

Türkiye’de İmar Ahlaksızlığının Nedenleri

Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU*

Sakarya Üniversitesi

Öz

Bu çalışmada Türkiye’de imar ahlaksızlığının nedenleri ele alınmıştır. Bu noktada amaç, imar ahlakı bağlamındaki sorunlara kapsamlı bir çerçeve önerebilmektir. Bu doğrultuda imar ahlaksızlığının üç temel nedeni olduğu ileri sürülmüştür. Bunlardan birincisi batılılaşma sürecinde karşımıza çıkan medeniyet anlayışının çözülmesidir. İkinci temel neden hukuki ve idari düzenlemelerin toplumla uyumlu olmaması ve toplumsal gerçekliğin gerisinde kalmasıdır. Üçüncü temel neden ise ranta dayalı bir kalkınma modelinin hayata geçirilmek istenmesidir. Sonuç kısmında bu sorunun çözümü için medeniyet bağlamında anlam dünyası yetkin bir kent kavramına ulaşılması ve kamu yararının öncelenmesi önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Batı Medeniyeti, İmar Ahlakı, İslam Medeniyeti, Kamu Yönetimi ve Planlama, Rant.

* **Dr. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU** Kamu Yönetimi alanında yardımcı doçenttir. Çalışma alanları arasında kentleşme ve çevre sorunları, kentsel dönüşüm, yerel yönetimler, kentsel siyaset, kent sosyolojisi ve imar hukuku yer almaktadır. İletişim: Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Esentepe Kampüsü, Serdivan Sakarya. Elektronik posta: mkomurcuoglu@sakarya.edu.tr Tel: +90 264 295 6407.

Bu çalışmada Türkiye’de *imar ahlaksızlığının* temel nedenleri incelenmiştir. Kamu yönetimi ve etik bağlamında ele alındığında imar meselesi gümrük ve vergi gibi alanlarla birlikte en sorunlu alanlardan birisi olarak dikkat çekmektedir. Dahası imar meselesi bireyin yaşadığı şehir, çevre ve konuta ilişkin olduğundan doğrudan onun hayatına etki eden bir niteliğe sahiptir. 1950’den bu yana hızlı bir kentleşme sürecinin içinde olan Türkiye, 2000’lerin başından bugüne ise bu sürecin eklentisi olarak çok güçlü bir şekilde kentleri imar ve yeniden imar sürecini yaşamaktadır. Dolayısıyla imar ahlakı sorunu da imarla ilgili her mesele gibi geçmişe kıyasla çok daha güçlü bir şekilde bugün karşımızda durmaktadır.

İmar ahlakı sorununa teorik bir temel arandığında Harvey’in (2013) yaklaşımı öğretici olacaktır. Mülkiyet hakkı ve kâr oranının akla gelebilecek her türlü hak kavramını çiğnediğini iddia eden Harvey, sorunu neoliberal kapitalizmde görmektedir. Harvey’e göre sermaye sınıfı devletle işbirliği yaparak ve “akbaba taktikleri” kullanarak gerek düşük gelirli kişilerin elindeki mülklere gerekse ortak alanlara el koymaktadır (Harvey, 2013, s. 43, 139). İmar yolsuzluklarını rant peşinde koşan özel sektörün sermaye birikim çabası çerçevesinde açıklayan yaklaşım Türkiye’ye de yabancı değildir. Nitekim Keleş (2006, s. 609) arsa spekülasyonunu kentsel rant kavramı ile ilişkilendirirken benzer bir noktaya temas etmektedir. Tekeli (2011, s. 290-291) de gerek gecekonduların ticarileşerek gecekondu yapımının yarı mafyalaşmış bir sektör hâline gelmesinden gerekse yapsatçı konut sunum biçiminden¹ bahsederken kentsel rant kavramına belirleyici bir rol atfeder. Kahraman (2010, s. 62) ise kamu otoriteleri tarafından gerçekleştirilen ayrıcalıklı özelleştirmelerin sermaye lehine bir kentsel rant transferi olduğuna dikkat çekip bu uygulamanın özünde bir örtük yolsuzluk barındırdığına işaret ederken yine kentsel rant kavramını merkeze almaktadır. Rant kavramının imar yolsuzluklarında belirleyici olması ampirik çalışmalarla da desteklenmiştir. Nitekim Kılınç, Özgür ve Genç’in (2009, s. 41) çalışmasına göre planlamada etik sorunların kaynağı sıralamasında rant puan olarak birinci sırayı almıştır. Dolayısıyla kentsel rantın imar ahlakı bakımından en önemli sorun alanlarından birisi olduğu yadsınamaz. Bu çalışmada ise kentsel ranta yine dikkat çekilecek, ancak daha geniş ve bütüncül bir çerçeve sunulmaya çalışılacaktır.

¹ Her ne kadar yapsatçılık yasal sınırlar içerisinde hareket ediyorsa da Tekeli’nin bahsettiği üzere mimarlık ve şehircilik açısından meşruiyeti oldukça sorunludur (Tekeli, 2011, s. 290).

İmar ahlakı Batılı yazarlarca geniş bir şekilde tartışılmıştır. Örneğin Pløger (2004) plancının tarafsız olmasının bir yanılsama olduğunu söylemekte, plancının en azından siyasi bir tarafı olduğunu ve planlamayı yaparken etik sorunlar, değerler ve etik yaklaşımlarla karşılaştığını ifade etmektedir. Plancının eylemleri değer bağımsız olamayacağı için planlama analizi yapılan planlamada açık ya da üstü örtük etik hususların izini sürmelidir (Pløger, 2004, s. 50). Pløger, deontoloji (ödev ahlakı), kamu yararının korunması ve kontrol etme ihtiyacı (bağlayıcı hukuki çerçeve ve halkın katılımı) şeklinde üç başlık ile bu etik değerleri incelemiştir. ABD'de planlama ile ilgili etik kodlar planlamacılar için önemli bir yere sahiptir. Bu konuda geliştirilen etik kodların en önemli özelliği planlamanın öncelikli olarak kamu yararı için yapılan bir faaliyet olduğuna dikkat çekmesidir (Barrett, 2008). Bu açıdan kamu yararı yerine rantı merkeze alan bir planlama anlayışının etik olmayacağı açıktır.

Bu çalışmada Türkiye'de imar ahlaksızlığının üç temel nedeni olduğu iddia edilmiştir. Bunlardan birincisi var olan medeniyet anlayışının çözülmesi; ikincisi hukuki ve teknik düzenlemelerin toplumun gerisinde kalması ya da toplumla uyumlu olmaması; üçüncüsü ise ekonomik kalkınmanın rant ile gerçekleşeceği varsayımdır. Bu üç nedeni yakından incelemek için Türkiye kentleşme tarihini daha yakından incelemek gerekmektedir. Zira Türkiye'de imar ahlaksızlığını, sadece kişilerin bireysel çıkarları adına yaptıkları bir yolsuzluk türü olarak görmek, meseleyi oldukça yüzeysel olarak değerlendirmek anlamına gelecektir.² Bu yüzeyselliği aşmak ancak meseleyi tarihsel derinliği ile yukarıdaki bağlam çerçevesinde incelemek sayesinde söz konusu olabilir. Zira Türkiye'de imar sorunları Cumhuriyet tarihi ile eş değer bir tarihselliğe sahiptir. Hatta onun da öncesinde bütün modernleşme tarihimizle paralel gitmektedir. Çünkü asıl sorun Türkiye'nin modernleşme deneyiminin sorunlu yapısıdır. Bu yapı Osmanlı'dan bugüne sadece şekil ya da kabuk değiştirmiş, özü itibarıyla ise aynı kalmıştır. Dolayısıyla yukarıda bahsedilen üç farklı bağlamı Türkiye'nin modernleşme tarihi bağlamında Türk kent tarihi ve kentleşme serüveni çerçevesinde incelemek isabetli olacaktır.

2 Kılınç ve arkadaşlarının yaptığı bir araştırmaya (Kılınç ve ark., 2009, s. 65) göre; plancı, seçilmiş ve müteahhitlerden oluşan anket katılımcılarının %44,2'si yerel yönetimlerin plan kararlarının bireysel çıkarlara hizmet ettiğini düşünürken, %35,1'i bu fikre katılmamaktadır.

Nitekim özellikle erken Cumhuriyet döneminde medeniyet anlayışı, sekülerleşme adına İslam medeniyetinden uzaklaşıp Batı medeniyetine yönelerek bir eksen kaymasına uğramıştır. Ancak bu eksen kayması başarılı bir şekilde gerçekleştirilememiştir. Sonuçta ne İslam ne de Batı medeniyetine özgü bir kent tipi ortaya çıkmıştır. 1950 sonrası dönemde tek parti döneminin planlama anlayışı gerilemiştir. Bu dönemin özelliği kırsal kesimin hızlı ve yoğun bir biçimde kente göç etmesi ve kentleşmenin yaşanmasıdır. Devlet, idari, örgütsel, hukuki, teknik tedbirler bakımından bu göç dalgasını karşılayamamıştır. Bu da kaçak yapı ve gecekondulaşma sorununu gündeme getirmiştir. Meselenin son boyutu ekonomi ve rant boyutudur. Söz konusu rantın haksız bir şekilde elde edilmesi çabası hukukun ve ahlakın çok defa hiçe sayılması sonucunu doğurmuştur.

Bu çalışmanın amacı imar ahlakı kapsamında geniş kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu nedenle söz konusu çerçevenin içeriğini dolduracak somut örneklerle çalışma kapsamında daha az önem verilmiştir. Bu noktada yol gösterici olarak sunular söylenebilir: İmar ahlaksızlığı bağlamında verilecek her bir örnek burada bahsedilen üç nedenin bileşkesinin bir sonucudur. Ancak duruma göre bir neden ön plana çıkabilir. Örneğin bir gecekondu yapımı sırasında kamu görevlisine rüşvet verilmesi ile burada bahsedilen ikinci neden ön plana çıkarırken, aynı husus bir gökdelen yapımı için gerçekleşirse üçüncü neden ön plana çıkmaktadır denebilir. Diğer taraftan en önemli ve en temel husus olan birinci neden, somut örneklerde ön plana çıkmak bakımından daha dezavantajlıdır. Bu bakımdan çalışma kapsamında teorik çerçevenin çizilmesinin daha önemli olduğu düşünülmüştür.

Medeniyet Anlayışının Çözülmesi

Modern dönemlere kadar ahlakın temeli din olmuştur. İslam ahlakı, İslam dininden, Hıristiyan ahlakı Hıristiyanlıktan doğmuştur. Ancak modernite ile bir de din dışı, seküler ahlak gündeme gelmiştir. Batı medeniyeti içinde Hıristiyanlığa ait inanç ve değerler önemini yitirince toplumsal düzenin sağlanması bu seküler ahlak çerçevesinde olmuştur. Sanayileşme ile birlikte seküler değerler kuvvetlenmiş ve yine sekülerleşmiş devlet tarafından uygulanan kurallara

uyuma bağlamında yol gösterici olmuştur. Kiliseye vergi vermek dini bir yükümlülüktür ve dini değerlerle meşrulaştırılmıştır. Ancak devlete vergi vermek, kaldırımı işgal etmemek, yere çöp atmamak, inşaat yasağı olan bir yere inşaat yapmamak gibi kurallara uymanın gerisinde sadece bu kuralların devlet tarafından konulmuş olması ve uyulmaması hâlinde yaptırıma bağlanmış olması yoktur. Aynı zamanda bu kuralları ahlaki değerler düzleminde meşrulaştıran yurttaş sorumluluğu, kente ve kentliye saygı, kentlilik bilinci gibi modern seküler değerler ve ahlak ölçüleri de vardır. Bu ahlaki değerler sayesinde söz konusu kurallar içi boş hukuk metinleri olmaktan çıkıp değer yüklü sosyal normlar hâline gelmektedir.

Batılı modernitenin başarısı dini değerleri seküler değerlerle gerektiği gibi ikame edebilmesinde yatmaktadır. Batılı bir şehre ziyarete giden birinin daha sonra bu şehri tarif ederken en sık kullandığı kelime “düzen” olmaktadır. Gerçekten de Batılı şehirler neredeyse aşırıya kaçan *düzenlilik*leriyle tanınmaktadır. Çünkü doğal ve evrensel bir kavram olan kozmos, Batı şehirlerinde mekanik ve teknik bir çerçevede tekrar yorumlanmıştır (Mumford, 2007, 2010). Gerek genel olarak tabiata, gerekse özelde insan tabiatına aykırı olan bu düzen anlayışı, arkasındaki değerler sistemine sıkı sadakat sayesinde başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Zaten Batı kentinin düzen olgusuna fetişist düzeyde sahip çıkmasının sebebi başka türlü bir yolun olmamasından kaynaklanmaktadır. Zira 19. yüzyılda sanayileşme ile birlikte kentleşme hızla artmış, kentler o güne kadar görülmemiş ölçüde büyümüş ve nüfusları kalabalıklaşmıştır. İlk şokun etkisiyle Batı şehirleri 19. yüzyılda ciddi bir kaotik hâl almıştır. Bu kaotik durumdan kurtulmanın yolu ise mekanik düzen anlayışına sıkı sıkıya sarılmak ve bunun sonucunda modern imar planlamasının geliştirilmesi ile mümkün olmuştur. Gerçekten de 19. yüzyıl Avrupa için modern imar planlaması kurallarının ilk kez hayata geçtiği bir döneme tekabül etmektedir.

19. yüzyıl aynı zamanda Osmanlı için Tanzimat Fermanı ve onun etkisinde Batı medeniyetine ait unsurların Osmanlı’ya ithal edilmeye başlandığı bir döneme tekabül etmektedir. İmar ve şehirciliğe ait kurallar da bu dönemden itibaren yurt sınırları içerisine girmiştir. Örneğin Batılı şehirciliği kopyalama maksatlı olarak çıkarılan Ebniye Nizamnameleri ve kanunlarında yollar ve binalar için

çeşitli ölçüler getirilmiş, yollar büyüklüklerine göre kademelenmiş, çıkmaz sokak yapılamayacağı kurala bağlanmış, Fransa caddelerinde olduğu üzere yol kenarlarının ağaçlandırılması öngörülmüştür (Orhonlu, 1984). Aslında o döneme kadar Osmanlı şehirciliği gayet güçlü bir şekilde varlığını sürdürmektedir. Osmanlı şehirleri 19. yüzyıla kadar gelen Batılı seyyahlar tarafından hayranlık duyulan şehirler olarak kayıtlara geçmiştir. Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nin karşı karşıya kaldığı iktisadi, siyasi ve toplumsal krizler karşısında bürokratik elitler her alanda olduğu gibi şehircilik alanında da batılılaşmayı bir çare olarak görmüştür. Böylece Osmanlı'nın *bürokratik elitleri* klasik Osmanlı şehirciliğini yeterli bulmayıp Batı şehirlerini kendilerine model alınca, İslam şehrinin bir unsuru olan Osmanlı şehri kavramı da çöküşe geçmiştir. İslami değerleri ve insan fitratını baz alan Osmanlı şehirleri, artık mekanik düzen anlayışının uygulamalarına terk edilmiş oldu. Bundan sonra topografyaya göre sağa sola kıvrılan, yer yer bir çıkmazla son bulan ve taşıtların değil insanların geçişi düşünülerek yapıldığı için oldukça dar olan sokaklar ortadan kaybolacaktı. Bunların yerine taşıtların hızlı ve kesintisiz hareket etmesini sağlamak için olabildiğince düz, geniş ve bitimsiz bir şekilde ilerleyen sokak, cadde ve bulvarlar alacaktı. Bu geniş caddeler aynı zamanda güvenlik güçlerinin şehri daha rahat kontrol edebilmesi için düşünülmüştü.³

Caddelerin hız ve güvenlik maksadıyla genişletilmesi, Osmanlı'nın örnek aldığı modern Batılı şehirlerin tipik bir uygulamasıdır. Zira modern Batılı şehir hız ve güvenlik konularına fazlasıyla önem verir. Batılı insan hızlı ve dakik olmak ister. Bu da ancak saat gibi işleyen bir şehirde söz konusu olabilir. Bir kişinin saat 12:00'deki randevusuna tam vaktinde yetişmesi, otobüsün ve trenin tam vaktinde gelmesine, yolda telafi edilebilir bir trafiğin olmasına bağlıdır. Kısaca modern insanın mekanik hayatıyla, şehrin mekanik yapısı bütünleşmiştir. Aynı zamanda modern insan birbirinden, devlet ise kendi vatandaşından korkan bir yapıya sahiptir. Bu yüzden devlet bir güvenlik paranoyasıyla şehri yapılandırırken, Batılı insan da tehlikeye düşüp "polis" diye bağırduğunda bir polisin yanında bitmesini bir huzur kaynağı olarak görür. Oysaki klasik Osmanlı şehri bir huzur ve

3 Batı şehirlerinde 19. yüzyıldaki dönüşümlerin en önemli sebebinin devletin şehir üzerindeki kontrolü olması durumu Bumin (1990) tarafından ele alınmıştır. Özellikle bu yüzyılda Paris'in ünlü Vali Haussmann tarafından yıkılıp yeniden inşa edilmesi "militar şehirçilik" olarak ifade edilmiştir. Zira yenileme planının en önemli gayelerinden birisi ayaklanmalara karşı önlemlerin etkili şekilde alınmasıydı, diğer bir deyişle askeri birliklerin kolay hareket etmesini sağlayacak bir kent düzeni getirmesiydi (Bumin, 1990, s. 98-100).

sükûnet ortamıdır. Nitekim Le Corbusier İstanbul seyahatinde şehirdeki huzur ve sükûnet ortamına dikkat çekmiştir (Le Corbusier, 2012). Hayatın nispeten yavaş aktığı Osmanlı şehrinde hız ve telaş değil, dinginlik esastır. Öte taraftan şehir güvenli bir ortamdır. İnsanların birbirine yabancı olmadıkları, yakın komşuluk ilişkilerinin esas olduğu bu şehirde insanlar tehlikeye düştüklerinde devletin güvenlik güçlerinden ziyade dost ve komşularından yardım istemektedirler.

Batı şehrinin *hız, güvenlik ve dakiklik* bağlamında ürettiği geniş, düz ve çıkmazla son bulmayan cadde ve sokakları, geniş parkları ve yeşil alanları, düzgün bir şekilde inşa edilmiş sıra evleri, şehrin ortasındaki büyük meydanları, bütün bu unsurların haritalarda imar planı şeklinde gösterilmesi, tam vaktinde gelen toplu taşıması, her köşe başında olan polis ve zabıtası ve daha pek çok özelliği bir kültür ve medeniyetin sonucudur. Sanayileşme ve modernleşmenin getirdiği seküler değerler böyle bir şehir tipi üretmiştir.

Kültür ve medeniyet bağlamındaki bu handikaba rağmen gerek Osmanlı bürokratik aydınları, gerekse Cumhuriyet elitleri şekilci bir anlayışla Batı şehrinin fiziksel unsurlarını bu ülkede görmek istemişlerdir. Bu fiziksel unsurlar tek tek düşünüldüğünde birer parçadır ve ancak bütün içerisinde anlamlıdır. Şehrin fiziksel yapısı içerisine bir şekilde iliştirilen bu unsurların insanların mevcut davranış kalıpları, kültürleri ve şehir bilinci bakımından ise her hangi bir yere sahip olduğunu iddia etmek güçtür. Örneğin sanayi toplumu ortamında fabrikanın kiri ve pası içerisinde yaşayan bir Batılı için özel olarak oluşturulmuş yeşil alan kent kültürünün tamamlayıcı bir parçası iken, zaten doğa ile bütünleşik olan, yapay yeşilliklere ihtiyaç duymayan, herkesin az çok bir avlu ve bahçeye sahip olduğu bir Osmanlı şehrinde park ne şekilde bir kültürün yansıması olacaktır? Nitekim bu tür fiziksel unsurlar öncelikli olarak şehrin modern yüzü olarak kabul edilen bölgelere, örneğin İstanbul'da Beyoğlu'na yapılmıştır. Ancak bu sefer iki zıt kültür birbirinden bağımsız olarak varlığını sürdürmüştür. Burada altı çizilmesi gereken nokta şudur: Kentin modern yüzü olan yerlerin modernliği, Batıdaki şehrin uzak ve kötü bir kopyası olabilmiştir. Örneğin La Martine, Beyoğlu'nun ancak üçüncü sınıf küçük Fransız kasabaları seviyesinde olduğunu söylerken (Ortaylı, 2000), Le Corbusier kentin modern yüzü olan Beyoğlu'nu bir *başarısızlık timsali* olarak ele almıştır (Le Corbusier, 2012).

Modern Avrupa kültürünün aynı zamanda bir sanayi kültürü olduğunu ve bu sanayinin çok büyük bir üretim ve refah artışı meydana getirdiğini belirtmek gerekmektedir. Avrupa'nın üretimini büyük ölçüde arttıran sanayileşme, bir taraftan kentlerin daha önce görülmediği ölçüde büyümesine ve gelişmesine neden olurken, diğer taraftan ülke içinde işçilerin sömürülmesine ülke dışında ise sömürgelerin kaynaklarının tüketilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla işçi sınıfı sömürüsü ve sömürgeleşme-emperyalizm sanayileşmenin ayrılmaz parçaları olarak ortaya çıkmıştır. Böyle bir ekonomik alt yapı olmadan modern Batı kentinin kurulması düşünülemez. Ancak Türkiye koşullarında ekonomik alt yapının böyle bir içeriği olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Türkiye yakın zamanlara kadar üretim bakımından tarım ülkesi konumunu sürdürmüştür. Fakat kentlerin modernleşmesinin çok daha uzun bir geçmişi vardır. Bu durumda tarım ülkesi alt yapısı sabitken, üst yapısal (siyasi) kararlarla modern kentler yaratılmaya çalışılmıştır (Bozdoğan, 2008, s. 72).

Osmanlı'nın son döneminden bu yana geniş cadde ve bulvarlar Batı medeniyetinin ve şehirciliğinin en güçlü unsuru olarak görülmüştür. Bu nedenle devlet sürekli olarak caddeleri genişletmek ve bulvarlar açmak çabası içerisine girişmiştir. İmar hukukuna ilişkin ilk modern düzenlemelerimiz olan Ebniye Nizamnamelerinden⁴ bugüne geniş caddeler sadece araç ve insan geçişini sağlamanın ötesinde şehrin modern imgesini kuvvetli bir şekilde vurgulayan sembol değerler olarak yerini almıştır. Özellikle Cumhuriyet dönemindeki İstanbul'un ilk planı olan Prost Planı'nda bu durum açıkça kendini gösterir. Prost bu plan ile Müslüman bir toplumu seküler ve ulusal bir toplum hâline getirecek bir mekân üretmeyi amaçlamıştır. Prost, planında işlevsel bölgeleri güzelleştirme temasıyla birbirine bağlamayı ve güçlü bir yol ağı kurmayı önerir. Böylece plan, özellikle Paris'i hatırlatan Haussmanvari bulvarlarla donatılacak ve güçlü bir görsel imaj kurgulanacaktır (Akpınar, 2010, s. 107). Paris'in Haussmanvari bulvarlarının kopyalanması Prost Planı ile sınırlı kalmamış, Menderes dönemindeki imar faaliyetleri çerçevesinde güçlenerek devam etmiştir. Hemen hemen her şehirde yer alan bu geniş cadde ve bulvarların tam da ulusal kimliğe uygun olarak isimlendirilmesi (Atatürk Bulvarı, Atatürk Caddesi, Cumhu-

⁴ Batı şehirciliğinin yeni yapılan binaları arkaya çekerek sokakları genişletme ve parselleme gibi bazı temel ilkelerini getiren Ebniye Nizamnamesi 1848 yılında, İstimlak Nizamnamesi ise 1856 yılında çıkarıldı (Yerasimos, 1999, s. 2). Bunları daha sonra yeni nizamnameler ve kanunlar izledi.

riyet Caddesi, Vatan Caddesi, Millet Caddesi vs.) bir tesadüf olmayıp burada bahsedilen olguyu tamamlamaktadır. Gerçekte Prost Planı’nın bir parçası olan bu bulvarların, Menderes döneminde genişletilerek hayata geçirilmesi ve şehre daha güçlü bir şekilde damgasını vurması şehrin batılılaşması bağlamında geri adım atılmayıp tersine, daha büyük adımlar atıldığına bir göstergesidir.

Parklar da bulvarlar gibi bir role sahip olmuştur. Bu doğrultuda Ankara’nın ilk büyük kent parkı olan Gençlik Parkı 1938-1943 yılları arasında yapılmıştır. Bu park basit bir yeşil alan olmayıp Ankaradaki kamusal hayatın, sosyal, kültürel ve fiziksel dönüşümün en başarılı örneklerinden birisi olarak görülmüştür. Yapıldığı yıllarda ülke ekonomisinin oldukça kötü olmasına rağmen, büyük bir masrafın altına girilerek bu parkın yapılabilmesi bu başarıyı daha dramatik bir hâle getirmiştir. Nitekim söz konusu park yeni başkentte Cumhuriyetin yeni toplumsal mekânını, rejimin ideolojisini ve ulaşılmak istenen toplum ruhunu yansıtmak üzere yapılan bir eserdir. Yukarıda bahsedildiği üzere Ankara’yı modernleştirmek, modernleştirme projesinin en önemli ve sembolik aşaması olarak görülmüştür. Söz konusu park da modernleşen Ankara’nın en önemli kamusal yüzlerinden birisidir (Uludağ, 2010, s. 157-158). Prost’un İstanbul planında da Taksim Gezi Parkı, Yıldız Parkı, Sultanahmet Arkeolojik Parkı gibi unsurlar planın en önemli parçalarındandır. Böylece geniş bulvarlar ve parklar yerel dini gücün hegemonyasının kırılması için bir araç olarak sunulmuştur (Akpınar, 2010, s. 119). Benzer çıkarımlar, aynı dönemde yapımı gerçekleşen ve Moskova’daki Kültür Park’tan esinlendiği için ismi Kültür Park olarak konulan İzmir’in meşhur parkı için (Zander, 2010, s. 143-144) yapılabilir. Parklar gibi meydanlar da özellikle Taksim Meydanı, Kızılay Meydanı örneklerinde olduğu gibi Cumhuriyet’in üretmek istediği yeni kamusal alan için bir araç olmuş, İslam kentinin kamusal alanının seküler ikamesi olarak sunulmuştur.

Klasik bir modern-sanayi şehrinin en güçlü yapıları fabrikalar olmuştur. Fakat bu durum Batıyı örnek alan Türkiye’de geçerli değildir. Yakın dönemlere kadar Türkiye’de fabrikalar ya hiç olmadığı ya da az sayıda ve küçük ölçekte oldukları için şehre karakterini veren yapılar olmaktan uzak olmuştur. Türkiye’de şehre karakterini veren yapılar içerisinde büyük idari yapılar bir önceliğe sahip olmuştur. Gerçekten de hem Osmanlı’nın son döneminde, ama özellikle Cumhu-

riyet dönemiyle birlikte kuvvetlenen bir şekilde idari yapıların şehre tahakkümü görülmüştür. Büyük ve güçlü hükümet konakları, belediye binaları, adliye sarayları ve nihayet Ankara'daki meclis binası idari ve siyasi binalar Cumhuriyet hükümetlerinin bütçelerini en çok meşgul eden harcama kalemleri olmuştur. İdari yapılar için yapılan harcamalar sanayi tesisleri için yapılanlardan çok daha fazla olmuştur. Bu idari yapılar sayesinde modern mimari kimlik kent sathında ifadesini bulabilmiştir. Ancak sanayi temeli olmayan Türk modernleşmesinin mimari kanadı da küçük ve dar çevredeki bir mimarlar grubunun ürettiği sınırlı sayıdaki eserle yetinmek zorunda kalmıştır (Aslanoğlu, 2010, s. 28).

Erken Cumhuriyet döneminde devlet, modern bir ulus-devlet olma ülküsü çerçevesinde kentlere ulusal ve modern bir karakter kazandırma konusunda ısrarlıydı. Bu çerçevede mimarlığa büyük bir iş düşmüştür. Cumhuriyetin ilk yıllarında hâkim olan mimarlık akımına *Birinci Ulusal Mimarlık Akımı* denilmesi tesadüfi değildir. Bu ulusal akım gerçekte Osmanlı'nın son döneminde ortaya çıkmış, Cumhuriyet'in ilk yıllarında da devam etmişti. Bu akımın özelliği, modern bir içeriğe sahip olmakla birlikte Osmanlı geleneğine göndermeler yapmasıdır. Bu akım eski Osmanlı camileri ve hanlarını taklit ettiği gerekçeyle eleştirilince 1930'lu yıllarda yerini yabancı mimarların öncülüğünde başlayan, daha sonra yerli mimarların da katkıda bulunduğu *Birinci Uluslararası Mimarlık Akımı*na bırakmıştır. Bu akımla birlikte modernist anlayış tamamen hâkim oldu ve Osmanlı mimarlık geleneğine yapılan göndermeler kayboldu. 1940'lı yıllarda ulusal akım yeniden öne çıkmış böylece *İkinci Ulusal Mimarlık Akımı* başlamış oldu (Ergut, 2010, s. 19). Aslında her bir akım bir modernite yorumlamasıydı. Cumhuriyetin erken döneminde mimarlığın "altın dönemlerini" (Aslanoğlu, 2010, s. 25) yaşadığının iddia edilmesi haklı bir gerekçeye sahiptir. Zira mimarlığın kentlere modern bir hava kazandırmak için sembol niteliğinde yapılar yapmak gibi bir misyonu vardır (Bozdoğan, 2008). Semboller düzeyinde modernleşmeye büyük önem veren Cumhuriyet, mimarlığı el üstünde tutmuştur.

Semboller düzeyinde modernleşme, sembolik işlevi en iyi yansıtan anıtlar olmadan eksik kalırdı. Temel ögesi heykel olan ve Türk toplumunun o güne ka-

dar yabancı olduğu bu anıtlar kentin en merkezi noktasında olup öncelikli olarak ulusal ve politik liderin gündelik kent mekânındaki temsili varlığını sağlama amacındaydı (Erkmen, 2010, s. 44-45). Bir taraftan bu tür anıtlarla Batı medeniyetinin unsurları kente damgasının vururken diğer taraftan eski şehrin anıtsal yapıları müzeleştirilerek işlevi ve kimliği değiştirilmiştir. Bu konuda Ayasofya Camii ve Beyazıt Medresesi iki önemli örneklerdir. Bu iki eserle ilgili yapılan değişiklikler sadece bu eserlerin kendisiyle sınırlı kalmamış, ayrıca bu projeye şehrin iki önemli meydanı (Sultanahmet ve Beyazıt Meydanları) modern ulusal kimliğe adapte edilmiştir (Gurallar, 2010, s. 58-60; Gür, 2010, s. 69).

Sonuç itibarıyla devletin uyguladığı şehircilik politikaları sayesinde İslami değerlerden kopma anlamında ciddi bir ilerleme kaydedilmiştir. Ancak onun yerine Batılı değerlerin tesis edilmesinde bu derece başarı sağlanamamıştır. Yapılan icraatlar bu kültür ve değerler sisteminin toplum katında yerleşmesine ön ayak olma çabasıdır. Dolayısıyla değerler sistemi önden değil, sonradan gelmekte, daha doğrusu gelmesi beklenmektedir. Bu da söz konusu Batılı şehircilik ve medeniyet anlayışı çerçevesindeki icraatlar yapılırken onu destekleyecek bir değerler sisteminin olmaması anlamına gelmektedir. Bu icraatların arkasındaki tek önemli destek siyasi iktidarın demokratik bir ortamda şekillenmeyen kararlarıdır (Keleş, 2006, s. 334).

Hukuki ve İdari Düzenlemelerin Toplumla Uyumlu Olmaması ve Toplumsal Gerçekliğin Gerisinde Kalması

Türkiye'de modernleşme deneyiminin bir ürünü olarak imar planlamasıyla ilgili hukuki düzenlemeler ve idari yapılanma Batı medeniyetine ait düzenleme ve yapıların doğrudan kopyalanması şeklinde olmuştur. Modernleşme serüvenin uzun geçmişine rağmen, bu düzenleme ve yapılar yakın zamanlara kadar oturmuş bir sistem hâline bürünmemiştir. Aslında amacı Batıdaki modeli olduğu gibi Türkiye'ye ithal edip bunu yerleştirmek olan devlet, bu sistemlerin kendisinin bir türlü yerleşmemesi nedeniyle sisteme bağlı sorunlar yaşamıştır⁵. Dolayısıyla kente ilişkin sorunların çözümünde bir araç olması beklenen kurallar ve

5 Cumhuriyet belediye başkanlığının kurumsallaşması ile ilgili problemler örnekleriyle Tekeli (2009) tarafından anlatılmıştır. Ayrıca yine Tekeli (1993) İstanbul'un planlamasının bir düzene oturamamasını ve plan kargaşasını tarihi bilgilerle ele almıştır.

kurumlar kısa bir zaman sonra kendileri birer problem hâline gelmiştir. Bunun neticesinde devlet halkın sorunlarının değil, kendi yarattığı idari kurumların sorunlarının çözülmesine öncelik vermiştir. Gerek imar planları, gerekse imara ilişkin kanun ve yönetmelikler gibi imara ilişkin hukuki düzenlemeler ise uygulama alanı bulduğu ölçüde etki doğuracaktır. Bu düzenlemelerin varlığından feragat edilmese de uygulamasından büyük oranda feragat edilecektir. Bu da söz konusu kuralların uygulama imkânı bulunmayan pek çok alanda kuralsızlığın kural olması anlamına gelmektedir.

Osmanlı'nın son döneminde modern bir kent idealinin en temel sebebi, merkezi devlet otoritesini yeniden kurma hedefidir (Yerasimos, 1999, s. 4). Osmanlı Devleti'nin Batıdaki elçileri Avrupa ülkelerinde devletin her yerde hazır ve nazır olduğundan, polis kuruluşu, posta, pasaport gibi hizmetlerden fevkalade etkilenmişler ve bunların Osmanlı'da da uygulama konusunda oldukça istekliyidiler. Üstelik bu hizmetler devletin maliyesine önemli katkılar yapıyordu. Fakat Osmanlı bürokratları iki temel hususu ihmal etmişti: İlki Batılı devlet biçiminin Batı içinde anlamlı bir toplumsal sözleşmenin uzantısı olduğu, diğer bir deyişle her tür hukuki düzenlemenin aynı zamanda bireye yeni haklar ve özgürlükler verdiği, ikincisi ise o ülkelerdeki sanayi alt yapısının ve ekonominin durumuydu. Yukarıdan dayatılmış Tanzimat reformları ise öncelikli olarak devletin imtiyazlarını ve topluma müdahale alanını genişletmeyi hedeflemekteydi (Yerasimos, 1999, s. 5). Bu anlayış Cumhuriyet döneminde de devam etti, hatta yaygınlığını arttırdı.

Söz konusu anlayış kendisini kurumsallaşma bakımından da gösterdi. Tanzimat bürokratlarının modern yerel yönetim kurumları olan belediyeleri tesis ederken amaçları yerel özerkliği ya da mahalli demokrasiyi güçlendirmek değildi. Onların asıl istekleri merkezî yetki iktidarı güçlendirmek ve merkezin gücünü taşrada ve taşranın egemen grupları üstünde daha etkin bir şekilde işletebilmektir. Bu sistemin aynı zamanda devlet adına bol vergi getireceğini ve taşradaki güvenliği sağlayacağını düşünüyorlardı. Dolayısıyla Tanzimat'ın aydın bürokratlarının temel ilkeleri hürriyet ve demokrasi değil, vergi ve güvenlikti (Ortaylı, 2000, s. 24). Bu ilkeler doğrultusunda modern yerel yönetim kurumlarının doğuşu “merkezîyetçilik çağında yerel yönetimlerin gelişmesi” (Ortaylı, 2000, s. 28) gibi esaslı bir tezadı da bünyesinde taşımaktadır.

Modern kent yönetimleri olarak bilinen belediyeler ve il özel idareleri böyle bir iklim içerisinde ortaya çıktı. Osmanlı’da belediyelerin, bir geleneği olan özerk kent yönetimlerinin evrimi sonucunda değil, modernleştirici bürokrasinin kentleri fizik ve hizmetler yönünden ıslahı amacıyla kurulması, bu kuruluşların merkezi yönetim karşısındaki durumlarını da belirlemiştir. Zira gerek Osmanlı’da gerekse Cumhuriyet döneminde belediyeler merkezi yönetimin bir şubesi olarak görülmüşlerdir (Ortaylı, 2000, s. 119-120).

1930 yılına kadar belediyeçilik geçmişi, yerel özerkliği değil, yerelin sıkı kontrolünü barındıran Türkiye’de 1930 yılında 1580 sayılı yasa çıkarılarak Cumhuriyet’in belediyeçilik politikası kesinleşmiştir. Söz konusu kanun 2000’li yıllara kadar geçerli olmasıyla Cumhuriyet tarihine kendi alanında damgasını vurmuştur. Bu kanun bütün belediyeleri eşit olarak görmektedir yalnız bunun iki önemli istisnası Ankara ve İstanbul’dur. Önemlerine binaen bu belediyeler için özel hükümler yer almıştır. Bu özel hükümlerin asıl anlamı ise daha sıkı kontroldür. Zira İstanbul Valisinin aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olmasının⁶ yanı sıra, karar meclislerinin de ortak olması; Ankara’da belediye başkanının İçişleri Bakanı tarafından atanması ve gerektiğinde valinin bu görevi yürütebilmesi, merkezin bu belediyeler üstündeki kontrolünü en üst seviyede tuttuğunu göstermektedir. Yerel yönetimler tanımları gereği ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları için bu yasa belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasını öngörmüştür. Ancak bu öngörünün pratikte bir geçerliliği yoktur çünkü yasa, belediyeler üstünde merkezi yönetimin güçlü bir denetimini öngörmüştür. Yasa ile belediyelerin kararları, belediye başkanı başta olmak üzere organları, bütçeleri, görevleri olmak üzere hemen hemen her konuda belediye üstünde sıkı bir vesayet kurulmuştur. Yine yerel yönetimlerin yerel halkı temsil etmesinin bir gereği olarak yasada tek dereceli seçimle halkın etkin katılımı sağlanmak istenmiştir. Ancak dönemin pek de demokratik olmayan koşulları içerisinde bu ilkenin de gerçekçi bir tarafı olmamıştır. Son olarak bu yasa belediyelerin görevlerini oldukça geniş tutmuştur. Bu görevlerin geniş tutulmasında daha önceki dönemde kent hizmetlerini farklı kuruluşların (vakıf, kadı, imam, loncalar, ayrıca Osmanlı’nın son döneminde imtiyazlı şirketler vs.) yapmasının ve bunların çoğunu bir modern kuruluş olarak belediyeye aktarılmasının bir payı

⁶ Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi 1963 itibariyle söz konusu olmuştur.

vardır. İkinci olarak bu görevler oldukça ayrıntılı bir şekilde tek tek sayılmıştır. Böylece belediyeye neleri yapması gerektiği ayrıntılı olarak sunulmuştur. Bu görevlerin niteliği değerlendirildiğinde modern kent hizmetlerini (yoksullara yardımdan, su, elektrik hizmetlerine, sinema kurmaktan, hastane açmaya kadar çok geniş bir yelpazede) kentliye sunmasının belediyeden beklendiği görülmektedir (Tekeli, 2009, s. 56-62). Ancak bütün bu görevleri yüklenen belediyelerin ne bu görevleri yerine getirebilecek mali güçleri, personeli ve teknik imkânları ne de yetkileri olmuştur. Bu yüzden belediyeler hemen hemen her zaman mali imkânsızlıklar ve yetkisizlik sorunuyla boğuşmuştur.

Devletin, kentlerin yönetimindeki merkezîyetçi yaklaşımı kent planlaması konusunda da kendisini göstermiştir. Önce her belediye 1580 sayılı kanunla kentin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarını yaptırmaya bu planları en az beş senelik çalışma programları hazırlayarak uygulamaya mecbur tutulmuş, ardından her belediyenin bunu yapması zor görüldüğünden belli bir nüfus kriteri (20.000 üzeri nüfus) ve bazı şartlara haiz belediyelerin plan hazırlaması zorunlu tutulmuştur. 1933 tarihli 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu da belediyelerin İçişleri Bakanlığı'nın belirleyeceği süre içinde plan yapma yükümlülüğünü getirmiş ancak belediyeler plan hazırlama gücüne sahip olmadığı için merkezi yönetime bağlı kurulan Şehircilik Fen Heyeti 1930'lu ve 1940'lu yıllarda pek çok kentin planını hazırlamıştır. Planlama ile ilgili bir diğer husus planlamayı düzenleyen 2290 sayılı kanunun, bir kanundan çok bir yönetmelik gibi ayrıntılı hususları düzenlemesiydi. Almanya'daki bir kentin imar yönergesinden aktarılmış olduğu iddia edilen bu kanunla devlet, kentin niteliklerinin ve özelliklerinin ne olduğunu ayrıntılı bir şekilde düzenleyerek belediyelere ideolojik bir eğitim de vermiş oluyordu. Kısaca Cumhuriyet kentinin nasıl olması gerektiği tüm ayrıntısıyla belediyelere dikte edilmişti (Tekeli, 2009, s. 77-80). Böylece kent planlaması bağlamında merkezi yönetim tam hâkimiyet sahibi iken belediyeler bu planlamayı yerel düzeyde uygulamak görevini zorunlu olarak üstleniyordu. Böylece belediye o kente yabancı olan ve kendi personeli olmayan teknik uzmanlar tarafından hazırlanan, bakanlık tarafından yaptırılan ve onaylanan, kısacası kendisine ait olmayan planları uygulamak zorundaydı. Belediyenin imar planını sahiplenmesi sorunu bir tarafa bu planı uygulama gücünü haiz olup olmadığı çok daha ciddi bir sorundur. İmar planı yapama-

yan bir belediyenin ki imar planı yapmak bu işi yapacak teknik ekibin belli bir süreliğine istihdam edilmesinden ibarettir, imar planında gösterilen yolları, parkları, meydanları inşa etmesi, bunlar için büyük kamulaştırmalar yapması, gerekirse şehri bir şantiyeye çevirmesi hiçbir şekilde mümkün olmayacaktır. Belediyeler zaten inanmadıkları, sahiplenmedikleri (Tekeli, 1991) bu planları uygulamayacak ya da uygulayamayacaktır. Dolayısıyla gerek imar planlarının, gerek imara ilişkin diğer hukuki düzenlemelerin gerekse de idari yapılanmanın toplumsal gerçeklikle büyük bir uyumsuzluk gösterdiği aşikârdır.

1950 sonrasında Türkiye'de kent olgusu radikal bir dönüşüm geçirmiştir. Zira bu tarihlerden sonra hızlı bir göç dalgası sonucunda kentleşme daha önce görülmemiş bir şekilde artmış, kentler ise benzerine rastlanmayan bir şekilde büyümüşdür. Ancak idari yapılanma ile hukuki düzenlemelerin bu toplumsal sürece eşlik edebildiklerini söylemek güçtür. Nitekim toplumsal sürecin hızla ilerlediği bu dönemde, devlet süreci takip etmek anlamında oldukça geri kalmıştır. Meseleye yerel yönetimler açısından bakıldığında yerel yönetimler 1950 sonrası başlayan kentleşme dalgasını kaldırabilecek mali ve operasyonel kudrete sahip değildir. Belediye yönetimleri planlanmış arsa üretimini yapamadıkları gibi, kentlerin ihtiyaç duyduğu alt yapı yatırımlarını yapacak güçte değillerdir. Bu durumda kentler sürekli bir alt yapı yetersizliği içinde olacaktır. Bir taraftan konut arzı hızla artarken yeni yapılan konutların çevre şartları istenilen düzeye getirilemeyecektir (Tekeli, 1996, s. 62). Kısaca yaşanan gelişmeleri takip etmekte aciz kalan belediyeler bağlamında kentler kendi kaderlerine terkedilmiş durumdadır.

Devletin bu hızlı kentleşme durumu için gösterdiği refleks yine merkeziyetçi anlayışın bir göstergesidir. Nitekim atılan en önemli adım, İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasıdır. Kentsel sorunların çözümü için güçlü bir teşkilat olması düşünülen İmar ve İskan Bakanlığı teşkil edilmiştir. Bu Bakanlığın başarılı olabilmesi yerelde etkin bir şekilde teşkilatlanmasına ve hızlı kentleşmeye karşılık gelecek şekilde dev bir bütçeyle büyük yatırımlar yapabilmesine bağlıydı. Ancak gerçek böyle olmamıştır. Bakanlık yetki bakımından büyük, ama işlevsellik ve etkinlik bakımından zayıf kalmış ve kentsel süreçleri yönetememiştir. Dolayısıyla gerek merkezi gerekse yerel yönetimiyle devlet yaşanan süreçleri seyretmek ve geriden takip etmek durumunda kalmıştır.

1966 tarihli Gecekondu Kanunu ki bir yönüyle af kanunu niteliğindedir, söz konusu geri kalışın açık bir itirafı niteliğindedir. Devlet, imar düzenlemelerini uygulayabilmek bir tarafa mülkü olan toprağı gecekondu işgalinden dahi koruyamamıştır. Hiçbir imar planlamasının olmadığı yerlerde gecekondu mahallelerinin kurulması imar hukukunun çöktüğü anlamına gelmektedir. Aslında bu şaşırtıcı değildir. Çünkü devletin asıl amacı vatandaşın ihtiyacını karşılamak, vatandaşının sorunlarına çözüm üretmektir. Eğer devlet kendisinden beklenen çözümü yerine getiremiyorsa, vatandaşın kendi çözümünü gerçekleştirme kaçınılmazdır. Burada gecekondu ile ilgili son olarak gecekondu devletin ürettiği çözümsüzlüğe ya da yetersiz çözüme karşı halkın kendisinin ürettiği çözüm olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir. Devlet 1950’li yıllardan itibaren çeşitli vesilelerle sosyal konut yapma ya da sosyal konutlara destek verme sözleri verirken bu sözünü tutma oranı çok yetersiz kaldı. Özel sektör ise sadece gelir durumu iyi olanlar için konut üretiyordu ve 1950-80 arasında köyden kente göç edenlerin çok büyük bir kısmının özel sektörün sunduğu koşullarda ev sahibi olma imkânı yoktu. Bu durumda halkın gecekondu yapmaktan başka çaresi kalmadı. Devletin kentleşme politikalarının iflas ettiği bir durumda imar hukuku önemini ve meşruiyetini yitirmiştir. Bu da hukukun değil, hukuksuzluğun bir kural olmasını doğurmuştur.

Burada hukuk ve idari yapılanma bağlamında bir kavramın altı çizilmelidir, bu da toplumsal denetim kavramıdır. Toplumla barışık siyasal sistemlerde siyaset-toplum ilişkisinde denetimin asıl yönü toplumsal tabandan siyasal mekanizmaya doğru gider. Siyaset kurumu içinden çıkmış olduğu topluma hesap vermek, toplumun talep ve beklentilerini karşılamak durumundadır. Hem bir mekanizma olarak, hem de bir kültür olarak toplumsal denetim olgusu Batılı toplumlarda oldukça güçlüdür. Söz konusu denetim hem toplum içindeki bir takım grupların kuralları ihlal etmesini bir otokontrol olarak engellerken, hem de siyasi iktidarın kural dışı davranmasına demokratik mekanizmalarla engel olur. Fakat Türkiye’de toplumsal denetim olgusu ne bir kültür ne de idari mekanizma olarak yerleşmemiştir. Dahası siyaset kurumu özellikle toplumu zayıf bırakmak istemiştir. Siyaset kurumu bağlamında denetim olgusu daha çok merkezi idarenin yerel yönetimleri denetlemesi şeklinde idari vesayet, ya da yukarıdaki makamların aşağıdakileri denetlemesi anlamında hiyerarşik dene-

tim olarak kendini göstermektedir. Özellikle kent yönetimleri olarak belediyeler için denetim daha ziyade idari vesayettir. Hâlbuki ideal olan önce halka karşı hesap vermektir. Bu açıdan örneğin bir imar planı bağlamında belediye için önemli olan toplumsal gerçekliğe uygun ve halkın ihtiyaçlarına cevap veren bir imar planı yapmak değil, merkezi yönetimin koyduğu standartları tutturarak bir imar planı yapmaktır. Fakat belediyelerin kendi yaptıkları planı uygulamak noktasında o kadar da ısrarcı olmadıkları bir durumda bunun denetimini kim yapacaktır? Bu noktada toplum etkin değildir, etkin olabilmesi için ne idari mekanizmalar müsaittir ne de böyle bir kültür oluşmuştur. Böyle bir yönetim kültürü içinde imar planları da yukarıdan aşağıya dikte edilen ve halkın sahip-lenemediği kurallar bütünü olmuştur.

Ekonomik Kalkınmanın Rant ile Gerçekleşeceği Varsayımı

Rant olgusu özellikle modernleşme ile kendisini göstermiştir. Çünkü modern dönemde kentlerde muazzam bir yığılma gerçekleşti. Coğrafi olarak sınırlı bir kent alanına ki bu alan kaliteli bir alt yapı anlamında çok daha sınırlıydı, büyük bir yığılma gerçekleşince arsa fiyatları büyük bir artış gösterdi. Osmanlı’da da kentsel rantın özellikle kentin modern yerleşim alanları olan Galata ve Pera civarında artması tesadüfi değildir. Bu alanlar baştan sınırlı olarak tespit edilmiştir, bu da bu alanlardan maksimum faydalanmak için yolların çok dar, binaların ise çok yüksek ve boşluk bırakmayacak şekilde bitişik olarak yapılmasına neden olmuştu. Fakat rahatsız edici derecede sıkışık olan bu semtlerde tek bir odanın kirası, Paris’teki en iyi otelin iki ya da üç odalı süitinden daha pahalıydı. Kazancın iştah kabartan derecede büyük olması imar izinleri kopartabilmek için memurlara rüşvet verilerek yolsuzluk yapılmasına yol açtı (Karpaz, 2010, s. 200-201).

Görüldüğü üzere Türkiye’de modern kentleşmenin ve imar planlamasının ilk örneği ve göz bebeği olan Galata ve Pera’nın gelişimi ile rant uğruna yolsuzluk yapılması paralel gitmiştir. Modern planlama kültürünün yerleşikleşmediği, imar hukukunun ise işlemediği bir ortamda belli çıkar çevrelerinin rant elde etmek için yolsuzluk yapması beklenen bir durumdur. Çünkü kentin belli

alanlarına kayda değer bir talep vardır ki Osmanlı'nın son döneminde gerek Avrupalı tüccarlar gerekse gayrimüslim tüccarlar için Galata ve Pera bölgesi İstanbul'un en gözde yerleşim alanıdır, bu talebi karşılamak isteyen yatırımcılar hukuk yolları yetmediğinde hukuku aşmakta bir maruzat görmemişlerdir.

Cumhuriyet döneminde imar planlaması denilince Ankara'nın imarı büyük bir önem taşır. Yeni başkent yapılan Ankara hem nüfusun hızla arttığı de hem devlet yatırımlarının yoğunlaştığı bir şehir olmuştur. Ankara'yı modern bir kent yapma ülküsü Cumhuriyet'in en iddialı projelerinden birisi olmuştur. Bu çerçevede modern planlama anlayışı en yetkin bir şekilde Ankara'da uygulanmak istenmiştir. Kemalist modernitenin Batılı imar planlamasına inancı tamdı, bu yüzden Batılı bir şehirci olan Jansen getirilip kendisine bir Ankara planı hazırlatıldı. Planın uygulanması için her türlü imkân seferber edildi. Fakat sonuç beklendiği gibi olmadı. Nitekim Falih Rıfki Atay "Jansen planının ve umumiyetle plan disiplinciliğinin, spekülasyoncular ve keyficiler elinde iflas etmesine yandığım kadar hiçbir şeye yanman" (Atay, 2004, s. 487) demektedir. Ankara'nın ilk plancısı olan Jansen'in Atatürk'e sormuş olduğu soru çok anlamlıdır: "Bir şehir planını tatbik edecek kadar kuvvetli bir idareniz var mıdır?" Atatürk bu soruya kızgınlıkla olumlu cevap vermiştir, ancak tam da Jansen'in korktuğu başına gelmiştir. Çünkü planı asıl uygulamayan belediye ve devletin kendisi olmuştur. Belediye ve Jansen'in ilişkisi oldukça problemlidir, plan sürekli bozulduğu için Jansen planının altından imzasının silinebileceğini söylemiştir. Örneğin plana göre dükkân yapılmaması gereken bir sokağın akıbeti Falih Rıfki'nin sözleriyle şu şekilde olmuştur:

"Fakat bir İstanbul Milletvekili, garaj bahanesi ile aynı sokaklardan birinde dükkân 'kaçırdı'. Bir başka milletvekili kat 'kaçırdı'. Belediye göz yumdu. Ve tıpkı İstanbul'da spekülasyoncu ve arsa vurguncularının Prost'a oynadığı oyunu, Ankara'da yabancı şehircilere oynadılar. Yerli imar, Orta Anadolu'da, hiç şüphesiz bugüne kadar harcadığımız daha az masrafla elde edeceğimiz yeryüzünün en ileri şehri hayalini mahvetti." (Atay, 2004, s. 494).

1950'ye kadar modern kent planlamasının kent sathında bozulmadan uygulanabilmesi için iki koşul üst üste gelmişti. Birinci rejimin kent planlamasını modern bir kent yaratma adına ideolojik bir araç görüp sahiplenmesidir. Ger-

çekten de özellikle Ankara’nın imarının ranta kurban gitmemesi için önemli tedbirler alındı. İkincisi ise o yıllarda kentler üzerinde göç baskısı zayıftı. Bu da planların daha rahat uygulanabilmesine neden oldu. Ancak yukarıda da işaret edildiği üzere, bu olumlu koşullar bile imar planlarının istismar edilmesine engel olamadı.

1950-80 arası dönemde bir önceki dönemin köktenci modernleşme (Teke- li, 2001, s. 27-28) anlayışı terk edilmiştir. Bu da kent planlamasının kutsal bir ülkünün en önemli parçalarından birisi olma statüsünü kaybetmesi anlamına geldi. Kent planlaması yapılan bir yerde, kentin gelişimi plana uygun olmak zorundadır, siyasetçiler de plan kararlarına riayet etmek durumundadır. Hâlbuki Menderes dönemi ve sonraki dönemlerde imar planları siyasetçilerin keyfi olarak belirlediği imar uygulamalarını takip eder hâle gelmiştir. Artık nereye yol yapılacağı, yolun ne kadar geniş olacağı, nereye park ya da meydan açılacağı gibi bir modern kentin oluşumuna ilişkin kararlar planlarda değil, siyasetçilerin vaatlerinde şekilleniyordu. Siyasetçilerin aldığı kararlarla imar uygulamaları daha önemli bir çerçeveye oturdu. Siyasetçiler ise hem bu uygulamalarını bilimsel açıdan meşrulaştırmak hem plansızlık eleştirilerini göğüsleyebilmek hem de plansızlıktan kaynaklanabilecek hukuki problemlerden kurtulabilmek için imar planlamasına gerek duymak zorunda oldular. Bu açıdan kent planlaması çok daha önemsiz bir bağlamda araçsal bir çerçeveye oturdu.

Türkiye’de apartman olgusunun ortaya çıkışı, rant olgusuyla yakından ilintilidir. Galata ve Pera bölgelerinde rantın yüksek oluşu, burada apartmanların da bir o kadar yüksek binalar olarak yapılmasına neden oldu. Apartman olgusunun ortaya çıkışında⁷ olduğu gibi, kentlere büsbütün hâkim olacak şekilde yükselişi yine 1950 sonrası dönemin kentlerin artık neredeyse tamamını kuşatan rant probleminin bir sonucudur. 1950-80 arası dönemde planlı gelişen alanlarda ya da kentin eski merkezinde ise hızlı bir apartmanlaşma eğilimi görüldü. Bu eğilim Cumhuriyet’in başından bu yana hızla artmakta ise de bu konudaki dönüm noktası 1965 yılındaki kat mülkiyetini düzenleyen ve bağımsız bölüm (daire) sahipliğini hukukileştiren yasanın çıkması ile bu yasadan bir yıl önce

7 Bu noktada Osmanlı Devleti’nde apartman olgusunun temelinde yatan arazi ve gayrimenkul spekülasyonunu ortaya çıkaran unsurların başta yabancılar ve gayrimüslimler için olmak üzere mülkiyet haklarının genişlemesi, gelişmekte olan ticaret ve iş hacmi ile birlikte nüfus artışı (Öncel, 2010, s. 10) olduğunu belirtmek gerekir.

1964 yılında İstanbul Kat Nizamları Planı'nın yürürlüğe konması oldu. Bu plan ile İstanbul'daki imarlı kesimin kat yüksekliği arttırıldı. Bunun sonucunda yap-satçı müteahhitler eliyle kentin kurulu alanlarındaki binaların yıkılarak yerlerine yüksek katlı apartmanlar yapılmasının önu açıldı. Kat mülkiyetiyle ilgili yasa ise daire sahipliği ile ilgili sorunları çözüyordu, çünkü daha önceki yasal mekanizma apartman sahipliği üzerine kuruluydu ve bu konudaki yasal boşluk bir takım geçici hukuki yollarla çözülmüyordu (Tekeli, 1993, s. 34; 1996, s. 91-131). Kat mülkiyetiyle ilgili yasal sorun çözümlenip imar planlarında yüksek apartmanlar teşvik edilince İstanbul başta olmak üzere tüm Türkiye'de apartmanlaşma hızla arttı. Apartmanlaşma olgusu artık imar planlarını okuma biçimine şeklini verdi. Buna göre bir planın ne kadar iyi olduğunun koşulları bilimsel açıdan uygun olmasında değil, kaç kata kadar imar izni sağladığındadır. Tabi ki imar düzenlemeleriyle müteahhitler olabilecek en yüksek imar izinlerini almak istiyordu. Böylece müteahhitler ve belediyeler işbirliği ile imar planları kentin sağlıklı bir şekilde gelişimini öngören bilimsel ve hukuki metinler olmaktan çıkıp, rantı maksimize etmeye yarayan siyasi kararlar olarak yerlerini aldılar.

Apartmanlaşmanın yükselişte olduğu 1950-80 döneminde rant adına imar düzenlemesi yapan sadece belediyeler değildi. Merkezi idareye bağlı planlama büroları da farklı bir şekilde çalışmamaktaydı. Örneğin 1977 yılında İstanbul Belediye Başkanı seçilen Aytekin Kotil bu bağlamda İstanbul Nazım Plan Bürosu'nun İstanbul Belediyesi'nden habersiz plan üretmesine de isyan etmiştir. Kotil'in bahsettiği dönemde Büro, boğazın her iki yakasıyla ilgili sit planı kararı almış ve bu karar Bakanlıkça onaylanmıştır. Bu şekilde İstanbul Nazım Plan Bürosu bu bölgeyi belediyenin haberi olmadan iskân dâhiline almış, bu plan sayesinde spekülörler milyonlar kazanmış, Belediye ise hiçbir şey kazanmadığı gibi alt yapı hizmeti götürmekle mesul olmuştur (Belediye İstanbul, 1978, s. 13). Bu gerçekten vahim bir tablodur. Bir kentin idarecisi bile o kentle ilgili plan kararlarına isyan etmekte ve saygı duymamaktadır. Çünkü bu plan arsa spekülörlerini tatmin edecek şekilde ve kendilerinden habersiz olarak yapılmıştır. Kamu otoriteleri kamu yararı adına kent planlarına sahip çıkmazken, özel çıkar grupları rant uğruna kentin planlı ve plansız alanlarının gelişimini tayin etmişlerdir.

1980 sonrasında ise plansız gecekondular alanları büyük bir rant baskısı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu baskı 1980 sonrasında en önemli imar affı yasa olan 2981 sayılı yasa ile bir sonuca ulaşmıştır. Yasa bu noktada gecekondular alanlarındaki mülkiyet sorununa odaklanmıştır. Zira bu yasa kapsamında gecekondular sahiplerinin çoğu, arsalarını 1970-80 döneminde özel kişilerin hisseli arazilerini ya da yine özel şahısların önceden çevirdikleri arazileri satın alarak elde etmişlerdi (Şenyapılı, 1996, s. 19). Bu noktada talep hukukun dışında gerçekleşmiş bu sürecin, hukuken meşru bir zemin kazanması yönündeydi. Bu çerçevede öncelikle gecekondular alanlarındaki mülkiyet düzeni yasallaştı, hisseli tapu yöntemi ile oluşan düzensiz konut alanlarındaki mülkiyet düzeni de yeniden tanımlanarak bireysel mülkiyete geçildi. Böylece daha sonra hazırlanan imar planları doğrultusunda dönüşüm sağlanacaktı (Sönmez, 2003, s. 103). Diğer bir deyişle ilgili yasa ve yasa doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamaların amacı gecekondular ve kaçak yapının meşrulaştırılması idi. Hukuken sorunlu olan gecekondular alanları meşrulaştırılınca ekonomik açıdan yatırım yapılabilir hâle geldiler, söz konusu yatırımlarla ilgili alanların dönüşümü sağlandı. Dönüşümden kasıt ise gerçekte gecekondular alanlarının yoğun bir yapılaşmaya sahne olması ve eskiden gecekondular olan arsalarla apartman inşaa edilebilmesidir. İslah imar planları ile amaç zaten sağlıklı kentler yaratmak değil, rant uğruna yoğun yapılaşmaya kapı aralamak olduğu için söz konusu mahallerinin görünümü de bu yönde değişti. Nitekim bir örnekte (Ankara 19 Mayıs Mahallesi) ıslah imar planı alanının yaklaşık %69,6’sı konut alanı olarak ayrılmıştır. Bunun çok yoğun bir yapılaşma alanı olduğu açıktır. Plan alanının %22,5’ini ise yollar kaplamaktadır. Yol alanının bu kadar çok olmasının sebebi bir ulaşım sistemi kurmak, ulaşım sorunlarını halletmek değildir, buradaki amaç olabildiğince çok parsel yaratmaktır (Sönmez, 2003, s. 105-106). Ortaya çıkan tabloda plan alanının %92,1’inin binalar ve yollardan oluştuğu ve böylece mahallenin apartman yığını şekline büründüğü görülmektedir. Bu dönüşümle amaç sağlıklı apartmanlar değil, kârı en çok arttıracak şekilde en çok sayıda apartman yapabilmek olduğu için bu planların ürünü olan apartmanlar oldukça sağlıklı yapılar olarak ortaya çıktı. Söz konusu apartmanlar hem mimari hem de mühendislik açısından kalitesiz bir görünüm sergilemekteyken, zaten bu apartmanları yapan firmalar sermaye ve teknik birikimleri gelişmiş ve dayanıklı inşaat tekniklerini kullanmaya mü-

sait değildi (Sönmez, 2003, s. 106). Diğer bir deyişle yıkılan gecekondular yerlerini kalitesiz, mimari ve mühendislik açılarından zayıf, depreme karşı dayanıksız “apartmankondulara” (Dündar, 2003, s. 67) terk etmiştir.

Kendi ürettiği planın ve bu planı hazırlayan plancının arkasında durmayan siyasetçiler neden rant peşinde koşan arsa spekülâtörleri ya da müteahhitlerin arkasında bu kadar durmuşlardır? Bunun bir sebebi halkın konut ihtiyacını devlet karşılamadığı için bu ihtiyacı karşılayan müteahhitler vasıtasıyla bu hizmeti dolaylı olarak sunma arzusudur. İkincisi ve daha önemlisi ise devletin ister zengin ister burjuvazi diyelim sermaye birikimi sağlayarak bir sermaye grubu yaratmak istemesidir. Gerçekten de Cumhuriyet’in başından, hatta Tanzimat’tan, bu yana devlet kendisiyle barışık bir sermaye grubu yaratmak istemiştir. Merkezi idare büyük ihalelerle merkezde bulunan büyük sermaye grubuna katkı sağlarken, yerel kalkınma daha doğrusu yerelde zengin yaratma için gayrimenkul sektörü büyük bir fırsat olarak görülmüştür. Böylece yerelin daha küçük çaplı zenginleri siyasetçilerin gayrimenkul sektörüne verdiği dolaylı ya da doğrudan destekle tatmin olmuşlardır. Dolayısıyla bir şehirdeki apartmanların çokluğu o şehrin zenginliği, kalkınmışlığı ve gelişmişliği olarak övgü ve gurur sebebi olmuştur.

Yukarıdaki örneklerin geçmişten verilmiş olması bu anlayışın bugün geçersiz olduğu anlamına gelmemelidir. Aslında bu anlayış geçmişten bugüne güçlenerek gelmiştir. Devlet 1980 sonrasında piyasada doğrudan üretici olarak yer almak yerine denetleyici bir rol almayı daha uygun görmüşken inşaat sektöründe ise aksine daha önce hiç yer almadığı kadar etkinlikte bulunmuştur. Artık devlet sermaye birikimini arttırmak için sanayi yatırımları değil konut yatırımları yapacaktır. Böylece inşaat sektörü daha güçlü bir şekilde gelişme olanağı bulacaktır. Kentsel rantın artması yönünde karar alan devlet, böylece küreselleşme ekseninde yaşanan ekonomik krizden çıkmak ve yeni ekonomik yapılanmayı hayata geçirebilmek için kenti bir sermaye birikim alanı olarak tasarılmak istemiştir. Bu süreç 1980’li yıllardan itibaren hızlanmış, ancak 2000’li yıllara kadar mekânsallaşmakta, diğer bir deyişle kente-mekânına hâkim olmaktan sıkıntılar yaşamıştır. 2000’lerden sonra ise bu sıkıntıların devlet politikasıyla aşılması söz konusu olmuş ve neoliberal anlayış kentte mekânsal ifadesini en güçlü bir şekilde göstermiştir (Göksu ve Bal, 2010, s. 257-258). Rant beklen-

tisini karşılayabilmek için imar planlarının bozulması ya da yok sayılması ise devam etmektedir. Bugün, önceden belirlenmiş imar kurallarının bozulması imar tadilatı (değişikliği) adı altında şekli hukukun sınırları içerisinde süreklilik kazanmış durumdadır.

Sonuç

Türkiye’de imar konusunda yaşanan ahlaksızlıkların ve sergilenen yolsuzlukların sadece belli kişilerin (bu kişiler yönetici, müteahhit ya da vatandaş olabilir) ahlaksız davranmalarına ya da kötü karaktere sahip olmalarına bağlamanın yanlış olacağı yukarıda gösterilmiştir. Zira bu konuda yaşanan sorunlar basit bir bireysel ahlak sorunu ya da kişisel bir sapma olmaktan çıkmıştır. Nitekim imar yolsuzlukları artık kurumsallaşmış, genelleşmiş ve kemikleşmiştir. Bunun sebebi bu yolsuzlukların ardında bir takım yapısal nedenlerin olmasıdır. Bu yapısal sorunlar Osmanlı Devleti’nde modern planlama deneyimlerinin başlamasından bu yana devam etmekte ve meselenin gittikçe karmaşıklaşan bir kangren olmasına neden olmaktadır.

Çalışmada belirtildiği üzere Türkiye’de imarla ilgili ahlaksızlıkların birinci sebebi medeniyet anlayışında meydana gelen çözüme ve aşınmadır. Cumhuriyet’in başından bu yana İslam medeniyetine ait kent tasavvuru bilinçli olarak terk edilirken yerine konulmak istenen Batı taklidi şehircilik anlayışının başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla imar ahlakı ile ilgili sorunların çözülmesi isteniyorsa şehirler inşa edilirken öncelikli olarak medeniyet bağlamında bir sabiteye ihtiyaç vardır. Burada kastedilen İslam ya da Batı şehrinden birisini seçip diğerine ait unsurları dışlamak değildir. Zira salt Batı şehri tercihi teknik olarak sorunsuz bir şehir vaadinde bulunsa da kentlerimiz için büyük yıkımlar ve kentli için yabancılaşma sorununun ortaya çıkacağı muhakkaktır. Diğer taraftan klasik formuyla İslam şehrini üretmek bugün mümkün olmadığı gibi, bu yöndeki bazı çabalar lokal olarak üretilen nostaljik ürünler vermenin ötesine geçemeyecektir. Dolayısıyla bir formu mutlaklaştırmadan kent anlayışı, kentlilik bilinci, medeniyet farkındalığı olarak kente sahip çıkmak gerekmektedir. Ancak anlam dünyası bakımından yetkin bir kent kavramı bir ahlak temeli

sunabilir. Bir kent inşa etmek veya bir kentin içini doldurmak, yol ya da bina yapmaya indirgendiği takdirde ahlakın değil, bir takım teknik zorunluluklar ile ticari kaygıların öne geçeceği muhakkaktır.

İkinci husus, idari ve hukuki sorunlarla ilgilidir. Bu noktada devletin süreklilik arz eden sorunlara palyatif ve reaktif çözümler getirmeyi değil, proaktif çözümler sunmayı ilke edinmesi gerekir. Şüphesiz bunun yapılabilmesi için idari mekanizmanın buna uygun olarak yapılandırılması, mevzuatın da bu amaç doğrultusunda yeni baştan ele alınması gerekmektedir. Bu noktada son yıllarda önemli adımlar atılmış (Yerel Yönetim Reformu, belediyelerin güçlendirilmesi, Toplu Konut İdaresi'nin [TOKİ] önemli yatırımlar yapması) ve ruhsatsız konut yapımının engellenmesi noktasında büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak bu gelişmeler yeni kaygıları gündeme getirmiştir: Acaba devlet, kent mekânına kentin süregelen sorunlarını çözmek için mi daha aktif bir şekilde müdahale etmektedir yoksa belli sermaye gruplarının kentsel mekân kapsamında özel çıkarlarının daha iyi bir şekilde gerçekleşmesine olanak sağlamak için mi aracı olmaktadır? İkinci ihtimal geçerli ise sorunun çözülmesi bağlamında bir ilerleme kaydedilmesi söz konusu olmayacaktır. Bu açıdan devletin kent mekânına aktif müdahalesi olmadan imarla ilgili sorunların çözülemeyeceği gerçeğinin yanı sıra bu sorunları çözerken göstereceği tavrın kamu yararından ödün vermeyecek şekilde olması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Son olarak kentsel rantın cazibesi imar ahlakı bakımından büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bu tehdit son yıllarda gayrimenkul sektörünün yükselişi ile daha güçlü bir şekilde kendisini göstermektedir. Bu noktada rant kavramının bir gayrimenkul için ödenen bedel anlamı ile bir bakıma nötr bir kavram olduğunu, ancak bu kavramın daha çok haksız ve eşit olmayan bir kazancı çağırıştırıldığını hatırlatmakta fayda vardır. Dolayısıyla gayrimenkul sektörünün güçlenmesi, ülkenin refahına şüphesiz olumlu katkılar yapacaktır. Ancak bu gelişmenin kent ve toplum aleyhine olmaması için dikkat edilmelidir. Bu noktada en büyük ödev devlete düşecek ve devlet bir taraftan gayrimenkul sektörünü teşvik ederken, diğer taraftan bu sürecin olumsuz çıktılarını kentini korumak için önlemler almak durumunda olacaktır. Bu da yukarıda altı çizildiği gibi yine kamu yararının ön plana alınmasıyla doğrudan ilintilidir.

Sonuç itibariyle modern kent planlamasının ahlaki boyutunun yerleşmesi için gerekli iki şart olan modern planlamanın temelini oluşturan medeniyet bilincinin varlığı ve kentsel sorunlara hukuk çerçevesinde çözüm üretilmesi Türkiye'de beklenen ölçüde gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla bu konuda ahlaki davranmak için gerekli şartlar olgunlaşmamışken, ahlaki davranmamak için çok önemli bir neden kendisini göstermiştir ki bu da ranttır. Ahlaki davranmanın koşullarında bir gelişim olmadığı müddetçe, rant imar açısından ahlaksızlığın bir mazereti olmaya devam edecektir.

The Reasons of Immorality of Land Development in Turkey

Mustafa KÖMÜRÇÜOĞLU*
Sakarya University

Abstract

This study investigates the reasons behind the current immoral practices in land development in Turkey. In this vein, this article's aim is to provide a comprehensive framework for the issues revolving around land ethics. In this regard, three main reasons are put forward to comprehend the reasons behind immoral practices in land development. The first of these reasons is that the conception of civilization has deteriorated due to the Turkey's Westernization process. The second main reason is that legal and administrative regulations are both incompatible with Turkish society and lag behind social reality. The third main reason is the desire to realize a model of development based on rent. After having evaluated the current situation in Turkey, the conclusion suggests, in order to solve this problem, that a (re)conception of what a city is and what its functions is required, especially a conception which is both sufficient in terms of civilization and one in which public welfare is prioritized.

Key Words

Islamic Civilization, Land Ethic, Public Administration and Planning, Rent, Western Civilization.

* **Mustafa KÖMÜRÇÜOĞLU, Ph.D.**, is currently an assistant professor of Public Administration. His research interests include urbanization and environmental issues, urban regeneration, local government, urban politics, urban sociology, and development law. *Correspondence:* Sakarya University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration, Sakarya, Turkey. Email: mkomurcuoglu@sakarya.edu.tr Phone: +90 264 295 6407.

This study investigates the main reasons behind immoral practices in land development in Turkey. The issue of land development, when considered within the context of public management and ethics, attracts attention as it is one of the most problematic areas, similar to customs and taxes. Furthermore, since the issue of land development is related to the city environment, as well as the buildings in which individuals live, it has a direct effect on citizens' lives. Turkey's specific case is interesting since, after having undergone, and continuing to undergo, a process of rapid urbanization since 1950, Turkey has experienced a very powerful process of land development and reconstruction since the early 2000's. Therefore, the issue of land development morality has become much more pertinent as compared to the past.

Harvey's approach (2013) will be instructive in the attempt to comprehend the theoretical foundation behind the issue of land development morality. Harvey attributes the problem to neo-liberal capitalism, claiming that the right to property and the rate of profit violate any kind of right. Land development corruption within the private sector, whose goal is simply to accumulate capital through rent, is not an unfamiliar practice in Turkey. Thus, Keleş (2006, p. 609), Tekeli (2011, pp. 290-291), Kahraman (2010, p. 62), and Kılınc, Özgür, and Genç (2009, p. 41) have also drawn attention to this point. Western authors, too, have discussed various issues revolving around land development morality. For instance, Pløger (2004) argues that it is an illusion to consider planners as unbiased, adding that planners have at least political preferences and encounter ethical issues, values, and approaches when planning. A more concrete example is purported by Barrett (2008) when he states that planners attach great importance to the codes of ethics related to planning in the USA.

In this study, it is claimed that there are three main reasons for land development corruption in Turkey; the first reason being the decomposition of the conception of civilization, the second being that legal and technical regulations are not compatible with the society and lag behind social reality, and the final being the assumption that economic development can be achieved through creating an economic system based on rent. In order to better comprehend these three reasons, it is necessary to examine the history of urbanization in Turkey.

The Decomposition of the Concept of Civilization

During the early republican period in particular, the conception of civilization underwent a shift away from its axis; that is, a move away from Islamic civilization and a move toward Western civilization in the name of secularization. However, this axis shift has still not been successfully realized. The success of Western modernity lies in its ability to substitute religious values with secular values as needed. To give a concrete example, the word “order” is the most frequently used word by any visitor to a Western city in his/her description of that city since the idea of “cosmos,” a natural and universal concept, has been reinterpreted within a mechanical and technical framework (Mumford, 2007, 2010). In fact, this concept of order, which is contrary to both nature in general and human’s created nature in particular, has been successfully applied because of the strict adherence to the values of the system.

In the 19th century, the Edict of Reorganization (Tanzimat Fermanı) and the elements of Western civilization under the influence of this edict began to be imported to the Ottoman State. Since this period, the rules of land development and urbanism have been used within the borders of this geography both during the Ottoman State and the current Republic of Turkey (Orhonlu, 1984). However, the structures, needs, and characteristics of the Ottoman cities to that date (pre-Tanzimât) were quite different from those of Western cities since Western cities at that time attached great importance to the issues of speed and security (Bumin, 1990, pp. 98-100). However, the classical Ottoman city was an environment of peace and tranquility. Indeed, Le Corbusier, during his trip to Istanbul, drew attention to the environment of peace and tranquility (Le Corbusier, 2012).

Despite the West’s handicap in terms of culture and civilization, Ottoman bureaucratic intellectuals, as well as Republican elites, adopting a formalist approach, were willing to import the physical elements of Western cities into Istanbul, being the seat of the Caliphate, and therefore of the Islamic world. Given that these physical elements were adopted slowly one by one, they only composed individual pieces of a greater “order,” but are also meaningful when considered as a whole. On the other hand, the Ottoman State was not successful

in this particle approach (Ortaylı, 2000). Moreover, this kind of understanding sped to the early republican period in various forms (Bozdoğan, 2008).

The modernization of the cities in the early Republican period realized itself more often in the buildings and public spaces (boulevards, parks, squares, etc.). Boulevards hold an important place in Prost's plans, who designed İstanbul. These boulevards were extended during the period when Menderes was in power in the 1950's. Parks, an important aspect of modern cities, were given an important place in the planning of the cities of İstanbul, Ankara, and İzmir; as such, Gezi Park (Travel Park), Gençlik Parkı (Youth Park), and Kültür Park (Culture Park) were built in these cities, each acting as a symbol of the Western concept of modernity. Similar to the aforementioned parks, squares, as in the examples of Taksim Square and Kızılay Square, became a vehicle for the Republic to produce societal order and were presented as a secular substitute to the tradition public spaces, such as mosques and their accompanying facilities (schools, hospitals, etc) for cities (Akpınar, 2010; Uludağ, 2010; Zander, 2010). To some, the early Republican period, during which different architectural schools follow each other, was the "golden period" of Republican architecture (Aslanoğlu, 2010, p. 25). The most important characteristic of this period was to adapt the new, imposing national (Westernized Turkish) identity to cities in a uniform manner (Ergut, 2010, p. 19; Erkmen, 2010, pp. 44-45; Gurallar, 2010, pp. 58-60; Gür, 2010, p. 69).

As a result, due to the urbanization policies of the state, serious progress was made in terms of breaking with Islamic values. However, the desired degree of success, that is the complete erasing of Islamic values, was not achieved in the often violent imposition of Western values in their place since industrialization, which formed the underlying structure of urbanization, was not adequately implemented (Keleş, 2006).

The Incompatibility of Legal and Administrative Regulations with Turkish Society and their Lagging behind the Social Reality in Turkey

As one of the results of the experience of modernization in Turkey, the legal regulations and administrative structure related to land development were

realized through directly copying and imposing the regulations and structures of Western civilization onto a Muslim civilization. Until recently, despite the long history of the modernization adventure, these regulations and structures could not be implemented into a stable and consistent system. The Republican state, whose purpose was to copy and import the model into Turkey as it was in the West, experienced issues and reactions stemming from the very system it wished to impose as it had not been successful in establishing the system. Therefore, the rules expected to serve as solutions to the issues facing cities and institutions themselves became problems after a very short time. As a result, the state began to give priority to solving the problems facing administrative bodies that it had itself created, rather than dealing with issues facing the people it claimed to be responsible for (Ortaylı, 2000; Tekeli, 1993, 2009; Yerasimos, 1999).

As such, municipalities were given authorization to deal with the problems of the cities during the Republican period. However, municipalities usually fought with financial and jurisdiction issues and were, on one hand, unable to perform the tasks assigned to them satisfactorily, and on the other hand, reluctant to adopt and, in the case of adoption, implement the land development plans that they had drafted. While municipalities were busy solving their own institutional problems, cities were largely abandoned to their own fate (Tekeli, 1991, 1996, 2009).

When both the municipalities and central government failed to solve the problems of the cities, the people were obliged to produce their own solutions. This solution manifested itself in the phenomenon of slums. In a situation in which neither the state provided any assistance nor the private sector provided housing for those with adequate levels of income, the public had no other choice but to build shacks or slums. The bankruptcy of the urbanization policy at the state level meant the loss of importance and legitimacy of the land development law, which led to lawlessness, rather than the law, acting as a rule.

The Assumption that Economic Development will be Realized through Rent

The rent and urban corruption based on this income has been the reality of Turkey since the last period of the Ottoman State, the Tanzimat period (Karpat,

2010, pp. 200-201). In the early Republican period, great importance was given to the implementation of urban plans; however, even in this era, corruption was acknowledged due to rent. For instance, in this period, Falih Rifki Atay states, “I do not feel sorry for anything as much as I did for the Jansen plan and planning discipline in general when they failed in the hands of speculators and pleasure seekers” (Atay, 2004, p. 487). In the period between 1950-1980, the understanding of radical modernization of the previous period was abandoned (Tekeli, 2001, pp. 27-28), which led urban planning to lose its status as one of the most important parts of the Republican’s secular ideal, which had been held as in a holy position during the beginning of the Republic. In fact, the phenomenon of apartment blocks, which emerged during the last period of the Ottoman Empire (Öncel, 2010), but which were institutionalized and strengthened especially in 1965 with the adoption of the Condominium Ownership Act, has been one of the most important results of the search for rent. In the period of 1950-1980, in which the construction of apartment blocks was on the rise, both municipalities and central administration institutions prepared land development plans for rent (Belediye İstanbul, 1978, p. 13). When public authorities did not claim these urban plans on behalf of public interest, special interest groups determined the development of the planned and unplanned areas of the cities for the sake of accruing rent.

After 1980, the unplanned slum areas faced great pressure to be transformed into rentable property. This pressure resulted in the law numbered 2981, the most important law for land development relief after 1980. The most important result of this law was the transition from slum housing to apartment blocks (Sönmez, 2003; Şenyapılı, 1996). However, the apartment blocks that were built in place of slums were both of low quality and weak, considering that the architectural and engineering aspects were “apartment-slums” (Dündar, 2003, p. 67). The transition from slums to apartment blocks, starting from the 1980’s and continuing until 2000, favored small or medium-scale rent apartments for areas previously dominated by slums by contractors (property developers) searching for ways to obtain rent. Since the 2000’s however, large capital groups have been seeking to invest in urban areas, in-line with the prevailing neo-liberal policies that had been in action since the 2000’s (Göksu & Bal, 2010).

Conclusion

As indicated above, it would be incorrect to attribute the immoralities and corruption experienced in land development in Turkey only to the immoral behavior or the bad characters of certain people (such as managers, contractors, or even citizens) since the issues faced are no longer a simple matter of ethics or personal deviations. Indeed, the land development corruptions have been institutionalized, generalized, and ossified. The reasons behind this corruption lie in a number of structural reasons experienced since the beginning of the Ottoman State's endeavors in 'modern' (Western-style) planning which have increasingly been leading to a situation resembling cancer and gangrene.

As stated in the study, the very first reason for the land development corruption in Turkey is the decomposition and erosion in the conception of civilization in the Turkish psyche. While the city envisioned in Islamic civilization has been consciously abandoned since the beginning of the Republic, it is not possible to claim that the current conception of urban planning which is no more than an imitation of that of Western civilization has been successful. The second issue is related to current administrative and legal issues. At this point, the state needs to provide proactive solutions to these persistent issues, rather than merely palliative and reactive ones. Finally, the charm of urban rent poses a great threat in terms of land ethics. In recent years, this threat has been manifesting itself in a stronger way due to the rise of the real estate sector. As a result, two conditions necessary for the establishment of the ethical dimension of modern urban planning, one which forms the basis of modern (Western) civilization, namely the existence of civilization awareness and the use of legal solutions to address urban problems, were not realized as expected in Turkey. Therefore, while the necessary conditions were not sufficiently realized in order to encourage society to act morally in this issue, a very important reason not to act morally emerged, which manifests itself in this case as rent. Unless conditions are improved so as to allow society to act morally, rent will continue to function as an excuse for immoral actions in terms of land development.

References/Kaynakça

- Akpınar, İ. (2010). İstanbul'u (yeniden) inşa etmek: 1937 Henri Prost Planı. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 107-124). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Aslanoğlu, İ. (2010). 1930'lar: Türk mimarisinde erken modernizm. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 25-29). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Atay, F. R. (2004). *Çankaya*. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Barrett, C. (2008). *Ethics and the planning commissioner*. <http://txplanningguide.utexas.org/txplanningguide/index.php/tpg/article/view/10/6> adresinden edinilmiştir.
- Belediye İstanbul. (1978). *Belediye İstanbul, 160-161*. İstanbul: Belediye Matbaası.
- Bozdoğan, S. (2008). *Modernizm ve ulusun inşası* (çev. T. Birkan). İstanbul: Metis Yayınları.
- Bumin, K. (1990). *Demokrasi arayışında kent*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Dündar, Ö. (2003). Kentsel dönüşüm uygulamalarının sonuçları üzerine kavramsal bir tartışma. *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 65-74). İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi.
- Ergut, E. A. (2010). Cumhuriyet'in mekanları/zamanları/insanları: Mimarlık tarihi üzerine bir değerlendirme. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 11-24). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Erkmen, A. (2010). Osmanlı Türkiye'si ile Cumhuriyet Türkiye'si'nin anı(t)ları: Timsal ve temsil üzerine notlar. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 31-51). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Göksu, E. ve Bal, E. (2010). Türkiye'de neoliberal mekansal gelişim stratejisi olarak kentsel dönüşüm projeleri. D. Özdemir (Ed.), *Kentsel dönüşümde politika, mevzuat, uygulama: Avrupa deneyimi, İstanbul uygulamaları* içinde (s. 256-284). Ankara: Nobel Yayınları.
- Gurallar, N. (2010). Bir cumhuriyet dönemi tartışması, meydan ya da park? Kamusal mekânın dönüşümü: Beyazıt Meydanı. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 53-68). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Gür, B. F. (2010). Arşiv(sel) mekan: Sultanahmet Meydanı ve yakın çevresi. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 69-80). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Harvey, D. (2013). *Asi şehirler* (çev. A. D. Temiz). İstanbul: Metis Yayınları.
- Kahraman, T. (2010). İmar uygulamalarında gizli yolsuzluk: Ayrıcalıklı Özelleştirmeler ve kentsel rant. *İş Ahlakı Dergisi*, 6, 61-80.
- Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı nüfusu: 1830-1914* (çev. B. Tırnakçı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Keleş, R. (2006). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Yayınları.
- Kılınç, G., Özgür, H. ve Genç, F. N. (2009). *Yerel yönetimlerde imar uygulamaları ve etik*. T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. <http://www.izmirveimar.com> adresinden edinilmiştir.
- Le Corbusier. (2012). *Şark seyahati: İstanbul 1911* (çev. A. Tümertekin). Ankara: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Mumford, L. (2007). *Tarih boyunca kent* (çev. G. Koca ve T. Tosun). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Mumford, L. (2010). *Technics & civilization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Orhonlu, C. (1984). *Osmanlı İmparatorluğunda şehircilik ve ulaşım üzerine araştırmalar* (Der. S. Özbaran). İzmir: Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat devrinde Osmanlı mahalli idarileri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Öncel, A. D. (2010). *Apartman: Galata'da yeni bir konut tipi*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Ploger, J. (2004). Ethics in Norwegian planning: Legitimacy, ambivalence, rhetoric. *Planning Practice & Research*, 19(1), 49-66.

- Sönmez, N. Ö. (2003). İslah imar planı uygulamaları ile oluşan kentsel dönüşümün sosyal ve mekânsal sonuçları üzerine görgül bir değerlendirme. *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 102-111). İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi.
- Şenyapılı, T. (1996). *1980 sonrasında ruhsatsız konut yapımı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi.
- Tekeli, İ. (1991, Kasım). *Türkiye'nin son otuz yıllık kent planlama deneyinin kuram uygulama ilişkisi bakımından değerlendirilmesi*. 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi'nde sunulan bildiri, İzmir.
- Tekeli, İ. (1993). İcabında plan... *İstanbul Dergisi*, 4, 26-37.
- Tekeli, İ. (1996). *Türkiye'de yaşamda ve yazında konut sorununun gelişimi*. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi.
- Tekeli, İ. (2001). *Modernite aşılırken kent planlaması*. Ankara: İmge Yayınları.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin belediyeçilik öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2011). Türkiye'nin konut tarihine konut sunum biçimleri kavramını kullanarak yaklaşmak. *Konut Araştırmaları Sempozyumu* içinde (s. 283-297). İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi.
- Uludağ, Z. (2010). Mimarlık tarih yazımına eleştirel bir bakış: Cumhuriyetin modern kent peyzajını okumak. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 153-167). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Yerasimos, S. (1999). Tanzimat'ın kent reformları üzerine. P. Dumont ve F. Georgeon (Ed.), *Modernleşme sürecinde Osmanlı kentleri* içinde (çev. A. Berktaş, s. 1-18). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Zander, Y. P. (2010). Erken cumhuriyet döneminin önemli bir tanığı olarak İzmir Fuarı. E. A. Ergut ve B. İslamoğlu (Ed.), *Cumhuriyet'in mekanları zamanları insanları* içinde (s. 141-152). Ankara: Dipnot ve ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.