

YEMİNLİ ÖZEL TEKNİK BÜROLAR: GECEKONDU SORUNU, İMAR AFFI VE KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL KİŞİLERE GÖRDÜRÜLMESİ AÇILARINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Arş. Gör. M. Murat ERDOĞAN
Arş. Gör. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (*)

GİRİŞ

İmar olgusu teknik, ekonomik, tüzel ve yönetsel boyutları dolayısıyla kent planlaması, kent ekonomisi, yönetim hukuku ve kamu yönetimi disiplinlerinin ortak bir inceleme alanı haline gelmiştir. Çünkü imar etkinlikleri özellikle kentsel alanlarda imar planlamasını, ekonomik canlanmayı, tüzel anlaşmazlıkları ve yeni kamu hizmetlerini beraberinde getirmektedir. Ülkemizde de, imar, kentsel yaşamın en önemli sorun odaklarından birini oluşturmaktadır. Bu çalışmada, ülkemizdeki hızlı ve sağlıklı kentleşme olgusunun yolaçtığı imar mevzuatına aykırı yapılaşmaya imar affı ile çözüm aranmaya çalışılırken üretilen "yeminli özel teknik bürolar" (YÖTB), gecekondular, imar affı ve kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi açılarından ele alınıp değerlendirilecektir. Amacımız, bu konu ile ilgili mevzuatın incelenmesinden sonra yine bu konu üzerindeki tüzel, siyasal ve yönetsel tartışmaların ışığı altında YÖTB'lerin 1984 sonrası gerçekleştirilen imar affı çerçevesinde gecekondular sorununun çözümünde oynadığı rolü, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ilk uygulamalarından biri olarak bu büroların tüzel ve yönetsel konumlarını; istihdam ve gelir transferlerine etkilerini tesbit etmektedir. Ayrıca bu çalışmada, YÖTB'lerin 1984 sonrası gerçekleştirdikleri çalışmalar ve uygulamada karşılaşılan sorunlardan da bahsedilecektir. (**). Kamu yönetimi ve kentbilim yazınıımızda şimdiye değin yeterince ele alınmamış YÖTB'lar olayının aslında kamu yönetimi eğitiminde kullanılabilecek güzel bir örnek olay niteliği taşıdığı kanısındayız.

I - TÜRKİYE'DE BİR SORUN OLARAK GECEKONDU OLGUSU VE YASAL DÜZENLEMELERİN GECEKONDU SORUNUNA YAKLAŞIMLARI

Gecekondular ve imar mevzuatına aykırı yapılar, gelişme

(*) Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlileri

(**) Çalışmamızın, YÖTB'lerin faaliyetleri ile ilgili araştırma aşamasında bizlere yardımcı olan Semra Erbay (Şeno) a teşekkürü bir borç biliriz.

çabaları içindeki ülkemizde 1950'ler sonrasının çok yönlü bir gerçeğidir. Temelde, yoğun ve büyük nüfus hareketlerinin sebep olduğu gecekondulaşma, aynı zamanda sosyal, ekonomik ve kültürel sorunları da beraberinde getirmektedir. Yaşayan insan sayısının büyüklüğü dışında, kentsel özelliklerin ve kentsel imkânların hemen hiç varolmadığı kentleşemeyen yerleşim alanlarının hızla artmasına ve kronikleşmesine yol açan bu gelişme, olarak ve düzensiz bir kentleşmenin hem sebebi hem de sonucu olarak varlığını korumaktadır. Artık gecekondu, günümüz Türkiye'sinin 10 milyona ulaşan vatandaşını doğrudan etkileyen bir olgudur.

1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda "İmar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve arazılar üzerinde ve arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapı" olarak tanımlanan gecekondu, başlangıçta maddi imkânsızlıklar ve konut yetersizliğine karşı vatandaşın pratik bir "çözüm"ü olarak nitelendirilmiştir. Ancak gecekondu olgusu bir süre sonra başlangıçtaki "masumiyet"inden sıyrılmış ve kentsel bir sorun odağı haline gelmiştir.

Zamanla bu sorunun çözümü için yapılan çalışmaların niteliğinde de önemli değişiklikler olmuştur. Özellikle gecekondualarda yaşayan insanlara alternatif yaşam ve yerleşme koşulları üretilmez ve buralarda yaşayan insanların sayısı her geçen gün büyük rakamlara ulaşırken getirilmek istenen çözümlerde politik düşünceler önemli rol oynamaya başlamıştır. Böylece "af", gecekondu mevzuatının seçim dönemlerine "tesadüf" eden bir yöntemi haline gelmiştir. Ancak olayların sebeplerinden çok sonuçlarına müdahale etmeye yönelen bu çözüm arayışları, çığ gibi büyüyen gecekondulaşmayı önlemek bir yana, zaman zaman, "af" beklentisi ile vatandaşları teşvik bile etmiştir.

Gecekondu olgusu, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ortak ve bir anlamda da evrensel bir sorundur. R. Keleş, "Gecekondu, köylerden kentlere nüfus akınlarının ve ilgili ülkelerin toplumsal - ekonomik gelişme düzeyininin dolaysız bir ürünüdür." (1) demektedir. Gecekondulaşma, gelişmekte olan ülkelerdeki toplam kentsel nüfusun % 20'si ile % 70'i arasında bir orana ulaşmaktadır. Gecekondulaşmanın sebeplerini kentsel ve kırsal olmak üzere iki ana kısma ayırabiliriz. Kentsel kısımda iki alt sebepten sözedilebilir. Bunlardan birincisi, yeterli konutun bulunmaması, ikincisi ise - genel olarak kabul edildiği gibi - gecekondualarda yerleşenlerin dar gelirli insanlardan oluşmasıdır. Dolayısıyla kentlerdeki arsa ve konut yapım giderlerinin yüksekliği, dar gelirli "başlarını sokacak bir yapı" arayışına iten önemli bir faktör olmaktadır. Hatta bu açıdan, bazı gözlemciler göre bu yöntem "devletin önemli bir görevinin pratik ve doğrudan yararlanacaklar tarafından paylaşılması" anlamına gelmektedir. Yine aynı konuda bir başka yazar denetim dışı kalmış bu kentsel

yerleşimleri, "toplumsal sapıklıklar" olarak niteleyenlere karşı çıkmakta ve "gecekondu yapmayı çok doğal ve gereksinimlere de uygun olarak verilmiş bir yanıt" olarak gördüğünü belirtmektedir (2). Bu yaklaşımların ortak özelliği, olayın bir "barınma" sorunu olarak görülmesi ve bir zorunluluğun sonucu olarak ortaya çıktığı noktasında toplanmasıdır.

Ancak, gecekondu olgusunun gelişimini birkaç döneme ayırarak incelemek gerekmektedir. Her ne kadar gecekonducularda yaşayanlar dar gelirli olsalar da gecekondu sahipliğininin farklılaştığı görülmektedir. Başlangıçta "masum" olarak nitelendirilebilecek gecekondu yapımı kişilerin kendi konut sorunlarına yine kendilerinin buldukları doğrudan bir çözüm şeklindeydi. Doğal olarak bu dönemde kişilerin oturdukları gecekonducularda kendilerine ait bulunmaktaydı. Ancak bir süre sonra, gecekonducularda "kiracılık" olgusu gelişmiştir. Yani artık gecekondu yapan ile bunu kullanan kişiler farklılaşmış, gecekondu yapımı masumiyetini yitirmiş ve kazanç aracı haline gelmiştir. Son aşamada ise gecekonducularda spekülasyon amaçlarla ve profesyonelce yapıp satılmaya ya da kiralanmaya başlanmıştır. Kuşkusuz bu son aşama, oldukça önemli bir sorunu da beraberinde getirmektedir; o da bu yapıların mülkiyetidir. Zaten başkalarının arsa ya da arazilerine izin almaksızın inşa edilen gecekonducularda, ister yapan tarafından kullanılıyor olsun, ister satış gibi spekülasyon amaçla yapılıyor olsun, arsanın mülkiyeti konusunda sıkıntıya yol açmaktadır.

Genellikle maddi nitelikleri açısından insanca yaşamaya çoğu kez elverişsiz olan bu yerleşmeler konusunda her ülkede bir takım politikalar izlenmektedir. Bunları dört ortak noktada toplayabiliriz (3):

1- Yıkma : Gecekonducuların yasadışı ve olumsuz diğer özelliklerini dikkate alarak yıkmaktır.

2 - İyileştirme : Bunu toplumsal - kentsel gerçek olarak kabul edip, varolan bu yapılara kentsel hizmetlerin ulaştırılmasıdır.

3 - Yeniden yerleştirme : Yeni yerleşim alanları açıp, alt yapılarını da tamamladıktan sonra, gecekonducularda oturanlara yeni yapı yapma imkânı vermektir.

4 - Önleme : Gecekondu olayına yaklaşım, onu yaratan olgulara yönelince, çözüm arayışları da bu toplumsal - ekonomik etkenlerde toplanmaktadır. " Gecekondu önleme, yıkma ya da nüfusu bir yerden başka bir yere taşımakla değil, sorunun toplumsal, ekonomik kökenlerine inmekle gerçekleştirilebilir," (4) tezine dayanan bu yaklaşım, en başta gecekondu yapan kirdan kente göç üzerinde durulmasını gerektirmektedir. Göçü sağlayan faktörler ortadan kalkmadıkça (veya kaldırılmadıkça) yani göç yavaşlatılıp belirli bir dengeye kavuşturulmadıkça sorunun çözümü de mümkün olmayacaktır. Tarım ile sanayi arasındaki gelişme

başta olmak üzere, "itici" ve "çekici" etmenlere yönelik çözüm arayışları, gecekonduların sorununa en sağlıklı çözüm yaklaşımı olarak görülmektedir. Sorun sadece bir yapılaşma sorunu değil, ekonomik - toplumsal dengesizliklerden kaynaklanan çok yönlü bir çatışmadır. Çözüm kaynakta aranmadığı sürece, özellikle gelişmekte olan ülkelerde gecekonduların bir veri olarak varlığını - hem de her geçen gün büyüterek - sürdürecektir.

Ülkemizde gecekonduların bir "sorun" olarak ele alınmasında ilk resmî yaklaşımın, gecekondular sayısının yaklaşık olarak 80 bin tahmin edildiği dönemde çıkarılan 1953 tarih ve 6188 sayılı Yasa ile yapıldığını görmekteyiz. Ancak yasal düzenlemeler, yoğun nüfus hareketinin kaynaklık ettiği bu sorun karşısında başarı sağlayamamışlardır. Kentsel nüfus içinde gecekondular oturan vatandaşın oranı da bunu açıkça göstermektedir. Bu oran 1955 yılında % 4.7 iken 1970'de % 23.6 'ya, 1983 'de ise % 26.2'ye yükselmiştir. 1983'de gecekondular oturan vatandaş 6 milyon 250 bin, gecekondular sayısı ise 1 milyon 250 bindir. Bu durum üç büyük kentimizde daha da çarpıcıdır. Toplam kent nüfusu içinde Ankara'da % 70, İstanbul'da % 55, İzmir'de ise % 50 oranında gecekondular oturan vatandaş bulunmaktadır (5).

Gecekondular, çok yönlü bir olgudur. Bir yandan, içinde yaşayanların yoksulluğunu pekiştiren ve asgari yaşam koşullarının bile bulunmadığı sağlıksız yapıları, öte yandan koşullarının bile bulunmadığı sağlıksız yapıları, öte yandan gittikçe kronikleşen çarpık kentleşmenin sonucu olarak kentsel hizmetlerden yararlanamaması durumunu ifade eder. Coğrafi olarak kentsel alanda yaşamakla birlikte kentsel özelliklerden ve hizmetlerden hemen hiç yararlanamayan, kentsel kültürün dışında kalan ve kendi alt kültürünü yaratıp bunun içine "sıkışan - sıkıştırılan", genel bir anlatımla "kentlileşemeyen" insanlar, artık gecekondular bölgelerinin karakteristiğini oluşturmaktadır.

Ülkemizde gecekonduların beraberce politik bir yaklaşımı da getirdiğinden söz etmiştik. Bir yanda bu olguya "toplumsal demokrasi" açısından bakanlar ve "gecekondular yapım sürecini bir veri olarak kabul ederek bu sürecin yasallaştırılması" yönünde önerilerde bulunanlar (6) mevcutken, öte yandan bu olgu özellikle seçim dönemlerine denk gelen politik bir malzemeye dönüştürülmüştür. Bu durum, gecekonduların özendirici bir tutuma yolaçmıştır. Özellikle ya kamu kuruluşlarına ya da Hazine arsa ve arazilerine yapılan gecekondular seçimlerden kısa bir süre önce artış göstermiş, ardından da ulusal ve yerel politikacıların vaatleri ile bu yapılar yasallaştırılmıştır. Kuşkusuz bu durumun gecekonduların temel sebebi olduğunu söylemek mümkün olmasa da özendirici ve cesaretlendirici bir etki yaptığını ifade etmek gerekir.

Artık 1980'lerin gecekonduları, gecekonduların yoksul ailelerin barınma gereksinimlerinin masum bir çözüm yolu olduğu varsayımını zayıflatmıştır.

Ülkemizde gecekonduların politikasının vazgeçilmez unsuru af yolu ile yasallaştırma'dır. Genel yöntem, varolan gecekonduların yasallaştırıp; bu yasallaştırma sonrasındaki gecekondulaşmayı ise yasaklamak, biçiminde belirlenmiştir. Ancak, bu yöntemin sık sık yinelenme ihtiyacı ile karşı karşıya kalması yöntemin yetersizliğini de ortaya koymaktadır.

Ülkemizde konu ile ilgili yasal düzenlemelere baktığımızda, daha önce sözünü ettiğimiz "yıkma, iyileştirme, yeniden yerleştirme ve önleme" politikalarının zaman zaman uygulanmaya çalışıldığını görmekteyiz. 1948 tarih ve 5218 sayılı Yasa Ankara Belediyesi'ne yönelik olarak hazırlanmış ve bu Yasada mevcut gecekonduların iyileştirilmesi, yeni yapıların ise vatandaşa uygun alanlar sağlanarak yapılması istenmiştir. Benzer bir biçimde, ancak bütün ülke düzeyinde geçerli olmak üzere çıkarılan 1953 tarih ve 6188 sayılı "Bina Yapımını Teşvik Yasası" yine aynı biçimde, varolanları yasallaştıran, bu tarihten itibaren gecekonduların yapımını yasaklayan ancak yerel yönetimlerin elindeki ve çeşitli biçimlerde sahip olacağı kamu arsalarının bina yapımı için ihtiyaç sahiplerine dağıtımını öngören bir yasa olmuştur. Bu arada, bir yandan yerel yönetimlere bu sorunla mücadele etmeleri için bir miktar kamu arazisinin tahsis edildiğini, öte yandan kalkınma planlarında yeni gecekonduların önlemek için yasallaştırıcı ya da yasaklayıcı önlemlerden öteye ekonomik ve toplumsal bir bakışla bu olgunun kırsal alanda çözümlenmesi gerektiğine yönelik plan hedeflerini görmekteyiz. Ancak bu geniş bakış açılı ve sorunun sebeplerine yönelik yaklaşım, 1966 tarih ve 775 sayılı "Gecekondular Yasası"nda geniş ölçüde yasal bir statüde kavuşturulamamıştır. Bu yasa, getirdiği düzenleme ile gecekondular politikasını " iyileştirme", " ortadan kaldırma" ve "önleme" ilkeleriyle belirlemiştir. Yasa, temel olarak varolan gecekondular üzerinde yoğunlaşmış, kalkınma planlarında yer alan geniş bakış açısı ve sorunun gerçek sebeplerine yönelik bir içeriğe kavuşmamıştır. Yasanın en belirgin yaptırımını, etkin bir yıkım eylemi olmasına rağmen, sürekli artan gecekondular, Yasa'nın bu dar yaklaşımı ortaya koymuştur. 1976 tarih ve 1990 sayılı Yasa, 1966- 1976 yılları arasında kamu arsaları üzerinde kaçak olarak yapılmış yapılara af getirmiştir. Bir yandan gecekonduların yıkımı engellenirken, öte yandan da bundan kaynaklanan ve o döneme ilişkin suçlar bağışlanmıştır.

İmar Affı, 12 Eylül 1980 öncesinde TBMM gündeminin 41. maddesini teşkil etmekteydi. Ancak Tasarı dönemin olağanüstü koşulları sebebiyle gündeme gelemedi. 1983 yılında ise yeni bir af yasanın oldukça geniş kapsamlı olarak çıkarıldığını görmekteyiz. Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan 21. 3.1983 tarih ve 2805 sayılı Yasa, hem gecekondular hem de imar mevzuatına aykırı yapılar için, Yasada belirtilen tarihlerden önceki tüm yapıları af kapsamına almıştır. (2805 Sayılı Yasa çok büyük ölçüde, daha önce

Meclis gündeminde yer alan Tasarıya benzetilmektedir). Ancak bu Yasa henüz uygulama aşamasındayken, 1983 yılında normal demokratik hayata geçilmesinin ardından, bu af Yasa'sını kaldıran ve imar mevzuatımıza ilk kez bazı kavram ve kurumları sokan geniş kapsamlı bir af yasası çıkarılmıştır. Yasa'nın öncekinden temel farkı, işlemlerin hızlandırılması ve sağlıklı olabilmesi gerekçesiyle getirilen "Yeminli Özel Teknik Bürolar" ve tapuya esas teşkil etmesi düşünülen, aynı zaman da gecekondular politikasında esneklik sağlama aracı olarak kullanılabilen " Tapu Tahsis Belgesi" dir.

1985 yılında, 2981 sayılı Yasa'da görülen kimi aksaklıkları gidermeye, affın kapsamı genişletmeye ve süresini uzatmaya yönelik 3290 sayılı Yasa çıkarılmıştır. 1987 yılında ise İmar affıyla ilgili olarak çıkarılan yasalarda kısmi değişiklikler yapan 3366 Sayılı Yasa çıkarılmıştır.

Sözü edilen her dört yasanın da dar bir bakış açısıyla hareket eden ve sorunun çözümünü sadece kentlerde bulmaya çalışan yasal düzenlemeler olduğunu söyleyebiliriz. 2981 sayılı Yasanın genel gerekçesinde, çok açık bir biçimde, imar kargaşası ve çarpık bir yapılaşmanın bulunduğu kentlerimizin ve buralarda yaşayan vatandaşlarımızın sorunlarına dikkat çekilmiş, Yasanın kentsel sıkıntıların giderilebilmesi için hazırlandığı ifade edilmiştir. " Vatandaşların bu konulardaki bütün dert ve ihtiyaçlarını gidermek, plan fikri zedelenmeden imar mevzuatı ve planlara uygun hale getirilebilecek yapıları belli şartlarla hukukileştirmek ve bundan böyle tüm yapılanmaları kesin olarak önlemek maksadı ile... " çıkarılan 2981 sayılı Yasanın görüşülmesi sırasında 2805 sayılı Yasanın "girift ve karmaşık nitelikte olduğu, istenen sonuca ulaşılabilmesi için uzun zamana ve yoğun ceza uygulanmasına ihtiyaç gösterdiği, büyük vatandaş çoğunluğunun gecekondular ve kaçak yapı sorununa yine de köklü çözüm getirememiş olduğu" ifade edilmiştir. (7)

2981 sayılı Yasanın getirdiği düzenlemeyi ve burada yer alan bir takım kurumları bundan sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, ülkemizde gecekondular sorununa yaklaşımda politik kararlar önemli rol oynamıştır. Bu da genel olarak seçim dönemlerine denk gelen "af"lardır. 2981 sayılı Yasanın 8.3.1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesinin ardından 24.3.1984 tarihinde mahalli idareler seçimlerine gidilmiştir. Söz konusu tarihler arasındaki yakınlık, yukarıda ifade etmeye çalıştığımız gerçeğin çok çarpıcı bir örneğini oluşturmakta ve genel gecekondular politikamızın niteliğini tesbit etmektedir.

Gecekondular olgusunun ne ölçüde bir boyuta kavuştuğuna ilişkin bir diğer kanıt da 2981 sayılı Yasa tarafından getirilmiştir. Yasa, gecekonduların yasallaştırılması konusunda vatandaşlara ve belediyelere yardımcı olmaları için YÖTB'ları devreye sokmuştur. Bunun daha sonra da irdeleneceğimiz temel gerekçesi, 2,5 milyon civarında dev bir sayıya ulaşan gecekondulardır.

II - GECEKONDU VE İMAR MEVZUATINDA 1980 SONRASI YAPILAN DÜZENLEMELERİN ÖZELLİKLERİ VE BU DÜZENLEMELERDE YEMİNLİ ÖZEL TEKNİK BÜROLARIN YERİ

Gecekondu politikalarını dört grupta toplamıştık : Yıkma, iyileştirme, yeniden yerleştirme ve önleyici politikalar. 1983 tarihli 2805, 1984 tarihli 2981 , 1986 tarihli 3290 ve 1987 tarihli 3366 sayılı Yasalar bu açıdan incelendiğinde, getirilen yeni düzenlemelerin "önleme" gibi, sorunun ekonomik - toplumsal kökenlerine ilişkin sebeplere yönelmekten çok, "yasallaştırma ve yasaklamayı" bir araç olarak kullanarak, diğer gecekondu politikalarının karma bir uygulaması şeklinde olduğu görülür.

"Önleme", daha çok gecekondulaşmaya yolaçan etmenlerin kaynaktan giderilmesine yöneliktir. Özellikle nüfus hareketlerini kontrol etmeyi amaçladığından, bu politika daha sağlıklı olmakla birlikte uzun dönemli ve ülkenin sosyal - ekonomik yapısında önemli değişikliklerle sağlanabilecek etkilerle başarılı olması mümkündür. 1960 sonrasında hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarının genel yaklaşımı da bu biçimdedir. Oysa anılan Yasalarda temelde "yıkma, iyileştirme ve yeniden yerleştirme" politikalarının ağırlık taşıdığını görmekteyiz. Yasalar, belli bir tarihten önce yapılmış yapıların yasallaştırılmasına izin vermekte, ancak bu yapıların sağlıklı olması ya da yapılacak yeni imar planlarında kamu kullanım bölgelerinde bulunmaları durumunda bunların yıkılacağını, yıkılan bu yapılar için de altyapısı yerel yönetimlerce hazırlanmış yeni alanlar üretileceğini ve vatandaşın ancak buralarda yapı yapabileceğini öngörmüştür. Başka bir anlatımla, Yasalar, en başta yasallaştırma yoluna gitmekte, ardından iyileştirme, mümkün değilse yıkma, yıkma gerçekleşirse de yeniden yerleştirme politikalarını içermektedir.

1984 tarihli ve 2981 Sayılı "Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Yasa (R. G. 8.3.1984, N 18335) konuyla ilgili düzenlemedir. Bu Yasa, 2805 Sayılı Yasa'da görülen aksaklıkları gidermek ve işlemleri hızlandırmak için yeni kurumlar getirmiş. 2981 Sayılı Yasa'da kısmi değişiklik ve düzenlemeler yapan 3290 ve 3366 Sayılı Yasalar da temel Yasa olan 2981 Sayılı Yasa üzerine yapılandıklarından, YÖTB'lar ve İmar Affı konusunu 2981 Sayılı Yasa ile ilişkili olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Yasaların incelenmesine geçmeden önce burada birkaç önemli noktaya değinmemiz faydalı olacaktır. Birincisi, devlet, vatandaşın işgal ettiği arsaları daha önceki yasal düzenlemelerde genellikle kullanıcılara devrederken, 2805 ve 2981 sayılı Yasalarda farklı bir yaklaşımla arsa bedellerini kullanıcılardan almayı yeğlediğini görmekteyiz. Yani bu Yasalarda devlet, vatandaşa yerleştiği arsaları satmaktadır. Bu satış bedeli, raic değer üzerinde hesaplanacak ve taksitlendirilecektir.

2981 sayılı Yasanın bir başlıca özelliği, kişilerin hak

sahipliğini belgelemek üzere, tapuya esas teşkil edecek olan "Tapu Tahsis Belgesi" (TTB) adlı bir belgenin gerekli tesbit işlemleri ve anlaşmalar sonrasında gecekondulara sahibine verilmesidir.

Yasanın "sosyal" sayılabilecek bir yaklaşımla, tahsis edilecek arsayı 400m² olarak sınırlandırdığını, dahası kendisi ya da birinci derecede yakınları adına kayıtlı arsa, ev, apartman dairesi v.b. olanaklara sahip olunmaması şartını getirdiğini görmekteyiz.

Yine 2981 sayılı Yasa, bu işlemlerin süratle tamamlanabilmesi ve af süresi sonunda gecekonduların yapımına izin verilmemesi için, yapıların tesbit ve değerlendirme işlemleri ile bu bölgelere ait imar planlarını yapabilme yetkisinin tanındığı özel statüye sahip Yeminli Özel Teknik Büroları getirmiştir. YÖTB'lar, 2981 sayılı Yasanın 2805 sayılı Yasadan en önemli farklarından biridir. Yasanın getirdiği sistemde YÖTB önemli bir yere sahiptir. Bu bürolar, varolan yapıların yasallaştırılması, ya da başka bir deyişle yapı sahiplerinin hak sahipliğinin belirlenmesi, ardından da yapılacak yapılara izin verilmesi konusunda önemli işlemlere sahiptirler.

YÖTB'ların kamuoyunda daha çok vurgulanan ve tartışılan yönü gecekondular ve imar mevzuatına aykırı yapıların tesbit ve değerlendirilmesi işlemleridir. Oysa Yasa, bu bürolara imar planları yapabilme yetkisini de vermiştir. Bu açıdan YÖTB iki amaçlı ve iki ayrı süreye göre düzenlenen kuruluşlardır. İmar mevzuatına aykırı yapılar ve gecekondular ile ilgili tesbit ve değerlendirmeyi yapanlar süreli (konuyla ilgili son yasal düzenlemeye göre YÖTB'ların kendileriyle ilgili işlemleri en son 7 Eylül 1987'de tamamlamaları gerekiyordu); İmar planları yapmak üzere kurulanlar ise süresiz kurulan bürolardır.

Ülkemizde gecekondular sorunun çözümünde "af"ların önemli bir eylem sahibi olduğunu belirtmiştik. 1983'de 2805, 1984'de 2981 sayılı Yasalar da bu doğrultuda hazırlanan ve belirli bir tarih kadar yapılmış yapıları yasallaştırıp, daha sonra yapılacakları yasaklayan bir temel üzerinde düzenlemişlerdir. Bir anlamda bu yasalar, gecekondular "oldubittisi" karşısında fiili kabulleniş yasal bir platforma oturtmuşlardır. YÖTB'lara verilen yeri anlayabilmek için sözkonusu Yasalara ve bu yasalar dayanılacak çıkarılan Yönetmenliklere kısacık göz atmak yerinde olacaktır.

A - 2805 Sayılı Yasa

2805 sayılı (R. G. 21. 3.1983, N. 17994) " 6785 sayılı İmar Kanununun Bir maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"un 1. maddesinde Yasanın amacı şöyle ifade edilmektedir:

2805/Md. 1/Amaç: Bu Kanunun amacı, yürürlüğe giriş tarihinden önce imar ve gecekondular mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu

işlemlere ilişkin tesbit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer unsurları belirlemektir".

Bu Yasa 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılmış gecekonduları af kapsamına almakta, Milli Güvenlik Konseyi'nin gecekondu yapımını bir bildiri ile yasakladığı bu tarihten sonra yapılan gecekonduları kapsam dışı bırakmaktadır.

2805 sayılı Yasa bu amaca ulaşabilmesi için gerekli işlemler konusunda şu düzenlemeyi yapmıştır.

2805/Md. 7 "Bu Kanunun öngördüğü yapıların tasnif, başvuru, değerlendirme, uygulama ve duyuru işlemleri; yapılar belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse belediyelerce, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaysa valiliklerce yapılır". 2805/Md. 12"... Başvuru işlemleri usulüne uygun olarak tamamlanmış yapıların tesbit işlemleri.... belediyeler veya valiliklerce yapılır".

B - 2981 Sayılı Yasa ve YÖTB'lar Yönetmenliği

2805 sayılı Yasayı iptal eden 2981 sayılı Yasa, genel olarak 2805 sayılı Yasanın genel esprisini korumakla birlikte, bir takım yeni kavram ve kurumları imar mevzuatımıza kazandırmıştır. Yasanın bir başka önemli özelliği ise 12 Eylül 1980 sonrasındaki ilk mahalli seçimlerden çok kısa bir süre önce çıkarılmasıdır. Bu durum, bir yandan ülkemizde gecekondular sorununa yaklaşımların genel tutumunu devam ettirmiş, öte yandan da muhalefet partilerince bir "seçim yatırımı" olarak değerlendirilmiştir. Seçimlerde tam 18 gün önce çıkarılan Yasa'da YÖTB'lar da ilk kez yer almış, dolayısıyla politik, ekonomik ve kimi tüzel tartışmaların odağını oluşturmuştur.

2981 sayılı Yasa, gecekondular sahiplerine Yasanın çıkmasından itibaren altı ay içinde, gecekondular belediye ve mücavir alan sınırları içindeyse belediyelere, değilse valiliklere başvurmaları durumunda, bir değerlendirme sonucu tapu isteme hakkını tanımaktadır. Ancak aftan yararlanma, sözkonusu yapı Hazine, Belediye, İl Özel İdare ve Vakıflar arazisi üzerindeyse arsa bedelinin ödenmesi koşuluyla mümkün olabilecektir. Eğer yapının bulunduğu arsa özel kişilerin mülkiyetindeyse, bu durumda aftan yararlanma arsa sahibinin muvafakati ile mümkün olmaktadır. Bunlara, islahı gerekiyorsa islah edildikten sonra, islahı gerekmiyorsa, imar mevzuatına aykırı da olsalar, derhal yapı ve kullanma izni verileceği hükmü getirilmiştir.

Yasa, hak sahiplerine "Tapu Tahsis Belgesi" (TTB) adı verilen ve ileride tapuya esas teşkil edecek bir belge verileceğini de hükme bağlamıştır. Bu belgeyle, her ne kadar kamu tüzel kişiliklerinin arsa ve arazileri üzerine yapılmış bulunan gecekondulara tapu verilmesi sözkonusuysa da, imar islah planları yapılmıca kadar belirsiz olan yerleşim alanlarını düzenleme imkanına sahip olma açısından bu belge gerekli görülmüştür. TTB, hak sahipliğinin

devletçe tanındığına dair bir belgedir. Bu belge, Yasanın bir af yasası olması yanında başka özellikler taşıdığını da görmektedir. Zira belge, eğer yapı, yapılacak işlah imar planında yerleşim alanı içinde bulunuyorsa tapuya dönüştürülmekte; aksi durumda, yani yapının bulunduğu yer, plana göre kamu kullanım alanına giriyorsa TTB sahibi vatandaşın hak sahipliği devam etmekte ancak bu kez devlet TTB sahibine başka bir yerde arsa temin etmekte ya da TTB ile belirlenen yapının parasını ödemektedir.

2981 / Md. 20 : İşlah İmar Planına göre muhafazası mümkün olmayan gecekondular ilgili idarelerce istimlak edilerek bedeli ödenir veya sahiplerine kanunun 13. maddesi uyarınca aynı bölgede veya diğer gecekondular işlah veya önleme bölgelerinde başka bir arsa veya hisse verilir. Bu işlemlerdeki leh veya aleyhteki diğer fark dikkate alınır".

2981 sayılı Yasa, TTB'nin bir gecekodu sahibine en fazla 400 m²'lik bir arsa için, ayrıca kendisinin, eşinin ya da reşit olmayan çocuğunun, oturduğu belediye ya da mücavir alan sınırları içinde ev yapmaya elverişli arsaya veya bir ev ya da apatmana sahip olmaması durumunda verilebileceğini hükme bağlamıştır.

2981 sayılı bu belgelerin düzenlenmesi görevini YÖTB'lara vermiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, YÖTB'ların buradaki görevleri TTB vermek değil, bu belgelerin ilgili kuruluşlardan vatandaşlara ulaşabilmesinde hem vatandaşlara hem de ilgili kuruluşlara **yardımcı** olmaktır. Yasanın 8. maddesinde,

2981/Md. 8: "Tesbit ve değerlendirme belgeleri müracaat sahiplerince YÖTB'lara doldurtturulur" denilmektedir.

Böylece bir yandan 2805 sayılı Yasadaki düzenleme değiştirilmekte ve belediyeler ile valilikler tesbit ve değerlendirme işlerini yapmanın dışında bırakılmakta; öte yandan da 2805 sayılı Yasa dönemindeki başvuruları da kapsamına almaktadır.

2981 / Md. 8: "16.3.1983 tarihli 2805 sayılı kanun gereğince başvurmuş bulunan müracaat sahipleri, tesbit ve değerlendirme belgelerini YÖTB'lara hazırlatarak daha önceki müracaat formlarına eklerler".

2981 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılan "2981 sayılı Kanun'da Kurulması Öngörülen Yeminli Özel Teknik Bürolar Yönetmeliği" (R. G. 14.3.1984, N. 18341) bu büroların çalışma esaslarını düzenlemiştir. (YÖTB'larla ilgili olarak 13 Ağustos 1986, 23 Temmuz 1986, 26 Mayıs 1987 ve 23 Temmuz 1987 tarihli Resmi Gazetelerde dört ayrı yönetmelik daha çıkarılmıştır). Bu bürolar, görece olarak eğitim seviyesi düşük gecekondulu vatandaşın işlemlerini süratli ve doğru biçimde yapmasını sağlayacak; öte yandan da istendiği takdirde yerel yönetimler için imar planları yapabilecekti. Böylece büroların vatandaşlarla ve yerel yönetimlerle ilişkileri kurulmuştur. Bu açıdan gecekonduların tesbit ve değerlendirilmesinde üç aktör mevcuttur: Birincisi

vatandaş (özellikle yapım tarihi ile ilgili olarak kendi beyanları) ikincisi yapının teknik özelliklerini ve raic değerlerini tesbit ve değerlendiren YÖTB, ve üçüncüsü de ilgili kuruluşlardır.

1981 sayılı Yasa, tesbit ve değerlendirme işlemlerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanacak standart formlarla yapılacağını hükme bağlamaktadır. Yasanın kapsamı ve biçim açısından YÖTB'lara ilişkin getirdiği esaslar şöyle ifade edilmiştir.

1981/Md. 8: "Bu tesbit kapsamına temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları dökülmüş olmak şartıyla inşaatına başlamış tüm yapılar dahildir. Tesbit formları düzenlenerek başvuru formlarına tesbit belgesi olarak eklenir.

Değerlendirme belgesi, 4. maddede bahsi geçen tasnif durumu, yapının bu kanununun 18. maddesine göre hesaplanacak bina inşaat ve iskân harcını, fenni sorumluluğu üstlenmiş röleve planını, kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanlarda yapılmış yapılar için bu kanunda belirtilen esaslara göre tesbit edilecek rayiç bedel üzerinden hesaplanmış arsa bedelini ihtiva edecek şekilde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanmış formun doldurulmasıyla elde edilir".

Yasa, YÖTB'lerin tesbitlerini dört kademede yapmalarını öngörmüştür. (Md. 14) Birinci kademe çalışmasında yapının Yasa kapsamına - yapım tarihi açısından - girip girmediği (gecekondu ise 2.6.1981 öncesinde, imar mevzuatına aykırı ise 1.10.1983 den önce yapılmış olması gerekmektedir) incelenir. Eğer bu açıdan Yasa kapsamına girmiyorsa durum ilgili idareye bildirilir. İkinci kademe çalışmasında ise yapının "ıslahı ya da muhafazası mümkün olan" yapılardan olup - olmadığı incelenir. Sonuç olumsuz ise YÖTB, durumun Yasadan yararlanmaya elverişli olmadığını ilgili idareye bildirir. Yine YÖTB, yapı ile ilgili inşaat tecavüzlerini de gidermek suretiyle müracaatçıdan alacağı özel vekâletnameye dayanarak, müracaat ederek yapının muhafazasına muvafakat edip etmeyeceklerini bildirmelerini isteyecek, cevap olumlu ise dosyaya statik raporlarını ekleyerek ilgili idareye verecektir. YÖTB açısından oldukça önemli olan bir başka değerlendirme de, yapının mühendislik araştırmalarına göre tehlike arz edip etmediğini tesbit etmektir. Eğer tehlike var ve giderilemeyecek durumdaysa yapı Yasa hükümlerinden yararlanamayacaktır. Yapının dördüncü kademe çalışmaları YÖTB'larca son aşama çalışması olarak yapılır. Bunlar tamamlandıktan sonra yapının hangi grupta yer aldığı, tehlike durumunun ne olduğu ve ayrıca fon yönetmeliği hükümlerine göre hesaplanan arsanın bedeli ve ilgili harçlar değerlendirme formunda gösterilir.

1981/Md. 15: "Yeminli büro, yaptığı tesbit ve değerlendirme çalışmalarını ve buna ilişkin bilgi ve

belgeleri, yapı imar mevzuatına aykırı ise üç nüsha gecekondulu ise beş nüsha olmak üzere tanzim edilerek imzalar.

Yeminli büro, dosyanın bir nüshasını ilgili idare veya gerektiğinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ibraz etmek üzere nezdinde muhafaza eder; bir nüshasını da yapı sahibine imza karşılığı verir; diğer nüsha veya nüshaları ise ilgili idareye veya tapu idaresine zimmet karşılığı teslim eder".

Yasa, YÖTB'lara başvurudan itibaren yapının tesbit ve değerlendirilmesini en geç üç ay içinde sonuçlandırıp, dosyaları ilgili idareye teslim etmesi yükümlülüğünü getirmiştir. (Md. 17) Konuyla ilgili son yasal düzenleme olan 3366 sayılı Yasa, 3290 sayılı Yasa ile uzatılan başvuru süresini bir kez daha uzatmış ve YÖTB'ların kendilerine intikal eden müracaatları en son 7 Eylül 1987'de ilgili idareye vermeleri zorunluluğu getirmiştir. (3366/Md. 1)

Yasanın 19. maddesinde "Yeminli Büro - İdareler Münasebeti" düzenlenmiştir. Burada hem ilgili idare hem de arsa sahibi kamu kuruluşlarının işlemleri "derhal" yapmaları, "bina inşaat ruhsatı ve kullanma iznini (iskânını) "hemen" vermeleri hükme bağlanmıştır. (Md. 19/a) Yine Yasanın 19/b.2 fıkrası, Yasadan yararlanabilecek yapılarla ilgili olarak YÖTB'ların müracaatı üzerine ilgili idarelerce "derhal" gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmektedir. Gerektiğinde yapı geçici ruhsata bağlanabilmektedir.

Yasanın gecekondularla ilgili olarak yaptığı düzenleme ise şu şekildedir:

2981/Md. 19.c: İlgili idare, yeminli bürolardan gelen gecekondularla ilgili iki nüsha dosyadan birini kendinde tutar, diğerini tapu tahsis belgesi verilmek ve arsa tahsisini yaptırmak üzere hemen arsa maliki kuruluşa gönderir.

Arsa maliki kuruluş, ilgilisi adına en fazla 400m² lik arsa veya arazi tahsisi yaparak "tapu tahsis belgesi" düzenler.

Bu belge ile tapu idaresine müracaat eden müracaatçı, durumu tapu kütüğünün "beyanlar" hanesine işlettirir. Ayrıca arsa maliki kuruluş müracaat sahibinden Fon Harcama Yönetmeliği hükümleri gereğince arsa bedelinin peşin veya ipotek tesis etmek suretiyle taksitle alır.

İlgili idare arsa maliki kuruluştan tahsise ilişkin yazıyı aldıktan sonra gerekli borçları tahsil ederek inşaat ruhsatı ile kullanma iznini verir.

Gecekondular özel mülkiyete ait arsalar ve araziler üzerinde yapılmış ise, arsa malikinin muvafakatı halinde, buna ilişkin belgeye dayalı olarak yukardaki işlemler ilgili idarelerce takamül ettirilir."

YÖTB'ların yetki, sorumluluk, görev alanları, ücretleri ve yeterlik belgesi almalarına ilişkin olarak ve 2981 sayılı Yasaya dayanılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmenlik tüzel kişiliği haiz bu büroların kimler tarafından kurulabileceği belirtilmiştir. (R. G. 14.3.1984, N 18341)

Yönetmenlik / Md. 3 : Yeminli Özel Teknik Bürolar Türkiye Mühendis ve Mimar Odalarına bağlı, Meslek Odalarına kayıtlı Yüksek Mimar, Mimar, İnşaat Yüksek Mühendisi, Mühendisi Harita - Kadastro Yüksek Mühendisi, Mühendisi, Şehir Plancıları ile İmar Kanununun 14. maddesine dayalı yönetmenliğin, 3. ve 6. maddelerinde belirtilen fen elemanları ve bu elemanlar tarafından kurulan tüzel kişiliği haiz bürolardır".

Yasanın getirdiği "yemin " yükümlülüğü, çok yönlü eleştirilerin hedefi olmuştur. Zaten mimar - mühendis bürosu olarak kurulmuş ve bir meslek odasına bağlı olarak çalışan teknik personelin yemin etmek durumunda kalması özellikle Meslek Odalarınca eleştirilmiştir.Yönetmenliğin 6. maddesi, yeminin noter huzurunda yapılacağını, bu yemin metninin büro sahibince imzalanmasından sonra birer nüshasının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na büro sahibinin mensup olduğu meslek odasına ve kendi iş yerine asılmak üzere tanzim edileceği belirtilmiştir. Yemin metni ise şöyledir :

Yönetmenlik /Md. 6 "Yürürlükteki İmar Mevzuatı ile 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun hükümlerine sadakatle bağlı kalacağıma, bu konuda tarafıma verilecek işleri Devletin ve vatandaşın hakkını koruyarak tüm teknik kurallara uygun olarak çalışacağıma, sorumluluklarımı bilerek, şahsi menfaatinin üstünde tutarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak görevimi yapacağıma NAMUSUM ve ŞEREFİM üzerine yemin ederim".

YÖTB'lar kendi aralarında, yaptıkları iş açısından iki ayrı karne grubuna, yine yaptıkları işin kapsamı açısından meslek tecrübesi temel alınarak iki alt gruba ayrılmışlardır. Birinci grupta A, B, C, D, E ve F gurubu karneler sözkoşudur. Bunlar, Yönetmenliğin 5/a maddesine göre " İmar uygulama planları, mevzi imar planları ve islah imar planları" yapma yetkisine sahip bürolardır. Ancak Yönetmenlik, daha önce çıkarılan "İmar Planlarının Yapım Tarzları ve Bunları Yapacak Uzmanlarda Aranacak Niteliğe Ait Yönetmenlik" hükümleri gereğince, sayılan belge gruplarına sahip olanların Yönetmenlikte yeralan yemini yaparak YÖTB Belgesini de alabileceklerini kaydetmiştir.

Yönetmeliğin gecekondu ve imar mevzuatına aykırı yapıların tesbit ve değerlendirilmesi işlerini yapacak YÖTB'ları da iki ayrı

grupta toplandığını görmekteyiz. "G" ve "H" gurubu olarak ayrılan bu büroların görev alanları şöyle çizilmiştir.

Yönetmenlik / 15 - b "(G) Grubu Belge : Üç ve daha fazla konutlar ile her türlü mühendislik hizmetlerini gerektiren yapılar, İnş. Yük. Müh. , Mühendisi, Yük. Mimar, Mimar ile İmar Kanunu gereğince lüzumlu diğer teknik sorumlulukların imzaları alınmak şartıyla en az 6 yıl meslek tecrübesi olanlara; (H) Grubu Belge : Bir ve iki katlı Yiğma sistemle inşa edilmiş yapılarda İnş. Yük. Müh., Mühendisi, Yük. Mimar, Mimar, Harita Kadastro Yük. Mühendisi, Mühendisi ile İmar Kanununun 14. maddesine dayalı Yönetmeliğin 3 ve 6. maddelerinde belirlenen fen elemanlarından en az 3 yıl meslek tecrübesi olanlara, verilir (...) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gerekli gördüğü hallerde vereceği belgelerin geçerlilik bölgelerini sınırlandırabilir.

(G) grubu belge sahibi bürolar, (H) grubu belge için tarif edilen sahalardaki işleri de yapabilirler".

Yönetmeliğin 7. maddesinde, YÖTB'ların yetkileri, görevleri ve yeterli oldukları elemanlar belirlenmiştir.

Yönetmenlik /Md. 7 - YÖTB 'lar Valilik ve Belediyelerce aşağıdaki konularda yeterli olarak kabul edilirler.

- a) 2981 sayılı Kanunda yaralan müracaat formlarının doldurulması,
- b) Tesbit formlarının düzenlenmesi,
- c) Değerlendirme belgelerinin düzenlenmesi,
- d) En az 1/100 ölçekli röleve plan ve projelerinin hazırlanması,
- e) İslah edilerek muhafaza edilecek yapılar için en az 1/100 ölçekli islah proje ve raporunun hazırlanması,
- f) İmar uygulama planı, mevzi imar planı ve islah imar planlarını düzenlemek".

Aynı Yönetmelikte, YÖTB 'lara verilen bu belgelerin iptalinin de söz konusu olduğu belirtilmektedir. Buna göre,

Yönetmenlik /Md. 9. idareye verilen belgelerde, yaptığı işlerde ve hazırladığı "Tesbit ve Değerlendirme Belgeleri" nde gerçeğe uymayan bilgi verdikleri, başvuru sırasında veya sonradan anlaşıldığı takdirde, YÖTB belgeleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından süreli veya süresiz iptal edilir; ayrıca ceza yönünden Savcılığa suç duyurusunda bulunulur".

Bu hüküm, uygulamada bir takım sorunlar yaratmıştır. Belge iptaline konu olan YÖTB'lara başvurmuş ancak işlemleri tamamlanmamış vatandaşların yeni bir YÖTB'ye gitmeleri ve yeniden ücret ödemeleri gerekmiştir. Ancak bu durum 13 Ağustos

1986 tarih ve 19194 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Yönetmenlikle yeniden düzenlenmiştir. Adı geçen Yönetmenlikte,

Yönetmenlik/Md. Ek 2" ... belgesi iptal edilen YÖTB'ların defterlerine kayıtlı olan ve işlemleri tamamlanmamış müracaatlarla ilgili tesbit ve değerlendirme işlemleri, gerektiğinde, ilgili valilik ya da belediyece yapılır."

denilerek vatandaşların mağduriyeti önlenmeye çalışılmıştır.

YÖTB'lerin yaptığı hizmetin karşılığı olan ücret, Yönetmenlikle, 5.000TL'den az olmamak şartıyla yapı sahibi ile büro arasındaki pazarlığa bırakılmıştır. (Md. 10)

Yönetmenliğin Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yürütüleceği, Yönetmenlikte olmayan ya da uygulamada tereddüte düşülen konularda Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yazılı görüşüne göre uygulama yapılacağı belirtilmektedir. (Md. 11, 13)

C - 3290 ve 3366 Sayılı Yasalar

2981 sayılı Yasa iki yıllık bir uygulama dönemi sırasında kısmen yasadan kaynaklanan, kısmen vatandaşlardan kaynaklanan ve kısmen de YÖTB'lerden kaynaklanan birtakım sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun üzerine 1986 yılında 3290 (R.G. 7.6. 1986 N. 19139) ve 3366 sayılı (R. G. 26.5.1987 N. 19471) değişiklik Yasaları çıkarılmıştır. 3290 sayılı Yasa, 2981 sayılı Yasanın esprisini muhafaza etmekle birlikte, kapsam ve süre açısından genişlemeler getirilmiştir. Bunun yanında hem vatandaşlara, hem YÖTB'lara hem de ilgili idarelere işlemlerin bitirilmesi için bazı yükümlülükler koymuştur. Yasa, tanınan süre içinde YÖTB'lara tesbit ve değerlendirme işlemleri için başvurmayan vatandaşlara ait işlemlerin, bu süre sonrasında re'sen belediyeler ve valiliklerce yapılacağını, ancak bu durumda Yasanın 18. maddesine göre alınacak harçlar ve ekli cetvele göre tahakkuk ettirilen harçların beş kat ve peşin olarak alınacağını vurgulamıştır. (3290/Md. 1)

Bu düzenleme, beklenen sayıya ulaşmayan başvuruların tamamlanması amacıyla yapılmıştır. 2981 sayılı Yasanın en çok eleştirilen noktalarından birisi de aynı durumda olan iki yapıdan birisinin sahibinin çeşitli masraflar yaparak tesbit ve değerlendirme yaptırmasına rağmen diğer yapı sahibinin böyle bir işlem yaptırmamasının hiçbir yaptırımının öngörülmemiş olmasıdır. Bu durum en somut olarak apartmanlarda gözlemlenmiştir. Çünkü tesbit ve değerlendirme yaptıran ve bunu ilgili idarelere ileten bir kat sahibi bulunuyorsa, diğer kat sahipleri bu durumdan faydalanmış oluyorlardı. " Nasıl olsa yıkmazlar" düşüncesine dayanan bu durum 3290 ve 3366 sayılı Yasalar ile giderilmiştir.

Yine 2981 sayılı Yasanın uygulama döneminde özellikle belediyelerle YÖTB'lar arasında sürtüşmelere yolaçan islah imar planlarının yapılması sorunu, 3290 sayılı Yasa ile bir takım süre

sınırlamaları getirilerek çözülmek istenmiştir.

3290/Md. 6 - " İslah İmar planları belediye veya valiliklerce mümkün olduğu kadar fiili durum dikkate alınarak ve yapılanma şartları da belirlenerek yapılır veya belediye veya valiliklerce Yeminli Özel Teknik Bürolara yaptırılır... Bu planların tescili de (1) ay içinde ivedilik ve öncelikle yapılır. İmar Planı olan yerlerde mevcut imar planları gerektiği takdirde islah imar planları şeklinde yeniden düzenlenir."

Yasanın YÖTB ve Belediye veya valiliklere ilişkin süre sınırlamaları getirdiğini de görmekteyiz.

3290/Md. 1 " Yeminli Özel Teknik Bürolar kendilerine intikal eden dosyaları en geç (3) ay içinde tesbit ve değerlendirme işlemlerini bitirerek sonuçlandırılması için belediye, hazine, özel idare veya vakıflar idaresine teslim etmekle ve bu idareler de intikal tarihinden itibaren en geç iki ay içinde işlemleri sonuçlandırmakla görevli ve sorumludurlar". denilmektedir.

Belediye - valilik ile YÖTB ilişkilerindeki temel sorun, işlemlerin tamamlanmasında bir süre sınırlanmasının mevcut olmamasıydı. Bu durum başta vatandaşlar olmak üzere YÖTB'ları da zor durumda bırakan olumsuz sonuçlar doğurmuştur. 3290 sayılı Yasa bu durumu gidermeye çalışmıştır.

3290 sayılı Yasanın süre açısından getirdiği bu hükümlere rağmen, işlemlerin tamamlanmasında istenen sonuçlara varılamamış ve 1987 yılında konu ile ilgili son yasal düzenlemeye gidilmiştir.

3366 Sayılı Yasa iki önemli değişiklik getirmiştir. Bunlardan ilki, YÖTB'lar için zorunlu bir tarih tesbitidir. Yasanın 1. Md. sine göre YÖTB'lar kendilerine intikal eden dosyaları en geç 7 Eylül 1987'de ilgili idareye vereceklerdir. (İlgili idare ise bu dosyalarla ilgili işlemleri üç ay içinde tamamlayacaktır).

İkinci önemli değişiklik ise, 2981 sayılı Yasanın en çok eleştirilen yönlerinden birisi olan TTB'ne ilişkindir. Bilindiği üzere 2981 sayılı Yasa TTB'nin islah imar planlarının yapımından sonra tapuya dönüştürülmesi esasını getirmiştir. Hatta bu durum, Tapu Tahsis Belgelerinde aynen şöyle ifade edilmiştir. 3290 sayılı Yasanın 10. maddesinde yeralan ve ileride islah imar planına göre tapuya esas teşkil etmek üzere verilen "geçici" nitelikteki TTB ile ilgili düzenlemeye ,

3366/Md. 4 "Ancak, islah imar planı veya Kadastro Planları ile belirlenen alanlarda tapu tahsis belgesi yerine, hak sahiplerine doğrudan tapuları verilebilir" hükmü eklenmiştir.

3366 Sayılı yasa hükümlerince çıkarılan yönetmenlikte ise

YÖTB'ların denetimi konusunda önemli düzenlemeler getirildiği görülmektedir.

"Bu tapu Tahsis Belgesi, İslah İmar Planı Yapıldıktan Sonra Verilecek Tapuya Esas Teşkil Eder".

III- YÖTB : İMAR AFFI VE GECEKONDU SORUNUNDA OYNADIKLARI ROL AÇISINDAN

YÖTB'lar 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı Yasa ile imar mevzuatımıza girmiştir. Yasanın Gereğisinde (TBMM 35. Birleşim, 3.2.1986) "Kanunun [2805] sisteminin girift ve karmaşık nitelikte olduğu, istenen sonuca ulaşılabilmesi için uzun zamana ve yoğun ceza uygulamasına ihtiyaç gösterdiği, büyük vatandaş çoğunluğunun gecekondu ve kaçak yapı sorununa yine de köklü çözüm getirmemiş olduğu kısa sürede ortaya çıkmıştır. Gerçekten, yapılan değerlendirmelere göre, 2805 sayılı Kanun hükümleri içinde sağlıklı bir neticeye ulaşabilmesi 10 - 15 yıllık bir zamana ihtiyaç göstermektedir..." denilmekte, 2981 sayılı Yasanın İmar Affının "süratli, külfetsiz, kolay ve kesin çözümünü sağlamak" için gerekli hükümleri içerdiği vurgulanmaktadır. 2805 sayılı Yasa'ya getirilen en önemli eleştiri, Yasanın "karmaşık"lığından ve güven vermemesinden kaynaklanan bir "ağır işleyiş"tir. 2981 sayılı Yasa, bunu gidermenin yolunu iki yeni kurumla bulmaya çalışmıştır. Bu yeni kurumlar YÖTB ve Tapu Tahsis Belgesi'dir.

A, B, C, D, E ve F karne grubu YÖTB'lar bu Yasa ile imar Planları yapabilme yetkisine kavuşmuşlardır. Bilindiği üzere imar planlarının yapılması ülkemizde İller Bankası başta olmak üzere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, belediyeler ve gerekli hallerde Turizm Bakanlığı ile Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı'nın görev ve yetkisindedir. 1983 sonrasında yapılan değişikliklerle bu planların yapımında yerel yönetimler ön plana çıkarılmıştır.

Yerel yönetim ilkeleri açısından son derece önemli olan bu düzenleme, bu kez teknik eleman yetersizliğini gündeme getirmiştir. İmar Planları yapabilme yetkisine kavuşan yerel yönetimler, gerekli ve yeterli teknik elemana sahip olmadığından, bu - son derece önemli - haklarından yararlanamama gibi bir durumla karşı karşıya kalmışlardır. İşte, 2981 sayılı Yasa ile YÖTB'lara imar planları yapabilme yetkisinin verilmesine yolaçan sebepleri şu şekilde özetleyebiliriz: Birincisi, sözkonusu yetki bu alandaki sıkıntıları gidermeye yönelik çözüm olarak düşünülmüş ve yerel yönetimlerin istekleri üzerine YÖTB'lara imar planları yapma yolu açılmıştır. İkincisi ise kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesinin ilk uygulamalarından biri olarak düşünülmüş olmasıdır.

2805 ve 2981 sayılı Yasaların temel özelliklerinden birisi, gerekli tesbit ve yasallaştırma işlemlerinin mümkün olabilecek en kısa sürede yapılmasını amaçlamış olmasıdır. Oysa yerel yönetimlerin bu kadar kısa bir sürede teknik personel yetersizliğini

gidermeleri mümkün değildi. YÖTB'lar kısa vadede bu açığı kapatmada önemli rol oynamışlardır. Üstelik YÖTB sahiplerinin TMMOB'ne bağlı bir meslek odasının üyeleri olması ve daha önemlisi, yapacakları plan çalışmalarında hem ilkelerin belirlenmesi hem de onaylanmaları açısından ilgili yerel yönetimin yakın gözetim ve denetiminde çalışmaları - en azından kısa vadede - sakıncaları azaltan bir unsur olarak görülmekteydi. Ancak uygulamada bazı önemli sorunların çıktığı diğer gerçektir.

2981 sayılı İmar Affı Yasanının uygulamasında ve hak sahiplerine önce TTB, sonra ise tapu verilmesinde karşılaşılan sorunların başında, söz konusu yerleşim alanlarına ait imar planı ya da islah imar planının bulunması geliyordu. Hatta, özellikle büyük kentlerimizde "halihazır haritalar" ya da " hava fotoğrafları" bile mevcut değildi. Kuşkusuz bu durum bir yandan yasanın normal işleyişini aksatırken, öte yandan da bunların en kısa zamanda yapılması zorunluluğunu gündeme getirmekteydi. Belediyelerin teknik eleman sıkıntısı da en çok bu alanda hissedilmekteydi. Ancak ilginç olan husus uygulama sırasında bu durumun zaman zaman YÖTB - belediye - vatandaş arasındaki tartışmaların odağında yer almasıdır. Vatandaş, oturduğu gecekondusunu YÖTB'ya tesbit ettiriyor, YÖTB gerekli işlemleri yapıp, bu belgeleri belediye ya da valiliğe sunuyordu. Ama imar planı, islah imar planı veya bölgeye ait halihazır harita bulunmadığından, bunların hazırlanacağı zamana kadar YÖTB'ların hazırladığı bu başvuru dosyaları ilgili kamu yönetimlerince bekletiliyordu.

YÖTB'ların vatandaşla doğrudan ilişkisini sağlayan çalışmaları "tesbit ve değerlendirme" işlemleriydi. İşlemlerin düzenli ve hızlı bir biçimde yapılabilmesi ve teknik yönlerinin kayda geçirebilmesi açısından YÖTB'ler görevlendirilmişlerdir. Bir anlamda Yasadan yararlanacak yurtaşın kendi başına başvuru işlemlerini yapabilecek eğitim düzeyinde olmadığı varsayımına dayanan ve bu yönüyle de başvuru işlemlerini kolaylaştırmayı amaçlayan Yasa, YÖTB'leri "yardımcı kuruluşlar" olarak nitelirmektedir. YÖTB'lerin yardımcı görevi hem vatandaşlara hem de tesbit ve değerlendirme gibi teknik konularda başta olmak üzere birtakım konularla ilgili yönetimlere yöneliktir.

2981 sayılı Yasa, YÖTB'ları bir "ihtiyaç" olarak görmüştür. Burada önemli bir soru gündeme gelmektedir. YÖTB'lar gerçekten bir ihtiyaç mıydı?

S. Erbay ve M. Erdoğan tarafından 1986 yılında yapılan bir araştırmada (8) bu konudaki ihtiyacın boyutları konusunda bazı ipuçları elde edilmiştir. Bu arada 2981 ve 3290 sayılı Yasaların TBMM'nde görüşülmesi sırasında iktidar ve muhalefet partisi üyelerinin konu ile ilgili açıklamaları da "ihtiyaç" konusunda bilgi vermektedir. (9)

YÖTB'larla ilgili tartışmalar özellikle şu noktalarda yoğunlaşmaktadır.

- Yasanın , Anayasanın 128. maddesinde yer alan "Kamu hizmetlerinin ancak kamu personeli tarafından yapılabileceği" biçimindeki hükme aykırı olduğu;

- Yasaya göre vatandaşın YÖTB'ya ödeyeceği bedelin "pazarlık" usulü ile saptanmasının kamu hizmetinin bedelinin kamu hizmetinin finansmanı ilkelerine ters düştüğü;

- Vatandaş tarafından YÖTB'lara ödenecek bedelin YÖTB'nun görevini yerine getirmemesi halinde geri ödenmesi hususunda herhangi bir güvencenin mevcut olmaması; (bu durum 13 Ağustos 1986 da çıkarılan YÖTB yönetmenliğinin Ek 1. maddesiyle yeniden düzenlenmiş; YÖTB'nun faaliyetini yapmadığı ya da belge iptali gibi sebeplerle yapamadığı hallerde müracaatının geri kalan işlemlerinin valilik veya belediyelerce yerine getirileceği belirtilmiştir).

- İşlemlere sürat kazandırma açısından düşünülen YÖTB'ların, aslında yeni bir bürokratik kademe oluşturacağı ve işlemlerin daha da karmaşıklaşacağı;

- Yasanın denetim mekanizmasını iyi kuramadığı, bunun ileride telafisi güç sorunlar ve suistimallere sebep olabileceği;

- YÖTB'larla ilgili düzenlemenin yasayla değil, yönetmeliklerle yapılmasının tüzel boşluk yaratacağı;

- Teknik personelin ileride olabilecek suistimallerden sorumlu tutulabileceği;

- "Yeminli " olmanın suistimaller için yeterli bir engel oluşturamayacağı... sıkça dile getirilen eleştirilerdir.

Hem Yasanın Genel Gereğesinde hem de dönemin iktidar partisi sözcülerinin yaptığı değerlendirmelerde ise, genel yaklaşımın "pratik" bir temele oturduğu, ifade edilmektedir. İktidarın esas olarak vurgulandığı husus sorunun büyüklüğü karşısında bu kuruluşlara duyulan gereksinimdir.

2805 sayılı Yasa, çıkışından ilibaren üç aylık bir süre içinde başvuruda bulunulması zorunluluğu getirmişti. Ancak bu yasa kapsamına giren yaklaşık 2.5 milyon yapı bulunmasına rağmen, bu üç aylık sürede (21 Mart 1983 - 21 Haziran 1983) yaklaşık 1.1 milyon başvuru yapılmıştır. Yaklaşık 1.4 milyon yapı sahibinin ise başvuruda bulunmadığı görülmüştür. Yasa, başvuruda bulunan vatandaşların yapılarının tesbit işlemlerinin belediyelerce yapılacağını belirlemişti. Bu durum özellikle personel açısından yetersiz olan belediyeleri oldukça zor durumda bırakmıştır. Ankara, İstanbul ve İzmir Belediyeleri başta olmak üzere pek çok büyük belediye konuyla ilgili birim (2805 sayılı Kanun Uygulama Şubesi) kurmaları rağmen bu birimler gereken hızda çalışmamışlardır.

Tesbit sırasında, binanın parsel içerisindeki konumu belirlenemediği takdirde tapudan röperli kroki istenmekte, talebin

fazlalığı dolayısıyla, büyük kentlerdeki tapu daireleri 7 - 8 ay sonrasına gün verebilmekteydiler. Önemli bir başka engel de birçok belediyenin haritalarının bulunmamasıydı. Bu durum tesbit işlemlerinin hızını ve sağlığını olumsuz yönde etikelemekteydi.

Bu teknik sorunlara ilâve olarak uygulamada da kimi sorunlarla karşılaşmıştır. Örneğin vatandaşların bir kısmı evlerine tesbit yapmak üzere gelen belediye görevlilerini evlerine sokmamışlar, bir kısmı ölçüm işlerinde güçlük çıkarmışlardır. Bir kısmının da rüşvet gibi gayrimeşru zorlamalara giriştiklerinden şikâyet edilmiştir.

Dönemin Devlet Bakanı Sudi Türel, yeminli büroların bütün medenî ülkelerde bulunduğunu, bu bürolara itimat edilmediği takdirde işleri bitirmenin mümkün olamayacağını ifade etmiştir. Türel 2981 sayılı Yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında konuyla ilgili olarak "2805 sayılı Kanunu bir tetkik buyurun ve 10 ay içerisinde zannediyorum Ankara Belediyesi 200 tane tesbit yaptı sadece, İstanbul Belediyesi henüz hiç yapmadı. Kaç sene içerisinde belediye ile bu tesbiti yaparak neticeye ulaşacağız. Biz yeminli bürolarda imar planlarını da yaptıracağız. Yeminli bürolara yaptırdığımız imar planlarını valiliklere tasdik ettirmek suretiyle kabul etmiş olacağız." demekte, böylece YÖTB'ların kurulmasında "ihtiyaç ve sürat" gerekçesini ortaya koymaktadır.

3290 sayılı Yasanın görüşülmesi sırasında da iktidar partisine mensup milletvekilleri, işlemlerin sadece beledilelerce yapılması durumunda 12 ila 18 yıl arasında bir süreye ihtiyaç olduğunu iddia etmişlerdir. Bu tartışmalarda YÖTB'ların bir zorunluluğun neticesi olduğunu, "devletin bu alandaki yükünü hafifleten" kuruluşlar oldukları vurgulanmıştır.

YÖTB'ların görev ve yetki sınırlarının vatandaşa yeterince açıklanmaması tartışmaları şiddetlendirmiş ve tartışmalar zaman zaman önemli "hatalar" üzerinde devam etmiştir. YÖTB, vatandaşın kaçak yapısı ya da gecekondusu için kendisi tarafından yapılan beyanı esas alır. Ardından Yasada ve Yönetmenliklerdeki esaslara uygun olarak tesbit ve değerlendirme işlemlerini yapar. Gecekondular için bir kroki çizerek, kaçak yapılar için de mevcudun rölevesini yaparak bir dosya düzenleyip bir dosyayı ilgili kuruluşlara (yapı belediye arasizi üzerinde ise belediyeye, vakıf arazisi üzerinde ise vakıf yönetimine Hazine arazisi üzerinde ise Hazineye) vermekle yükümlüdür. YÖTB'ların bundan sonraki aşamada, ilgili kuruluştan arsa ile ilgili onayı (ya da tahsisi) alması gerekmektedir. Tahsis gerçekleştiğinde, YÖTB'nun bu durumu tapuya tescil ettirmesiyle görevi tamamlanır. Bu çalışma sırasında YÖTB'ların en önemli sorunu, işlemlerin belediye ya da diğer ilgili kamu kuruluşlarında "tikanması" ve "gecikmesi"dir. Vatandaş, bu durumda aracı olarak gördüğü ve üstelik hizmetinin karşılığını ödediği YÖTB'ları sorumlu tutmaktadır. YÖTB'ların Yasaya dayanarak yaptıkları teknik işlemler daha fazla zaman alıcı

olmasına rağmen, hizmetteki gecekmenin belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarından kaynaklanıyor olması bu büroların gerekliliğinin bir göstergesi olarak nitelendirilmiştir. 3290 sayılı Yasanın hazırlanması sırasında bu nokta sıkça vurgulanmış ve ilgili kamu kuruluşları için zaman sınırlamaları getirilmiştir.

YÖTB'larla ilgili olarak sağlıklı sayısal veriler olmamasına rağmen, Bayındırlık ve İskân Bakanlığında alınan bilgilere göre Yasanın uygulamaya başladığı dönemde 6000 civarında YÖTB kurulduğu anlaşılmaktadır. Sadece Ankara'da 540 civarında YÖTB kurulduğu bilinmektedir. YÖTB'lar üzerine yapılan bir araştırmada (10) bir büroda ortalama olarak en az 2 topoğraf, 2 yardımcı işçi, 2 iş takipçisi ve büro sahibi olmak üzere 7 eleman çalışmakta olduğu tesbit edilmiştir. Bu sayı, en az 4 olurken bazı YÖTB'larda 200 kişiye kadar çıkabilmektedir. YÖTB'ların yaptıkları iş ile teknik eleman sayıları konusunda spekülatif bir karşılaştırma yapılacak olursa, ihtiyaç konusunda bir takım ipuçları elde edilebilir. 2805 sayılı Yasanın çıktığı dönemde, belediyelerin sırf bu iş için özel birimler kurup 10 ila 15 arasında eleman istihdam ettikleri bilinmektedir. Ankara'da Yasanın uyguladığı dönemde beşi ilçe ve biri de Anakent olmak üzere 6 belediye bulunmaktaydı. Bu belediyelerdeki toplam eleman sayısı 100 civarındaydı. Bu elemanlar, 2981 sayılı Yasa ile YÖTB'lara verilen tesbit ve değerlendirme işlemlerini yaptıktan sonra, bir de özel olarak belediyelerce yapılması gereken işleri yaptıktan sonra, bir de özel olarak belediyelerce yapılması gereken işleri tamamlayacaklardı. 2981 sayılı Yasanın kabulünden sonra sadece Ankara'da 540 civarında YÖTB kurulduğuna ve bunların ortalama 7 eleman çalıştırdıkları varsayılırsa 4 bine yakın elemanın istihdam edildiği ortaya çıkmaktadır. YÖTB'ların İmar Affı ile ilgili olarak tesbit ve değerlendirme işlemlerini yapan ve temelde ilgili kamu kuruluşlarına "yardımcı" kuruluşlar oldukları dikkate alınır, başta belediyeler olmak üzere ilgili kamu kuruluşlarının konu ile ilgili personel açıkları net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 2805 sayılı Yasa döneminde Ankara Belediyesi'nin sekiz ay içinde 1 milyon aşan başvurudan sadece 200 başvurunun tesbit ve değerlendirme işlemlerini tamamlayabilmesi de sıkıntının göstergelerinden birisidir.

2981 sayılı Yasanın YÖTB'larla ilgili "Tesbit ve değerlendirme belgeleri müracaat sahiplerince Yeminli Özel Teknik Bürolara doldurtulur" biçimindeki 8. maddesi için ikisi muhalefete biri Hükümete ve birisi de Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu'nuna ait olmak üzere dört ayrı önerge verilmiştir. Hükümetin teklife şu şekildeydi : (Tesbit ve değerlendirme) a) 6785 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümlerine göre valilik veya belediyelerce teşkil edilecek teknik ekiplerce, veya b) Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca ruhsat verilmiş teknik bürolarca yapılır."

Hükümetin yasa önerisinde yeralan bu yaklaşım çok benzer bir biçimde muhalefet partilerinin tekliflerinde de görülmektedir.

Ülkü Söylemezoğlu ve arkadaşlarınınca verilen değişiklik önergesinde, "Tesbit ve değerlendirme belgeleri YÖTB'lara doldurtulur. Bunların bulunmadığı veya yeterli olmadığı yerlerde tesbit ve değerlendirme işlemleri 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre valilik veya belediyeler tarafından teşkil edilecek teknik ekiplerce yapılır" denilmektedir.

Hilmi Nalbantoğlu ve arkadaşlarınınca verilen değişiklik önergesinde de tesbit ve değerlendirme işlemlerinin İmar Kanununun ilgili hükümlerine göre valilik ya da belediyelerce teşkil edilecek teknik ekipler veya "Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca ruhsat verilmiş yeminli teknik bürolarca " kaydedilmiştir. YÖTB'ları tesbit ve değerlendirmeye işlemlerinde tek yetkili hale getiren teklif ise Komisyon'dan gelmiş ve Tasarı bu şekilde yasallaşmıştır. Böylece belediye veya valiliklere yetki tanınmamıştır.

2981 sayılı Yasanın uygulamasındaki özellikle süreler açısından ortaya çıkan sorunları çözmek üzere çıkarılan 3290 sayılı Yasa YÖTB'lerin görev ve yetkilerine ilişkin bir değişiklik getirmemekle birlikte, Yasa kapsamına giren bütün yapılara ait başvurularının kolaylıkla yapılmasını sağlayacak bir yöntem olarak belediye ve valilikleri de devreye sokmuştur. 3290 sayılı Yasanın 1. maddesinde şöyle denilmektedir.

3290/1. Md. " Süresi içinde belediye veya valiliğe müracaat etmeyen veya edip de Yeminli Özel Teknik Bürolara başvurmayan kişilere ait yapıların, belediye ve valiliklerce elektrik,su, kaçak inşaat zaptı veya benzeri kayıtlar veya haritalar incelenerek, ayrıca mahallinde araştırılarak tesbit ve değerlendirme işlemleri tamamlanır. Ancak bu gibi hallerde 18. maddeye göre alınacak harçlar ve ekli cetvele göre tahakkuk ettirilen harç beş kat ve peşin olarak alınır".

YÖTB'lar, bu hükümle yine tesbit ve değerlendirme işlemlerinde asıl yetkili kuruluşlar olmalarına rağmen, işlemlerin re'sen yapılması durumunda görev, ilgili kamu kuruluşlarına bırakılmıştır. Böylece, başlangıçta sadece YÖTB'lara ait tesbit ve değerlendirme işlemleri her yeni yasal düzenleme ile daha önemli oranda kamu yönetimlerince paylaşılmıştır. Re'sen yapılacak tesbit ve değerlendirme işlemlerinin belediye veya valiliklere verilmesinin ardından 23 Temmuz 1986 tarih ve 19173 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Yönetmenlik önemli bir değişiklik getirmiştir.

Yönetmelik / Md. 30 - C" YÖTB bulunmayan veya belediye veya valiliklerce lüzum görülen yerlerde müracaatçının isteği üzerine, yapının tesbit ve değerlendirilmesi ile ilgili işlemler belediye veya valiliklerce yürütülür."

Böylece 2981 sayılı Yasanın görüşülmesi sırasında muhalefet milletvekilleri ve Hükümet tarafından verilen tekliflerdeki yöntem benimsenmiştir. Bu yöntem sayesinde o güne değin YÖTB'lara başvurmayan gecekondular veya imar mevzuatına aykırı yapı

sahiplerinde başvurusuna imkan tanınmıştır. Aynı zamanda kamu yönetiminin bu alandaki denetimi artırılmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse YÖTB'lar imar affi konusunda kamu yönetimlerin hizmet sunma kapasitesi sebebiyle karşılaştıkları sıkıntının giderilmesinde ve vatandaşa yardımcı olunması hususunda etkili olmuşlardır. Aslında bu alandaki tartışmalar, bu görevlerin YÖTB'lere verilmesinden çok bu bürolar üzerinde yeterli denetimin yapılamamasından kaynaklanmıştır.

IV- YÖTB: KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL KİŞİLERE GÖRDÜRÜLMESİ AÇISINDAN

20 nci yüzyıl boyunca ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında "refah devleti" anlayışı çerçevesinde devletin üstlendiği görevler büyük bir hızla artmış ve kamu sektörü genişlemiştir. Bu dönemde, devlet, halkın refahının artırılmasında temel sorumluluğu üstlenmiş; eğitim ve kamu sağlığı gibi alanlarda ağırlıklı bir faaliyet göstermiş; tüketicilerin korunması, iş güvenliği ve işçi sağlığı, çevre koruma gibi sebeplerle özel sektör faaliyetlerine müdahalede bulunmuştur. Devletin rolünün artmasının başlıca göstergeleri ise vergiler ve kamu giderlerindeki artış, devlet tarafından idare edilen veya büyük ölçüde devletçe finanse edilen kuruluşların ortaya çıkması ve kamu bürokrasisinin genişlemesidir.

Zaman zaman kamu sektöründeki genişleme eğilimi ile ilgili kimi siyasal eleştiriler getirilmekle birlikte, bu politikanın içeriğine yönelik güçlü bir muhalefet mevcut olmamıştır (11). Ancak 1970'lerin sonlarından itibaren ve özellikle 1980'li yıllarda kamu sektörünün daraltılmasından yana olan görüşler yoğunluk kazanmıştır. Bu görüş, ABD ve Batı Avrupa'daki liberal-muhafazakâr partilerin oluşturdukları hükümetlerin resmi politikası haline getirilmiştir (12).

1980'lerde yaşanan bu ciddi siyasal değişme neo-liberal (veya neo-klasik) olarak adlandırılan iktisatçıların başlatmış oldukları tartışmaların yoğunlaşmasına denk düşmektedir. Milton Friedman ve diğer Monetaristler yıllardan beri kamu sektörünün büyüklüğü olgusuna karşı çıkmışlardır. Bu iktisatçılar genelde artan kamu harcamalarına, toplumsal refah önlemlerine ve devletin özel sektöre müdahalelerine itiraz etmişlerdir (13). Diğer bazı Amerikalı iktisatçılar ve siyaset bilimcileri ise yeni bazı tür refah politikasını eleştirmişler (14) ve çevre koruma gibi kimi alanlarda piyasa mekanizmasının daha etkili olduğunu iddia etmişlerdir (15). Bu tartışmalar kısa zamanda Avrupa'ya da yansımıştır. Devletin toplumsal hayattaki rolünün azaltılması ve böylece kamu sektörünün daraltılması konusu kısa zamanda hem politikacılar hem de bilim adamları arasındaki önemli tartışma odaklarından biri haline gelmiştir (16).

Batı'da uygulamaya konulan devletin rolünün azaltılması ve kamu sektörünün küçültülmesi politikalarının genellikle üç temel siyasal ve yönetsel boyutu bulunmaktadır. Kamu sektörünün daraltılması (kamu harcamalarının kısılması, kamu sektöründeki istihdamın azaltılması, özelleştirme, vergi reformu); devletin rolünün yeniden tanımlanması (hukuki düzenlemelerin azaltılması, refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması); kamu sektörünün etkinliğinin artırılması (bütçe reformu, özel sektörde uygulanan işletmecilik tekniklerinin benimsenmesi; özelleştirme) (17).

Öte yandan uzun yıllar idare hukukunun temel kavramı olan "kamu hizmeti"nin geçerliliği tartışılmaya başlamıştır. Kamu hizmeti zorlama, açık verme, kırtasiyecilik ve devletleştirme kavramları ile eşanlatılı görülmüş; etkinlik, verimlilik ve dinanizmi simgelediği varsayılan özel girişimin karşısı olarak algılanmıştır (18). Klasik bürokrasi ve kamu hizmeti anlayışının katı ve şekilci olduğu; yavaş işleyişi nedeniyle yeni görevleri yerine getirmede yetersiz kaldığı; oysa bu yeni görevlerin etkinlik ve uyum yeteneği istediği ileri sürülmektedir (19). Zira bu çabaların temelinde hukuki rasyonaliteden işletmeci rasyonaliteye geçişin olduğunu iddia edenler de mevcuttur (20).

Kamu hizmetlerinde görülmesinde çeşitli yöntemlere başvurulabilir. Kamu hizmetlerinin doğrudan kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesi (emanet), yönetimlerarası işbirliği, ihale, sözleşme, imtiyaz, kupon (voucher), gönüllü kuruluşların katkısı ve kendi kendine hizmet (self-service) bunların başlıcalarıdır (21). Kimi hallerde "özelleştirme" daha radikal bir yöntem olarak denenmektedir. Son yılların güncel konularından biri olan özelleştirme, dar ve teknik anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devredilmesi şeklinde tanımlanabilir. Ancak, özelleştirmeye giderek tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması, bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi ve nihayet hukuki düzenleme ve kısıtlamaların azaltılmasına kadar çok geniş bir anlam verilmektedir (22).

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin, devletin toplumsal hayattaki rolünün azaltılmasında başvurulan temel yöntemlerden biri olduğunu söyleyebiliriz. Batı'da (özellikle ABD ve İngiltere) ve Japonya'da genellikle yerel yönetimlere ait pek çok kamu hizmeti yasalarla veya ilgili yönetim birimlerinin özel kuruluşlarla imzaladıkları sözleşmelerle bu kuruluşlara devredilmiştir. Bunlar arasında yangın söndürme, haberleşme, ulaştırma, hapisane ve diğer kamu binalarının bakımı, hastanelerin temizlenmesi, kamu görevlilerinin öğle yemeklerinin hazırlanması, caddelerin bakımı ve temizliği, park ve bahçelerin bakımı, çöplerin toplanması, trafik sinyalizasyonu, su, elektrik ve sağlık hizmetleri sayılabilir (23). Görüldüğü üzere kentsel hizmetlerin pekçoğunda bu uygulamaya geçilebilmektedir.

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi veya kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kişilerden yararlanılması çerçevesinde son yıllarda ülkemizde görülen bazı uygulamalar ekonomik, siyasal ve hukuki tartışmalara yolaçmıştır.

1980 ve özellikle 1983 sonrasında kurulan hükümetlerin gerek programları ve gerekse uygulamaları incelendiğinde, sözkonusu hükümetlerin tercihlerini Batı'daki gelişmelere paralel olarak daha küçük fakat daha etkin olarak çalışan bir devletten yana koydukları ortaya çıkmaktadır. Devletin rolünün yeniden tanımlanması çabaları çerçevesinde, bazı alanlardaki devlet tekel-leri kaldırılmış (24); kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektörün işletmecilik yöntemlerinden yararlanılarak reorganizasyonuna gidilmiş ve hatta özelleştirme işlemleri başlatılmıştır (25).

Hükümetlerin bu politika değişikliği sadece merkezi yönetim ve hizmetsel yerinden yönetim kuruluşlarını değil, yerel yönetimleri ve özellikle belediyeleri de etkilemiştir (26). Yönetimde aşırı merkeziyetçiliği ve dolayısıyla hizmetlerinin görülmesinde ortaya çıkabilecek engelleri ortadan kaldırmak üzere düşünülen önlemlerden birisi de yerel yönetimlerin görev, yetki ve gelirlerinin arttırılması olmuştur (27). Bir yandan belediyelere aktarılan ek mali kaynaklara paralel olarak, merkezi yönetim yürüttüğü bazı hizmetlerin belediyelere devrinin sağlanması öngörülürken, diğer yandan da belediye hizmetlerinin karşılığının kullananlardan alınması ve tarifelendirme konusunda belediyelere kriter tespit etme yetkisi verilmesi, hizmetlerin özel kesim aracılığı ile yaptırılması uygulamasının yerel yönetimlerce yaygınlaştırılması da önerilmektedir (28). Böylece yerel yönetimleri güçlendirme politikası savunulurken aynı zamanda bazı temel kentsel hizmetlerin yürütülmesinde belediyelere ait olan tekeller kaldırılmış ve yine kentsel hizmetlerin özel kişilere gördürülmesinin yaygınlaştırılması yoluna gidilmiştir (29). Böyle bir politika, kamu yönetimi birimi olan belediyelerin toplumsal hayattaki rolünün azalmasına yolaçabilecek nitelikte görülmektedir.

TUSİAD tarafından yapılmış bir araştırmada da "piyasa tevdi mümkün kamu hizmetleri süratle özelleştirilmelidir" denilmekte ve Batı'daki uygulamalara paralel olarak bunlar arasında "temizlik, çöp toplama, yangın hizmetleri" ne de yer verilmektedir (30). Hatta özel sermayenin kamu hizmetlerinde kullanılmasının rasyonel bir planlama ve uygulama olduğu savunulmuş, mutlaka bir isim verilecekse "rasyonalizm" denmesinin doğru olacağı ifade edilmiştir (31).

İmar, merkezi yönetimin olduğu kadar yerel yönetimleri de ilgilendiren bir konudur. YÖTB'lar, çok sayıda kamu yönetimi birimini ilgilendiren imar gibi kentsel bir kamu hizmeti alanında, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi düşüncesinin çarpıcı ve ilk örneklerden biridir. Üstelik kamu sektörünün genelinde de ilk uygulamalardan biri olma özelliğine sahip bulunmaktadır.

Bu çerçevede YÖTB'larla ilgili tartışmalar, "tespit ve değerlendirme işlemleri ile tapu tahsis belgelerinin niteliği", "kamu hizmeti-kamu personeli ilişkisi", ve "imar planı yapma yetkisi" konularında yoğunlaşmaktadır.

YÖTB'ların imar affı çerçevesinde yürüttükleri tespit ve değerlendirme işlemleri vatandaşları af uygulamasına hazırlama amacını güden teknik nitelikte işlemlerdir; kamusal yetkiler ise ilgili kamu kuruluşları tarafından kullanılmaktadır. Tapu tahsis belgesi ise tapuda herhangi bir tasarrufa imkân vermeyen, sadece inşaat ruhsatı, kullanma izni ve tapu için bir **ön işlem** mahiyetindedir. Üstelik sözkonusu belge YÖTB'lar tarafından değil, ilgili kamu kuruluşları tarafından hazırlanıp, verilmekte; YÖTB'ların faaliyeti yönetimin süratle iş görmesini sağlamaya yönelik teknik bir nitelik arz etmektedir. Bu bakımdan sözkonusu faaliyetlerin, kamu hizmetinin devri şeklinde nitelendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Gerek kamuoyunda gerekse bu konudaki yazında YÖTB'lar, kamu hizmetinin kamu personeli tarafından yürütülmesi düşüncesi açısından 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Yasası'nda yer alan "yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları"; Maden Yasası'nda değişiklik yapan 3213 sayılı Yasa ile getirilen "yeminli teknik bürolar"; ve vergi yasalarında değişiklik yapan 3239 sayılı Yasanın getirdiği "yeminli mali müşavirlikler" in niteliği ile karıştırılmaktadırlar.

Özellikle konumuz ile yakından ilgili olan 3194 sayılı İmar Yasası yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına, belediyeler ve valiliklere ilaveten "yapı ruhsatıyesi" verme yetkisini tanımış; büro elemanlarının görevlerini yaparken devlet memuru sayılmalarını ve işledikleri suçlar dolayısıyla devlet memuru gibi cezalandırılmalarını öngörmüştür. Bu hükümlerin Anayasaya uygunluğunu inceleyen Anayasa Mahkemesi, yapı ruhsatıyesi vermenin bir kamu görevi olduğunu, kolluk görevi niteliğindeki yapı denetiminin özünü oluşturan yapı ve kullanma izni verme yetkisinin özel kişilere devredilemeyeceğini, ayrıca büro elemanlarının Anayasa'nın 128 maddesinde nitelikleri belirtilen memur ve diğer kamu görevlileri kapsamına girmediklerini ifade ederek 3194 Sayılı Kanununun 24 ve 25 nci maddeleri ile buna bağlı 21 ve 22 nci maddelerini Anayasanın 128 nci maddesine aykırı bulmuştur (32).

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi iptal kararında "kamu hizmeti" "kamu görevi", "kolluk yetkisi" gibi kavramları kullanıp, bunların bağlı oldukları hukuki rejimden hareketle özel kişilerce yerine getirilemeyeceğini tespit etmiştir. Ancak YÖTB'lar açısından dikkat edilmesi gereken husus şudur: YÖTB elemanları için, 3194 Sayılı Yasa'da yer aldığı gibi, onları memur veya diğer kamu görevlisi olarak niteleyen bir düzenleme getirilmemiştir. Üstelik tapu ve hatta, çoğu kez yanlış anlaşılan bir husus olarak, tapu tahsis

belgesi ve gerekli yapı izni, YÖTB'lar tarafından değil, ilgili kamu kuruluşlarınca verilmektedir. Bu bakımdan, YÖTB'ların, kamu hizmeti veya kolluk yetkisi kullandıkları veya büro elemanlarının memurlara sağlanan hak veya yetkilere sahip oldukları söylenemez.

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi açısından asıl önem taşıyan husus, YÖTB'lara imar planı yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. İmar planları ya doğrudan kamu kuruluşları ya da bu konuda teknik yeterliğe sahip bulunan plancılar tarafından yapılır (33). Zaman içinde nispi ağırlıkları değişmekle birlikte, ülkemizde, bu iki yöntem birlikte kullanılmıştır.

3.5.1985 tarih ve 3194 Sayılı İmar Yasası belediyelere, valilere (md.8) ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na (md.9) imar planı yapma veya yaptırma yetkisini vermektedir. 12.3.1982 tarih ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Yasası, Turizm Bakanlığı'na turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde turizm amaçlı imar uygulama planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisini tanımıştır. (md.7). 9.8.1983 tarih ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'da milli parklar gelişme planı, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanı olarak belirlenen yerler için gerekli planları hazırlama yetkisini Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı'na vermiştir. (md.4). İller Bankası da, teknik hizmetler gören bir banka olarak, özellikle küçük belediyelerin imar planlarını yapmaktadır.

Belediyeler, zaman zaman imar planlarının hazırlanmasını yarışma; ihale, pazarlık gibi yöntemlerle en uygun gördükleri kent plancılarına vermeyi tercih etmektedirler. Örneğin Ankara kent planı, 1928 yılında uluslararası bir yarışma sonucu H.Jansen'e yaptırılmıştır (34). Görüldüğü üzere imar planının kamu kuruluşları dışında, onların isteği üzerine özel kişilere yaptırılması imar mevzuatımızda yer almakta ve uygulanmaktadır.

2981 sayılı Yasa, valiliklere YÖTB'lara imar uygulama planı, mevzi imar planı ve islah imar planı yaptırma yetkisini vermiştir. (md.13/c) İmar mevzuatımıza ve kentbilim yazınımıza 2805 sayılı Yasa ile giren ve gecekonduların bölgelerindeki konutsuz vatandaşlara konut sağlamayı, kaçak ve imar mevzuatına aykırı yapılarda oturmaktan onları kurtarmayı amaçlayan islah imar (iyileştirme) planı, 2805 sayılı Yasa'yı yürürlükten kaldıran 2981 sayılı Yasa'da da yer almıştır. 2981 sayılı Yasa ile YÖTB'lara islah imar planı yaptırma yetkisinin verilmesinin imar planlama geleneğimize aykırı olmadığı yukarıdaki açıklamalarımızın ışığında söylenebilir.

Yasanın çıkarıldığı ve uygulamaya konulduğu sıralarda TBMM'nde ve kamuoyunda yapılan tartışmalar sırasında YÖTB'lara imar planı yapma yetkisinin verilmesine yolaçan sebepler şu şekilde ifade edilmiştir:

- Kamu kuruluşlarının gecekonduların bölgelerinin planlarını hazırlamaya yetişemeyeceği,

- Teknik elemanlara istihdam alanı açılması,

- Kamu kuruluşlarınca yürütülen kimi kentsel hizmetlerin özel kişiler eliyle gördürülmesi uygulamasının yaygınlaştırılması (35).

Ancak karşı bir görüş olarak, "böyle bir uygulamaya, valiliklerin zorunlu olmadıkça başvurmamaları yerinde olur. Çünkü, planlama, ülkemizde bir kamu, bir yerel yönetim görevidir ve öngörülen uygulama, ne kamu hizmetinin gereklerine, ne de toplum yararına uygun düşer" (36) denilmektedir.

YÖTB'lara ıslah imar planı yapma yetkisinin verilmiş olması (yaygın bir uygulamaya kavuştuğu söylenmese bile), ülkemizde kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ilk uygulamalardan birisini oluşturur. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin kapsamının tespiti işi herşeyden önce değer yargıları ile ilgilidir. Kısa süreli olması, etkin bir denetim sağlaması koşullarıyla bu tür bürolara imar planı yaptırılması yetkisinin verilmesi hem ihtiyaca cevap verebilir hem de imar geleneğimize aykırı olmazdı.

İmar Affı Yasası "her ne kadar ruhsatsız konutları işgal eden vatandaşlar için bir güvence getirmiş ise de, vatandaşı, konut sorununu halledebilmesi için denetimsiz diyebileceğimiz Yeminli Özel Teknik Büroların insafına terketmenin de yerinde olmadığı" ifade edilmiştir (37). Nitekim gecekondular gibi spekülasyona açık, kent ve çevre sağlığını doğrudan etkileyen alanlarda etkin bir kamusal denetime imkân vermeyen böyle bir uygulamanın sağlık derecesinin şüpheli olduğu ifade edilebilir.

YÖTB'ların ilk kez düzenlediği 2981 Sayılı Yasa ve bununla ilgili yönetmeliklerden kısa süreler sonra 3290 ve 3366 Sayılı Yasaların çıkarılması da özellikle denetim ile ilgili sakıncaların giderilmesine yönelik ihtiyaçların somut delilleri olarak görülmektedir. İmar konusunda, sadece hukukla açıklanamayacak pek çok anlaşmazlık mevcuttur. Bu anlaşmazlıkların taraflarından birisinin niteliği tartışmalı ve denetimi yetersiz YÖTB olması, imar anlaşmazlıklarını daha da derinleştirecek bir etkide bulunabilir.

V- YÖTB: İSTİHDAM VE GELİR TRANSFERLERİNE KATKILARI AÇISINDAN

2981 Sayılı Yasa, YÖTB'lar sayesinde geçici bir süreyle de olsa önemli bir istihdam alanı yaratmıştır. Özellikle 1984 ve 1985 yıllarında imar affına yönelik faaliyetlerde bulunan bu kuruluşlarda, kesin bir veri bulunmamakla birlikte, 25 ilâ 50 bin arasında teknik personelin istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Nitekim bu Yasaya ilişkin tartışmalar sırasında Yasanın, 1978-1984 yılları arasında oldukça önemli bir durgunluk dönemi yaşayan inşaat sektöründeki teknik elemanlara istihdam yaratmak için YÖTB müessesine imkân verdiği iddia edilmiştir.

Hatta, konuyla doğrudan ilgili olmalarına rağmen İnşaat Mühendisleri ve Mimarlar Odalarının genelde tartışmaların dışında kalmaları ve fazla tepki göstermemeleri bu iddianın bir kanıtı olarak gösterilmiştir.

Bilindiği üzere 1981 sayılı Yasa, YÖTB'ları iki ayrı konuda görevlendirmiştir. Bunlardan, ilgili kuruluşların isteği üzerine imar planları yapma görevi (A, B, C, D, E ve F karne grubu YÖTB'lara) süresiz olarak verilmiştir. 3290 sayılı Yasa, sözkonusu planların teknik işlemlerini YÖTB'larca tamamlanmasından sonra ilgili kuruluşlara yapmaları gereken işlemler için bir aylık süre tanımakta; belediye meclisleri ya da valiliklerin tasdikinden sonra da yine en geç bir ay içinde bu planların "ivedilik ve öncelikle" tescil edilmesi hükmünü getirmektedir. (Md.6) Ancak Yasa, ilgili kuruluşların YÖTB'lara ya da kendi teknik elemanlarına, imar planlarını ne kadar süre içinde yaptırmaları gerektiğini belirlemediği için, bu konuda yetkili YÖTB'ların süreyle sınırlı kuruluşlar olmadığı ortaya çıkmaktadır.

H ve G karne grubu sahibi YÖTB'ların görevleri ise İmar Affı Yasasının süreleri ile sınırlıdır. Af kapsamına giren yapıların teşbit ve değerlendirme işlemlerini yapmakla görevli bu bürolar başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde işlemlerini tamamlayarak dosyayı ilgili kuruluşa vermek zorundadırlar. Yukarıda bahsettiğimiz teknik eleman istihdamı da esas olarak, bu grupta yer alan "sürelili görevli" bürolarda gerçekleşmiştir. Bilindiği üzere YÖTB'ları mimarlar, mühendisler, şehir planlamacıları ya da fen elemanları kurabilmekteydi. 1981 sayılı Yasa çıktığında mevcut mimarlık ya da mühendislik bürolarından bazıları gerekli işlemleri ve noter huzurundaki yeminlerini yaptıktan sonra aynı zamanda YÖTB statüsü kazanmışlardır. Bu biçimde kurulan YÖTB'lerin İmar Affı Yasası için ilâve olarak fazla sayıda eleman istihdam ettikleri söylenemez. Bir kısım eleman da geçici olarak istihdam edilmiştir. Ancak YÖTB'lerin büyük bir kısmı, ilk kez sözkonusu Af Yasası için kurulmuşlar, yeni personel istihdamını geniş ölçüde bu bürolar yaratmışlardır.

1986 yılında YÖTB'lar konusunda yapılan bir araştırmada(38), sözkonusu YÖTB'larda raporlu, izinli ya da normal mesai saatleri dışındaki zamanını kullanan pek çok kamu personelinin çalıştığı gözlenmiştir. İmza yetkisine sahip olmayan ve esas olarak kendilerine ek bir gelir sağlama amacını güden bu geçici elemanlar, YÖTB'ların istihdama etkisi olduğu konusunda ortaya atılan savın ihtiyatla karşılanması gerektiğini de ortaya koymaktadır. Ancak yine de YÖTB'ların inşaat sektörünün durgunluk döneminde gecici de olsa bir kısım teknik elemana iş alanı açtığı söylenebilir. 1981 ve 3290 sayılı Yasaların görüşülmesi sırasında iktidar partisine mensup milletvekilleri bu hususu özellikle vurgulamışlar ve Yasanın amaçlarından biri olarak göstermişlerdir. Örneğin Bayındırlık, İskân, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu (BİUTK)

Başkanı İbrahim Özdemir, "Biz... bu Kanunun uygulamasıyla ilgili olarak yeni bir fikir ortaya attık, yeni bir şey geliştirdik; Bu geliştirilen fikir içerisinde bu tür konuların süratle bitirilmesinin yanında mimarlara ve mühendislerimize de bir istihdam, bir iş imkanı yarattık." demektedir. Yine bu konuyla ilgili olarak Mimarlar Odası tarafından düzenlenen "Yeminli Özel Teknik Bürolar ve İmar Affı Paneli"nde (Mayıs 1984) Oktay Ekinci "Bu yasa arkadaşlarımızın çoğunun işsiz olduğu bir dönemde çıkarılmıştır. İnşaat sektörünün içinde bulunduğu krizden etkilenmiş iş yapamayan müteahhitler, mimarlar buna can simidi gibi sarıldılar. Teoman Aktürk de "Son yılların biriken istihdam sorunları, iş alanı yetersizlikleri üzerine getirilen bu yeni düzenleme, mühendis-mimar kesiminde ayrı bir merak, beklenti ve umut konusu oluşturdu" (39) demektedirler.

YÖTB'lar üzerinde yoğunlaşan tartışmalardan birisi de bu büroların bir **gelir transferi** mekanizmasının aracılığı olarak düşünüldüğüdür. Gecekondu oturan ya da imar mevzuatına başka biçimlerde aykırı yapıları bulunan vatandaşlar iki ayrı yere gelir aktarmışlardır. Bunlardan birincisi, tesbit ve değerlendirme işlemlerini yapan YÖTB'lara (yani teknik elemanlara) ikincisi ise arsa bedeli olarak arsa sahibi kamu kuruluşlarına yapılmıştır.

Konuyla ilgili olarak İlhan Tekeli "Kanunun uygulandığını varsayarsak iki ilginç gelir transferi mekanizmasıyla karşılaşırız: Gecekondu kesiminde iki büyük para transferi yapılacaktır. Bunlardan birincisi teknik hizmet sunacaktır. Bu durumda büyük gecekondu kitlelerinden orta gelir gruplarına yahut teknik kesime bir para transferi sözkonusudur. İkincisi ise büyük para transferidir... Şimdi burada toplumun en düşük gelir gruplarından kamuya ya da daha üstteki orta sınıflara bir gelir transferi sözkonusu. Bu transferin, acaba ekonomik stabilizasyon politikası bakımından bir anlamı var mı diye sorabilirsiniz." derken, Haldun Özen de "Yasa, gecekondu vatandaşların tasarruflarını belirli ana kanallarda toplamayı amaçlayarak son yılların istikrar politikasına katkı sağlamaya öncelik vermektedir." (40) demektedir.

Bu transferin hangi miktarlarda olduğunu saptamak mümkün olmamakla birlikte, teknik personele yapılan transfer konusunda yaklaşık bazı rakamlar elde edilebilir. Bir YÖTB sahibi olan Mustafa Yücesan, anılan Panel'de "Bir milyon veya birbuçuk milyon imar mevzuatına aykırı yapı var ülkemizde. Kısa bir hesapla 5 milyar ile 15 milyar TL arası bir para özel teknik elemanlara bu şekilde transfer edilecek. Bu transfer aslında 1 trilyon TL'nin kamuya transferinin aracısı olarak planlanmıştır" demektedir.

Dönemin Başbakanı Turgut Özal imzalı Gerekeçde ise 2981 sayılı Yasanın kapsamına girmesi beklenen yapı sayısı 2.5-5 milyon olarak gösterilmiştir. Yasaların TBMM'de görüşüldüğü sırada bu sayının 2 milyonun üzerinde olduğu belirtilmiştir. 1986 yılı rakamlarına göre, her başvuru için en az 10 bin TL alındığını

varsayarsak, 2 milyon başvuru karşılığı olarak 20 milyar TL.lik bir transferin teknik elemanlara yapıldığı söylenebilir. 3290 sayılı Yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında muhalefet sözcülerinin tahmin ettikleri rakam ise her başvuru için asgari 30 bin TL'dan olmak üzere 50 ile 80 milyar TL arasındadır.

Görülmektedir ki, imar affı YÖTB'lar aracılığı ile çok önemli bir gelir transferine yolaçacak niteliktedir. İşlemlerin kamu yönetimlerince yapılması halinde kamuya maledilebilecek bu gelir özel kişilere transfer edilmiştir. Bu durum da özel girişimciliğin desteklenmesi politikalarına uygun düşmektedir.

VI- YÖTB'LARIN ÇALIŞMALARI VE UYGULAMADAKİ SORUNLARI

YÖTB'lar, Mart 1984'den 1986 yılı sonuna kadar yoğun olarak faaliyette bulunmuşlardır. Bu iki yılı aşan süre içinde YÖTB'lar bir tartışma odağı haline gelmişlerdir. YÖTB'lar ile ilgili olmadığı halde 2981 sayılı Yasada yer alan kimi konular da YÖTB'larla birlikte ele alınıp eleştirilmiştir. Bunların başında sözkonusu Yasanın önemli unsurlarından birisi olan Tapu Tahsis Belgeleri gelmekteydi. Buna ilâveten, YÖTB'lerin görevlerinin nerede başlayıp nerede bittiğinin vatandaşlar tarafından anlaşılmaması; denetim boşluğu; görece ekonomik açıdan güçsüz kabul edilen gecekondulu vatandaşın alınan ücret; tesbit ve değerlendirme işlemlerinde yapılan usulsüzlükler; işlemlerini tamamlamadan kapanan bürolar; geçersiz Tapu Tahsis Belgeleri... uygulamada sıkça rastlanan ve tartışılan konular olmuştur (41).

2981 sayılı Yasada yer alan iki önemli yenilik YÖTB ile TTB idi. Özellikle basında yer alan haber ve yorumlarda YÖTB'lerin çalışmaları eleştirilirken bu eleştiriler TTB'nin niteliği ve geçerliliği üzerinde yoğunlaşmaktaydı. Oysa TTB, Yasanın 19. ve 20. maddeleri gereğince "ilgili kamu kuruluşları"na verilebilmektedir. Konuyla ilgili yasa maddesi:

"2981/19.Md. c- İlgili idare, yeminli bürolardan gelen gecekondularla ilgili iki nüsha dosyadan birini kendinde tutar, diğerini tapu tahsis belgesi verilmek ve arsa tahsisi yaptırmak üzere hemen arsa maliki kuruluşa gönderir.

Arsa maliki kuruluş ilgilisi adına en fazla 400 m2 lik arsa veya arazi tahsisi yaparak "tapu tahsis belgesi" düzenler. Bu belge ile tapu idaresine müracaat eden müracaatçı durumu tapu kütüğünün beyanlar hanesine işlettirir".

demektedir. Yine ilgili Yasanın "Gecekondulu Bölgelerine Tapu Verme" başlıklı maddesinde,

2981/Md.20- "İslah imar planı hazırlayıp onaylandıktan ve kesin parselasyon durumu belirlendikten sonra, durum ilgili idarelerce gecekondulu sahiplerine duyurulur. Gecekondulu sahibi tapu tahsis belgesi ile ilgili idareye

müracaat eder. İlgili idareden islah imar planındaki belirlenmiş olan ada, parsel numaraları ve alanları gibi tapuya esas bilgileri alır ve bu bilgilerle arsa maliki kuruluşa müracaat ederek satınalma işlemlerini sonuçlandırır ve tapu idaresinden tapusunu alır. (...) İslah imar planına göre muhafazası mümkün olmayan gecekondular ilgili idarelerce istimlak edilerek bedeli ödenir veya sahiplerine kanunun 13. maddesi hükümleri uyarınca aynı bölgede veya diğer gecekondular islah veya önleme bölgelerinde başka bir arsa veya hisse verilir. Bu işlemdeki leh veya aleyhteki değer farkı dikkate alınır".

denilmektedir. Bu düzenlemeye göre TTB; devletin, vatandaşın **hak sahipliğini** onaylaması anlamına gelen, ancak tapu niteliğinde olmayan geçici bir belgedir. TTB'nin üzerinde yer alan "Bu Tapu Tahsis Belgesi islah imar planı yapıldıktan sonra verilecek tapuya esas teşkil eder". kaydı bunu göstermektedir. Böylece TTB, gecekonduların yasallaştırılmasıyla birlikte islahına da imkan verebilecek esnek bir araç olarak düşünülmüştür. Ancak 2981 sayılı Yasanın 13/c maddesi ve 3290 sayılı yasanın 6. maddesinde yapılacak islah imar planlarının "mevcut duruma en yakın biçimde" yapılması istenmiştir. Böylece "islah", "yeniden yerleştirme" gibi değişiklikler de sınırlanmak istenmiştir.

TTB sahipleri yapılacak islah imar planına göre gecekondusunun tapusunu alabileceklerdir. Plana göre muhafazası mümkün olmayan gecekondular ise TTB'lerinde belirlenen hak sahipliğinden dolayı "istimlak"e konu olabileceklerdir.

TTB'nin genel olarak "halihazır harita"lar esas alınarak verilmesi önemli sorunlara yol açmıştır. Bu alanda ortaya çıkabilecek suistimal ve karışıklıkları önlemek açısından ilk önce islah imar planlarının yapılması, ardından da bu plan esas alınarak vatandaşa doğrudan tapusunun verilmesi, böylece sorunun tek aşamada çözümlenmesi gerektiği görüşü ileri sürülmüştür. Kamuoyunda TTB'nin yeterince güven yaratamaması büyük ölçüde "geçici" bir belge niteliğinde olmasından kaynaklanmıştır.

Kamuoyunda TTB'ne sahip olduğu halde belediyelerce yıkılan gecekondular konusu sıkça tartışılmıştır. Burada iki önemli hususun yanlış anlaşıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi TTB'nin sadece hak sahipliğinin garanti edilmesi için kullanılan belge olması ve islah imar planına göre muhafazası mümkün olmayan yapıların ilgili kuruluşlar tarafından yıkılabilmesi hakkının mevcut bulunması; ikincisi ise tesbit ve değerlendirme aşamasında YÖTB'larca "sağlıksız" bulunan yapıların bu af kapsamı dışında kalması, yani bir başka anlatımla hiçbir şekilde hak sahipliğini kazanamamalarıdır. Dolayısı ile birtakım yapılar, TTB sahibi olsalar bile, yıkılabileceklerdir. Ancak Yasa TTB sahibi olan bu yapılar için "istimlak"e konu olmaları imkânını da getirmiştir.

YÖTB'ların yapacakları işlemler TTB'nin verilmesi

aşamasına kadar devam etmektedir. Zaman zaman hatalı yapılan tesbit ve değerlendirme işlemleri neticesinde TTB verilmişse, hatanın anlaşılması üzerine sözkonusu belge iptal edilebilmiştir. YÖTB'nin esas olarak bu gibi durumlarda suçlanabilmeleri sözkonusu olabilir. Ancak kamuoyunda TTB'ne sahip yapıların yıkılmaları büyük ölçüde YÖTB'ların bir hatası olarak yorumlanmıştır. Sözkonusu eleştiriler 1987 tarih ve 3366 sayılı Yasa ile giderilmeğe çalışılmıştır. Bilindiği gibi bu Yasa, TTB konusunda önemli bir değişiklik getirmiş, 3290 sayılı Yasanın 10. maddesine,

3366/Md.4 "Ancak islah imar planı veya kadastro planı ile belirlenen alanlarda tapu tahsis belgesi yerine hak sahiplerine doğrudan tapuları verilebilir".

hükmü eklenmiştir. Ancak 2981 ve 3290 sayılı Yasalar döneminde yapılan ve TTB'ne yönelik olan çalışmalar geçerliliğini koruduğundan, 3366 sayılı Yasanın bu hükmü yeterince etkili olamamıştır. Sorunlar yine TTB üzerinde yoğunlaşmıştır.

YÖTB'ların uygulamada karşılaştıkları en önemli sorunlardan bir diğeri, tesbit ve değerlendirme çalışmalarını yaptıkları yapıların yer aldığı bölgelere ait islah imar planlarının bulunmaması, hatta uzun süre de yapılamamalarıydı. Bu durumda, tesbit ve değerlendirme işlemlerini tamamlamış ve dosyaları ilgili kuruluşlara intikal ettirmiş olan YÖTB'lar, islah imar planı olmadığından TTB'lerini alamamışlardır. Her ne kadar Yasa, dosyaların ilgili kuruluşa teslimi ile birlikte YÖTB'lerin görevlerinin bittiğini hükme bağlamışsa da uygulamada TTB'nin alınması, tapu idaresine tescil gibi işlemler de bu bürolarca yerine getirilmiştir. Dolayısı ile vatandaş TTB'sinin geç verilmesi ya da hiç verilememesi durumunda YÖTB'ları sorumlu tutmuştur. Oysa bu durum, özellikle sadece İmar Affı Yasası çerçevesinde kurulan ve tesbit ve değerlendirme işlemlerini yapan YÖTB'ları çok zor durumda bırakmıştır. Tesbit ve değerlendirme işlemlerini tamamlayıp ilgili kuruluşa teslim eden bir YÖTB, ilgili idarelerin işlemlerini tamamlamasını beklemek durumunda kaldığında, bu büronun, beklemeden kaynaklanan cari giderleri önemli bir sorun olmuş, bu durum büroların panik yaratacak biçimde kapanmalarına yolaçmıştır. Ancak bu durumda olan büro sahiplerinin çok büyük bölümünün ilgili kuruluşlarla ilişkisi (başvuruların tesbit ve değerlendirilmesinde eksik ya da hata bulunuyorsa bunların düzeltilmesi için) ise devam etmiştir.

Islah imar planlarının mevcut olmaması bir yandan YÖTB'ları zor durumda bırakırken öte yandan da özellikle tapu aşamasında önemli sorunların çıkmasına da sebep olmuştur. Tapuya esas teşkil edecek olan TTB için yapılan tesbit ve değerlendirmelerde % 10 oranında azami bir yanılma payı kabul edilmiştir. YÖTB'ların çalışmalarında belirli alanlarla sınırlama sözkonusu olmadığı için, örneğin 15 bin m² lik bir alanda aynı anda

20 ayrı YÖTB tesbit işlemlerini yapabilmıştır. Bu durumda yapılan tesbitlerdeki yanılma payları, bir arsanın lehine görülürken diğerinin aleyhine bir durum arzemiş, dolayısıyla da nominal artışlar meydana gelmiştir. YÖTB'lar ile ilgili bir panelde, (42) bu durumla ilgili oldukça çarpıcı bir örnek verilmiştir. Ankara'nın Akdere semtinin 5 bin hektar arazisi bulunmakla birlikte, beyan edilen ve YÖTB'lerce "tesbit" edilen arazi toplamının 8 bin hektar (%60 fazla) olduğu anlaşılmıştır. Yine Ankara Keçiören Belediyesi yetkilileri, TTB verilmiş arsalarda önemli ölçüde içiçe geçmiş arsalar olduğuna dikkat çekerek en az % 20 oranında arsa fazlası olduğunu söylemişlerdir. Bütün bunlar islah imar planlarının yapılmasından sonra tapu verilmesi işlemlerinde çok daha çarpıcı ve çözümlü oldukça zor olan sorunları yaratabilecektir.

Ancak burada üzerinde önemle durulması gereken husus, başta belediyeler olmak üzere ilgili kuruluşların da gereken titizlikle çalışmadıklarıdır. Güncel halihazır haritalar ya da hava fotoğrafları çekilerek, tahsisi istenen yerler sağlıklı bir incelemeye tâbi tutulur ve böylece arsa tecavüzlerinin önüne geçilebilirdi. Bilindiği üzere TTB'leri YÖTB'larca verilmemektedir. Bu belgeler için gerekli tesbit ve değerlendirme işlemleri YÖTB'larca yapıldıktan sonra ilgili kuruluşlar TTB'sinin esasını oluşturan "tahsis" işlemini yapmaktadırlar. Yapılacak tahsisin hangi ölçülerde ve nerede bulunduğu konusunda YÖTB'ler gibi, başta belediyeler olmak üzere bütün ilgili kuruluşlara da önemli görevler düşmekteydi. Oysa kamuoyunda bu sorunun tek sorumlusu olarak gerçekte "**aracı-yardımcı**" bir kuruluş olan YÖTB'lar gösterilmişlerdir.

Buradan, YÖTB'larla ilgili "denetim" konusundan söz etmek gerekmektedir. YÖTB'ların çalışma esaslarını belirleyen ilgili Yönetmelik, denetim konusunda bir açıklık getirmemiştir. Ancak bu düzenlemede dikkati çeken iki nokta bulunmaktadır. Birincisi, denetimi "ön" denetim ve "işlemler sırasında" denetim olarak ikiye ayırırsak, Yasanın ve Yönetmeliğin ön denetimi (Yani yönetmelik 4. md.de yeralan "Müracaat formuna eklenecek belgeler" ile 5.md.de yeralan bu belgelerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve valilikçe incelenmesi aşamaları) esas aldığı; çalışmalar sırasındaki denetimin ayrıntılarıyla düzenlenmediği görülmektedir. İkincisi ise, YÖTB karnelerinin iki ayrı yönetimce (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve valilikler) verilmesidir. Bu ilerde birtakım denetim güçlüklerine kaynaklık eden bir faktör olmuştur.

Yönetmelikte "denetim" ile ilgili şu hükümler bulunmaktadır:

Yönetmelik/Md.5- "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gerekli gördüğü hallerde, vereceği belgelerin geçerlilik bölgelerini sınırlayabilir."

Yönetmelik/Md.9- "Belgenin iptali: Yeminli Özel Teknik Büroların İdareye verdiği belgelerde, yaptığı işlerde ve hazırladığı "Tesbit ve Değerlendirme Belgeleri"nde,

gerçeğe uymayan bilgi verdikleri, başvuru sırasında veya sonradan anlaşıldığı takdirde Yeminli Özel Büro Belgeleri Bıyındırlık ve İskan Bakanlığınca süreli veya süresiz iptal edilir, ayrıca ceza yönünden Savcılığa suç duyurusunda bulunulur."

Suçun sabitleşmesi halinde üç yıla kadar hapis cezası sözkonusu olabilmektedir (43).

Bu iki madde dışında herhangi bir denetim unsuruna -işlemler sırasında- rastlanmamaktadır. Her ne kadar kuruluş aşamasında yapılan denetim daha yoğun olsa da, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 1986 yılında ülke düzeyinde ya da herhangi bir ilde ne kadar sayıda YÖTB olduğunu tespit edememiş olması bir araştırmada ortaya çıkmıştır (44).

Sözü edilen araştırmada, haklarında çeşitli suistimal söylentileri olan YÖTB'ların hemen hiçbir denetime tabi tutulmadıkları da ortaya konulmuştur. Dahası denetimin hangi kuruluşlarca ve nasıl yapılacağı konusunda fikir birliği mevcut değildir. Denetim kimilerine göre sadece Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yapılabilirdi. Oysa aynı dönemde, Ankara Mamak İlçe Belediye Başkanı Mehmet Akgün, "Bölgemizde bulunan YÖTB'ları denetleyecek ve güvenilir durumda olanları vatandaşa tavsiye edeceğim" demekteydi.. (45)

26 Mayıs 1984 tarihli Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bir Genelgesinde (46) denetimlerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve valiliklerce (karne grupları dikkate alınarak) yapılacağı belirtilmekte ve özellikle basında yeralan haberlere dikkat çekilerek valiliklerden bilgi istemekte, YÖTB'ların faaliyetlerinin dikkatle takip edilmesi, vatandaşların istismarına vesile olacak ve devlete olan güvenini sarsacak hususlara mani olunması ve gerektiği takdirde belge iptali yoluna gidilmesi emredilmekteydi.

Yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca valiliklere gönderilen "2981 Sayılı Kanunun Uygulanması Sırasında Ortaya Çıkan Tereddütler" konulu yazıda, YÖTB'lere bir süre şartı getirildiği belirtilmekteydi. Buna göre YÖTB'lar kendilerine yapılan başvurudan geçerli olmak üzere üç ay içinde kendileri ile ilgili işlemleri tamamlayacaklardı.

YÖTB'lerin toplumda "güvenilir kuruluşlar" olarak tanınmasında denetimin önemli payı olacağı açıktır. Ancak bu konuda uzunca süre ciddi bir çalışma yapılmaması ve özellikle de Yasanın çıktığı günlerde adeta "her köşebaşında" rastlanılan bu büroların bir süre sonra birer birer ortadan kaybolması bunlara ilişkin tereddütleri daha da artırmıştır. Oysa bunların büyük bir bölümünü işlemlerini tamamlayan bürolar oluşturmaktaydı. Zaten en son başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde bütün işlemlerin tamamlanması 3290 sayılı Yasa ile zorunlu hale getirildiğinden bu büroların açık kalmalarının bir anlamı olmayacaktı. Ancak bura-

da YÖTB'ları zor durumda bırakan iki konu bulunmaktaydı. Bunlardan birincisi vatandaşın burada YÖTB ile işi bitirmiş olmasına rağmen dosyasının ilgili kamu kuruluşunda beklemesi, dolayısıyla ta TTB'ni alamaması ve bunu YÖTB'den beklemesi; ikincisi ise aldıkları işleri tamamlamadan topladıkları paralarla ortadan kaybolan ya da anlaşmalı olarak yasa kapsamına girmesi mümkün olmayan yapıları-hatta zaman zaman boş arsaları-yasa kapsamına sokmak için Yasaya aykırı davranan YÖTB'ların bulunması.

Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, tesbit ve değerlendirme gibi oldukça önemli bir "iş yükü"nü kamu kuruluşlarından YÖTB'lara aktarılmasına rağmen belediyeler başta olmak üzere ilgili kamu kuruluşlarının da yapmaları gereken birçok işlem bulunmaktaydı. Kuşkusuz YÖTB tarafından yapılan çalışmalarını incelemek, eksiklikleri saptamak, haritalarda yerlerine oturtmak, gerekli görülen durumlarda yerinde incelemeler yapmak zaman almaktaydı. YÖTB'lar hakkında sağlıklı verilerin bulunmaması, özellikle kapanmış bulunan büroların yetkililerinin verdikleri adreslerde bulunamayışları işlemleri olumsuz yönde etkileyen önemli bir başka faktördü. Herhangi bir tesbit ve değerlendirme işleminde hata, ya da eksiklik bulunmuşsa, bunu gidermesi gereken ilgili YÖTB'ydü. Belediyeler en çok bu gibi durumlarda sözkonusu büroları bulamamaktan şikayet etmişlerdir.

YÖTB'ların denetimi konusunda 14 Mart 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Yönetmelikte 9. madde bulunmakta ancak burada, büroların idareye verdiği belgelerde, yaptığı işlerde ve hazırladığı tesbit ve değerlendirme belgelerinde gerçeğe uymayan bilgi verdikleri başvuru sırasında veya sonradan anlaşılmanın Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından süreli ya da süresiz olarak belgelerinin iptal edileceği kaydedilmiştir. Düzenliliği ya da güvenliliği sağlayacak düzenleme 23 Temmuz 1986 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Yönetmelikle yapılmış, bunu 13 Ağustos 1986 tarihli ve 23 Temmuz 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Yönetmelikler izlemiştir.

23 Temmuz 1986 tarih ve 19170 Sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanan Yönetmeliğin 16. maddesi "Tesbit ve değerlendirme işlemlerinin süresi" başlığı altında;

Yönetmelik / Md.16 "YÖTB'lar yapılan başvuruları müracaat tarihine göre, bir sıra numarası takip etmek üzere noterden tasdikli bir deftere işlerler. Başvuruların YÖTB'larca kayda alındığı ve deftere gösterilen tarihten itibaren kanunun 11. 12 ve 14'üncü maddelerinde belirlenen işlemlerle ilgili süreler hariç, en geç (3) ay içerisinde sonuçlandırılması ve dosyaların belediye veya valiliğe bir yazı ekinde teslim edilmeleri zorunludur".

şeklinde bir düzenleme ile kayıtlarda noter güvencesi sağlanmıştır. Kısa bir süre sonra çıkarılan 13 Ağustos 1986 tarih ve 19194 Sayılı Resmi Gazetede yer alan Yönetmeliğin de bu konuda zorlayıcı hüküm taşıdığı görülmektedir.

Yönetmelik /Ek Md. 1 - "YÖTB'lar, bu Yönetmeliğin Yürürlüğe girmesinden itibaren (1) hafta içinde müracaat kayıt defterlerini notere onaylatır, müracaatları tarih ve sıra numarası vererek kaydeder."

Getirilen bu hükümlere rağmen beklenen düzenlilik sağlanamadığı için 23 Temmuz 1987 tarih ve 19526 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan Yönetmelikle bu durum giderilmeğe çalışılmıştır. Bu yönetmelikte, 8.12.1986 tarihine kadar yapılmış olan bütün başvuruların bir liste ile 15 gün içinde ilgili valilik ve belediyelere teslim edilmesi şartı getirilmiştir. Bununla birlikte YÖTB'ların ellerindeki işlerinin son bitirme tarihi 7 Eylül 1987 olması kararlaştırılmıştır.

Yönetmelik/Md.3... "7 Eylül 1987 tarihinde elindeki işleri ilgili idarelere teslim etmeyen YÖTB'lar hakkında Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlardaki ceza hükümlerine göre ilgili idarelerce Savcılığa suç duyurusunda bulunulur".

Ancak görüldüğü gibi burada sözkonusu olan denetim bile, işlemlerin tamamlanmasına yöneliktir. Çalışmaların denetimi konusu ile ilgili yine yeterli bir düzenleme getirilememiştir.

YÖTB'ların çalışmalarında, sık sık vurgulandığı üzere "güven" esastır. Hem vatandaşın beyanlarında hem de YÖTB'nun yapacağı işlemlerde "yeminli" olmasının da bir sonucu olarak dürüst olmaları beklenmiştir. Ancak bu konuda sık sık şikayetler gelmiş ve teknik elemanlar açısından olumsuz sayılabilecek kimi suçlamalar yapılmıştır. 2981 sayılı Yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında bir muhalefet milletvekilinin suistimaller olabileceğine yönelik eleştirisine, dönemin Bayındırlık ve İskân Bakanı Sudi Türel "Biz mühendis arkadaşlarımıza, biz teknik bürolara, biz vatandaşlarımıza itimat ediyoruz, onların verdikleri şeyleri doğru kabul ediyoruz" demiştir. Bu konuda 1984 yılında Mimarlar Odasınınca düzenlenen YÖTB Panelinde konuşan mimar ve mühendisler de benzer kaygıları taşıdıklarını, Yasanın başarısız olması durumunda teknik personelin zor durumda kalacağını vurgulamışlardır. Bu sebeple iki ayrı teklif getirilmiştir: Bir karne komisyonunun kurulması ve karneleri bu komisyonun vermesi; ilgili Odaların kendi elemanlarını denetlemeleri. Bu panelde dile getirilen oldukça önemli bir sorun da özellikle çok katlı binalarda yapılması gereken "tehlike" arzedip-etmediğine ilişkin tesbit çalışmalarının teknik imkânsızlıklar sebebiyle yapılmasının çok zor, uzun zaman ve para isteyen bir iş olduğuydu. Özellikle Ankara'da Demetevler gibi semtlerde bulunan 10-15 katlı binaların tesbit ve değerlendirilmesinin teknik açıdan çok zor olacağı, bu konuda karar vermenin büyük bir mesuliyeti beraberinde getirdiği, dile getirilmiştir (47).

Bu konuda ortaya çıkan suistimallerin bir bölümünün YÖTB'larla anlaşılan vatandaşın isteği üzerine gerçekleştiği

söylenbilir. Böylece örneğin 100 m² lik arsa 200 m² olarak gösterebilmiş; tek katlı ev iki kat olarak gösterebilmiş ya da boş bir arsada yapı varmış gibi "tesbit değerlendirme" işlemleri yaptırabilmiştir. Yine, uygulanan harçların 100 m²'yi aşması durumunda iki kat olarak alınmasından kaçınmak için zaman zaman yapı 100 m² yi aşıya da 100 m²'nin altında gösterilebilmiştir. Çok sıkça yapılan bir diğer usulsüzlük ise tehlike açısından ıslahı mümkün olmayan ve yıkılması gereken yapılara "sağlam" raporu verilmesidir (48). Belediyeler, bu gibi durumları tesbit etmeleri halinde Savcılığa suç duyurusunda bulunmalarına rağmen, karne iptalinin hemen hiç gerçekleşmemesi, denetimdeki etkinsizliğin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Vatandaşların YÖTB'lardan iki temel noktada şikayetçi oldukları görülmektedir. Bunlardan birincisi işlemlerin kısa zamanda tamamlanamaması ve dolayısı ile TTB'nin gecekondulara sahibine verilememesidir. Ancak, az önce de değinildiği gibi bu durum biraz da belediyelerdeki teknik araçlar ve eleman sıkıntısından kaynaklanmaktadır. Yapılan binlerce başvurunun tesbit ve değerlendirme dosyalarının Belediyelere teslim edilmesine rağmen, vatandaş karşısında belediye değil, YÖTB'ları görmek istemiştir. Bu durum, biraz da YÖTB'ların işlevinin vatandaşlarca anlaşılmasından kaynaklanan bir sorundur. Hatta bu durumun giderilmesi için konuyla ilgili olarak çıkarılan son Yönetmelikte (23 Temmuz 1987),

Yönetmelik/Md.2" Valilik ve belediyeler YÖTB'ların işlemlerini 7 Eylül 1987 tarihine kadar tamamlamaları ve ilgili idarelere teslim etmeleri için gerekli önlemleri alınakla Yükümlüdürler". denilmiştir.

İkinci önemli şikayet konusu da YÖTB'lara verilen ücretlerdir. Bilindiği üzere yasa, bu ücretin alt sınırını 5 bin TL olarak belirlemiş, ancak bu rakamdan az olmamak üzere "pazarlık usulü" ile ücretin belirleneceği hükmünü getirmiştir. Yapılan araştırmalarda, genel olarak YÖTB'ların vatandaşın 10-20 bin TL ücret aldığı bu rakamın çok katlı binalarda düştüğü tek katlılarda ya da toprak rantının yüksek olduğu yerlerde arttığı tesbit edilmiştir. Ancak verilen ücretin çok yüksek bir rakam olmadığı açıktır. Yine de dar gelirli gecekondulara vatandaş etkileyebilecek olan bu ücretler, işlemlerin tamamlanamaması ya da aksaması durumunda önemli şikayetlere sebep olmuştur. Zaman zaman da kimi büroların vatandaşın, aslında arsa maliki kuruluşa ödenmesi gereken harçları tahsil ettikleri de görülmüştür.

GENEL DEĞERLENDİRME

1984-1986 yılları arasında bütün hızıyla yaşanan YÖTB'lar olayı imar etkinliklerinin ne denli karmaşık bir sorun alanı olduğunu göstermesi bakımından son derece ilginçtir.

Gecekondulaşmayı önlemekten çok bu olgunun sonuçlarını düzeltmeye çalışan imar affı bir yöntem olarak seçildiği için, başta belediyeler olmak üzere ilgili kamu kuruluşlarının altından kolay kolay kalkamayacakları imar affı işlemleri boyunca YÖTB'ların vatandaşa ve kamu yönetimine yaptıkları yardım elbette inkâr edilemez. Ancak asıl sorun, bu büroların nitelikleri ile denetim yollarının mevzuatta yeterli bir şekilde düzenlenmemiş olmasıdır. Gerçekte bu durum, 1983 sonrası tüzel düzenlemelerin ortak bir özelliğini de yansıtmaktadır. Yasakoyucu bu bürolar üzerinde etkin bir denetim kurmuş olsaydı YÖTB'ların tespit ve değerlendirme işlemleri ile ilgili şikayetler şüphesiz asgari düzeyde kalacaktı.

YÖTB'ların imar affına yönelik ve vatandaşa ve ilgili kamu kuruluşlarına yardımcı nitelikteki tesbit ve değerlendirme işlemleri kamu hizmetinin kamu kuruluşları ve kamu görevlilerince yerine getirilmesi anlayışına bir müdahale niteliğinde değildir. Kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle yürütülmesi açısından önem taşıyan husus, YÖTB'ların başta ıslah imar planı olmak üzere gecekondu bölgelerinde valiliğin isteği üzerine imar planı yapabilme yetkisidir. İmar gibi çok ciddi tüzel, ekonomik ve yönetsel anlaşmazlıkların içiçe girdiği bir alanda nitelikleri ve denetim yolları açıkça tesbit edilmemiş bu tür üçüncü kişilerin devreye sokulması kamu hizmeti anlayışını zedelediği kadar, vatandaşın devlete olan güvenini de sarsıcı sonuçlar doğurmuştur.

NOTLAR

1) Ruşen Keleş. **Kentleşme ve Konut Politikası**, (Ankara, A.Ü.SBF Yayınları, 1984), S.351.

2) Ruşen Keleş, İbid., s.352'den Charles Abrams. **Man's struggle for Shelter**, (Cambridge: M.I.T. Press, 1964), s.201 ve John Turner, "Uncotrolled Urban Settlements: Problems and Policy", (Ed. G.Breese), **The City in Newly Developed Countries**, s.108.

3) Ruşen Keleş, İbid., s.355.

4) Ruşen Keleş, İbid., s.356.

5) Ruşen Keleş, İbid., ss.357-358.

6) Ruşen Keleş, İbid., s.355.

7) Bu konuda bakınız. TBMM, 22.2.1984 tarihli Birleşim.(2981 sayılı Yasanın Görüşülmesi); TBMM, 23.2.1984 tarihli Birleşim.(2981 sayılı Yasanın görüşülmesi); TBMM, 3.2.1986 tarihli Birleşim. (2981 sayılı Yasanın gerekçesi); TBMM, 21.5.1986 tarihli Birleşim.(3290 Sayılı Yasanın görüşülmesi); TBMM, 22.5.1986 tarihli Birleşim.(3290 sayılı Yasanın görüşülmesi).

8) Semra Erbay-M.Murat Erdoğan. **Yeminli Özel Teknik Bürolar**, (Ankara, 1986), (Yayınlanmamış Araştırma).

9) Bu konuda bakınız. TBMM, 22.2.1984, 23.2.1984, 3.2.1986, 21.5.1986, 22.5.1986 tarihli Birleşimler; ve S.Erbay-M.M.Erdoğan, İbid., ss.18-30.

10) S.Erbay-M.M.Erdoğan, İbid., s.52

11) D.Heald. **Public Expenditure, Its Defense and Reform**, (Oxford: Martin Robertson, 1983).

12) Jorgen Grønnegard Christensen, "Withdrawal of Government: A Critical Survey of an Administrative Problem in Its Political Context", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.54, (1988), s.38.

13) Milton Friedman, et.al., **Free to Choose**, (Harmondsworth: Pelican, 1980); Milton Friedman, et.al. **The Tyranny of the Status Quo**, (Harmondsworth: Pelican, 1985).

14) M.Olson (ed.). **A New Approach to the Economics of Health Care**, (Washington: American Enterprise Institute, 1981); H.J.Aaron and W.B.Schwartz. **The Painful Prescription, Rationing Hospital Care**, (Washington: The Brookings Institution, 1984).

15) S.Rose Ackerman, "Market Models for Water Pollution Control", **Public Policy**, Vol.25, No.3, (1977), ss.383-406; Dr.J.R.Harrison, "Controlling Automotive Emissions", **Public Policy**, Vol.25, No.4, (1977), ss.527-553.

16) J.G.Christensen, op.cit., s.39.

17) J.G.Christensen, İbid, s.41; Faqir Muhammed, "Public Administration: Prevailing Perceptions and Priorities", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.54, (1988), ss.7-10.

18) Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 60, Sayı: 378 (Mart 1988) s.73'ten G.Braibant. **le droit Administratif Français**, (Paris: Dolloz, 1984), s.131,135.

19) Bu konudaki tartışmalar için bakınız, Keith Hartley, "Economics of Bureaucracy and Local Government" **Tawn Holl Power or Whitehall Pawn?**, (West Sussex: The Institute of Economic Affairs, 1980); Calvin A.Kent, "Privatization of Public Functions: Promises and Problems", **Entrepreneurship and the Privatizing of Government**, (Ed., C.A.Kent), (New York: Quorum Books, 1987); Lawrence W.Lovik, "Bureaucracy, Privatization and the Supply of Public Goods", **Entrepreneurship and Privatizing of Government**, (Ed., C.A.Kent), (New York: Quorum Books, 1987); Turgut Tan, İbid., s.90'dan J.Chevallier et D.Loschok, "Rationalité Juridique et rationalité menagèriale dans l'administration Française", **R.F.A.P.**, No.24, (oct-déc.1982), s.681.

20) Turgut Tan, İbid., s.90'dan, J.Chevallier et D.Loschok, İbid. s.681.

21) Bu konuda bakınız. Bilâl Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, Vol.61, Sayı: 382 (Mart 1989), ss.17-60.

22) J.G.Christensen, op.cit., s.41; C.C.Aktan. **Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Özelleştirme**, (İzmir, 1987), ss.80-82; Turgut Tan, op. cit., s.74'den Chevallier, "Les enjeu de la dereglementation", **RDP**, No.2, (1987), s.282.vd. ve Jean-Marie Woehring, "T'evolution du role de Droit dans L'action administrative", **R.F.A.P.**, No.26, (1983), s.138.

23) Bu konuda bakınız, J.G.Christensen, *Ibid.*, ss.57-58; Faqir Muhammed, *op.cit.*, s.8; Stuart M.Butler, "Privatizing Government Services", **Economic Impact**, Vol.55, No.3, (1986); Calvin A.Kent, *op.cit.*, s.14; Peter Komper and John M.Quingley, **The Economic of Refuse Collection**, (Cambridge Press, 1976), s.45; E.S. Savaş, "Alternative Structurel Models for Delivering Urban Services, **Delivery of Urban Services** Ed., J.S.Arthur, J.I.Edward), (New York: Elsevier Science Publishers, 1986), s.14; Ruth H.Dehoog, **Contracting Out For Human Services: Economic, Political and Organizational Perspectives**, (New York: University of New York Press, 1984), s.3.

24) 1984 tarih ve 3092 sayılı Yasa ile çay; 1984 tarih ve 3098 sayılı Yasa ile elektrik; 1986 tarih ve 3291 sayılı Yasa ile tütün alanında devlet tekeli kaldırılmıştır.

25) Teletaş, Netaş, Usaş, Çitosan gibi.

26) Bilâl Eryılmaz, *op.cit.*, s.18.

27) "Hizmetlerin tesbitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek idare sistemimiz aşırı merkezîyetçi yapısından kurtarılmıştır." **Hükümet Programı**, R.G. 31.12.1987, N.19681, s.23.

28) **Hükümet Programı**, *Ibid.*, s.393.

29) Örneğin 1580 sayılı Belediyeler Yasası'na, 28.6.1984 tarih ve 3035 sayılı yasa ile eklenen fıkra ile "Belediyelerce, gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyva ve sebzelerin toptan alımı ve satımı için haller açmalarına izin..." verilebilecektir. (Md.15/58).

30) TUSİAD. **Kamu Bürokrasisi**, (İstanbul: TUSİAD Yayını, 1983), s.87.

31) M.Ali Dağtaş. **Belediyeler Maliyesi**, (Adana, 1987), s.267.

32) Anayasa Mahkemesi'nin 11.12.1986 tarih ve E.985/4, K.986/29 sayılı kararı, R.G. 18.4.1987, N.19435, s.25-27.

33) Ruşen Keleş, *op.cit.*, s.129.

34) Ruşen Keleş, *Ibid.*, s.131.

35) Semra Erbay-M.Murat Erdoğan, *passim*.

36) Ruşen Keleş, *op.cit.*, s.134.

37) Neşe Kızıl (Erkelli), "2981 Sayılı İmar Affı Kanunu ve Bu Kanuna Dayanılarak Kurulan Yeminli Özel Teknik Büroların Faaliyet Süreci", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 1-3, (1983), s.81.

38) S.Erbay-M.M.Erdoğan, *passim*.

39) **İmar Affı ve Yeminli Özel Teknik Bürolar Paneli, Mayıs'84**, (Derleyen: Mimarlar Odası), (Ankara TMMOB Yayını, 1985).

40) *Ibid.*

41) Bu bölümde, S.Erbay ile M.M.Erdoğan tarafından 1986 yılında yapılan araştırmanın verilerinden geniş ölçüde yararlanılmıştır.

42) **İmar Affı ve Yeminli Özel Teknik Bürolar Paneli, Mayıs'84**,

43) Yargı denetimi ve İstanbul Belediyesi'nin denetimi için bakınız Neşe Kızıl (Erkelli), op.cit., s.s.

44) S.Erbay-M.M.Erdoğan. op.cit., s.175-178.

45) **Ulus Gazetesi**. (5 Temmuz 1984), s.1.

46) T.C.B.I.B., 1.07 Tek.Yard.Dai.Bşk.096018 Sayı ve 26 Mayıs 1984 tarih ve T.C.B.I.B. İmar Uyg.Dai.Bşk. S.08139 Sayı ve 7 Mart 1985 tarihli Genelgeleri.

47) **İmar Affı ve Yeminli Özel Teknik Bürolar Paneli, Mayıs 84.**

48) Eskişehir'de bulunan YÖTB'lar konusunda yapılan bir araştırma ve buradaki eleştirilerle ilgili olarak bakınız, Sevin Aksoylu ve Güler Koca, "Eskişehir'de 2981 sayılı Yasanın Uygulanmasına İlişkin İşlemler ve Karşılaşılan Sorunlar", **İmar Planlama Mevzuatı ve Uygulaması**. (XIV. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 29-30 Mayıs 1986, Trabzon), (Ankara: A.Ü.SBF. İskan ve Şehircilik Araştırma Merkezi Yayınları, 1987). ss.69-85.