

TÜRKİYE’DE İSKÂN SİYASETİ: İSKÂN YÖNELİK ÖRGÜTSEL YAPI ÜZERİNDEN BİR İNCELEME¹

Yrd. Doç. Dr. Canan EMEK İNAN*

ÖZ

Yurtlandırma, sakin kılma, yerleştirme faaliyetlerini de içeren geniş kapsamlı bir kavram olan iskân, en bilindik ve en geniş anlamıyla beşeri bir yerleşmeyi ifade etmektedir. İskân siyaseti ise, devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal sistemleriyle doğrudan ilgilidir. Dolayısıyla da iskân uygulamaları toplumsal yaşamın hemen her alanını ilgilendiren politik ve mekânsal düzenlemeler bütünüdür. Bu çalışmada Türkiye’de iskân siyasetinin uygulayıcı kurumları olan; Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti, Dâhiliye Vekâleti, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti, Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilat yapıları ve iskân siyasetine yönelik görevleri açısından kronolojik olarak incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *İskân, İskân Siyaseti, İskân Örgütlenmeleri, Türkiye.*

Jel Sınıflandırması: *H19,Z18*

SETTLEMENT POLICY IN TURKEY: A STUDY ON THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF SETTLEMENT

ABSTRACT

Settlement which is a comprehensive concept including habitation, make residence, location activities. Settlement most known and broadly describes human habitation. Settlement policy is directly related to states’ economic, social, and political systems. So settlement practices with its results are combination of political and spatial regulations related with all fields of social life. In this study, executive organizations of settlement policy in Turkey are explained chronologically in terms of organizational structures and duties which are; Ministry of Population Exchange, Reconstruction and Settlement (Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti), Ministry of Interior Affairs (Dâhiliye Vekâleti), Ministry of Health and Social Aid (Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti), The Consolidation of General Directorate of Territory and Settlement and General Directorate of Rural Services (Toprak

¹ Bu makale, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında tamamlanmış olan “Türkiye Cumhuriyeti’nin İskân Siyaseti” adlı doktora tezinden hazırlanmıştır.

* İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, emek.sarigul@inonu.edu.tr

ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü , *Ministry of Public Works and Settlement (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı.) Ministry of Environment and Urbanization (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).*

Keywords: *Settlement, Settlement Policy, Settlement Organization, Turkey.*

JEL Classification: *H19,Z18*

1. GİRİŞ

İnsan topluluklarının yer değiştirme hareketleri ile yakından ilgili olan iskân uygulamaları, devletlerin ve toplumların hayatında önemli dönüm noktalarını teşkil eden, dolayısıyla da sonuçları itibariyle değerlendirildiğinde uzun bir süreci kapsayan siyasal bir olgudur. Bireysel ya da kitlesel nitelikli yer değiştirme hareketleri tarih boyunca toplumsal yapıların oluşmasında ve gelişip şekillenmesinde oldukça önemli işlevler yerine getirmiştir. Dolayısıyla iskân kavramı, insanların farklı türlerdeki yerleşim merkezlerinde, yaşamlarını toplu ya da dağınık şekilde sürdürmeleri şeklinde tanımlanan yerleşme kavramından çok daha geniş kapsamlıdır.

İskân siyaseti, devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal sistemleriyle doğrudan ilgili olduğu gibi sonuçları itibariyle de toplumsal yaşamın hemen her alanını ilgilendiren sosyal bir olgu, bu itibarla da ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçları olan bir süreci de ifade etmektedir. Toplumsal ve siyasal örgütlenmenin ortaya çıkışı ile tarihlendirebileceğimiz bu olgu, aynı zamanda da yöntem bakımından değişik usulleri bünyesinde barındıran düzenlemeler bütünüdür.

Cumhuriyetin ilk yıllarında iskân uygulamaları, Balkan Savaşları'ndan itibaren başlayan Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi'ne İlişkin Sözleşme ve Protokol imzalanmasıyla gittikçe büyüyen göçmen hareketleri ekseninde önemli bir gündem maddesi olarak ortaya çıkmıştır. İskân siyaseti ve iskân uygulamaları cumhuriyet tarihi boyunca önemini koruyan ve koruyacağı düşünülen bir alanı oluşturmaktadır.

Türkiye'de iskân siyasetinin güvenlik endişeleriyle ve güvenlik kavramının özünde yer alan risk ve tehdit algılamasıyla şekillendiği söylenebilir. Ancak küreselleşme süreci başta olmak üzere ulus devletin değişen konumu nedeniyle birçok faktörün etkisinde değişime uğramaktadır. İskân siyasetindeki söz konusu değişim ve dönüşüm, uygulayıcı kurumlarının teşkilat yapılarına da yansımıştır. Bu çalışmada iskân siyasetine yönelik kurumsal yapılanma incelenmektedir.

2. İSKÂN SİYASETİ KAVRAMI

İskân, en geniş manasıyla bir beşeri yerleşme olarak tanımlanmaktadır (Halaçoğlu, 2006: 1). Avcılık ya da toplayıcılıkla hayatlarını idameye çalışan iptidai gezici insanların besin maddeleri temin etmek, dinlenmek, gece vakti sığınmak üzere, hatta bir gece için de olsa, yaptıkları barınaklar gibi, göçebe çoban kavimlerin daha uzun zaman bir yerde kalan çadır toplulukları; mevsimlerin seyrine uyarak yer değiştiren göçebelerin yılın belli dönemlerinde yerleştikleri ve değişik adlarla andıkları

ova, yayla ve dağ eğreti yerleşmeleri ve yerleşik (sedanter) insanların oturdukları değişik mesken, çiftlik, köy, kasaba ve şehir, geçici veya devamlı, toplu veya dağınık, büyük veya küçük bütün bu yerleşmeler, yerleşme tesisleri, münferit mesken ve mesken toplulukları beşeri yerleşme tanımı içerisinde yer almaktadır (Tanoğlu, 1954: 1). Ancak görüldüğü üzere kavramın beşeri anlamı, yerleşilen mekâna vurgu yapmakta, dolayısıyla da kavramının bütününü kapsamamaktadır.

Bu noktada yerleşme kavramının tanımlanması gerekmektedir. Yerleşme kavramı, Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'nde (1998:146), bir toplumsal kümenin ya da kalabalık bir nüfus topluluğunun, yaşamak aynı zamanda da ekonomik etkinliklerini sürdürebilmek için belirli bir yeri seçmeleri eylemi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım dolayısıyla da söz konusu amaçlarla seçilip yerleşilen kent, kasaba, köy ya da daha küçük bir yer anlamlarına da gelmektedir.

İskân; insan, doğa ve mekân üçlüsünün bütünleşmesi ile başlayan toplumsal yaşama yönelik evreleri ile büyüyerek, toplumsal mekânı da kurmuş olan dinamik bir olgudur. Bu sürecin özündeki amaç sadece yerleşme olmayıp, içerisinde daha iyi bir yaşam çabası, uygarlaşma ve çevreyi geliştirme niteliklerini de barındırmaktadır. Coğrafyadaki uğrağın yanı sıra tarihteki uğrağı da gösteren “yer”, o yer’de yaşamaya başlamak ya da uzun süre barınmak sonucunda oraya ait olmak ve giderek ‘bu yer’in kendisi olmak (Bayhan, 1985: 5; Cengizkan, 2004: 13) ve o “yer”e yeni nitelikler kazandırmak anlamlarını da kapsayan bu kavram, devletlerin toplumsal siyasetleriyle bağlantılı siyasal bir tercihtir.

2510 Sayılı İskân Kanunu'nun² 17. maddesinde iskân kavramı; “bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanatkârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alet ve edevatı, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada, ailelerin barınma gereksinmelerini karşılayacak konut ve konut yeri temini ile üretim sürecine katılmalarını sağlayacak olanakların temini üzerinde durularak, iskân kavramı yerleşme kavramından geniş bir şekilde ele alınmıştır.

Kent Bilim Terimleri Sözlüğü (1998: 140)'nde yerleştirim olarak Türkçeleştirilen iskân kavramı; “özellikle hükümetlerce uygulanan yöneltiriler sonucunda yerinden, yurdundan, barkından edilen bireylerin ve ailelerin yeni yerleşim yerlerine taşınmaları, oralarda konutlandırılıp, çalışma olanaklarına kavuşturulmaları” şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımda iskân kavramı, 2510 Sayılı İskân Kanunu'nun 17. maddesine benzer bir şekilde ele alınmıştır.

Tekeli (1990: 50-51) ve Tercan, (2008: 47-48), iskân uygulamalarını amaçlarına göre; güvenlik ve düzenin sağlanması amacıyla yapılan iskân uygulamaları, nüfus politikaları doğrultusundaki iskân uygulamaları ve üretim faktörlerinden kaynaklı iskân uygulamaları şeklinde sınıflandırmaktadır. İskân uygulamalarında bu amaçlar birbirinden ayırt etmek oldukça güçtür.

² 2510 Sayılı İskân Kanunu'nun tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (1934), Cilt: 13, s: 25, Ankara: TBMM Basımevi.

3. İSKÂN SİYASETİ’NİN ÖRGÜTLENMESİ

3.1. Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti

Türkiye’de göçmenlerin iskânı Tanzimat Fermanı’nın ilanına kadar ya doğrudan doğruya Bâb-ı Ali’nin sınır eyaletlerine gönderdiği talimatlara göre ya da göçmenlerin devlete müracaatları üzerine yapılan yardımlarla gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde İstanbul’da göçmen işlerinin yürütülmesi Şehremaneti’ne, diğer vilayetlerde ise belediye teşkilatına bırakılmıştır. Görevini halktan ve hazineden aldığı yardımlarla yürüten Şehremaneti bu görevi 1859 yılına kadar sürdürmüştür. Kırım Savaşı sonrası hızla artan göçmen akınları sonrasında Şehremaneti’nin göçmenlerin yerleşim sorunlarının çözümünde yeterli olamayışı sonucunda ilk olarak 1860 tarihinde Trabzon Valisi Hafız Paşa yönetiminde Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekâleti bünyesinde *İdâre-i Umumiyye-i Muhâcirîn Komisyonu* kurulmuştur. Bu komisyon göç olaylarında yavaşlama meydana geldiğinde veya komisyona olan ihtiyaç ortadan kalktığında lağvedilmiş ancak göçlerin yoğunlaşması üzerine yeniden kurulmuştur. Balkan Savaşı sonrasında yaşanan göç dalgası ise, 1914 yılında *İskân-ı Aşair ve Muhâcirîn Müdüriyeti Umumisi* adlı yeni bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Ülkeyi dışarıya karşı savunma ve Milli Mücadele’nin örgütlenme çabalarının hakim olduğu yıllarda faaliyet gösteren, göçmenlerin yerleştirilmesine ilişkin tüm işlemleri yürütmekte olan bu komisyonun adı daha sonra *Muhâcirin ve Aşair Müdüriyeti Umumiyesi* olarak değiştirilmiş ve çalışmalarını Cumhuriyetin ilanına kadar sürdürmüştür (Arı, 1960: 4-7; Demirtaş, 2009: 216-218; Doğanay, 1996: 195-196; İpek, 1999: 69-70; Yavuz, 1980: 39). Göç ve göçmen meseleleriyle ilgili olarak İdâre-i Umumiyye-i Muhâcirîn Komisyonu adlı bu ilk örgütlenme Demirtaş (2009: 216-217)’ın da belirttiği gibi; devletin, bu konuda içinde bulunduğu sıkıntının büyüklüğünü göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Komisyonun, XIX. yüzyılın ikinci yarısı boyunca, kısa süreli kesintiler hariç tutulursa sürekli var olup görev yapması, söz konusu dönemde göçmenlerle ilgili konuların gündemden düşmediğini göstermektedir.

Cumhuriyet’in ilanında önce, 1923 yılının başlarında Türk ve Yunan Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol’ün imzalanması üzerine, Türkiye topraklarında yerleşmiş Rum Ortodoks dinine mensup Türk uyruklarıyla, Yunanistan topraklarında yerleşmiş İslâm dinine mensup Yunan uyruklarının değişimi kapsamındaki sayıları yüz binleri bulan mübadilin nakil ve iskânlarının sağlanması dönemin şartları düşünüldüğünde ciddi bir iskân sorununu gündeme getirmiştir. Bu kapsamda iskân siyaseti ve nüfus değişimiyle ilgili ilk örgütlenme, Lozan Antlaşması’na ekli, Yerleşme ve Hukuki Yetkiler Sözleşmesi’nin uygulanmaya başlaması üzerine, 13 Ekim 1923 tarihinde 352 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti İhdasına Dair Kanun³’un yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Böylece, iskân siyasetine yönelik bakanlık düzeyindeki ilk örgütlenme oluşturulmuştur.

³ 352 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti İhdasına Dair Kanun’un tam metni için bakınız, Kanunlar Dergisi, (1923), Cilt: 2, s:109, Ankara: TBMM Basımevi.

Cumhuriyetin ilk yıllarında iskân işlerinin, devleti en çok uğraştıran konulardan biri olduğu söylenebilir. Balkan Savaşları'ndan başlayarak 1922 yılı ve izleyen yıllarda, oldukça önemli göçmen hareketlerinin yaşanması, muhacir olarak adlandırılan göçmen kitlelerinin yerleştirilmesini devletin en önemli gündem maddelerinden biri haline getirmiştir (Yavuz, 1980: 39). Nüfus değişimi sorunun gündemde olması, bunun yanı sıra savaş koşulları nedeniyle ülke topraklarının yeniden imarı sorunu, ulus devlet yaratma ideali bu çerçevedeki güvenlik algılaması nedeniyle oldukça önemsenmiştir.

8 Kasım 1923 tarih ve 368 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Kanunu⁴ ile Vekâleti'nin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Söz konusu kanuna göre Vekâlet; mübadeleye tâbi göçmenlerin nakil, barındırma ve iskânları ile bunlardan ihtiyaç halinde olanların iskele ve yollarda ve iskânlarından itibaren azami iki ay olmak üzere iskân mahallerinde işlerinin sağlanması ile 1912 senesinden beri iskân muamelesi görmemiş olan muhacir, mülteci ve aşiretler ile bundan sonra kabul edilecek muhacirlerin aynı zamanda da tahrip edilmiş olan yerlerde meskenleri yanmış, yıkılmış olanların yerleştirilmesi, refaha kavuşturulması, memleketin harap olan mahallerinin imarı ile de görevlendirilmiştir. Mübadele, onarım ve yerleştirme işlerinde Vekâlet, mülki ve askeri araç gereçlerden ve devlete ait diğer imkânlardan gerekli gördüğü imkânlardan yararlanabilecektir. Tahrip olmuş yerlerin ve iskân bölgelerinin imarını sağlama görevini yerine getirebilmesi amacıyla Vekâlete, diğer yetkilerinin yanı sıra banka kurma yetkisi de verilmiştir.

29 Kasım 1923 tarih ve 53 numaralı *İskân ve İmar Komisyonlarının Sureti Şekli Vezâifine Ait Talimatname* hükümlerine göre; Vekâletin üzerine yüklenen görevleri yerine getirebilmesi için gerekli olan teşkilat yapılanması, vilâyet ve kaza merkezlerinde vali ve kaymakamların başkanlığı altında birer iskân ve imar komisyonu kurulması ile sağlanmaya çalışılmıştır. Vilâyet komisyonları vekâlete, kaza komisyonları vilâyetlere bağlandığı gibi, komisyon kararlarından mıntika müdürlerinin yetkisi dahilinde ise hemen, Vekâletin iznini gerektiren kararlar ise izin alındıktan sonra yürürlüğe konulması usulü benimsenmiştir. Mahalli yerlerde, idari ve belediye azalarından veya ihtiyaç durumuna göre gerekli olan görevlilerden oluşan bu komisyonları çalışmaları açısından denetleme yetkisi, iskân müfettişlerinin yanı sıra mülkiye, maliye ve sıhhiye müfettişlerine verilmiştir. Yürürlüğe girdiği tarihte, kurulmuş bütün komisyonları lağveden ve bunların görevlerini iskân ve imar komisyonlarına devren söz konusu talimatname çerçevesinde faaliyet gösteren imar ve iskân komisyonları, çeşitli iskân sorunları hakkında kararlar almış ve 20 Ocak 1925 tarihli kararname ile lâğvolunmuştur (İskân Tarihçesi, 1932: 20-21).

Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti'nin, merkezdeki teşkilat yapısı 1 Kasım 1923 tarih ve 366 Sayılı yasa ile belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti; bir ortak müsteşarlığı (hukuk müsteşarlığı) olan iki genel müdürlükten oluşmaktadır. Bu genel müdürlüklerden

⁴ 368 Sayılı, İmar ve İskân Kanun'un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (1923), Cilt: 2, ss: 132-134, Ankara: TBMM Basımevi.

ilki “*Mübadele ve İskân Müdüriyet-i Umumiyesi*” olup bağlı şubeleri; Sevkiyat ve Nakliyat Şubesi, Muhacirin Şubesi, İaşe Şubesi, İskân ve Emlakin Şubesi’dir. “*İmar Müdüriyeti Umumiyesi*”ne bağlı olan şubeler ise; Muamelat Şubesi, İnşaat ve Tamirat Şubesi, Heyet-i Fenniye Şubesi’dir. Bunların dışında, Hukuk Müşavirliği, Heyet-i Teftişiyeye Şubesi Müdüriyeti, Muhasebe Şubesi Müdüriyeti, İhsaiyat ve Memurin Şubesi Müdüriyeti, Evrak ve Muhaberat Şubesi Müdüriyeti, Hıfzıssıhha Müttehassıslığı gibi birimler de vekâlet örgütü içerisinde yer almaktadır. Taşradaki örgütlenme birimleri de, bu hiyerarşik yapı çerçevesinde oluşturulmuştur (Arı, 2008: 31).

Mübadele İmar ve İskân Vekâleti, Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki en zor çalışma alanlarından birini oluşturan imar ve iskân işleriyle görevlendirilmiştir. Dönemin şartları düşünüldüğünde oldukça geniş, önemli ve zor bir görev alanı olan Vekâlet, söz konusu görevlerine paralel bir şekilde oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Mülki ve askeri memur, vesait ve teşkilatı kullanmaya yetkili kılındığı gibi, ihtiyaç halinde tüm terk edilmiş taşınır, taşınmaz mallar Vekâletin emrine bırakılmıştır. Vekâlet, bu malları muhacirlere ve savaşta evleri düşman tarafından tahrip edilen ihtiyaç sahiplerine verme yetkisine sahip olduğu gibi, bu mallar üzerinde kiralama veya değişik yollarla tasarruf hakkı bulunanları tahliye etme ile de yetkili kılınmıştır.

Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti; mübadele göçmenlerinin yanı sıra, 1912 yılından itibaren Türkiye’ye sığınmış olan göçmenlerin, savaş yıkımından zarar görmüş felaketzedelerin iskân edilmesi ve üretici durumuna gelinceye kadar refahlarını sağlanması gibi oldukça zor ve kapsamlı bir görev alanına sahiptir. Böylesine kapsamlı sorunların çözümünü gerçekleştirebilmesi için Vekâlete diğer vekâletlerde rastlanmayan olağanüstü yetkiler ve olanaklar tanınmıştır. Değişik kaynaklarda yer alan bilgilere dayanarak bu dönemde gelen göçmenlerin sayısı hakkında tahminde bulunmak mümkünse de, bunların kesin sayısını tespit etmek; 1923-1925 yılları arasında mübadeleye tâbi göçmenlerin dışında, diğer göçmen ve mülteciler de iskâna tâbi tutulduklarından ve kayıtlarda bunlar arasında bir fark gözetilmediğinden pek mümkün değildir. Yine bu dönemde göçmenlerden bir kısmının iskân muamelesinin dışında tutulmuş olması, göçmen sayısının tespitini zorlaştırmaktadır. Bu şartlar altında ortalama bir rakam vermek gerekirse 1923-1925 yılları arasında 400 bin civarında göçmenin mübadele yoluyla Türkiye’ye geldiği ve bu göçmenlerden 350 bin kadarının iskân edildiği söylenebilir. Kısa bir zaman diliminde yaşanan bu kitlesel göç hareketi ve her türlü dış yardımdan yoksun Anadolu’nun imar edilememesinden kaynaklanan sorunlar iskân çalışmaları sırasında önemli bir engel olarak belirmiştir (Arı, 2008: 35-36; Çapa, 1990: 68-69).

Gök (2005: 47)’ün de belirttiği gibi; Trablusgarp Savaşı, Balkan Savaşları, Birinci Dünya Savaşı ve arkasından Türk Kurtuluş Savaşı atlatıldıktan sonra kitlesel göç hareketiyle karşı karşıya kalındığı bu dönemde göçmenlerin iskânı konusunda ortaya çıkan sorunlar ülkenin kendi kaynakları ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu dönem hakkında Barkan, (1949: 204-205), “Daimî harp gailerinde içinde bunalmış, idaresiz ve geri bir memlekette başıboş ve yardımsız bırakılan veya cahilane bir idare ile, fena tatbik edilmiş olan bir iskân işi, Türk nüfus ve ekonomisi üzerinde tahrip edici tesirler

doğurmuştur... Bu bozgun ve göç facialarının insan zayıtı ve iktisadi tahrip bakımından yarattığı boşluk yanında, manevî sahalarda açtığı yaralar da, daha az ehemmiyetsiz değildir” şeklinde değerlendirerek, göçmenlerin iskân işleriyle ilgili olarak bir “iç kolonizasyon plânı”na vurgu yapmaktadır.

3. 2. Dâhiliye Vekâleti

Türk - Yunan Nüfus Mübadelesi sonrasında sayıları yüz binleri bulan bir kitlenin ülkeye göçmen olarak gelmesi ve bunların iskânında ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla hükümet tarafından 5 Kasım 1924 tarihinde, TBMM’ne “Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lâğviyle Mezkûr Vekâlet Vazaifinin Müdüriyeti Umumiye Teşkilâtı ile Dahiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun Lâyihası (1/517)”⁵ adıyla Mübadele İmar ve İskân Vekâletinin kaldırılması bu görevin Dâhiliye Vekâletince yürütülmesiyle ilgili bir teklifte bulunulmuştur.

TBMM’ne sunulan bu kanun teklifinin gerekçesinde, Mübadele İmar ve İskân Vekâleti’nin görevini yaparken idaresi altında çalışanların Vekâlete bağlılık noktasındaki durumları ve idari emir verme yetkisi konusunda ortaya çıkan sorunlar vurgulanmıştır. Değişik iskân mıntıklarında Vekâlete ait işleri yapmakla görevlendirilip idari açıdan diğer vekâletlere bağlı memurların çalışmaları, ilgili vekâletlerin azami yardım ve gayretine rağmen görevlerin temelde iç içe geçmesi yüzünden karşılaşılan zorluklardan dolayı imar ve iskân hizmetlerinde başarılı olunamadığı belirtilmiştir. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak, iskân işlerinin verimli çalışmasını mümkün kılmak, bu çalışmalarda mülki idare amirlerini doğrudan doğruya görevlendirebilecek ve yapılacak işlerin durumuna ve yerin özelliğine göre hareket edebilecek yeni bir yapılanmaya ihtiyaç olduğu dile getirilmiştir.

529 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ile Vezaiifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun’un⁶, 17 Ocak 1924 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle, Mübadele İmar ve İskân Vekâleti kaldırılarak, görevleri Dâhiliye Vekâleti’ne devredilmiş, göçmen yerleştirme işleri yeni bir evreye girmiştir. Göçmenlerin sevk ve iaşeleri ile evlerinin tamir ve inşasına ve adiyen iskânlarıyla ilgili tüm işlemlerin mahallin en büyük mülkiye memurunun denetiminde iskân müdürlüğü tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır. 21 Mayıs 1930 tarihli 1624 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun’da⁷ yapılan bir değişiklikle Nüfus İşleri Umum Müdürlüğü üç şube şeklinde yapılandırılarak iskân işleri ile Birinci Şube görevlendirilmiştir. İmar ve iskân hizmetlerinin oldukça yoğun olduğu bu dönemde tek bir şube şeklindeki yapılanmanın yetersizliği üzerine 5 Temmuz 1934 tarihinde 2577 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve

⁵ Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lâğviyle Mezkûr Vekâlet Vazaifinin Müdüriyeti Umumiye Teşkilâtı ile Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun Lâyihası (1/517)’nin tam metni ve Meclis görüşmeleri için bakınız; TBMM ZC, Devre: II, Cilt: X, İçtima: II; (05.11.1340).

⁶ 529 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ile Vezaiifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun’un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (1924), Cilt: 13, ss: 781-794, Ankara: TBMM Basımevi.

⁷ 1624 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun’un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (1930), Cilt: 8, ss: 310-316, Ankara: TBMM Basımevi.

Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline Ait Kanun⁸ ile şube sayısı dörde çıkarılarak Birinci ve İkinci Şube iskân ile ilgili işlerle görevlendirilmiştir.

Bu dönemde iskân işlerinin bir güvenlik sorunu olarak algılanması iskân işlerinin Dâhiliye Vekâleti'ne devrinde etkili olmuştur. Gök (2005: 53)'ünde belirttiği gibi özellikle dışarıdan göçmen olarak gelenlerin kimlikleri ve ülkeye bir takım kişilerin sızmalarını önlemek, iskân işlerinin Dâhiliye Vekâleti'ne devredilmesinde belirleyici bir etken olmuştur. 2510 Sayılı İskân Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle iskân siyasetinde yeni bir dönem başlamıştır.

2510 Sayılı İskân Kanunu'nun icrai hükümler faslı, kanunun genel felsefesine uygun bir teşkilat yapısını oluşturmaktadır. Bu teşkilat yapısı, Dâhiliye Vekâleti bünyesinde; vekilin veya tayin edeceği kişinin başkanlığı altında Dâhiliye, Millî Müdafaa, Hariciye, Maliye, Maarif, İktisat, Ziraat, Sıhhat ve İçtimaî Muavenet vekillikleri ve Ziraat Bankası tarafından seçilecek kişilerden ve uzmanlıklarından yararlanmak üzere Dâhiliye Vekâleti tarafından dışarıdan alınacak en çok üç kişiden oluşan *merkezî iskân komisyonu* kurulmasını öngörmektedir. Merkezî İskân Komisyonu'nun başlıca görevleri: ülkeye kabul edilecek mübadillerin veya ülke içerisinde naklolunacak vatandaşların iktisadi, içtimai, sıhhi vasıflara ve şartlara göre oluşturulan yerleşim yerlerini tetkik etmek; bir ve iki numaralı iskân mıntıkaları ve programları hakkında tetkiklerde bulunmak; iskâna yarayacak toprak ve yapıları araştırıp bulmak; muhacirlerin sevk şartlarını görüşmek; iskân tahsisatının sarf yerleri hakkında öneride bulunmak; ülke içerisinde naklolacakların veya ülke sınırları dışından gelecek olanların, yeni yurtlarına yerleşecek olanların sevkleri ve müstahsil hale girinceye kadar bakımlarıyla görevli olan devlet dairelerinin/şubelerinin yardımlarını ve çalışma birliğini yapmağa yarayan tedbirleri uygulamak şeklinde sıralanmıştır.

Merkezî İskân Komisyonu'nun sayılan bu görevleri oldukça önemlidir. Çünkü 2510 Sayılı İskân Kanunu Türkiye'de Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla nüfus oturuş ve yayılışının, düzeltilmesi yetkisi yine Dâhiliye Vekâleti'ne verilmiştir. Burada dikkate değer nokta, 1 numaralı iskân mıntıklarının Türk kültürlü nüfusun yoğunlaşması istenilen bölgeleri, 2 numaralı mıntıklarının da Türk kültürüne temsili istenilen nüfusun nakil ve iskânına ayrılan bölgeleri kapsamaması itibariyle söz konusu iskân mıntıklarının belirlenmesinde Dâhiliye Vekâleti'nin yetkili kılınması konunun güvenlik endişesi nedeniyle önemli kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

15 Temmuz 1934 tarihinde 2752 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2577 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline Ait Kanun⁹ hükümleri çerçevesinde; *Birinci Şube*; muhacirlerin, mültecilerin, göçebelerin ve nakledilenlerin getirilmesi, yollanması, yerleştirilmesi, müstahsil hale konması, mıntıklarının ve

⁸ 2577 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun'un Bazı Maddelerinin Tadiline Ait Kanun'un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (1930), Cilt: 8, ss: 980-984, Ankara: TBMM Basımevi.

⁹ 2577 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadiline Ait Kanun'un tam metni için bakınız, Kanunlar Dergisi,(1934), Cilt: 13, ss: 980-983, Ankara: TBMM Basımevi.

yerlerinin ayrılması, topraksız veya az topraklı yerli çiftçilere toprak dağıtılması, eski iskân işlerinin tasfiye edilip bitirilmesi işleri ve bu işlere ait haberleşme işlemlerinden sorumlu tutulmuştur. *İkinci Şube*; memleket içinde vatandaşların kültür cephesinden her türlü vaziyetlerini araştırmak, haricteki Türk kan veya kültürüne bağlı olanlardan geleceklerin vaziyetlerini tetkik etmek, yurdun iskâna elverişli ve verimli topraklarını araştırıp bulmak ve tespit etmek işleriyle görevlendirilmiştir. İl ve ilçelerde muhacirlerin, mültecilerin, göçebelerin ve naklolunanların iskân edilmesin ve istihkaklarının eksiksiz olarak dağıtılıp teslim olunması gibi görevleri olan iskân teşkilatı, buldukları yerin idari amirleri olan vali ve kaymakamların emrine verilmiştir. İskân teşkilatı olmayan veya teşkilatın varlığına rağmen yetersiz olduğu durumlarda, diğer memurlardan yararlanabilme yetkisinin yanı sıra, daha önce yaşanan personel sorunlarının tekrarına engel olmak düşüncesiyle memurları para cezası ile cezalandırma ve gerektiğinde vazifeden çıkarma yetkisi de tanınmıştır.

2510 Sayılı İskân Kanun'un öngördüğü iskân örgütlenmesine yönelik bir diğer birim umumi müfettişliklerdir. 2510 Sayılı Kanun'un 47. Madde hükmündeki; "Umumi Müfettişlik teşkilatı olan mıntikalarda umumi müfettişler muhacirlerin, naklolunanların ve göçebelerin muayyen müddetlerde iskân ettirilip müstahsil hale gelmelerinden birinci derecede mesuldürler" ifadesi ile umumi müfettişlikler, kendi bölgelerindeki iskân işlerinden birinci derecede sorumlu tutulmuşlardır.

3. 3. Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti

1934 yılında 2510 sayılı İskân Kanunu'nun kabul edilmesiyle iskân siyasetine yönelik teşkilat yapısında yeni bir dönem başlamıştır. İskân teşkilatı hakkında hazırlanan bir lâyiha İcra Vekilleri Heyeti'ne sevk edilmiştir. Bu lâyiha; iskân teşkilatının merkez ve vilâyet olmak üzere iki kısma ayrılmasını öngörmektedir. Layihadaki esaslara göre; Vilâyet teşkilatları seyyar olacak ve İcra Vekilleri Heyeti'nin veya Dâhiliye Vekâleti'nin göstereceği yerlerde çalışacaktır. Merkez ve vilâyet teşkilatlarının yeni ve eski memurlardan alınacak uzmanlardan oluşması öngörülmüştür (Gök, 2005: 55).

Lâyihanın, 2849 Sayılı İskân İşlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun¹⁰ adıyla 21 Kasım 1935 tarihinde yürürlüğe girmesiyle: 2510 Sayılı İskân Kanunu; 2502 Sayılı Kars Vilâyeti ile Beyazıt, Erzurum ve Çorun Vilayetlerinin Bazı Parçalarında Muhacir ve Sığıntıların Yerleştirilmesi ve Yerli Çiftçilerin Topraklandırılması Kanunu; 1771 Sayılı Mübadele ve Teffiz İşlerinin Katî Tasfiyesi ve İntacı Hakkında Kanun, 1331 Sayılı Mübadil, Gayri Mübadil, Muhacir ve Saireye Kanunlarına Tevfikân Teffiz veya Adiyen Tahsis Olunan Gayrimenkul Emvalin Tapuya Raptına Dair Kanun, 716 Sayılı Borçlanma Kanunu ve 488 Sayılı Mübadeleye Tâbi Ahaliye Verilecek Emvali Gayrimenkule Hakkında Kanun bu kanunların zeyil ve tadilleri ile Dâhiliye Vekâleti'ne verilmiş olan vazife ve salâhiyetler Sıhhat ve İçtimai

¹⁰ 2849 Sayılı İskân İşlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun'un tam metni için bakınız, Kanunlar Dergisi,(1935), Cilt: 16, ss: 20-26, Ankara: TBMM Basımevi.

Muavenet Vekâleti'ne devredilmiştir. Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'nin, görev alanındaki iskân işlerini yürütebilmesi amacıyla örgütsel yapısı içerisinde yeni bir birim olan, İskân Umum Müdürlüğü kurulması öngörülmüştür.

İskân işlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne bağlanması ve ayrı bütçe ile yönetilmesi; iskân ve muhacir işlerini ikiye ayırarak politika kısmı Dâhiliye Vekâleti'nde ve işin muaveneti içtimaiyeyi (sosyal yardım) ilgilendiren kısmının da Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletine bağlanmıştır (Babuş, 2006: 137-138). Kanunun esbab-ı mucibesinde¹¹ belirtildiği üzere; yer değiştiren göçmenlerin gerek sevk ve gerekse barınma sırasında toplu olarak bir arada bulunmaları yüzünden bulaşıcı hastalık ve salgınlara karşı daha korumasız bir durumda bulunmaları hem kendileri için hem de içinde buldukları toplum için sağlık açısından sakıncalara neden olmuştur. Göçmenler için sağlık ve sosyal işler daha önemli bir noktaya geldiğinden bu işlerin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti tarafından yerine getirilmesine karar verilmiştir. Her ne kadar bu değişikliğin amacı sağlık ve sosyal yardım işleri olsa da, bunlara göre daha önemsiz işlerin bunlardan ayrılması bir takım idari sıkıntılar ortaya çıkaracağından iskân ve göçmenlere ait tüm işler Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılmış, bağımsız bir bütçe ile İskân Umum Müdürlüğü teşkil edilmiştir. İskân işinin nakil, iskân ve iâşe tarafları teknik konular olması itibariyle doğrudan doğruya Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılarak teknik yollardan yürütmesi uygun bulunmuştur. Ülkeye kabul edilecek muhacirlerin veya ülke içerisinde naklolunacak vatandaşların yerleşim yerlerinin tespiti gibi politika belirleme ve kültürle ilgili kısmı ise Dâhiliye Vekâleti'nin sorumluluğunda kalmıştır.

3. 4. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlükleri'nin Birleştirilmesi ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü

İskân uygulamalarına yönelik örgütsel yapılanmanın 1940'lı yılların koşullarına uyum sağlayamadığına yönelik eleştirilerin artmasının yanı sıra, ekonomisi tarım sektörüne dayanan ülkenin, toprak ve iskân politikaları arasındaki kopukluğu gidermek amacıyla iskâna yönelik örgütsel yapılanmada yeni düzenlemeler gündeme gelmiştir.

11 Haziran 1945 tarihinde kabul edilen 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun¹² uygulamasını sağlamak ve Kanunun gerektirdiği işler ile çiftçiyi topraklandırmaya ilişkin diğer bütün işleri yapmak üzere, 4784 Sayılı Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu¹³ ile Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak Toprak İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1945 yılından önce iskân kanunlarına dayalı olarak çıkarılmış bulunan Toprak Tevzi Talimatnamesi (23

¹¹ İskân kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve iskân işlerinin sıhhat ve içtimai muavenat vekilliğine devrine ve ayrı bir bütçe ile idare olunmasına dair kanun lâhiyası ve Dahiliye ve Sıhhat ve içtimai muavenat encümenlerinden mürekkep Muhtelit encümen ve Bütçe encümeni Mazbataları (1/318) hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız; TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: V, İçtima: VI, Cilt: I, 7.İnikad, Ankara 18.11.1935, ss: 76-87.

¹² 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi,(1945) Cilt: 27,ss:696-707, Ankara: TBMM Basımevi.

¹³ 4784 Sayılı Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü görev ve Kuruluş Kanunu'nun tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi,(1945) Cilt: 27,ss: 807-815, Ankara: TBMM Basımevi.

Nisan 1938 tarihli Tevzii Arazi Talimatnamesi) uyarınca Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne bağlı Toprak Tevzi Komisyonları tarafından yerine getirilen toprak dağıtımı uygulamaları Toprak İşleri Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

1950 yılında ise 5613 Sayılı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun¹⁴ ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olan İskân Umum Müdürlüğü ve Tarım Bakanlığı'na bağlı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı bünyesinde birleştirilerek Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü adını almıştır. Müdürlük, 1951 yılında Başbakanlığa bağlanmıştır. 1950 yılından itibaren Bulgaristan'dan gelmeye başlayan göçmenlerin yerleştirilmesinin Tarım Bakanlığı'nın yükünü ağırlaştırması, Müdürlüğün Başbakanlık Makamı'na bağlanmasında etkili olmuştur.

Bu düzenlemelerle, Yavuz (1980, 40-41)'un da belirttiği gibi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun uygulamaları ile iskân işleri arasında bir bağlantı kurulmak istenmiştir. 1958 yılında ise, Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü yeniden el değiştirerek, yeni kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır. Böylece imar, iskân ve toprak arasındaki ilişki yeniden tescil edilmiştir.

Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü; 09.05.1958 tarih ve 7116 Sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, İmar ve İskân Bakanlığı'na, 16.7.1964 gün ve 6/3349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı'na, 14.12.1983 günlü 235 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin yürürlüğe girmesiyle Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdürmüştür.

Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü'nün, gerek kuruluş kanunları gerekse de iskân kanunları ile Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çerçevesinde görevleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir; (KHGM, 2011);

(1) Devlet eliyle yapılacak kamulaştırmalar sonucu taşınmaz mallarını terk etmek zorunda kalacak nüfus ile göçmen göçebeler ve yerinde kalkındırılmayan orman içi köylerini tarım içi ve tarım dışı sahalarda iskân etmek,

(2) Yerleşim yerinin elverişsizliği nedeniyle yerinde kalkındırılması imkânı olmayan yol, içme suyu ve elektrik gibi alt yapı hizmetlerinin pahalıya mal olacağı tespit edilen köyleri, daha elverişli yerlere nakletmek veya mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşimleri yeni bir yerleşim yerinde toplamak,

¹⁴ 5613 Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun'un tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi,(1950), Cilt: 232, ss: 1240-1245, Ankara: TBMM Basımevi.

(3) Köy gelişme merkezleri kurulmasını amaçlayan projeler ile köylere imar planlarına dayalı köy içi altyapıları, sosyal tesisler ve istihdam yaratıcı ekonomik tesisler götürmek,

(4) Köylünün konut ve tarımsal tesis ihtiyacını krediler ve teknik yardımla desteklemek, ihtiyaçlı köylere arsa vermek,

(5) Deprem riskinin en fazla olduğu aktif deprem kuşaklarında bulunan köylerdeki nüfusun konut ve tarımsal tesislerini depreme dayanıklı hale getirmek için kredileme yöntemi ile yenilemek ve bu nüfusun sosyal ve ekonomik yönden kalkındırılmalarını sağlamak,

(6) Serbest göçmen işlerini yürütmek ve özel yasaları uyarınca iskânlı göçmen kabul etmek.

1923-84 yılları arasında 182.393 ailede 713.852 nüfus KHGM tarafından iskân edilmiş aynı yıllar arasında da 165.595 ailede 629.407 nüfus serbest göçmen olarak yurdumuza kabul edilmiştir. Zorunlu haller dışında iskânlı göçmen kabulü durdurulduktan sonra devlet eliyle yapılan kamulaştırmalar sonucu geçim olanaklarını kaybeden nüfus ile göçebe ve orman içi köylerinin iskânları çerçevesinde 1950-1984 yılları arasında 3.485 ailenin tarımsal ve şehirselskânları da Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiştir (KHGM, 2011).

8 Haziran 1984 tarih ve 212 Sayılı Kararname ile kamu yönetiminde etkinliğin artırılması ve kırsal alana hizmetlerin bir bütün olarak götürülmesi şeklinde sıralanan amaçlarla Toprak Su, Yol Su Elektrik (YSE) ve Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlükleri lağvedilerek, birleştirilmiştir. 17 Ocak 1985 tarihinde 18638 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatının Kuruluşu, Görevleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik” çerçevesinde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kurulmuştur.

KHGM, 2005 yılında 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹⁵ ile görev, personel, araç gereçlerinin bir kısmı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’na, bir kısmı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na ve il özel idarelerine devredilerek kaldırılmıştır. KHGM’nün iskân konularına ilişkin hizmetlerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir. Bu görev, 22 Nisan 2005 tarih ve 5984 Sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Makamı Oluru ile Afet İşleri Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Ancak, 2510 sayılı İskân Kanunu’nun ek 34. Maddesi ile 1992 tarih ve 3835 Sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun¹⁶, da yer alan görev ve yetkilerin, ilgili kurumlar tarafından yürütülmesi uygun bulunmuştur.

¹⁵ 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (2005), Cilt: 89, ss: 574-580, Ankara: TBMM Basımevi.

¹⁶ 3835 Sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun’un tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi,(1992), Cilt: 75, ss:442-443, Ankara: TBMM Basımevi.

Kaldırılan KHGM' nün yerine 2007 yılında, 1698/2005 sayılı Avrupa Birliği Tüzüğü'nün¹⁷, 74. Maddesinin bir gereği olarak 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun¹⁸ ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. Böylece KHGM iskân işlerine yönelik görevlerinden arındırılarak kırsal kalkınma alanında faaliyet gösteren ilgili bir kuruluş olarak yapılandırılmıştır.

3. 5. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı

23 Nisan 1920'de TBMM'nin Ankara'da açılmasından sonra, Büyük Millet Meclisi, 2 Mayıs 1920 tarihinde İcra Vekilleri'nin seçilmesine dair 3 Numaralı Kanun'u kabul ederek ilk İcra Vekilleri Heyeti'ni¹⁹ seçmiştir. Bu kanuna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti, Büyük Millet Meclisi Reisi'nin başkanlığında on bir bakandan ibarettir. Kurulan bu hükümetteki on bir bakanlık arasında Bayındırlık Bakanlığı, *Nâfi'a Vekâleti*²⁰ ismi ile yer almaktadır İstanbul'daki mevcut Nâfi'a Nezareti'ne²¹ karşılık olarak kurulan Ankara Hükümeti'nin Nâfi'a Vekâleti, merkez ve taşra teşkilatı, Nâfi'a Nezareti'ne oldukça benzemektedir. Merkezde: Müsteşar, Nâfi'a Meclisi (Bayındırlık Kurulu), Nâfi'a Müdüriyet-i Ümumîyesi, Demiryolları ve Limanlar Müdüriyet-i Ümumîyesi, Tûruk ve Ma'âbir Müdüriyet-i Ümumîyesi (Karyolları), Muamelât-ı Zâtiye Müdürlüğü (Personel Dairesi), Taşrada ise; Nâfi'a Başmühendislikleri, Demiryolları ve Müesseseler Komiserlikleri, Su Mühendislikleri, Tûruk-u Ümumîye Fen Me'mûrları, bulunmaktadır (Mutlu, 2005: 204-205, 213).

1848-1920 Nâfi'a Nezareti, 1920-1928 Nâfi'a Vekâleti, 1928-1958 Bayındırlık Bakanlığı, 1958-1983 İmar ve İskân Bakanlığı, 1983 yılından lağvedildiği 2011 yılına kadar da Bayındırlık ve İskân Bakanlığı adıyla hizmet vermiştir.

Ülkemizde 1960'lı yıllarda ekonomik ve sosyal sektörlerin planlanması ve bu yolla kalkınmanın sağlanması temel prensip olarak benimsendiğinden 1930'lu yılların batılılaşma politikası yerini kalkınma politikalarına bırakırken yani planlı kalkınma dönemi başlarken, politika üreten kurumlarda da yapısal bir değişim gözlenmiştir. Bu genel konjektür çerçevesinde İmar ve İskân Bakanlığı, 1958 yılında 7116 Sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun²² ile daha çok bölge

¹⁷ 1698/2005 sayılı Avrupa Birliği Tüzüğü; genel olarak, sektörel anlaşma çerçevesinde kırsal kalkınma bileşeni için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yönetim otoritesi görevine ilişkin çalışma usul ve esasların düzenlenmektedir (Yargı Mevzuatı Bülteni, 2009: 136). Tüzüğe ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız; Official Journal L 277.

¹⁸ 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, (2007), Cilt: 91, ss:778-790, Ankara: TBMM Basımevi.

¹⁹ 3 Mayıs 1920-24 Ocak 1921 tarihleri arasında görev yapan Birinci İcra Vekilleri Heyeti; Umur-ı Şer'iyeye Vekâleti, Dahiliye Umuru Vekâleti, Adliye Vekâleti, Nafia Vekâleti, Hariciye Vekâleti, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti, İktisat Vekâleti, Müdafaa-i Milliye Vekâleti, Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâleti, Maliye Vekâleti, Maliye Vekâleti, Maarif Vekâleti'nden oluşmaktadır.

²⁰ Türk Dil Kurumu'nun dilde özleştirme konusundaki çalışmalarının bir sonucu olarak 1945 yılından itibaren Nâfi'a Vekâleti, resmi metinlerde Bayındırlık Bakanlığı olarak ifade edilmeye başlanmıştır (Mutlu, 2005: 325).

²¹ 1848 yılından beri çalışmalarına devam eden Osmanlı Devlet- i Alisi'nin Nâfi'a Nezareti, 1 Kasım 1922 tarihinde Osmanlı Saltanatının TBMM tarafından ilgası üzerine Ahmet Tevfik Paşa ve hükümetinin 4 Kasım 1922'de Bakanlar Kurulu olarak istifa etmesiyle tarihe intikal etmiştir (Mutlu, 2005: 199).

²² 7116 Sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun'un tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi, (1958), Cilt: 40, ss: 631-639, Ankara: TBMM Basımevi.

planlama, kent planlama, konut yapı malzemesi gibi konularla ilgili olarak çok yönlü bir araştırma planlama bakanlığı olarak kurulmuştur. İller Bankası ile Emlak ve Kredi Bankası'nın Bakanlığın bağlı kuruluşu olmasıyla da imarla ilgili konuların tümüne sahip çıkacak bir örgüt haline gelmiştir.

İmar ve İskân Bakanlığı'nın görevleri; kentleşmenin dengeli olarak gerçekleşmesini ve kentsel yerleşme merkezlerinin düzenli olarak kurulup gelişmesini sağlamak; kentsel konut ve gecekondu sorunlarını çözüme kavuşturmak; yeterli, ucuz, standartlara uygun yapı malzemesi üretimini ve bunların teknik ilkelere göre kullanımlarını sağlamak; genel hayatı etkileyecek çaptaki afetlerden en az zararla kurtulmaya yönelik afet olduktan sonra en kısa zamanda yerleşme ve barınmayı sağlamak; kentsel yerleşme merkezlerinin düzenli olarak kurulup gelişmeleri için belediyelere planlama, örgütlenme ve uygulama konularında yardım etmek amacını taşımak şeklinde özetlenebilir (Köroğlu ve Ölmez 2003: 80-83).

13 Aralık 1983 tarihinde 180 Sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname²³ ile İmar ve İskân Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı birleştirilerek, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı adını almıştır.

Söz konusu Kararnamenin amacı, ülkenin alt yapı ihtiyacını karşılamak üzere, kamu yapılarının inşaatı ile esaslı onarımlarının yapılması veya yaptırılması, yapı malzemesi, deprem araştırma, afet uygulaması hizmetleri ile inşaatlarının ve bağlı ve ilgili kuruluşlara kendi kuruluş kanunları ile verilmiş iş ve hizmetlerin yürütülebilmesi şeklinde benimsendiğinden Bakanlığın görevleri de; dengeli kentleşme, kentsel ve metropoliten yerleşme, imar planlama, ülke genelinde yaygın bir sorun olan konut sorununun çözümü bu çerçevede yapı malzemesi üretimi, gecekondulaşmanın önlenmesi, Türkiye coğrafi bilgi sisteminin oluşturulması, doğal afete uğramış bölgelerin yerleşme ve barınma sorunlarının çözümü, toplu konut uygulaması, kamu hizmetlerinde kullanılacak resmi bina ve tesislerin imar planlarının yapımı çerçevesinde tanımlanmıştır (RG Tarihi - No: 14/12/1983 – 18251).

180 Sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince Bakanlığın ana hizmet birimleri; Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Mesken Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü şeklinde belirlenmiştir. KHGM'nün mülgası sonrasında bu Müdürlük tarafından yürütülen iskân hizmetlerinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden Afet İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir (RG Tarihi - No: 14/12/1983 – 18251).

İmar ve İskân Bakanlığı'ndan devredilen bir genel müdürlük olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün hizmet alanı; afet öncesi ve sonrası yapılabilecek tespit ve değerlendirmeler ile afet sonrasındaki yardımlar ve bunlara ilişkin araştırma hizmetleridir. İskân hizmetlerinin Afet İşleri Genel

²³ Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız; KHK'nin Tarihi - No: 13/12/1983 – 180, Yetki Kanunu Tarihi - No: 17/06/1982 – 2680, Yayımlandığı RG Tarihi - No: 14/12/1983 – 18251 (Mülga: 04/07/2011 tarih ve 27984 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 29/06/2011 tarih ve KHK/644 Sayılı Çevre Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 37. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır)

Müdürlüğü'ne devri sonrasında 180 Sayılı Kararnamede Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 11. Maddesi, 08 Haziran 1984 tarihinde, Bakanlığın görevlerini yeniden düzenleyen 209 Sayılı Kanan Hükümünde Kararnamenin²⁴ 6. Maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda; Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün daimi iskâna yönelik faaliyetleri ile Mesken Genel Müdürlüğü'nün inşaat faaliyetleri, esas görevi kamu yapılarını inşa etmek olan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'ne aktarılmıştır. Bu devirle Afet İşleri Genel Müdürlüğü sadece acil yardım ve geçici iskân işleri ile yükümlü kılınırken, konut planlama faaliyetleri Başbakanlık makamında toplanmış olduğu için Mesken Genel Müdürlüğü mülga edilerek, Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü ihdas edilmiştir (KHK'nin Tarihi - No: 18.06.1984 – 209, Yetki Kanunu Tarihi - No: 17.06.1982 – 2680).

209 Sayılı Kararnamenin 19. Maddesinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri; afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak; afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp uygulamak ve uygulatmak, bu bölgelere götürülmesi uygun görülen hizmetler için gerekenleri yapmak, ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak; afete uğramış ve uğraması muhtemel yerlerin imar ve geçici yerleşmeleriyle ilgili hazırlık, her türlü plan, proje, uygulama, yönetim ve denetim işlerini yapmak ve yaptırmak; tabii afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak, afete uğrayabilecek bölgelerde afetlerden en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbir ve esasları ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde belirleyip uygulanmasını sağlamak, Bakanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak şeklinde sıralanmaktadır (KHK'nin Tarihi - No: 18.06.1984 – 209, Yetki Kanunu Tarihi - No: 17.06.1982 – 2680).

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri ise; genel bütçeye dahil kuruluşlara ait bina ve tesisler, il özel idarelerinin bina ve tesisleri, katma bütçeli idareler ve belediyelerin her türlü binaları ve tesisatı ile her türlü kuruluş, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kamu yararına yaptırılacak bina ve tesislerin etüt proje ve keşiflerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatlarını yapmak veya yaptırmak şeklinde özetlenebilir. Müdürlüğün daimi iskâna yönelik görevleri ise; kamu konutları ve afetle ilgili daimi iskâna ait genel bütçeye dahil kuruluşlarca yaptırılacak her türlü yapıların ve konutların; etüd, proje ve keşiflerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatını, bakım ve küçük onarımları dışında esaslı büyük onarımlarını yapmak veya yaptırmak, proje standartlarını tespit etmek, uygulama konusunda gerekli tedbirleri almak, gerçekleşmeyi izlemek, denetlemek, gereğinde teknik yardımlarda bulunmak ve afetle ilgili

²⁴ 13.12.1983 Tarihli ve 180 Sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükümünde Kararname hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız; KHK'nin Tarihi - No: 18.06.1984 – 209, Yetki Kanunu Tarihi - No: 17.06.1982 – 2680

daimi iskân yerleşmelerinde imar planlarını ve alt yapı tesisleri planlarını ve bunlara ait etüd, harita, proje ve keşifleri yapmak veya yaptırmak, re'sen onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaat işlerini yapmak veya yaptırmaktır (RG Tarihi - No: 14/12/1983 – 18251).

Faaliyete başladığı 1983 yılından 2011 yılında mülga edilmesine kadar geçen süre içerisinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın gerek kuruluş yasası gerekse Bakanlığa görev ve sorumluluk tevdi eden mevzuat uyarınca yükümlü tutulduğu iskân hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik örgüt yapısı incelendiğinde; söz konusu mevzuat çerçevesinde iskân kavramının yurtlandırma, yerleştirme, iskân etme, yurt kazandırmak şeklindeki tanımından oldukça uzak bir anlayışla değerlendirildiği görülmektedir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın anılan mevzuatı, iskân uygulamaları ya da iskân hizmetlerini doğal afetler nedeniyle meydana gelen barınma sorunu düzeyinde ele aldığı için Bakanlığın faaliyet alanının da afetlerle ilgili daimi iskâna yönelik konutlandırma hizmetleri ile sınırlı kaldığı söylenebilir.

3. 6. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

3 Mayıs 2011 gün ve 6223 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Yetki Kanunu; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay geçerli olmak üzere, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermiştir.

Mayıs 2011 tarihinden Kasım 2011 tarihine kadar geçen dönem, Kanun Hükmünde Kararnameler ile kamu yönetiminde önemli sayılabilecek değişikliklerin yapıldığı bir dönemdir. Bu altı aylık sürede 35 adet Kanun Hükmünde Kararname ile yeni bakanlıklar kurulmuş, bazı kurumların ve bakanlıkların kuruluş kanunlarında ciddi değişiklikler yapılmış, bazı kurumlar veya yapılar birleştirilmiş veya lağvedilmiştir (TEPAV, 2012: 2). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da bu dönemde, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın mülga edilmesiyle kurulmuştur.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 4 Temmuz 2011 tarihli Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. 6 Temmuz 2011 tarihinde yapılan Bakan atamasıyla birlikte de faaliyetlerine başlamış olan Bakanlık tüm birimleri ile kurgulanmamış olup, mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile mülga Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçen birimlerin devir teslim işlemleri devam etmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2011: 3) .

648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'de Bakanlığın organizasyon yapısı ve görevleri belirlenmiştir. Bu Kararnameye göre Bakanlığın ana hizmet birimleri; Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki

Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü şeklinde yapılandırılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın merkezi teşkilat yapısı içerisinde iskân uygulamalarına yönelik idari yapılanma Yapı İşleri Genel Müdürlüğü aracılığıyla yerine getirilmektedir (RG Tarihi - No: 17/08/2011 – 28028).

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü; Plan Program Dairesi Başkanlığı, Proje Dairesi Başkanlığı, Teknik Daire Başkanlığı, İskân Dairesi Başkanlığı, Yapım Dairesi Başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir. Bu örgütsel yapı içerisinde iskân uygulamaları ve hizmetlerinden sorumlu birim İskân Dairesi Başkanlığı'dır. İskân Dairesi Başkanlığı'nın örgütsel yapısını ise; İdari Büro Şubesi, Bilgi İşlem Birimi, Devlet Eliyle İskân Şube Müdürlüğü, Fiziksel Yerleşim Düzenlemesi Şube Müdürlüğü, Konut Edindirme Şube Müdürlüğü ve Borçlandırma Şube Müdürlüğü oluşturmaktadır.

Devlet Eliyle İskân Şube Müdürlüğü; devlet eliyle iskân işlerinde; yerleri kamulaştırılanların, göçbelerin, göçmenlerin iskânına ilişkin işlemleri 5543 Sayılı İskân Kanunu²⁵ uyarınca yürütmek; hak sahibi ailelerin nakline ilişkin işlemler ve bu ailelere yapılacak karşılıksız kira yardımına ilişkin işlemleri yürütmek; iskân edilen ailelerin takibine ilişkin işlemler, serbest göçmenlerin kabulüne ilişkin işlemleri, göçmenlere ait istatistikî bilgilerin kaydına ilişkin işlemler ile mahalli iskân komisyon kararlarının güncellenmesi işlemleri yürütmekle görevlidir (İskân Dairesi Başkanlığı, 2012).

Fiziksel Yerleşim Düzenlemesi Şube Müdürlüğü; kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi işlerinde köy nakline, köy toplulaştırmasına, köy gelişme alanı uygulamasına ilişkin işlemler ile afet nedeniyle parçalanmış köylerde iskân ve rezerv arsaların satışı işlemlerini yürütmekle görevlidir (İskân Dairesi Başkanlığı, 2012).

Konut Edindirme Şube Müdürlüğü; İmar Planı inceleme işlemleri, kredili işlerde proje seçimine ilişkin işlemleri, ihaleli işlerde proje seçimine ilişkin işlemleri, kırsal alan planlaması yatırım programı hazırlama işlemleri, proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişikliklere ilişkin işlemleri, standart tasarımlarına görüş verilmesi işlemlerini yürütmekle görevlidir (İskân Dairesi Başkanlığı, 2012).

Borçlandırma Şube Müdürlüğü; kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi işlerinde hak sahibi ailelerle sözleşme yapılması, ödeneklerin revize edilmesi, söz konusu ailelerin borçlandırılması borçlarının takibi ve tahsili işlemleri ile devlet eliyle iskân işlerinde hak sahibi ailelerle sözleşme yapılması, ailelerin borçlandırılması, borçların takibi ve tahsili işlemlerini yürütmekle görevlidir (İskân Dairesi Başkanlığı, 2012).

Bakanlığın taşra teşkilatını ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri (81 İl Müdürlüğü) oluşturmaktadır. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerin iskân uygulamalarına yönelik görevlerini konu

²⁵ 5543 Sayılı İskân Kanunu'nun tam metni için bakınız; TBMM Kanunlar Dergisi, (2006), Cilt: 90, ss: 1584-1600, Ankara: TBMM Basımevi.

alan özel bir mevzuat olmadığı için il müdürlükler iskân uygulamalarına yönelik görevlerini, 5543 Sayılı İskân Kanunu çerçevesinde yerine getirmektedirler. İl müdürlükleri, Bakanlar Kurulu kararı ile ülkemize toplu olarak kabul olunan göçmenlerin başvurularını almak ve 5543 Sayılı İskân Kanun kapsamında tapuları dağıtılan vatandaşlardan Kanun ile koyulan şerh ve ipoteklerin kalkması (Bankaya borcunun bulunmaması ve Kanun ile konulan takyit süresinin dolması) ile takyidin kaldırılması işlemlerini yapmakla görevlidir (“İmar İskân ve Kooperatifler Şube Müdürlüğü Görevleri, 2012).

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri, iskân uygulamalarına yönelik görevlerini; “İmar, İskân ve Kooperatifler Şube Müdürlüğü” aracılığıyla yerine getirmektedirler. Bu çerçevede, 5543 Sayılı İskân Kanunu gereğince; yurt dışından gelen göçmenlerin, yerleri kamulaştırılanların, göçebelerin ve milli güvenlik nedeniyle yerlerinin değiştirilmesine karar verilenlerin iskânı ile köylerin toplulaştırılmasına ve fiziksel yerleşimin düzenlenmesine ilişkin uygulamaları gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda, iskâna ait her türlü yapıların ve konutların; etüd, proje ve yaklaşık maliyetlerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatını, bakım ve küçük onarımları dışında esaslı büyük onarımlarını yapmak veya yaptırmak, proje standartlarını tespit etmek, uygulama konusunda gerekli tedbirleri almak, gerçekleşmeyi izlemek, denetlemek, gereğinde teknik yardımlarda bulunmak İmar, İskân ve Kooperatifler Şube Müdürlüğü’nün başlıca görevleridir. Müdürlük ayrıca söz konusu görevleriyle ilgili mevzuat çalışmalarını yapmak, ilgili kurum, kuruluş ve kişilere verilecek eğitim programlarını hazırlamak, teklifte bulunmak, bilimsel yayın ve doküman oluşturmak ve yayınlamakla da yükümlüdür (RG Tarihi - No: 14/12/1983 – 18251).

4. SONUÇ

Lozan Barış Anlaşması’nın Ek Protokolü uyarınca Türk ve Yunan Hükümetleri arasında imzalanan, Türkiye topraklarındaki Rum Ortodoks nüfus ile Yunanistan topraklarındaki Müslüman nüfusun değişimini düzenleyen Mübadele sözleşmesi uyarınca, mübadil olarak kabul edilen nüfusun iskân edilmesi gibi 1920’li yılların olağanüstü ve zorlu koşullarında oldukça önemli bir görevin yerine getirilmesi amacıyla kurulan Mübadele İmar ve İskân Vekâleti, Cumhuriyet’in iskân siyasetinin uygulayıcı ilk kurumudur. Vekâlet muhacirlerin iskân işlerinin yanı sıra savaş koşulları dolayısıyla tahrip edilmiş ülke topraklarının imarından da sorumlu tutulmuş bu sebeple de olağanüstü yetkilerle donatılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında temelde güvenlik aynı zamanda da ekonomik ve siyasi nedenlerle ülke nüfusunu artırma yönünde politikalar uygulanmıştır. Bu çerçevede ekonomik gücün ve devlet imkânlarının kısıtlı olduğu yıllarda mübadele gibi zorlu bir sürecin yüklenilmesinin temelinde, ülke nüfusunun artırılması ve büyük oranda türdeşleştirilmesine olan isteğin belirleyici olduğu söylenebilir. Mübadele aynı zamanda, inşa sürecindeki ulus devletin tehdit olarak gördüğü azınlıklar sorununu da

önemsizleştireceğinden, temelde bir güvenlik sorunu olarak algılanmıştır. Bu nedenle de iskân işleri, İmar ve İskân Vekâleti'nin lağvedilmesiyle 1924 yılında Dâhiliye Vekâletine devredilmiştir.

1934 yılında 2510 Sayılı İskân Kanunu ile iskân örgütlenmesine yönelik karmaşık bir yapı ortaya çıkmıştır. Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla ülke içerisinde nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi yetkisi Dâhiliye Vekâleti'ne verilmiştir. Dâhiliye Vekâleti bünyesinde merkezî iskân komisyonu (İskân Müdüriyeti Umumiyesi) oluşturularak; ülkeye kabul edilecek muhacirlerin veya ülke içerisinde naklolunacak vatandaşlara ilişkin iskân işleri bu komisyona bırakılmıştır. 2510 Sayılı İskân Kanun'un öngördüğü iskân örgütlenmesine yönelik yapı içerisinde Umumi Müfettişliklere de; muhacirlerin, ülke içerisinde bir yerleşim yerinden bir başka yerleşim yerine naklolunanların ve göçebelerin iskân işlerinde faaliyet sahaları içerisinde yine güvenlik kaygıları nedeniyle birinci derecede sorumluluk verilmiştir.

1935 yılında 2849 Sayılı İskân İşlerinin Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesiyle iskân örgütlenmesine yönelik ikili bir yapı uygulamaya konulmuştur. Böylece iskân ve muhacir yerleştirme işleri, Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılırken, ülkenin genel iskân siyasetini belirleme yetkisi Dâhiliye Vekâleti'nde kalmıştır. Göçmenlerin iskânında sağlık sorunları ve sosyal konuların ağırlık kazanmasıyla, konunun teknik kısmının Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılması konunun önemsizleştirilmesi olarak yorumlanabileceği gibi, politika üretme kısmı ile teknik kısmın birbirinden ayrılmasıyla önemli addedilen konuların Dâhiliye Vekâleti tarafından yürütülmeye devam edilmesi, iskân konularının daha da çok önemsizlenmesi/önemli hale getirilmesi şeklinde de yorumlanabilir.

İskân hizmetlerine yönelik örgütlenme 1940'lı ve 1950'li yıllarda gerek iç gerekse dış konjektür çerçevesinde değişime uğramıştır. 1950'li yıllarda tarım sektörüne ağırlık veren ekonomi politikaları ile iskân politikaları arasında bağlantı kurulması amacıyla iskân işleri, Tarım Bakanlığı bünyesindeki Toprak İşleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetki alanına dahil edilmiştir. Ancak bu yıllarda Bulgaristan'dan ülkemize olan göçmen akını, bu görev ve yetki devrindeki sakatlığı ortaya çıkarmış ve Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Başbakanlık Makamı'na bağlanmıştır.

Nâfi'a Nezareti adıyla devlet örgütlenmesinde yerini alarak 2011 yılına kadar değişik isimlerle varlığını sürdüren Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın faaliyetlerinin genel olarak doğal afetler sonrasında konutlandırma hizmetleri ile sınırlı kaldığı söylenebilir. 1930'lu yılların sanayi planları, 1960'lardan itibaren ülke ölçeğinden başlayarak bölge, kentsel bölge, il, ilçe ve kırsal alanlar kademelenmesindeki kalkınma plancılığına yerini bırakırken, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın bu yıllardaki temel uğraşı bölgesel planlama ve çevresel düzenleme planları olmuştur.

Sosyal devlet ve kamu hizmeti kavramlarındaki dönüşüm çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik gelişmelerin hız kazandığı 2000'li yıllarda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın lağvedilmesiyle görevleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na

devredilmiştir. Bu değişim aynı zamanda iskân kavramının ifade ettiklerinin değişimi olarak değerlendirilebilir.

Bu kapsamda Bakanlık düzeyinde oluşturulmaya başlanan iskân siyasetine yönelik örgütlenme, gelinen noktada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden olan Yapı İşleri Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Teknik boyutundan ziyade, sosyo kültürel bir olay olan iskân uygulamalarına yönelik örgütsel yapılanma; iskân kavramının çevre ve şehircilik sorunu, iskân uygulamalarının ise yapı işleri olarak algılandığı algılanması şeklinde yorumlanabilir.

KAYNAKÇA

- Arı, O. (1960) “Bulgaristanlı Göçmenlerin İntibakı 1950-1951 Senelerinde Bulgaristan'dan Tehcir Edilen Türk Göçmenlerinden Yalnız Bursa'da Hürriyet Mahallesi'nde ve İstanbul'da Taşlıtarla'da İskân Edilenlerin İntibakı ile İlgili Sosyolojik Problemler”, Ankara: Rekor Matbaası.
- Arı, K. (2008) “Büyük Mübadele: Türkiye'ye Zorunlu Göç”, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Babuş, F. (2006) “Osmanlı'dan Günümüze Göç ve İskân”, İstanbul: Ozan Yayıncılık.
- Barkan, Ö. L. (1949) “Türkiye'de Muhacir İskân İşleri ve Bir İç Kolonizasyon Planına Olan İhtiyaç”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, I/4 (Ekim 1948 - Temmuz 1949), 204 - 223.
- Bayhan, İ. (1985) “Yerleşme Süreci-Şehir ve Şehirleşme”, Yıldız Teknik Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Yayınlanmış Ders Notları, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Matbaası.
- Cengizkan, A. (2004) “Mübadele Konut ve Yerleşimleri -Çağa Yerleşmek 1-”, Ankara: Arkadaş Yayıncılık
- Çapa, M. (1990) “Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskânı”, Atatürk Yolu, 2/5: 49-69.
- Doğanay, F. (1996) “Türkiye'ye Göçmen Olarak Gelenlerin Yerleşimi”, Toplum ve Göç II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiriler Kitabı, Ankara: Sosyoloji Derneği-Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, ss. 194-205.
- Demirtaş, M. (2009) “Kırım Savaşı ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk ve İskânlar”, Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, 16/41: 215–238.
- Gök, S. (2005) “Tek Parti Döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da İskân Politikaları (1923-1950)”, Doktora Tezi Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, İzmir.
- Halaçoğlu, Y. (2006) “XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi”, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- İpek, N. (1999), “Rumeli’den Anadolu’ya Türk Göçleri (1877-1890)”, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- İskân Tarihçesi (1932), İstanbul: Hamit Matbaası.
- “İmar İskân ve Kooperatifler Şube Müdürlüğü Görevleri” (2012), <http://www.csb.gov.tr/iller/mugla/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=3854>
- İskân Dairesi Başkanlığı (2012) Organizasyon, <http://www.iskan.gov.tr/images/organizasyon.swf>, (03.04.2012).
- Kent Bilim Terimleri Sözlüğü, (1998), Ankara: İmge Kitapevi.
- Koroğlu, T. ve Ölmez, E. (2003) “Cumhuriyet’in 75. Yılında Planlama Sergisi (1956 Sonrası)”, Planlama Dergisi, 2003/1: 80-93.
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2011) “Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü”, http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/toprak_iskan1.htm, (22.01.2011).
- Mutlu, Y.N. (2005), “Bayındırlık Bakanlığı Tarihi”, Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları.
- Tanoğlu, A. (1966), “Beşeri Coğrafya, Nüfus ve Yerleşme”, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No:1183.
- Tekeli, İ. (1990), “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu”, Toplum ve Bilim, 50: 49-71.
- Tercan, B. (2008), “Afet Bölgelerinde Yeniden Yerleştirme ve İskân Politikaları: Doğubayazıt Afetzedede Yerleşim Alanları Uygulama Örneği”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2011) “2011 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu”, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı –TEPAV- (2012) “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Kurulması Koordinasyon Meselesini Çözer mi?”, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/13267900943>, (18. 02. 2012).
- Yapı İşleri Genel Müdürlüğü İskân Daire Başkanlığı (2012) Devlet Eliyle İskân Şube Müdürlüğü Eğitim Notları.
- Yavuz, F. (1980) “Kentsel Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde”, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 452.