



## Research Article/Araştırma Makalesi

### Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi

#### Turkish State's Management and Evaluation of Extraordinary Immovables

Ali Akın ZENGİN<sup>1</sup>

#### Öz

Türkiye’de, devletin, belediyelerin ve özel idareler ile katma bütçeli kurum ve kuruluşların taşınmaz yönetimine ilişkin olağan yönetim biçimleri kanunlar ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Kamu kurumları özel mülkiyetinde bulunan taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve uygulama yönetmelikleri çerçevesinde genellikle ihale ile elden çıkartmaktadır. İlgili düzenlemeler kapsamında taşınmaz satışı ve taşınmaz mallar üzerinde sınırlı aynı hak kurulmasının usul ve esasları belirlenmiştir. Genel olarak kamu tüzel kişiliğine haiz olan resmi kamu kurumlarının özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların edinimi için satış, kiralama ve irtifak hakkı ihalelerine iştirak etmek gerekmektedir. Ancak bu olağan yönetim biçimleri dışında, imar kanunlarına aykırı olarak inşa edilen yapıların affedilmesine dayanan imar affi ve barışı adıyla, geçmişten günümüze süregelen olağanüstü bir yönetim biçimi de bulunmaktadır. Söz konusu imar affi kanunları ile genellikle Hazine’ye ya da belediyelere ait taşınmazların üzerine yapılan kanuna aykırı yapıların, engellenmesi veya cezaya tabi tutulmasından ziyade, kaçak yapı yapanlara doğrudan satışı gündeme gelmiştir.

Çalışmada özellikle taşınmaz edinimi konusunda, devletin taşınmaz yönetimine ilişkin işlettiği uygulamadaki olağan kanuni süreçlerin yanında, imar afları ve taşınmazların doğrudan kullanıcılarına satışına yönelik olağanüstü taşınmaz yönetimi süreçlerini ifade eden af kanunları ve diğer kanunlar incelenmiştir. Nitel araştırma yöntemi olan literatür taramasından faydalanılmıştır.

**Jel Kodları:** H10, H41, H82, K25

**Anahtar Kelimeler:** Taşınmaz Yönetimi, İmar Affi, İmar Barışı, Milli Emlak, Belediye

<sup>1</sup> Doktora Öğrencisi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi A.B.D., zenginaliakin@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1007-3014



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

---

#### **Abstract**

In Turkey, the ordinary management of immovable properties of the state, municipalities, special administrations and institutions and organizations with annexed budgets are regulated by laws and regulations. Public institutions generally dispose of their privately owned immovable properties through tenders within the framework of the State Tender Law No. 2886 and its implementing regulations. Within the scope of the relevant regulations, the procedures and principles of the sale, lease and establishment of limited real rights on immovables are determined. In general, it is necessary to participate in tenders for the sale, lease and easement rights for the acquisition of immovable properties in the private property of official public institutions with public legal personality. However, apart from these ordinary forms of management, there is also an extraordinary form of management that has continued from the past to the present under the name of zoning amnesty and peace based on the amnesty of structures built in violation of zoning laws. With the mentioned zoning amnesty laws, the direct sale of illegal structures built on immovable properties belonging to the Treasury or municipalities has come to the agenda, let alone preventing or penalizing illegal structures.

In this study, amnesty laws and other laws that express extraordinary property management processes for zoning amnesties and the sale of immovable properties directly to their users, in addition to the ordinary legal processes in practice operated by the state regarding the management of immovable property, especially in the field of property acquisition, are analyzed. A literature review, which is a qualitative research method, has been utilized.

**Jel Codes:** H10, H41, H82, K25

**Keywords:** *Property Management, Zoning Amnesty, Zoning Peace, National Estate, Municipality*

## 1. Giriş

Devletin kökenine ilişkin yapılan yaygın tanımlara bakıldığında eski filozoflar bilgi, erdem ve toplum sözleşmesi gibi kavramlar üzerinden devleti açıklamaya çalışırken; günümüzdeki modern devlet tanımlarının cümle başlangıçlarının ‘toprak bütünlüğü’, ‘belli bir toprak parçası üzerinde’, ‘sınırları belli olan bir yerde kurulmuş olan’ gibi temel ifadelerle dayandırıldığı anlaşılmaktadır. Yani devletin var olabilmesi için belli bir insan topluluğunun devlet egemenliğine haiz bir toprak parçası üzerinde bulunması gerekmektedir. Buradan yola çıkarak, geçmişten günümüze kadar devlet olmanın ve devlet egemenliğinin zora dayansın ya da dayanmasın temelde doğrudan veya dolaylı olarak sınırları belli olan bir toprak parçası kavramı ile ilişkilendirildiğini söyleyebiliriz.

Eski dönemlerde devletlerin egemenlik hakkına istinaden üzerlerinde hüküm sürdükleri topraklara ilişkin “kralın toprağı” ya da “padişahın malı” gibi nitelendirmeler bulunmaktaydı. Ancak günümüz modern, demokratik ve çoğulcu devletlerinde söz konusu bakış açısı yerini “ülke toprakları” kavramına bırakmıştır. Dolayısıyla günümüz modern devletlerinde ve Türkiye’de, devletin mülkiyeti altındaki topraklar kamu mülkiyeti olarak görülmektedir.

Türkiye’de Cumhuriyet’in kuruluşundan bu yana kamuyu tanımlayan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri adına günümüzdeki adıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından devletin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar çeşitli tasarruflara konu edilebilmektedir. Genel Müdürlük bünyesinde kamunun ihtiyacına özgülenmemiş mallar özel tasarrufa konu edilme biçimlerine örnek olarak kiralanabilmekte, satılabilmekte ve üzerlerinde sınırlı aynı haklar kurulabilmektedir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dâhil daireler, katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve tüm belediyelerin anılan tasarruf işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Yani Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve diğer kamu idarelerinin kamu hizmetine özgülenmemiş malları ile ilgili genel tasarruf biçimleri benzer olduğu söylenebilir. Bunlar olağan taşınmaz<sup>2</sup> yönetim biçimleri olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de 1950’li yıllara girilirken çoğunlukla ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi sebeplerle başlayan kırdan kente iç göç hareketleri zamanla hız kazanarak yeni bir yönetim biçiminin oluşmasına sebep olmuştur. Bu göç hareketleri özellikle büyükşehirlerde konut arzının sınırlılığı sebebiyle, kentsel alanlarda barınma amaçlı imar kanunlarına aykırı “gecekondu” olarak nitelendirilen yapıların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu yapılar demografik olarak dezavantajlı, ciddi nüfus büyüklükleri barındırmış ve sahip oldukları oy potansiyeli sebebiyle siyasiler tarafından sürekli gündemde tutulmuştur.

Özellikle büyükşehirlerde, o dönemde uygulamadaki imar kanunlarına aykırı olarak yapılan gecekondu sahipleri siyasal iktidarlar tarafından çıkarılan kanunlarla affedilerek, söz konusu kamu taşınmazlarının doğrudan bu kişilere satışının önü açılmıştır. Bu kapsamda gecekonduyla başlayan süreç daha sonra Hazine’ye<sup>3</sup> ve belediyelere ait olan arsa ve arazilerde inşa edilmiş olan her türlü kaçak yapı için kapsamı genişletilerek olağanüstü bir yönetim biçimi oluşturulmuştur.

<sup>2</sup> Çalışmada taşınmaz olarak tarif edilen gayrimenkul kavramıdır.

<sup>3</sup> Çalışmada Hazine ile tarif edilen Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün tasarrufundaki devlet arazilerdir.

Çalışmada kamu taşınmazlarının edinimi ile ilgili kanunlara uygun olarak devam eden olağan yönetim süreçleri ile imar kanunlarına aykırı olarak yapılan yapıların buldukları arsaların ve Hazineye ait taşınmazların belli şartlarla doğrudan satışına yönelik çıkarılan kanunlara değinilmiştir. Kamu taşınmazlarının kamu kurumlarının isteği dışında zorunlu olarak elden çıkarılmasına sebep olan çalışmada olağanüstü taşınmaz yönetimi adıyla ifade edilen süreç kronolojik olarak incelenerek, ortaya çıkardığı sonuçlar tartışılmıştır. Aşağıda ilk olarak kamu taşınmazlarının olağan yönetimi ele alınmıştır.

## 2. Kamu Taşınmazlarının Yönetimi

Devletlerin egemenlik haklarının kaynağı olarak hüküm sürdükleri topraklar üzerinde tasarruf hakları bulunmaktadır. Ancak tasarruf biçimi söz konusu toprak parçasını nitelendiren taşınmaz niteliği ile alakalıdır. Nitelikten kasıt taşınmazın kamu hizmetlerine özgülenip özgülenmediği ile yani kamu idaresinin taşınmaz maldan nasıl faydalandığıyla doğrudan ilişkilidir. Türkiye’de bir malın kamuya mı yoksa özel mülkiyete mi tabi olduğuna dair idare hukuku alanında belli tanımlamalar bulunmaktadır. Buna dayanarak malların sahibine göre bir ayırımın söz konusu olduğu gibi kamu tüzel kişiliğine haiz kurum ve kuruluşların da sahip oldukları mallar kamusal ve özel mallar olarak ayrılmaktadır. İdare hukuku alanında kamu yararına tahsis edilmiş ve kamu hukukuna tabi malları “kamusal mallar” olarak kabul ederken, kamu tüzel kişiliğe haiz kurumların özel hukuka tabi özel malları da bulunmaktadır (Gözler, 2019:613). Örneğin bir belediyeye ait arsa üzerine herhangi bir belediye hizmetinin yürütüldüğü kamu binasının özel kişi ve kurumlara kiralanması veya satılması uygulamada çok rastlanır bir durum değildir. Ancak kamu hizmetlerine özgülenmemiş bir taşınmaz kamu kurumları tarafından satış ve kiralama gibi işlemlere konu edilebilmektedir.

Öncelikle malları yani diğer adıyla eşyayı sıklıkla kullanılan tanımıyla taşınır ve taşınmaz mal olarak ayırmak mümkündür. Taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde kişilerin sahip oldukları haklar ise mülkiyet hakkı ve sınırlı ayni haklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Türk Medeni Kanunu’nun (TMK) Mülkiyet hakkının içeriği başlıklı 683. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Bir şeye malik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir.*” hükmü yer almaktadır. Yani ister kamu malı statüsü ile kamu hukukuna tabi olsun, ister özel mal statüsü ile özel hukuka tabi olsun, kanun taşınmaz mal üzerinde mülkiyet hakkı sahibine sınırsız bir hak tanımaktadır. Aynı Kanunun 794. maddesine göre, “*İntifa hakkı, taşınır, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabilir. Aksine düzenleme olmadıkça bu hak, sahibine, konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlar.*” denilerek TMK çerçevesinde mülkiyet hakkını sınırlayan sınırlı ayni hakların neler olduğu, nasıl kurulacağı ve sona ereceği de ele alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu’nun 45. maddesinin birinci fıkrasına göre devlet hiyerarşisi içinde hangi kamu kurumlarının taşınmaz edinebileceği ve bunun yönetiminin hangi bakanlıkta olacağı açıkça belirtilmiştir. Buna göre, “*...Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yönetilir...*” hükmüne istinaden Genel bütçe



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

kapsamındaki kamu idarelerini<sup>4</sup> temsilen, söz konusu taşınmazlarının idaresi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye’de Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazların ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin sevk ve idaresi görevi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çatısı altında, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce Maliye Bakanlığına bağlı olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Cumhuriyetten önce ise Osmanlı Dönemi’nde devlet malları ile ilgili iş ve işlemler Maliye nezaretinin gelir birimlerince yerine getirilmiş ve 1909 yılında yine Maliye Nezaretine bağlı olarak “Emlak-i Emiriye Müdüriyeti” adıyla kurulan birim bu görevleri üstlenmiştir. Söz konusu kurum önce 1923 yılında “Emlak-i Milliye Müdürlüğü”, 1929 yılında ise 1452 sayılı Kanuna bağlı olarak “Milli Emlak Müdürlüğü” adını almıştır.

1929-1945 yılları arasında 4286 sayılı Kanunla “Milli Emlak Umum Müdürlüğü” adıyla hizmet veren kurum, 1945 yılında ise 178 sayılı KHK ile günümüzdeki adını almıştır (MEGM Faaliyet Raporu,2022). Milli Emlak Genel Müdürlüğü 1909-2018 yılları arasında Maliye Nezaretinde başlayan yolculuğu yıllarca Maliye Bakanlığı çatısı altında devam etmiş, sonrasında ise 10.07.2018 tarihi itibarıyla Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi ile birlikte 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlanmıştır.

Genel olarak Hazine’nin özel mülkiyetindeki taşınmazların, satışı, kiralanması, tahsis edilmesi, arsa veya kat karşılığı inşaat işlemleri, taşınmazlarda irtifak hakkı tesis edilmesi ve idarenin rızası ve izni olmadan taşınmazlarının fiilen kullanılmasından dolayı haksız kullanıcılara ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve bu kullanıcıların tahliye edilmesi işlemleri Genel Müdürlük hizmet sahasındadır. İş ve işlemleri ile ilgili kanun ve yönetmelikler çok geniş olup genel olarak Hazine taşınmazlarının yönetimine ve yurt genelindeki birçok mülkiyet sorununun çözümüne ilişkin işlemler 81 ilde örgütlenmiş olan Genel Müdürlük organları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri şu şekilde sıralanmıştır: 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi 2) Cumhurbaşkanlığı 3) Anayasa Mahkemesi 4) Yargıtay 5) Danıştay 6) Hâkimler ve Savcılar Kurulu 7) Sayıştay 8) Adalet Bakanlığı 9) (Değişik:20/5/2021-7319/10 md.) Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 10) (Ek:20/5/2021-7319/10 md.) (1) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 11) (Değişik:4/11/2021-7341/18 md.) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 12) Dışişleri Bakanlığı 13) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 14) Gençlik ve Spor Bakanlığı 15) Hazine ve Maliye Bakanlığı 16) İçişleri Bakanlığı 17) Kültür ve Turizm Bakanlığı 18) Milli Eğitim Bakanlığı 19) Milli Savunma Bakanlığı 20) Sağlık Bakanlığı 21) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 22) Tarım ve Orman Bakanlığı 23) Ticaret Bakanlığı 24) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 25) Devlet Arşivleri Başkanlığı 26) Diyanet İşleri Başkanlığı 27) İletişim Başkanlığı 28) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği 29) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı 30) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı 31) Strateji ve Bütçe Başkanlığı 32) Jandarma Genel Komutanlığı 33) Sahil Güvenlik Komutanlığı 34) Emniyet Genel Müdürlüğü 35) (Mülga:18/7/2021-7333/14 md.) 36) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 37) Gelir İdaresi Başkanlığı 38) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 39) Meteoroloji Genel Müdürlüğü 40) (Değişik:4/11/2021-7341/18 md.) Göç İdaresi Başkanlığı 41) Avrupa Birliği Başkanlığı 42) (Ek:4/11/2021-7341/18 md.) İklim Değişikliği Başkanlığı. (www.mevzuat.gov.tr) Erişim tarihi:18 Temmuz.2022

<sup>5</sup> Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 101. maddesinin birinci fıkrasının bentlerine göre, “ (1) Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: a) Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu idareleri ile işbirliği yaparak yürütmek, b) Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesis, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin

**Tablo 1: Hazine Taşınmazlarının Türlerine Göre Dağılımı (01.08.2019)**

Taşınmazın Türü	Adedi	Toplam Adet İçindeki Payı (%)	Yüzölçümü (m <sup>2</sup> )	Yüzölçümü (%)
Hazine Adına Tescilli	4.002.140	94,36	259.275.594.409	91,95
Devletin Hüküm ve Tasarrufu altında (İşlem Gören)	136.757	3,22	16.305.230.602	5,78
Hazine ile ilişkili	102.276	2,41	6.399.809.395	2,27
<b>Toplam</b>	<b>4.241.173</b>	<b>100</b>	<b>281.980.634.406</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Milli Emlak Genel Müdürlüğü. (<https://www.milliemlak.gov.tr/>). (20 Temmuz 2022)

Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün doğrudan kendilerini ilgilendiren iş ve işlemleri ile alakalı 26 kanun, 18 yönetmelik ve 160’tan fazla genel tebliği bulunmaktadır. Taşınmaz envanterinde ise Hazine taşınmazlarının Hazine adına tescilli olup olmamasına göre devletin hüküm ve tasarrufu altında işlem gören ve Hazine ilişkili olan toplamda 4.241.173 taşınmaz bulunmaktadır.

kiralınması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak, c) Devlete intikali gereken taşınır ve taşınmazlarla hakların Hazineye mal edilmesi işlemlerini yürütmek, taşınmazların tescilini, taşınır malların tasfiyesini sağlamak, ç) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden kamu hizmeti için kullanılması gerekli olanları; kamu idarelerine tahsis etmek ve tahsis amacının ortadan kalkması veya amaç dışı kullanılması halinde tahsisi kaldırmak; tahsisi kaldırılan taşınmazlar üzerinde Hazine dışındaki kamu idarelerine ait yapı ve tesisleri tasfiye etmek, tasfiyeye ilişkin esas ve usulleri belirlemek, d) Devlete ait konutları yönetmek ve kamu idarelerine ait konutların yönetimi konusundaki politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, her yıl yurt içi ve yurtdışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etmek, e) Hazineye ait taşınmazların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu idarelerinin taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, f) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin kamulaştırdığı yerlerin Hazine adına tescilini sağlamak, g) Kanunlar ve antlaşmalar gereğince muayyen zümrelere izafetle el konulması gereken para, mal ve hakların işlemlerini yapmak ve tasfiyelerini sonuçlandırmak, ğ) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hizmet dışı kalan taşınırlarının satışını yapmak, h) Kamu idarelerine ait taşınmazların yönetim esaslarını belirlemek, ı) Kamu idarelerinin taşınmaz edinme ve yönetimine ilişkin olarak hazırlayacakları mevzuat tasarıları hakkında görüş bildirmek, i) Kamu mallarına ilişkin politikaları tespit etmeye yönelik çalışmalar yapmak, j) Görev alanına giren konularda ilgili mevzuatla Bakanlığa verilen görevleri yürütmek, k) Görev alanına giren konulardaki alacakların süresinde ve mevzuata uygun olarak takip edilerek tahsil aşamasına getirilmesi için gerekli tedbirleri almak, l) Teşkilat ve görev alanına giren konularda denetmenleri aracılığıyla teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapmak ve bu işlerin yürütülmesi amacıyla uygun görülen büyük il merkezlerinde bölge düzeyinde denetim yapmak üzere denetim grupları kurmak,29 m) Cumhurbaşkanınca uygulama usul ve esasları belirlenen projeler kapsamında; Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri geliştirmek, değerlendirmek, kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazları satın almak, trampa etmek, kamulaştırma ve toplulaştırma yapmak. n) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” olarak ifade edilmiştir. ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) Erişim tarihi: 18 Temmuz 2022

**Tablo 2: Hazine Yönetiminde Olan Taşınmazlarının Cinslerine Göre Dağılımı (01.08.2019)**

Cins	Tescilli		DHTA		İlişkili
	Adet	Yüz Ölçümü	Adet	Yüz Ölçümü	Adet
Orman	480.066	200.108.587.551	1.372	2.741.705.350	2.595
Arazi	998.912	31.859.762.835	46.268	10.125.906.803	11.725
Tarla	1.408.632	18.073.524.411	27.251	508.038.679	30.612
Orta Malları	89.783	4.547.561.598	5.397	447.273.017	4.814
Arsa	499.741	1.805.647.340	10.863	72.518.259	13.073
Bağ-Bahçe	256.828	901.756.018	8.127	41.749.994	6.020
Bina	200.354	648.942.089	1.158	1.487.708	6.535
Su ve Su Ürünü Alanları	53.502	635.502.175	5.038	893.762.305	474
Maden ve Ocak Alanları	1.353	116.940.032	975	112.529.131	140
Tarihi ve Kültürel Alanlar	4.177	94.061.054	522	2.893.909	386
Kıyı ve Dolgu Alanları	620	5.490.430	9.902	124.324.590	721
Diğer	8.172	477.818.876	19.884	1.233.040.858	25.181
<b>Genel Toplam</b>	<b>4.002.140</b>	<b>259.275.594.409</b>	<b>136.757</b>	<b>16.305.230.602</b>	<b>102.276</b>

**Kaynak:** Milli Emlak Genel Müdürlüğü. (<https://www.milliemlak.gov.tr/>). (20 Ağustos 2022)

Genel Müdürlük envanterinde bulunan taşınmazlara Tablo 1’de yer alan tasnife göre bakıldığında, taşınmazların tescilli, devletin hüküm ve tasarrufunda olması ve ilişkili yani dava süreci devam eden taşınmazlardan olup olmamasına göre sınıflandırıldığı görülmektedir. Tablo 2’deki verilere göre tescilli taşınmazlar içerisinde 200.108.587.551 m<sup>2</sup> yüz ölçümle ormanlar birinci sırada yer alırken, sonrasında sırasıyla arazi, tarla ve orta malları gelmektedir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yani henüz tescil olmamış taşınmazlar arasında ise araziler birinci sırada yer alırken, ormanların onları takip ettiği, ilişkili taşınmazlarda ise dava süreçleri sonuçlanmadığından ayrıma dâhil edilmediği anlaşılmıştır.

### 3. Kamu Taşınmazlarının Olağan Yönetim Şekilleri

Hazineye ait taşınmazların yönetimi, taşınmazların kamu hizmetine özgülenmiş olup olmamalarına göre farklılık gösterdiğinden yukarıda bahsedilmiştir. Bu taşınmazlardan kamu hizmetine tahsis edilmiş yani üzerinde bir kamu hizmetinin görüldüğü taşınmazlar kamu yararı çerçevesinde satış, kiralama gibi işlemlere konu edilmezken, doğrudan kamu hizmetine tahsis edilmemiş özel mallar, ilgili idarelerce elden çıkarma işlemlerine konu edilebilmektedir.

Hazineye ait taşınmaz malların elden çıkarılmasına yönelik uygulamada en çok kullanılan yöntem ihale ile taşınmazların satış işlemine konu edilmesidir. Bunun dışında taşınmazların doğrudan satışına yönelik olmayan ve uzun süreli tasarrufunda bulundurma hakkına sahip olmayı içeren irtifak hakkı kurulması ile ön izin ve kullanma izni verilmesi gibi yöntemler de bulunmaktadır. Ayrıca kiralama ve daha çok taşınmazı işgallerden korumaya yönelik idari ceza anlamına gelen, ecrimisil gibi tasarruf yöntemleri ile Hazine taşınmazları idare edilmektedir.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2286 sayılı Devlet İhale Kanunu, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik başlıcaları olmak üzere bunlara ek genel tebliğler vasıtasıyla Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen yukarıda bahsedilen işlemlerin usul ve esasları düzenlenmiştir. Söz konusu işlemler il merkezleri ile iş ve işlemlerin yoğun olduğu yerlerde kurulan daire başkanlıkları ve emlak müdürlükleri vasıtasıyla yürütülürken, ilçelerde ise kaymakamlıklara bağlı bulunan şeflikler Milli Emlak Genel Müdürlüğü adına işlem tesis etmektedir.

Kamu taşınmazlarının elden çıkarılmasına yönelik temel kanun olarak kabul edilen Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1. maddesinde de genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin hangi işlemlerinin anılan Kanuna göre yapılacağı belirtilmiştir. Bunlar; alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa (değişim), mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşınma işleridir.

### 3.1. Taşınmaz Satışı

Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması amacıyla çıkarılan 5018 sayılı Kanun ve 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların satışında Milli Emlak Genel Müdürlüğü yetkilidir. Ancak kanunlarla tanınmış bazı istisnaları da mevcuttur. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun “Uygulama İşlemleri” başlıklı 6. maddesi ile aynı Bakanlığın Alt Yapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü’ne ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 1. maddesi ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na tanınan istisnalar bulunmaktadır.

Kamu idarelerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve Hazine Taşınmazları İdaresi Hakkında Yönetmelik kapsamında kapalı, açık ve pazarlık usulü ile yani istekliler arasında gerçekleştirilecek olan ihale sonucunda satış işlemlerine konu edilmektedir. İhalelerin açık teklif usulü ile mi kapalı teklif usulü ile mi yapılacağı ise her yıl belirlenen parasal limitler dâhilinde kanunlarla belirlenmektedir.

Bu kapsamda, 2886 sayılı Kanuna göre yapılan satışlar ve harca esas değer üzerinden doğrudan satış ve rayiç bedel üzerinden doğrudan satış dışında birçok özel kanun<sup>6</sup> kapsamında yapılan satış işlemleri bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak 6831 sayılı Kanunun 2/B kapsamındaki taşınmazların satışı, Hazineye ait tarım arazilerinin satışı, belediye ve mücavir alan içindeki ve dışındaki tarım arazilerinin satışı ile kamu konutlarının satışı Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün merkez ve taşra birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

<sup>6</sup> 4071 sayılı Kanun, 4072 sayılı Kanun, 2942 sayılı Kanun, 4562 sayılı Kanun, 3385 sayılı Kanun, 2886 sayılı Kanun, 233 sayılı KHK, Ticari faaliyetlerde kullanılmak üzere kiraya verilen taşınmazların satışı, 4706 sayılı Kanunun 5. maddesine göre satış, 3194 sayılı Kanun, 3303 sayılı Kanun, 4706 sayılı Kanunun Geçici 18 inci maddesine göre satış, 4706 sayılı Kanunun Geçici 22. maddesine göre satış, 4706 sayılı Kanunun Ek 3. maddesine göre satış, 4342 sayılı Kanun, 2004 sayılı Kanun, 5901 sayılı Kanun, 2644 sayılı Kanun ve 4046 sayılı Kanun, 7269 sayılı Kanun, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne tahsisli taşınmazların satışı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.



### 3.2. Taşınmaz Kiralaması

Borçlar Kanunu’nda kira, kiraya veren ve kiralama ilişkisine dair her nevi duruma ilişkin detaylı tanımlar bulunmaktadır. Özetle kiralama ilişkisi, bir sözleşmeye bağlı olarak kiraya verenin bir şeyin kullanımını kiracı olarak adlandırılan belirli bir kişiye bırakmasını, kiracının ise kullanımı kendisine bırakılan şeye karşılık belirli bir bedeli ödemeyi taahhüt etmesini içermektedir. Kira sözleşmeleri belirsiz süreli olabileceği gibi belirli bir süreye ilişkin de olabilmektedir. Ödeme zamanları da taraflar arasında kararlaştırılabilmektedir.

Kiraya veren ve kiracının durumu Borçlar Kanunu hükümleri çerçevesinde iki kişi arasında karşılıklı olarak hukuk çerçevesinde belirlenebilmekteyken, Hazine taşınmazlarının kiralamasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Hazineye ait taşınmazların kiraya verilmesi işlemleri ile ilgili 300 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği çerçevesinde kiraya verilecek ve kiralananı mümkün olmayan taşınmazların tanımı yapılmış olup, ihaleye tabi olanların aynı satış işlemlerindeki gibi kapalı, açık ve pazarlık usulü olmak üzere üç tür ihale yöntemi ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Kanunda<sup>7</sup> taşınır ve taşınmaz kira süresine ilişkin istisnaları olmak üzere 10 yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin genel hükümler çerçevesinde yaptığı kiralama işlemleri dışında bazı özellik arz eden kiralama işlemleri de bulunmaktadır. Kıyı Kanunu’nun kapsamında kalan yerler, Hazine’nin paylı ve elbirliği mülkiyetinde kalan yerler, 3213 sayılı Maden Kanununun kapsamında kalan yerler, Tabiat Varlıkları, Doğal Sit Alanları ve Özel Çevre Koruma Kanunları kapsamında kalan yerler ile hafriyat toprağı ile yıkıntı atıkları depolama alanlarının kiraya verilmesi bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bunların dışında Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün merkez ve taşra birimleri tarafından kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların kiralananı ile diğer kiralama işlemleri<sup>8</sup> adı altında bazı kiralama işlemleri de yapılmaktadır.

### 3.3. Taşınmazlarda Ön İzin, Kullanma İzni ve İrtifak Hakkı Kurulması

TMK irtifak haklarını tanımlamıştır. Kurulması, sona ermesi, tescili ve çeşitleri TMK’da tanımlanan irtifak hakları, malikin mülkiyet hakkından doğan yetkilerinin bir kısmını başkasına

<sup>7</sup> 2886 sayılı Kanunun Kiralarda sözleşme süresi başlıklı 64. maddesine göre, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) Erişim tarihi: 18 Temmuz 2022

<sup>8</sup> Milli Savunma Bakanlığına Tahsisli Taşınmazlardaki Ticari Ünitelerin Kiraya Verilmesi, Karayolu Sınır Çizgisi İçerisinde Kalan Taşınmazların Kiraya Verilmesi, Tarihi Ve Bedii Değeri Olan Taşınmazların Kiraya Verilmesi, Kültür Yatırım ve Girişimlerine Konu Taşınmazların Kiralanması, 633 Sayılı Kanunun Ek 4 üncü Maddesi Kapsamındaki Alanların Kiraya Verilmesi, Belediyeler Tarafından Doldurulan Dolgu Sahaları Hakkında Yapılacak İşlemler, Geçici İş ve Hizmetler İçin Kullanılacak Yerlerin Kiraya Verilmesi, 5258 Sayılı Aile Hekimliği Kanunu Kapsamında Aile Hekimlerine Yapılan Kiralama İşlemleri, Balıkçı Barınaklarının Kiraya Verilmesi, . Su Ürünleri Üretim Yerlerinin Kiraya Verilmesi, Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Yol Kiralama İşlemleri, Organik Tarım Amaçlı Kiralama İşlemleri, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Yapılacak Kiralama İşlemleri diğer kiralama başlığı altında yapılan işlemlerdir.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

tahsis etmesi şeklinde özetlenebilir. Kanunun 794. maddesine göre irtifak hakları sadece taşınmazlar üzerinde değil, taşınırlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde de kurulabilir ve aksine herhangi bir düzenleme bulunmadığı müddetçe sahibine tam yararlanma yetkisi veren bir haktır. Hak tapu siciline tescille hüküm doğurur.

TMK’daki ifadesiyle taşınmaz irtifak hakkı, şahsi irtifak hakları (intifa hakkı, oturma hakkı, üst hakkı, kaynak hakkı) ve diğer irtifak hakları olmak üzere üçe ayrılan irtifak hakları eşyaya ya da kişiye bağlı olarak kurulabilmektedir. Hazine taşınmazları üzerinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) verilen ön izin, kullanma izni ve irtifak hakkına ilişkin genel esas ve usuller 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bu kanuna dayanarak çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmelik ile 324 ve 327 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği ile belirlenmektedir. (Tunçez & Bozkurt, 2022: 30).

Öncelikle ön izin, kullanma izni ve irtifak haklarını birbirinden ayırmakta fayda bulunmaktadır. Hazine Taşınmazları İdaresi Hakkında Yönetmelik dikkate alındığında, kullanma izni devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler için gerçek ve tüzel kişiler için verilen belli süreli izinleri kapsamaktadır. İrtifak hakları ise bir taşınmaz veya kişi lehine aynı hak olarak kurulan mülkiyete ilişkin kullanıma ve yararlanmaya rıza gösterme anlamına gelen haklardır.

Kamu kurumları tarafından irtifak hakkı ve kullanma izni verilmesi öncesinde söz konusu hakkın veya iznin usulüne uygun olarak yerine getirilebilmesi amacıyla taşınmazlar üzerinde imar planı yaptırılması, projelerin hazırlanması ya da tescil, ifraz, tevhit vb. işlemlerin gerçekleştirilmesi için ihaleleri kazanan isteklilere belli sürelerle ön izin verilebilmektedir.

Ön iznin bitmesine müteakip belli bir bedele istinaden verilen kullanma izni veya irtifak hakkı tesisi süresince de Bakanlıkça verilen izin kapsamında, bedele ilave olarak hasılatın pay alınmaktadır (4706 sayılı Kanun, 2001). Bunlara ek olarak bazı özellik arz eden belli bir amaca yönelik işlemler de bulunmaktadır. Bunlar; enerji yatırımları, organize hayvancılık, teknolojik veya jeotermal seracılık, organik tarım, su ürünleri yetiştiriciliği gibi tarım ve hayvancılık alanında olduğu gibi eğitim, sosyal, sağlık ve sanayi alanlarında özellik arz eden irtifak hakkı ve kullanma izinleridir.

Kamu taşınmazlarına ilişkin şimdiye kadar bahsedilen genel yönetim şekillerinin dışında, Hazine ve kamu taşınmazlarının yatırım amaçlı kullanım şekilleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında turizm yatırımlarına, 4706 sayılı Kanun kapsamında küçük sanayi sitesi yapılmak amacıyla kurulmuş kooperatiflere taşınmazlar doğrudan satılabilmekte ya da satışa konu olamayacak yerlerde kullanım hakkı uzun süreli tesis edilebilmektedir.

### 3.4. Ecrimisil

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Hazine Taşınmazları İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği’nde detaylıca ele alınan ecrimisil işlemleri genel olarak; devletin özel mülkiyeti ile hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde, idarenin izni olmadan ve herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın haksız kullanım sebebiyle idarelerin haksız zilyetten talep ettiği tazminat olarak ifade edilebilir. Yani ecrimisil ortada herhangi bir sözleşmenin veya hukuki



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

ilişkininin bulunmadığı durumlarda hak sahibinin kendisine ait eşya üzerinde tasarrufta bulunan kötü niyetli zilyetten isteyebileceği tazminattır (Özaltuğ, 2021: 1409).

Söz konusu yerlerin kanun ve yönetmeliklerdeki tanımıyla işgalen kullanımı sebebiyle haksız işgalin tespit edildiği tarihten itibaren en çok geriye dönük 5 yıllık olarak talep edilebilen ecrimisil, kiralamadan farklı olarak Hazinesin olağan bir gelir yöntemi olmamasına rağmen Hazine arazileri sıklıkla haksız işgallere maruz kaldığından olağanlaşmıştır.

2886 sayılı Kanunun Ecrimisil ve tahliye başlıklı 75. maddesine göre, kamu kurumlarının izni ve rızası olmadan Hazine taşınmazlarının işgalen kullanımı sebebiyle ecrimisil tahakkuk ettirilen gerçek ve tüzel kişiler, kamu kurumunun talebi üzerine söz konusu taşınmazın bulunduğu yerdeki mülki amirce tahliye edilebilir. Ayrıca devletin gerçek veya tüzel kişilerle yapmış oldukları kira sözleşmelerinde herhangi bir indirim gözetilmezken, ecrimisil ödemelerinde peşin ödemede yüzde on beş, idarece belirlenen bedele itiraz edilmemesi durumunda yüzde yirmi olmak üzere toplamda yüzde otuz beş indirim uygulanmaktadır.

Ecrimisil işlemleri esasen kamu kurumlarına ait taşınmazların, ilgili kurumların izni olmadan kullanımı sebebiyle uygulanan bir işlemdir. Yani ecrimisil ödenerek kullanılan bir taşınmaz, milli emlak birimlerince ihale ile satışa çıkarılabilir, kiralanabilir ve yukarıda bahsedildiği gibi tahliye dahi söz konusu olabilir. Ancak Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün yukarıda bahsedilen tebliğine göre İdare tarafından takdir edilen ecrimisil bedeline dava açılmaması durumunda yüzde yirmi, süresi içerisinde peşin ödenmesi durumunda da yüzde on beş olmak üzere toplamda yüzde otuz beş indirim uygulanmaktadır.

4706 sayılı Kanuna 11/5/2018 tarihinde eklenen madde ile Hazine’ye ait tarım arazilerini 31/12/2019 tarihinden önce tarımsal amaçlı olarak en az üç yıldan beri kullananlara ödedikleri ecrimisil bedelinin yarısı üzerinden doğrudan kiralama yapılabilmekte ve kiralama sonunda yükümlülüklerini yerine getirenlere söz konusu Hazine arazileri doğrudan satılabilmektedir. Bu yöntemler esasen hukuki niteliği itibarıyla bir ceza uygulaması olan ecrimisil işlemlerinin mahiyetinin toplum nezdinde sorgulanmasına yol açmaktadır. Ayrıca Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen söz konusu işlemler sadece devlete ait taşınmazlar için geçerli olup, belediye taşınmazları için benzeri bir durum söz konusu değildir.

#### **4. Kamu Taşınmazlarının Olağanüstü Yönetim Şekilleri**

Kamu taşınmazlarının satış, kiralama ve taşınmazlarda irtifak hakkı tesis edilmesi gibi olağan yönetim biçimleri dışında, yıllar içerisinde söz konusu taşınmazların idaresi ve kontrolünde yaşanan aksaklıklar sebebiyle işgalen kullanımları sonucu ortaya çıkan olağanüstü bir yönetim biçimi meydana gelmiş, dayanağını da kanunlardan almıştır.

Dünyada ve paralel olarak Türkiye’de endüstrileşme ve kentleşme ile birlikte büyük kentlerde meydana gelen plansız nüfus artışı, barınma amaçlı toprağa yani kent arsasına olan talebi artırmıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın bitiminden 1980’li yıllara kadar Türkiye’de büyüme kentler üzerinden gerçekleşmiş ve bu kentlerdeki hızlı nüfus artışı, kent merkezinde az sayıda olan kent topraklarının spekülatif biçimde değerlendirilmesine sebep olmasının yanında, dağınık, plansız, yeşil alanları bulunmayan çevresi gecekonduyla çevrili kentler meydana getirmiştir (Tekeli, 2009: 88).



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

1960’lar ve 1980’ler arasında Latin Amerika’da ve farklı zaman dilimlerinde Güney Afrika, Mısır ve Türkiye’de gecekonduculuğun çoğunlukla radikal gruplar ve seyrek olarak da popülist hükümetlerin desteğiyle gerçekleşen arazi işgali olduğunu belirten Davis (2006: 56), halk desteğine bağlı olarak genelde kamu arazilerinin hedef seçildiğini ifade etmiştir.

Kentlerde düzensiz ve sağlıksız yapıların türemeye başlaması bir yandan çarpık kentleşmeye yol açarken diğer yandan kentlerde konut yapılabilecek sınırlı arsaların fahiş fiyatlara satılır hale gelmesine sebep olmuştur. Bu talep bolluğu karşısında kent topraklarını elinde tutanların spekülasyon gelirleri, devleti bu alanda etkili tedbirler almaya zorlamıştır. Tekeli (2009: 37) bu tedbirlerin amaçlarını şu şekilde açıklamıştır:

- Toprak kullanımı kentin optimum gelişimini sağlamak amacıyla düzenlemek,
- Kent sefaletini arttıran kötü örneklerin önüne geçmek,
- İmar gören yerlerdeki toprakların atıl kalmamasını sağlamak,
- Toprak spekülasyonunun önüne geçmek,
- Emekçi ve dar gelirli kesime konut yapılması amacıyla arsa temin etmek,
- Toprakların küçük parçalara bölünmesini engellemek,
- Yeni kentler kurmak,
- Kira artışlarının önüne geçmek,
- Ulusal amaçlar doğrultusunda özel mülkiyetin sınırlandırılması.

Gecekondur kavramının kullanımının yaygınlaştığı 1945 yılından bu yana imar planlarına ve yapılaşmaya ilişkin kanunlara aykırı olarak inşa edilen birçok yapı, çıkarılan yasalarla kaçak sayılmaktan kurtarılmıştır. Her ne kadar Keleş (2017:300-301) bu alanda çıkarılan temel kanunları ana hatlarıyla 6188 (1953), 775 (1966), 1990 (1976), 2805 (1983), 2981 (1984), 3290 (1986) ve 3366 (1987) olarak sıralasa da söz konusu alana dokunan tüm kanunları etraflıca incelemekte fayda bulunmaktadır.

**Tablo 3: Geçmişten Günümüze Kronolojik Olarak İmar Afları**

Sıra No	Kanun No	Kanunun Adı	RG Tarihi	RG Sayısı
1	5218	Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun	22.06.1948	6938
2	5228	Bina Yapımını Teşvik Kanunu	06.07.1948	6950
3	5431	Ruhsatsız Yapıların Yıkırılması ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	11.06.1949	7230
4	6188	Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun	29.07.1953	8470
5	7367	Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun	29.07.1959	10265
6	775	Gecekondu Kanunu	30.07.1966	12362
7	2805	İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	21.03.1983	17994
8	2981	İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	08.03.1984	18335
9	3290	24.2.1984 tarih ve 2981 sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun	07.06.1986	19130
10	3366	3290 Sayılı Kanun ile Değişik 2981 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun.	26.05.1987	19471
11	3414	775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 tarih ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 tarih ve 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	11.03.1988	19751
12	4706	Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkında Kanun	18.07.2001	24466
13	7143	Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (Geçici Md.16)	18.05.2018	30425

**Kaynak:** Binali Tercan. “1948’den Bugüne İmar Afları”. Mimarlık 403 Dergisi. Sayı Eylül-Ekim. 2018. s. 26.

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere 1948 yılından bugüne kadar imar afları adı altında birçok kanun uygulamaya koyulmuştur. Bulunduğu dönemin ihtiyacını karşılamak amacıyla çıkarılan her bir kanun diğerine zemin hazırlamıştır. Tercan (2018: 24), imar aflarına ilişkin art arda çıkarılan kanunların mevcut kaçak yapıları meşrulaştırarak mevzuatı çığneyenleri ödüllendirmek anlamına geldiğini ifade etmiştir. Özkaya Özlüer (2018: 331) ise imar barışı

düzenlemesi ile geçmişten günümüze farklı adlarla çıkan imar aflarının, yapılaşmaya ilişkin kanunlara aykırı olarak yapılan yapıları ve gecekonduları da içerecek şekilde tamamını kapsamayı yönüyle, imardan doğan hukuka aykırılıkları temizleme amacı taşıdığını belirtmiştir.

Türkiye’de imar affı ve hazine arazilerini değişik amaçlarla kullananlara doğrudan satış amacıyla çıkarılan kanunları “plan öncesi dönem (1945-1963)”, “planlama sonrası dönem (1963-1980)” ve “1980 ve sonrası dönem” olarak üçe ayırmak mümkündür (Akalın, 2018: 35). Plan öncesi döneme bakıldığında yani ilk kalkınma planının yapıldığı 1963 yılı öncesinde, kamu arazilerinde inşa edilen imar kanunlarına aykırı yapıların önlenmesi amacıyla geçici çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Planlı dönemde o döneme kadar çıkarılan en kapsamlı kanun olan 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile kent sağlığını tehdit eden imara aykırı yapılar tüm boyutlarıyla ele alınmıştır. 1980 yılı ve sonrası dönemde yani küreselleşmenin neoliberal politikalar aracılığı ile yaygınlaştığı süreçte ise söz konusu imar afları sadece gecekondular için değil aynı zamanda Hazine arazilerine yapılan imara aykırı her türlü yapıyı kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

#### 4.1. Plan Öncesi Dönem (1945-1963)

Plan öncesi olarak tanımladığımız 1945 ile Türkiye’de ilk kalkınma planının yapıldığı 1963 yılı arasındaki dönemde çıkarılan ilk kanun 5218 sayılı Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun’dur. Bu kanunla eski adıyla Ankara Belediyesi mevcut adıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan arsalar üzerinde şehir sınırlarında ruhsatsız olarak yapılmış yapıların bulunduğu yerler, Hazineye mevcut adıyla büyükşehir uhdesine geçmiş ve bu yerlerde belli şartları taşımak koşuluyla söz konusu arsalar bedeli karşılığında içinde oturanlara satılmıştır. Satış yapılacak kişiler için en az bir yıl belediye sınırlarında oturmuş olması, kendisinin, eşinin ve reşit olmayan çocuklarının üzerinde konut ve konut yapmaya elverişli arsa bulunmaması, başka konutlarda hissesinin bulunmaması gibi şartlar getirilmiştir. Kanunda doğrudan gecekondular adı geçmemekle birlikte uygulamadaki kanun ve yönetmeliklere aykırı yapıların meşrulaştırılmasının ilk kez temeli hazırlanmıştır.

Sonrasında çıkarılan 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu ile şehir ve kasabalarda imar planı içerisindeki Hazine ve özel idarelerin mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki belli amaçlara özgülenmemiş tüm arsaların, istemeleri halinde arazi vergisine esas olan son kıymeti üzerinden bedeli on yılda on taksitle ödenmek şartıyla belediyelere devredilmesi öngörülmüştür. Belediyelerin bu şekilde eline geçen arsalarla belediyenin mülkiyetinde olup belediye meclislerince satışına karar verilecek arsaların aynı şehir ve kasabada kendisinin veya eşinin evi ve arsası bulunmayanlardan ev yaptıracaklara ve kooperatiflere kura ile devredilmesi öngörülmüştür.

5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkılması ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun kurgulanış olarak bu alanda çıkarılan ilk kanunlar olan 5218 ve 5228 sayılı kanunlardan farklı bir amaçla çıkarılmıştır. İlk kanunlar kent merkezinde ve etrafında gecekondular yapılan kamu taşınmazlarının belediyeler kanalıyla satışına yoğunlaşmış ve bu dönemde çok ciddi gecekondular mahalleleri meydana gelmiştir. Buradan yola çıkarak bu kanun diğerlerine nazaran bir şeyleri affetmekten ziyade önlemeyi amaçlamıştır. Ancak bir



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

tarafından geçici madde ile de Bakanlar Kurulu kararı ile belediye meclislerine mavi çizgili bölgeler<sup>9</sup> ihdas etme yetkisi verilmiştir.

6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun önceki yasalara kıyasen kentlerdeki barınma sorunundan daha çok gecekondu sorununu merkezine taşımıştır (Akalin, 2018: 45). İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Kanun’a döneminde 5218 ve 5228 sayılı Kanunlardan beklenen sonuç elde edilememesi sebebiyle İkinci Dünya Savaşının sona ermesine müteakip, artan nüfus, köyden kente göçün yüksek seviyelere erişmesi ve dış ülkelerden Türkiye’ye yönelen göçe istinaden konut ihtiyacının yüksek seviyelere ulaşması gerekçe gösterilmiştir (TBMM Komisyon Raporları, 1951). Hazine arazilerine yapılan kaçak yapıların buldukları yerlerin belediyelere devri ile satışı öngörülmüştür.

Planlama öncesi dönemde çıkarılan son kanun 1959 yılında çıkarılan 7367 sayılı Hazinesinden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun’dur. Bu Kanunla 6188 sayılı Kanun çerçevesinde Hazinesinden ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazi ve arsaların belediye sınırları içerisinde bulunanlarının ve imar planı içerisinde yer alanların ilgili belediyelerin mülkiyetine geçebileceğine dair hüküm genişletilmiştir. Kanun belediye sınırları içinde bulunsun ya da bulunmasın, imar planına tabi olsun ya da olmasın 6188 sayılı Kanuna uygun amaçlarda kullanılmak üzere imara aykırı yapıların bedelsiz olarak belediyelerin mülkiyetine geçmesini hüküm altına almıştır. Söz konusu kanun da diğerleri gibi Türkiye’de özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde imara aykırı gecekondu türü yapıların önüne geçememiştir. Sonuç olarak plansız dönem olarak ifade edilen 1963 yılına kadar çıkarılan kanunlarla imara aykırı yapılar için iyi bir sınav verilememiştir.

#### 4.2. Planlama Sonrası Dönem (1963-1980)

Türkiye’de ilk kalkınma planının uygulamaya sokulduğu 1963 yılı sonrasında imar planına aykırı, kamu kurumlarının arazileri üzerine yapılan kaçak yapılara ilişkin tedbir almak amacıyla çıkarılan kanun 775 sayılı Gecekondu Kanunu’dur. 775 sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar ki 5218, 5228, 6188 ve 7367 sayılı Kanunlar büyükşehirlerdeki gecekondu problemine çözüm üretememekle birlikte, kanun koyucu tarafından toplumdaki konut ihtiyacı ile birlikte ele alınmıştır.

İlk kez 775 sayılı Kanunun gerekçesinde toplumda büyükşehirlerle yönelen göç hareketleri ile birlikte meydana gelen konut ihtiyacının mevzuatta tam olarak tanımlanamamış gecekondu sorunu ile ayrı ele alınması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Gecekonduların nasıl ıslah edilecekleri, ıslahı mümkün olmayanların nasıl tasfiye edileceği ve yeniden gecekondu yapımının önlenmesi amacıyla nasıl tedbirler alınacağı prensiplere<sup>10</sup> bağlanmaya çalışılmıştır.

<sup>9</sup> 5218 sayılı Kanunda Ankara sınırları içerisinde ruhsatsız olarak yapılan yapılara ilişkin haritalarda mavi çizgi ile taranan kısımların, belediye meclisi kararıyla mesken yapmak isteyenlere söz konusu alanların belediyelere geçerek belediyeler tarafından yapı yapanlara tahsisini öngörmüştür. Yani Kanunun uygulamaya girdiği 11.06.1949 tarihi ile 5218 sayılı Kanunun uygulamaya girdiği tarih aralığında geçen hemen hemen bir sene içerisindeki yapılan yapıların da af kapsamına sokulması amaçlanmıştır.

<sup>10</sup> Gecekondu kanun tasarısı ile İstanbul Milletvekili Reşit Ülker ve 10 arkadaşının; İzmir Milletvekili Mustafa Uyar ve 12 arkadaşının, Gecekonduların düzenlenmesi hakkında; Konya Milletvekili İhsan Kabadayı ve 10 arkadaşının, Gecekonduların ıslah, tasfiye ve önlenmesi hakkında; Cumhuriyet Senatosu İstanbul Üyesi Rifat Öztürkçine’nin, Gecekonduların imarı, tasfiyesi ve ıslahı hakkında kanun teklifi ve Anayasa, Adalet, İçişleri, Maliye, İmar ve İskân

Kanunda bahsedilen gecekondular kavramından, yapılaşmayla ilgili uygulamada olan kanunlara bağlı olmaksızın, kendi mülkiyetinde bulunmayan arazi ve arsalar üzerine izinsiz olarak yapılan yapıların anlaşılması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Gecekondular problemi detaylıca ele alınarak, mevcutların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekondular yapımının önlenmesi amacıyla yapılacaklar belirlenmiştir. Ayrıca kanunda belediyelere sağlanan arsaların nasıl kullanılacağı, belediyeler adına Türkiye Emlak Kredi Bankasında fon hesabı açılması gibi geniş ve kapsamlı hükümler yer almıştır. Belediyelere tahsis edilen taşınmazlar üzerine yapılan yapıların 20 yıl süreyle devir ve temlik olamayacağı, satış vaadi sözleşmelerine konu edilemeyeceği, satış suretiyle şuyunun giderilmesi talebine konu olamayacağı gibi engelleyici hükümlere de yer verilmiştir.

Plansız dönemden bu yana çıkarılan en kapsamlı kanun olan 775 sayılı Kanun da kentlerde imara aykırı yapıların oluşmasının önüne geçememiştir. Genel olarak gecekondular bölgelerinin ıslah edilmesi ve önlenmesine yönelik gösterilen gayretler, bu alanda ayrılan kaynakların yetersiz olması ve gecekondular bölgelerinde yaşayanların değişim ve dönüşüme direnç göstermesi sebebiyle başarısız olmuştur (Akalin, 2018: 51).

#### 4.3. 1980 ve Sonrası Dönem

Az gelişmiş ülkelerde 1980’li yıllarda “ihracata dönük serbest piyasa modeli” kimi ülkeleri dünya atölyesine çevirmiş ve bu ülkelerde işgücü kentleşmenin geliştiği bölgelere doğru yönelmiştir (Güler, 2013: 324). Bunun organik sonucu olarak Türkiye’de de 1980 sonrası İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlere doğru yönelen göç hareketleri hız kesmeden devam etmiştir. Göçlerle birlikte kent toprağına olan talebin artması kentsel rantın aşırı derecede yükselmesine ve yapı yapılabılır arsaların fiyatlarının fahiş fiyatlara gelmesine sebep olmuştur.

Küreselleşme ile birlikte Türkiye’de büyük kentlerin hızla artan nüfuslarının birçok hizmet gereksinmesi devlet ve belediyeler eliyle karşılanamamış ve konut yapılabılır arsa sayısı sınırlı olan bu yerlerde mevcut arsalar dar gelirli olan ulaşamayacağı seviyelere yükselmiştir. Küreselleşme ile birlikte ortaya saçılan liberal politikalar kentleşme, kentsel topraklar ve çevre değerleri gibi kamu ve toplum yararına olan sosyal devlet politikalarının uygulanma şansını ortadan kaldırmıştır (Keleş, 2014: 248). İş bulmak vaadiyle büyük kentlere göç eden ve toprak

ve Plân komisyonlarından 3 er üyeden kurulu Geçici Komisyon raporu (1/76, 2/13, 2/23, 2 193), 15.12.1965, Sıra Sayı:83, “Raporda bu zaruretin iadesi olarak, bugünün anlayışı içinde, ilerdeki ihtiyaçları da gidermek amacıyla hazırlanmış bulunan Gecekondular kanunu tasarısında aşağıdaki prensiplere bağlı kalınmıştır : — Mevcut gecekondular her türlü vasıttan faydalanılarak tespit edilecektir. — Gecekondular bölgeleri tespit olunacak, bunlar tasfiye ve ıslattı bölgeleri olarak tefrik edilecektir, — ıslahı mümkün olan gecekonduların ıslah edilmeleri sağlanacak, bunlar hukukileştirilecektir.- — ıslahı mümkün olmayan gecekondular tasfiyeye tabi tutulacaktır. — • Her ne şekilde olursa olsun, gecekondular, içerisinde oturanların konut ihtiyaçları giderilmeden yıktılmayacaktır. — Gecekondularda oturan vatandaşların her türlü kamu tesis ve hizmetlerinden faydalanmaları çareleri aranacaktır. — Gecekondular bir ticaret metaı olmaktan çıkartılacak ve masum vatandaşlarımızın ön tabii hakları olan konut ihtiyaçları bir istismar konusu olmaktan çıkartılacaktır. — Gecekondulara bazı kolaylıklarla tamir izni verilecektir. — ıslahı gereken gecekonduların, sahipleri tarafından onarılması sırasında kendilerine çeşitli yardımlar yapılacak, kolaylıklar sağlanacaktır. — Şimdiye kadar olduğu gibi, sadece gecekondular sahipleri değil, gecekondularda oturmakta olan diğer vatandaşların da aynı haklardan faydalanmaları yoluna gidilecektir. — Yeniden gecekondular yapımı ve mülkiyete tecavüz en kısa yoldan ve kesin olarak önlenecektir. — Gecekondular tasfiyesi dolayısıyla açıkta kalacaklara ve diğer konutsuz yoksul veya dar gelirli vatandaşlara müsait bedel ve şartlarla arsa tahsis edilecek, lüzumunda kredisi sağlanacak, gerekeni teknik yardım yapılacak ve diğer bazı kolaylıklar gösterilecektir. — Bu konu, önemine binaen Devletçe ve bütün imkânlarla ele alınacak ve sadece imkânsızlıklar içerisinde bulunan belediyelerin inisiyatifine terk edilmeyecektir.”





Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

ve yapı maliyetini düşürmek isteyen barınma problemi çemberindeki insanlar için ise gecekondular her zaman ilk başvuru alternatif olmuştur. Bunun başlıca sebebi neoliberal politikaların mekânsal olarak kendini var ettikleri yerler olan kentlerde, ulus devletin korumacı uygulamalarının eskisi kadar etkin olmaması ile beraber gelir dağılımında eşitsizliğin daimi yükselme eğiliminde olmasıdır. Bu duruma paralel olarak varıl ve yoksul arasındaki uçurum derinleşmiş, kentler üst gelir gruplarının yaşamını sürdürdüğü lüks siteler ile orta ve alt gelir gruplarının yaşamak zorunda olduğu gecekondular mahalleleri olarak birçok büyükşehirde ayrılmıştır.

Liberal dönem olarak adlandırılan sürecin başında 2805 sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile Diğer Kanunlar gibi mevcut gecekonduların islahı, tasfiyesi ve tekrar yapımının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca inşa halindeki tüm gecekondular da Kanunun amacına dâhil edilmiştir. İmar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen ve inşasına devam olunan yapılarla gecekondular ayrı tutularak doğrudan muhafaza edilecekler, islah edilerek muhafaza edilecekler ve yıkılacaklar olarak üçlü bir ayrıma gidilerek belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerin, dışında ise valiliklerin yetkili olduğu belirtilmiştir. İslah imar planı uygulamaları gereği düzenleme ortaklık payı alınabileceği belirtilmiştir.

Torlak (2003: 68), 1980 sonrası çıkan yasaların genel mantığını kaçak olarak kamu arazilerine yapılan gecekonduların mülkiyet sorununu çözmek, önceden yapılanları yasalastırmak, Hazine ve kamu arazilerini konutsuz vatandaşa vermek ve yeni gecekonduların önüne geçmek olarak ifade etmiştir.

1980 Darbesi sonrasında iktidara gelen Özal Hükümeti ile birlikte sadece gecekondular değil, tüm imar mevzuatına aykırı yapıları kapsayan 2981 sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun uygulamaya koyulmuştur. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren belli süre koşulları getirilerek (ülke içerisinde olanlar için 6 ay, yurt dışında çalışan daimî işçiler için 12 ay) 2000 TL müracaat bedeli karşılığında tespit ve değerlendirme formlarının düzenlenmesini ve kendilerine ait arsalar üzerinde imar mevzuatına aykırı yapıları koruyacak durumda olanlara hemen, islah edilecekler islah edildikten sonra yapı ruhsatı ve kullanma izni verilmesi öngörülmüştür. Tespit ve değerlendirme formlarının müracaat sahipleri tarafından yeminli özel teknik bürolara doldurulması esas alınmıştır. Hazine, belediye, il özel idaresi veya Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün uhdesinde bulunan taşınmazların üzerine yapılmış yapılar için arsa bedelinin peşin veya 4 yıl içinde eşit 12 taksit ile ödeme planları oluşturulmuştur. Ayrıca kamuya ait taşınmazlar üzerine yapı yapan gecekondular sahiplerine “Tapu Tahsis Belgesi” verilmesi öngörülmüş, islah imar ve kadaströ planı yapıldıktan sonra hak sahibine verilecek olan tapuya esas teşkil etmesi sağlanmıştır.

3290 sayılı 24.2.1984 tarih ve 2981 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun ile 2981 sayılı Kanuna birçok madde eklenmiştir. Kısmen işyeri ve konut olarak kullanılan veya önceden konut olarak kullanılırken sonradan işyerine çevrilen yapılar tanımıyla, işyerleri de affin kapsamına dâhil edilmiştir. Gecekondular ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılmış arsalar alınacak olan düzenleme



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

ortaklık payının oranı yüzde otuz beş olarak belirlenmiştir. Kanun, imar mevzuatına aykırı yapıları inşa edenlerin ödemesi gereken harçlar, arsa bedelleri ile paylara ilişkin geniş muafiyetler tanımıştır.

3366 sayılı 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 2981 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun ile önceki kanunlarla kendilerine hak tanınmasına rağmen herhangi bir başvuruda bulunmayanlar dikkate alınmıştır. 2981 ve 3290 sayılı kanunlarla af kapsamında süreye bağlı olarak ilgili idarelere başvurması gerekenlerden başvuruda bulunmayanlar, belediye veya valiliklerce tespit edilerek, alınması gereken harcın beş kat ve peşin olarak alınarak tespit ve değerlendirme işlemlerinin tamamlanması amaçlanmıştır. Başvuruda bulunup özel teknik büroya başvurmayanlardan ise harçların iki kat ve peşin olarak alınacağı hüküm altına alınmıştır. 2981 sayılı Kanunla öngörülen tapu tahsis belgeleri yerine ıslah imar planları ve kadastro planı yapılan yerlerde doğrudan ilgililerine tapularının verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

3414 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 tarih ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 tarih ve 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 1980’li yılların sonuna gelindiğinde çıkarılan son kanun olmuştur. 775 sayılı Kanunla mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilen hak, görev ve yetkiler belediyelere devredilerek büyükşehirlerde bu Kanunun takibatının büyükşehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince sürdürüleceği hüküm altına alınmıştır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 34. maddesine getirilen hükümle, belediyelere tahsis olunan taşınmazlar üzerine yapılan yapıların daha önceden 20 yıl süreyle devir ve temlike, satış vaadi sözleşmesine, satış suretiyle şuyunun giderilmesi gibi taleplere konu edilemeyeceği hükmü 10 yıla düşürülmüştür. Yani tahsis amacına aykırı tasarrufların önüne geçilmesi amacıyla koyulan madde esnetilmiştir. Gecekondu kanunu ile kurulmuş olan iki fon Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Başkanlığına devredilmiştir.

Türkiye’de gecekondu üzerinden başlayan kamu arazilerinin üzerine kaçak yapı yapanlara doğrudan satışına yönelik uygulamalara 2000’li yılların başlangıcında da devam edilmiştir. 4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkında Kanun, Hazineye ait taşınmazların daha kısa sürede ekonomiye kazandırılması amacıyla çıkarılmıştır. Kanunun beşinci maddesinin altıncı fıkrası ile belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde Hazine ait taşınmazlardan 30/03/2014<sup>11</sup> tarihinden önce olmak şartıyla üzerinde yapı bulunanlar, Hazineye tescil tarihine bakılmaksızın ilgili belediyelere bedelsiz devredilecektir. Belediyeler ise yapıyı yapanlara rayiç bedel üzerinden ihalesiz doğrudan satmaya yetkili kılınmıştır. Söz konusu kanunda doğrudan satışa ilişkin başka hükümler de bulunmaktadır.

Son olarak 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un 16. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na

<sup>11</sup> 18/01/2017 tarihli ve 6770 sayılı Kanunla ilk haliyle 31/12/2000 şeklinde yer alan tarih önce 19/07/2003 olarak, 28/11/2017 tarihli ve 7061 sayılı Kanunla ise 19/07/2003 tarihi 30/03/2014 şeklinde değiştirilerek neredeyse 11 aylık bir sürede kaçak olarak Hazine arazilerinin üzerine yapılmış olan yapıların yapı maliklerine, 11 yıllık adı af olmayan bir nevi zımni aftan yararlanma imkânı sağlanmıştır.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

geçici 16. madde eklenmiş, afet risklerine önlem gerekçe gösterilerek ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların kayıt altına alınması amacıyla toplumda “İmar Barışı Kanunu” olarak dillendirilen Kanun uygulamaya sokulmuştur. Kanun 31/12/2017’den önce yapılan imara aykırı yapıları imar barışı kapsamına dâhil etmiş ve başvurular için de ilk çıkarıldığı hali ile 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması ve başvuru bedellerinin de 31/12/2018 tarihine kadar ödenmesini şart koşmuştur. Sonrasında başvuru süreleri benzeri alandaki tüm kanunlarda olduğu gibi uzatılmıştır.

Yukarıda adı geçen kanunlardan ayrı olarak bazı bütçe kanunları ve diğer kanunlarla Hazine arazileri üzerine yapılan yapılar için elektrik, su ve doğalgaz bağlanmasına ilişkin kolaylıklar, son çıkarılan kanun çerçevesinde verilen yapı kayıt belgesi alan kişilere de tanınmıştır. Söz konusu düzenleme vatandaş açısından kaçak yapısını yasal hale getirme, devlet açısından ise ciddi seviyelerde gelir etme imkânı sağlamıştır. Ancak bu kanunun öncesinde çıkarılan her kanunda olduğu gibi birçok kent sorununu beraberinde getirmesi dolayısıyla olumsuz sonuçlarının da olduğu ortadadır (Uşak & Yalçın, 2019: 7).

#### 4.4. Kamu Taşınmazlarının Olağanüstü Yönetim Şekilleri’nin Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Toplumda her seçim döneminde usulüne uygun yapılaşmayan maliklerin zihninde ve dilinde imar affı beklentisi bir gerçekliğe dönüşmüştür. İmar aflarına yönelik çıkarılan ilk kanunun üzerinden geçen neredeyse 75 yıllık süre zarfında ilk günkü saiklerle benzer kanunlar TBMM’de kabul edilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından, TBMM’de son kabul edilen ve halk arasında “imar barışı kanunu” olarak dile getirilen kanunun ilk uzatmayla başvuru süresinin 15 Haziran 2019<sup>12</sup> tarihinde bitmiş olmasından hareketle, 10.250.000 vatandaşımızın imar barışı başvurusunda bulunduğunu açıklaması (Hürriyet Gazetesi, 2019) mevcut kanun ve yönetmeliklerin ne ölçüde uygulanabilir olduğunu veya ne kadar uygulandığını görebilmek açısından önemlidir. Son çıkarılan kanunun kapsamına dikkat edildiğinde yapı kayıt belgesi sahiplerine uygulanan idari yaptırımların affedilmesi, üzerinde yapılarının bulunduğu arsaların devlete ya da belediyeye ait olup olmadığına bakılmaksızın vatandaşlara doğrudan satın alma imkânının tanınması ile imar barışı kapsamının şimdiye kadar ki uygulamaların aksine çok geniş olduğu söylenebilir.

Bu alanda 2000’li yılların başından itibaren çıkarılan kanunlar dikkate alındığında, söz konusu uygulamalar sadece imar kanununa aykırı yapıların affedilmesi ve akabinde Hazine ile belediye vb. kurumlara ait taşınmazların üzerine yapılan yapıların kaçak yapı sahiplerine doğrudan satılması ile sınırlı değildir. Örneğin Hazine arazilerinin idarenin izni ve rızası olmadan

<sup>12</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nca imar barışı düzenlemesi çerçevesinde vatandaşlarca yapılan başvurular sonucunda 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı yapılar için verilen Yapı Kayıt Belgeleri ilk olarak 8 Haziran 2018 tarihinde vermeye başlanmış ve 31 Aralık 2018 tarihinde sona ermiştir. Daha sonra bu tarih vatandaşların yoğun talebi, konutlardaki imar ve iskân sorunlarının çözülmesi gerekçe gösterilerek kanunla başvuru süreleri 15 Haziran 2019 tarihine, sonrasında yapılacak ödeme için ise son tarih 31/12/2019 olarak kabul edilmiştir. Hazine arazileri üzerinde yapılan kaçak yapılar için ise yapılan maliklerinin satın alma talepleri ilk olarak 31 Aralık 2019 tarihine daha sonra TBMM’de kabul edilen Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" ile 31 Aralık 2022 tarihine uzatılmıştır.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

kullananlara (geçmişe dönük ecrimisil ödeyenlere) ve 4706 sayılı Kanunla 10 yıllık kiralama işlemine müteakip söz konusu taşınmazların doğrudan satılması imkânı tanınmaktadır.

Türkiye’de bir kentleşme sorununa dönüşen olağanüstü taşınmaz yönetimi olarak ifade ettiğimiz sürecin sonunda meydana gelen ve varlığını sürdüren izinsiz yapıların affedilmesi sonucunda bugün hala gecekondular ve imara aykırı yapılar, kentler için en önemli sorunların başında gelmektedir. Olağanüstü yönetimin öznesi olan bu yapılar, kentleri sağlık, güvenlik ve düzenli kentleşme ile afetlere hazırlık yönünden dayanıksız hale getirmektedir. Bunları sırasıyla değerlendirecek olursak;

- Hazinesinin mülkiyetinde yer alan özel tasarrufa konu taşınmazların ekonomiye kazandırılması amacıyla normal şartlarda ihale ile satışa konu edilip piyasa değerinden satışı söz konusu olabileceken, Hazine arazilerini kiralayan ya da ecrimisil<sup>13</sup> ödeyerek tasarrufunda bulunduranlara doğrudan satışına izin vermek, ihale ile gerçekleşecek rekabet sonucunda meydana gelecek olası yüksek gelirden Hazineyi mahrum bırakmak anlamına gelmektedir.
- Hazine ve belediye arazilerinin üzerine izinsiz yapı yapanlara imar barışı ve affı adıyla çıkarılan kanunlar vesilesiyle yine doğrudan satış hakkının verilmesi ihale ile gerçekleşecek olan yüksek gelirden mahrumiyetin yanında Hazine ve belediye arazilerinde kanunlara uygun olmayan işgallere vatandaşları teşvik etmektedir. Bu durum ayrıca Anayasamızın eşitlik ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.
- Hazine ve belediye taşınmazları üzerine kentlerde yaşayan dar gelirli vatandaşlarca yapılan yapılar arasında “gecekondular” olarak tarif edilen gerek sıhhi gerekse fenni olarak sorunlu olan, imara ve yapılaşmaya ilişkin mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların sayısı özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir’de azımsanamayacak derecede çoktur. Türkiye açısından ciddi bir az gelişmişliğe işaret eden bu problem kentleri altyapı, güvenlik, sağlık vb. açıdan sorunlu hale getirmektedir. Görece kent merkezine yakın kent çeperlerinde inşa edilen bu yapılarda yaşayan vatandaşlarımızın da anayasal bir hak olan sağlıklı bir çevrede yaşama imkânına erişmesi güçleşmektedir.
- Gecekondular türü yapıların çokluğu deprem, sel, heyelan vb. doğal afetlere karşı dirençli kentler oluşturmak isteyen merkezi ve yerel idarelerin hareket sahasını daraltırken, ardı arkasına çıkan imar afları kent planları açısından süreci içinden çıkılmaz bir hale getirmektedir. İmar affı ya da son olarak imar barışı adıyla kentteki kaçak ve mevzuata uygun olmayan yapıların kayıt altına alınarak affedilmesinin her şeyden önce deprem kuşağında yer alan Türkiye adına ciddi kayıplara sebep olabileceği düşünülmektedir. Son imar barışı düzenlemesinde kanun koyucunun yapı kayıt belgesi edinen kişi ve kurumların, yapı kayıt belgesi aldıkları yapılarının depreme dayanıklılığında kendilerini sorumlu tutması, yetkili makamlarca söz konusu endişeye ilişkin ne kadar ciddi bir tedbir alındığını da sorgulamaktadır.
- 1940’lı yılların sonundan bugüne kadar çıkarılan imar affına ilişkin tüm kanunlar, günümüzde kamu idarelerince yapılmak istenen kentsel dönüşüm projelerinin önünde hem mülkiyet problemleri hem de ortaya çıkan kamulaştırma bedelleri yönünden engel

<sup>13</sup> Ayrıntılı bilgi için 355 ve 382 sayılı Milli Emlak Genel Tebliğlerine bakılabilir.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

oluşturmuş ve bu projelerin uygulanamaz hale gelmesine sebep olmuştur (Koç, 2019:23). Söz konusu kamulaştırma bedellerinin özellikle belediyelerin bütçesine bindirdiği yük, diğer yerel hizmetlerin finansmanı açısından da belediyeleri mali açmaza sürüklemektedir.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

Devletin uhdesinde bulunan taşınmaz mallara yönelik satış, kiralama ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynı hak kurulması gibi olağan taşınmaz yönetimi süreçlerinin yanında 1940’lı yılların sonundan bugüne kadar önce kent çeperlerinde, sonrasında ise kent merkezlerinde gecekondular adı verilen düzensiz ve yasalara aykırı olarak inşa edilen yapıların affedilmesiyle birlikte olağanüstü bir yönetim biçimi varlığını sürdürmektedir. Yani kanun koyucunun Mecliste kabul edilen kanunların uygulanamaması sebebiyle kanunlara aykırı yapıları affetmek için siyasi saiklerle yeniden kanun çıkarma yoluna gittiği kronolojik süreçte anlaşılmaktadır.

Türkiye’de imar usulsüzlüklerinin başlanmasına ve seçim dönemine yakın çıkan Hazine arazilerinin ecimisil ödeyerek ya da kiralarak kullanan kullanıcılarına doğrudan satılması gibi uygulamalara yönelik her düzenleme bir sonrakine dair halkta beklenti oluşturmuştur. Söz konusu olağanüstü taşınmaz yönetimine ilişkin TBMM’de bugüne kadar ortaya koyulamayan bütünlükçü yaklaşımın faturasına ise yukarıda değinilmiştir.

Bunun önüne geçilmesi amacıyla öncelikle olağan taşınmaz yönetiminin örnekleri olan Hazineye ait taşınmazların ön izin, kullanma izni ve irtifak hakkı gibi iş ve işlemlerle bir amaca yönelik olarak kişi ve kurumlara tahsisinin arttırılmasına yönelik uygulamaların sıklaştırılması devletin sürdürülebilir gelir etmesi açısından önemlidir. Bu uygulamaların yaratacağı muhtemel istihdam olanakları ile bölgeler arası dengesizliğin azaltılması ve doğal sonuç olarak toplumsal refahın yükselmesi de göz önünde bulundurulduğunda bu durum ülke ekonomisine ciddi katkılar sunacaktır. Söz konusu taşınmazlar muhakkak satışa konu edilecekse olağan yönetim şekilleri kapsamında açık ve kapalı ihale yöntemleriyle değerlendirilmesi hem kamu bütçesini güçlendirecek hem de toplumdaki adalet duygusunu perçinleyecektir. Şöyle ki kamu taşınmazlarındaki hukuksuz kullanımlarının sonucunda kişilere yasal olarak tanınan ayrıcalıklar (ihalesiz doğrudan satış, indirim ve vade kolaylıkları), kamuya olan güveni azaltırken söz konusu kamu taşınmazlarının işgalen kullanımını da teşvik etmektedir. Bu durum Anayasa’nın eşitlik ilkesi ile de açıkça çelişmektedir.

Konut sorununun çözülmesine yönelik dar gelirli vatandaşların konut sahibi edindirilmesi amacıyla yapılan uygulamaların artırılması, düşük faizli ve uzun vadeli kredilerle vatandaşların depreme dayanıklı, sağlıklı ve evrensel normlara uygun konut edinmesine yönelik makro politikalara ağırlık verilmesi gerekmektedir. Kent çeperindeki gecekondular için ise barınma amaçlı olarak söz konusu gecekonduları kullanan vatandaşların lehine kentsel dönüşüm uygulamalarının önünü tıkayan sebeplerin araştırılarak ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Özetle, kamu arazilerindeki işgalen kullanımların affedilmesi yerine azaltılmasına yönelik önlemlerin alınması, toplumsal barış ile adalet duygusunun zedelenmesinin önüne geçecektir. Ayrıca hukuk devletinin gereği olarak kentlerdeki imar suçlarını denetlemekle sorumlu gerek



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

merkezi yönetim organlarının gerekse belediyelerin görevlerini eksiksiz yerine getirmesi de imar usulsüzlüklerini kentler özelinde baskılayacak ve devlet, olağanüstü bir yönetim biçimine ihtiyaç duymayacaktır.

### Kaynakça

- 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi:18 Temmuz 2022.
- 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 05 Ağustos 2022.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi:18 Temmuz 2022.
- 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 11 Ağustos 2022.
- 3290 sayılı 24.2.1984 tarih ve 2981 sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 11 Ağustos 2022.
- 3366 sayılı 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 2981 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 11 Ağustos 2022.
- 3414 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 tarih ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 tarih ve 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 12 Ağustos 2022.
- 4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 14 Ağustos 2022
- 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 15 Temmuz 2022
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 18 Temmuz 2022.
- 5218 sayılı Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 30 Temmuz 2022.
- 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 30 Temmuz 2022.
- 5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkılması ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 31 Temmuz 2022.
- 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 31 Temmuz 2022.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

- 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 14 Ağustos 2022.
- 7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 05 Ağustos 2022.
- 775 sayılı Gecekondu Kanunu. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi: 05 Ağustos 2022.
- Akalın, M. (2018). *Kente Karşı İşlenen Suçların Faili İmar Afları*. İksad Yayınevi.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku Dersleri* (21. Baskı). Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Güler, B. A. (2014). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (4. Baskı). İmge Kitapevi.
- Hazine Taşınmazları İdaresi Hakkında Yönetmelik. (www.mevzuat.gov.tr). Erişim tarihi:18 Temmuz 2022.
- Hürriyet Gazetesi. (<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/bakan-kurum-acikladi-10-2-milyon-kisi-basvurdu-41255688>) Erişim tarihi: 07 Eylül 2022.
- Keleş, R. (2017). *Kentleşme Politikası* (16. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi.
- Keleş, R. (2014). *100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*. İstanbul: Cem Yayınevi
- Koç, İ. (2019). *Kentsel Dönüşüm Kapsamında Merkezi Yerel Yönetim İlişkileri*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi.
- Davis, M. (2006). *Gecekondu Gezegeni*. İstanbul: Metis Yayınları
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü. 2021 Yılı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu. (<https://milliemark.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-93111>). Erişim tarihi: 15 Temmuz 2022
- Özaltuğ, A. (2021). *Ecrimisilin Hukuki Niteliği*. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (2), 1407-1422.
- Özkaya Özlüer, I. (2018). İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (2), 331. <https://doi.org/10.21492/inuhfd.467904>
- Şimşek, S., Akcan, A. & Sakal M. U. (2022). *Genel Satış Kitapçığı*. Milli Emlak Genel Müdürlüğü. Ankara. (<https://milliemark.csb.gov.tr/kitap-seti-i-106833>). Erişim tarihi: 24 Temmuz 2022
- TBMM Komisyon Raporları. “Bina yapımını teşvik ve izinsiz yapılan binalar hakkında kanun lâyihası ve Bayındırlık, İçişleri, Maliye ve Bütçe komisyonları raporları (1/196) 08.06.1951”. (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c024/tbmm09024114s0281.pdf>) Erişim tarihi: 31 Temmuz 2022.
- Tekeli, İ. (2009). *Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tercan, B. (2018). 1948’den Bugüne İmar Afları. *Mimarlık 403 Dergisi*, (Eylül-Ekim), 26.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscaeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

---

Torlak, S. E. (2003). Gecekondulaşmanın Gelişimi, İmar Afları ve İslah İmar Planları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(1), 64-73.

Tunçez, V. & Bozkurt H. F. (2022). *İrtifak Hakkı*. Milli Emlak Genel Müdürlüğü. Ankara (<https://milli.emlak.csb.gov.tr/kitap-seti-i-106833>). Erişim tarihi: 18 Temmuz 2022

Uşak, B. & Yalçın, G. (2019). İmar Barışı Düzenlemesi Üzerine Bir İçerik Analizi. *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi*, (1).

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

**Ethical Approval:** The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.





Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

## **Turkish State's Management and Evaluation of Extraordinary Immovables**

**Ali Akın Zengin**

### **Extended Abstract**

Ever since the beginning of the first state, definitions of the state have been made over the concept of property. The most natural right of the sovereign is to direct and administer the lands he dominates. We can divide the goods in Turkey into public goods and privately owned goods. Among the public goods, there are also public goods subject to private law, which are reserved for public services and not reserved for any public service. In general, the authority to dispose of the goods that are privately owned by the state was given to the General Directorate of National Estate, which was affiliated with the Ministry of Finance before the new government system was adopted under the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change.

In general, the Treasury is in the service area of the General Directorate for reasons, such as sales and leasing of immovable properties owned by the Treasury, construction transactions in return for land or flat, establishment and allocation of easement rights, and actual use of immovables without the knowledge of the administration. Laws and regulations regarding business and transactions are very broad, and transactions related to the management of Treasury immovables and the resolution of many property problems throughout the country are carried out through the organs of the General Directorate organized in 81 provinces.

The methods implemented by the Treasury within the framework of property management, such as sales, leasing, and allocation, which means transferring the right to use immovables between institutions, are similar for many public institutions that have been given the right to acquire immovables by law. The property management and administration processes of the General Directorate of National Estate, metropolitan municipalities, metropolitan district municipalities, provincial and district municipalities and special provincial administrations, especially representing the state administration, are almost the same.

Apart from the general forms of management of public immovables mentioned so far, there are also forms of use of the Treasury and public immovables for investment purposes. In this context, immovables can be sold directly to tourism investments within the scope of the Tourism Encouragement Law, to the cooperatives established for this purpose in order to construct a small industrial site within the scope of Law No. 4706, or the right of use can be established for a long time in places that cannot be subject to sale.

Along with industrialization and urbanization in the world and parallelly in Turkey, there has been a serious population increase in cities. People's demands for land and lands have increased in parallel with cities. In the face of this abundance of demand, the speculative demands of those who hold the city lands forced the states to take effective measures in this area. In the face of the above-mentioned ordinary property estate administration, an extraordinary form of administration has been formed since the first years of the Republic until today, with the irregular and illegal structures called shanty houses, and then in the city centers, with the enactment of the regulations that make these structures legal. Under the name of zoning amnesties and peace, it is obvious that there is an extraordinary



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi. *Fiscoeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

---

administration, which is frequently resorted to, besides the ordinary administration, such as sales and leasing by the legislator from past to present, of immovables belonging to the Treasury and municipalities. In other words, it is understood in the chronological process that the legislator went to enact laws again in order to forgive the illegal structures due to the inability to implement the laws passed in the Assembly.

Social states have duties, such as ensuring regular urbanization and preventing slums. The aim of the measures taken in this context is to prevent speculative rent increases in the market, prevent urban misery, prevent the lands in the areas under construction, provide land for the construction of housing for the laboring and low-income people, prevent the division of lands into small pieces and prevent land speculation. It resorts to a series of measures such as the regulations made (Tekeli, 2009:37). However, since the growth in Turkey from the end of World War II to the 1980s was realized only through big cities, the measures taken did not yield any results. In addition to these, the lack of comprehensive planning to keep the rural population there has made the migration from rural to urban permanent. As a result, the rapid population growth in these cities has not only caused the speculative valuation of the urban lands that are scarce in the city center but also created scattered, unplanned cities surrounded by slums with no green areas. Here, the effect of the state's lack of full control over the area in question is undeniable.

Especially since 1945, when the use of the concept of slums became widespread, many buildings that were built in violation of the zoning plans and the laws on construction have been saved from being considered illegal with the enacted laws. Each law enacted in order to meet the needs of the period in which it was found laid the groundwork for the other. At this point, every law enacted socially has created an expectation for others.

According to the statement made by the relevant Minister, more than 10 million citizens applied to the latest regulation, which gives the right to directly purchase the treasury immovables and the buildings built on the immovables of the municipalities, and considers the buildings constructed in violation of the zoning as legal. The high number of applications is important in terms of seeing to what extent the existing laws and regulations regarding construction are applicable or applied.

When attention is paid to the scope of the application, it can be said that the scope of the application is very broad, unlike the previous applications, as it allows the administrative sanctions imposed on the owners of the building registration certificate to be forgiven and the immovables on which it is located, whether they belong to the state or the municipality, are given the opportunity to purchase. It is thought that the formalization of illegal and illegal structures in the city under the name of zoning amnesty or, finally, zoning peace will cause serious losses for Turkey, which is located in the earthquake zone first of all. With an integrative plan understanding and an unexceptional audit obligation, the management of the said Treasury properties seems to be an obligation. In addition, within the scope of zoning peace, the legislator's responsibility for the earthquake resistance of the buildings of the people who benefited from the said law has raised concerns about how much the earthquake concern has been overcome.



Zengin, A. A. (2023). Türkiye’de Devletin Olağanüstü Taşınmaz Yönetimi ve Değerlendirmesi.  
*Fiscaeconomia*, 7(2), 1402-1428. Doi: 10.25295/fsecon.1189190

---

Evaluation of immovables by open and closed tender methods within the scope of ordinary management methods of public immovables will both strengthen the public budget and reinforce the sense of justice in the country. Namely, as a result of unlawful use of public immovables, legal privileges (sales without auctions, discounts and maturity facilities) reduce public trust and encourage the occupation of public immovables. This situation clearly contradicts the principle of equality in the Turkish Constitution.

In summary, every regulation for the forgiveness of zoning irregularities in Turkey has created an expectation in the public about the next one. In fact, inadequate human resources and property problems from the past to the present, and the holistic approach that has not been put forward in the Grand National Assembly of Turkey until today, unfortunately, seem to herald new zoning amnesties or peace. On the other hand, increasing the practices aimed at solving the housing problem in society for the housing of low-income citizens, the production of macro policies for the housing of Turkish citizens with low-interest and long-term loans, and an integrative plan understanding will prevent the citizens from turning to squatters, and will prevent the damage to the social peace and sense of justice. In addition, it is clear that the fulfillment of the duties of both the public and the municipalities responsible for the supervision of other zoning crimes in the city, as a requirement of the rule of law, will suppress the zoning irregularities specific to the cities.