ARSADA ÖZEL MÜLKİYETİN KAMU VE TOPLUM YARARINA DÜZENLENMEMESİNİN YARATTIĞI SORUNLAR

Haldun Ö Z E N

«Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amaciyle, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.»
Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde: 36.

0 — G İ R İ Ş

Türkiyenin nesnel sorunları içinde bugünkü toprak mülkiyeti sisteminin yarattığı sorunlar önemini sürdürmektedir. Kapitalist ve sosyalist bloklar arasında «barış içinde bir arada yaşama» politikasının yaygınlaştığı bir dünya ortamında, azgelişmiş üretim ilişkileri düzeni içinde bulunan ülkemiz, diğer sorunların çözümünde olduğu gibi, toprak mülkiyetini düzenleme sorununda da dış etkilerden bağımsız değildir.

Tarım topraklarında kapitalizm öncesi ve kapitalist ilişkilerin var olması, kent topraklarında ise kapitalist ilişkilerin ve özel arsa mülki-

yet aracılığıyla elde tutulabilen bu egemenliğin en aza indirilmesi hedefine dönük bir yöntem izlenecektir. Önce arsada özel mülkiyetin nitelikleri, yarattığı sonuçlar ele alınacak, sonra kamu ve toplum yararı ilkelerini gerçekleştirmek için yapılabilecek düzenlemeler tarşılılacaktır. Daha sonra Türkiyede günün arsa sorunları açıklanıp bazı çözüm önerileri geliştirilecektir.

2 — ARSADA ÖZEL MÜLKİYETİN NİTELİKLERİ, DOĞURDUĞU SONUÇLAR

Arsada özel mülkiyet, mal sahibine, bütün taşınmazlarda olduğu gibi, hukuk düzeninin çizdiği sınırlar içinde düşünülmesi mümkün olabilecek geniş ve kapsamlı yetkiler tanır. Bu yetkiler iki grupta toplanabilir :

1.Mülkiyet hakkının iç kapsamından doğan yetkiler: Bunlar ar
sayı fiilen istediği gibi kullanma, semerelerinden faydalanma, arsayı
zil
yetliği altında dilediği gibi bulundurma, arsa üzerinde dilediği gibi
hukuki
tasarrufta bulunma yetkileridir.

2.Mülkiyet hakkının dış kapsamlı yetkileri : Bu, mal sahibine ar
sa üzerindeki yetkilerinin zedelenmemesini üçüncü kişilerden
istemek, bu
kişilerin sebep olduğu zararın tazminini sağlamak hakkını verir.

Arsada özel mülkiyet, mal sahibine ödevler de yükler. Bu ödevler Özel hukuk ya da kamu hukuku nitelikli yasalarla belirlenir. Mal sahibi bu ödevlere uymak zorundadır. Uymazsa sorumlu olur. Mülkiyet hakkından doğan ödevler; mülkiyet hakkına yapılacak bazı müdahalelere katlanmak, arsasının komşulara zarar verecek şekilde kullanılmasından kaçınmak, vergi resim ve harçları ödemek gibi ödevlerdir (1).

Mülkiyet hakkı Anayasamızda sınırsız bir hak olarak tanınmamış, kişi yararı ile toplum yararının karşılaştığı alanlarda toplum yararı, ilke olarak, daima üstün tutulmuştur. Bununla beraber, Türk hukuku Anayasanın kamu ve toplum yararı ilkesine uygun bir görünüm içinde değildir. Arsada özel mülkiyetin kapsamını ve sınırlarını belirlemeye çalışırken; mülkiyet hakkının ödevler yükleyen sosyal nitelikli bir hak olduğu, mülkiyet hakkının kamu yararı amaciyle sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamiyacağı, ancak mülkiyet hakkının özüne dokunmaktan kaçınılması gerektiği unutulmamalıdır.

yetinin yayılmakta olması Türkiyedeki toprak mülkiyeti sistemini belirleyen temel koşullardır. Kentsel toprak mülkiyeti, ülkede var olan toprak mülkiyeti sisteminin ayrılmaz bir parçasadır. Bu gerçekler gözden uzak tutulmadan, kentsel arazide ve arsalarda özel mülkiyetin yarattığı sorunların belirlenmesine çalışılacaktır.

1 _ TANİMLAR VE YÖNTEM

Bilgi iletişimindeki ve yorumlardaki sapmaları azaltma düşüncesiyle, konu içinde geçen bazı terimlerin tanımlanması yerinde olacaktır.

Kentsel arazi : Arsaya dönüşme olasılığı bulunan, kentlerin gelişme alanlarındaki toprak parçasıdır.

Arsa : Altyapı (yol, su, elektrik, kanalizasyon vb.) ihtiyacı karşılanmış, üstünde imar hakları oluşmuş, tek bir yapı yapmaya elverişli, tapu siciline yalnız başına kayıt edilebilen bir toprak parçasıdır.

Özel toprak mülkiyeti : Toprak üzerinde en geniş biçimde kullanma ve yararlanma olanağı veren bir yetkidir. Özel toprak mülkiyeti, toprağın yararlı olacak derecede altına ve üstüne uzanır. Özel toprak mülkiyetinin sınırları yer üzerinde ve haritada işaretlerle belirlenir.

Rant **geliri** : Herhangi bir masraf yapmadan, emek harcamadan karşılıksız olarak sağlanan kazançtır.

Kamu yararı : Genellikle toplumda egemen olan güçlerin yararı, çağdaş değerler bakımından çatışan yararlardan nitelik yönünden ağır bastığına üst politik organlarca karar verilebilenidir.

Toplum yararı : Geniş halk topluluklarının benimsediği, özümsediği, onların mutluluğunu arttıran, ihtiyaçlarını karşılayan, yaşamasını kolaylaştıran girişimlerin oluşturduğu yarardır.

Türkiyede toprak mülkiyeti sisteminin temel dayanağı Anayasa olmakla beraber yürürlükte olan sistem ile Anayasa ilkeleri arasında sistem-içi çelişkiler vardır. Anayasa ilke olarak mülkiyetin toplum yararına aykırı olarak kullanılmasını yasakladığı halde, kentsel arazi ve arsalarda özel mülkiyetin yasalarla çizilen kapsamı bu ilke ile tam uyumlu değildir. Özel mülkiyetin sağladığı yetkiler ve haklar, kentsel arazi ve arsa sahibi olan kişilerin kentsel arsaya ihtiyacı olan kişiler üzerinde bir çeşit egemenlik kurmasına yol açmaktadır. Konu incelenirken, arsada özel mülki-

Anayasanın mülkiyet hakkına toplum yararına getirdiği sınırlamalara karşın Türk hukuku, kalın çizgileriyle, devlet elindeki arazinin özel mülkiyetteki araziye dönüşümü sürecini içerir. Bu dönüşümün cumhuriyet döneminde de süregeldîği gözlemlenebilir. Medeni yasayla, kadastro ve tapulama yasalarıyla, kamulaştırma ve vergi yasalarıyla getirilen kurallar bir bütün olarak incelendiğinde bunların mülkiyet hakkını **toplum** yararına kullanmayı sağlamadığı, tersine engellediği görülmektedir. Özellikle, arsa mülkiyetini düzenleme bakımından; bugünkü hukuk düzeni, Türkiyede devletin kentlerdeki görevlerini zorlaştıran, zaman zaman fiilen olanaksız hale getiren, 1961 Anayasasına uygun hükümleri tam anlamıyla kapsamayan bir hukuk düzenidir.

Kentsel arazide ve arsalarda özel mülkiyetin varlığı şu sonuçları doğurmaktadır :

—İmar plânlama ve uygulama kararları kentsel arazi ve arsa mül kiyetini elinde tutan güçlü kişilerin yararına oluşur.

—Arsa spekülasyonu yoluyla, arsa ihtiyacı olanların tasarrufları güçlü kişilere geçer.

—Kentsel arazi ve arsalar üzerinde oluşmuş ve oluşacak bütün imar hakları, toplum yararına ve kamu yararına aykırı da olsa, mal sa
hibinin denetimindedir.

Ülkemizde kentler, özellikle büyük kentler, aşın nüfus yığılmasının görüldüğü yerleşme noktalarıdır. Bu aşırı yığılma, zorunlu olarak, yeni konutların yapılabileceği arsalara gereksinmeyi arttırmaktadır. Buna karşılık kamu kurumları, bu aşırı arsa talebini karşılamaya yetecek kadar arsayı yeter miktarda hazırlayıp kullanıma açamamaktadır. Parselleme yapmak ve arsayı kullanıma açmak spekülatif bir kazanç yolu olarak özel kişilerin sürekli benimsediği bir yoldur. Arsa talebi ve arzı arasındaki dengesizlik ve arsa arzının özel mülkiyet sahipleri tarafından düzenlenebilmesi yüzünden kentsel arazi ve arsaların fiyatları çok yükselebilmektedir. Buna karşılık kamu elindeki arazi ve arsalar, bu arz-talep dengesizliğini düzenlemek için bir araç olarak kullanılamamakta, tersine, kamu emlaki politikasının yetersizliği yüzünden ucuz fiyatla elden çıkarılmakta, özel kişilere satılmakta, spekülasyonu kamçılama aracı biçimine dönüşmektedir. Ülkemizde kamu arazi ve arsalarının özel mülk haline dönüşümü önlenmedikçe, kentsel arazi ve arsalar üzerindeki özel mülkiyet kamu ve toplum yararına düzenlenmedikçe kentlilerin ucuz arsa ihtiyacını karşılamak mümkün değildir.

3 — KAMU VE TOPLUM YARARI İLKELERİ AÇISINDAN YAPILABİLECEK DÜZENLEMELER

Kamu ve toplum yararı ilkeleri, kentsel arazi ve arsalardaki özel mülkiyetin diğer kişilerin olanaklarını ve ihtiyaçlarını sömürme aracı olarak kullanılmasını, emek ve para harcamadan spekülatif kazanç elde edilmesini önlemeyi gerektirir. Bu konudaki önlemler, çok uzun vadeli programlar düşünülerek kanunun ilgili bütün politikalarını kapsamak üzere yaygın biçimde alınabileceği gibi, yakın hedefler saptanarak bu yakın hedefleri gerçekleştirmek için de belirlenebilir. Örneğin; Türkiyede konut ihtiyacının yılda 8000 hektar kentsel arazi gerektirdiği (2) düşünülerek kısa vadeli düzenlemelere gidilebilir. Ya da kentlerin gelişmesi halinde uzun vadede kentsel nitelik kazanarak arsaya dönüşecek kentsel ve tarımsal arazinin tümü için genel nitelikte düzenlemeler önerilebilir. Kentsel nüfusun aşırı bir hızla çoğaldığı Türkiye gibi ülkelerde genel nitelikteki düzenlemeler kentleşme maliyetini azaltacağı gibi kentleşmenin ve gelişmenin plânlama kararlarına en uygun biçimde oluşmasını da kolaylaştırır.

Arsada özel mülkiyetin yarattığı sorunları çözebilmek için; kentsel mekana uzun vadede dönüşecek alanların ve halen kentsel kullanıma açılmış olan'~yerlerin topluca düzenleme kapsamında bulunması, oluşmuş kentsel arsalardaki spekülasyonun miktarını da azaltır. Bu nedenle;

1)Belediye sınırları içindeki ve mücavir alan içindeki tüm top rakların,

2)Deniz kıyıları ile öncelik ve önem taşıyan gol ve nehir kıyılarının,

3)Bölge plânlama, turizm, tarihsel zenginlik, ulaşım ağı çevresi, sanayi alanı vb. nitelik taşıyan diğer alanların kentsel arazi veya arsa ni
teliğinde olduğunun kabul edilmesi gereklidir.

Kentsel arazi ve arsaların coğrafi kapsamı böylece belirlendikten sonra, kamu ve toplum yararı ilkelerine uygun olarak, temel düzenleme seçeneklerini şöyle özetleyebiliriz :

1)Kentsel arazi ve arsalardan özel mülkiyetin kaldırılması, bu ara zi ve arsaların kamuya mal edilmesi, kamu elindeki arazi ve arsaların
özel mülkiyete geçmesinin yasaklanması;

2)Kentsel arazi ve arsada özel mülkiyetin aile ya da kişi başına belirlenecek bir tavan miktarıyla sınırlanması, bu tavanı aşan özel mül-

kiyetteki arazinin ve arsaların kamulaştırılması, veya satışının zorunlu olarak sağlanması, bu arazi ve arsaların, belirtilen tavanı aşmamak üzere ihtiyaç sahiplerinin mülkiyetine devredilmesi veya kullanımına verilmesi;

3)Kentsel arazi ve arsalar üzerinde oluşmuş imar haklarının don durulması, bundan sonra oluşacak yeni imar haklarının kamuya mal edil
mesi;

4)Belirli büyüklüğün üstünde kentsel arazi ve arsası olanlardan yüksek oranda vergi alınması;

5)Kamu arazi ve arsalarının ihtiyaç sahiplerine şartlı tapu ile, an laşma koşulları gerçekleştiğinde mülkiyeti devredilmek veya geri alınmak
üzere, yeniden oluşacak imar hakları kamuda kalmak suretiyle mülkiyeti
nin devri;

6) Kamu arazi ve arsalarının ihtiyaç sahiplerine uzun süreli kira lanması.

Bu seçeneklerden hangisini seçersek seçelim, kentsel arazi ve arsalardaki spekülasyonu mümkünse tamamen ortadan kaldırmak, mümkün değilse minimuma indirmek zorunludur. Çünkü, kamunun ve ihtiyaç sahibi olan geniş halk topluluklarının toplam mali kaynakları sınırlıdır. Mali kaynakların arsaya ayrılacak miktarı ise daha azdır. Arsa spekülatörlerine aktarılacak mali kaynak miktarının azaltılması, sağlanacak tasarrufun daha uygun işler için kullanılmasını sağlar.

Spekülasyonun tamamen ortadan kaldırılması işi bütün kentsel arazinin ve arsaların, üstündeki yapılarla ya da onlardan bağımsız olarak, kamulaştırılmasını; en azından öncelik taşıyan kentsel gelişme ve yeni yerleşme bölgelerindeki kentsel arazinin hızla kamulaştırılmasını gerektirir. Bunun ön koşulu, kamulaştırma yasasının, kamu ve toplum yararı ilkeleri göz önünde tutularak yeniden düzenlenmesidir. Ülkede bütün kentlerde bu uygulamanın topluca ve kısa sürede yapılamaması halinde, sadece büyük kentlerin çevresindeki alanlarda hazım plân kararları oluşur oluşmaz kamulaştırma yapılması, spekülasyonun azalmasını sağlayabilir. Bu halde de kamulaştırma yasasının İpekülatör zararına yeniden düzenlenmesi vazgeçilmez bir koşuldur. İmar yasası uyarınca bedelsiz alınan ve ortak kullanıma açılacak alanlar için yetmeyen düzenlemeye katılma payının % 25'den % 40-50'ye çıkarılması, topluca kamulaştırma yapılamadığı taktirde, kamulaştırma giderini azaltır.

4 — TÜRKİYE'DE GÜNÜN ARSA SORUNLARI

Türkiye'de güncel arsa sorunları daha çok, hızla gelişmekte olan büyük kentlerde (Ankara, İstanbul, İzmir, Adana vb.), turizm bakımından Önemli kıyılarda (Ege, Akdeniz, Marmara), büyük sanayi bölgelerinde (Zonguldak, İskenderun, Ereğli, Karabük) görülmektedir. Başlıca sorunlar; imar plânı dışında parselleme ve hisseli satışlar, imar programı düzenlenmemiş yerlerde parselleme, herhangi bir yerde alt yapısı getirilmeden parselleme, imar plânlarına uygunluk ve parselleme denetiminin noksanlığı, denetim dışında kalan parsellemelerin tapuya tescili, imar plânlarında yeni imar hakkı doğuracak değişikliklerin spekülatif kazancı kamçılaması, parselleme sırasında alınan düzenlemeye katılma payının yetersizliği, kamu arsalarının özel kişilere sınırsızca satılması, arsada özel mülkiyetin bir çeşit sosyal güvenlik aracına dönüşmesi, gecekondu önleme bölgelerinde uygulanmakta olan şartlı tapu uygulamasının yeterince denetlenememesi olraak özetlenebilir.

Bu sorunların çözümü için, daha önce belirtilen olası çözüm seçeneklerinin hangilerinin yerinde olabileceği tartışılırken; Anayasanın ve İmar Yasasının kamu ve toplum yararına getirdiği ve halen yürürlükte olan sınırlamaları benimseyen, diğer yasalarda bulunmayan fakat bu yasalara kortulması mümkün yeni ve geniş halk topluluklarının yararına olacak değişimleri olanaklı sayan bir yaklaşım izlenmelidir. Örneğin; İmar yasası deniz, göl ve nehir kıyılarındaki kamu arazi ve arsalarının özel mülkiyete geçirilemiyeceğini açıkça belirtmiştir. Buna karşılık, aynı derecede önemli olan kentsel arazide bu konuda bir hüküm getirmemiştir. Öte yandan, imar yasası hükümlerinin uygulanacağı ve düzenli yerleşmenin sağlanması gereken belediye sınırları içinde ve dışında bulunan yerlerdeki kamu arazileri zilyetlik hükümleriyle özel kişiler adına tapulanagelmektedir. Türkiyedeki kentsel arazi ve arsalardaki özel mülkiyet uygulaması; kamuya düşük vergi ve harç ödeme, kamudan yüksek kamulaştırma bedeli sağlama, diğer ihtiyaç sahiplerinin gelirini haksız olarak spekülatörlere transfer etme, kamu topraklarını ucuza satın alma ya da zilyetlik yoluyla bedelsiz mülk edinme sonuçlarını doğurmaktadır. Bu topraklar daha sonra spekülasyona konu olmakta, bunların zilyetlerine dahi yüksek kamulaştırma ve satın alma bedelleri ödenmektedir.

Böyle bir uygulama, 1961 Anayasasının mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağı ilkesi ile çelişki halindedir. Kamulaştırmanın doğurduğu güçlükler Anayasanın kamulaştırmayla ilgili 38.

maddesinin değiştirilmesi ve bu maddeye, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda toprak bedelinin 10 yılda ödenmesini sağlayan bir hüküm eklenmesine yol açmıştır. Kamunun ödeme güçlüklerinin, kamu topraklarının mülkiyetinin kamuda bırakılması yoluyla biraz daha azaltılması uygun çarelerden biridir. Şüphe yok ki, kamunun, kentsel arazi ve arsalarını özel mülkiyete devredebilmesi için, bu işte önemli oranda bir toplum yararının bulunduğunun açıkça anlaşılmış olması zorunludur. Devletin kıyılardaki, bölge plânlama, sanayi, turizm, ulaşım ağları çevresinin yerleşme düzeni dolayısıyla kamu yararı açısından özellik taşıyan yerlerdeki ve belediye sınırları içindeki arazi ve arsalarını zilyetlerine temlik etmesini gerektiren ve Anayasadan doğan bir ödevi de yoktur. Anayasamızın gerekçesinde de açıkça belirtildiği gibi; «Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz» hükmü «19 uncu yüzyılın ikinci yarısından ve özellikle 20 nci yüzyılın başlarından bu yana bütün uygar ülkelerde egemen olan ve bugün genel olarak kabul edilen bir eğHimin ürünüdür. Artık, mülkiyet hakkı, Roma hukukundaki anlamda, kişinin toplumun yararını dahi hesaba katmaksızın istediği gibi kullanabileceği bir hak, sınırsız bir özgürlük niteliği taşımamaktadır. Batı uygarlığının öncüleri olan ve toplumcu ekonomi eğilimlerinden çok uzak bulunan ülkelerde ve hatta eski hukukumuzda dahi mülkiyet anlayışı, mülkiyetin aynı zamanda sosyal bir karaktere sahip bir hak olduğu yolundadır.» Bu nedenle, yasa koyucunun kentsel arazi ve arsalardaki spekülasyonu önlemek amaciyle alabileceği önlemleri, mülkiyet hakkının Anayasa ile belirtilen özüne bir tecavüz olarak nitelendirmek mümkün değildir (3).

Anayasa Mahkemesi de bazı kararlarında zilyetliğin sınırları üzerinde görüşlerini açıklamıştır. Anayasa Mahkemesi zilyetlik yoluyla kesinlikle mülkiyet hakkı doğmayacağını 1968 yılında verdiği 1968/25 sayılı kararında şu sözlerle belirtmektedir :

> **«Şüphesiz kanun koyucu, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerin mutlaka kişiler tarafından işgal, ihya ve imar yollariyle veya başka biçimlerde mal edinilebilrtıesinin sebep ve şartlarını tesis etmek zorunluğunda değildir. Hatta bir kanunla bu hükümlerin tümünü ilga ederek zilyetlik yoluyla bir hak doğamıyacağını ilân da edebilir.»**

5 — S O N U Ç

Ülkemizde kentsel arazi ve arsalar üzerindeki özel mülkiyet dolayısıyla karşılaşılan sorunların çözümü sırasında; 1961 Anayasasında yer alan mülkiyet görüşünün yeterince benimsenmediği, yasalara yansıtılmadığı, uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Türkiyede .kentlerin sağlıklı ve geniş halk toplulukları yararına düzenli gelişmesini isteyenlerin temel görevi; tarımda modernleşmeyi, sanayileşmeyi ve özellikle kentleşmeyi toplum yararı ilkesine uygun olarak sağlayacak bir toprak mülikyeti ve toprak kullanma düzenini kurmaktır. Kentsel arazi ve arsa sorunu **da bu genel** düzenleme içinde ancak kesinlikle bir çözüme ulaşabilir. Yeni toprak düzenin de, kentsel arazi ve arsaların kamu elinde bulunanlarının zilyetlik hükümleriyle özel kişilere tapulanması yararlı değildir. Toprak reformu uygulamalarında olduğu gibi, zilyetlik hükümleri, kentlerde sadece Anayasanın öngördüğü ve koruduğu ihtiyaçlar için kullanılmalıdır. Bu ihtiyaçlar dışında, kırsal alanda olduğu gibi kentsel alanda da özel kişilerin mülkiyetinde olan kentsel arazi ve arsaların belirli tavanı aşan bölümü kamulaştırılmalı veya diğer ihtiyaç sahiplerini zorunlu olarak satılmalıdır.

Kentleşmenin aşırı hızı ve kentlerde arazi ve arsa edinme olanağının sınırsızlığı özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına düzenlenmesini zorlayan temel nedendir. Bugünkü tutarsız toprak ve arsa politikası karşısında Arsa Ofisinin dar kaynaklarıyla spekülasyonu önleme, özel kişilerin rant gelirini azaltma olanağı yoktur. Spekülasyonla elde edilen parasal güç siyasal demokrasiyi ve kamu örgütlerinin tutumunu etkileme olanakları aramakta, siyasal kararları kendi yararına oluşturma yolları bulmakta, kamu ve toplum yararına olmayan yeni kararların verilmesine yol açmaktadır. Kentsel arazi ve arsalardan sağlanan spekülatif kazancın doğurduğu bu ekonomik güç, arsada özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına düzenlenmemesinin bir sonucudur. Arsada özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına düzenlenmesi işinin karşısındaki başlıca engeldir. Örneğin; sadece Ankara'da gelecek 10-15 yılda doğacak spekülasyon 15-20 milyar TL. dolayındadır. Toplam arsa spekülasyonu ise 500-600 milyar TL. dolayında tahmin edilmektedir. Bu parasal gücün kamu ile özel kişiler arasında hangi oranda dağıtılması gerektiğine karar verilmesi konusu Türkiyenin güncel sorunudur. Bu karar verilemedikçe, bu karar verilirken kamu ve toplum yararı göz önünde tutulmadıkça kentleşme sürecine etkinlikle el koymak mümkün olamıyacaktır.

DİPNOTLARI

(1)**AKİPEK, Jale G.**: Türk Eşya Hukuku (Ayni Haklar), kitap II : Mülkiyet, Ankara 1971, s: 8-t 13.

(2)**KELEŞ, Ruşen** : Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, İstanbul 1972, s: 98.

(3)**GÜRİZ, Adnan:** Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını no: 253,. s : 352.

DİĞER KAYNAKLAR

Mimarlar Odası, Ankara Şubesi; Kent Toprakları Sorunu Komisyonu Raporu, Ankara, 1969.

ÖZEN, Haldun; «Kadastronun Kentleşme Hedeflerine Yöneltilmesi», Harita ve Kadastro Mühendisliği, sayı : 24-25, Ocak-Mayıs 1972, s: 43-52.

ÖZEN, Haldun; «Yapı Üretiminde Arsaya İlişkin Yasal Süreçler», Harita ve Kadastro Mühendisliği, sayı : 31 -32, Nisan-Temmuz 1974, s: 673-679.

SOSYAL, Mümtaz; Anayasanın Anlamı (Ek : Değiştirilmiş Anayasa), İstanbul, 1974, 399 s.

YAVUZ, Fehmi; KELEŞ, Ruşen; GERAY, Cevat; Şehircilik-Sorunlar, Uygulama ve Politika, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No : 358, 948 s.

«ARASABA ÖZEL MÜLKİYETİN KAMU VE TOPLUM YARARINA ttÜZENLENMEMESİNİN 'YARATTIĞI SORUNLAR»

Bildirisinin Eleştirisi

İrem ACAROĞLU

GİRİŞ

Mülkiyet, toplumsal görüş açısından, özel ve tüzel kişilerin, insan gereksemlerine oranla kıt olan değerler üzerinde yasalarla belirlenen ve düzenlenen haklar, şeklinde tanımlanabilir. Toprak, değerini bir toplumsal olay oluşundan almaktadır. Bütün üretim araçları gibi toprak da, üzerinde insan emeği uygulandığı zaman bir değer yaratmaktadır, diğer bir deyişle, toprağa değerini veren onun üzerinde çalışan insanların toplam emekleridir.

Toprak üzerindeki mülkiyet kavramı, toplumsal bir olay üzerindeki bazı hakların denetimi demektir. Toplumsal gelişmelere paralel olarak, toprakta mülkiyet kavramı da değişir. Toprakta mülkiyet biçiminin doğurduğu en önemli sorun, arzın sınırlı oluşu, diğer bir deyişle üretilemeyişidir. Bu nedenle de, bazı mülkiyet biçimleri de en rahat spekülasyon yapılan madde topraktır. Kentlerde toprak, kent dışı alanlara oranla daha da kıttır, bu nedenle mülkiyet ve kullanılış sınırlamalarımı» Kentsel topraklar üzerinde yapılması zorunluluğu vardır.

Kentsel toprakların en önemli yanı sınırlılığı nedeniyle tekelci bir niteliği olmasındandır (1). Bu tür topraklar sınırlı olmasa bile, işyerine ulaşılabilirlik (2), kentsel alt yapı hizmetlerinin bulunması ve verimlilik ve pazar olanakları açısından, kentsel toprağa olan talebi büyük ölçüde etkilemekte ve bu nedenlerle de sınırlı hatta sabit kalmaktadır. Böyle kent topraklarının özel mülkiyeti, tekelci bir karakter kazanmakta ve bu toprakların kullanılmasından doğan rant, tekelci bîr gelir olmaktadır. Kısaca, kente farklı uzaklıktaki toprakların farklı değerlerde olması (farklı

rantların olması) talebin bir noktada toplanmış olmasına ve miktarına bağlıdır. Bu ise, toplumsal bir olgudur ve toprak sahibinin bunda hiçbir katkısı yoktur. Oluşan, bir yaratıcı eylem sonucunda değil, herhangi bir şekilde o toprağa sahip olması nedeniyle almaktadır

Toprakta özel mülkiyet, kentsel yaşantısı, kentleşmeyi kent formlarını çeşitli şekillerde etkilemektedir. Birincisi, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin kentleşmeye olan etkisidir ki, kırsal toprak mülkiyeti (3) sorunuyla doğrudan ilgilidir. İkincisi, kentsel toprak üzerindeki özel mülkiyetin varlığının kentsel sorunların çözümüne etkisidir ki, kenti ve kentleşmeyi doğrudan etkilemektedir. Üçüncüsü de her iki tür toprak üzerindeki mülkiyetin varlığının, endüstrileşmeyi, kalkınmayı, sosyal adalet ilkelerini, dolayısıyla kentleşmeyi ve yaşamı doğrudan etkilemesidir (4).

Bu çalışmada, toprakta özel mülkiyetin doğurduğu toplumsal sorunlar tartışılacaktır ve yazarın kanısınca, sayın Haldun Özen'in aynı başlıklı bildirisinde noksan kalan konular irdelenip, konu daha geniş bir çerçeveye oturtulmaya çalışılacaktır.

1. Arsa Üzerinde Özel Mülkiyetin Bulunmasının Doğurduğu Toplumsal Sorunlar

Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde, endüstriieşememe, gelir dağılımın da adaletsizlik ve sosyal adalet ilkelerinden uzaklaşma, kaynakların kötü kullanılması ve kentleşmenin sıhhatsiz olması gibi en önemli toplumsal sorunların hemen hepsinin temelinde kentsel topraklardaki özel mülkiye tin varlığı bulunmaktadır. ,

1.1. Arsada Özel Mülkiyetin Kalkınmaya Etkisi

Kentsel topraklarda Özel mülkiyetin, toprak sahibine toplumca yaratılan değere el koyma olanağını sağladığına yukarıda değinilmiştir. Böylece, toprak sahibine toplumca ödenen pay, güvenilir fiat dalgalanmalarından ve ortamdan olumsuz etkilenmeyen bir emek ve hiçbir fedakarlığı gerektirmeyen bir servet ve gelir kaynağı oluşturmaktadır (5). Bu nedenle ortaya çıkan arsa spekülasyonu, ekonomik kalkınmayı birkaç yönden olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Birincisi, sermaye birikimi, yatırım teşebbüs ve eğilimi çok zayıf olan sınıfların elinde oluşmakta, ve zaten kıt olan kaynakların kalkınma amaçları için kullanılması önlenmektedir. İkincisi, spekülasyon nedeniyle kent arazisinin kötü kullanılması, kentte yapılan kamu hizmetlerinin ve yatırımların veriminin düşmesine neden olmakta, bir yandan yeterince hizmet sağlanamazken, bir yandan da

yine aynı kaynaklar, kalkınmaya yönelik amaçlar için kullanılamamaktadır. Üçüncüsü, kentsel topraklardaki sınırsız mülkiyetin, kalkınmanın biçimine etkisidir. Bu cins mülkiyet, köleci ve feodal toplumların hem biçimleyicisi hem de sonulgusu olduğu için, modern toplumlara, bunlardan aktarılmıştır. Bu nedenle de her türlü gelişmeyi engellemektedir. Kapitalist üretim biçiminin egemen olduğu ülkelerde, gelişme ancak kentsel toprak mülkiyetine bazı sınırlamalar konduktan sonra hız kazanmıştır, ve bu ülkelerde, bugün endüstriyel yatırımlar, toprak satın almaktan daha kârlı hale gelmiştir.

1.2. Gelir **Dağıtılımmdaki Adaletsizliği Arttırıcı, Toplumsal Yapı Değişikliğini Geciktirici Etkisi**

Toprak üzerindeki değerin, insan emeğiyle oluştuğuna yukarıda da değinilmişti. Kırsal toprağın kentsel toprağa dönüştürülmesinde, önce kentin yaklaşmasıyla bir değer artışı olur, bu alanın önce mücavir alan sonra imar sınırları içine alınışı tekrar değer yükselmesi yaratır. Toprakta kentsel kullanılışın başlaması için, ulaşım eksenlerine ulaşılabilir uzaklıkta olması ve teknik ve sosyal alt yapısal olanakların hazırlanması gerekir. Bu da, yine ek bir değer artışı sağlar. Toprak parsellenir, hele çevresinde, kırsal alanlardan göç edenler yerleşmeye başlarsa, değer artışı çok daha hızlı olur. Bundan sonraki etap, baskılarla imar plânı değişikliği yaptırılarak yoğunlukları, dolayısıyla rantı arttırmaktır. Son etap da toprağın en yüksek rantlı kullanılışa/ örneğin ticaret gelişmesiyle olur. Ayrıca, kentin bir yerinde arsa fiatı artarsa, bu zincirleme olarak bütün arsalara yayılır.

Bu değer artışlarında, sahibinin hiçbir katkısı olmamasına^ karşın, toplumdaki her çalışanın emeği, ve çalışanlar için harcanması gereken kamu yatırımları vardır. Ayrıca, toprak fiatları hiçbir zaman gerileme göstermediğinden, toprak sahibi üretici yatırım yapan bir iş adamına göreli daha emniyettedir. Böylece de yalnızca başkalarının emeğinin sonucunu o topladığı için, geliri büyük miktarda artarken, çalışanlar, kazançlarından ve "kamudan almaları gereken hizmetlerden bir kısmını spekülatöre bırakmak zorunda kaldıklarından gelirleri düşmektedir.

, Toprakta özel mülkiyetin hiçbir riski olmadığı, sahibine hiçbir sorumluluk ve fedakarlık yüklemediği için, özellikle başka bir güvencesi olmayan, düşük ve orta gelirliler için bir sosyal güvenlik olmaktadır. Önce küçük de olsa bir toprak parçasının, sonra da üstüne kuracağı bir konutun mülkiyetine sahip olan düşük gelirli aileler (gecekondulular), kendilerini,

hep geldikleri alanla (kırsal) karşılaştıracaklarından (göreli refah kavramı) kentte kazandıklarını kaybetmemek endişesiyle tutucu, değişmeye karşı olmaktadırlar. Buna bir de arsada özel mülkiyetin kalkınmayı yavaşlatıcı etkisi eklenince, toplumda gelişmeye karşı bir tutum belirmektedir.

1.3. **Kaynakların Kötü Kullanılmasına Neden Olması**

Arsada özel mülkiyetin kaynak kullanımına olumsuz etkileri birkaç yönlüdür. Birincisi, Türkiye vb., ekonomisi büyük ölçekte tarım ürünleri ve bunların işlenmesine dayalı ülkelerde, kentlerin tarımsal topraklara doğru büyümelerinden doğan kaynak kaybıdır. İmara ilişkin karar ve yatırımlar toprak fiatlarını belirlediği için, kent çevrelerindeki tarımsal toprak sahipleri, baskılarla, ve çok düşük yoğunluklarla kenti kendi topraklarına doğru çekmekte ve toprak kaybına neden olmaktadırlar. İkincisi, yine düşük yoğunluklu kent büyümesine paralel olarak, buralara, gerçekte götürülmemesi gereken alt yapı, ulaşım bağlantısı vb. gibi yatırımlardan doğan kaynak kaybıdır. Üçüncü olarak, kentlerin bilimsel olarak saptanan yönlerde değil de spekülatörün istediği yönde gelişmesi ya da en-düstri/el kuruluşların yine kişisel çıkarlar sonucu yer seçmeleri sonucu meydana gelen çevre (hava, su, vb.) kirlenmesi, ya da doğal kaynakların bilgisizce kullanılması sonucu beliren kaynak kaybıdır. Dördüncüsü, doğal kaynakların israfı yanında, hızla büyüyen kentlerimizde, toprakta özel mülkiyet sonucu doğan büyük rant nedeniyle yeşil alan, park, orman vb. nin kalmamasından doğan, daha çok psikolojik yönlü kayıplardır. Bir de, gelişmiş alanlarda yoğunluk arttırımı sonucu, yaşamını doldurmamış yapıların yıkılıp yerlerine yenisinin yapılmasından doğan kaynak kaybı vardır.

1.4. Kentleşmenin **tip** ve **hızına** olumsuz yönde **etkisi**

Kentleşme, kalkınmanın, endüstrileşmenin bir işlevidir. Bugüne kadar izlenen bütün kalkınma deneyleri de, gelirin artması, tarım dışı eylemlerin gelişmesi ve giderek nüfusun tarım dışı eylemlerde (endüstri, hizmetler) yoğunlaşması izlenmiştir. Bu tür eylemler doğal olarak kentlerde yerleşir ve gelişirler. Endüstri kırsal alanlarla bağdaşamaz, bunun karşıtı deneylerin hepsi bugüne kadar başarısızlığa mahkum olmuştur.

Kalkınmanın beraberinde gerçek ve sağlıklı kentleşmeyi getirmesine karşın, kalkınma olmaksızın da kentleşme meydana gelebilir. Bu sahte (demografik) ve sağlıksız bir kentleşmedir. Bir yandan tarımsal alanlarda nüfus artışının iş olanaklarının üstünde olması, diğer yandan kırsal topraklarda özel mülkiyetin, sonulgusu olarak toprakların bir aileyi geçindireme-yecek kadar küçülmesi, kentler çekici olmasa bile, büyük grupların kent-

lere yığılmalarına neden olmaktadır. Kentsel arazideki özel mülkiyetin varlığı da yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi endüstrileşmeyi ve toplumsal gelişmeyi geciktirmesi nedeniyle kentleşmenin niteliksel yanını yani tipini, sıhhatsiz olmasını belirlemektedir.

2. Arsa Üzerinde Özel Mülkiyetin Varlığının, Kentlerin Mekansal Örgüt ve Yapılarına ve Kent Planlamasına, Olumsuz Etkileri

Kentsel arazide özel mülkiyetin varlığı sonucu ortaya çıkan spekülasyon, kentsel kişilerin, grupların ve kuruluşların yerleşme kararlarını etkileyerek, kentlerin büyüme yönlerini, yoğunluklarını, arazi kullanılış biçimlerini, olması gereken ve plânlanan şekilde oluşmasını önlemekte ve plânlamadan saptırıcı baskılar doğurmaktadır. Spekülasyonunu bulunuşu, kent plânlamayı politik baskıların ortasına bırakmaktadır.

Arsada özel mülkiyet ve spekülasyon nedeniyle kent içinde boş arsaların tutulması ve bunların değerinin her geçen gün yükselmesi, bu boş arsalar dururken kentin çevresinde ve geniş alanlardaki ucuz ya da kamu mülkiyetindeki arsalarda yeni konut mahallelerinin oluşması, bu da kentsel hizmetlerin karşılanmasını çok pahalı ya da olanaksız hale getirmektedir.

Ayrıca kentsel arazide özel mülkiyetin varlığı parselasyonu doğurmakta, yapılar arasındaki alanlar bütünleşemediği için ortak kullanılışlar gelişememekte, ekonomiler sağlanamamakta, büyük ölçüde toprak kaybı olmaktadır. Parselasyon üstünde tek tek yapı yapma zorluğu bir yandan malzeme ve işçilik kaybına sebep olurken, bir yandan da yine kentsel hizmetlerin yatırım ve işletme maliyetlerini arttırıcı bir rol oynamaktadır (6).

Spekülasyonun diğer bir sonulgusu da kamu hizmetlerinin görülmesini, arsa hissesini arttırarak pahalılaştirmaktır. Ülkemizde kamu tarafından satılmış bir arsanın, birkaç yıl sonra çok yüksek fiatlarla sosyal alt yapısal yatırımlar için geri alınması gibi örneklere sık sık rastlanmaktadır. Bazı hallerde de örneğin, doğal afetlerden sonra çok ucuza kamulaştırılan arsalarda yapılar yapılmakta, sonra bunlar yine ucuza özel mülkiyete terkedilmekte ve bunların birkaç gün gibi kısa bir zaman sonra on misli fiatla el değiştirdiği görülür.

Türkiye gibi, zengin doğal ve tarihi kaynaklara sahip bir ülkede, spekülasyon nedeniyle bu kaynakların korunması ve akılcı bir biçimde kullanılması olanaksız hale gelmektedir. Türkiye'deki kentlerin büyük bir kısmı, büyük tarihi öneme sahiptir. Çoğu hala feodal toplumların mekansal

yapı ve organizasyonuna sahiptir. Bu tür kentlerde yenileme hareketlerine girişilmesi olanaksızdır. Ayrıca parselasyon düzeni, toprağın küçük parçalara ayrılması teknolojik değişmenin ortaya çıkardığı yeni mekan organizasyonu ve yapım gereksemlerine uyum yapmayı engelleyici bir kurum olarak belirmektedir.

Kentsel yaşamı biçimlendirmek, kişi ve gruplara daha iyi çevre koşulları hazırlamak ve kentsel büyümeyi denetlemek amacıyla hazırlanan imar plânları, kentsel toprakta özel mülkiyetin egemen olduğu bir düzende, kent nüfusunun kırsal göçler sonucu hızla artması ve yeni gelenlerin yerleşecekleri alanların bilinmemesinden doğan yüzen değerin, kentin belirli.bölgelerinde çökeltilmesine araç olmaktadır. Diğer bir deyişle, plân hangi mülk sahibinin bu değere sahip olacağını saptamış olmaktadır. Bazı plâncılar, yine bu tür toplumlarda, bu mekanizmayı bilinçli bir şekilde kullanmayı tercih etmektedirler. Kenti şu ya da bu yöne sezgisel olarak ya da baskıyla büyütmek, ya da arazi kullanılışında farklılık getirmek, bazı toprak sahiplerini ihya ederken, diğerlerini göreli olarak mağdur durumda bırakmaktadır. Eğer kent plânlaması ve onun doğurduğu denetleme kurumları, bilimsel gereklere uygun olarak kullanılmıyor ise, bu denetleme hakları bu değerden kimlerin pay alacağını saptamakta kullanılır ve bir politik baskı unsuru haline gelebilir (7). Bazı hallerde de, toprak yine bilinçli olarak kullanışa açılmaz ve bu defa da aracın sınırlılığından tekel haline gelir ve fiatı artar. Bu alanlar bir süre sonra diğerlerine göreli olarak çok yüksek fiatlarla kullanılışa açılabilir. Kent plânlamasını, tüm kararlarını bilimsel yöntemlerle geliştirmesi ve konunun bilincinde olması gereklidir.

2.1. Arsada Özel Mülkiyetin Kentsel Makro - Form ve Yapısının Oluşmasındaki Olumsuz Etkisi

Kentlerin mekansal örgüt ve yapıları ve bunların birleşmesinden meydana gelen makro-formları, toplumsal ve ekonomik yapının mekana yansımasıdır (8). Kentli toplumlar, kendi içlerinde uzmanlaşmış, farklılaşmış, tarım dışı ekonomik eylemde yer alan, farklı sınıflardan oluşurlar. Böyle bir yapı, kendisini, mekanda, farklı kullanılış alanları (çalışma ve konut) ve bunları bağlayan ulaşım eksenleri biçiminde yansıtır. Uzmanlaşma arttıkça, kullanım farklılaşması yalnızca işyeri ve konut ayırımı olmaktan çıkar, ve işyerlerinde üretim ve dağıtım işlevleri, bunların yönetim ve denetim işlevleri, farklı mekanlara yerleşir ve bu denetimi ellerinde bulunduranlarla, doğrudan üretimde bulunanlar diğer bir deyişle, farklı meslek, eğitim ve gelirlere sahip olanlar yine farklı yerlere yerleşirler. Böylece, kentlerin mekansal yapıları hem toplumsal, ekonomik gelişmişlik düzeyine

göre ekonomik eylemlerin yapısını hem de sınıfsal yapıyı yansıtır. Genellikle, kentlerin merkezlerinde, denetim ve yönetim işlevlerinin toplandığı bir iş alanı bulunur. Bunun çevresinde, halkalar şeklinde, ekonomik güçleri ile orantılı olarak, yer yarışması ,toprakta özel mülkiyetin varlığı) sonucu en güçsüzlerin en istenmeyen yerlerde, en güçlülerin de, fiziksel koşulları en iyi, prestiji, çekiciliği en yüksek alanlarda yerleştikleri, arta kalan alanların da orta tabakalar tarafından doldurulduğu görülür. Bu genel yapıyı, kentin ulaşım bağlantıları, diğer yargıları vb. gibi özel durumları bir miktar değiştirirse de, bunlardan hiç birisi, toprak rantının ortaya çıkardığı ve göreli kuvvetleri yansıtan bu farklılaşmayı bozamaz.

Böyle bir mekansal form ve yapının görüldüğü kentlerde girişilecek plânlama eylemlerinde, kent biçimleyicileri arasındaki kontrol edilemeyen ana değişken, toplumsal ve ekonomik yapının bir göstergesi olan kentsel arazideki özel mülkiyettir. Plâncının hem sınıfsal yapının hem de toprağın mülkiyet biçiminin bilincinde olması, plânlama eylemlerinde karşılaşılan bir çok sorunu daha başında çözümleyecektir.

Toprakta özel mülkiyetin egemen olduğu toplumlarda ayrıca, toplumsal bütünleşme ve onun mekana yansıması olan mekansal bütünleşmeyi sağlamak ve bütün sınıf ve tabakalara kentsel hizmetlerden yararlanmada fırsat eşitliği vermek olanaksız hale gelmektedir.

2.2. Kentin Büyüme Biçimi ve Arsa Spekülasyonu

Yukarıda tartışılanların karşıtı da geçerlidir. Kentin büyüme biçimi ve formu da diğer taraftan spekülasyonun miktarını ve dağılma biçimini belirler. Toplumların evrimine paralel olarak, kent büyüme biçimleri de evrim geçirir. Kentler büyüme biçimleri açısından üç ana tipte toplanabilir.

1. Bir merkez çevresinde halkalar halinde yayılarak büyüyen kentler

Bir toplumsal yapıdan (feodal) ileri bir toplumsal yapıya (kapitalist) geçiş halindeki az gelişmiş ülkelerin kentlerinde görülen bu büyüme biçîminde, artan kent nüfusuna ve pazar mekanizmasına paralel olarak, toprağın değeri ve spekülasyon merkez ve çevresinde en yüksek düzeye ulaşır, ve merkez çevresinde bir kira konisi oluşur. Kentin büyümesi belirlenmiş olduğu için yüzen değerin nerelerde meydana geleceği bellidir ve bu tür kentlerde küçük sermayeyle spekülasyon yapma olanağı vardır. Kentlerdeki feodal grupların egemenliği tam kaybolmadığı için spekülatörler kentteki toprak sahipleridir.

Ülkemizde, toplumsal aşamayı henüz tamamlayamamış İç, Doğu, Güney Doğu Anadolu ve Doğu Karadeniz gibi bölgelerin belli bir nüfusun üstündeki kentlerinde bu tür spekülasyon görülmektedir.

2. Merkez Uzantılı, Çok Merkezli, Sıçramalarla Büyüyen Kentler

Gelişmenin daha ileri aşamalarında görülen bu büyüme biçiminde, kentin sıçramalarını sağlayan, yönünü ve yerini belirleyen ve sıçramayı örgütleyen, büyük sermaye sahibi spekülatörlerdir. Bunlar genellikle kentteki toprak sahiplerinden çok, kent dışında büyük toprak parçalarını değerlendiren, bunları kentsel toprağa dönüştüren kişiler ve büyük sermaye gruplarıdır. Bunun, ülkemizdeki en güzel örneklerinden biri, İstanbul çevresinde son yıllarda izlenen toplu konut hareketleri ve özellikle son ayların Deli Yunus hareketidir. Kıyılarımızın büyük sermayedarlar tarafından yağması da bu tür spekülasyona bir örnek olarak verilebilir. Görüldüğü gibi, büyük sermayenin yarattığı bu tür spekülasyonda, doğan değer de bir tek elde toplanmaktadır.

Sıçramalarla büyüyen ve spekülasyonun kent çevresinde oluştuğu kentlerde birden fazla kira konisi belirir, fakat birinci tipe göreli olarak bunların toplam değeri daha düşüktür. Spekülasyon, kentli gruplar alehine çökelir ve örgütlü spekülatörlerin elinde toplanır.

3. Düşey Büyüyen Kentler

Bunlardan başka bir de, yerleşilebilir toprakların sınırlılığı ya da teknolojik zorlamalar sonucu düşey büyüme zorunda kalan kentler vardır. Bunlarda özel mülkiyete bir de toprağın yüksek düzeydeki tekelci niteliği eklenince doğal olarak, spekülasyon değerinin bu tür kentlerde diğerlerine göreli olarak en yüksek olduğu görülür. Ayrıca bu tip kentlerin yakın çevrelerindeki yerleşilebilir alanlarla, bunlarda gerçekleştirilemeyen gereksemleri sunan alanlar (dinlenme, eğlenme alanları gibi) da büyük ölçekli spekülasyona açıktır.

Görüldüğü gibi, kent plânlamasında form seçeneklerinin hiç bir geçerliliği yoktur. Seçenekler, ancak toplumsal yapıya göre ortaya çıkarılmışlarsa bir anlam taşırlar.

2.3. Arsada Özel Mülkiyetin Konut Sorununu Arttırıcı Etkisi

Yukarıda da tartışıldığı gibi, arsadaki özel mülkiyet, konut sorununu, kalkınmayı geciktirmesi, gelir dağılımındaki ayrışmayı arttırması, toplumsal gelişmeyi yavaşlatması, kentsel hizmetlerin maliyetini arttırması,

olanaklardan fırsat eşitliği tanınmasını olanaksız hale getirmesi, konut maliyetini büyük ölçüde arttırması gibi nedenlerle, olumsuz yönde etkiler.

Burada, daha çok, bu mülkiyet biçiminin, düşük gelirlilerin konut ve yaşam biçimleri üzerindeki olumsuz etkileri tartışılmaya çalışılacaktır.

Ekonomisi gelişmeye devam eden endüstrileşmiş toplumlarda, kentlere kırsal alanlardan göç edenler, önce merkezdeki iş alanına çok yakın, buralara en az masrafla ulaşılabilecek geçiş bölgelerine (slum) yerleşirler. Burada kalma süreleri genellikle kısadır. Kentin gelişen ekonomisinin sunduğu yüksek ücretli bir iş bulur bulmaz, düzenli konut alanlarına taşınırlar. Dolayısıyla bunların, kente uyum yapmaları ve kentin bir parçası olmaları göreli olarak kolaydır. Bunlar bir yandan vasıflı işçi ya da memur olurken, bir yandan da düzenli konut alanlarının gelişmesine neden olurlar (9).

Az gelişmiş, endüstrileşememiş ve .kentleşmesi endüstrileşmenin bir işlevi olarak gelişmemiş toplumlarda ise, en büyük sorunu kente göç edenler doğurmaktadır. Kırsal alanlardan kopan büyük gruplar, kentlere geldiklerinde, merkezdeki iş bölgelerinin yakınında, bazıları eski gecekondu mahalleleri olan, geçiş alanlarında kısa bir süre kiracı olarak kaldıktan sonra, kentin çevresinde, kendine ait olmayan, çoğunlukla, fiziksel koşulları düşük, boş bir arazide gecekondu yaparak ya da bir gecekondu satın alarak yerleşmektedirler. Tabakalaşmanın ve sınıf yapısının en iyi göstergesi konutun standartlarıdır. Gecekondular da bu nedenle kentlerimizde, düşük gelirliliğin simgesidir.

Başkasının toprağında kurulmuş, ya da bizlerin koyduğu standartlara uymamış bile olsa, gecekondu meşrudur. Kırsal alanlardan gelenlerin tekrar o alanlara dönmeleri de söz konusu değildir. Kentte bulabildikleri işler ve gelir durumları da başka tür konut edinmelerini olanaksız kılmaktadır. Ayrıca, gecekondu, sahibi için en önemli sosyal güvenlik aracıdır.

Toplumda geri kalmışlığın, gelir dağılımında adaletsizliğin mekana yansıması olan gecekondular, arsada özel mülkiyeti karşı bir tepki de denilebilir, çünkü toprakta özel mülkiyetin ve spekülatörlerin varlığından en çok zarar gören, toprakta değerin yaratılmasında katkısı en yüksek olan (kent büyümesi nedeniyle doğan yüzen değer) buna karşılık devamlı suçlu durumunda kalan, kentsel hizmetlerden en az ve en sonra pay alan, yine gecekondulular dır (10).

Gecekondunun en önemli özelliklerinden biri de yapım sürecinin dinamik oluşudur. Başlangıçta, geçici bir çözüm gibi görünen gecekondular

şimdi tamamen kalıcı bir nitelik kazanmıştır. Bu nedenle de, sahibinin geliri arttıkça gecekondunun niteliği de ar.tar. Yine bu nedenle gecekondu ağalığı kurumsallaşmış ve toprak spekülatörleri ya da gecekandulular kendileri, birden fazla gecekondu yapıp, kiraya vermeyi ya da yüksek ücretle satmayı bir meslek haline getirmişlerdir. Zaten endüstrileşmenin ve toplumsal gelişmenin bu kadar yavaş olduğu bir toplumda başka bir şey beklenemez.

Bugün, kentlerimizde, gecekonduyla olan talep, o kadar yüksektir ki, yapılmış bîr gecekondu satın almak ya da yapmak büyük sermaye istemektedir. Gecekonduyu kendi yapanlardan çoğu arsalarını başkalarından satın almışlardır. İlginç olan, bu arsaları satanların da toprağın gerçek sahibi olmamalarıdır. Bu kişiler kamu arazisini daha önce işgal etmiş olmanın hakkını satmaktadırlar. Bugün, kentlerimizin çevrelerinde % 60'a yaklaşan eğimli ulaşım eksenlerine ancak yürüme uzaklığında olan kentlerde, gecekondu arsaları 100 TL./m^2'den daha ucuza bulunamamaktadır. (Örneğin, Ankara, Eskişehir, Gaziantep, Antalya vb.) (11). Kısaca, gecekondu, gerek kırsal gerek kentsel toprakta özel mülkiyetin bir sonulgusudur demek, bir abartma olmaz.

SONUÇLAR

Toprak üzerindeki mülkiyet kavramı, bazı hakların denetimi demektir. Toprak mülkiyetindeki en önemli sorun arzın sınırlılığı, diğer bir deyişle üretilemeyişidir. Kentlerde toprak diğer alanlara göreli olarak daha da sınırlı olduğu için, bu topraklarda özel mülkiyetin ve kullanma sınırlılığının getirilmesi zorunludur. Toprağın değerini, üzerinde harcanan emek belirler, bu nedenle toprak sahibi hiç bir katkısı olmaksızın, toplumun yarattığı değere sahip çıkan kişidir.

Kentsel topraklarda özel mülkiyetin neden olduğu toplumsal sorunlar, kısaca şu şekilde özetlenebilir :

Toprakta özel mülkiyetin varlığı,

1.Kalkınmayı, endüstrileşmeyi geciktirir.

2.Gelir dağılımındaki adaletsizliği arttırır, toplumsal yapı değişikliğini geciktirir.

3.Kaynakların kötü kullanılmasına yol açar.

4.Kentleşmenin, endüstri olmaksızın, dolayısıyla sahte (demografik) ve sağlıksız olmasını belirler.

5.Kentlerin mekansal örgüt, yapı ve makro-formlarını, speküla törlerin saptamasına yol açar, plânlı gelişmeyi engeller.

6.Kentlerin, toplumun gelişme düzeyini yansıtan büyüme biçimleri arsa spekülasyonunun şekil ve miktarını belirler.

7.Arsada özel mülkiyetin varlığı konut sorununun niteliksel ve ni celiksel boyutlarını belirler, ve sorunun çözümünü olanaksız hale getirir.

Kalkınma çabası içinde olan ülkelerde, en önemli üretim aracı olan toprağın kamu mülkiyetinde olması, kaçınılmaz bir zorunluluktur.

NOTLAR

1.Urban Land, Problems and Policies, Housing and Cown and Country Pianning Bulletin, No. 7. UNO.

2.Alonso. William. Location and Land Use, Hondulu, 1960, s. 2-;9.

3.Bu çalışmada, kır-kent bütünleşmesi, dolayısıyla kırsal ve kentsel toprakla rın bir bütün olarak ele alınması zorunluluğu kabul edilmekle beraber, kent ler ve özellikle konut sorunuyla ilgili olarak kent toprakları önem kazandığın dan ve kentteki toprak sorununun çözümünün, kırsal topraklar için de çözüm getireceği varsayımı kabul edildiğinden, kent topraklarının mülkiyet biçiminin tartışılmasına ağırlık verilecektir.

4.Acaroğlu, irem, «Kent Toprakları Sorunu - İlgili Mevzuat ve Örgüt Biçimi», ODTÜ Mim. Fak, Bülten, cilt 1, sayı 2, 1972, s. 180.

5.T.M.M.O.B. Mimarlar Odası Ankara Şubesi, «Kent Toprakları Sorunu» Komis yon çalışması, Ankara, 1969.

6.Acaroğlu, irem, «Kent Topraklarının Mülkiyet Biçimi ve İlgili Örgüt Hakkında Düşünceler», Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü için hazırlanmış rapor, Ankara, 1971.

7.«Kent Toprakları Sorunu» Komisyon çalışması.

8.Ayrıntılı tartışma için bkz. Acaroğlu, İrem, Gecekondu Önleme Bölgeleri Yer Seçimi Ölçütleri, Gecekondunun Özellikleri ve Plânlama Yaklaşımları. TBTAK, Yae. Pr. 22, Ankara, 1973.

9.Kıray, Mübeccel, «Kent Sosyolojisi» Dersi Notları, ODTÜ, 1967-1968 Akade mik yf'lı.

10.Acaroğlu, İrem, 1973, a. g. e.

11.Ayrıntılı bilgi için bkz. adı geçen kentler için APU, Araştırma, Plânlama, Uy gulama Ajansı çalışmaları.

KENT TOPRAKLARINI KAMULAŞTIRMA KONUSUNDA SOSYALİST VE KAPİTALİST ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR VE TÜRKİYE İÇİN ALINABİLECEK DERSLER

Çiğdem BERDİ
Tolga EROGAN

Bugün bütün dünya ülkelerinde konut ihtiyacı değişik oranlarda da olsa hissedilmekte, bir kısım ülkelerde bu ihtiyaç karşılanabilirken diğer bir kısımda; özellikle geri kalmış ülkelerde bu uzun vadede dahi çözülmesi olanaksız görünen bir sorun olma durumundadır.

Konut ihtiyacı esas olarak :

1.Nüfus artışı,

2.Eskinin yenilenmesi,

3.Kentleşme - nüfusun yer değiştirmesi;

nedenlerinden oluşmaktadır. Burada ülkelerin kendi özel durumuna göre konut ihtiyacının ana kaynağı değişebilir. Sanayî devrimini tamamlamış ülkelerde kentleşme daha yavaş bir hızla oluşurken, sanayileşme çabasında olan geri kalmış ülkelerde ise kendi koşullan sonucu kentleşme olayı çok hızlı meydana gelmekte, dolayısı ile acil ve çok sayıda konuta ihtiyaçları bulunmaktadır. Sanayileşememenin de sonucu olarak bu ihtiyaç fazlalığı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun görüntüsü olarak kentlerde hergün biraz daha artan düzensiz ve sağlıksız yerleşmeler giderek çoğalmakta, sorun böylece hergün biraz daha çıkmaza girmektedir.

Hindistan'da Delhi kenti için yapılan hesaplara göre ihtiyaçda hiç artış olmasa dahi, bugünki konut ihtiyacını karşılamak için 100 yıl bile yeterli gelmiyecektir. Bütün bu sağlıksız gelişmeler ise denetimsiz olarak kent topraklarında özellikle kamu mülkiyetindeki alanlarda veya hazine arsalarında oluşmaktadır. Bu ülkelerde mülkiyet kavramı hukukî müeyyidelerle kuvvetli bir şekilde güvence altına alınmış bulunmakta ve halk tarafından da en önemli bir hak olarak benimsenmektedir. En geçerli sosyal

güvencenin gayrimenkul sahipliğinde bulunmasıda bu yönde etkili olmaktadır. Kamu yararına dahi olsa mülkiyet hakkında yapılmak istenen değiştirme önerileri, kanunlar; çıkar çevreleri ve kamu yararının iyi anlatılamadığı halk tarafından direnmeyle karşılaşmaktadır. Bu ise bir yandan spekülâsyonun artmasına yol açmakta öte yandan ise kent toprakları üzerindeki denetimi giderek olanaksızlaştırmaktadır.

Kentlerin gelişmesini ve konut yerleşimini denetim altına almak için ise iyi bir toprak politikasına gerek vardır. Endüstri devrimini tamamlamış ve ilk problemli devrelerini geride bırakmış olan endüstrileşmiş ülkeler sorunlarına daha iyi eğilme olanağı bulmuşlardır. Bu ülkelerin tecrübelerine bakarak Türkiye'nin bu konudaki benzer sorunlarına ışık tutabilecek yaklaşımların olup olmadığını incelemek yararlı olabilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken en önemli konu, ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik yapı farkından dolayı bu ülkelerden alınacak derslerin dikkatli bir şekilde değerlendirilmeden hiç bir yarar sağlamıyacağıdır. Burda Türkiye'nin sorunlarına yardımcı olması amacı ile kamulaştırma yöntemleri incelenen ülkeler sosyal, ekonomik ve politik yapı farklılıklarından ötürü üç grupda incelenmişlerdir:

1.Kapitalist Avrupa ülkeleri ve A.B.D.

2.Doğu Avrupa sosyalist ülkeleri.

3.Geri kalmış ülkeler.

Kent toprakları denetimi için pekçok tedbirler alınabilir; bunların başlıcaları vergi, fiat, kira, inşaat denetimi, kamulaştırma ve millîleştirme yöntemleridir. Bunlardan millîleştirme tamamen mülkiyet kavramı ve hakkı ile ilgili olduğundan, uygulanması için özel koşullar gerekmektedir. Diğerleri ise ayrı ayrı tedbirler olarak düşünülmemeli fakat, içice geçmiş biri diğerini destekleyici denetim yöntemleri olarak incelenmelidir. Bu yöntemler daha çok spekülâsyonu önlemek, topraklar üzerindeki gelişmeleri denetlemek ve gelişme alanları bulmak ve mülkiyet üzerine denetim getirmek gibi amaçlar taşırlar.

Kamulaştırma ise doğrudan mal sahipliği üzerinde denetim sağladığı için daha etkin bir tedbir olarak görülmektedir. Kamulaştırma, toplumsal bir yetki olayı olup kamu adına bir tüzel kişinin, özel mülkıyerteki bir malı, kamu (toplum) yararı amacı ile elde etmesi demektir. Kamulaştırma da genellikle bir zorlama ve karşılığında bir bedel verilmesi esası vardır.

Aşağıda kısaca yabancı ülkeler de ve Türkiye'de kamulaştırma olanakları ve yöntemleri tartışılmış ve mümkün olduğu kadar uygulanabilir dersler alınmaya çalışılmışdır. Bu ülkelerde kamulaştırmayı incelerken o ülkeler grubunda:

1.Konut ve kent toprakları mülkiyet sorunu,

2.Kamulaştırma amaçları;

a)Kamulaştırmanın hukukî dayanakları,

b)Kamulaştırmayı uygulayan kuruluşlar ve finansman kaynak ları,

c)Kamulaştırmada değer biçme ölçütleri ve sorunları.

3. Kamulaştırılacak alanların;

a)Kısa vadede,

b)Uzun vadede tasarrufu incelenmiştir.

BATI AVRUPA ÜLKELERİ VE KUZEY AMERİKA'DA KAMULAŞTIRMA UYGULAMALARI

Genel bir deyimle «kapitalist» ülkeler olarak adlandırılabileceğimiz, ancak aralarında sosyal devlet anlayışını uygulamada küçümsenmiyecek farklar olan bu ülkelerde mülkiyet hakkı kişinin temel haklarından biri olarak kabul edilmekte ve bu hakkı ortadan kaldıracak girişimlerden devlet azami olarak kaçınmağa çalışmaktadır. Toprak ve diğer üretim araçları kişilerin mülkiyetinde olmadan kapitalist sistem var olamıyacağından bu hakka azami önem verilmesi hatta bu hakkın Batı özgürlüğünü temsil ettiğinin ileri sürülmesi yadırganmıyabilinir. Diğer yandan kent topraklarının özel mülkiyette olmasının yarattığı kentsel sorunların ağırlığı karşısında bu hakta kamu yararına ve kamu adına kısıtlamalara gidilmesi gerektiği gerçeğinden bu ülkelerde de kaçınılamamış ve bu tür tasarruflar uygulamaya girmiştir. Bu uygulamaları yukarda belirtilen ayırım altında incelemekte yarar olabilir.

1. Konut Sorunu ve Kamulaştırma

Ekonomikman gelişmiş ülkelerin oluşturduğu bu ülkeler grubunda bu gün karşılaşılan en yaygın sorun, sıhatsizleşmiş ve kullanımını yitirmiş ko-

nutların ve konut mahallerinin yenilenmesi, yeni konut yerleşmeleri ve kentlerin kurulması olarak özetlenebilir. Endüstri devrimi süresindeki konut sorunlarını geri bırakmış olan bu ülkelerin çoğunda bilhassa 2. Dünya Savaşı büyük ölçekte yeni konut yapımı ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların çözümü için yapılan çalışmalarda edinilen tecrübeler kent topraklarının mülkiyeti sorununada daha iyi eğilînmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bazı ender örnekler dışında (bazı İsveç ve İngiltere şehirleri) bu ülkelerde kent topraklarının büyük çoğunluğunu mülkiyeti kişilere ait olduğundan ve kişi île toplumun çıkarları bu konuda çelişebildiğinden kamu kuruluşları çeşitli şekillerde kent topraklarında özel mülkiyeti kontro! altına alma yoluna gitmişlerdir.

2. Kamulaştırma Amaçları ve Bileşenleri

Bu grup ülkelerin tümünde kısa vadede özel bir geliştirme projesi için gerekli olanı sağlamak amacı ile kamulaştırma yapılabilmektedir. Ancak spekülâsyonu önlemek ve şehir plânlarının uzun vadede de uygulanabileceğini sağlamak amacı ile geniş alanların önceden kamulaştırılması yalnızca bazı ülkelerde uygulanabilmektedir. İngiltere'de istimlâk edilecek arazinin daha önceden şehir plânı kararına girmiş olmasına ve on senede gerçekleştirilemiyecek gayeler için kamulaştırmaya izin verilmezken Hollanda, İsveç, Almanya ve Norveç de başlıca büyük şehir belediyeleri yüzyılın başından beri arsa stoku yapıyorlardı. Örneğin; 1960'ın başında Amsterdam belediyesinin elinde 10.000 hektarlık arazi vardı. Stokholm belediyesi ise 1966'da belediye hudutları içindeki arazinin % 74'üne ve belediye hudutları dışında da bunun bir misli kadar araziye sahipti.

a) Hukukî dayanağı

Bu amaçlarla gerçekleştirilen kamulaştırmalar için öncelikle hukukî bir dayanak gerekmektedir. Buda ülkelerin. Anayasaları veya özel kanunlarındaki özel mülkiyet hakkının kamu zararına kullanılamiyacağı ve «kamu yararı» açık olduğu hallerde özel mülkiyet hakkının belirli bir bedel karşılığı kamuya devredilmesini öngören maddelerinden gelmektedir. Böyle özel mülkiyette olan bir alanın kamuya malolabilmesi üç şekilde olabilmektedir; anlaşarak, öncelikli alım hakkından yararlanılarak ve kamulaştırarak. Birinci tür alımda bir problem yoktur. İsveç, Almanya ve Fransa'da uygulanan ikinci tür ise, satışa çıkarılmış bir arazinin alıcıları arasında devlete öncelik tanınması ve belli bir süre içinde (İsveç'de üç ay) karar verdiği takdirde diğer alıcılarla yarışmaya girmeden devlet tarafından

anlaşarak satın alınması demektir. Ancak bütün bu durumlarda bedelde anlaşma olmazsa ve bu alan kamu yararı için gerekli görülürse, kamulaştırmaya gidilebilinir.

Burda dikkati çeken husus kamu yararının hangi durumlarda ortaya çıktığının kesin olarak tanımlanmamış olması ve birçok hallerde uygulayıcıların değerlendirmelerine bağlı bulunmasıdır. Böyle hallerde mahkemeler son mercî olmakta ve bilhassa Danimarka, Almanya ve Amerika'da mülk sahiplerince dava açılıp, mülkünün .kamulaştırılmasının kamu yararı için olduğunun ispatını isteyebilmektedir. Bunun dışında tüm ülkelerde kamuca ödenen bedeller mahkeme konusu olabildiği gibi Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde projenin ivediliği ve diğer alanların dikkate alınıp alınmadığı ve bunların neden reddedildiğini de mahkemelerde sorabilmektedir. Bu konuların adlî mercilere kalması ve bu mercilerin titiz davranması kişisel hakların korunması bakımından yararlı isede, kamu yararının korunması için öngörülen girişimleri yavaşlattığıda gözden kaçmamaktadır.

b) Uygulayıcı kuruluşlar

Kamulaştırma kararlarını alan ve uygulayan kuruluşlar çeşitli olabilmekte : Devlet, federal hükümetler, yerel idareler, belediyeler, kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar adına kamu kuruluşları. Merkezî hükümetin önerdiği ve kabul ettiği kamulaştırma kanunlarının uygulanması genellikle Amerika'da ve Almanya'da federal hükümetler ve belediyeler, İngiltere'de yerel idareler (local gavernments) İsveç, Norveç, Hollanda ve İtalya'da da belediyeler tarafından yapılmaktadır. Ancak Amerika ve Almanya'da olduğu gibi aynı ülke içinde farklı federal devletler ve belediyeler arasında kamulaştırma yetkileri bakımından farklılıklar olmaktadır. Norveç, Amerika ve İtalya'da ise «kamu yararına» yatırımlar yapan özel müteşebbisler adına da belediyelerce kamulaştırma yapılabilmektedir. Kamu yararı kavramının iyi tariflenmediği hallerde bu tür kamulaştırmaların çıkar çevrelerinin aleti olabileceği açıktır. Yetkinin çeşitli kamu kuruluşları arasında bölüşülmesi uygulamada tutarsızlıklar getirmesi bakımından sakıncalı isede merkezî yetkinin bu şekilde dağıtılması büroksasiyi azaltmak bakımından yararlı olmaktadır.

c) Kamulaştırma bedelleri ve finansman olanakları

Kamulaştırılan mülk karşılığı peşin para, arsa veya yapı verilebilmekte, büyük çoğunlukla birinci şık uygulanmaktadır. Bu ödemenin finansmanı genellikle devlet ve federal eyaletler bütçelerinden bu gaye için ay-

rılan fonlarla ve daha az bir oranda da belediye gelirleri ile yapılmaktadır. Almanya ve İsveç'de olduğu gibi belediyelerin döner bir sistem içinde arsa kamulaştırip, geliştirip satan veya kiraya veren «arsa bankaları» kurmaları veya bu paralelde çalışmaları halinde kamulaştırma gelirleri artmaktadır. Ancak ilk sermayenin yeterli olmadığı hallerde bu yolla finansman olanakları aramak gerçekçi' olmıyacaktır.

d) Değer biçme ölçütleri ve sorunları

Bu ülkeler grubunun tümünde kamulaştırmanın belirli bir bedel ödemek sureti ile yapılabileceği kanunlarla saptanmış, ancak ödenecek bedelde farklı görüşlere yer verilmişdir. Ödenen bedel Amerika, İngiltere, Almanya, Norveç, Danimarka, Belçika, Hollanda, İtalya ve (bu ülkeler grubu içinde düşünülebilirse) İsrail'de arsanın rayiç fiyatı olmaktadır. Bunun dışında Norveç'de savaş yılları sonrasının acil tedbirler gerektiren ortamında kamulaştırma bedelleri 1940 fiyatlarına göre dondurulmuş değerler üzerinden, İngiltere'de ise rayiç değer eksi imar değeri (devletin imâr faaliyetleri sonucu, arsanın değerinde olan artış) üzerinden ödemeler yapılmış fakat serbest piyasa çevrelerinin çeşitli baskıları sonucu bu uygulamadan daha sonra vaz geçilmiştir.

Fransa'daki son uygulama ise daha farklı olup, bedel, bir arazinin gelişme bölgesi olarak ilânından bir yıl sonraki değeridir. İmâr plânlarının gizli tutulabildiği hallerde bir yıl evvelki fiyatların ödenmesi spekülâsyona karşı etkili olabilir. Bu istikamette daha gerçekçi bir adım İsveç tarafından geçen yıl çıkarılan kamulaştırma kanunu ile atılmış, ödenecek kamulaştırma bedelinin 10 yıl evvelki değerini geçmemesi ön görülmüş, 10 yıl içinde olan artışın belediyenin o bölgedeki çalışma ve yatırımları ile alakası olmadığı ispatlanır ise o arsa sahibi bu uygulamadan muaf tutulmuştur. Bu kanunun tümüyle uygulanmasının gelecek 10 yıl içinde, 198Vin kamulaştırma değerleri 1971 piyasa değerleri üzerinden saptanacağı bir duruma göre tedricen uygulanmasına karar verilmiş. Tekrar üzerinde durulacağı gibi İsveç'deki bu uygulama dikkate değer bir aşama olabilir.

Genellikle devlet temsilcileri, uzmanlar ve mülk sahiplerinden oluşan komisyonlarca biçilen kamulaştırma değerlerine mülk sahiplerinin itiraz hakkı bütün ülkelerde kabul edilmişdir. Kamu yararının saptanması davalarında olduğu gibi bedel saptanması davalarininda en önemli sonucu kamulaştırmayı 2-3 sene geciktirebilmesidir. Bu konuda kamu kurutuşlarından gelen şikâyetler kişisel haklar ile kamu hakları arasındaki temel çelişkinin çözümden uzak olduğunu gösteriyor.

3. Kamulaştırılan Alanların Gelecekteki Tasarrufu

Burada önemli olan konu, kamulaştırılan alanların hangi kuruluşlar tarafından geliştirildiği ve uzun vadede mülkiyetinde değişiklik olup olmadığıdır. Batı Avrupa ülkeleri ve Amerika'da kamulaştırılan arazinin alt yapı tesislerinin devlet tarafından yapıldığı veya özel teşebbüse yaptırıldığı görülüyor. Böylece hazırlanan arsa üzerine de toplu konut yerleşmeleri veya diğer tesisler devlet, yerel idareler, belediyeler, özel teşebbüs veya özel teşebbüsle ortak kamu kuruluşları tarafından yaptırılırlar. İngiltere ve İsveç'de kamu .kuruluşlarının rolü önemli bir yer tutabilirken diğer ülkelerde özel teşebbüs ve bir dereceye kadarda karma kuruluşların yatırımları ağarlık kazanmaktadır. Bu atanların geliştirilmesi özel teşebbüs tarafından üstlenildiği hallerde alt yapı giderleri yatırımcı kuruluştan alınmaktadır.

Kamulaştırılan arazinin ilerdeki mülkiyeti üzerinde ise iki farklı yaklaşım görülmektedir : mülkiyeti tekrar özel teşebbüse devretme veya .kamu mülkiyetini koruyup bu alanları kiraya verme. Amerika, İtalya ve bazı Alman belediyelerince birinci usul uygulanmaktadır. Bilhassa Amerika'da kamulaştırma geçici bir tedbir olarak görülmekte ve alt yapısı hazırlanan arsa tekrar satıldığında işlem tamamlanmış olmaktadır. Kiraya verme kanunî bir haksada çok ender uygulanmaktadır. Böylece özel mülkiyetin korunduğu gibi kamulaştırma işlerinin daha çabuk gerçekleştirilebildiği öne sürülmektedir. Almanya'da ise bilhassa kamulaştırma için yeni gelirler elde edebilmek için bu yola baş vurulduğu anlaşılmaktadır. Örneğin Köln belediyesi 1920'lerden beri gelişmemiş arazileri alıp, ziraî kullanım için kiralamakta, geliştirilmesine gerek duyulduktan ve plânlaması yapıldıktan sonra satmakta ve bu kazançla daha çok arazi almaktadır. Böylece hem belediye kamulaştırma için gerekli maddî olanaklarını kaybetmemiş, hemde şehirlerin imâr plânlarına göre gelişmesini denetim altına almış olmaktadır. İsveç ve İngiltere'de ise öteden beri izlenen kiralamadır, isveç'deki son kanunda arazilerin 60 yıllığına kiraya verilip, gelecek her 40 yılda kontrol yenilenmesi öngörülmüştür. Kira miktarlarıda yaklaşık her 10 senede bir gözden geçirilmektedir. İngiltere'de de 99 sene süre ile .kiralamalar yaygındır.

Böylece bu iki ülkede belediyelerin ellerindeki arsa miktarı gittikçe artarak şehirlerdeki en büyük arazi sahibi durumuna gelmektedirler. Bu yöntemin eskiden beri uygulanmakta olması, kira gelirlerinin yeni kamulaştırma masraflarını karşılamada küçümsenmiyecek bîr yer tutmasını sağlamaktadır. Kent topraklarının giderek kamu mülkiyetine geçemesi ile ki-

ra yönteminin satış yöntemine oranla kent gelişmesini uzun vadede denetimde daha etken olacağı açıktır.

Ayrıca Almanya'da ki örneklerden anlaşılabildiği gibi belediyelerin arsanın mülkiyetini devretmediği hallerde satış işlemlerinin kalktığı ve imâr plânlarında uygulama kolaylıkları getirdiği için bürokrasi azaldığından yeni gelişmelerin kurulması hızlanmaktadır. Fransa ve İtalya'da da son kanunlarla 99 yıllık kiralamalar sağlık verilmiştir. Bir anlamda kamulaştırma sürecine konan tüm emeklerin ve kamu yararı kavramının anlamlarını yitirmemeleri için kamulaştırılan arazilerin elden çıkarılmaması gerekmektedir.

DOĞU AVRUPA SOSYALİST ÜLKELERİ

S.S.C.B., Doğu Almanya, Polonya, Macaristan, Romanya, Yugoslavya ve Bulgaristan! doğu bloku ülkeleri olarak bir grup altında toplamak, konut sorunu ve kamulaştırma yaklaşımlarına beraber bakmak olanağı vardır. Ortak sosyo-ekonomik eğilimleri ve benzer hukukî ve örgütsel yapılan olan bu ülkelerin kendi konut sorunlarına temelde çok farklı olmayan yaklaşımları olduğu görülmektedir.

Bu ülkelerde nüfusa oranla mesken ve oda başına düşen ortalama kişi sayısı bakımından farklılıklar bulunmaktadır; Çekoslovakya, Doğu Almanya ile Macaristan'ın, S.S.C.B/den farklı durumda olduğu üçüncü grubu oluşturan Romanya, Yugoslavya ve Bulgaristan'da durumun ise iki gruba göre daha aleyhte olduğu görülmektedir. Bu ülkeler arasında başlangıçtaki konut durumu, yeni ihtiyaçların kapsamı ve elde edilebilecek konut finansmanı hacmi bakımından da farklılıklar vardır. Bu ülkelerde konut sorunlarına benzer yaklaşımlar uygulanagelmekte, konut talebi esas alınarak ihtiyacın belli bir hacimde karşılanmasında devamlılık sağlanmakta ve bütün süreç kamu kuruluşları tarafından düzenlenmektedir.

Genellikle tüm kent ve kır topraklarından özel mülkiyetin kaldırılmış olması konut yerleşmeleri için şahısların elinden arsa temin etmek gibi bir sorunun doğmasına yol açmamaktadır. Konut mülkiyeti genede üç türe ayrılabilir :

a)Devlet mülkiyetinde olan konutlar,

b)Kooperatifler mülkiyetinde bulunan konutlar,

c)Özel şahıslar mülkiyetinde bulunan konutlar.

Burada konut mülkiyeti ile toprak mülkiyetini karıştırmamak gerekir. Sosyalist ülkelerde bazı hallerde konutlara özel mülkiyet hakkı tanınmıştır, ancak mülk sahipleri konutlarının maliyetini kendileri karşılarken konutların muhafazası için de devlete bir miktar para öderler. Bu ülkelerde özel şahısların mülkiyetinde bulunan konutlar bütüne oranla çok az bulunmaktadır. Çekoslavakya, Polonya ve Macaristanda kooperatif yatırımlarını arttırmak için çareler düşünülmektedir.

Sosyalist ülkelerin kent toprakları büyük oranlarda ulusallaştırılmış dolayısı ile spekülatif hareketlerin önüne geçilerek şehir plânlarının uygulanması olanağı arttırılmıştır. Ancak uluslaştırma oranı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Küçük konut birimlerinin mülkiyetine, plânlara engel olmadıkları bazı hallerde dokunulmamıştır. Ulusallaştırmanın Rusya kadar geniş ölçekte yapılmadığı ülkelerde de, örneğin Çekoslovakya da devlet arsa politikasına tamamen hakim durumdadır. Boş alanların idaresi yerel idarelerce yürütülmekte, şahıslara arsa satışı yasaklandığı gibi şahıslarda ancak devlete satış yapabilmektedirler. Böylelikle giderek kent toprakları devletin elinde birikmektedir. Plân uygulaması için özel mülkiyette bir arsadan yararlanmak isteniyorsa ya mülk sahibi ile anlaşmak yoluna gidilmekte, ya da anlaşma yapılamazsa kamulaştırma yapılmaktadır. Kamulaştırma karşılığında başka bir arsa, veya maliye bakanlığının tespit ettiği bir ücret verilmektedir. Bu tür uygulamalarla Polonya, Yugoslavya ve Macaristan da da karşılaşmak olanaklıdır.

Bu ülkelerde kent toprakları sorununun olmaması konut sorununu önemli bir yan sorundan ve kent plânlarının uygulanmasında ki en büyük güçlükten kurtarmaktadır. Böylelikle bütün fiziki plânlama kararlan bir uyum içinde yürütülebilmektedir. Spekülâsyonun yan etkilerinden kurtulması ile bu ülkelerde konut sorunu eskilerin yenilenmesi, ve konut standartlarının giderek düzeltilmesi olanakları ortaya çıkmıştır. Sosyalist ülkelerden ulusallaştırmanın dışında bazı kooperatif ve kira tedbirlerinin Türkiye'ye uygulama olanakları düşünülerekincelenmeside önerilebilir.

GERİ KALMIŞ ÜLKELER VE TÜRKİYE'DE KAMULAŞTIRMA UYGULAMALARI

Bu bölümde, geri kalmış ülkeler, 3. dünya, az gelişmişler, gelişmekte olanlar gibi isimler alan ülkelerin kent toprakları sorununa yaklaşımları kısaca incelenecektir. Bu ülkelerin hemen hemen hepsi sosyo - ekonomik

yapıları ile birbirlerine benzemekte, pekçok konuda ortak sorunlara sahip bulunmaktadtrlar.

1. Konut ve Kent Toprakları Mülkiyet Sorunu

Kentleşme ve konut sorunlarına kısaca değinecek olursak; bu ülkelerin tümünde hızlı bir kentleşme, kentleşen nüfuzu istihdam edecek endüstrinin yetersizliği, dolayısı ile ne kişilerin ve nede devletin malî olanaksızlıkları yüzünden çözemedikleri bir konut sorunu vardır. Bunun sonucunda kentlerde kondu tipi diyebileceğimiz fakir ve düzensiz mahalleler oluşmuşdur. Bunun yanında bu sağlıksız konutlar başlıca büyük kentlerde, çoğunlukla kamu arazisi üzerinde alt yapı hizmetlerinin olmadığı veya çok zor götü**rü**lebildiği alanlarda meydana gelmiş ve kent konutlarının büyük bir kısmını (Ankara'da % 65, Kalküta'da % 70, Kuala Lumpur'da % 60) meydana getirmişlerdir. Kent topraklarının özel mülkiyette olmasının sağladığı olanakla, toprağın piyasa metaı olarak ideal pazar şartlarını da sağlayamamasindan ötürü, spekülâsyon çok gelişmiş bu yüzden malî ve idarî yönden güçsüz belediyeler kent plânlarını uyguluyamama durumunda kalmışlardır. Bu ülkelerin kent toprakları sorunlarına yaklaşımlarında kamulaştırma uygulamalarını Türkiye ile birlikte incelemek ve karşılaştıkları güçlükleri tanımak, alınabilecek dersler açısından yararlı olacaktır.

2. Kamulaştırma Amaçları ve Bileşenleri

Sağlıklı bir kentleşme için sosyo-ekonomik tedbirlerin yanı sıra kentsel gelişmeyi denetim altında tutabilmek ve spekülâsyonu önlemek ancak kent toprakları mülkiyetinin özel şahıslar elinden alınması ile mümkün olabilirdi. Evvelcede belirtildiği gibi bu ülkelerde mülkiyet hakkı genellikle anayasalarında yer alan sosyal haklardan sayılmata, hiçbir sosyo-ekonomik güvencesi olmayan halk için mülk sahibi olma, sağlıyabildikleri tek güvence olmaktadır. Bunun yanında çıkar çevrelerinin de baskısı ile mülkiyeti sınırlayıcı tasarruflar ancak yine kanunlarla ve oldukça güç şartlarla yapılabilmektedir. Kamulaştırma, yine bu ülkelerde uzun ve kısa vadede kent plânlarının uygulanması, yeni toplu konut projeleri için arsa sağlanması ve kentin beklenen ilerdeki gelişmeleri için denetimi sağlamak amacı ile yapılmaktadır.

a) Kamulaştırmanın Hukukî Dayanağı

Mülkiyet böyle kuvvetle savunulan bir hak olunca, mülkiyet üzerinde ciddi bir denetim getirebilen kamulaştırma için güçlü kanunî dayanaklar

bulmak zorunlu olmuştur. Anayasalarında kamulaştırma için hükümler de bulunan bu ülkelerde kamulaştırmanın ancak kamu yararı amacı ile yapvlabileceği belirtilmektedir. Değişik ülkeler de bu yarar konusunda ya ayrıca çıkartılmış kamulaştırma kanunları veya bu konuda görev verilmiş karar verici komiteler bulunmaktadır.

1971 Anayasasına göre, Hindistan'da kamulaştırma her seferinde e»yrı kanunlar çıkartmak şeklinde uygulanmakta, kamulaştırma hakkındaki tüm koşulları bu kanun belirlemektedir. Meksika'da ise anayasada yer alan bir madde ile tüm topraklarda devletleştirmenin kamu yararı ve ancak tazminat ödendiği zaman mümkün olabileceği şart koşulmuşdur. Bir başka kanunla ise yerleşme merkezlerinin geliştirilmesinin veya meydana getirilmesinin kamu yararlarından plduğu belirtilmişdir. Mülk sahibini korumak amacı ile yine aynı kanuna göre kamulaştırılmış arazi 5 yıl içinde kullanılmaz ise ilk sahibine iade olunabilmektedir. Fakat Meksika şehrinde 20 yıl önce kamulaştırılmış alanların varlığı istisnaların da olabileceğini göstermektedir. Türkiye'de 1971 değişikliği ile anayasada kamulaştırma hakkındaki 38. madde şöyledir :

«Devlet ve kamu tüzel .kişileri kamu yararının gerektirdiği hallerde karşılıklarını peşin ödemek şartı île özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmağa yetkilidir...»

Ayrıca 6785 sayılı imar kanununun 48. maddesine göre 10 yıldır boş duran arsalar belediye ihtarından sonra 5 yıl daha boş bırakılırsa kamulaştırılabilmektedirler. Belediyelerin bu alanlarda 2 yıl içinde plâna uygun olarak ya kendisi veya kendi öngördüğü kişiler aracılığı ile inşaata başlıyacağı belirtilmektedir. Ancak malî güçsüzlükler nedeni ile uygulama yapılamamıştır.

b) Uygulayıcı Kuruluşlar

Bu ülkelerde genellikle devlet, belediyeler ve diğer kamu tüzel kişileri kamulaştırmayı yaparlar. Kamulaştırma kararı çıktıktan sonra ise yerel hükümet temsilcileri veya ilgili bakanın onayı gerekmektedir.

Kamulaştırma amacı ile görevlendirilmiş özel kuruluşlar da vardır. Örneğin Meksika'da Bölge Federal Arazî Bankaları kurulmuşdur. Bu bankanın görevi düşük nitelikteki konut yerleşimlerinin koşullarını düzeltmek ve yeni konut alanları açmak için kamulaştırmak ve bu ilkelere dönük olarak, kamulaştırılan toprakların her biçim ve amaçla kullanılmasını gerçek-

(eştirmektir. Böyle özel kuruluşların bir yararı bütün ülkedeki uygulamada bir birlik sağlanması, bu konuda acil kararlar alabilmesidir. Fakat örgüt büyüyüp dağıldıkça bürokratik sorunlar çıkacağı açıktır. Önemli olan bu konuda yetki ve uygulama olanaklarının kanunlarda çok iyi belirtilmesi gereğidir. Aksi halde, nisbeten bağımsız çalışması öngörülen bu örgütlerin amaçların tam tersine bu yönde çalışabilmesi mümkündür, dolayısiyle amaçlardan sapmasını önliyecek denetim hükümleri getirilmelidir. Nijerya'da, Lagos'da ise. Uygulayıcı Gelişme Bürosu oldukça güçsüz bir örgüt olup özel görüşmelerle ve fakat kamulaştırma kanunları ile korunmadan toprak alımlarına girişmekte ve normal piyasa mekanizmasında herhangi bir alıcıdan farksız olmaktadır.

Ülkemizde ise 1969 yılında 1164 sayılı kanunla oldukça güçlü gibi görülen Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuşdur. Kanunca ofisin amacı, arsalardaki aşırı fiat artışlarını önlemek, bunun için piyasada düzenleyici alım satımlar yapmak, konut projeleri, endüstri bölgeleri, turistik tesisler ve başka kamu hizmetleri için gereken kamulaştırma işlemlerini yerine getirmek olarak beürlenmişdir. 6830 sayılı kamulaştırma yasasına göre ise, köy ihtiyar meclisi, Belediye encümenleri, vilâyet daimi encümenleri, vilâyet idare heyetleri, ilçe idare heyetleri, bakanlar kurulu, kamulaştırma yapabilmeye yetkili kuruluşlar olarak görevlendirilmişlerdir.

c) Kamulaştırma Bedeli ve Finansman Olanakları

Geri kalmış ülkelerin kamulaştırmada karşılaştıkları en önemli sorun, kamulaştırma karşılığında ödenecek bedeldir. Bedel, ya para olarak veya karşılığında yine toprak verilerek veya kamulaştırılan arazi üzerindeki yapısal gelişmeden belirli bir pay vermek şeklinde mümkün olabilmektedir. Para ile tanzim edilmesi gerektiğinde bu bedelin nereden temin edileceği ve kimin ödeyeceği önemli bir sorun olmaktadır. Zaten malî yönden güçsüz olan devletin veya yerel idarelerin bu bedeli karşılıyamama durumunda kalmaları kamulaştırmanın pratik olarak işlememesi sonucunu doğurmaktadır.

Meksika'da kamulaştırmayı başka, ödemeyi başka kuruluş yapmaktadır. Millî ipotek Bankası tüm ödemeleri yükümlenmişdir. Ayrıca denenen diğer bir yöntem de arazi stoku yapan arazi bankalarının topladıkları arazilerden, kendileri değer artışına uğruyan arazileri satarak kâr sağlıyabilmeleridir. Burada devlet kendisi spekülatör gibi davranmakta, çalışmalarını bir döner sermaye biçiminde götürmektedir. Bu ise spekülatif değer artışlarını daha da çok arttırıcı olarak rol oynamaktadır.

Türkiye'de ise kamulaştırmayı yapacak kuruluş bunu kendi bütçesinden karşılamak zorunluluğundadır. İstimlâk kanununun 26. maddesine göre arazi sahibi kabul ederse bu bedele kısmen veya tamamen tekabül edecek miktar da arazi ödenebilmektedir. Arsa ofisinin sermayesi 10 yıl içinde tamamlanmak üzere 250 milyon lira olarak tesbit edilmişdir. Bu sermayenin tümü ile, büyük şehirlerde ancak 25-50 parça arsa alınabilir. Dolayısı ile ofisin ne kadar etkin çalışacağı şüphelidir.

d) Değer Biçme Ölçüleri ve Sorunları

Ödemeler genellikle rayiç fiatlar üzerinden yapılmaktadır. Bu bazı ülkelerin kamulaştırma yasalarında açıkça belirtilmektedir. Meksika'da piyasa fiyatı üzerinden verilen tazminatın satın alışdan önceki ve sonraki fiat değişmelerini de kapsıyabileceği kanunda belirtilmişdir. Burada da görülmektedirki kanunun kimin yararına çalıştığını iyi saptamak gereklidir. Hindistan'da ise her kamulaştırma için ayrı ayrı çıkarılan kanunla .kamulaştırma bedeli ve miktarıda saptanmaktadır. Burada bir önemli özellik ise son yapılan bir değişme maddesi ile bu bedele hiçbir şekilde itiraz hakkı tanınmamasıdır. Böylelikle kanunun sürüncemede kalması önlenmiş olmaktadır.

Diğer ülkelerde ise fiatlar genellikle bir komite tarafından saptanmakta, itiraz hakkı tanınmaktadır. Bu tazminat pekçok ülkede vergi değerine esas olan bedeldir. Bizde ise 1971 anayasasındaki değişiklikle; «Ödenecek karşılık taşınmaz malın... malikinin, kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini aşamaz.» Bedelin rayiç bedel üzerinden karşılanması ve tesbit olunmuş fiatlara itiraz edilebilme olanağı bulunması uygulamada kamulaştırmanın hiç uygulanamaması veya pek az uygulanabilmesi gibi bir sonuç doğurmaktadır.

Vergi değerinin temel alındığı hallerde ise bilgisizlik veya art niyetle bu değer az veya çok gösterilmiş olabileceğinden bir komisyon tarafından tekrar denetimi gerekmektedir. Vergi değirinin 5 yılda bir yeniden tesbit edilmeside uygulamada karışıklık çıkarabilir, buna karşılık sürenin uzatılması ile rayice göre daha düşük fiatla kamulaştırma yapma olanağı da doğmaktadır.

3. Kamulaştırıiacak Alanların Gelecekteki Tasarrufu

İlk olarak kamulaştırılan alanlar ya belirli bir kullanım için alınmışlardır, ya da daha sonraki gelişmeler ve spekülâsyonu önlemek amacı ile

alınmışlardır. (Birinci şekilde, hemen İnşaata geçilir, ikinci şekilde ise daha ilerki kullanımlar için bekletilir.) Her iki hâlde de kamulaştırılan alanların tasarrufunun kamulaştıran kuruluşun kendisi veya onun öngördüğü ve denetlediği bir başka resmî veya gayriresmî kuruluş tarafından yapılması mümkündür. Bu kullanım hakkının devri ise ya satarak veya kiralamak şeklinde olur. Uygulama da herikisinin de duruma ve gereklere göre kullanılması olanaklıdır. Meksika da uzun vadeli işler de yapılabilmesi amacı ile kurulan Arazi bankasının toprağı satmak yerine kiraya vermekle üç yoldan yarar sağlıyacağı öngörülmüştür.

1.Gelir vergisi uygulamasında kiracıya tanınan haklardan dolayı banka yarar sağlıyabîlmektedir.

2.Arazi kullanımının denetimi daima bankanın elindedir.

3.Uzun zaman süresindeki toprak diğer satışlarından da yarar sağ layabilir.

Bunun yanında satış da yapılabilir; satış anlaşmasında arsanın ne maksatla kullanılması ve ne sürede bitirilmesi gerektiği yer almaktadır. Gerek kira gerekse satışlarda ihale veya anlaşma şekilleri kullanılır.

Türkiye'de de arsa stoku yapmak, bunları inşata hazır duruma getirmek (alt yapısını tamamlamak), geliştireceklere arsa tanzim satışı yapmak görevi ile Arsa Ofisi kurulmuşdur. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na göre de Belediyelerin böyle tanzim satışları yapmak yetkisi vardır. Arsa Ofisi, yasasına göre, doğrudan hazineden veya belediyelerden, hazine arazisini bedelini ödeyerek almak hakkına sahipdîr. Ofise, arsa satış yetkisi-de tanınmışdır. Bu satış ancak kamu kuruluşlarına yapılabilmekte ise de, bu kamu kuruluşlarının inşaat bittikten sonra başkalarına satışlarını engelleyen bir durum yoktur. Böylelikle Arsa Ofisi'nin özel mülkiyetli arsaları kamu mülkiyetli hale dönüştürmek asıl amacı iken, ters bir tutumla devlet elindeki hazine arazilerinin özel mülkiyete dönüştürülmesinde aracı olarak rol oynıyabileceği görülmektedir.

Arsa ofisine, kuruluşkanunu ile ele geçirdiği arazileri saklaması ve ilerde kendisi veya başkasının kiralayarak kullanabileceği yetkisi verilebilirdi. Aksine satmak yetkisi verilmiş ve detaylı olarak satışın koşulları üzerinde durulmuşdur. Bu da doğal olarak ofisin yararlı olarak çalışabileceğine inancı sarsmaktadır.

S O N U Ç

Amerika Birleşik Devletleri ve Batı Avrupa'nın kapitalist ülkeleri, Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkeleri ve geri kalmış ülkelerde kamulaştırma uygulamalarının sınırlı bir incelemesi kamulaştırmaya neden olan sorunların ölçeği, önerilen çözümler ve uygulama başarıları bakımından farklılıklar olduğunu ortaya koymuştur. İlk iki gruptaki ülkelerde konut sorununun ağır olduğu dönemler geride bırakılmış ve konut standartlarının daha da yükseltilmesi konusu öncelik kazanmıştır. Geri kalmış ülkelerde ise bu konu çok daha acil bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak geri kalmış ülkeler büyük çoğunlukla kapitalist modele göre kalkınmağa çalıştıklarından bu ülkelerle beraber Türkiye'nin sorunları ile kapitalist ülkelerin sorunlarının türü ve uygulanmağa çalışılan çözümler arasında benzerlikler vardır. Bu çözümlerden olan kamulaştırmanın da kavram ve uygulama olarak Türkiye'ye Batıdan aktarıldığı görülmektedir. Ancak bu tedbirler çoğu kez aktarma seviyesinde kalmakta, sorunun temeline inememektedir. Vergilendirme ve teşvik tedbirlerinde olduğu gibi kamulaştırma konusunda ki tedbirlerin de amacına ulaşmamasının başlıca sebebi Türkiye'nin bu tedbirleri endüstrileşmiş ülkelerden almasına rağmen henüz endüstrileşmemiş olması ve bunun doğrudan uzantısı olan mali ve idari yetersizlik ve sosyal güvence kurumlarının eksikliğidir. Gerekli kamulaştırma ödemelerini yapamayan, uygulamada gerekli etkenliği ve dürüstlüğü getiremeyen, istikrarsız ekonomik ortam ve hızlı enflâsyon içinde taşınmaz malların yegane sosyal güvenlik metaı olmasını önleyemeyen devletin, temel değişiklikler olmadan Batıdan alınan yeni yöntemleride başarıyla uygulayacağı beklenemez. Bununla beraber bugünkü ortamda sosyal demokrat bir iktidarla mali, idari ve politik reformların bir ölçüde gerçekleştirilebileceği ve bu durumda batı uygulamalarındaki bazı tedbirlerden yararlanabileceği düşünülebilir.

Bu tedbirleri kamu mülkiyeti, kamu kuruluşlarının mali desteği, kamulaştırma bedelleri ve hukuki sorunlar başlıkları altında incelenebilir.

1. Kamu mülkiyetindeki arsaların arttırılması ve saklanması

Bu tedbirlerin temel gayesi sağlıklı kentleşme için kamu elindeki arsaları giderek arttırma ve bunların mülkiyetini hiç bir zaman devretmemedir.

a) Devlete satışta vergi indirimi : Bu tedbirle arsa alım satımı vergilerinin arttırılması ve arsanın devlete satılması halinde, kişiler arasında-

ki satışlara kıyasla satış vergisinde büyük indirim yapılması veya bu verginin kaldırılması öngörülmüştür.

b)Öncelikli satın alma hakkı : Bu uygulama ile devlete özel bir kişi veya kuruluşa kıyasla satışa çıkarılan bir arsanın alımında öncelik tanın
ması ve böylece böyle bir arsanın kamulaştırılmasının yararlarını düşün
me süresi tanıyarak ilerde ikinci bir elden daha yüksek bir bedelle alın
masını önlemeyi öngörüyor.

c)Tek yönlü satış : Bu uygulama ile satılan arsalar yanlızca devle
te satılabilmekte ve böylece kamulaştırmağa gerek görmeden kamu elin
deki kent toprakları giderek artmaktadır. Alımda rekabet olmadığından
arsa bedelleride düşmektedir.

d)Kamu arsalarının satış yasağı : Bu tedbirle kamulaştırılan arsa
ların satılamaması, ancak kiraya veri'mesi şart koşulmaktadır. Böylece
kamu kuruluşları kent toprakları üzerindeki denetimi kaybetmemiş, hatta
giderek arttırmış ve tekrar tekrar alım satımından doğan spekülatif artış
ları engellemiş olmaktadır. Ayrıca kira gelirleride yine kamu yararı için
kullanma olanağı bulacaktır. Alıp satma sistemi üzerine kurulan Türkiye
deki arsa ofisi kanununu bu paralelde değiştirerek kamulaştırdığı arsala
rı sadece kiralayabileceği müeyyidesinin getirilmesi gereklidir.

2. Kamulaştırma yapan kuruluşların finansman olanakları

Kamulaştırma yapacak çeşitli kuruluşların bu amacı gerçekleştirmek için mali, idari ve hukuki olanaklara sahip olmalarının gerektiği açıktır. Bilhassa mali olanaklar burda öncelik kazanmaktadır. Aksi halde Türkiye'deki arsa ofisinin durumunda görüldüğü gibi finansman yetersizliği, kuruluşun bu görevinin kağıt üstünde kalmasına sebep olmaktadır. Aynı şey bütün belediyeler içinde geçerlidir. Bu kuruluşların kendilerine verilen görevleri gerçekten üstlenmeleri bekleniyorsa mali olanaklarının çok daha arttırılması gereklidir. Diğer yandan örneğin arsa ofisinin mali olanaklarının arttırılması ile kuruluşuna daha uygun olarak çalışacak isede, bu olanakları ne derece artarsa artsın Türkiye'deki arsa spekülasyonunun böyle tedbirlerle çözümleneceği düşünülemez. Bugün devletin daha öncelikli konulara kıyasla konut ve şehirleşme sorunlarına ayırdığı fonların cüzi durumu düşünülürse vergi değeri üzerinden kamulaştırma yaparak bu fonlarla spekülasyona karşı hiç bir şey yapılamayacağı açıktır. Bu mali olanaklar içinde kalındığı ve köklü tedbirlerden kaçınıldığı hallerde, çözümün az para ile daha çok arsa almada, yani .kamulaştırma bedelle rini azaltmada aranması gereklidir.

3. Kamulaştırma bedeli ile ilgili tedbirler

a)îsveçte uygulanmasına başlanan, on yıl evvelki değerler üzerinden bedel ödeme yöntemi incelemeğe değer bulunmaktadır. Kanunun 1971 den başlayarak 10 yıl içinde tam uygulanmağa konması acil bir tedbir getir miyor gibi durabilirsede, ilk uygulandığı andan itibaren etkisini göstere cektir. 1981 de tam uygulamasını bulacağından, kanuna ilk reaksiyon aza-labilecek ve çıkar çevreleri açıktan «1981 deki spekülasyon olanakları mız elimizden alınıyor» demeğe çekinebileceklerdir. Ayrıca bir yandan ar sa istiflemenin uzun vadede artık kârlı olmayacağı anlaşılacak ve spekü latif gaye ile yeni arsa alımları frenlenmiş olacak, bir yandan da spekü latif karın gittikçe azalacağı düşünülerek istiflenmiş arsalarıda elden çı karma yoluna gidilecektir. Böylece artan arsa arzı ile arsa fiyatlarının düşmesi de beklenebilir. Türkiye'deki enflasyon hızı, gelir artışları ve ar sa fiyatı artışları gibi tedbirler göz önüne alınarak saptanacak bir sürenin aynı şekilde Türkiye için bedel tespitinde esas olarak kullanılabilirliliğinin araştırılmasında yarar vardır.

b)Kamulaştırma bedeli karşılığı arsa veya hisse verme : Kamulaştır ma bedelini peşin ödeme zorluğuna karşı düşünülen bu tedbirlerden ilkin de kamulaştırılan arazi karşılığında mülk sahibine belediye veya hazinenin olan ve uzun vadede kamu için kullanımı gerekli olmayacak veya imar plânlarına göre denetimi yapılabilecek başka bir arsa verilebilecektir. Bu şartların gerçekleşmesi için imar plânlan ile gelecek gelişmelerin ve kent arazilerinin kullanımının plânlanmış olması gerektiği açıktır. İkinci öneri de ise yine peşin para yerine arsa sahibine kamulaştırılan arsasının üzeri ne yapılacak tesisten belli bir hisse verilmesi, böylece bedelin tesislerin tamamlandığı tarihte ödenmesi öngörülmektedir. Gerçekte bu yöntem Tür kiye de kat mülkiyeti ile konut yapıp satan müteahhitlerin arsayı elde ediş yöntemine benzemektedir ve bu alışkanlık kamu kuruluşlarının bu tür uygulamalarda başarı kazanmalarında yardımcı olabilir.

4. Hukuki tedbirler

a) Kamulaştırma davaları Türkiye de en çok bedelle ilgili olarak açılmaktadır. Bu da doğal olarak uygulamada gecikmelere sebep olmaktadır. Hindistan anayasasının öngördüğü gibi komisyonca biçilen değere itiraz hakkını kaldırmak veya bu hakkın kullanılışını sınırlamak kamulaştırma sürecini kolaylaştırması ve süresinin kısalması bakımından yararlı olacaktır. Bu komisyonların teşkilinin ve sınırlama ölçütlerinin ise incelenmesi gereklidir.

b) Kamulaştırmanın gizliliği : İmar plânlarına kamulaştırılacak alanların plânlar uygulamaya konmadan evvel spekülatörlerce öğrenilmesinin önüne geçilmesi ve plâncıların spekülatörlere yer gösterir duruma düşmemeleri için gerekli gizliliği sağlayacak idari ve hukuki tedbirler alınmalıdır.

Dört ana grup halinde incelenen bu tedbirlerden bir veya birkaçının Türkiyede başarıyla uygulanması halinde kamulaştırma ile ilgili sorunların çözümüne katkıları olacağı beklenebilir. Bu örnekleri sağlayan ülkelerle aynı sistem içinde kalkınmaya çalışan Türkiye için mevcut düzeni fazla sarsmayacak bu tür önerilerin dahi gerçekleşmesi anayasa veya ilgili kanun değişiklikleri gerektirecek niteliktedir. Ancak bunlar veya benzer tedbirlerin yararı benimsenirse bu tedbirleri daha detaylı olarak incelemek, geliştirmek ve kamuya mal etmek yönünde çalışmalar yapılabilir. Konut sorunu ile ilgili diğer konularda da daha gerçekçi öneriler getirilmesi halinde bu tedbirlerin bir bütün olarak sorunun çözümüne katkıda bulunacağı beklenebilir.

Ancak burda üzerinde durulması gereken konu kapitalist batı ülkelerindeki uygulamalardan alınan bu tedbirler radikal tedbirler olmadıklarından soruna sürekli ve temel çözümler getirilemiyeceğidir. Sürekli çözümü ise Doğu Avrupa ülkelerinde aramak gerekmektedir. Bu sosyalist ülkelerinden alınabilecek en önemli ders kent topraklarında özel mülkiyetin kaldırılması ile konut sorununu büyük ölçüde şekillendiren arsa spekülasyonunun ilk ve son defaya mahsus olmak üzere bitirildiğidir. Böylesine etkMi bîrçözüme Türkiye de umacı muamelesi yapılmak istenmesinin arkasında büyük çıkarların olduğundan şüphe etmemek gerekir. Bu çözüme karşı öne sürülen en görünür itiraz kamu adına yapılan böyle bir tasarrufun en doğal kişisel haklardan birinin devletçe gasbedîldiği anlamına geleceğidir. Bu hakkın ne kadar doğal, ne kadar öğreti olduğu, 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar Osmanlı İmparatorluğunda toprağın mülkiyeti devlette, kullanma hakkının vatandaşta olmasından, ve bu tarihten itibaren batı tesirinin artması ile dirlik düzenin yerini özel mülkiyete devretmesinden anlaşılabilir. Giderek çeşitli tapu mevzuatı ile önceleri kanunun malı olan arazi bireylere geçmiştir. Cumhuriyetin başında batıdan alman medeni kanun ve ilgili yasalarla özel mülkiyet daha da kuvvetlendirilmiştir. Ne var ki bugün tüm batı ülkelerinde de kamu yararına yapılacak kamulaştırmalarda üst üste çıkarılan kanunlarla devlete daha fazla haklar tanınmaktadır. Giderek, kent topraklarının uysallaştırılmasını doğrudan veya dolaylı olarak hedef alan kanunların batı ülkelerinde daha da çok uygulanmaya başlamasından sonra Türkiye'de de ulusallaştırma fikrinin

daha kolay benimsenebileceği beklenebilir. Çıkar çevrelerinin bu tür tedbirleri kişisel hakların sonu olarak nitelemelerinin gerçek amacı, kişi haklarının aslında nasıl diğer kişilerce sömürüldüğünü gizlemek olmalıdır.

Kişinin barınma ihtiyacını kanun dışına itilmiş yollarla sağlamak ve her an evinin yıkılabileceğini bilmenin huzursuzluğu içinde yaşamak zorunda bırakılması mı, yoksa, üzerinde hiç bir emek ve işlev yapılmadan, hiç bir riski olmayan, toplumsal yatırım ve ilişkilerin sonucunda sadece bekletilerek astronomik kârlar sağlıyan kent topraklarının konuya dönmesini istemek mi kişisel hakların gerçek kısıtlamasıdır. Eğer kamu yararı ulusallaştırmada aranıyorsa, bu yönde gerek hukukî, (kanun ve anayasa değişiklikleri ile) gerekse kamu oyunda bu bilinci hazırlayacak tedbirler alınmalıdır. Bu işlevler tamamlanıncaya dek geçici ve aynı zamanda bu koşulları destekleyici ve hazırlayıcı olarak yukardaki tedbirler doğrultusunda çalışmalar yapılmalıdır.

Bu arada kentleşme ve onun sonucu konut sorununa yalnızca kent toprakları konusunda getirilebilecek çözümün yeterli olamıyacağının konut sorununa getirilecek diğer köklü çözümlerle birlikte uygulandığında bir yarar sağlıyabileceğinin gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

K A Y N A K L A R

ABAÇ, Selçuk : Sosyalist Ülkelerde Konut, Mimarlık Konut Özel Sayısı, Eyiül 1972, s. 31-42.

ALTABAN, Özcan : Arazinin şehirleşmedeki önemi ve arsa mülkiyeti ve spekülâsyonun plânlı şehirleşmeyi engellemesi.

ALTABAN, Özcan : Yabancı ülkelerde arsa düzeni ve sınırlayıcı politikalar.

ARCHITECTURE, Sovıetıque : Arch - d'au jourd'hui, Dec, 69. **ARTUKMAÇ**

Selçuk : Türk İmar Hukuku.

ERUTZKUS, Eliezir : Plannıng of Spatial Dıstrıbutıon of Populatıon in Israel. EKISTICS, Vol. 21, No 126, May. 1966, s. 350-355.

DOĞANAY, Ümit : Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları, Mimarlık, 7/74 s. 5-7.

DPT : Üçüncü 5 Yıllık Kalkınma Plânı, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1972, Ankara.

ERKAN, Hüseyin: 1. ve 2. 5 Yıllık Kalkınma Plânlarında konut İhtiyaçları İçin Arsa Sorununun Ele Alınışı Gelişmeler.
1970.