

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDEKİ YASADIŞI YERLEŞİM SORUNLARININ ÇÖZÜMÜ İÇİN BİR MODEL

B. Uzun¹, M. Çete²

¹Karadeniz Teknik Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Trabzon, buzun@ktu.edu.tr

²Karadeniz Teknik Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalı, Trabzon, mcete@ktu.edu.tr

ÖZET

Gecekondulaşma, gelişmekte olan ülkelerdeki temel kentleşme sorunlarından biridir. Türkiye’de ise bu süreç, 1950’lerde, kırsal alanlardan kentsel alanlara göç ile başlamıştır. Bugün, ülkemiz yapılarının yaklaşık % 10’u gecekonduculardan oluşmaktadır. Bunlar genellikle sanayileşmiş şehirler ile, erişimin kolay ve kamusal taşınmazların çok olduğu alanlarda bulunmaktadır. Sorunun çözümü bağlamında düşünüldüğünde, politik, ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı bu gecekonducuların yıkılması oldukça güçtür. Diğer taraftan, bu yapıların teknik kurallara göre inşa edilmedikleri ve özellikle de Türkiye’deki yerleşim alanlarının % 92’sinin deprem kuşakları üzerinde bulunduğu dikkate alındığında, bu gecekondu desenlerinin korunması yerine, yenilikçi yaklaşımlara gereksinim duyulduğu ortadadır. Bu bağlamda, bu çalışmada, sorunun çözümü için geliştirilmiş teorik bir yaklaşım sunulmaktadır. Bu yaklaşım ile, kentsel alanlardaki gecekondu alanlarının modern kent yerleşimlerine dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Gecekondu, Yasadışı Yerleşim, Planlama, Arsa ve Arazi Düzenlemesi.

ABSTRACT

A MODEL FOR SOLVING INFORMAL SETTLEMENT ISSUES IN DEVELOPING COUNTRIES

Illegal settlement is one of the basic urbanization problems in developing countries. In Turkey, this period started with migration from urban to rural areas in 1950’s. Today, 10% of the buildings are slums in Turkey. These are mostly in industrialized cities and in the areas where accessibility is easy and public real estates are common. Because of the politic, economic and social reasons, taking down of these slums is very difficult. On the other hand, because slums are not built according to building rules and 92% of Turkey’s settlement areas are in seismic belt, instead of the protection of the slum pattern, having been developed innovative solutions is a necessity to solve this problem. In this paper, theoretical bases of the developed solution will be identified. Such a system will provide that urban slums are transformed to modern urban settlements.

Keywords: Slum, Informal Settlement, Planning, Land Readjustment.

1. GİRİŞ

Gecekonducular, göç olgusunun bir sonucudur. Göç ise, sanayileşme sürecinde kırdan kente doğru bir devinim olarak ortaya çıkmıştır. Bu olgu, gelişmiş ülkelerde çok önceleri yaşanmışken, gelişmekte olan ülkelerde halen devam etmekte olan bir süreçtir (Aydemir, 1999). Sanayileşmiş kentlerin çevresinde göç ile derme çatma konutların inşa edilmesi, sanayileşme kadar eski bir olgudur. Özellikle, gelişme sürecindeki ülkelerde, ikinci dünya savaşından sonra hızlı bir kentleşme yaşanmış ve yaşanmaktadır (Türkcan, 1993). Ayrıca, gecekondulaşma olgusunun hemen her dilde bir karşılığının bulunması da, olayın evrenselliğinin bir kanıtıdır.

2. TÜRKİYE’DE GECEKONDULAŞMA SÜRECİ

Türkiye’de kentleşme, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, 1950’li yıllarda yeni bir ivme kazanmış ve hala da güncelliğini korumaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan göçler, ülke içinde göç çekim odakları olarak isimlendirilen sanayi kentlerine yönelmiştir. Kente gelenlerin öncelikli amacı, güvenli ve sürekli bir işe sahip olmak, sonra da yerleşebilecekleri bir konut bulabilmektir. Ancak, diğer taraftan, yerel otoritelerin büyük orandaki akçal yetersizlikleri sebebiyle, kentsel hizmetlerin sağlanmasındaki hız, kentleşme hızının altında kalmıştır. Özellikle sosyal konut sağlama noktasında ortaya çıkan sorunun çözümsüzlüğü, gecekondu inşasına yol açmıştır.

Gecekonducular kent çeperlerinde ve tamamına yakını kamu arazileri üzerinde, başlangıçta derme çatma yapılar biçiminde oluşmuştur. Ancak, konutların bir araya gelmesiyle ortaya çıkan gecekondu mahallelerinde, zaman içinde istenmeyen bir dizi sorunlar ortaya çıkmıştır. Sözü edilen gecekondu mahalleleri, yaşam kalitesini belirleyen her türlü teknik ve sosyal temel altyapıdan yoksun olup, varlıklarıyla da çevresel olarak olumsuzluklar ile görsel ve fiziksel kirliliğe yol açmaktadırlar.

3. GECEKONDULARIN YASALLAŞTIRILMA SÜRECİ

Gecekondu inşası, konut problemini gelirlerinin yetersizliği nedeniyle çözemeyenlerin, başlangıçta, içinde buldukları koşullar altında ürettikleri bir çözüm yoludur. Çünkü gecekondu için konut, kentte varlığını sürdürebilmenin ilk koşulu olarak görülmüştür. Fakat daha sonradan bu amaç, spekülatif güdü ile toprak edinmeye dönüşmüştür (Dale ve McLaughlin, 1999). Çünkü, Türkiye’de, kentsel topraklarda hızlı kentleşmeden dolayı ortaya çıkan toprak değer artışına, hiçbir karşılık ödenmeksizin taşınmaz sahiplerince el konulabilmektedir. Öte yandan, Türkiye’de mülkiyet edinimini düzenleyen yasaların taşınmaz sahipleri lehine bir içeriğe sahip olmaları nedeniyle, gecekonducuların işgali, doğrudan devlet taşınmazlarına yönelmiştir. Bu anlayış, dolaylı olarak, kamu arazisinden karşılıksız yer edinme yönteminin, toprak işgali ve gecekondu inşası olduğu kanısını toplumda yaygınlaştırmıştır.

Hem, başlangıçtaki, kente ait konut ihtiyacını gidermeye dayalı masum talepler, hem de sonraları toprağın değer artışından yararlanmak üzere toprak edinimini amaçlayan gecekondu inşası, başlangıçta ‘de facto’ ve ‘içgüdüsel’ planlama ile oluşmuş, zaman içinde tekli konutlardan mahallelere dönüşmüştür. Yani olay fiziksel boyut yanında, sosyal, ekonomik ve politik boyuta taşınmıştır. Ülkemizde, bu toplum kesiminin mekan talebine çözüm üretecek bir toprak ve konut politikasının henüz varolmaması nedeniyle, politik karar vericiler iki zıt politika geliştirmişlerdir. Bunlar, ya bu tür konutları yasadışı olduğu için yıkmak, ya da yasallaştırmaktır. Siyasi kaygılar ve kimi politikacıların gecekondu grubunda yer almış olması, birinci seçeneğin uygulanmasını olanaksız kılmıştır. Kabul gören diğer seçenek konutların yasallaştırılması gibi görünse bile, aslında, mülkiyet probleminin bir yaklaşım getirmektedir. Yani, devletin arazilerini işgal edenlere, işgal ettiği toprağı vermesidir. Nitekim 1984 yılında, Türkiye’deki siyasi otorite, yukarıda sözü edilen ikinci politikadan yana tavır belirlemiş ve gecekonducuların mülkiyet haklarının yasallaştırılması için 2981 sayılı yasa yürürlüğe koymuştur. Bu yasaya göre:

- Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce devlet arazileri üzerinde bulunan tüm gecekondu bu yasaya dahildir.
- Gecekonducuların işgal ettikleri arsa bedeli, tespit edilen sürüm değer üzerinden, 4 yıl içinde ve 12 eşit taksitte ödenecektir.
- Her bir gecekondu için, 400 m²’den fazla arsa tahsis edilmeyecektir.
- Arsa tahsis edilecek gecekondu sahibi ve aile bireyleri, o belediye sınırları içinde başka bir yapı veya arsaya sahip olmamalıdır.

Yukarıda sözü edilen koşullar incelendiğinde, yasa koyucunun, gecekonducuları ıslah veya tasfiye etmekten çok, gecekonducuları taşınmaz sahibi yapmaya odaklandığı açıkça görülmektedir. Aslında bu, 1950 yılından sonraki neredeyse tüm hükümetlerce benimsenmiş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın altında yatan gerçek, üretim yoluyla toplumun zenginleşmesi yerine, kentsel rantlar sonucu ortaya çıkan sermayenin gecekondu inşa edenlere aktararak, onların da sermaye birikimi sağlanmalarına katkı koymaktır.

Bu amaçla, sözü edilen yasanın uygulanmasında, öncelikle, yerel yönetimlerce her bir gecekondu sahibine hangi devlet arazisinden ne miktarda tahsis yapıldığını gösteren bir ‘tapu tahsis belgesi’ verilmiştir. Daha sonra ıslah imar planı uygulamasıyla, her bir gecekondu sahibine ferdi parsel tapusu verilmeye çalışılmıştır. Burada verilen tapular, aslında imar hakkı içermemektedir. Diğer bir deyişle, mevcut gecekondu ve işgal ettiği alan tapu verilerek yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Islah imar planı esas alınarak gecekondu sahiplerine tapu verme sürecinde, gecekondu alanları içinde eğer boş kalan alanlar var ise, o alanlara en alt düzeyde sosyal ve teknik altyapılar yerleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak sonuçta gecekondu alanları, eksik altyapı ve düzensiz yapılaşma gibi problemler ile kent yapısını deformasyona uğratmıştır. Bu tanı, sözü edilen kent parçalarının asıl kent ile bütünleştirilmesi için, kentsel dönüşüm ve sosyal iyileştirmeye yönelik yeni bir yaklaşım geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır.

3.1 Gecekondu Bölgeleri Kent İle Nasıl Bütünleştirilebilir?

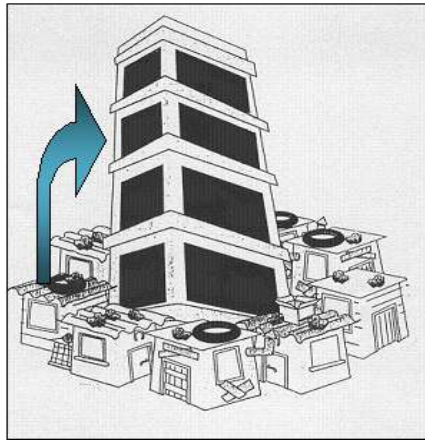
Kamu mülkiyetindeki gecekondu alanlarının mülkiyetini gecekonduculara vermek yerine, bu alanların süreli olarak kullanım haklarının verilmesinin, sorunun çözümünü kolaylaştıracağı aşikardır. Ancak, böylesi bir yaklaşım yerine, gecekondu alanlarının özel mülkiyete dönüştürülmesi yaklaşımı seçilmiştir. Diğer yandan, özellikle gecekondu alanlarının yoğun olduğu kentlerimizde, çok hızlı bir kentsel gelişim gözlenmektedir. Bu gelişim, kent yerleşik alanındaki mevcut konut stokunun yenilenmesi yanında, kentin gelişme alanlarına doğru yayılım şeklinde de gerçekleşmektedir. Nitekim, başlangıçta kentin gelişme alanlarında konumlanmış olan gecekonducular, bugün kentlerin merkezi alanları içinde kalmışlardır. Bu ise, gecekonducuların yer aldığı bölgedeki taşınmaz değerlerinin anormal derecede artışına neden olmuş ve üzerindeki niteliksiz konutların yıkılarak yenilenmesini zorunlu kılmıştır.

Bu aşamada, çözüm için iki seçenek söz konusudur. Öncelikle, bu bölgeler üzerindeki hiçbir yapı korunmayarak, yerel yönetimlerce eliyle yeni bir imar planı ve buna bağlı olarak da imar hakları verilecektir. Daha sonra ise, kamu eliyle oluşturulan imar rantlarını, taşınmaz sahipleriyle müteahhitler ‘kat karşılığı’ yaklaşımıyla paylaşacaklardır. Fakat bu aşamada, kamunun hiçbir karı olmayacaktır. Üstelik, ortak tüketim alanları olan sosyal ve teknik altyapıların sözü edilen bölgedeki inşa maliyetleri, yine kamu kaynaklarından karşılanacaktır. Böylece, toplumsal sosyal adalete aykırı olarak, ilgili alandaki taşınmaz ve müteahhit sahipleri lehine ama kentte yaşayan diğer

insanların aleyhine sonuçlar ortaya çıkacaktır. Öyleyse, sözü edilen bu çarpıklığın yaşanmaması için, kamuya düşen görev nedir?

Gecekondu bölgelerindeki çarpık yapı düzeninin ve yetersiz altyapıların iyileştirilmesi ve toprak ekonomisinin ve genişleyen kentsel alan talebinin, buna bağlı olarak da konut ihtiyacının sağlanması için, imar kavramı açısından yeni çözümler bulunmalıdır. Bunun için öncelikle, yasallaştırılmış gecekondu sahiplerine mülkiyet hakları üzerinde imar hakkı vermek yerine, uygun miktar ve kalitede konutun sağlanması ve bunları oluşturacak yapım süreçlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu konu Türkiye’de, özellikle 1999 yılındaki Marmara depreminden sonra tartışılmaktadır. Bu çalışmada, gecekondu bölgelerinden çağdaş yaşam alanlarına dönüşüm için teorik bir yaklaşım önerilmektedir (Şekil 1). Bu önerinin temel kabulleri şunlardır:

- Amaç, modern konut üretim yöntemlerinin kullanılarak, standardı düşük gecekondu yapılarından depreme dayanıklı yapılara dönüşümün sağlanmasıdır.
- İmar hakkının tamamen gecekondu sahibine bırakılması yerine, bu hak, yerel yönetimler ile paylaşılmalıdır. Yani diğer bir deyişle, gecekondu sahiplerine arsa üzerinden hak verilmesi yoluna gidilmeyip, yerine konut verilmesi öngörülmüştür.
- Gecekonducuların hak sahipliliği bir tek konutla sınırlandırılmıştır.
- Parsel yerine en az bir yapı adası düzeyinde uygulanması önerilen bu yöntem, esasen bir kentsel dönüşüm yasasına dayanmalıdır.



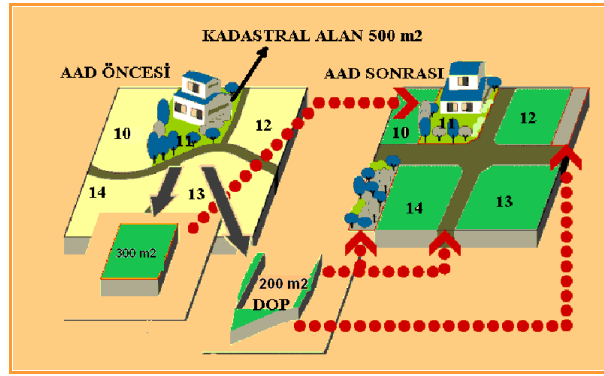
Şekil 1: Önerilen Yöntemin Animasyonu

Burada önerilen yaklaşımın temel mantığı, gecekondu sahiplerinin başlangıçtaki amaçlarının devlet arazisini bir tek konut için işgal etmiş oldukları öngörüsüne dayanmaktadır. Aksini düşünmek, toprak işgal edenleri işgal ettikleri toprak ile kazandıklarına ilaveten, imar hakları da vererek kamu eliyle zengin etmek anlamına gelir ki, bu da çağdaş hukuk devletinin sosyal amaçlarıyla örtüşmeyecektir. Ayrıca, bu fikir projesinde, Türkiye’de çok yaygın olan ‘kat karşılığı yapı inşa eden’ müteahhitlik sektörü de rol almaktadır. Böylece, gecekonduların kentsel dönüşümü için gerekli olan finansman sağlanmış olacaktır.

Önerilen yöntem için seçilecek gecekondu bölgeleri, kentsel büyüme ve bu alanların yenilenme sürecini beraberinde getirmelidir. Dolayısıyla, kent merkezine en yakın alanlar, en önce yenilenmesi gereken alanlar olmalıdır. Başlangıçta, dönüşüm bölgesine ait imar planı hazırlanmalıdır. Bu imar planında, önerilen yüksek yapılaşma sonucu, birim yapı alanına düşen arsa maliyeti, 1-2 katlı gecekondu parsellerine göre büyük oranda düşecektir. Daha sonra, kentsel dönüşüm planı sınırları içinde bulunan gecekondu parselleri üzerinde 3194 sayılı imar yasasının 18. maddesine dayanarak, ‘arsa ve arazi düzenlemesi’ yapılmalıdır (Şekil 2). Düzenlemeye giren parsellerden, yol, yeşil alan, park, çocuk bahçesi, otopark, karakol, ibadet yerleri ve okul alanı gibi kamu hizmet alanları için % 40 oranında karşılıksız toprak kesintisi yapılmalıdır (Yomralıoğlu, 1993). Son olarak, parseller üzerinde yer alan hiçbir yapı korunmayarak, düzenlemeye giren parseller yapı adası içerisinde paydaş kılınmalıdır.

Önerilen mekanizmanın üç temel ayağı; taşınmaz sahibi, müteahhit ve ilgili yerel yönetim, yani belediyedir. İlgili belediye, düzenleme sonucu oluşan her bir yapı adasında, müteahhitlerce, örneğin % 40’ı yerel yönetimlere bırakılmak üzere, kat karşılığında yapı üretilmesini sağlayacaktır. Burada, müteahhitler ile belediye arasında hangi oranda paylaşım yapılacağı konusunda, bölgenin sosyal ve teknik altyapı donatılarının maliyeti, taşınmaz sahiplerine verilecek daire sayısı ve bölgenin taşınmaz değeri belirleyici olmalıdır.

Oluşacak konutlar sosyal konut tipinde olacağı için, 100 m² civarında olmalı ve her bir gecekondu sahibine sadece bir bağımsız konut karşılıksız verilmelidir. Üretilen konutların müteahhide verilenlerinin dışında kalan kısımlarının bir bölümü yapı adasında yeri olan paydaşlara bedelsiz tahsis edilmelidir. Geri kalan konutların bir kısmı, altyapıların inşaa maliyetlerini karşılamak üzere ‘çapraz finans sistemi’ uygulanarak, alım güçleriyle tutarlı bir kredilendirme politikasıyla düşük gelirli ailelere satılması sağlanmalıdır.



Şekil 2: Arsa ve Arazi Düzenlemesinin (AAD) mekanizması (Uzun, 2000)

3.2 Yöntemin Getirileri Nelerdir?

Türkiye’de, bugüne kadar ki hemen hemen tüm siyasi iktidarların yaklaşımı, gecekondulaşma sorununa çözüm bulmak yerine bunları yasallaştırmak olmuştur. Günümüzde de, gecekonduları kent ile bütünleştirecek ve orada yaşayanların yaşam kalitesi açısından standardını yükseltecek bir yasal mevzuat boşluğu hala kendini hissettirmektedir. Önerilen fikir projesi, böylesi bir yasal boşluğu doldurmak amacıyla geliştirilmiştir. Bu bağlamda yöntemin başlıca getirileri şunlar olabilir:

- Yerel yönetimlerin, teknik ve sosyal altyapılar için gereksinim duyulan alanları kamulaştırmasına gerek kalmayacaktır. Diğer yandan, sözü edilen altyapıların inşa maliyetlerinin belediyelerin bütçesinden karşılanması yerine, belediyeye kalan dairelerin satılmasından elde edilecek mali kaynaklarla gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.
- İmar planlama çalışması ve arsa ve arazi düzenlemesi sonucu her gecekondulu sahibi, mevcut barındığı konuta göre daha yüksek standartlı ve depreme dayanıklı bir konut edinebilecektir. Böylece, depreme dayanıksız yapı stokunun da yenilenmesi sağlanmış olacaktır.
- Gecekonduların temizlenmesiyle, bu alanların estetik açıdan güzelleşmesi sağlanacaktır.
- Plansız arazi kullanımı sorunu önemli ölçüde ortadan kalkacaktır.
- Gecekondulardan kaynaklanan çevre sorunları (toprağın, suyun, su havzalarının kirlenmesi gibi) sebebiyle bozulan yaşam kalitesinde iyileşmeler olacaktır.
- Yeni oluşturulan kentsel dönüşüm alanları, gecekonduların kentle bütünleşmesine ve kentli yaşam tarzını benimsemelerine yardımcı olacaktır.

4. SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerin başlıca sorunlarından biri, gecekondulu alanlarının kentle bütünleştirilmesi ve bu alanların mülkiyet haklarının yasal hüviyete kavuşturulmasıdır. Bu çalışmada, konuya yeni bir yaklaşım getirilerek, gecekonduların tasfiye edilmesinden sonra, gecekondulu yapanların hak sahipliliğinin bir tek konutla sınırlandırılmasına dayalı bir yöntem tanımlanmıştır. Yerel yönetimlere hiçbir ilave finansal yük getirilmeksizin, düşük gelirli toplum kesimlerinin bu alanlarda düşük maliyetli sosyal konut edinimi olanaklı kılınmaktadır. Kabaca sınırları çizilmiş olan yöntemin, daha da ayrıntılandırılması gerekmektedir. Ayrıca, gecekondulu sorunlarıyla uğraşan ülkelere önerilen bu yöntemin, ülkelerin kendi özel koşulları dikkate alınarak uygulanması da tavsiye edilmektedir.

KAYNAKLAR

Aydemir, Ş., 1999. *Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı*, KTÜ Yayını, Trabzon.

Dale, P., and McLaughlin, J., 1999. *Land Administration*, Oxford University Press.

Türkcan, E., 1993. *Büyük Kentlerdeki Toprak Rantının İktisadi-Siyasi Yapıya Yansıması*, 4. Harita Kurultayı, 1-4 Şubat, Ankara.

Uzun, B., 2000. *Çevre Yolu – Mülkiyet İlişkilerinin İmar Hakları Açısından İncelenmesi ve Arazi Düzenlemesi Yaklaşımıyla Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, KTÜ – Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

Yomraloğlu, T., 1993. *A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustment and Its Implementation Using Geographical Information Systems*, PhD Thesis, Department of Surveying, University of Newcastle upon Tyne, England.