu yana kendine en yararlı sonucu sağlama amacı ile kullanmıştır. Toprak, insana ilk hizmeti tarımsal olma özelliği ile vermiştir.

Topluluktan topluma geçişte toprak kullanımı yön değiştirmeye başlamış, toprak iyeliği diyebileceğimiz sahiplenme olgusu ortaya çıkmıştır.

Toplumların örgütlenip devlet kurmaları ve devletlerin örgütlenme şekli, içinde yaşayan insanların sosyo-ekonomisi değişik toprak kullanım türlerini ortaya çıkarmıştır.

Devletlerin benimsediği kişisel mülkiyet ve toplumsal mülkiyet esası sonuçta "insan" öğesine en sağlıklı ortamı sunabilme amacını taşımakta fakat bu amaca farklı yollardan erişmek istemektedirler. Bu çalışmada insan toprak ilişkisi, insanın toprakla ilk tanışmasından alınıp günümüze kadar getirilmek istenmiştir.

Konunun boyutlarının çok geniş olması insan-toprak ilişkisi başlığı altında belirli bir konuda yoğunlaşma zorunluluğunu getirmiş, bu amaçla ağırlık noktası, ülkemizdeki Cumhuriyet dönemi toprak-insan ilişkileri olarak belirlenmiştir. Birinci bölümü kırsal ve kentsel toprakların tanımlamalarına ayırdık.

İkinci bölümde Cumhuriyet dönemine hangi tür bir toprak kullanım politikasının sonuçlarıyla gelindiğini görmek amacıyla tarihimizdeki toprak kullanımına kısaca değinilmiştir.

Tarihimizdeki toprak düzeni konusu daha önce defalarca işlendiği için bu çalışmada kısa bir anlatımla yetindik. Yapılan çalışmalar göstermektedir ki devletlerin kaderini, toprak konusunun titizlikle ele alınıp, bu konuda izlenen politikalar belirlemektedir. Osmanlı İmparatorluğunun çöküşü ile yukarıda belirlenen konu arasındaki bağlantı son derece açıktır.

İkinci bölümün büyük bir kısmını oluşturan Cumhuriyet dönemindeki arsa ve arazi politikası incelenirken bazı bölüm-

lerde Cumhuriyet dönemi öncesine dönme gerekliliği duyduk. Bu bölümde yürürlükten kaldırılmış olan ve halihazırda yürürlükte bulunan yasalara değindik. Toprak kullanımı ve planlama ile ilgili olarak hazırlanan yasaları uygulayıcı olması nedeniyle yerel yönetimlerin farklı bir konumu vardır. Gerek politik, gerek ekonomik ve gerekse teknik açıdan çok güçlü olması gereken yerel yönetimlerin durumu ikinci ve üçüncü bölümde incelemeye tabi tutulmuştur.

Üçüncü bölümde, ikinci bölümde incelediğimiz toprak kullanım politikasının uygulama sonuçlarını belirtmeye çalıştık. Kentsel toprak ihtiyacının karşılanması başlığı altında gelişen kentlerin yerleştiği alanlar ve ortaya çıkardığı sorunlar üzerinde durduk.

Bu amaçla konuya genel bir anlatımla Türkiye'deki yapısal dönüşümün anlatımıyla başlanmıştır. Devletin izlediği toprak politikası bu dönüşümde nasıl etkili olmuş ve yarattığı sorunlara ne tür önlemler getirilmiş, sonuç başarılı olmuş mudur?

Üçüncü bölümde İstanbul ili ve Kartal ilçesi yukardaki sorulara yanıt arama amacıyla daha detaylı incelenmiştir. Türkiye toprakları içinde, gelişen büyük kentlerimizden en fazla payı alan İstanbul ilidir. Yerel yönetim olgusunun da ilk ortaya çıktığı ve uygulanmak istendiği, ülkemizde en fazla göç alan, aynı cranda da toprağa gereksinim duyan ve problemleri olan İstanbul ili geçirdiği değişik uygulamalar ve büyüyen yerleşim sınırlarıyla incelenmiştir. Bu inceleme göstermiştir ki İstanbul ili içinde, oldukça eski bir yerleşim tarihine sahip ve özel bir konumu olan Kartal ilçesinin araştırılması yerleşimlerin neden genişlediğinin belirlenmesinde daha fazla yardımcı olacaktır.

Yerleşim itibarıyla Cumhuriyetten çok önceki dönemlerde de varlık göstermiş olan Kartal ilçesi Cumhuriyetin ilanını takibeden yıllarda kendi kendine yeten, yakın çevresini etkileyen bir küçük şehir ve İstanbul ilinin de yarı banliyösü olma niteliğindeydi. Zamanla Ankara Asfaltının

BÖLÜM 1. KENTSEL VE KIRSAL TOPRAK KAVRAMININ OLUŞMASI

Kent ve kır, insan evrimi içinde, yaşam zenginleştirmesi ve doğayı zorlaması sonucu ortaya çıkan bir olgudur. Kent, insanların tarımsal üretimi değiştirme, kişinin barınma, giyinme, tüketme gereksinimi sonucu, kendi ürettiğinin dışındakiyle değiştirmek üzere yürüyerek geldiği ve tarımsal üretimi bastırarak yoğunlaştığı yerde başlamıştır. Değişim ekonomisiyle başlayan kent ve kır toprağı ayrımı, kent toprağı lehine , kır toprağı aleyhine bir gelişme içinde günümüze kadar ulaşmıştır.

Kısaca, değişimin yoğunlaştığı ve bunun tarımsal üretimi bastırdığı yerde başlayan kent toprağı, giderek üretim kararlarının verildiği, yoğunlaştığı bir dağılma, toplanma yeri olmuştur (1).

1.1. Kentsel ve Kırsal Toprakların Tanımı

Kentsel ve kırsal toprakların çeşitli faktörlere göre tanımlamasını yapmadan önce bir noktaya değinmekte yarar var kanısındayız.

Kent toprağı dışındaki topraklar, çalışma içerisinde "köy" veya "kırsal toprak" olarak iki ayrı biçimde ele alınmaktadır. Kayalık, taşlık, kumsal gibi üretimde kullanılmayan arazi parçaları, bu ayrımın dışındadır.

Köy, bir yerleşim birimidir. Kırsal toprak ise köyüde içine alan, yukarda anılan kullanılmayan arazi parçaları ve kentsel topraklar dışında kalan tüm toprakları içerir. Sosyo-Ekonomik açıdan ele alınan tanımlarda sözü edilen kırsal yerleşim yani köy, tanımıdır.

Köy nedir, Kent nedir?

Önce köy nedir? Kısaca tanımlanacak olursa köy, tarımsal etkinliğin yerleşimidir. Bir önemli özelliği daha vurgulanmak istenirse "İLK YERLEŞİM BİÇİMİ" dir. İnsan geçimini

önce avcılık, toplayıcılık yaparak sağlıyordu. Yiyecek toplamak da, avlanmak da sürekli dolaşmasını gerektiriyordu. Toprağını işleyerek yiyeceğini elde etmeye başladığında ise dolaşmayı bıraktı Diğer bir anlatımla "YERLEŞİK" duruma geçti. Tarım toprağının üstüne yerleşti ve köy böylece doğdu.

Yiyecek toplayıcılığı ve avcılığın gerektirdiği göçebelik sona erdi. İlk yerleşim biçimi olan köyle birlikte iş bölümü ve işlev ayrımlaşması da başladı. İnsan işlevlerinin düşük yoğunlukta kurumsallaşması da köyle birlikte başladı.

Ama köy toplumunda kişi, genellikle çeşitli toplumsal rolleri bir arada yüklenebiliyor. Katılım yüksek ama örgütlenme düzeyi oldukça düşüktür. Örgütlenme hemen hemen yoktur. Ancak zaman içerisinde ve özellikle köy toplumunun geçimini sağlamayan toprağın "korunması" gereği toplum içinden kimi kişilerin tarımsal etkinlikten koparak koruma görevini yüklenmesine yol açtı. Toplum dışı güçlerin saldırılarının toprağı (köyü) koruma görevini yüklenenler, bir süre sonra toplumun egemenleri oldular. Toprağı koruma işlevini yüklenenler, toprakta çalışmayı bıraktılar, geçimlerini öteki çalışanlar sağladı. Üretimin bir bölümü toplum içinde ayrımlı bir işlev yüklenmiş kişilere verildi. Tarım yapılan toprak genişleyince ve bu topraklar üzerinde çalışan nüfus artınca koruma işlevinin daha etkin biçimde yerine getirilebilmesi için yeni düzenlemeler gerekti. Toprağın ve çalışanların egemenleri kimliğini alan koruyucular, daha etkin koruma yapabilme amacıyla birtakım yeni düzenlemelere giriştiler. İşte bu düzenlemelerin mekana yansıyan yeni yerleşim biçimi "KENT" oldu.

Burada vurgulanması gereken nokta, kentin, tarımda belli bir ürün fazlası (artı ürün) sağlama olanağı bulduktan sonra ortaya çıktığıdır. Koruma işlevini yüklenenlerin toprakta çalışmayıp, çalışanların ürettiğinden bir bölümüyle geçimlerini sağlayabilmeleri, tarımda ürün fazlası sağlanmasından sonra oluştu kent. Artı ürünün çoğalması,

hem koruma işlevinin önemi arttırdı, hem de yeni örgütlenme gereksinmelerini doğurdu.

Örgütlenme gereksinmesi, özellikle tarımsal üretimin düzenlenip denetlenmesi ve elde edilen ürünün dağıtımının eşgüdülenmesi konularında ortaya çıkmıştır. Ayrıca dört bir yandan her tür düşmanca saldırıya açık tarım toprağındaki nüfusun sürekli tehdit altında bulunduğu gerçeği de görüldü. Gerek toprakta çalışanları, gerekse elde edilen ürünü aynı toprak üzerinde korumak güçtü. Nüfus da elde edilen ürün de başka bir "mekan" da koşulları daha elverişli bir mekanda korunmalıydı. Böylece, tehdit altındaki köylülerin (tarımsal nüfusun) daha kolayca korunabileceği bir yerleşim biçimi olarak "kent" ortaya çıktı. Bir yıllık etkinlik sonucu elde edilen ürünler de burada depolanıyor, saklanıyor ve korunuyordu. Bu yeni yerleşimde "kent" de tarımsal etkinlik yapılmıyordu. Ama tüm tarımsal etkinlik kentçe yönlendiriliyor, denetleniyor ve kent için yapılmıyordu (2).

Diğer bir deyişle şöyle bir tanımlama getirilebilir; Klasik kent ve kırsal alan ayrımı, özünde feodal düzenin mekan organizasyonu anlayışını bulundurur. Feodal toplumdan endüstriyel topluma geçişte toplum yapısındaki değişmeye paralel olarak mekan organizasyonunda da değişim olmuştur. Feodal düzende toprağı kontrol edenlerin yaşadığı kent ve onun çevresinde toprakta çalışanların meydana getirdiği, yalnızca bir kent etrafında bütünleşen fakat birbirinden izole mekan organizasyonu yapısı, feodal düzen teknolojisinin ve sosyal yapısının sonucudur. Bu halde kent ve kır ayrımı belirli olup, toplumsal yapıdaki ayrımı da aksettirir (3).

Bayındırlık ve İskan Bakanlığından, Bayındırlık ve İskan Bakanı baş danışmanı Sayın Özmen Kendir ise kent ve kırsal alan tanımlamalarını rant, örgütlenme ve fiziksel açıdan ele aldı. Şöyle ki; Rant açısından; kentsel toprak barınmanın ortaya koyduğu rantla belirlenirken, kırsal toprakları tarımsal rant

belirler. Bu halde kent toprağında kullanım, kır toprağında ürün söz konusudur. *Diğer vergileri, kavramları içinde* Örgütlenme açısından; Askeri ve yönetsel kararların verildiği yoğunlaştığı bölgeler kent toprağı niteliğindedir. Kırsal topraklarda ise örgütlenme zayıftır. *Köy / gö-* Fiziksel açıdan; Barınma, altyapı ve diğer sosyal kültürel donatı gereği kesitte fazla zedelenmiş topraklar, kentsel, tarımda üretimin yoğun olarak sürdürüldüğü, kesitte fazla zedelenmemiş topraklar ise kırsal toprak olarak nitelendirilir.

Kırsal ve kentsel toprak kavramlarının oluşması, sosyal bir varlık olan "insan" ile direk bağlantılı olduğundan, konuya sosyo-ekonomik açıdan da eğilme zorunluluğu vardır. Sosyo-Ekonomik açıdan Kent ve Köy ayrımı:

Kent ve köy toplumlarının ilk açık ayrımı Alman sosyoloğu Toennies'de görülür. O'na göre toplumlar Gemeinschaft (topluluk) ve Gesselchaft (toplum) olmak üzere ikiye ayrılabilirler ve herbirinin kendine özgü toplumsal ve ekonomik özellikleri vardır. Bu özelliklerin değişme yönü topluluktan topluma, başka bir deyişle köyden kente doğrudur. Toennis'e göre köyün genel özelliği toplumsal yapısının homojen, kentin ise heterojen ve çıkar ilişkilerine dayalı olmasıdır. Köyde, ırk, kültür ve toplumsal sınıflarda bir farklılaşma yoktur. Başka bir deyişle köy halkı aynı ırktan gelmektedir, etnik gruplar söz konusu değildir ve ortak bir kültür paylaşılır. Toplumsal sınıflar var olmakla beraber, adedi fazla değildir ve fazla belirginleşmemiştir. Kültür, ister dil, din, gelenek, görenek anlamında manevi kültür, isterse üretim araçları ve teknoloji anlamında maddi kültür olsun, farklılaşmamıştır. Buna karşılık aynı öğeler kentte farklılaşmıştır. Çeşitli etnik gruplar birarada olduğu gibi maddi ve manevi kültür öğeleri arasında farklılaşma, üretim türü, araçları ve teknolojisinde çeşitlenme ve farklı biçimlerinin birarada bulunduğu görülür. Üretim ilişkileri ve türüne bağlı olarak toplumsal sınıfların sayısı çoğalmış ve aralarındaki farklılaşma netleşmiştir.

Köyde insan ilişkileri, geleneklerle yönetilen akrabalık, komşuluk, dostluk gibi değer yargıları, kavramları içinde içli dışlı ve yüz yüzedir. Buna karşılık kentte kişisel çıkar güdüsü, hür iradeye dayalı sözleşmeleri, araç ve aracılar yoluyla ilişkiler yaygın ve hakimdir. Köyde geleneklerin yönlendirdiği içli dışlı ve yüz yüze ilişkilerin yerini, kentte çıkar ilişkilerine dayanan ve dolaylı olan ilişkiler almıştır.

Fransız sosyoloğu Durkheim ise toplumları "basit cemiyet, karmaşık cemiyet" adı altında ayırmakta ve bu ayrımını temelde iş bölümüne dayamaktadır. O'na göre basit cemiyetler dediği köy, düşünce ve inanç birliğine dayanan, geleneklerle yönetilen, mekanik dayanışmanın esas olduğu topluluklardır. Mekanik dayanışma bir çıkar esasına değil, fakat düşünce ve inançlar geleneklerle belirlenmiş, kendiliğinden oluşan yardımlaşmaya dayanır.

Toennis'in akrabalık, komşuluk, dostluk ilişkileri dediği geleneklerle kurumsallaşmış ilişkiler, mekanik dayanışma içinde yer alır. Karmaşık cemiyet dediği kent toplumu ise fonksiyonel farklılaşma ve işbölümüne dayanan, organik dayanışmanın geçerli olduğu, formel idareli topluluklardır. Fonksiyonel farklılaşma, insan gereksinimlerinin karşılanmasına dönük farklı üretim biçimleridir. Aslında işbölümü, beraberinde çıkar esasına dayanan organik dayanışmayı getirmektedir. Toplumsal sınıflar bunun doğal bir sonucudur.

Amerikalı Robert Redfield ise "folk cemiyeti-şehir cemiyeti" ayrımını yapmaktadır. O'na göre "folk cemiyeti" ekonomik açıdan kendine yeter, ırkça homojen, dini hayatın, akrabalık bağının yaygın ve güçlü insan ilişkilerinin çoğunlukla yüz yüze üretimde basit teknolojinin geçerli olduğu ve değişmelere direnç gösteren topluluklardır. Buna karşılık "şehir cemiyetinde farklı etnik gruplar ve gelenekler birlikte bulunmakta, haberleşme araçları yaygınlık kazandığından insan ilişkileri dolaylı hale gelmiş, akrabalığın yerini kişisel olmayan çıkar ilişkileri almış,

toplumsal sınıflar netleşmiş her sınıfın iç ilişkileri dayanışma anlamında sıklaşmış, üretim ilişkileri farklılaştığı gibi teknoloji de karmaşıklaşmıştır. Dinsel hayat toplumu düzenleme gücünü kaybetmiştir.

Hemen hepsi 19. y.y. sonu ve 20. y.y. başlarında yaşamış toplum bilimcilere ait olan yukardaki tanımlar, aslında ortak noktalara işaret etmekle beraber bazı bakımlardan da birbirlerini tamamlamışlardır. Son çeyrek yy. lın sosyo ekonomik açıdan yapılmış iki kent tanımını vererek genel anlamda kent ile köy ayrımını tanımlayalım.

Geniş kapsamlı bir tanıma göre kent, "nüfusa oranla coğrafi alanı dar olan aile yapısı, meslek grupları, sosyal sınıflar, din ve meshep bakımından heterojen, bünyesindeki ekonomik faaliyetler hacmine göre fonksiyonel olan (tüketim-üretim-dağıtım), kendinden daha geniş bir alanı etkileyen, sınırlı bir alanda yerleşmiş insanlar topluluğunun oluşturduğu bir büyük toplumdur."

Bir başka tanıma göre de kent, "kendine özgü kültür yapısı (toplumsal, ekonomik, kültürel) olan, bu kültür yapısına göre değer yargıları bulunan, bunu çevresine yayan ve çevresinden etkilenen, tarım dışı eylemlerin ağırlık kazandığı yüksek yoğunluklu alanlardır" (4).

442 sayılı köy kanununda ise kent ve köy ayrımı nüfus ölçüsüne göre veriliyor. Şöyle ki; Nüfusu iki binden aşağı olan yurtlara "köy" 2000 ile 20000 arasındaki yerleşimlere "kasaba" 20000 den büyük olan yerleşimlere ise "şehir" denilmektedir (5).

Bir başka açıdan "kentlerin varoluş sebebi, kentin çevresi ile çok yönlü ilişkileri ile idare, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarının merkezi olmasıdır. Ayrıca burada tarımsal olmayan üretim de yer almaktadır" şeklinde tanımlama yapılmıştır (54).

Tanımları farklı bakış açılarından çoğaltmak mümkündür. Her bakış açısı kendi yönünden kentin ve köyün bir veya

Birkaç özelliğini ortaya koymaktadır. Esasen köy ve kent olgusunun temeldeki ayrılıkları toplumun yapısal özelliklerinin damgasını taşıyabileceği gibi özellikle kentlerin yüklendikleri fonksiyonlara da bağlı olarak farklı özellikler gösterebilirler. Kaldı ki toplumsal değişme süreci, köye ve kente atfedilen özellikleri değiştirmektedir. (55).

BÖLÜM 2. İNSAN - TOPRAK İLİŞKİSİ

2.1. TARİHİMİZDEKİ TOPRAK HUKUKU VE TOPRAK DÜZENİ

Türklerin islamiyetten önceki tarihleri, özellikle de toplumsal kurumlar tam bir açıklığa kavuşmamıştır. Bu Türklerin göçebe oldukları, ya da yarı göçebe oldukları sanılmaktadır. Bu bakımdan toprak mülkiyeti ve toprakla olan ilişkileri konularının ön plana geçmesi engellenmiştir (6).

Türklerin islamiyeti kabul etmesinden sonra 11. y.y.'nin ikinci yarısında Anadolu Selçuklular tarafından işgal ediliyor. O zaman Anadolu, Bizans, Kafkasya ve Arabistan arasındaki ticaretin merkezi ve Asya ile Avrupa arasındaki ticaretin transit yoludur. Tarıma elverişli topraklarda ise feodalite düzeni hakimdir. Boğaz tokluğuna beyler için çalışan Hristiyan toprak köleleri vardır. Kısa bir sürede Anadolu'nun dörtbir yanına yapılan ve silah zoruyla üstün kabileliğini kabul ettiren ve güçlü bir devlet kuran Selçuk Türkleri, Orta Asya'dan getirdikleri geleneksel, ayrı bir üretim ve yönetim biçimiyle, kamu yararını daima önde tutarak, kanunları ile Anadolu'ya bambaşka bir yön vermişlerdir.

Gerçek Anadolu İhtilali böylece o zaman başlıyor. Önce merkeziyetçi devlet elinde kuvvetli bir ordu kuruyorlar. Bütün derebeylikleri kaldırıyorlar. Özel toprak mülkiyetini kaldırarak mülkiyet hakkının sadece "üstün kabileye" yani devlete tanıyan miri sistemi kuruyorlar. Kurulan yeni düzenle topraksız köylü tekrar toprağa kavuşuyor. İslamın fetih hukukuna dayanan Selçuk sultanları çiftçiye işleyebildiği kadar toprağı tasarruf etme hakkını vererek büyük bayındırlık işlerine girişiyorlar.

Selçuk ekonomisinin ağırlık merkezini böylece tarım teşkil etmiştir. Dolayısıyla toprak önemli bir unsur oldu. Devlete ait toprakların bütünlüğünü sağlayacak ve gerektiğinde daha küçük parçalara bölünerek üretim gücünü kaybettirmemek için tedbirler getiriliyor. Gerek Selçuklu-

larda ve gerekse Osmanlı İmparatorluğu zamanında yürüyen bu toprak düzeni timar, zeamet, has rejimi, esasta askeri kıstaslara dayanan, mülkiyet esasına dayanmayan, kullanma için bir idari bölünmedir. Toprak kişilerin ya da onu işleyenlerin değildir. Tanrının vekili halifeler ya da Sultanlar tarafından yönetici kişilere, yararlık gösteren subaylara, yüksek dereceli memurlara, mülkiyeti devlette kalan fakat belirli bir müddet, ücret ve asker karşılığında, gelirini kıstas alan bir anlayışla veriliyor ya da bırakılıyordu.

Tarım topraklarının düzeni bu iken kent topraklarının düzenini iyice bilemiyoruz. Kent topraklarının da devletin olması doğal bir sonuçtur ve öyle sanılıyor ki bu topraklarda bina yapmak hakkı sultanlardan alınan izinle olasıydı. Toplumun sosyal yapısına uygun olan bu toprak düzeni Selçuk ve Osmanlı Devletinin başarılarının temel nedenidir.

1676 Sadrazam Fazıl Ahmet Paşanın zamanına kadar gelen bu başarılı uygulama her alandaki başarıyı artırmıştır.

Bu arada Batı Avrupa ülkeleri sanayi çağına adımlarını atıyor, sömürgecilik olayını da başlatıyorlardı. Gelişen sarayiye yeni hammadde kaynağı bulmak gerekiyordu. İç ve dış nedenlerle zor durumda bulunan Osmanlı İmparatorluğu da Avrupalı'nın topraklarında başlattığı yağma olayına karşı koyamadı.

Osmanlı ekonomik bünyesi devletin kimliğini bırakan, batı kapitalizminin baskı ve rekabetinde ezilen, serbest rekabete ve özel girişime dayanan bir liberalizme büründü.

Bunların ardından "Gülhane hattı hümayunu" okundu (1839), tanzimat hareketi başladı. Bu arada imparatorluk ilk olarak Kırım savaşı sonunda borçlandı. Bu borçlanmalara karşılık yabancılara birtakım imtiyazlar tanındı. 1858 tarihinde de "Arazi Kanunname-i Hümayunu" yürürlüğe girdi.

Bu kanuna kadar tamamının mülkiyeti devlete ait olan top-

raklar, bu kanunla hukukî anlamda ve kökü özel mülkiyet esasına dayanan birtakım bölünmelere ayrılıyordu. Gerek kırdaki ve gerekse şehirde, özel toprak mülkiyeti, artık devletçe tanınıyor ve bu topraklar, mülkiyet durumuna göre ayrı hükümetabî kılınıyordu.

Kanun imparatorluk topraklarını beş bölüme ayırıyordu:

- Arazi memluke: Yani özel mülkiyetin toprakları
- Arazi emiriye: Mülkiyeti devlete ait olan toprak
- Arazi-i mefkufe-i sahiha: Vakıflar
- Arazi-i Metruke: Kamuya ait topraklar.
- Arazi-i Mevat: Boş topraklar.

Bu kanunname ile özel mülkiyete de toprak tasarrufu hakkı tanınıyordu. Toprağın küçük parçalara bölünmesi, parsel-lenip satılması, hibe edilmesi ya da mirasçılar arasında bölüştürülmesi serbestti.

Bu hakların tanınmasıyla Türkiye toprakları, bir anda devletin mülkiyeti ve yönetiminden çıkıyordu. Bir kuşak sonra da binlerce küçük parçaya bölünüyordu. Feodal çağın kötü anlayışı tekrar geri dönüyor ve günümüze kadar geliyor. Böylece şehir, kasaba toprak ve arsaları katî bir hukukî anlam kazanıyor ve toprak sahipleri mutlak bir tasarruf hakkına kavuşmuş bulunuyorlardı (7).

1876 da çıkarılan Safer kanunuyla ise yabancılara toprak tasarrufu hakkı sağlanmış ve Osmanlı Devletinin çöküşüne kadar süren bu düzen Cumhuriyetin kurulmasından sonra da etkili olmuştur.

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE ARSA VE ARAZİ POLİTİKASI

Cumhuriyet dönemindeki toprak düzenini kırsal topraklar ve kentsel topraklar başlıkları altında iki bölümde incelemeyi uygun gördük. Gerek kentsel, gerek kırsal toprak kullanımı, insanların, devletin, kurumların toprakla ilişkisi ve bu ilişkilerden doğan problemleri ilk etapta gözönüne sermek gerekir. Kırsal alanda toprak-insan ilişkisi devletin dağıntık kırsal yerleşmelere ulaşma güçlüğü insanı doğa ile tek başına bırakmış, her türlü problemini kendi olanaklarıyla çözme durumunu ortaya koymuştur. Bu yüzden büyüyen ekonomik, sosyal problemlere tek başına göğüs geremez duruma gelen birey, kent toprağında daha iyi yaşam olanağı bulacağı ümidi ile kente göç etmiştir. Kente hızla yığılmaya başlayan nüfus, düzensiz kentleşmeyi yaratırken beraberinde başta arsa sorunu olmak üzere bir çok sorun getirmiştir. Sorunlara çözüm ararken sorunun nedenine inme gerekliliği olduğundan kırdan kente gelen nüfusun koptuğu toprağı ve yerleştiği kentsel toprağı bir bütün olarak ele alıp incelemek gerekir. Kentleşme, kırsal nüfusun kentlere göçüyle başladığından önce kırsal yerleşmeler ve kırsal yerleşmelerin sorunlarını inceleyelim.

2.2.1. KIRSAL TOPRAKLARA BAKIŞ

Tarihin her döneminde her devlet, kendi yapısına göre faydalı bulduğu bir tarımsal kuram ve yapıyı, bir sınıf halkı seçip korumak için özüne özgü bir toprak siyasasını benimsemiştir.

Çokluğu köylü olan halkın egemenlik ve özgünlüğüne dayalı bir devlet yönetiminde, tarım işlerinin tarımsal teknik ve sosyal tüze bakımından organizasyonu, tarımsal bünyenin kuruluş ve dokunuş sorunu büyük bir önem kazanmıştır.

Gerçekten bütün gelir kaynakları toprak olan bir ülkede, bu toprağın büyük ya da küçük parçalar halinde herkesin veya birtakım imtiyazlı kişilerin elinde bulunması, toprakta çalışanlarla toprağa sahip olanların aynı veya başka başka kimseler oluşu ve aralarındaki ilişkilerin cinsi her ailenin kendine yetirir büyüklükte bir toprağa sahip olması, veya başkasının yanında ırgat gibi çalışmak, göç etmek zorunda kalması, çok büyük sosyal ve ekonomik konulardır.

Tarihte bütün zenginliklerin topraktan geldiği, siyasal ve sosyal hakimiyetle arazi mülkiyetinin aynı olduğu zamanlarda "toprak" konusunun oynadığı rol bir tarafa bırakılacak olsa, bugün de özellikle insan ve mal sevkedecek sevk pazarların daralması yüzünden sanayi ülkelerinin bile kendi içlerine çekilmeye başladıkları, ana toprağa dönmeğe hazırlandıkları bir sırada başka yerden bir geliri olmayan çiftçi ülkelerinde, tarım için organizasyon ve bir karış toprak konusunun ne büyük bir önem alacağı ortadadır.

Bugün belli başlı sanayileşmiş ülkeler bile ulusal yaşamın en gür ve temiz kaynağı olan köyleri, köy yaşamını bir sosyal denge aracı olarak enternasyonal ve devrimci eğilimler gösteren endüstri proleteryası karşısında korumak için köylüyü kente çeken, kırları boşaltmak isteyen akımlara karşı her türlü işe başvuruyorlar (8). Tarım toplumundan endüstri toplumuna geçişte kırsal alanların kalkındırılması ve düzenlenmesi ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun içindir ki köy, Türk toplumunun tarih boyunca en önemli bir parçası olduğu halde sorunların ele alınması hızla gelişmeye başladığımız dönemlere rastlamaktadır.

Tarihsel gelişim içinde kırsal yerleşmelerimiz çok yalnız kalmış, sorunlarını kendileri çözümlemişlerdir. Osmanlıların yükselme dönemleri dahil Anadoluya özellikle küçük

yerleşmelere fazla önem vermedikleri bilinen bir gerçektir. 16. ve 17.y.y. larda imparatorluk bir sınırdan bir sınıra koşarken Anadolu'da güvenliği sağlayamamış, köylerde herkes kendi başının çaresine bakmak zorunda kalmıştır. Kırsal yerleşmelerden hep istenmiş vermez duruma düşünce de zorla alınmıştır. Bir taraftan devlet memurları, bir taraftan bu durumdan yararlanan zorbalara, köylüyü zor durumda bırakmışlardır. Bunun sonucu can ve mal derdine düşen köylüler mamur köylerini bırakarak herkesin gözünden uzak 5-10 hanelik yerleşme bölgeleri bulup ya da kurup oraya yerleşmişlerdir. Tarihimizde buna "Büyük Kaçgun" denilmektedir (9).

17. asırda kır yerleşmelerinde meydana gelen bu parçalanma, tarla kültürünün gerilemesine hatta hiç yapılamamasına neden olmuştur.

Cumhuriyet hükümetinin kurulmasıyla birlikte köy ve köylü sorunlarına eğilinmiş, problemleri meclis gündemlerini doldürmüştür. 1950 yılından bu yana artan şehirleşme olgusu kırsal yerleşmelerin sorunlarını daha da artırmıştır (10). Cumhuriyetin kurulduğu tarihlerde köyde nüfus fazlalığı sözkonusu değildi. Özellikle sorun, köylü nüfusa daha iyi yaşanır bir ortam sağlamaktı. Kültür düzeylerini yükseltmek için bir şehirlinin elde ettiği bütün olanaklardan yararlanmasını sağlamak gerekir. Ancak kırsal yerleşmelerin sayısal fazlalığı (*) buna karşın yerleşme nüfuslarının küçük olması, bu hizmetlerin götürülüşünü güçleştiriyordu. 1950'lerden bu yana şehirde gelişen endüstri sektörü kır kesimi için bir ümit kapısı olmuş, daha iyi yaşam koşulu sağlamak amacıyla şehirlere göç başlamıştır (11).

(*) Günümüzde ülke düzeyinde 86164 irili ufaklı yerleşme birimi mevcuttur. Bunun 639'u şehirsal yerleşmeler, 86115'i kırsal yerleşmelerdir. Bunlar birer idari birimdir. Bu yerleşmeler dışında 49410 yerleşim kom, mezra, divan adları altında idari birimler çevresinde yerleşmişlerdir.

Gözlemler ülkemizde kırsal yerleşmelerin köy dışı ile ilişkilerinin gün geçtikçe geliştiğini göstermektedir. Göç eden ailelerin büyük bir kısmı kent ve büyük kentlere gitmektedir. Köylülerin kent yaşamına ilişkin görüşleri olumlu yöndedir. Yararlı şeyler öğrendiklerini, ekonomik durumlarını düzelttiklerini, çocuklarına iyi bir eğitim olanağı verdiklerini sık sık belirtmektedirler. Kırsal ve kentsel alan planlamasında özellikle bu konuların üzerinde durulmasında yarar vardır (12).

2.2.1.1. Kırsal Yerleşme Sorunları

Günümüzde kentleşme ve sanayileşme olgularının hızına karşın köy ve köylü sorunları kendini duyuracak önemi arz etmektedir. Ülke düzeyinde gerek sayıca gerekse alan olarak büyük bir oranda yayılmış olan kırsal yerleşmeler, fiziksel, ekonomik ve toplumsal açıdan incelendiğinde pek çok sorunlarının olduğu görülür. Nüfus ve yerleşme sayısı gibi iki büyük etmen kırsal alandaki sosyo-ekonomik sorunları ortaya çıkarmaktadır. II. 5 yıllık kalkınma planında belirtilen "büyük bir çoğunluğu okuma-yazma bilmeyen, eğitim olanaklarından sınırlı olarak yararlanabilen, düşük üretim düzeyinde olan, yıllık geliri hava koşullarına bağlı, pazarlama düzeninin yetersizliğinden gelir kaybına uğrayan, gelir düzeyi düşük, ölüm oranı yüksek, beslenme olanakları sınırlı, altyapı olanakları yetersiz, çalışma ve kaynaklarını kullanma olanaklarını sınırlayan olumsuz sosyal ve ekonomik koşullarla karşı karşıya bulunan" kırsal yerleşmelerin bu özelliklerine göre yaşamlarının ne ölçüde düzensiz ve düşük düzeyde olduğu görülür. Kırsal alanlardaki köy ve köylü ile ilgili sorunlar iki grupta toplanabilir.

2.2.1.1.1. Sosyo-Ekonomik Sorunlar,

Bu tür sorunlar, fiziksel, toplumsal ve ekonomik özelliklerin yarattığı problemleri içeren kırsal yerleşmelerin sayısal fazlalığı, dağınıklığı ve bunların yanısıra yerleşme nüfusunun azlığı bu sorunları etkiler. Ayrıca aile yapısı, çocuk adedi, toplumsal özellikler, göçler, toprak-aile ilişkileri, işletmelerin büyüklüğü tarımda verimin düşüklüğü ve ailelerin gelir durumları bu sorunların nedenleridir.

Tarımsal gelişmenin hızının az, verimin düşük, teknolojinin eksik olması, tarımsal gelirin düşük olmasına dolayısıyla kent ve kırdaki kişi başına düşen gelir arasında büyük fark olmasına neden olmaktadır. Bu durum göçleri hızlandırıcı bir itici güç olarak karşımıza çıkar.

Kırsal yerleşmelerin ekonomik sorunları ile insan ve toprak ilişkileri arasında önemli bir bağlantı vardır. Toprak çiftçi ilişkileri içinde toprak mülkiyeti, toprak kullanma şekilleri, işletmelerin durumu üzerinde durulması gerekir.

Tarımsal yerleşmelerde çiftçilerin pek çoğu arazi sahibi olmakla beraber ellerindeki tarlaların yeterli derecede büyük olmayışı geçimlerini zor temin etmelerine neden olmaktadır. Tarımda geliri arttırmak için yalnız işlenen alanın büyük olması yetmez. Tarımda verimi arttırmak gerekir. Bunun için sulama, tohumluk sağlanması, gübreleme, ilaçlama ve benzeri eylemlerin bir arada ve eşgüdüm içinde sağlanması ve bu çalışmaların her bölgenin hatta her işletmenin özelliklerine göre araştırmaya dayanan en uygun ürün çeşidi ve teknolojinin seçimine olanak verecek program planlaması ve projeler içinde yürütülmesi zorunluluğu bulunmaktadır (13).

1967 yılında yapılan bir araştırmaya göre tarım kesiminde 1-50 dekar araziye sahip işletmelerin sayısal oranı fazladır. Oysa bu büyüklükte bir tarla günümüzde bir aileyi

zor geçindirmektedir. Kırsal alanda yaşayan ailelerin %18.4 ü de gelirlerini kiracı ve ortakçı olarak elde etmektedir (14).

Genellikle aileler çok nüfustan oluşmaktadır. Geçim sorunları büyüktür. Kırsal topluluklar üzerinde yapılan bir araştırmaya göre kırsal bölgelerde yaşayanların %52,1 inin gelirleri, gereksinimlerini karşılayacak düzeyde değildir %43,7 si gelirleri ile ancak gereksinimlerini karşılayabilmekte, %4,2 sinin ise gelirleri harcamalarında sonra artmaktadır (15).

2.2.1.1.2. Hizmet Sorunları

Kırsal yerleşmelerin diğer önemli sorunu da hizmet sorunlarıdır. Eksik hizmetlerin başında ulaşım sorunu gelir. 1973 yılında yapılan sayımlara göre 17209 köy kış ve yaz geçit veren yola sahip değildir. Bu oran ise tüm köy yolu toplamı içinde %39'dur (16). Ulaştırma sorununu elektrik, içme suyu, sağlık, eğitim gibi sorunlar izler. Sık sık yinelenmediğimiz gibi, kırsal yerleşimlerin içindeki bir durum kentlere göçü arttırıcı etki yapmaktadır. Kırsal yerleşmelerin sorunlarına çözüm getirmek için yukarıda saydığımız problemleri, gereksinimleri ayrıntıda, çok yönlü inceleyerek uygulanabilir plan ve projeler geliştirilmesi gereklidir.

Kırsal yerleşmeler içinde yerleşme itibarıyla farklılık arz eden dağ ve orman köylerimiz ve sorunlarına da eğilmek gerekir.

2.2.1.1.3. Dağ ve Orman Köyleri

Dağ ve Orman köyleri sosyal ve ekonomik yapıları bakımından olduğu gibi fiziksel ve konumla ilişkili özellikleri bakımından da ova köylerinden, orman dışı yerleşmelerden farklılaşmaktadır.

Kuruluş yeri bakımından incelenirse, köy muhtarlıklarının ancak beşte birinin ovada kurulmuş olduğu görülür. Ülkemiz topraklarının %13,7 gibi küçük bir bölümü ormanla kaplıdır. Uluslararası ölçülere göre beş kişilik bir aileye 70 ha. orman alanı düşmesi gerekirken bu miktar ülkemizde 7 ha. yı bile bulmamaktadır. Ülkemiz topraklarından ve doğal kaynaklarından verimli olarak yararlanabilmek için topraklarımızın en az %20 sinin ormanlarla kaplı olması gerektiği uzmanlarca sık sık tekrarlanmaktadır. Orman varlığımızı korumak bir yana eldekini de koruyamadığımız, yok etmekte olduğumuz acı bir gerçektir. Orman köylerinde yaşayanların, orman varlığının yok edilmesinde, üretimin azalmasında büyük payı olduğu söylenir. Bunun doğruluğunu araştırmak için çok büyük araştırmalara gerek yoktur. Çözülmesi gereken sorun, orman varlığının kurtarılması, akıllıca kullanılması için insanın doğayla ilişkilerini yeniden düzenlemektir. Böyle bir düzenlemeye gidebilmek için, insanın ormanla ilişkilerini, ormanları yoketmenin nedenlerini bilmek gerekir. Orman varlığının yok edilmesinin başlıca nedeni toprak yetersizliğidir. Hızlı nüfus artışı karşısında mer'a ve ormanların aleyhine olarak tarımda kullanılan arazinin genişletilmesi yoluna gidilmektedir. Orman ve mer'alardan tarıma açılan toprakların 16 milyon ha. tarımda kullanılmaya elverişlidir. Geri kalan 9.3 milyon ha. ise taşınma (erozyon) tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu gerçeğin altında yatan asıl neden, insan ve toprak ilişkileri düzenindeki aksaklıklardır. Şöyle ki,

- a) Tarım kesiminde yeteri kadar toprağı olmayan ya da hiç toprağı bulunmayan ailelerin oranı yüksektir.
- b) Toprak mülkiyetinin işletmeler arasındaki dağılışı da dengesizdir.
- c) Mirasçılık düzeninin de etkisiyle tarım toprakları küçük küçük parçalara ayrılarak ufalanmaktadır. İşletmelerden ancak onda biri tek parçadan ibaret toprağı kullanılmaktadır.

d) Tarımda ileri tekniklerin kullanılmaması, toprağın gereken ölçüde sulanamaması ve korunamaması gibi nedenlerle verim düşüktür.

e) Sadece yukardaki nedenler niçin mer'a ve ormanların tarlaya çevrildiğini açıklamaya yeter. Kaldı ki gözlemler ve bazı monoğrafik araştırmalar, orman ve dağ köylerinin toprak bakımından daha büyük bir darlık içinde bulunduklarını göstermektedir.

İnsan ile doğa arasındaki dengeyi bozucu vatandaş ile hizmet arasındaki ilişkiyi sınırlayıcı nitelikler taşıması, orman içi ve köysel yerleşmeler konusunda birbirinden farklı türlü tedbirler ile sürülmesine yol açmıştır. Bugüne değin ortaya atılan tedbirlerin ağırlık noktası, bu köylerde yaşayan nüfusun orman dışına çıkarılması, çıkarılmaması tartışması üzerinde toplanmıştır. Tartışmalar, ekonomik ve sosyal açıdan ele alınmış ve çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşlere ayrıntıda girmeden orman içinde ve bitişikteki köylerde yaşayanların tümünün ya da bir bölümünün göçürülmesinin gerçekçi bir yaklaşım olmadığını vurgulamakla yetinelim.

Orman Bölge Başmüdürlüğü bünyesinde çalışan Orköy bu konuda önemli yaklaşımlarda bulunmuştur. Ana amacının ormanları korumak yaşatmak olduğunu belirten Orköy yetkilileri bu çalışmalarında orman köyleri sorununu ele almış ve incelemeye ana öge olan "insan" dan başlamışlardır. Orman köylerinde yaşayan insanların psikolojik, sosyal ve ekonomik durumları incelenmiştir. Türkiye'de kırsal alan kalkınma konusunun Orköyle başladığını belirten yetkililer günümüzde 17 orman köyü hariç kalan tüm orman köylerinin kalkınma planının bitirildiğini söylemişler ve Türkiye genelinde görülen istikrarsızlığın, sık sık değiştirilen yönetmeliklerin, çalışma ve uygulamalarda gecikmelere yol açtığından yakınmışlardır (17). Kısaca söylemek gerekirse, dağ ve orman köylerinin yerleşmeye ilişkin sorunlarının çözülmesi, ormanların yok edilmekten kurtul-

ması, sorunların altında yatan temel sorunları çözümlen-
yen tedbirlerin alınmasına, toprak reformunun yapılması-
na, endüstrileşmenin hızlandırılmasına bağlıdır. Diğer
tedbirler ancak bu ana reformlara tamamlayıcı olduğu öl-
çüde yararlı olabilirler. Ormanı, tükenmeyen bir deniz
gibi gören anlayışa, orman yağmasın teşvik eden davra-
nışlara son verilmelidir. Aksi halde, orman köylerinin
kalkınmasıyla ilgili çalışmalar oyalayıcı, geçici olmak-
tan ileri gidemez (18).

2.2.1.2. Kırsal Topraklara Yönelik Çalışmalar

Toprak ve insan ilişkilerinin düzenlenmesi yalnız asrımı-
zın sorunu değildir. Bilinen kayıtlara göre arazi tasarruf
tarzının reform niteliğinde tanzimi çalışmaları Ati-
na'da solon ile milattan önce 594 tarihlerinde, eski Ro-
ma'da ise Gracchi biraderler ile milattan önce 2. asırda
başlamıştır. Hatta Isparta'da arazi tasarruf tarzını dü-
zenleyen çalışmaların Likürg ile (MÖ 884-804) daha eski
tarihlere kadar uzandığı görülmektedir. İngiltere'de ara-
zi tasarruf tarzındaki değişimlerin başlangıcının ortaça-
ğın ikinci yarısına kadar uzandığı ve 1789 Fransız devrim-
lerinin temel unsurlarından bir tanesinin de arazi tasarruf
tarzı olduğu bilinmektedir. Ancak arazi tasarruf tar-
zını tanzim eden, değiştiren çalışmaların yalnız yukarda
belirtilen ülkelerde olmayıp Rusya'da, Meksika'da, Japon-
ya'da, Mısır'da, Küba'da, veya daha geniş bir anlatımla
dünyanın her tarafında ele alındığı ve bu çalışmalarını
bugünde hala geçerliliğini ve canlılığını koruduğu göröl-
mektedir.

Arazi tasarruf usulünün tanzimi veya toprak reformu, ulus-
lararası kuruluşların da uğraştığı ve çalışma yaptıkları
konular arasındadır. B.M. örgütü ve B.M. bağlı kuruluşlar
da toprak reformuna ilişkin çalışmalarda bulunmuşlardır.

Diğer bir uluslararası kuruluş olan Dünya Bankası da toprak reformunun dışında kalamamış ve hatta Dünya Bankası'nın başkanı Robert S. Mc Namara 1973 yılında Kenya'da yaptığı konuşmada, konuşmasının büyük bir kısmını kırsal kalkınmaya ve bu arada arazi tasarrufuna ayırmıştır.

Toprak tasarruf şekline yönelik çalışmalar ülkemizde de dünyadaki gelişmelere benzer şekilde çok eski bir geçmişe sahiptir. Selçuki Türklerinde ve Osmanlılarda arazi tasarruf usulünü tanzim eden çalışmalar olduğu gibi, Cumhuriyet döneminde de bu konudaki çalışmalar önemini korumuşlardır (19). Cumhuriyet devrinde bu konuda yapılan çalışmalar 1945 den önce ve 1945 den sonra olmak üzere iki aşamada incelenebilir.

1911 de çıkan Balkan savaşından sonra yurdumuzda çok yoğun nüfus hareketleri olduğunu biliyoruz. Ekonomisi tarıma dayalı bir ülkede toprağın taşıdığı önem ise ortadadır. Doğudan Batıya göç ettirilen, savaş ayaklanma hareketleri sonucu evi, barkı, bağı bahçesi yıkılan, yakılanları, gezgin aşiretleri, değiş tokuş ile ve öteki nedenlerle ülkemize gelen göçmenleri yerleştirmek, toprağa kavuşturmak gerekiyordu (20).

1945 den önce çıkartılan 2510 sayılı iskan kanununa dayanarak göçmenlere arazi verilmiş, iç ve dış göçmenler arasında arazi, ev, arsa, tarla gibi taşınmazlara yönelik konular çözümlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca kaymakamlık nezdinde kurulan toprak dağıtım merkezleri de arazi dağıtımını yapmışlardır (21).

13.3.1924 tarihli 441 sayılı yasa, 21.6.1934 tarihli 2150 sayılı yasa da çiftçiyi topraklandırmaya yönelik yasalar olarak yürürlüğe girmişlerdir (22).

1945 yılına kadar gösterilen çabaların hemen tümünün savaş ve ayaklanmalar nedeni ile ortaya çıkan olağanüstü olayların yaralarını sarmak, yer değiştirenlere geçim yolları açmak amacına yöneldiği söylenebilir. Bu kümenin

dışında kalan topraksız, ya da yeteri kadar toprağı olmayan çiftçilere 1925 de imkan sağlandığını görüyoruz; "içinde veya civarında hiç arazisi olmamak veya tasarruflarındaki arazi 200 dönümden noksan bulunmak sebebiyle toprağı muhtaç erbabı ziraata mevcut olan arazi milliye, bedeli 10 senede mukassatan alınmak ve her haneye verilecek arazi miktarı yedlerindeki arazi ile birlikte muhitin icabına göre azami 200 dönümü tecavüz etmemek üzere takdiri kıymet suretiyle tevzi ve fûruht olunur" (1925 Mali yılı bütçe kanunu M. 23 A bendi)

2.2.1.2.1. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu

Topraksız köylüyü toprağı kavuşturma amacına yönelen derli toplu bir düzene kavuşmak için 20 yıl beklemek gerekmiştir.

11.6.1945 tarihinde B.M.M. tarafından kabul edilip 15.6.1945 tarihinde Resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4753 sayılı çiftçiyi topraklandırma kanunuyla başka bir aşamaya ulaşılmıştır 8 bölüm 66 esas ve bir geçici maddeden ibaret olan çiftçiyi topraklandırma kanunu, yürürlükte bulunduğu 1947-1972 yılları arasında birincisi 27.3.1980, tarih ve 5618 sayılı, ikincisi 27.5.1955 tarih ve 6603 sayılı kanunlarla olmak üzere iki defa değişikliğe uğramıştır.

Yürürlükte bulunduğu süre içinde 45.maddesi iki defa olmak üzere 25 esas ve 1 geçici maddesi değiştirilmiş, 6 esas maddesi iptal edilmiş ve kanuna 5 geçici 9 ek madde ilave edilmiş olmaktadır. Bilindiği gibi Ç.T.K. 19.7.1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

- Ç.T.K. nun Uygulama Sonuçları

4753 sayılı Ç.T.K. nun Resmi gazetede yayınlanılmasından sonraki iki yıl bir nevi hazırlık devresini kapsadığından

toprak dağıtımına 1947 yılında başlanmıştır. 26 yıllık uygulama süresince toprak dağıtımı, birincisi 27 Mayıs 1960 devriminden sonra 1966 ya kadar devam etmek, ikincisi 1971 yılında olmak ve kanunun yürürlükten kaldırılmasına kadar devam etmek üzere iki defa durdurulmuştur. Bu nedenle 1961-1966 ve 1971-1972 dönemlerinde toprak dağıtımı yapılamamıştır (23).

Kanunun yürürlükte olduğu süre içinde 3116 köyde yapılan uygulamalarda 24919167 dekarlık toprak kamulaştırılmış ve 446825 aileye dağıtılmıştır (24). 1962 yılına kadar, büyük bir kısmı kamu kuruluşlarından sağlanan topraklar, 5157 köyde, 360353 aileye dağıtılmıştır (25).

Toprak dağıtımı çalışmaları bölgelere göre eşit bir şekilde yapılmamıştır. Ayrıca Artvin, Bolu, Isparta, Kastamonu, Ordu, Rize, Sinop, Uşak illerinde hiç topraklandırma çalışması yapılmamıştır. Ç.T.K. da kamulaştırma sınırlarının tespitinde arazinin ve arazinin bulunduğu yerin iklim özelliklerine göre bir tasarı tesbit edilmemiştir. Yalnız genişliğine göre kamulaştırma tavanının tesbit edilmesi ise topraklandırma çalışmalarının daha çok verimsiz arazilerin bulunduğu bölgelere doğru kaymasına sebep olmuştur. Topraklandırma çalışmalarının belirli yerlere kaymasına bunun dışında diğer etkenlerin örneğin politik gücün de etkili olduğu söylenebilir.

Ç.T.K. na göre (Md. 34) göçmenlerden de çiftçi olanlara arazi verilebilmektedir. Bu nedenle 1947-1972 döneminde 13149 göçmen ailesine 1423 köyde 793405 dönüm arazinin dağıtımı yapılmıştır (26). Ç.T.K.'nın uygulamada kaldığı süre içerisinde, topraklandırılacak ailelere verilecek işletme genişliği, kanunda belirli bir yöntem olmaması ve uygulamanın neticelerinin kontrol edilmemesi nedenleriyle, protokol ve genelgelerle giderek daha da küçültülerek uygulamaya devam edilmiştir. Uygulamada protokol ve genelgeler, netice üzerinde kanundan daha fazla etkili olmuştur. 26 yıllık uygulama süresince topraklandırılan çiftçi ailelerine verilen ortalama işletme genişliği ülke

çapında 51.64 dönümdür ve her 10 çiftçiden biri kanun uygulamasından yararlanmıştır. Konu bölgelerarası incelendiğinde dengesizlik görülür. Bu yüzden adı geçen kanunun basit bir tapulama kanunu şeklinde uygulandığı söylenebilir. Ç.T.K. nun uygulanması bozuk olan toprak ve insan ilişkilerini düzeltmeye kafi gelmemiştir. Çiftçiye topraklandırma dışında 4355 köye 35177268 dönemde mer'a tahsis yapılmıştır. Mer'a dağıtım çalışmalarında da aynı protokol, politik aksaklıklar, bölgeler arası dengesizlikler göze çarpar.

Bunlardan başka 1947-1972 yılları arasında topraklandırılan çiftçi ailelerinin %10,03 ne kuruluş-onarma, %27.26 sına da yıllık işletme kredisine önem verilmiştir. Kuruluş-onarma kredisi tahsislerinde de topraklandırma hızının çok gerisinde kalmıştır. Değişik kıstaslar uygulandığından ülke çapında bulunması gerekli bütünlük de bozulmuştur. Birim başına tahsis edilen kredi tutarları da çiftçilerin ihtiyaçlarını karşılamaktan çok uzaktır (27). 1961-1970 yılları arasında toprak reformu ilkelerini içeren çeşitli tasarılar hazırlanmış fakat hiçbirisi yasalaşmamıştır. Tarım reformu yoluyla işletmelerin en uygun büyüklüğe kavuşturulması, topraksız ya da az topraklı ailelerin yeter gelirli işletmeler durumuna getirilmesi, gerekli donatım ve yardımın yapılması, işletmelerde ussal üretim tekniklerinin uygulanması gerektiği belirtiliyordu. Kısaca uygulamalar kanun amaçlarının özlenen ölçüde gerçekleşmediğini gösteriyor.

Yukardaki bilgiler ışığında bunun nedenlerini kısaca şöyle özetleyebiliriz.

- Dağıtılan topraklar hazine topraklarından ayrılmıştır.
- Dağıtılabilecek hazine toprağı kalmayınca, yerine ve zamanına göre mer'alarla düşük verimli toprakların dağıtımına geçilmiştir.
- Az topraklı birçok yeni çiftçi aileleri yaratılmıştır.
- Özel mülkiyette bulunan topraklar üzerinde öteden beri ortakçı, kiracı ya da tarım işçisi olarak çalışanlara

bu toprakların dağıtılması yoluna hemen hiç gidilmemiştir.

- Bazı toprakların ıslah edilerek dağıtılması işi ele alınmamıştır.

- Kredi ve donatım yardımları, kanunun amacına uygun bir biçimde ve muhtaç olanlara yapılamamıştır (28).

Ç.T.K. ülkemizde bu alanda yapılan ilk önemli çalışma olması açısından önem arzeder. Bu bakımdan bölüm içinde de-
tayda inceleme gereksinimi duyduk.

2.2.1.2.2. Toprak ve Tarım Reformu

19.7.1973 de 1757 sayı ile yürürlüğe giren Toprak ve Tarım Reformu ile Ç.T.K. yürürlükten kalkmış oldu.

Toprak ve Tarım Reformunun gerçekleştirilmesi için çıkarılan 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirleri kanunu halen yürürlükte bulunan kanundur. Kanunun 1. Madesinde Amaç belirlenmiştir. Şöyle ki "Bu kanun, Toprak ve Tarım Reformunun gerçekleştirilmesi için gerekli öntedbirlerle ilişkin hükümleri kapsamaktadır" der.

Şimdi yukarda sayılan kanunların kısa bir karşılaştırmasını yapalım.

Daha önce de belirtilciği gibi uzun bir süre yürürlükte kalan ve uygulanan Ç.T.K. da 1962 ye kadar büyük bir kısmı kamu kuruluşlarından sağlanan topraklar topraksız köylüye dağıtılmıştır.

Her üç yasanın da özünde topraksız çiftçiyi toprak sahibi yapmak vardır fakat Ç.T.K. kamu ve hazine topraklarını dağıtmıştır. Oysa sonraki yasalarda fazla toprağı olanların kendilerine yetecek kadarı bırakılıp, kalanının kamu-
laştırılarak topraksız çiftçiye dağıtılması öngörülmüş-
tür.

Ç.T.K. na göre çiftçi, toprak verildikten 25 yıl sonra toprağını satabilecektir. Öntedbirler kanunu ise bunu

yasaklamıştır. Öntedbirler kanunu, çok büyük alanlara yayılmış toprak sahipliliğini önleme amacına yönelmiştir. Örneğin halen mevcut bulunan toprak ağaları, mülkiyetinde büyük miktarlarda toprak görünmemesi için gerçek sahibinin kendisi olmasına karşın tapuda göstermelik olarak toprağını parçalayarak yakınlarının mülkiyetine geçiriyordu. Böyle bir durumda mülkiyetinde fazla toprak görünmediğinden yasa uygulaması sırasında kamulaştırmaya tabi tutulamıyordu. Öntedbirler kanununda bu amaçla 8. maddede toprakların satılıp, devredilemeyeceği, aksi takdirde hazineye tescilinin yapılacağı belirtilmiştir. Bu madde hem devletin toprak sahibi yaptığı çiftçi, hem de büyük toprak sahipleri için geçerlidir. Böylece bir taraftan toprağın kâr amacına yönelik olarak alınıp satılmasını önlemek ve gerçekten gereksinimi olan çiftçiye devlet kanalıyla tahsis edebilmek açısından olumlu bir adım atılmış, diğer taraftan büyük toprak sahiplerinin mülkiyetindeki topraklardan yararlanma durumu sağlanmıştır. Her üç yasada da kiralama yöntemi vardır. Diğer bir önemli nokta da şudur; Ç.T.K. da topraksız çiftçiye dağıtılacak olan toprak miktarı dağıtım yapılacak alanın çeşitli özellikleri gözönünde bulundurularak Toprak İskan Genel Müdürlüğü tarafından saptanıyordu. Oysa T.T.R. verilecek toprak miktarını bölgeleme esasına göre kanunla saptamıştır. Her bölgenin verim sınıflaması, yetişen ürün, sıcaklık, nem vs. gibi değerleri gözönünde bulundurularak belirli bir norm tesbit edilmiştir. Dağıtımda beş kişilik aileye verilecek miktar taban tutularak beş kişiden sonrakileri her fert için belirli bir miktar arttırılması öngörülmüştür. Daha fazla parçalanmayı engellemek amacıyla beş kişilik aile için saptanan miktarın altında dağıtım yapılmamaktadır.

1982 Anayasası 44. Maddesinde;

"Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan

Köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tesbit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlaması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi, diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz. Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri düşünde başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir" denilmektedir. Görüldüğü gibi yeni Anayasada gene bir bölge sınıflanmasından, dağıtılan toprağın bütünlüğünden söz edilmektedir. Toprak İskân Genel Müdürlüğünden alıdığımız görüşler hazırlanmakta olduğunu bildirdikleri yeni bir Toprak Tarım Reformu yasasında, yukardaki açıklamalar üzerinde durulduğu yolundadır. Çok kısa bir özetle değinmeye çalıştığımız çiftçiye topraklandırmaya yönelik yasalar ve uygulama sonuçları, beliren aksaklıklar, konunun hangi boyutlarla ele alınması gerekliliği konusunda bize fikir vermektedir. Toprak mülkileytinin düzenlenmesine ilişkin yasalar hazırlanırken, ülke gerçekleri, toplumun sürekli değişen yapısı gözönünde bulundurularak çalışılmalı, bu aşamadan sonra hazırlanan kanunların zaman aşımına uğrayarak yozlaşmasını önlemek için, uygulamanın süratle gerçekleştirilmesi gereklidir.

2.2.2. KENT TOPRAKLARINA BAKIŞ

18. y,y. dan sonra hızlanan sanayileşme ve aynı paralelde hızlanan kentleşme, nüfus artışı insanın toprağa bakış açısında değişmesinde direk etkili olmuştur. Kentleşmenin sadece tarımdaki artı ürüne bağlı olarak geliştiği sanayileşme öncesinde toprak, insanoğlu için tarımsal üretim yaptığı ve barındığı konutunun bulunduğu arazi iken,

sanayi devriminden sonra hızlı kentleşme ve kentleşmenin getirdiği fonksiyonlara cevap vermesi beklenen bir ana meta niteliğini kazanmıştır. Bu durum toprağın değerini artırırken aynı zamanda kırsal toprakların hızla kentsel toprak niteliğine bürünmesine neden olmuş, kent toplumunun sosyo-ekonomik yapısına göre biçimlenmiştir.

Kent toplumlarının sosyo-ekonomik açıdan birbirinden farklılığı ve her ülkede devletin toprağa bakış açısının ayrı olması dolayısıyla de kent topraklarına ilişkin düzen ülkeden ülkeye değişmektedir. Fakat tüm devletlerde izlenen toprak politikasının ortak birtakım yönleri vardır.

Genel bir bakışla nüfus artışı ve sanayileşme sonucu artan toprak gereksiniminin yarattığı talep artışı, kent topraklarını elinde bulunduranların sağladığı spekülatif gelirlerin fahişliği devletleri bu alanda daha etkili tedbirler almağa zorlamıştır. Bu tedbirler aşağıdaki amaçlara yönelmektedir;

- Toprağın kullanılmasını, kentin en elverişli biçimde gelişmesini sağlamak üzere düzenlemek,
- Kentlerin sefaletini arttırıcı kötü kullanışları önlemek,
- İmar görmüş yerlerde toprağın kullanılmasını, boş tutulmasını önlemek,
- Toprak spekülasyonunu denetim altına almak,
- Emekçilere ve diğer dar gelişli sınıflara konut için arsa sağlamak,
- Gecekonduları ve sefalet mahallelerinin iyileştirilmesini sağlamak,
- Toprakların küçük parçalara bölünüp ufalanmasını önlemek,
- Yeni kentler kurmak,
- Kira artışını önlemek
- Ulusal amaçları gerçekleştirmek amacıyla özel mülkiyeti sınırlamak.

Yukarda belirtilen amaçların ortak yanı, şehircilik, barınma ve sağlık koşullarını sağlamada bugünkü tedbirlerin ve sistemlerin başarısız olduğunun anlaşılmış bulunmasıdır.

Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakılırsa kent topraklarına ilişkin düzenlemeleri dört kümede toplayabiliriz;

- Tam serbetlik düzeni:

Toprağa sahip olanın istediği yere istediği yapıyı yapması ve dilediği kirayı alması konusunda serbest olmasıdır.

- Özendirme düzeni:

Ucuz arsa, konut kredisi, ipotek garantisi, vergi muafiyeti, bağış gibi, yapıyı özendirici tedbirlerin alınması

- Mülkiyet sınırlama düzeni

Planlama ve sağlık amaçlarıyla mülkiyete konan, bölgeleme, parselleme kontrolü, yapı yasağı, yapıya zorlama ve yapı ruhsat işleri gibi sınırlamalar.

- Müdahaleci düzen:

Toprakların kamu mülkiyetine geçirilmesi, devletçe konut yaptırılması ve konut kolaylıklarının sağlanması gibi kamunun doğrudan doğruya müdahalesini öngören düzenlemeler. Yukardaki düzenlemeleri gözönünde bulundurarak ülkeleri başlıca üç aşamada kümelendirebiliriz.

- Toprak düzenini arz ve talep mekanizmasına bırakmayan ülkeler (Sosyalist ülkeler)

- Sorunu, arz ve talep mekanizması içinde müdahalelerle düzenlemeye çalışan ülkeler (Sosyalist olmayan ülkeler)

- Henüz kentleşmenin eşiğinde olan geri kalmış ülkeler (29).

Ülkemizin, kentsel topraklar açısından incelendiğinde yukardaki gruplamaya göre 2. ve 3. grup arasında yer aldığı görülür.

Cumhuriyetten önceki dönemde izlenen toprak politikasına daha önceki bölümde kısaca değinilmişti. Bu bölümde ülkemizde Cumhuriyetten sonra izlenen toprak politikası incelenecek:

Cumhuriyet döneminde toprak kullanımı açısından olup bitenleri şu sıralamaya göre incelemek istiyoruz (30).

1. Örgütlenme

2. Devletin Emlak politikası, Arsa ofisi

3. Devletleştirme

4. Kamulaştırma
5. Kamu kuruluşları taşınmaz mallardan nasıl yararlanmaktadır.
6. Organize sanayi bölgelerinin toprak gereksinmesi
7. Tapu ve Kadastro işleri
8. Parselcilik
9. Tarımsal toprakların korunması

2.2.2.1. Örgütlenme:

1911 de çıkan Balkan Savaşından başlayarak 1922 yılının sonbaharında kazanılan kurtuluş savaşına değin ve onu izleyen yıllarda Ülkeye doğru ve Ülkemizden dışarıya çok önemli göçmen hareketi olmuştur. İşte o günlerde "muhacir" adı verilen bu göçmen kitlelerinin yerleştirilmesi devleti uzun yıllar uğraştırmıştır. Konunun güvenlik, sağlık-konut yapımı, toplu yerleştirme, toprak dağıtımı ile ilgili türlü yönleri vardır. Zaman zaman bu yönlerden biri egemen olmuş ve buna göre örgütün adı, biçimi, görevi, bağlı bulunduğu üst düzeydeki kuruluş değişmiştir.

Daha 1. Dünya Savaşının ortalarında (1916) sağlık ve Sosyal Yardım Bk. bağlı "İskan-ı Aşair" ve "Muhacirin Müdiriyyeti Umumiyesi" nin kurulduğunu görüyoruz. Ülkeyi dışarıya karşı savunma ve Kurtuluş Savaşını örgütleme çabalarının egemen olduğu 6-7 yıllık dönemde bu genel müdürlüğün neler yaptığı bilinmemektedir. Kurtuluş Savaşının ürünü olan Lozan Antlaşması gereğince Yunanistan'la aramızda yine Lozan'da bir nüfus değiş-tokuşu anlaşması yapıldı. Bu antlaşma gereğince 150000 kadar Rum asıllı Ortodoks Ülkemizden ayrılmış. 400000 kadar Müslüman da göçmen olarak bize gelmiştir. Bu iki ülkenin 1911 de başlayan Balkan Savaşından sonraki 15 yıl içinde aldığı ve verdiği göçmenlerin sayısı bu rakamların çok üstündedir. Göçmen değiş-tokuşunun en önemli sorunu 2 ülkede kalan

malların tasfiyesi ve hak sahiplerine verilmesi idi. Bizden giden göçmenlerin çoğunluğunun kent kökenli olması nedeniyle bu değiş-tokuşun kentsel topraklarımız açısından anlamı önem kazanır. İşte Lozan'da yapılan değiş-tokuş antlaşmasının ülkemizle ilgili kesimini yürütmek üzere Cumhuriyetin ilanından 15 gün önce çıkarılan 368 sayılı kanunla Mübadele İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Yeni kurulan bakanlığın görevleri yukarıda sözü edilen antlaşma gereği ülkemize gelen nüfusun yerleştirilmesi ve savaş sonrası harap olan yerlerin imarı şeklinde özetlenebilir. 14 ay gibi kısa bir süre devam eden bakanlık görevleri Aralık 1924 de çıkan 529 sayılı kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan "İskan Genel Müdürlüğüne" verilmiştir. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kuruluncaya değin toprak-iskan işleri çok el değiştirmiştir. Bunları özetle şöyle inceleyebiliriz. 18 Kasım 1935 gün ve 2849 sayılı kanunla Tarım Bakanlığına bağlı olarak kurulan Toprak işleri genel Müdürlüğü birleştirilerek Tarım Bakanlığına bağlanmıştır. Bu aşamada 5 yıl önce çıkarılan çiftçiyi topraklandırma kanununun uygulamaları ile İskan işleri arasında bir bağlantı kurulmak istendiğini görüyoruz.

1950 de Bulgaristan'dan gelmeye başlayan 150000 göçmenin yerleştirilmesi, Tarım Bakanlığının yükünü arttırmış ve Genel Müdürlüğün yeniden el değiştirmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Toprak ve İskan genel Müdürlüğü bu kez de Başbakanlığa bağlanmıştır. Bu aşamada Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile sıkı işbirliğinin gerekli olduğundan söz edilmiştir.

1958 de Toprak ve İskan Genel Müdürlüğü yeniden el değiştirerek, yeni kurulan İmar ve İskan Bakanlığına bağlanmıştır. Toprak ve İskan Genel Müdürlüğü burada da 6 yıl kadar kalmış, 1965 de bir kararname ile yeni kurulan Köy İşleri Bakanlığına bağlanmıştır. 26.7.1972 gün ve 14274 sayılı Resmi gazetede yayınlanan 1617 sayılı, Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler kanunu ile Başkanlığa bağlı Toprak ve Tarım Reformu Müsteraşlığı kurulmuştur.

Bütün bu olaylar ulusal çaptaki örgütlenmeyi tam anlamıyla rayına oturtamadığımızı gösteriyor.

1923 yılından günümüze kadar bu konuda geçen olayları bir sahipsizliğin hikayesi olarak nitelendireceğiz. Cumhuriyetten günümüze kadar yukarda özetle sıraladığımız, kurulan örgütler çıkarılan yasalar kentsel topraklar üzerindeki kamu yararını egemen kılacak düzeye ulaştırmada başarı sağlamamışlardır. Örgütlenme başlığı altında Merkezden Yönetimin örgütlenmesine değindikten sonra Yerel Yönetimlerin durumuna da göz atalım (31).

Yerel yönetim konusundaki ilk çalışma ve uygulamalar İstanbul'da başlatıldığı için bu konuda İstanbul'a ağırlıklı olarak yer verilmiştir.

2.2.2.1.1. Yerel Yönetimin Kısa Tarihçesi

Tanzimattan önceki dönemde belediye idaresi islami esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekte idi. Kadı, idari, adli ve beledi yetkilerin hemen tümüne sahip ve atama yoluyla işbaşına gelen bir devlet memuruydu. Yargıç sıfatıyla baktığı davalardan aldığı harçlarla (kapı hasılatı) geçinen kadı, herhangi bir yerden maaş almazdı. Görülüyor ki tanzimattan önceki dönemde adli, beledi ve mülki fonksiyonlar tek bir yetkili organa, yani kadiya bağlanmıştı. Dolayısıyla kadılık kentin yargı mercii olduğu gibi, kadı da hem vakıfların denetçisi, hem de asayiş ve beledi hizmet ve beledi kolluk (zabıta) hizmetlerinin yetkili ve sorumlu amiridir. Bundan dolayıdır ki kadı bir bakıma kentin hem yargıci, hem emniyet müdürü, hem belediye başkanıdır. Nitekim o dönemlerde kadının özel konutu hem mahkeme hem de belediye ve hükümet konağı olarak kullanılmakta idi. Ancak kadının tek başına bu denli değişik ve ağır görevleri birarada yürütmesi olanaksız idi. Bu sebeptendir ki, kadının kendi muhtelif semtlerinde ayak naibi denilen vekilleri vardı. Bu naibler kadı adına narhın uygulanışını gözetir. esnafı denetler ve ilk mercii olarak davalara bakarlardı. Semtlerden sonraki daha alt kademe yerleşme birimi olan mahallelerde ise kadının görevleri mahal-

le imamları tarafından yerine getirilirdi. Şu halde, sözü geçen dönemde yetki alanı kriterine göre idari, adli ve beledi yetkilerde bir kadı, naib, imam hiyerarşisi mevcuttur.

İstanbul şu dört kadılığa bölünmüştü; İstanbul, Eyüp, Galata, Üsküdar. Bunlardan İstanbul, kadılığı, kentin merkezinde bulunması dolayısıyla protokolde hepsinin büyüğü ve önemlisi sayılır, başında bulunan kadıya da "İstanbul Efendisi" denilirdi.

Kadı'nın beledi alandaki yetkilerini kullanışında muhtesip (veya ihtisap ağası) adı verilen bir yardımcısı da vardır. Muhtesip esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında, temizliğin kontrolünde ve beledi hizmetlerin uygulanmasında kadı'nın başlıca yardımcısı olup bir tür belediye zabıta müdürü fonksiyonu ifa etmekteydi. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat'tan önceki dönemde yukarda açıklanan örgütlenme biçiminin beldeye ilişkin birtakım hizmetleri gerçekleştirmeye yeterli olamayacağı açıktır. Bundan dolayıdır ki sözü geçen dönemde su, kanalizasyon, itfaiye vb. hizmetler bazı mesleki gruplar ve halk tarafından yerine getirilirdi. Bir diğer deyişle "belediye hizmetleri, resmi yetkilerle kentte yaşayanların işbirliği ile gerçekleştirildi. İdarenin görevi işleri yapmaktan çok, işlerin yapılmasına önayak olmak, yol göstermek, denetlemek ve müeyyede uygulamaktan ibaretti.

II. Mahmut döneminde, yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra kadının denetici fonksiyonlarını yerine getirecek olanakları önemli ölçüde azalmış. Hatta tamamen yok olmuştu. Bu durumda kent yönetiminde, hem beledi denetimi sağlamak, esnafın ve narh uygulamasının denetimi gibi hem de vergileri tahsil etmek üzere idari planda yeni bir düzenlemeye gidilmesi görüşü doğal olarak ağırlık kazanmıştır. İşte 1242 (1826) yılında İstanbul'da ihtisab hazırlığı, eyaletlerde de ihtisab müdürlükleri bu amaçla kurulmuş ve kentlerin kolluk ve beledi hizmetleriyle vergi tahsilini gerçekleştirmek görevleri bu memurlara verilmiştir. 1836 da kurulan

Evkaf Nazırlığı da vakıf hizmetlerini üstlenince kadılar sadece yargı organı olarak kalmışlar ve bu fonksiyonlarını kadılık kurumunun sona erişine kadar sürdürmüşlerdir. Hemen belirtmek gerekir ki, İhtisab kurumu kısa bir süre içinde sadece vergi tahsili işleriyle uğraşan bir maliye idaresi haline gelmiş ve beledi plandaki fonksiyonlarını yerine getiremez duruma düşmüştür. Nitekim 1950 lere gelindiğinde, ihtisab kurumu beledi hizmetler konusunda artık ne İstanbul'da, ne de taşrada mevcuttur. Gülhane Hattı Hümayunu'nun okunuşunu izleyen yıllarda, yani 1839 dan sonraki dönemde, batı ile ilişkiler eskiye oranla sıklaşmıştı. Batı'dan dönen Osmanlı aydınları oradaki kentlerde gördükleri belediye örgütünün İstanbul'da da kurulmasını arzuluyorlardı. İhtisab Nazırlığı'nın beledi plandan hemen tamamen silinişi sonucu kentte belediye ili ilgili hizmetlerden hiçbirisi görülemez hale gelmişti. Bu durum İstanbul'un batı'daki benzerleriyle kıyaslanmasını daha da kolaylaştırıyor ve belediye örgütü kurulması görüşüne güç kazandırıyordu. Tanzimatçılar artık, kent için ulaşım, su, konut ve sağlık sorunlarına çözüm getirilmesini açıkça arzuluyorlardı.

Kırım Savaşı (1854-1856) esnasındaki yoğun trafiğin sebep olduğu kargaşalık ve aksaklık İstanbul'un birçok probleminin açıkça ortaya çıkmasına sebep oldu. Çünkü İstanbul o sırada bütün müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelmişti. Beledi hizmetlerin yok denecek durumda olması, sağlık koşullarının ve kent içi ulaşım düzensiz ve yetersiz oluşu kentte büyük bir rahatsızlık yaratmış, huzurun bozulmasına yol açmıştı. Bu durum, İstanbul'da modern anlamda ilk belediyenin kurulması için acil olarak girişimde bulunmanın nedeni oldu. Model olarak da Fransızların "komün" idaresi alındı.

Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihli resmi tebliğ ile gerçekleştirilmiştir şöyle ki;

Bu tebliğ ile İhtisab Nezareti kaldırılmış ve yerine beledi fonksiyonları üstlenecek bir örgüt olan "İstanbul Şehremaneti İdaresi kurulmuştur.

Bu denemeye göre ilk belediye olan şehremanetinin başında "şehremini" adı verilen ve padişah tarafından atanan bir belediye başkanı bulunuyordu. Yürütme organı olan Şehreminin yanında oniki üyeden oluşan bir de "şehir meclisi" vardı. Bu meclis, bir karar ve istişare organı olup üyeleri İstanbul'da oturan her sınıf teba-i Osmaniden ve esnafın muteber ve mutemedi arasından yine atama yolu ile işbaşına getiriliyordu. Şehremaneti evvelce kadılar tarafından gerçekleştirilen geleneksel karakterdeki beledi hizmetlerin yanı sıra o tarihlerde modern sayılan bazı görevleri de üstlemişlerdi. Örneğin, yol ve kaldırım yapımı ile ilgili konuları görüşmek, kentin temizliğine ve imarına ilişkin hususlarda yönetmelik taslakları hazırlayarak Meclis-i Valâ'ya (o dönemdeki hükümet) sunmak gibi.

Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu şehremaneti başarılı olamadı. Bu durumda Babâli bazı tedbirler almak gereğini duydu ve esas görevi kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak olan bir intizam-ı şehir komisyonu kurdu. 4 Ramazan 1272 (9 Mayıs 1855) tarihli İrade-i seniyye ile kurulan bu komiyona Osmanlı tebasından dil bilen Avrupa görüş müslim ve gayrimüslim kimselerle İstanbul'daki yabancılardan tanınmış kimseler üye olarak atanmışlardı. İntizam-ı Şehir komisyonu 1857 yılında dağılmadan önce o tarihte önemli sayılabilecek bazı hususları saptamış ve bunların gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Örneğin kanalizasyon ve su yollarının yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması ve aydınlatılması, sokakların mümkün olduğu kadar genişletilmesi gibi. Komisyon ayrıca bir de Nizamname-i Umumi hazırlayarak Babîâli'ye sunmuştur. Padişah tarafından da onanan bu yönetmelikte İstanbul'un 14 daireye ayrılması ve herbirinde ayrı bir belediye dairesi kurulması öngörülmüyordu. Ancak bunların

tümünün aynı anda kurulması mümkün görülmediğinden başlangıçta örnek olarak sadece bir tanesinin kurulmasına karar verildi. Bu da azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galatada olmalıydı. Çünkü bu husus ile ilgili olarak yayınlanan 16 Ocak 1858 tarihli resmi tebliğde, Beyoğlu ve Galata'nın pilot daire olarak seçilişinin nedeni bu semtlerde oturanların başka ülkeleri gören kimseler oldukları, dolayısıyla beledi hizmetlerden anladıkları ve ayrıca buradaki binaların daha itinalı yapıldıkları şeklinde açıklanıyordu. Bütün bunların sonunda Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında Altıncı daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye kurulmuştur. Ancak, bu daire Şehremanetine değil, doğrudan Babiâli'ye bağlanmıştı.

Altıncı Daire-i Belediyenin organları Daire Müdürü ile Daire Meclisinden oluşuyordu. Bunlardan birincisi yürütme, ikincisi de karar organı idi. İkisinin de üyeleri atama yolu ile işbaşına geliyorlardı. Ancak burada dikkati çeken nokta, karar organı olan Daire Meclisinde Müşavir üye sıfatıyla yabancı uyruklularda yerverilmiş olmasıdır. Altıncı Daire-i Belediye'ye ayrıca bazı gelir kaynakları da sağlanmıştı.

Görülüyor ki, Osmanlı İmparatorluğunda sadece İstanbul'da, İstanbul'un da belli bir semtinde bir belediye örgütü kurulmuş ve bu örgüte o tarihe kadar başka hiç bir kuruluşun sahip olmadığı bazı ayrıcalıklar tanınmıştı. Ancak İstanbul'un diğer semtleri henüz Şehremanetinin yetersiz düzeyinde içinde yaşamını sürdürmeye devam ediyorlardı. Sonunda Şürayı Devlet tarihinde yürürlüğe konulan bir nizamname (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) ile belediye örgütünün bütün İstanbul'a yayılması kararlaştırıldı. Bu amaçla İstanbul'da Şehremaneti örgütünün yeniden kurulması ve kentin 14 belediye dairesine ayrılması öngörüldü. Ancak 1868 tarihinde yürürlüğe konulan bu nizamname etkin ve yaygın bir biçimde uygulanamamış, dolayısıyla kurulması öngörülen 14 daireden ancak bir kısmı kurulabilmiştir (32).

Cumhuriyetin ilanına kadar yürürlüğe yeni yasalar girmiş birtakım düzeltmeler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra, Osmanlı Döneminde başlayan batılı anlamda şehircilik ve belediye oluşturma çalışmalarına hız verilmiş, o zaman yürürlükte olan 1293 tarihli "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları" ile 1340 tarihli "Ankara Şehremaneti Kanunu" Cumhuriyet rejiminin arzuladığı "Madeni Şehir" in yaratılmasına imkan vermemiş, bu nedenle yürürlükten kaldırılmıştır. Yerine hazırlanan 1580 sayılı belediye kanunu 1930 yılında yürürlüğe konulmuştur.

Osmanlı döneminden güçlü bir merkezîyetçilik devr almakla birlikte, belediyelerle ilgili olarak, Belediye Kanunu ile, 1930 yıllarında başlayan ve 1945 yılına kadar devam eden yasal düzenlemeler, belediye görevlerinde bir genişleme meydana getirmiş, ancak bu düzenlemeler genede özünde merkezîyetçi eğilimi taşımıştır.

1940 yılından itibaren, daha önce belediyelere verilen birçok görev yeri kurulan bakanlıklara veya merkezi yönetim birimlerine verilmiştir. Giderek merkezi yönetim görev alanı belediyeler aleyhine büyümüş, belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin vesayetinin sınırları genişletilmiştir. Daha önce belediyelere verilen yetki ve görevlerin getirilen yeni düzenlemelerle merkezi yönetim birimlerine verilmesi, hizmetlerin, ülke, bölge ve yerel ölçekte yapılan planlara göre hızlı etkin ve ekonomik bir biçimde yerine getirilmesini amaçlayan düzenlemeler sonucu olmamış, merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev karmaşasını doğurmuştur. Bazı hizmetler aynı zamanda hem merkezi hem de yerel yönetimlerce birlikte yerine getirilmeye çalışılırken, diğer birçok temel hizmet hiçbir kuruluşça üstlenilmemiştir.

1961 anayasası Mahalli idarelerle ilgili olarak, birçok batı ülkesi Anayasasından daha ileri hükümler getirmiş

Türkiye'de yönetimi "merkezi yönetim" ve "mahalli yönetim" olarak iki temel kategoriye ayırmış, belediyelerin daha özerk ve güçlü olarak gelişmelerini sağlayacak bir çerçeve çizmiştir. Anayasanın getirdiği çerçevede, 1960 dan sonra belediyeler üzerindeki vesayet kısmen de olsa azalmış, yeni Anayasaya uygun olarak belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi esasının kabul edilmesi de belediye başkanlarını daha güçlü ve yetkili kılmıştır. Ancak 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin olarak getirdiği temel çerçeveye uygun düzenlemeler büyük ölçüde gerçekleşmemiş, bu dönemdeki başarılı hizmetler daha çok başarılı belediye başkanlarının kişisel çabalarına bağlı kalmıştır (33). Yerel yönetimlerdeki daha sonraki gelişmeleri üçüncü bölümde İstanbul Büyükşehir Örgütlenmesi başlığı altında ele aldık.

2.2.2.2. Devletin Emlak Politikası

Hazine, kamu kuruluşları, özellikle kamu görevi anlayışının çok genişlemesi nedeniyle, dünyanın her yerinde toprakla yakından ilgilenmek zorunda kalmışlardır. Sosyal Devlet anlayışının gittikçe yayılması sonucu, toprağa olan gereksinme büyük bir anlam ve kapsam değişikliğine uğramıştır.

II. Dünya savaşını izleyen yıllardaki hızlı nüfus artışı ve kentlere göçler, ülkemizde gecekondu ve izinsiz yapı problemini doğurmuştur. Gecekondu sorununu diğer şehircilik problemlerinden ve tüzесinden ayrı ve yalın olarak görmek olanağı yoktur. Oysa bugünkü şehircilik tüzесi dağınık olarak çeşitli yasa, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bu yasaların en önemlileri İmar, kamulaştırma, Belediye, Belediye Gelirleri Artırma-Eksiltme, Gecekondu, Emlak Vergisi ve Arsa Ofisi yasaları ile bunlara ait tüzük ve yönetmeliklerdir. Adı geçen yasalar arasında

bir eşgüdüm ve ilişki kurmak olanağı bulunmadığı gibi, bazen aynı konuya ilişkin üç ayrı yasada üç farklı hüküm yer almış bulunmaktadır. Bazı müdahaleler tasarruf hakkını ağır derecede zedeleyici özellik göstermekte, bazıları ise çok hafif olmakta ve uygulamada etkili bir durum oluşturmamaktadır. Bilinen bir gerçek şudur ki yalnız tüze düzenlemesiyle işlerin bitmediğidir. Tüze ile gerekli yasal temeller atılmış olur. Daha önemlisi, yasaların uygulanmasıdır. Bu konuda pek çok engeller bulunmaktadır. Bunların başta gelenleri politik güçlerin direnmeleri, toplumun sosyo-ekonomik davranışları, belediyelerde parasal ve diğer nedenlerle teknik eleman çalıştırılamaması ve teknik elemanların yeterli öğrenim görmemiş olmaları gibi sorulardır.

Ölü yatırım olduğu görüşüyle konut sorununun uzun zaman ele alınmamasının ağır sonuçları son yıllarda tamamen belirgin bir hale gelmiştir. İlk üç Beş Yıllık Plan döneminde (1963-1977) yaklaşık 1 milyon konut üretim açığı ortaya çıkmış, bu açık kentlerin yakınlarında yapılan gecekondu- larla kapatılmıştır. 4. beş yıllık plan döneminde (1979-1983) gereksinim duyulan konut sayısı her yıl için ortalama 341 000 dir. Bu rakam ilk beş yıllık kalkınma planı döneminde (1963-1967) üretilen konut sayısına yakındır. (348 bin). Sürekli olarak gereksinimin altında konut üretilmesi sonucunda ruhsatsız yapıların sayı ve oranı artmış, 1973-1976 yılları arasında bu oran Ankara, İstanbul, İzmir'de %65'e ulaşmıştır. 24 Ocak 1980 ekonomik kararlarından sonra da konut yapımı tamamen durmuştur. Konut üretiminde arsa sorununun çözümlenmesinin büyük önemi vardır. Bol ve uygun fiyatlarla arsa sağlanmasına yönelik aktif bir şehircilik tüzmesine dayanmayan konut politikası mutlaka başarısızlığa mahkumdur. O halde konut ve arsa politikalarını birbirinden ayrı değil de bir bütünün ayrılmaz parçaları olarak dikkate almak ve aralarındaki ilişkileri çok iyi şekilde düzenlemek gerekir (34).

Ülkemizde devletin toprak edinme yöntemleri dört türlüdür.

- Serbest piyasadan satın alarak stok yapmak
- Çeşitli yasal yollar
- Millileştirme
- Kamulaştırma
- Serbest piyasadan satın alma ; özellikle iskandinav ülkelerinden Kanada'da, İsrail'de bu yöntem uygulanır. Ülkemizde kimi yasalar belediyelerle Arsa Ofisine serbest piyasadan arsa (toprak) alarak stok yapmak yetkisini vermiştir. Belediye kanununun 15. maddesinin 68 nolu bendinde yer alan şu hüküm, dış görünüşü ile belediyelere geniş yetki vermiştir.

"Belediyenin inkişafa ve tevessüe müsait mahallerinde (kent gelişmeye ve genişlemeye elverişli yerlerinde) arazi olarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikara mani olmak"

Belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasında yer alan bu parlak hüküm, uygulama olanağından yoksundur. Çünkü yine belediye kanununun 118. maddesinde zorunlu görevler yapıp bitirilmeden, isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konamayacağı" hükmü yer almıştır. Belediye kanununun 15. maddesindeki zorunlu görevler ise birçok Batı Belediyelerinin yapmakta olduğu görevlerden hiç de aşağı kalmaz. Diğer taraftan belediyeler sürekli gelir bunalımı içinde kalmışlar ve zorunlu görevlerini bile yapacak parasal güce hiçbir zaman ulaşamamışlardır. Bu nedenle arsa stoku yapmak şöyle dursun ellerindeki taşınmaz malları satarak bütçe açıklarını kapatmak, cari giderlerini karşılamak, Türk Belediyelerinin alıştıkları bir uygulama biçimidir (35).

II. beş yıllık kalkınma planında öngörülen ve şehircilik tüzmesini ilgilendiren önlemlerden yalnız Arsa Ofisi kanunu 1969 ve 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. maddesi şöyle der, "Arsaların aşırı fit artışıyla önlemek amacıyla, tanzim alış ve satışları yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri için arsa sağlamak üzere İmar ve İskan Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine

haiz Arsa Ofisi Genel Md. lüğü kurulmuştur".

Hükümet gerekçesinde "Planlı bir kalkınma devresine girdiğimiz son yıllarda bölge ve şehir planlarının başarıya ulaşabilmesi, sanayi ve turizm sahaları için duyulan arsa ve arazi ihtiyacının karşılanabilmesi, arsa politikasını yürütebilecek merkezi bir kurumun da teşkili ile mümkün olabilecektir" sözleri vardır. Aynı gerekçe şu cümleyle bitiyor. "Dört bölümde 23 maddeden ibaret olan tasarının hazırlanmasında ve Anayasamızın 35,36,38,41,49,51 ve 53. maddeleri bilhassa ve önemle gözönünde tutulmuştur".

Bütün bu maddelerin konumuzla ilgisi şu şekilde özetlenebilir.

"Arsa ofisi genel müd.lüğü mülkiyet ve miras hakkını korumak, kamulaştıracak taşınmaz mallara karşılıklarını peşin ödemek yoluyla, iktisadi kalkınmanın, sosyal konut politikasının gerektirdiği arsaları sağlayacak ve bu görevini iktisadi gelişme ile mali kaynakların yeterliği ölçüsünde yerine getirecektir".

Hükümet gerekçesinde sözü edilen Anayasa maddeleri, ilk bakışta ofise çok geniş kapsamlı görevlerin verildiği kanısını uyandırmaktadır. Diğer taraftan 53. maddenin de gerekçeye alınması ile ofise, görevini sembolik ölçüler içinde tutma kapıları açılmış bulunuyor. En azından ofisin kimi alanlardaki çabalarına örneğin sosyal konut sorununa öncelik dizisinin sonlarında yer vermesi için gerekçe bulunmuş demektir. Arsa ofisi şimdiye kadar sosyal konut yapımı için arsa üretmek olanağını bulamamıştır. Ofisin ürettiği arsaların özel girişimciye devredilerek yeniden spekülasyon konusu olmasını önlemek ise ancak bu yerlerin uzun vadeli kiralanması ile mümkündür. Geçici komisyon raporunda spekülâtörlerden, arsa pazarından şöyle söz ediliyor.

"Zamanımızda yöneltici tedbirlerin alınmaması yüzünden imar planları zorlanmış, özellikle büyük şehirlerimizin etrafı gecekonduyla dolmuş ve arsa pazarı zaman zaman birtakım spekülâtörlerin hakimiyeti altına girmiştir".

Arsa Ofisi kanununun 7. maddesi gereğince; "İmar ve İskan Bakanlığınca, bu kanunda yazılı amaçlarda kullanılmak üzere talep edilen arazi, arsalardan Hazineye ait olanlar Hazine tarafından ve evvelce Hazineden intikal etmiş olup, belediyelerce herhangi bir hizmete tahsil edilmemiş bulunan arazi, arsalar da Arsa Ofisi genel Müdürlüğünce devir edilir".

Bu durumda Ofisten istenen belli yol ve yöntemlerle ve çoğu zaman düşük bedellerle Hazine arsalarını, topraklarını eline geçirmesi ve bunları kanunda öngörülen alanlarda değerlendirmesidir. Önceki yıllarda belediyelere geçmiş olan kimi arsaların da ofise geri verilmesi ile, bu alışverişten özel girişimcinin-sanayici adını maske gibi kullanarak- spekülâtörlerin büyük çıkarlar sağlayacağı açıkça görülmektedir. Diğer taraftan Belediyelerin içinde bulunduğu kötü durum daha da ağırlaşacaktır (36). kamu kuruluşları arasında en çok arsa gereksinmesi duyan Belediyelerdir.

Belediyelerin İmar planlarını hazırlamada elastikiyete kavuşmaları, sosyal konut yapımı için gerekli toprakların ayrılabilmesi, sanayi ve turizm tesisleri ile kamusal hizmetlere ilişkin projelerin gerçekleştirilmesi, toprak stoğu temeline dayanan aktif şehircilik politikası ile mümkündür. Geçmiş çok yeni olan belediyelerimizden, çok çeşitli nedenlerle böyle bir politika uygulamalarını beklemek doğru bir hareket olmaz. Bu, ancak belediye örgütünün birkaç yüz yıl önce kurulduğu, parasal olanakların çok daha uygun bulunduğu, kentleşmenin yüz yıl önce, aktif şehircilik politikasının XX. y.y. lın başında uygulanmaya başladığı bazı büyük Avrupa kentlerinde gerçekleşebilir. Bu kentlerde belediyelerin mülkeyetindeki toprakların oranı oldukça yüksektir (37). Kent yöneticilerinin yalnız arsa stoğu yapmakla yetinmeyip, belediye sınırları içinde ve yakınında bulunan toprakların tümüne sahip olmaları, modern kent planıcılığı ilkelerine uygun ve ideal bir çözümdür. Nitekim tasa-

rıya eklenen hükümet gerekçesinde Stockholm Belediyesinin yaptığı 19000 ha. toprak stoku, ideal devranışa bir örnek olarak gösterilmektedir.

Gerekçede, Komisyon raporlarında, kanunda yer alan parlak sözler ve hükümler bir yana, uygulamalar, Arsa Ofisinin Hazineden ve başka kamu kuruluşlarından eline geçirdiği toprakları çoğu kez özel teşebbüse sattığını gösteriyor. Bunlardan kamu kuruluşlarının etkin biçimde yararlanması kolay olmaktadır. Arsa Ofisinin başarısızlığı ve yanlış yolda olması, bir bakıma sermayenin çok sınırlı olmasıyla de ilgilidir. 1969 da yürürlüğe giren yasada ofisin döner sermayesi 10 yılda tamamlanmak üzere 250 milyon ₺. olarak saptanmış olmasına karşın 1970'ten 1972 ye kadar toplam olarak 32,5 milyon ₺. ayrılmıştır. Yönetim giderleri de bu paranın içindedir.

Arsa ofisi tipinde döner sermayeli bir kuruluş bulunmaması ve gerekli ödeneklerin verilmemesi ofisin aktif duruma geçmesini engellemiştir. 1972 sonuna kadar yapılan işler; yasada öngörülen örgütün kurulması ve yönetmeliğin çıkarılması ile 4 sanayi bölgesi ve 3 küçük sanatkarlar çarşısının proje ve uygulamalarıdır. Ofisin çalışmalarının istenen ölçüde etkili olabilmesi için Türkiye arsa piyasasının %20'sini elde tutabilmek ve bu amaçla m² sini ortalama 10 ₺. sından yılda 0,5 milyar ₺. lık yatırım yapmak ve arka arkaya 5 yıl bu işi sürdürmek gerektiği yileri sürülmektedir. Yan önlemler olarak da hisseli satışların yasaklanması çeşitli kuruluşlarda toprak edinme gayesiyle yapılan kamulaştırmaların ofiste toplanması ile nazım plan hazırlıklarının bitirilmiş olması üzerinde durulmaktadır.

4 yıllık uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi için Arsa Ofisi kanununun değiştirilmesi öngörülmektedir. Ofisin mülkiyetinde toplanan toprakların hemen elden çıkarılması zorunluluğunu gidremek ancak döner sermayeli değil de katma bütçeli bir kuruluşla mümkün olduğu gerekçesiyle ofisi, katma bütçeli bir yönetim haline dönüştürmek önerilmektedir. Değişikliğin diğer önemli bir gerekçesi

ise yalnız konut, sanayi, turizm ve kamu tesisleri gereksiniminin giderilmesi için arazi stoku yapılmasının, bir kentin gelişme doğrultusundaki tüm yerleşme alanlarının uygun şekilde planlanmasına yetmemesidir. Çünkü gerekli yeşil alan, yollar, parklar, sosyal hizmetler için gereksinilen toprakların ofisçe elde edilememesi amaca ulaşılmasını engellemekte, diğer bir deyişle arsa spekülasyonunu özendirilmektedir. Yasa tasarısında "kentlerin tüm yerleşme alanları ile bunların gelişme bölgelerinde" bulunan yerlerin elde edilmesi istenmektedir. Etkili olduğu ileri sürülen birçok diğer değişiklikler nedeniyle de Arsa Ofisi kanununun değiştirilmesi yerine yeni bir yasa önerisi hazırlanmış olup bu arada ofis sermayesinin 3 yılda 3 milyar 11 sına çıkarılması öngörülmektedir (38).

. Çeşitli Yasalar

T.C. Kuruluş yıllarında türlü kanunlardan, antlaşmalardan, olaylardan yararlanarak büyük ölçüde taşınmaz mala sahip olmuştur. Olağanüstü kaynakları şu üç kümede toplayabiliriz.

- . Emvali Metrûke ve Tasfiye Kanunları
- . Türk-Rum ahalisinin değiş-tokuşu,
- . Hilafetin kaldırılması başlıkları altında üç kümede toplayabileceğimiz bu kaynaklar dışında hazine, satınalma, değiştirme, kamulaştırma gibi türlü normal yollardan da sürekli taşınmaz mala sahip olmaktadır. Ancak bu alanda hazinenin akıllıca bir politika uygulayamadığını olaylar gösteriyor.

Sinan Erdemgil'in Maliye Bakanlığı başdanışmanı iken, 1965 de hazırladığı bir rapor bu alandaki politikasızlığı, tutarsızlığı, atılan yanlış adımları ayrıntılı bir biçimde rakamlarla göstermektedir. Sinan Erdemgil raporunun bir yerinde şöyle demektedir;

"Bu intikaller memleketin gelecekteki çeşitli ihtiyaçları idare edilse idi bugün beş yıllık kalkınma planının öngördüğü işler için arazi ve arsalar elde bulundurulabilirdi.

Oysa göçmenlerin yerleştirilmesi, topraksız çiftçilerin toprak sahibi edilmesi, şehir ve kasabaların imarı gibi konularda devletin o tarihte tayin ve tesbit edilmiş değil uzun vadeli, kısa vadeli bir politikası dahi bulunmamakta idi. Bunun bir sonucu olarak çoğu hazineye bedelsiz olarak intikal eden mallar, plansız, programsız ve gayesiz olarak elden çıkarılmıştır".

Hazine topraklarının türlü yollarla elden çıkarılmasına karşılık "tapulama" kanunuyla bunun yasal yolları da bulunmuştur!.

Sayıştay kuruluşunun 117. kuruluş yıldönümü dolayısıyla yapılan konuşmalarda kamu taşınmaz mallarının denetim dışı kaldığı söylenmiş, sayıştay başkanı konuyu şu sözlerle dile getirmiştir.

"Arsa, arazi ve binaların miktarının, hatta konumunun kesin bir biçimde bilinmemesi ve özellikle kıyı yağmacılığına, yeraltı kaynaklarının savurganlığına adeta seyirci kalınması ciddi üzücüdür" (39).

2.2.2.3. Devletleştirme

Anayasamızın 47. maddesinde "Kamu Hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir" denilmektedir.

Kentsel topraklar açısından Anayasanın 168. maddesinin ilk fıkrası şöyledir;

"Tabii servetler ve kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır."

Toprak, bu hükmün dışında bırakılmıştır. Daha sonra da değineceğimiz gibi, kentsel ve tarımsal topraklarla ilgili tüm sorunların akıllıca ve çağın gereklerine uygun biçimde çözümlenebilmesi için toprağı doğal kaynaklar dışındakı bırakmayan bir anlayışın parlamento çevrelerinde, tüm kamu oyununda benimsenmesi zorunluluğı vardır.

Sosyalist ÷lkeler tüm üretim araçlarını, bu arada toprağı millileştirerek köktenci bir çözüme ulaşmışlardır. İleri kapitalist ÷lkeler B.M örgütü toprağı doğal kaynak kabul etmiş, rekabet piyasası koşullarına göre alınıp satılabilen bir mal olmaktan çıkarabilmek için gereken yol ve yöntemleri aramakta ve geliştirmek çabası içine çoktan girmiş bulunmaktadır. Bizim de toplum yararıyla bağdaşmadığı açık ve seçik olarak gör÷len mallar üzerindeki özel mülkiyet tutkusundan uzaklaşmayı öğrenmeğıe hızla yönelmemiz gerekir (40).

2.2.2.4. Kamulaştırma

Kapitalist ÷lkelerde, kamu kuruluşlarının yaptıkları görevler için gerekli olan taşınmaz malları elde etmenin en çok bilinen ve uygulanan aslında toprak edinme yöntemlerinin hepsi denendikten sonra en son başvurulacak çare olması gereken kamulaştırmadır. İnsanoğlunun 20 yılda tanık olduğu iki dünya savaşı, hızlı nüfus artışı, kentleşme... kamu görevi anlayışının sosyal, ekonomik, kültürel alanlara sürekli taşması sonucu doğurmuştur. Sosyalist ÷lkelde millileştirme ile kamulaştırmanın hukuk düzeni içindeki yerini tümünden yitirdiğı söylenebilir (41).

Kamulaştırmayı 1961 Anayasasının 38. maddesi 1982 Anayasasının 46. maddesi düzenlemiştir. 46. madde 1961 Anayasasının 38. maddesini hemen hemen aynen kabul etmiştir. 1982 Anayasasının 46. maddesinde şu hükmü buluyoruz;

"Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararlarının gerektirdiğı hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını kanunla gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir".

Görüldüğü gibi bu maddede kamulaştırmanın gerektirdiğı hallerde, peşin ödmeden ve kanunda gösterilen esas ve usullerden söz ediliyor.

Konunun ayrıntısına geçmeden önce kamulaştırmanın kapsam ve sınırlarını görelim;

Kamulaştırmayı ayrıntılarıyla düzenleyen, 1956 da çıkarılan 6830 sayılı İstimlak Kanunu, 4.11.1983 de yürürlüğe giren 2942 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Amaç, kapsam ve sınırı açısından eski ve yeni kanun arasında büyük farklılık görülmez.

2942 sayılı kanunun 3. maddesinde şu hüküm yer alır; "İdareler, kanunla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerde ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler..."

Kamu yararı verecek merciler ise Madde 5 de ayrıntılarıyla belirlenmiştir.

Kamulaştırma kanununun 6. maddesinin son bendi kentsel topraklar açısından şu yapıcı hükmü getirmiştir; "Onaylı İmar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınır".

Görüldüğü gibi, şehircilik işlemlerinde kamulaştırma için kesinlik kazanmış imar planı koşulu konmuştur. İmar planlamasının ilk kademesi olan nazım planlar bu amaç için 1972 yılına kadar yeterliydi. Nazım plana göre kamulaştırma yapılmasını öngören ve aktif arsa politikası için önemli bir araç olan bu olanak 1972 yılında imar kanununda değişiklik yapan 1605 sayılı yasa ile ortadan kaldırılmıştır. İmar kanunundaki bu olanak iyi değerlendirilerek kentlerin gelişme bölgelerinde taşınmaz fiyatları çok fazla artmadan arazi edinmek ve toprak stoku yapmak mümkün olabilirdi. İmar kanununa göre kamulaştırma yapabilmek için bir bölgenin imar planının kesinleşmiş ve buna göre 4 yıllık uygulama programı içine alınmış olması gerektiğini biliyoruz.

Bu işlerin uzun sürmesi, taşınmazların fiyatlarının artmasına, sonuç olarak da zaten parasal yönden güçsüz olan belediyelerin, kamulaştırmanın getireceği yükü taşıyamalarına neden olmaktadır.

Kamulaştırmada ödenti bedelinin belirtilmesi için 1961 Anayasasında serbest alım-satım fiyatını belirten "gerçek değer" tanımı yer almıştır. Bu tanımın kamulaştırma bedellerini gereksiz yere yükselttiği gerekçesiyle 1971 de yapılan Anayasa değişikliğinde vergi değeri esas alınmıştır. Değişikliğin 2. ve 3. fıkralarında; "Ödenecek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o malın malikinin, kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak, bildireceği vergi değerini, kısmen kamulaştırmalarda, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz".

Kamulaştırılan taşınmaz mal karşılığının vergi değerinden az takdir edilmesi halinde malikin itiraz ve dava hakkı saklıdır" der. Bu konuda Fehmi Yavuz şöyle söylemektedir; "1971 değişikliğinin çarpıcı özelliği şurada toplanıyor, o malın malikinin, kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği "değer" in ölçüt olarak alınması, objektiflikle subjektiflik karması bir durum yaratmıştır". 1982 anayasasında kamulaştırma bedeli olarak karma bir sistem getirilmiştir. Bu konuda 1982 anayasası şöyle der; "Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunda belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçüleri dikkate alır".

Yürürlükteki 2942 sayılı kanun, madde 11 de kıymet takdiri esaslarını belirtir.

Bu esaslar incelendiğinde gerçek değer üzerinden kamulaştırma görüşünün ağırlıklı olduğu görülür. 3 Temmuz 1984 de Maliye ve gümrük Bakanlığınca hazırlanıp yürürlüğe giren Emlak Vergisi kanunuyla ilgili bir tebliğde "Kamulaş-

tirmalarda emlak vergisine esas olarak bildirilen değer, kamulaştırma bedelinden az ise, aradaki fark da kusur cezalı olarak vergilendirilecek" denilmektedir.

Görüldüğü gibi devlet-kişi arasındaki objektif-subjektif karmaşası halihazırda son bulmuş değildir.

1.3.1971 gün ve 1391 sayılı Emlak Vergisi kanununa dek binalar için kira, tarlalar için değer üzerinden vergi alınırdı. Bu değer ve kira tutarları da maliklerin bildirileriyle değil, belli yöntemlerle kurulan yazım (tahrir) komisyonlarınca saptanırdı. Bu yöntem bırakıldı. Çeşitli tarihlerde yeni düzenlemelere gidildi. Her ne kadar yeni düzenlemelerle taşınmaz değerleri için tekrar tekrar normal alım-satım bedeli vurgulanıyorsa da vergi değer bildirimi esası gene de yerini korumaktadır.

Devletin taşınmazları ucuz yoldan kamulaştırma düşüncesini bırakıp hem kendisi, hem de vatandaşlar için bilimsel yollardan saptanacak taşınmaz fiyatlarını esas almasında büyük yararlar vardır. Normal alım-satım fiyatlarını devlet belirlediği sürece hem hazineye daha çok emlak vergisi girecek, hem de yurttaşlar, taşınmazları kamulaştırıldığında gerçek bedellerini alabilecektir. Böylece devlet-yurttaş ayrımı ve ikilemi ortadan kalkacağı gibi vergileme-kamulaştırma kısır döngüsü kırılacak ve şimdiki kargaşa giderilecektir.

Kamulaştırmada ödenti olarak daha başka bir ölçüt almak kanımızca daha doğru olurdu. Bu ölçüt, taşınmaz malın optimum kullanılması halinde getireceği geliri esas alan ve bunun belli bir ölçüde kapitalizasyonu ile bulunacak fiyat olarak tanımlanabilir. Böylece astronomik rakamlara ulaşan toprak fiyatları bir dereceye kadar etkisiz hale getirilebileceği gibi hem devletin hem de vatandaşların çıkarları daha iyi bir şekilde dengelenebilecektir.

2.2.2.5. Kamu Kuruluşları Taşınmaz Maldan Nasıl Yararlanmaktadır?

Kamu kuruluşlarının taşınmazları türlü açılardan kümelen-
dirilebilir. Genel ayırım, kamu görevlerinde kullanılan-
lar ile, özel mülkiyet durumunda olanlar biçimindedir.
Kullanılanların satışı söz konusu değildir. Özel mülkiyet
durumunda olanlar satılabilir, kiralanabilir. Satış tan-
zim satış, gelişigüzel satış diye ayıranlar varsa da tan-
zim satış yaparak "konut bunalımını önlemek" gibi parlak
sözler gerçek amacı maskeleyen öteye geçemez. Ülkenin
neresinde olursa olsun, yapılan arsa satışlarını önlemek
şöyle dursun, arsa spekülasyonunu, konut bunalımını kam-
çılacağı ortadadır. Bu durumda ülkemiz açısından tanzim
satış ile gelişigüzel satış arasında hiçbir fark olmadığı
ortaya çıkar.

Gelişigüzel satış; Akıllıca bir arsa (emlak) politikası
uygulamayan kamu kuruluşları, bu arada belediyeler, ta-
şınmaz mallarından olayların baskısına göre yararlanmak-
tadırlar. Yıllardan beri Türkiye'de bütçe açıklarını ka-
patmak, cari giderleri karşılamak, işçi ve memur aylıkla-
rını ödemek, imar giderlerini karşılamak için arsa satı-
lır. Hazine, vakıfları özel idareler, belediyeler hep bu
yolun yolcusu olmuşlardır (42).

2.2.2.6. Organize Sanayi Bölgesinin Toprak Gereksinmesi

Organize sanayi bölgeleri, 4. beş yıllık kalkınma planı
hazırlıkları aşamasında kurulan özel ihtisas komisyonunun
hazırladığı raporda şöyle tanımlanıyor;

"Organize sanayi bölgeleri, ağır sanayi ve kompleksleri
dışında, hemen bütün imalat sanayi tiplerinin belirli bir
plan dahilinde yerleştirilmeleri ve geliştirilmeleri için
sınırları tasdikli, çıplak arazi parçalarının gerekli alt-
yapı hizmetleri ile (arazinin parsellenmesi, yolların in-

şası, drenaj ve kanalizasyon yapımı, su ve elektrik temini ve diğer fiziki unsurlar) ve ihtiyaçlara göre tayin edilecek sosyal kurumlarla (P.T.T. itfaiye, sağlık tesisleri, güvenlik hizmetleri ve diğer sosyal karakterli unsurlar) donatıldıktan sonra, planlı bir şekilde ve belirli standartlar dahilinde sanayi için tahsis edilebilir ve işletilebilir hale getirilmesinden ortaya çıkan bir bütündür". Bu tanımdan çıkan anlama göre başta gelen amaç, çıplak arazi parçalarını, belli donatımlara kavuşturarak, ağır sanayi ve kompleksleri dışında kalan girişimcilere, sanayi arsaları sağlamaktır. Sanayiciye uygun yerlerde, elverişli koşullarla kuruluş yeri (toprak) sağlama sorunu, ileri-geri, Sosyalist-kapitalist, tüm ülkelerde sürekli olarak önemini artırmaktadır. Liberal ekonomi anlayışının egemen olduğu dönemde, kamunun (devletin) bu işlere kavuşmaması isteniyor. sanayici, özel girişimci, kuruluş yerini kendi maliyet hesaplarına göre seçiyordu. Geri kalmış ülkelerde, Üçüncü Dünya ülkelerinde, ileri kapitalist ülkelerle Sovyet Rusya modelinin yer yer zaman zaman uygulama çabaları görülmektedir. Patlama ölçülerine varan nüfus artışının genellikle bu ülkelerde görülmesi ileri ülkelerle aralarındaki farkın kapatılmaması, komşularıyla olan politik çekişmeler, yüzyıllar içinde birikmiş olan düşmanlıklar nedeniyle, Milli Savunma giderlerinin yüksek tutulması... gibi nedenlerle kapitalist ve sosyalist yöntemlerden hangisini, ne ölçüde alıp uygulayacakları konusunda açık seçik görüşler benimsemekte güçlük çekiyorlar, sürekli sallantı içinde bulunuyorlar. Geri kalmış ülkelerin bir özelliği de taşınmazlara yatırılan paranın başka üretim alanlarına yatırılan paralardan çok daha yüksek rantlar getirmesidir. Birçok girişimci sanayici maskesi altında çok düşük ücretle ele geçirdikleri toprakları ellerinde tuturak birkaç yıl sonra aldıkları değer çok üstünde fiatla elden çıkarıyorlar. Bu yolla, işletmeler beklenen randımanı sağlamasa dahi, topraktaki değer artışı bu eksiği fazlasıyla kapatabiliyor.

Bugün ileri dediğimiz batı ülkelerinde de özellikle 19. y, y, da görülen emlakçılık, arsa spekülasyonunun yıkıcı ve olumsuz etkileriyle aramızdaki fark şöyle özetlenebilir; batı ülkelerinde endüstri hızla gelişmekte ve yeni dış pazarlar açılmaktadır. Sömürgeler ise köyden kente gelenlere zengin olma kapılarını açmaktadır. Geri kalmış ülkelerde ise kentlerin çekiciliği çoğu kez sahtedir.

Kentlere gelenler çoğunlukla üretimle ilişkisi olmayan iş kollarında çalışmaktadır.

Belgelerle açık seçik belirtilmemekle birlikte, kısa sürede toprağın değeri yükselme olasılığı bulunan organize sanayi bölgesi girişimleri, bir ölçüde başarıya ulaşmaktadır. Diğer taraftan ister organize sanayi bölgesi için, ister bireysel girişmeler için olsun sanayici, işveren çevreleri arsa bulmaktaki güçlüklerden ve bürokrasinin çıkardığı engellerden yakınmaktadırlar.

Organize sanayi bölgesi için yapılan girişimlerden pek azı yukarda dile getirdiğimiz bürokratik nedenlerden dolayı gerçekleşebilmiştir. Bunların başında Bursa organize sanayi bölgesi gelir.

Sanayi bölgesi kurma girişimleri ile birlikte yakınmalar da artmaktadır. IV. beş yıllık kalkınma planının özel ihtisas komisyonundaki yakınmalara bir göz atalım;

"Ön seçimi yapılmış bir arazinin, çeşitli Bakanlık ve kuruluşlarca benimsenmesi, ekonomik altyapı olanaklarının etüd edilmesi, arazinin satın alınması veya kamulaştırılması ve bu sırada 1/1000 ölçekli haritalarının yapılması uzun formaliteler ve süre gerektirmektedir.

Bu durumda projenin gerçekleştirilmesi gecikmekte, bölgenin kurulacağı duyurulan bu yörede spekülatif hareketler ile düzensiz gecekondulaşma hareketleri oluşmaktadır. İlgili bakanlıklarca seçilen arazilerde, altyapı etüdlерinin yeterli biçimde ve süratle yapılmamış olması, işi geciktirici bir başka unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Organize Sanayi Bölgeleri de, kurulmak için, az engebeli tatlı meyilli arazilere ihtiyaç duymaktadır. Birinci sı-

nıf tarım arazisine sanayi bölgesi yapmak düşünölemeyeceği gibi, sanayi, altyapı olanaklarının bulunmadığı dağlık araziye yapmak da düşünölemez.

Bu yüzden optimum noktada bir çözümle, hem tarımı fazla aksatmayacak ve hem de sanayiye cazip gelecek arazinin, altyapı olanakları da gözetilerek, dikkatle seçilmesi esas kabul edilmelidir.

Organize Sanayi Bölgelerinde çalışan işgücü ile bunların ailelerinin barınacağı konut alanları planlanmakla kalmamalı, bu konut kesiminin zamanla bir kent şekline dönüşeceği düşünölerek, gerekli okul, hastane gibi genel hizmet ünitelerinin yapımı, ilgili bakanlıklarca programa alınmalıdır". (Türkiye Odalar Birliği Sanayi Bölgesi Müdürü Ö.E)

Aynı raporda Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının görüşleri ise şöyle;

"Ortalama 3000 dönüm bir arsa büyüklüğüne ihtiyaç gösteren bu tür sanayi bölgelerinin yer seçimlerinde arazinin topoğrafik yönden uygunluğunun yanı sıra, yerleşim kararları yönünden uygun olması ve arazi fiyatlarının mümkün olduğu kadar düşük seviyede tutulması da gözetilmektedir. Yerleşme kararları yönünde genellikle şehirlerin dışında ve nispeten ucuz olmaları sebebiyle de devlete ait araziler üzerinde kurulma eğilimi gösteren bu tür sanayi bölgelerinin seçimlerinde dikkate alınması gereken diğer husus da arazinin tarımsal nitelikleri olmaktadır. Sözü edilen amaç gereği yeni açılacak, ya da Organize Sanayi bölgelerine ayrılacak alanlarda tarımsal arazi potansiyelinin korunmasına titizlikle devam edilmesi ölkemizin geleceği bakımından önem arz etmektedir.

Bilindiği gibi tarım toprağı, madenler, ormanlar, tarihi anıtlar, turistik değerler ve benzerleri gibi Milli bir servettir. Bu servetin elde edilmesi insan ömrünü çok aşan zamanı gerektirmektedir. Bu nedenle toplumumuzun beslenme dışındaki öteki ihtiyaçlarını gidermek amacı gü-

den köy, kasaba ve şehirlerin kurulması ve geliştirilmesi, endüstri alanları, turistik yerler, spor alanları ve benzeri planlama kararlarının ve maden, taş, kum, tuğla ocakları ve milli savunma ihtiyaçlarının gerektirdiği tarım alanlarının, tarım dışında ve tarım dışına çıkarma amacıyla kullanılmasında Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının denetimi kanunda gerekli görülmüştür.

Özellikle gelişme halinde olduğu bildirilen sanayi sektörünün, denetimsiz olarak, yerleşme planları dışında, kendine en uygun şartların bulunduğu köy hudutları içinde yer seçebilme imkanının sağlanmasında hiçbir milli menfaatten sözedilmesi mümkün değildir".

Özel ihtisas komisyonuna, İmar ve İskan Bakanlığı adına sunulan raporda yer seçimi sırasında uyulması gerekli ilkeler ve koruma alanları şöyle sıralanır;

- Önemli tarım toprakları,
- Sulama tesis ve kanallarının bulunduğu alanlar,
- Sulama havzaları
- İçme suyu üretim yerleri,
- Orman sahaları,
- Maden ve enerji üretim sahaları,
- Afet sahaları (taşkın, erozyon...)
- Rekreasyon turizm alanları, tarihi çevre,
- Bilimsel değeri olan yöreler
- Ekolojik özellikler, doğa parçaları, rezerv alanları.

Arsa ofisi genel Müdürlüğünün komisyona sunduğu raporun bir kısmında ise "Sanayi bölgelerinin yer seçimi genellikle mülkiyet araştırmalarına ihtiyaç duyulmadan yapılmaktadır. Özel mülkiyet dışında kalan hazine, mer'a ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki ve benzeri kamu arazisinin ofise intikalinde, mevcut formalitelerin azaltılması ve zamanın kısaltılması zorunlu bulunmaktadır" denilir.

Yukarda da görüldüğü gibi Organize Sanayi Bölgelerinin henüz rayına oturmamış olması beraberinde birçok sorunu da getirmektedir. Sorun dengeli yerleşme, düzenli kentleşme ve sanayinin yurt ölçüsündeki dağılışıyla çok yakından ilgilidir.

26.28 Nisan 1978 de yapılan İkinci Boğaz Köprüsü tartışmalı toplantısında bir konuşmacı Gaziantep'deki hızlı gelişme ile, Birecik köprüsü arasında sıkı bir bağlantı olduğunu söyleyip sözlerini şöyle sürdürmüştür, "Türk toplumu 2. Boğaz köprüsü için harcanması söz konusu olan 710 milyar ₺. yı ülkenin gelişmemiş yörelerinde, bu köprüye benzer işlere, barajlara, sulamaya, endüstriye harcarsa hem İstanbul üzerindeki hız gelişmenin yaptığı baskı azalır, hem de ülkenin insan gücünden, yeraltı ve yerüstü kaynaklarından yararlanma olanağımız artar, dengeli yerleşme gerçekleşir".

Sorunun halledilebilmesi için gerçek ihtiyaçlara cevap verebilen bir statü oluşturulması gerekir. Bunun için toprakların iyeliği müteşebbis kuruluştadır, bireylere devredilmez, tüm sanayicilere, uzun süreli kira ilkesine göre, topraktan yararlanma hakkı tanınır. İngiltere ve birçok batı ülkesinde bu yol geçerlidir.

Uzun süreli kira yöntemiyle, aradan geçen yıllar içinde kanunun yarattığı değer farkının yine kamuda kalması bu alanın çekiciliğini de büyük ölçüde yumuşatacak ve içinde bulunduğumuz kısır döngü kırılacaktır (43).

2.2.2.7. Tapu ve Kadastro İşleri

Tapu ve Kadastro işleri kentsel ve kırsal topraklarımızın çözüm bekleyen sorunlarının başında gelir. Tapu ve kadastro ile ilgili günümüzdeki uygulamalar ve görüşlere geçmeden önce özetle kuruluş ve kapsamına göz atalım:

Tapu teşkilatının ilk kuruluşu olan 7 Cemaziyelûlâ 1263 (1847) tarihli resmi tebliğin yayınlanmasına kadar tapu

işleri taşınmaz malların nev'ileri itibarıyla ayrı ayrı idareler tarafından mevzuata ait hüküm ve usullere göre yürütülmüş ve bunlar tarafından temessük (borç senedi) ve hüccetler (belge, şeriat mahkemesinden verilen bir hak veya bir sahiplik gösteren resmi vesika) verilmiştir. Ülkemizde kadastronun ilk kuruluşu ve çalışmaları Defteri Hakani Nazırı Mahmut Esat Efendinin zamanında çıkarılmış bulunan "Emvali Gayrimenkullerin Tahdit ve Tahriri hakkında kanunu Muvakkat" adlı 1328 (1912) tarihli kanun ile olmuştur.

Bu kanunla ülkedeki bütün taşınmaz malların sınırlarının ve maliklerinin belli edilmesi, değerlerinin ve gelirlerinin gösterilmesi ve böylece çok yönlü bir çalışmanın yapılması amaçlanmıştır. Uygulama, bugünkü ölçü ve tekniğin ulaştığı nitelikte plana dayalı bir çalışma olmamakla beraber İstanbul'da "fiş" adı verilerek tutulan kayıt defterlerinde her taşınmaz mala ayrı sayfa tahsisi, şimdiki tapu kütüğünün o günün şartlarındaki öncüsü olmuştur. Diğer taraftan görevin yönetimi ve denetiminin sağlanabilmesi için "Defteri Hakani Nezaretine" bağlı olarak bir kadastro teşkilatının kurulması öngörülmüşse de çıkan 1. Dünya savaşı nedeniyle çalışmalar sürdürülememiştir.

Tapu teşkilatı 1263 tarihinde "Defter Eminliği" adıyla kurulmuş 12. Temmuz 1277 tarihinde "Defteri-i Hakani Nezareti" ünvanını almıştır. 1329 yılına kadar nezaret payesinde bulunan bu daire, sözü edilen tarihte "Defteri Hakani Emaneti" olarak Maliye Nezaretine bağlanmıştır. 1927 yılında ise Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü ünvanını almıştır (44).

Tapu ve Kadastro çalışmaları türlü engellerden dolayı sıhhatli bir şekilde yapılamamış, uygulamalar türlü yakınlara yol açmıştır. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası bu konuda 1950-1962 yılları arasında, TBMM de söylenenleri bir kitapçıkta toplamıştır. Buradan yapılan alıntıları aşağıda aktarıyoruz (45).

"Dolaştığımız yerlerde, dinlediğimiz dertler arasında, dertlerin en büyüğü olarak tapusuzluk ileri sürülmekte idi. Tapulama kanunu her bir ağzın istediği ve beklediği, Türkiyenin ruhu sayılan ve cidden muhtaç olduğunuz bir kanundur".

"Kadastro gören birçok yerlerde, kadastro muameleleri takip edilmediği için işler keşmekeş halini almış bulunmaktadır. Emlak satılmış, bölünmüş, taksime uğramış, bunlar kadastroda işlenmemiş olduğu için hukuki kıymetlerini kaybederek bir dereceye varmış bulunmaktadır".

"Birçok gözü açıklar, ellerindeki ikişer üçer dönümlük tapuları ile binlerce dönüm kültür arazisini içine almaları da bir vakıadır. Kadastro sayesinde bu yolsuzlukta meydana çıkacak ve birçok topraksız vatandaş toprağa kavuşmuş olacaktır".

Türlü yakınmalar bu şekilde sürüp gitmektedir. Kadastro hakkında görüşlerine başvurduğumuz İstanbul Belediyesi Harita Müdürlüğünden Mehmet Demircan şunları söylemiştir.

"Kadastronun imar planı yapımı ve uygulamalarındaki yeri ve önemi: İmar planı yapım ve uygulamalarında kadastro haritalarının önemli bir yeri vardır. Esasen kadastro haritaları olmayan bölgelerde mümkün olduğu kadar plan yapımını ertelemek daha doğru olur. Plan yapma zorunluluğu kadastro yapımını da zorlayıcı bir unsur olmalıdır. Kadastro haritalarının halihazır durumu ve günümüz koşullarına göre geliştirilmesi gereken yönleri: Bugünün gündel konularından biri yürürlükteki imar yasası ve yönetmenlik esaslarına uygun yapılanma, her şeyden önce sağlam ve tekniğine göre yapılmış plan altlığının olmasına bağlıdır.

Genellikle kadastro haritaları yapıldıkları tarihlerin taşınmaz değerleri ve ölçü tekniğini yansıtmaktadırlar. Günümüzde ise taşınmazlar her geçen gün değer kazanmakta, ölçü tekniği hassasiyeti bir önceki ile kayıs edilmeyecek kadar artmaktadır. Hızlı kentleşme dolayısıyla merkezden dışa doğru süratli bir şekilde genişleme olmak-

tadır. Böylece belediye sınırları, mücavir olan ve hatta il sınırlarına doğru hızlı olarak genişlemektedir. Dünün bağ, bahçe ve tarla alanları imara açılarak arsa ve yapı haline gelmektedirler.

Özellikle kırsal kesimdeki uyumsuzluk hassasiyet ve ölçü tekniği farklılığı yönünden kendini göstermektedir. Halihazır haritalar günümüz tekniği esaslarını aksettirdiği halde, çok yerde kadastro haritaları doğal olarak yapılmış olduğu tarihlerdeki durumu yansıtmaktadır. Bunun sonucunda da her iki haritayı bir araya getirmek ya mümkün olmamakta, ya da birtakım hataları peşinen kabullenmek zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde kadastro çalışmaları çok iyi başlamış ve kısa zamanda büyük mesafeler katedilmiştir. Ancak kadastro haritalarının yaşatılmasında aynı gayret gösterilememiştir. Kentleşme hareketlerinin hergün yeni boyutlar kazanarak konut problemine çözüm arayışlarında şüphesizdir ki, kadastro haritalarına duyulan gereksinim ağırlık kazanmaktadır. Türkiye genelinde kadastro sorununa eğilme zamanı gelmiştir. Yaşayan kadastro ilkesi hedef alınmalı, kadastro haritaları halihazır haritalarda olduğu gibi standart pafta sisteminde yapılmalıdır.

İmar planı uygulamalarında tek parsel yerine, adanın bir cephesinde bulunan tüm parsellerin aynı zamanda istikamete sokulmasında yarar vardır.

Kadastro haritaları 1/200 den 1/5000 ölçeğine kadar, çeşitli ölçeklerde yapılmaktadır. Bu ölçeklerdeki kadastro haritalarının, halihazır topoğrafik haritalarına intibakı güçlükler doğurmaktadır. Haritalar arasında ölçek beraberliğinin sağlanması hataların önlenmesini sağlayacaktır. Öncelik yerleşim bölgelerine olmak üzere gerekli görülen yerlerde kadastro yenilemesi ve hiç olmazsa revizyon yöntemine gidilmelidir. Çalışmalarda etkinliğin sağlanması için Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı yeniden ele alınmalı ve her hali ile kuvvetlendirilmelidir. Öğretim kurumlarının birbirleri arasında ve

uygulama kurumları ile yeterli işbirliğini sağlaması bu konuda da yararlı sonuçlar elde edebilme imkanını sağlar".

Kalkınma planlarında Tapu ve Kadastro:

4. beş yıllık kalkınma planlarında şu yakınmaları görüyoruz. "Arazi kullanma planlaması ve taşınmazlar değerlendirilmesine yurt çapında geniş ölçüde başlanamamış olması, sahillerde ve kentsel alanlarda arsa spekülasyonlarının ve düzensiz yerleşmelerin giderek önlenememiş duruma gelmesine neden olmuş, taşınmaz mallardan alınan harç ve vergileri olumsuz yönde etkilemiştir. Tapusuzluk ve arazi değerlendirmesi yapılamamış olması küçük çiftçi ve esnafın kredi olanaklarını da sınırlandırmıştır".

İkinci, üçüncü beş yıllık kalkınma planlarında da bu durumun çeşitli sektörlerde dar boğazlar yarattığından, mahkemelere intikal eden hukuk davalarının %70-80'ini teşkil eden arazi ve ona bağlı ihtilafların azaltılması zorunluluğundan sözedilmektedir.

Beş yıllık planlarda ve uygulama programlarında parsel, ya da hektar olarak hedefler de veriliyor. Yenileme hedefleri hakkında bir uzman şöyle diyor;

"İlk kez üçüncü beş yıllık kalkınma planında, teknik değerini kaybeden kadastronun yenilenmesi öngörülmüş ve hedefler saptanmıştır. Ancak bu konuda hiçbir çalışma yapılamamıştır" (46).

766 sayılı Tapulama kanununun, özellikle 33. maddesi, tapu kütüğünde kayıtlı olmayan taşınmazların zilyedi lehine kaydı bakımından, önemli hükümler getirmiştir. Bu kanun önce 896 sayı ile T.C. B.M.M. sinden geçmiş, Cumhurbaşkanının vetosu üzerine 596 sayı ile yine kanunlaşmıştır. Bu kez Anayasa Mahkemesi, bir başvuru üzerine, yeterli çoğunluk olmadan kanunlaştığı gerekçesine dayanarak yasayı iptal etmiştir. Gereken çoğunlukla Meclisten geçirildikten sonra da 766 no ile yeniden kanunlaşmıştır.

Taşınmazların zaman aşımı nedeni ile, zilyetlerine geçirilmesi işlemi 1929 da çıkarılan 1515 sayılı kanunla, tapu dairelerine bırakılmıştır. 1950 yılının başlarında çıkarılan 5519 sayılı kanunla bu iş mahkemeden karar alma koşuluna bağlandı (47).

1954 de 6333 sayılı kanunla 20 dönümden fazla olan tapusuz gayrimenkullere de söz konusu zilyetliğin kanıtlanması hakkında yeni hükümler vardır. 766 sayılı kanun bu konuda yeni ve başka hükümler getirdi. 1972 yılında yürürlüğe giren 1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu öntedbirler kanunu da Tapulama kanunda önemli değişiklikler yapan hükümler getirmiştir.

Tapu ve Kadastro işleri konusunu bir uzmanın şu satırlarıyla noktalayalım; (48).

"Türkiye kadastro, mali içerikle düzenlemek üzere hizmete alınmış, ancak bugüne kadar bu amaca yarayacak hiçbir bilgi içermemiştir. Türkiye kadastro bir hukuki kadastrodur. Ancak son yıllarda Türk kalkınma planları kadastronun ekonomik, toplumsal ve kamu yönetimi sorunlarına çözüm olabileceğini ifade etmeye başlamışlardır. Kentsel ve kırsal alanda ayrı yasalara ve ayrı teknik standartlara göre yapılan çalışmalar, yöntemlerdeki yetersizliği ve yanlış sınırları aşan hataları ile, hepsinden önemlisi, geodezik ağ noksanlığı ve ölçü noktalarının %68 oranında kaybolmuşluğu ile gerçekten sorun yaratıcı bir durumdadır. Kadastro bitmeyen, geliştikçe yeni ödevler üstlenen, yeni içerik kazanan ve üstlendiği yeni ödevlere koşut olarak da yeniden üretilen bir hizmettir. Türkiye kadastro da bu sürece uygun olarak hem içeriğini geliştirmek, hem kalkınma planlarında kendisine yüklenmesi düşünülen ödevleri üstlenmek için yenilenmek zorundadır.

2.2.2.8. Tarımsal Toprakların Korunması

20. y.y. da toprak sorunu tüm insanlığı ilgilendiren boyutlara ulaştı.

Nüfus patlaması, hava, su kirliliği, erozyon, değerli tarım topraklarının kısırlaştırılması, kentleşme insanoğlunu yalnız toprağa değil, tüm doğal kaynaklara bakış açısını değiştirmeye zorlamıştır. Birleşmiş Milletler Örgütü, doğal kaynakların korunması, tüm insanlığın yararına kullanılması amacını gerçekleştirmek üzere türlü toplantılar, seminerler, kongre ve konferanslar düzenlemekte yayınlar yapmaktadır.

Değişik kurumlar toprağın bilinçsiz kullanımını eleştirmektedir. Bunlardan birkaç örnek verelim; Worddwatech Enstitüsünün bir yayınından;

- Çölleşme büyük bir dünya sorunudur ve hızla genişlemektedir.
- Milyonlarca hektar arazide toprak örtüsü kalmamıştır. Buraları organik maddelerden ve bitki yetiştirme gücünden yoksundur. Ormanlar, toprak kazanmak, kontrolsüz dolaşan keçi, koyun, sığır sürüleri, evlerde yakıt için ya da pazarda satmak için kesim gibi çeşitli nedenlerle yok edilmektedir.

"Hükümetler genellikle olumsuz ekonomik gelişmeler hakkında nadiren bilgi ve rakam toplarlar. Ülkemiz açısından ise olup bitenler, topraklara bakış açısının kamu yararıyla bağdaşmadığını gösteriyor (49). Yıllardan beri erozyondan ve orman yangınlarından, su taşkınlarından, arsa spekülasyonundan kıyı yağmasından, keçinin ormanlara verdiği zarardan, yakıt olarak kullanılan tezekten söz edilir. Bu konularda önlemler getirilir, yasalar çıkarılır ama topraklarımızı kamu yararına uygun biçimde değerlendirme yönünde attığımız adımların yeterli olmadığı da ört-bastırılmeyecek bir gerçektir.

Türlü alanlardaki, yıkıcı düzeylere varan olaylar ve bunlara ilişkin yakınmalara şöyle bir göz atalım; Tarım ve

Orman Bakanlığının yayımladığı Ormanlarımız ve Ormancılığımız başlıklı bir broşürde şöyle denilmektedir;

"Millet ve Memleketlerin yükseliş ve çöküşleri, kısır kayaları kaplayan ince bir toprak tabakasının korunmasına bağlıdır. Bu varlığın teşekkülü için binlerce yıla ihtiyaç vardır. Halbuki ormanların tahribi ve toprağın fena bir şekilde işletilmesi, bu cevheri bir insan neslinin ömrü içinde mahvedebilir.

Peysaj Mimarlığı No:1 Özel sayısı, ülkemizde endüstriyel yerleşmelerin yarattığı çevre sorunlarına ayrılmıştır.

Buradan alınan bilgileri aşağıda sıralıyoruz. Suat Aksoy şöyle diyor (Sy. 57)

"Gerek sanayileşmenin, gerek kentleşmenin getirdiği kaçınılmaz sonuçlara, harkes gibi biz de katılmak zorundayız. Ancak bunları yaparken de tutumumuz herhalde bir miras yedi hovardalığı içinde olmamak gerekir. Bilinçsiz bir kentleşme ve gecekondulu yerleşim, en bereketli toprakların, başka olanaklar varken, sırf plansızlık ve düzensizlik yüzünden, başka amaçlar için kullanılması, kirletici sanayi gazlarının ve atıkların tarımsal ürünlere zarar vermesi, en güzel ve tarihsel kıyıların spekülasyon konusu olması ve benzerleri, herhalde kaçınılmaz ve mutlaka uymamız gereken sonuçlar değildir. İnsanoğlu kuşkusuz sanayileşme ve kentsel büyüme ile doğanın korunması alanındaki dengeyi bulabilecek yetenektedir. Sanayileşme çabasıyla doğayı ve tarımsal alanları korumak çabası birbiriyle uzlaşmaz amaçlar olması gerekir".

Yüksek Öztan da şu örnekleri veriyor, (Sy. 71)

- İzmit -İstanbul arasında, özellikle turfanda sebzeliğe dönük tarımsal alanlarda bugün endüstriyel kuruluşlar yer almaktadır.
- İzmit-Yalova arasındaki verimli alanlarda turistik yerleşmelerle, endüstriyel kuruluşlar el ele ve iç içe sıralanmışlardır.
- Bursa Ovasına yeşil niteliğini kazandıran verimli topraklar hızla endüstriye terkedilmektedir.

- İzmir'de çok değerli Balçova toprakları çeşitli yapısal kuruluşların tehdidi altındadır.

- Yılda 2 hafta 3 ürün veren Çukurova'nın birinci sınıf topraklarında, fabrikalar gün geçtikçe artmaktadır.

Son olarak Yüksel Öztan şunları eklemektedir;

"Acaba, tarımsal, endüstriyel ve ticari yönden büyük bir potansiyele sahip bir bölgemiz olan Çukurova için bu ilişkiler gelecekte nasıl bir perspektif ortaya koyacaktır.

Dünya'da verimli ve bereketli topraklar bölgesi olarak ün kazanmış Çukurovamızın bu özelliği yakın bir gelecekte yalnızca tarih ve coğrafya arşivlerindeki belgelerde mi anımsanacak?

Bu yazının sonlarında şu uyarıya da yer verilmiştir. "Çukurovanın bereketli toprakları endüstriye terk edilmemelidir".

Türkiye Tabiatını koruma Cemiyetinin "Bozulan Tabii Kaynaklar-Basından Derlemeler kitabından da birkaç örnek verelim.

"Toprak hürriyet gibidir, elden gitmedikçe kıymeti bilinmez".

"Devletçe planlı bir çalışmaya girmenin ve muvaffakiyet derecesinin yüksek olması ancak dengeli bir tabiata sahip bir memlekette ümit verici olabileceğini hiçbir zaman unutmamak gerekir. Aksi halde plan üzerindeki sarfettiğimiz emek heder olacak ve beklenen neticelerin yerine, nasibimiz hüsrana olacaktır. Unutulmamalı ki Tabiat ve Kaynaklarını tahrip etmek daha çok göz yaşı, daha az emek getirecektir" (50).

Tarımda üretim, beslenme, kentlerin düzensiz gelişmesi, konut sorununun çözülmesinde karşılaştığımız dar boğazlar hep topraktan yararlanmadaki başarısızlıkla, yanlış tutumumuzla dolaysız biçimde ilgilidir. Anayasa başta olmak üzere, türlükanunlara girmiş olan hükümlerin arsa spekülasyonunu, değerli tarım topraklarının kasırlaştırılmasını, emlak fiyatlarının hiçbir engel tanımadan artmasını önlemeye yetmemesi karşısında, gerçeklere irkilmeden bak-

malıdır. Bu gerçek, bütün ülke topraklarını kırsal-kentsel ayrımı yapmadan, bir bütün olarak kabul etmek ve toprağı piyasada rekabet fiatlarına göre alınıp satılabilen bir mal olmaktan çıkarmaktır" biçiminde özetlenebilir (15).

2.2.2.9. Parselcilik

Kapitalizmin en çok güçlendiğı, kentleşmenin hızlandığı 19. y.y. da arsa fiatlarının artması karşısında, büyükçe toprakları eline geçirerek, parselleyip satmak, batı ülkelerinde önemli bir iş alanı olmuştur. Ülkemiz, 20. y.y. lın sonlarında da böyle bir durum ve dönem içindedir. II. Dünya savaşına kadar yalnız Ankara'da görülen parselleyip satma, bu savaştan sonra ağırlık noktasını İstanbul'a kaydırmış ve hızla yurdun pek çok köşesine yayılmıştır (52). Kent kıyısındaki bir tarımsal toprağın kent büyümesi ile devamlı olarak değeri artacaktır. Önce tarımsal kullanım değerine sahip olan arazide, kentin yaklaşması ile belirli bir değer artışı olacak, sonra bu alanın imar hudutlarına alınışı tekrar yükselmeye sebep olacaktır. Bu halde toprak kentsel kullanışa tam hazır değildir. Bunun kentsel kullanışa içilmesi için alt yapısının hazırlanması gerekir. Bu da tekrar bir değer artışına imkan verir. Bundan sonra diğer parsellerde yapılmaya başlayan inşaatla birlikte hızla değer artışı olur. Birçok halde artan değer hızı ve kentin büyümesinin baskısı sonucu ya imar planınca izin verilen yoğunluk arttırılır ya da yeni tip kullanışlara izin verilir. Bu ise tekrar önemli değer artışlarına sebep olur. (Şekil 1)

Hızla büyüyen bir kentte değer artışı da hızlı olacaktır. Bir arsayı alan kişinin arsanının değerinden kaybetmesi olanağı yoktur. Öyle ise arsanın bekletmesinin hiç ibr riski olmayacaktır. Bu halde arsasını satmak için kişiler ucuz değerlerle aldıkları arsalari bekletecekler, yüksek değerler kazandıktan sonra satacaklar ve böylece arsa spekülasyonu yapacaklardır.

Arsa spekülasyonunun doğabilmesi arsanın kıymıldamaz bir kaynak olmasından ve bu kıymıldamaz kaynak üzerinde özel mülkiyete izin verilmesinden doğmaktadır. Kent arazisi sahibi, hiçbir gayret göstermeden, hiçbir rizikoya girmeden, toplum refahına hiçbir katkıda bulunmadan sırf tabiat vergisi bir kaynak üzerinde, bu kaynağın kıtlığı nedeniyle, kurduğu tekele dayanarak, toplumun tümünde meydana gelen her türlü olumlu gelişimlerden olumsuz bir rant sağlamaktadır. Eğer ülkede devamlı olarak enflasyonist baskılarla para değerinde düşme oluyorsa, piyasada üretim girişimlerinin riski çok yüksekse bu durum arsa spekülasyonunu hızlandırıcı etki yapar. Normal kentsel arazi kullanma ihtiyacının artışıının doğuracağından fazla spekülasyon doğurur.

BÖLÜM 3. KENTSEL TOPRAK İHTİYACININ KARŞILANMASI

Daha önceki bölümlerde kır ve kent toprağı tanımlarından yola çıkarak ülkemizde güdülen toprak politikası bu konuda çıkartılan yasalar ve sonuçlarına değindik. Bu bölümde ise bu politika ile gidişin yol açtığı sorunlar üzerinde durup bir örnek çalışma ile sorunun boyutlarını sergilemeye çalışacağız.

Konuya ülkemizdeki gelişmeyi ele alarak genel bir anlatımla girdik. 3.1 başlığında incelediğimiz ülkemizdeki gelişmeyi metropoliten alanlardaki durumu da ekleyerek son verdik. 3.2. başlığında İstanbul ili ve 3.3. başlığında ise Kartal ilçesi incelenecektir.

3.1. TÜRKİYE'DE KENTSEL TOPRAK İHTİYACININ KARŞILANMASI

GİRİŞ

2. Dünya Savaşı sonrası Türkiye'de yapısal bir dönüşüm olduğu ve bu dönüşüme paralel olarak kırsal alandan şehirlerle göçün arttığı ve şehirleşmenin hızlandığı daha önceki bölümlerde de belirtilmişti. Genellikle bu olgunun ortaya çıkışında iki önemli bağımsız değişkenin etkili olduğu kabul edilmektedir.

- 1- Türkiye'de nüfus artışının çoğalması,
- 2- Tarımsal kesimde hızlı bir mekanizasyona gidilmesi.

Bu iki bağımsız değişken, bir diğerinin etkisini artırarak kırsal alandaki daha önceki dengenin bozulmasına sebep olmuş ve yapısal bir dönüşümü başlatmıştır.

Cumhuriyetin ilanı ve Ankara'nın başkent oluşundan sonra, hızlı nüfus artışı ve şehirlere göç, kentsel toprakların değerini yükseltirken, gelişen nüfusa cevap verebilmek amacıyla kent çevresindeki toprakların da hızla iskan faaliyetlerine açıldığı görülmüştür. Bu dönemlerde kamu çıkarlarının korunamaması, hatta böyle bir korumanın daha söz konusu olmaması ortamı, özel girişimciye, spekülâtöre bırakmış, kentlerin yakın çevresindeki değerli tarım toprakları hızla şehirleşmeye başlamıştır. Kentlerimizdeki özellikle de büyük kentlerimizdeki durumu madde madde özetleyelim;

3.1.1. Kırsal Toprakların Kentsel Topraklara Dönüşümü

- Kırdan kente göç olayı değişik faktörler etkisiyle planda hedeflenen nüfusun üstünde bir nüfus artışına neden oluyor. Bu durumda kentte kişi başına düşen alan miktarı azalıyor dolayısıyla kent toprağı fiatları artıyor.
- Artan toprak fiatları spekülâtif hareketleri hızlandırıyor.
- Gerek kent içinde gerekse kent dışında toprak, kişinin

ekonomik gücüne göre tasarruf yaptığı bir meta olma niteliğine bürünüyor.

- Kent içinde iskana açılabilir durumdaki topraklar fiyatının yüksek oluşu nedeniyle belirli bir kesimin elinde bulunmakta, barınma gereksinimine cevap vermekten uzak kalmaktadır.
- Kent dışında;
 - . Topraklar çok ucuz fiatla spekülâtorlerce satın alınıyor.
 - . Aldığının birkaç misli fazlası ile gerek gerçekten barınma gereksinimi olan kişilere, gerekse tasarruf etmek isteyen kişilere parsellenip satılıyor.
- Kent dışındaki bu topraklar üzerinde daha önce sürdürülen tarımsal faaliyetlere böylece son veriliyor. Toprak, iskana açılmadığı gibi tarımsal faaliyetler de yapılamıyor.
- Diğer taraftan düşük gelirli kesime barınma olanağı sağlayan kent çevresindeki topraklarda yavaş yavaş yerleşimin boyutları büyüyor, nüfus artıyor. Nüfusu 2000 in üzerine çıktığında yerel hizmetlerden yararlanma amacıyla belediye örgütü kuruluyor.
- Henüz imar planı olmadığı için yeni kurulan belediyeler yönetmeliklere dayanarak uygulama yapıyorlar.
- Yapı izni verilmeyen bu yöreler, değişik dönemlerde politik nedenlerle elektrik, su, ulaşım gibi beledi hizmetlerinden yararlandırılıyor.
- Yerleşimin imar planı, belediye oluşumundan uzunca bir süre sonra yapılıyor. Aradaki sürenin fazlalığı ve uzun yıllar alan imar planı yapımı çalışmaları yapılanmayı hızlandırıyor (Şekil 1)
- İmar planı ise mevcut yerleşime göre yapılmak zorunda bırakılıyor.
- Plansız gelişen bir yerleşim olduğu için imar planı bu beldenin sorunlarını çözmekten uzak, uygulama olanağından yoksun kalıyor.
- Zaman zaman çıkarılan ve yasa dışı yerleşimlerin durumu-

nu yasallaştırma amacına yönelik af yasaları, gelişigüzel plan dışı yerleşimleri adeta teşvik ediyor ve bu durumun önüne geçilmesini büsbütün zorlaştırıyor.

- Yeterli alt yapıdan ve donatıdan yoksun bu yeni yerleşimler, gerek şehirleşme, gerekse sosyal açıdan kendi içinde gelişmelerle dolu olarak varlığını sürdürmeye devam ederken, kent bütünü ile de hangi yönden bakılırsa bakılsın uyum sağlayamamaktadırlar.

Ülkemizde kalkınma çabalarının içerden ve dışardan kaynaklanan nedenlerle yetersiz kalması, genelde üretilemeyen ve uygulanamayan kararların yansımaları mekanda bu türlü çarpıklıklara yol açmaktadır.

3.1.2. Nüfusu Gelişimi

Ülkemizde 1935 den bu yana artan nüfus ve buna bağlı olarak artan toprak ihtiyacı Tablo 1 de verilmiştir.

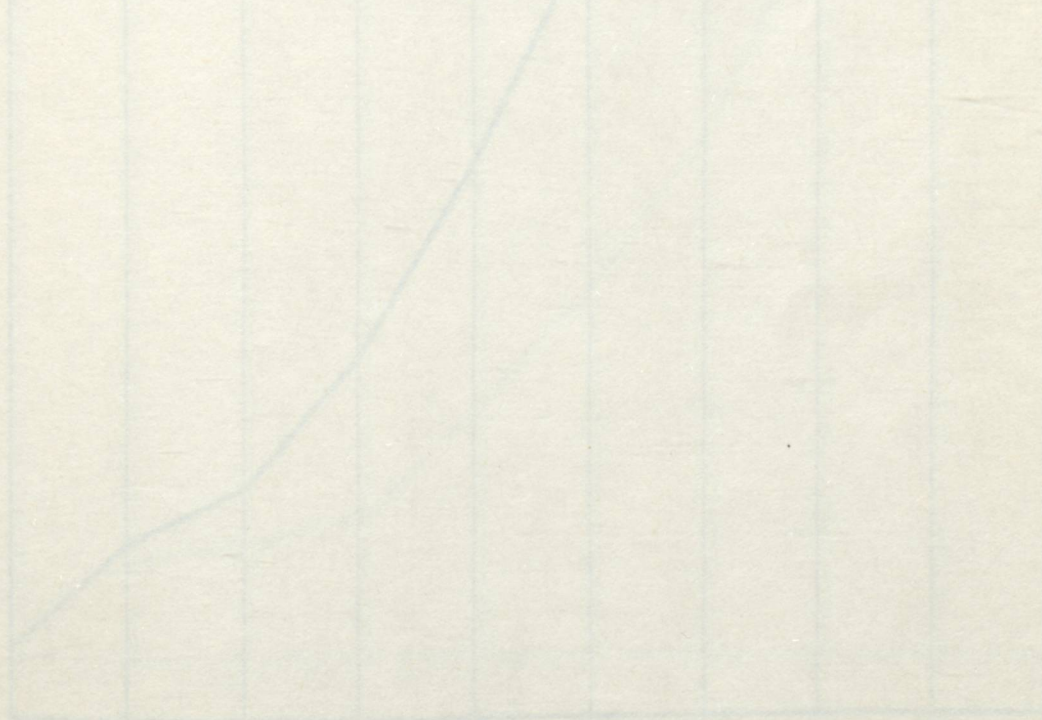
Tablo 1: Türkiye'de nüfus gelişimi

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)*	(6)
Yıllar	Nüfus	Toplam Kentsel Nüfus	Kentleşme Oranı %	Artan Kentsel Toprak ih.(ha)	5/Türkiye Toprakları (77700000 ha)
1935	16158018	2684197	16,6		
1940	17820950	3214471	18,0	2121	0,000028
1945	18790174	3441895	18,3	910	0,000012
1950	20947188	3883865	18,5	1768	0,000023
1955	24064763	5328846	22,1	5780	0,000076
1960	27754820	6967024	25,1	6553	0,000086
1965	31391207	8910665	28,3	7775	0,000102
1970	35605176	11931038	33,7	12081	0,000158
1975	40197669	15015095	37,5	12336	0,000162
1980	44736957	20399630	45,6	21538	0,000283

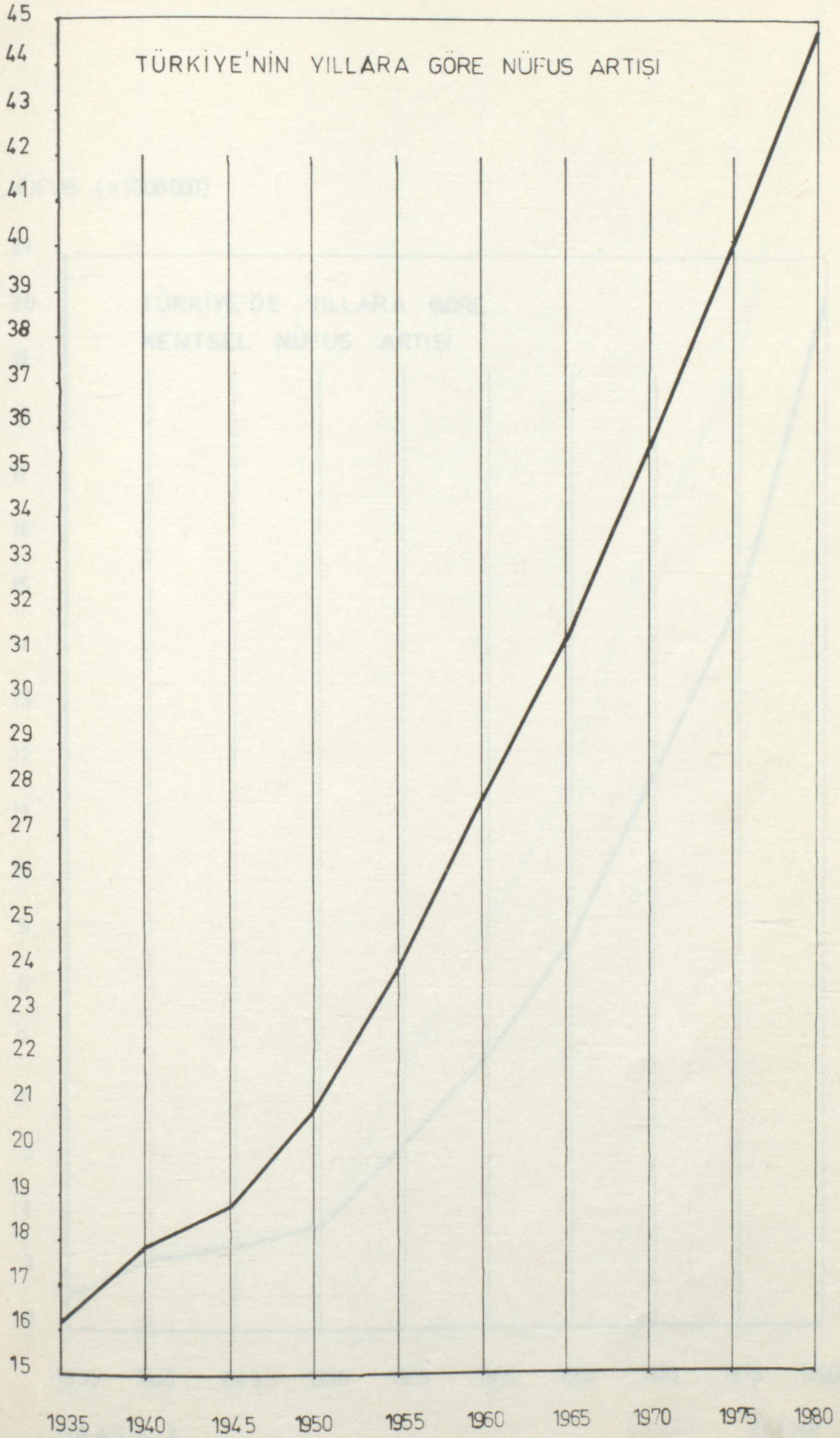
* 5 nolu kolondaki hesaplar 250 k/ha değerine göre yapılmıştır.

TÜRKİYE NİN YILLARA GÖRE NÜFUS ARTIŞI

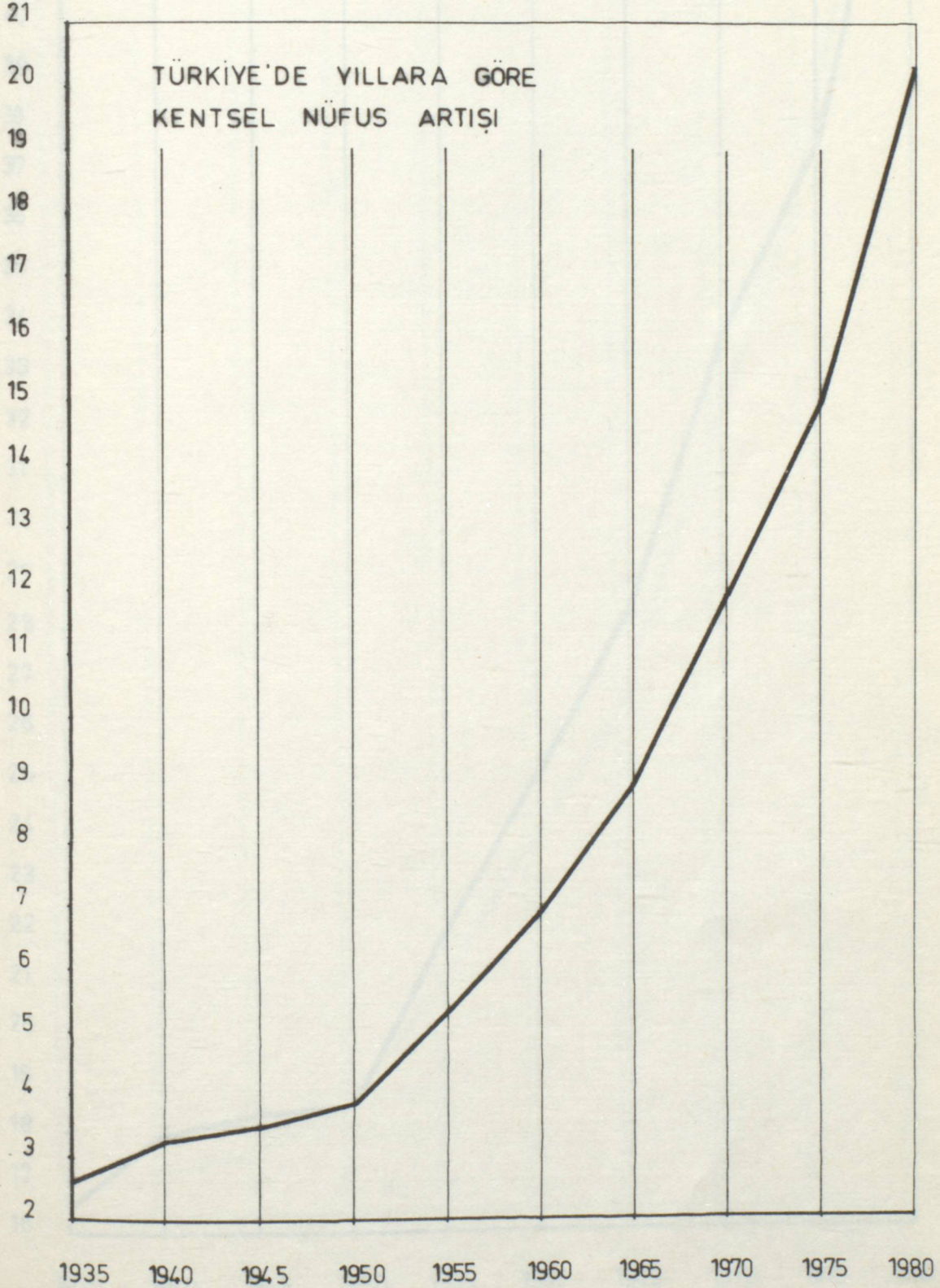
Grafikler ve tablo 1 incelendiğinde ülke kentleşme nüfusunun her geçen yıl arttığı ve 1980 yılında %45,6 oranına ulaştığı görülmektedir. Bu nüfus eğiliminin aynen devam edeceği varsayılırsa kent nüfusunun kır aleyhine büyüyeceği toplam ülke nüfusuna oranın %75'e varan bölümünün kentlerde olacağı gözlenmektedir. Bu durum göstermektedir ki artan nüfusla beraber kentlerdeki imar parseli ve konut gereksinimi de artacaktır. Bu gereksinim, hazırda imar parseli bulunmadığından, kentin genelde henüz kırsal yörelerinde bulunan hazineye ait alanlarda gecekondü tüccarları vasıtasıyla veya hisseli parselasyon yapılan alanlardan temin edilmektedir. İstanbul metropoliten alanın almış olduğu göç ülke kentleşme oranından daha büyük boyutlarda bulunmaktadır. İstanbul ili, kent olmanın dışında metropol olması dolayısıyla kent ölçeğinde değil, metropol ölçeğinde incelemeye tabi tutulmalıdır. Metropoliten alanlar farklı özellikler gösteren bölgelerin biraraya gelmesiyle oluştuğu için bu özelliklere uygun ve mülkiyet açısından farklı sorunların ortaya çıktığı kent bölgelerini yeni bir ayrıma tabi tutmak yerinde olacaktır.



NÜFUS(x1000000)



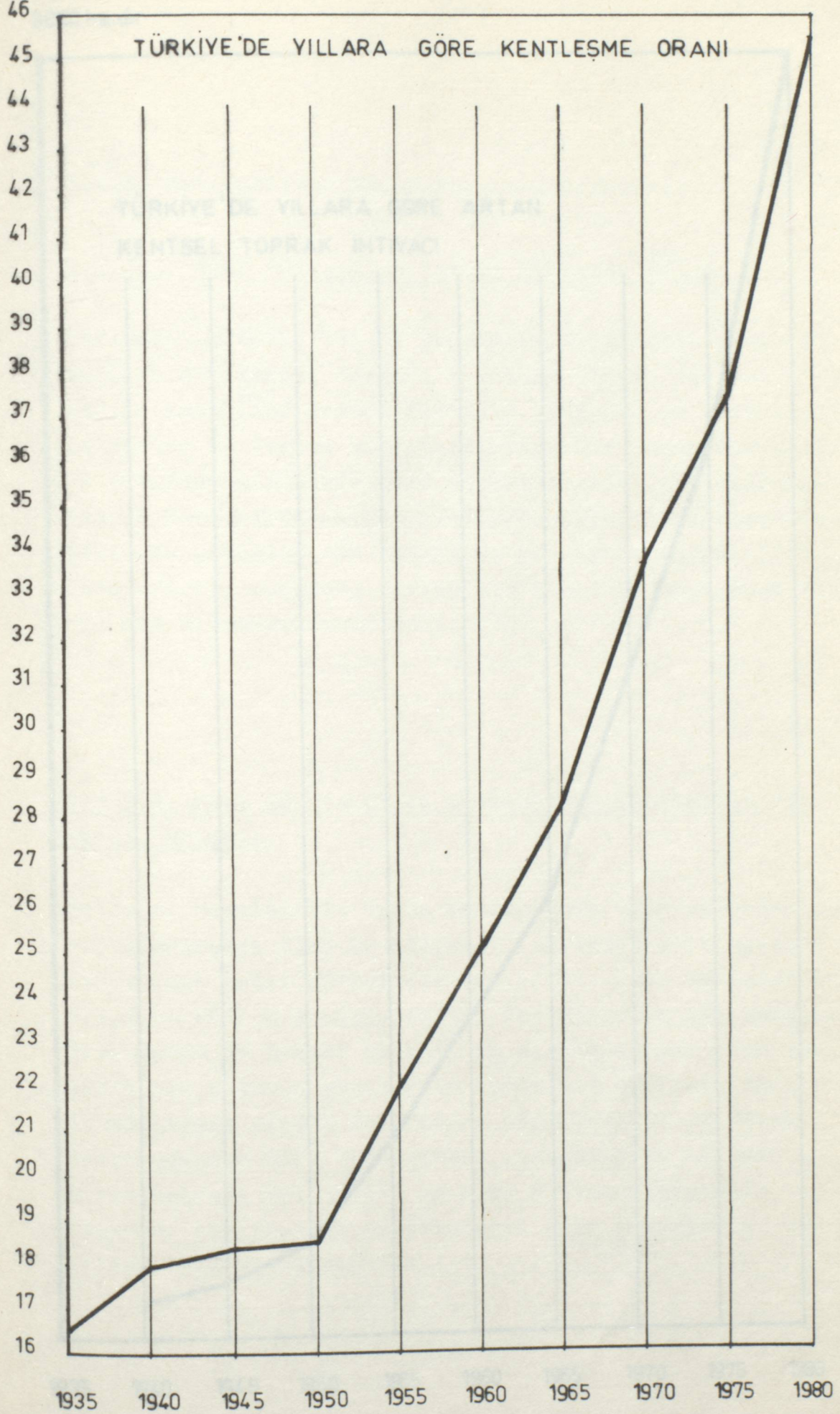
NÜFUS (x1000000)



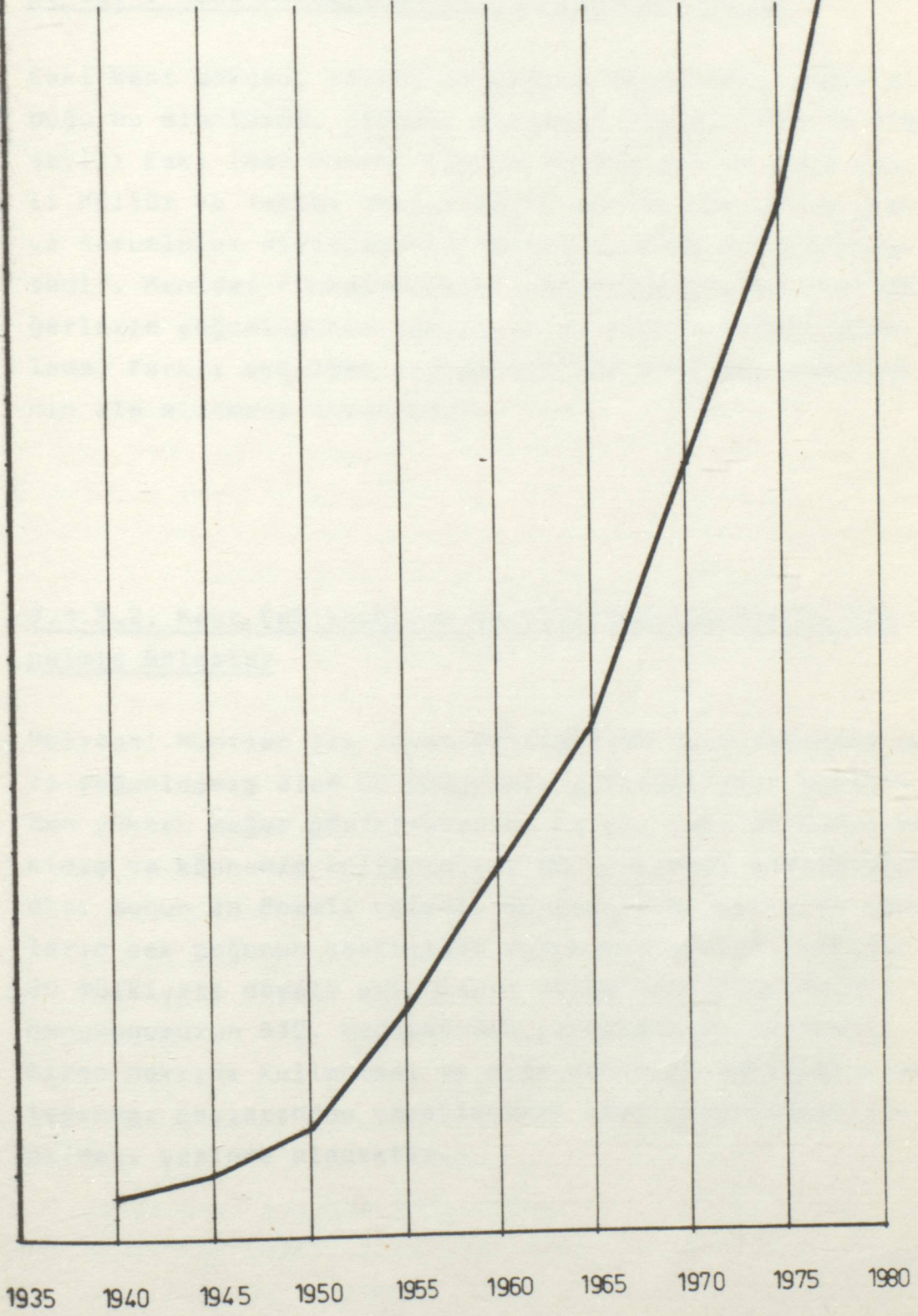
GRAFİK: 2

YILLAR

KENTLEŞME (%)



TÜRKİYE'DE YILLARA GÖRE ARTAN
KENTSEL TOPRAK İHTİYACI



3.1.2. Metropoliten Alanlarda İmar Sorunları

3.1.2.1. Kent Merkezi ve Tarihi Çekirdek Bölge

Eski kent dokusu, tarihi ve mimari değerlerin yoğun olduğu bu alanlarda, parçalı mülkiyet olgusu yanında 6785 sayılı Eski İmar Kanunu ile 21.7.1983 gün ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun yetki ve sorumluluk sınırlarının hassas ayırımı gerektirmektedir. Kentsel fonksiyonların yoğunluğu ile anıtsal değerlerin yoğunluğunun çakıştığı bu alanda farklı planlama, farklı uygulama sistemleri ile imar uygulamalarının ele alınması zorunludur.

3.1.2.2. Kent Çekirdeği ve Çevresindeki Çöküntüye Yönelmiş Bölgeler

Metropol Kentler ile liman kentlerinde uzun zamandan beri yoğunlaşmış olan bu bölgeler, yerleşme yeri açısından yüksek değer göstermelerine karşı, yapı yönünden eskimiş ve köhnemiş kullanımları barındırmaya başlamışlardır. Bunun en önemli nedeni, bu alanlarda yer alan yapıların pek çoğunun sahiplilik durumları belirsizliğidir. Bu mülkiyete dayalı sorunların çözülmesinde Medeni Kanunumuzun 530. maddesinden yararlanarak Hazinesin miras hakkını kullanması ve elde edilecek taşınmaz veya taşınmaz paylarından yararlanarak imar düzenlemesi yapılması yerinde olacaktır.

3.1.2.3. İmar Yasaları Çerçevesinde Yapılaşmış Bölgeler

Altyapı, ulaşım yönlerinden iskana elverişli olan bu bölgeler, metropoliten fonksiyonların artması nedeni ile ticaret ve hizmetlere dönüşmekte, meskenlerin bu alanlarda azalması, kentsel yaşamı etkilemektedir. Bu yönden bazı sakıncalar ortaya çıkaran bu bölgelerde işyeri açma, işyeri açılmasının kontrolü gibi farklı yaklaşımlar gerekmektedir.

3.1.2.4. Mevzii İmar Planları ile Yapılaşan Bölgeler

Metropoliten gelişme alanları içinde, konut kooperatifleri ya da özel girişimcilerin toplu konut üretmek amacı ile yaptıkları mevzii imar planları ile oluşmuş, yapılaşmış ya da henüz yapılaşmamış alanlar ortaya çıkmıştır. Bu alanlar ayrı ayrı oluştuğu için, henüz bütünleşmemiş bu bölgelerde bazı arazi parçaları belediye eline geçmiş, diğerlerinde ise ortak mülkiyet sorunları gündeme gelmiştir. Bunun yanında parça parça oluşan bu alanlarda yapılaşma yaygınlaştıkça, ulaşım, altyapı, sosyal donatı sorunları artmıştır. Bu alanların planı ile bütünleştirilmesi, belediye elindeki arsalardan yararlanarak ortak donatıların sağlanması imar konusunda farklı bir çözümlemeyi gerektirmektedir.

3.1.2.5. Doğal Güzellikler İle Tarihi ve Mimari Değerlerin Yoğun Bulunduğu Bölgeler

Kent merkezinin dışında, eski büyük kentlerin sayfiyesi, mesiresi, bağı-bahçesi gibi doğal güzelliklerin tarihi ve mimari değerlerle birleşerek oluşmuş bölgelerinin günümüzde korumaya yönelik olarak ele alınması zorunlu olmaktadır. Ancak, büyük kent yaşantısı içinde, kent yaşamı ile bütünleşen bu alanların kullanılmasında, toplum yararı ilkesinin uygulanması ağırlık kazanmaktadır. Mülkiyetin kullanılması açısından getirilecek yapılaşma sınırlamaları yanında kent mimarlığı açısından da planlara boyut kazandırma da

zorunlu olmaktadır. Bu kentsel bölgelerin "SİT" kavramı dışında farklı bir yaklaşım ile ele alınması, bu bölgelere özgü planlama-uygulama yöntemlerinin, özel yönetmeliklerle düzenlenmesini gerektirir. Örneğin: Bir Boğaziçi'nin bir doğal "SİT" olması yanında binlerce grostonluk gemilerin su yolu olduğu yaklaşık yarım milyonluk bir nüfusu barındıran yaşamını sağladığı bir yöre olduğunu da gözönünde tutmak zorunludur.

3.1.2.6. İmar Planının Olmadığı Ya da Yetersiz Kaldığı Alanlarda Yönetmelik Hükümlerine Dayanılarak Belediye-lerce Ruhsat Verilerek Yapılaşmış Bölgeler

Metropoliten alanların çevresinde, köy statüsünde iken belediye olan ve metropol ile bütünleşen alanlarda, henüz imar planı olmadığı için belediyelerce kadastro yollar üzerinde, inşaat ruhsatı verilerek yapılanmış ya da yapılanmakta olan bölgelerde, mülkiyet sorunundan çok, yönetimin yetki aşaması bahis konusu olmaktadır. Bu bölgeler de bu açıdan farklı yaklaşım gerektirmektedir.

3.1.2.7. Gecekondu Önleme Bölgeleri

Özellikle metropollerde gecekondu önleme bölgeleri, konut alanı olarak önemli bir ağırlığa sahip bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin yetki hudutları içinde kalan bu alanları, yapılaşması sırasındaki, yetki kargaşası beklenen sonuçların elde edilmesini önlemiştir. Bunun yanında, bu alanlarda da mülkiyet konusu henüz çözümlenememiştir. Bu bölgelerde tapusu alınmamış parseller ve apartman katları olduğu gibi, zilyet ile tapu sahibi de genellikle birbirinden farklıdır. İzinsiz yapılar izinsiz ekler, fiili durumlarda eklenirse bu yörelerin sorunlarının da farklı olduğu ortaya çıkar. Nitekim 2805 no'lu kanun bu kesim içinde düzenleyici hükümler içermektedir.

3.1.2.8. Gecekondu Bölgeleri ve Yasal İfraz Yapılmamış Alanlarda İzinsiz Yapılmış Yapıların Oluşturduğu Bölgeler

Bu bölgelerde, özellikle sağlıklı bir yerleşme düzeni göze çarpmaktadır. Ancak bu düzensizliğin giderilebilmesi için en güç sorun, mülkiyet sorunlarının çözümüdür. Kamuya ait topraklar, fiili işgaller, zilyetlik durumları, hak sahipliliği tapulu alanlar, hisse karmaşası ve birbirinden farklı çözümler bekleyen bu bölgelerin ayrı bir sistem içinde imar sorunlarının çözülmesi zorunludur. Yılların birikimi, 2805 sayılı kanun çıkarılmasına neden olmuştur. Kanun bu yörelerin farklı ele alınması esasını kabul etmiş, "İslah İmar Planı" adı verilen, mülkiyet sorunlarını çözümlmeyi öngören yeni bir imar planı tekniği getirmiştir. 1960-1980 yılları arasında oluşan bu sorun bölgeleri için önümüzdeki yıllarda, ülke yapısının kentsel yapı ağırlıklı olarak gelişmesi nedeniyle, yatırım faaliyetleri artacaktır. Bu da eylemsel dediğimiz imar uygulamalarının çoğalmasını gerektirecektir. Nazım plan ölçeğinde, sorunları birbirinden farklı bölgelerin saptanmasından sonra, eylemlerin uygulama planları ölçeğinde, kurları, teknikleri, programları ve parasal kaynakları ile birlikte yapılması yeni sorunların ortaya çıkmasını büyük ölçüde önleyecektir.

İmar Planları özellikle imar uygulama planları -buna 2808 s.k. ile getirilen İslah imar planlarını da ekleyebiliriz.- Yapım ve uygulamada büyük ağırlık kazanacaktır.

1982 Anayasasının 35. maddesi ve Medeni Kanunun 618. maddesi, mülkiyet hakkının kullanılması ile toplum yararı arasında bir denge kurmayı öngörmüştür. Özellikle taşınmaz malların kullanımında bu dengeyi getirecek olan (İmar Yasaları Çerçevesinde) İmar planları, daha doğru bir deyişle imar uygulama planlarıdır. Bilindiği gibi bu ölçekteki planlar, imar hakkı diye tanımlanan, mülkiyet hakkını kullanma sınırlarını belirleyen hukuki belgelerdir. Bu açıdan imar planları aynen kanun maddesi gibi "uyulması

zorunlu bir hukuk kuralıdır". İmar planlarının bu hukuksal araç niteliği kazanabilmesi için yasalar sistemimiz, temel kurallara koymuş bulunmaktadır.

Bir imar planının hukuki nitelik kazanabilmesi için yasalarımız iki kademe oluşturmıştır.

- Planların hazırlanması ve uygulanması için teknik işlemler
- Planların yürürlüğe girmesi ve kontrolü için siyasal işlemler.

Teknik hazırlık ve uygulaması için teknik işlemler konusunda yetki İmar K.m. 14 ile Mimar ve Mühendisler verilmiştir. 1982 Anayasasının 135 m. ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili yasalar çerçevesinde bu işler bir kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir. Bir imar planı hazırlanması ve uygulanmasında görev ve sorumlulukların ancak yasalarla belirtilen niteliklere sahip kişilerce yapılabileceği, başka kişilerce yapılamayacağı açık seçik belirlenmiştir. İster kamu kesiminde, görev alsın, ister özel kesimde görev alsın, bir imar planının hazırlanmasında sorumluluk alacak kişinin kamu hizmeti yaptığı, tüm teknik yapım ve kontrol işlemlerinin bir bütün olduğu yasalarca kabul edilmiştir. Anayasa'nın deyişi ile işlemlerin "meslek dürüstlüğü", içinde ele alınacağı açık ve seçiktir. Bu açıdan bu görevi yapan kişilerin, mülkiyet hakkının kullanımı ile toplum yararı arasındaki dengeyi sağlamak ve bunu teknik olarak belirlemek açısından ağır bir sorumluluk yükümlendikleri ortadadır. Belki imar planları hazırlama sürecinin uzamasından yakınmaları bu sorumluluktan doğmaktadır.

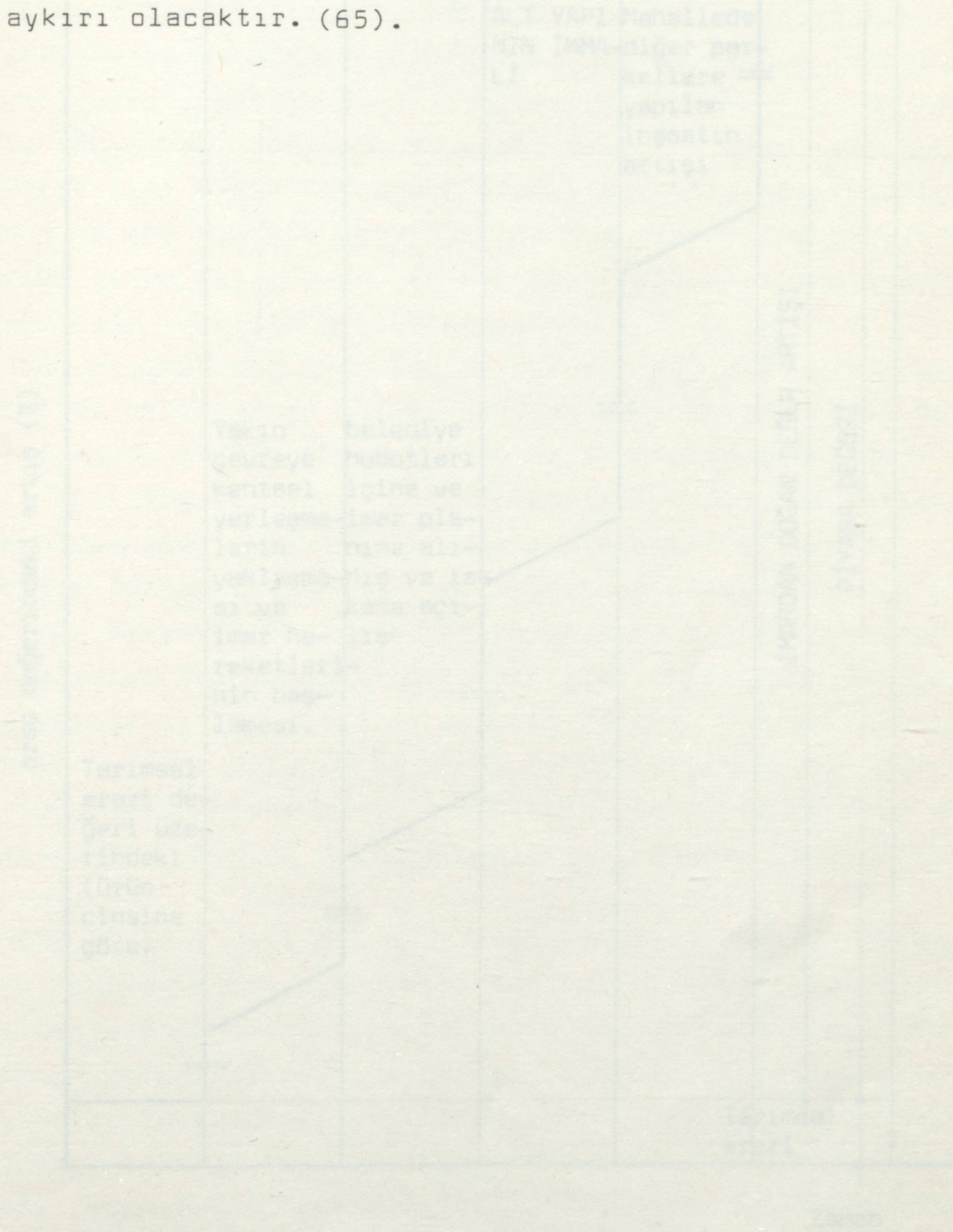
Teknik düzeyde hazırlanan imar planının yürürlüğe girmesi için, İmar Kanununun 29. maddesi uyarınca Belediye Meclisince kabulü gerekmektedir. Bu kademe, işlerin siyasal kademesini oluşturmaktadır. Belediyelerin "mahalli ve müşterek ihtiyaçları" karşılanması açısından imar planları te-

mel yapıyı oluşturmaktadır. Şehirdeki tüm yaşamı yönlendirecek imar planlarının da hukuksal nitelik kazanması için belde halkının seçmiş olduğu "karar organı" olan Belediye Meclisince kabulü zorunlu olmaktadır. Aynı madde çerçevesinde imar ve İskan Bakanlığı'nın Belediye Meclisi'nin kabul işleminden sonra tasdik yetkisi bulunmaktadır. Bakanlığın tasdik işlemi bir siyasal işlem değil, bir teknik işlemdir. Bakanlığın kuruluş ve görevleri hakkındaki 7116 sayılı kanunun 9. maddesine göre tasdik işlemi teknik bir Genel Müdürlük olan Planlama ve İmar Genel Müdürlüğüne vermiş, siyasal bir organ olan Bakanlık makamına vermemiştir.

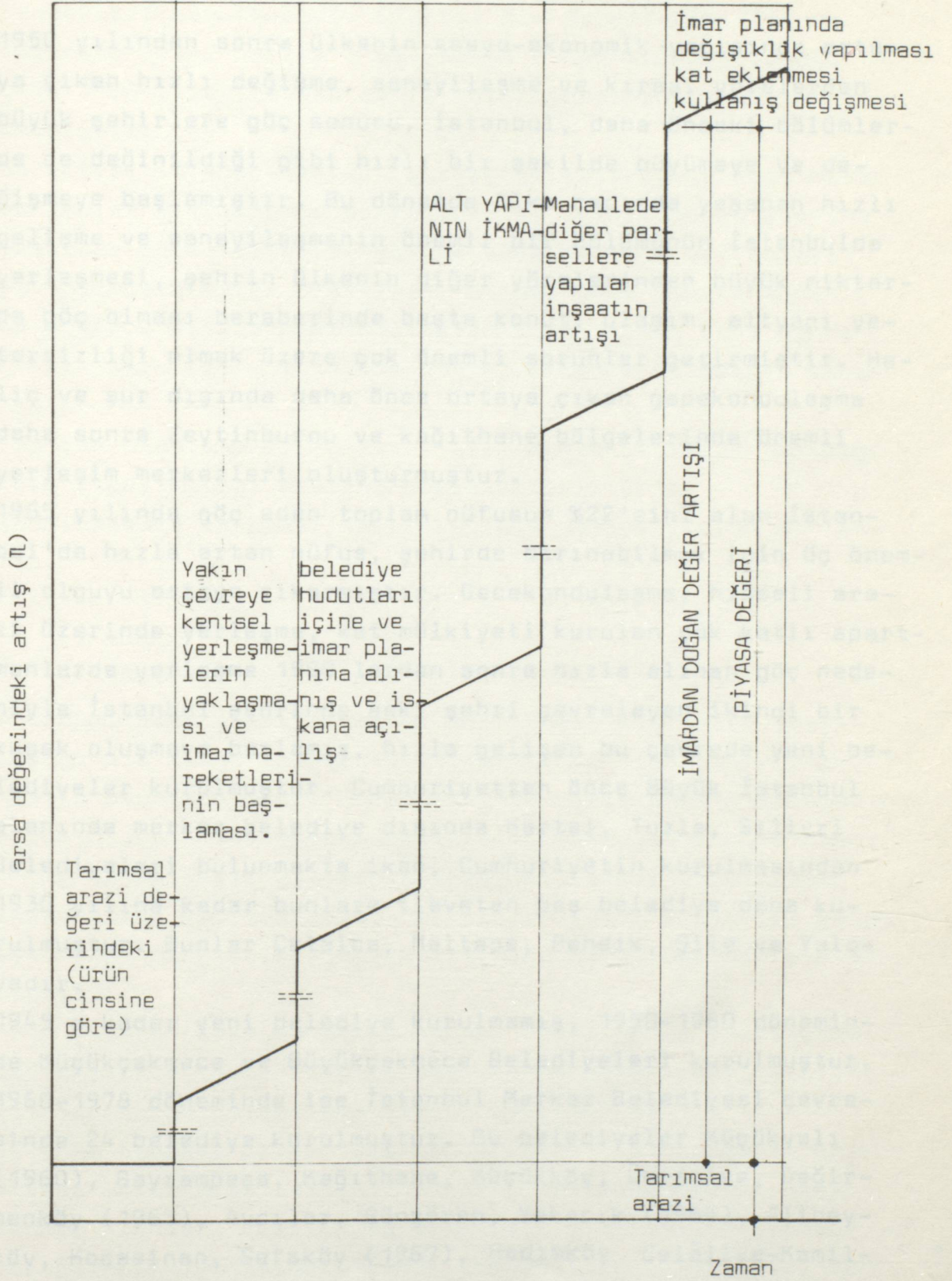
Belediye hududları içinde uygulanmakta olan bu yasal sistem, belediye hudutları dışında kentleşen ve yapılaşan bölgeler için kurulamamıştır. Her ne kadar bu yönde gelişen alanlar için 1972 yılında 1605 sayılı kanunla örneğin 26(b), ek 8 ve ek 7. inci maddeler ile bazı görevler oluşturulmuş ise de, Devletin yasama ve yürütme yetkileri arasındaki demokratik dengenin hassaslığı nedeni ile hukuksal sistem kurulamamış, bu alanlar için imar faaliyetleri kurumsallaştırılamamıştır. Örneğin: Belediye hududları dışındaki planlama girişimlerinde ve yapılaşmalarda çeşitli Bakanlıklar (Kültür ve Turizm, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık gibi) kendi görev ve yetkileri bulunduğunu iddia etmektedir. Çeşitli görüşlerde, bu zorluk planlama hiyerarşisinin olmamasından ileri geldiği, birbirini tamamlayan plan yapıldığında, zorlukların ortadan kalkacağı savunulmuştur. Kanımızca esas zorluk, planların hukuksallaştırılmasından doğmaktadır. Kalkınma planları teknik hazırlıklarından sonra T.M.M.M. ce kabul edilmekte, şehir ölçeğinde de imar planları Belediye Meclisince kabul edilmekte, "uyulması zorunlu bir hukuk kuralı" niteliği kazanmaktadır. Bunların arasında, planlama açısından zorunlu görülün "bölge planları" ya da "bölge imar planları", "çevre düzeni planları" merkezden yönetim örgütlerince kabul edildiğinde, aynı kuvvete (yasama kuvvetine)

Sekil 1: TARLANIN ARSAYA DÖNÜŞMESİNDE DERİN

dayanmadığı için hukuksallaşamamaktadır. Bu açıdan belediye hudutları dışında da mülkiyet hakkının kullanımında, toplum yararının gözetilmesi istendiğinde kurumsallaşmış hukuksal sisteme uygun bir mekanizmanın kurulması zorunludur. Bu sistemin dışında yetkinin merkezden yönetim örgütlerine verilmesi Anayasa'nın 35 ve 127. inci maddesine de aykırı olacaktır. (65).



Şekil 1: TARLANIN ARSAYA DÖNÜŞMESİNDE DEĞER KAZANMA KADEMELERİ



3.2. İstanbul Şehrinin Gelişimi

1950 yılından sonra ülkenin sosyo-ekonomik yapısında ortaya çıkan hızlı değişme, sanayileşme ve kırsal yörelerden büyük şehirlere göç sonucu, İstanbul, daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi hızlı bir şekilde büyümeye ve değişmeye başlamıştır. Bu dönemde ülke çapında yaşanan hızlı gelişme ve sanayileşmenin önemli bir bölümünün İstanbulda yerleşmesi, şehrin ülkenin diğer yörelerinden büyük miktarda göç olması beraberinde başta konut, ulaşım, altyapı yetersizliği olmak üzere çok önemli sorunlar getirmiştir. Haliç ve şur dışında daha önce ortaya çıkan gecekondulaşma daha sonra Zeytinburnu ve kağıthane bölgelerinde önemli yerleşim merkezleri oluşturmuştur.

1965 yılında göç eden toplam nüfusun %22'sini alan İstanbul'da hızla artan nüfus, şehirde barınabilmek için üç önemli olguyu ortaya çıkarmıştır. Gecekondulaşma, hisseli arazi üzerinde yerleşme, kat mülkiyeti kurulan çok katlı apartmanlarda yerleşme 1960 lardan sonra hızla alınan göç nedeniyle İstanbul şehrinde eski şehri çevreleyen ikinci bir kuşak oluşmaya başlamış, hızla gelişen bu çevrede yeni belediyeler kurulmuştur. Cumhuriyetten önce Büyük İstanbul alanında merkez belediye dışında Kartal, Tuzla, Silivri Belediyeleri bulunmakta iken, Cumhuriyetin kurulmasından 1930 yılına kadar bunlara ilaveten beş belediye daha kurulmuştur. Bunlar Çatalca, Maltepe, Pendik, Şile ve Yalovadır.

1945 e kadar yeni belediye kurulmamış, 1950-1960 döneminde Küçükçekmece ve Büyükçekmece Belediyeleri kurulmuştur. 1960-1978 döneminde ise İstanbul Merkez Belediyesi çevresinde 24 belediye kurulmuştur. Bu belediyeler Küçükyalı (1960), Bayrampaşa, Kağıthane, Küçükköy, Ümraniye, Değirmenköy (1963), Avcılar, Güngören, Yakacık (1966), Alibeyköy, Kocasınan, Sefaköy (1967), Hadımköy Celâliye-Kamilbey, Soğanlık (1969), Esenler (1970), Dolayoba, Selimpaşa, (1971), Keberburgaz, Yenibosna, Çınarcık (1972) dir.

1976 yılından sonra ise Halkalı, Yeşilbağ ve Yayalar belediyeleri kurulmuştur. (Harita 2). Beledi sınırlar ve yerleşim alanı harita 1 ve harita 2 den izlenebileceği gibi 1950 li yıllardan sonra gözle görülür bir artış kaydetmiştir.

Bu artış, İstanbul merkez yerleşimi çevresinde önce Marmara Denizi kıyılarında sonra kuzeye, içlere doğru yayılma şeklinde görülmektedir. Batıda Büyükçekmece ve sonraki yerleşimlere kadar uzanırken, doğuda önce Ankara Asfaltı ve Marmara Denizi arasında kalan alan dolmuş daha sonra Ankara Asfaltının kuzeyine doğru yerleşim bölgeleri oluşmuştur.

Yapılan planlama çalışmaları gelişmenin gerisinde kaldığı için uygulamalar, amacına ulaşamamıştır.

Şimdi kısaca İstanbul'daki planlama çalışmalarına değinelim.

3.2.1. İstanbul İlindeki Planlama Çalışmaları

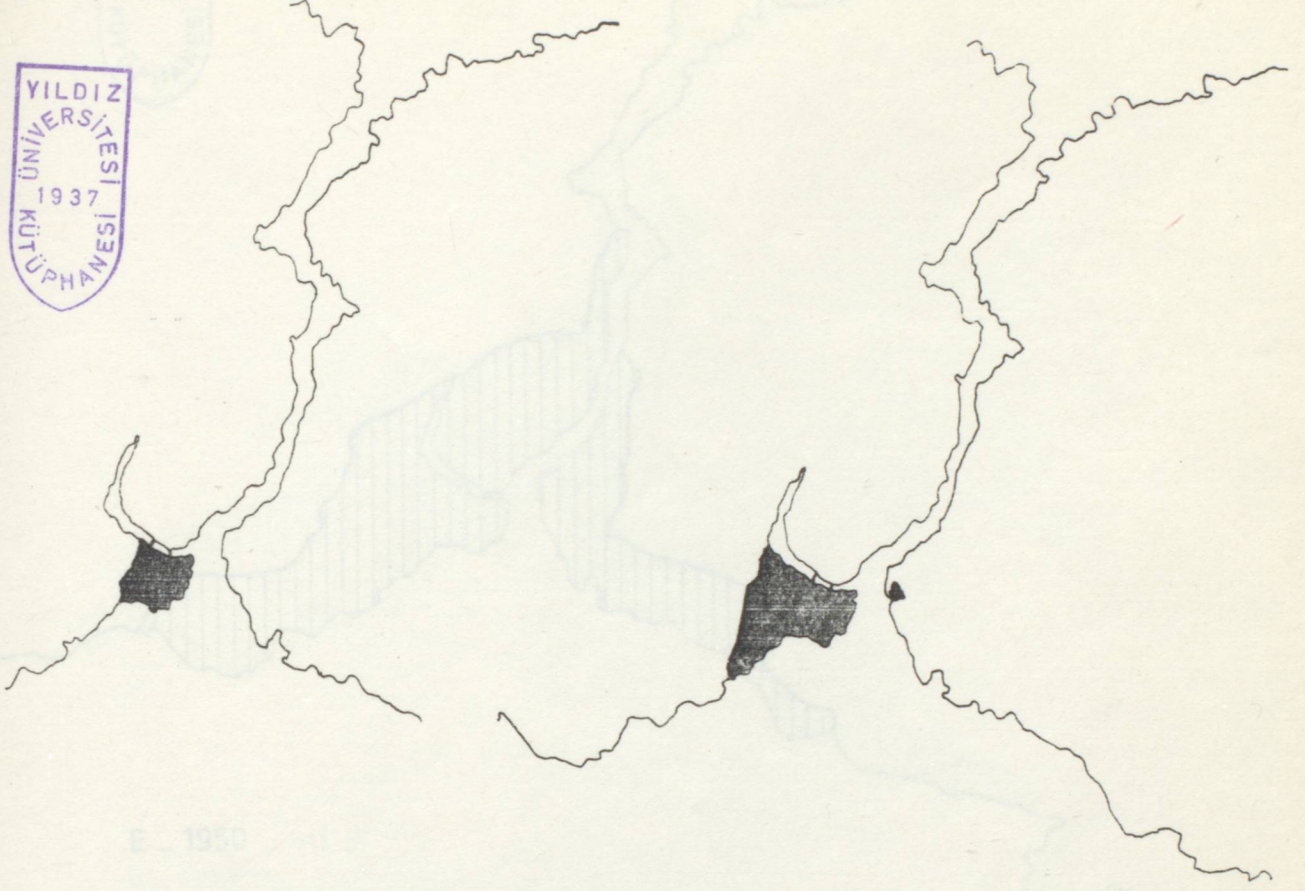
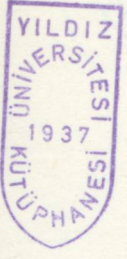
İstanbul planlaması uzun bir süre pasif kontrolcü yasaklayıcı bir tutum içinde kaldıktan sonra 1937 yılında prof. Martin Wagner - Henri Prost ve 1954 yıllarında planlamanın sorumluluğunu yüklenen müşavirler grubu asır sonuna kadar 1.200 000 kişilik bir şehir öngörmüş, şehri birbirinden kopuk konut gelişme sanayi alanları olarak ve şehrin kendi bütünlüğü ülke ve bölge etkileşimlerini düşünmeden ele almıştır.

1950 yılına kadar kasaba planları düzenlenmiş ve İstanbul Belediyesi mücavir alan içinde köyler etrafındaki yiğilmalar sonucu belediyeleşme olgusu başlamıştır.

1950 ve sonraki birkaç yıl içinde 27900 ha. İstanbul Belediyesi yetki alanı dışında Kartal, Maltepe, Pendik gibi kasaba planları sayfiye yerleşmeleri niteliğinde, İstanbul Belediye sınırları içinde ise Yeşilköy, Bakırköy, Kadıköy vs. Boğaz içinde parça parça kendi içine dönük plan anlayışı ile düzenleme getirilmiştir. Bu yıldan sonra

HARİTA 1

İSTANBUL İLİNDE GELİŞEN YERLEŞİM ALANI



TA 1- A - Roma Devri

B- 447-1453 Bizans Devri



C- 15-19. YY Osmanlı Devri

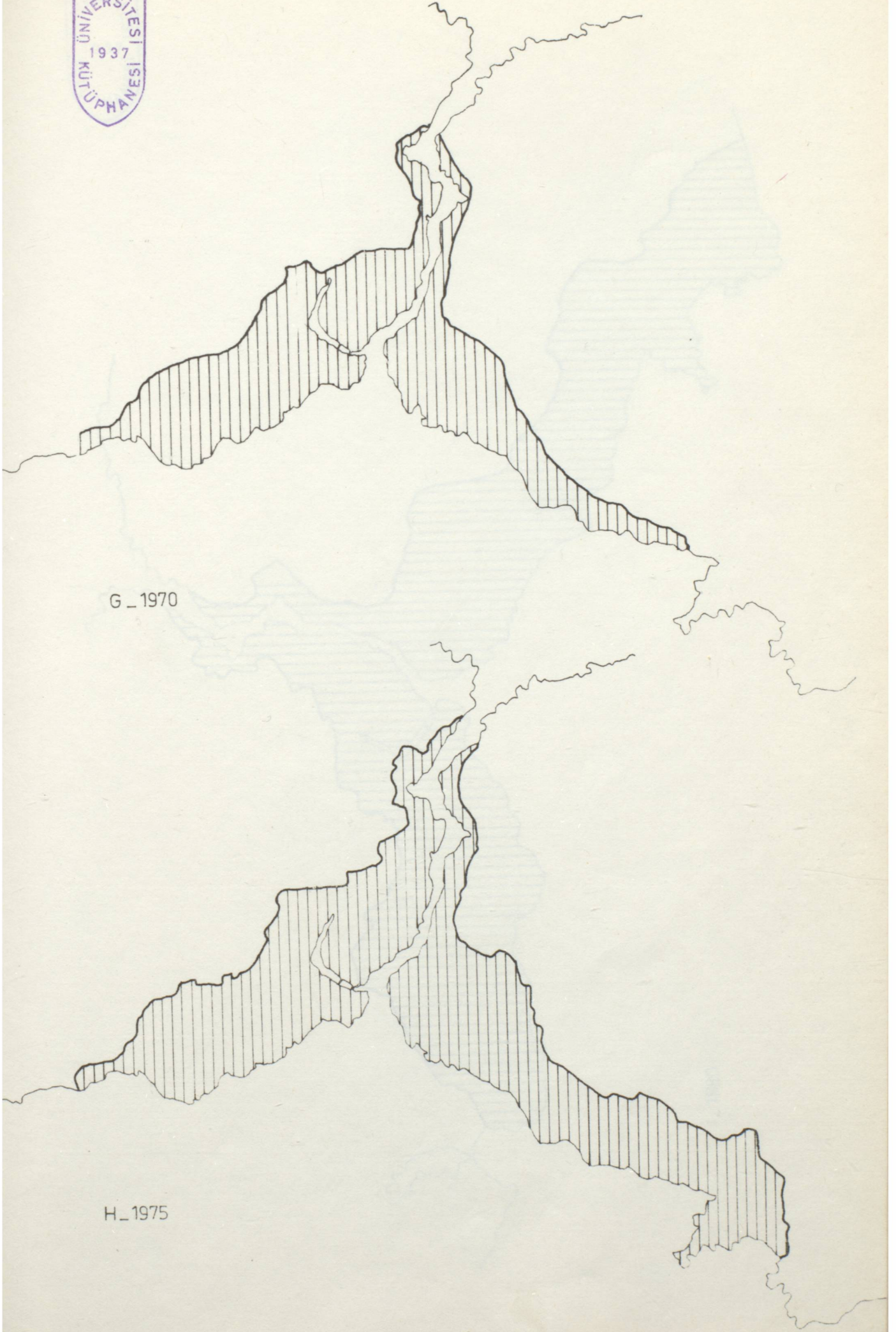
D- 1925 Cumhuriyet Dönemi

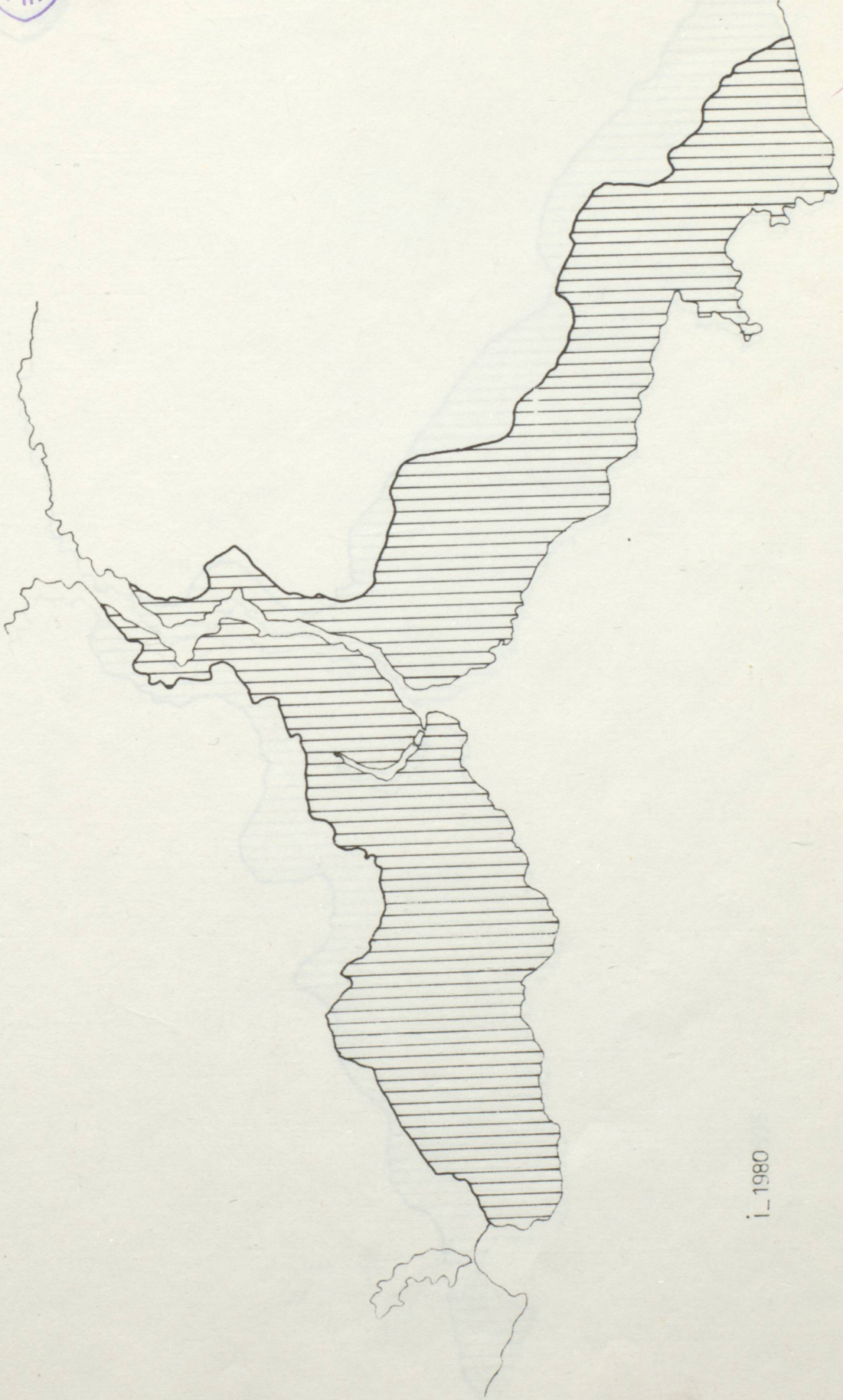
- 90

E _ 1950

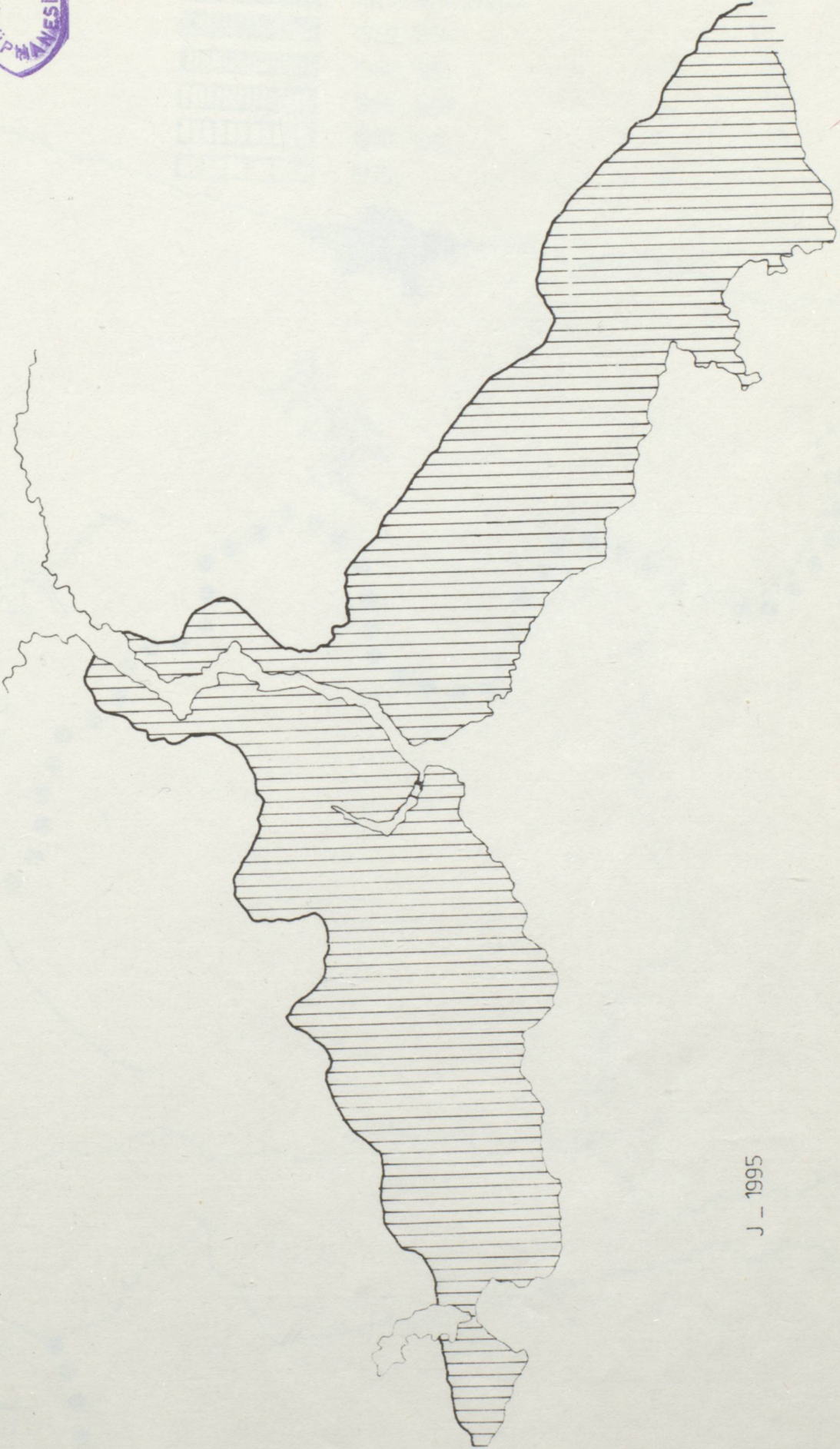
G _ 1970

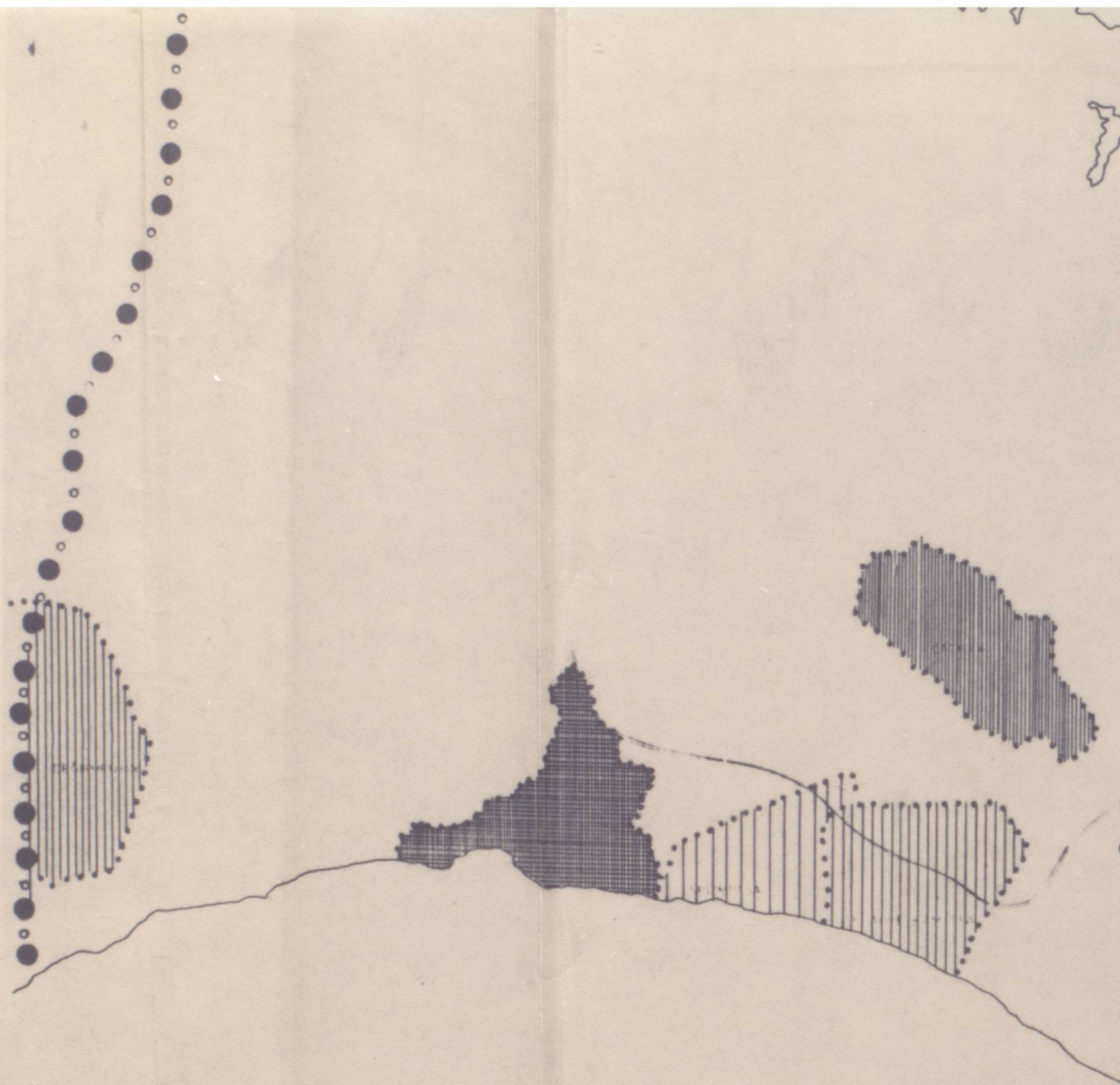
F _ 1960





i_1980







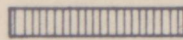
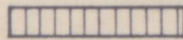
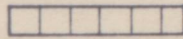
--- eski koy sinirlari

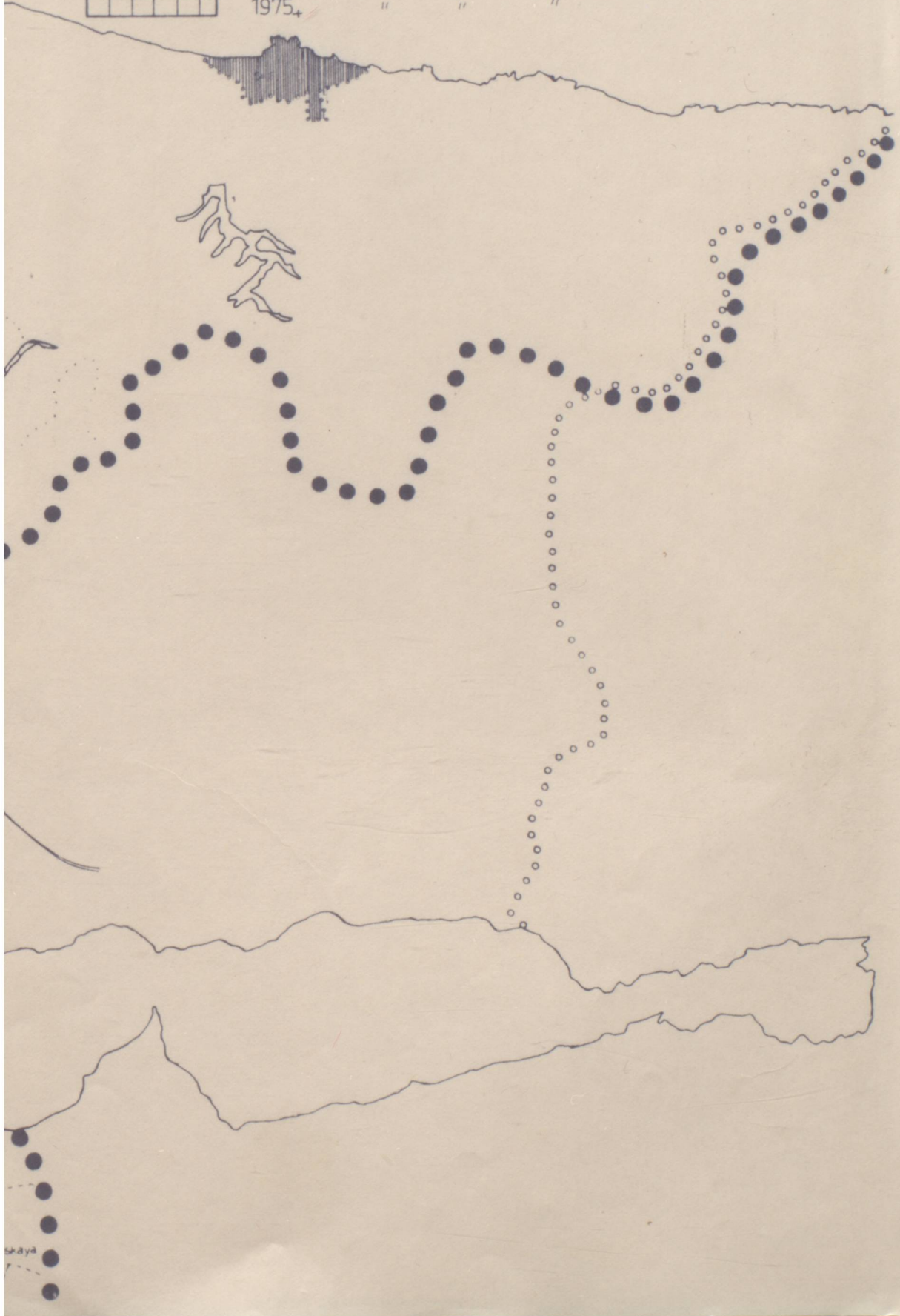
- belediye şube müdürlüğü sınırları
 12.4.1951 TATBİHİNDE İKAR VE İNŞAAT İZANINLA GİNER İNŞAATIN
 BİLİREK İNŞAATLA İZANINLA İNŞAATIN
- bağımsız belediye sınırları
- OO eski mücavir alan sınırı
 8.10.1951 TATBİHİNDE İKAR VE İNŞAAT İZANINLA GİNER İNŞAATIN
 YENİ MÜCAVİR ALAN SINIRI
 İZANINLA İNŞAATLA İZANINLA İNŞAATIN
- il sınırı
- ooo metropoliten alan sınırı

Ö: 1/100 000

A hand-drawn map of the study area. It shows a coastline with three locations marked: 'Senkoy' in the center, 'Kuzudere' to its right, and 'Tes' further right. A dashed line separates 'Senkoy' from 'Kuzudere'. Another dashed line separates 'Kuzudere' from 'Tes'. The area to the left of 'Senkoy' is labeled 'Esenkoy'.

UL İLİ YILLARA GÖRE KURULAN BELEDİYELER

	1923 den önce kurulan belediyeler
	1925-1929 dönemi " "
	1950-1959 " " "
	1960-1964 " " "
	1965-1969 " " "
	1970-1974 " " "
	1975+ " " "



1/5000, 1/2000, 1/1000 ölçekli uygulama planları kent içinde devam ettirilmiş daha öncede değinildiği gibi planlama hızı, ülke ve bölge gelişme ölçüsünden yoksun olduğu için talepleri karşılayamaz duruma gelmiştir.

1980-1983 dönem sonu itibarıyla uygulanmaya başlayan planların çoğunluğu yasal olmayan yerleşmelerin planla yasallaştırılması gibi bir af yöntemi getirmiştir. İstanbul Metropoliten Alanında ağırlıklı planlama anlayışıyla beraber plan yapımı Nazım Plan Bürosu'nun kurulması ile önem kazanmış ve planlamanın hızlanması 1970 yılından sonra başlamıştır. Bu plan çalışmaları özellikle gelişmenin gecekondulu ve hisseli yapılanma olgusu ile çevrelenen batı yakası alanlarında yoğunlaşmış ancak halkın önüne geçemeyen plan çalışmaları hem plan yapım süresinin uzaması ve hem de diğer plansız alanların birtakım bürokratik engeller nedeniyle plan yapım programlarına alınamaması dolayısıyla çeşitli aksaklıklarla devam etmiştir.

Planlama işlerini düzenleyici yasalar yanında mesken problemi için de bazı yasa ve yönetmelikler çıkartılmış ancak yeterli olamamıştır (Bu konuda detaylı bilgi için bkn.)

Nazım plan çerçevesinden 2981 sayılı yasaya bakış- Erol Özberk- 17 Mayıs 1984 Y.Ü. Konferans salonunda verilen seminer notları). Dar ve kısıtlı kaynaklardan yüzeysel tedbirleri içeren gecekondulu kanunu da bugüne kadar istenileni yerine getirememiştir. İstanbul'da bulunan 26000000 parselin %60 ının hisseli ve bu alanın içinde önleme ve ıslah alanı olarak 6400 ha.lık bir bölümün bulunduğu, iptal edilen 2805 sayılı yasaya göre hisseli ve işgalli (boş-dolu) alanların ise 20000 ha. civarında olduğu tahmin edilmektedir.

İstanbul'da ilk gecekondunun Zeytinburnu, Haliç ve Kağıthane'de görüldüğüne daha önce de değinilmişti. 1966 yılında bu olguyu düzenlemek ve önlemek amacıyla 775 sayılı yasa ile tasfiye, ıslah ve önleme gibi uygulama yapılarak düzenleme ve ileriye dönük önlemlerin bu yasa aracılığıyla

yapılması düşünülmüş, 775 sayılı yasa mevzuatla desteklenmiş olduğu halde bu kısır döngü içinde 1976 yılına kadar gelinmiş 1990 sayılı yasa ile bazı düzeltme ve ilaveler yapılmış ancak bu mevzuat düzenlemelerinin yanı sıra diğer tedbirler olmadığı için geçmişteki gelişmelere dahi çare bulamadan kent alanı içinde kaybolup gitmiştir. Bu yasa ile 140000 ha.bir İstanbul alanı içinde çok sınırlı tasfiyeler yapılmış islah planlarına geçilmiş ve birçok yerde önleme alanlarının bir çoğu gecekondu tarafından (Okmeydanı, Alibeyköy kuzeyi ve Örnekmahallesi doğusunda olduğu gibi) işgal edilerek amacına ulaşamamıştır. 2805 sayılı af yasasında her türlü işin devlet tarafından yapılmasına yönelik olması yanında 24.2.1984 tarihinde çıkarılan 2981 sayılı yasa teknik elemanlara da sorumluluk vermiştir. Bu yasa ile geçmişteki kötü uygulama ve sağlıksız gelişmeyi sona erdirici şehirde insan hayatın gerçek standartlarını tekrar kurmak ve insan sorunlarına bütünüyle öncelik vermek gerekliliğine inanmış, özellikle içinde yaşayan insanlara bu görevi vermiş olması idari ve çevresel açıdan getireceği yeniden düzenleme önerilerinin sorunun çözümünde ilk ve önemli adımını oluşturmaması açısından memnunluk vericidir (62).

3.2.2. İstanbul İli Büyük Şehir Örgütlenmesi

İkinci bölümde "Örgütlenme" başlığı altında yerel yönetimlerin tarihçesine değinmiştik.

Bu bölümde Cumhuriyet döneminde İstanbul ilindeki belediye teşkilatını ele alacağız.

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin bugüne kadar gelen teşkilat yapıları oluşturulmuş, İstanbul'da belediye ile özel idare birleştirelerek birleşik idare kurulmuştur. Bu birleşik idare 1954 yılına kadar devam etmiş, 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı kanunla İstanbul birleşik idaresi ayrılarak, İstanbul

Belediyesi ilçelere göre 14 şube Müdürlüğü halinde teşkilatlanmıştır (Çizelge 1 Harita 3).

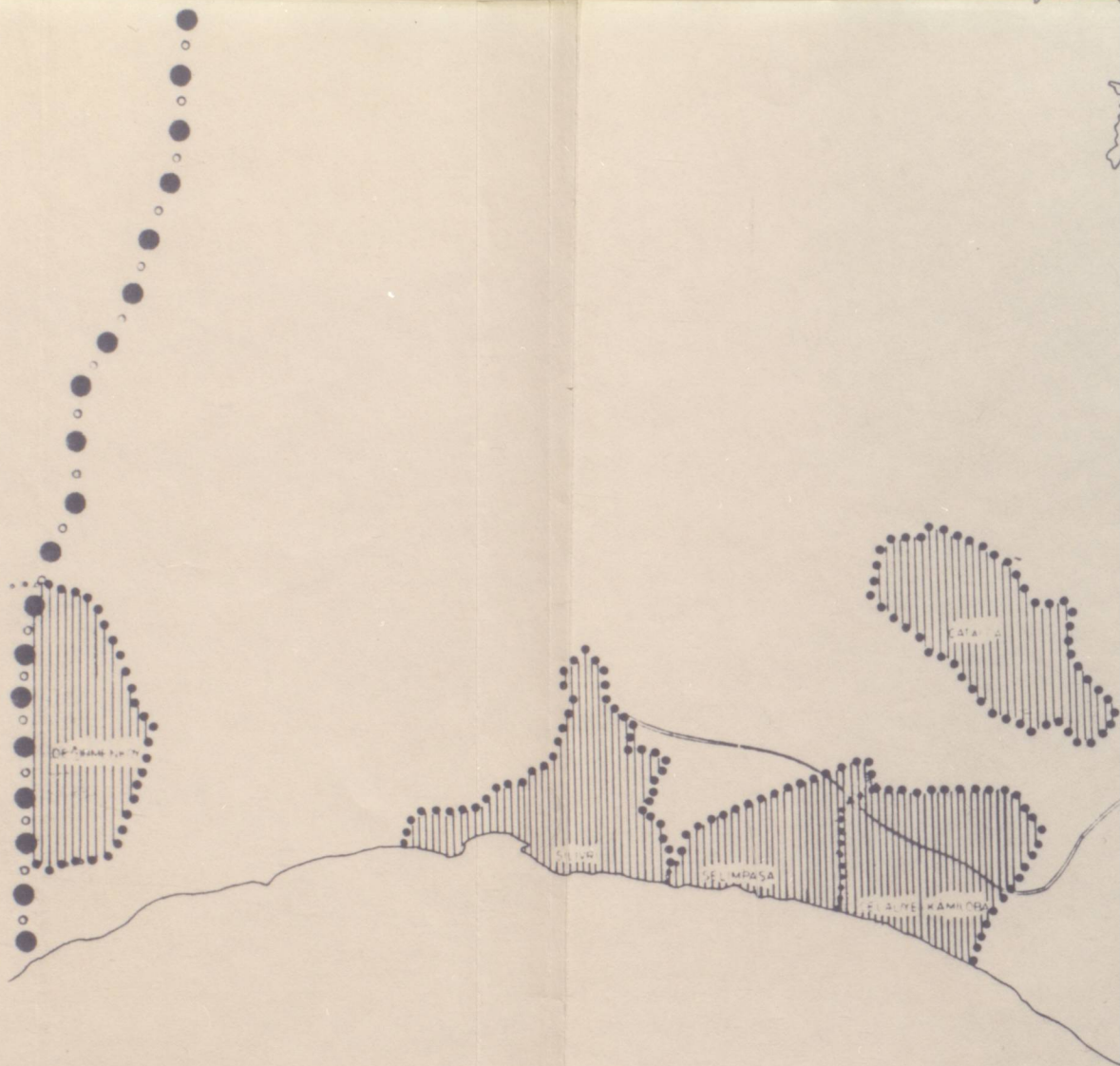
1950-1980 döneminde daha önce de değinildiği gibi İstanbul ili sınırları içinde 36 belediye başkanlığı kuruldu. Bu belediye oluşumları kuruluş yıllarına göre çizilmiş olan harita 2 de de görülebileceği gibi 1960 lı yıllardan sonra belirgin bir yoğunluk kazanmıştır. Belediyeler yaşanan bu hızlı gelişmeye cevap verememiş ve kısa zamanda bir yetki ve kaynak bunalımına sürüklenmiştir.

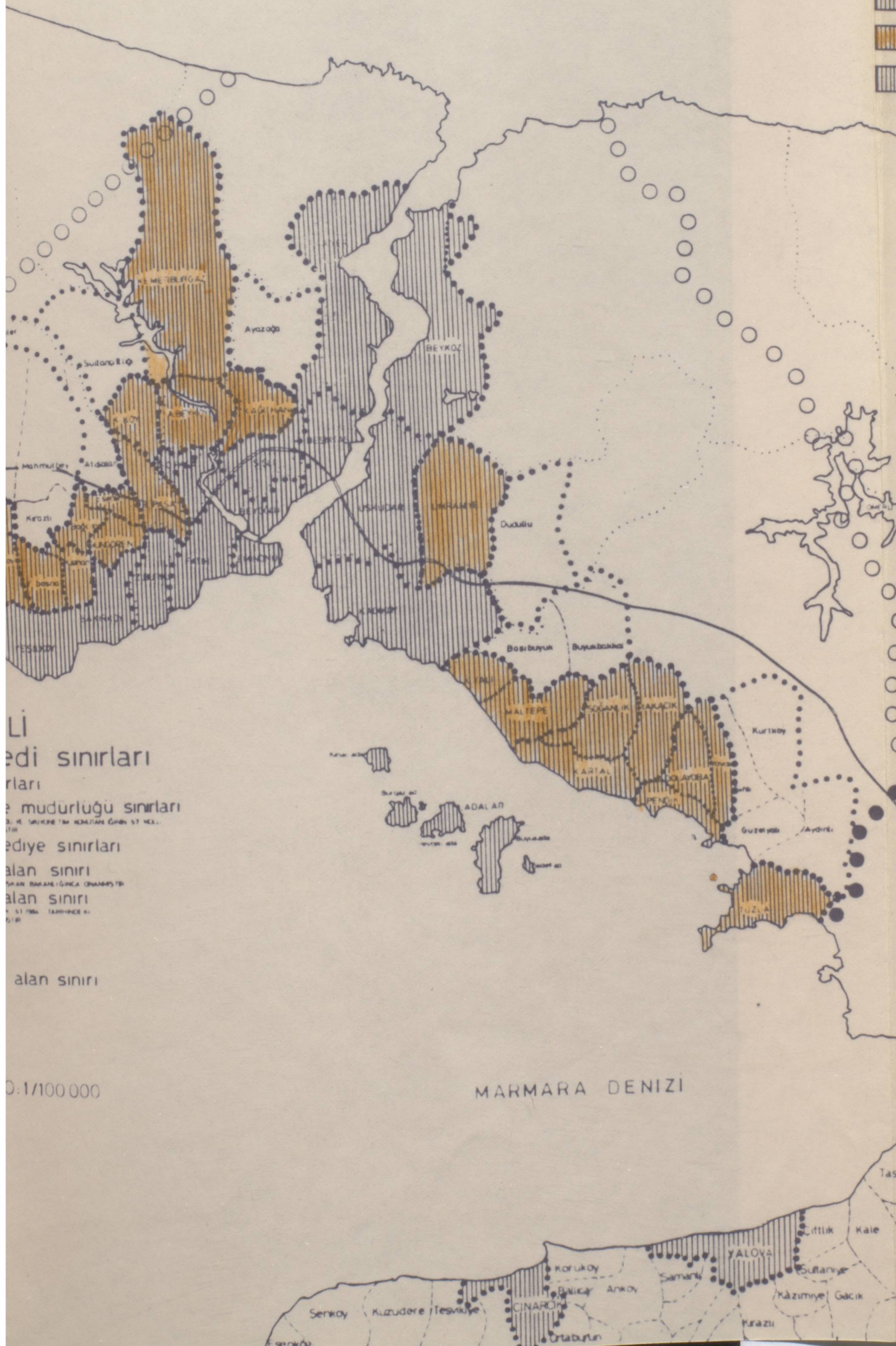
Bunun önemli bir göstergesi olarak, son 25 yılda belediye sınırları içinde yaşayan nüfus üç kat artarken, belediyelerin kamu gelirleri içindeki payı sürekli azalmıştır.

1968 yılında belediyelerin toplam kamu gelirlerinden aldıkları pay %14.7 iken 1977 de %4.4'e, 1980'de ise %3.6'ya düşmüştür (56).

Bir yandan kentlerde hızlı bir değişme yaşanırken, diğer yandan kentlerin yönetiminden sorumlu olması kentte yaşayanlara daha nitelikli hizmet sunması gereken belediyeler mevcut kaynaklarını da yitirmişler ve en temel hizmetlerini yapamaz hale gelmişlerdir. Ancak yaşanan bu hızlı kentleşme ve sanayileşme kentlerin ve kent yönetimi olan belediyelerin önemini giderek artırmış, 1973 yılına kadar fazla ilgi görmeyen belediye seçimleri bu tarihten itibaren genel seçimler kadar ilgi görmeye başlamış ve kent halkı yerel sorunlarına daha iyi çözüm getirecek yöneticileri seçme, onları daha iyi kontrol etme eğilimini açıkça göstermeye başlamıştır.

İdari açıdan bakıldığında büyük ölçüde merkezi yönetim kuruluşlarına verilen mevcut görevlerin, hızlı kentleşmenin doğurduğu sorunlara cevap verecek şekilde bu kuruluşlarca yerine getirilememesi ya da uzun zaman alması ve sunulan hizmetten yararlananların kararlara ve kararların uygulanmasına katılamaması, kent halkını, kendisine daha yakın bulduğu doğrudan denetleyebildiği belediyelerden daha iyi ve daha çabuk hizmet beklemeye sevk etmiştir. Bunun





RITA:3

4 -9-2-1981 DÖNEMİ İSTANBUL İLİNDEKİ BELEDİYELER



İstanbul Belediyesi

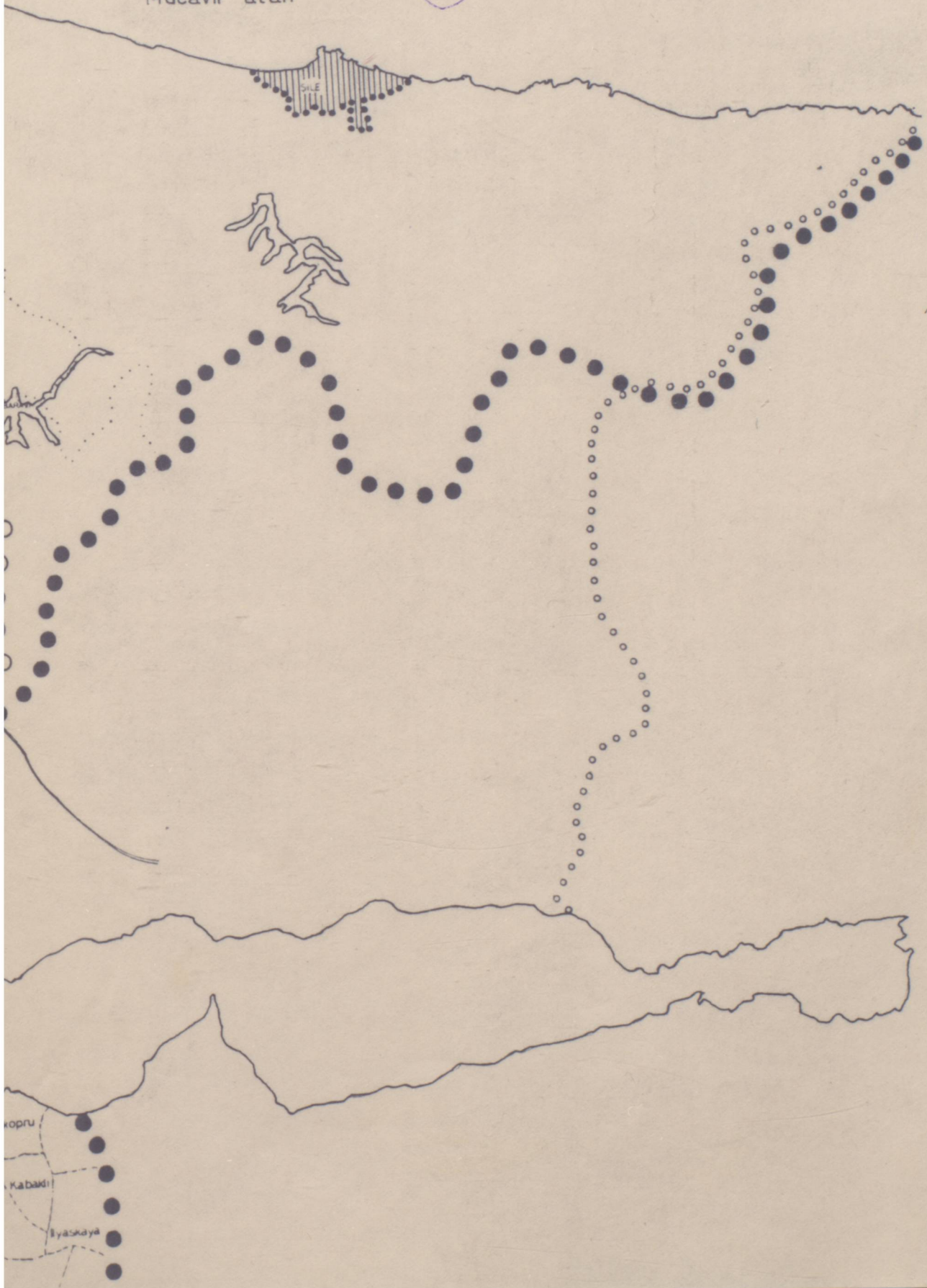
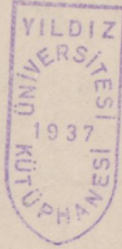


Çevre belediyeler



Bağımsız belediyeler

Mücevvir alan





sonucu olarak son yıllarda belediyeler sürekli gündemde yer almış ve ülke yönetimi içinde önemli bir konuma yükselmiştir.

Çağdaş kentsel ihtiyaçlardan kaynaklanan bu gelişmelerin iyi değerlendirilememesi, ülke, bölge ve kent ölçeğinde yapılması gereken planlara göre merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetimler arasında rasyonel bir görev ve kaynak dağılımına gidilememesi, belediyeleri kısır çekişmelerin konusu haline getirmiştir. Başka bir deyişle çağdaş bir yerel yönetim anlayışına geçme çalışmaları sürekli kösteklenmiştir.

Oysa ihtiyaç çok açık olarak ortada durmaktadır. Hızlı bir kentleşme yaşanmakta daha çok insan şehirlere gelmekte, bu insanlar şehirlere, iş bulmak, kırsal yörelerdeki yaşam koşullarından daha iyi koşullarda yaşamak, medeni ihtiyaçlarını gidermek, kendini ve çocuklarını geleceğe daha iyi hazırlamak, yetiştirmek için gelmektedirler. Kentlere yerleşenler sağlıklı konut, yeterli fiziksel ve sosyal altyapı, daha iyi sosyal ve kültürel ilişkiler ve hizmetler ve bu hizmetlerin planlamasına katılmak, kendi gereksinim ve beğenilerini katmak, oluşturulan planların uygulanmasına katkıda bulunmak ve uygulamaları denetlemek istemektedir.

Büyük şehirlerin özellikle İstanbul'un çevresinde yaşanan hızlı gelişme, çevre belediyelerin karşıladığı yerel hizmetler yanında, çevre belediyelerin güç ve olanaklarını aşan büyük kent (metropol) düzeyinde bütünsel planlama ve programlama gerektiren konut, ulaşım, kanalizasyon, çöp imha, çevre sorunları, kıyıların tarihi ve doğal değerlerin korunması gibi sorunlar ve hizmet gereksinimi doğurmuştur.

Büyük şehirlerin özellikle İstanbul'un yönetsel sorunları zaman zaman gündeme gelmiş, çeşitli tarihlerde büyük kent yönetimi, metropoliten yönetim, büyük şehir birliği, metropoliten hizmetler birliği konularında öneriler geliş-

tirilmiş, çok sayıda kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak hiçbirisi sonuçlanmamış, büyük kentlerin gereksinimleri-ne cevap verecek bir büyük kent yönetimi oluşturulamamıştır. Belediyeler, özellikle büyük kent belediyeleri 12 Eylül 1980 tarihine, önemli kaynak ve yetki sorunları ile gelmişlerdir (57).

3.2.2.1. Büyük Kentlerin Çevresindeki Belediyelerin Ana Belediyelere Bağlanması

12 Eylül 1980 den sonra 11 Aralık 1980 tarihli ve 17 187 sayılı Resmi gazetede yayınlanan 34 nolu milli güvenlik konseyi kararı ile büyük kentlerin çevrelerindeki belediyelerin ana belediyelere bağlanması kararlaştırılmıştır. M.Ç.K. nin 34 nolu kararı şöyledir;

- 1- Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak, büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır.
- 2- Büyük kentlerin, çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin sıkı yönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.

Bu karar uyarınca İzmir'de; Milli güvenlik kararınının 34 nolu kararı uyarınca İzmir'in yakın çevresindeki yerlerin merkezleri, Ege Ordu ve sıkıyönetim komutanlığının 24 Aralık 1980 tarihli 20 nolu bildirisi ile İzmir Belediyesine bağlanmıştır.

Gene aynı karar uyarınca İstanbul'da; 1. Ordu ve İst. Sıkıyönetim komutanlığının 9 Şubat 1981 gün ve 57 sayılı bildirisi ile 26 çevre belediye İstanbul Belediyesine bağlan-

miştir. Bağlanan belediyeler, İstanbul Belediyesi'nin şube müdürlüğüne dönüştürülmüş veya mevcut şubelere dahil edilmiştir. Böylece daha önce 14 olan İstanbul Belediye şube sayısı 23'e çıkmıştır.

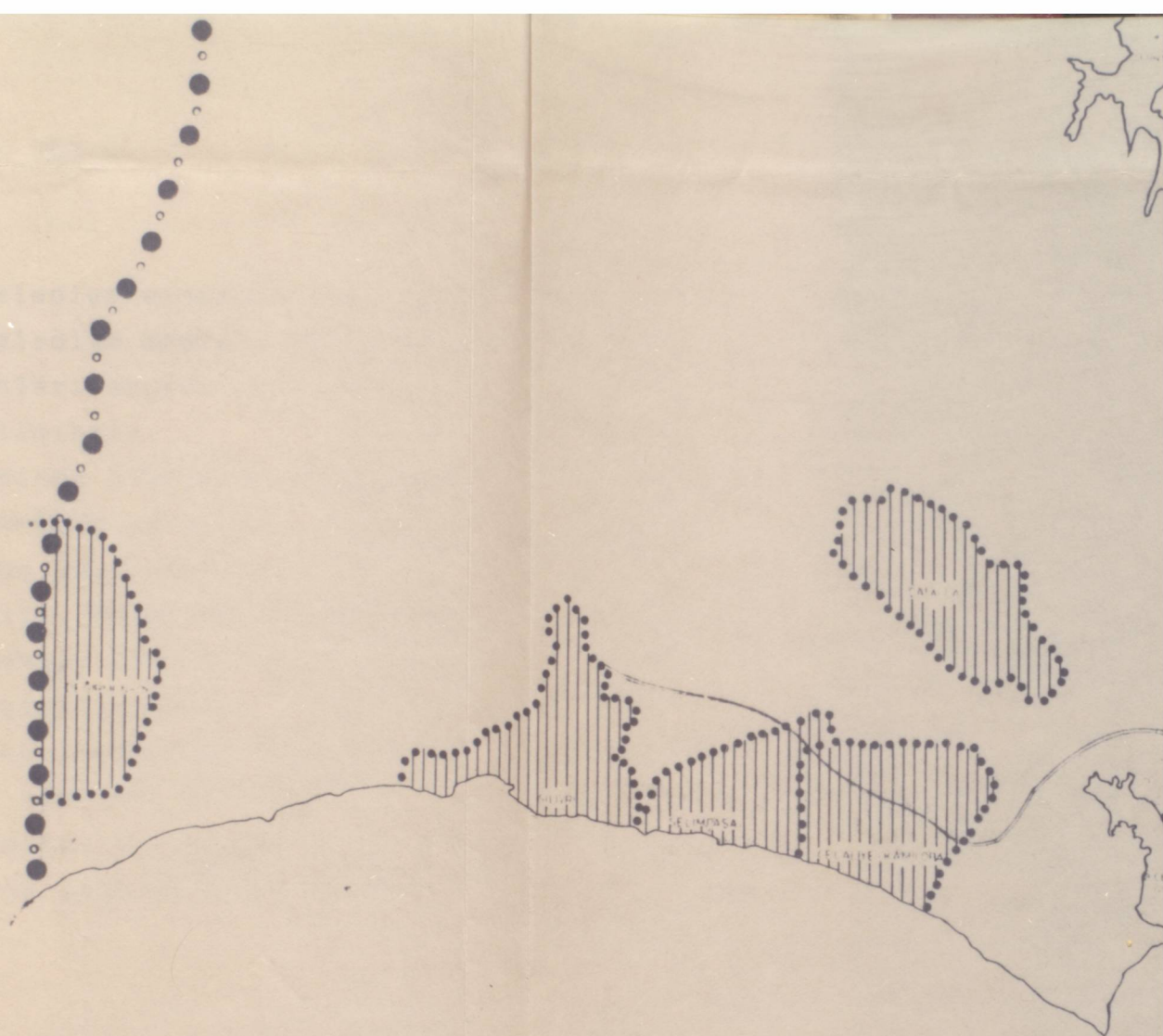
1. Ordu ve İstanbul sıkıyönetim komutanlığının 11 Mart 1981 tarih ve 81 sayılı emirleri ile İstanbul ili içindeki 22 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak İstanbul Belediyesine bağlanmıştır (Çizelge 1)(Harita 4)

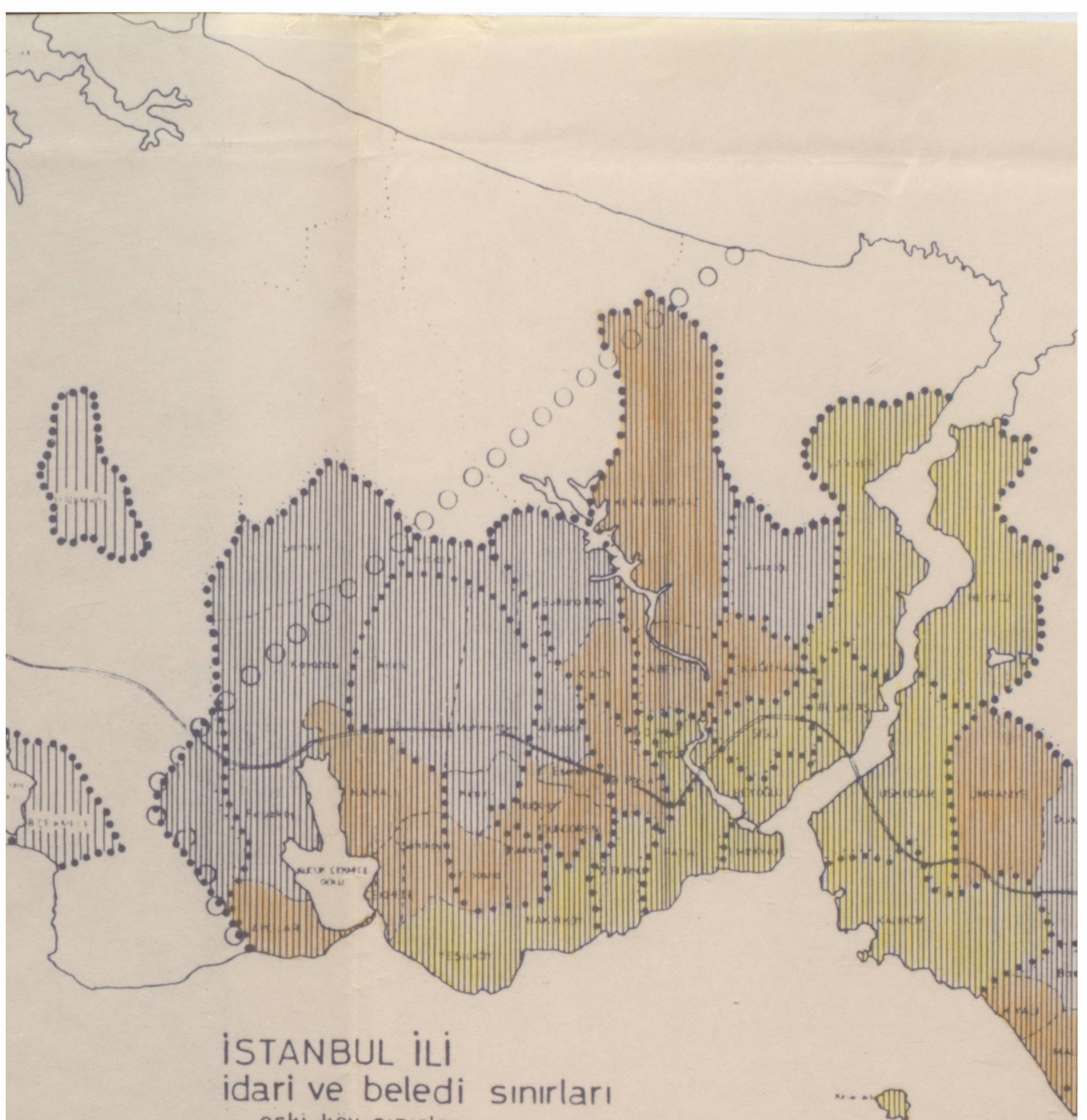
3.2.2.1.2. Çevre Belediyelerin İstanbul Belediyesine Bağlanmasının Yarattığı Sorunlar

Daha önce Büyük İstanbul kentinin hizmet ihtiyaçları çok sayıda belediye tarafından kopuk kopuk karşılanmaya çalışılırken, çevre belediyelerin bağlanması ile bu defa çevre belediyelerin yerinde çözmesi gereken mahalli hizmetler ve sorunlar da merkez belediyenin omuzlarına yüklenmiştir. Zaten kendisi merkez belediye olarak başlı başına büyük bir belediye olan İstanbul Belediyesi uzun yıllar kendisini yeni gelişmelere göre düzenleyememişken, bir de, çok hızlı bir imar faaliyetinin ve hareketliliğin olduğu 2 milyondan çok nüfusun yaşadığı çevre belediyelerin bağlanması sonucu, bu belediyelerin iş ve işlemlerinin, plan ve projelerinin devir teslim işlemleri, personel sorunları da eklenince merkez belediyede bürokratik işlemler artmış, etkinlik gösterme güçleşmiştir.

Ortaya çıkan sorunlar bütünüyle çevre belediyelerin İstanbul Belediyesine bağlanması sonucu olmayıp, daha çok İstanbul'un büyük kent (metropol) olmasından doğmaktadır. Dünyanın benzer büyük şehirlerinde olduğu gibi ülkemizde de büyük kentler için ayrı bir idari düzenleme zorunlu hale gelmiştir (58).

Bu aksaklıkların giderilmesini amaçlayan 2972 sayılı yasa, 18 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasaya göre büyük kentlerde özel yönetim biçimleri oluşturulması





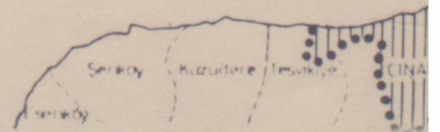
İSTANBUL İLİ idari ve beledi sınırları

- — — eski köy sınırları
- belediye şube müdürlüğü sınırları
17.9.1960 TARIHİNDEKİ SİMA, İÇİŞİ VE İŞLERİ BAKANLIĞI İÇİN SİMA, BİLİRGİSİ İÇİNDEKİ DÜZENLENMİŞTİR.
- bağımsız belediye sınırları
- ○ eski mücavir alan sınırı
6.10.1958 TARIHİNDEKİ İMAR VE İŞKAN BAKANLIĞI İÇİN İMARİSTİR.
- yeni mücavir alan sınırı
İSTANBUL İLİ İMAR MÜDÜRLÜĞÜ 6.10.1958 TARIHİNDEKİ İMARİSTİR.
- ilçe sınırları
- ● il sınırı
- ○ ○ metropoliten alan sınırı

KARAYOLU, İSTANBUL İLİ İÇİN
HAYATİ KURULUŞLARIN SİMASI

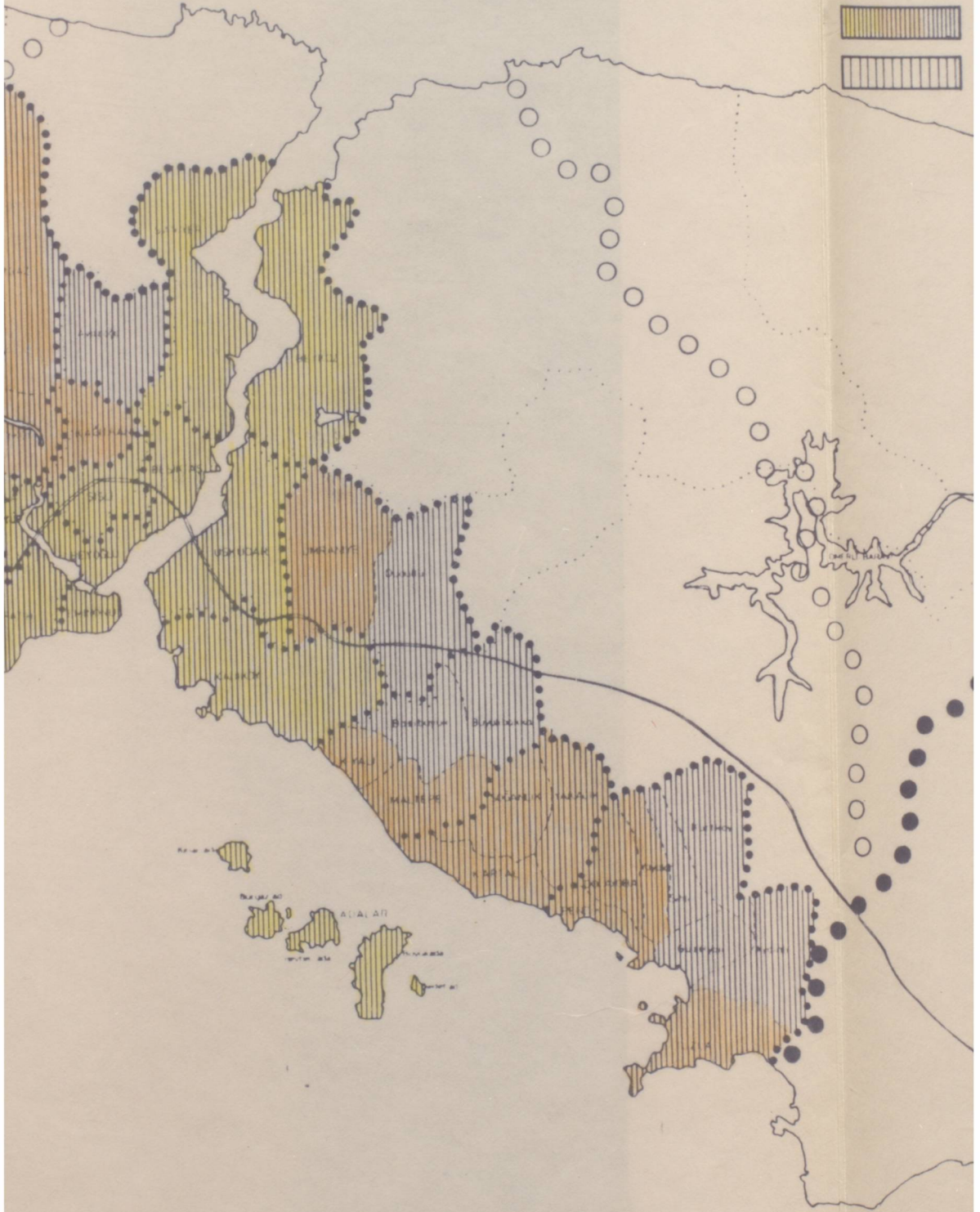
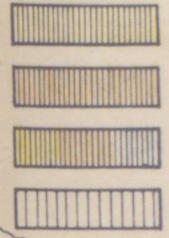
0:1/100.000

MARM

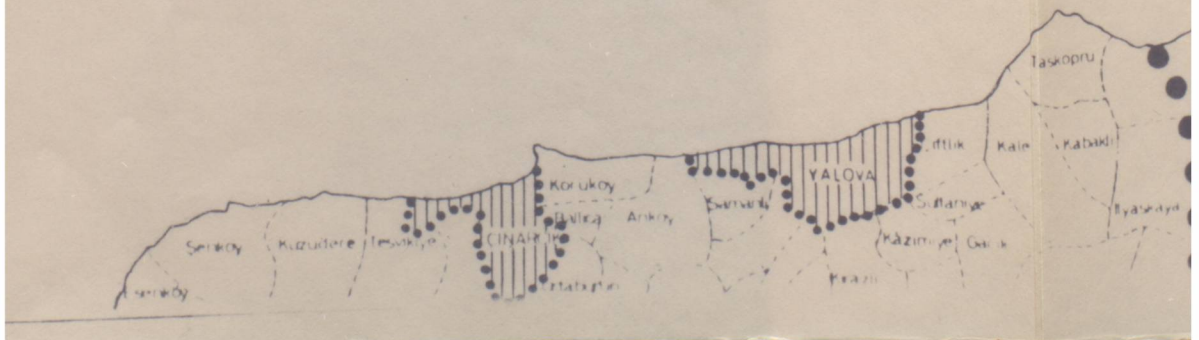


HARİTA:4

9.2.1981 - 23



MARMARA DENİZİ



31984 DÖNEMİ İSTANBUL İLİ'NDEKİ BELEDİYELER

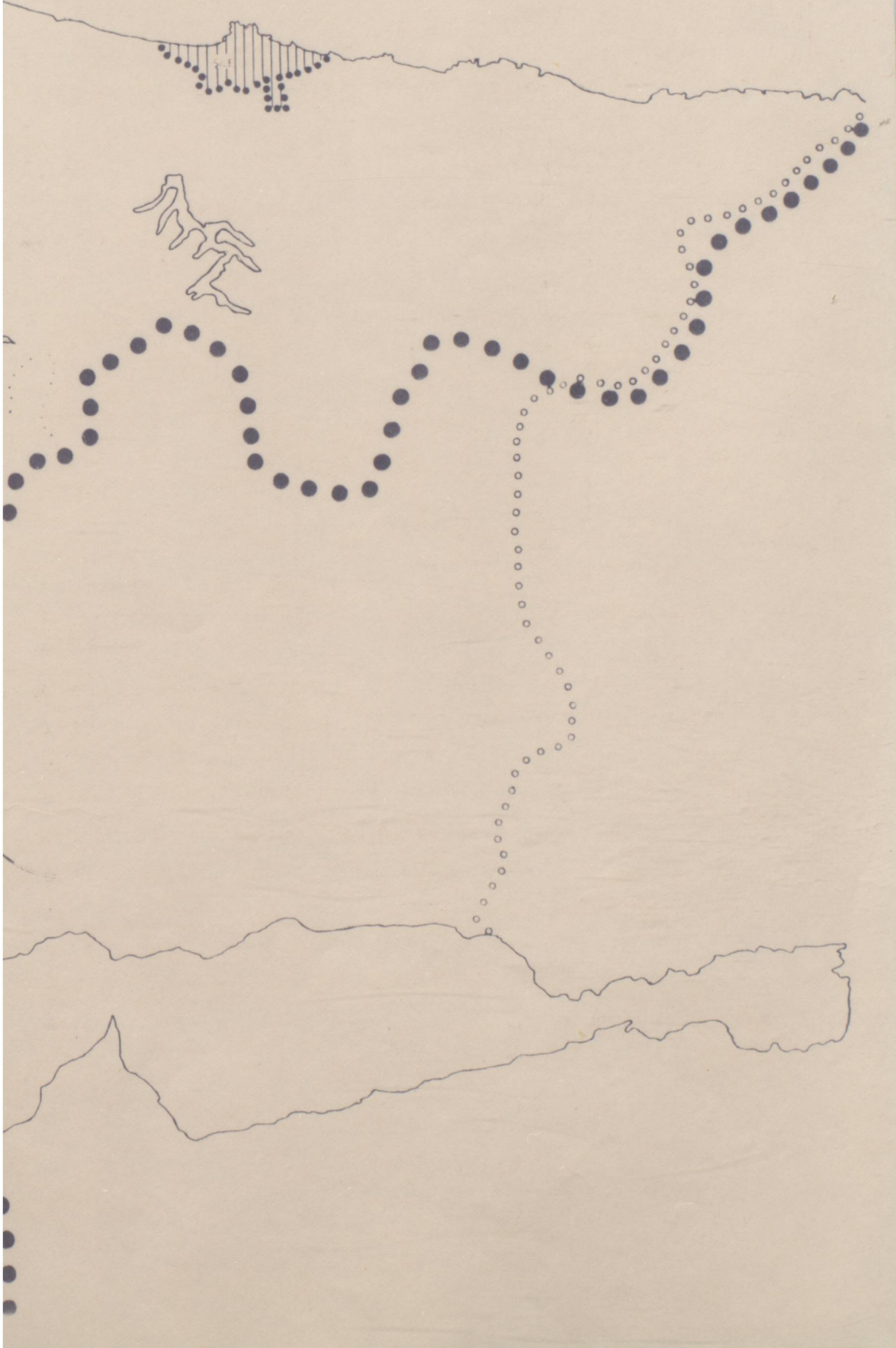
ESKİ İSTANBUL BELEDİYESİ

ESKİ ÇEVRE BELEDİYELER

İSTANBUL BELEDİYESİ

BAĞIMSIZ BELEDİYELER

MÜCAVİR ALAN



benimsenmiştir ve belediye sınırları içinde birden çok ilçe varsa, anakent belediye başkanı seçimi için anakent, ilçe belediye başkanları seçimi için ise her ilçe birer "seçim çevresi" sayılmıştır.

Yasanın ek 5. maddesinde öngörülen yapısal düzenleme de 195 sayılı kanun hükmünde kararname ile yapılmış ve 18350 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 23 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli bir federatif modeli temel alan özel bir yönetim biçiminin oluşturulması amaçlanmıştır. Artık bundan böyle kentlerimizde kamu görevleri her iki kademedeki birimler arasında paylaştırılacak, anakent meclisi de ilçe belediyelerinin meclislerinden seçilip gönderilecek üyelerle ilçe belediye başkanlarından oluşacaktır.

3.2.2.2. Büyük Şehir Örgütlenmesinde Son Durum

Bu yeni düzenlemeye göre İstanbul'da belediye sınırları içersinde bulunan ilçelerin herbirinde sadece bir belediye kurulmuş oldu. Böylece İstanbul Anakent belediyesi 15 ilçe belediyesi ile üstünde Anakent Belediyesi olmak üzere 16 Belediye Başkanının yürüttüğü bir bütün oluşturdu, Anakent Belediyesinin sınırları dışında ancak İstanbul ilinin sınırları içinde kalan yerleşim alanlarında ise ayrı belediyelerin bulunması kararlaştırıldı (Harita 5).

Böylece tüm İstanbul ili içinde Anakent Belediyesi ile 15 ilçe belediyesinden başka 10 belediye daha varlık gösterecek İstanbul ilinde böylece toplam 26 belediye başkanı ve belediye meclisi bulunması karara bağlanmıştır. (61) Aynı kararnamede belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler "Büyük Şehir" büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler "İlçe Belediyesi" olarak tanımlanmıştır.

Yukardaki açıklamalar ışığı altında İstanbul ili sınırları

Çizelge 1: İstanbul Belediye Örgütü'nün Geçirdiği Aşamalar
içinde kalan belediyelerin geçirdiği aşamalar ve genişleyen belediye yetki sınırı Harita 1,2,3,4,5de belirtilmiş, çizelge 1 de özetlenmiştir.

3.2.2.2.1. Neden Anakent?

Ülkemizde hızı bilinen kentleşmenin yarattığı sorunları en yakından yaşayanlar, büyük belediyeleri yönetenlerdir. Buna karşılık ellerinde bu işi kolaylaştıran araçlar pek yoktur. Yerel yönetimlerimizle ilgili yasaların belki en büyük eksiği, aralarında hiçbir ayırım yapmaya gerek yokmuş gibi, bütün büyüklü küçüklü belediyeleri aynı kurallara bağlamış olmalarıdır. Oysa başka ülkelerde, nüfusu genellikle 1 milyonu aşan, yerleşim yönünden yaygın ve dağınık kentlerde, özel yönetim biçimlerinin benimsendiği görülür. Bunların başlıca amacı, küçük küçük belediyelerce görülmesi olanağı kalmayan kimi yerel hizmetlerin sağlanmasında etkenliği arttırmak, kentlinin hizmetlerden daha çok ve üstün kalitede yararlanmasını sağlamaktır. Bunun yanı sıra, çağın gelişmelerine uygun olarak, yurttaşın yönetiminde sesini daha çok duyurabilmesi için ona katılma yollarının açılması da bu amaçlar arasındadır. Anakent (metropolitan) yönetimi adı verilen bu modellere, Londra, Tokyo, Paris, Roma, Yorento, Yeni Delhi gibi birçok örnek gösterilebilir.

Ülkemizde de bu gereksinme üzerinde 15 yıldır konuşulmaktadır. Buna karşın konuya hep dar açılardan yaklaşılmıştır. Şöyle ki bu soruna; küçük belediyeler; salt kendi özerklikleri bakımından, ana belediyeler, yetki ve görev dağınıklığının giderilmesi açısından, devlet ise yerel yönetimler üzerindeki pekiştirme yönünden bakmışlardır. Bunlara karşın, özellikle İstanbul çevresindeki 30 kadar küçük belediyenin yarattığı sorunlar arttıkça konu daha da önem kazanmıştır.

Çizelge 1: İstanbul Belediye Örgütünün Geçirdiği Dönemler

9 Şubat 1981 gün ve 57 sayılı bildiriye kadar ki durum.(70)
(Çevre Belediyelerin İstanbul Belediyesine bağlanmasından önceki durum)

İstanbul ilindeki Belediye Başkanlıkları	İstanbul Belediyesindeki Şube Müdürlükleri *
İstanbul	Eminönü
Halkalı	Fatih
Avcılar	Zeytinburnu
K. Çekmece	Bakırköy
Sefaköy	Eyüp
Esenler	Gaziosmanpaşa
Güngören	Beyoğlu
Kocasınan	Şişli
Yenibosna	Beşiktaş
Bağcılar	Sarıyer
Beykoz-Tokatköy	Beykoz
Alibeyköy	Üsküdar
Bayrampaşa	Kadıköy
Kemerburgaz	Adalar
Küçükköy	Toplam 14 şube müdürlüğü
Kağıthane	
Ümraniye	* 1930 yılında kabul edilen 1580
B. Çekmece	sayılı Belediye kanunu ile be-
Hadımköy	lediyelerin bugüne kadar gelen
Dolayoba	teşkilat yapıları oluşturulmuş,
Küçükyalı	İstanbul'da belediye ile özel
Maltepe	idare birleştirilerek birleşik
Pendik	idare kurulmuştur. Bu birleşik
Soğanlık	idare 1954 yılına kadar devam
Tuzla	etmiş, 1954 yılında çıkarılan
Yakacık	6349 sayılı kanunla İstanbul
Yayalar	birleşik idaresi ayrılarak,
Celaliye (Kamiloba)	İstanbul Belediyesi ilçelere
Değirmenköy	göre 14 şube müdürlüğü halin-
Selimpaşa	de teşkilatlandırılmıştır.
Çınarcık	
Yalova	
Çatalca	
Silivri	
Kartal	
Şile	
Toplam 36 Bele-	
diy: başkanlığı	

(Çizelge 1'in devamı)

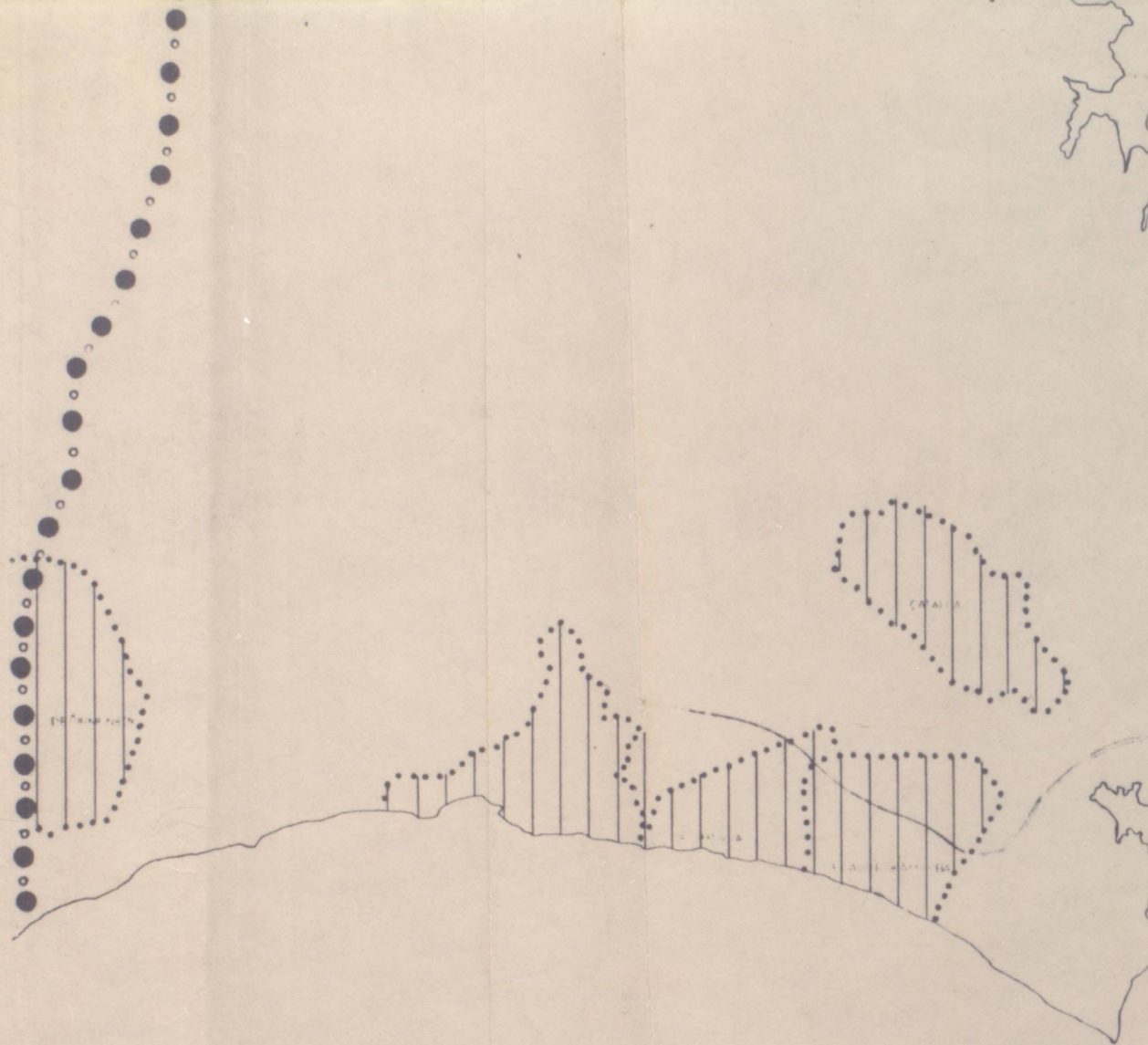
1. Ordu ve sıkı yönetim komutanlığının 9 Şubat 1981 gün ve 57 sayılı bildirisinden sonraki durum (71).
(Çevre Belediyelerin İstanbul Belediyesine bağlanmasından sonraki durum)

İstanbul ilindeki Belediye Başkanl.	İstanbul Belediyesindeki Belediye Şube Müdürlüğü	Bağlanan Çevre Belediyeler	Bağlanan köyler
İstanbul	Beyoğlu		
B. Çekmece	Şişli		Ayazağa
Çatalca	Beşiktaş		
Hadımköy	Kağıthane		
Celaliye (Kamiloba)	Fatih		
Silivri	Eminönü		
Şile	Zeytinburnu		
	Bakırköy		
Yalova	Eyüp	Kemerburgaz,	
Çınarcık		Alibeyköy	
Değirmenköy	G. Osmanpaşa.....	Küçükköy.....	Cebeci, Sultan Ç.
	K. Çekmece	Avcılar, Halkalı,	Firuzköy, Altın-
		Sefaköy	şehir, Kayabaşı,
Selimpaşa			Şamlar.
Toplam 11 Belediye Başkanlığı	Bayrampaşa		
	Kocasinan.....	Yenibosna	Güneşli, Kirazlı, Mahmutbey, İkitelli
	Güngören	Esenler, Yeşilbağ (Bağcılar	Atışalan, Habibler, Küçükbakkal
	Kadıköy		
	Üsküdar		
	Beykoz	Tokatköy	
	Adalar		
	Maltepe	Küçakyalı	Başbüyük, Büyükbakkal
	Kartal	Soğanlık, Yakacık	
	Pendik	Dolaycoba, Yazarlar, Tuzla	Güzelyalı, Aydınlı, Şihli, Kurtköy.
	Ümraniye		Aşağı Dudullu, Yukarı Dudullu
	Toplam 23 şube müdürlüğü.		

(Çizelge 1'in devamı)

23 Mart 1984 gün ve 18350 sayılı resmi gazetede yayınlanan 195 sayılı K.H.K. ye göre (72).
(25 Mart 1984 Yerel Seçimlerinden sonraki durum)

İstanbul ilindeki Belediye Başkanlıkları	İstanbul Büyük Şehir Belediyesi İlçe Belediye Başkanlıkları *
Anakent	Şişli
Şişli	Üsküdar
Üsküdar	Beykoz
Beykoz	Bakırköy
Bakırköy	Kartal
Kartal	Eyüp
Eyüp	Kadıköy
Kadıköy	Adalar
Adalar	Eminönü
Eminönü	G. Osmanpaşa
G. Osmanpaşa	Sarıyer
Sarıyer	Beşiktaş
Beşiktaş	Zeytinburnu
Zeytinburnu	Beyoğlu
Beyoğlu	Fatih
Fatih	
Silivri	Toplam 15 Belediye Başkanlığı
Çatalca	
Yalova	
Şile	
B. Çekmece	* 195 sayılı K.H.K. nin gecici
Hadımköy	7. maddesinde "ilçe belediye-
Selimpaşa	si hudutları içinde bulunan
Celaliye (Kamiloba)	ve ilçe belediyesi merkezi dı-
Çınarcık	şında kalan mevcut belediye
Değirmenköy	şubeleri hiç bir işleme gerek
	kalmaksızın ilçe belediyesine
	bağlı şube müdürlüklerine dö-
	nüşür. İlçe belediyeleri bun-
	lardan gerekli olmayanları
	1580 sayılı Belediye kanununa
	tabi olmaksızın kaldırabilir-
	ler" denilmektedir. Ancak il-
	çe Belediyeleri organlarının
	oluşturulması henüz tamamlan-
	madığı için ilçe Belediye Baş-
	kanlıklarına bağlı şube müdür-
	lükleri çizelgede yer almamış-
	tır.
Toplam 26 Belediye Başkanlığı	





İSTANBUL İLİ İdari ve beledi sınırları

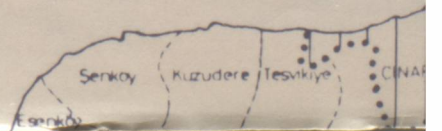
- — — eski köy sınırları
- belediye şube müdürlüğü sınırları
12.9.1960 TARİHİNDE İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI'NA GÖNDERİLMİŞ BİLLERİN İZİNİ ALINILMIŞTIR.
- bağımsız belediye sınırları
- ○ eski mücavir alan sınırı
8.10.1955 TARİHİNDE İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI'NA GÖNDERİLMİŞ BİLLERİN İZİNİ ALINILMIŞTIR.
- ○ yeni mücavir alan sınırı
İSTANBUL İL İMAR MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN 6.10.1960 TARİHİNDE KANUNLA İZİNİ ALINILMIŞTIR.
- ● il sınırı
- ○ ○ metropoliten alan sınırı



KARAKA İSTANBUL İLİ İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI'NA GÖNDERİLMİŞ BİLLERİN İZİNİ ALINILMIŞTIR.

0:1/100.000

MARM



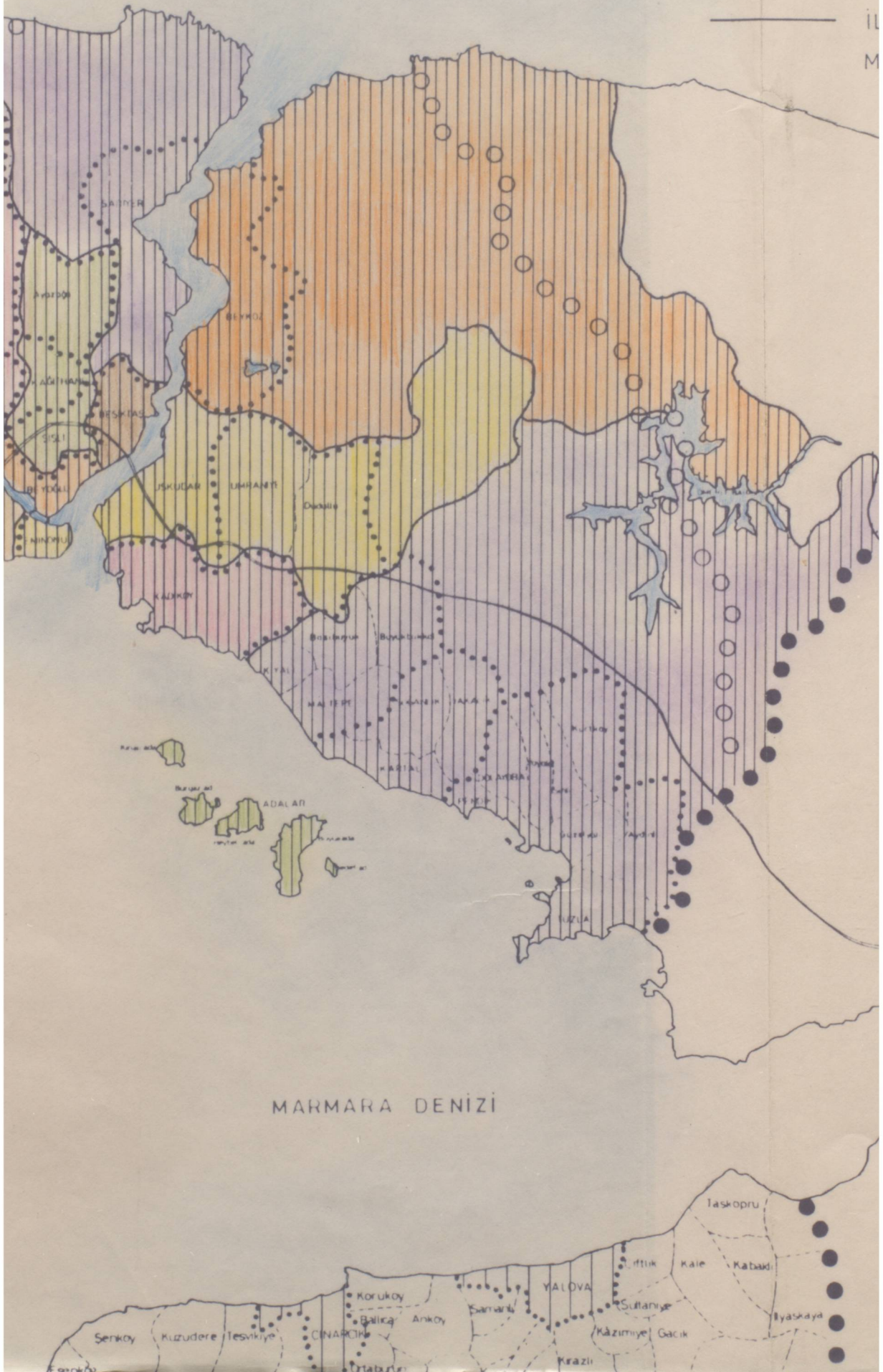
23 3 1984 DEN S

B

B

il

M



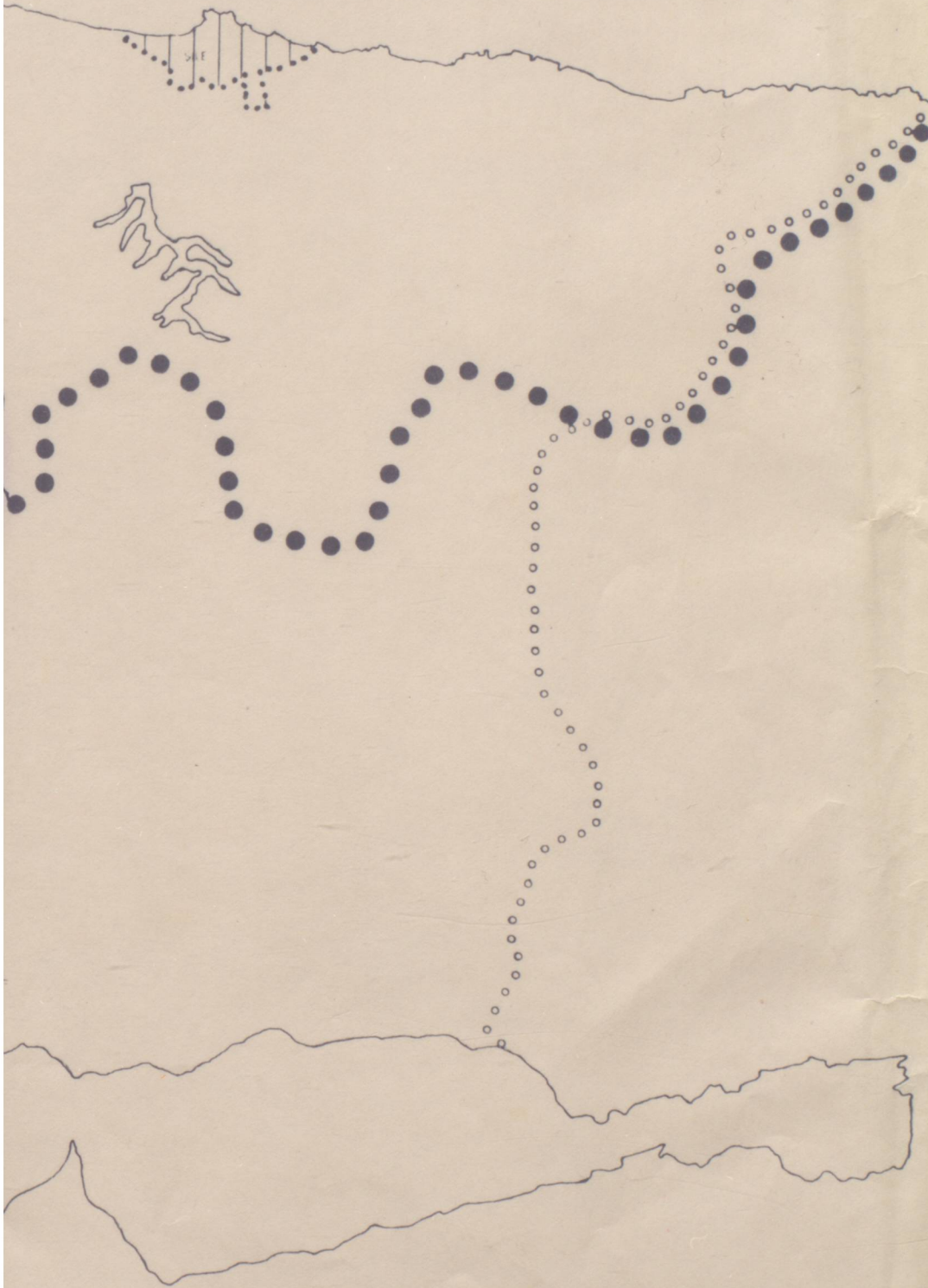
ONRA İSTANBUL İLİNDEKİ BELEDİYELER

ÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ

AĞIMSIZ BELEDİYELER

LÇE BELEDİYELER(Büyük Şehir bünyesindeki)

ÜCAVİR ALAN



Yeni düzenleme ile amaçlanan ereklere varabilmesi koşullara bağlıdır. İçme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, imar ve planlama hizmetleri gibi işlerin üst yönetime, küçük çaptaki hizmetlerin ise yavru belediyelere bırakıldığı görülmektedir. Kanımızca bu ayrımın olumlu sonuç verebilmesi, örne sürüldüğü gibi, ilçe belediyelerin eşit nüfusa sahip olmalarına bağlı değildir. İrili ufaklı birimlerin hizmet gerekleri ve katılma kolaylıkları açısından en elverişli büyüklükte, örneğin 300-350 000 nüfuslu olmaları yeterli sayılabilir.

Mahalle örgütünün yeniden düzenlenerek, anakent yönetimi içine çağdaş bir katılım birimi olarak oturtulması büyük yararlar sağlayabilir. Başka ülkelerde küçük birimler düzeyinde katılma, fırsatları çoğaltılırken, elimizde hazır bulunan mahalle örgütlerini tarihsel misyonunu tamamlamış sayarak bir yana itmek doğru olmayacaktır.

Yasa gücündeki kararname, üst ve alt yönetimlerin gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde iyimser bir yaklaşım içindedir. Çünkü bu sorun, anakent ile merkez (özeksel) yönetim arasındaki gelir bölüşümünden soyutlanarak çözülemez. Anakent sınırları içinde toplanan devlet vergilerinin %1'inin o anakente bırakılması, devlet yönünden olumlu bir özveri sayılmakla birlikte, bu ödevin yerine getirilmesinde zorluklar çıkabilir.

Devlet vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan %5 lerden Bakanlar kurulunca her yıl belirlenecek miktarın anakentlere bırakılması, ancak anakent ile yavru belediye arasında görevleriyle orantılı olarak dağıtılırsa adalet ilkesine uygun düşer. Bu açıdan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin ve Temizleme Aydınlatma harcının anakent sınırları içinde toplanan bölümünün yarısı ile Harcamalara katılma paylarını anakentlerin alması da tartışma götürür. Sonuç olarak diyebiliriz ki;

Eski belediye şube müdürlüklerine tüzel kişilik kazandırarak anakent belediyelerini ilçe belediyelerine bölmek,

yönetimsel ve siyasal açılardan yararlı olabilir. Ama unutmamak ki, devlet ve siyasi iktidarlar yerel yönetimlere "uydu" gözüyle bakmaktan vazgeçemedikleri sürece, hizmetlerin etkinlikle görülmesi ve katılmanın özendirilmesi sözde kalır. Başarı şansı büyük ölçüde, iktidarların, "benden olan ve olmayan" ayrımı yapmaksızın, merkezi (özeksel) ve yerel yönetimler arasında sağlıklı bir diyalog oluşturmaya yardımcı olmalarındadır. Yabancı ülkelerin birçoğunda belediye başkanlarının, "bizler seçilinceye kadar partiliyiz" dedikleri de unutulmamalıdır.

Bunlar kuşkusuz, siyasal kültürlerle ilgili bir sorundur. Yerel de olsa, merkezi de olsa yönetim, yalnız baş kadrolardan, yetki ve sorumlulukları belirleyen kurallardan oluşmaz. İnsan öğesinin başarıda yadsınmaz payı vardır. Yerel yönetimlerde düzenlemenin bir bütün olarak ele alınması zorunludur. Belediyelerle ilgili düzenlemeyi büyük belediyelerle sınırlandırmak yeterli sayılamaz. Kentli nüfusun %35 ini bulan kasaba ve köy belediyelerinin durumu, böylece bir kıyıya itilmiş olur. Ayrıca il özel yönetimlerinde, köylerde ve mahalle örgütündeki düzenlemelerle birlikte ele alınmadığı sürece parçacıl yaklaşımların, kent sorunlarına kalıcı çözümler getirmesini beklemek olanacağı yoktur (59).

3.2.3. İstanbul İlinin Nüfus Gelişimi, Artan Kentsel Toprak İhtiyacı.

1980 nüfus sayımına göre 4 741 890 kişi olan nüfusun bu sayım yılı için Türkiye nüfusu içindeki payı %10,6 dır. Ve kentsel nüfus %61,5, kırsal nüfus %38,5 dir. 1935-1980 dönemi nüfus gelişimi, artan kentsel alan ihtiyacı, bu dönemdeki kentsel alan ve imar planlı alanları tek bir tabloda görmek konuya açıklak getirecektir (Tablo 2).

Tablo 2 nin değerlendirmesini yapmadan önce bazı konulara açıklık kazandırılması gereği vardır.

Tablo 2: D.İ.E. ayırımına göre İstanbul'da nüfus ve kentsel alan gelişimi

(1)	(2)	(3)	(4)	(5) (*)	(6)	(7)	(8)
Yıllar	Nüfus(kişi)	Kentsel Nüfus	Kentleşme Oranı %	Artan Kentsel toprak iht.(ha)	Türkiye artan kt. iht. %	Brüt kentsel alan (ha)	İmar planlı alanlar
1935	883599	758488	85,8			11190	Yasak ve kontrolcü ebniye yasa 1600
1940	991237	815638	82,2	228,6	10,7		
1945	1078399	908050	84,2	369,6	40,6		
1950	1166477	1002085	85,9	376,1	21,2	18300	
1955	1533822	1297372	84,5	1181,1	20,4		
1960	1882029	1506040	80,0	834,6	12,7	43000	
1965	2293823	1792071	78,1	1144,1	14,7		
1970	3019032	220337	72,9	1645,0	13,6	75000	
1975	3904588	2648006	67,8	1778,6	14,4	91500	
1980	4741890	2909455	61,3	1045,7	4,8	124400	

(*) 5 nolu kolondaki hesaplar 250 k/ha değerine göre yapılmıştır.

D.İ.E. ce yapılan nüfus sayımlarında 1980 yılından önceki İstanbul Belediyesi sorumluluk alanı içinde kalan yerleşimler kentsel ve bunların dışındakiler nüfusu 10 000 in üzerinde olsa da, belediye örgütünü kurmuş olsa da kırsal olarak değerlendirilmiş ve nüfus değerleri bu esasa göre verilmiştir. Bu nedenle şehirselleşmiş olmalarına rağmen birçok yerleşim kırsal nüfusa eklenmiş ve bu durum tablo 2 de artan kentsel alan ihtiyacının düşük gibi görünmesine neden olmuştur.

Gene tablo 2 den izlenebilecek olan, Nazım Plan bürosunca saptanmış olan brüt kentsel alan miktarı çok yüksek görünmektedir.

Bunun nedeni aslında şehirselleşme fonksiyonlarının tamamının bulunmamasına rağmen, kırsal fonksiyonunda olmayan, arada boş alanların da bulunduğu yerleşik alanların bu değerlendirmeye katılmasından ileri gelmektedir. Görsel olarak yapılan bu değerlendirme ile, nüfusa göre yapılan ve yukarıda açıklanan değerlendirme arasında bu yüzden fark görülmektedir. İmar planlı alanlar ise daima bu değerlerin gerisinde kalmıştır.

Tablo 2 den şu sonucu çıkarabiliriz;

Halihazırda plansız olarak gelişmiş olan yerleşik alanlar dengeli bir plan çalışmasıyla sıhhatli kentsel toprak niteliğini kazanabilirler. Tarımsal açıdan özelliğini yitirmiş olan topraklarımızı hiç değilse kentsel açıdan gereksinimlere cevap verecek şekilde planlamalıyız. Böylelikle kentlerin belirli yörelerindeki yüksek yoğunluk bu yerleşimlere kaydırılarak denge sağlanabilir.

Yıllara göre artan brüt kentsel alan sınırları Harita 1 de görsel olarak izlenebilir.

Kartal ilçesi plansız yerleşimden en çok pay alan ilçelerden birisidir.

Kaçak yapılanma ve plansız yerleşimlerin miktarının daha detaylı incelemeye tabi tutulduğu Kartal ilçesini 3.3 başlığında inceleyeceğiz.

İstanbul ili gelişimini, ilçelerin nüfus gelişimini ve-rerek sona erdirelim.

İstanbul ilindeki ilçelerin nüfus gelişimi grafik 6 da ve-rilmiştir.

Grafik incelendiğinde Bakırköy, Kadıköy, Kartal ve Üska-dar'ın İstanbul ili nüfus artışına az farklarla paralel seyrettiği görülür. Kadıköy ilçesi konumu itibarıyla alan genişlemesine olanak sağlamadığından, nüfus artışı, yoğun-luğu artırmıştır. Merkez doyuma giderken Ümraniye tarafla-rındaki gecekondulaşma yerleşim sınırını genişletmiştir. Bakırköy ve Kartal ilçesi ise İstanbul'un sınır ilçeleri olduğundan nüfus artışı, yoğunluğun yanı sıra yerleşim sınırlarının da genişlemesine neden olmuştur.

Kartal ilçesi, Anadolu'nun İstanbul iline açılan ilk ka-pısı olması, yoğun sanayi kuruluşlarına sahip bulunması ve Ankara asfaltının İstanbul sınırları içinde kalan bölümü-nün büyük bir kısmının bu ilçeden geçmesi bu açıdan yol güzergahı çevresinin sanayi ve barınma fonksiyonuna uygun alan olarak görülmesi dolayısıyla İstanbul ili içinde yerleşimleri açısından önem arzeder. Bu nedenle Kartal ilçesi örnek çalışma olarak ele alınmıştır.

NÜFUS (x1000)

900

850

800

750

700

650

600

550

500

450

400

350

300

250

200

150

100

50

0

İSTANBUL İLİNDEKİ İLÇELERİN
YILLARA GÖRE NÜFUS ARTIŞI

Bakırköy

Fatih Şişli

Kadıköy

Kartal

Üsküdar

Eyüp

Beyoğlu

Gaziosmanpaşa

Beşiktaş

Zeytinburnu

Sarıyer

Beykoz

Eminönü

Catalca

Yalova

Silivri

Şile

Adalar

1950

1960

1970

1980

GRAFİK: 6

YILLAR

3.3. KARTAL İLÇESİNİN GENEL OLARAK TANITILMASI

3.3.1. Tarihi ve Coğrafi Yapısı

3.3.1.1. Tarihi:

Kartal ilçesinin tarihi gelişimi 6. y.y. 11n başından itibaren incelenebilmektedir. Bu devirden önceki gelişimini veren bir belgeye rastlanmamıştır. 6. y.y. dan sonraki gelişimi ve en doğru bilgileri Bizans kaynaklarından öğrenmekteyiz.

Bizans kaynaklarına göre ilçeye işlek, büyük bir liman olduğu için "CARTALİMENİ" deniyordu. Bu yöre Türk egemenliği altına girince "KARTALİMENİ", "KARTALİMENİN" gibi adlar kullanılmış ve zamanla bu ad kısaltılarak "KARTAL" biçiminde bugünkü söylenişi almıştır. Bizans kaynaklarına göre ilçe önce MALTEPE'nin bulunduğu yerde Dragos tepelerinin eteklerinde kurulmuştur. Bizanslıların BRIAS adını verdikleri bu kent bir deprem felaketinde yakılınca, adı PELEKANON olarak değiştirilerek bugünkü yerinde kurulmuştur.

Verimli toprakları bulunması nedeniyle her türlü ziraatin yapıldığı ilçe Prens veya Kızıladalar denilen adalar karşısında bulunma avantajıyla kısa zamanda gelişmiş, özellikle bu durum ilçenin o günkü ününün artmasında en önemli faktör olmuştur.

Zamanla Kartal'ın doğusunda Bizanslıların PENDİKİYAN adı ile andıkları ve atalarımızın çok az bir değişiklikle PENDİK olarak adlandırdıkları PENDİKİYAN kurulmuştur. Duvar anlamına gelen bu kelimedenden anlaşıldığına göre Bizanslılar, gelecek olan saldırıları önlemek için burada bir savunma hattı ve kale meydana getirmişlerdir. Bugün bu kaleden maalesef eser kalmamıştır. Diğer taraftan Pendik'te 40 M3 su alabilecek kapasitede bir sarnıç olup, bu sarnıçtan 500-600 metre uzaklıkta bugünkü Temenya denilen yerde kurulmuş bir de Ayazma mevcuttur.

Pendik'in doğusunda yer alan Tuzla konusunda eski çağlarda yaşayan halk topluluklarına ait fazla bilgi olmamakla beraber ilk yerleşenlerin Rum toplulukları olduğu sanılmaktadır. Ancak 1971 yılında burada Bizanslılara ait bir yapının temeli ile Bizans devrine ait işlenmiş eşya, alet parçaları ve sütun başlıklarına rastlanmıştır. Kuruluşunu hızla tamamlayan ve çevresi ile ilgi çekici olma özelliğini sürdüren Kartal ilk kez 1080-1083 yılları arasında Osmanlılar'ın eline geçmiştir. 1090 yılında İmparator ALENİS tarafından Bizans topraklarına katılmış, 1330 da Orhangazi Pelekanan Zaferi'ni kazanarak İzmit, İz-nik ve Kartal'ı almış, İstanbul kapılarına dayanmıştır. Kartal'ın Osmanlı Türkleri tarafından bir daha elden çıkmamacasına fethedilmesi 1400 yılında Yıldırım Bayazıt zamanına rastlar.(66).

Osmanlı sınırları içinde, ikinci kez ilan edilen meşrutiyet'e kadar (1908) Üsküdar Mutasarrıfluğu'na bağlı bir sancak olarak yönetilen ilçe daha sonra yapılan yönetim örgütlenmesine göre bu sancaktan ayrılmış ve doğrudan doğruya ilçe olarak İstanbul'a bağlanmıştır. Cumhuriyet döneminde Kartal ilçesi hızla sanayileşmeye başlamıştır. Sanayileşme de beraberinde, burada çalışanların barınabilmesi amacıyla yeni iskan yerleşimleri oluşumunu getirmiştir. Kartal'ın hızla sanayileşmesinin başlıca nedenleri olarak Ankara Asfaltı gibi Uluslararası bir karayolu üzerinde olması, deniz ve tren yoluna yakınlığı, arazinin yerleşime yatkınlığı, Anadolu'nun İstanbul'daki ilk kapısı ve 29.4.1966 onanlı 1/25000 ölçekli İstanbul sanayi sahaları planında İstanbul'un o zamanki Belediye Hudutları içinde yapılacak sanayi tesislerini kısıtlaması sayılabilir.

3.3.1.2. Coğrafi Yapısı

İstanbul'un en büyük ilçelerinden biri olan Kartal, Kocaeli yarımadasının güneybatı kesiminde ve Marmara Denizi'nin kuzeydoğu körfezinde yaklaşık 40 derece 54 dakika ku-

zey enlemi, 29 derece 11 dakika doğu boylamı arasında yer alır. Doğusunda Gebze ilçesi, batısında Kadıköy ilçesi, kuzeyinde Beykoz ve Üsküdar ilçesi, güneyinde Marmara Denizi bulunur. Deniz seviyesinden başlayarak tatlı bir me-yille yükselir. Verimli topraklara sahip olan ilçede ayrı- ca Dolayoba, Yaylalar, Yakacık ve Şehli bölgelerinde kal- ker ve kuvarsit madenleri ve kil bulunmaktadır.

İlçenin yukarıda belirlenen sınırlar içinde yüzölçümü 433 km² dir ve ilçeye bağlı alt şube müdürlükleri, bunlara bağlı köylere göre dağılımı şöyledir.

Tablo 3: Kartal ilçesindeki yerleşimlerin alanı.

Alt Şubeler	Alanı (km ²)
KARTAL	17
Yakacık	16
Soğanlık	15
Toplam	48
PENDİK	6
Dolayoba	7
Yayalar	8
Tuzla	18
Güzelyalı	1,5
Aydınlı	36
Şeyhli	8
Kurtköy	19
Toplam	103.5
MALTEPE	14
Küçükyalı	5
Gülsuyu, Başbüyük,	
Büyükbakkal	10
Toplam	29
Mücvir alan toplamı	252,5
TOPLAM	433

3.3.2. İdari Durum

Batıda Kadıköy-Bostancı, Çamaşırcı Deresi'nden Kocaeli Akkilise Deresi Tahta Köprü mevkiinde bulunan Arçelik ve TEO Fabrikaları ile kuzeyde Ümerli Barajı'na kadar olan ve geniş bir yüzölçümüne sahip olan ilçede idari durum, İstanbul ili ile paralel olarak üç ayrı dönem geçirmiştir. Şimdi kısaca bu dönemleri gözden geçirelim.

1. Ordu ve Sıkıyönetim komutanlığının 9 Şubat 1981 gün ve 57 sayılı bildirisinden önceki dönemde Kartal ilçe sınırları içerisinde 9 bağımsız belediye başkanlığı bulunmaktaydı. Çevre belediyeler arasında bulunan bu belediyeler Tablo 4 ve Harita 6 da verilmiştir.

Tablo 4: 9 Şubat 1981 gününe kadar Kartal ilçesindeki Belediyeler Başkanlıkları

Belediye Başkanlığı	Belediye Kuruluş Yılı	İmar Planı Onama tarihi
Kartal	Cumhuriyetten önce	25.2.1972
Tuzla	" "	-
Maltepe	1925	18.4.1978
Pendik	1925	12.1.1976
Küçükyalı	1960	16.6.1979
Yakacık	1966	1.9.1976
Soğanlık	1969	15.12.1981
Dolayoba	1971	
Yayalar	1977	

Yukardaki verilere göre hazırlanan grafik 8 den de izlenebileceği gibi Cumhuriyetin ilanını takibeden yıllarda birkaç önemli yerleşimden başka belediye oluşumu yokken 1960 lardan sonra alınan göçlerin hızına paralel olarak belediye sayısı da artmıştır. Diğer taraftan belediye kuruluş yılı ile imar planının onandığı tarih arasında

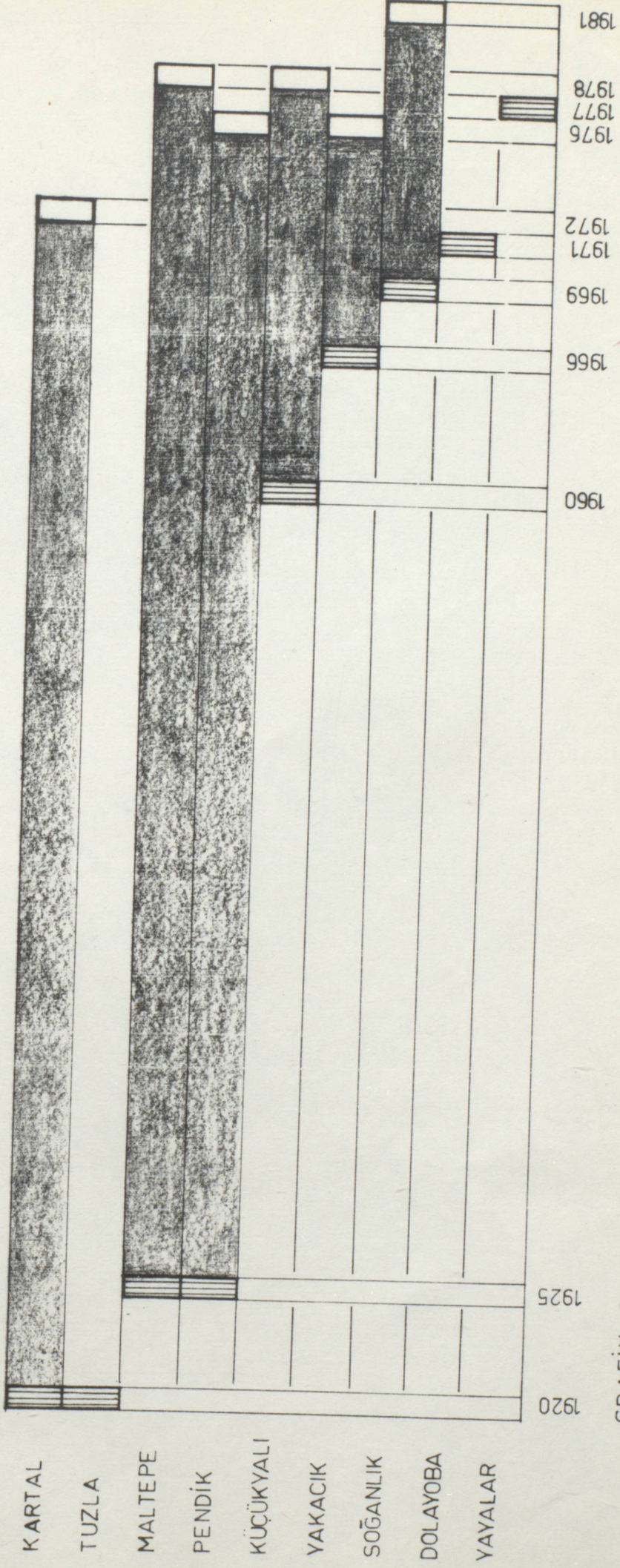
KARTAL İLÇESİ BELEDİYE OLUŞUMU VE İMAR PLANI YAPIM YILI



BELEDİYE KURULUŞ YILI



İMAR PLANI ONAMA YILI



GRAFİK: 8

geçen süre içerisinde bu yerleşimler herhangi bir uygulama planı olmadığı için imar kanunu hükümleri ve yönetmeliklere göre işlem görmüşler ve hızlı gelişen bir yerleşim için oldukça uzun sayılabilecek bu plansız dönem süresinde geriye dönülmeyecek adımlar atılmış, gelişigüzel gelişen, "çarpık" diye adlandırdığımız kentleşme biçimine örnek teşkil etmişlerdir.

12 Eylül 1980 den sonra çevre belediyelerin İstanbul Belediyesine bağlanmasıyla Kartal ilçesindeki belediye başkanlığı üç şube müdürlüğü altında toplanmıştır. Bu dönemdeki durumu da Tablo 5 ve Harita 7 ile şöyle özetleyebiliriz.

Tablo 5: 12 Eylül 1980'den sonra Kartal ilçesindeki Belediye Başkanlıkları

Belediye Şube Müdürlüğü	Bağlanan Çevre Belediyeler	Bağlanan Köyler	Mücavir Alan
Maltepe	Küçükyalı	Başbüyük Büyükbakkal	
Kartal	Soğanlık, Yakacık		Paşaköy Samandra Sultanbeyli
Pendik	Dolayoba, Yayalar, Tuzla	Güzelyalı, Aydınlı, Şeyhli, Kurtköy	Kurtdoğmuş, Emirli, Ballica, Kurna, Tepeören, Orhanlı,

Bu dönemi takibeden 23 Mart 1983 gün ve 18350 sayılı resmi gazetede yayınlanan 195 nolu K.H.K. den sonra Kartal ilçesindeki belediye kuruluşu bugünke şeklini almıştır. 2981 sayılı yasanın 4. maddesinin 6. fıkrasının son paragrafı belediye ve mücavir alan sınırını belirlemiştir. Şöyle ki "Metropolitan Belediyelerde Belediye sınırı ilçe belediye sınırı, ilçe belediyelerinin mücavir alanları

ise, büyük şehir belediyesi mücavir alanının, ilçe mülki sınırları içinde kalan alanıdır".

Yeni düzenlemeyi Tablo 6 Harita 8 den inceleyebiliriz.

Tablo 6: 23 Mart 1984 den sonra Kartal ilçesinde Belediye Teşkilatının aldığı durum.

Belediye Başkanlığı	Bağlı Şube Müdürlüğü	Bağlı Birimler (eski belediye)
Kartal	Kartal	Yakacık, Soğanlık
	Pendik	Tuzla, Dolayoba, Yalyalar
	Maltepe	Küçakyalı

Harita 6,7,8 de belirtilmiş olan belediye sınırları içinde kalan tamamen yerleşik olmasa da kentsel olma niteliği taşır. Tarımsal etkinliğin de yapılamadığı bu alanlarda(*) daha önceki bölümde de değinildiği gibi tam anlamıyla kentsel donatılar da getirilmemiştir. Belediye sınırları kesin bir delil olmasa da artan yerleşik alan miktarını verir. Görüldüğü gibi burada da bilinçsiz toprak kullanımından doğan toprak israfı vardır.

(*) Tarımsal etkinlik için çok uygun olan bu topraklar kentleşme baskısıyla gelişigüzel yerleşimle tarımsal değerini yitirmiştir. Belediye sınırları içinde yer yer ekim yapıldığı görülmüşse de bunların sayısı çok azdır.

3.3.3. Nüfus Yapısı

Kartal ilçesinin Cumhuriyetin ilanından önceki nüfusu Türk-Rum-Bulgar ve diğer karışık yabancılardan oluşan toplam 1500 kişi iken bu nüfusta 1935 yılına kadar kayda değer bir artış görülmemiş, bu tarihten sonra Endüstriyel faaliyetlerin gelişmeye başlaması ile şehir merkez nüfusu 4462 ye, kasaba ve köy nüfusu 6288 e yükselmiştir.

1980 nüfus sayımlarına göre 413839 olan ilçe nüfusunun gene bu sayım yılına göre 389194 ü kentsel, 24645 i kırsal niteliktedir.

1935-1980 dönemi nüfus gelişimini veren Tablo 7 ve grafik 9 dan da izlenebileceği gibi Kartal (Merkez), Maltepe, Pendik 1955-1960 döneminde, Küçükyalı 1960-65 Yakacık, Soğanlık, Dolayoba 1965-1970 döneminde, Tuzla 1970-75 döneminde, Aydınlı ve Yayalar ise 1975-1980 döneminde kentsel yerleşim niteliğini kazanmışlardır (*) Yukarda sayılan 10 yerleşim dışındaki 14 köy ise kırsal yerleşim olma özelliğini sürdürmektedir. Bunlar Başibüyük, Büyükbakkal, Kurtköy, Şeyhli, Güzelyalı, Orhanlı, Samandra, Tepeören, Ballica, Emirli, Kurna, Kurtdoğan, Paşaköy, Sultanbeyli olarak sıralanır.

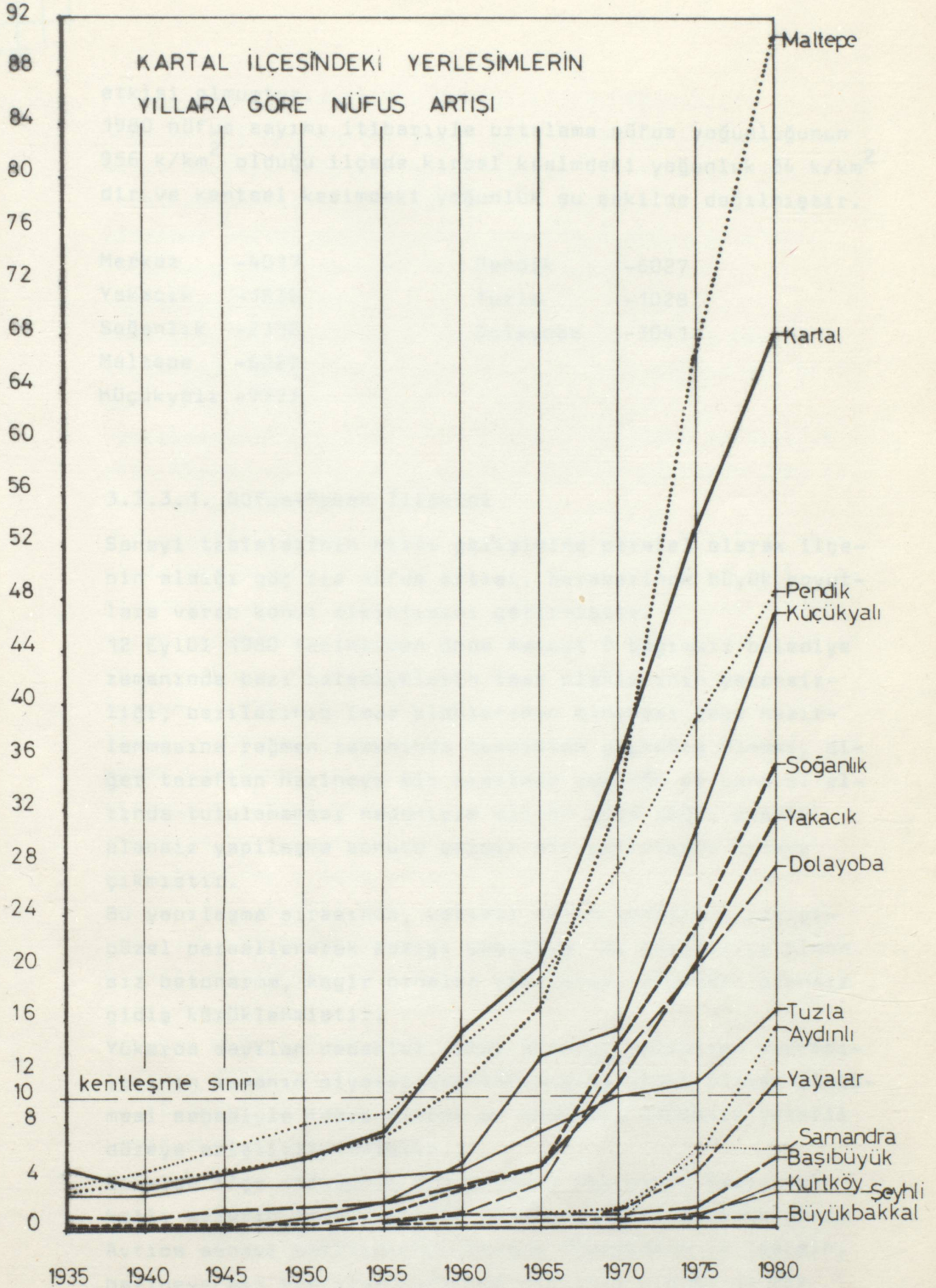
Grafik 9 u izlediğimizde Kartal ilçesindeki üç önemli yerleşim olan Merkez, Maltepe, Pendik'in 1955 yılından sonra önemli nüfus artışı gösterdiği ve bu artışın günümüze kadar aşağı yukarı aynı hızla devam ettiği söylenebilir. Küçükyalı, belediyesinin kuruluş yılı olan 1960 dan sonra hızla nüfus almış ve 1960-1965 döneminde kentleşme sınırını aşarak kentsel niteliğini kazanmıştır. Bu dönemde kayda değer başka bir artış görülmemiş, 1965-1970 döneminde Soğanlık, Yakacık, Dolayoba önceki dönemlere göre daha fazla bir nüfus artışı ile kent sıfatını kazanmışlardır. Soğanlık ve Yakacık aynı dönemde belediye olmuş, belediye oluşumunun yanı sıra bu artışta sanayileşmenin de

(*) Yerleşimlerin kentsel niteliği +10000 nüfusa göre saptanmıştır.

Tablo 7: Kartal ilçesindeki yerleşimlerin 1935-1980 dönemi nüfus gelişimi.

KARTAL İlçesi	1935	%	1940	%	1945	%	1950	%	1955	%	1960	%	1965	%	1970	%	1975	%	1980	Belediye kuruluş yılı	İmar planı Onama yılı	Alanı km ²
Merkez	4462	-18	3622	12	14842	-21	5301	40	7442	99	14815	35	20139	75	35381	50	53073	28	68291	Cumh.Önce	25.2.1972	17
Yakacık	1370	16	1286	9	1408	11	1567	23	1937	70	3295	42	4691	131	10842	80	19548	58	30979	Yakacık	1966	16
Soğanlık	466	-6	437	1	444	11	495	135	1168	158	3025	74	5283	164	13967	66	23304	49	34769	Soğanlık	1969	15
Maltepe	3131	18	3714		Kartal Nüf.İç. 394	118	4879	51	7391	49	11052	50	16626	93	32196	106	66343	36	90439	Maltepe	1925	14
Küçükyalı	226	14	259	52	394	118	859	114	1845	174	5071	154	12888	18	15268	98	30327	53	46640	Küçükyalı	1960	5
Başıbüyük	244	-13	212	-13	183	39	256	26	324	241	1105	-8	1015	-11	896	66	1490	255	5301	Başıbüyük	-	10
Büyükbakkal	265	8	287	-4	273	6	290	7	313	-4	298	22	366	2	374	12	420	19	500	Büyükbakkal	-	-
Pendik	3514	18	4172		K.N. içinde 3694	-17	7910	9	8673	61	13963	37	19216	43	27494	39	38384	25	48219	Pendik	1925	6
Tuzla	2414	3	2488	48			3063	31	4043	8	4393	68	7893	33	9905	12	11163	47	16440	Tuzla	Cumh.Önce	18
Dolayoba	326	-25	244	-19	197	1	199	-	200	401	1002	247	3478	274	13165	50	19872	37	27367	Dolayoba	1971	7
Yayalar	267	-18	218	10	240	8	260	18	307	30	400	31	527	169	1421	151	4145	161	10821	Yayalar	1977	8
Aydınlı	636	-10	568	-5	535	23	661	31	872	6	933	6	998	48	1484	263	5389	182	15231	Aydınlı	-	36
Kurtköy	337	4	351	-3	339	2	346	-12	304	26	385	19	459	49	685	142	1660	95	3246	Kurtköy	-	19
Şeyhli	179	96	352	-7	326	16	380	17	446	23	550	21	668	11	744	27	949	173	2592	Şeyhli	-	8
Güzelyalı	-		-		-		-		-		-	-	-		549	104	1124	79	2017	Güzelyalı	-	1,5
Orhanlı	210	44	303	-8	278	5	292	-6	273	13	309	25	388	22	475	7	509	42	723	Orhanlı	-	36
Samandra	351	37	482	-28	344	12	386	61	624	655	4715	90	463	18	549	806	4974	-3	4779	Samandra	-	19
Tepeören	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		620	Tepeören	-	8
Balıca	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		558	Balıca	-	1,5
Emirli	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		311	Emirli	-	36
Kurna	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		442	Kurna	-	19
KurtDoğmuş	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		405	KurtDoğmuş	-	8
Paşaköy	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		720	Paşaköy	-	1,5
Sultanbeyli	-		-		-		-		-		-	-	-		-		-		2431	Sultanbeyli	-	1,5
Toplam																			413839	Toplam		433

NÜFUS (x1000)



GRAFİK:9

etkisi olmuştur.

1980 nüfus sayımı itibarıyla ortalama nüfus yoğunluğunun 956 k/km² olduğu ilçede kırsal kesimdeki yoğunluk 84 k/km² dir ve kentsel kesimdeki yoğunluk şu şekilde dağılmıştır.

Merkez	-4017	Pendik	-6027
Yakacık	-1936	Tuzla	-1028
Soğanlık	-2318	Dolayoba	-3041
Maltepe	-6029		
Küçükyalı	-7773		

3.3.3.1. Nüfus-Mekan İlişkisi

Sanayi tesislerinin hızlı gelişimine paralel olarak ilçenin aldığı göç ile nüfus artışı, beraberinde büyük boyutlara varan konut sıkıntısını getirmiştir.

12 Eylül 1980 tarihinden önce mevcut 9 bağımsız belediye zamanında bazı belediyelerin imar planlarının yetersizliği, bazılarının imar planlarının olmaması veya hazırlanmasına rağmen zamanında tasdikten geçmemiş olması, diğer taraftan hazineye ait arazinin çokluğu ve kontrol altında tutulamaması nedeniyle alınan göçe bağlı olarak plansız yapılaşma sonucu çarpık bir şehirleşme ortaya çıkmıştır.

Bu yapılaşma sırasında, verimli tarım arazileri gelişigüzel parsellenerek satışı yapılmış, bu kesimlerde plansız betonarme, kagir binalar yapılarak, ilçedeki plansız gidiş körüklenmiştir.

Yukarda sayılan nedenler, imar afları, gecekondu yapımcılarının zamanın siyaset adamlarınca oy aracı olarak görülmesi sebebiyle idare olarak bu konudaki etkinlik yeterli düzeye eriştirilememiştir.

Genelde ilçe nüfusunun 1/3 e yakın bir kısmı kagir tek katlı evlerin teşkil ettiği gecekonduarda oturmaktadır. Ayrıca sanayi kesimlerinde birçok fabrikanın ve tesisin, hazineye ait araziler üzerinde kurulmuş olduğu da bir gerçektir.

İlçede Gülsuyu, Dolayoba, Yakacık gibi kesimlerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yapılan sosyal konutlar varsa da bunların miktarı kesin olarak bilinmemektedir. Ancak bugüne kadar yapılan sosyal konutların 50 000 in üzerinde nüfusu barındıracak boyutta olduğu, yörelerin nüfus oranlamasına göre tahmin edilmektedir.

Yerleşimlerin durumu;

Daha önce de açıkladığımız nedenlerden dolayı Kartal, kaçak yapılanma olayının en fazla olduğu ilçelerden biridir.

Yerleşme alanları genel bir bakışla iki ayrı karakterdedir. Merkez kesimlerinde düşeyde merkez yerleşimlerin çevresinde yatayta gelişme mevcuttur.

Yerleşimlerin oluşumları ile imar uygulama planları arasında geçen uzun süre içersinde süregelen hızlı yapılanmaya imar uygulama planı yeterli olamamıştır. Halihazır durum gözetilemeden yapılan imar planlarının uygulama olanağı az bu nedenle kaçak yapılanma fazladır.

Doyuma ulaşan Kartal, Maltepe, Pendik, Küçakyalı merkezlerini kaçak yapılanmanın düşük çevredeki yerleşimler ise kaçak yapılanmanın yüksek olduğu yerlerdir.

Hisseli mülkiyet esasına dayanan parselasyon, ilçedeki yerleşimlerin bugünkü nüfusu merkezlerde, merkezin gelişimi şeklinde ortaya çıkmasına karşın çevrede, yerleşimin gelişmesi ile ortaya çıkmamıştır. 2. Bölümde de sözü edildiği gibi Ülkemize gelen göçmenlere sağlanan toprakların hisseli ifraz şeklinde bölünerek çok ucuza satılması Anadolu'dan gelen göç nüfusunu çekmiş, ayrıca sanayi tesislerinin yoğunluğuna da bağlı olarak geniş hazine topraklarının Ankara Asfaltına yakınlığı bu bölgelerde gecekondu oluşumunu hızlandırmış, yerleşim alanını önce yatayda sonra düşeyde olmak üzere artırmıştır.

3.3.4. Genel Olarak Yerleşme Düzeni

Kartal alt bölgesinde; Merkez, Kartal, Cevizli, Çavuşoğlu, Yeni Mahallede yapılaşma ve ticaret merkezi oluşmuştur. Kartal'ın doğusunda sanayi gelişmiş, küçük sanayi ise Bağdat caddesi, Yakacık caddesi, Atatürk caddesi boyunca gelişmiştir.

Yakacık'ta Çarşı, Kurfalı ve Topselvi olmak üzere yerleşim ve ticaret merkezi 3 bölgede toplanmıştır. Yakacık merkezi daha çok sayfiye özelliği gösterir. Güney kısmında, Ankara Asfaltının çevresi sanayi yerleşimlerinin yoğun olduğu kesimlerdir.

Soğanlık sanayi yerleşiminin en yoğun olduğu bölgedir. Özellikle güneyi tamamen sanayi alanına dönüşmüştür.(67)

Maltepe alt bölgesinde; Ankara asfaltının güneyinde kördere, Dragost deresi arasındaki kısım ve gene Ankara Asfaltı ile Bağdat caddesi, Tuğay yolu güzergahı arasında kalan alan sanayi alanı, diğer alanlar ise konut alanı olarak oluşmuştur.

Bağdat caddesi üzerinde ticaret gelişmiştir. Ankara asfaltının kuzeyinde kalan Gülsuyu ve Başbüyük gecekondulu yerleşim alanlarıdır. Marmara Denizi kıyısı boyunca ise dinlenme yerleri görülür.(68)

Pendik alt bölgesinde; Pendik merkezinde çok katlı yapılaşma görülür. Dolayoba merkezinde gecekondulu ve az sayıda betonarme bina yapılmıştır. Tuzla'da ise eski yapılar ve yeni betonarme binalar içiçedir. Tuzla'nın sayfiye yeri olması dolayısıyla yazlık siteler, villalar ve kooperatif evleri görülmektedir.

Ankara Asfaltı boyunca özellikle bölgenin kuzeyinde kalan Dolayoba, Yayalar, Şeyhli, Kurtköy ve Tuzla içmeler mevkiindeki Tarsanelerin bulunduğu yerler sanayi alanlarıdır. Şeyhli, Aydınlı, Kurtköy'de sanayi alanları dışındaki yerlerde ve mücavir alanda kalan köylerde tarım ve hayvancılık da yapılmaktadır. Bu kesimler kırsal karakterli yerlerdir (69). (Harite 9).

3.3.4.1. Yerleşme Alanlarının Karakteri

Kartal alt bölgesinde imarlı yapılar Çavuşoğlu, Aşağı Mahalle, Petrol iş mahallesi, Orhantepe, Rahmanlar, Yukarı Mahalle semtlerinde olup, kaçak yapı ve gecekondular yeni Mahalle ve Seyrantepe bölgelerindedir. Soğanlık'ta Orta Mahalle imarlı yapıların, Esentepe kireç ocakları mevki, Gümüşpınar Mahallesi, Balcıdere, Yeni Mahalle hisseli tapulu arsaların bulunduğu ve dolayısıyla kaçak yapının, gecekondunun bulunduğu yerlerdir. (67)

Maltepe alt bölgesinde Ankara Asfaltı ile Marmara denizi arasında kalan planlı bölge yani Maltepe ve Küçakyalı imarlı bölgelerdir. Ankara asfaltının kuzeyinde kalan yerleşimler ise plansız, hisseli, arazilerde oluşmuş dolayısıyla gecekondular ve kaçak yapılanmanın bulunduğu yerlerdir. (68)

Pendik alt bölgesinde de Ankara asfaltı ve Marmara Denizi arasındaki kesim imarlı, planı olmayan yerleşimler ise kaçak yapılanmaların bulunduğu yerlerdir. Mücavir alan olarak belirlenen köylerde yapılaşma eski köy yapı özelliğini taşımaktadır (69). (Harita 10).

3.3.5. Artan Yerleşim Alanı

Yerleşim sınırları gecekondular ve hisseli ifraz oluşumları nedeniyle genişlediği için artan yerleşik alan miktarının saptanmasında gecekondular ve hisseli parseller için yapılmış çalışmalardan yararlandık.

İstanbul Belediyesi Mesken ve Gecekondular işleri müdürlüğü ve planlama müdürlüğünden bu konuda alanın bilgiler tablo 8 de verilmiştir.

Tablo 8: Kartal ilçesinde 1963-1983 dönemi gecekondü ve hisseli parsel artışı

	1963 Sayımları (ha)	1983 Sayımları (ha)	1963	1983
Kartal	2,6	473,8	KARTAL	
Yakacık	2,5	177,45	5,1	823,67
Soğanlık	Kartal içinde	172,42		
Pendik	18	160,4	PENDİK	
Tuzla	25	721,5		
Dolayoba	215	355		
Yayalar-Kurtköy			45,5	2291,9
Şeyhli	Pendik içinde	1055		
Maltepe	15	1,5	MALTEPE	
Başibüyük	Maltepe içinde	132	15	418
Gülsuyu	Maltepe içinde	284,5		
Toplam	65,6	3533,57	65,6	3533,57

Tablodaki veriler harita 11 ile daha iyi anlaşılmaktadır. İlk bakışta görülebileceği gibi sanayi alanlarının en yoğun olduğu Pendik-Yayalar, Kurtköy, Şeyhli bölgesi 1055 ha. ile en yüksek değeri kaydetmiştir.

Tersanelerin bulunduğu Tuzla da 20 yılda 721.5 ha. ile yüksek bir değer kaydetmiştir.

Gecekondü ve hisseli ifrazın çokluğu kırsal toprakların kendiliğinden kentsel toprağa dönüştüğünü aslında kentsel fonksiyonunun olmadığını gösterir.

Yirmi yılda planlama çalışması açısından aldığımız yolun yetersizliği aynı dönemde artan gecekondü ve hisseli ifraz dolayısıyla kaçak yapılanma alanı ile kendiliğinden ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bütün içinde sadece bir örnek olan Kartal ilçesindeki durum ülkemiz ve hızla gelişen büyük kentlerimiz için gün geçtikçe daha fazla sorun yaratmaktadır. Bu nedenle konu tüm ülke ele alınarak incelenmeli, uygulanabilir çözüm yolları araştırılmalıdır.

SONUÇ

Yeniden üretilemeyen bir doğal kaynak olması, toprağa verilmesi gereken değeri de üstün kılar. Ancak ülkemizde toprak konusu ve bu alandaki tüm çalışmalar henüz toprağın bilinçli kullanımı yoluna girmediğimiz bir göstergesidir.

Ülke, üzerinde yaşayan insanıyla toprağıyla bir bütündür. İkisini birbirinden ayırmanın olanağı yoktur. İnsan-toprak ilişkileri tek tarafa ağırlık verilerek çözüme kavuşturulamaz.

Gelişmiş ülkeler bu konunun önemini anlamış ve bu yönde tedbirlerini geliştirmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde devlet elinde bulundurduğu geniş toprakların organizasyonunu yapamamış, yabancılara toprak edinmeyi serbest bırakmış ve bu imparatorluğun parçalanmasını hazırlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti ise yeni kurulduğu dönemlerde Osmanlı'dan devraldığı topraklarda aynı düzeni sürdürmemiş kendi sosyal ve ekonomik yapısına uygun düzeni ise bir türlü oluşturamamıştır. Türkiye gibi ekonomisi tarıma dayalı, gelişmekte olan ülkeler için kalkınma çabalarına tarımsal toprakların verimli ve düzenli kullanımını sağlamakla başlanılmalıdır.

Tarımsal topraklarla ilgili olan yasal çalışmalar, her seferinde konunun inmal edilen bir yönünün bulunması nedeniyle uygulamada güçlük getirmiştir. Bunun yanı sıra yatırımların ülke genelinde belirli bir bölgede yoğunlaşması kırsal kesimde de dengesizlik yaratmıştır.

Yeterli alt yapıdan, üretim teknik ve araçlarından, yeterli donatıdan yoksun olan kırsal yerleşmelerdeki nüfusu kırdan tutma olanağı yoktur. Kırdan geçimini sağlayamayan nüfus kentlerin de çekici etkisiyle kentlere akın etmektedir.

Planlanan nüfusun çok üzerinde bir nüfus alan kent toprakları da yeterli plan, politika, uygulamadan yoksun olduğu için büsbütün karmaşaya düşmektedir.

Toprakla ilgili tüm çabaların yetersiz kaldığı ortadadır. Özellikle yasama alanında yapılan çalışmalarda bir tutarsızlık, bir gelişki sürüp gitmektedir.

Çıkarılan yasalarda daima bir açık yön bulunmakta, uygulayıcılar tarafından istendiği gibi kullanılmaktadır.

Toprak konusunda çıkarılan yasalar uygulama ve halihazır durum gözetilmeden çıkarıldığı için uygulama olanağı bulamamakta ya da eklerle, değişikliklerle istikrarsızlık yaratmaktadır.

Ülkemiz henüz kentleşmenin, sanayileşmenin başında sayılır. Önümüzde imar, sanayileşme ve kalkınma bekleyen bir yurt, karşımızda ise atom enerjisinden her alanda yararlanarak, ikinci sanayi devrimini gerçekleştirmek yolunda olan ileri ülkeler var. Bütün atılımlarımız, kredi, döviz, yetişmiş insan, malzeme yönlerinden türlü engellerle karşılaşmaktadır. Arsa sorunu da en az bunların herbiri kadar önemlidir. Ayrıca emlak alışverişlerinin de kolay ve yüksek kazançlar sağlaması önlenmezse, ulusal geliri artırarak, hızlı kalkınmayı sağlayacak üretim alanlarına yatırılması gereken paraların iş hayatından kaçması durdurulamaz. Sonuç, yüksek arsa-toprak fiyatlarının yalnız kent plancılığı çabalarını kösteklemesi değil, ekonomik hayatı da yozlaştırmasıdır (63).

Merkezden yönetilen ülkemizde yerel yönetimler kurulduğundan bu yana merkezin denetiminde bulunmuşlardır ve Özellikle 1970'li yıllardan sonra önem verilmeye başlanmıştır. Ancak yerel yönetimler, iktidarın izlediği siyasal yönü izleme zorunluluğunda bırakılmış aksi halde kaynak sorununa çözüm getirememiştir.

Toprak konusundaki tüm girişimlerde olduğu gibi yerel yönetimlerin de gerek merkezle ilişkisi, gerekse kendi içindeki sorunları bir türlü istikrarlı bir çözüme ulaştırılamamıştır.

Yapılacak iş; ülke, bölge ve kent ölçeğinde ekonomik ve fiziksel planlamayı uyumlu bir şekilde gerçekleştirmek ve sunulacak hizmetlerin hangi ölçekte daha ekonomik ve

hızlı bir şekilde yerine getirileceğini tesbit ederek buna göre merkezi ve yerel yönetim kuruluşları arasında görev-yetki ve kaynak bölüşümünü net bir şekilde gerçekleştirmektedir. Bütün bunları yaparken, hizmetten yararlanacak olanların kararların alınmasına ve uygulanmasına katılmasını sağlayıcı idari ve organizasyonel düzenlemeleri gerçekleştirmek gerekir (64).

Şimdiye kadar oluşturamadığımız uygulanabilir olumlu toprak politikasının sonuçları tez çalışmasının son bölümünde sergilendi.

İstanbul ilindeki brüt kentsel alan ve imarlı alanlar arasındaki fark, kendiliğinden oluşan kentsel alanların bir göstergesidir. Aynı örneği Kartal ilçesinde de açık olarak görebilmekteyiz.

Şehirsel fonksiyonu olmadan kendiliğinden oluşan kentsel alanlarda plan bulunmadığı için gelişigüzel bir yayılma görülmekte aradaki boş alanlar değerlendirilememektedir. Tarımsal üretim de yapılamadığından hem kentsel hem kırsal açıdan toprak israfı ortaya çıkmaktadır. Kişi için gerekli yerleşim alanı ve donatı hesaplarından yola çıkıldığında, halihazırdaki yayılmanın altında bir değer elde edilmesi gerekli kentsel alan ihtiyacının kuramsal olarak düşük, olmasına rağmen gereksiz bir büyüklükte alanın kendiliğinden yerleşime açılmış olduğu bir kez daha görülür.

Öyle ise tarımsal topraklara doğru yayılarak kentsel toprak gereksiniminden fazla, sağlıksız ve donatısız olarak gelişen yerleşimlerin planlama kapsamına alınması ve başlangıçta hedeflerin çok iyi saptanması gerekir.

Bu konuda yapılacak çalışmalarda şehirsel fonksiyonlara göre kullanım sağlamanın yanı sıra organizasyon ve örgütlenme konusu da gözönünde bulundurulmalıdır. Sorunun çözümü ancak bunların bir bütün olarak ele alınmasıyla gerçekleştirilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1- ÖZMEN KENDİR- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bakan Baş Danışmanı
- 2- ÖNDER ŞENYAPILI- Kentleşemeyen ülke kentlileşen köylüler. S. 20.
- 3- Kent toprakları sorunu - Ankara mimarlar odası yayını S. 39.
- 4- RIFKI ARSLAN- Sosyo-ekonomik açıdan kent S. 29.
- 5- GÜNAY ERGİN- Özel idareler müdür vekili.
- 6- Osmanlı İmparatorluğu Toprak siyaseti- İ.Ü. Bitirme Tezi.
- 7- IX. İskan ve Şehircilik Konferansları S. 100.
- 8- ÖMER LÜTFİ BARKAN- Türkiyede Toprak Meselesi S. 23.
- 9- Cumhuriyetin 50 yılında köylerimiz- köy işleri bakanlığı S. 4.
- 10- AYTEN ÇETİNEL- Kırsal yerleşmeler ve Fiziki Düzenleme İlkeleri S. 4.
- 11- AYTEN ÇETİNEL- a.g.e. S. 16.
- 12- AYTEN ÇETİNEL- a.g.e. S. 20.
- 13- AYTEN ÇETİNEL- a.g.e. S. 27.
- 14- Türk köyünde modernleşme eğilimleri araştırması S. 32.
- 15- SELÇUK YAKINDAĞ- İlçe Özel Yönetimi- Kırsal yöreler için yeni bir demokratik yerel yönetim birimi denemesi. S. 8.
- 16- Cumhuriyetin 50 yılında köylerimiz S. 34
- 17- M. ÖZER BELİN- Orman Bölge Başmüdürlüğü Orkoy Başmühendisi.
- 18- CEVAT GERAY- Türkiye'de dağ ve orman köylerimizin yerleşme sorunları- IX. İskan ve Şehircilik Konferansları S. 29.

- 19- DURAN TARAKLI- Çiftçiyi topraklandırma kanunu ve uygulama sonuçları S. 25.
- 20- IX.Şehircilik ve İskan Konferansları S. 128.
- 21- ŞÜKRÜ TANIR- Tarım-Orman ve Köyişleri Bakanlığı Toprak İskan Müdürlüğü Komisyon Üyesi.
- 22- CEVAT GERAY- Planlı dönemde köye yönelik çalışmalar. S. 360.
- 23- DURAN TARAKLI- a.g.e. S. 105.
- 24- Cumhuriyetin 50 yılında köylerimiz- Köy İşleri Bakanlığı S. 102.
- 25- CEVAT GERAY- Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar S. 362.
- 26- ŞÜKRÜ TANIR- Tarım-orman ve Köyişleri Bakanlığı Toprak İskan Müdürlüğü Komisyon Üyesi.
- 27- DURAN TARAKLI- a.g.e. S. 278.
- 28- IX. İskan ve Şehircilik Konferansları S. 129.
- 29- Kent Toprakları Sorunu- Ankara Mimarlar Odası Yayını S. 67.
- 30- FEHMİ YAVUZ- Kent Toprakları Sorunu S. 37.
- 31- FEHMİ YAVUZ- Kentsel Topraklar S. 42.
- 32- Sayısal Bilgilerle İstanbul Belediyesi- İstanbul Belediyesi Yayını S. 22.
- 33- D.P.T. 1980 Programı S. 333.
- 34- NAZMİ YILDIZ- Arsa politikası- Ders Notları..
- 35- FEHMİ YAVUZ- Kentsel Topraklar S. 43.
- 36- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 44.
- 37- NAZMİ YILDIZ- Türkiye'de Arsa Politikası
- 38- NAZMİ YILDIZ- a.g.e.
- 39- FEHMİ YAVUZ- Kentsel Topraklar S. 46.

- 40- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 47.
- 41- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 50.
- 42- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 57.
- 43- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 70.
- 44- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Dergisi Özel Sayısı
29 Ekim 1983 S. 36.
- 45- T.B.M.M. üyelerinin gözüyle Kadastro Davamız- 1963.
- 46- FEHMİ YAVUZ- Kent Toprakları Sorunu S. 76.
- 47- FEHMİ YAVUZ- Su ve Toprak Kaynaklarının Geliştiril-
mesi Konferansı- Devlet Su İşleri 1981.
S. 318.
- 48- HÜSEYİN ERKAN- Türkiye Kadastrounda Yenileme Sorunu
1976. Konya.
- 49- FEHMİ YAVUZ- Su ve Toprak Kaynaklarının Geliştiril-
mesi Konferansı- Devlet Su İşleri 1981.
S. 310.
- 50- a.g.e. S. 312.
- 51- FEHMİ YAVUZ- Kentsel Topraklar S. 92.
- 52- FEHMİ YAVUZ- a.g.e. S. 81.
- 53- Kent Toprakları Sorunu- Ankara Mimarlar Odası Yayını.
S. 18.
- 56- D.P.T. 1980 Programı S. 333.
- 57- HALİL ÜNLÜ- Belediyelerle ilgili Güncel Düzenlemeler-
Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi-
ODTÜ 2. Kitap S. 104.
- 58- HALİL ÜNLÜ- a.g.e. S. 106.
- 59- RUŞEN KELEŞ- Büyük Belediyelerde Düzenleme
3 Nisan 1984 Tarihli Cumhuriyet Gazetesi.
- 60- NECDET VİDİNLİOĞLU- Metropoliten alanlarda imar sorun-
ları ve uygulama planları- 9-11 Haziran
1983 tarihli İmar ve İskan Bakanlığı
İmar Planlama Semineri.



- 61- İSMET YANIKÖMEROĞLU- Y.S.K. Başkanı 13 Şubat 1984 tarihli Cumhuriyet gazetesi
- 62- EROL ÖZBERK- B.İ.N.P. Bürosu Başkanlığı Konut Sektörü Planlama Grubu Baş uzmanı - Nazım Plan çerçevesinde 2985 sayılı yasaya bakış Y.Ü. Konferans Salonu 17.5.1984 tarihli seminer.
- 63- FEHMİ YAVUZ- Kentsel Topraklar S. 97.
- 64- HALİL ÜNLÜ- Belediyelerle ilgili Güncel Düzenlemeler- Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi- ODTÜ 2. Kitap S. 100.
- 65- NECDET VİDİNLİOĞLU- Metropoliten alanlarda İmar Sorunları ve Uygulama Planları 9-11 Haziran 1983 tarihli İmar ve İskan Bakanlığı İmar Planlama Semineri.
- 66- NECABETTİN ERDOĞAN- Kartal Kaymakamlığı Yazı İşleri Müdürü.
- 67- Kartal Belediyesi 1983 Brifing Raporu ve yerinde tespitler.
- 68- Maltepe Belediyesi 1983 Brifing Raporu ve yerinde tespitler.
- 69- Pendik Belediyesi 1983 Brifing Raporu ve yerinde tespitler.
- 70- Sayısal Bilgilerle İstanbul Belediyesi- İstanbul Belediyesi yayını.
- 71- İstanbul Belediyesi Harita Müdürlüğü
- 72- 13 Şubat 1984 tarihli Cumhuriyet gazetesi S. 3.

