

Şehirciliğimiz ve Ankara

Cevat Geray*

Ülkenin kentsel ve bölgesel gelişme, kentleşme, arsa ve konut yöneltileri açısından olumlu olumsuz yanlarıyla Ankara'nın, bir laboratuvar alanı olarak değerlendirilmesinde yarar vardır. Bu açıdan gözlemlerimizi aşağıda özetliyoruz:

- Ankara'nın başkent olması, bölgesel gelişme açısından bakıldığında, nüfusun yurt yüzeyine dağılmasında, özellikle İstanbul'a karşı bir "nüfus tutma" işlevini bir ölçüde görmüştür.
- 1580 Sayılı Belediye Yasası çıkarılmadan 6 yıl önce, 1924'te, 417 sayılı yasa ile Ankara Belediyesi bir taşra belediyesi olmaktan çıkarılarak Osmanlı'nın başkenti İstanbul'dakiyle aynı görev ve yetkilere sahip bir şehremaneti kurularak başkentini yönetimine ayrı bir özen gösterildiği ve önem verildiği görülmektedir.
- Ankara'nın kent planlaması ve imar işleri konuları öncelikle ele alınmış, bu kent uzun süre görev başında kalan bir imar yönetimine sahip olmuştur.
- Toplum yararına kamulaştırmada taşınmaza vergi değeri üzerinden bir karşılık ödenmesi uygulaması Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında başarıyla Ankara'da (583 sayılı yasa uyarınca) yapılmıştır.
- Konut sorununa çözüm arayışlarında, memurlara kira ödencesi verilmesi, Saraçoğlu Memurlar Mahallesi kamu konutlarının yapılması ve Bahçelievler yapı kooperatifi toplumsal içerikli konut yöneltileri girişimi örnekleridir.

* Prof. Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

- Arsa, konut ve planlı gelişme yöneltleri açısından 1948’de başlatılan Yenimahalle’nin kurulması, ders alınabilecek, örneklik edecek olumlu bir örnektir. Buna karşılık, Yenimahalle’nin hemen yanı başında geniş topraklar üzerinde kurulan ve “hisseli tapu” yoluyla oluşturulan Demetevler, çarpık, plansız, altyapısız, çirkin yapılaşmaya örneklik etmiştir.

- Anakentsel ölçekte nazım imar planlama bürosu çalışmaları sonucunda 1980’li yıllara girerken başkent kentsel gelişimine ilişkin gerçekçi bir planlama yaklaşımı üretilmiştir.

- Kent-Koop ve Ankara Belediyesi’nin işbirliği ile gerçekleştirilen Batıkent, anakentsel ölçekteki nazım planının öngördüğü “batı koridoru” olarak nitelenen oturma bölgelerinde planlı bir kentsel gelişme girişimidir.

- 1980’lerden sonra Ankara’nın gelişimi istendik biçimde olmamış, anakent yönetimini oluşturan Büyükşehir ve ilçe belediyeleri yapı ve imar denetiminde yetersiz kalmıştır. Daha çok gösterişli projelere girişmiş olan belediyeler, imar tüzesinin gereklerine aykırı işler yapmayı, yargı kararlarına uymamayı, kenttaş tepkilerine, meslek odalarının eleştirisi ve önerilerine kulaklarını tıkamayı alışkanlık durumuna getirmiştir.

Ankara’nın Planlı İmarı ve Atatürk

Cumhuriyet’in kurucuları başkent hızla imarı gereğine inanmışlardı. Atatürk bunu şöyle açıklıyordu:

“Cumhuriyet’in başkenti olan Ankara’nın hızla imarı gereklidir. Yeni ve çağdaş(asri) bir devletin çalışmasında düzen ve verim (semere) bir uygarca imar edilmişlik (mamurei medeniye) içinde sağlanabilir. Ülkenin varlığı bugün ve gelecekte Ankara’nın yönetim olmasını nasıl kesinlikle gerektirmiş ise, Cumhuriyet’in başkentinin hızla gelişmesi ve imarını da o derece zorunlu kılmıştır. Gerçi, özelsel yönetimin gereksindiği genel ve resmi uzamları birden sağlamak olanaklı değildir. Bu uzamları yıllara bölerek sürekli olarak kurmak ve inşa etmek, hem kulgusal bir gereksinim olarak, hem de birden büyük bir kaynağın ayrılmasından kurtarmaya yarayacaktır.” (Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, C.I,s.317)

Eski bir Anadolu kenti olan başkent Ankara’nın kentsel gelişmesi ve gereksinim duyulan konutların yapılması için özel bir özen gösterilmesi gerekiyordu. Atatürk bir konuşmasında bunu şöyle anlatıyordu:

"Saygıdeğer arkadaşlar, Cumhuriyet'in özeği olan Ankara için bu yıl da yüksek meclisin koruyucu önlemlerine gereksinim olduğunu bildirmek(arz etmek) gereğini duyuyorum. Ankara'nın çağdaş ve yeterli iletişim araçlarıyla donatılması ve yeğînlikle duyulan konutların yapılması ivedi gereksinimdir."(Türk İnkılap..., C.I, s.323).

Ankara, yeni Türk Devletinin prestijini arttıracak bir girişim olarak destekleniyordu. Atatürk'ün sözleriyle:

"Hiç kuşku etmemelidir ki, Anadolu ortasında hızla meydana getirilecek çağdaş ve imar görmüş bir Ankara, yüzyıllarca ihmale edilmiş(mühmel) olan Türk Vatanı için başlı başına bir uygarlık özeği, Türk Devleti için pek önemli bir dayanak olacaktır".(Alkışlar, bravo sesleri) (Türk İnkılap..., C.I, s.342).

Atatürk, kent yönetimlerinin geliştirilmesi ve Ankara'nın imarı için yasal düzenlemelere ayrı bir önem vermekte, Meclisi açış konuşmalarında bunu dile getirmekteydi. Örneğin, bir konuşmasında şöyle diyordu:

"Kent işlerimizin yönetimini düzeltip düzene koyacak yasa tasarısı bu yıl sunulacaktır. Devletimizin özeği olan Ankara'nın imar için kabul buyurduğumuz yasanın gerektirdiği hazırlıklarla uğraşılacaktır." (Türk İnkılap..., C.I, s.378).

Kentin yönetiminin ve kentsel gelişmenin yönlendirilmesinin planlı olmasına inanan Atatürk, yalnız dışarıdan plancılar, mimarlar getirtmekle kalmamış, bunun gereklerini yerine getirecek örgütlenmeye gidilmesi gereğini de vurgulamıştı. O'nun şu sözleri bu açıdan çok anlamlıdır:

"Şehircilik işlerinde de teknik ve planlı esaslar içinde çalışmak gerekir. Bunun için belediyelerimizi türeli bir biçimde aydınlatmak, kılavuzluk etmek işiyle uğraşacak, özekte, bir teknik büro kurulmasını salık veririm." (Türk İnkılap...,C.I, s.386).

Aynı konuda Atatürk, yapı işlerinin ve kamulaştırma işlemlerinin hızlı yürütmesini sağlamak için ilgili yasalarda da değişiklik yapılmasını öneriyor ve:

"İmar işlerinde belediyeleri türeli biçimde aydınlatmak, kılavuzluk etmek ve etkinliklerini izlemek ve denetlemek üzere merkezde bir teknik büro oluşturulması, yol ve yapı yasasında işlerin ve

kamulaştırma işlemlerinin hızlı yürümesini sağlayacak değişikliğin yapılması, Belediyeler Bankasının imar işlerinde yardımını genişletmesi”nden söz ediyordu (Türk İnkılap..., C.I, s.390).

İlhan Tekeli, bir yazısında bunu, örnek bir kent kurarak çağcıl ve çağdaş bir yaşama ortamı oluşturmak, bu yeni kentsel uzamda geliştirilecek yeni toplumsal örneklerle ülkenin kentleşmesine öncülük etmek, Cumhuriyet’in başarılarını yeni başkentte simgeleştirmek olarak nitelemektedir (Tekeli, 1984).

Türkiye’nin aydınlanma ve çağcılılaşma döneminde Ankara, geleneksel kent ekonomisinden, geleneksel davranış örüntülerinden erken kapitalist yapıya geçişe bir tür örneklik edecek, “hemşehrilik” kimliğinin “Türkiyelilik” kimliğine egemen olduğunu, bunun da doğum yerinin yeni başkent olduğunu gösterecekti (Tanyeli, 1997).

Ankara’nın Başkent Oluşu Bir Rastlantı Değil

Cumhuriyet’in kurucuları, TBMM’nin kuruluş gününden, 23 Nisan 1930’dan, başlayarak gerçekte Türkiye’nin başkentliği işlevini yüklenmiş olan Ankara’ya başkent olarak benimserken, ulaşım ve iletişim açısından ülkenin her yanına yaklaşık aynı uzaklıkta bulunması yanında, Osmanlı İmparatorluğundan apayrı bir kimliğe kavuşan Türkiye Cumhuriyeti’nin simgesi olacak bir çağdaş kent yaratmak istem ve istenci de büyük etmen olmuştur. Bu nedenle de Ankara’nın planlı ve sağlıklı büyümesi, öbür kentlerimize örneklik etmesi düşünülmüştü. Başka bir anlatımla, 1923 ve 1933 yılları Ankara kent uzamını yaratmak için günümüzde de önemini koruyan çok özgün bir tüzel-yönetimsel düzenlemeler dönemi olarak değerlendirilebilir (Altaban 1984; Tekeli 1998; Yavuz 1952)

Kurtuluş savaşı Ankara’dan yönetilmişti. 27.9.1923’te, Atatürk, “Yeni Türkiye’nin başkenti sorununa gelince, bunun yanıtı kendiliğinden belirir: Ankara Türkiye Cumhuriyeti’nin başkentidir.” diyordu. Bu konuşmasından yaklaşık yirmi gün sonra, Cumhuriyetin kurulmasından 16 gün önce, 13 Ekim 1923 günü, TBMM Ankara’nın başkent olmasına karar vermişti. Kurtuluş Savaşı’nın itici gücü olan halka en yakın yerde, Anadolu’nun ortasında, Falih Rıfkı’nın sözleriyle “...oturulabilecek nesi var, nesi yoksa yanmış bir Anadolu kasabası” olan Ankara başkent seçilmişti. Böylece, İsmet İnönü ve arkadaşlarının yasa önerisinin gerekçesinde belirttikleri gibi, “içteki ve dıştaki duraksamalar” önlenecekti.

Ayrıca, Anadolu’da pek çok kasaba savaşta yakılıp yıkılmıştı. Nüfus değiş tokuşu nedeniyle kimi kentlerin nüfusu azalmış, buna karşılık Yunanistan’dan



gelen göçmenlerin (mübadillerin) yerleştirilmesi gerekiyordu (Geray, 1962). Osmanlı'nın son dönemlerinde daha çok ülkenin batısındaki liman kentlerinin geliştirilmesine önem verilmiş, bunların Anadolu kentleriyle ulaşımı ihmal edilmişti. Bu nedenle dengeli bir gelişme yöneltmesi gerekiyordu. Cumhuriyet'in ilk döneminde, demiryollarının geliştirilmesine ayrı bir önem verilmesi önceki duruma bir anlamda tepki olarak güdülen bilinçli bir bölgesel gelişme yöneltisi olarak değerlendirilmektedir (Tekeli 1967).

Anlaşılabacağı üzere Hilafetin kaldırıldığı 3 Mart 1924 gününe değin, biri Cumhuriyet'in (Ankara), öbürü hilafetin (İstanbul) olmak üzere ülkede iki başkent vardı. 491 sayılı 1924 Anayasasının ikinci maddesinde "Türkiye Devletinin... başkenti Ankara kentidir" anlatımına yer verilerek Ankara'nın başkentliği Anayasal güvenceye kavuşmuştu.

Beklenen bu amaçlar dışında Ankara, bölgesel gelişme yönelteleri açısından önemli bir işlevi de uzun süre yerine getirmiştir: Nüfusun, ekonomik etkinliklerin, kamu kuruluşlarının yurt düzeyinde dengeli dağılması konusunda Ankara, İstanbul'a ve Marmara Bölgesine olan nüfus akımının dengelenmesi görevini de yerine getirmiştir.

1924'te 417 Sayılı Yasa ile Ankara Belediyesi Bir Taşra Belediyesi Olmaktan Çıkarılmış, İstanbul'daki Osmanlı Başkentine Karşılık Cumhuriyet'in Başkenti Ankara da "Şehremaneti" Konumuna Getirilmiştir

1580 Sayılı Belediye Yasası çıkarılmadan 6 yıl önce, 16 Şubat 1924 günlü ve 417 sayılı yasa ile Ankara Belediyesi bir taşra belediyesi olmaktan çıkarılarak Osmanlı'nın başkenti İstanbul'dakiyle aynı görev ve yetkilere sahip bir şehremaneti kurularak başkentini yönetimine ayrı bir özen gösterildiği ve önem verildiği görülmektedir. Ankara şehremaneti atama yoluyla göreve getirilmesi uygun görülmüştür. Ankara Şehremaneti yapı gereçlerinin ve altyapıların hızla üretilmesi için fabrikalar, santraller, işçi evleri, un ve ekmek fabrikaları kurarak çağdaş üretici belediyeçiliğe örneklik etmiştir (Altaban, 1998).

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Yasası yürürlüğe girince 417 sayılı şehremanetine ilişkin yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, başkent belediyesi öbür belediyelerle aynı tüzel konuma sokulmuştur. Bununla birlikte, yeni yasa da 94. maddesi ile Ankara'ya hükümetçe atanmış belediye başkanının getirilmesine olanak sağlanmıştır. Çok partili yaşama geçilmesi üzerine 1948 yılında ilgili madde 5168 sayılı yasayla kaldırılana değin, valilerin aynı zamanda belediye başkanı olarak atanmasıyla, başkent özeysel yönetimin temsilcisinin başkanlığında yönetilmiştir (Yavuz, 1952).

Kent Planlaması ve İmar İşleri İçin Ankara Bir İmar Yönetimine ve Örgütüne Sahip Olmuştur

1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı yasa ile Ankara kentinin imarına ilişkin olarak Bakanlar Kurulu kararıyla verilecek işlerle uğraşma ve İçişleri Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliğe sahip bir devlet kurumu olarak Ankara İmar Müdürlüğü oluşturuluyordu. Bu örgüt, kentin halihazır haritasını tamamladıktan sonra gelecekteki planını hazırlamak ve bu planı Bakanlar Kurulu'na onaylatmak ile görevlendiriliyordu. Planın uygulama biçimine ilişkin olmak ve uygulamada izlenecek sırayı göstermek üzere ayrıca beş yıllık bir uygulama izlencesi (imar programı) düzenleyecek olan müdürlük izlenceyi Bakanlar Kurulu'nun onayına sunacak, onaylandıktan sonra her yılın bütçesine göre bu izlenceyi uygulayacaktı (Yavuz, 1952).

Böylece, imar tüzemize aşağıdaki kavramlar ilk kez giriyordu:

- Hâlihazır harita ve imar planı yaptırma zorunluluğu,
- Yapı izni alınması zorunluluğu,



• Hamur (tarla) kuralı gereğince yerbölütlerini (parselleri) birleştirme ve % 15 noksanıyla sahiplerine dağıtma yetkisi (bugün yürürlükte olan 3194 sayılı yasanın 18, ondan önceki 6785 sayılı yasanın 42. maddeleri).

Anlaşılacağı gibi bu önermeler (hükümler) sonra çıkarılan yasalarla tüm belediyeler için benimsenmiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerinden oluşan Ankara İmar Komisyonu, öbür kentlerin imar plancılığına ilişkin yetkilerle de donatılmıştı. Ankara Belediyesi, 1984'te Büyükşehir Belediyesi konumuna dönüşünceye değin bu kurul imar ve yapı işleriyle ilgili konularda yetkili olmuştur. Bilindiği gibi, öbür kentlerimizde imar müdürlükleri belediyelerin çatısı altında kurulmuş bulunuyordu. Ankara'dakine göre bu örgütlerin, siyasal ve yerel baskılardan biraz daha az korunmuş olduğu söylenebilir.

Jansen Planı çalışmaları çerçevesinde önceki dönemde bugün Bakanlıklar olarak bilinen Vekaletler Mahallesi'nin kurulması için 1928'de ayrı bir yasa çıkarılmıştı. 1929 yılında da 20 hektarlık bir alan bu amaçla kamulaştırılmıştı. TBMM yapısı da birlikte ele alınacaktı. Bu Jansen'e bir veri olarak verilmişti. Bakanlıkların ve Meclis'in buraya kurulmasına kim arsa sahipleri karşı çıkınca, 1938'de Atatürk'ün buyruğu üzerine TBMM yapısının projesi için yarışma açılmıştı. Meclis yapısının yapılması ve kullanıma için 1961'e değin beklenmesi gerekmiştir.

İlginç olan, anakent ölçeğinde planlama gereği duyulduğundan İmar ve İskan Bakanlığınca İstanbul ve İzmir gibi başkent Ankara için de bir Nazım İmar Planı Bürosu oluşturması üzerinde Ankara İmar Müdürlüğü yeni bir işlev kazanmıştır: Büro yapılan nazım plan çalışmalarının sonucunda verilen imar kararlarının gerektirdiği uygulama planlarını hazırlamak, imar uygulamalarını yönlendirmek ve denetlemek görevlerini yerine getirecekti.

Hermann Jansen'in Atatürk'ü Kızdıran Sorusu

Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarında uzman kent plancısı Jansen Ankara'ya çağrılarak başkent için nazım imar planının yapılması için bir sözleşme imzalandı. Jansen'e başkent için 1980'lerde 300 bin nüfusa sahip olacağı veri olarak verilmişti. Altyapıyla ilgili olarak 100-150 binlik bir Ankara için plan yapılmıştı. Oysa ülkemizdeki kentleşme süreci, Ankara nüfusunun 1950'li yıllara gelindiğinde bunu aşması sonucunu doğurmuştur. Bu, hem konut, hem de kentsel altyapı yetersizliklerine yol açmıştır. 1953 yılında açılan yeni bir imar planı yapılması için açılan yarışmada Yücel-Uybadin planı kazanmış ve yürürlüğe konmuştu.

Jansen'in planın uygulanmasına ilişkin olarak Atatürk'ü kızdıran sözleri yazık ki O'nun ölümünden sonra bütün çıplaklığıyla yaşaya gelmektedir (Atay, 1968: 422-423). Jansen, O'na bu planı uygulayacak güçlü bir yönetime ve istence sahip olup olmadığını sormuş, "toprak spekülasyonu"nun önlenmesi konusunda uyarıda bulunmuştu. Öğretmenimiz Fehmi Yavuz'un belirttiği gibi, toprak spekülasyonu savaşıma sebep olan siyaset ve yönetim adamları, kendileri toprak rantlarına konma yolunu tutmuşlar, varsıllaşmışlardır.

Jansen, sözleşmesinin yenilenmemesi üzerine 1939 yılına değin ülkemizde kalmıştır. Ankara'dan ayrılırken Falih Rıfkı Atay'a, "artık kent planının altından benim imzamı silebilirsiniz" demiştir (Yavuz, 1952).

1950'den sonra kent içindeki aralarda kat artışları için baskılar yoğunlaşınca Jansen Planı'nın öngördüğü imar düzeni alt üst olmağa başlamış, 1951'de Bakanlar Kurulu karar ile başkentteki tüm konutlara çatı katı eklenmesi, uygun görülen caddelerdeki yapılara birer ek kat yapma izni verilmiştir. Bu kat artışları konut sıkıntısını gideremediği gibi imarlı alanda getirilen her değişiklik kararının arsa vurgunculuğuna hız verdiği belirtilmektedir (Altaban, 1998).

Jansen planında Ankara için yaya yolları ve yeşil alanlarla donatılan üç katlı, düşük yoğunluklu bahçekent örneğini anımsatan bir kent yapısı önerilmekteydi (Tankut, 1984).

1950 yılına değin pek çok imar uygulaması plana göre gerçekleştirilebilmişti. 1935'ten sonra imar sınırı dışında yerbölütleme (parselleme) baskısı artmağa başladı. Önce, 1935 yılında Bahçelievler Yapı Kooperatifi'ne imar sınırı dışında yapı izni verildi. İmar İdare Kurulu da onaylı parselasyon planı olmayan yerlerde daha sonra resmi parselasyon koşullarına razı olmak koşuluyla yapı izni verilmesini kararlaştırdı.

1937'de İmar Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığı'ndan ayrılarak Ankara Belediyesi'ne bağlanmasından sonra yoğun baskılara dayanamayan İmar İdare Kurulu, imar dışında 3 bin m² büyüklükteki bir alan geçici bölütleme ve yapı için izin verdi. Kurul, 1938 Eylülünde imar sınırını belediye sınırı ile birleştirerek 1500 hektarlık bir imar alanı olan Ankara'nın imar alanı böylece 16 bin hektara, yani on katına çıkarıyor ve arsa vurgunculuğuna açılmış oluyordu (Yavuz 1952; Altaban 1998).

1951 yılında Jansen Planı'nın öngördüğü yerleşme sınırlarının dışında yapılaşması yüzünden yeni bir imar planı yaptırma gerekli görülmüş, yerli plancılar arasında Yücel-Uybadin Planı birincilik kazanmış, 1957 yılında onaylanmıştı. Yücel-Uybadin Planı 1977'de Ankara'nın nüfusunun 750 bin olacağı ereğine göre yapılmıştı. 1959'da imar yönetmeliğindeki "kooperatif olarak yapılmış olunan konut alanlarındaki yapıların yerleşme planını etkileyecek biçimde



değiştirilemeyeceği” kuralının kaldırılması Bahçelievlerin, bahçeli apartmanlara dönüşmesine olanak sağlıyordu. 1950 yılında yapılmış olan Mebusevleri kooperatif konutlarının ilk sahipleri 1971’e değin dayanmışlarsa da sonunda kat artışı modasına kapılmışlar, burası da bahçeli apartmanlara dönüşmüştür.

Ucuza edindikleri toprakları daha çok değerlendirmek isteyen toprak sahiplerinin kentin yeni alanlarına sıçrama şansı da kalmayınca yoğunluk artışı istemleriyle baskılarını arttırmağa başladılar. Bölge kat düzeninin bozucu nitelikteki plan değişiklikleri önce İmar ve İskân Bakanlığı’na geri çevrildiyse de sonunda 1960’da onaylandı. Böylece hiçbir bilimsel dayanağı olmayan bölge kat düzeni planı ile kentte geniş bir yapım kapasitesi yaratılmış oldu. 1968 yılında imar planında yapılan bir değişiklikte sözde çekme ve çatı katları yasaklanırken tüm kentte birer kat artışı daha verildi (Altaban, 1998). Bunda 1965’te Kat Mülkiyeti yasasının çıkarılması da önemli ölçüde etkili olmuştu. 1968’de betonarme karkas yapılara kat eklenmesi için yürürlüğe konan kılavuz kat ekleden çok, yık-yap sürecinin hızlanmasına yol açmıştı. Ankara’da konut alanlarında aynı yerbölütündeki kimi yapıların üç kez yıkılıp yeniden yapıldığı, ortalama yapı ömrünün 15 yıla indiği Okçuoğlu-Çakan’a yollama yapılarak belirtilmektedir (Altaban, 1998).

Böylece artık Ankara Cumhuriyetin ilk planlı kenti olma özelliğini iyice yitirmiş, başkent arsa vurguncularının ve onların işbirlikçisi siyasetçilerin ve bürokratların çıkarlarına göre yapılaşmaya bırakılmıştır. Ankara’da imarlı alanlarda nüfusun en çok % 49’u, gecekondularda da %51’i yaşamaktaydı. Toplumsal donatı ve işgörülere ayrılan alanlarda da büyük bir yetersizlik vardı. Hava kirliliği görülmeye başlanmıştı.

Nazım İmar Planı Bürosu Deneyimi: Anakentsel Ölçekteki Planlamanın Özeksel Yönetimce Yürütülmesi

1965 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da İmar ve İskân Bakanlığı’nın nazım imar planı büroları kurulması yolunu gidilmiştir. 1969’da Ankara’da Metropoliten Alan Nazım İmar Bürosu çalışmaya başlamıştır. 1972 yılında 1605 sayılı yasa ile büyük kentlerde belediyelerin imar konusunda devre dışı bırakılmasına olanak sağlayan değişiklik bu büroların çalışmalarına güç katmıştı. Ancak planla ilgili olarak Ankara Nazım İmar Bürosu’nun onaylama yetkisi yoktur. Uygulama yine belediyelerde olacağından büro ile belediyeler arasında uyumlu bir işbirliğinin sağlanması Bakanlığın tutumuna bağlı kalmıştı. Ankara’da ayrıca karar organı olarak imar yönetim kurulu vardı. Etkin ve hızlı kararlar üreten bir planlama anlayışı çerçevesinde yürütülen planlama çalışmaları

Vedat Dalokay döneminde (1973–1977) planlamada batı koridoru boyunca kentin özekten çevreye yayılması ilkesinden hareket edilmesi konusunda görüş birliği vardı. Büyük projeler üretme isteğinde bir belediye kararlılığından söz edilebiliyordu. Sonraki adı Batıkent olan Akkondü projesi bunların başında geliyordu. Çevredeki oturma alanları kentsel işgörülerini götürmede öncelik, kent içi yolları ve kavşakları düzenleme, park ve bahçelerin halka açılması, yaya bölgeleri oluşturma gibi çağdaş belediyeceilik anlayışına uygun konular gündeme getirilmiş, bunun başarılı örnekleri sunulmuştu.

Ali Dinçer'in belediye başkanlığı döneminde de (1977–1980) aynı belediyeceilik anlayışı sürdürülmüş, imar planlama bir yerel yönetim işlevi olarak benimsenmiştir. Batıkent Projesi gerekli arsaların sağlanması, kamulaştırmaların yapılması ve Batıkent Konut Kooperatifleri Birliği KENTKOOP'un kurulması, metro çalışmalarının hızlandırılması, belediye otobüsleri için "tahsisli yol" uygulamasına geçilmesi, toplumsal amaçlı projelerin uygulamaya konması gibi olumlu çalışmalar yapan Dinçer'in, 1980'de askeri yönetimce görevden alınmasıyla son buldu.

Ankara Bazım Plan Bürosu'na, esnek ve devingen bir planlama yaklaşımı içinde, "bir esnek ilkeler planı" ya da "iskelet plan" olarak hazırlanan 1990 Ankara Nazım Planı 1982'de onaylandı. Bu planın önemli niteliği planlama yoluyla kentin yönlendirilebileceğini kanıtlaması olarak değerlendirilmektedir (Altaban, 1998; Bademli, 1986). 1986 yılında ODTÜ'lü plancılarca hazırlanan "Ankara 2015" çalışması başkent ile ilgili çok önemli verilerin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

Nazım İmar Bürosunun etkin olduğu 1970–85 döneminde konut alanlarının beşte dördünün düzenli ve planla olarak geliştiği, düzensiz yapılaşmanın beşte üçünden çoğunun paydaşlı (hisseli) tapulu olarak özel iyelikte geri kalan beşte ikisinin kamu topraklarının işgali yoluyla oluşturulduğu, düzenli olarak gelişen konut alanlarının dörtte üçünün nazım plan kararlarına göre, dörtte birinin de yerel (mevzii) imar planları yoluyla verilmiş izinlere dayandığı belirtilmektedir (Altaban, 1998).

1985'te Büyükşehir Yasasının yürürlüğe girmesi üzerine imar planlama yetkileri belediyelere geçtiğinden Ankara İmar Müdürlüğü de Ankara Büyükşehir Belediyesinin bir dairesine dönüştürülmüş bulunuyor.

1984–1989 Mehmet Altınsoy'un belediye başkanlığı döneminde Ankara 2015 strateji planı hazırlanmış, başkent için kamu ulaşımına dayalı bir yıldız biçiminde gelişme stratejisi geliştirilmiştir. Bu plan ayrıca onaylanmış değildir. Bayındırlık

İskan Bakanlığı, Ankara Valiliği ve Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı arasında imzalanan bir ön anlaşma ile yetinilmiştir. Bilindiği gibi böyle bir ön anlaşmanın imar tüzemizde geçerliliği ve yaptırım gücü tartışma götürür bir konudur.

1989–1994 Murat Karayalçın döneminde 2015 planı onaylanmamış olmakla birlikte, plan çerçevesi ve kapsamı önemli genişletilmiş, Ankara 2025 plan çizgesi hazırlanmışsa da onaylama işlemi tamamlanmamıştır. Ankara’da imar ıslah planları ve yerel planlar yoluyla ilçe belediyelerinin ve valiliğin plana aykırı durumlar yarattığı belirtilmektedir (Altaban).

Kamulaştırmada Taşınmaza Vergi Değeri Üzerinden Bir Karşılık Ödenmesi Ankara’da İlk Kez Uygulanmıştır

Taşınmaza vergi değeri üzerinden kamulaştırma karşılığı ödenmesi kuralı, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında Ankara’da (583 sayılı yasa uyarınca) başarıyla uygulanmıştır. Meclisteki yoğun karşı koymaya karşın yönetimin kararlığıyla çıkarılmış olan bu yasa Ankara’nın imarı için bir dönüm noktası olmak yanında, giderek kentleşen ülkemizde güdülmesi gereken kentsel gelişme, arsa yöneltilerine örneklik edecek nitelikte bir girişimdir. Arsa üzerinde oluşan değer artışlarının toplumun ortak çabalarından kaynaklandığı, böyle bir değere toplumun sahip olmasının yasalar, ahlak kuralları ve kamuoyunca doğru bulunacağı yasanın gerekçesinde belirtiliyordu (Yavuz, 1952).

Uzun yıllar bu nesnel ölçüt yasalarda öngörülmemiştir. 1961 Anayasası’nda 1971’de yapılan değişiklikle vergi bildirimine dayalı kamulaştırma yetki ve olanağı yaratılmışsa da çok geçmeden Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. 1981 yılında çıkarılan ilk Toplu Konut Yasası bu yöntemi yeniden canlandırmıştı. 1982 Anayasası bu yöntemi açıkça dışlamamakta, hatta kamulaştırma karşılığının nesnel ölçütlere göre yasayla düzenleneceğini öngörmektedir. Buna karşın, 1983 Kasımında çıkarılan ve bugün de yürürlükte olan Kamulaştırma Yasası, kamulaştırma karşılığının saptanması için öngördüğü 8 ölçütten biri de “varsa vergi bildirimi”dir. Fakat bu ölçütler arasında karşılığın “emsal satış değeri”nin de önerilmesi, her türlü yolsuzluğa kapı açmıştır. Belediye’nin yaptığı kamulaştırmalarda, açılan “karşılık arttırma (tezyid-i bedel) davalarında, kimi kez “takdir komisyonları”na saptanan karşılığın 100, hatta 150 katı tutarında bir karşılığın mahkemelerce belirlendiği bilinmektedir.

1298 yılında çıkarılmış olan Yapılar Yasası (Ebniye Kanunu) Ankara’nın hızlı gelişmesi için gereken kuralları içermiyordu. Eski Ankara’nın düzenlenmesi yerine Çankaya ile Eskişehir arasında yeni bir mahalle, daha doğrusu yeni bir

kent kurmak, uygulanması kolay ve şehircilik ilkelerine uygun bir yol olarak benimsendi. 24 Mart 1925'te çıkarılan ve Ankara'da yapılması gereken yeni mahalle için gerekli yerler ile bataklık ve sulak toprakların Şehremaneti'nce kamulaştırılmasına ilişkin (Ankara'da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle için Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzagi Arazinin Şehremanetince İstimlâki Hakkında Kanun) 583 sayılı yasa ile yalnız Ankara'nın imarı konusunda değil, imar tarihimiz açısından da çok önemli bir adım atılmıştı.

Adı geçen yasanın gerekçesinde, eski Ankara'nın imarını doğal gelişmesine bırakarak ivedi gereksinimleri karşılamak için yeni bir mahalle ya da kent mi kurulması savının yeğlendiği belirtiliyordu. Gerekçede belirtildiği gibi, yürürlükteki yasalar konut gereksinmesini karşılamak ve bataklıkları kurutmak için kamulaştırma yapılmasına izin vermiyordu. Anayasa'nın 74. maddesi "değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlak olunamaz" diyordu. Yasa, değer paha olarak toprağın vergi değerinin 15 katını benimsiyordu. İçişleri Komisyonunun yazanağında ve Meclisteki görüşmelerde vergi değerine dayalı olarak kamulaştırma karşılığının saptanması ileri sürülmüş de kamulaştırma karşılığının 1915 yılındaki vergi değerinin 15 katının "değer paha" olması kararlaştırılmıştır.

Yasanın gerekçesinde Ankara'nın devlet merkezi olması sonucunda arsa ederlerinin yükseldiği ve yükseleceği belirtilerek artan değerlerin sahiplerine bırakılamayacağı savunuluyordu. Uygur hiçbir ülkede toplumsal ve doğal nedenlerden toprak değerinde oluşan olağanüstü artışın sahibinin malı olamayacağı vurgulanmıştı. Bu artan değer doğrudan doğruya beldelere ya da toplumlara ait olduğu, bu gibi topraklara alınanın sekiz on katı vergi salındığı, bunların daha sonra yüksek ederlerle satılmak ya da uzun sürelerle kiralanmak üzere kamulaştırıldı belirtilmekteydi. Gerçek değeri kamulaştırılan taşınmazın sahibine ödendiğine göre ortada bir mağduriyetin söz konusu olamayacağı ileri sürülmekte, ortaklaşa toplumsal araçlardan doğan olağanüstü değerlere toplumun sahip olmasından daha meşru bir hakkın tasavvur edilemeyeceği savunulmaktaydı (Yavuz, 1952).

Sonunda, toprak sahiplerine dörtte biri bırakılması ilkesi benimsenmiştir. Kendilerine bırakılan toprak parçalarında sahiplerinin Şehremanetinin belirlediği koşullara uygun yapı yapmaları zorunluluğu da getirilmiştir.

Görüldüğü gibi yasa, dünya şehircilik tarihi açısından çok önemli bir girişim olmuştur. Böylece, piyasa ederinin binde biri düzeyindeki bir karşılıkla kamulaştırılan bu topraklarda bugün Yenişehir olarak bildiğimiz kent parçası geliştirilmiş oldu.

Konut Yöneltileri Açısından Ankara Örneği

Kentleşmenin ve konutun finansmanı açısından önemli bir girişim olan Emlak ve Eytam Bankası'nın 1926'da kurulmuş olması anlamlıdır. Bu kamu bankası, "taşınmaz ipoteği karşılığında borç para verme" işlevini yerine getirmiştir (Güvenç, 1997). Konut sunumunun yetersizliği nedeniyle gecekonduların, baraka evlerin ortaya çıkması ve kiraların yükselmesi karşısında 1929 yılında çıkarılan Milli Korunma Yasası ile konut kiralarının dondurulması yoluna gidilmiştir.

Konut sorununa çözüm arayışlarında, önce memurlara kira ödencesi verilmesi, Saraçoğlu mahallesi adıyla kamu konutlarının yapılması, Bahçelievler Yapı Kooperatifinin kurduğu mahalle toplumsal içerikli konut yöneltisi açısından önemli girişim örnekleridir.

Sözü edilen 583 sayılı kamulaştırma yasasıyla elde ettiği topraklar üzerinde Ankara Şehremaneti'nce yaklaşık üç yüz konut yaptırılıp satılmıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 68. fıkrasıyla belediyelere, ucuz belediye konutları yapmak ve belediye adına yaparak icara vermek, beldenin gelişme ve genişlemesine elverişli yerlerinde toprak olarak yeni plana göre düzenlemek ve yeniden yapı yapmak isteyenlere satarak vurgunculuğuna (ihtikârına) engel olmak görevini veriyordu. 1950 yılında bu görevin belediye meclisi kararı ile isteğe bağlı olmaktan çıkarılarak zorunlu bir görev olarak benimsenmesine olanak sağlayan 5656 sayılı yasa çıkarılarak konut gereksinmesini karşılamak için bir olanak yaratılmıştır. 1980'li yıllara gelinceye, daha doğrusu birinci ve ikinci (bugün de yürürlükte olan) Toplu Konut yasaları çıkarılıncaya değin belediyeler bu konuda etkin bir duruma gelememiştir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında Ankara'da yaşanan konut darlığı yüzünden arsa ederleri aşırı biçimde yükselmişti. Oysa imar bölütlerinin yaklaşık dörtte üçü boş duruyordu. En çok konut sıkıntısı çeken memurların barınma sorununu çözmek için en önemli adım olan Memurin Apartmanları (1944) yapılması bu döneme rastlar. Bu konuyu arsa ve konut yöneltilerimiz açısından ileriki kesimlerde ele alacağız.

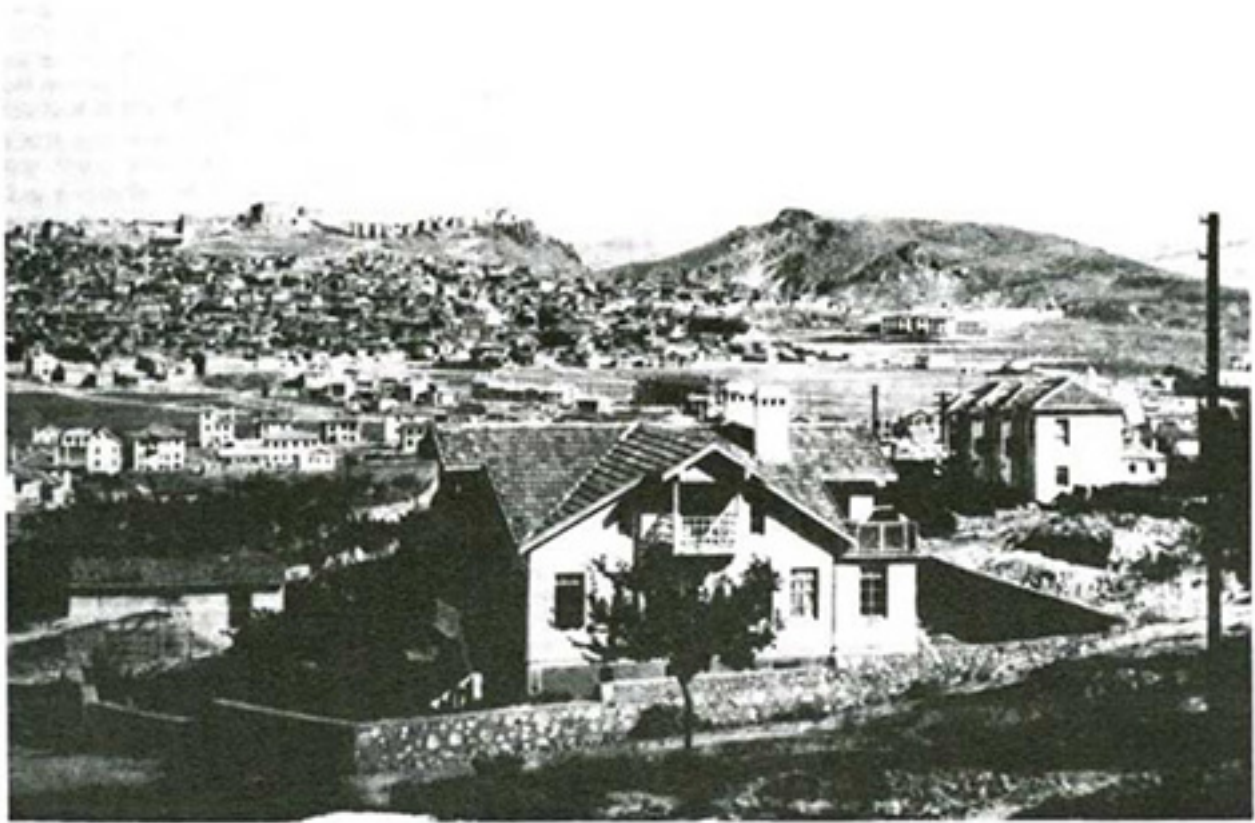
1939'da çıkarılmış olan bir başka yasa (1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu) da nüfusu elli binden çok olan kentlerde belediyelerin konutların sağlık koşullarını sürekli denetlemek üzere bir Konutlar Yönetimi (Meskenler İdaresi) kurmalarını öngörüyordu. Bu yasanın da uygulamaya geçirilmediğini gözlemliyoruz.

1935 nüfus sayımı verilerine göre Ankara'da odabaşına 2.5 kişi düşmekteydi.

Bu aşırı bir barınma yoğunluğunu gösteriyordu. Kimi ailelerin aynı konutu paylaştıkları biliniyordu. Kamu görevlileri için yapılan Saraçoğlu (bugünkü Namık Kemal) Mahallesi konut sunumu açısından önemli bir girişimdi (Yavuz, 1953).

1944 yılında çıkarılan “Memurin Meskenleri İnşası Hakkında”ki 4626 sayılı yasanın Maliye Bakanlığı’na verdiği yetki uyarınca, Saraçoğlu Memurin Konutları’nın “malîyet artı kâr” kuralına göre bitirilmesi için Emlak ve Eytam Bankası’nın yan kuruluşuna toplumsal tesisleri ile birlikte 450 konutluk bir komşuluk birimi olarak Paul Bonatz’ın planına göre 1945 yılında yapıma geçildi. Bir yıl geçmeden 150 konutluk ilk bölüm yerleşmeğe açılabilmişti. Sonradan adı Namık Kemal Mahallesi’ne dönüştürülen Saraçoğlu Mahallesi’nin hem planlama, hem de mimarlık açısından Cumhuriyet Dönemi’nin özgün yapıtlarından biriydi (Altaban, 1998).

Özelleştirme furyası içinde bu mahallenin de bir ara özelleştirilmesi kararlaştırıldıysa başta Şehir Plancıları Mühendisleri Odası olmak üzere meslek odalarının ve kamuoyunun karşı çıkması karşısında satılması yoluna gidilememiştir.



Ankara'da Gecekondu Sorunu

İkinci Dünya savaşından sonra konut açığı o denli artmıştı ki aileler kendi başlarının çaresine bakmak zorunda kalarak çözümleri ilkel yöntem ve araç gereçlerle başkasının, çoğu kez kamunun toprakları üzerine gecekondu yapmağa başladılar. 1950 yılına gelindiğinde, Ankara'da, nüfusun % 34'ünü oluşturan 100 bini aşkın insanın gecekonduya yaşadığı kestiriliyordu (Yavuz, 1952: 72-73).

Gecekondu konusunda ilk önlem Ankara için düşünülmüştür. 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı yasanın başlığı şöyle idi: "Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara... Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun". Bu yasa Ankara'da kendisinden önce yapılmış gecekonduları yasallaştırmış oluyordu. 1949 çıkarılan 5431 sayılı yasa ile bu bağışlama öbür kentlerdeki gecekonduların da bağışlanmasını yaygınlaştırdı.

5218 sayılı yasa ile, yasanın ekindeki haritada mavi çizgi ile gösterilen 6 bölgede hazinenin, il özel idaresinin, vakıflar dışındaki katma bütçeli yönetimlerin iyeliğindeki arsalarla vergi değerleri üzerinden faizsiz olarak on yılda eşit taksitlerle ödenmek üzere Ankara Belediyesine devredilmişti. Yenimahalle projesi 105 hektarlık bir alanı kapıyordu. Bu toprakların % 45'i hazineden sağlanmış, geri kalan % 55'i de satın alma yoluyla sahiplerinden alınmıştı. 2900 yerbölütünün altyapısı, durum planı ve yapı projeleri belediyece sağlanmıştı. Yapı zorunluluğu, ucuz arsa ve kredi nedeniyle dört yıl içinde yapılar bitirilmiş, mahalle yerleşmeğe açılmıştı (Yavuz, 1952; Altaban, 1998).

Belediye, uygulama imar planlarını yaptıktan sonra gereksinim sahiplerine ucuz arsa sağlamıştır. Kendisine arsa verilenler için bir yıl içinde projesine uygun konut yapma zorunluluğu önkoşulmuştu. Oluşturulan kent parçasına bugün de aynı adla anılan Yenimahalle adı verilmişti. Bu deneyim, ucuz arsa sağlandığı, yapım zorunluluğu konulduğu ve elverişli koşullarla kredi verildiği zaman kentsel gelişme ve konut yöneltileri açısından gerçekleştirilebilecek başarıyı gösteren canlı bir örnek oluşturmuştur.

Ankara için çıkarılan 5218 sayılı özel yasanın TBMM'nde kabul edildiği günden (22 Haziran 1948) iki hafta geçmeden (6 Temmuz 1948'de) tüm Türkiye için Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın yapının kestirilen maloluşunun % 75'ine kadar, % 5'i geçmeyen bir faizle kredi verilmesini öngören "Bina Yapımını Teşvik" yasası yürürlüğe konmuştur. Bu yasanın olanaklarından Yenimahalle'nin yapımında da yararlanılmıştır. Sonraki yasa, 10 yıllık bina vergisi bağışıklığı, yapı gereçleri için Gümrük vergisi indirimi, Devlet Deniz ve Demiryollarında indirimli taşıma ücretlerinden yararlanılması gibi özendirici kolaylıklar da

getirmiştir. Kısacası, bugün yüksek apartmanlara dönüşen Yenimahalle, uzun süre orta gelirli ailelerin yaşadığı bir oturma alanı ya da yatakhane kent olarak işlevler yüklenmişti.

Sonuç Yerine

Konut, arsa ve kentsel gelişme yöneltilerimiz açısından Ankara deneyimi bütün Türkiye için örnek bir model olarak değerlendirilebilir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında kendine özgü yönetim birimine ve akçal kaynaklara kavuşan Ankara, kentbilim açısından bugün de önem taşıyan kimi uygulamaların yaşama geçirildiği yer olmuştur. Kimi zaman, planlı kentleşmeye aykırı etkiler altında kalsa da, özellikle Jansen Planı'nın uygulamaya geçirildiği 1930'lu yıllar kentbilim açısından bir laboratuvar niteliğini taşımaktadır. Söz konusu dönemin ayrıntılı biçimde incelenmesi, bugünlerde duyumsadığımız kentsel sorunların çözümüne önemli katkılar sağlayacaktır.

Kaynakça

Atay, Falih Rıfkı (1968), Çankaya: Atatürk'ün Doğumundan Ölümüne Kadar, İstanbul.

Altaban, Özcan (1998), "Cumhuriyet'in Kent Planlama Politikaları Ve Ankara Deneyimi", 75 Yılda Değişen Kent Ve Mimarlık, Türkiye İş Bankası ve Tarih Vakfı Ortak Yayımları, s. 41-64.

Altaban, Özcan (1997), "Ulusal Yönetimin ve Toplumsallığın Kurgulandığı Bir Başkent", Arredamento, 1997/3, s. 89-94.

Bademli, Raci (1986), "Ankara Kent Planlama Deneyi Ve Ulaşılan Sonuçlar", Ankara 1985'ten 2015'e, Ankara: EGO Yayınları.

Geray, Cevat (1962), Türkiye'den Ve Türkiye'ye Göçler Ve Göçmenlerin Yerleştirilmeleri: 1923-1960, AÜ SBF Maliye Enstitüsü, Ankara

Güvenç, Murat (1997), "Emlak Bankası, Kuruluşu, Dünü, Bugünü" (Yayınlanmamış Çalışma), Ankara: ODTÜ Yayınları.

Tankut, Gönül (1984), "Jansen Planı Uyguma Sorunları", Tarih İçinde Ankara: ODTÜ Yayınları.

Tankut, Gönül (1990), Bir Başkent'in İmarı 1929-39, Ankara: ODTÜ Yayınları.

Tanyeli, U. (1997), "Türk Modernleşmesinin Kentsel Sahnesini Yeniden Düşünmek", Arredamento, 1997/3, s. 81-87

Tekeli, İlhan (1984), "Ankara'nın Başkentlik Kararı", Tarih İçinde Ankara, Ankara: ODTÜ Yayınları.

Tekeli, İlhan (1967), "Regional Planning in Turkey and Regional Policy in the First 5 Year Plan", Planning In Turkey, Ankara: ODTÜ Yayınları.

Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü (TY), Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Cilt I-II, Ankara.

Türk Dil Kurumu (1968), Bugünün Diliyle Atatürk'ün Söylevleri (Bugünkü Dile Aktaran: Behçet Kemal Çağlar), Ankara.

Yavuz, Fehmi (1952), Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

Yavuz, Fehmi (1953), Şehircilik Ders Kitabı, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.