

## KAMU TAŞINMAZLARI, KIYILAR VE SAYIŞTAY(\*)

Prof. Dr. Cevat GERAY

### GİRİŞ :

Toprak, toplumun tüm etkinliklerinin üzerinde olduğu doğal ve ulusal varlığımızın en önemli ögesidir. Yeniden üretilmesi, çoğaltılması olanağı bulunmayan bir üretim aracı ya da doğal kaynak niteliği yüzünden toprak iyeliği toplumda büyük tekel kârları yaratmakta, tüm kamu işgörülerini ve etkinlikleri açısından maloluşu arttırmaktadır. Bu nedenle, ülke toprakları topluma en çok yararlı biçimde kullanılmalıdır. Bu da kamunun bütüncü, gerçekçi, uscu bir toprak siyasası çerçevesinde kamu taşınmaz malları yönetimi ve denetimi kurmasına bağlıdır. Kamunun taşınmaz mal yönetimi ve denetimi yalnızca kentsel geliştirme işleri ve öbür kamu işgörülerini açısından değil, toplumun yararlanılmasına ayrılmış olan tüm toprakların, doğal kaynakların, özellikle kıyıların kullanılmasını, değerlendirilmesini, korunmasını da içeren biçimde yaygın ve etkin biçimde gerçekleştirilmelidir. Anayasamız ve öbür yasalar, tüm devlet gelir gider ve mallarının en yüksek denetim ve yargı organı olan Sayıştay'a kamusal taşınmazların da denetimi görev ve yetkisini vermektedir. Kamu taşınmazlarına, bu arada devletin egemenliği ve kullanımını altındaki doğal kaynaklara, kıyılara toplum yararına sahip çıkılması bunların korunması, kullanılması ve değerlendirilmesi konusunda Sayıştay'ın daha etkin bir denetim yapmasını sağlayacak bir toprak ve taşınmaz siyasasının güdülmesi zorunludur.

### KAMU TAŞINMAZLARININ ANA ÖZELLİKLERİ

"Kamu (Emlakî) taşınmazları" kavramı, en genel anlamıyla, özel kişilerin iyeliğindeki tapulu taşınmazların dışında kalan tüm taşınmazları içermektedir. Buna göre kamu taşınmazları aşağıdakilerden oluşmaktadır :

(\*) 30 Mayıs 1979 günü, Sayıştay'ın 117. Kuruluş Yıldönümü töreninde sunulan bildiri.

(a) *Kamusal İşgörü Taşınmazları* : (Kamu işgörülerinin yürütüldüğü, kamu görevlilerinin kullandığı, görevle doğrudan ya da dolaylı ilgili tüm altyapı ve yapıları.)

(b) *Orta Malları* : (Yararı kamuya özgülenmiş olan : Yol, Meydan, sıvat ve eyrek yerleri, harman yerleri, mezarlıklar, mera, yayla ve kışlaklar, eski yapıtlar).

(c) *Sahipsiz mallar* : (Yurttaşlar Yasası uyarınca/Madde 641) tersi kanıtlanmadıkça; Kamuya özgü olan sular, tarıma elverişli olmayan kayalıklar, taşlıklar, tepeler, dağlar, sazlık, kamışlık, bataklıklar, meşelik, çalılık, pırnalık, fundalık, kıyılar, ormanlar, doğal servet ve kaynaklar, taş ocakları.

Görüldüğü gibi, kamu taşınmazlarının temel özellikleri şu iki nitelikte belirmektedir: (1) Kamusal işgörü ile bağlantılı bulunması, (2) Kamunun ya da toplumun doğrudan serbestçe kullanımına özgülenmiş olması.

Bu nitelikleriyle kamu taşınmazları, Anayasamızın öngördüğü "iyeliğin toplum yararına aykırı kullanılmaması" ve "kamulaştırmada kamu yararının bulunması" ilkelerine tıpa tıp uygun düşen bir taşınmazlar düzenine bağlıdırlar.

İster kamusal, isterse özel olsun taşınmazların değişmeyen temel ögesi, üzerindeki yapılar, alt yapılar bir yana bırakılırsa, topraktır. Bu nedenle, taşınmazlara ilişkin sorunlar, gerçekte, ülke topraklarının, dolayısıyla doğal zenginliklerin ve kaynakların toplum yararına en uygun biçimde kullanılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Kamu taşınmazlarının korunması, kullanılması, yönetilmesi ve denetlenmesi, gerçekten ülke topraklarının, doğal kaynakların, tarihsel değerlerin tümüyle birlikte ele alınmak gerekir.

Kalkınma çabaları, kentleşme, işleyimleşme ve hızlı nüfus artışı, kamusal işgörülerin çeşitlenmesi, genişlemesi, nitelik ve niceliğindeki gelişmeler gibi nedenlerden doğan çok çeşitli gereksinimler toprak üzerindeki istemi yoğunlaştırmış, yegınleştirmiştir.

Toprağın, öbür üretim araçlarından farkı, yeniden üretilemez, arttırılmaz, genişletilemez nitelikte olmasından doğmaktadır. Bu nedenle ki, topraktaki özel iyelik, sahibine hem görelî, hem de mutlak anlamda tekel rantları yaratmaktadır. Bu rantların çoğu, sahibinin hiçbir katkısı olmaksızın, çeşitli toplumsal nedenlerle toprak isteminin artması, kamunun verdiği imar kararları ve giriştiği geliştirme çabaları sonucunda toplumun yarattığı değer artışlarından doğmaktadır.

## ÇAĞDAŞ SİYASALAR

Kent planlaması, konut, imar ve kalkınma amaçlarıyla girişilen işler, kurulan alt yapılar, sunulan kamu hizmetleri yapıları için gerekli toprakların serbest piyasa mekanizması kurallarına göre sağlanamayacağı artık kesinlikle anlaşılmıştır. Açıkçası, toprak sahiplerinin bireysel çıkarı ile toplumun yararı arasında bir bağdaştırma sağlamak zorunlu olmuştur. Bu konuda, gelişmiş ülkeler çeşitli çözüm yolları aramışlar, geliştirmişler ve denemişlerdir. Toprakta özel iyelik tanımayan sosyalist ülkelerdeki köktenci çözüm bir yana bırakılırsa, uluslararası deneyim, kalkınmasını anamalcı yöntemle gerçekleştiren kapitalist ülkelerde bile, taşınmaz iyeliğinin toplum yararına uygun kullanılmasını amaçlayan bir dizi toprak ve kamu taşınmazları siyasaları uygulanagelmektedir.

Çağdaş anlamıyla etkin bir kamu taşınmaz ya da toprak siyaseti, bireysel iyelik (mülkiyet) ile toplum yararını bağdaştırmayı; özel iyeliğin toplum yararına aykırı kullanılmasını önlemeyi; hem de kırsal ve kentsel gelişmeyi topluma düşük maloluşla sağlamayı amaçlamaktadır.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere devletin ve yerel yönetimlerin aşağıdaki ilkelere uymaları zorunludur.

1) Kamusal taşınmazları toplum yararına kullanmayı amaçlayan ilkeleri saptamalıdır.

2) Eldeki taşınmaz varlıklarını açık seçik saptamalı, bunlarla ilgili doğru bilgilere sahip olmalıdırlar.

3) Kamusal taşınmazları satmak, elden çıkarmak yolundaki sakinçali uygulamaya son vermelidirler.

4) Kentsel gelişme, konut, toprak düzeltimi (reformu) amacıyla kamu taşınmazlarının özel kişilere geçirilmesi yerine, uzun süreli kiralama (leasehold) yolu yeğlenmelidir.

5) Kamulaştırmalarda, özel piyasa değeri yerine nesnel değer (yasayla saptanmış ya da vergi değeri) üzerinden karşılık ödenmesi ilkesi benimsenmelidir.

6) Kamunun elindeki toprak ve taşınmaz stokları korunmalı, azaltılmamalı, aksine türlü yollardan arttırılmalıdır.

7) Güçlü kişilerin kentsel ve kırsal alandaki kamusal topraklar üzerindeki elatmaları, saldırıları, kapışmaları önlenmelidir.

Bu tür çok yönlü bir siyasanın öngördüğü kurallara uygunluğu açısından, yönetimin kamu taşınmazlarına ilişkin işlemlerinin (alım, satım, kiralama vb.) bağımsız organlarca (örneğin Sayıştayca) denetlenmesi gereği açıktır.

## KIYILAR

Kamu taşınmazları arasında kıyılar ayrı bir önem taşımaktadır. Bu nedenle kıyılarının korunması ve toplum yararına kullanılması konusu üzerinde ayrıntılı olarak durmakta yarar görüyoruz.

Suyun, karanın, havanın birleştiği bir alan olarak kıyıda toprak, yalnızca konut, dinlenme, turizm için en elverişli konumu uyandırmakla kalmıyor. Sudan, denizden, kumsaldan, güneş ışığından, temiz havadan, güzel görünümünden yararlanmak için fırsat sağlıyor. Üstelik kıyıda özel iyeliğe izin verilirse, kıyıda toprak, kıyının sağladığı bu olanaklar üzerinde de tekeli bir egemenlik, ayrıcalıklı bir kullanım gücü yaratmaktadır. Kıyıda, kırsal, kentsel alanlardaki toprak iyeliğinden daha büyük bir toprak rantı, daha büyük bir tekel eğilimi söz konusudur. Çoğu ülkelerde kıyılarının genellikle devletin egemenlik ve kullanımında bırakılmasının, daha doğrusu toplumun yararlanmasına açık tutulmasının, özel iyeliğe konu edilmemesinin ya da özel iyeliğin bu amaçla sınırlandırılmasının nedeni budur.

Tüzeye göre kıyılarının halkın ortaklaşa, eşit, serbestçe (karşılıksız) yararlanmasına ayrılan, üzerinde özel iyeliğe izin verilmeyen bir orta malı ya da kamu malı niteliğinde sayılmasına karşın, gerçek durum ülkemizde tam tersinedir. Kıyıda özel iyelik (mülkiyet) oluşturulmuş, kıyının halka kapatılması sonucunu doğuran bir yağma düzeni ortaya çıkmıştır.

Kıyılarının kapışılması (yağma edilmesi), gerçekte son yirmi yıl içinde yoğunluk kazanmıştır. İşleyimleşme, kentleşme, çağdaşlaşma ve kapitalistleşme sürecinin hızlanmasının kuşkusuz bunda önemli etkileri olmuştur. Doğa ile ilişkisi hiç ya da çok az olan kentli nüfusun dinlenme, sağlık, dinlenme gereksinimleri, alışkanlıkları değişmiştir. Ulaşım kolaylıklarının öncelikle kıyılara götürülmesi, turizmin tek kalkınma yoluymuş gibi gösterilmesi, kıyıda toprak sahibi olmanın özendirilmesi, dışa bağımlı turizm girişimlerinin türlü yollardan desteklenmesi kıyıya yönelik istemleri, özlemleri kamçulamıştır. Öte yandan, küçük anamal sahipleri ile tüketiciler turizme kaydırılmışlardır.

Çeşitli kamu kuruluşları, yalnızca görevlilerinin yararlandıkları kamp ve benzeri sosyal dinlenme kuruluşlarıyla kıyı yağmacılığına öncülük etmişlerdir. Yabancıların yaptıkları dinlence "tatil köyleri", Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlarına kapalı, modern kapitülasyon biçiminden başka birşey değildir. Yerli gölge ortaklıkların arkasındaki yabancılara, kıyıda "muvazaa"lı satışlar yapılmış ya da uzun süreli olarak kiralanmıştır.

Büyük anamal, kıyıları karlı bir iş ve spekülasyon alanı durumuna sokmuştur. Uzunluğu 2800 km. yi bulan Ege kıyılarının 1500 km. lik diliminin 10-12 aile tarafından kapatıldığı ileri sürülmektedir. İstanbul anakent bölgesinde Tekirdağa değin 250 km. lik kıyı kuşağının 1967 yılında halka kapalı olduğu özel kişiler, kurumlar, derneklerce kıyının işgal edilmiş bulunduğu saptanmıştır. Denize düşen bir yurttaşın canını kurtarmak için çıkacak kıyı parçası bulamayacağı gözleminde bulunanlar vardır.

Hazine arsalarının, turistik altyapı kuracaklara uzun süreli olarak yok pahasına kiraya verildiği de bilinmektedir. Kıyı yağması için ormanların da yok edilmesine ilişkin örnekler az değildir. Kıyıda tesislerden ancak yüksek gelirli ile gösterişçi eğilime kapılan orta gelirli yararlanabilmektedir.

Çevre kirlenmesi yönünden çok olumsuz artıklar çıkaran işleyim kuruluşları en güzel turistik kıyılarda hiçbir denetime bağlı olmaksızın yerleşmişlerdir. İstanbul, İzmit, İzmir metropoliten bölgelerindeki kirlenme deniz ürünlerini, halkın sağlığını tehlikeye düşürmüştür. Kocaeli körfezinde, Marmara'da kıyı içeren belediyelerin kurdukları yerel birliklerin ana savaşımlarının başında çevre kirlenmesi geliyor.

Devletin gerekli önlemleri almaması, gerekli uyanıklığı göstermemesi yüzünden kıyılarımız büyük halk kitlelerine kapatılmış, bir takım açık gözlerin tekeline girmiştir.

### KIYIDA ÖZEL İYELİK OLUŞTURULAMAZ

Devletin çıplak iyeliğine dayalı Osmanlı toprak düzeninde kıyıların da devlet malı sayıldığı görüşü ağır basmaktadır. Ekonomik, toplumsal açıdan ayrı bir önem taşımadığı için de devlet malı sayılan kıyıların herkesin yararlanmasına açık tutulduğu belirtilmektedir.

Cumhuriyet döneminde, kıyıların tüzel durumu, Yurttaşlar Yasası ile buna dayalı Yargıtay Kararlarına göre belirlenmiştir. Şöyle

ki; kıyı, kamu malı niteliğindedir. Kıyının öteki kamu mallarından en önemli farkı, bir kamu işgörüsünün aracı ya da ortak malı olarak ayrılması için ayrıca özel bir işleme gerek olmamasıdır. Bir sahipsiz mal olarak doğal nitelikteki gereği doğrudan doğruya kamunun ortak yararlanmasına, kullanımına açık bulunmaktadır. Öteki sahipsiz mallar ya da yararlanması topluma açık bulunan mallar gibi kıyılar da devletin egemenliği ve kullanımı (hüküm ve tasarrufu) altındadır. Bu nedenle, özel iyeliğe elverişli değildir.

Öteki kamu malları gibi kıyılar da, özel iyeliğe geçirilemez, haczedilemez, zamanaşımıyla özel kişilerce ele geçirilemez. Tapu siciline kaydı gerekmez, kamulaştırılmaz, vergilendirilemez. Ayrıca özel biçimde elkoymalardan, saldırılardan korunur.

Kıyı, toplumun doğrudan yararlanmasına ayrıldığına göre, bitişindeki toprağın sahibi kıyıyı mülk edinemez, kullanımı tekeli altına alamaz. Başka deyişle, yalnızca, kıyıya bitişik arsanın sahibi değil, herkes kıyıya ulaşmak, kıyıyı eşit, ortaklaşa, özgürce kullanmak hakkına sahiptir. Yüzmek, yelken kullanmak, kürek çekmek, gezinmek ve benzeri eylemler için, kısacası denizden, kumdan, güneşten, kıyının sunduğu olanaklardan yararlanmak için ayrıca özel bir izin almaya gerek yoktur. Kıyıdan daha iyi yararlanmak için gerekli hizmetlerin, kolaylıkların maliyetine katılmanın ötesinde herhangi bir ücret istenemez. Devlet, belli kişi ya da kümeler çıkarına olarak halkın kıyıdan, özgürce eşitlikle, ortaklaşa yararlanmasını sınırlayan kısıtlamalara gidemez. Aksine, kıyıdan herkesin eşitlikle, özgürce, ortaklaşa yararlanmasını gerçekleştirmek, bunu önleyen engelleri kaldırmak, Anayasayla devlete verilmiş bir görevdir.

Özetlersek kıyı,

- 1 — Devletin egemenlik ve egenimi (kullanımı) altındadır, özel iyeliğe konu oluşturamaz.
- 2 — Herkesin eşitlikle, özgürce ortaklaşa yararlanmasına açıktır.
- 3 — Herkesin kıyıdan yararlanmasını sağlamak devletin görevidir.

#### KIYILARA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEME

Kıyılarının korunması, toplum yararına kullanılması amacıyla İmar Yasasının EK 7. ve 8. maddeleri uyarınca hazırlanıp 18 Ocak 1975 de Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren yönetmelikle

kıyılarının planlanması, korunması, değerlendirilmesi konusunda ana ilkeler getirilmiştir :

Yönetmeliğin dayandığı bu ilkeler şöyle özetlenebilir :

(1) Kullanılacak yetkiler, belediye sınırları dışında EK 8. maddede öngörülenden farksız olması nedeni ile her iki maddenin uygulanmasını birlikte düzenlemek üzere tek bir yönetmelikle yetinilmiştir.

(2) Yönetmelik kıyıda ki iyelik sorunlarını çözmeyi değil, kullanma, yapılanma ve planlama konularını düzenlemeyi amaçlamaktadır.

(3) Yargıtay kararlarında da öngörüldüğü gibi, denizin ayrılmaz bir parçası, bir uzantısı olan kıyılar, herkesin tam bir serbestlikle, eşitlikle yararlanabileceği alanlardır.

a. Kıyılardan herkesin serbestçe yararlanmasını engelleyen yapı, duvar, çit ve benzeri her türlü yapının, altyapının kıyıda yapılması yasaktır.

b. Kıyının bittiği, tarıma elverişli toprakların başladığı deniz, göl ve nehir kenarlarından içeriye doğru, yasada da öngörüldüğü gibi en az 10 metre genişlikteki bir kuşak içinde ancak "toplumun yararlanmasına açık olan" otel, motel, lokanta gibi yapılara izin verilebilir. Böylece, kulüp, tatil köyü, yazlık ev gibi yalnızca sahiplerinin ya da üyelerinin girip çıkabileceği yapılar toplumun yararlanmasına açık sayılmamıştır.

c. Köy kasaba ve kentlerin yerleşik alanları dışında sözü edilen kuşağın genişliği 100 m. olarak belirtilmiştir. İmar planları yapılırken bu kuşağın genişliği, yörenin özelliklerine, koşullarına göre plancılarca 30 m. den az olmamak üzere saptanabilecektir.

(4) Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra kıyı kenarına 10 m. den yakın olmamak koşulu ile, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 18 Ocak 1975 gününden önce başlamış, fakat bitirilmemiş yapı sahiplerinin yasalara aykırı olmayan yerleşmiş, elde edilmiş hakları saklı tutulmuştur.

(5) Kıyı içeren yörelerin imar planları altı ay içinde yönetmelik ve yasa açısından gözden geçirilerek ayarlılık sağlanacaktır.

(6) Her türlü sınır ve yerleşmiş hak anlaşmazlıklarını önlemek amacıyla üç ay içinde (18 Nisan 1975'e değin) tüm Türkiye kıyılarının hava fotoğrafları çekilecektir. (Harita Genel Müdürlüğü ile

Tapu-ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün işbirliği sonucunda süresi içinde çekim bitirilmişti).

Kıyıların korunması, toplumun yararlanılmasına açılması konusunda önce Ecevit, sonra Irmak hükümetleri dönemlerinde gerçekleştirilen bu düzenlemeler M.C. iktidarlarınca askıya alınmıştı. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden bu yana dört yıllık bir süre geçmiştir. Buna karşın, açıklayıcı, fakat gerçekçi olmayan, bir ek yönetmeliğin çıkarılması dışında, uygulama için zorunlu önlemler alınmamıştır. Sözkonusu yönetmeliğin uygulanması bir anlamda askıya alınmıştır.

Daha doğrusu, üç yıllık gecikmeden sonra 18 Ocak 1975 de yürürlüğe konulan yönetmeliğin uygulanabilmesi için koşullar, olanaklar sağlanmamıştır. Şöyle ki :

1. Toplumun yararlanmasına açık yapıların yapılabileceği kıyı kuşağının başlangıcını belirlemek için "kenar çizgisi"nin saptanması gerekirdi. Aralarında yerbilimcilerin de bulunacağı kenar saptama takımları kurulup göreve çıkarılamamıştır.

2. Onanmış imar planı bulunan, kıyı içeren yerlerin imar planlarının yönetmelik açısından gözden geçirilmesi, uyarlanması zorunluydu. Uyarılama çalışmaları henüz sonuçlandırılmamıştır.

3. Turizm, endüstri, sağlık amaçları açısından önem taşıyan yörelerin imar planlarının öncelikle yapılması yasa gereğidir. Turizm ve Tanıtma Bakanlığının birkaç yerdeki çalışmaları dışında buna ilişkin bir izleme yapılmış, Bakanlar Kurulu kararı alınmış değildir.

4. Kıyılarda, belediye sınırları ile komşu alanlar dışında yapı izni, denetimi işlerini yürütecek biçimde il imar müdürlüklerinin yeniden düzenlenmesi, yeterli araç, taşıt, gereç, teknik insan gücü ile donatılması, güçlendirilmesi zorunludur.

5. Kıyıdaکی yapı denetimi gevşemiştir. Denetleme etkin biçimde kurulmayınca, geçmiş günlü belgelerle yönetmeliğin edinilmiş haklara ilişkin maddeleri amacından saptırılmaktadır. Kısacası, kıyı yağması sürmekte, kıyılardan, özellikle kullanımı sınırlandırılmış olan kıyı kuşağı (şeridi)nde toplumun yararlanmasına açık olmayan yapılar yükselmektedir.

6. Yurttaşın kıyıya serbestçe ulaşabilmesini önleyen çit, tel örgü, duvar, hasır gibi engellerin kaldırılması gerekir. Bakanlık bu konuda da etkin bir denetleme kuramamıştır.



7. Arsa vurguncuları, kıyı kuşağının kamulaştırılacağı söylentilerini yayarak iyi niyetli yurttaşları aldatmaktadırlar. Bilindiği gibi, kıyı kuşağında toplumun yararlanmasına açık olmıyan yapıların yapılmaması Yasa ile öngörülmüştür. Yazlık ev, kulüp, tatil köyü ya kurum kampı gibi yalnızca sahip ya da üyelerinin yararlanabileceği yapıların yasaklanması ile burada bir imar kısıtlaması getirilmiştir. Kullanma hakkı tümünden kaldırılmış değildir. Tıpkı, kentlerde, endüstri bölgesinde konuta, konut bölgesinde fabrikaya izin verilmemesi gibi bir imar kısıtlaması sözkonusudur. Bu nedenle kamulaştırma gerekmemektedir. Vurguncuların bu yoldaki söylentileri yayarak halkı kandırmaları, kuşak dışındaki alanlara vurgunculuğu kaydırmak istemeleri sözkonusudur.

8. Deniz doldurma yoluyla kıyıda özel iyeliğe toprak geçirmeler sürmektedir.

9. Kıyılarda, özellikle kumsalda, çakılda, kayalıkta iyelik söz konusu olamaz. Bu konuda alınmış olan tapuların da yok sayılması için Maliye Bakanlığının ilgili yargıçlıklara başvurması gerekir. Bu konu, ildeki maliye örgütünün girişkenliğine bırakılmaktadır.

10. Kıyı kuşağında, "geçici yapıya izin verilmesi" önerisi ile yeni olup bittiler yaratılmak istenmektedir. Kentin imar izlencesine alınamayan yerleşme sınırı içindeki belli alanlarda belli koşullarla verilebilen geçici yapı izninin imar planlarını yozlaştıracak biçimde kötüye kullanılması yetmiyormuş gibi kıyıda getirilen kısıtlamalardan kurtulmak için araç olarak kullanılmak istenmektedir. Buna yasal olanak yoktur.

Kıyılarımızı, toplumun güçlü katmalarının tekelden kurtarıp halkın yararlanmasına açılmasını sağlamak amacıyla, kamuoyunda ya da meslek odalarının bildirimlerinde genellikle kıyıların kamulaştırılması önerilmektedir. Bu öneri tüzel açıdan sakıncalıdır. Yağmacıların ekmeğine tereyağ sürmekten öteye bir sonuç da sağlayamaz. Kıyı, zaten kamu malıdır. Kamu malının kamulaştırılmasından söz edilemez. Kıyının üzerinde özel iyelik oluşturulamıyacağına göre, kamulaştırma değil, kamu malı üzerinde yasa dışı olarak özel iyelik sahipliği kuranların tapularının ortadan kaldırılması gerekir.

Kıyının bitişiğinde saptanan "kıyı kuşağı" için de kamulaştırma sözkonusu olamaz. Gerçi bu kuşaktaki taşınmazların üzerinde toplumun yararlanmasına açık olmayan yapıların yapılması kısıtlanmıştır. Fakat, bu bir yapı yasağı değildir. İmar tüzemizde toprağın toplum yararının gerektirdiği kullanımlara ayrılması, planın öngör-

düğünün dışındaki kullanımlar için yapı izni verilmemesi biçimindeki bir "bölgeleme" sınırlaması sözkonusudur. Taşınmazların kullanılması yasayla belli koşullara bağlanmaktadır. Kullanım tümünden ortadan kaldırılmadığından iyeliğin özüne de dokunulmuş sayılmaktadır. İyelik hakkının toplum yararına aykırı kullanılamayacağı, daha doğrusu bu hakkın toplum yararına kullanılması hem çağdaş iyelik anlayışının, hem de Anayasamızın öngördüğü ilkelerin gereğidir. Kıyı kuşağındaki taşınmazların da toplum yararına kullanılması gerektiğinden bunların kamulaştırılması sözkonusu edilemez.

Kıyıda kötü kullanımlar, çirkin uygulamalar konusunda da uzun soluklu önlemlere gereksinme vardır. Yasalara aykırı tapuların, bunların üstünde yapılmış yapıların da ortadan kaldırılması, temizlenmesi zorunludur. Burada, "edinilmiş haklar" "hüsnüniyetle zilyedlik" ve benzeri kuralların, tüze dışı hak edinilememesi ilkesi karşısında geçerli olmadığı kanısındayız. Aksi durumda, kıyıda çirkin yapı perdesinin kaldırılmasının haksız edinilmiş tapuların maliyetini topluma yükleyecek ölçüde açıkgozlüğe ödün vermiş olur.

Bugüne değin girişilen sınırlı çabalarda genellikle kıyıların yağma edilmesini önlemek, gelişigüzel bir kullanımdan korumak amacı ağır basmıştır. Geçmişteki kötü kullanımların temizlenmesi bir yana, koruma, yasaklama önlemleriyle sağlanamaz. Önemli olan, kıyının toplumun yararlanmasına açılmasını kıyılardan toplum yararına en yüksek ekonomik ve toplumsal yararın sağlanmasını amaçlayan bir siyasal denetime zorunluk vardır. Yapı bölgeleme, toprak ayırma gibi imar denetimi kıyılarına ilişkin planlama çalışmaları yapılmaksızın etkisiz, verimsiz bir kolluk önleminden ileri gidemez. Toplumsal, ekonomik, ruhsal nedenlere dayalı olayların kökeninde yatan temel çelişkiler dikkate alınmaksızın öngörülen kolluk önlemleriyle kıyı yağması denetim altına alınamaz, alındığı sanılsa bile, bu geçici, aldatıcı olmaktan ileri gidemez. Tıpkı gecekondu gerçeğinin kolluk önlemleriyle güdüm altına alınamamış olması gibi.

Kıyidan nasıl yararlanılacağına ilişkin ulusal, bölgesel yerel ölçeklerde planlamalar yapılmadan kıyının toplumun yararlanmasına açılmasından söz edilemez. Bu tür planlamaların gerektirdiği araştırma, planlama birikimi Türkiye'de vardır. Fakat ülke topraklarından nasıl yararlanılacağına, kentleşme, işleyişme süreçlerinin gerektirdiği toprak istemlerinin nasıl karşılanacağına ilişkin temel kararlar verilmiş değildir. Üstelik, yasanın öngördüğü gibi kıyı bölgelerinin planlamadaki öncelikleri henüz saptanmamış ya da bunu

saptamak için çalışmalara girişilmemiştir. Bölgesel yerel düzeylerde de çok sınırlı bir planlama çalışması yapılmaktadır. Öte yandan, onanmış imar planlarının da toplum yararı açısından yeni yasal ilkelere göre uyarlanması gecikmektedir. Bütün bu planlamaların gerçekleştiğini biran için düşünssek, bunların amacına ulaşabilmesi, kıyıların toplumun yararlanmasına açılması için bir yatırım izlenmesinin saptanması zorunludur.

Kıyıların gerçekten toplumun yararlanmasına açılması, yalnızca planlar, yatırım izlenceleri yapmakla, imar denetimlerini etkili kılmakla da sağlanamaz. Özel kesime dayalı, yabancı ekonomilere bağlı turizm anlayışını bir yana bırakmalıyız. Yurttaşların dinlenme, sağlık gereksinmelerinin karşılanması için toplumsal turizm hareketinin devlet eliyle başlatılması, daha doğrusu bunun bir ticaret, dolayısıyla sömürü aracı olmaktan kurtarılması gerekir. Bugünkü kıyı yağmasını kamçılaman kamu kuruluşları (müessese) kampları yerine, düşük gelirli yurttaşların, serbestçe yararlanabilecekleri toplum turizmi tesisleri devlet eliyle kurulup geliştirilmedikçe halkın kıyıdan yararlanması soyut, bir kavram olarak kalmak zorundadır.

Kıyı yağmasının önlenmesi, kıyının toplumun yararlanılmasına açılması için koruma, denetleme amaçlı önlemleri bile halktan yana olmayan iktidarların bir yana itmesinin nedeni açıktır. Toplumda egemen olan güçlerin işbaşına getirdiği iktidarlardan kıyıların toplumun yararlanmasına açmasını elbette bekleyemezdik.

Kıyıların her türlü saldırı, elkoyma ve kötü kullanımdan korunması, toplumun yararlanmasına açılması, tüze gereğidir. Toprakların, kıyıların, taşınmazların toplum yararına kullanılması herkesçe uyulması zorunlu Anayasa ilkesidir. Tüm temel özgürlükler konusunda olduğu gibi, kıyılardan herkesin özgürce, eşitlikle yararlanma hakkını gerçekleştirmek, bunu önleyen engellerini kaldırmak, gerekli önlemleri almak devletin anayasal bir görevidir. Temel pek çok sorunun burada kıyı sorununun çözümü bulması için halktan yana olan güçlerin iktidara gelmesi zorunludur.

### KAMU TAŞINMAZLARINA İLİŞKİN SAYIŞTAY DENETİMİ

Ülkemizde, yasal olmayan çeşitli yollardan, kıyıların kapışıldığı tarıma elverişli kamusal toprakların haksız elatmalara uğradığı, kentsel alandaki kamuya ya da vakıflara özgü arsaların gecekondulaşmaya dönüştüğü bir gerçektir. Öte yandan, özellikle belediyelerin günlük giderleri karşılamak için taşınmazlarını elden çıkardıkları yaygın bir uygulamadır.

Kamu yönetimlerimiz, ellerindeki taşınmaz varlıklarını saptamış değillerdir. Üstelik, kadastronun ülke düzeyindeki tamamlanmış bulunması bu konudaki çabaları olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu yüzden, kamu taşınmazlarıyla ilgili alım, satım, kiralama ve benzeri işlemler gereği gibi izlenememektedir. Saymanlıklarca düzenlenen "mal kesin hesabı" yalnızca parasal işlemleri kapsamakta, taşınmaz mallara ilişkin tüm işlemler bu hesabın dışında kalmaktadır. Bu da Sayıştayın, devletin taşınmaz varlığının denetimini yapmasını engellemektedir.

Oysa, Anayasanın 127. maddesine göre Sayıştay genel ve katma bütçeli kuruluşların tüm gelirlerini, giderlerini, mallarını denetlemek, sorumluların hesaplarını, işlemlerini yargılamakla görevlidir. Öte yandan, Sayıştay Yasasının 40. maddesi elde olan, alınan, kullanılan, satış, yoketme ya da öbür nedenlerle elden çıkarılan her türlü malların, eşyanın sayısını, niteliğini belirten kayıt ve belgelerin "mal hesabı"nda gösterilmesini öngörmüştür. Sayıştay Genel Kurulunun 11.3.1969 günlü toplantısında aldığı karar bu açıdan ilginçtir. Sayıştay Genel Kurulu "taşınmaz malların da mal hesabına alınmasına", Maliye Bakanlığı ile Tüzel kişiliği bulunan katma bütçeli kuruluşların "merkez mal saymanlıkları hesaplarının bu malları da içerecek biçimde düzenlenmesine" karar vermiştir. Sayıştay Başkanlığı, hazine adına yazımlanıp Maliye Bakanlığınca yönetilen; türü ve değerine ilişkin ayrıntılı bilgileri içerecek biçimde kütüğü tutulan devlete özgü her türlü taşınmazlarla ilgili işlemlerin mal saymanlıklarının "idare hesapları" kapsamına sokulması için gerekli kayıt düzeninin kurulmasını Maliye Bakanlığından istemiştir. Söz konusu kayıt düzeninin kurulmadığı, taşınmaz malların sözü edilen mal hesabına geçirilmediği Sayıştay Başkanının açıklamasından anlaşılmaktadır.

Sayıştayın etkin biçimde denetiminin, devlet taşınmazlarına sahip çıkılması, özel kişilerce sağlanan tapuların iptali, yapılan elatmaların önlenmesi, giderilmesi konusunda olumlu sonuçlar alınmasına büyük katkısı olacaktır.

Bu amaçla devletin tüm taşınmazlarının sayım ve dökümünün yapılması, yazımlanması gerekir. Kamunun taşınmaz varlığı saptandıktan sonra, bunların konumu, büyüklüğü, değeri, kullanım biçimi, sahip oldukları alt-yapılar, yapılar, kaynaklar gibi niteliklerine ilişkin bilgilerin bir-arada toplanması zorunludur. Bilgisayarlardan bu amaçla yararlanılabilmesi de olanaklıdır.

Sayıştayın etkin biçimde denetimi, devlet adına kıyılara sahip çıkılması, özel kişilerce sağlanan tapuların iptali, yapılan elatmaların önlenmesi, giderilmesi konusunda olumlu sonuçlar alınmasını sağlayabilir.

### S O N U Ç :

Toprak toplumun tüm etkinliklerinin üzerinde olduğu doğal ve ulusal varlığımızın en önemli ögesidir. Yeniden üretilmesi çoğaltılması olanağı bulunmayan bir üretim aracı ya da doğal kaynak niteliği yüzünden toprak iyeliği toplumda büyük tekel karları yaratmakta, bu yüzden yalnızca kırsal ve kentsel kullanımlar için değil, tüm kamu hizmetleri ve etkinlikleri açısından toplumsal maliyeti arttırmaktadır. Bu nedenle, ülke toprakları topluma en çok yararlı biçimde kullanılmalıdır. Bu da kamunun bütüncü, gerçekçi, usçu bir toprak siyasası çerçevesinde kamu taşınmaz malları yönetimi ve denetimi kurmasına bağlıdır. Kamunun taşınmaz mal yönetimi ve denetimi yalnızca, şehircilik ve imar işleri, öbür kamu hizmetleri açısından değil, toplumun yararlanılmasına ayrılmış olan tüm toprakların, doğal kaynakların, özellikle kıyıların kullanılmasını, değerlendirilmesini, korunmasını da içerecek biçimde yaygınlaştırılmalı, etkili kılınmalıdır.

Anayasamız ve öbür yasalar, tüm devlet gelir, gider ve mallarının en yüksek denetim ve yargı organı olan Sayıştaya kamusal taşınmazların da denetimi görev ve yetkisini vermektedir. Kamu taşınmazlarına, bu arada devletin egemenliği ve kullanımı altındaki doğal kaynaklara, kıyılara sahip çıkılması bunların toplum yararına korunması, kullanılması ve değerlendirilmesi konusunda Sayıştayın daha etkin bir denetim yapmasını sağlayacak bir toprak ve taşınmaz siyasasının güdülmesi zorunludur. Devletin elindeki taşınmazların sayımı yapılmalı, yazımlanmalı ve bunlara ilişkin işlemler öbür yönetim hesapları gibi Sayıştayın denetimi altına alınmalıdır.