

Kent Planlamasında Kamu Arazileri*

Özelleştirme ve Kamu Arazileri Komisyonu**

*Bu bildiri Odamızca
27 Nisan 1995
tarihinde düzenlenen
"Özelleştirme ve Kamu
Arazileri"
Sempozyumuna
Odamız Komisyonu
tarafından sunulmuştur.

** Şehir Plancıları
Odası Özelleştirme ve
Kamu Arazileri
Komisyonu Müge
Akkar, Serdar
Karaduman, Oya Deniz
Koçgil ve Dilek
Yıldız'dan
oluşmaktadır.

1. Türkiye'de Kamu Arsa Ve Arazileri Üzerine Uygulanan Politikalar

Cumhuriyet'ten bugüne Türkiye'de uygulanan arsa politikalarına tarihsel bir perspektif içinde baktığımızda, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, özel mülkiyetin yaygınlaştırılması üzerine yapılan yasal düzenlemelerin özellikle tarım sektöründe olduğunu görürüz. Bu düzenlemeler, tarımsal vergilerin kaldırılması ve devlete ait toprakların topraksız köylülere ve göçmen ailelere dağıtılması yönünde izlenebilir. Yine 1945'lerde tarım sektörü için geliştirilen önemli bir arsa politikası 4738 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'dur. Bu yasa, kamu mülkiyetinde olan fakat kullanılmayan, köy ve mahallelerin ortak kullanımında bulunan fakat hükümete göre gereğinden fazla olan, sahibi bilinmeyen topraklarla özel mülkiyette olup da kamulaştırılacak olan topraksız ve az topraklı köylüye dağıtılmasını öngörmekteydi.

Kentlerde ise, kentsel arsa arzının artırılması girişimleri Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde başlayarak çeşitli aralık ve amaçlarla gerçekleşmiştir. Bu tip girişimler, ilk kez başkent olmasından sonra hızlı bir kentsel gelişim ve göçle karşı karşıya kalan Ankara'da başlamıştır. Burada ana politika, araziye kamunun elinde tutarak, kentsel arsa yaratıp, arazinin fiyat artışını önleyen bir konut üretimini sağlama modeli oluşturmaktır. Bu amaçlar, 1948 yılında Ankara'da gecekondu sorununa çözüm bulmak için Yenimahalle projesi geliştirilmiştir. Bu proje

ile belediye ucuz arsa sağlama olanağı bulmuştur. Ancak, bu girişimler pek etkili olamamıştır.

1960'larda kentlerin hızla genişlediği, özellikle büyük kentlerde istihdam ve hizmet olanaklarının artışı ile, hızlı nüfus artışlarını gözlemlemekteyiz. Kentlerin, geçmiş yıllara nazaran bu dönemdeki göreceli hızlı nüfus artışı ve mekansal büyümeleri, en başta kentlerin, kamu arazilerinin işgali sonucu ortaya çıkan gecekondu olgusu ile karşı karşıya kalmalarına neden olmuştur. Bir taraftan batı standartlarını örnek alan bir ülke olarak Türkiye'de gecekondu yadigarırken, diğer taraftan sermayenin emek talebini en ucuz şekilde karşılaması açısından olumlu olarak bakılmaktaydı. Bu nedenledir ki, kentsel arsa arzını fiili olarak artırıcı olan gecekondulaşma, yasal olmamasına rağmen, sermaye kesimine ucuz emek sağlama nedeniyle imar afları ile yasallaştırılmıştır. 1966'da 775 sayılı kanun, 1978 yılında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından sanayi alanları için getirilen af, 1983 yılında 2805 sayılı kanun, 1984'de 2981 sayılı kanun ve en sonunda 1987 yılındaki 3290 sayılı imar af yasalarıyla, fiilen işgal edilmiş olan kamu arazilerinin mülkiyetinin tümüyle işgal eden kişilere aktarılması amaçlanmıştır. Böylece, farklı bir uygulama ile kamu arazilerinin yine özel mülkiyete transferi söz konusu olmuştur.

Yine 1960'larda, kentsel arsa politikalarının belirlenmesi açısından en önemli kuruluşlardan biri olan Arsa Ofisi kurulmuştur. Genel olarak, arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek; sanayi, turizm, konut ve kamu tesisleri için arsa ve arazi sağlamak amacıyla kurulan Arsa Ofisi, ku-

ruşundan itibaren Türkiye'de kentleşme ve kent planlama açısından önemli bir belirleyici olmuştur. Ülkenin makro-ekonomik politikaları doğrultusunda, kurumun öncelikli amacı özel mülkiyeti desteklemek olarak belirginleşmektedir. Bunun sonucu olarak; kurum, özel sektörün potansiyel olarak yüksek rant elde edebileceği konut, sanayi ve turizm alanlarında arsa üretimini seçmiştir. Arsa Ofisi, Hazine ve başka kamu kuruluşlarından eline geçirdiği toprakların altyapısını hazırlayarak, çoğunlukla özel girişimciye satmıştır. Kurumun, özel girişimciyi destekleyici arsa satışları, son yasal düzenlemelerle daha da hızlanmıştır.

1970'li yıllar, Yeni Belediyecilik anlayışı ve toplu konut girişimlerinin uygulamaları, mevcut kamu arazilerinde ve yeni kamulaştırılacak alanlarda konut üretimini amaçlamıştır. Bu uygulamalarla birlikte, BAĞ-KUR ucuz konut sağlamak için devreye girmiş, bu biçimde ucuz temin edilen arsalar üzerinde İmar ve İskan Bakanlığının tip projeleri uygulanarak, Emlak-Kredi Bankası'nın kredi desteğiyle konutlar yapılmaya çalışılmıştır. Bu deneyim ve politikalar sonrasinda, belediyeler ve devletin ilgili kurumları geniş arazi parçalarını elinde toplayıp kentsel arsa haline dönüştürerek, konut üretiminde bulunacak, kooperatif, şirket ve özel kişilere devretmek biçimindeki uygulamalara başlamıştır.

1980'li yıllarda alınan ekonomik kararların, kent mekanına yansıyan yönünde, kişilerin tasarrufa yönlendirilmesini savunan ve devletin özel kesimindeki toplu konut kuruluşlarını gerekli fonlarla destekleyen politikalar göze çarpmaktadır.

1981 yılında 2487 sayılı Toplu-Konut Kanunu ve 1984'de bu yasanın revize edilmesiyle ortaya çıkan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, temelde konutun ekonomiyi canlandırıcı ve istihdam yaratıcı bir özellikte olduğundan hareketle çıkarılmış yasalardır. Bu kanunun doğrultusundaki uygulamalar, kent çeperinde ve büyük bir bölümü mevcut kamu arazileri üzerinde gerçekleşmiştir. Bu kanunlar, bir taraftan mevcut nazım plan kararlarının değiştirilmesine, diğer taraftan kanunların esas hedef kitlesi olan alt-gelir gruplarına hitap edememesi ile sonuçlanmıştır.

Yine kamu arazilerinin özelleştirilmesi ile ilgili diğer bir uygulama 1983 yılında çıkartılan 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu'dur. Bu kanun, ne pahasına olursa olsun, orman gibi kamu arazilerini de içine alarak, kıyılardaki kamu arazilerini özel girişimciye açmayı amaçlamıştır. Bu

yasayla birlikte, 2. konut talebi güdülenirken, plansız kentleşmenin en bariz örnekleri kıyılarda oluşturulmuştur.

Bu gelişmelerin en son geldiği nokta ise, 4046 sayılı "Özelleştirme Kanunu'dur". Bu kanunla birlikte, hazine arsalarına ek olarak KİT'lere ait arsa ve arazilerin özel mülkiyete transferi gündeme gelmiştir. Bilindiği gibi KİT'lere ait araziler kent içinde kalmış ve yüksek rantlara sahip arsalarlardır. Bu toprakların özel mülkiyete devri, yalnızca arazinin kendisinin değil, aynı zamanda kentlilerin ortak ürettiği rantların da özel mülkiyete devredilmesi anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, başlangıçtan itibaren özettelediğimiz kamu arsa ve arazileri üzerine oluşturulan politikalar Cumhuriyet döneminden itibaren özel mülkiyeti destekleyecek biçimde oluşturulmaya başlanmış; 1960'larda kentleşmenin de göreceli olarak hızlanmasıyla birlikte özel mülkiyetin desteklenmesi daha da güdülenmiş; ve son olarak 4046 sayılı yasa ile en son noktasına ulaşmıştır.

2. Kamu Arsa Ve Arazilerinin Kent Planlama Süreci İçindeki Önemi

Kent planlamanın uygulama boyutuna yönelik en önemli araçlardan biri olan "kamu arazilerinin", planlama süreci içindeki rolü 3 ana başlık altında toplanabilir. Birinci rolü, kentsel gelişmelerin yönlendirilmesi; ikinci rolü sağlıklı kent ve kent parçalarının yaratılması ve üçüncü rolü ise, toplumsal bir sübvansiyon sağlaması olarak özetlenebilir.

Kamu arazilerinin en önemli rollerinden biri, kentsel gelişmelerin yönlendirilmesi rolüdür. Planlamanın en önemli amaçlarından birinin, piyasa eğilimleri içinde ortaya çıkan gelişmeleri "kamu yararı" ilkesi çerçevesinde yönlendirmek olarak düşündüğümüzde, bir planın hayata geçirilmesinde düşük maliyetle elde edilebilecek kamu arazileri, planlamanın en önemli araçlarından biri haline gelmektedir. Bir başka deyişle, planlama uygulamalarında mevcut kamu arazileri stokunun bulunması koşulunda, piyasa eğilimleri doğrultusunda ya da onun dışında, kentsel gelişmeler yönlendirilebilir. Piyasa eğilimleri doğrultusunda, kamu arazi stoku, bir makro plan çerçevesinde, bir arsa ve konut piyasası yaratılması amacına hizmet edebilir. Piyasa eğilimleri dışında ise, kamu yararı çerçevesinde, kamu arazileri kullanılarak uygun yasal, idari ve katılım mekanizmaları doğrultusunda kentsel gelişmeler yönlendirilebilir. Sonuçta, kamu arazileri, hem kent makroformunun yönlendirilmesi, hem de istenen biçimde kent makroformunun üre-

Başlangıçtan itibaren özettelediğimiz kamu arsa ve arazileri üzerine oluşturulan politikalar Cumhuriyet döneminden itibaren özel mülkiyeti destekleyecek biçimde oluşturulmaya başlanmıştır.

ülmesi anlamında önemli bir uygulama aracıdır.

Kamu arazilerinin sağlıklı kent ve kent parçalarının yaratılması rolüne gelince; bir kentsel gelişme deseni içerisinde sağlıklı kent parçalarının yaratılmasının koşullarından biri, ortak kullanım alanları ile nüfus yoğunluğu ilişkisini birbirleriyle korrelasyon sağlayacak biçimde; yani kent parçasında yaşayacak insanların ihtiyaçlarına karşılık verecek şekilde kurulması anlaşılmalıdır. Bugün, kentlerimizde, bu ilişki yeter düzeyde sağlanamamaktadır. İmar mevzuatı çerçevesinde, ortak kullanım alanları ya eksik uygulanmakta, ya da kamulaştırma yolu ile bu alanların elde edilmesi yoluna gidilmektedir. Sonuç olarak, bütün mesleki ve bilimsel çevrelerce eleştirilen, standart mekanlar üretirek beton bloklardan oluşan kent mekanları yaratan imar mevzuatı çerçevesinde ortaya çıkan ve tüm ortak kullanımları da kapsamayan % 35'lik DOP, sağlıklı kentlerin üretiminde yetersiz kalmaktadır. Semahat Özdemir tarafından yapılan bir araştırmada % 35 DOP ile elde edilen ortak kullanım alanlarının ancak 1.1 emsal değeri yani 3 katlı yapılaşma düzenin ortak alan kullanım ihtiyacını karşıladığını saptanmaktadır. Ancak, bugün büyük kentlerimizde, aynı araştırmada, emsal değerinin ortalama 1.9 emsal değeri yani 4 yada 5 katlı yapılaşmaya sahip olduğu, dolayısıyla bu tür bir yapılaşmada DOP'nın % 67'e yükselmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Demek ki, mevcut yasal çerçeve içerisinde dahi, komşuluk ünitesi düzeyindeki ortak kullanım ihtiyacını karşılamak için %22 kamulaştırma yapmak gerekmektedir. Doğal olarak, kamuun kentsel arazi stokunun bulunduğu koşullarda, bu açıklar, kamu arazileriyle kapatılmaktadır. Aksi durumda ise, kentli insanı, gittikçe daha sağlıksız koşullar altında yaşatmaya yönelik kent parçaları ortaya çıkmaktadır; ya da yüksek maliyetlerle arazi kamulaştırılarak, kamu bir kez daha "yük getiren plan uygulamaları sorunu" ile karşı karşıya kalmaktadır.

Kaldı ki, yukarıda verilen örnekler, bir komşuluk birimi için geçerli iken, bu komşuluk birimlerinin bir araya gelişleriyle ortaya çıkan ve geniş kullanım alanı gerektiren rekreasyon alanları, sportif tesisler, sağlık ve eğitim komplekslerinin, kamu arazi stoku bulunmayan bir kent planlama anlayışı içerisinde gerçekleştirilmesi olanaksız hale gelmektedir.

Kamu arazilerinin kent planlamadaki üçüncü rolü ise, toplumsal bir sübvansiyon sağlamasıdır. Her ne kadar bugünkü yeni sağ politikalar eşliğinde, sosyal refah devleti anlayışından sıy-

nılmaya çalışan bir dünya eğilimi gözlenirse de, gelişmekte olan ülkelerdeki toplumsal sınıflar / tabakalar arasındaki kutuplaşma kent mekanında gittikçe daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, kamu arazilerinin toplumsal sınıf/tabakalar arasındaki gerilimin azaltılmasında önemli bir rolü vardır. Kamuun, toplumun alt gelir gruplarına yönelik sübvansiyon politikaları çerçevesinde kamu arazi stokunun önemli bir yer tutması ve maliyeti azaltıcı bir unsur oluşturması, kamu arazilerinin bir kez daha önemini ortaya çıkarmaktadır. Bu sübvansiyon uygulamaları, kimi zaman altyapılı arsa sağlama biçiminde, kimi zaman ise, belli koşullar çerçevesinde toplu konut uygulamaları biçiminde olabilir.

3. Kamu Arsa ve Arazilerinin Satılmasının Kent Mekanına Olası Etkileri

Kamu arazilerinin satılması, kent planlama üzerinde karar alma yetki ve görevlerine sahip tüm kamu kurumlarının ilerideki uygulamalarını engelleyici, kent ekonomisini, toplumsal yaşamını ve mekansal gelişmeleri olumsuz yönde etkileyici bir eylemdir.

Kent planlama, kentlerin sorunlarının çözümlerini üretme noktasında kentleşme süreçlerine bütüncül müdahale olanakları geliştirmeyi ve bunu bir "süreç tasarımı" ile denetlemeyi, yönlendirmeyi içermektedir. Bugün Türkiye'de zaten kent planlamanın farklı kurumların yetki ve sorumluluğu altında bulunması, planlamada gereğinden fazla parçalı karar alma süreçlerinin yaşanmasına neden olmaktadır. 4046 sayılı kanunla birlikte, kamu arazilerinin, merkezi bir kurum olan Özelleştirme İdaresi tarafından alınacak satılma kararları, kent planlamadaki bu parçalı yaklaşımı daha güdüleyerek; "planlı" olduğu halde "plansız" kentsel gelişmeleri oluşturacaktır.

Bugün, Türkiye'de merkezi yönetim kurumları ile yerel yönetim kurumları arasında da yetki-görev paylaşımı halen bir sorundur. Kent ve kır toprakları üzerindeki bu çok başlı karar alma yapısı ve bu kurumların her birinin uygulamaları yerel düzeyde bir çok problemin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. 4046 sayılı Özelleştirme Yasası ile kent planlamada daha da karmaşıklaşan bu kurumsal yapı, bütüncül kent planlama anlayışına taban tabana zıttır. Bir başka deyişle, bu uygulamalar emrivakilerle gerçekleştirilecek kentsel alanların oluşmasına neden olurken; diğer taraftan bu alanlara hizmet sunacak olan yerel yönetimlerin işletme ma-

Bütün mesleki ve bilimsel çevrelerce eleştirilen, standart mekanlar üretirek beton bloklardan oluşan kent mekanları yaratan imar mevzuatı çerçevesinde ortaya çıkan ve tüm ortak kullanımları da kapsamayan % 35'lik DOP, sağlıklı kentlerin üretiminde yetersiz kalmaktadır.

liyetleri daha da artacaktır. Böylece, yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından dayatılan eylemleri uygulama pozisyonuna düşen kurumlar haline gelmektedir.

Bugün Türkiye'de, kamu arazileri, kentlerimizin çok çeşitli yerlerinde bulunmaktadır. Konumu ne şekilde olursa olsun, kamu arazilerinin satışı başta arsa ve arazi spekülasyonunu güdüleyici bir politikadır, ve kent ekonomisinde çok önemli problemlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu araziler, gerek kent dışında, gerekse kent içinde, Özelleştirme İdaresi'nin alacağı kararlar ve Arsa Ofisi'nin yapacağı teknik yardımlar sonucunda bir çırpıda planlanarak satışa sunulma düşüncesindedir. Bu planlama süreci içerisinde dikkat çekilecek nokta, bu alanların yüksek rant gelirleri sağlayarak kentsel kullanımlar olan iş merkezleri, ticaret-rekreasyon ve konut alanları olarak planlanmasıdır. Bütün bir planlama anlayışının altında, arazi spekülasyonunu artırma, ve böylece arazi ve arsaların değerlerini çıkabileceği maksimum değerlere çıkartma anlayışı yatmaktadır.

Bu tür gelişmelerin, kentlerin dışında uydu-kentler biçiminde oluşumu ise; kentün bir bütün olarak değil, yüzer-gezer yerleşkelerle gelişmesine neden olacaktır. Bütün bunlarla birlikte, bu uydu-kentlerin çevresinde ve giderek daha geniş alanlarda yasalarla önlenmeye çalışılan "Hisseli Tapu"lu bir arsa piyasası ivme kazanacaktır. Dolayısıyla, devlet eliyle, arazi spekülasyonuna yeni olanaklar yaratılacaktır.

Kamu arsalarının genel planlama kararları dışında elde çıkarılması mevcut ve yeni kentsel gelişme alanlarında, kamu yararına açılması gerekli eğitim, sağlık, yeşil alan, kültür, spor ve idari tesisler için yer bulma sorununu doğuracak ve bu tür kamu hizmetlerinin sunumunda birçok problem ortaya çıkacaktır. Bir başka deyişle, bu alanlar ya eksik sunulacak, böylece gitikçe beton bloklaşmanın yoğunlaştığı kentlerimiz, bu tür eksikliklerle iyice sağlıksız mekenlar olacaklar; ya da büyük meblağlarla kamulaştırılacaktır. Son dönemdeki kamu politikaları bu tür yatırımlara kaynak ayırmama yönünde biçimlenmektedir. Bu anlamda, bu hizmetlerin sunumu için kamulaştırma yapılması oldukça zayıf bir ihtimal olarak gözükmektedir. Bunun sonucu olarak da, kentli insanımız gittikçe daha sağlıksız mekenlarda yaşatılmaya mahkum edilecektir.

Kentlerimizde zaten yoğun olarak sosyal ve teknik altyapı hizmet eksiklikleri vardır. Kamu arazileri, kentlerimizdeki bu tür mekansal eksiklikleri giderecek alanlar olarak plan-

lanacaklarına, rant elde etmek adına kullanımları doğrultusunda bu eksikliklere katkıda bulunulacaktır. Kamu topraklarının, piyasa koşulları içinde konut ihtiyacını karşılayamayan alt ve orta gelirli için sosyal amaçlı konut uygulama alanları olma özelliği yitirilmiştir. Bu biçimde, toplumsal yapıda varolan kutuplaşmalar ve çelişkiler daha da artırılmaktadır.

Sonuç olarak, kamu arazilerinin satışı ile başlayacak olumsuzluklar başta plansız ve spontane gelişmelerin oluşmasından toplumsal eşitsizliklerin güdülenmesine kadar geniş bir yal-pazede ekileri bulunan bir eylemdir, ve bütün bu olumsuzluklar da devlet eliyle hızlanmaktadır. Bütün bunlardan dolayı, kamu arazilerinin satışını yalnızca planlamaya yapılan küçük bir müdahale olarak görmemek; kamu arazileri üzerine oluşturulan politikalarda kamu yararı gözönünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, bu politikalar, bütüncül planlama anlayışını zedelememeli; kamu arazileri ile sağlanacak faydaların kamuya yeniden mal edilmesinin yolları aranmalıdır. Dolayısıyla, kamu arazileri toplumun belli kesimleri için değil, tüm toplum için kullanılan planlama araçları haline getirilmelidir. Bu noktada, toplumdaki kimi sınıf/tabakalar arasındaki gerilimi azaltıcı bir rol oynayabilmelidir. Bununla birlikte, kentsel gelişmelerin yönlendirilmesinde, ve sağlıklı kent parçalarının yaratılmasında kaçınılmaz önemini gözardı etmemelive bu açıdan en etkin ve verimli biçimde kullanılmalıdır.

KAYNAKÇA:

1. ACAROĞLU, İ.; "Kent Toprakları Sorunları-İlgili Mevzuat Ve Örgüt Biçimi", Bülten, Cilt:1, sayı:2 ODTÜ Mimarlık Fak. Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü, 1972
2. GÖK, T.; Kent Planlama İle İlgili Yasal Kuralardan Seçmeler, ODTÜ, 1980
3. KELEŞ, R. Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları : 13, Ank, 1990
4. KEPENEK, Y.; Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi, Versa Yayıncılık, Ank, 1990
5. ODYAKMAZ, N.A. ; İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1993
6. ODTÜ Öğretim Üyeleri ; "Hazine Arazilerinin Satışı Üzerine", Planlama, Dergisi ; Sayı : 6 ; 1989
7. ÖZDEMİR, S.; "Kamu arazilerinin Özelleştirilmesi Devlet Politikası Hali Gelirken"; Kent, Planlama, Politika, Sanat; ODTÜ Mimarlık Fak. Yayını, Ank., 1994
8. ÖZDEMİR, S.; "Hazine Arazilerinin Rasgele Satışı Onaylanamaz", Ege Mimarlık, dergisi, Sayı : 2, 1994
9. Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No : 4046, 24.11.1994, Resmi Gazete : 27.11.1994, No : 22124.
10. ÜNVERDİ, H, ÜNVERDİ, L.; ÖZBEK, İ.; "Kamu Arazilerinin Konut Amaçlı Kullanım Potansiyeli İzmir Örneği"; Egemimarlık dergisi, Sayı : 1-2, 1993.
11. YAVUZ, F.; Kentsel Topraklar : Ülkemizde ve Başka Ülkelerde; A.Ü.S.B.F. Yayınları No : 452, Ank., 1980

Bu araziler, gerek kent dışında, gerekse kent içinde, Özelleştirme İdaresi'nin alacağı kararlar ve Arsa Ofisi'nin yapacağı teknik yardımlar sonucunda bir çırpıda planlanarak satışa sunulma düşüncesindedir.

PLANLAMA
9 5 / 1 - 2