

TÜSES VAKFI

KENTSEL TOPRAK RANTININ KAMUYA KAZANDIRILMASI

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, Prof. Dr. Cevat GERAY
Yrd. Doç. Dr. Cahit EMRE, Yrd. Doç. Dr. Ayşegül KAPLAN

Ankara-1996

İÇİNDEKİLER

I. GİRİŞ

II. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KENTSEL TOPRAK RANTI

1. Kentsel Topraklar ve Önemi
 - a) Kentleşme ve Kentsel Gelişme
 - b) Kentsel Toprak - Arsa Kavramları
2. Kentsel Toprak ve Mülkiyet Sorunu
 - a) Özel Mülkiyet - Kamusal Mülkiyet
 - b) Özel Mülkiyete Getirilen Sınırlamalar
 - c) Kamu Yararı - Toplum Yararı
3. Kentsel Toprak Rantları
 - a) Rant ve Kentsel Toprak Rantı Kavramları
 - b) Kentsel Toprak Rantlarının Oluşumu Süreci
 - c) Kentsel Toprak Vurgunculuğu (Arsa Spekülasyonu)

III. KENTSEL TOPRAK RANTINI KAMUYA KAZANDIRMA POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI

1. Politikalar
2. Kurumlar
 - a) Belediyeler
 - b) Arsa Ofisi
3. Araçları
 - a) Planlama
 - b) Düzenleme Ortaklık Payı
 - c) Vergi ve Benzeri Araçlar
 - a) Emlak Vergisi
 - b) Değerlenme Resmi
 - d) Kamulaştırma
 - e) Satın Alma, Millileştirme ve Devletleştirme Yoluyla Kamunun Toprak Sağlaması
 - f) Kentsel Yenileme Projeleri: Ankara Portakal Çiçeği Vadisi Projesi Örneği

IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

V. EKLER

VI. KAYNAKÇA

*Vakamız 1315 senesinde vukua geliyor.
Mahall-i vaka dahi İstanbul'da
Keşkekçilerbaşı'nda "konak yavrusu" ıtlakına
şayan güzel bir evdir.*

*Vakıa şu "konak yavrusu" tabiri
bugünkü günde âdetâ unutulmuş bir tabir
hükmüne girdi. "Konak" kalmadı ki yavrusu
olsun. Eski zamandan kalma koca koca
konaklar bir yangında yandıkça arsaları parça
parça satılarak mahalleler teşkil eyledi.
Yanmayanları da verese tarafından evvela
enkazı bu ticaretle iştigal edenlere satılıp
yıkıldıktan sonra arsaları kezâlik yeniden
yeniye mahalle olmak üzere parça parça satıldı.*

Konak da kalmadı yavrusu da...
Ahmet Mithat Efendi, *Jön Türk* (Çevrimyazı:
Murat Belge) (İstanbul: Oğlak, 1995), s. 9.

I. GİRİŞ

Kentler insanlık tarihinin belli bir aşamasında ortaya çıkmış olmakla birlikte, insanlığın gelişiminin ana dinamiklerinin bulunduğu mekânlar olagelmıştır. İnsanlığın uzun geçmişinde, belki de binlerce yıl, kente umutla gelenler umduklarını bulamamış olsalar da, kentler hep gelişmişler, gelişirken de, kırdan yaşayan insanların umudu olma özelliğini hiçbir zaman yitirmemişler; "iyi yaşam" düşlerinin ayrılmaz bir parçası olagelmışlerdir.

Kentler büyüdükçe, yalnızca değer yaratan merkezler olma özellikleriyle değil, sorun üreten merkezler olma özelliğiyle de anılır olmuşlardır. Kentleşmenin doğurduğu toplumsal, ekonomik, siyasal, etik ve çevresel sorunlar bugün insanlığın aşmaya çalıştığı sorunların büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Çünkü insanlığın çoğunluğu artık kentlerde yaşamaktadır. Gelişmişinden gerikalmışma, niceliği değişse de, kentsel sorunların niteliğinde birtakım benzerlikler, ortak noktalar bulunmaktadır. Bu benzerlik de kentleşmenin dinamiklerinden kaynaklanmaktadır.

Özellikle 1980-1995 döneminde, kentleşmede nitelik ve nicelik bakımından köktenci değişimlerin yaşandığı ülkemizde, kentsel toprak rantı sorunu, yalnızca bir kentleşme sorunu olarak değil, bir ahlâk sorunu olarak da belirginlik kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle, bu sorunun çözümünde yalnızca genel politika önerilerinin yeterli olmayacağı bilinmelidir. Kapsamı sınırlı olan bu çalışmada, sorunun içinde bulunduğumuz dönemdeki niteliğine ilişkin birtakım değerlendirmeler yapılmaya çalışılmıştır; ancak bu yeterli değildir. 21. Yüzyılın eşiğindeki Türkiye'de kentsel toprak rantı ve bunun kamuya kazandırılması sorununun, içinde bulunduğumuz toplumsal, siyasal ve ekonomik bağlamda daha ayrıntılı çalışmalarla irdelenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, yalnızca ülkemizde değil, hemen hemen dünyadaki bütün kentlerde boyutları değişse de yaşanmakta olan bir sorun, kentsel toprak rantları ve bunların kamuya kazandırılması konusu incelenmiştir. Konu iki ana bölüm içinde ele alınmıştır. Birinci Bölümde, önce kentsel toprak rantlarını ortaya çıkaran kentleşme olgusu üzerinde durulmuş, kentsel toprakların nitelikleri incelenmiş, sonra kentsel toprak rantlarının ve buna bağlı olarak kentsel toprak vurgunculuğunun kaynağı olarak, kentsel topraklar üzerindeki mülkiyet ilişkileri sorgulanmış, mülkiyetin sınırlandırılmasının ana dayanağı olarak kamu yararı ve toplum yararı kavramları ele alınmıştır. Bu Bölümde son olarak da, kentsel toprak rantlarının oluşumu ve kentsel toprak vurgunculuğu incelenmiştir.

Kentsel toprak rantlarını kamuya kazandırma politikalarının ve uygulamaların ele alındığı İkinci Bölümde, kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasında izlenen

ve izlenebilecek başlıca politikalar, bu politikaları yaşama geçirecek kurumlar ve kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasında kullanılabilecek araçlar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

II. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KENTSEL TOPRAK RANTI

1. KENTSEL TOPRAKLAR VE ÖNEMİ

a) Kentleşme ve Kentsel Gelişme

Kent, genel olarak, "nüfusu belli bir büyüklüğü ve yoğunluğu aşan, ekonomisi daha çok tarım dışı etkinliklerde yoğunlaşan ve kendi nüfusundan başka, etki alanı içinde yaşayanlara da hizmet sağlayan yerleşim birimi"¹ olarak tanımlanmaktadır. Yukarıdaki tanımda da görüldüğü gibi, kent kavramının ilk ögesi "nüfus"tur ve bakış açısına göre değişmekle birlikte toplumbilimciler genellikle 10000'in üzerinde insanın yaşadığı yerleşim birimlerini kent olarak kabul etmektedirler.

Kentleşme ise, dar anlamıyla "kent sayısının ve kentsel nüfusun artışı" olarak tanımlanmaktadır.²

Bu açıdan bakıldığında kentleşme bir nüfus hareketi olarak görülebilir. Daha doğrusu kentleşme denildiğinde karşımıza çıkan somut olgu bu nüfus hareketidir. Bu nüfus hareketinin ardında çok sayıda ekonomik ve

Kutu 1: Kent ve Kentleşme Tanımları

Kent: Sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşlarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi.

Kentleşme: İşleyimleşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplumda artan oranda örgütlemeye, uzmanlaşmaya ve insanlararası ilişkilerde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikimi süreci.

Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).

toplumsal etmen bulunduğu gibi, bu nüfus hareketinin ortaya çıkardığı kentleşme olgusunun da değişik boyutları vardır. Kentleşmenin anlaşılabilmesi için kentleşmenin toplumsal, ekonomik, siyasal, kültürel ve davranışsal dinamiklerinin göz önünde bulundurulması gerekir. Çünkü nüfus dışındaki etmenler de en az nüfus kadar kentleşmenin düzeyini, hızını, yönünü ve niteliğini etkiler.

Türkiye'deki kentsel toprak rantını konu alan bu çalışmada öncelikle kentleşmenin demografik boyutuna bir göz atmakta yarar görülmektedir. Bu bize ülkemizdeki kentleşmenin hızını, yoğunluğunu ve yönünü gösterecektir.

¹ Ö. Demirli, M. Acar, *Sosyal Bilimler Sözlüğü* (İstanbul: Ağaç Yayıncılık, 2. Baskı, 1993), s. 206.

² Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi, 1990), s. 5.

Çizelge 1 [EK I] incelendiğinde, ülkemizde kentsel nüfusun genel nüfus içindeki payının 1950'den bu yana istikrarlı bir artış gösterdiğini, 1980-1990 yılları arasındaki on yıllık dönemde de gerçekleşen sıçrama ile kentsel nüfus-kırsal nüfus dengesinin kentsel nüfustan yana bozulduğu görülmektedir.

Çizelge 2'de [EK I] yer alan kentsel ve kırsal nüfusun yıllık artış hızlarına ilişkin sayılar, kentsel nüfus artışının 1980'li yıllarda yaptığı sıçramanın niteliğini, çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır.

1950-60 arasındaki sıçrama bir yana bırakılacak olursa, genel nüfus artış hızı ile kentsel ve kırsal nüfus artış hızlarının 1980'li yıllara değin az çok istikrarlı bir seyir izlediği görülür. 1980'li yıllarda, kırsal kesimde doğurganlık oranının³ daha yüksek olmasına karşın kırsal nüfus artış hızının % -10'lara düşmesi, buna karşılık kentsel nüfus artış hızının % 60'lara yükselmesi çok kısa bir süre içinde yoğun bir göç dalgasının yaşandığını somut bir biçimde gözler önüne sermektedir. Bunun kentsel topraklar açısından anlamı, öbür kentsel hizmetlerden ve olanaklardan önce, kentsel topraklara yönelik istemin (talep) kısa bir süre içinde aşırı bir biçimde artmasıdır.

Yukarıda kentleşmenin tanımını yaparken, kentlerde yaşayan nüfusun artmasının yanı sıra kent sayısındaki artıştan da söz etmiştik. Ülkemizdeki kentleşmenin demografik boyutunu tam olarak görebilmek, kentleşme sürecine bir de bu açıdan bakmak, başka bir deyişle kentsel nüfusun çeşitli büyüklüklerdeki kentler arasındaki dağılımını görmek gerekmektedir. Çizelge 3 ile Çizelge 4 [EK I] bize kentsel nüfusun, nüfusu 10000'in üzerindeki yerleşim yerleri, başka bir deyişle kentler arasındaki dağılımının evrimini göstermektedir.

Kentleşmenin yavaş yavaş hız kazanmaya başladığı İkinci Dünya Savaşı sonrası başlangıç olarak alırsak, kentsel nüfusun ağırlıklı olarak küçük ve orta büyüklükteki kentlerde yaşadığını, küçük kentlerin kentsel nüfus içindeki oranının düzenli bir düşüş, büyük kentlerin nüfuslarının kentsel nüfus içindeki oranının sürekli bir artış gösterdiğini, buna karşılık orta büyüklükteki kentlerin kentsel nüfus içindeki paylarının onar yıllık dönemlerde yine istikrarlı bir dalgalanma sergilediğini görüyoruz. Bu görüntü, Türkiye'de kırdan kente göçte orta büyüklükteki kentlerin ara basamak işlevi gördüğünü, asıl hedefin büyük kentler olduğunu somut bir biçimde ortaya koymaktadır. Özellikle 1980'den sonraki on yıllık dönemde büyük kentlerin hem sayılarında, hem de kentsel nüfus içindeki paylarında çok hızlı bir artışın gerçekleşmesi, öbür kentsel sorunların yanında kentsel topraklarla ilgili sorunların (kentsel toprak

³ Frederic C. Shorter-Miroslav Macura, *Türkiye'de Nüfus Artışı (1935-1975) Doğurganlık ve Ölümlülük Eğilimleri* (İstanbul: Yurt Yayınları, 1983).

rantları ve buna bağlı vurgunculuk [spekülasyon]) büyük kentler açısından yaşamsal bir önem taşıdığını ortaya koymaktadır.

Büyük kentlerin nüfuslarında 1980'den sonraki dönemde gözlemlenen hızlı artışın, kentlerin toplumsal örgütlenişi bakımından da yeni birtakım olguları ortaya çıkardığını söyleyebiliriz. Kentsel nüfusun çok kısa bir sürede aşırı bir hızla artmasının ilk sonucu karşımıza gecekondulaşma olarak çıkmaktadır. Bu da kentsel bütünleşme sorununu, başka bir deyişle "kentlileşme" sorununu gündeme getirmektedir.⁴ Kentlerin bu denli kısa bir sürede bu kadar büyük bir nüfusu ekonomik ve toplumsal bakımdan özümsemesi hemen hemen olanaksızdır. Bunun doğal sonucu da, kentlerde iki yönlü bir "getto"laşma sürecinin güç kazanması olmuştur. İleride bu sürecin kentsel toprak rantı ve toprak vurgununa etkileri üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır.

Kutu 2: Kentlileşme

Kentlileşme: Çoğu kez kentleşmeyle karıştırılmakla birlikte ondan ayrı olan ve kentleşme akımı sonucunda, toplumsal değişimin insanların davranışlarında ve ilişkilerinde, değer yargılarında, tinsel ve özdeksel yaşam biçimlerinde değişiklikler yaratması süreci.

Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).

Kentleşme toplumsal gelişme açısından hep olumlu anlamlar yüklenmiş bir kavramdır; toplumsal gelişmenin simgesi olarak görülmüştür. Kentleşme, daha çok sayıda insanın "kentsel" mekânlarda yaşaması, teknolojik, ekonomik, toplumsal ve kültürel olanaklardan daha çok yararlanması, yaşam standartlarının yükselmesi olarak görüldüğü için, istenen bir olgu olmuştur. Ancak gelişmekte olan öbür ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yaşanan kentleşme süreci, kendinden beklenen olumlu sonuçları doğurmadığı gibi, kırdan yaşanan ekonomik ve toplumsal sıkıntıların bir çığ gibi kentin üstüne çökmesine neden olmaktadır. Kentlerde yaşayan nüfusun büyük bir bölümü için, ekonomik, toplumsal ve kültürel bakımdan bir ilerlemeden çok gerileme, sağlıksız ve kaçak konutlarda barınma, marjinal işlerde çalışma, kentsel hizmetlerden yeterince yararlanamama anlamına gelmektedir. Kentsel nüfusun büyük bir bölümü için kentler, ekonomik ve toplumsal adaletsizliklerin keskinleştiği, bundan kaynaklanan pek çok sorunun yaşandığı alanlar olmaktadır.

Kentleşmeyle ilgili pek çok sorunun temelinde toprak mülkiyeti sisteminin niteliği yatmaktadır. Mülkiyet sisteminin kentleşme ve kentsel sorunlarla ilgisi iki yönlü olmaktadır. Şöyle ki, tarım topraklarındaki mülkiyet ilişkilerinin bozukluğu, toprakların veraset yoluyla giderek parçalanması, öte yandan bu toprakların giderek belli ellerde toplanması, tarımda makinalaşmanın da etkisiyle pek çok insanı kırsal kesimden kopararak, kırsal kesimi toplumsal ve ekonomik erozyona uğratmakta, kentlere göçe

⁴ Kentlileşme konusuyla ilgili olarak bkz.: S. Kemal Kartal, *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentlileşme* (Ankara: Adım yayıncılık, 1992).

zorlamaktadır.⁵ Kentleşmenin bu evresinde söz konusu olan tarımsal toprakların mülkiyetidir. İkinci evrede karşılaşılan sorunların temelindeki mülkiyet sorunu ise, kentsel toprakların mülkiyeti sorunudur. Sorunun mülkiyet boyutu ileride daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Çeşitli etmenlere bağlı olarak ortaya çıkan kentsel toprak talebinin karşılanması bakımından olsun, kentin gelecekte alacağı biçimin belirlenmesi bakımından olsun kentsel gelişmenin sağlıklı ve kamu yararı gözetilerek yönlendirilmesi başta kent planları olmak üzere pek çok kamusal kararın alınmasına bağlıdır. İşte bu noktada, özellikle kentsel topraklarla ilgili kararların alınması sürecinde, toprak mülkiyeti sistemine de bağlı olarak "özel çıkar"dan kaynaklanan çatışmalar gündeme gelmektedir. Kapitalist sistemin geçerli olduğu çağcıl kentlerde kentsel toprakların kullanımı üzerindeki çatışmayı kuramsal bir temele oturtmaya çalışan Sidney Plotkin'e göre, kentsel toprak kullanımındaki çatışma yurttaşlar ve onların yaşadıkları yörelerin temsilcileri ile endüstriyel ve toprakla ilgili gelişmelerde çıkarı olan özel kişiler ve onların yerel ve ulusal yönetimlerdeki destekçilerini karşı karşıya getirmektedir.⁶ Ancak yine Plotkin'e göre, bu çatışma, her ne kadar mülkiyet ilişkileriyle ilgili olsa da sınıfsal temeli olan bir çatışma değildir.⁷ Aksine, coğrafi, sektörel, hatta ırksal niteliğe bürünme eğilimindedir.⁸ Plotkin'in bu saptaması, yukarıda hızlı kentleşmeye dayanarak ileri sürdüğümüz iki yönlü "getto"laşma kavramını da destekler niteliktedir.

Kentsel gelişmeye ilişkin görev ve yetkilerin büyük bir bölümü yerel yönetimlere aittir. Ülkemizde bu yetkiler belediyelerce kullanılmaktadır. Belediyeler kentsel gelişmeyi sağlıklı ve düzenli bir biçimde gerçekleştirebilmek için imar planlarını yaparlar ve uygularlar. Öte yandan kentsel gelişmenin gerçekleştirileceği kentsel alanlarda alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi de belediyelerin sorumluluğundadır. Kentsel toprakları imara uygun duruma getirmek, kentsel topraklar üzerindeki vurgunu önlemek, bir başka deyişle toprak kullanımını denetlemek de bu çerçevede yerine getirmeleri gereken bir görevdir. Çünkü, kentleşmeyle birlikte ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri, kentsel topraklardaki değer artışından elde edilen haksız kazançlar ve kentsel toprakların bu nedenle vurgunculuk konusu olmasıdır. Kentlerde ortaya çıkan altyapı hizmetlerinin yetersizliği, çevre sorunları, ulaşım sorunu, konut sorunu ve hatta

⁵ Bu konuda ve kentleşmenin öbür nedenleri konusunda bkz.: R. Keleş, *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi, 1990), s. 8-12; Hasan Ertürk, *Kent Ekonomisi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 1995), s. 19-23.

⁶ S. Plotkin, "Property, Policy and Politics," *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol. 11, No. 3, 1987), s. 382.

⁷ *Üstteki kaynak*, s. 383.

⁸ *Üstteki kaynak*, s. 382. Plotkin burada, ABD için yaptığı değerlendirmelere dayalı olarak, bu çatışmanın yerel çıkarla bölgesel ya da ulusal çıkar, tüketici çıkarlarıyla üretici çıkarları ya da siyahların çıkarlarıyla beyazların çıkarları arasında gerçekleşme eğiliminde olduğunu ileri sürüyor.

ekonomik ve toplumsal adaletsizliklerin temelinde kentsel toprakların kamu tarafından denetlenememesinin yattığını söylemek abartma sayılmamalıdır.

Bu bağlamda izleyen başlıkta, kentsel topraklar daha yakından ele alınacaktır.

b) Kentsel Toprak-Arsa Kavramları

Toprak fiziksel olarak üretilmeyen ya da çok sınırlı bir biçimde üretilen bir kaynaktır ya da maldır. İnsanlığın toprağa bakışı, işleyim devriminden bu yana önemli bir değişim geçirmiştir. Önceleri yalnızca bir üretim ögesi olarak görülen toprak, günümüzde insanlığın ortak malı olarak nitelendirilen doğal kaynaklar arasında yer almaktadır. İnsanın tüm etkinlikleri yaşamyuvarın (biosphere) en önemli ögesi olan toprağın üzerinde gerçekleşmekte, toprak insanlar tarafından çeşitli amaçlarla kullanılmaktadır. Toprakların kullanım amaçlarına göre sınıflandırılması söz konusu olduğunda da kabaca, tarımsal toprak-kentsel toprak ayrımı yapılmaktadır.

Kutu 3: Kentsel Toprak

Kentsel toprak (arsa): Kent ve kasabalarda, yapı yapmaya ayrılmış ve kent yönetiminin sunduğu kolaylık ve donanımlardan yararlanılabilecek yer. [Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).]

Genellikle kentsel toprak ve arsa kavramları eş anlamlı olarak kullanılmakla birlikte, *tarımsal toprak*, *kentsel toprak* ve *kentsel arsa* kavramları arasında ayrım yapılması gerektiğini ileri sürenler de vardır. Tekeli, bu üç kavramı birbirinden ayırmak gerektiğini belirtmektedir. Buna göre, tarımsal toprak, üzerinde tarımsal üretim yapılan ve değeri tarımsal üretim açısından verimliliği ile belirlenen topraktır. Kentsel arsanın en belirgin özelliği, imar parseli haline getirilmesi ve imar planı gereğince üzerinde imar hakkının tanınmasıdır. Kentsel toprak ise, henüz arsa haline gelmemiştir, kentsel altyapı sistemiyle henüz ilişkisi yoktur, imar hakkı verilmemiştir; ancak verilme olasılığı yüksektir. Bu nedenle de vurgunculuk yapılmaya, bu amaçla el değiştirmeye uygun topraktır. Kentsel büyüme sürecinde kentlerin çevresindeki tarımsal topraklar vurgunculuk amacıyla hızla kentsel topraklara dönüştürülmektedir.⁹ Burada Tekeli'nin *kentsel arsa* olarak adlandırdığı topraklar, eski dilde arsa, günümüzde kentsel toprak (urban land) kavramıyla anlatılan, yukarıda tanımladığımız topraklardır. Tekeli'nin *kentsel toprak* olarak nitelendirdiği topraklar da aslında, kentlerin çevresinde, daha doğrusu gelişme alanlarında tarımsal toprak niteliğinde bulunmakla birlikte kentsel toprak olmaya aday topraklardır.

⁹ İlhan Tekeli, "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları Üzerine," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıyer, 30 Ekim-3 Kasım 1991), (Ankara: Türkent Yayın No.: 4, 1991), s. 134-136.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi toprak üretilmeyen bir kaynaktır, ancak kentsel toprak üretiminden de söz edilmektedir. Kentsel toprak üretiminin anlamı biraz daha farklıdır. Tarım alanı olarak kullanılan topraklara altyapı hizmetleri getirilip imar hakkı da tanınarak kentsel toprak, bir başka deyişle arsa yaratılmakta, sanki üretilmektedir. Tarımsal toprakların kentsel topraklara dönüştürülmesi sürecine *kentsel toprak (arsa) üretimi* denilmektedir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan kentsel toprak rantının büyük bir bölümü de işte bu süreçte, kentsel toprakların imara uygun duruma getirilmeleriyle ortaya çıkmaktadır. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, kimilerince kentsel toprak üretimi olarak da adlandırılan, kentsel toprakların imara uygun duruma getirilmeleri, bu konuda yetkili kamusal orunların alacakları kararlarla gerçekleşmektedir.

Daha önce de, kentsel toprak üretiminin farklı bir niteliği olduğunu belirtmiştik. Gerçekten de, burada üretilen toprak değildir; yapılan iş aslında bir *değer üretmektir*. Tarımsal topraklar kentsel topraklara dönüştürülürken, bu topraklara altyapı hizmetleri götürülür, imar hakkı tanınmakta, kat yüksekliği verilmektedir; toprak değil değer üretilmektedir. Zaten sorun da bu üretilen değer in iyeliği sorunudur. Bu açıdan bakıldığında, kentsel toprak kavramının özellikle mülkiyet ilişkisi bakımından yeniden tanımlanması ve "*kentsel topraklara planla getirilen imar hakkına koşut olarak üç boyutlu ve mekan (hacim) birimleri ile tanımlanan yeni bir kentsel arsa kavramı*" geliştirilmesi gerektiğini savunanların da belirtmek istediği budur.¹⁰ Bu noktada imara hazır duruma getirilen arsanın, daha doğrusu üretilen değer in mülkiyeti ve bunun sınırları önem taşımaktadır. Çünkü bu mülkiyetin düzenlenmesi hem sosyal adalet, hem kent planlaması, hem de daha geniş anlamda düzenli kentleşme için gereklidir. Bunu sağlamak için de kamunun elinde, gerek kentsel toprak üretimi, gerek kentsel toprak kullanımını denetlemek amacıyla kullanılabilmesi, başta planlama olmak üzere, kentsel toprak yığını (arsa stoku) oluşturma, kamulaştırma, hamur gibi çeşitli araçlar bulunmaktadır. Bunlara daha ileride değinilecektir.

Kutu 4: Kentsel Toprakların Denetimi

Kentsel toprak yığını (arsa stoku): Arsa vurgunculuğunu önlemek, kentin gelecekteki gereksinmelerini karşılamak, dar gelirli ya da yoksul ailelerin barınma gereksinmelerini ucuz bir biçimde giderebilmek için , kamu yönetimlerinin toprak ederleri düşük iken satın alarak ya da kamulaştırarak toprak biriktirmesi. [Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).]

Kentsel topraktan yararlanmanın denetimi (arsalardan faydalanmanın kontrolü): 1. Kent toprak boyutlarının, bunlardan yararlanma biçimlerinin, kentin ve bölgenin özelliğine, kente verilmek istenen biçime göre sınırlandırılması; bunları ellerinde bulunduranların iyelik haklarının kısıtlanması. 2. Bu işlevin yerine getirilmesinde yararlanılan dizge. [Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).]

¹⁰ Kamutay Türkoğlu, *Kentsel Toprak Mülkiyetini Üç Boyutlu Olarak Benimseyen Planlama Uygulama Sürecinin Sorunların Çözümüne Getirebileceği Olanaklar* (Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, 1988), s. 23.

Sorunun niteliğini tam olarak kavrayabilmek için kentsel topraklara biraz daha yakından bakmak gerekmektedir. Kentsel toprakların önemli birtakım özellikleri vardır:¹¹ *Her şeyden önce*, kentsel topraklar, altyapılar, üstyapılar ve imar hakları ile bir bütün oluşturur ve kentsel toprakların değeri bunların etkileşimi sonucu oluşur. *İkinci olarak*, kentsel toprakların zaman içinde değerlerinin sürekli değişmekte olduğuna tanık oluyoruz. Bu değer değişmesi değerın düşmesi anlamına da gelebilir; ancak kentlerimizdeki eğilim kentsel toprakların değerinin zaman içinde hep artması yönünde olmaktadır. *Üçüncü olarak*, kent topraklarının konumu kent içinde sürekli değişmektedir. Kentsel topraklar fiziksel olarak aynı yerde bulunmakla birlikte, kentsel gelişmeye koşut olarak kent merkezine ya da merkezlerine uzaklığı farklılaşmaktadır. Çünkü kentsel gelişmeyle birlikte kent merkezi ya da merkezleri değişmektedir. Örneğin 1930'larda Ankara'nın tek merkezi Ulus iken, daha sonra yavaş yavaş Kızılay'a kaymış, bugün de daha başka merkezler ortaya çıkmaya başlamıştır. *Dördüncü* bir özellik de kentsel toprakların, sahibinin denetimi dışındaki etkilere açık olmasıdır. Kentsel toprakların çevresiyle ve kent bütünü ile ilişkileri çerçevesinde planlama kararları yoluyla değerinde değişmeler, genellikle artışlar olmaktadır. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken bir nokta, kentsel toprak sahiplerinin her zaman bu etkilerin dışında olmadıkları, tersine kimi zaman bu etkileri, yönetsel ve siyasal karar süreçlerine müdahale ederek, kendilerinin yarattıklarıdır.

Toprak sahiplerinin kentsel gelişmeyi de etkileyecek biçimde kentsel topraklarla ilgili kararlarla bu denli yakından ilgilenmelerine olanak veren, kentsel toprak mülkiyeti düzenidir. Bu konu çeşitli yönleriyle izleyen başlıkta ele alınacaktır.

2. KENTSEL TOPRAK VE MÜLKİYET SORUNU

a) Özel Mülkiyet - Kamusal Mülkiyet

Kentsel alanlardaki toprakların mülkiyeti ya kamuya, ya gerçek kişilere ya da özel hukuk tüzel kişilerine aittir. Kamuya ait malların mülkiyet açısından statüsünde de çeşitlilik söz konusudur; kamunun sahip olduğu malları en geniş biçimde özel ve kamusal mallar olarak iki kümede toplayabiliriz.¹² Başka bir deyişle kamunun sahip olduğu malların bir bölümüne özel hukuk, bir bölümüne de kamu hukuku kuralları uygulanır. Kural olarak, kamunun sahip olduğu özel mallar, dolaylı olarak kamusal amaçlara hizmet ederler. Bunlar bir anlamda kamunun gelir elde ettiği mallardır. Bu mallar Maliye Bakanlığınca doğrudan kamu hizmetine özgülünebilir. 2886 sayılı Devlet

¹¹ Hasan Ertürk, anılan *Kent Ekonomisi*, s. 160-161; S. Kemal Kartal, "Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 10, Sayı 2, 1977), s. 25-28.

¹² Akın Düren, *İdare Malları* (Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 373, 1975), s. 38-39.

İhale Kanununun 74. Maddesi ve bu maddeye dayalı olarak çıkarılan bir yönetmelik bu malların satılmasına da olanak sağlamaktadır. Özel mülk statüsündeki bu mallar satış dışındaki yollarla da elden çıkarılabilmektedir. Kamunun özel mülkiyetindeki bu topraklar gecekondula ve imar affı yasaları çerçevesinde kaçak ve izinsiz yapıların yasallaştırılmasında kullanılmaktadır. Hazineye ait özel mülkler, satın alma, bağış, kamulaştırma, kamu taşınmazından kamu hizmeti tahsisinin kaldırılması ve devletleştirme yoluyla kazanılmaktadır.

Kamunun sahip olduğu kamusal mallar ise, hizmet malları olabileceği gibi orta malları ya da sahihsiz mallar olabilir. Hizmet malları doğrudan kamunun yararlanmasına ayrılmıştır ve doğrudan bir kamu hizmetinin yerine getirilmesiyle yakından ilgilidir. Sahipsiz kamu mallarının bir kamu hizmetine tahsisi söz konusu değildir; doğal nitelikleri dolayısıyla ortak kullanıma açıktırlar.

Kamu mallarının temel özelliği, kamu mülkiyeti dışında kullanımının güçlüğü, hâttâ olanaksızlığıdır. Bunların kullanım amaçlarının değiştirilmesi için kamu yararı gereklidir. Bu topraklardaki mülkiyet türünün değiştirilmesi için çeşitli yollar vardır.¹³ Kimi zaman söz konusu alanların bilirkişiler tarafından, devletin hüküm ve tasarrufu altında olması gereken yerler niteliğini kaybettiği saptanır. Bir başka yol ise, kıyılarda ve gecekondula alanlarında olduğu gibi, özel yasalarla bu alanlarda mülkiyetin el değiştirmesine olanak verilmesidir. Bu yollarla bir yandan kamu malı niteliğindeki topraklar azalırken öbür yandan, bunların yerine, özellikle satın alma ve kamulaştırma yoluyla yenileri konulmaktadır.

Mülkiyet, özellikle de bir üretim ögesi olarak toprak mülkiyeti ile ilgili tartışmalar gündeme geldiğinde, özel ve kamusal mülkiyet başlıca kavramlar olarak ön sıraya çıkmaktadır. Genellikle kentsel topraklar üzerindeki ekonomik (değer artışından kaynaklanan) çatışmaların özel ve kamusal mülkiyet tartışmasından yola çıkarak sınıfsal çatışma temeline oturtulduğunu görüyoruz. Yukarıda da bazı görüşlerine değindiğimiz Sidney Plotkin'e göre, "kapitalist bir düzende toprak kullanımı üzerindeki ekonomik çatışmalar, mülkiyet üzerinde tüzel bir çatışma olma eğilimindedir; çünkü, topraklar üzerindeki toplumsal denetim kalıpları özel mülkiyet kalıplarının değişik bir biçimidir. Başlıca özel kurumlar tüzel ve siyasal yapılaşmalarından bağımsız olarak var olmazlar. Sermaye, emek, özel mülkiyet, sözleşmeler, bunların hepsi, bunları oluşturan hukuksal ilişkilerin dışında bir anlam taşımazlar. Belki şunu söylemek daha doğru olurdu, ekonomik koşullar toprak mülkiyetinin tanımı, sahipliği ve kullanımı üzerindeki

¹³ İlhan Tekeli, "Kent Topraklarında Mülkiyet Dağılımı ve El Değiştirme Süreçleri," *Ankara, 1985'ten 2015'e* (Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü Çalışma Grubu, 1986) [ss. 87-104], s. 87.

siyasal çatışmaların belli bir dönemdeki ortamını oluşturur. Ancak, ekonomik koşullar, toprak mülkiyetinin kullanımına karar veren hukuksal haklar değildir."¹⁴

Çözümlemenin bu noktasında devletin düzenleyici rolünü devreye sokan S. Plotkin, bu konuyla ilgili olarak iki genelleme yapmaktadır: S. Plotkin'e göre, egemenin mülkiyet içindeki varlığı karmaşık olmayan tarihsel bir konudur. Toprak mülkiyeti ile ilgili yasalar, gelişmiş yönetim biçimleri -bölgeleme ve toprak kullanımı planlaması da dahil olmak üzere-, toprak kullanımı politikasındaki gelişmenin tarihsel çerçevesini çizer. Toprak hukuku ve onunla ilgili çelişkilerin kaynağı, halk gruplarının ve seçkinlerin toprak üzerindeki kavgalarında, korumak için çabaladıkları konumları ve çıkarları tarafından çizilen *toprak yöneltisinin* çerçevesidir. Toprak mülkiyeti hukuku ile toprak kullanımı yönetimi arasındaki ilişkiyi inceleyerek, toprak kullanımındaki çatışmanın yalnızca sermaye ile toplum arasındaki bir çatışmadan kaynaklanmadığını, toprak mülkiyetinin kurumsal olarak biçimlendiğini görmeye başlarız. Başka bir deyişle yapısal ve tarihsel bilgilerle desteklenmiş bir yönelti çözümlemesi (policy analysis) toplumsal kuramın değişik düzeyleri (siyasal çatışma düzeyi, devlet yönetimi düzeyi ve kapitalist mülkiyet ilişkileri düzeyi) arasında bütünleşmeyi sağlayacak bir araç olabilir. S. Plotkin'in devletin toprak kullanımı yöneltisindeki rolüyle ilgili ikinci genellemesi, yayılma - dışlama diyalektiğinin gücü karşısında, öncelikle biçimsel-yasal kurullarla ilgili olarak öne sürülebilecek tüm liberal ilkelerin bir yana bırakılması gerektiğidir. Çünkü, toprak kullanımı hukuku ve yönetiminde belirgin standartların olmayışı, karar verenlerin yetersizliğinden değil, toprak mülkiyetinin içsel çelişkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu alandaki çelişkiler ve çatışmalar endemiktir. Ne tam ve açık düzenlemelerle, ne de kusursuz planlarla ortadan kaldırılmaları olanaklıdır.¹⁵

Mülkiyet sisteminin başlıca dört ögesi vardır. Birincisi mülkü edinme, ikincisi mülkiyeti devretme, üçüncüsü mülkün üzerindeki kullanma hak ve sorumlulukları ve son olarak mülkiyet hakkının kötüye kullanılmasını engelleyecek sınırlamalardır.¹⁶

Her kapitalist toplumun toprak kullanımı hukukunun gelişimi kendine özgü tarihsel koşullarca bu dört öge çerçevesinde belirlenmiştir; her ülkenin deneyimi farklıdır. Özellikle kentsel toprakların mülkiyetinde klasik (liberal) mülkiyet anlayışından çağcıl (modern) mülkiyet anlayışına doğru bir gelişmenin olduğunu görüyoruz. *Klasik mülkiyet anlayışı*, mülkiyeti doğal bir hak olarak kabul eder ve malike sahip olduğu nesne üzerinde sınırsız bir kullanım hakkı tanır. Kişi sahip olduğu nesneyi dilediği gibi kullanabilir. Başka bir deyişle mülkiyet yalnızca yetkilerden oluşan bir haktır. Yukarıdaki çerçeveye uygun bir değerlendirme yapmak gerekirse, klasik

¹⁴ S. Plotkin, *anılan kaynak*, s. 393-394.

¹⁵ *Üstteki kaynak*, s. 395.

¹⁶ İlhan Tekeli, *anılan "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları"*, s. 132-133.

mülkiyet anlayışında toprak mülkiyeti sisteminin ilk üç ögesi bulunurken, dördüncü ögesi, başka bir deyişle hakkın kötüye kullanılmasını engelleyecek sınırlamalar bulunmamaktadır.

Kutu 5: 1924 Anayasasında Mülkiyetin Düzenlenişi

Türklerin Kamu Hakları

Madde 70 -mülk edinme, malını ve hakkını kullanma..hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır.

Madde 71 - ...mala,...hiçbir türlü dokunulamaz.

Madde 74 - Kamu faydasına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve özel kanunları gereğince değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz...

Bu açıdan ülkemize baktığımızda, özellikle 1924 Anayasasında adeta dokunulmaz bir hak olarak klasik mülkiyet anlayışına uygun bir biçimde düzenlenen mülkiyet hakkının, bunu izleyen anayasalarda değişik bir anlayışla düzenlendiğine tanık oluyoruz. Gerek 1961 Anayasası, gerek 1982 Anayasası mülkiyet hakkının yalnızca yetkilerden oluştuğunu savunan klasik (liberal, bireysel) mülkiyet anlayışını değil, mülkiyet hakkının yetki ve ödevlerden oluştuğunu savunan *modern mülkiyet anlayışını* benimsemiştir.¹⁷ Bu anlayış çerçevesinde mülkiyet hakkına getirilen sınırlamalar izleyen başlıkta ele alınacaktır.

b) Özel Mülkiyete Getirilen Sınırlamalar

Yukarıda mülkiyet sisteminin son ögesi olarak mülkiyet hakkının kötüye kullanımını engelleyecek sınırlamalardan söz etmiştik. Modern mülkiyet anlayışı, mülk sahiplerine birtakım ödevler de yüklemektedir. Bu ödevlerin içeriğine baktığımızda bunların amacının hakkın kötüye kullanılmasını, kamu yararına aykırı kullanılmasını engellemek olduğunu görürüz. İşte bu bağlamda, mülk sahiplerine yüklenen ödevler, "yapma," "yapmama" ya da "katlanma" biçiminde ortaya çıkabilmektedir.¹⁸

Yapmama yükümlülüğü, mülk sahiplerinin mülkiyet haklarını, toplum yararına aykırı bir biçimde kullanamaması demektir. Örneğin İmar yasası gereğince, kentin belirli bölümlerinde uygulanan yapı yasakları; imar planları çerçevesinde kentin belli bölümlerinde kat sayısı ve nüfus yoğunluğunu artırıcı eylemlerin yasaklanması gibi.

Yapma yükümlülüğü ise, yapmamanın tam tersi olarak, toplum yararının gerektirdiği durumlarda, bazı eylemlerin yapılmasının zorunlu kılmasıdır. Örneğin

¹⁷ Akın Düren, *Devletin Mülkiyete El Atmosından Doğan Tazmin Yükümlülüğü* (Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1977), s. 3-5.

¹⁸ Akın Düren, *anılan Devletin El Atmosından Doğan Tazmin Yükümlülüğü*, s. 7-8.

taşınır ve taşınmaz mallar için ödenmesi gereken vergiler, resimler ve harçlar; imar planları gereğince kentin belli alanlarında arsası bulunanları yapı yapmaya zorlama gibi.

Katlanma yükümlülüğüne gelince, mülk sahibinin, başkaları tarafından gerçekleştirilen bazı eylemlere karşı hoşgörü göstermesi anlamına gelmektedir. Medeni Kanunun kimi maddelerinde bu yükümlülüğün örneklerine rastlıyoruz. Örneğin Medeni Kanunun 676. maddesinde "düşen şeylerin atılmasına katlanma" gibi.

Bütün bunlar, mülkiyet özel kişinin elinden çıkmadan, mülk sahibinin katlanması gereken sınırlamalardır. Bunun ötesinde kamu yararının gerektirdiği durumlarda kamulaştırma yoluyla mülkiyetin el değiştirmesi, kamuya geçmesi en önemli sınırlamalardan birisi olarak belirtilmelidir.

Mülkiyet hakkı, 1961 Anayasasında Temel Haklar ve Ödevler başlığını taşıyan İkinci Kısımın "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" başlıklı Üçüncü Bölümünde yer alıyordu. 1961 Anayasasının temel haklarla ilgili sistematigi çerçevesinde, bütün temel haklar özüne dokunmamak ve Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olmak koşuluyla, kanunla sınırlanabiliyordu; ancak, mülkiyet hakkının sosyal ve ekonomik haklar bölümünde yer almış olması, bu hak bakımından özellikle toplum yararına bir sınırlamanın yapılmasını kolaylaştırıyordu.

Kutu 6: 1961 Anayasasında Mülkiyetin Düzenlenişi

II. Mülkiyet Hakkı

a) Mülkiyete ait genel kural

Madde 36 - Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

b) Toprak mülkiyeti

Madde 37 - Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amacıyla gereken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır.

Toprak dağıtımı, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

c) Kamulaştırma

Madde 38 - (20/9/1971-1488 sayılı kanunla değişik) Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıkları peşin ödenmek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Ödenecek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o malın malikinin kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini; kısmen kamulaştırmalarda da, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz.

Kamulaştırılan taşınmaz mal karşılığının vergi değerinden az takdir edilmesi halinde malikin itiraz ve dava hakkı saklıdır.

[İtalikle dizilen iki fıkra, 1971 değişikliğiyle eklenmiş, ancak 12/10/1976 gün ve E. 1976/38, K. 1976/46 sayılı AYM kararıyla iptal edilmiştir. Maddenin ilk şeklinde bulunmayan bu iki fıkranın yanı sıra belli durumlarda kamulaştırma bedellerinin taksitle ödenmesini düzenleyen üçüncü bir fıkra daha eklenmiş, ancak bu fıkra iptal edilmemiştir.]

1961 Anayasasının mülkiyet hakkıyla ilgili düzenlemelerinde dikkati çeken bir başka özellik, toprak mülkiyetinin kamuca denetiminde en önemli araçlardan biri olan kamulaştırmanın da mülkiyet hakkıyla birlikte aynı başlık altında düzenlenmiş olmasıdır.

Kutu 7: 1982 Anayasasında Mülkiyetin Düzenlenişi

XII. Mülkiyet Hakkı

Madde 35- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

B. Toprak Mülkiyeti

Madde 44- Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yatar toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan toprak bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.

D. Kamulaştırma

Madde 46- Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını kanunla gösterililen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunla belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçütleri dikkate alır. Bu bedel ile vergi beyanındaki kıymet arasındaki farkın nasıl vergilendirileceği kanunla gösterilir.

Kamulaştırma bedeli, nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir ve peşin ödenmeyen kısım, Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddine bağlanır.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, her halde peşin ödenir.

1982 Anayasası mülkiyeti düzenlerken esas bakımından 1961 Anayasasındaki düzenlemeden ayrılmazken, biçimsel bakımdan farklı bir yol izlemiştir. Ancak bu farklılık mülkiyete bakış açısıyla yakından ilgili bir nitelik göstermektedir. 1982 Anayasasında "mülkiyet hakkı" Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünde değil, sosyal ve ekonomik haklara göre, dokunulması ve sınırlandırılması daha güç olan "Kişi Hakları ve Ödevleri" bölümünde düzenlemiştir.¹⁹ Ancak, madde metni 1961

¹⁹ Danışma Meclisince Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler bölümüne konulan mülkiyet hakkıyla ilgili maddenin, Milli Güvenlik Konseyince Kişi Hakları ve Ödevleri bölümüne konulduğu, madde gerekçelerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Anayasasındaki maddenin aynıdır. 1982 Anayasasının mülkiyetle ilgili düzenlemelerinin bir başka özelliği de 1961 Anayasasında mülkiyet hakkı, toprak mülkiyeti ve kamulaştırmanın aynı başlık altında ve birbiriyle bağlantı olarak düzenlenmesine karşılık, 1982'de mülkiyet hakkı, yukarıda da belirtildiği gibi, Kişi Hakları ve Ödevleri bölümünde düzenlenirken, toprak mülkiyeti ve kamulaştırma Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünde düzenlenmiştir. Özellikle kamulaştırma konusu, kentsel toprak politikasının temel araçlarından biri olarak, anayasal ve yasal gelişmeler açısından İkinci Bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Mülkiyet hakkı, genel olarak, öbür temel haklar gibi kutsal bir hak olarak kabul edilmekle birlikte, bu hakkın sınırlandırılmasına, özellikle kentsel toprakların mülkiyetine sınırlamalar getirilmesine önem verilmesinin altında, toprak mülkiyetinin kendine özgü birtakım nitelikleri yatmaktadır.

Kentsel topraklarla ilgili sorunların temelinde bu toprakların değerinin sürekli artması, toprak sahiplerinin hiçbir çabası olmadan gerçekleşen bu değer artışlarının toprak sahiplerine mi bırakılacağı, yoksa topluma mı mal edilmesi gerektiği sorusu yatmaktadır.

Marks'a göre toprağın taşınmaz ve büyük ölçüde üretilemez olma özelliklerinden dolayı, toprak mülkiyeti tekeli bir nitelik kazanmakta ve bunun sonucu olarak da, toprak, sahiplerine "mutlak rant" sağlamaktadır.²⁰ Mutlak rant, yalnızca toprak üzerindeki özel mülkiyetin sonucudur ve bu mülkiyetin tekeli niteliğinden doğar.

Özel mülkiyetin olanaklı kıldığı vurgunculuk, yalnızca kentsel topraklar üzerinde söz konusu değildir; tarımsal toprakların kentsel toprağa dönüştürülmesinde de vardır. Kentsel yerleşme kararları ve altyapı yatırımları nedeniyle bu topraklar, sahiplerinin herhangi bir üretken çabası olmaksızın, kamunun planlama kararları ve yatırımları nedeniyle değer kazanmaktadır.

Kentsel topraklarda özel mülkiyetin yarattığı sorunları başlıca üç kümede toplayabiliriz:²¹

1. *Kent planlaması ve kentsel gelişmeye ilişkin sorunlar.* Kentsel topraklardan rant sağlama kaygıları, kentin büyüme ve gelişme yönlerini, nüfus yoğunluğunu, toprak kullanım biçimini olumsuz yönde etkilemekte, planlama kararlarının uygulanmasını güçleştirmekte, kimi zaman da olanaksız hale getirmektedir. Yine spekülasyon

²⁰ Remzi Sönmez, "Kentsel Topraktaki Mülkiyet İlişkilerinin Doğurduğu Sorunlar ve Yasal Denetim Mekanizmalarının İşlerliği," *Mimarlık* (1976/4), s. 125.

²¹ Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz.: S. K. Kartal, *anılan* "Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar," s. 35-47.

nedeniyle kentsel toprakların bir bölümünün boş tutulması, boş tutulan bu arsaların giderek değer kazanması; yeni kentsel hizmetler ve özellikle konut için kent dışındaki arsaların kullanımını gündeme getirmektedir. Bu da kentsel hizmetlerin, altyapı yatırımlarının maliyetini artırmaktadır. Kentsel hizmetlerin ve altyapı yatırımlarının maliyetinin artışı ise doğrudan doğruya tüm toplumun üzerine yüklenmektedir. Bunun yanı sıra, kent toprağı yalnızca kar getiren bir nesne olarak görüldüğü için, toplumun kültürel ve güzelduyusal gereksinimlerinin karşılanması için yeterli alanların ayrılmasına engel olur. Bu tür etkinlikler için ayrılan alanların "kâr'dan zarar etme" olarak değerlendirilmesine neden olur.

2. *Toplumsal ve ekonomik açıdan ortaya çıkan sorunlar.* Kentsel topraklar üzerindeki özel mülkiyet toplumsal ve ekonomik açıdan da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bir kez, verimli tarımsal topraklar giderek kentsel kullanıma açılmaktadır. Giderek sınırları daralan tarımsal toprakların tarımdışı amaçlarla kullanımı günümüzün en önemli çevre sorunlarından biri olarak tüm insanlığın geleceğini tehdit etmektedir. Öte yandan, toplumun sahip olduğu ekonomik kaynakların büyük bölümü, verimli yatırım alanları yerine, spekülasyon amacıyla toprağı kaymaktadır. Son olarak da, sırf özel mülkiyetten kaynaklanan rantlar, toplumda paylaşım bozuklukları yaratmaktadır. Toplumun tümünün yarattığı değerlere, toplumun küçük bir kesinin el koymasına neden olmaktadır.

3. *Siyasal ve Etik Sorunlar.* Toprak vurguncularının ayrı bir baskı ve çıkar kümesi olarak güçlenmesine neden olan kent topraklarındaki özel mülkiyet sistemi, bu yolla hem yerel yönetimlerin hem de ulusal yönetimin giderek yozlaşmasına, toplumda ahlâki bir aşınmanın ortaya çıkmasına yol açacaktır. Bir yandan siyasal bilinçlenmeyi yavaşlatırken, öbür yandan sınıfsal farklılaşmaların mekana yansımaları sağlayarak, yukarıda da sözünü ettiğimiz çok yönlü "getto"laşmayı ortaya çıkarır; bu da toplumsal ve siyasal çatışmaların keskinleşmesine yol açar.

İzleyen başlıkta kentsel topraklardaki özel mülkiyetin bu sakıncalarını tümüyle ortadan kaldırmaya da, en azından hafifletecek önlemlerin alınmasının temel dayanağı olarak kamu yararı ve toplum yararı kavramları ele alınacaktır.

c) Kamu Yararı - Toplum Yararı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, mülkiyet hakkı, doğal ve mutlak bir hak olarak, sahibine "mutlak ve sınırsız" yetkiler tanımaz. Mülkiyet hakkını mutlak bir hak olarak kabul eden toplumlarda bile, bu hakkın kullanımına türlü sınırlamalar getirilmiştir. 17. ve 18. Yüzyıllarda bile doğal hukuk anlayışı ile âdetâ Tanrı buyruğı olarak nitelenen bu kutsal hakkın çok kapsamlı olduğu, ancak sonsuz ve sınırsız olmadığı kabul edilmiştir.

Bu kutsal hakkın sınırı ise toplum yararı ve kamu yararıdır. Bir başka deyişle toplum yararı bireysel yararın üzerindedir ve o gerektirdiğinde mülkiyet hakkı sınırlanır. Özellikle toprak mülkiyeti söz konusu olunca, bu hak, toplum yararı ve kamu yararı gerekçesiyle, çevre sorunları, kentleşme, kent planlaması, tarımsal toprakların ussal kullanımı gibi amaçlarla hep daha çok sınırlanır olması, kimi hukukçularca yeni bir mülkiyet kavramının ortaya çıkışı olarak değerlendirilmiştir.²²

Kentsel toprak mülkiyetinin sınırlandırılmasında kullanılan hemen hemen tek dayanak olan kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının anlamları üzerinde bir uzlaşmanın olmadığı görülmektedir. Gerek hukukçuların, gerek toplumbilimcilerle siyaset bilimcilerin bu kavramlara değişik açılardan yaklaştıklarını görüyoruz. Bu kavramların anlamı ve tanımı üzerindeki belirsizliklerin kimi siyaset bilimcileri bu kavramın "ciddi bir kavram olmadığı," kimilerini de bu kavramların bir söylence olduğu düşüncesine götürdüğü belirtilmektedir.²³

Kutu 8: Kamu Yararına Farklı Yaklaşımlar

1. *Bireycil yaklaşım*: Bu gruba giren görüşler, yararçı (utilitarian) ya da toplancı (aggregationist) olarak da adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre kamu yararı, bireysel yararların ağır bastığı ya da onların toplamından oluşan bir kavramdır. Bireysel yararların nasıl toplanabileceği konusunda değişik görüşler vardır. Hobbes, Hume, Bentham gibi düşünürler ve refah iktisatçılarınca benimsenen bu görüşe göre, bireysel tercihleri bir kolektif tercih durumuna getirmek olanaklı olmakla birlikte, bunun birçok mantıksal güçlükleri vardır. (X)'in (Y)'den daha fazla kamu yararına olduğunu söyleyebilmek her zaman kolay değildir.

Hobbes, "kamu yararı"nı, "özel yarar"a karşı olarak kullanmaktadır. O'na göre mantık, bireysel yararların önde gelmesini gerektirir. David Hume'a göre, bir eylemin, politikanın ya da düzenleme önleminin kamu yararına olup olmadığına karar verebilmek için, etkilediği bireylerden çoğu için, bir üstünlük taşıyıp taşımadığına bakmak gerekir. (...) Jeremy Bentham'a göre, topluluk bireylerin toplamından başka bir şey değildir. Dolayısıyla, topluluğun yararı da, onu oluşturan üyelerin yararları toplamından ibarettir. (...) İslam hukukunda da buna benzer bireycil bir anlayışın egemen olduğu görülmektedir.

2. *Ortak yararlılar*: Bu grupta toplanabilecek görüşlerin sahipleri ise, kamu yararını, bir topluluğun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibaret sayarlar. Bu yaklaşıma göre, savunma, para değerinin korunması ve yerel yönetimlerce saptanan en az sağlık ve refah standartları, kamu yararına olan şeylerdir. (...) Bu görüşü savunanların, bireysel yararların toplanması gibi aritmetik bir sorunları yoktur. Çünkü, bunların yaklaşımına göre, kamu yararı, çatışma durumunda bulunan bireysel yararlarla ya da tercih ölçeklerine değil, fakat çelişme durumunda olmayan ya da uyumluluğu ile paylaşılan yararlarla dayanan bir kavramdır. Bu düşünürler, kamu yararının normatif bir değer taşıdığı görüşündedirler. J. J. Rousseau ve W. Pareto, bu grupta yer alanların başında gelir. (...)

Kutu 8: Kamu Yararına Farklı Yaklaşımlar (Devam)

²² Aydın Aybay, "Taşınmaz Mülkiyeti Konusunda Yeni Eğilimler," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıyer: TÜRK KENT, 1991), s. 127.

²³ Ruşen Keleş, "Kentleşme ve Kamu Yararı," Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975-1992* (İstanbul: IULA-EMME, 1993), s. 95.

3. Tekçi yaklaşımlar: Bu kuramların sahipleri ise, kamu yararını, açıkça, normatif ve değer yargılarına dayanan bir siyasal tercih konusu olarak görürler. Eflâtun, Aristo, Hegel ve Marx bunların başında gelir. C. W. Casinelli de, kamu yararının, "siyasal olaylara uygulanabilen en yüksek ahlaki standart" olduğunu belirtmektedir. Kamu yararı, belli bir zamanda ve yerde, her bireye, haberi olsun ya da olmasın, kılavuzluk etmesi gereken tek bir değer yargıları sistemidir. (...)

Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, s. 95-97.

Hukukçuların bu kavramla ilgili görüşleri de belirsizlik üzerinde yoğunlaşmaktadır. Lûtfi Duran, bulanık ve öznel bir kavram olduğu görüşündedir.²⁴ Kamu yararı kavramındaki belirsizliğin nedeni olarak da bu kavramın çok işlevli bir kavram olması gösterilmektedir. Bu yüzden esnek bir kavramdır ve her somut olayda yeniden belirlenir. Devletin doğrulanması ve kamusal işlemin hukuka uygunluğunu ölçmeye yarar.²⁵

Kamu yararı ve toplum yararı kavramları kimi zaman eşanlamlı olarak kullanılırken, kimi zaman da bunlar arasında ayırım yapılmaktadır. Bu konuda da bir görüş birliği yoktur. 1961 ve 1982 Anayasalarında mülkiyet hakkının kullanılması ve sınırlandırılması bağlamında her iki kavramın da kullanılmış olması nedeniyle bu kavramlara açıklık kazandırılması önem kazanmaktadır. Kimi yazarlara göre, *toplum yararı*, bir ülkede yaşayan insanların ortak çıkarlarını yansıtmaktadır; geniş halk kitlelerinin gereksinmelerini karşılamaya yönelik ve onların yaşam koşullarını kolaylaştıracak ve onlar tarafından benimsenen karar ve girişimleri ifade eder. Buna karşılık *kamu yararı* iktidarı elinde tutanların, toplumdaki egemen güçlerin çıkarlarını yansıtmaktadır.²⁶ Kamu yararı kavramının "*mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak*" kullanılmasını sağlayan "*hukuki, teknik ve dar*" anlamı ile yönetim hukuku çerçevesini aşan ve "*anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgili bir içerik*" kazanan "*siyasal, ideolojik ve geniş*" anlamı arasında ayırım yapmak gerektiğini ileri süren yazarlar, kamu yararı kavramını tümüyle bir yana itmenin doğru olmadığı görüşündedirler.²⁷

Bize öyle geliyor ki, kamu yararını, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesi ile sınırlandırarak daraltmak sakıncalı olabilir. Pekâlâ, genel ahlak, kamu düzeni, toplumsal adalet ve ulusal egemenlik gibi konularda da, kamu yararından söz edilebilir. "Kamu yararı" kavramının, "kurulu düzende çıkarları olanların işine yaradığı, bir noktada bireysel çıkarlarla özdeşleştiği" görüşü de her zaman gözlemlerle ve olgularla doğrulanmayabilir. Şöyle ki, kentin bir kesiminden yol geçirmek için yapılan kamulaştırmanın, güzergâh boyunca toprağı olanları zengin etmeye yaradığı, bir otopark için yapılan kamulaştırmanın

²⁴ Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1982), s. 25.

²⁵ Tekin Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler," *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* (Yıl 9, Cilt 1-3, 1988), s. 11.

²⁶ Ümit Doğanay, "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları," *Mimarlık* (1974/7), s. 5 vd. Benzer bir görüş için bkz.: Remzi Sönmez, *anılan* "Kentsel Topraktaki Mülkiyet İlişkilerinin Doğurduğu Sorunlar ...," s. 126

²⁷ Ruşen Keleş, *anılan* "Kentleşme ve Kamu Yararı," s. 97-98.

sadece oto sahibi bir azınlığa hizmet ettiği durumlarda, böylesine bir gözlem ve yorum geçerli sayılabilir. Ama geniş arazi parçalarının dar gelirli ve yoksul ailelere ya da gecekondulu bölgelerinde yaşayan işçilere konut yapmak ve bu konutları devlet, belediye ya da kooperatifler onlara ucuz kira ile kiralamak üzere kamulaştırılması durumunda, mevcut bozuk düzenin halkın yararına değiştirilmeye çalışılması söz konusu değil midir? Dolayısıyla, kamu yararı kavramı ile toplum yararı kavramını, büyük bir kesinlikle birbirinden ayırmak ve toplumcu, ilerici amaçlarla da olsa, birincisine olumsuz bir anlam vermek her zaman gerçeğe uymayabilir. (...) Kamu yararının, düzenin korunması, örgütlenmesi ve geliştirilmesi yanında, sosyal adaleti sağlama gibi bir ögesi, daha doğrusu, işlevi de vardır.²⁸

Aslında bu kavramların ortak yanları, bireysel çıkarların üstünde olmalarıdır; dolayısıyla gerçek ayrımın kamu yararı ve toplum yararı arasında değil, bireysel yarar ile kamu yararı arasında yapılması gerekir.²⁹

Anayasalarımızda yer alan kamu yararı ve toplum yararı kavramları Anayasa Mahkemesinin kararlarında da sık sık kullanılmaktadır. Değişik kararlarında kamu yararı kavramını dayanak olarak kullanan Anayasa Mahkemesi, kamu yararını "kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak" olarak tanımlamakta, kamu yararının ayrı zamanda toplum yararı olduğunu belirtmektedir.³⁰ "Bu nedenle, belki kavramları çoğaltmak yerine, kamu yararının dar ve geniş olmak üzere iki anlamı bulunduğunu ve geniş anlamdaki kamu yararı ile anlatılmak istenilenin, toplum yararına verilen anlam olduğunu hatırla tutmak yerinde olur."³¹

3. KENTSEL TOPRAK RANTLARI

a) Rant ve Kentsel Toprak Rantı Kavramları

Klasik iktisat kuramında rant, bir üretim faktörü olarak toprağın fiyatıdır. Rant, çıplak olarak bir toprak parçasından belli bir süre yararlananın toprak sahibine ödeyeceği bedel, başka bir deyişle kiradır. "Bu bağlamda rant, toprak sahiplerinin hiçbir çaba göstermeden üretimden aldıkları payı göstermektedir."³² Rant olgusunu, ele alıp düzenli bir biçimde inceleyen klasik iktisatçılardan David Ricardo, rantın kaynağı olarak toprağın verimliliğine dayandırmış ve farklılık rantı (diferansiyel rant) kavramını ortaya atmıştır. Rantın kaynaklarını mülkiyet ilişkisinden yola çıkarak araştıran K. Marx ise, rant türleri üzerinde ayrıntılı bir değerlendirme yapmıştır; Marx'a göre rant, *toprağı işleme tekeli*, *topraktaki mülkiyet tekeli* ve *tüketicilerin gereksinimleriyle satın alma*

²⁸ Üstteki kaynak, s. 98.

²⁹ Tekin Akıllıoğlu, *anılan kaynak*, s. 15.

³⁰ Üstteki kaynak, s. 18-19.

³¹ Ruşen Keleş, *anılan "Kentleşme ve Kamu Yararı"*, s. 101.

³² Hasan Ertürk, *anılan Kent Ekonomisi*, s. 152-153.

gücünden kaynaklanmaktadır. Bunlardan ilki *farklılık rantı*, ikincisi *mutlak rantı*, üçüncüsü de *tekel rantı*nı oluşturmaktadır.³³

Bir üretim faktörü olarak toprak üzerinde yapılan değerlendirmelerden yola çıkılarak ve kaynaklarına göre kavramlaştırılan rant türleri, kentsel toprak rantının kaynaklarını ve türlerini açıklamada da kullanılabilmektedir.³⁴

Farklılık (differansiyel) *rantları*, daha çok kentsel toprağın getireceği rantın, arsaların kentin merkezine olan uzaklığı ile ilişkili olduğunu açıklar. Başka bir deyişle, kent merkezine en uzak noktadaki kentsel topraklar en az, merkeze en yakın noktalardaki kentsel topraklar en değerli topraklar olacaktır. Bu getiri, en uzak noktada bulunan kentsel toprak için yapılacak ulaşım harcamalarına eşdeğerdir. *Tekelci rant* ise, kentsel toprağın konumu nedeniyle oluşur. Kaynağı kıtlıktır; örneğin, önemli yol kavşaklarında, gelişme potansiyelinin yüksek olduğu bölgelerde, buradaki toprakların miktarı artırılmayacağından, salt burada toprak sahibi olmaktan elde edilir. *Mutlak rant* ise, diğer iki rant türünden farklı olarak, kentsel toprağın konumundan bağımsız bir biçimde oluşur. Mutlak rantların yaratıcısı değişik kişi ve kurumların kararları ve eylemleridir; kentsel toprak pazarında kıtlık yaratılarak ortaya çıkar. Toplu konut girişimcileri, özel kişiler ya da kamu kurumları, toprakları boş tutarak, plan üreterek ya da üretmeyerek, altyapı hizmetlerinin götürülmesini geciktirerek vb. yollarla mutlak rantı üretirler. Diğer iki rantı, toprağın mekansal özelliklerinden kaynaklandığı için önlemek güçtür; ancak mutlak rantın önlenmesi olanaklıdır ve gereklidir. Çünkü, mülkiyet hakkının kötüye kullanılmasıyla ortaya çıkan mutlak rant nedeniyle kentsel yaşam pahalılaşmakta, toplumun tümü bundan zarar görmektedir.

b) Kentsel Toprak Rantlarının Oluşumu Süreci

Rant ve kentsel toprak rantıyla ilgili olarak, mülkiyet ögesi bir yana bırakıldığında, yukarıdaki açıklamalarda belirgin bir biçimde ortaya çıkan iki önemli etmen, kıtlık ve talep olmaktadır. Kentsel toprakların değerindeki artışı belirleyen, daha doğru bir anlatımla değer artışının hızını, dolayısıyla rant savaşımının şiddetini belirleyen başlıca etmenler bunlar olmaktadır. Ancak, kentsel topraklardaki değer artışının, bunun sonucu olarak rant savaşımının anlaşılabilmesi için ekonomik, toplumsal ve etik etmenlerin de çözümlemeye katılması edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle önce, kentsel toprakların değerindeki artışın gerçekleştiği düzeneği, sonra da ekonomik ve

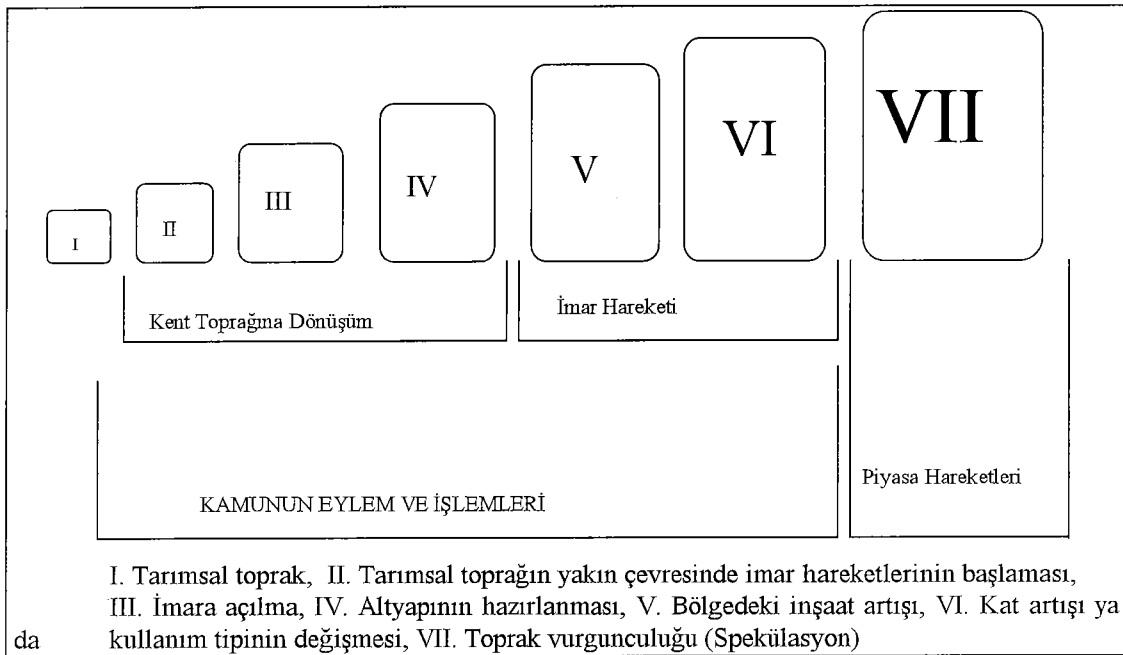
³³ Üstteki kaynak, s. 153-157.

³⁴ İlhan Tekeli, *anılan* "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları Üzerine," s. 136-137.

toplumsal koşullar çerçevesinde kentsel toprak rantının boyutlarını ve yol açtığı sorunları ele almaya çalışacağız.

Bu bölümün başında kentleşmenin demografik boyutu üzerinde ayrıntılı olarak durmuş, kentleşmenin ülkemizdeki görünümü ele almıştık. Kentsel nüfusun doğal artışına kırdan kente göçün de eklenmesiyle, konuta ve öbür kentsel hizmetlere olan talepte bir artış ortaya çıkması, bunun da kentsel toprak talebinde eşdeğer bir artışa yol açması, öte yandan kentsel toprakların imara uygun duruma getirilmesi, başka bir deyişle tarımsal toprakların kentsel topraklara dönüştürülmesinin, bu talebi aynı hızla karşılayamaması, mevcut kentsel toprakların aşırı bir biçimde değer kazanması sonucunu doğurmaktadır. Kentsel toprağın değerindeki artışın gerçekleştiği düzenek, aşağıdaki çizimde basit olarak gösterilmiştir.

ÇİZİM 1: Kentsel Toprağın Değer Artış Süreci*



* Bu çizimin hazırlanmasında, H. Ertürk, *Kent Ekonomisi* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 1995), s.165'teki Şekil 6.3 esas alınmıştır.

Yukarıdaki çizimde gösterilen kentsel toprağın değerindeki artış düzeneği, yalnızca normal koşullarda ve tüzel çerçevede içindeki gelişmeleri esas almaktadır. Ekonomik ve toplumsal koşullardaki değişiklikler, yasa dışı yapılaşma hareketleri ve bunların etkisi bu bağlamda göz önünde bulundurulmamıştır. Bu etmenler, yukarıda normal koşullarda gerçekleşen değer artışını ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan toprak vurgunculuğunun şiddetini ve kapsamını artırıcı bir etki yaratacaktır. Ek 2'de yer alan Kutu 9'de aktardığımız örnek olaylara dayanılarak belirlenmiş olan değer artış aşamaları ve kent topraklarında değer artışına neden olan etmenlerle ilgili

değerlendirmeler, kentsel toprakların değerlerinde oluşan artışlarda toprak sahibinin hiçbir katkısının olmadığı çok somut bir biçimde ortaya koymaktadır.

İşte sorun, bütünüyle kamunun yarattığı bu değer artışlarının kamuya kazandırılmasıdır. Ancak, toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullarla etik değerlerdeki değişimin, kentsel topraklarda kamunun yarattığı değer artışına toprak sahiplerince ya da toplumun belli bir kesimince el konulduğu, bu durumun sorunu daha da içinden çıkılmaz duruma getiren bir kısır döngüye dönüştürdüğünü görüyoruz. Bu kısır döngü sürekli olarak çeşitli kaynaklardan beslenmektedir.

Kapitalizm öncesi toplumsal yapıda konutların kullanım değeri ön plandadır. Ancak kapitalist üretim yapısının kentlere yerleşmesinden sonra, toprak rantının önem kazanmasıyla, konutların kullanım değerinden çok kâr amaçlı değişim değerinin ön plana çıktığını görüyoruz. Böylece aynı anda hem gecekondular, hem toplu konutlar, hem de yap-satçıların inşa ettiği apartmanlar kentlerde boy göstermektedir.³⁵

Topraktan rant sağlamak amacıyla konut üretme sürecinde değişik yollar izlenebilmektedir. Hangi yol izlenirse izlensin, sonuçta hepsi kentin fiziksel çevresini ve görünümünü etkilemekte ve genellikle de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu yollardan birisi, kentlerdeki arsa sahiplerinin kat yüksekliği sağlayarak, henüz ömrünün tamamlamamış yapıları yıkararak, daha yüksek binalar yapmak, böylece rantı artırmaktır. Rantı artırmanın bir başka yolu ise, yine konutların değişim değerini ön planda tutarak, toprak kullanımını ussal biçimde gerçekleştirmeden, yan yana gelmiş yapılar yapmaktır.³⁶

Böylece ortaya çıkan fiziksel kent çevresi, çocuklar için oyun alanları, arabalar için park yerleri ve semt sakinleri için yeşil alanlar olmaksızın, tıks tıks bir görünüm kazanıp biçimlenmektedir. Her iki yoldan da rant sağlamanın toplumsal ekonomik maliyeti yine kamunun üzerinde kalmaktadır. Bir yandan henüz ömrünü tamamlamamış yapılar yıkılarak ulusal ekonomiye zarar verilirken, yanlış biçimlendirilmiş kentsel çevre, toprak sahiplerinin sağladığı rantların maliyetini topluma yüklemektedir. Öte yandan kamu yönetiminin bu biçimde oluşmuş kentsel alanlarda kamu yatırımlarını gerçekleştirmeleri çok güç ve maliyetli bir iş haline gelmektedir.

Toplumsal, siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın, kronik enflasyonun uzun yıllardır yaşantımızın bir parçası olması, ülkemizde toplumsal değerlerdeki yıpranmanın da etkisiyle, bir yandan rant oluşumu sürecini beslerken, öbür yandan kentsel

³⁵ "Türkiye'de Kentsel Çevrenin Biçimlenişinde Plancı ve Mimarın Etkinliği," *Mimarlık* (1976/1), s. 17.

³⁶ *Üstteki kaynak*, s. 17-19.

toprakların kullanımını denetleyecek ve kentsel toprak rantının kamuya kazandırılmasını sağlayacak düzenekleri hemen hemen tümüyle etkisiz kılmıştır. Görece istikrarlı ekonomik ve toplumsal yapılarda bile ortaya çıkması kaçınılmaz olan kentsel toprak rantı, istikrarın olmadığı ekonomik ve toplumsal koşullarda, siyasal ve yönetsel ahlâktaki yozlaşmanın da desteğiyle önüne geçilmez bir olgu olarak karşımıza spekülasyonu, başka bir deyişle kentsel toprak vurgunculuğunu çıkarmaktadır. İzleyen başlıkta bu konu ele alınacaktır.

c) Kentsel Toprak Vurgunculuğu (Arsa Spekülasyonu)

Kentsel topraklar üzerindeki vurgunculuk, kentsel toprak rantlarının yüksekliğinin doğal bir sonucu olarak görülebilir. Toprak vurgunculuğu, taşınmazların (gayrimenkul) değerindeki artışın öbür yatırım araçlarının sağlayacağı kazançtan daha çok olmasına bağlı olarak tasarrufların taşınmazlara yönelmesidir. Ayşe Öncü'nün deyimiyle, yapı ve toprak fiyatlarındaki kısa süreli dalgalanmalar karşısında bir tür "bekle ve gör" tutumudur. Aslında kuramsal olarak, öbür yatırım araçlarının daha çok kazanç sağlaması olasılığı karşısında bir risk ögesi de taşır. Dolayısıyla, bina ve toprak fiyatlarının öbür üretim öğelerinden daha hızlı artacağı varsayımına dayalı bir tür kumardır.³⁷

Taşınmazların emek ve ek yatırım gerektirmeden durduğu yerde değer kazanması, zarar etme riskinin son derece düşük olması ve karşılığında her an kredi bulma, yapılan yatırımı paraya çevirme kolaylığının bulunması gibi, tasarrufların kentsel topraklara yönelmesini destekleyen ekonomik nedenlerin varlığından söz edilebilir.³⁸ Ancak kentsel toprak vurgunculuğunun toplumsal, siyasal ve ahlâki boyutları da söz konusudur. Bütün bunların bir araya gelmesi, kentsel toprak vurgunculuğunu sürekli kılan, destekleyen bir ortamı oluşturmaktadır. Bu, sürekli ve hızlı bir biçimde büyüyen kentlerde, hemen hemen bütün toplumsal ve ekonomik grupların bu büyümeden, şu ya da bu biçimde bir kazanç elde etmesini olanaklı kılan bir ortamdır.³⁹

Gelişmekte olan ülkelerde, bir yandan gelir düzeyinin çok düşük olması, öte yandan gelir dağılımındaki dengesizlikler iki türlü toprak vurgunculuğunun bir arada bulunmasına neden olmaktadır. Görece düşük gelir gruplarında bulunanlar, geleceklerini güvence altına almak için arsa ya da konuta yatırım yapmaya eğilimindedirler. Çünkü yüksek ve sürekli enflasyonun etkisiyle, toprak hem güvenilir,

³⁷ Ayşe Öncü, "The politics of urban land market in Turkey: 1950-1980," *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol. 12, No. 1, 1988), s. 38

³⁸ Mesut Evren, *Türkiye'de Arsa-Yapı Sorunları ve İlişkileri* (İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 1970), s. 21.

³⁹ Ayşe Öncü, *anılan kaynak*, s. 38.

hem de bireysel açıdan, yukarıda belirttiğimiz gibi verimli bir yatırımdır. Ancak, eylemsiz vurguncu (spekülatör) olarak adlandırılan bu kişilerin toprak ve konut sahibi olmaktan dolayı elde ettikleri kazanç, eylemli vurguncu olarak tanımlanan, kentsel gelişme alanlarından toprak (arsa) edinerek, kenti gereksiz yere büyümeye zorlayan, bunun için baskı yapan kişilerin kazancından daha azdır. Bu iki tür vurgunculuk arasındaki fark da, sonuçları ve toplum yararı üzerinde yaptığı olumsuz etkiler nedeniyle, nitelik değil, nicelik farkıdır.⁴⁰ Ancak, bu büyük bir kısır döngünün ortaya çıkmasına yol açmaktadır; yüksek gelir gruplarının kentsel topraklar üzerindeki spekülasyon etkinlikleri, sonuç olarak dar gelirli ve yoksul kesimin konut edinme maliyetini yükseltmektedir. Böylece, gelişmekte olan ülkelerde zaten bozuk olan gelir dağılımı dengesi, bu kesim aleyhine iyice bozulmaktadır. Daha açık bir biçimde belirtmek gerekirse, kentsel toprak vurgunculuğu "yoksulu daha da yoksullaştıran" bir düzenek haline gelmektedir.

Kentsel toprak pazarı, kent ekonomisi içindeki en dinamik kesim olarak ön plana çıkmaktadır.⁴¹ Kentsel toprak pazarına vurgunculuğun egemen olması, bu dinamik sektörün toplumsal birikimi emmesi, dolayısıyla kaynakların üretken yatırım alanlarına yönelmesini engellemesi sonucunu da doğurmaktadır.⁴² Normal koşullarda, yukarıda da değindiğimiz gibi, kentsel toprakların değerini belirleyen, kentsel toprakların konumu (kent merkezine yakınlığı ya da uzaklığı), fiziksel ve toplumsal altyapısı ve toprakların üzerindeki yasal kısıtlılıklar (imar planlarından kaynaklanan, kat yüksekliği, yapı izni vb) olmaktadır. Ancak Türkiye'de 1960'lı yıllardan bu yana varlığını korumakta olan toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullar, kentsel toprak pazarı üzerindeki genellemeleri geçersiz kılmaktadır.⁴³ Özellikle, enflasyonist baskı ve finansal yatırım araçlarının çeşitliliğinin azlığı, kentsel toprak vurgunculuğunun toplumsal birikim emmesini hızlandıran ve sürekli kılan bir etki yaratmaktadır.⁴⁴

Türkiye'deki kentsel toprak vurgunculuğunun niteliğini ve olumsuz etkilerini tam olarak belirleyebilmek için, bu olguyu destekleyen başka etmenlere de bakmak gerekiyor. 1950'li yıllarda başlayarak istikrarlı bir biçimde artan ve 1980'li yıllarda tam anlamıyla bir sıçrama yapan kırdan kente göçen nüfus ve buna bağlı olarak kentlerin çevresinde oluşan gecekondu kuşakları, Türkiye'deki yerel politikanın "clientalist" niteliğiyle birleşince kentsel toprak vurgunculuğunun en önemli alanlarından biri haline gelmektedir.⁴⁵ Büyük kentlerin çevrelerinde, hiçbir kentsel altyapıya sahip olmayan,

⁴⁰ Ruşen Keleş, *Kentbilim İlkeleri* (Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1976), s. 88.

⁴¹ Ayşe Öncü, *anılan kaynak*, s. 39.

⁴² Ruşen Keleş, *anılan Kentleşme Politikası*, s. 395.

⁴³ Ayşe Öncü, *anılan kaynak*, s. 39.

⁴⁴ *Üstteki kaynak*, s. 41-42.

⁴⁵ *Üstteki kaynak*, s. 40; 43-45.

büyük kent merkeziyle ulaşım olanakları son derece sınırlı olan, genellikle kamunun mülkiyetindeki ve çoğunlukla tarıma elverişli olmayan topraklarda oluşan gecekondular, zamanla kentsel rant sağlamanın aracı haline gelmektedir.⁴⁶ Önce, kenti çevreleyen kamunun ya da başkalarının topraklarını kapatarak, kentin yeni göçmenlerine pazarlayan, eylemli vurgunculuğun baş aktörleri konumundaki "gecekondular ağı" ve "toprak mafyası"na kazanç sağlayan gecekondular alanları, sonra da seçim öncesi dönemlerde, önce "tapu verme," sonra imar planlarında değişiklik yapılarak, "kat izni" verme yoluyla düşük gelir gruplarına kazanç sağlamaktadır. Buna ek olarak, 1980'li yıllarda, büyük kentlerin çevresinde, genellikle yüksek gelir gruplarına yönelik uydu kentlerin kamu eliyle kurulması, kentlerin gelişme alanlarında gecekondulara dönük eylemli toprak vurgunculuğuna, yüksek gelir gruplarına dönük eylemli toprak vurgunculuğunu da eklemiştir.

Türkiye'deki kentsel toprak vurgunculuğunun yukarıda açıklamaya çalıştığımız niteliğinin ortaya çıkardığı bir başka sorun da, "bizatihi" kentsel toprak rantının niteliğinden kaynaklanan, etik sorundur. Niteliği gereği "hiçbir emek ve çaba harcamadan" yüksek kazanç sağlamayı olanaklı kılan kentsel topraklar üzerindeki vurgunculuk. Toplumun hemen hemen her kesiminde, yaşamın bütün yönlerinde "emek ve çaba harcamadan kazanma" arzusunu kamçılamaktadır. Böylece, kentsel toprak vurgunculuğunun etkisiyle pekişen "ahlâki erozyon," daha sonra vurgunculuğu besleyen bir etmen haline gelmektedir.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız bütün toplumsal, ekonomik ve ahlaki olumsuzlukların yanı sıra, kentsel toprak vurgunculuğunun kentleşme ve kentsel gelişme bakımından ortaya çıkardığı teknik sorunlara da kısaca değinmek gerekirse, kentsel toprak vurgunculuğunun her şeyden önce kentlerde plan kararlarının uygulanmasını güçleştirmesi, dahası olanaksız duruma getirmesidir. Böylece yapılan planlar bütünüyle geçersiz olmakta, düzensiz gelişme eğilimine giren kentleşmenin denetim altına alınması hemen hemen olanaksızlaşmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, yerel yönetimlerin kendi denetimi dışında ortaya çıkan kentsel alanlara, altyapı yatırımlarını yapması ve öbür kentsel hizmetleri götürmesi de düzenli bir biçimde gerçekleşemeyecektir. Bu durum, gerek altyapı, gerek kentsel hizmet maliyetlerinin olağanüstü bir biçimde artması sonucunu doğurmaktadır.

Böylece, bir yandan tüm toplumun ve kamunun etkinlikleri ve kararları sonucunda üretilen kentsel değerlerin, hiçbir emek ve çaba harcamayan kentsel toprak sahiplerine gitmesi nedeniyle büyük kayıplara uğrayan toplum, öte yandan, kentsel altyapı ve hizmet maliyetlerinin artmasıyla, kamusal kaynakların verimsiz kullanımı

⁴⁶ Gürkan Gezim, "Kent Toprakları, Yerleşme ve Planlama Sorunları," *Mimarlık* (1976/4), s. 39.

nedeniyle de kayıplara uğramaktadır. Kentsel toprak vurgunculuğunun etkileri bununla da sınırlı kalmamakta, kentlerde yaşamı pahalılaştırarak, yaşam düzenin düşmesine de yol açmaktadır. İşte bütün bu nedenlerden dolayı, kentleşmenin ve kentsel gelişmenin denetim altına altına alınması, kamunun etkinlikleriyle oluşmuş kentsel değerlerin yeniden kamuya kazandırılması büyük önem taşımaktadır. Kentsel toprak rantının kamuya kazandırılmasının başlıca yolları ve araçları, genel olarak ve ülkemiz bakımından bunun ne ölçüde yapılabildiği çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınacaktır.

III. KENTSEL TOPRAK RANTINI KAMUYA KAZANDIRMA POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI

1. POLİTİKALAR

Kentsel toprak politikaları bir yandan kentsel toprakların kullanımını düzenleyen politikalar, diğer yandan da kentsel toprak piyasasını düzenleyen politikalar olarak iki grupta incelenebilir. Kentsel toprak piyasasını düzenlemek amacıyla makro ve mikro politikalar izlenebilir. Şöyle ki, makro politikalar, piyasayı düzenleyecek tüzel önlemlerden, ekonomik ve toplumsal önlemlere, hızlı ve denetimsiz kentleşmenin denetim altına alınmasını sağlayacak önlemlerden, gelir paylaşımındaki dengesizlikleri giderecek önlemlere değin geniş bir yelpaze oluşturmakta; bütün bu konularda düzenlemeler yapılmasını, önlemler alınmasını gerekmektedir. Bu da ancak uzun dönemli, bütüncül politikalar üretilmesiyle olanaklıdır.

Mikro politikalar ise, daha çok kısa dönemde kentsel toprak piyasasının istikrar içinde olmasını ve bu alandaki adaletsizliklerin giderilmesini sağlamaya yönelik önlemlerle ilgilidir. Bu da, genellikle devletin ve yerel yönetimlerin, yeterli miktarda arsa stok ederek ya da en azından elindeki kentsel toprakları elden çıkarmayarak piyasayı denetim altında tutmasıyla olanaklıdır. Kısa dönemde kentsel toprak piyasasını denetim altında tutarak, kentsel topraklar üzerindeki vurgunculuğu önlemenin bir başka yolu da yasal düzenlemeler ve vergilendirme olabilmektedir.

Kentsel toprak kullanımını düzenleyen politikalar ise, imar planlama eylemleriyle doğrudan ilgilidir. Kentsel toprağın kullanım biçimini belirleyen kullanım, yoğunluk ve yükseklik bölgelemeleri; parsellemenin denetimi; yapı yapmaya zorlama; yapı yasakları ve yapı denetimleri bu politikaların başlıca öğelerini oluşturmaktadır.

Kentsel toprak politikasının temel amaçlarının, kent toprakları ve arsaları üzerindeki bireysel mülkiyet ile kamu ve toplum yararı arasındaki dengeyi kurmak ve bireysel yararın kamu yararı aleyhine kullanılmasını önlemek olduğunu söyleyebiliriz.⁴⁷ Bu amaçların yanı sıra, kentlerin düzenli gelişmelerini sağlamak için kent planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak; dar ve orta gelirli kesimin barınma sorunlarını çözebilmek için kamunun elinde yeterli arsaların bulunması ve bu arsaların söz konusu kitlelere sunulması gibi amaçlar da vardır. Öte yandan, yine kentsel toprak politikaları aracılığı ile taşınmaz fiyatlarındaki aşırı artışların da önüne geçilebilecektir. Son olarak, kentsel toprak politikalarının önemli bir amacı da, yalnızca, planlama kararları sonucu değeri artan kentsel toprakların sahiplerinden bu değer artışını kamuya aktarmak değil;

⁴⁷ Ruşen Keleş, anılan *Kentbilim İlkeleri*, s. 89; Ruşen Keleş, anılan *Kentleşme Politikası*, s. 396.

aynı zamanda yeni planlama kararları ile arsasının değeri azalmış olanlara da tazminat ödenmesini ve bu tazminatın yine toplum yararına aykırı olmayacak biçimde belirlenmesini sağlamaktır.

Bu temel politika hedefleri çerçevesinde, bir yandan kentsel toprakların denetim altında tutulabilmesi ancak kentsel toprak rantlarının, başka bir deyişle zaten kamu tarafından yaratılmış olan değerlerin, yeniden kamuya kazandırılabilmesidir. Bunu sağlamanın çok çeşitli yolları bulunmakla birlikte, bunları belli birtakım temel yaklaşımlar çerçevesinde toplayabiliriz. Bugünkü kurumsal yapı ve ve mülkiyet düzeninde çok büyük değişiklikler yapmadan, başka bir deyişle yumuşak bir biçimde bunu gerçekleştirmeye çalışmak bu konuda temel yaklaşımlardan biridir. Bir diğeri ise, temelde kentsel topraklar üzerinde özel mülkiyeti kabul etmekle birlikte, onu köktenci sınırlamalarla toplum yararına kullanılabilir hale getirmek bir başka yoldur. Yukarıda sıraladığımız, kentsel topraklarla ilgili temel amaçları gerçekleştirmenin en köktenci yolu ise, kentsel topraklarda bütünüyle kamu mülkiyetini egemen kılmaktır. Bu çerçevede, kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasını sağlayacak çeşitli önerilerin geliştirildiğini görüyoruz.⁴⁸

Bunlardan biri, kurumsal yapıda herhangi bir değişikliğine gitmeden, politikalarda değişiklik yapmaktır. Gerek merkezi yönetim, gerek yerel yönetimler türlü kentsel hizmetler için, özellikle kentlerin çevresindeki gelişme alanlarında yeterince kentsel toprak edinip buralarda gereken düzenlemeleri yaptıktan sonra kentsel kullanıma açabilirler. Bunda başarılı olabilmenin temel koşulu bu toprakların "elden çıkarılmama"sıdır. Böylece kentsel arsalar üzerindeki spekülatif baskılar ortadan kalkacaktır.

İkinci yol ise, arsa sahiplerinin mülkiyet haklarına doğrudan getirilecek sınırlamalar olabilir. Kentsel topraklar, tıpkı tarımsal topraklar gibi kabul edilecek; üzerine yapı yapmamak koşulu ile istenildiği gibi kullanılabilir. Üzerinde yapı yapılmak istendiğinde ise, kamu yönetimlerinden imar hakları satın alınacaktır. Buradaki ana düşünce, imar hakkının esas olarak kamuya ait olması ve bunun ancak bir karşılık ödenerek elde edilebilmesidir. Böylece bir bedel ödmeden değer artışından yararlanmak mümkün olmayacak ve bunun vurgunculuğunu yapmak da çekici olmaktan çıkacaktır.

⁴⁸ İlhan Tekeli, *anılan "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları,"* s. 143-144.

2. KURUMLAR

Kentsel toprak politikasının oluşturulması ve uygulanmasıyla, bu arada kentsel topraklar üzerinde ortaya çıkan değer artışlarının yeniden kamuya kazandırılması hedefinin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, merkezi yönetim içinde yer alan pek çok kamu kurum ve kuruluşunun yanı sıra yerel yönetimlerin çeşitli görevler üstlendiğini görmekteyiz. Aslında kentsel topraklar sorunuyla ilgili makro politikalar ele alındığında tüm devlet düzeneğinin, meslek kuruluşlarının ve öbür gönüllü kuruluşların konuyla şu ya da bu düzeyde bir ilişkisinin kurulması olanaklıdır. Kapsamı kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasıyla sınırlı bir çalışmada, konuyla doğrudan ilgili kurumların ele alınması yeterli olacaktır. Bu bağlamda, kentsel gelişmeyi yönlendiren, kentsel toprakların denetimiyle ilgili birtakım görevleri ve yetkileri bulunan, her şeyden önce "imar planını hazırlama ve uygulama" yetkisine sahip olan belediyeler, kentsel toprak politikasının başlıca aktörü olarak ele alınacaktır. Bunun yanı sıra, merkezi ve yerel düzeylerde kentsel toprak yığını (arsa stoku) oluşturarak, bu stokun kamusal hizmetlere tahsis ya da kentsel toprak piyasasını düzenleme (tanzim) ve vurgunculuğu önleme amacıyla kullanılması konusunda yetkili başlıca kuruluş olarak karşımıza çıkan ve kentsel toprak politikalarının oluşturulmasında söz sahibi olan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün kentsel toprak politikaları üzerindeki etkisi incelenecektir. Bu iki kurumun ele alınmasının nedeni, kentsel toprak rantının kamuya kazandırılmasında izlenebilecek sağlıklı politikaların oluşturulması ve bunların başarıyla uygulanabilmesinde bu iki kuruluşun karşılıklı ilişkilerinin de büyük önem taşımasıdır.

a) Belediyeler

Belediyeler, yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak üzere organları seçimle oluşturulan özerk yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşıldığı gibi yerel düzeyde pek çok hizmet belediyeler tarafından üstlenilmiştir. Kent içi yolların yapılması, çöplerin düzenli olarak toplanması, kent içi ulaşımın sağlanması, cadde ve sokakların temizlenmesi, gıda maddelerinin sağlık açısından denetlenmesi gibi sayıları artırılabilir pek çok görev bunların arasında sayılabilir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin görevleri liste biçiminde 76 madde halinde sıralanmıştır.

Ancak belediyelere görev ve yetki veren tek yasa 1580 sayılı yasa değildir. Başka yasaların da, özellikle kentlerin fiziksel planlamasıyla, dolayısıyla kentsel topraklarla ilgili pek çok görev, sorumluluk ve yetkiyi belediyelere verdiğini görüyoruz. Bu görev ve yetkileri bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, belediyelerin, kentsel toprak politikasının yerel düzeyde oluşturulması ve uygulanmasındaki tek kurum olduğu

gerçeğiyle karşılaşırız. Başta imar planlarının yapılması ve uygulanması olmak üzere, belediyelerin sahip oldukları görev ve yetkiler, aşağıda kentsel toprak rantının kamuya kazandırılması politikasının temel araçları incelenirken daha ayrıntılı bir biçimde görülebilecektir.

1580 sayılı yasanın 15. maddesinin 68. fıkrası, belediyelere, *ucuz belediye konutları yapmak ve kiraya vermek; kentin gelişme alanlarında toprak alarak imar planına göre düzenlemek ve yapı yapmak isteyenlere satarak spekülasyona engel olmak* görevini vermiştir. Belediye Yasası, belediyelerin görevlerini zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ikiye ayırmıştır ve yasanın 15/68. maddesi de isteğe bağlı görevler arasında yer almaktadır. Yasa, zorunlu görevler yerine getirilmeden isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konulmasını engellediği için, yasanın bu fıkıyla ilgili hükmünün değiştirildiği 1950 yılına kadarki 20 yıllık dönem içinde belediyeler, kentsel toprak politikalarının uygulanmasında önemli bir araçtan yoksun kalmışlardır. 1950 yılında çıkarılan 5656 sayılı yasa ile belediyelere, belediye meclisi kararıyla ucuz belediye konutları yapmak, satmak ya da kiraya vermek yolu açıldığı halde, belediyelerin kentsel toprak politikalarında hala varlık gösterememeleri, sorunun yalnızca yasal düzenlemelerle aşılamayacağını ortaya koymuştur.

Öte yandan Belediye Yasasının 15/68. maddesindeki ifadeye biraz daha yakından baktığımızda, "kentin gelişme alanlarında alınacak toprakların imar planlarına göre düzenlenerek, yapı yapmak isteyenlere satılmasından" söz edildiğini görürüz. Burada altı çizilmesi gereken iki önemli nokta vardır. Birincisi, belediyelerin gelişme alanlarında elde edecekleri topraklarda imar planlarına göre düzenlemeler yapmaları, başka bir deyişle kentsel toprağın değerini artırıcı her türlü düzenlemeyi yapmaları; ikincisi, değeri artan bu toprakları satmalarıdır. Oysa başarılı bir kentsel toprak politikasının temel koşulu, kentsel toprakların denetiminin kamunun elinde tutulmasıdır. Bunu sağlamanın en kolay yolu da, kentsel toprakların mülkiyet yapısında kamunun ağırlığını korumasıdır. Bugün başarılı kentsel toprak politikalarının izlendiği, arsa spekülasyonunun olmadığı ya da en aza indirildiği Avrupa kentlerinde, belediyeler ellerindeki toprakları satmak yerine uzun süreli kiraya vermek yoluna gitmektedirler; bunun için gereken her türlü yasal düzenlemenin yapıldığı bilinmektedir.

Belediyelerin değişik arsa edinme yolları vardır. Bunlardan birisi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19/6. maddesinde gösterilmektedir. Bu maddeye göre belediyeler, kamu hizmetlerini görebilmek için taşınmaz başışı kabul edebilirler. Yine, yukarıda da belirtildiği gibi Belediye Yasasının aynı maddesi ve 15/68. maddesinin verdiği yetki ile kentin gelişme alanlarında arazi satın alabilmektedirler.

Belediyelerin toprak edinmelerinin bir diğer yolu da kamulaştırmadır. Belediyeler, yerine getirmek istedikleri kamu hizmetleri için toprağa gereksinme duyduklarında kamulaştırma yapabilirler. İmar planlarında yer alan kullanımlar dışında kamulaştırma yapmak için kamu yararı kararı alınması gerekmektedir. Öte yandan, 775 sayılı Gecekondu Kanunu da belediyelere, gecekondu önleme, tasfiye ve ıslah alanlarındaki özel mülkiyete ait taşınmazları satın alma ya da kamulaştırma yetkisi vermiştir.⁴⁹

Belediyelerin edindikleri kentsel toprakları kullanmak konusundaki yetkileri yine değişik yasalarla verilmiştir. Örneğin, 775 sayılı Gecekondu Kanunu, toprakların bu kanun uyarınca yapılacak konutlara tahsis edilebileceği hükmünü getirmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/68. maddesine göre ise satın alınan topraklar, imar planlarına uygun olarak geliştirilerek satılabilir.

Belediyelerin kentsel topraklar üzerinde denetim sağlamalarının ve bu toprakların kullanımında kamu yararının ön planda olmasını sağlayabilmelerinin ön koşulu yeterli kentsel toprağa sahip olmalarıdır. Bu ön koşulu gerçekleştirdikten sonra plan kararlarını uygulayabilmek, düzenli kentsel gelişmeyi sağlayabilmek ve arsalar üzerinde oluşacak değer artışlarını kamuya kazandırabilmek için belediyeler, başvurabilecekleri etkili araçlara sahiptirler. Bunlar, emlak vergileri, kamulaştırma, hamur yetkisi, şerefiye, yapı yasakları ve yapı yapmaya zorlama biçiminde sıralanabilir. Kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasında kullanılan araçlar başlığı altında bunlara değinilecektir. Ancak burada, ülkemizdeki ilk uygulaması Ankara Büyükşehir Belediyesince yapılan "kentsel gelişme projeleri"nden kısaca söz edilecektir.

Kentsel gelişme projeleri, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulamaya koyulmuş, belediye ile özel gerçek ve tüzel kişilerin işbirliği ile kentin çehresinde değişiklik yapmayı, bu arada projeler sayesinde yaratılan değer artışlarını kamuya kazandırmayı amaçlayan uygulamalardır. Bunların en tanınanları Portakal Çiçeği Vadisi Projesi, Dikmen Vadisi Projesi ve Hacıbayram Meydanı Çevre Düzenleme Projesi'dir. Bu projelerin ortak yanı, tüm düzenlemelerin gerek politika, gerek teknik, gerekse akçal anlamda üstesinden tek başına belediyelerin gelemeyeceği, bu nedenle mülk sahipleri ve girişimciler ile iş ve güç birliği yapmanın gerekli olduğudur.

⁴⁹ Belediyelerin bu yetkiyi kullanmaları önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığının iznine bağlanmış, anca 1985 yılında çıkarılan iki KHK ile, Gecekondu Kanununda birtakım değişiklikler yapılmış, bu çerçevede Bayındırlık ve İskân Bakanlığının, bu yasanın uygulanmasıyla ilgili bütün hak, görev, sorumluluk ve yetkilerinin belediyelerce kullanılması sağlanmış, bu yasanın uygulanmasının büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde Büyükşehir Belediyesinin eşgüdümünde ilçe belediyelerince yapılması öngörülmüştür. Bkz.: Bu KHK'leri değiştirerek kabul eden 3414 sayılı yasa, *Resmî Gazete* (11/3/1988: 19751). Fakat sonradan çıkarılan KHK'lerle bu ertelenmiştir.

Bu tür projelerin uygulanmasının temel koşulu, eldeki parsellerin toplulaştırılmasıdır. Bunu gerçekleştirmenin değişik yolları vardır. Kamulaştırma, bu yollardan en çok bilineni ve en sık başvurulandır. Bunun dışında hamur, satın alma, takas ya da projelere dayalı olarak hisse senetleri çıkarma da başvurulabilecek araçlar arasında sayılabilir.

Sözü edilen projelerin hepsinde geçerli olan kimi ortak ilkeler vardır.⁵⁰ Her şeyden önce, tüm bu projeler sayesinde yaratılan kentsel rantların hangi yöntemlerle ve hangi oranlarda paylaşılacağı ve kamuya ne kadarının kazandırılacağı açıklığa kavuşturulmaktadır. Kamu yararı ön planda tutulurken özel mülkiyet haklarının da hiçe sayılmaması, bu hakka saygı gösterilmesi gerekmektedir. İkinci nokta, bu projeler gerçekleştirilirken demokratik değerler ve ilkeler de göz ardı edilmemelidir. Özellikle parseller toplulaştırılırken hak sahipleri ile kurulacak ilişkiler önemlidir.

Bu gereklilikler, kentsel topraklar üzerindeki mülkiyet haklarıyla, aynı zamanda mülkiyet ilişkileri çerçevesinde, projeler sonucunda ortaya çıkan rantların paylaşımıyla yakından ilgilidir. Kamulaştırma, hamur, satın alma, takas, hisse senedi çıkarma bu paylaşımı etkileyecek, yönlendirecek araçlardır. Bunların dışında kimi ülkelerde başka bazı araçların kullanıldığı da görülmektedir.⁵¹ Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde "Tax Increment Financing" (Artan Vergi Değeri ya da Vergi Matrahı Finansman Sistemi) uygulanmaktadır. Bu uygulamanın temel mantığı, gerçekleştirilen projeler ile ortaya çıkan değer artışının vergi yolu ile kamuya kazandırılmasıdır. Bir başka örnek ise, Fransa'da uygulanmakta olanıdır. Buna göre, kentsel projeler çerçevesinde yapılacak kamulaştırmalar için arazi değerinin sabitleştirilmesi ve önalım (şufa) hakkı uygulamalarıdır.

Bu çerçevede Türkiye'de kentsel topraklara ilişkin politikaların başarılı olabilmesi için bir arsa borsasının oluşması gerektiği; ancak, bunun henüz gerçekleştirilemediğini belirtilmektedir.⁵² Buna göre, arsa, konut ve kira borsalarının oluşturulabilmesi için öncelikle belediyeler tüm taşınmazlarının bir dökümünü yapmalıdırlar. Daha sonra, kendilerinin kuracakları arsa ofisleri aracılığı ile arsa politikalarını belirleyecek ve uygulayacaklardır. Buradaki ana düşünce, kentsel topraklara ilişkin planlama yapmak için arsa taleplerinin ortaya çıkmasını beklemek olmamalıdır.

b) Arsa Ofisi

⁵⁰ Raci Bademli, "Kent Planlamasında Yeni Gündem: Kentsel Proje Vurgulu Eylemli Planlama," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıyer: Türkkent, 1991), s. 67-68.

⁵¹ Üstteki kaynak, s. 68.

⁵² Üstteki kaynak, s. 65.

Türkiye'de özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan hızlı nüfus artışı ve kentleşme süreci, kentlerde yığılmayı hızlandırmış ve türlü kentsel işlevler için kullanılan arsa stoku gün geçtikçe azalmaya başlamış, arzın düşmesinin kaçınılmaz sonucu olarak da arsa fiyatları aşırı bir biçimde yükselmiştir. Yaşanan bu temel sorun nedeniyle devletin müdahalesi kaçınılmaz olmuş ve böylece arsa politikasını yönlendirecek bir kurum olarak Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 1969 yılında 1164 sayılı yasa ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Ancak 1989 yılında Genel Müdürlük Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Yasanın 1. maddesi Genel Müdürlüğün kuruluş amacını belirlemektedir. Buna göre, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün temel amacı, "arsalardaki aşırı fiyat artışlarını önlemek için tanzim alış ve satışları yapmak; konut, sanayi, turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arsa ve arazi sağlamak"tır.

1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'na göre Genel Müdürlük, konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve çeşitli kamu tesisleri için anlaşma, devir satılma yolu ile benzeri şekillerde arazi ve arsa sağlamaya; arsa stoku ve tanzim satışları yapmaya; sağladığı arsa ve arazileri, olduğu gibi ya da planlayarak, altyapı tesislerini kısmen veya tamamen hazırlayarak veya hazırlattırarak ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, trampaya, irtifak hakkı tesis etmeye; kamu kurum ve kuruluşları eliyle pazarlamaya ve satmaya yetkili kılınmıştır.

Yasa hükümlerinden de anlaşıldığı gibi, Arsa Ofisi'nin başlıca arsa ve arazi sağlama yolları kamulaştırma, satılma ve devirdir. Genel Müdürlük, türlü sektörlerin arsa ihtiyacını karşılamak için kamulaştırmaya gidebilmektedir. Bu durumda Maliye Bakanlığı, konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ile kamu tesisleri için planlanmış sahalar içinde kalan özel gerçek ve tüzel kişilere ait arsa ve arazileri ve varsa bunlar üzerindeki bina ya da tesisleri Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü adına kamulaştırmaya yetkili kılınmıştır.

Genel Müdürlüğün bir başka arsa edinme yolu devirdir. Yine yasaya göre, Hazine'ye ait araziler ihtiyaç duyuldukça Genel Müdürlüğe devredilecektir. Hazineden bu biçimde sağlanan araziler planlama çalışmalarından sonra gereksinmesi olanlara satılabilecek ya da kiraya verilebilecektir.

Öte yandan, Hazine, belediyeler, il özel yönetimleri ve vakıflar yönetimleri ellerindeki arsa ve arazileri satmak istediklerinde önce Arsa Ofisi'ne bildirmek zorundadırlar. Çünkü, yine yasaya göre Arsa Ofisi'nin bu tür satışlarda önalm (şufa) hakkı vardır. Yine kamu yönetimleri, arsa gereksinmelerini Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne bildirmek ve gereksinmelerini bu yolla karşılamak zorundadırlar. Ancak

Genel Müdürlük tarafından 4 ay içinde yanıt verilmezse bu zorunluluk ortadan kalkmaktadır.

Yasanın getirdiği bir başka koşul ise, Arsa Ofisi tarafından satılan arsaların üçüncü kişilere satılamamasıdır. Ancak bu sınırlama, arsalar üzerinde yapı yapılana kadardır; bir başka deyişle, Ofis'ten sağlanan arsalar üzerinde yapı yapıldıktan sonra, yapı, arsası ile birlikte satılabilmektedir.

Devir ve kamulaştırma yolu ile elde edilen arsa ve araziler Genel Müdürlükçe belediyelere, kooperatiflere, Toplu Konut İdaresine, Emlak Bankasına, organize sanayi girişimci heyetlerine ve bireylere satılmaktadır.

1164 sayılı yasanın 5. maddesi Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün sermayesini 250 milyon TL. olarak belirlemiş, ancak gerekli görülürse Bakanlar Kurulu'nun bu miktarı bir kat arttırabileceği de öngörülmüştür. 1969 yılında çıkarılan bir yasayla verilen sermayenin zaman içerisinde yetersiz kalması kaçınılmazdır. Diğer bazı nedenlerin yanı sıra sermaye yetersizliği sonucu da Genel Müdürlük, arsa spekülasyonunu önleme ve çeşitli işlevler için arsa sağlama görevini yerine getiremez olmuştur. Bu nedenle, sermaye 1977 yılında 500 milyon TL'ye; 1981 yılında 3 milyar TL'ye; 1985'te 9 milyar TL'ye ve 1990'da da 500 milyar TL'ye çıkarılmıştır.

Arsa Ofisi, 1971-1995 yılları arasında, satınalma ve kamulaştırma yoluyla ve çeşitli amaçlara yönelik olarak toplam 144 736 300 m² büyüklüğünde arazi elde etmiş, yine aynı dönemde 113 951 779 m² büyüklüğünde araziye çeşitli amaçlara tahsis ederek satmıştır. Arsa Ofisinin satınalma-satma etkinliklerinin sektörel dağılımı EK 3'teki çizelgelerde yer almaktadır.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün yapısı ve işleyişi ile ilgili bazı sorunlar sık sık dile getirilmektedir. Her şeyden önce, gerek kuruluş sermayesi, gerek bugünkü sermayesi Arsa Ofisi'nin arsa vurgunculuğunun çok ciddi boyutlara ulaştığı ülkemizde, arsa piyasasında etkili olmasını büyük ölçüde engellemektedir. Bir önemli eleştiri noktası da, Genel Müdürlüğün satınalma yoluyla arsa stok etmek ya da kiraya vermek yerine satma politikası izlemesidir. Böylece, arsa vurgunculuğunu önlemek yerine vurgunculuğa aracılık etmek işlevi üstlendiği ileri sürülmektedir. Yine Ofis'in kaynaklarının yetersizliği ile yakından ilgili olarak, Ofis'in yasadan aldığı önallım (şufa) hakkını kullanmadığı; kamu yönetimleri arsa ve arazilerini satışa çıkardıklarında Ofis'in bu arsa ve arazileri satın alamadığı görülmektedir. Önemli bir diğer eleştiri de Ofis'in uygulamalarına ilişkin değil, doğrudan yasaya yöneliktir. Yasaya göre, Arsa Ofisi'nden satın alınan arsaların üçüncü kişilere satılması yasaktır; ancak bu yasak o arsa üzerinde yapı yapılması ile sona ermektedir. Başka bir deyişle, söz konusu arsa üzerine yapı

yapıldıktan sonra yapının üçüncü kişilere satılmasına herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bir önemli eksiklik de, Ofis'in kamulaştırma yetkilerini kentin planlı alanlarında kullanabilmesidir. Oysa, başarılı arsa politikalarının önemli koşullarından birisi de, kentin gelişme alanlarında toprak edinip arsa piyasasında denetleyici ve düzenleyici rol oynayabilmesidir. Son bir eleştiri, konut üretiminin son yıllarda topluluşması nedeniyle Arsa Ofisi'nin elindeki toprakların özellikle özel toplu konut kuruluşlarına tahsis edilmesi ile ilgilidir. Böylece, kentsel arsalar yap-satçıların spekülatif emellerinden kurtarılmaya çalışılırken, bu kez de tekellere sunulmuş olmaktadır.⁵³

Arsa Ofisi'nin belediyelerle ilişkilerini bir kaç noktada toplamak mümkündür. Her şeyden önce, 1164 sayılı yasa uyarınca belediyeler de tıpkı Hazine, Vakıflar İdaresi ve il özel yönetimleri gibi satmak istedikleri arsa ve arazileri önce Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne bildirmek zorundadırlar. Ancak uygulamada belediyelerin bu yükümlülüğe uymadıkları, Arsa Ofisi'ne bildirmeden ellerindeki arsa ve arazileri doğrudan sattıkları görülmektedir.

1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanununa göre, Valiliklerin belirlediği toplu konut alanları gerekli görüldüğünde Arsa Ofisi tarafından kamulaştırılacaktır. Belediyelerin 5656 sayılı yasaya dayanarak ucuz konut alanları sağlamak için gereksinme duyacakları alanlarda kamulaştırma yapabilmeleri için, bu alanların valiliklerce belirlenen toplu konut alanlarının dışında bulunması gerekir.

Bir başka ilişki noktası, Arsa Ofisi tarafından kamulaştırılan alanlarda belediyeye ait parsel ya da hisse varsa, bunların anlaşma yoluyla Genel Müdürlüğe devredilmesidir.

Yine, belediyelerin yürütecekleri kentsel arsa üretim projelerinde de belediyelerle Arsa Ofisi yakın işbirliği yapacaklardır.

1989 yılının sonunda Genel Müdürlük, "Kentsel Arsa Üretim Projesi" çalışmalarını başlatmıştır. Bu projenin amacı anakentlerin çevresindeki Hazine arazilerinin Hazine'den devir alınarak planlanması, parselasyon planları yapılıp altyapı çalışmaları tamamlanarak "Arsa Edindirme Sertifikası" karşılığında bireylere satılmasıdır. Bu proje İstanbul, İzmir, Bursa, Konya, Adana, Gaziantep, Eskişehir, Manisa, Kocaeli, Tekirdağ ve Çanakkale'de uygulanmaktadır.⁵⁴ Projenin uygulanmasında Arsa Ofisi başta belediyeler ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü olmak üzere, ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak zorundadır.

⁵³ Remzi Sönmez, "Kentsel Topraktaki Mülkiyet İlişkilerinin Doğurduğu Sorunlar ve Yasal Denetim Mekanizmalarının İşlerliği" *Mimarlık*, 1976/4, s.127.

⁵⁴ *Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü: Çalışmalar, Değerlendirme ve Öneriler*, (Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1990), s.9-10.

3. ARAÇLAR

a) Planlama

İmar planları ya da planlama, mülk sahiplerinin arsalarını kullanmalarına sınırlar getirir. Planlama hem kentsel topraklarda oluşan rantları önlemekte ya da en aza indirmek ve kamuya kazandırılmasını sağlamakta kullanılabilir. Ama aynı zamanda spekülative kazançlar için de bir araç olabilmekte, mutlak rantların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle çok dikkatli kullanılması gereken bir araçtır. Bu açıdan bakınca kentsel topraklarda oluşan rantlar, bir yandan yanlış planlama kararlarının bir sonucu; öte yandan da bir nedeni olmaktadır. Bir başka deyişle, rant beklentileri planlama sürecine etkide bulunarak kentsel gelişmeyi olumsuz etkilemekte; bu sürecin sonunda da kaçınılmaz olarak rantlar ortaya çıkmakta ya da artmaktadır.

Kentsel toprak rantlarının ortaya çıkmasına büyük ölçüde plan değişikliği kararları neden olmaktadır. Çünkü, imar planları kuramsal olarak nesnel olmak zorundadır ve imar planı değişiklikleri yapılırken bu ilkeye dikkat edilmesi gerekir. Ancak uygulamada, plan değişiklikleri özel mülkiyetteki taşınmazların aşırı ölçülerde değerlerinin artması sonucunu yaratmaktadır. İmar planları yapılırken, kentin gelişme alanlarının çok iyi kestirilmesi gerekir. Aksi takdirde, sık sık yapılacak plan değişiklikleri hem kentsel toprak vurgunculuğunu özendirip uygun ortamı hazırlar, hem de planın kendisi vurgunculuğun bir aracı haline gelmiş olur.

İmar planlarında değişiklik yapılmasının önemli bir nedeni, kentsel toprak mülkiyeti ile ilgilidir.⁵⁵ İmar planları yapılırken mülkiyet durumu dikkate alınmalıdır. Kentsel hizmetler için ayrılan alanlar kamu mülkiyetinden çok özel mülkiyete ait topraklara denk getirildiğinde, hem imar planı değişiklikleri gündeme gelmekte, hem de vurgunculuk özendirilmektedir.

Kent planlaması, kentsel toprak rantlarının kamuya kazandırılmasında bir araç olarak etkili bir biçimde kullanılabilir. Bunun için imar planlarının türlü uygulama araçları kullanılabilir. Bölgeleme, parsellemenin denetimi, yapı yasakları, yapı yapmaya zorlama bunların başlıcalarıdır. Ancak, önemli bir araç daha vardır ki, özellikle onun üzerinde durulacaktır: Hamur ve bu aracın uygulamasıyla alınan "düzenleme ortaklık payı."

⁵⁵ Cevat Geray, "İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama," *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi -Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan* (Cilt XXVII, Sayı 3).

Kentsel toprak politikasının amaçlarından birisi de düzenli kentsel gelişmeyi sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için kentsel toprak kullanımını düzenlemede en önemli yetkilerden biri de *bölgelemedir*. Bölgeleme, kent topraklarının bugünkü ve gelecekteki kullanım biçimini yönlendirmekte; türlü kentsel işlevler için yer ayrılmasını ve bunların düzenlenmesini sağlamakta ve bölgeleme ile özellikle özel mülkiyette bulunan taşınmaz mallar denetlenmektedir.⁵⁶ Bölgeleme, ya konut, sanayi ve ticaret alanlarının kentin belirli kesimlerinde yerleşmelerini düzenleyen *kullanım bölgelemesi*, ya bir semtteki kat yüksekliklerini belirleyen *yükseklik bölgelemesi* ya da bir semtteki nüfus yoğunluğunu belirleyen *yoğunluk bölgelemesi* biçiminde uygulanabilir. Yasalarla bölgeleme kurallarına aykırı kullanışlar yasaklanmıştır. Özellikle yükseklik bölgelemesi nedeniyle özel mülkiyetteki arsaların değerleri artacak ya da azalacaktır. Toprağın dikey kullanımının düzenlenmesi amacıyla getirilen kat sınırlamaları özellikle yap-satçılığın yaygınlaşması ile kentlerde sık sık ihlal edilir duruma gelmiş, arsalarının değerinin artmasını isteyen mal sahipleri belediyeler üzerinde baskı grubu oluşturur hale gelmişlerdir.

Parsel, "kent planına uygun olarak genellikle, yalnız bir yapının yapılabileceği toprak parçası" olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷ Kent topraklarının bu şekilde parçalara ayrılmasının denetimi, *parsellemenin denetimidir*. Böyle bir denetim, bir yandan kent toprakları üzerinde oluşacak vurgunculuğu önleyecek, öbür yandan düzensiz ve plansız kentsel gelişmeyi engelleyecek, kentlerin vurguncuların istediği yönde değil, plan kararlarının gerektirdiği yönde gelişmesini sağlayacaktır. Çünkü, parsellemenin denetimi ile yapılan, kent topraklarının küçük parçalara ayrılmasını önlemektir. Kentsel toprakların parçalanması kentlerin plansız gelişmesini getirdiği gibi, verimli tarım topraklarının da hızlı bir biçimde kentsel kullanıma açılması sonucunu doğurur. Parsellemenin denetiminde temel ilke toplum yararidir.

Yapı yapmaya zorlama ve yapı yasakları, belediyelerin imar planlarını uygulamak için kullandıkları izin ve denetleme yetkilerindendir. Her iki durumda da, özel mülkiyet hakkına kamu yararı amacıyla sınırlama getirilmesi söz konusudur. Yapı yasakları, yerleşme alanları içinde kamu hizmetlerine ayrılmış alanlarda ya da kentin gelişme alanlarında olabileceği gibi, yerleşme alanları dışında da getirilebilir. Bunların yanı sıra kıyılarda, Boğaziçi'nde, özel çevre koruma alanı ilan edilen yerlerde, tarih ve kültür varlıklarının yakınında da koruma amaçlı yapı yasakları getirilmektedir. Ancak konumuz açısından üzerinde durulması gereken yapı yasakları, yerleşme alanları içinde getirilmiş olanlardır. İmar Yasası'nın 13. maddesine göre imar planları yapılmış olmak koşuluyla, kamu hizmetleri için ayrılmış alanlarda yapı yapılması ve mevcut yapıların

⁵⁶ Ruşen Keleş, anılan *Kentleşme Politikası*, s. 134.

⁵⁷ *Üstteki kaynak*, s. 138.

genişletilmesi ya da bu yapılarda esaslı değişiklikler yapılması yasaklanmıştır. Mülkiyet hakkının kullanımına sınırlama getiren böyle bir hükmün kullanımında keyfiligi önlemek için bu şekilde getirilen yapı yasaklarına da bir sınır koyulmuştur. Söz konusu alanlarda yapılması planlanan kamu hizmetlerinden ilgili kamu yönetimlerince vazgeçildiği takdirde, yasanın ilgili maddesinde belirtilen koşullara da dikkat ederek, ilk imar planının onaylanmasından beş yıl sonra arsa sahibi yapı yapmaya hak kazanır. Kentin gelişme alanlarında koyulan yapı yasakları daha çok geçici bir nitelik taşır.⁵⁸ Bu alanlarda yapı izni verilmesi İmar Yasasının 23. maddesine göre o alanın parselasyonun yapılmasına ve altyapısının tamamlanmış olmasına bağlıdır.

Yapı yasaklarına rağmen ortaya çıkan kaçak yapılaşma, imar planları kararlarını altüst etmekte ve kentsel torak kullanımında kargaşa yaratmaktadır. İmar planlarını uygulamakla yetkili kamu yönetimleri ise kaçak yapılaşmanın olduğu alanları plana uygun hale getirebilmek için yüksek bedeller ödeyerek kamulaştırma yoluna gitmektedirler. Yapı yapmaya zorlama ile özel mülkiyete ait arsaların boş bekletilerek vurgunculuğa konu olmaları engellenebilir. Başta İmar Yasası olmak üzere, Arsa Ofisi Yasasında ve konut politikasını yönlendiren yasalarda, özellikle kamu yönetimlerinden barınma sorununun çözümü ve gecekondu yapısının önlenmesi için sağlanan ucuz arsalar üzerinde belli süreler içinde yapı yapılması zorunluluğu getirilmiştir.

b) Düzenleme Ortaklık Payı

İmar planlarının uygulama araçlarından birisi de "isteğe bağlı olmayan parselleme," "hamur" olarak da adlandırılan düzenleyici birleştirmedir. Düzenleme ortaklık payı ise, bu işlem sonucu alınan % 35'lik miktarı ifade eder. Düzenleyici birleştirim, bugün yürürlükte olan, 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Yasasının 18.maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, eski İmar yasasında da düzenleyici birleştirim yetkisi yer almaktaydı ve düzenleme ortaklık payı % 25 idi. Anayasa Mahkemesi, mülkiyet hakkının özünü zedelediği gerekçesiyle, yasanın, birleştirdiği arsa va arazilerin % 25'ini alma hakkını belediyelere veren fıkrayı iptal etmişti. Oysa, düzenleme ortaklık payı yasada belirtilen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için alınmaktadır ve bu hizmetler sonucu o bölgedeki taşınmazların değerlerinde artış ortaya çıkmaktadır. Alınan bu pay, bir anlamda bu değer artışlarının yeniden kamuya kazandırılması demektir.

Yeni İmar Yasasının 18.maddesine göre, belediye ve komşu alan sınırları içinde belediyeler, bu alanların dışında ise, valilikler, yol, meydan, otopark, park, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami ve karakol gibi kamu hizmetleri için toprağa gereksinme duyduklarında, bu hizmetleri gerçekleştirecekleri yerdeki taşınmazları birleştirmeye,

⁵⁸ Üstteki kaynak, s. 205.

bunları yeniden imar planına uygun olarak parsellere ayırmaya ve müstakil, hisseli ve kat mülkiyeti esaslarına göre sahiplerine geri dağıtmaya yetkilidirler. Taşınmaz sahipleri özel kişiler olabileceği gibi kamu kurumları da olabilir. Birleştirilen arsa ve arazilerin önceki yüzölçümlerinin % 35'i ise düzenleme ortaklık payı olarak alınır. Bir arsadan bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaz. Öte yandan, düzenleme ortaklık payı olarak elde edilen arsalar görülmek istenen kamu hizmeti için yeterli olmazsa, kalan arsa ihtiyacı kamulaştırma yolu ile elde edilir. Düzenleme ortaklık payının konumuz açısından en önemli özelliği, taşınmaz sahiplerine alınan düzenleme ortaklık payı karşılığında herhangi bir bedel ödenmemesidir. Kamulaştırmadan farkı da buradadır. Kamunun gerçekleştirdiği bir bayındırlık hizmeti nedeniyle bazı taşınmazların değerlerinde artış meydana gelmektedir ve bu artış, düzenleme ortaklık payı ile tekrar kamuya kazandırılmaktadır. Görüldüğü gibi kamu yararı amacı ile mülkiyet hakkına bir anlamda sınırlama getirilmektedir. Ancak, bir defaya özgü olmak üzere alınması bu aracın kullanımının tekrarlanmasını engellemektedir.

c) Vergi ve Benzeri Araçlar

Kentsel arsalarındaki değer artışını kamuya kazandırmak için uygulanacak politikalar aynı zamanda geniş anlamda kentsel toprak politikasının bir parçasıdır. Bu politikaların başarılı bir biçimde uygulanmasında önemli araçlardan birisi de vergilerdir. Bir yandan düzenli kentsel gelişmeyi sağlamak, bu arada planlama kararlarını uygulayabilmek; öte yandan da kentsel arsalar üzerindeki mülkiyet hakkının kötüye kullanılmasını engelleyerek, değer artışlarını kamuya maledebilmek için vergiler bir araç olarak kullanılabilir.⁵⁹ Örneğin, boş bekletilen arsalar vergilendirilerek, spekülatif amaçlarla arsaların boş bekletilmeleri engellenebilir. Kamu yönetimleri tarafından kentsel topraklarda yaratılan değer artışları vergilendirilerek, bu değer artışları yeniden kamuya kazandırılabilir. Arsalar alınıp satılırken bir vergi alınabilir. Böylece satışta sağlanan gelir vergilendirilmiş olur. Bu tür vergiler kullanılırken değerlerin düşük gösterilmesini önlemek için kamu yönetimlerine önalmı hakkı verilmelidir. Öte yandan mülkiyetin miras yolu ile sürekli aktarılması nedeniyle ortaya çıkacak değer artışları da veraset vergileriyle tekrar kamuya kazandırılabilir.

Vergilendirmede bir başka yol ise, kent içinde arsa kullanımını yönlendirebilmek için kentin farklı bölümlerinde farklı vergi oranlarının tespit edilmesidir. Yatırımların yüksek olduğu alanlarda vergi oranları yüksek, diğer alanlarda ise daha düşük belirlenecektir. Emlak vergileri de bu grupta yer alan araçlardır.

⁵⁹ Üstteki kaynak, s. 413-415; Ruşen Keleş, anılan *Kentbilim İlkeleri*, s. 90-92.

ca) Emlak Vergisi

Emlak vergisi ile, taşınmaz mallardan elde edilen gelirin bir bölümü kamuya aktarılmaya çalışılır. Çünkü, taşınmaz mallardan elde edilen gelir, çalışılarak elde edilen gelir sayılmamaktadır. Emlak vergisi, bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki biçimde alınmaktadır. Konumuz ile doğrudan ilgili olan arazi vergisi 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre alınmaktadır. Yasaya göre, Türkiye sınırları içinde bulunan arsa ve araziler bu yasa hükümleri gereğince vergilendirilir. (Madde 12) Yine aynı maddede, belediyelerce parsellenmiş arazilerin arsa olarak nitelendirileceğinden söz edilmekte, belediye sınırları içinde ve dışında parsellenmemiş arazilerden hangilerinin Emlak Vergisi Kanununa göre arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği belirtilmektedir.

Arazilerden alınacak emlak vergisinin mükellefi, arazinin sahibi ya da araziye sahibi gibi kullananlardır. Yasada ayrıca arazi vergisine ilişkin kimi bağışıklıklar getirilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu yararına çalışan derneklere ait arsa ve araziler ile belediye ve komşu alan sınırları dışında kalan araziler bu muafiyetten yararlananların başında gelmektedir. Ancak, belediye ve komşu alan sınırları dışında bulunmakla birlikte ticari, sanayi ve turistik etkinliklerde kullanılan araziler bu muafiyetten yararlanamazlar. Arazi vergisinin oranı binde 3'tür. Bu oran arsalar için binde 6 olarak belirlenmiştir. 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile getirilen bir hüküm, belediye meclislerince mahalle, köy, cadde, sokak açısından bölgelere göre emlak vergisinin farklılaştırılması ve buna göre Bakanlar Kurulu tarafından belli oranlarda indirim yapılması yetkisini vermiştir. Bakanlar Kurulu bu indirimi, belediyelerin istemleri olmadan doğrudan da yapabilecektir.

Emlak vergisi ile ilgili olarak önemli bir nokta da, vergi değerinin nasıl belirleneceğidir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre, verginin değeri, bina ve arazilerin rayiç bedelidir. Rayiç bedel ise, bina ve arazinin beyan tarihindeki normal alım satım bedelidir. Rayiç bedelin nasıl belirleneceği yine yasa tarafından gösterilmiştir.

1985 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan emlak vergisi, 1985 yılında yapılan bir düzenleme ile belediye vergisi durumuna getirilmiştir. Belediyeler tarafından toplanan emlak vergisi gelirin, yasaya göre % 15'i il özel yönetimlerine verilir. Anakent alanlarında ise, il özel yönetimlerinin payları ayrıldıktan sonra kalan bölümün % 20'si büyükşehir belediyelerine verilir.

cb) Değerlenme Resmi

Değerlenme resmi, diğer adıyla şerefiye, kamu hukukunda mülkiyet hakkından doğan yetkilerin belirli bir taşınmaza yönelmiş özel sınırlama yollarından birisidir; tıpkı elkoyma, kamulaştırma, harcamalara katılma payları ve emlak vergisi gibi.⁶⁰ Genel sınırlama yolları ise, bölgeleme, hamur ve çeşitli vergilerdir.

Değerlenme resmi ile alınacak değer artışının nasıl belirleneceği önemli bir noktadır. Şerefiyenin belirlenmesinde ister istemez takdir ögesi işin içine girmektedir. Bu ise, kimi durumlarda kötüye kullanılabilir.⁶¹ Şerefiye, tarafsız bir biçimde oluşturulmuş olan komisyonlarca belirlenir; ancak taşınmaz sahipleri belirlenen değeri yüksek bulurlarsa, taşınmazlarının ilgili kamu yönetimince satın alınmasını isteyebilirler.

Değerlenme resmi belirlenirken, alınacak bedelin ortaya çıkan değer artışını geçmemesi gerekir. Şerefiye bir taşınmazdan ancak bir kere alınabilir.

Değerlenme resmi, kamu yönetimlerinin yaptıkları bayındırlık hizmetleri nedeniyle özel mülkiyetteki değeri artan taşınmazlardan, artan değerle orantılı olarak alınan bedeldir. Böyle bir uygulamanın nedeni, bayındırlık hizmetinin yapıldığı alanda arsa ve binası olan kişilerin, hiçbir emek harcamadan kazanç elde etmeleridir. Çünkü bu taşınmazların değerleri birden bire artmaktadır. Yeşil alan, park yapılması ya da altyapı tesislerinin kurulması, ulaşım ağının gerçekleştirilmesi, o bölgedeki taşınmazların değerlerini artırmaktadır. Bu tür hizmetlerle genel bir yararın sağlandığı da kesindir, ancak, elde edilen bireysel yararların bir biçimde ölçülmesi ve karşılığının bireylerce kamu yönetimlerine geri ödenmesi gerekmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununda şerefiye terimi 1948 yılına kadar kullanılmış ve bu tarihte yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile terim "değerlenme resmi"ne çevrilmiştir. 1978 yılında, 5237 sayılı kanunda kimi değişiklikler getiren 2216 sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderilmiştir.⁶² Gerekçe ise, yasada yer alan kimi durumlarda değerlenme resmi alınmanın Anayasa'ya aykırı olduğudur. Yasa koyucu, belediye ve komşu alan sınırlarının genişletilmesi, bu tür sınırlar için de imar planı yapılmasını ve imar planlarında bölge kat düzenini ya da bölge sınırlarını genişleterek, artan değer üzerinden % 15 ile % 30 arasında değerlenme resmi alınmasını öngörüyordu.⁶³

⁶⁰ Esin Örucü, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlanması* (İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1976), s.43.

⁶¹ İ. Hakkı Ülkmen, *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1960), s. 129.

⁶² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (İstanbul: Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2.Baskı, 1994), s.282-283.

⁶³ *Üstteki kaynak*, s. 282.

Bugün alınmayan değerenme resmi, kentsel topraklarda kamu yönetiminin etkinlikleri sonucunda ortaya çıkan değeri artışlarının bir bölümünü kamuya kazandırmada kullanılabilecek bir araç olabilirdi. Yerel yönetimlerce kötüye kullanılmasını önleyecek düzeneklerle birlikte yeniden düzenlenmesinde, kentsel toprak rantının kamuya kazandırılması bakımından büyük yararlar vardır.

d) Kamulaştırma

Kamulaştırma, özel mülkiyete getirilen sınırlamalardan en önemlisidir denilebilir. Çünkü, kamulaştırma ile toplum yararı bireysel yararın önüne geçirilmektedir. Ancak kamulaştırma ile yapılanın, mülkiyet hakkının sınırlanması değil; bir anlamda karşılığı ödenerek ortadan kaldırılması olduğunu savunanlar da vardır.⁶⁴

1961 Anayasası, kamulaştırmaya ve toprak mülkiyetine ilişkin temel düzenlemeyi ekonomik ve sosyal hak ve ödevler bölümünde, "mülkiyet hakkı" başlığı altında, 38. maddede yapmıştı. Görüldüğü gibi, 1961 Anayasası'na hakim olan anlayışa göre, mülkiyet hakkı sosyal ve ekonomik haklardan olup, mutlak bir hak değil, ekonomik ve toplumsal koşullar gerektirdiğinde sınırlandırılabilir haklardanır. Aynı zamanda mülkiyet hakkının toprak mülkiyeti ve kamulaştırma ile birlikte düzenlenmesi daha gerçekçi görünmektedir.

1982 Anayasası'nda ise farklı bir düzenleme yapıldığını görmekteyiz. 1982 Anayasa'nda mülkiyet hakkı 35. maddede, Kişinin Hakları ve Ödevleri başlıklı bölümde yer alırken, toprak mülkiyetine ve kamulaştırmaya ilişkin hükümler Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünde düzenlenmiştir. Bu durum, liberal anlayışın gelişmesi ile birlikte mülkiyet hakkının kutsallığı ve dokunulmazlığı düşüncesinin bir sonucudur. Mülkiyet hakkının kamu yararı gerekçesiyle ve yasayla sınırlandırılabilirliğinin belirtilmiş olması bile, bu sınırlamaların kolayca getirilemeyeceği kuşkusunu ortadan kaldıramamaktadır.

1982 Anayasası'nın 46. maddesine göre devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararı gerektirdiği durumlarda, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını ya da bir bölümünü, yasada gösterilen esas ve yöntemlere göre kamulaştırmaya yetkilidirler. Kamulaştırmanın en önemli özelliklerinden birisi de, karşılıkların peşin ve nakden ödenmesi koşuludur. Ancak, Anayasa bu koşula bazı durumlarda istisna getirmiştir. Örneğin, tarım reformunu uygulamak, büyük enerji ve sulama projeleri ile yerleşim projelerini gerçekleştirmek, yeni ormanlar yetiştirmek, kıyıları korumak ve turizmi

⁶⁴ Akın Düren, *Devletin Mülkiyete El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü* (Ankara: AÜ HF Yayını, 1977), s. 9.

geliştirmek için yapılacak kamulaştırmalarda bedelin nasıl ödeneceği yasayla gösterilecektir. Öte yandan, kamulaştırılan toprak, onu doğrudan işleten küçük çiftçiye aitse, bedel kesinlikle peşin ödenmek zorundadır. Kamulaştırma bedeli ile ilgili yöntemin yasa ile belirleneceği yine Anayasa hükmüdür.

1961 Anayasası'nın kamulaştırmayı düzenleyen 38. maddesi, kamulaştırma bedelini rayiç bedel olarak benimsemişti. 1971 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile rayiç bedele işaret eden karşılık yerine, "ödenek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o malın malikinin kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini, kısmen kamulaştırmalarda da, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz" hükmü ile vergi bildirimini esas alan "nesnel bedel"i getirmişti. Ancak Anayasa Mahkemesi 1977 yılında Anayasanın nesnel bedeli öngören değiştirilmiş hükmünü iptal etmiş, tekrar rayiç bedele göre kamulaştırmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu durum 1981 yılına dek devam etmiş; bu yıl çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanununun 5. maddesinde kamulaştırmada ödenecek bedelin, vergi bildirimlerinde yer alan değerlere göre olacağı belirtilmiştir. Öte yandan, 1982 yılında, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda değişiklik yapan 2587 sayılı yasanın Geçici 2. maddesiyle, "İstiklak Kanununda değişiklik yapılmaya kadar, bu Kanuna göre yapılacak kamulaştırmalarda ödenecek kamulaştırma karşılıkları, kamulaştırma tarihinden önce malik tarafından bildirilen ve emlak vergisine esas olan son vergi beyan değerini geçemez" hükmü getirilmiş, ancak bu düzenlemeler de uzun ömürlü olamamış, 1983 yılında çıkarılan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 40. Maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Nihayet, 1982 Anayasası'nın 46. maddesi, kamulaştırmalarda ödenecek karşılıkların nasıl saptanacağını düzenlemiş ve diğer pek çok ölçütün yanında vergi bildiriminin esas alınacağını belirlemiştir.

Kamulaştırma, kentsel toprak politikasının önemli araçlarından birisidir. Kamu yönetimleri, türlü kentsel işlevler için toprağa ihtiyaç duyduklarında çoğu kez, özel mülkiyetteki taşınmazları bedelini ödemek koşuluyla kamu mülkiyetine geçirebilmektedirler. Özellikle imar planlarının sahibi ve uygulayıcısı durumunda olan belediyeler için kamulaştırma çok önemli bir araçtır. Belediyeler hazırlayacakları imar programlarında, kamu hizmetleri için ayrılmış yerleri kamulaştırırlar. İmar planlarının uygulanması amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda kamu yararı kararı almaya da gerek yoktur.

e) Satınalma, Devletleştirme ve Millileştirme Yoluyla Kamunun Toprak Sağlaması

Satınalma, düzenli kentsel gelişmeyi sağlamak, planlama kararlarını uygulamak ve yine özellikle yoksul ve dar gelirli kitlelerin barınma sorunlarını çözebilmek için kamu yönetimlerinin serbest piyasa koşulları çerçevesinde özel mülkiyeteki arsaları rayiç bedel üzerinden değerini ödeyerek kamu mülkiyetine geçirmeleridir. Kamu yönetimleri için oldukça pahalı bir araç olmakla birlikte, uzun vadede ve geniş perspektifte düşünüldüğünde özellikle, hem kamunun sahip olduğu toprak stokunu artırmak, hem de kentin gelişme alanlarındaki toprakları elde ederek, ortaya çıkması olası vurgunculuğu önlemek amaçlarını gerçekleştirecektir. Böylece hem kentsel topraklar üzerindeki haksız kazançlar önlenecek, hem de kent planlarının sahibi olan belediyeler, planlama kararlarını uygulamaya geçirirken baskı altında olmayacaklardır. Kentler de, toprak sahiplerinin istediği yönde ve biçimde değil, olması gereken biçimde gelişecektir.

Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimleri ne yazık ki arsa stoku yapma konusunda duyarlı davranmamaktadırlar. Oysa, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasında, kentin gelişme alanlarında toprak satın alarak satmak ya da kiraya vermek de sayılmıştır. 5656 sayılı yasa ile isteğe bağlı görevlerin zorunlu duruma getirilebilmeleri yolu da açıldığına göre, belediyeler için önemli bir yetki sağlanmıştır. Ama, ülkemizde, başta belediyeler olmak üzere, kamu yönetimleri arsa stoku yapmak çabasında olmadıkları gibi, uygulamalardan anlaşıldığı kadarıyla ellerinde bulunan arsaları da satarak gelir elde etme yoluna gitmektedirler; ya da türlü yasalarla olup bittiye getirilerek -gecekondu ve imar afları- kaybedilmektedirler.

Devletleştirme, kamulaştırma ve satınalma gibi kentsel toprak politikasıyla doğrudan ilgili araçlardan biri değildir; kentsel toprak politikasının uygulanmasında kamunun toprak kazanması sonucunu doğurabilen, dolaylı bir araç olarak görülmelidir. Devletleştirme bir taşınmazın mülkiyetinin kamuya geçmesi değildir. Devletleştirme, "bir özel teşebbüsün kamu teşebbüsü haline sokulması"dır. Burada söz konusu olan bir "teşebbüs"ün mülkiyetinin el değiştirmesidir.⁶⁵ Burada esas amaç, 1961 Anayasasının 39. Maddesinde de belirtildiği gibi "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının gerektirdiği hallerde,..." bu teşebbüslerin mülkiyetinin devlete geçirilmesidir. Ancak, devletleştirilen teşebbüslerin sahip oldukları taşınmazlar, bu arada topraklar da devletin mülkiyetine geçeceği için, dolaylı olarak kamunun toprak kazanması da söz konusudur. 1982 Anayasası'nın 47. maddesine de devletleştirme ile ilgili olarak "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde

⁶⁵ Akın Düren, anılan *Devletin Mülkiyete El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü*, s. 89.

devletleştirilebilir..." hükmünü getirmiştir. Her iki Anayasada da devletleştirmenin gerçek karşılığı üzerinden yapılacağı hükme bağlanmıştır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri ise kanunla düzenlenecektir.

Daha çok siyasal bir araç olarak kimi ülkelerde uygulanan *millileştirme* de arsa politikalarının uygulanmasında kullanılabilir. Ancak, bunun için siyasal ve toplumsal sistemin uygun olması gerekir.⁶⁶ Sosyalist ülkelerde sıkça kullanılan millileştirme, özel mülkiyetteki topraklara bedel ödemedi el konulmasını ifade eder ve rejimleri buna uygun ülkelerde, toprak sorununa mutlak çözüm getirdiği söylenebilir. Millileştirme, doğrudan toprağın kendisi üzerinde uygulanabileceği gibi, İngiltere gibi kimi ülkelerde imar hakkı üzerinde de uygulanabilir. İkinci yolu uygulamak daha kolay görülmekte ve mülkiyet hakkına daha adil bir sınırlama getirmektedir diyebiliriz. İmar hakkı elde etmeden önce sahip olunan değer ile imar hakkı elde ettikten sonra ortaya çıkan değer arasındaki farkın millileştirilmesi söz konusudur.⁶⁷

Karşılık ödenmeden özel mülkiyetteki taşınmazlara ek koymak demek olan millileştirme, bu özelliği nedeniyle kamulaştırmadan ve devletleştirmeden ayrılmaktadır. Ancak, kimi zaman bu kavramların eş anlamda kullanıldığında görülmektedir.⁶⁸ Bunlara göre, örneğin 1961 Anayasasının devletleştirmeyi düzenleyen 39. maddesinin gerekçesinde de millileştirme ve toplumsallaştırma aynı anlamda kullanılmış, İngilizce-Türkçe İdari İlimler Sözlüğünde de "nationalization" karşılığı olarak millileştirme, toplumsallaştırma ve devletleştirme verilmiştir.

f) Kentsel Yenileme Projeleri: Portakal Çiçeği Vadisi Projesi Örneği

Kentsel yenileme projeleri, kentsel arsaların mülkiyet düzeninde değişiklik yapan, arsaların kullanımını daha öncekinden farklı bir biçimde düzenleyen bir araçtır. Bu tür projelerle yeni kentsel mekanlar yaratılmakta, ancak bu arada düzenlemenin gerçekleştirildiği kentsel alanlarda yüksek rantlar, bir başka deyişle söz konusu alanlardaki arsalarda yüksek değer artışları yaratılmaktadır. Kentlerin çehresini değiştirmekte kullanılan bu projelerde, belediye özel gerçek ve tüzel kişilerle işbirliği yapmaktadır. Aslında sorun, bu projelerle değer artışlarının yaratılması değil; ortaya çıkan bu değer artışlarının hangi yöntemlerle ve hangi oranlarla işbirliği yapan kişiler ve kurumlar arasında paylaşılacağı; bu rantlardan ne kadarının kamuya kazandırılacağıdır.

⁶⁶ Ruşen Keleş, anılan *Kentleşme Politikası*, s. 416.

⁶⁷ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *Şehircilik* (Ankara: A.Ü.SBF yayını, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, 1978), s. 515.

⁶⁸ Aynı yer.

Portakal Çiçeği Vadisi Projesi, Ankara'da uygulanan kentsel gelişme projelerinden biridir.⁶⁹

Portakal Çiçeği Vadisi, başlangıçta mülkiyetin büyük bölümünün kamuya ait olduğu, bir kısmı yeşil alan ve bir kısmı da iskâna uygun alandan oluşmakta idi. Ancak zaman içerisinde, kamu yönetimleri, özellikle belediye tarafından verilen planlama kararları ile bu vadede hızla kentsel arsalar oluşmaya başlamıştır. Bireysel mülkiyetin artmasıyla parçalanmış mülkiyet düzeni, 1985 yılında alınan bir kararla değiştirilmek istenmiş, yeşil alan oluşturmak üzere bir proje hazırlanarak kamulaştırma kararı alınmıştır. Ancak, kaynak sıkıntısı nedeniyle geleneksel yöntemlerle; yani karşılığı peşin ödenerek ve nesnel ölçüt kullanılarak kamulaştırma yapma olanağı bulunamamıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin girişimi ile Portakal Çiçeği Vadisi Projesi başlatılmış; projede yaratılacak değer artışlarının paylaşımı mantığına dayanılarak, para karşılığı kamulaştırma yerine rant karşılığı kamulaştırma yöntemi benimsenmiştir.

Projenin örgütlenmesi, belediye, bölgedeki arsa sahipleri, gecekondü sahipleri ve bu projeyi finanse edecek bir girişimcinin biraraya gelerek işbirliğine dayanıyordu. İşbirliği bir Anonim Şirket biçiminde somutlaştırılmıştı. Projenin hedefi, öncelikle vadedeki parçalanmış bulunan mülkiyeti toplulaştırma, projenin yönetim biçimini ve uygulama politikalarını belirleme ve nihayet projenin finansmanını sağlamaktır. Projenin temel ilkesi, klasik anlamda kamulaştırmaya gitmeden, yapılacak düzenlemeler sonucunda yaratılacak değer artışlarının uzlaşma sonucunda işbirliği yapan kişiler ve kurumlar arasında paylaşımıdır.

Projede yer alan grupların projeden beklentileri, çağdaş bir kentsel çevreye kavuşmanın dışında, yine de birbirinden biraz farklıydı. Belediye, herhangi bir bedel ödemedi, ek kaynak ayırmadan projeyi gerçekleştirmek; gecekondü sahipleri, tapusunu alabilecekleri altyapısı tamamlanmış arsalar elde etmek; arsa sahipleri ise, imar hakkı karşılığında rayiç bedel elde etmek amacındaydılar.

Projenin temelinde uzlaşma yatmaktadır. Projeye başlamadan önce vadinin yaklaşık olarak % 52'si belediyeye ait, % 48'i ise bireysel mülkiyette idi. Proje başladıktan sonra, % 80'lik bir alan uzlaşma yolu ile elde edilmiştir. Vadede gerçekleştirilen arsaların toplulaştırılması işlemi klasik yöntemlerin dışında gerçekleştirilmiş ve uzlaşma için bireylere takas, inşaat anlaşması ve satın alma yolları önerilmiştir. Böylece hissedarlardan bir bölümüne arsaları karşılığı Ankara'nın başka bir yerinde aynı değerde arsa verilmiş; bir bölümüne vadede ortaya çıkacak değer

⁶⁹ Projeye ilgili bilgiler PORTAŞ Genel Müdürü Faruk Göksu'dan elde edilmiştir.

artışından pay verilmiş ve bir bölümünün de arsası satın alınmıştır. Uzlaşma sağlanamayan hissedarların arsaları ise kamulaştırma yoluyla elde edilmiştir.

Öte yandan projenin gerçekleştirilebilmesi için o alanda yer alan gecekonduların sahipleri ile de uzlaşma sağlanmıştır. Bu uzlaşma sonucunda, gecekonduların sahiplerinden bir kısmına Ankara'nın başka bir yerinde altyapısı tamamlanmış arsalar verilmiştir. Bir başka uzlaşma yolu olarak, gecekonduların sahiplerine gecekondularının enkaz bedelleri ödenmiştir. Son bir yol olarak da, gecekonduların sahiplerinin enkazı kullanmalarına izin verilmiştir. Projeyi yürüten PORTAŞ, gecekonduların sahiplerinin eşyalarını ve enkazını taşıma olanağını da gecekonduların sahiplerine sağlamıştır.

Konumuz açısından asıl önemli olan nokta, Portakal Çiçeği Vadisinde yaratılan değer artışının projeye katılanlar arasında nasıl paylaşıldığıdır. Vadide ortaya çıkan değer artışı, uzlaşma yoluyla projeye katılan hak sahibi bireyler ve belediye ile hak sahipleri ile finansmanı gerçekleştiren girişimcinin ortak olduğu PORTAŞ tarafından paylaşılmaktadır. Arsa sahipleri, hisseleri oranında sahip oldukları payı aralarında paylaşacaklardır. PORTAŞ ise, projede yer alan yatırımları inşaat şirketlerine kat karşılığı olarak yaptırmaktadır.

IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kentsel topraklarla ilgili temel tartışma noktaları kanımızca, kentsel topraklarda değer artışlarının nereden kaynaklandığı; bu artışların kamuya nasıl kazandırılabilceği ve bunun neden zorunlu olduğudur.

Kamu yönetimlerince alınan bir takım kararlar -özellikle imar planı kararları- sonucunda kimi toprakların değerinin artacağı ve kiminin de azalacağı öne sürülür. Ancak, uygulamada, toprakların değerlerinin hiç bir zaman düşmediği gözlenmiştir.⁷⁰

Kent toprakları üzerinde oluşan fiyat artışlarının nedenleri, o ülkenin ekonomik, siyasal, hukuki ve idari sistemi ve bu sistemin işleyişi ile yakından ilgilidir.⁷¹

Kent topraklarının kullanımına ilişkin çağdaş politikalar şöyle sıralanabilir:⁷² Başarılı bir kentsel toprak politikası izleyebilmek için her şeyden önce, kamu yönetimlerinin ellerindeki toprakların tam ve doğru bir dökümüne ihtiyaç vardır. Öte yandan, verimli tarım topraklarının sürekli olarak kentsel toprağa dönüştürülmesi engellenmelidir. Yine kamu yönetimleri ve özellikle belediyeler sahip oldukları toprakları satarak elden çıkarmak yerine uzun süreli kiraya vermelidirler ve bu arada arsa stoklarını sürekli artırmaya çalışmalıdırlar. Belediyeler, imar planlarını uygularken, sahip oldukları, bölgeleme, yapı yasakları, yapı yapmaya zorlama ve parsellemenin denetimi gibi araçları titizlikle kullanarak, kentsel topraklar üzerinde yapılan ya da yapılması planlanan vurgunculuğun önüne geçmelidirler. Belediyelere bu savaşında yardımcı olacak hukuki düzenleme de mutlaka yapılmalıdır.

Kentsel toprakların kullanımı ile ilgili olarak bugün yaşadığımız sorunları çözebilmek için her şeyden önce merkezi yönetim kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin bu konuda duyarlı davranmaları gerekmektedir. Ülkemizin hukuk sisteminde, kamu yönetimlerinin birbirlerinden taşınmaz mal alışverişinde bulunmaları olanaklıdır; Kamulaştırma Kanunu buna elverişlidir. Ancak kamu yönetimleri sahip oldukları toprakları diğer kamu yönetimlerine vermeyi istemez; bu nedenle de söz konusu kamu yönetimleri arasında sürekli anlaşmazlıklar çıkar.⁷³ Yine siyasal partilerin bu konuya duyarlılıkları da, yeni ve etkili yasaların çıkarılması için önemlidir. Önemli bir gereklilik de, kentsel toprak reformunun gerçekleştirilmesidir. Yalnız bu reform, tarım reformunda olduğunun tersine, mülkiyetin kamudan özele devredilmesini değil, özelden kamuya geçmesi sürecini içeren bir reform olmalıdır.

⁷⁰ Cumhur Tezsezen, Ömer Ağaçlı, *Kentsel Arsa Üretim Politikaları, Uygulamalar* (Ankara: Bizim Büro Basımevi, 1993), s.10.

⁷¹ Aynı yer.

⁷² Ruşen Keleş, anılan *Kentbilim İlkeleri*, s. 96.

⁷³ C. Tezsezen, Ö. Ağaçlı, anılan *kaynak*, s. 4.

Başarılı bir kentsel toprak politikasında kamu yönetimlerinin yeterli arsa stokuna sahip olmaları gereğinden hep söz edilir. Ancak, yeterli arsa stokuna sahip olmak, başlı başına bir amaç değil, gereksinme duyulduğunda toplumun toprak talebine hemen yanıt verebilmek için kullanılması gereken bir araçtır.⁷⁴ Satınalma, kamulaştırma ve devralma yollarıyla kamunun toprak elde etme ve stok yapma sürecinin uzun ve zahmetli olması, arsa stoku yapmayı önemli kılmaktadır.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasında amaç, arsa politikasının yürütülmesinden yetkili tek bir birimin oluşturulması, böylelikle bu alandaki çok başlılığın önlenmesidir. Bu merkezi yönetim kuruluşunun daha etkin ve işlevsel hale getirilmesi için ilgili yasal düzenlemelerin hemen yapılması gerekmektedir.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kentsel arazi kullanım biçiminin konut dışında yetersiz oranlarda gerçekleştiği vurgulanmakta ve 1970-1990 döneminde konuta % 40, sanayiye % 6,8, yol ve meydanlara % 8,8, yeşil alanlara % 2,2 ve ticarete % 1,1 alan ayrıldığı belirtilmektedir.⁷⁵ Kentlerin daha çok konut alanlarından oluştuğu görülmektedir. Konutun, kentsel toprak rantlarına daha yatkın bir sektör olması bunun nedeni olabilir. Sanayiye ve kentsel yatırımlara yeterli miktarda toprak ayrılmadığı yukarıdaki rakamlardan da açıkça görülmüyor. Sağlıksız, çarpık olarak nitelendirdiğimiz kentleşmemizin bu durum hem nedeni, hem de sonucu olsa gerektir.

Yine, 7. Plan'da, kamu yönetimlerince gerçekleştirilen altyapı hizmetleri nedeniyle arsa vurgunculuğunun ortaya çıktığından söz edilmektedir. Plan'a göre, kentlerde arsa sağlama, altyapıların gerçekleştirilmesi ve konut yapımı birlikte ele alınmalıdır ve kentsel toprak rantları kamuya kazandırılarak gecekondulaşma önlenmelidir. Ancak, Plan'daki bu saptamada eksik olan en önemli nokta, kentsel arsalarından rant sağlayan kesimin yalnızca gecekonducular olmadığıdır. Yüksek gelir grubuna mensup kişilerin ve grupların, özellikle büyük kentlerin çevresinde oluşturdukları yüksek standartlı yerleşim alanları da kentsel toprak rantlarına konu olmaktadır.

Kentsel topraklar üzerinde gerçekleşen aşırı değer artışları, toplumda, kaçınılmaz olarak bu değer artışlarını geçim yolu yapan, çalışmadan, emek harcamadan kazanç elde etmeyi amaçlayan bir grup oluşturmuştur. Bu durumu engelleyecek ya da ortadan kaldıracak kurumsal düzenlemenin yetersizliği, bu alandaki hukuk kurallarının eksiklikleri ve kentsel topraklar üzerinde değer artışı yaratan kamu yönetimleri ve özellikle belediyeler üzerindeki siyasal baskılar, söz konusu düzenin sürüp gitmesini, hatta sürekli beslenmesini sağlamaktadır. Ama, önemli bir etmen de ekonomiktir. Gelir

⁷⁴ Anılan *Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Çalışmalar Değerlendirme ve Öneriler*, s. 13.

⁷⁵ DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1995), s.143-144.

dağılımındaki dengesizlikler, sosyal güvenlik sistemindeki bozukluklar giderilmedikçe kentsel topraklar üzerinde vurgunculuğu önlemek mümkün görünmemektedir. Bütün bu etmenlerin siyasal iktidarların kararlılığı ve genel olarak siyasal istikrarla ilgili olduklarına kuşku yoktur.

EK I

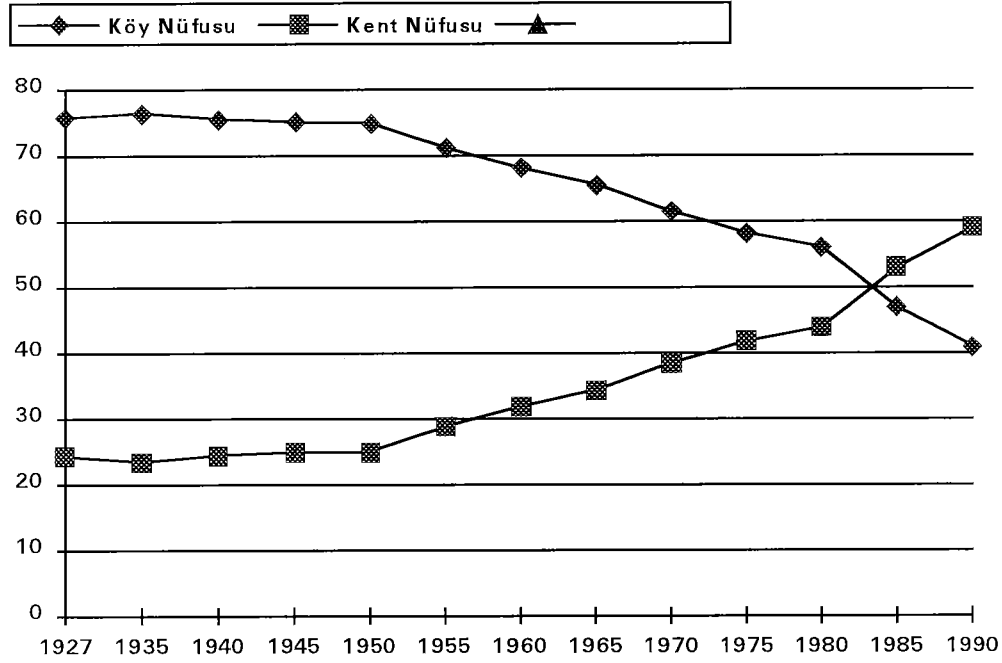
TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN DEMOGRAFİK GÖRÜNÜMÜ

ÇİZELGE 1: Sayım Yıllarına Göre Kentsel ve Kırsal Nüfus

Sayım Yılları	Kentsel Nüfus	%	Köy Nüfusu	%	Toplam Nüfus
1927	3305879	24.22	10342391	75.78	13648270
1935	3802642	23.53	12355376	76.47	16158018
1940	4346249	24.39	13474701	75.61	17820950
1945	4687102	24.94	14103072	75.06	18790174
1950	5244337	25.04	15702851	74.96	20947188
1955	6927343	28.79	17137420	71.21	24064763
1960	8859731	31.92	18895089	68.08	27754820
1965	10805817	34.42	20587604	65.58	31391421
1970	13691101	38.45	21914075	61.55	35605176
1975	16869068	41.81	23478651	58.19	40347719
1980	19645007	43.91	25091950	56.09	44736957
1985	26865757	53.03	23798701	46.97	50664458
1990	33326351	59.01	23146684	40.99	56473035

KAYNAK: DİE, *Türkiye İstatistik Yıllığı 1993* (Ankara: 1994).

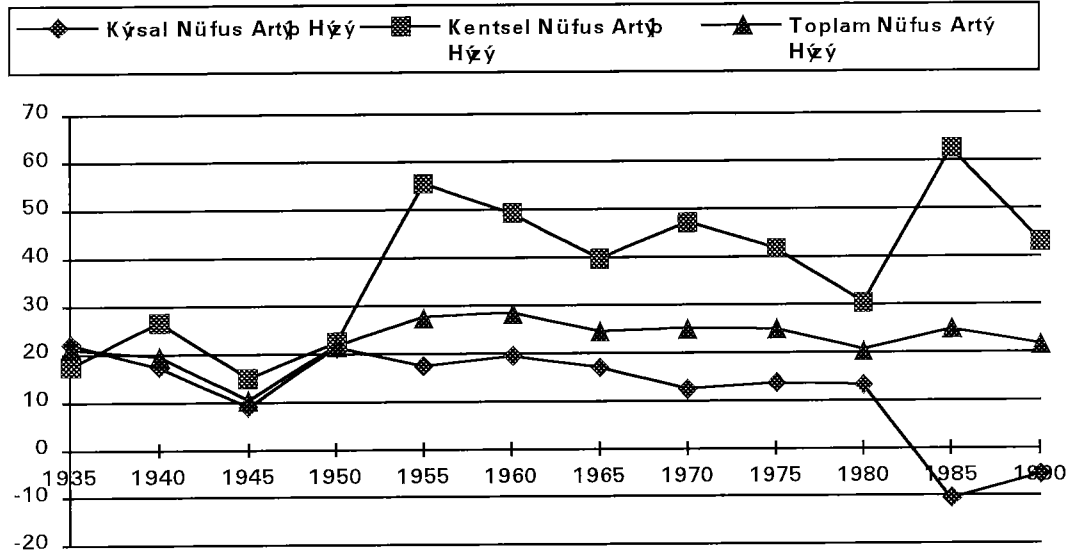
KENT VE KÖY NÜFUSLARININ TOPLAM NÜFUS İÇİNDEKİ PAYLARI



ÇİZELGE 2: Kentsel ve Kırsal Yıllık Nüfus Artış Hızları

Sayım Yılı	Kentsel Nüfus Artış Hızı %	Kırsal Nüfus Artış Hızı %	Toplam Nüfus Artış Hızı %
1935	17.50	22.23	21.10
1940	26.72	17.34	19.59
1945	15.10	9.12	10.59
1950	22.47	21.49	21.73
1955	55.67	17.48	27.75
1960	49.21	19.53	28.53
1965	39.71	17.14	24.63
1970	47.33	12.51	25.19
1975	41.75	13.79	25.01
1980	30.47	13.29	20.65
1985	62.61	-10.58	24.88
1990	43.10	-5.56	21.71

KENTSEL VE KIRSAL NÜFUS ARTIŞ HIZLARI



ÇİZELGE 3: Nüfus Sayımı Yıllarında Kentsel Nüfusun Nüfusu 10000'in Üzerindeki Yerleşim Yerlerine

Dağılımı

Nüfus Kümeleri	1945				1950				1955			
	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%
500001+	860558	25	1	1	983041	25	1	1	1268771	24	1	1
100001-500000	525888	15	3	3	737568	19	4	4	1165395	22	5	4
50001-100000	396018	11	6	6	397275	10	6	6	763138	14	11	9
25001-50000	622147	18	19	19	694037	18	20	19	902716	17	26	21
10001-25000	1061424	31	72	71	1111981	28	75	71	1298444	24	83	66
Toplam Kent Nüfusu	3466035	100	101	100	3923902	100	106	100	5398464	100	126	100

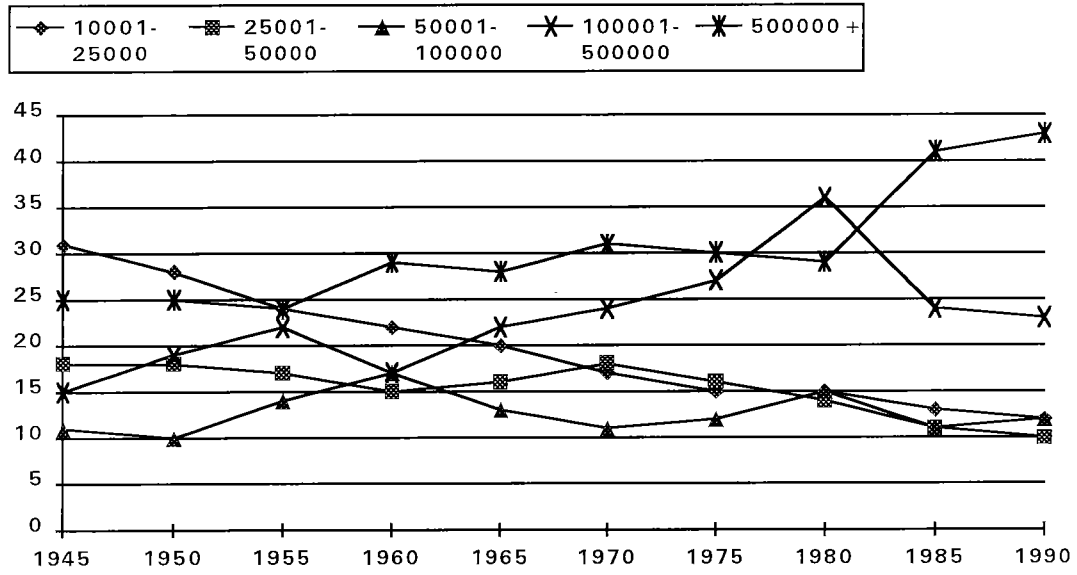
Nüfus Kümeleri	1960				1965				1970			
	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%
500001+	2116602	29	2	1	2648638	28	2	1	3889391	31	3	1
100001-500000	1245873	17	7	4	2060038	22	12	6	2998022	24	19	7
50001-100000	1222719	17	18	11	1241750	13	18	9	1411153	11	21	8
25001-50000	1056722	15	32	20	1513315	16	45	23	2244068	18	68	26
10001-25000	1574178	22	101	63	1879265	20	122	61	2160357	17	149	57
Toplam Kent Nüfusu	7216094	100	160	100	9343006	100	199	100	12702991	100	260	100

Nüfus Kümeleri	1975				1980				1985			
	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%	Nüfus	%	Sayı	%
500001+	4885202	30	3	1	5982832	29	4	1	10590853	41	5	1
100001-500000	4379742	27	24	8	5342019	26	28	8	6306561	24	30	8
50001-100000	1897444	12	29	10	2966167	15	43	12	2907349	11	44	12
25001-50000	2670502	16	76	26	2937856	14	82	23	2718809	11	78	21
10001-25000	2496398	15	158	54	3101191	15	205	57	3341083	13	223	59
Toplam Kent Nüfusu	16329288	100	290	100	20330065	100	362	100	25864655	100	380	100

Nüfus Kümeleri	1990			
	Nüfus	%	Sayı	%
500001+	13804632	43	7	2
100001-500000	7212999	23	36	8
50001-100000	3839755	12	59	13
25001-50000	3113337	10	92	20
10001-25000	3833828	12	256	57
Toplam Kent Nüfusu	31804551	100	450	100

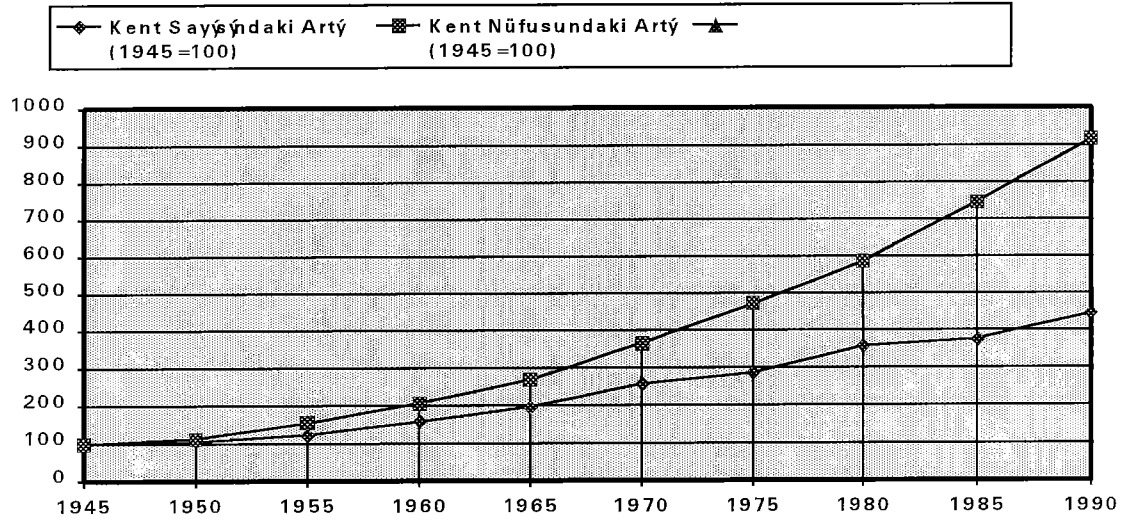
KAYNAK: DİE

KENTSEL NÜFUSUN NÜFUSU 10000'İN ÜZERİNDEKİ YERLEŞİM YERLERİNE DAĞILIMI



ÇİZELGE 4: Kent Sayısındaki ve Kent Nüfusundaki Artış (1945=100)

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Kent Sayısındaki Artış	100	105	124	158	197	257	287	358	376	445
Kent Nüfusundaki Artış	100	113	155	208	270	366	471	587	746	917



Ek 2

KENT TOPRAĞINDA DEĞER ARTIŞ AŞAMALARI BİR ÖRNEKOLAY

Kutu 9: Kent Toprağının Değer Artışı Aşamaları - Bir Örnekolay

Kentsel topraktaki değer artış sürecini anlatmak için bir kentin (örneğin Ankara'nın) çevresinde bulunan ve üzerinde tarımsal üretim yapılan bir tarlayı ele alıyoruz. Bu tarlanın kentsel toprağa zaman içinde dönüşmesini izleyerek değerindeki artışların nedenlerine sırayla belirtiyoruz.

Değer Artış Aşamaları

Birinci Aşama: Ele aldığımız, kentin uzağında bir tarladır. Üzerinde halen tarımsal üretim yapılıyor. Tarlanın değeri tarımsal üretim gücüne göre oluşuyor. Tarlanın bu aşamadaki değerini (S1) olarak gösterebiliriz. Bu (S1) değerini tarlanın sahibi etkileyebilme durumundadır. Bu da onun tarlada ne ekip-biçtiğine ve bunu nasıl yaptığına bağlı olmaktadır.

İkinci Aşama: Kent, tarlanın bulunduğu yöne doğru büyüyor. Tarlanın yakınında kentsel yerleşmeler görülüyor. Civara kamu veya özel kuruluşlar (fabrika, araştırma merkezi, yüksek öğretim kuruluşları vb. kuruluşlar) yerleşmeye başlıyor. Tarlanın yakınından geçen bir yol yapılıyor. Bu gelişmeler nedeniyle tarlanın değerinde bir artış oluyor. Bu değer artışını (A1) ile gösterebiliriz. Bu (A1) değerinin oluşumunda tarla sahibinin hiçbir etki ve katkısı yoktur. Bu değere bir de tarlanın uzak çevresinde (ülkede ve kent bütününde) olan değişimler dolayısıyla ortaya çıkan değer artışını eklememiz gerekir. Ülke ölçeğindeki değişmeye örnek olarak enflasyon hızını verebiliriz. Kent bütününde meydana gelen değişimlere örnek olarak ise, göçler ve doğal nüfus artışı nedeniyle kent nüfusunun artışını, kentte yeni iş alanlarının açılışını verebiliriz. İşte, tarlanın yakın çevresi dışındaki bu genel gelişmeler nedeniyle de toprağın değerinde bir artış olur. Bu genel nedenler dolayısıyla gerçekleşen değer artışını da (G) ile gösterebiliriz. (G) değerini her aşama için, o aşamanın (A) değerinin bir yüzdesi olarak göstermek mümkündür. Örneğin tarlanın yakın çevresindeki değişimler nedeniyle kazandığı değer artışı (A=100TL) ise, tarlanın uzak çevresindeki değişimler (sözelimi, bunlardan biri olarak enflasyon), bütün taşınmaz mallarda % 10'luk bir değer artışı yaratmış ise, bu aşama için (G)'nin değeri 100TL'nin % 10'u, yani 10 TL olarak alınabilir. Bu açıklamalar ışığında şimdi tarlanın bu aşamadaki toplam değerini şu şekilde yazabiliriz:

$$S1 + [(A1 + G1)]$$

Vurgulamak gerekir ki, yukarıda ifade edilen köşeli parantez içindeki değerler toplamı, tarla sahibinin katkısı olmadan oluşan değer artışını ifade ediyor.

Üçüncü Aşama: Tarlanın yakınında kentsel yerleşmeler çoğalıyor. Tarla işte bu sırada, belediye sınırları içine alınarak imar planına dahil "kentsel toprak" oluyor. Salt bu nedenle değeri yine yükseliyor. Bu değer artışını da (A2) ile gösterebiliriz. Genel değer artış ögesi olan (G)'yi de ekleyerek, bu aşamadaki arsanın değerini şöyle gösterebiliriz:

$$S1 + [(A1 + G1) + (A2 + G2)]$$

Köşeli parantez içinde bu aşamada eklediğimiz (A2 + G2) değerinin oluşmasında arsa sahibinin yine hiçbir katkısı yoktur. Köşeli parantez içindeki değerlerin hiçbirinin oluşmasında arsa sahibinin katkısı yoktur.

Dördüncü Aşama: Arsanın bulunduğu yöreye kentin belediyesi yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapıları götürmeye başlamıştır. Ve kısmen de bu altyapılar tamamlanmıştır. Altyapıların inşası nedeniyle arsanın değerinde yine bir artış olmuştur. (...) Şimdi, bu aşama için arsanın değerini oluşturan öğeleri şöyle yazabiliriz:

$$S1 + [(A1 + G1) + (A2 + G2) + (A3 + G3)]$$

Burada da, (A3 + G3) değerinin oluşmasında arsa sahibinin bir katkısı yoktur. Toprak üzerinde artık tarımsal üretim de yapılmamaktadır. Arsa boş durmaktadır.

Beşinci Aşama: Yakın çevrede ve komşu parsellerde inşaat faaliyetleri yoğunlaşır. Civardaki arsalar konutlarla dolmaya başlar. Bakkal, kasap, berber, karakol, okul, dolmuş ve taksi durağı gibi ticaret ve hizmet kuruluşları mahallede yerlerini alırlar. Bu gelişmeler sonucunda arsanın değerinde bir artış daha olur. (...) Arsanın değerini oluşturan öğeler şimdi şöyle gösterilebilir:

$$S1 + [(A1 + G1) + (A2 + G2) + (A3 + G3) + (A4 + G4)]$$

Köşeli parantez içine bu aşamada eklenen (A4 + G4) değerinin oluşmasında arsa sahibinin yine hiçbir katkısı yoktur. Arsa sahibi tarafından bir kazma dahi vurulmamıştır.

Kutu 9: Kent Toprağının Değer Artışı Aşamaları - Bir Örnekolay (Devam)

Altıncı Aşama: Arsa artık tamamen yerleşilmiş-dolmuş bir kent bölümü içinde kalmıştır. Arsa yine boş durmaktadır. Yakın çevrede herhangi bir değişme olmasa bile, kent bütününde meydana gelen değişmeler nedeniyle arsanın değeri sürekli olarak artar. Bu (G) ögesindeki artışı ifade eder. Kent yönetiminin bu sırada, arsanın bulunduğu mahalledeki kent topraklarının imar hakkında bir değişiklik yaptığını düşünelim. Örneğin, bu mahalledeki arsalara şimdiye kadar üç katlı binalar yapmak mümkünken, şimdi beş katlı bina yapma hakkı tanınmış olsun. Yeni tanınan bu hak dolayısıyla arsanın değerinde bir artış olacaktır. Bunu (A5) ile gösterelim. Bu aşamada şimdi arsanın değerini oluşturan öğeleri söyle yazabiliriz:

$$S1 + [(A1 + G1) + (A2 + G2) + (A3 + G3) + (A4 + G4) + (A5 + G5)]$$

Buradaki (A5 + G5) değerinin oluşmasında da arsa sahibinin bir katkısı yoktur.

Yukarıdaki aşamaların izlenmesi bizi şu sonuca vardiıyor: Kent toprağında değer artışı, toplum tarafından zaman içinde içinde gerçekleştirilen değişiklikler nedeniyle ortaya çıkıyor. Yukarıda köşeli parantez içinde gösterilen değerler toplamı toplumun tümü tarafından yaratılan değer artışını simgeliyor. Bu değer artışında arsa sahibinin hiçbir katkısı olmuyor. Ama, kent toprağında özel mülkiyet hakkının olması nedeniyle, bu artan değerler, kamunun olacağı yerde arsa sahiplerine gidiyor.

S. Kemal Kartal, "Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 10, S. 2, 1977), s. 30-32.

EK 3
ARSA OFİSİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN FAALİYETLERİ

ÇİZELGE 1

1971-1995 Yılları Arasında Satınalınan ve Kamulaştırılan Arazilerin Kamulaştırma ya da Satınalma Amaçlarına Göre Sektörel Dağılımı

Sektör	Kamulaştırılan/Satınalınan Arazi (m ²)	%
KONUT	66 579 500	46.00
SANAYİ	30 219 930	21.00
ORGANİZE SANAYİ	43 758 300	30.00
TURİZM	1 267 800	1.00
KAMU HİZMETLERİ	2 882 100	1.99
EĞİTİM HİZMETLERİ	19 300	0.01
TOPLAM	144 726 300	100.00

ÇİZELGE 2

1971-1995 Yılları Arasında Satılan Arazilerin Kullanım Amaçlarına Göre Sektörel Dağılımı

Sektör	Satılan Arazi (m ²)	%
KONUT	35 454 392	31.11
SANAYİ	34 367 564	30.16
ORGANİZE SANAYİ	41 397 145	36.34
TURİZM	402 713	0.35
KAMU HİZMETLERİ	2 136 595	1.87
EĞİTİM HİZMETLERİ	193 370	0.17
TOPLAM	113 951 779	100.00

VI. KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler," *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* (Yıl 9, Cilt 1-3, 1988)

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü: Çalışmalar, Değerlendirme ve Öneriler, (Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1990)

Aybay, Aydın, "Taşınmaz Mülkiyeti Konusunda Yeni Eğilimler," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıgerme: TÜRK KENT, 1991), s. 127.

Bademli, Raci, "Kent Planlamasında Yeni Gündem: Kentsel Proje Vurgulu Eylemli Planlama," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıgerme: Türk Kent, 1991),

Demirli, Ö., M. Acar, *Sosyal Bilimler Sözlüğü* (İstanbul: Ağaç Yayıncılık, 2. Baskı, 1993).

Doğanay, Ümit, "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları," *Mimarlık* (1974/7)

DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (Ankara: DPT, 1995)

Duran, Lûtfi, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1982)

Düren, Akın, *Devletin Mülkiyete El Atmasından Doğan Tazmin Yükümlülüğü* (Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1977).

Düren, Akın, *İdare Malları* (Ankara: AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları No.: 373, 1975)

Ertürk, Hasan, *Kent Ekonomisi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 1995)

Evren, Mesut, *Türkiye'de Arsa-Yapı Sorunları ve İlişkileri* (İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 1970), s. 21.

Geray, Cevat, "Arsa ve Konut Üretiminde Belediyeler ve Konuya İlişkin Yeni Yönetmelik," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (Cilt 2, Sayı 2, 1993).

Geray, Cevat, "İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama," *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi -Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan* (Cilt XXVII, Sayı 3).

Gezim, Gürkan, "Kent Toprakları, Yerleşme ve Planlama Sorunları," *Mimarlık* (1976/4)

Göksu, Faruk, *Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Gelişme Projesi*, (Ankara, 1994).

Kartal, S. Kemal, "Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 10, Sayı 2, 1977).

Kartal, S. Kemal, *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme* (Ankara: Adım yayıncılık, 1992).

Keleş, Ruşen, "Kentleşme ve Kamu Yararı," Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975-1992* (İstanbul: IULA-EMME, 1993), s. 95.

Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (Ankara: TDK, 1980).

Keleş, Ruşen, *Kentbilim İlkeleri* (Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1976)

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi, 1990).

Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi, 1990).

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (İstanbul: Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2.Baskı, 1994).

Leung, Hok Lin, *Redistribution of Land Values* (Cambridge: University of Cambridge Department of Land Economy, Occasional Paper No.: 11, 1979).

Lichfield, Nathaniel, Haim Darin-Drabkin, *Land Policy in Planning* (London: Geoge Allen-Unwin, 1980).

ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, *Kent Planlamada Kuram ve Kılğı Semineri*, 13-14 Kasım 1980 (Ankara: ODTÜ, 1980).

Öncü, Ayşe, "The politics of urban land market in Turkey: 1950-1980," *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol. 12, No. 1, 1988)

Örücü, Esin, *Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı Mülkiyet Hakkının Sınırlanması* (İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1976)

Plotkin, Sidney, "Property, Policy and Politics," *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol. 11, No. 3, 1987), s. 382.

Shorter, Frederic C.-Miroslav Macura, *Türkiye'de Nüfus Artışı (1935-1975) Doğurganlık ve Ölümlülük Eğilimleri* (İstanbul: Yurt Yayınları, 1983).

Sönmez, Remzi, "Kentsel Topraktaki Mülkiyet İlişkilerinin Doğurduğu Sorunlar ve Yasal Denetim Mekanizmalarının İşlerliği," *Mimarlık* (1976/4), s. 125.

Tekeli, İlhan, "Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları Üzerine," Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği, *Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri* (Sarıyer, 30 Ekim-3 Kasım 1991), (Ankara:Türkkent Yayın No.: 4, 1991).

Tekeli, İlhan, "Kent Topraklarında Mülkiyet Dağılımı ve El Değiştirme Süreçleri," *Ankara, 1985'ten 2015'e* (Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü Çalışma Grubu, 1986) [ss. 87-104]

Tekeli, İlhan, *Kent Planlaması Konuşmaları* (Ankara: TMMOB Mimarlar Odası, 1991).

Tezsezen, Cumhur, Ömer Ağaçlı, *Kentsel Arsa Üretim Politikaları, Uygulamalar* (Ankara: Bizim Büro Basımevi, 1993).

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, *İmar Sorunları ve Arazi Kullanımı Üzerine Konferanslar*, 28-30 Kasım-1 Aralık 1994 (İstanbul, 1995).

"Türkiye'de Kentsel Çevrenin Biçimlenişinde Plancı ve Mimarın Etkinliğı," *Mimarlık* (1976/1).

Türkoğlu, Kamutay, *Kentsel Toprak Mülkiyetini Üç Boyutlu Olarak Benimseyen Planlama Uygulama Sürecinin Sorunların Çözümüne Getirebileceğı Olanaklar* (Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, 1988).

United Nations, *Urban Land Policies and Land-Use Control Measures*, (Vol. VII) Global Review (New York: UN, 1975).

Ülkmen, İ. Hakkı, *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1960)

Yavuz, Fehmi, *Kentsel Topraklar-Ülkemizde ve Başka Ülkelerde* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1980).

Yavuz, Fehmi, "Şehirleşme ve Arsa Sorunlarımız," *Şehirciliğimizin Bazı Genel ve Özel Sorunları - Onuncu ve Onbirinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1971).

Yavuz, Fehmi, "Arsa Meselesi ve İmar," *Üçüncü İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1959).

Yavuz, F., R.Keleş, C.Geray, *Şehircilik* (Ankara: A.Ü.SBF yayını, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, 1978).