

“Kaçak Yapılaşma İle İlgili Süreçler, Sorunlar, Çözüm Önerileri” Değerlendirme Raporu*

TMMOB KENTLEŞME ve YEREL YÖNETİMLER ÇALIŞMA GRUBU

A. TANIMLAR, GENEL DEĞERLENDİRME VE TESPİTLER

A.1. TANIMLAR

Ülkemiz kentlerinde kaçak yapıları, “gecekondu” ve “imar mevzuatına aykırı yapı” olmak üzere iki grupta tanımlamak ve değerlendirmek olanaklıdır.

Gecekondu

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 2. Maddesinde; “Bu kanunda sözü geçen (Gecekondu) deyimi ile, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir.” denilmektedir.

Yasadaki “kendisine ait olmayan arazi veya arsalar” ifadesi ile hazine, belediye, vakıflar vb. kamu arazileri ile şahıs arazileri kastedilmekte; bu arazileri işgal ederek yapılan izinsiz yapılar gecekondu olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanıma imarsız alanlarda hisseli tapu sahiplerinin kendi arazileri üzerinde yaptıkları ruhsatsız yapıları da katmak gerekmektedir. Bu anlamda;

Gecekondu; “imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, hazine, belediye, vakıflar vb. kamu arazileri ile şahıslara ait arazi veya arsalar üzerinde, sahi-

binin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar ile imarsız alanlarda hisseli tapu sahiplerinin kendi arazileri üzerinde yaptıkları ruhsatsız yapılar” olarak olarak tanımlanmakta iken, süreç içinde barınma gereksinimi dışında içeriği ve niteliği değişen gecekondu; daha çok hazine arazileri ya da başkasının arazisi üzerinde bulunan yapıları, kaçak yapı ise; kendi mülkiyeti ya da hissesi üzerine İmar Mevzuatına aykırı olarak yapılan yapıları tanımlar biçimde kullanılmaya başlamıştır.

İmar Mevzuatına Aykırı Yapı

İmar Mevzuatına Aykırı Yapı; “İmarlı alanlarda kamu ve özel mülkiyete konu olan parsellerde mülk sahipleri tarafından ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına, kat nizamına, yapı emsal değerlerine, komşu mesafelere aykırı yapılar” olarak tanımlanabilir.

Bu haliyle bakıldığında; ülkemizde bir çok yapının kaçak yapı ya da gecekondu olarak değerlendirilebileceği görülecektir. İmar planları hükümlerine uygun olarak yapılan bir çok yapıda da proje ve eklerine aykırı yapılaşma gerçekleştirildiğinden iskan ruhsatı alınmamakta ve inşaat ruhsatı ile ikamet edilen yapılar topluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, ülkedeki yapı stoğunun önemli bir kısmının sağlıklı, yasadışı, ruhsatsız ya da yalnızca inşaat ruhsatı olan, oturma izni için gerekli olan proje gerekleri dışında kaçak unsurlar taşıyan bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir.

* Sekreteryası Şehir Plancıları Odası'na yürütülen çalışma grubunca Eylül 2004 tarihinde oluşturulan rapor.

Bugün varılan noktada büyük kentlerimizde kentsel alanların ve kent nüfusunun %50-60'ı imar mevzuatı dışında tamamen kaçak olarak yapılaşmış gecekonduların oluşmaktadır.

PLANLAMA
2004/3

A.2. GENEL DEĞERLENDİRME VE TESPİTLER

Ülkemizde özellikle 1950 sonrasında yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme sürecinde göç ve aşırı nüfus artışının etkisiyle büyük kentlerimizde arsa ve konut talebi hızla artarken, imar ve yapılaşmaya ilişkin yasalar, kentsel arsa ve konut üretimine ilişkin politikalar ve kaynak üretme araçları ile yeterince desteklenmemiş; mevzuatın biçimlediği merkezi ve yerel kurumsal yapılanmalar, kentlerimizde imar ve yapılaşma konularında nicelik ve nitelik olarak karmaşıklaşan sorunların büyüklüğü ve çeşitliliği ile orantılı/uyumlu arsa ve konut üretim süreçlerinin geliştirilmesi konusunda çok yetersiz kalmıştır.

1930'larda kaçak yapılaşmanın ilk örnekleri olarak Ankara'da ortaya çıkan gecekondular, başlangıçta kente göç eden alt gelir gruplarının, yasal çerçevede karşılanamayan konut sorunlarına bir çözüm olarak salt barınma amacına yönelik olarak plan dışı alanlarda ve kamu arazileri üzerinde yapılan tekil yapılar olarak gündeme gelmiş, ancak 1950 sonrasında büyük kentlerde yaygınlaşmaya ve kent makroformlarında hakim görüntüler oluşturmaya başlamıştır. Bu dönemde yasal ve kurumsal zaafarla birlikte, ülkenin içerisinde bulunduğu siyasi ve ekonomik ortamın populist politikaları ve uygulamaları besleyen yapısı, imar ve yapılaşma konularında ihmallerin, ihlallerin ve kaçak uygulamaların hızla artmasına yol açmıştır. Barınma amaçlı gecekondular ile başlayan kaçak yapılaşma, özellikle 1980 sonrasında nitelik değiştirerek kentsel rantlardan pay kapma güdüsü içerisinde alternatif bir sektör haline gelmiştir. Kaçak yapılaşmanın kapsamı gecekondudan lüks konut, alışveriş merkezi, sanayi, depolama, tarım ve turizm yapılarına kadar çeşitlenen bir yelpaze içerisinde tüm sektörlerde yaygınlaşan toplumsal bir hastalık düzeyine ulaşmıştır. Kent çeperlerinde ve kıyılarda kamu arazilerinin yağmalandığı, tarım ve orman alanlarının yok edildiği, içme suyu havzalarının işgal edildiği, gecekonduların mafyası, arsa mafyası gibi illegal örgütlenmelerin devreye girdiği, çok katlı yapılardan oluşan kaçak kent parçalarının oluştuğu ve büyük kentlerde kiralık gecekonduların toplam içinde %50'lere ulaştığı bu süreçte kaçak yapılaşma, kamu arazilerini yağmalayıp satan belli bir kesim için büyük miktarlarda haksız ve kayıt dışı kazanç elde etme aracı olmuştur. Birden fazla gecekondulara sahibi olan kesim için ise gecekondular, artık, geleceğe

yönelik bir rant veya yatırım aracı olmuştur (Kubin, 1995).

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında dünyada en hızlı yapılaşma performanslarından birini gösteren ancak hemen her türlü denetimi dışlayarak gelişen yerleşme birimlerimiz ve özellikle büyükşehir statüsü kazanmış olan kentlerimiz, yetersiz altyapıları ve kaçak yapı stokları ile büyük **RİSK HAVUZLARI** oluşturmaktadırlar (Balamir, 2004).

Bugün varılan noktada büyük kentlerimizde kentsel alanların ve kent nüfusunun %50-60'ı imar mevzuatı dışında tamamen kaçak olarak yapılaşmış gecekonduların oluşmaktadır. Başbakanlık Toplu Konut Müsteşarlığı'nın 2002 yılında yaptığı "2000-2010 Dönemi Konut İhtiyacı Analizi ve Konut Politikaları" konulu araştırmasına göre, Türkiye'de toplam konut stoku içerisinde ruhsatsız konutların-ya da başka bir deyişle mevzuat hükümlerine tümünden ya da bir bölümüyle aykırı kaçak konutların oranı- %38'e ulaşmıştır.

Söz konusu araştırmaya göre 2000 yılı itibarıyla, iller bazında konut ihtiyacı, konut stoku ve konut açığına ilişkin veriler Tablo 1'de verilmiştir.

Araştırmaya göre 2000 yılı nüfus verisinden elde edilen konut ihtiyacı, ruhsatlı konut stoku ile karşılaştırıldığında Türkiye genelinde toplam konut stokunun %62'si ruhsatlı olup, bu oran illere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Türkiye genelinde ruhsatlı konut açığı %38'dir. Bu sonuç illere göre farklılık göstermekte ve az da olsa bazı illerde ruhsatlı konut fazlasına rastlanmaktadır. 2000 yılı itibarıyla Türkiye'de ruhsatlı konut açığı olan illerde toplam **2.816.881** adet ruhsatlı konuta gereksinim vardır.

Tabloya ilişkin açıklamada özetle "..... ruhsatlı konut stokunu belirlemek için iki veri kaynağının inşaat ruhsat izni sayısı ve yapı kullanma izni olduğu, **gerçekte yasal çerçeve içinde yer alan konutların sayısının yapı kullanma izin sayısına göre belirlenebildiği, ancak Türkiye'de konutların sadece %33'ünün yapı kullanma iznine sahip olması nedeniyle bu çalışmada inşaat ruhsatı izni sayısının ruhsatlı konut sayısı olarak kabul edildiği...**" belirtilmektedir.

Bu açıklamaya göre **yasal konut stoku için yapı kullanma izni sayılarının dikkate alınması halinde – inşaat ruhsatı izni sayısı ile yapı kullanma izni sayısı arasındaki farkın bir kıs-**

mının, iyimser bir tahminle, mevzuata uygun ancak henüz inşaat süreci tamamlanmamış yapılar olduğu varsayılabilir-Türkiye’de imar ve yapılaşma mevzuatına tümünden veya kısmen aykırı olan kaçak statüdeki konut stokunun, toplam stok içerisindeki oranının % 50’lerin üzerinde olduğu söylenebilir.

Araştırmada Tablo 1’deki verilere ilişkin bir diğer değerlendirme, “... bazı illerde konut fazlası görünmekle birlikte bu sonucun Türkiye’de konut problemi yok anlamına kesinlikle gelmediği, tersine konut ihtiyacının ruhsatsız konut sunum biçimleri ile karşılanmakta olduğunu net bir biçimde göstermektedir. Konut fazlası görülen illerde ruhsatlı ve ruhsatsız konut fazlası gibi bir ayrıştırmaya gidildiğinde, pek çok ilde ruhsatlı konut sunumunun yetersiz kaldığı ve gözlenen konut fazlasının ruhsatsız konut stoku fazlalığından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca söz konusu konut stokunun düşük nitelikli konutları içeren bir tanıma sahip olması nedeniyle bu veriler Türkiye’de konut probleminin nicelik sorunundan nitelik sorununa dönüştüğünü, ayrıca ruhsatsız konut sunumunun yasal çerçevede karşılanamayan ihtiyaca karşı gelişen bir çözüm olmaktan çıkıp yatırım alanı haline geldiğini ortaya koymaktadır” denilmektedir.

Özellikle 1999 Körfez Depremi sonrasında Türkiye’de kaçak yapılaşma konusu değerlendirilirken mevcut konut stokunun nitelik sorunlarının tartışılması gereği açıktır.

Türkiye’de özellikle Büyükşehirlerdeki yapı stokunun geçekodu, kaçak, ruhsat ve eklerine aykırı binaları kapsayan büyük bir bölümü güvenlik açısından yetersizdir ve bu tür yapı eğilimleri devam etmektedir. Yerel seçimler öncesinde gözlemlenen faaliyet bunun açık kanıtı olmuştur. Oysa, özellikle İstanbul gibi yerleşmelerde bu faaliyeti, ulusal kaynakların heba edilmesinden başka türlü yorumlama olanağı yoktur. İnşaat ve iskan izinleri alınmadan yapılmış olan bu stokun güvenli duruma getirilmesinde ise, teknik ve yasal zorluklar bulunmaktadır. Mevzuata göre bu yapılar hakkında yıkımdan başka çözüm bulunmamaktadır. İstanbul örneğinde mevcut yapıların %60’nın bu nitelikte ve ruhsatsız olduğu göz önüne alınırsa, affetmek, ruhsata bağlamak, güçlendirmek gibi işlemler bu kaçak stok sorununu ve riskleri daha da büyütecektir (Balamir, 2004).

Diğer taraftan, yine Konut Müsteşarlığı araştırması incelendiğinde ortaya çıkan önemli nok-

Tablo 1. İller itibarıyla konut ihtiyacı, ruhsatlı konut sayısı ve ruhsatlı konut açığı

İLLER	2000 KONUT İHTİYACI (a)	2000 İNŞAAT RUHSATI İZİNİ SAYILARI (b)	2000 RUHSATLI KONUT AÇIĞI (b-a)
TOPLAM	9.789.145	6.972.264	-2.816.881
İSTANBUL	2.542.651	1.518.441	-1.024.210
GAZIANTEP	204.922	103.067	-101.855
ADANA	312.899	217.991	-94.908
ŞANLIURFA	134.682	49.256	-85.425
DIYARBAKIR	133.406	65.607	-67.800
KIRIKKALE*	81.289	14.094	-67.195
İZMİR	817.224	753.908	-63.316
OSMANIYE*	68.638	6.703	-61.935
KONYA	294.233	232.835	-61.398
ANKARA	937.139	879.513	-57.626
K.MARAŞ	110.382	56.470	-53.911
MARDİN	63.281	11.230	-52.052
AKSARAY*	62.473	12.228	-50.244
HATAY	132.300	85.783	-46.518
VAN	68.161	22.616	-45.544
BURSA	416.683	371.342	-45.341
ERZURUM	106.258	65.382	-40.876
İÇEL	231.609	191.431	-40.179
MALATYA	101.902	65.287	-36.615
KARABÜK*	42.211	5.644	-36.568
TRABZON	109.196	75.472	-33.724
ADIYAMAN	60.828	27.133	-33.694
DÜZCE*	31.742	819	-30.923
AĞRI	38.363	7.882	-30.481
BATMAN*	40.471	10.524	-29.947
BİTLİS	35.373	6.453	-28.920
TOKAT	83.650	55.188	-28.462
YALOVA*	40.717	12.861	-27.857
ŞIRNAK*	27.768	632	-27.136
YOZGAT	65.356	39.292	-26.064
ESKİŞEHİR	150.170	124.243	-25.927
MANİSA	194.849	172.422	-22.427
KARS	32.488	12.961	-19.527
SİVAS	85.125	65.914	-19.211
KÜTAHYA	84.631	65.876	-18.755
ORDU	84.546	66.943	-17.602
MUŞ	22.944	6.137	-16.807
SAKARYA	113.354	97.493	-15.860
UŞAK	52.081	37.323	-14.758
HAKKARİ	18.127	5.176	-12.951
KARAMAN*	29.229	16.380	-12.850
KİLİS*	14.618	2.104	-12.514
İĞDIR*	15.741	3.616	-12.125
SAMSUN	151.540	139.746	-11.795
ERZİNCAN	31.095	20.142	-10.953
ISPARTA	79.713	68.824	-10.889
AFYON	83.170	72.282	-10.888
BİNGÖL	20.408	10.412	-9.995
BURDUR	42.418	33.153	-9.265
KAYSERİ	172.427	163.241	-9.187
KOCAELİ	184.068	175.049	-9.019
ARDAHAN*	8.496	369	-8.127
BARTIN*	13.583	5.824	-7.758
AMASYA	49.333	41.590	-7.743
RİZE	46.862	39.471	-7.391
GÜMÜŞHANE	14.470	7.335	-7.135
TUNCELİ	12.350	5.727	-6.623
ÇANKIRI	28.224	22.229	-5.995
BİLECİK	36.003	30.038	-5.965
GİRESUN	64.343	59.285	-5.058
BAYBURT*	6.597	1.964	-4.633
ANTALYA	281.100	277.067	-4.033
ARTVİN	20.761	16.886	-3.875
KİRŞEHİR	33.256	30.602	-2.654
NİĞDE	33.358	32.897	-2.461
KIRKLARELİ	58.389	56.133	-2.256
SİİRT	21.470	20.327	-1.143

Kaynak: www.konut.gov.tr

*1990 yılından sonra il olan ilçeler

talardan biri de, **ruhsatlı konutlar açısından bakıldığında önemli bir konut açığı görülürken, ruhsatsız konutlar da eklenerek değerlendirildiğinde, özellikle büyük oranda konut gereksinimi varmışçasına yeni konut alanları yaratılabilmesi için çırpınlan büyükşehirlerde, önemli oranda konut fazlası olduğunun** görülmesidir. Mevcut yasa dışı konutların mevcut durum yarattıkları ve kentlerin yapısını belirleyen temel unsur haline geldikleri bu süreçte, ülkenin afet ve deprem açılarından öncelikli konumu da eklendiğinde, kentlerimizin planlanmasında temel hareket noktasının, mevcut sağlıklı yasa dışı yapılaşmanın iyileştirilmesi, yenilenmesi ve dönüşümü olarak belirlenmesi olduğu noktasına ulaşılabilir.

Mevcut kaçak, sağlıklı yapı stoğunun, piyasa mekanizması içerisinde yap-sat süreci ile yenilenmesi deneyimi, ülkede ruhsatlı ya da ruhsatsız niteliksiz ve her türlü afet riskine açık, çok katlı, durduğu yerde yıkılabilen bir konut stoğu üretmiştir. Bu bakımdan, kentlerimizdeki temel sorunun bu sağlıklı konutların afet yönetimi yaklaşımı içerisinde dönüşümüne yönelik kalıcı, nitelikli stratejiler yaratılmamış olmasından kaynaklandığı görülmelidir.

B. KAÇAK YAPILAŞMANIN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

B.1. Yerleşme ve Kentleşme Politikaları

Kentlerimize hızlı göç sürecinin yaşandığı yıllardan bu yana, kapsamlı-bütüncül ve şehirciliği-planlamayı odağına koyan bir kentleşme politikası oluşturulup uygulanamadığından, bugün bir çok kent ve kent parçası önemli sorun ve açmazlarla yüklü bir nitelik taşıyor hale gelmiştir. Böylesi bir kentleşme politikası eksikliği, bir boyutuyla kente ve kent mekanına bakış açısıyla ilgili sorunlar taşımakta, diğer boyutuyla da kentleşme ve planlama politikalarının uygulanmasında büyük önem taşıyan belediyelere ait sorun ve yetersizlikleri beraberinde getirmektedir.

Kente ve kent mekanına bakış açısından ele alındığında, **rant ve spekülasyon arayan bir toplum ve kurumsal yapılar oluşturulmasını sağlayan politika seçimi** öne çıkmaktadır. Bu politika seçimiyle; kentleşme-planlama ve ülkenin çok önemli

bir gerçeği olan afete; günlük, küçük, parçacı düzenlemeler noktasından ve bunları yalnızca bazı yasal ve kurumsal müdahaleler boyutuna indirgeyen bir gözlükle bakıldığından, kentsel sorunlara kalıcı çözümler üretilemediği gibi, sağlıklı nitelikli yapılaşma süreçleri de tanımlanamamakta, kaçak yapı ve gecekondu alanlarının dönüşümü de daha fazla “imar hakkı” ve rant sağlama yoluyla çözülmeye çalışılmaktadır.

Kent mekanına rant elde etmenin bir aracı olarak yaklaşılması, piyasanın kısa vadeli özel çıkarlarına hizmet edecek bir kentleşme modeli uygulanması; kamu arazilerinin ve genel hizmet alanlarının elden çıkarılmasını, af süreçleriyle birlikte kaçak yapılaşmanın özendirilmesini, kaçak yapılaşmış alanların dönüşümünde de yeni niteliksiz ve riskli yapılar yaratılmasını ve afet açısından riskli yerleşmelerin oluşmasını desteklemiştir. Bu afet risklerini gözardı etmesi yanında, kentsel sorunları da içinden çıkılmaz hale getiren rant eksensiz kentleşme politikası (politikasızlığı!), doğal ve kültürel mirasın önemli ölçüde kaybedilmesine yol açmış, değerli tarım alanları, orman, su havzaları, sel yatakları, dolgu ve kıyı alanları, jeolojik sakıncalı alanların yapılaşma baskısı altında kalmasına neden olmuştur. Toplumun yararına hizmet eden, bölgesel gelişmelerin dengeli gerçekleşmesini sağlayan, yaşam kalitesini arttıran, korunması gerekli alanları bu yönden güvence altına alan kararlar getiren, afet zararlarını azaltan, kaçak yapıların ve gecekonduların oluşumunu engelleyen, oluşmuş olanların sağlıklı ve nitelikli dönüşümünü sağlayarak uzun vadeli kalıcı çözümler getiren fiziksel planlamaya gerekli önem verilmemiş, planlama reddedilmiştir.

Bu sürecin en temel sorunu ve sonucu olarak; sağlıklı, niteliksiz ve güvenliksiz yapılara yönelik imar afları getirilmiş, ıslah imar planları ile ranta yönelik yoğun yapılaşmaya yol açılmıştır. Doğu Marmara Depreminin sonu da bu af-rant-oy eksensiz kentleşme politikası seçiminin vahim sonuçları görmezden gelinerek, hazine arazilerinin işgalcilere satılmasına, kamu alanlarının elden çıkarılmasına yönelik düzenlemeler tekrarlanmış ve gerçekçi-bütünlüklü bir kentleşme ve yerleşme politikası oluşturularak, bununla ilişkili tüm yasal düzenlemelerin birbiriyle bütünleşen nitelikte tasarlanması yerine, parçacı, birbirleriyle çelişen ve soruna kentsel

mekanın rant değeri gözlüğünden bakan yasal düzenlemeler gündeme getirilmiştir.

Kentleşme ve yerleşme politikaları için büyük önem taşıyan yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin ise, bir çok önemli sorun ve yetersizlik nedenleriyle kaçak yapılaşma ile mücadele etmekte yetersiz kaldıkları ya da siyasal süreçlerin ön plana çıkmasıyla yeterli önlem almama seçimini yaptıkları söylenebilir. Öncelikle, belediyelerin önemli bir kısmı yeterli teknik donanım ve kurumsallaşmayı tamamlamamıştı, kaçak yapılaşma ve yapı denetim süreçlerinde yeterli teknik destek ve kamu denetimi mekanizmalarını da oluşturamamaktadırlar. Diğer taraftan da, belediyelerin içinde bulunduğu yerel siyasal konular ve belediye başkanlarının seçimlere yönelik kaygıları da, en kolay kollamacı ilişkilerden biri olan imara ilişkin görmezden gelmeleri gündeme getirmekte ve kent mekanının kamu ve toplum yararlı düzenlemelerden çok, kişisel ya da siyasal çıkar amaçlı biçimde ele alınmasını sağlıyor görünmektedir.

Bu süreçte belediyelerin kaçak yapılaşma ile ilgili olarak yapabilecekleri ve yapamadıkları konusundaki yetki ve sorumluluklarının da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu anlamda, 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile, belediye sınırları içinde belediyelere verilen planlama ve uygulama yetkilerinin de, 20 yıla yaklaşan süreçte belediyelerce yerinde ve olumlu kullanıldığını da söylemek olanaklı değildir. Yerleşme ilkesince yerel yönetimlere yetki verilmesi, olumlu bir yaklaşım olarak görülmeyle birlikte, belediyelerin yerel dinamikleri rant-spekülasyon ve oy kaygıları bağlamında kullanma yönündeki eğilim ve yoğunlukları, gelinen noktada belediyelere verilen yetkilerin bile tartışılmasına yol açmıştır. Ayrıca, belediyeler İmar Kanunu ile kendilerine verilen planlama yetkilerini daha çok yeni konut alanlarını “**imara açmak**” biçiminde algılıyor, kentlerin yerleşik alanları ve özellikle kaçak yapılaşma-gecekondu alanları ile ilgili nitelikli ve sağlıklı kentsel yenileme ve dönüşümleri yeterince gündeme almıyor görünmektedirler.

Öte taraftan kentlerin yönetimleri ve gelişiminde büyük önem taşıyan belediyelere ilişkin yasal düzenlemelerde de yetersizlikler ve sorunlar olduğu söylenebilir. Sayıları 3200’den fazla

olan ve 2 bin ile 12 milyon arasındaki nüfus büyüklüklerine hizmet vermek üzere kurulmuş bulunan belediyelerimiz, 1930’lu yıllardan günümüze kadar ne yazık ki yeterince kurumsallaşamamıştır. Belediyelerimizin yasal olarak yürütmekle görevli oldukları konularda, aşırı yetkili belediye başkanlarımızın siyasal ve kişisel tercihlerinin belirleyici olabilmesi de bu kurumsallaşamama sorunuyla yakından ilişkilidir. Kentlerde adeta kent patronlarının yaratılmasına yol açacak yeni Büyükşehir Belediye Yasası da, bu açıdan bakıldığında kentsel sorunları ve kaçak yapılaşma-gecekondu dönüşümü süreçlerini daha önce olduğundan farklı bir derinlikte çözebilme olanağını, belediye başkanlarının eğilimlerine ve siyasallaşma süreçlerine bırakıyor, yerleşme ve katılım süreçlerini önemsemiyor görünmektedir. Belediyelerimizin bu derecede siyasallaşması, kamu yararının gözetildiği teknik hizmetlerin gerektiği gibi yerine getirilememesiyle sonuçlanmaktadır. Her seçim öncesinde, belediyelerimizin kaçak yapılaşmaya karşı etkili önlemler alamıyor olmasının altında bu sorunlar yatmaktadır.

Ayrıca, kaçak yapılaşma sorununun çözümünde, yerel yönetimlerin kurumsal yapılarının güçlendirilmesinin çok büyük bir gereklilik olması yanında, tek başına yeterli olmadığı da açıktır. Bununla paralel olarak imar mevzuatında da köklü bir reform yapmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Başta 3194 Sayılı İmar Kanunu ve yönetmelikleri olmak üzere, diğer ilgili yasaların da kapsamlı bir biçimde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. İmar mevzuatının yerel yönetim ve kamu yönetim mevzuatı yanında ilgili tüm yasal düzenlemeler ile birlikte ele alınması kaçınılmaz bir gerekliliktir. **Bu anlamda, bütünlüklü bir kentleşme politikası oluşturulup rant, siyaset, oy seçmeleri yerine, kamu ve toplum yararı ile şehircilik ilkeleri ve planlama koyulmadıkça, kaçak yapılaşma ve niteliksiz, sağlıklı yapılaşma süreçlerinin önüne geçilemeyeceği, kalıcı çözümler üretilemeyeceği görülmelidir.**

B.2. Mevzuat ve Kurumsal Yapılanma Sorunları

Bugün Türkiye’de imar ve yapılaşma konularına ilişkin ilke ve esaslarını tanımlayan mevzuatın temelini oluşturan 3194 sayılı İmar Kanunu 1985 yılında yürürlüğe girmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun birinci bölümüne göre;

Kentleşme ve yerleşme politikaları için büyük önem taşıyan yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin ise, bir çok önemli sorun ve yetersizlik nedenleriyle kaçak yapılaşma ile mücadele etmekte yetersiz kaldıkları ya da siyasal süreçlerin ön plana çıkmasıyla yeterli önlem almama seçimini yaptıkları söylenebilir. Öncelikle, belediyelerin önemli bir kısmı yeterli teknik donanım ve kurumsallaşmayı tamamlamamıştı, kaçak yapılaşma ve yapı denetim süreçlerinde yeterli teknik destek ve kamu denetimi mekanizmalarını da oluşturamamaktadırlar. Diğer taraftan da, belediyelerin içinde bulunduğu yerel siyasal konular ve belediye başkanlarının seçimlere yönelik kaygıları da, en kolay kollamacı ilişkilerden biri olan imara ilişkin görmezden gelmeleri gündeme getirmekte ve kent mekanının kamu ve toplum yararlı düzenlemelerden çok, kişisel ya da siyasal çıkar amaçlı biçimde ele alınmasını sağlıyor görünmektedir.

Analizlerin en zayıf bölümünü oluşturan ekonomik ve kültürel veriler planda yeterli karşılığı bulamamaktadır.

“ Bu kanun yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.” (Amaç - Madde 1)

“Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir” (Kapsam-Madde 2)

“Herhangi bir saha, her ölçekteki plan ve esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz.” (Genel Esas - Madde 3)

Bugün varılan noktada konut stokunun %50-60'ının tamamen veya kısmen imar mevzuatına aykırı kaçak olarak yapılaşmış konut bölgelerinden oluştuğu ve kaçak yapılaşmanın konut dışı sektörlerde de (sanayi, depolama, tarım, turizm, ticaret vb.) giderek yaygınlaştığı dikkate alındığında, **İmar Kanununun amaç, kapsam ve genel esas maddelerinin büyük kentlerimiz gerçeğinde büyük ölçüde çalışmadığı bir gerçektir.**

3194 sayılı Kanun, merkezden yerele yetki devri anlamında önemli değişiklikler içermekte ve yeni planlama kademeleri tanımlamakla birlikte, Türkiye’de ülkesel, bölgesel ve kentsel ölçeklerde sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve sosyo-mekansal değişim ve dönüşüm dinamiklerini ve süreçlerini algılayan ve gerek planlama gerekse yapılaşma konularında bu dinamikleri ve süreçleri yönlendiren/denetleyen nitelikte ilke ve esaslar geliştirmemiştir. İmar mevzuatının planlama süreçlerini kurgulayış biçimi, fiziksel bir plan elde etmek olarak göze çarpmaktadır. İmar yasasının biçimlediği kapsamlı/bütüncül planlama anlayışının öngördüğü imar planları, bir dizi analitik etüd üzerine biçimlenmiş sentezler üzerinden çok uzun erimde fiziksel mekanı katı ve kesin olarak biçimlendirmeye çalışmaktadır. Analizlerin en zayıf bölümünü oluşturan ekonomik ve kültürel veriler planda yeterli karşılığı bulamamaktadır. **Türkiye genelinde her kentte aynı tip yapılaşma süreci tanımlayan ve kentlerde tüm gelir gruplarının “imarlı alanlarda bitmiş-ruhsatlı konut” edinme gücü olduğunu, kamunun ise imar ve yapılaşma sürecini tümüyle denetleme gücü olduğunu varsayan bu yaklaşım, hukuki, kurumsal ve bireysel zaafiyetlerin, büyük ölçüde imar ve yapı mevzuatına ilişkin**

ihlallere ve kaçak yapılaşmaya dönüşmesine elverişli bir ortam yaratmıştır.

Diğer taraftan, imar mevzuatı öteden beri çok başlı-çok yetkili bir planlama kurumsallaşması tanımlamaktadır. 3194 sayılı Kanunun 4. maddesinde sayılan özel statülü alanlarda farklı merkezi kurumlara yetki veren yasalarla biçimlenen çok başlı kurumsal yapı, daha sonraki yıllarda çıkarılan yönetmeliklerle daha da çeşitlenmiştir. Mevcut yapıda 33 kurum ya da kuruluşun plan yapma yetkisi olduğu değerlendirilmiştir. **Aralarında yeterli ve gerekli eşgüdümün olmadığı bu çok başlı ve parçacı yapıya ek olarak imar mevzuatının afet, sigorta, ceza, yerel yönetimler, kat mülkiyeti gibi ilgili mevzuat ile bütünleşememesi, kaçak yapılaşma sürecinde kurum ve kişilerin üstlenmesi gereken sorumlulukların belirlenmesini güçleştirmekte ve kaçak yapılaşmaya daha elverişli bir zemin yaratmaktadır.**

İmar mevzuatının büyük kentlerin hemen yarısının gecekondularla biçimlenmesine yol açan zaafı yanında bir diğer sorunlu alanı da, kentlerin imarlı kesimlerinde parsel bazında yapıların ruhsatlandırılması ve yapı sürecinin denetimi konusundaki eksikliklerdir.

Yapı bazında ruhsatlandırma sürecinin ve evrak kalabalığından kaynaklı olarak gereğinden fazla uzaması, kontrol ve onay işlemlerinin süre ve süreç olarak her tür ve büyüklükteki yapıya aynı şekilde uygulanması, kamu yapılarının ruhsatlandırılmasındaki mevzuat eksikliklerinin yanısıra, kamuda ücret ve istihdam politikalarına bağlı olarak kalifiye ve yeterli teknik kadroların bulunmaması gibi sorunlar, ruhsatlandırma ve denetim süreçlerinde suistimale açık yaklaşımların ortaya çıkmasına, çıkar ve rüşvet ilişkilerinin kurulmasına yol açmakta; bu durum imar mevzuatına aykırı - kaçak yapılaşma konusunda sorumluluğu olan tarafların cesaretlenmesine yol açmaktadır. İmar mevzuatına aykırılık, kapalı-açık çıkmalar, komşu mesafelere uymama, kat nizamı ve yapı emsal değerlerinin üzerinde inşaat yapma vb. boyutları içermektedir. Buna karşın yukarıda davurgulandığı üzere, 3194 Sayılı İmar Kanununun imar mevzuatına aykırı kaçak yapılarla ilgili düzenlemeleri içeren 31. ve 32. maddeleri, uygulamadaki sorunları çözmekte etkin ve yeterli önlem ve yaptırımları içermeye-

mekte, dolaylı olarak kaçak yapılaşmayı teşvik ediyor görünmektedir.

Kanunun 31. maddesi, “kullanma izni almayan yapıların, kullanma izni alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanamayacağı” hükmünü getirmektedir. Kanun hükmünün büyük şehirlerimizde uygulanması da uygulanmaması da sorunlar yaratmaktadır. Kentlerimizin % 50-60 arasındaki bölümünün “kullanma izni” almadan yapılaştığı düşünülürse, buralarda elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulmaması, kaçak yapılaşmayı önleyici bir yaptırım olmaktan çok, bu sonucu üreten hukuksal, kurumsal ve bireysel zaafiyetlerin sorgulanmasının ertelenmesi ve kaçak yapılarda yaşamaya zorunlu olan insanların kamu hizmetlerinden mahrum bırakılarak ve tecrit edilerek sağlıklı çevrelerde yaşamaya mahkum edilmesi anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, Kanunun 31. maddesi “kullanma izni” almayan yapıların belirli bir zaman içinde kullanma izinlerini alabileceğini de öngörmektedir. Dolayısıyla kurallar yapım aşamasından itibaren uygulanamamakta ve sonradan imar affıyla kaçak yapıların yasallaştırılması yoluna gidilmektedir.

İmar Kanununun 32. maddesi, “ruhsat alınmadan yapımına başlanan binaların, tespit edildikten sonra mühürlenerek durdurulacağı” hükmünü getirmektedir. Bu haliyle kanun maddesinin kaçak yapılaşmaya karşı etkili bir önlem getirdiği düşünülebilir ancak maddenin devamında, “tespit aşamasından sonra en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister” denilmektedir. Söz konusu Kanun maddesi, “durum belediye veya valilik tarafından tespit edildikten sonra mühür kaldırılır ve inşaatı devam edilir” diye devam etmektedir. İmar mevzuatının kaçak yapılara belirli bir zaman içinde ruhsat verilebileceğini öngörmesi ve kaçak yapının tespitinden itibaren bir ay boyunca kurumların yasal olarak hiçbir işlem yapamıyor olmaları nedeniyle, bu bir aylık süre içinde, teknolojik olanaklar da kullanılarak kaçak yapılarda birkaç kat daha yapılmakta ve bir aylık sürenin sonunda kaçak çok katlı yapılar kısmen kullanılmaya başlamaktadır. İmar mevzuatındaki bu boşluklar sürekli imar affı beklentisi

inde olan kaçak yapı sahiplerine fiili durum yaratma olanağı vermektedir.

B.3. İmar Affarı

Türkiye’de kaçak yapılaşmanın 1950 sonrasında giderek artmasındaki bir başka çok önemli etken, genelde “imar affı” olarak tanımlanan yasaların imar mevzuatımızın ayrılmaz bir parçası haline gelmesidir. İmar affarı, kentsel alanlarda imarlı ve imarsız, yapılaşma sürecinde de ruhsatlı ve ruhsatsız olmak üzere ikili bir yapının oluşmasını tetikleyen ve kaçak yapılaşmayı körükleyen en önemli etkenlerden biri haline gelmiştir.

İlki 1948 yılında Ankara kentinde yaşanan sorunları çözmek için çıkarılan 5218 sayılı yasadaki başlayan ve bugüne kadar sayıları 10’u geçen imar affı yasaları, süreç içerisinde içerik ve kapsam olarak değişmiştir. Önceleri sadece hazine arazilerinin işgal edenlere devrini öngören ve gecekonduluya tapu veren nitelikteki imar affarı, daha sonra üzerindeki gecekonduluya tapu vermenin ötesinde gecekonduluların alanlarına “imar düzeni” getirmek anlayışıyla düzenlenmiştir. Son olarak 1983 yılında çıkarılan 2805 sayılı İmar Affı Yasası 1984 yılında yürürlüğe giren 2981/3290/3366 sayılı yasalar ile sadece gecekondular değil, imar mevzuatına aykırı tüm yapı ve tesisler af kapsamına alınmıştır. Bu yasa ile gecekonduluların alanlarında kamu arazilerinin şahıslara devredilmesinin yanısıra ıslah imar planları ile gecekonduluların sahiplerine 4 kata kadar yapılaşma hakkı verilmiştir (G.Kubin, 1995).

Söz konusu imar afflarının hepsinde ortak olan en önemli eksiklik, bunların hiçbirinde konuya bir kent planlama ve çağdaş şehircilik anlayışı içinde yaklaşılmasıdır.

Gecekondulular kavramı ile, artık kent nüfusunun yarısından fazlasını barındıran ve kent makroformunu biçimlendiren kaçak kent parçalarından söz edildiği gerçeği, 1980’li yıllarda çıkarılan 2981 sayılı yasadaki da gözardı edilmiştir. 2981 sayılı yasa, gecekonduluların bulunduğu bölgelerinin mevcut yerleşim dokusunu çok büyük ölçüde koruyarak 4 kata kadar yapılaşma hakkı öngören ıslah imar planlama anlayışını da getirerek, kent çeperlerinin eğitim, sağlık, yeşil alan, yol, otopark gibi donanımlar açısından çok düşük standartlarda ve geri dönülmez bir biçimde beton yığınlarıyla biçimlenmesine yol açmıştır.

Böylece oluşacak yeni imar düzeni içerisinde, bir yandan kaçak yapı sahiplerine doğrudan rant sağlanarak kaçak yapılaşma teşvik edilmekte, diğer yandan gecekonduların piyasaya mekanizmalarına bırakılan dönüşüm süreci, bu bölgelere programsız bir biçimde götürülen kentsel altyapı hizmetlerinin maliyetini artırmaktadır. Büyük kentlerimizde her yıl kentsel hizmetler için ayrılan bütçenin yarısına yakını kaçak yapılaşmış ve ıslah imar planları kapsamında yeni yapılaşan alanlara ayrılmaktadır. Bu süreçte kentin imarlı kesimlerinde yasalara uyarak ve vergisini ödeyerek kaçak yapılaşmanın maliyetlerini üstlenen ancak ulaşım, teknik altyapı, sosyal donanım vb. hizmetler bakımından çevre kalitesi giderek kötüleşen kentlerde yaşamak zorunda kalan kesimlerin aleyhine bir süreç gelişmektedir.

Hem planlı gelişmeyi sağlamak hem de yasal çerçevede konut edinme gücü olmayan alt gelir grupları için ucuz arsa ve konut üretmek sorumluluğu olan merkezi ve yerel yönetimler, bu işlevi yerine getirememenin temel gerekçesi olarak kaynak sorunlarını gündeme getirmektedirler. Aynı yönetimler, unutulmamalıdır ki, her gün kamu arazileri üzerinde kaçak gelişen bölgelere yol, su, elektrik, kanalizasyon götürerek, eğitim ve sağlık hizmetleri sağlayarak yüzbinlerce metrekaare arsa üretmektedirler (G. Kubin, 1995). Devletin ve yerel yönetimlerin kentleşme, arsa ve konut politikalarını, bu gerçeği göz önüne alarak değerlendirmesi gerekir.

B.4. Kentsel Rantlar- Mülkiyet – Haklar, Yeni Açılımlar

Günümüzde kentler homojen, istikrarlı, kestirilebilir davranış ve talepleri olan bireylerin oluşturduğu mekanlar değildir. Bu bireyleri ülkemiz kentlerinde ortak paydadada buluşturan ve eyleme iten en önemli güdü mülkiyet ve kentsel rantlardır. Bu güdü imar ve yapılaşma konularında plan kararlarını değiştirme veya tamamen dışında kalma süreçlerini geliştirmiştir ve bu başarılıdır (G.Kubin.1994) Ülkemizin kentleşme sürecinde “İmar affı” yasalarının imar mevzuatının bir parçası haline gelmesi ve af yasalarının yol açtığı uygulamaların büyük kentlerde İmar Kanunu uygulamalarından daha etkin olması bunun en açık göstergesidir. 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2981 sayılı “İmar Affı Kanunu” birer yıl ara ile

yürürlüğe girmesine rağmen, kentlerimizde imar planlama ve yapılaşma konusunda uygulamalarda, İmar Kanunu’nun “İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik” hükümlerinden özellikle “revizyon imar planı”, “mevzii imar planı” ve “imar planı değişikliği” kapsamındaki uygulamalar ile 2981’e göre hazırlanan ıslah imar planları kapsamındaki uygulamaların daha yoğun olarak yaşama geçtiği ve kentlerin makroformlarının biçimlenmesinde daha etkin olduğu görülmektedir. **Bu durum kentlerimizin çoğunlukla kaçak yapıların yasallaşması bağlamında bir planlama süreci ile karşı karşıya olduğunu, planlamanın yasa dışı yapılaşmayı meşurlaştırma zeminine indirgenme noktasına itildiğini açıkça göstermektedir.**

Diğer taraftan, kentlerimizin planlı gelişmesini sağlayacak imar planlarının uygulanması amacıyla İmar mevzuatında tanımlanan uygulama araçları (18.md. uygulaması, şerefiye gelirleri, kamulaştırma Kanunu vb) ve Taşınmaz Vergilerine ilişkin mevzuatın, **kentsel rantların kentleşme sürecinde kamunun yüklendiği maliyetlerle orantılı bir biçimde kamuya dönüşümünü sağlayacak düzenlemeler içermediği** ortadadır. Son 50 yılda kentleşme hızına paralel olarak hızla artan kentsel rantların çok büyük ölçüde kişilere aktarılmasına yol açan imar ve vergilendirme mevzuatı, kaçak yapılaşmanın önlenemeyen boyutlara ulaşmasında en önemli unsurlardan biri olmuştur.

Bunun yanında, kaçak yapı ve gecekondularına ilişkin süreçlerin, **1980’ler sonrası arsa-arazi spekülasyonu ve rant ağırlıklı bir dönüşüm** tanımladığı söylenebilir. 1980’lere kadar özel mülk sahibi, küçük girişimci, yapsatçı ve gecekonduların sahiplerine bırakılan kentsel rantlara, 1980 sonrasında büyük sermaye ve arsa mafyası da talip olmuştur (Tekeli,1991). **1980 sonrası aynı zamanda kaçak yapılaşmanın kaçak kentlere dönüştüğü ve konut dışı sektörlerde de yaygınlaştığı dönemdir.**

Kaçak kentleri ve kaçak yapıları oluşturan süreçlerde sadece, yasal düzenlemelerin ya da bu düzenlemeleri yeterince uygulayamayan kamu otoritelerinin sorumlu olduğunu söylemek sorunun tüm boyutlarıyla çözümlenebilmesini engelleyecektir. Kaçak yapılaşma süreçlerini bir toplumsal hastalık olarak tanımlatabilecek

düzeyde, kentlerde yaşayan vatandaşlardan kaynaklanan sorunlar olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Vatandaşın plandan ve kentten beklediği de, kendi mülkiyeti üzerindeki rantın maksimize edilebilmesi noktasına ya da kentte bir toprak kapatabilme noktasına hapsedilmektedir. Oysa, kente dair tüm planlama çalışmalarında, vatandaş aktif kentli-yurttaş olarak sürecin odağına koyan ve kamu-bireysel çıkar ikilemini ortak bir kamu yararı üzerinden müzakereye açan bir yaklaşım oluşturulmadığı sürece, imar mevzuatı ve planlardan beklenenler üzerinde yaşanan ikiyüzlülük süreçlerinin önüne geçilemeyecektir. Bu ikiyüzlülüğü; vatandaşın kente ve kendi mülkiyetinin bulunduğu plana ilişkin beklentilerinin farklılaşması ile imar mevzuatından şikayetçi olduğu halde, değişimine gösterilen dirençler olarak ifade etmek olasıdır. Ülkemizde vatandaşların kente ve imara ilişkin süreçlerde birbiriyle çelişen bir beklenti içinde olduğu söylenebilir. Tüm vatandaşların yaşamak istediği kenti; tüm sosyal donatıları olan ve açık yeşil alan dengesi kurulmuş çevreler biçiminde tanımlıyor olmasına karşın, kendi parseli için en yüksek imar hakkını bekliyor olduğu ranta dayalı “**imarçılık**” anlayışı bu birbiriyle çelişen tutumun en temel göstergesidir. Bu “**ikiyüzlü**” tutumun bir başka örneğinin de; imar mevzuatının işlemeyen yanları ve imar aflarının vahim sonuçları ortada iken, halen bunları gidermek anlamında ortaya koyulmayan irade de kendini gösterdiği söylenebilir.

C. SONUÇ-DEĞERLENDİRME VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bireysel bir davranış biçimi olmaktan çıkıp toplumsal bir hastalık haline gelen kaçak yapılaşma sorununu aşabilmek için öncelikle kamu bilinci düzeyinin yükseltilmesi gerektiği açıktır. İmar ve planlama sürecinden beklenenlerin, rant elde etmek bağlamına oturduğu bir yapıda, sermayenin ikincil dolaşımı olarak ifade edilen emlak pazarı, kentteki rant ve spekülasyon süreçlerinin tetikleyicisi olmaktan kurtulamayacaktır. Bunun aşılabilmesi için, kent ve kentlilik bilinci ile kent kültürü ve kentli hakları bağlamında bir eğitim süreci gerekli görünmektedir. Eğitim ve bilinçlenme düzeyi artışı ile gerekli ve yeterli katılım süreçleri sağlanabilecek, planlardan beklentiler ortak bir kent ve kamu yararı üzerinden değer kazanabilecek, kente ve kamuya dair değerlerin

sürdürülebilirliği anlamında nitelikli açılımlar yaratılabilecektir. Bu yeni yaklaşım ve değişimleri içermeyen, halk katılımın sembolik boyuta indirgeyen bir planlama yaklaşımının, sosyal açıdan kabul edilebilirliği bulunmamaktadır.

Kaçak kentlere dönüşen kaçak yapılaşma sorununun çözümünde planlamanın varlığı ve gerekliliği yadsınmamalı, ancak planlama kuramını etkileyen temel değişimler de gözden kaçırılmamalıdır. Bu bağlamda son yıllarda gelişmiş ülkelerde demokrasi ve haklar alanında yaşanan anlayış değişimlerinin önemli olduğu söylenebilir. Bu değişimlerin planlama alanı ile ilgili en önemlilerinden birisi de, haklar alanında yaşanan tartışmalar sonucunda “**kentli hakları**” ve “**çevre hakları**” gibi kavramların gündeme gelmesidir. **Haklar konusunda artık 3. kuşak haklar olarak nitelenen çevre ve kentli haklarından söz edilmekte, sürdürülebilir çevreler için haklarla birlikte sorumluluklar da tanımlanmakta ve aktif kentlilik bilincine sahip, eşit ortak niteliğinde vatandaşlara ulaşılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır** (Tekeli,2002). Bu düzlemde mülkiyet hakkının, kente ve kamuya ilişkin bazı sorumluluklar oluşturmadan, 1. kuşak hak olarak ele alınması ve tam mülkiyet olarak yorumlanması da önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bugün **mülkiyet hakkının, tam ve her şeyiyle mülkiyet sahibinin hakkı olacak bir biçimde yorumlanması önemli sakıncalar yaratmaktadır. Kentsel gelişme sürecinde değer kazanan, kentteki yapı ve parsellere ilişkin rantların, sadece mülkiyet sahibince değil, kentin-kentlinin beraberce ürettiği birikimli değerler olduğu göz ardı edilmemelidir.** Bu kapsamda bireysel mülkiyetin; birinci kuşak haklar içerisindeki içeriğiyle mutlak mülkiyet olarak değerlendirilmesi yerine, bağlı bir nitelikte üçüncü kuşak hak olarak tanımlanması kaçınılmaz bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. **Bu nedenle mülkiyet hakkının getirileri yanında sorumlulukları da olduğu yönündeki bir düzenlemenin, Anayasadan, Medeni Kanuna, İmar Kanunundan Vergi Mevzuatına kadar ilgili tüm yasal belgelerde yer bulması ve mülkiyet üzerinden elde edilen kentsel rantların, kente ve kamuya dönüşüne ilişkin süreçlerin önünün açılması gerekmektedir.** Böylece, kentin tümünün birlikte ürettiği birikimler sonucunda değer kazanan mülkiyetlere ait rantın, yalnız sahiplerince kullanılması

Kentsel rantların kentleşme sürecinde kamunun yüklediği maliyetlerle orantılı bir biçimde kamuya dönüşümünü sağlayacak düzenlemeler içermeyeceği ortadadır.

Bu tür operasyonlarda kamu yararı bulunduğu gözden kaçırılmadan, günümüz mevzuatındaki bazı sınırların aşılması ve yeni imar araçlarının devreye sokulması gereği vardır.

yerine kente ve kamuya dönüşleri olabilecek ve bu geri dönüş de, kentlerimizin sağlıklı-çağdaş bir dönüşüm ile nitelikli çevrelere kavuşmasında çok önemli bir rol oynayabilecektir. Yeni bir imar mevzuatı arayışının mülkiyet, demokrasi ve haklar konusunda yapılan bu tartışmaları da dikkate alması önemli görülmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye’de mevzuata uygun planlama ve yapılaşmaların yer aldığı alanların bile yeterli teknik denetim gördüğünü söylemek zordur. Kentsel yapı stoğu, kullananları tarafından zamanla değiştirildiği gibi, kaçak yapı üretimi uzun yıllar boyunca sürdürülmüş ve bu yapı stoğunun dönem dönem yasal ‘af’lara konu olması yanında, teknik açıdan da yeterli olabileceği varsayımları yapılmıştır.

Bu tür alanlarda toplu tasarım, yenileme ve farklı talepleri karşılayacak işlev kombinasyonları ile tekil yapı güçlendirme maliyet-yarar dengelerinin çok üstünde ölçek ekonomileri yaratılması olanaklıdır. Bu tür operasyonlarda kamu yararı bulunduğu gözden kaçırılmadan, günümüz mevzuatındaki bazı sınırların aşılması ve yeni imar araçlarının devreye sokulması gereği vardır. Bu nedenle;

- Kaçak yapılaşmanın önlenmesi amacıyla Anayasa’da bu nitelikte düzenleme yapılmayacağı hükmünün getirilmesi yanında, yeni kaçak yapı oluşumlarının denetlenmesinde, tahliye ve yıkımında açık sorumluluk ve yaptırımlar ile bu uygulamaların merkezden denetlenmesi olanağı, mevcut kaçak yapı stoğunun eritilmesinde ise, dönüşüm projeleri kapsamında risk düzeylerine göre özendirilen ve borçlandıran yaptırımlar getirilmelidir.
- İmar ve yapılaşma ile ilgili tüm mevzuat taranarak çelişen konular giderilmeli, sadeleştirilmeli, abartılı bürokratik işlemlerden arındırılarak, çağdaş, ekonomik, katılımcı bir yönetim sistemine dönüştürülmelidir. İmar mevzuatını bütünlenecek ve bu süreçten ayrılmaz bir nitelik sunan, yerel yönetimlere yönelik yasal düzenlemeler, kamu yönetimini belirlemeye yönelik yasalar, afetler mevzuatı, yapı denetim yasası, kat mülkiyeti yasası, yasa dışı yapılaşmayı caydıracak ceza yasası gibi bir çok yasal düzenleme de, imar mevzuatındaki ihlalleri ve kaçak yapılaşma

süreçlerini de nedenleriyle çözümlenerek, bir stratejik bütünlük tanımladığında anlam taşıyabilecektir.

- Kaçak ve sağlıksız yapı süreçlerinin oluşmadan önüne geçebilecek stratejiler tanımlanmalı, buna karşın oluşan ihlaller için, cezalandırma politikaları yanında özendirme-sakındırma politikaları da hayata geçirilmelidir.
- Ruhsat ve eklerine yönelik iş ve işlemler basit, açık, kolay anlaşılıp uygulanabilir ve şeffaf süreçler sonucunda tamamlanmalı, bunların gerçekleşmemesi halinde ağır yaptırımlar tanımlanmalıdır.
- Yerel yönetimlere, yapı güvenliği değerlendirme, güçlendirme ya da yıkıma zorlama, taşınmaz tasarruflarını kısıtlama, yapıya zorlama yetkileri, kira denetim ve emlak vergilerinde istisna uygulama, taşınmaz ortaklıklarına katılma ve irtifaklar kurma yetkileri sağlanmalıdır.
- Yüksek riskli bölge ve Eylem Planlaması kararı alınan alanlarda hızlı kamulaştırma, imar hakkı takası veya aktarımı, taşınmaz birleştirme ve ayırma, özel proje uygulama alanı ilan etme yetkileri tanınmalıdır.
- Yapı denetim yasası kaldırılarak bu işleyişin imar yasası içinde bütünleştirilmesi sağlanmalı, yapıların üretim sırasında olduğu gibi, kullanım süresince de denetlenmesi yetkileri yerel yönetimler elinde bulunmalıdır.
- Yerel yönetimlerin, şehir plancısı, mimar ve mühendis elemanlar marifetiyle imar işlemlerini izlemesi zorunlu tutulmalıdır (AYÇG, 2003).

Yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın, kaçak yapılaşma ve sonuçlarına ilişkin sorumluluklar taşıdığına ilişkin hükümlerine açıklık kazandırılmalı ancak asıl hedef, bireyleri sosyo-ekonomik açıdan kaçak yapı üretiminden caydıracak önlemlerin alınması olarak ortaya koyulmalıdır. Bu alanda bugüne kadar başvurulmamış yöntemler arasında;

- Kaçak ve mevzuata aykırı yapılarda emlak vergilerinin artırılması,
- Çalışanlardan ruhsatlı konutta oturduklarına ilişkin belge istenmesi, bu tür belgesi bulunmayanların çalıştırılması durumunda

işverenin sigorta yanında konut yardım primleri ödemeleri,

- Kaçak yapılara verilen altyapı hizmet fiyatlarının yüksek tutularak bir 'konutlandırma fonu'na pay verilmesi gibi caydırıcı yaptırımlara yer verilmesi,
- Kaçak taşınmazları tasarruf edenlere borçlandırma yoluyla konut edindirme yaptırımı uygulanması,
- Plan kapsamında güçlendirilecek taşınmaz sahiplerine ucuz ve uzun dönemli kredi tahsisi yapılması,

sayılabilir.

Bu tür yaptırımları etkili kılmak üzere taşınmaz vergisi ve zorunlu sigorta primi indirimleri gibi ayrıcalıklar sağlanabilir.

Öte yandan bu kesimin düzenli konut sahibi ya da kiracı olmalarının özendirilmesi için ise; düzenli konuta geçenlerin belirli süreler taşınmaz vergisinden muaf tutulması, yerel yönetimlerce kaçak alanlarda işgücü ve istihdamı geliştirecek mikro kalkınma projeleri eşliğinde 'kentsel dönüşüm' projelerinin desteklenmesi vb. girişimlerle entegre bir siyaset geliştirilmesi yerinde görülebilir.

Sonuç olarak; kaçak yapılaşma ve gecekondu sorununun çözümünde öncelikle daha önce yapılan yanlışlıkların, önemli açmazlara yol açan politik seçimlerin farkına varılması ve bunların ısrarla tekrarlanmasından vazgeçilmesi gereklidir. Kentlere ve kentlerin yaşanabilir mekanlar olarak planlanmasına olan gereksinim gözden kaçırılmamalı, nitelikli-bütünlüklü ve kamu-toplum yararına odaklanan kentleşme politikaları ortaya koyulmalıdır. Ayrıca, bu politika ile uyumlu, birbiriyle bütünleşen; imar, çevre-koruma, afet, kamu yönetimi-yerel yönetimler vb mevzuatların yukarıda vurgulanan ilke ve yaklaşımlar ışığında yenilenmesi gerektiği de açıktır. Bu bağlamda planlama-uygulama süreçlerine halk katılımının etkin ve verimli bir işleyişle sokulması ve katılım için gerekli eğitim süreçlerinin gecikmeksizin tasarlanması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, mülkiyet hakkının sorumluluklar da getiren boyutları ile kamuya gerekli dönüşleri sağlayacak bir biçimde tanımlanmasına yönelik yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, ekonomik anlamda

uygulama güçlükleri içindeki kamu otoritelerinin güçlenip, sağlıklı dönüşümler için kaynak bulabilmesi ve toplumsal adalet-hakçılık ilkeleri açısından yukarıdaki çözüm yaklaşımlarına temel katkıyı sağlayacaktır. Bunlar yapılmaksızın kaçak yapılaşma ve gecekondu alanlarının önlenemeyeceği, bu alanların mevcut politikalar ile dönüşümü sonucunda da, yeni sorun ve açmazlarla dolu kent parçaları yaratılacağı bilinmelidir.

KAYNAKÇA

AYÇG, 2004, 4. İzmir İktisat Kongresi "Afet Yönetimi Çalışma Grubu" Raporu, **Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler**, İzmir.

Balamir, M., 2004, **Deprem Konusunda Güncel Gelişmeler ve Beklentiler**, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.

Dodgson, A.R., 1998, **Society In Time and Space**, A Geographical Perspective on Change, Cambridge Un. Press.

Giddens, A., 1995. **The Constitution of Society, Outline of The Theory of Structuration** Polity Press, Cambridge.

Gökçe, B., 2003, **Haklar Üzerinde Yenilikler Yapan Bir Planlama Süreci Tanımlanabilir Mi?**, Yayımlanmamış Rapor, Odtü-Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Doktora programı, Ankara.

Gökçe, B., 2004, **Değişen-Dönüşen Bilim Ve Gerçeklikler Karşısında Planlama ve Temsil Sorunsalı**, Yayımlanmamış Rapor, Odtü-Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Doktora programı, Ankara.

Kubin, G., 1994. **Kent Plancısı Kent Planlama Sürecinde Misafir Sanatçı Değildir**, Planlama Dergisi, 94/25.Yıl Özel Sayı, ŞPO, Ankara

Kubin, G., 1995, **Islah Planlarında Kat Artışı Kararlarıyla Gündeme Gelen Meşruiyet Sorunları**, ŞPO, Ankara

Lefebvre, H., 1991, **Production of Space**, Plan of the Present Work.

Tekeli, İ., 1991,

Tekeli, İ., 2002, **Türkiye Kent Planlamasının Yeniden Kurumsallaşmasını Düzenleyen Düşünmesi Gerekenler Üzerine**, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara.