

**SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’NİN İMAR BARIŞI  
POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

**Elifnur KALFA ÜNAL**

**Haziran 2022  
DENİZLİ**

**SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’NİN İMAR BARIŞI  
POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

**Pamukkale Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Yüksek Lisans Tezi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Kamu Yönetimi ve Kent Çalışmaları Programı**

---

**Elifnur KALFA ÜNAL**

**Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ**

**Haziran 2022**

**DENİZLİ**

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Elifnur KALFA ÜNAL

## ÖN SÖZ

Tezimin hazırlanmasında tecrübeleriyle yol gösterici olan, bilgi birikimiyle tezime farklı bakış açıları kazandıran, desteğini bütün tez sürecinde esirgemeyen saygıdeğer danışman hocam Dr. Öğr. Ü. Onur Kulaç başta olmak üzere, Tez Savunma Sınavında tezime yapmış oldukları katkılardan dolayı Doç. Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre'ye ve Doç. Dr. Oğuzhan Erdoğan'a teşekkürlerimi borç bilirim.

Tezimin hazırlanma sürecinde ve sonrasında bilgisini ve desteğini her zaman üzerimde hissettiğim arkadaşım, Pamukkale Üniversitesi doktora öğrencisi Merve Ceviz'e çok teşekkür ederim.

Dünyaya geldiğim andan itibaren bütün zahmetime katlanan, kıymetli annem Ayşe Kalfa'ya, kıymetli babam Kerim Kalfa'ya ve kardeşim Ezgi Kalfa'ya, tezime başladığım andan itibaren beni dinleyerek yüreklendiren kıymetli anneannem Keziban Çelik ve dedem Cemil Çelik'e sonsuz şükranlarımı sunuyorum.

Tez sürecimde her türlü nazımı ve kahrımı çeken kıymetli eşim Melih Ünal'a göstermiş olduğu sabır ve anlayışı için minnettarım.

## ÖZET

### SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’NİN İMAR BARIŞI POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ

Elifnur Kalfa Ünal

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi ve Kent Çalışmaları Programı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Ü. Onur Kulaç

Haziran 2022, VIII+102 Sayfa

Kamu politikaları, ilk olarak hükümdarlar tarafından devlet düzenini idame ettirmek üzere uygulanmıştır. Günümüzde ise hükümetler tarafından karar verilip, uygulanmaya başlanan kamu politikaları ile vatandaşların ihtiyaç ve problemlerine çözüm üretilmeye çalışılmaktadır. Uygulanan politikaların başarısı ise bilimsel anlamda politika çözümlenmeleriyle ortaya konulabilmektedir. Literatür incelendiğinde politika çözümlenmesinin yapılabilmesi için birçok çözümlenme yöntemi bulunmaktadır. Gündeme geliş, formüle edilmiş, yasalaşma, uygulama ve değerlendirme aşamalarını içeren Süreç Modeli, politika çözümlenmelerinde en sık başvurulan yöntemlerden birisidir.

1948 yılından itibaren ülke gündemimizde yer alan imar aflarıyla, kaçak yapılaşmaya çözüm aranmış ancak başarılı olunamamıştır. İlk başlarda sadece barınma ihtiyacı doğrultusunda çıkan kaçak yapılaşma, her çıkan yeni imar affıyla birlikte farklı amaçları da içerisine alarak problemler zincirini meydana getirmiştir. Son olarak, tekrar ülke gündemine alınan İmar Barışı, önceki imar aflarına göre kapsamı genişletilerek ve yeni aktörler politikaya dahil edilerek 7143 sayılı torba kanun içerisinde yasalaşmıştır. Bu çalışmada, yasalaşmasını destekleyen aktörler tarafından İmar Barışı olarak adlandırılan, ancak karşıt görüşü savunan aktörler tarafından da imar affı olarak tanımlanan kamu politikası, süreç modeli çerçevesinde çözümlenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Süreç Çözümlenme Modeli, İmar Affı, İmar Barışı

## ABSTRACT

### ANALYSIS OF TURKEY'S ZONING RECONCILIATION POLICY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE STAGES MODEL

Elifnur Kalfa Ünal

Master Thesis

Department of Political Science and Public Administration

Public Administration and Urban Studies Programme

Thesis Advisor: Dr. Öğr. Ü. Onur Kulaç

June 2022, VIII+102 Pages

Public policies were first implemented by the rulers to maintain the state order. Today, it is tried to find solutions to the needs and problems of citizens with public policies that are decided and implemented by governments. The success of the implemented policies can be demonstrated through scientific policy analysis. When the literature is examined, there are many analysis methods for policy analysis. Stages model, which includes the agenda setting, formulation, legitimation, implementation, and evaluation, is one of the most frequently used methods in policy analysis.

With the zoning amnesties that have been on our country's agenda since 1948, a solution has been sought for shanty settlement, but it has not been successful. In the beginning, shanty settlement, which was only in line with the need for shelter, has created a chain of problems by including different purposes with each new zoning amnesty. Finally, Zoning Reconciliation, which was brought back to the country's agenda, was enacted within the bag law numbered 7143, by expanding its scope compared to previous zoning amnesties and incorporating new called Zoning Reconciliation by the policy actors supporting its enactment, but defined as zoning amnesty by the policy actors defending the opposite view, is analyzed within the framework of the stages model.

**Keywords:** Public Policy, Stages Analysis Model, Zoning Amnesty, Zoning Reconciliation

## İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ .....	i
ÖZET .....	ii
ABSTRACT .....	iii
İÇİNDEKİLER .....	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vi
TABLolar DİZİNİ .....	vii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ .....	viii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU POLİTİKASININ KAVRAMSAL VE KURAMSAL BOYUTUNUN İRDELENMESİ

1.1. Kamu Politikası Tanımlamaları .....	6
1.2. Kamu Politikası Çözümlemesi .....	10
1.2.1. Kamu Politikası Çözümleme Modelleri .....	12
1.2.1.1. Kurumsal Model .....	13
1.2.1.2. Çoklu Akış Modeli .....	14
1.2.1.3. Grup Modeli.....	15
1.2.1.4. Elit Model .....	16
1.2.1.5. Süreç Modeli.....	16
a) Gündeme Geliş Aşaması .....	17
b) Formülasyon Aşaması .....	17
c) Kanunlaşma Aşaması .....	17
d) Uygulama Aşaması .....	18
e) Değerlendirme Aşaması .....	18
1.3. Tarihte Kamu Politikası Uygulamalarının Ortaya Çıkışı.....	19
1.3.1. Kamu Politikası İlk Kökenleri .....	19
1.3.1.1. Türk İdari Tarihi Kamu Politikası İlk Kökenleri.....	21
1.3.2. Sanayi Devriminin Etkisiyle Değişen Kamu Politikalarının Arka Planı.....	25
1.3.3. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Oluşturulan Çağdaş Kamu Politikaları.....	26
1.4. Kamu Politikası Aktörleri .....	26
1.4.1. Kamu Politikası Resmi Aktörleri .....	27
1.4.2. Kamu Politikası Sivil Aktörleri .....	30
1.4.3. Kamu Politikası Uluslararası Aktörleri .....	34

### İKİNCİ BÖLÜM

#### DÜNDEN BUGÜNE İMAR AFFI UYGULAMALARI

2.1. Osmanlı Devleti'nde İmar Politikaları .....	36
2.2. Cumhuriyet Dönemi İtibariyle İmar Affı Politikaları .....	37
2.2.1. 5218 Sayılı Yasa .....	37
2.2.2. 5228 Sayılı Yasa .....	38
2.2.3. 5431 Sayılı Yasa .....	39
2.2.4. 6188 Sayılı Yasa .....	39
2.2.5. 7367 Sayılı Yasa .....	39
2.2.6. 327 Sayılı Yasa .....	40

2.2.7. 775 Sayılı Yasa .....	40
2.2.8. 2805 Sayılı Yasa .....	40
2.2.9. 2960 Sayılı Yasa .....	41
2.2.10. 2981 Sayılı Yasa .....	41
2.2.11. 3290 Sayılı Yasa .....	41
2.2.12. 3366 Sayılı Yasa .....	42
2.2.13. 3414 Sayılı Yasa .....	42
2.2.14. 4706 Sayılı Yasa .....	42
2.2.15. 7143 Sayılı Yasa (İmar Barışı) .....	43
2.3. Dünyada İmar Affı Uygulamaları .....	43

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN İMAR BARIŞI POLİTİKASININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ

3.1. İmar Barışı Politikasının Gündeme Geliş Aşaması .....	48
3.2. İmar Barışı Politikasının Formüle Ediliş Aşaması.....	53
3.3. İmar Barışı Politikasının Kanunlaşma Aşaması .....	58
3.4. İmar Barışı Politikasının Uygulanma Aşaması .....	64
3.5. İmar Barışı Politikasının Değerlendirilmesi .....	72
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	84
KAYNAKLAR .....	89
ÖZ GEÇMİŞ .....	102



## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> Politika Oluşum Sürecindeki Aktörler .....	30
<b>Şekil 2:</b> Yapı Kayıt Belgesi Örneği .....	65
<b>Şekil 3:</b> İmar Barışı Politikasına Dahil Edilen Kısımların Krokisi.....	70

**TABLÖLAR DİZİNİ**

<b>Tablo 1:</b> Yapı Kayıt Belgesi Başvuru Aşamaları .....	67
<b>Tablo 2:</b> Yıllara Göre Gecekondu Sayılarındaki Artış Oranları .....	73
<b>Tablo 3:</b> İmar Barışı Kronolojik Sıralaması .....	76

**SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ**

AB	Avrupa Birliği
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
LİHKAB	Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Büroları
SHKMMB	Serbest Harita Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
ŞPO	Şehir Plancıları Odası
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TL	Türk Lirası
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimarlar Odası Birliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

## GİRİŞ

“Süreç Modeli Çerçevesinde Türkiye’nin İmar Barışı Politikasının Çözülmesi” adlı tez çalışması üç bölümden meydana gelmektedir. Tezin birinci bölümünde hem Türkçe hem yabancı kaynaklar kullanılarak geniş bir tanım yelpazesine sahip olan kamu politikasını kavramsal, kuramsal ve tarihsel yapısı üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde ise, Osmanlı Devleti imar politikalarına değinilmekte ve 1948 yılından itibaren uygulanan Cumhuriyet dönemi imar affi politikaları incelenmektedir. En kapsamlı torba yasa içerisinde yasalaştırılan, politikayı savunmayan aktörler tarafından klasik bir imar affi olarak nitelendirilen ancak politikayı destekleyen aktörler tarafından da imar aflarından farklı olduğu ifade edilerek İmar Barışı olarak adlandırılan ve tezin ana politikası olan uygulamaya bu bölümde giriş yapılmaktadır. İkinci bölümün sonunda da, dünyada uygulanan imar affi benzeri politikalara yer verilmektedir. Üçüncü bölümde de, İmar Barışı politikasının; kamu politikası çözümleme yöntemlerinden Süreç modeli ışığında, gündeme geliş, formüle edilmiş, kanunlaşma, uygulama ve değerlendirme aşamaları kullanılarak çözümlenmesi amaçlanmaktadır.

Birinci bölümde bahsedilen kamu politikası kavramı, bazı akademisyenler tarafından ortak bazı akademisyenler tarafından da farklı anlamlara gelen tanımlamalara sahiptir. Kamu politikası çalışmalarında Dye (2008: 1)’ın “hükümetin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her şey” tanımına karşılık Anderson (2014: 9)’un “hükümet gündemine girmeyen hiçbir politika kamu politikası olarak nitelendirilemez” tanımı kamu politikasını farklı açılardan değerlendirmektedir. Kamu politikası tanımlamalarının bu denli çeşitli olmasının sebebi, bireyden bireye, toplumdaki topluma hatta ülkeden ülkeye ihtiyaç ve problemlerin farklılık göstermesinden dolayı olduğu söylenebilmektedir. Bu ihtiyaç ve problemler doğrultusunda hükümetler tarafından kamu politikaları ortaya konulmakta veya bazı akademisyenlerin tanımları doğrultusunda bakıldığında ortaya bir politika sunulmamakta, sessiz kalınma tercih edilmektedir.

Kamu politikaları, kamu yararı göz önünde bulundurularak toplumsal yaşamı her alanda düzenlemek, eksikleri gidermek amacıyla resmi aktörler tarafından gerek yeni bir politika yapılarak gerekse artırıcı karar verme modeli ışığında geçmiş dönemlerde uygulanan politikalara ilaveler veya eksiltmeler yapılarak ortaya konulan çıktılar olarak

tanımlanmaktadır. Çeşitli amaçlar doğrultusunda çıkarılan kamu politikalarının uygulanmasında, politikanın gündeme alınmasından itibaren birçok kamu politikası aktörü yer almaktadır. Ayrıca kamu politikaları, etkilenen kişilerin mevcuduna göre mikro, meso ve makro düzey olarak adlandırılmaktadır.

Antik çağlardan itibaren hükümdarlar kendilerinin, halkının veya devletlerinin çıkarları, ihtiyaçları veya sorunları doğrultusunda kamu politikası üretmişlerdir. İlk kamu politikası örnekleri Mezopotamya’da karşımıza çıkmaktadır. Tezin birinci bölümünde, kamu politikasının ilk örnekleri olan, Babil hükümdarı tarafından yazılan Hammurabi Kanunlarına, Kautilya’nın Arthashastra eserine ve Platon’un Devlet (Politeia), Devlet Adamı (Politikos), Yasalar (Normai) eserleri incelenmiştir. Ayrıca, kamu politikası ilk dönem örneklerine Türk idari tarihi açısından da ayrı bir başlık altında bakılmıştır. Devlet olgusuyla çok erken zamanlarda tanışan Türklerin kurmuş oldukları devletlerin sürekliliğini ve işleyişini sağlamak üzere oluşturdukları “töre” olarak isimlendirilen yazısız kuralları, kamu politikası çerçevesinde incelenmiştir.

Kamu politikası çözümlemesine bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ilk olarak ABD’de ortaya çıktığı daha sonrasında ise bütün dünyaya yayıldığı görülmektedir. Kamu politikası çözümlenmeleri, devletin veya vatandaşların ihtiyaç ve problemlerinin giderilmesi doğrultusunda yapılan kamu politikalarının bütün aşamalarına bakarak hangi aktörlerin politikada yer aldığını, bu politikayla istenilen amaca ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesini sağlamaktadır. Bu çözümlenmeler aynı zamanda gelecekte uygulanacak olan politikalara yol gösterici niteliğinde olabilmektedir. Bazı kamu politikası uygulamaları da bir sonraki karar verilecek politikalara ders niteliğinde olabilmektedir. Birçok amaçla kamu politikası çözümlemesi yapılsa da, bilimsel amaçlı olarak yapılan kamu politikası çözümlenmeleri literatürde daha önemli bir yere sahiptir. Her kamu politikasının kendine has ve karmaşık yapıya sahip olması sebebiyle düzenli hale getirilebilmesinin sağlanabilmesi için birçok çözümlenme modeli ortaya konulmuştur. Bu modellere örnek olarak; kurumsal model, çoklu akış modeli, grup modeli, elit model ve süreç modeli gösterilebilmektedir. Günümüz kamu politikası çözümlenmelerinde sıkça başvurulan yöntemlerden biri olan süreç modeli, İmar Barışı politikasının sistematik olarak çözümlenebilmesi adına bu tezde tercih edilen yöntem olmuştur.

Kamu politikası çözümlene yöntemlerinden süreç modeli, Laswell (1956) tarafından ilk başta yedi aşamalı olarak kullanılmıştır. Kamu politikası çalışmalarının yaygınlaşmasıyla birlikte süreç modeli yöntemi çeşitli akademisyenler tarafından farklılaştırılarak kullanılmaya başlanmıştır. Her ne kadar Laswell başlangıçta süreç modeli yöntemini yedi aşamalı olarak kullanmış olsa da, sonraki yıllarda bazı akademisyenler tarafından süreç modeli beş ve altı aşamalı olarak kullanılmıştır. Bu çalışmada süreç modeli yöntemi; politikanın gündeme gelmesi, politikanın formüle edilmiş süreci, politikanın kanunlaştırılması, politikanın uygulanması ve uygulanan politikanın değerlendirilmesi olarak beş aşamalı şekliyle kullanılmaktadır.

Süreç modelinin ilk aşaması olan politikanın gündeme gelmesinde, politikaya neden ihtiyaç duyulduğu politika aktörleri tarafından dile getirilmektedir. Politikanın formüle edilmiş sürecinde politika aktörleri tarafından öneriler sunulduğu görülmektedir. Bu aşamada bir kamu politikasının nasıl uygulanacağı, hangi vatandaşları ilgilendireceği gibi sorular şekillendirilmektedir. Kanunlaştırma aşamasıyla birlikte uygulanacak olan politika meşru hale getirilmektedir. Kanunlaştırılma aşamasından sonra politikanın uygulanma aşamasına geçilmektedir. Son olarak değerlendirme aşamasıyla politikanın amaç ve hedeflerine ulaşmış ulaşmadığına bakılmaktadır. Özellikle bu aşamada sayısal veriler kullanılarak nicel yöntemden yararlanılmaktadır. Politika hakkında yapılan çözümler yordamıyla politikanın ne kadar başarılı olup olmadığına bu aşamada bakılabilmektedir. Politika başarısızlığı durumunda bu süreç tekrar başa sarabilmektedir. Yani imar affi politikalarında görüldüğü gibi ülke gündemini sıklıkla meşgul edebilmektedir.

Tezin ikinci bölümünde, 1948 yılından itibaren ülke gündeminde aralıklarla yer alan imar aflarına değinilmiştir. 1950 sonrası sanayileşme ile başlayan şehirlere göç sebebiyle, vatandaşların barınma ihtiyacı doğrultusunda kaçak yapılaşma süreci başlamıştır. Hükümetler tarafından da bu süreç imar affi politikalarıyla çözümlenmeye çalışılmıştır. Ankara özelinde başlayan imar affi uygulamaları on beş gün sonra yasalaşan bir diğer imar affi kanunuyla bütün ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Kamu politikası artırıcı karar verme modelinin uygulandığı imar affi politikaları, bazı kesimler tarafından olumlu yorumlanmış bazı kesimler tarafından da olumsuz olarak değerlendirilmiştir. Mikro düzeyde uygulanmaya başlayan imar affi politikalarının, kaçak yapılaşmaya tek çözüm yoluymuş gibi görülmesi sebebiyle kapsamlarının her çıkarılan yeni politikayla genişletildiği görülmektedir. Geçmiş dönemlerde köyden

kente göç eden vatandaşların barınma problemiyle başlayan ve çözüme kavuşturulamayan bu süreç katlanarak günümüze kadar gelmiştir. Politika sivil aktörleri tarafından en geniş kapsamlı imar affi olduğu belirtilen İmar Barışı politikası, 7143 sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” içerisinde yer alarak yasalaşmıştır.

İmar Barışı politikası aynı zamanda birçok politikayla doğrudan veya dolaylı olarak etkileşim içerisinde. Ülke bütçesine ciddi katkısından dolayı ekonomi ve maliye politikalarını, İmar Barışı politikasının en kazançlı aktörleri bankalar açısından bakıldığında ekonomi politikalarını, ülkemizde özellikle son dönemlerde yaşanan büyük depremler dolayısıyla afet ve çevre politikalarını, tarım arazilerine yapılan yapılar dolayısıyla da tarım politikalarını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen bir politikadır. Her ne kadar uluslararası aktörler “imar barışı” politikasında sınırlı olarak yer alsın da, birçok resmi aktör ve sivil aktörün politikada yer alması ve dünyada benzer politika örnekleriyle karşılaştırılması önem arz eden bir politika olduğunu göstermektedir. Bu sebeple bu bölümün son başlığında, dünyada uygulanan imar affi benzeri politikalara yer verilmektedir. Calor, Pereiro ve Oliveira (2017: 2565) tarafından Türkiye’deki imar aflarında olduğu gibi kronik yapıya sahip olduğu ifade edilen İtalya’da uygulanan politikaların (building amnesties) üç defa yasalaştırıldığı görülmektedir. Bulgaristan’da ise Türkiye’de uygulanan imar afları benzeri politikalar bina affi (building validation) şeklinde adlandırılmaktadır. Son olarak, yine ülkemizde uygulanan imar aflarıyla benzerlik taşıyan politikalar Yunanistan’da karşımıza çıkmaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde, politikayı destekleyen aktörler tarafından vatandaşın devletle helalleşmesi olarak nitelendirilen İmar Barışı politikasının süreç modeli çerçevesinde çözümlenmesine yer verilmiştir. Süreç modelinin ilk aşamasında, İmar barışı politikasının gündeme alınma ve alınmama sebepleri üzerinde durulmuş, politika aktörleri de sürece dahil edilip açıklanmaya çalışılmıştır. İnterdisipliner bir politika olarak nitelendirebileceğimiz İmar Barışı politikasının, özellikle devlet ekonomisine ne kadar katkı sağlayacağı sorusuna cevap vermeye çalışılmıştır. Sonraki aşamayla İmar Barışı politikasının şekillendirilme sürecine geçilerek özellikle komisyon görüşmeleri irdelenmeye çalışılmıştır. Süreç modelinin üçüncü aşamasıyla da, torba yasa içerisinde yer alan İmar Barışı politikasının ilgili Parlamento görüşmelerine yer verilmiş ve kanunlaşma aşaması tamamlanmıştır. Sondan bir önceki aşamada da politikanın uygulanma sürecine değinilmiştir. Bu aşamada İmar Barışı politikasının başvuru aracı

olan Yapı Kayıt Belgesine nasıl başvurulacağı ve zaman aralıkları üzerinde ayrıntılı şekilde durulmuştur. Uygulama aşamasına geçildikten sonra resmi aktörler tarafından çıkarılan tebliğ ve yönetmeliklere bu aşamada yer verilmiş ve politikanın şekillendirilme aşamasındaki eksiklikler dile getirilmiştir. Son aşamada da İmar Barışı politikasının olumlu ve olumsuz yönlerinin değerlendirilmesi yapılarak, politikanın bitiminde kaç kişinin Yapı Kayıt Belgesi almak üzere müracaatta bulunduğu ve devlet bütçesine ne kadar gelir getirdiği gibi istatistiki bilgiler üzerinde durulmuştur. Ülkemizin en önemli gerçeği olan depremlere de değinilerek politikanın çözümlenme süreci tamamlanmıştır.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## KAMU POLİTİKASININ KAVRAMSAL VE KURAMSAL BOYUTUNUN İRDELENMESİ

Kamu politikaları, toplumların beklenti, ihtiyaç ve problemlerine yönelik hükümetler tarafından yapılan veya yapılmaması tercih edilen icraatlardır. Söz konusu eylemlerin ilgili aktörler tarafından gerçekleştirilip vatandaşların politikadan etkilenmesiyle kamu politikası süreci meydana gelmektedir. Bu sürecin anlaşılabilmesi için de öncelikle kamu politikasının kavramsal ve kuramsal çerçevesinin açıklanması gerekmektedir. Bu sebeple, tezin ilk bölümünde kamu politikası tanımlamalarına, kamu politikası tarihsel serüvenine, kamu politikası çözümlemesinin ne olduğuna ve hangi amaçlar için yapıldığına, çözümlenme için hangi yöntemlerin kullanıldığına ve kamu politikası sürecinde rol oynayan aktörlere değinilecektir.

### 1.1. Kamu Politikası Tanımlamaları

Kamu politikası, akademik çalışmalarda çeşitli ve çok sayıda tanımlamaya sahip olan bir kavramdır. Kamu politikası tanımlamalarının bu kadar çeşitli olmasının sebebi, toplumsal ihtiyaçların ve çözüme kavuşturulması beklenen problemlerin ülkeden ülkeye hatta bir toplumda yaşayan insanlar arasında bile çeşitlilik göstermesinden dolayı olduğu söylenebilir. Ayrıca; makro, meso veya mikro düzeyde olan problem veya ihtiyaçların giderilmesinde hükümetlerin ellerinde mevcut olan kaynakların farklı şekillerde kullanılması, kamu politikasının bu kadar çok tanıma sahip olmasını ve birçok akademisyen tarafından tanımlanmasını açıklar niteliktedir. Bu kavramı tanımlayabilmek ve anlayabilmek için öncelikle kavramın yapısını oluşturan “kamu” ve “politika” kelimelerinin etimolojik kökenlerine bakmak gerekmektedir.

Öncelikle “kamu” kavramına bakıldığında çeşitli tanımlamalara sahip olduğu görülmektedir. Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde ilk olarak bir devletin egemen olduğu topraklar içerisinde yaşayan halkın bütünü olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma bakıldığında, toplumun ihtiyaçlarına yönelik olarak hizmetleri yerine getiren devlet kurumlarının tamamı olarak ifade edilmektedir (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, 1932). Kamu politikası kavramının bir diğer ögesi olan “Politika” (policy) kelimesinin kökenine bakıldığında eski Yunanca’da “polis” yani “şehir devleti”; eski Sanskritçe’de “pur” yani “şehir”; Latince’de “politia” yani “devlet” zamanla da orta dönem

İngilizcesinde (policie) “kamu işlerinin idaresi” ya da “devlet yönetimi” olarak kullanıldığı görülmektedir (Dunn, 2004: 7).

Kamu politikası tanımlamalarına bakıldığında, Dye (2008: 1)’ in kapsamlı bir şekilde tanımladığı “hükümetin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her türlü şey” tanımı bilimsel çalışmalarda en çok karşımıza çıkan tanımlamadır (Akdoğan, 2011: 77). Hemen hemen Dye’ın kamu politikası tanımlamasıyla paralel anlamda olan bir diğer tanımlama da Kraft ve Furlong (2004: 4)’un “hükümetin toplumsal sorunlara karşılık olarak eylemi ya da eylemsizlik süreci” tanımlamasıdır. Her iki kamu politikası tanımlamasına bakıldığında, ortak olarak görüldüğü üzere hükümetin halkın ihtiyaçlarına veya problemlerine karşılık hiçbir öneri ve faaliyette bulunmamasının da kamu politikası olarak nitelendirilebileceği ifade edilmektedir. Son zamanlarda, kamu politikası resmi aktörlerinden muhalefet milletvekilleri tarafından gündeme getirilen ve vatandaşlar tarafından çözümlenmesi beklenen “emeklilikte yaşa takılanlar” politikası her ne kadar hükümet gündemine alınmasa da Dye (2008)’ın tanımlaması doğrultusunda kamu politikasına örnek olarak gösterilebilir.

Dye (2008), Kraft ve Furlong (2004)’un hemen hemen aynı doğrultuda olan kamu politikası tanımlamalarına karşılık olarak Anderson (2014: 9), toplumsal bir konunun hükümetin gündemine girmemesi ve dolayısıyla hükümetin bu konu karşısında hareketsiz kalmasının bir kamu politikası olarak ifade edilemeyeceğini söylemiştir. Aynı şekilde Kulaç ve Çalhan (2013: 207)’da herhangi bir toplumsal ihtiyaç ve problemin kamu politikası olarak ifade edilebilmesi için resmi aktörler tarafından hükümet gündemine alınması ve gerekli platformlarda değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Kamu politikası, devlet tarafından benimsenen ve uygulanan (Henry, 2004: 305), doğrudan ya da vekaleten vatandaşların yaşamlarını etkileyen hükümetlerin uygulamış oldukları faaliyetlerin toplamıdır (Peters, 1996: 4). Lavender (2009: 66)’e göre kamu politikası bir ülkede yaşayan toplumun belirli bir kısmını veya tamamını ilgilendiren kararların hazırlanmasının ardından politika aktörleri tarafından uygulanmasıdır. Her zaman bir sebeple başlayan kamu politikası problemin çözümüne yönelik olarak görevli olan kamu kurumu görevlilerinin yapmış oldukları eylem ve faaliyetlerle (Akdoğan, 2011: 77) somut olarak görünen devlet otoritesidir (Şaylan, 2008: 12). Kamu politikası, meşru bir problemi ve/veya ihtiyacı ele alarak, çözümleri

etkinlik ve verimlilik odaklı ortaya koymayı ve faaliyete geçirilmeye karar verilen politikanın aktörlerinin kararlarını ve yapmış oldukları eylemleri içermektedir (Gül, 2015: 8).

Palumbo (1981: 8), toplum için uygulanan veya uygulanmayan politika çalışmalarını “kamu yararı ile ilgili veya onu destekleyen herhangi bir araştırma” olarak tanımlamıştır. Palumbo’nun bu tanımla kastettiği politika çalışmalarına örnek olarak; toplumsal yaşamı düzenleyen ve iyileştiren faaliyetler, daha iyi ve güvenilir çevre oluşturan uygulamalar, beşeri ve maddi kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan düzenlemeler, ülkelerin iç ve dış güvenliğini sağlamak için yürütülen politikalar ve devletin mal ve hizmet dağıtımındaki adaletsizliği ve liyakatsizliği önlemek amacıyla yaptığı çalışmalar gösterilebilir. İnsanların kamu politikası aktörleri tarafından yapılan eğitim programlarıyla yaşadıkları mahalleyi ve çevreyi nasıl değiştirip, daha da geliştirebileceklerini göstermeye yönelik çalışmalardan, insanlar tarafından oluşturulan tehlikeli atık maddelerinin bertaraf edilmesi için yapılan araştırma ve uygulamalara kadar yapılan her şey kamu politikası çalışmalarına örnektir. Kamu politikası çalışmalarıyla amaçlanan ortak düşünce, yapılan bütün uygulamaların toplum, mahalle, bölge, ülke veya eyalet için kamusal yarar gözetilerek yapılmasıdır.

Kamu politikası, Wilson (2006: 154) tarafından, “hükümetlerin belirli konulardaki hedefleri, eylemleri ve bildirimleri, bunları uygulayabilmek için attıkları (veya atmadıkları) adımları ve bu uygulanan kararların sonuçlarının neler olduğunu (veya neden gerçekleşmediğini) anlatmak için yaptıkları açıklamalar” olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikaları, genellikle hükümet tarafından hazırlanıp uygulanmaya konulan, gündeme geldiği andan itibaren bütün aşamalarında resmi ve sivil birçok aktörün politika yorumlama ve uygulamasında rol aldığı, halk adına yetkili görevliler tarafından yapılan hükümetin yapmayı düşündüğü veya uygulamayı tercih etmediği unsurlardır (Birkland, 2005: 17). Birçok vatandaş kendi günlük yaşantısının meşguliyetinden dolayı hükümetin gündeminde olan veya karar alınıp uygulanmaya konulan faaliyetlerini takip edememektedir. Devletin uygulamış olduğu kararları, kendi günlük çıkarlarından ve ihtiyaçlarından uzak olarak görmekte, bu karar ve uygulamalarla ilgilenmemektedir. Halbuki devlet tüketmiş olduğumuz yiyecek etiketlerinden, bebek ihtiyaçlarına hatta çocuk giyimine kadar toplumun tamamını ilgilendirebilecek her alanda politikalar oluşturmakta ve uygulamaktadır (Birkland, 2005: 20).

Wildavsky (2007: 2-3), kamu politikası ve kamu politikasının çözümlenmesi kavramlarının tanımının yapılmasının oldukça güç olduğunu savunmuştur. Çünkü bu kavramların tanımlanması yerine uygulanmış veya uygulanması tercih edilmemiş kamu politikası örnekleri üzerinden anlatmanın öğrenciler açısından daha verimli olduğu görüşünde yoğunlaşmıştır. Canto Chac ve Soto (2002) 'da eserlerinde, kamu politikası tanımlamasını öncelikle bir belediye meclisinin sokak kaldırımlarının yapım süreci örneğiyle anlatmaktadır. Öncelikle, belediye meclisi tarafından gündeme getirilen ve kabul edilen sokak kaldırımlarının yapımı için mevcut olan sınırlı kaynakların nasıl kullanılacağına karar verilmesi gerekmektedir. Canto Chac ve Soto (2002) eserlerinde sokak kaldırımlarının yapımı politika örneği ile belediye meclisinin karar unsurlarını üç aşamada anlatmaktadır. İlk unsur olarak, belediye meclisi tarafından sunulan seçenekler arasından bu mevkide yaşayan halkın en yararına olan politikanın seçilmesine karar verilmesi gerekmektedir. Birinci seçenek, yerel ürünlerin ticarileştirilmesine destek vermek için otoyolun etrafındaki sokakların kaldırım taşlarını döşemektir. İkinci seçenek ise şehir merkezinin sokaklarının kaldırım taşlarını döşemektir. İkinci unsur olarak, bu tür kararların alınabilmesi için bu mevkide yaşayan halkla istişare mekanizması kurularak seçenekler değerlendirilmekte ve gerekli görüldüğü takdirde sokak kaldırımlarının yapılabilmesi için istişare topluluğundan ve tüccarlardan ek kaynak opsiyonları talep edilebilmektedir. Son olarak, önceki aşamada kasabanın büyümesinin belediye meclisine daha fazla gelir sağlaması ve bu sayede kamu işlerinin yapılabilmesi için daha fazla kaynak seçenekleri stratejisi geliştirilmektedir. Bu durum da çeşitli sosyal düzeylerin birbirleriyle anlaşması anlamına gelmektedir. Uygulanmaya konulan politika sayesinde iktisadi büyümenin ne kadar seviyelere ulaşacağı, politikanın uygulanabilmesi için hangi politika kaynağına ne kadar ihtiyaç duyulacağı politika aktörleri tarafından planlanmaya konulmaktadır. Görüldüğü üzere ilk durumda, belediye meclisi bir karar vermek zorundadır, ikinci durumda karar verilen politikayı tasarlamalıdır, üçüncüde de bir kalkınma planı oluşturmalıdır. Her ne kadar planlar, kararlar, politikalar birbirleriyle ilişki içerisinde olsa da aynı anlama gelmemektedirler. Kamu politikaları, halk yararı gözetilerek birlikte ortak amaca ulaşma eğiliminde olan bir dizi birbirine bağlı kararlardır ve aynı zamanda çoklu kamusal sorunları çözmeyi veya ihtiyaçları (örneğin kasaba üretimi ve kamusal gelir sağlama) yerine getirmeyi amaçlayan eylem yoludur (Canto Chac ve Soto, 2002: 59-60).

Kamu çıkarları göz önünde bulundurularak hazırlanan kamu politikaları mutlaka bir şekilde ülke vatandaşlarını etkilemektedir. Ancak uygulanan her kamu politikasından herkes tamamen aynı şekilde etkilenmemektedir (Birkland, 2005: 20). Kamu politikaları uygulanmaya konulduktan itibaren etkilenen kişi sayılarına göre küçükten büyüğe mikro, meso ve makro düzey olarak sınıflandırılmaktadır. Mikro düzey kamu politikasına örnek olarak 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan vakıf üniversiteleri öğrencilerinin yeni üniversitelere yerleştirilmesi için uygulanan politikalar verilebilir. Meso düzey politikalara baktığımızda örnek olarak ülkemizde uygulanan Yükseköğretim politikası gösterilebilir. Son olarak en geniş kapsamlı nüfusu ilgilendiren politika düzeyi olan makro düzey politikaya örnek olarak da ülkemizde son zamanlarda sık sık görülen depremler dolayısıyla afet politikaları örneği verilebilir.

Kamu politikasında bulunması gereken kaynaklar “güç, kanun, personel, para, bilgi, örgüt, konsensus, zaman, altyapı ve siyasal destek” olarak sıralanmaktadır (Knoepfel vd., 2007: 65; aktaran: Kulaç, 2016: 11). Tezin üçüncü bölümünde de görüleceği üzere, İmar Barışı politikasının çözümlenme aşamasında kamu politikası kaynaklarına değinilecektir. İmar Barışı politikasını, kamu politikası kaynakları üzerinden değerlendirdiğimizde kanunlaşma aşamasında partiler arası konsensüsün ve siyasal desteğin sağlandığı görülmekte ancak gerekli bilgi ve kaynağın oluşturulmamasından dolayı uygulanma aşamasında eksiklikler meydana gelmektedir.

## **1.2. Kamu Politikası Çözümlemesi**

Örgütlenmiş topluluklardan oluşan devletler, kamu faaliyetlerinin uygulanması ve hedeflerine ulaşabilmesi için aktörler tarafından soruna ve ihtiyaca yönelik politikalar tespit etmekte (Yılmaz ve Biçer, 2009: 51), çözümüne yönelik olasılıkları seçerek uygulamakta ve son olarak çözüm olarak seçilen politikanın amacına ulaşım sağlamadığının değerlendirmesini yaparak kamu politikalarını oluşturmaktadır. Bu değerlendirme yani kamu politikası çözümlemesi, mevcut hükümet programlarının ve alternatiflerinin değerlendirilmesinin sistematik ve organize bir yolu olarak tanımlanmaktadır (Kraft ve Furlong, 2004: 24). Kamu politikaları uygulanma açısından uluslararası niteliğe sahip olmasına rağmen, kamu politikası çözümlemesi için aynı durum söz konusu değildir (Akdoğan, 2011: 79). Kamu politikası çözümlemesi, 1960’lı yıllardan itibaren ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış, daha sonraları ise Avrupa

lkelerinde farklı bir disiplin olarak kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise sağlık politikalarından, imar politikalarına kadar neredeyse her alanda kamu politikası üretilse de, kamu politikası zmlemesi, kamu yönetiminden ayrı bir disiplin olarak ele alınmamaktadır (Akdoğan, 2011: 80).

Politika zmlemesi, toplumsal problemleri, ihtiyaçları ve çözümleri rasyonel bir Şekilde incelemek ve araştırmak için bir girişimi temsil etmektedir (Kraft ve Furlong, 2004: 25). Politika çözümlemesindeki amaç, politika yapımında rol alan aktörlere politika sorunlarına çözüm bulmada gerekçeli karar vermek için bilgiler sağlamaktır (Dunn, 2004: 30). Bu yüzden, kamu politikası çalışmalarının belirli bir sınırı mevcut değildir, kamu politikası çalışmalarının alanı çoğuldur, evrenselidir. Kamu politikası çalışmasının çoğul ve evrensel yapısı diğer geleneksel bilim dallarından ayrılmasına sebebiyet vermektedir. Ancak oğullukla ve diğer bilimsel alanlardan ayrı olmasıyla kastedilen durum sanıldığının aksine iyi bir durumu göstermektedir. Smith ve Larimer (2009: 5) The Public Policy Theory Primer adlı eserlerinde bu durumu “politika akademisyenleri çitleri atlamakta serbesttir, elde bulunan konu veya soruya en uygun merayı seçerler” Şeklinde açıklamışlardır. Bu benzetmeyle kamu politikası çalışma alanının genişliği ve kamu politikası çalışan kişilerin kendi alışma Őekillerinde, alanlarında ve konuya hangi açıdan yaklaşmak istediklerinde serbest olduklarını göstermektedir.

Kamu politikası çalışmaları yalnız tek bir bilimsel alanda sabitlenmemekte dolayısıyla da sadece bir disiplinin tek bir sorununa çözüm olarak yapılmamaktadır. Kamu politikasının oldukça geniş ve dağınık bir alana sahip olmasından dolayı bir öğretmenin öğrencilerine anlatmak istediği politika, öğrencilerde öğretmenin anlatmak istediğinden farklı bakış açılarına ve yorumlamalarına sebebiyet vermektedir (Smith ve Larimer, 2009: vii). Grldği üzere kamu politikası çözümlemesinin tanımını yapmak oldukça zordur. Çünkü bir kamu politikası uygulaması hem ülkeler arası transferle uygulanmaya konulabilmekte hem de aynı zamanda ülkede başka uygulanan veya uygulanacak olan kamu politikasından etkilenebilmekte ve etkileyebilmektedir. Ayrıca uygulanmaya konulan kamu politikaları farklı disiplinleri de etkileyebilmektedir. Örneğin sadece kişisel değil toplumsal bir problem olan madde bağımlılığının önlenebilmesi için uygulanan kamu politikalarıyla bağımlı olan kişilerin hapishane hayatına maruz kalmamaları, sağlık problemleri yaşamamaları ve iş gücü kaybı yaşayarak maddi çıkmaza girmemeleri ve eğer bağımlı olan birey öğrenciyse

eğitimlerinden geri kalmamaları amaçlanmaktadır (Bozkurt, 2015). Madde bağımlılığını önleme politikaları görüldüğü üzere ülkelerin sağlık politikalarıyla, eğitim politikalarıyla, ekonomi politikalarıyla doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkileşim içerisindedir.

Politika çözümlenmesi, politikanın uygulanma aşamasında kullanılabilir, ancak belirlenen politikanın uygulanmasının ardından değerlendirilmesi daha önemlidir (Kraft ve Furlong, 2004: 24). Kamu politikaları çözümlenmesi bilimsel amaç için kamu politikası çalışmak, mesleki olarak profesyonel danışmanlık hizmeti için kamu politikası çalışmak ve siyasi amaçlı politika tavsiyeleri sunabilmek için kamu politikası çalışmak olarak üç amaç doğrultusunda çalışılmaktadır. Akademisyenler ve öğrenciler tarafından bilimsel amaç doğrultusunda yapılan politika çalışmalarıyla, toplumun sosyal yaşamı ve iktisadi şartları arasındaki ilişkileri, hükümetin toplumun sosyo-ekonomik yapısına verdiği çıktıları ve hükümetin uyguladığı politikaların toplumun sosyo-ekonomik yapısına vermiş olduğu etkileri öğrenebilmekteyiz. Bilimsel amaçlı yapılan politika çalışmalarının birçok sosyal bilimin fikir ve yöntemlerini içerdiği düşünüldüğünde güvenilirliği diğer çalışmalardan daha yüksektir. Mesleki amaçla çalışılan kamu politikası çözümlenmesi genellikle bilimsel özellik taşımasından ziyade, politika bilgilerinin pratik uygulanması açısından önemlidir. Siyasi amaçla çalışılan kamu politikalarıyla halk için yapılan politikaların en doğru şekilde uygulanması hedeflenmektedir (Dye, 2008: 3-4).

Politika çözümlenmesinin bilimsel anlamda politika uzmanları ve bazı kamu politikası öğrencileri tarafından yapıldığı düşünülse de, aslında her birey günlük yaşantısında ihtiyacı olan her alana yönelik çözümlenme yapmaktadır. Örneğin, birden fazla araba seçeneği içerisinde birini almaya karar vermek, entelektüel kurslar içerisinde bir kursu seçmek, vb. gibi durumlarda seçimlerimizi yapabilmemiz için artıları ve eksileri belirlemek günlük yaşantımızdaki politika çözümlenmelerimizdir (Kraft ve Furlong, 2004: 24).

### **1.2.1. Kamu Politikası Çözümleme Modelleri**

Bilimsel anlamda yapılan kamu politikaları çözümlenmesi, gelecek zamanda hükümetler tarafından yapılacak veya geliştirilecek politikalar için yol gösterici olabilmektedir. Kamu politikası çözümlenmeleriyle, kamu politikasına ilgi duyan veya uygulanan politikadan etkilenen her bireyin politika hakkında fikir elde etmesi

kolaylaşmakta, sorumlu aktörler için politikanın eksiklikleri, önemli olan problemleri ortaya konmakta ve aynı zamanda bu sorunlara karşılık çözüm önerileri getirilebilmektedir (Dye, 2013: 15). Her kamu politikası kendisine has uygulama yapısına, formüle edilmiş sürecine, resmileşme sürecine sahip olmasından dolayı karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu sebepten dolayı da araştırmacılar kamu politikası çözümlerini kolaylaştırmak amacıyla birçok çözümlenme modeli ortaya koymuşlardır. Ortaya konulan bu modellerle kamu politikasının sahip olduğu bütün unsurların belirlenmesi sağlanmakta ve şayet politikada bir problem bulunması halinde çözümü için uygun yöntemlerin bulunması amaçlanmaktadır (Olugbenga, 2017: 55). Bu modeller arasında biri diğerinden daha üstündür şeklinde kıyas yapmak mümkün değildir. Her biri farklı şekillerde kamu politikası sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu çalışmada; kurumsal model, çoklu akış modeli, grup modeli, elit (seçkinci) model ve süreç modeli ele alınmaktadır.

#### **1.2.1.1. Kurumsal Model**

Kamu politikası oluşum sürecine bakıldığında, kamu kurumlarının politika sürecinin en önemli yapıtaşları olduğu görülmektedir. Kurumsal modele göre kamu politikaları, oluşum ve uygulama sürecinde en önemli aktör olan kamu kurumlarının ortaya koymuş olduğu çıktılardır. Dolayısıyla da kamu politikası ve kurumsal model birbirlerine bağlıdırlar (Mthethwa, 2014: 29-30). Dye (2013: 17-18) 'da bu bağlılığı, bir politikanın kamu politikası haline gelmesi için herhangi bir devlet kurumu tarafından karar verilip, yürürlüğe konularak uygulama aşamasına geçirilmesi şartına dayandırarak açıklamaktadır.

Politik oluşumların kamu kurumlarının etrafında yürütüldüğü görülmektedir. Meclisler, eyaletler, bürokrasiler ve belediyeler kamu kurumlarına örnek olarak gösterilebilmektedir (Dye, 2013: 17-18). Kamu politikalarının kamu kurumları tarafından uygulandığı düşünüldüğünde yukarıdan- aşağıya doğru bir oluşum süreci görülmektedir. Bu yüzden, bir kamu politikasının analizinde öncelikle en üst yöneticilerden başlayarak analiz işlemini gerçekleştirmek yani kurumsal model kullanılarak çözümlenme yapmak politikayı etkin bir şekilde çözümlenmemizi sağlayacaktır (Friedman, 2006: 483).

Mevcut kamu politikası çözümlenme örneklerine bakıldığında, her kamu politikasında kurumsal model çözümlenme yönteminin kullanıldığı görülmektedir.



Çünkü her kamu politikasının meşrulaşma aşaması resmi aktörler tarafından yapılmaktadır. Ancak kamu politikası çözümlenmesinin sadece kamu kurumlarının yapmış olduğu faaliyetler etrafında yapılması bize politikanın uygulama sonuçları hakkında yeterli bilgiyi vermemektedir. Çünkü kamu politikası sürecinde tıpkı resmi aktörler gibi sivil aktörler hatta uluslararası aktörler de önemli roller üstlenebilmektedir. Örneğin Türkiye'nin imar barışı politikasına bakıldığında yasallaşma sürecinde tek başına resmi aktörlerin etkisi olduğu görülse de, özellikle değerlendirme aşamasında sivil aktörlerinde önemli rollere sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, başarılı bir politika çözümlenmesi yapılabilmesi için politika aşamalarındaki bütün aktörlerin incelenmesi ve politikanın sonuçlarının ortaya konulması gerekmektedir. Ayrıca, kamu politikalarını halk ile devlet arasındaki köprü olarak tanımladığımızı göre, resmi aktörlerden ziyade aynı zamanda sivil aktörlerinde politikada katılımını görmek, kamu politikasının işlevselliğinin ön planda olduğu anlamına gelmektedir. Bu yüzden kamu politikası çözümlenmesinin her aşamasını anlayabilmek ve anlatabilmek için birden fazla çözümlenme yöntemini bir arada kullanmak daha işlevsel sonuçlar elde etmemize yardımcı olmaktadır.

### **1.2.1.2. Çoklu Akış Modeli**

Kingdon (1984) tarafından çöp kutusu (garbage can) modelinden ilham alınarak geliştirilen çoklu akış modeli (multiple streams approach) önemli kamu politikası çözümlenme yöntemlerinden biridir. Çoklu akış modeline göre kamu politikası süreci üç akıştan oluşmaktadır. Bu akışlar; problem akışı, politika akışı ve siyaset akışı olarak isimlendirilmektedir. Zahariadis (2007: 65), çoklu akışlar modelini belirsizlik koşulları içerisinde hükümetler tarafından oluşturulan kamu politikalarının nasıl ortaya konulduğunu açıklayan bir çerçeve olarak ifade etmiştir. Bu modelin bir kamu politikasının bütün oluşum sürecini kapsayacak şekilde genişletilebileceğini söylese de, politika açıklama kapasitesinin gündem belirleme ve karar verme ile sınırlı olduğunu ifade etmiştir.

Çoklu akış modelinin ilk aşaması problemlerin ortaya konulmasıdır. Problem akışı, politikacıların ve vatandaşların çözüme kavuşturulmasını arzuladığı çeşitli konulardan oluşur. Bu konulara örnek olarak; doğal afetler, enflasyon, sağlık sektöründe artan tıbbi maliyetler (Zahariadis, 2007: 70) yani hükümette dahil olmak üzere herkesin ilgisini çeken konular gösterilebilir (Chow, 2014: 55). Kingdon tarafından geliştirilen

çoklu akış modelinin ikinci kısmı politikalar aşamasıdır. Bu aşamada politika uzmanları (bürokratlar, meclis üyeleri, akademisyenler ve politika araştırmacıları gibi) tarafından fikirler ortaya konulmaktadır (Akdoğan ve Köse, 2011: 87). Son aşama olan siyaset akışına bakıldığında; ulusal ruh hali, baskı grubu kampanyaları ve idari ya da yasal devir olarak üç unsurdan oluştuğu görülmektedir. Gündem belirlemede ulusal ruh hali ve hükümetteki ciro kombinasyonu unsurları en güçlü etkiye sahiptirler (Zahariadis, 2007: 73).

İmar barışı politikasına çoklu akış modeli çerçevesinden bakıldığında, gündem belirlemede ilk unsur olan problemlerin etkisinin büyük olduğu görülmektedir. Bu problemlere örnek olarak, devlet tarafından kayıt altına alınamayan yapılar sebebiyle eksik yapılan vergilendirme ve kayıtsız yapılarda yaşayan, altyapı hizmetlerinden yararlanamayan vatandaşların durumu gösterilebilir. Bu problemlere bakıldığında hem halk için hem de devlet için problemlerin söz konusu olduğu görülmektedir. Diğer bir aşama olan politika akışı çerçevesinden değerlendirildiğinde de imar aflarının geçmişten günümüze kadar defalarca uygulandığı düşünüldüğünde bu aşamada eksik kaldığı görülmektedir.

### **1.2.1.3. Grup Modeli**

Grup modeline göre kamu politikaları, grupların birbirleri arasındaki mücadelenin birer çıktısıdır. Kamu politikaları, grupların devamlı olarak kendi fikirlerini kabul ettirme doğrultusunda kazanmaya çalıştıkları ve grupların birbirleri arasındaki etkileşimle ortak noktada buluşmaları sonucunda ortaya konulan ürünler olarak tanımlanmaktadır (Anderson, 2003). Bu teorinin amacı, toplumda bulunan çeşitli grupların politika formülasyonu sürecinde kamu politikalarını nasıl kendi lehlerine göre etkilediklerini çözümlenmeye çalışmaktır (Anyebe, 2018: 5).

Grup modeli, gruplar arasında yaşanan mücadelenin politika oluşturma sürecinin temel gerçeği olduğuna dayanmaktadır. Bireyler politika sürecinde, ancak gruplarla birlikte hareket ettiğinde söz sahibi olabilmektedirler. Grup, bireyler ve hükümetler arasında bir bağlantı sağlamaktadır (Dye, 2013: 22). Gruplar kendi hedefleri ve fikirleri doğrultusunda politikanın karar alma sürecini etkilemektedir (Kulaç, 2016: 38). Grup modeli çözümlenmesiyle, bir kamu politikasında hangi grupların daha fazla güç, etki ve beceri uyguladıklarının ortaya konulması amaçlanmaktadır (Mthethwa, 2014: 28).

İmar barışı politikasının da içerisinde yer aldığı 7143 sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” un yasalaşma sürecine bakıldığında, torba yasa ile çıkarılan bir politika olmasından dolayı birçok grubun istek ve amaçlarının gerçekleştirildiği görülmektedir.

#### **1.2.1.4. Elit Model**

Bir diğer kamu politikası çözümleme modeli olan elit modeliyle, elit grupların politika sürecine nasıl ve ne kadar etki ettiği açıklanmaya çalışılmaktadır. Elit modele göre kamu politikaları, yönetici elit gruplarının çıkarlarının birer görüntüsü olarak tanımlanmaktadır (Anyebe, 2018: 3). Dolayısıyla kamu politikaları yönetici elitlerin değerlerini ve tercihlerini taşımaktadırlar (Anderson, 2003; Dye, 2013: 24).

Elit teorisine göre kamu politikaları halk veya kitlelerin istekleri ve faaliyetleri doğrultusunda değil, elitler tarafından belirlenen ve kamu kurumları ve kamu görevlileri vasıtasıyla uygulanmaya konulan politikalar olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikaları elit yöneticilerden kitlelere doğru akmakta, dolayısıyla da kitlelerin istekleri ve eylemleri bağlamında oluşturulmamaktadır (Dye, 2013: 24). Başka bir ifadeyle, kamu politikasının ortaya konulmasında liderlerin rolüne odaklanan (Kraft ve Furlong, 2018: 145) bu modele göre elit yöneticiler halkın yaşam kalitesini artıracak politikaları tek başlarına belirleme ve uygulama hakkına sahiptirler (Anyebe, 2018: 4).

#### **1.2.1.5. Süreç Modeli**

Süreç modeli, kamu politikası çözümlerinde ussal temellere dayanan ve sıkça tercih edilen çözümleme modellerinden biridir (Babaoğlu, 2017: 526). Bunun sebebi, bir bütün halinde olan politika sürecinin gündeme geliş aşamasından, değerlendirme aşamasına kadar sistematik bir şekilde aşamalara ayrılarak açıklanmasıdır. Siyasi anlaşmazlıkları, kişisel çıkarları içinde barındıran karmaşık yapıya sahip kamu politikalarını anlayabilmek oldukça zordur. Bu sebeple kamu politikası sürecini aşamalara ayırarak çözümlenmek hem politika yapımcıların sonuçları değerlendirmesi hem de politika araştırmacılarının bilgi edinebilmesi açısından önemlidir (Özgür ve Kulaç, 2017: 145). Kamu politikası sürecini Laswell (1956) yedi aşamaya ayırmıştır. Günümüz kamu politikası çözümlerinde klasik model olarak da adlandırılan süreç modeli; gündeme geliş, formülasyon, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olarak beş aşamada kullanılmaktadır.

### a) Gündeme Geliş Aşaması

Her toplumun mustarip olduğu yüzlerce problem veya ihtiyaç vardır ve bu sorunlar karşısında hükümet tarafından bir şeyler yapılmasını istemektedirler. Ancak bu isteklerden yalnızca küçük bir kısmı hükümet gündeminde yer edinebilmektedir (Howlett ve Giest, 2013: 18). Bu yüzden kamu politikası sürecinin ilk aşaması olan gündem belirleme aşaması oldukça önemlidir çünkü bir politika hükümet tarafından dikkate alınarak gündeme getirilmemesi durumunda bir kamu politikasından söz etmek mümkün değildir. Ayrıca hükümet tarafından dikkate alınan bir problemin nasıl tanımlandığı yani nasıl gündem oluşturulduğu çözüm önerilerini de etkilemektedir (Peters, 2016: 66). Diğer bir deyişle, politika sürecinin yolunda gidebilmesi için gündem belirleme sürecinin iyi bir şekilde özümsemesi gerekmektedir (Green-Pedersen ve Martensen, 2013: 167).

### b) Formülasyon Aşaması

Kamu politikası oluşturma sürecinin gündeme alınmasından sonra gelen aşama formüle edilmiş aşamasıdır. Formüle edilmiş aşamasında kamusal sorunların çözüme kavuşturulması için gerekli mekanizmaların geliştirilmesi öngörülmektedir (Peters, 2016: 78). Bu aşama Howlett ve Giest (2013: 19) tarafından toplumsal problemlerin çözümü için ortaya konulan seçeneklerin fizibilitesi olarak tanımlanmaktadır. Gündemde bulunan sorunlarla ilgili politika alternatiflerinin geliştirilmesi (Dye, 2013: 42) ve iyileştirilmesi için birçok aktör rol oynasa da (Howlett ve Giest, 2013: 18-19) bu aşamada asıl önemli nokta uzmanlıktır. Çünkü bir politikanın başarısı veya başarısızlığı bu aşamadaki şekillendirmelerle oluşmaktadır (Peters, 2016: 79).

### c) Kanunlaşma Aşaması

Toplumsal ihtiyaçlar ve problemler doğrultusunda gündeme alınarak şekillendirilen kamu politikaları kanunlaşma aşamasıyla birlikte resmiyet kazanmaktadır. Politika alternatifleri içerisinde yapılan seçimlerden sonra politikaya meşruluk kazandıran kanunlaşma aşaması politika sürecinde önemli bir yere sahiptir (Kulaç, 2018: 116). Kraft ve Furlong (2004: 86) kanunlaşma aşamasını “politikanın meşru hale gelmesi”, “politikalara yasal güç verilmesi” ve “politika eylemlerine izin verilmesi” olarak tanımlamaktadır.

Kamu politikası sürecine bakıldığında politikaların kanunlaşma aşamasında politika aktörlerinden sadece resmi aktörlerin rol oynadığı görülmektedir. Çalışmanın kamu politikası aktörleri bölümünde de anlatıldığı üzere, Türkiye özelinde kanunlaşma aşamasına bakıldığında 2018 yılından itibaren Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin bu aşamadaki rolünde bir zayıflama görülmektedir. Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu politikası ana aktörü olarak isimlendirdiğimiz Cumhurbaşkanı, uzman aktörler tarafından meydana getirilen kamu politikalarını Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle hayata geçirebilmektedir.

#### **d) Uygulama Aşaması**

Resmi aktörler tarafından kanunlaşan politikalar, politika sürecine uygulama aşamasıyla devam etmektedir. Birkland (2016: 332), politika uygulama aşamasını “hükümet tarafından çıkarılan politikaların ilgili kurumlar tarafından uygulanmaya konulma süreci “olarak tanımlamıştır. O’toole (2000: 266) ise söz konusu aşamayı “hükümetin bir şeyi yapma veya bir şeyi yapmayı durdurma yönünde açık bir niyet oluşturması ile eylem dünyasındaki nihai etki arasında gelişen şey” olarak ifade etmiştir. Politika uygulama aşaması, formülasyon sürecinde karar verilen hedeflere ulaşılması için kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen eylemleri kapsamaktadır (Van Meter ve Van Horn, 1975: 447).

Politika sürecine bakıldığında diğer aşamalar içerisinde en kritik aşama uygulama aşamasıdır (O’toole, 2000; Dye, 2008; Kraft ve Furlong, 2004; Peters, 2016). Politika aktörlerinin çabaları sonucunda eylem birliği oluşturması olarak tanımlanan uygulama aşaması (O’toole, 2000: 266), hiçbir zaman kusursuz bir şekilde kontrol edilemediği ve denetlenemediği için politika sürecinin olumlu sonuçlanması için kritik bir önem arz etmektedir (Jann ve Wegrich, 2007: 51). Bu aşamada, Lipsky (1980)'nin tanımlamış olduğu sivil aktörler içerisinde yer alan Sokak Düzeyi Bürokratların politika üzerindeki olumlu veya olumsuz davranışları politikanın başarısını etkilemektedir.

#### **e) Değerlendirme Aşaması**

Politika sürecinin son adımı değerlendirme aşamasıdır. Bu aşamada uygulanan politikaların istenilen amaçlara ulaşip ulaşmadığı irdelenmektedir (Dye, 2013: 58-59). Politika hakkında değerlendirmeler, politika sürecinin farklı aşamalarında da yapılabilmektedir. Değerlendirme aşamaları; “uygulama öncesi değerlendirme”,

“devam eden değerlendirme” ve “uygulama sonrası değerlendirme” olarak üç aşamaya ayrılmaktadır. Uygulama öncesi değerlendirme aşaması, karar verilen politika hakkında geçmiş deneyimlerden de yararlanarak politika sonuçlarını uygulama öncesinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Devam eden değerlendirme aşaması, politikanın uygulama sürecindeki etkileri hakkında bilgi vermektedir. Son aşama olan uygulama sonrası değerlendirme aşaması, politika için ilk başta ortaya konulan hedeflerin ne kadar başarılı olduğunu göstermektedir (Demir, 2011: 116).

### **1.3. Tarihte Kamu Politikası Uygulamalarının Ortaya Çıkışı**

Antik çağlardan itibaren günümüze kadar ülkelerin yönetim şekilleri fark etmeksizin bütün devlet yöneticileri halk yararını göz önünde bulundurarak veya bulundurmuyarak, toplum içerisinde oluşan bilgiyle veya bilgeler yardımıyla politikaları ortaya çıkarmışlardır (Köseoğlu, 2013: 6). Toplum yönetenlerin yapmayı seçtikleri veya yapmadıkları kamu politikaları, insanların yerleşik hayata geçmeleri ve dolayısıyla yönetici kadrolarının oluşmasından itibaren herkesin dikkatini çekmeye başlamıştır (Smith ve Larimer, 2009: 7). Tarihte ilk kamu politikası örneklerine bakıldığında özellikle devletlerin devamlılığını sağlamak üzere yapılan veya yapılmayan, günümüzde uygulanan kamu politikalarından farklı, bilimsel nitelikten uzak politika örnekleri görülmektedir. Sanayi devriminin etkisiyle birlikte kamu politikalarının ilk kökenlerinden farklı olarak değişim gösterdiği görülmektedir ve günümüzde de çağdaş kamu politikası örneklerine bakıldığında, nicel ve nitel analiz yöntemlerinin kullanılarak bilimsel temelli politikalar üretildiği görülmektedir. Bu çalışmada kamu politikalarının tarihsel sınıflandırılması üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalardan birincisi, örgütlenen toplumla birlikte ortaya çıkan kamu politikası ilk örneklerinin anlatıldığı kamu politikasının ilk kökenleri başlığı altında incelenmektedir. İkinci aşama sanayi devriminin etkisiyle değişen ve gelişen kamu politikalarının arka planının anlatıldığı kısımdır. Üçüncü ve son aşama ise İkinci Dünya Savaşı sonrası çağdaş kamu politikalarının ortaya çıktığı ve günümüzde uygulanan kamu politikalarıdır.

#### **1.3.1. Kamu Politikası İlk Kökenleri**

Kamu politikasının bilinçli olarak hazırlanan ilk örnekleri Mezopotamya’da bulunmaktadır. Uygarlık tarihinin ilk kamu politikası oluşumunu içeren kanunlar, yaklaşık olarak 2000 yıl önce eski Mezopotamya şehirlerinden biri olan Ur şehrinde hazırlanmıştır. Platon, Aristoteles, Konfüçyüs ve Kautilya hükümet ve siyaset

konusundaki klasik tezlerini ortaya koymuşlardır (Dunn, 2004: 8-9). Mezopotamya'nın ilk dönem uygarlıklarında, sabit kent nüfusunun artmasıyla birlikte karmaşıklığın düzenlenebilmesi, üretim faaliyetlerinin uygulanabilmesi ve iç ve dış sınır güvenliğinin sağlanabilmesi gibi bazı kamu hizmeti düzenlemeleri, dolayısıyla da ilk defa kamu yönetimi ve alt bilim dalı olan kamu politikaları görülmektedir. Bu dönem uygarlıklarına bakıldığında mistisizm, ritüeller ve geleceği tahmin eden gizemli güçlerle hareket etme gibi günümüz bilimselliğinden uzak yöntemlerle politikalar oluşturulduğu hatta oluşturulan politikaların ne kadar başarılı olacağıyla ilgili yine bu güçlerle fikirler sunulduğu bilinmektedir (Dunn, 2004: 9).

18. Yüzyıl da Babil Hükümdarı tarafından oluşturulan Hammurabi kanunlarıyla, genişleyen ve yönetilmesi zorlaşan Babil ülkesinin düzgün işleyen bir hukuk sistemine olan ihtiyacı ve kamu düzeninin oluşturulması gerekliliği getirilen politika uygulamalarıyla ortaya konulmuştur (Dunn, 2004: 9). Hammurabi Kanunlarında; hem suçlu kişi hem de hakim açısından hukuki düzenlemeler (ağır suç işleyenler ölümle cezalandırılıyor, yanlış karar alan hakimler yüklü miktarda para cezasına çarptırılıyor), mülkiyet hakları (arsa, arazi ve bahçeler için kira düzenlemeleri), tarımsal faaliyet düzenlemeleri (çiftçinin görevleri, çiftçilerin suç teşkil eden durumları, tarlalarını etkin ve verimli kullanma esasına uymamaları durumundaki cezaları), evlilik ilişkileri (zina suçları), köleler için düzenlemeler, mesleki ücretler (doktor), ticari ilişkiler gibi toplumsal düzeni korumak amacıyla günümüzde de insan hakları açısından önemli kabul edilen kamu politikası düzenlemeleri görülmektedir.

M.Ö 5. Yy da Hindistan'da Maurya Krallığı'nda danışmanlık yapmış olan Kautilya, Devlet idaresi ve Politika adlı eserinde komşu ülkelerle olan ilişkilerde hangi politikaların uygulanabileceğini yazmıştır. Kautilya bu eserinde, insanların bulunmuş oldukları kaos ortamının ortadan kaldırılması için kendilerine barış ve huzuru temin edebilecek politikalar oluşturan hükümdarları tercih ettiklerinden bahsetmiştir. Kautilya'nın siyasi düşünce yapısına bakıldığında bir Hint Machiavelli'sine benzetildiği görülmektedir. İkisinin ortak politik düşüncelerine göre, başa geçecek hükümdarın sahip olduğu gücü kötüye kullanmaması ve halkının kendisine güvenmesini sağlayacak politikalar uygulaması gerektiği bu sayede de halka kamusal fayda sağladığı görüntüsü yaratarak kendi çıkarlarını korumasına yönelik politikaların gerekli olduğu eserlerinde görülmektedir (Arslan, 2012: 131-132).

Kautilya diğerk adıyla Çanakya, Kral ve prenslere ÷lke yönetiminde yardımcı olmak için Arthashastra eserinde devlet denetçilerinin sorumlu oldukları görevlerden, düzenli işleyen hukuk sisteminin nasıl olması gerektiğinden, egemen devletlerin kaynaklarından, savaşa dair uygulanacak politikalardan, bir kaleyi ele geçirmek için kullanılacak stratejik araçlardan, güçlü bir düşmana karşı izlenecek yol ve afetlere karşı uygulanacak politikalardan bahsetmiştir. Ayrıca, Arthashastra’da ekonominin kararlı bir şekilde devam ettirilebilmesi için, vergi, tarım ve sulama, maden faaliyetleri, para basımı, üretim gibi kamu politikalarında etkin ve verimli şekilde ÷lke yönetmek isteyen hükümdarların nasıl yol izlemesi gerektiği hakkında bilgilere yer verilmiştir. Arthashastra’nın diğerk bir önemi ise, yazıya geçirilmiş ilk “politik iktisat” kitabı olmasıdır (Violatti, 2014).

Devlet (Politeia), Devlet Adamı (Politikos) ve Yasalar (Nomai) adlı eserleriyle tanınan ve önemli filozoflardan biri olan Platon, kurmuş olduğu “Akademia” felesefe okulunda Yunan siteleri için filozof-yöneticiler yetiştirmeyi amaçlamıştır. Platon, hocası Sokrates’in fikirlerinden ve Sokrates’in haksız yere idam edilmesinden oldukça etkilenmiş ve hayatını sürdürdüğü Atina Sitesi’ndeki iç savaşlar ve yenilgilerin çözümü doğrultusunda yönetim biçiminin nasıl olması, nasıl politikalar üretilmesi üzerinde durmuş ve yazmış olduğu eserlerinde de devletlerin nasıl ideal bir şekilde yönetilmesi gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır (Şenel, 1995: 140-141). Aristokles (Platon veya Eflatun), hocasının haksız yere idam edilmesinden dolayı fikirlerini özellikle hükümetin adaletli olması ve hükümdarların ÷lkede yaşayan bütün halkın kamusal çıkarlarını düşünmesi gerekliliği üzerine yoğunlaşmıştır (Tannenbaum ve Schultz, 2013: 69).

### **1.3.1.1. Türk İdari Tarihi Kamu Politikası İlk Kökenleri**

Devlet olgusu ile çok erken dönemlerde tanışan Türkler, ilk tarihlerden itibaren yapmış oldukları göçlerle, kurmuş oldukları irili ufaklı devletlerle dünya kültür ve medeniyetleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Eski Türkler kurmuş oldukları devletlerin bütünlüğünü ve düzenini sağlamak, işleyişi devamlı kılmak için “töre” olarak adlandırılan yazısız kurallar oluşturmuşlardır. Bu törelere devleti yöneten hükümdar da dâhil olmak üzere bütün halk tarafından uyulması gereken kurallar denilmektedir. Hükümdar, Türk töresinin değışmez hükümleri olan adalet, eşitlik, insanlık ve iyilik kavramlarına dayanarak ÷lkesini idare etmek ve toplumsal düzeni sağlayabilmek adına zaman koşullarının gerekliliğine uygun olarak kamu politikaları



üretmiştir (Pamir, 2009:360). Kut anlayışı çerçevesinde gücünü Tanrı'dan alan Türk hükümdarın egemenliği töreler çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Hükümdar tarafından uygulanan kamu politikaları Türk töresine uygun bir düzende oluşturulmuş ve uygulanmıştır. Knoephel (2007)'in açıklamış olduğu kamu politikası kaynaklarından biri olan kanun kaynağı, eski Türklerin yönetim olgusunda “töre” olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulanan her türlü devlet düzenini ve devamlılığını sağlama amaçlı uygulanmış politikalarda, toplumda adaleti ve sükuneti sağlama amaçlı hazırlanmış politikalarda da dönemin en önemli kamu politikası kaynağı olan “töre” öne çıkmaktadır. Türk töresine ait olan bilgilere dönemin edebi kaynaklarından (Kutadgu Bilig ve Divan-ı Lügat-it Türk), Orhun kitabelerinden ve Eski Türklerin baş düşmanlarından olan Çin Devleti'nin kaynaklarından ulaşılabilmektedir.

“Taşlar üzerine yazılmış tarih” olarak adlandırılan ve Türk isminin geçtiği ilk Türkçe eser olan Orhun Kitabeleri, milattan önceki dönemde Hunlar tarafından kurulmuş olan Göktürk Devleti'ne ait eserlerdir. Bulunmuş olduğu Orhun civarında belli başlı altı tane olan kitabelerin en önemli olanları Kül Tigin Abidesi, Bilge Kağan Abidesi ve Vezir Tonyukuk Abidesi'dir. Kitabelerin ana temaları “Türk yöneticilerin halkına hesap vermesi”, “yöneticilerin halkıyla hesaplaşması” ve “halk ve devletin karşılıklı olarak hesaplaşması” olduğu görülmektedir (Ergin, 2009: 11-12). Bakıldığında, Türk kültür ve devlet yapısının ilk ve en önemli kaynağı olan Orhun Kitabelerinden, dönemin devlet yönetimi, siyasi yaşantısı, yazısız kurallar olarak geçen töre ve gelenekleri, toplumun inanç ve dini yapısı, kadınların siyasi ve sosyal hayattaki rolleri hakkında bilgiler çıkarılabilmektedir (Köksel, 2011: 332).

Türklerin devlet felsefesi açısından önemli eserlerinden bir diğeri olan Kutadgu Bilig, Balasagunlu Yusuf Has Hacip tarafından kaleme alınan, 11. yy. Karahanlılar Devleti döneminden günümüze kadar ulaşan İslami-Türk eserlerinden biridir. Yusuf Has Hacip, Kutadgu Bilig adlı eserinde toplumda yaşayan halkın sınıfsal yapısından ve hükümdarın bu sınıfsal yapılar karşısında nasıl bir tutum sergilemesi gerektiğinden bahsetmektedir. Ayrıca dönemin devlet yöneticilerine de ahlaki telkinlerde bulunmuş ve halka karşı adaletli davranılmasının gerekliliğini öğütlemiştir (Adalıoğlu, 2009: 239). Her iki cihanda da mutluluk veren bilgiye ulaşılmasını isteyen Yusuf Has Hacip “benim temennim daha sonra gelecek olan nesillere devir olacak bir kelam etmek” idi diyerek ideal devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği üzerinde durmuştur (Doğan, 2002: 128).

Örgütlü topluma geçişle birlikte yöneten-yönetilen sınıfsal yapı ayrımının oluşmasıyla “yönetenlerin kulaklarına fısıldayan insanlar” olarak da adlandırılan danışmanlar ve vezirler kamu politikaları çözümlerinde önemli rol oynamışlardır. Prens hocaları, aile büyüklerinden önde gelenler, hükümdar dostları ve eşlerinin de danışmanlık görevini ifa ettiklerini görmekteyiz (Yıldız, Babaoğlu, Şahin, 2016: 137). İlk dönemlerde hizmet veren danışmanlar hem yazılı hem de sözlü eserleriyle yöneticilere nasihatlerde bulunmuşlardır. Yazıya geçirilmeyen nasihatlerde geleneksel sözlü anlatım yoluyla günümüze kadar ulaşmışlardır (İnalçık, 2010: 24-25). Yazıya geçirilmiş olan nasihatname ve adaletnamelere bakıldığında, yöneticinin halkına nasıl adaletli davranması gerektiği, ülke yönetiminde, dış politikada ve ekonomi ve vergi yönetiminde hangi temel değerleri uygulaması gerektiğini görmekteyiz (Ortaylı, 2016: 34-35).

Büyük Selçuklu Devleti Alparslan ve Sultan Melikşah dönemlerinde yaşamış önemli vezirlerden biri olan Nizamülmülk tarafından yazılmış Siyasetname adlı eserde Büyük Selçuklu Devleti'nin siyasi yapısı, politikaların işleyişi, ordu düzeni, ekonomik ve hukuki yapısı, uygulanan politikaların eksik yönleri ve bu eksik yönlerin düzeltilmesine karşılık yapılması gereken faaliyetleri ve reyanın yaşamı hakkında bilgiler verilmektedir (Menekşe, 2005: 199). Daha çok bir nasihat hükmünde olan Siyasetnamenin kaynakları hadisler, töre, toplumun ahlaki değerleri ve geçmişten gelen deneyimlerdir. Hükümdarın sahip olması gereken kabiliyetler, tahta geçme şartları ve tahta kalmanın sürdürülebilirlik esasları, hükümdarın vezirlerinin ve memurlarının görevleri, devlet yapısı, vergi sistemi, elçilerin durumu ve dış politika istihbarat sistemi hakkında bilgiler verilmiştir. İyi bir hükümdarın nasıl olması gerektiği hakkında nasihatlerde bulunularak, kötü bir yönetici olunması durumunda dünya ve ahiret yaşantısında cezalandırılacağı üzerinde durulmuştur (Menekşe, 2005: 208).

Koçi Bey tarafından Osmanlı Devleti padişahları Sultan 4. Murat ve Sultan İbrahim'e takdim edilen Risaleler, 17. yüzyıla kadar padişaha sunulmuş olan ülke yönetiminde görülen aksaklıkların nedenleri ve padişahların yapmış oldukları hata ve eksiklikleri dile getiren yazıya geçirilmiş ilk metinlerdir (Gökçe, 2010: 66). Koçi Bey, Sultan 4. Murat'a sunmuş olduğu risaleyi iki bölüme ayırarak, ilk bölümünde devletin örgütlenme yapısındaki aksaklıkları padişahlık makamından endişe etmeksizin dile getirmiştir. Risalenin ikinci kısmında ise ilk bölümde anlatılan problemlerin çözümü mahiyetinde öneriler sunmuştur. Sultan 4. Murat ile arasında farklılıklar bulunan Sultan

İbrahim'e sunulan Risalede ise didaktik unsurlara yer verilerek daha basit konulara yer verilmiştir (Danışman, 1985: XIII).

Bu bölümde incelenen eserlere bakıldığında günümüz kamu politikası örnekleriyle bilimsel açıdan farklılıklar gösterdiği aşikardır. Bu farklılık dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı öncesi uygulanan kamu politikalarını (çalışmada İkinci Dünya Savaşı öncesi kamu politikaları iki dönemden oluşmaktadır) Geleneksel Kamu Politikası örnekleri, sonrasında uygulanan kamu politikalarını da Çağdaş Kamu Politikaları örnekleri çevresinde değerlendirmek mümkündür. Çalışmada ele alınan kamu politikası erken döneminde yönetici grup tarafından uygulanan kamu politikalarında geçmiş tecrübelerden, nasihatlerden ve doğaüstü açıklamalardan yararlandığı görülmektedir. İkinci dönem olarak nitelendirdiğimiz zamanlarda yavaş yavaş bilimsel temeli olan açıklamaların kullanıldığı görülmektedir. Ancak cebirsel ve istatistiksel araçların kullanımı nadir olarak görülmektedir. Bu sebeplerden dolayı kamu politikası ilk iki döneminde oluşturulan kamu politikaları literatürde bilimsel açı bakımından zayıf politikalar olarak nitelendirilmektedir. Üçüncü dönem olarak ifade edilen Çağdaş Kamu Politikaları çalışmaları, ilk iki dönemden farklı olarak karmaşık ve bilimsel temeli güçlü analiz tekniklerinin kullanıldığı ve kullanılan yöntemlerin evrensellik açısından önem taşıdığı görülmektedir (Yıldız, Babaoğlu ve Şahin, 2016: 148).

Aynı zamanda geleneksel kamu politikası çalışmaları ve çağdaş kamu politikası çalışmaları arasındaki farklılığı açıklayabilmek için sanat ve zanaat (art and craft) kavramları da kullanılmaktadır. Dye (2008: 9)'a göre kamu politikasını anlamak ve çalışmak hem bir "sanat", hem de bir "zanaat" tır. Sanat olarak ifade edebiliriz çünkü, toplumsal sorunları keşfetmek, bu sorunları ortadan kaldıracak kamu politikaları tasarlamak ve tasarlanan politikaların uygulama aşamasında amacına ulaşp ulaşmadığını görebilmek yaratıcılık, hayal gücü ve iç görü gibi kabiliyetleri gerektirmektedir. Kamu politikalarını anlamayı ve çalışmayı bir zanaat olarak ifade edebiliriz. Çünkü bu eylemler siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, felsefe, hukuk, istatistik gibi disiplinlerde de bilgili olmayı gerektirmektedir. Kamu politikası çözümlemesi birçok bilimsel disiplinin ortaya koymuş olduğu çözümlerin uygulamalı bir alt alanıdır.

### 1.3.2. Sanayi Devriminin Etkisiyle Değişen Kamu Politikalarının Arka Planı

Orta çağın kentsel yapısına bakıldığında uygarlık seviyesinin bilimsel gelişmelerle birlikte aşamalı olarak genişlemesi ve değişmesiyle, Weber'in "profesyonel politikacılar" olarak adlandırdığı uzmanlık sınıfı, ekonomi, savaş ve adalet (hukuk) alanlarında yardımcı olmak üzere ortaya çıkmıştır. Weber'in "profesyonel politikacılar" olarak adlandırdığı uzmanlık sınıfı dünyadaki ülkelere bakıldığında farklı görevlerden insanların bu uzmanlık sınıfına dâhil olduğu görülmektedir. Örneğin Hindistan, Japonya, Çin ve Moğolistan'da yaşayan okuma ve yazma bilen din görevlileri (rahipler), tıpkı uzmanlık sınıfına mensup birer sosyal bilimci gibi ülke ekonomisi ve siyaseti üzerinde etki sahibiydiler (Dunn, 2008: 33-34).

Eski dönemlerde uygulanan kamu politikalarının değişimi ve gelişimi ile kentsel uygarlığın gelişmesi birbirleriyle paralel yapıda olmuştur. 18. Yüzyılın başlarından sanayi devrimine kadar olan dönemde oluşturulan kamu politikalarına bakıldığında siyasal çıkarlardan arınmamış, önyargıların mevcut olduğu politikalar görülmüştür. Yani kamu politikası her ne kadar bilimsel alanda gelişim göstermiş olsa da bir disiplin alanı olarak özerklik kazanamamıştır. Sanayi devrimi sonrasında toplumun sosyal problemlerinin çözümü, bilimsel teorilerin geliştirilmesi ile mümkün olacağı yavaş yavaş görülmeye başlanmıştır. İlk dönemlerde politika üretilmesi için kullanılan mistisizm, büyü ve divinasyon gibi yöntemler terkedilecek ampirizm yasaları ve bilimsel yöntemler çerçevesinde toplumun daha çok faydası gerekliliği göz önünde bulundurularak politika üretimine geçilmiştir (Dunn, 2004: 11).

Kameralizm, Prusya Kralı 1. Frederick tarafından feodal sistemdeki toprak sahiplerinin gücünü kısıtlamak, yenilikçi ve yönetim sisteminin tek merkezde toplandığı devlet yönetimini kurmak ve bu düzeni sağlayacak profesyonel yönetici kadrosu oluşturmak için yapılmış bilimsel bir harekettir. Profesyonel yönetici ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla üniversitelerden yardım istenmiş, Frankfurt ve Halle Üniversitelerinde gerekli kürsüler oluşturulmuştur. Kameralistlerin anlayışı, yönetim ile ilgili sorunlara somut çözümler bulmak ve anti-feodalizme karşı usallık ve uzmanlık içeren politikalar sunmaktı (Şaylan, 1978: 7).

### 1.3.3. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Oluşturulan Çağdaş Kamu Politikaları

Kamu politikası araştırmalarına bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı sonrasında öncü Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere devamında Avrupa ülkelerinde sonrasında da tüm dünyada çalışılmaya başlanmıştır (Akman, 2020: 19). Kamu politikaları çalışmaları her ne kadar ABD’de başlamış olsa da diğer ülkelerin kamu politikası alanındaki çalışmaları yadsınamaz bir gerçektir. İngiltere özelinde bakıldığında kamu politikası alanındaki çalışmalar 1960’lı tarihlerde kamu yönetimi disiplininin ayrışmaya başlamıştır. 1960’lı yılların ortalarına gelindiğinde İngiliz çalışmalarında kamu politikası diğer disiplinlerden ayrı olarak çalışılmaya başlanmıştır. Kamu politikaları 1970’li yıllarda “Loughborough Üniversitesinde” ilk defa ders olarak anlatılmış, bu yıllardan sonra da araştırmacılar tarafından kamu politikası çözümlerine yönelik ilgi artmıştır. Bu çalışmalara bakıldığında da ABD etkisi görülmektedir. 1980’li yıllardan sonra da kamu politikası, üniversitelerde sürekli olarak bir gelişim göstermiştir. 1990’lı yıllardan itibaren de kamu politikaları İngiltere’de ayrı bir disiplin olarak kabul edilmiştir (Köseoğlu, 2013: 10).

Kamu politikası çalışmalarını Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, kamu yönetimi ve siyaset bilimi disiplinleri içerisinde çalışıldığı görülmektedir. Halbuki, kamu politikası tanımında örnek verildiği üzere, kamu politikaları her bir bireyin günlük yaşantısında yer almaktadır. Bu sebeple ayrı bir disiplin olarak çalışılması etkin ve verimli kamu politikalarının uygulanması açısından önemlidir. Son zamanlarda alan yazını incelendiğinde bilimsel amaçla yapılmış kamu politikası çözümlerinde artış olduğu görülmektedir.

### 1.4. Kamu Politikası Aktörleri

Kingdon (2014: 21), hükümetlerin plan, program ve stratejileriyle oluşturulan kamu politikası sürecinin oluşabilmesi ve uygulanabilmesi için tıpkı edebi türlerde olduğu gibi aktörlere ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir. Kingdon (2014), her ne kadar bu ayrımı kaba olarak nitelendirse de, aktörleri devlet içindeki aktörler (inside of government) ve devlet dışındaki aktörler (outside of government) olarak ikiye ayırmıştır. Birkland (2005: 53) ise bu ayrımı resmi aktörler (official actors) ve gayri resmi aktörler (unofficial actors) olarak yapmıştır. Kamu politikaları her ne kadar yasama, yürütme, yargı kuvvetleri ve bu kuvvetlere bağlı resmi kurumların etkileşimi ile meydana gelse de, (Birkland, 2005:52), bu aktörlere ek olarak, kamu politikası

sürecine dâhil olan Avrupa Birliği (EU), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi uluslararası aktörler bulunmaktadır. 1980 yılına kadar devletlerin öncelikli amaçları her ne kadar siyasi ve ekonomik bağlamda egemenlik düşüncesi olsa da Soğuk Savaş döneminin bitmesiyle birlikte egemenlik kavramının yerini devletlerarası karşılıklı bağımlılığa bıraktığını görebilmekteyiz (Gürkaynak ve Yalçiner, 2009: 74; Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

#### **1.4.1. Kamu Politikası Resmi Aktörleri**

Dünyada siyasi faaliyetleri devlete ait kurumlar yerine getirmektedir. Dolayısıyla kamu politikaları da devlete ait kurumlar tarafından belirlenmekte, uygulanmakta ve devamlılığı sağlanmaktadır. Devlet kurumları ve kamu politikaları birbirleriyle özdeşleşmiş durumdadır. Çünkü bir kamu politikasının ortaya konulabilmesi için herhangi bir devlet kurumunun yani resmi aktörlerin bu politikayı oluşturması ve aktif hale getirmesi gerekmektedir. Politikanın oluşturulmasında birincil role sahip olan Resmi aktörleri (Ergun, 2004: 35) diğer kamu politikası aktörlerinden daha önemli kılan özellikleri bulunmaktadır. Öncelikle resmi aktörler gündeme alınmış ve belirli formülasyon aşamasını tamamlamış olan kamu politikalarına meşruluk vermektedir. Aynı zamanda da resmi aktörlerin karar vermiş oldukları politikalar toplumda yaşayan bireyleri mutlaka bir şekilde ilgilendirdiği için evrensel nitelik taşımaktadır (Dye, 2008: 12). Anayasadan gelen veya kanunlarla yetkilendirilen yetki ve görevlerle kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecinde önemli görevlere sahip olmaları resmi aktörlerin diğer politika aktörlerinden farklı olan özelliklerindedir (Birkland, 2005: 53).

Kamu politikası karar sürecinde etkili olan resmi aktörlerden biri kamu bürokrasisidir (Sakal, 1998: 223). Kamu bürokrasisi, politikaların gündeme geliş aşamasından, formülasyon sürecine hatta değerlendirme aşamasına kadar önemli role sahiptir. Kamu bürokrasisinin politika sürecindeki etkin rolü yıllardır önemli akademisyenler tarafından kabul görmektedir. Bürokratlar politika sürecini çoğu aşamasında etkilemektedir (Poocharoen, 2013: 331-336). Üst düzey bürokratlar haricinde, vatandaşlarla devlet arasındaki anayasal ilişkileri dolaylı olarak organize eden memur statüsündeki Sokak Düzeyi Bürokratlar da politika sürecinde rol oynayan önemli resmi aktörlerdendir (Lipsky, 2010: 4).

2017 yılında ülkemizde yapılan referandum ve 2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte mevcut parlamenter sistem yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne devretmiştir. Bu sistem değişikliğine bağlı olarak yasama ve yürütme erklerinde yapılan düzenlemeler sonucunda kamu politikası resmi aktörlerinde hem değişiklikler hem de eklemeler yaşanmıştır. Kamu politikası resmi aktörlerinden biri olan yürütme organındaki değişikliklerden ilki Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıdır. Parlamenter sisteme bakıldığında Başbakanın başkanlığında belirli amaçlar için toplanan bakanlar kurulu asıl politika yapıcı konumundayken, yeni sistem ile gelen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte yürütme organının ana aktörü Cumhurbaşkanı olmuştur. Farklı kesimlerin temsil sorumluluğunu taşıyan ve halk tarafından seçilen (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20) bir diğer resmi aktör olan yasama organının görevlerinde de değişiklikler olduğu görülmektedir. Yeni sistemle birlikte parlamentonun elinde olan kanun tasarıları kaldırılarak, politika yapım sürecinde kanun teklifi yönteminin devam ettirildiği görülmektedir. Bazı kesimlerce de bu durum TBMM'nin kamu politikası oluşum sürecindeki rolünde zayıflama olarak görülmektedir (Akman, 2019: 39). Bir diğer resmi aktör olan yargı erkine bakıldığında, kamu politikasını birçok açıdan şekillendirdiği görülmektedir (Kraft ve Furlong, 2004: 48). Yargı erki, seçmenler tarafından seçilmiş veya hükümet tarafından atanmış siyasi aktörler tarafından yapılan veya yapılmayan kamu politikalarının (Dye, 2008:7) hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Aynı zamanda da yargılama gücüne de sahiptir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20-21).

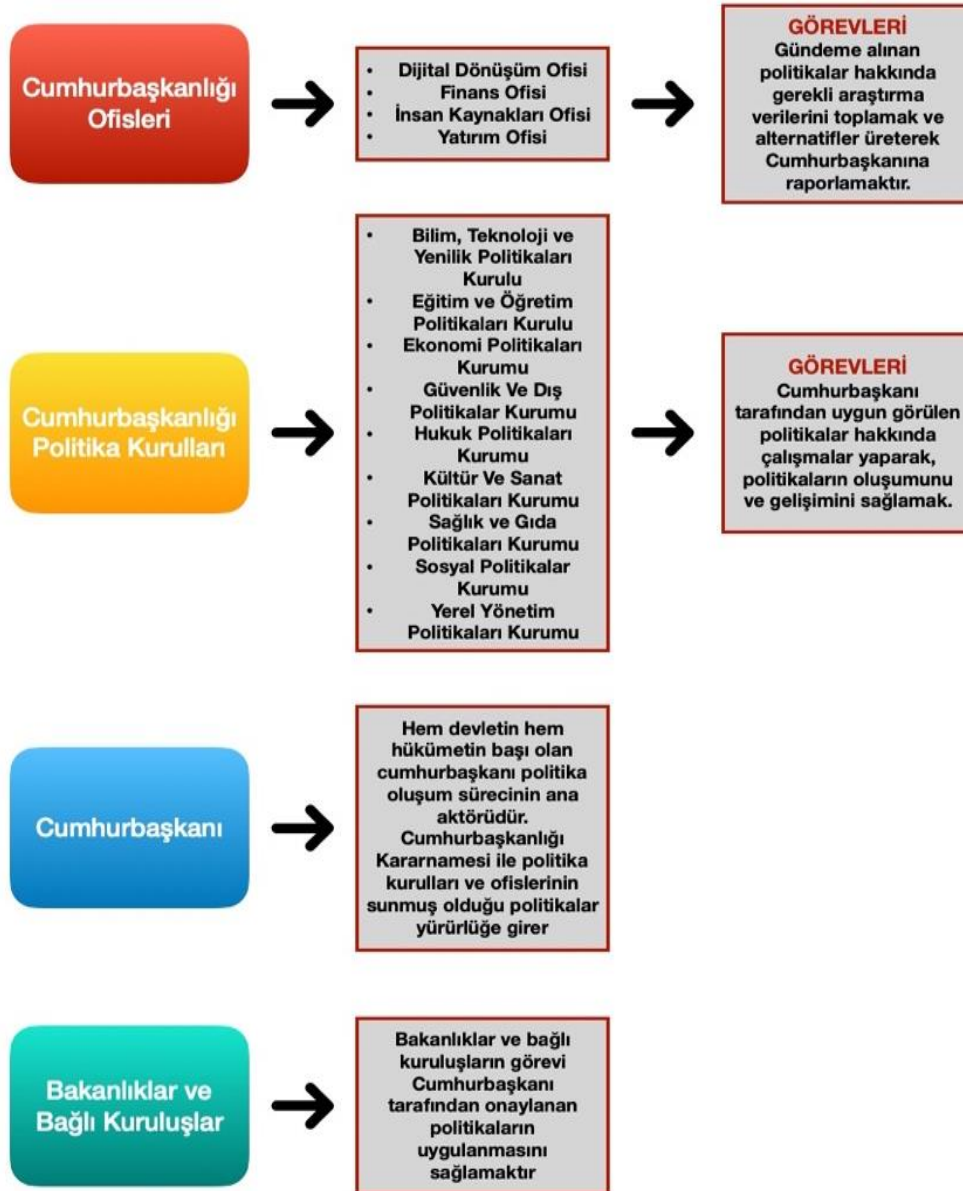
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte kamu politikası oluşturmada önemli aktörlerden biri olan politika kurulları oluşturulmuştur. Hukuki dayanağı 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olan politika kurulları; "Bilim, Teknoloji ve Yenilik", "Eğitim ve Öğretim", "Ekonomi", "Güvenlik ve Dış Politika", "Hukuk", "Kültür ve Sanat", "Sağlık ve Gıda", "Sosyal Politikalar" ve "Yerel Yönetim" alanlarında oluşmaktadır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin dördüncü kısmının 22. maddesinde görevleri ayrıntılarıyla tanımlanmıştır. (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: 1). Politika kurullarıyla amaçlanan, Cumhurbaşkanı ile birlikte doğrudan politikaya yönelerek bürokrasiyi minimum seviyeye indirmek ve Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatındaki bütün aktörlerin politika oluşum sürecine katılımını sağlamaktır (Akman, 2019: 664). Politika kurulları hem "katılımcılık" hem de "iş birliği" açısından incelendiğinde politika sürecini olumlu olarak etkileyeceği görülmektedir. Politika

sürecinde farklı grupları temsil eden kişilerin yer alması ve halkın politikaya dahil edilmesi politikanın başarılı olması için zemin hazırlamaktadır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 116).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle politika oluşturma da bir diğer önemli aktör ise Cumhurbaşkanlığı Ofisleri'dir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yedinci kısım 525. Maddesine göre, “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi” kurulmuştur. 527. Maddesinde de Cumhurbaşkanlığı Ofisleri'nin görevleri sıralanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: 1). Bu ofislerle amaçlanan, kendi uzmanlıklarının olduğu politika alanlarında araştırmaların yapılıp gerekli olan verilerin toplanarak politika alternatiflerini de içeren belgelerin Cumhurbaşkanı'na sunulmasıdır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3). Akman (2019: 48)' a göre Türkiye'de kamu politikası çalışmalarında önemli noksanlardan birisi de politika çözümlemesidir. Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yürütme erkinin önemli aktörlerinden biri haline gelen ofislerin, politika çözümlemesi görevini layıkıyla yapması halinde, Türkiye'nin kamu politikası üretimi açısından etkin ve verimlilik esaslı kazanımlar elde edebileceği aşikârdır.



## POLİTİKA OLUŞUM SÜRECİNDEKİ AKTÖRLER



Şekil 1: Politika Oluşum Sürecindeki Aktörler

**Kaynak:** (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi:1, Akıncı, 2018; Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018; Akman, 2019; Akman, 2019).

### 1.4.2. Kamu Politikası Sivil Aktörleri

Hükümet tarafından tespit edilen problemler için ne yapılacağına nasıl karar verileceği olarak tanımlanan politika oluşturma süreci, hükümetin ve hükümet dışında olan aktörlerin etkileşimidir ve ortaya çıkan politika da bu aktörlerin birbirleriyle olan etkileşiminin sonucudur (Ripley ve Franklin, 1987: 1). Hükümet dışı aktörler olarak

tanımladığımız sivil aktörlerden biri olan bireyler, yasama ve ana yürütme organı olan Cumhurbaşkanı'nı seçerken, bir diğer sivil aktör olan siyasi partiler de milletvekilleri ile yasama ve yürütme organının politikaları üzerinde etki oluşturmaya çalışmaktadır. Dünyada önemli bir sivil aktör olarak tanımlanan medya ise, gündem belirleyebilme gücü sayesinde politika sürecini başlatabilme alanında etkin bir yere sahiptir. Baskı grupları ve düşünce kuruluşları da politika sürecinde rol alan diğer sivil aktörlerdir (Cahn, 1995: 203).

Siyasi partiler, “bir program etrafında toplanmış, siyasal iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacını güden, sürekli bir örgüte sahip kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikası oluşumundaki siyasi partilerin rollerine bakıldığında, hem “iktidar ilişkileri” hem de “karar alma süreci” bağlamında etkili olduğu görülmektedir. Siyasal partileri baskı gruplarından ayıran en önemli özellik, iktidara gelme amacı gütmeleri veya iktidarı diğer partilerle paylaşmayı amaçlamalarıdır (Kapani, 2013: 175-176). Siyasi partiler, parti başkanlarının liderlik gücüne, seçmen kitlesi üzerindeki etkisine, savundukları ve temsil ettikleri ideolojilerin buldukları ülkede kabul edilebilirlik derecesine bağlı olarak ülkedeki politika gündemlerini etkileyebilmektedirler (Kingdon, 2014: 64-65)

Demokrasi ile yönetilen ülkelere bakıldığında nüfus yoğunluğundan ötürü doğrudan demokrasi yerine temsili demokrasinin uygulandığı görülmektedir. Bu sistemden dolayı bireyler kamu politikalarına doğrudan müdahale edememektedir. Ancak belirli zaman aralıklarıyla yapılan seçimlerle bireyler (seçmenler), siyasi partilerin politika vaatlerine göre, iktidarın başka partiye geçmesine etki edebilmektedir (Korkmaz, 2014: 6). Seçimlerde vatandaşların katılım oranlarına bakıldığında, çoğu seçmenin her seçimde oy kullanmadığı ve politika sürecine aktif bir katılım sağlamadığı görülmektedir. Ancak vatandaşlar kendilerini ilgilendiren ihtiyaçların karşılanması ve problemlerin giderilmesi doğrultusunda seçim zamanlarında harekete geçmektedirler. Bu ihtiyaç ve problemlere örnek olarak bireylerin eğitim konusunda yaşadığı sıkıntılar, kamusal güvenliğin zedelenmesi ve geçim sıkıntıları gösterilmektedir (Birkland, 2005: 75-76).

Önemli konumlarda olan veya geçmişte önemli konumda olup kamu yararı için hizmetlerde bulunmuş olan bireylerin kamu politikasına doğrudan etki ettiğinin örnekleri mevcuttur. Bu duruma örnek olarak Türkiye’de genel af yasası olarak bilinen Rahşan Affi gösterilebilmektedir. Eski Başbakan Bülent Ecevit’in eşi Rahşan Ecevit’in

bir kız çocuğunun hapisanede annesi ile birlikte yaşamasından dolayı duyduğu üzüntü sebebiyle gündeme alınarak yasalaştırılmıştır (Kulaç ve Bulut, 2019: 18).

Kamu politikası sürecinde diğer bir sivil aktör olan Sivil Toplum Kuruluşlarının (bir diğer adıyla Baskı Gruplarının), politikanın gündeme gelişinden uygulama aşamasına kadar dünya genelinde önemli rol oynadığı görülmektedir. STK'lar hem vatandaşların haklarını savunmakta hem de resmi aktörler açısından yol gösterici rol üstlenmektedirler (Çalhan, Kulaç ve Tuğral, 2015: 448). Sivil Toplum Kuruluşlarının kökenine bakıldığında Batı Avrupa'da insanların toplu halde yaşamalarının nasıl olacağını anlamaya yönelik bir kavram olarak 18. Yüzyılda ortaya çıktığı görülmektedir (Sarıbay, 2000: 32-33). Osmanlı Devleti'ne bakıldığında da vakıf sistemi, lonca teşkilatı ve ahilik sisteminin günümüz STK'larıyla benzerlikler taşıdığı görülmektedir. Ayrıca bazı araştırmacılara göre Osmanlı Devleti'nin uzun yıllar boyunca dünya gücü olmasının ve 600 yıl boyunca varlığını sürdürmesinin nedenlerinden biri de güçlü sivil toplum yapısına sahip olmasıdır (Demirkaya; 2018: 23-24). Kapani (2013: 212)'ye göre baskı grupları "ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplardır". Sarıbay (2000: 33)'a göre ise "Sivil Toplum, gönüllü, kendi kendini oluşturan kendi desteklerine sahip, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütlü bir sosyal yapılanma" olarak tanımlanmaktadır. STK'lar kamu politikasının her aşamasında etkili olduğu kadar, bir de vatandaşların politika sürecine dahil olmasında önemli bir role sahiptir. Halkın da bu sürece dahil edilmesi kamu politikasının etkinliğini ve verimliliğini artırdığı gibi hem de devamlı olmasını sağlamaktadır (Demirkaya, 2018: 25).

Kamu politikası sürecinde rol oynayan bir diğer önemli aktörde Düşünce Kuruluşlarıdır (Think Tanks). Kamu politikası akademik yazınına bakıldığında düşünce kuruluşları "kamu politikası araştırma enstitüleri", "politika tartışma grupları", "politika planlama kuruluşları" ve "bağımsız kamu politikası enstitüleri" gibi farklı adlandırılmalar yapılmıştır (Stone, 1996: 11). Düşünce kuruluşlarının sayısı, faaliyet alanlarının çeşitliliği, ekonomik yapıları her ne kadar ülkeden ülkeye farklılık gösteriyor olsa da, sunmuş oldukları politika hakkındaki önerileri, politikanın uygulanması açısından önemlidir (Sobotkova ve Kulaç, 2020: 374). Weaver (1989: 563)'a göre düşünce kuruluşlarının ne yaptığı veya ne yapması gerektiğine dair evrensel bir tanımlama mevcut değildir. İlk başlarda yalnızca Kuzey Amerika ve Avrupa bölgesinin

endüstriyel olarak gelişmiş ülkelerinde ortaya çıkan düşünce kuruluşları, sonraları Orta ve Latin Amerika'da da oluşum göstermiş ve SSCB'nin çöküşünden itibaren Doğu ve Orta Avrupa bölgelerine de yayılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD 'de bulunan düşünce kuruluşlarının nicel verilerine bakıldığında sayıca diğer ülkelere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum insanlarda düşünce kuruluşlarının ABD'ye özgü demokratik kuruluşlar olduğu izlenimi yaratmaktadır (Stone ve Garnett, 1998: 6).

Rich (2004: 11), düşünce kuruluşlarını kamu politikası oluşum sürecini etkilemek için araştırmalar neticesinde önemli fikirler ve çalışmalar sunan, bağımsız, çıkar kaygısı gütmeyen ve ticari kuruluşlar gibi kar etme kaygısı bulundurmayan kuruluşlar olarak tanımlamaktadır. Resmi olmayan aktörler kapsamında değerlendirilen düşünce kuruluşlarının son yirmi beş yılda dünya genelinde sayısının arttığı gözlemlenmektedir ve düşünce kuruluşlarında artış olduğu gibi çeşitlenmelerinde olduğu görülmektedir (Özgür ve Kulaç, 2015: 86). Düşünce kuruluşlarının politika çözümlemesinin ortaya çıkışıyla paralellik gösterdiğini savunan Stone (2007: 150-152), düşünce kuruluşlarının en önemli özelliğinin özel araştırmalar neticesinde politika çözümlmelerine katkı sağlamak olduğunu söylemiştir. Düşünce kuruluşları diğer organizasyonel sivil aktörlerden farklı olarak belirli üye veya seçmen kitlesine sahip olmaktan ziyade güvenilirliklerini en üst seviyeye çıkarmayı amaçlamaktadırlar (Rich, 2004: 12). Düşünce kuruluşları, toplumun problem ve ihtiyaçlarına göre çalışmalar yapan, “entelektüel girişimciler” olarak da isimlendirilen demokratik aktörlerdir (Karabulut, 2010: 92). Bu sayede de kamu politikalarının gündeme geliş, formülasyon ve değerlendirme aşamalarında güvenilir çalışmalarıyla katkı sağlamaktadırlar.

Bir diğer sivil aktörlerden biri olan Medya, kamu politikası sürecinde genellikle güçlü gündem belirleyici aktörler olarak tanımlanmaktadır. Birçok politika araştırmacısına göre, toplumun politikalara olan ilgisi medya organlarının bu politikaları ele almasıyla doğru orantılıdır (Kingdon, 2014: 57). Yasama, yürütme ve yargı organlarından sonra dördüncü kuvvet olarak anılan Medya organı, diğer üç kuvvet üzerinde etkiye sahip olabildiği gibi aynı zamanda hükümet yetkilileri ile vatandaşlar arasında bilgi köprüsü görevi üstlenebilmektedir. Bu bilgi köprüsü ile vatandaşların sorunları ve ihtiyaçları karşısında hükümetin ne yaptığı hakkında bilgiler verilmesi amaçlanmaktadır (Birkland, 2016: 170-171). Demokratik ülkelere bakıldığında medya, üç kuvvetin birbirleriyle olan etkileşiminde hem oyuncu hem de hakemlik görevi üstlenmektedir (Dye, 2013: 40). Yani, sadece hükümetin yapmış olduğu politika

uygulamalarını halka göstermekle kalmamakta, aynı zamanda politika karşısında olumlu veya olumsuz bir şekilde kamuoyu oluşturabilmektedir.

Dye (2013: 40)'a göre Amerikalılar için ulusal ve uluslararası bilgilerin en önemli bilgi kaynağını medya organlarından biri olan televizyon teşkil etmektedir. Televizyonun hem yazılı hem görsel işlevleri dolayısıyla, çocuklarda dahil olmak üzere toplumun hemen hemen her kesimine ulaştığı görülmektedir. Demokratik toplumlara bakıldığında medya organlarının bağımsız kuruluşlar olduğu görülürken, baskıcı hükümetlerle yönetilen toplumlarda ise bağımsız medya kuruluşları yerine yönetimin kendi fikirleriyle yönlendirilen medya organları karşımıza çıkmaktadır (Toplu, 2018: 355).

### **1.4.3. Kamu Politikası Uluslararası Aktörleri**

Özellikle çeyrek asırdır dünya siyaseti hiç olmadığı kadar küresel bir boyut kazanmıştır. Bu küreselleşmenin neticesinde, ortaya çıkan uluslararası kuruluşlar diğer ülkelerin politikalarını da etkilemektedir. Ancak bu uluslararası aktörler umumiyetle dünyadaki ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerin politika süreçlerinde karşımıza çıkmaktadır (Eroğlu, 2013: 149) Burada sözünü ettiğimiz aktörler birçok alanda ülkelerin ulusal ve uluslararası politikalarını etkilemektedir. Bu aktörlere; Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği (EU) ve Uluslararası Çalışma Fonu (ILO) örnek olarak gösterilebilir.

II. Dünya savaşı sonrası dünya çapında oluşan büyük yıkımlar ve önüne geçilemeyen mali darboğazdan kurtulmak için uluslararası bir para fonu oluşturma kararı alınmıştır. 1944 yılında da İngiltere ve ABD eşliğinde New York Hampshire'da IMF kurulmuştur (Öztürk, 2002: 97-98). Bu kurumun politika amaçları; uluslararası parasal iş birliğini sağlamak, ülkeler arası para transferlerini istikrarlı ve özenilir hale getirmek, üye ülkeler arası ticareti geliştirmek ve kambiyo limitini kaldırmak, üye ülkelerin dış ödemeler dengesizliğini ortadan kaldırmak olarak belirlenmiştir (Apak ve Uyar, 2010: 43). Türkiye, II. Dünya Savaşı sonrasında tarım ve hayvancılığa dayanan ihracatının da azalması ile büyük bir dış ticaret açığı ile boğuşmak zorunda kalmıştır. Bunun önüne geçilemek ve dış ticaret açığını kapatmak için ABD desteği ile bir dizi reform paketine imza atmış ve IMF'ye katılmıştır (Eser, Demirkıran ve Çiçek, 2011: 25).

Temelde liberalizm ve ferdî hürriyetler üzerine inşa edilen Avrupa Birliği, asırlardır savaşların hüküm sürdüğü Avrupa'da istikrarı temin etmektedir. Ancak bunu

askeri temelli bir güç ile değil, “yumuşak güç” olarak tabir edilen politika, ekonomi ve pazar büyüklüğü ile başarmaktadır (Akdağ ve Ekici, 2017: 34-36). Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne dahil olma çabası Tanzimat Dönemi’nde zuhur eden batıya yönelişin bir tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’nin AB yolculuğu 1950 yıllarında ortaya çıkmış ve 1959’daki ortak üyelik başvurusu ile resmîyet kazanmıştır. Günümüze kadar geçen sürede ise gerek üyelik gerekse serbest ticaret anlaşmaları için Türkiye AB etkisi ile birçok reform ve politika düzenlemelerine imza atmaktadır (Özer, 2009: 89).

Kamu politikasının kavramsal ve kuramsal çerçevesini irdelediğimiz birinci bölümü genel çerçevede özetlemek gerekirse, öncelikle kamu politikasının ne olduğunun, hangi aktörler tarafından yapıldığının, vatandaşları ne derecede etkilediğinin cevabını vermek gerekmektedir. Kamu politikaları, ilgili aktörler tarafından gündeme alınıp, şekillendirilen ve resmi aktörler tarafından meşrulaştırılarak görevli aktörlere yetkilendirme yapıp uygulanan hükümet eylemleridir. Uygulanan kamu politikasında, hem çok fazla aktörün rol oynaması hem de vatandaşların çoğunu bir şekilde ilgilendiriyor olması süreci karmaşıklaştırmaktadır. Karmaşıklaşan bu sürecin çözümlenebilmesi için de en uygun politika çözümlene yönteminin seçilmesi gerekmektedir. Süreç modeli, karmaşık yapıya sahip olan kamu politikalarının çözümlenmelerinde en sık başvurulan çözümlene yöntemlerinden birisidir. Süreç modelinin kullanıldığı bir politika çözümlenmesinde diğer çözümlene modellerinden ve karar verme yöntemlerinden de yararlanılabilmektedir. Herhangi bir kavramın ne olduğunu anlamak ve doğru şekilde tanımlamasını yapabilmek için öncelikle tarihini bilmek gerekmektedir. Bu sebeple, bu bölümde kamu politikasının tarihsel yapısı ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu tezin ana politikası olan Türkiye’nin İmar Barışı politikasının da anlaşılabilir ve sistematik olarak çözümlenebilmesi için sıradaki bölümde öncelikle Osmanlı Devleti’ndeki imar politikalarına sonrasında ise Cumhuriyet dönemi imar affi politikalarına değinilmektedir. Bölümün sonunda da, dünyada uygulanan imar aflarına değinilerek Türkiye’de uygulanan İmar Barışı politikasıyla kıyaslamalara yer verilmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNDEN BUGÜNE İMAR AFFI UYGULAMALARI

Politika yapım sürecindeki başarısızlıklardan dolayı istenilen sonuca ulaşamayıp tekrar ülke gündemine getirilen politikalar döngüsel kamu politikalarını oluşturmaktadır. Ülkemizde kronikleşen bu politikalara en iyi örnek kaçak yapılaşmaya çözüm olmak üzere getirilen imar aflarıdır. İmar affı politikalarına bakıldığında, 1948 yılından itibaren kapsamı değiştirilerek ve genişletilerek ülke gündeminde yer aldığı görülmektedir. Tezin ana politikası olan İmar Barışı politikasının geçmiş imar aflarıyla kıyaslamasının yapılabilmesi için bu bölümde öncelikle Osmanlı Devleti'ndeki imar politikalarına sonrasında ise Cumhuriyet Dönemi itibariyle yasalaşan imar aflarına ve tezin ana politikası olan İmar Barışı politikasına giriş yapılmaktadır. Son olarak, dünyada uygulanan imar affı örneklerine değinilmekte ve Türkiye'de uygulanan imar afları ile kıyaslamalarına yer verilmektedir.

#### 2.1. Osmanlı Devleti'nde İmar Politikaları

Osmanlı Devleti'nde imar ile alakalı işleyiş İstanbul'un fethi ile başlamıştır (Elmas ve Özhan, 2018: 146). Tanzimat'tan önce Osmanlı Devleti'nde kentsel yaşam ile ilgili konular İslam Hukuku veya İslam Hukukunun dâhil olmadığı zamanlarda örf ve adetlere göre işleyişini sürdürdüğü ve bu sistemin işleyişiyle de kadınların ilgilendiği görülmektedir. Kadılar, kentlerin imar yapısıyla ilgili olarak imar nizamının korunmasını sağlamak ve altyapının sağlanabilmesi için tesislerin denetimini yapmakla görevliyidiler (Ortaylı, 1976: 96). Fatih Sultan Mehmet dönemine bakıldığında İstanbul'un kadınların yönetiminde dört yönetim bölgesine ayrıldığı ve şehrin imar düzeninin kadınlar tarafından denetlendiği, mahalle olarak bakıldığında ise mahalle imamlarının gözlemciliğinde halkın kendi sorumluluğuna bırakıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Osmanlı Devleti'nde imar ile alakalı konularda hukuksal çerçevede hiyerarşik düzende uygulamalar yapıldığı görülmektedir (Özcan, 2006: 152).

Osmanlı Devleti'nde imar politikaları ile ilgili çıkarılan kanunlar; 1848 Ebniye Nizamnamesi (yalnızca İstanbul için çıkarılmıştır. Sonrasında 1877 yılında çıkarılan nizamname ile bütün imparatorluğu kapsamıştır), 1858 Arazi Kanunnamesi, 1864 Turuk-u Ebniye Nizamnamesi ve 1882 Ebniye Kanunudur. Cumhuriyet dönemine kadar yansımalarını sürdüren 1882 Ebniye Kanunu'na bakıldığında Türk İmar sisteminin

dönüm noktası olduğu görülmektedir (Özcan, 2006: 171). 1882 Ebniye kanununda; sokak genişliklerinin ne kadar olması gerektiği, çıkmaz sokaklara inşaat yapımının yasaklanması, yapı yasağının olduğu yerlere bina yapılmaması, gibi konulara değinilmiştir (Özcan, 2000).

2981 sayılı imar affi öncesinde kamuya ait arsa ve araziler üzerine yapılmış gecekondular sahiplerine yol, su, elektrik, ulaşım gibi temel altyapı hizmetlerinin götürüldüğü görülmektedir. Ebniye Kanunu'na bakıldığında ise, “ruhsat benzeri harç ve izin zorunluluğu, imarlı alanlarda yapıların nereye ve hangi koşullarda yapılacağına denetlenmesi” kanun yapıcının kamusal düzeni sağlamada en önemli aracı olmuştur. Her ne kadar toprak mülkiyetine 1850’ler sonrasında kavuşulmuş olsa da, toprakta mülkiyet diğer mülkiyet tiplerinden farklı tutulmuştur. Ruhsat ya da yapı yapma izni, yapının fiziki koşullarını denetlemek yerine toplumların kültürel kimliğini yeniden oluşturma aşamasında kimlerin nerede, nasıl, ne şekilde bina yapabileceğini denetleyebilmek amacıyla ortaya konulmuştur (Özcan, 2000).

## **2.2. Cumhuriyet Dönemi İtibariyle İmar Affi Politikaları**

Tercan (2018: 20) tarafından imar affi tanımlaması “yürürlükte olan kurallara uyulmayarak belli bir tarih kesitine kadar gerçekleşmiş yapılaşmanın, durum ve konumu itibariyle yasada belirtilen koşullara uygun olanların bağışlanması ve korunması” şeklinde yapılmıştır. Bu bölümde anlatılacağı üzere 1948 yılında Ankara özelinde yasalarla hayatımıza giren imar afları, kapsamı değiştirilerek ve genişletilerek günümüze kadar defalarca farklı kanun isimleriyle, farklı gerekçelerle uygulanmıştır. 2018 yılında da politika yapıcıları tarafından İmar Barışı olarak adlandırılan ancak birçok kesim tarafından da imar affi olduğu kabul edilen politika tekrar ülke gündemine girmiştir.

### **2.2.1. 5218 Sayılı Yasa**

“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 çıkarılan 5218 sayılı kanun, 22.06.1948 tarihli 6938 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun ile, Ankara Yenimahalle’de belediye tarafından dağıtılan 2085 arsadan 2000’inin üzerinde 3 sene boyunca inşaatlar yapılmış ve nüfusu 20.000 ‘i aşan bir şehir oluşturulmuştur (Peynircioğlu ve Üstümişik, 1994: 32-33).



Gecekondu kelimesinin kullanılmadığı bu imar affıyla, Ankara'da mevcut durumdaki kaçak yapılaşmayı önlemek amacıyla belirlenen harita çerçevesinde arsa tahsisi yapılarak çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Ayrıca kendisine ait olmayan arsa ve araziler üzerinde ruhsatsız yapılarında devredilmesi öngörülmüştür. Eğer yapılar belirlenen harita dışında kendilerine ait olmayan başka arsa ve arazilerde yapılmış ise, şartlara uygun oldukları takdirde isteğe bağlı olarak belirlenmiş harita üzerinde kendilerine yer gösterilebilmektedir (md.1, 2, 6).

Yerel niteliğe sahip olan bu kanundan yararlanabilmek için bazı şartlar sunulmuştur. Şartlardan ilki, en az 1 yıl boyunca Ankara belediyesi sınırları içerisinde yaşamak, eşi veya reşit olmayan çocuklarının belediyenin sınırları içerisinde meskeni veya mesken yapmaya müsait arsası ve mesken yarı hissesinin olmaması gerekmektedir. Kendilerine arsa tahsis edilen vatandaşların 1 yıl içerisinde yapı yapmaları zorunludur. Yapılmaması durumunda arsa geriye alınacaktır. Belediyenin sınırları içerisinde birden fazla ruhsatsız yapıya sahip olanlar yalnızca birisi için imar affından faydalanabilmektedirler (md.3, 4,7).

### **2.2.2. 5228 Sayılı Yasa**

5228 sayılı “Bina yapımına teşvik kanunu” 06.07.1948 tarihinde 6950 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. 5218 sayılı kanundan 14 gün sonra çıkarılan 5228 sayılı kanun, bir önceki kanunla benzerlikler taşımaktadır. Bu kanunla birlikte Ankara özelinde olan uygulamalar Türkiye geneline uygulanmaya başlamıştır. Bu yasa ile birlikte, belediyelerin tümüne arsa dağıtma yetkisi verilmiştir. Bir önceki yasadaki farklı olarak, arsa üretme yetkisi imar sınırları içerisinde yer alan, belirli işlevler için ayrılmamış tüm arazilere verilmiştir (Tercan, 2018).

Arsalar, kendisine veya eşine ait meskeni olmayan veya mesken edinmek üzere kurdukları kooperatiflerle konut yapmak isteyenlere belediyeler vasıtasıyla temlik edilmiştir. Kooperatif sistemiyle konut yapmak isteyenlere ipotek dahilinde Türkiye Emlak Kredi Bankası'ndan, banka tarafından belirlenen inşaat bedeli tutarının %75 ine kadar ve %5 ini geçmeyecek şekilde maliye bakanlığının tespit ettiği faiz oranıyla borç verilebilmektedir. Temlik edilen arsalarda, yapı inşaatına 1 yıl içerisinde başlanıp, 2 yıl içerisinde de bitirme koşulu getirilmiştir. Şartlara uyulmadığı takdirde mülkiyet belediyelere geçmektedir (md.3,4,11). Kanun maddelerine bakıldığında, yapı

malzemelerinden, kredi olanaklarına kadar halka yardımcı olunmak istenmiştir. Burada kamu yararının söz konusu olduğu açıktır.

### **2.2.3. 5431 Sayılı Yasa**

“Ruhsatsız yapıların yıktırılmasına ve 2290 sayılı belediye yapı ve yollar kanununun 13. Maddesinin değiştirilmesine dair” olarak çıkarılan 5431 sayılı kanun 11.06.1949 tarihinde 7230 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

Gecekondu probleminin kısa zaman zarfında artması ve İstanbul Zeytinburnu’nda gecekondu bölgelerinin oluşması nedeniyle bu kanun gündeme getirilmiştir. Bu yasanın temeli varlıklı insanların ruhsat almadan yapmış oldukları yapılara dayanmaktadır. Bu geçici madde ile gecekondulaşma problemi ortaya konulmakta, bu yasanın yürürlüğe girdiği zamana kadar yapılan yapılarda 5218’in uygulanması söylenmekte ve bu tarih itibariyle yapılacak kaçak yapıların yıkılmasını emretmektedir. Ancak 5431 sayılı yasa yıkım kararlarında etkin davranamamış, Bakanlar Kurulu’nun belediyelere vermiş olduğu yetkiyle gerekli durumlarda kentte yeni yerler tanımlama görevi verilmiştir (Tercan, 2018).

### **2.2.4. 6188 Sayılı Yasa**

“Bina yapımını teşvik ve izinsiz binalar hakkında “çıkartılan 6188 sayılı kanun 29.07.1953 tarihinde 8470 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

1954 seçimlerinden bir yıl önce yürürlüğe giren ve 6188, 5218, 5228 sayılı yasaları yürürlükten kaldıran 6188 sayılı kanundan yalnızca belediye sınırları içerisinde 2 yıldır ikamet eden vatandaşların yararlanabileceği öngörülmüştür. Yani bu yasa ile belediye sınırları içerisine yeni gelen vatandaşların konut problemlerine çözüm teşkil etmemiş, daha önce yapılmış olan yapıların kayıt altına alınması amaçlanmıştır. Bu döneme kadar çıkarılan yasalardan farklı olarak 6188 sayılı yasa ile konut probleminden ziyade gecekondu problemine çözüm bulunması amaçlanmıştır. Ancak bir önceki yasalar gibi konut ve gecekondu sorunları çözülememiştir (Tercan, 2018).

### **2.2.5. 7367 Sayılı Yasa**

“Hazineden belediyelere devredilecek arazi ve arsalar hakkında kanun” 29.07.1959 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla hazineye ait ve devletin idaresinde bulunan arazi ve arsaların belediyelere geçirilmesi

öngörülmüştür. Bu sayede de gecekonduların yapımının önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak tıpkı önceki yasalar gibi istenilen sonuçlar elde edilememiştir.

### **2.2.6. 327 Sayılı Yasa**

“6785 sayılı İmar Kanunu’na geçici bir madde eklenmesi hakkında kanun” 12.09.1963 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Belediyeler tarafından gecekondular bölgesi ilan edilmiş yerlerde 31.12.1962 (dâhil) gününe kadar izinsiz yapılmış olan yapıların 18. Maddedeki kullanma izni aranmaksızın belediyelerin sunmuş oldukları altyapı hizmetlerinden yararlanması amaçlanmıştır.

### **2.2.7. 775 Sayılı Yasa**

775 sayılı “Gecekondular Kanunu” 30.07.1966 tarihli ve 12362 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. 775 sayılı mevzuatın ilk maddesinde yasanın çıkarılma amaçlarından bahsedilmiştir. Mevzuatın amaçları “mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondular yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler” olarak açıklanmıştır. Mevzuatın ikinci maddesinde ilk kez gecekondular tanımı yapılmıştır. Bu tanımda gecekondular “kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar “olarak tanımlanmıştır. Önceki yasalarda benimsenmiş olan politikalar farklı olarak 775 sayılı yasa da gecekondular önemli bir problem olarak görülerek ayrıntılı bir şekilde çözümünü için düzenleme adımları atılmıştır.

### **2.2.8. 2805 Sayılı Yasa**

“İmar ve gecekondular mevzuatına aykırı yapılara uygulanacak bazı işlemler ve 6785 sayılı imar kanununun bir maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun” 21.03.1983 tarihli ve 17994 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 2805 sayılı kanunun amacına birinci maddesinde yer verilmiştir. Mevzuatın birinci maddesine göre kanunun amacı “imar ve gecekondular mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek” olarak tanımlanmıştır.

### **2.2.9. 2960 Sayılı Yasa**

22.11.1983 tarihli 18229 sayılı Resmî Gazeteye yürürlüğe giren “Boğaziçi Kanunu” ile “İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlenmesi ve düzenlemesi” amaçlanmaktadır.

### **2.2.10. 2981 Sayılı Yasa**

08.03.1984 tarihli 18335 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “İmar ve Gecekondu mevzuatına aykırı yapılara uygulanacak bazı işlemler ve 6785 sayılı imar kanununun bir maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun” ile 2805 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Mevzuatın birinci maddesinde kanunun amacı “imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek” şeklinde ifade edilmiştir. Mevzuatın dördüncü maddesine göre de imar mevzuatına karşı olarak yapı haline getirilmiş veya inşaat faaliyeti sürdürülen gecekondu; “muhafaza edilecekler”, “ıslah edilerek muhafaza edilecekler” ve “bu kanunun hükümlerinden yararlanamayacak olanlar” olarak üçe ayrılmıştır.

Bu mevzuata 10. Maddesinde, “hazine, belediye, il özel idaresine ait veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün idare ettiği arsa veya araziler üzerinde, gecekondu sahiplerince yapılmış yapılar, 12’nci madde hükümlerine göre tespit ettirildikten sonra, kayıt maliki kamu kuruluşunca bu yer hak sahibine tahsis edilir ve bu tahsisin yapıldığı tapu sicilinin beyanlar hanesinde gösterilerek ilgisine "Tapu Tahsis Belgesi" verilir. Tapu tahsis belgesi, ıslah imar planı veya kadaströ planları yapıldıktan sonra hak sahiplerine verilecek tapuya esas teşkil eder” ifadeleri yer almaktadır.

### **2.2.11. 3290 Sayılı Yasa**

“24.02.1984 tarih ve 2981 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkında” çıkarılan 3290 sayılı kanun 07.06.1986 tarihli ve 19130 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlük kazanmıştır. Bu mevzuata bakıldığında 2981 sayılı kanuna eklemelere yapılarak kapsamının genişletildiği görülmektedir. 31.12.1981 (md.14) ‘den önce yapılmış yapılar veya ilk

olarak konut amacıyla yapıp sonrasında işyeri olarak kullanılmaya başlanan yapıları kapsamaktadır. Bu kanundan önce çıkarılan imar aflarından yalnızca konut sahibi vatandaşlar yararlanabilirken, bu kanunla gecekondularına işyerine dönüştürmüş vatandaşlarda yararlanmaya başlamıştır.

#### **2.2.12. 3366 Sayılı Yasa**

“22.05.1986 tarih ve 3290 sayılı kanun ile değişik 24.02.1984 tarih ve 2981 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında kanun” 26.05.1987 tarih ve 19471 sayılı Resmî Gazetede yer almıştır. Daha önce belirlenmiş tarihlerde belediye veya valiliklere müracaatta bulunmayan vatandaşların tespit ve değerlendirme işlemleri yapılmıştır. Ancak tespit edilen bu yapılaşmalar karşısında harçlar beş kat artırılmış ve peşin olarak tahsis edilmiştir (md.1).

#### **2.2.13. 3414 Sayılı Yasa**

“775 sayılı gecekondular kanununun bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkında 03.05.1985 tarih ve 247 sayılı kanun hükmünde kararname ile bu kanun hükmünde kararnamenin iki maddesinde değişiklik yapılmasına dair 16.08.1985 tarih ve 250 sayılı kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkında kanun” 11.03.1988 tarihli 19751 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu mevzuat ile birlikte 775 sayılı Gecekondular Kanunu’nun Bayındırlık ve İskan Bakanlığına vermiş olduğu yetki ve görevler, belediyelerin sorumluluğuna geçmiştir. Büyükşehirlerde ise bu görevler ilçe belediyelerine devredilmiştir (md.1). Mevzuatın dördüncü maddesinde, 775 sayılı Gecekondular Kanunu’nun 34. Maddesinde belirtilen arsaların 20 yıl zaman zarfında satılamayacağı ibaresi “borçlarının tamamının ödenmesi şartıyla” satılmasına izin verilmiştir şeklinde değiştirilmiştir. Böylece kendilerine tapu tahsis edilen vatandaşların bu arsalarda tam olarak söz ve hak sahibi oldukları görülmektedir.

#### **2.2.14. 4706 Sayılı Yasa**

“Hazineye ait taşınmaz malların değerlendirilmesi ve katma değer vergisi kanununda değişiklik yapılması hakkında kanun” 18.07.2001 tarihli ve 24466 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Kanunun birinci maddesinde belirtilen amaç, hazinenin sahip olduğu taşınmaz varlıkların kısa zaman diliminde ülke ekonomisine kazandırılması gerekliliğidir. Mevzuatın beşinci maddesine bakıldığında “belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve Bakanlar Kurulunca tespit edilecek alanlarda bulunan,

31.12.2000 tarihinden önce üzerinde toplu yapılanma olan Hazineye ait taşınmaz mallar, öncelikle yapı sahipleri ile bunların kanuni veya akdi hedeflerine satılmak ya da genel hükümlere göre değerlendirilmek üzere belediyelere devredilebilir” olduğu görülmektedir.

### **2.2.15. 7143 Sayılı Yasa (İmar Barışı)**

Politikanın kanunlaşmasını sağlayan resmi aktörler tarafından son defa çıkarıldığı ifade edilen İmar Barışı 7143 sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” içerisinde torba yasa maddesi olarak yasalaşmıştır. Diğer imar aflarıyla kıyaslandığı zaman daha kapsamlı bir politika olduğu söylenebilmektedir. Tezin amacında da belirtildiği üzere, üçüncü bölümde İmar Barışı politikası politika çözümleme yöntemlerinden süreç modeli çerçevesinde ayrıntılarıyla incelenmeye çalışılmıştır.

### **2.3. Dünyada İmar Affi Uygulamaları**

Türkiye’deki imar affi uygulamalarıyla benzerlik taşıyan politikaların yurtdışı örnekleri de mevcuttur. Calor, Pereira ve Oliveira (2017: 2565)’ya göre imar afları Türkiye ve İtalya gibi ülkelerde geleneksel hale gelmiştir. Türkiye gibi İtalya’da da kronikleşen imar aflarına bakıldığında, üç bina affının (building amnesties) sırayla 1985, 1994 ve 2003 yıllarında uygulandığı görülmektedir.

Biase ve Losco (2017: 455)’ya göre İtalya’da yasadışı yapılaşmanın kökeni Faşist Roma’ya dayanmaktadır. İnsanlar, barınacak yer sağlamanın tek yolu olarak yasadışı yapılaşmayı öngörmüşlerdir. Devlette yasadışı yapılaşmaya bir sınırlama getirmemiştir çünkü savaşın etkilerinden kurtulması gereken ülke ekonomisinin güçlendirilmesinin bir unsuru olarak kabul edilmiştir. 1950-1960 yıllarda da İtalyan toplumunda yaşanan genel iyileşme sonucunda, işçi kitlelerinin büyük ve önemli şehirlere taşıyan bir kentleşme olgusunun ortaya çıktığı görülmektedir. Bu göçler sonucunda da artan kaçak yapılaşmaya da çözüm olarak üç bina affi uygulanmaya konulmuştur. Bu bina aflarıyla amaçlanan, işlenen yapı istismarının kendi kendilerine bildirmenin daha ucuz olduğu fikrini vermektir.

Başbakan Bettino Croxi’ni yönetiminde imar yasalarını ihlal eden ve ilgili makamların izni olmadan inşaat yapanlar için tek seferlik bir eylem olarak vaat edilen

bina affi (buildin amnesty) 1985 yılında uygulanmaya başlanmıştır. 1994 yılında ise, Silvio Berlusconi'nin Başbakan olarak ilk döneminde, yine son olarak uygulanacağı ifade edilen bir diğer bina affi yürürlüğe girmiştir. 2003 yılında ise yine Berlusconi yönetimi tarafından üçüncü bina affi yasalaştırılmıştır. Ekim ayında uygulanmaya başlanan bu bina affi, iki kez uzatılmıştır (The New York Times, 2004).

Sylvers tarafından yazılan gazete yazısına göre (The New York Times, 2004), son çıkarılan bina affi kapsamında Berlusconi hükümetinin toplamayı beklediği 3.5 milyar Euro'yu (4.2 milyar Dolar) İtalya'nın şehirlerini, kıyı şeridini ve kırsal bölgelerini sattığını ifade etmiştir. Politika sivil aktörlerinden olan ve önemli uluslararası kredi değerlendirme kuruluşlarından biri olan Standard & Poor's (S&P Global Ratings) hükümetin bu tür sürdürülemez önlemleri kullanmasına atıfta bulunarak İtalya'nın kredi itibarını düşürmüştür. Perugia Üniversitesi'nde Ekonomi Profesörü olan Giuseppe Pisaura, yapmış olduğu açıklamasında, bütün hükümetlerin tek seferlik önlemlerden yararlandığını ancak bu önlemlerin gelecekteki maliyetlerinin aynı olmadığını dile getirmiştir. Ekonomik açıdan bakıldığında, vergi ve bina aflarıyla ilgili olan sorunların gelecekte büyük maliyetlere yol açacağını söylemiş ve insanların gelecekte çıkarılacak imar aflarını beklediklerini ve buna göre hareket ettiklerini ifadelerinde yer vermiştir.

Roma merkezli çevre grubu Legambiente ve kar amacı gütmeyen araştırma kuruluşu Cresme tarafından hazırlanan rapora göre, Berlusconi Hükümeti'nin son olarak gündeme alınan bina affını kamuoyu önünde dile getirmeye başladığı 2003 yılında, İtalya'da yasadışı inşaatın %30 arttığı verilerine yer verilmiştir. Aynı rapora göre, 1994 bina affına kadar geçen yılda kaçak inşaat sayısı %40, 1985 affından önce ise neredeyse %80 arttığı ifade edilmiştir. Ayrıca, İtalya'da kaçak yapılaşmaya çarpıcı bir örnekte bulunmaktadır. Sicilya'nın güneyinde, Tapınaklar Vadisi'nde Arigento'daki kamu arazisinde 2500 yıllık bir Yunan tapınağının kalıntılarının bulunduğu bir arkeolojik parkta, 600'den fazla yasadışı inşaat faaliyetlerinin yapıldığı tespit edilmiştir. 1990'ların ortalarında, o zamanın Belediye Başkanı Calogera Sodano, oy karşılığında yasadışı yapılara teşvik ve izin vermekten suçlu bulunarak on sekiz ay hapis cezasına çarptırılmıştır. Ancak herhangi bir mahkûmiyetinin bulunmamasından dolayı hapiste yatmamıştır (The New York Times, 2004).

Türkiye'deki yasalardan imar aflarıyla İtalya'da uygulanan bina aflarının benzer ve farklı özellikleri bulunmaktadır. Yasadışı yapılara karşı uygulanan bu politikaların benzer özelliklerine bakıldığında, resmi aktörler tarafından her seferinde son denilerek çıkarıldığı görülmektedir. Aynı zamanda politika sivil aktörlerinden olan bireyler açısından da bakıldığında, her iki ülke vatandaşlarının da nasılsa kaçak yapılaşmaya çözüm olarak af çıkar düşüncesine sahip oldukları gözlemlenmektedir. İki ülke kıyasında birbirlerinden farklı özelliklere bakıldığında da, İtalya'nın bina affı (building amnesty) politikalarında uluslararası aktörlerin etkin rol oynadığı görülmektedir. Çalışmada da bahsedildiği üzere, ekonomik anlamda önemli bir uluslararası aktör olan Standard & Poor's (S&P Global Ratings)'un İtalya'nın kredi notunu sürdürülemez politikalar sebebiyle düşürmesi, iktisadi beklentiler üzerine çıkarılan bu politikada uluslararası aktörlerin ne kadar önemli bir rol oynadığını gözler önüne sermektedir. Ayrıca Türkiye ile kıyaslandığında İtalya'nın uygulamış olduğu bina aflarında sivil aktörlerinde etkin rol oynadığı görülmektedir. Farklı bir açıdan Türkiye'de uygulanan imar politikalarına İtalya ile kıyaslanarak bakıldığında, hiçbir belediye başkanının meşru olmayan yapılaşmaya izin vermesinden dolayı cezai işlem uygulandığı görülmemektedir.

Türkiye'deki imar aflarının bir benzeri de Bulgaristan'da yapı/bina doğrulama (building validation) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bulgaristan'da 2003 yılında yasadışı doğrulama seçeneği kaldırılmış olsa da, Ekim 2012'de Mekansal Kalkınma Yasası'nda (Spatial Development Act) yapılan değişiklikle, iktidarda bulunan siyasi parti aniden 2003 yılına kadar inşa edilen binaların sahiplerine bina doğrulama seçeneği sunmuştur. Türkiye'de de mevcut örnekleri bulunduğu üzere, Bulgaristan'da da bu uygulamanın parlamento seçimlerinden önce oy kazanmak amacıyla yapıldığı ileri sürülmüştür (Vlaevsky, 2013).

2001 yılında Mekansal Kalkınma Yasası'nda yapılan düzenlemeyle, mevcut imar planlarına ve inşaat gereksinimlerine uygun olarak inşa edildikleri sürece, inşa edilmiş binaların geçerliliğini doğrulama olanağı sunulmuştur. Türkiye'de imar aflarında vatandaş ve devlet arasındaki bağlantıyı sağlayan Tapu Tahsis Belgesi ve Yapı Kayıt Belgesi gibi evraklarla benzer özelliklere sahip Tolerans Belgesi (Tolerance Certificate) Bulgaristan'da uygulanan politikada karşımıza çıkmaktadır. Tolerans Belgesi, 7 Nisan 1987'ye kadar ve bazı istisnai durumlar dışında 30 Haziran 1998'e



kadar inşa edilen binalar için geçerli olmuştur. Yine 2003 yılında Mekansal Kalkınma Yasası'nda yapılan bir değişiklikle, mevcut imar planlarına ve inşaat gereksinimlerine uygun olarak inşa edilmiş olmaları koşuluyla 1998 ve 2003 yılları arasında inşa edilen binaların geçerliliği için altı başvuru süresi tanınmıştır. Mekansal Kalkınma Yasası'nda 2012 yılında yapılan değişiklikle mevcut hükümet birçok yapı sahibinin 2003 değişikliğinden önceki aftan yararlanamadığını ifade ederek, 2003 yılından önce inşa edilen bina sahiplerine bunları doğrulamak üzere yeni bir olanak sağlanacağını açıklamıştır. Bu yasanın özetine bakıldığında, Nisan 2001'den önce inşa edilen kaçak yapıların maliklerinin devretmeye karar vermedikçe mülkiyetlerini yasallaştırmak için herhangi bir şey yapmaları gerekmemektedir. Ancak, 1 Nisan 2001 ile 22 Haziran 2003 tarihleri arasında inşa edilen kaçak yapı malikleri, bir yıl içinde bunların geçerliliğini sağlamak için gerekli tüm belgeleri ibraz etmek zorundadır. Bu işlemlerin yapılmaması durumunda bu binalar görevliler yoluyla yıkılacaktır. Kanuna bakıldığında bir bina sahibinin, inşaatının bitiş tarihini, tanık ifadeleri de dâhil olmak üzere, Medeni Kanun'a göre kabul edilen her şekilde kanıtlayabilmektedir (Vlaevsky, 2013).

Türkiye'deki imar aflarıyla benzerlikler taşıyan politikaların uygulandığı bir diğer ülke Yunanistan'dır. Eylül 2009'da Yunan Hükümeti tarafından, planlanan kentsel alanlarda bulunan binalarda, bina hacmini aşmamak kaydıyla küçük değişikliklerin yasallaştırılmasına izin veren bir yasa kabul edilmiştir. 2013 yılı Mayıs ayı itibariyle 562.263 adet beyanname verilmiş olmasına rağmen bunların sadece %68,6'sı uygun bedeli ödeyerek süreci tamamlamıştır. 2009-2013 dönemi için aftan kamu malına tahmini gelir 1 milyar Euro civarındadır. Ayrıca, Portekiz'de, Karadağ'da, Arnavutluk'ta ve Kıbrıs'ta Türkiye ile benzer af politikaları bulunmaktadır (Calor, Pereira and Oliveira, 2017: 2566).

Çalışmanın bu bölümünü özetlemek gerekirse, kaçak yapılaşmaya çözüm olarak ülkemizde 1948 yılından itibaren imar aflarının uygulandığı görülmektedir. Ancak ortaya koyulan bir probleme çözüm amacıyla sunulan politikanın soruna çare olmak yerine daha da problemler zincirine sebebiyet verdiği gözlemlenmektedir. Kapsamları her defasında daha da genişletilerek yasalaşan imar afları, tekrar tekrar ülke gündemine alınıp uygulanmasından dolayı döngüsel kamu politikalarına en iyi örneği teşkil etmektedir. Çalışmada da görüldüğü üzere, Türkiye'de uygulanan imar aflarıyla benzerlik taşıyan politikaların yurtdışı örnekleri de mevcuttur. Çalışmanın bu

bölümünde, Türkiye’de en kapsamlı torba yasa içerisinde yer alarak yasalaşan İmar Barışı ile imar affına benzer politikalara sahip ülkelerin politika kıyaslamalarına yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde de, süreç modeli yöntemi kullanılarak Türkiye’de uygulanan İmar Barışı politikasının kamu politikası teorik bilgileri ışığında çözümlenmesi yer almaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN İMAR BARIŞI POLİTİKASININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ÇÖZÜMLENMESİ

Kamu politikaları hükümetlerce ülke vatandaşları için yapılan veya yapılmayan faaliyetler bütünüdür. Hükümetler tarafından şekillendirilip, meşrulaştırılan kamu politikalarının olumlu veya olumsuz sonuçlarının görülebilmesi için kamu politikası çözümlenmeleri yapılmaktadır. Kamu politikası çözümlenmeleri sayesinde uygulanan politikaların ne kadar başarılı olduğu veya başarısızlığının nedenlerinin neler olduğunu ortaya koymak mümkündür. Ayrıca, bir politikanın çözümlenmesi gelecekte uygulanması düşünülen benzer bir politikaya yol gösterici olabilmektedir. Bu çözümlenmeler sayesinde politikaya artırıcı karar verme modeli ışığında eklemelerde yapılabilir, Dye (2008)’in kamu politikası tanımlamasında bahsettiği üzere politika tamamen rafa kaldırılıp, yapmamakta tercih edilebilmektedir. Bu çözümlenmelerin yapılabilmesi adına birçok çözümlenme yöntemi kullanılabilmektedir.

Bir önceki bölümde, imar affi politikalarının geçmiş dönemlerden itibaren farklı şekillerde, kapsamı genişletilerek ve farklılaştırılarak uygulandığı görülmektedir. İmar Barışı politikası incelendiğinde kapsamı oldukça genişletilmiş, yeni aktörler eklenmiş ve oldukça karmaşık bir politika olduğu görülmektedir. Bu sebeplerden dolayı, bu çalışmanın yöntemi, kamu politikası çözümlenmelerinde oldukça yaygın olarak tercih edilen ve karmaşık yapıdaki politikaların sistematik olarak ele alınıp sürecin daha kolay bir şekilde anlaşılmasını sağlayan süreç modelidir. Tezin bu bölümünde Türkiye’nin İmar Barışı politikası süreç modeli çerçevesinde gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamaları kullanılarak çözümlenmektedir.

#### **3.1. İmar Barışı Politikasının Gündeme Geliş Aşaması**

Geçmişten günümüze çıkarılan imar afları hem problemler hem de ihtiyaçlar doğrultusunda gündeme alınmıştır. Tezin ikinci bölümünde bahsedilen kamu politikası çözümlenme yöntemlerinden biri olan çoklu akış modelinin ilk aşaması “problemlerin belirlenmesi” imar aflarının gündeme alınmasında önemli rol üstlenmektedir. 1948 yılında Ankara özelinde ilk defa ülke gündemine alınan imar affından en son çıkarılan İmar Barışı’na kadar politikalarda artırıcı karar verme modelinin kullanıldığı görülmektedir. Çıkarılan bütün imar aflarına bakıldığında resmi aktörlerin kaçak

yapılaşmaya çözüm aradığı görülmektedir. “Kaçak yapılaşma” kavramı devlet açısından irdelendiğinde kayıt altına alınamama dolayısıyla vergilendirmenin yapılamaması anlamına gelmektedir. Her ne kadar Howlett ve Ramesh (1995: 59) tarafından sivil aktörlerin politikaya doğrudan etkisinin olmadığı söylenmiş olsa da imar affi politikalarına vatandaş açısından bakıldığında ihtiyaçlarının resmi aktörler tarafından politikanın gündeme geliş aşamasında ön planda tutulduğu görülmektedir. Ayrıca İmar Barışı politikasında sivil aktörlerden biri olan bireylerin ihtiyaç ve problemleri, günümüzün dördüncü kuvveti olarak nitelendirilen ve kamu politikası sivil aktörlerinden bir diğeri olan medya aracılığıyla gündeme alınmaktadır.

İmar Barışı politikasının önemli resmi aktörlerinden biri olan dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki 9 Ocak 2018 tarihinde yapmış olduğu bir basın açıklamasında, imar affına yönelik bir çalışmalarının bulunmadığını ayrıca imar aflarına karşı olduğunu ifade etmiştir. Ancak özellikle belediyelerden kaçak yapılaşmaya çözüm bulunmasına dair talepler geldiğini belirtmiştir. Konunun mecliste değerlendirilerek imar affi yerine vatandaşla “İmar Barışı” sağlanması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Özhaseki, imar affi ile “İmar Barışı” arasındaki farkı ise; İstanbul Avcılar’da beş kat izni olan bir arsaya yapılan sekiz katlı bina üzerinden bir örnekle açıklamıştır. Bu örneğe göre, birey aykırılıklar barındıran bu binayı yıktığında tekrar sekiz kat yapma izni verildiği takdirde imar affi kapsamına girmektedir. Ancak “İmar Barışı” ile amaçlanan mevcut durumdaki sekiz katlı binayı kayıt altına alarak, bireylerin İmar Barışı resmi aktörleriyle itilaf halini sonlandırmak olduğunu ifade etmiştir (T24, 2018).

Ana muhalefet partisi genel başkanı ve aynı zamanda İzmir Milletvekili olmasından dolayı kamu politikası resmi aktörlerinden olan Kemal Kılıçdaroğlu’nun 10 Nisan 2018 tarihinde yapmış olduğu kürsü konuşmasında İstanbul’un Pendik ilçesi Çınardere mahallesindeki tapu problemlerine değinmesi, Türkiye genelinde kaçak yapılaşma probleminin gündemden düşmeyen bir konu olduğunun göstergesidir. Yaklaşık elli yıldır burada ikamet eden vatandaşların bazılarının tapu tahsis belgesine sahip olduğu, bazılarının bu belgeyi edinemediği ve bazılarının da tapu tahsis belgelerinin iptal edilmesinden dolayı tapuyla ilgili sıkıntılar yaşadığını belirtmiş ve “orası onlar için vatanın ayrılmaz parçasıdır” diyerek problemlerin ortadan kaldırılmasının gerekliliğini seçim vaadi olarak toplantı gündemine taşımıştır. Buradan İmar Barışının meclis gündemine getirildiği takdirde ana muhalefet partisi tarafından Knoephel (2007)’in ifade ettiği kamu politikası kaynaklarından biri olan konsensusun

sağlanabilmesi adına olumlu davranış sergileneceği söylenebilmektedir (Bölge Gündem Haber, 2018).

İmar Barışı diğer resmi aktörlerinden biri olan son Başbakanımız Binali Yıldırım, son elli yılın çözilemeyen, kangren olmuş problemini tamamen bitirecek kanun tasarısını gündeme aldıklarını belirterek “bu bir imar affi değildir, imar barışıdır” sözleriyle kamuoyuyla paylaşmıştır. Vatandaşların kendilerine ait olan mülklerle rezil olduğunu ifade ederek, bu yasa tasarısıyla birlikte yapılarının kaçak sıfatından kurtulacağını müjdesini vermiştir. İmar Barışı kanun tasarısının imar aflarından farkını “imar affi olsa bu hakkı aldıktan sonra istediğini yapar, yıkar” sözleriyle açıklamıştır. Ayrıca Türkiye geneline bakıldığında özellikle Kocaeli’nin Gebze ilçesi Yavuz Selim Mahallesi, İzmir’in Bornova, Buca, Karabağlar ilçeleri ve İstanbul’un Beykoz ve Sarıyer ilçelerinden yoğun talepler geldiğini, bu yüzden gündeme alınması gereken başlıca konulardan biri olduğunu söylemiştir. Daha birçok büyükşehirden taleplerin geldiğini belirtmiş ve bütün şehirlerin mutlaka kaçak yapılaşmayla ilgili problemlerinin olduğunu vurgulamıştır (Cnn Türk, 2018).

Başbakan Yıldırım’ın bahsetmiş olduğu mülkiyet sorunlarından biri de İstanbul’un Sultanbeyli ilçesinde yaşanmaktadır. Hisseli tapulara sahip olan bireyler, 1980’li yıllarda İstanbul’a göç eden vatandaşlara arsalarını parselleyerek satmışlardır ancak tapularını evlerini yapan bireylere vermemişlerdir. Zaman içerisinde de hisseli tapular üçüncü kişilere devrolmuş ve problem çığ gibi büyümüştür. Dönemin Sultanbeyli Belediye Başkanı Hüseyin Keskin yapmış olduğu röportajda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile üç yüz elli bin nüfuslu Sultanbeyli ilçesinin iki yüz bin nüfusunu ilgilendiren dolaylı olarak da nüfusun tamamını ilgilendiren tapu problemlerini çözmek için uzun zamandır çalıştıklarını söylemiştir. Sultanbeyli’de evi bulunmayan ancak hisseli tapuya sahip olan kurum ve kuruluşlarla devam etmekte olan kamulaştırma sürecinin tamamlandığını ve Maliye Bakanlığı’na geçen tapuların Sultanbeyli Belediyesi’ne geçtiğini söylemiştir. Ancak bu tapuları verebilmenin kanunen yolunun ihale yöntemi olduğunu, ihale yönteminin de bütün vatandaşlara açık olmasından dolayı evi olan vatandaşların bu haktan yararlanamama durumlarının olacağını belirtmiştir. Amaçlarının önce mağdur olan vatandaşlara arsalarının tapularını kazandırmak sonrasında da yapıların kayıt altına alınarak kaçak statüsünden kurtulmaları için İmar Barışından faydalanmalarının sağlanması olduğunu söylemiştir (Habertürk, 2018). Politikanın sivil aktörlerinden olan Sultanbeyli Genç Mimarlar ve

Mühendisler Derneği Başkanı Yusuf Demir, “Belediye arsaların büyük kısmını trampa yoluyla aldı. Ama mevcut kanuna göre direk vatandaşa veremiyor, ihale etmesi gerekiyor. İhale ederse vatandaşın evini başkası gelip alabilir ve ciddi mağduriyetler olur. Bu yasa bu mağduriyetlerin önüne geçecek. Belediye doğrudan o evde yaşayana tapusunu verecek” diyerek yasanın gündeme alınmasının doğru bir karar olduğunu dile getirmiştir (Emlakkulisi, 2018).

Çevre ve Şehircilik Bakanı Özhasseki “İmar Barışı” politikasına neden ihtiyaç duyulduğunu medya aracılığıyla vatandaşlarla paylaşmıştır. Aynı zamanda Plan ve Bütçe Komisyonunda da politikanın gündeme geliş amaçlarını ayrıntılı bir şekilde paylaşmıştır. İmar ile ilgili problemlerin sanayileşme ile birlikte 1950 sonrası vatandaşların kente göçleri ile başladığını, bu sürece parti ayrımı yapmaksızın hükümetin başına geçen resmi aktörlerin adapte olamadığını ve günümüze kadar süregelen problemler zincirini meydana getirdiğini ifade etmiştir. Günümüze geldiğimizde TÜİK verilerine göre 26.5 milyona yakın bağımsız birim olduğunu ve bu yapıların %60’ının aykırılıklar taşıdığını, her geçen yıl üzerine yenilerinin eklendiğini ifade ederek bu problemlerin neler olduğunu açıklamıştır.

İmar Barışı’nın gündeme alınmasının başlıca ana nedeni birçok vatandaşın mağdur durumda olduğu mülkiyet kaynaklı problemlerdir. Sanayileşmenin etkisiyle köyden kentlere göç eden vatandaşlar, barınma ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına hazine ve vakıf arazilerine yapmış oldukları kayıt altına alınamayan yapıların yıkılma endişesiyle yaşamlarını sürdürmektedirler. İkinci olarak, Tapu Kanunu, Orman Kanunu gibi kanunlarda yapılan değişiklikler sonucunda uzun yıllardır konutunda oturan vatandaşların kadastro tespitleri sırasında kaymalar yaşandığı için mağduriyetler yaşanmaktadır. Üçüncü olarak da, mülkiyeti kendine ait olduğu halde ruhsat, ruhsata aykırılık ve iskan ile ilgili sorunları olan vatandaşların problemlerinin çözümü için bu yasa gündeme alınmıştır. Diğer bir problem, üçüncü bölümde de bahsedildiği üzere 2981 sayılı “İmar ve gecekondü mevzuatına aykırı yapılara uygulanacak bazı işlemler ve 6785 sayılı imar kanununun bir maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun” ile hayatımıza giren Tapu Tahsis Belgelerinin istenilen amaca ulaşamamasından kaynaklı problemlerdir.

İmar Barışı politikası, ekonomiden çevreye, kentleşmeden sanayileşmeye birçok alanı etkileyen interdisipliner bir politikadır. Özellikle iktisadi alanda bakıldığında hem

darda olan ülke ekonomisine hem de kayıt dışı yapılarından dolayı ekonomik anlamda mağdur olan vatandaşlara katkı sağlayacağı öngörülmektedir. Politika resmi aktörü olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Refik Tuzcuoğlu, İmar Barışının ülke ekonomisine nasıl katkı sağlayacağını katılmış olduğu televizyon programında açıklamıştır. Tuzcuoğlu'nun ifadelerine göre 1950'lerden 2000'lere kadar devam eden süreçte tamamen ruhsatsız yapılar veya ruhsatlı olup sonradan ihtiyaca binaen eklentiler yapılmış fabrikalar karşımıza çıkmaktadır. Bu tür sıkıntılardan dolayı, özellikle sanayi sektöründeki vatandaşların banka kredilendirmelerinde, teminat gösterimlerinde ve mülkünü ipotek yaptırmada sıkıntılar yaşadığını belirtmiştir (NTV, 2018). Ayrıca, ruhsata aykırılıkları bulunan fabrikaların ülke ekonomisine olumsuz etkileri söz konusu olmaktadır. Bu olumsuzluklardan ilki, bir arazide devlet kayıtlarına geçmemiş bir fabrika söz konusu ise, fabrikanın vergilendirilmesi yapılamayacağı için düşük vergi oranından emlak vergisi alınmaktadır. Bu durum, devletin vergi gelirlerinde kayıp yaşanmasına sebep olmaktadır. Bir diğer yandan, ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırılık taşıyan fabrikalarda üretim söz konusu olduğu takdirde, üretim bildirilmeyeceği için vergilendirilmesi mümkün olmamaktadır. Bunun da sonucunda, ortaya kayıt dışı ekonomi dediğimiz kavram çıkmaktadır.

İmar Barışı politikası sivil aktörlerinden olan Mimarlar Odası tarafından yapılan basın açıklamasında “kentsel popülizmin en önemli çıktısı” olarak tanımlanan imar aflarının uygulamaya konulmasından itibaren toplum tarafından devlete karşı güvensizlik meydana geldiği ifade edilmiştir. 1948'den bu yana çıkarılan imar affi yasalarıyla kaçak yapılaşmaya karşı af sağlanarak, hukuksuz yapılaşmaya karşı devletin ödüllendirme sağladığı görülmektedir. En çok İmar affinin çıkarıldığı Turgut Özal dönemi sonrasında bakıldığında kaçak yapılaşmanın daha da arttığı istatistiki olarak görülmektedir. Dolayısıyla imar aflarının kaçak yapılaşmaya karşı bir çözüm yolu olmadığı rakamsal olarak gözler önüne serilmektedir. Ülkemizde yaşanan büyük depremler sonrasında halkımız, geçmişte affa uğrayan yapıların bedelini büyük can kayıplarıyla ödemiştir. Geçmişten günümüze kadar çıkarılan imar aflarının, mevcut hükümetler tarafından oy kaygısı sebebiyle özellikle seçim dönemlerinden önce iktisadi fayda elde edebilmek amacıyla çıkarıldığı görülmektedir. Türkiye'nin jeopolitik konumu itibarıyla deprem bölgesinde oluşu ve geçmiş dönemlerde yaşanan büyük depremler dolayısıyla uzun süredir gündemi işgal etmeyen imar afları mevcut iktidar tarafından ismi daha cazip hale getirilerek “imar barışı” olarak adlandırılmak

istenmektedir. Ancak bu yasanın uygulanması ülkemizdeki verimli tarım alanlarının, orman bölgelerinin ve sit alanlarının üzerine “kaçak yapı” statüsünde yapılan yapı ve tesislerin af kapsamı altına alınması anlamına gelmektedir (Mimarlar Odası, 2018).

İmar Barışı politikasının bir diğer sivil aktörü Şehir Plancıları Odası tarafından yapılan “Kentlere bir ihanet daha: İmar Barışı değil, kaçak yapılara af geliyor” başlıklı basın açıklamasıyla politikanın gündeme alınmasının yanlışlığı irdelenmiştir. Mevcut hükümet tarafından seçim öncesi, iktisadi grafiklerin olumsuz yönde şekillenmesinden dolayı, cari açığın kapatılmasına yönelik çıkarılmaya çalışılan bir politika olduğu üzerinde durulmuştur. İmar Barışı’na konu olan yapıların Anayasa’nın “kamu kaynakları, kıyı, doğal çevre ve oranların korunmasına ilişkin” ana maddelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir. Bu yaşananların sorumlusu olarak “16 yıldır mekân ve kent politikası üzerindeki hegemonyası ile bizatihi iktidarın kendisi ve onun ve öncüllerinin topluma, insana, çevreye saygı duymayan şehircilik politikası ve kentleşme siyaseti” olduğu gösterilmiştir. İmar Barışı’nın “barış getirecek bir yanı olmadığı gibi, kişisel menfaatler amacıyla yapılmış olan kaçak yapıların, dolayısıyla çarpık yapılaşma ve kentleşmenin affı anlamı taşıyan hukuksuz bir düzenleme” olduğu söylenmiştir (Şehir Plancıları Odası, 2018).

### **3.2. İmar Barışı Politikasının Formüle Ediliş Aşaması**

Gündeme gelen politikanın kanunlaştırılmasından önceki son aşama olan formülasyon aşaması, sorumlu politika aktörleri tarafından detaylı bir şekilde araştırılmakta ve gerekli görülen eklemeler sonucunda ortaya politika çıktıları konulmaktadır (Kulaç, 2016: 138). Bir politikanın başarı değerlendirmesi Peters (2016: 79)’a göre formülasyon aşamasındaki etkin ve verimli kararlar alınmasına bağlıdır. Bu aşamada politikayla ilgili aktörler tarafından gündeme alınmış olan problemin çözümünün nasıl olacağı konusunda fikir alternatifleri ve çözüm önerileri üretilmektedir.

Geçmiş dönemlerde çıkarılan imar aflarına bakıldığında gündeme geliş amaçları doğrultusunda gerekli çözüm yollarının oluşturulmadığı görülmektedir. Dolayısıyla da ülke gündemini sık sık meşgul eden politika başarısızlığının olduğu aşikardır. İmar affı politikalarındaki başarısızlığın sebebini, politika çözümlemesinin formülasyon aşamasında problemi tamamen ortadan kaldıracak, tekrar vatandaşın bu politikaya ihtiyacı kalmayacak biçimde politika çözüm yollarının ele alınmamasından kaynaklı



olduğunu söylemek yanlış değildir. Ayrıca imar aflarındaki politika formülasyon aşamasına bakıldığında resmi aktörlerin diğer aktörlere göre daha fazla rol oynadığı görülmektedir. Geçmiş dönemde çıkarılmış olan imar aflarının başarısızlığını STK'lar gibi politika sivil aktörlerinin hatta politikanın asıl muhatabı olan bireylerin formülasyon aşamasında etkin bir şekilde yer almamasından kaynaklı olduğu söylenebilir.

Ülke gündemine son kez ele alındığı belirtilen İmar Barışı politikası kanun tasarısı, MHP İstanbul Milletvekili İzzet Ulvi Yöner tarafından, genel amacı “imar ve gecekondulu mevzuatına aykırı yapıların mülkiyet ve imar sorunlarının çözülmesi” şeklinde ve “24.08.1984 tarih ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondulu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun bir maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun” başlığıyla esas komisyon olan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm komisyonuna sunulmuştur. Ancak formülasyon aşaması, imar barışı politikasının torba yasa içerisinde yer almasından dolayı, tasarıda tali komisyon olarak gösterilen Plan ve Bütçe Komisyonunda “Vergi ve diğer bazı alacakların yeniden yapılandırılması ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun tasarısında” görüşülmüştür.

“Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısının” 16. Maddesinde yer alan İmar Barışı politikasının genel gerekçesine baktığımızda “Mali yükümlülükleri yerine getirilmeden yapılmış kaçak yapıların, yapılan düzenleme ile Yapı Kayıt Belgesi altında kayıt altına alınması amaçlanmıştır. Yapılan düzenleme ile vatandaşla devlet arasında imar barışı yapılmaktadır” şeklinde olduğu görülmektedir. Madde gerekçesinde ise “Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı veya imar mevzuatına aykırı yapıların kayıt altına alınması ile dönüşüm projelerine finans sağlanarak dönüşümün daha hızlı ve etkin yapılması amaçlanmaktadır” ifadelerinin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca madde gerekçelerinde, “31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapıların, yapı sahiplerinin müracaatları üzerine ve beyanına göre hazırlanarak Yapı Kayıt Sistemine işleneceği”, “Bu yapılara su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilmesi, yargı ve belediyelerdeki iş yükünün azaltılabilmesi için alınmış yıkım kararlarından ve tahsil edilmeyen para cezalarından vazgeçilmesi”, “Maliklerin yarısının muvafakatinin bulunması halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilmesi” ve “Yapı Kayıt Belgesinden elde edilecek gelir, genel

bütçeye gelir kaydedilecektir. Bu gelirler şehirlerin yeniden inşaa ve imarında kullandırılması” şeklinde politikanın amaçları ve nasıl uygulanacağı hakkında bilgiler yer almıştır (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018). Birinci bölümde bahsedildiği üzere Knoepfel (2007) tarafından ortaya konulan kamu politikası kaynaklarından maddi kaynak (para), bir kamu politikasının uygulanabilmesi ve başka kamu politikalarına kaynak olabilmesi açısından önemli bir yere sahiptir. İmar Barışı politikasının madde gerekçelerine bakıldığında, politikanın uygulanmasıyla elde edilecek gelirin bir başka kamu politikasına kaynak oluşturacağı görülmektedir.

Komisyon görüşmesinde ilk sözü dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki olarak, İmar Barışı politikasına neden ihtiyaç duyulduğu ve politikanın nasıl uygulanacağı hakkında bilgiler vermiştir. Yapılaşma ile ilgili problemlerin 1950 sonrası sanayileşme ile birlikte başladığını, sonraki yıllarda da hızlı bir şekilde yaşanan göçün etkisiyle çözüme kavuşturulamayan problemler zincirinin meydana geldiğini ifade etmiştir. Yıllardır çözümlenemeyen imar problemleri sonucunda da TÜİK verilerine göre 26.5 milyona yakın bağımsız birimin %60’ına yakınında imara aykırılıkların mevcut olduğunu dile getirmiştir. Özhaseki, imara aykırılıkları “mülkiyet kaynaklı problemler”, “mülkiyeti kendine ait olduğu halde ruhsatla ve iskanla ilgili sorunu olanlar”, “geçmişte çıkarılan tapu tahsis belgeleri ile ilgili problem yaşayanlar”, “Büyükşehir yasası sonrasında kapatılan belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle ilgili yaşanan problemler” ve “fabrikalara yapılan eklentiler sonucunda yaşanan problemler” olarak özetlemiştir. Bu problemlerin çözümü için sunulan teklifte, vatandaşın kendi yapmış olduğu beyanıyla, verilen form dahilinde imara aykırı yapısının ayrıntılarının yazılması istenmektedir. Bu yapılan başvuru dahilinde de yapı değerinin %3 ünün ödenmesi şartıyla yapı kayıt belgesinin verileceğini, kat ittifakının istenmesi taktirde de %3 daha ödeme yapılması gerektiğini açıklamıştır (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

Politika resmi aktörlerinden dönemin Maliye Bakanı Naci Ağbal Plan ve Bütçe Komisyonunda söz alarak İmar Barışının da içerisinde bulunduğu 28 maddeden oluşan kanun tasarısının, toplumun birçok kesimini doğrudan veya dolaylı bir şekilde ilgilendirdiğini ve bu tasarıyla vatandaşlara farklı politikalarla önemli kolaylıklar getirildiğini açıklamıştır. Kanun tasarısı maddelerine bakıldığında “kamu alacaklarına yeniden yapılandırma”, “emeklilere dini bayramlarda biner lira ikramiye ödenmesi”, “65 yaş aylığında artırım yapılması”, “Bağ-Kur prim desteği”, “üniversiteden ayrılmak

zorunda kalan vatandaşlara geri dönme hakkı”, “hazineye ait tarım arazileri ecrimisil ödemek suretiyle çiftçilere uygun koşullarla kiralama hakkı” gibi kamu yararı gözetilen maddeler olduğu görülmektedir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

Politika resmi aktörü olarak komisyonda yer alan bir diğer üye Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Mücahit Demirtaş, İmar Barışı ile öncelikli amaçlarının ruhsatsız veya ruhsata aykırı eklentiye sahip yapıların kayıt altına alınarak hukuki çerçevede vergilendirmelerinin yapılmasını sağlamak olduğunu ifade etmiştir. Bu yapıların İmar Barışı sayesinde yasallaşabilmesi için de yapı kayıt belgesinin kullanılacağını açıklamıştır. İmar Barışı politikasının uygulanması amacıyla düzenlenen yapı kayıt belgesinin, vatandaşlara imar hakkı kazandırmak yerine mevcut durumda bulunan yapıların kayıt altına alınarak tapu ve emlak değeri üzerinden işlem görmesine olanak sağlayacağını belirtmiştir. Muhalefet partisinden gelen sorular üzerine, İmar Barışından yararlanabilecek yapılarda farklı durumların söz konusu olabileceğini ifade ederek, bu yasanın torba yasa ile ele alındığını dolayısıyla da madde olarak düzenlemek yerine sonrasında usul ve esaslar çerçevesinde düzenlemeler yapılacağını söylemiştir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018). Bu açıklamalar doğrultusunda İmar Barışı politikasının formülasyon aşamasının yetersiz kaldığı, gerekli görüldüğü takdirde de politikanın uygulama aşamasında ortaya çıkan problemler doğrultusunda eklentilerin ve düzeltmelerin yapılacağı görülmektedir.

Komisyon görüşmelerinde muhalefet milletvekilleri tarafından İmar Barışı'nın sebep olabileceği bazı olumsuzluklar örnekler üzerinden açıklanmış ve bu olumsuzlukların politika yasallaşmadan ele alınması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Öncelikli olarak İmar Barışı'nın teknik bir politika olduğu olmasından dolayı Plan ve Bütçe Komisyonu yerine Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda görüşülmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Önceki çıkarılan imar aflarının genellikle gecekondü affı olduğu söylenerek, İmar Barışı'nın çok geniş kapsamlı bir af olduğu ifade edilmiştir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

Normal şartlarda şu anki mevcut katlarından daha az kat için ruhsata sahip olan binalar, ülkemizde imara aykırılık bakımından en çok örneği bulunan yapılardır. Bu yapıların gerekli imara uygunluk, sağlamlık denetimi yapılmadan sadece malikin beyanına bağlı kalınarak resmileştirilmesinin birçok vatandaşın afetler ve kazalar sonrasında mağdur olacağını göstermektedir. Bunun yerine sadece malik beyanına

bırakılmadan, gerekli incelemelerin yetkililer tarafından başvuru öncesinde yapılması oluşacak mağduriyetlerin önlenmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca, İmar Barışı politikasının uygulanma süresinin yıl sonuna kadar olması durumunda, kaçak yapılara yenilerinin ekleneceği belirtilerek, politikanın uygulanmaya geçmesi durumunda kaçak yapıların yapılmamasına karşı gerekli denetimlerin yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

Muhalefet milletvekillerinin değinmiş olduğu bir diğer konu ise ülkemizde devam eden kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Yapı kayıt belgesiyle iskana sahip olacak bu binaların, kentsel dönüşüm sürecini yavaşlatacağı üzerinde durulmuştur. Ayrıca, İmar Barışı için muhalefet tarafından yapılan diğer bir öneri ise, ödenecek bedelin tıpkı vergi sisteminde olduğu gibi kademeli ödeme sistemine tabi tutularak, vatandaşın başvurmuş olduğu kat sayısına, yapının bulunduğu konuma ve vatandaşın gelir durumuna göre ödemede kademeli artırım yapılması gerekmektedir. Bu konuda başka sunulan fikir ise, İmar Barışı ile elde edilecek gelirlerin yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Sunulan gerekçe ise, devletin belediyeler adına ruhsat harcı, otopark parası, iskân harcı gibi gelirlere vazgeçmesi olarak gösterilmiştir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

İmar Barışı ile ilgili komisyon tutanaklarına baktığımızda, sınırlı da olsa politika sivil aktörlerinin de görüşmelerde yer aldığı görülmektedir. Komisyon görüşmelerinde yer alan Yapı Denetim Kuruluşları Birliği Yönetim Kurulu Başkanı Tekin Saraçoğlu, yapıların herhangi bir denetime tabi tutulmadan devlet tarafından kayıt altına alınmasının tehlikeli olduğunu ifade ederek, bakanlık ile yapılan görüşmelerinde yapı kayıt belgesinin uygulanmasından sonra gerekli denetimlerin yapılacağı bilgisini aldığını söylemiştir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

Komisyonunda yapılan görüşmeler sonucunda, bazı tasarı maddelerinde değişiklikler yapılmasına karar verilmiştir. Bu değişiklikler “3194 sayılı İmar Kanununa eklenmesi öngörülen geçici 16. Maddesinin ikinci fıkrasının, yapı sahiplerinin yüzde 3 olarak alınacak kayıt bedelinin hangi bedeller dikkate alınmak suretiyle belirleneceğine ilişkin tereddütlerin giderilmesine teminen değiştirilmesi”, “maliklerin yarısının muvafakatinin aranması yerine maliklerin sayı ve arsa payı çoğunluğunun dikkate alınmasını teminen beşinci fıkrasının değiştirilmesi”, “kentsel dönüşüm yapılması halinde Yapı Kayıt Belgesi aranacağını öngören hükmün, Yapı Kayıt Belgesi olmayan

yapıların kentsel dönüşüme dâhil edilmeyeceği anlamına gelebileceğinden yaşanması muhtemel olumsuzlukların önüne geçilebilmesini teminen yedinci fıkrasının Madde metninden çıkarılması” ve “İstanbul Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi ile İstanbul Tarihi Yarımada'nın kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlandıran bir hükmün Maddeye yeni dokuzuncu fıkra olarak eklenmesi” şeklindedir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

“Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısında” bulunan İmar Barışının da dahil olduğu bazı maddelere muhalefet şerhi konulmuştur. Muhalefet şerhinde İmar Barışının, popülist bir davranışla toplumsal yaşamı tehlikeye atan, doğal güzellikleri yok sayarak kaçak yapılaşmayı destekleyen, seçim önünde yapılan, maddi kaynak sağlamayı amaçlayan bir politika olduğu üzerinde durulmuştur. Her ne kadar hükümet tarafından İmar Barışı olarak adlandırılrsa da önceki dönemlerde çıkarılan imar aflarından farkının olmadığı, deprem kuşağında, riskli fay hatları üzerinde bulunan bir ülke için geri dönülemez sonuçlara sebep olacağı ifade edilmiştir. Kaçak yapıların objektif olarak bağımsız kuruluşlarca denetlenmesi ve depreme dayanıklılığının belirlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuş ve politikanın formülasyon sürecindeki eksiklikleri üzerinde daha kapsamlı çalışmalar yapılmasının sağlanması istenmiştir (Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanakları, 2018).

İmar Barışı politikasının formülasyon sürecine bakıldığında artırıcı karar verme modeli kullanıldığı görülmektedir. Geçmiş dönemlerde uygulanan imar aflarından farklı olarak ilaveci adımlar atılmış, politikanın daha kapsamlı hale gelmesi sağlanmıştır. Önceki imar aflarına bakıldığında genellikle gecekondü affi oldukları görülmektedir. Ancak İmar Barışı'yla tüzel kişiliklerinde politikaya dâhil edildiği görülmektedir.

### **3.3. İmar Barışı Politikasının Kanunlaşma Aşaması**

Politika aktörleri tarafından kamu yararı göz önünde bulundurularak tasarlanan kamu politikalarının uygulanmaya konulmadan önceki son süreci meşrulaşma aşamasıdır. 22.06.1948 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5218 sayılı kanun ile Ankara özelinde meşruluk süreci başlatılan imar affi politikası, sonraki

yıllarda da kapsamı genişletilerek ve ihtiyaca binaen düzenlenerek defalarca kanunlaştırılmıştır.

Politika resmi aktörleri tarafından son kez çıkarıldığı ifade edilen İmar Barışı'nın da içerisinde yer aldığı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı” Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 3/5/2018 tarihinde yapılmış olan 47. Birleşiminde görüşülerek ve bazı maddelerde değişiklikler yapılarak kabul edilmiş, hazırlanan rapor genel kurula görüşülmek üzere gönderilmiştir. İmar Barışı'nın içerisinde bulunduğu “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı” içerisinde toplumun ihtiyaçlarına yönelik birden fazla kamu politikası barındıran bir torba yasadır. Söz konusu torba yasa 3 Mayıs 2018 tarihinde meclis genel kurulunda görüşülmeye başlanmıştır. Genel kurulda hükümet tarafından yapılan ilk açıklamada, torba yasa içerisinde yer alan kamu politikalarının milyonlarca vatandaşı doğrudan veya dolaylı şekilde etkileyeceği üzerinde durulmuştur. Torba yasa içerisinde yer alan politikalar; işçi ve işvereni yakından ilgilendiren vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılması, bir yıl süresince yeni işletme açan gençlerin Bağ-Kur primlerinin devlet tarafından karşılanması, yaşlılık aylığının artırılması, 12 milyonun üzerindeki emekli vatandaşlara dini bayramlar öncesi ikramiye verilmesi şeklindedir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Torba yasanın ilk genel kurul görüşmesinde söz alan iktidar milletvekilleri, bu tasarının “seçim torbası” şeklinde ifade edilmesinin yanlış olduğunu ifade etmişlerdir. Sebebini ise torba yasa içerisinde yer alan politikaların devlet açısından bakıldığında, kamu mali yapısının güçlendireceği, vatandaş açısından bakıldığında ise refah seviyesinin arttırılacağı ve mağduriyetlerin son bulacağı şeklinde açıklamışlardır. Torba yasa içerisinde önemli yere sahip olan İmar Barışı politikasıyla ilgili olarak, geçmişten gelen imar problemlerinin ortadan kalkacağı, kentsel dönüşümün hızlanacağı ve binaların kentleşmeye uygun şekilde yenileneceğini ifade etmişlerdir. “3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen geçici 16. Madde ile “imar konusunda devletle ihtilafı olan vatandaşların çözüme kavuşacakları müjdelenmiştir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Genel kurul görüşmelerinde muhalefet milletvekillerinin görüşlerine bakıldığında İmar Barışı'yla ilgili olarak olumsuz görüşler bildirilmiştir. Geçmiş

dönemlerde yasalaştırılan imar aflarının gecekondularda yaşayan vatandaşların elektrik, su gibi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çıkarıldığı söylenmiştir. Ancak günümüzde ülke nüfusunun %90'ının kentlerde yaşadığı bilindiği halde İmar Barışı adıyla torba yasa içerisinde yeni bir imar affının gündeme alındığı ifade edilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonunda da değinildiği üzere, 13 milyonun üzerinde işyeri ve binaları ilgilendiren yani yaklaşık olarak 50 milyon vatandaşı alakadar eden bir yasanın, torba yasa içerisinde bir maddede yasalaştırılması eleştirilmiştir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

1986 tarihinde kanunlaşan 2981 sayılı imar affı sonrasında TÜİK verilerine göre kaçak yapılaşmanın daha da arttığı muhalefet milletvekilleri tarafından genel kurula sunulmuştur. 1999 Marmara depremiyle büyük oranda imar aflarının ortaya çıkarttığı dayanıksız yapıların yıkılması toplumda ağır can ve mal kayıplarına sebep olmuştur. Bu sebeple, torba yasa maddesiyle ele alınan İmar Barışı politikasına kadar imar afları ülke gündemine alınmamıştır. Muhalefet milletvekilleri tarafından İmar Barışı ile “hukuka saygılı yurttaşların cezalandırılacağı ve buna karşın, imar suçu işleyenlerin ödüllendirileceği” vurgulanmıştır (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Genel kurul görüşmelerine bakıldığında, formülasyon sürecinde olduğu gibi muhalefet milletvekilleri İmar Barışı'nın sebep olabileceği olumsuzlukları dile getirmişlerdir. Anayasanın 36. Maddesine “Herkes temel insani gereksinimlerini karşılayabilecek insan haysiyetine yakışır biçimde konut ve barınma hakkına sahiptir.” atıf verilerek maddi olarak daha fazla değere sahip olan veya birden fazla yapı için İmar Barışına başvuracak olan vatandaşlarla, sadece barınma ihtiyacını karşılayacak yapısı olan vatandaşların %3 ödeme oranlarının farklı tutulması gerektiği söylenmiştir. Ayrıca, değinilen bir diğer konu ise affa söz konusu olacak alanların sınırsız tutulmasıdır. İmar affının tanımını “belirli küçük hatalar, başkalarını rahatsız etmeyen, topluma zararı olmayan, bölgeye zararı olmayan yapılar” olarak yapılmıştır. Ancak meşru olarak yapılmış bir yapının önüne kaçak olarak bir bina yapılırsa bu durumun vatandaşları birbirlerine düşürerek, toplumsal düzenin bozulabileceği ifade edilmiştir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Meclis genel kuruluna “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısının” 16. Maddesi için üç önerge verilmiştir. Meclis genel kuruluna sunulan ilk önerge, “görüşülmekte olan 557 sıra sayılı Kanun Tasarısı'nın çerçeve 16'ncı

maddesiyle 3194 sayılı Kanun'a eklenen geçici 16'ncı maddesiyle kanun eki, kroki ve koordinat listesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi" şeklindedir.

"Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir."

"Yapının bulunduğu arsanın 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre belirlenen emlak vergi değeri ile yapının Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda yüzde üç, ticari kullanımlarda yüzde beş oranında alınacak kayıt bedeli başvuru sahibi tarafından genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere merkez muhasebe birimi hesabına yatırılır. 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak üzere kaydedilen gelirler karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenek, dönüşüm projeleri özel hesabına aktararak kullanılır. Kayıt bedeline ilişkin oranı iki katına kadar artırmaya, yarısına kadar azaltmaya, yapının niteliğine ve bölgelere göre kademelendirmeye, ayrıca başvuru ve ödeme süresini bir yıla kadar uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir."

"Yapı Kayıt Belgesi yapının kullanım amacına yöneliktir. Yapı Kayıt Belgesi alan yapılara, talep halinde ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilir."

"Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir."

"Yapı ruhsatı alıp da yapı kullanma izin belgesi almamış veya yapı ruhsatı bulunmayan yapılarda, Yapı Kayıt Belgesi ile maliklerin tamamının muvafakatinin bulunması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına denk gelen alanların terk edilmesi halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilir. Bu durumda, ikinci fıkrada belirtilen bedelin iki katı ödenir."



“Beşinci fıkra uyarınca kat mülkiyetine geçilmiş olması 6306 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesinin uygulanmasına engel teşkil etmez.”

“Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlar Bakanlığa tahsis edilir. Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine taşınmazlar Bakanlıkça rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır. Bu durumda elde edilen gelirler bu maddenin ikinci fıkrasına göre genel bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca bu gelirler hakkında 29/6/2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 5 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü uygulanmaz.”

“Yapı kayıt belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, yapı kayıt belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılır. “

“Üçüncü kişilere ait özel mülkiyete konu taşınmazlarda bulunan yapılar ile hazineye ait sosyal donatı için tahsisli araziler üzerinde bulunan yapılar bu madde hükümlerinden yararlandırılmaz.”

“Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlidir. Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümleri uygulanır. Yapının depreme dayanıklılığı hususu malikin sorumluluğundadır.”

“Bu madde hükümleri, 18.11.1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan ile İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda ve ayrıca 19.6.2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alanda uygulanmaz.”

“Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.”

Meclis genel kuruluna sunulan bu önerenin gerekçesi “Maddenin 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu’yla uyumlu olmasını sağlamak, Gelibolu tarihî yarımadasının

kültürel ve tarihî değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak, geliştirmek ve bu alandaki yapılandırmayı sınırlandırmak, üçüncü kişilere ait taşınmazlar ile sosyal donatı için tahsisli hazine arazileri üzerindeki yapıların bu madde hükümlerinden yararlandırılmaması amacıyla düzenleme yapılması öngörülmektedir” şeklindedir. Yapılan oylama sonucunda da bu önerge kabul edilmiştir.

Muhalefet milletvekilleri tarafından da İmar Barışı politikası için önergeler verilmiştir. Verilen ilk önergeye göre “Görülmekte olan 557 sıra sayılı Kanun Tasarısı’nın 16. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan toplamı üzerinden %3 oranında ibaresinin üç yüz bin TL’ye kadar toplamı üzerinden %1 oranında, üç yüz bin TL’den fazla olması durumunda artan oranlı şeklinde değiştirilmesi” şeklinde olduğu görülmektedir. Ancak verilen bu önerge kabul edilmemiştir. Diğer bir önerge ise “557 sıra sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun tasarısının 16. Maddesiyle eklenen geçici madde 16’nın yedinci fıkrasında yer alan genel bütçeye gelir kaydedilir ibaresinin, ilgili belediye bütçesine aktarılır şeklinde değiştirilmesini, söz konusu maddeye son fıkrasından önce gelmek üzere “Hazine aleyhine açılmış ve halen derdest olan davalara konu taşınmazlar üzerinde bulunan ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar yargılanma sonuçlanıncaya kadar bu maddenin hükümleri dışındadır” maddesinin eklenmesi “ şeklindedir. Bu öneride meclis genel kurulunda reddedilmiştir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Formülasyon aşaması tamamlandı, meclis genel kuruluna gelen her kamu politikası siyasi olarak muhalefet ve iktidarın uyuşmamasından dolayı kanunlaştırılmamaktadır. Yürürlüğe girmesi durumunda toplumsal yarar sağlayacak politikalar siyasi düşünce farklılıkları sebebiyle gündemden düşürülmektedir (Kulaç, 2016: 160). Muhalefet milletvekilleri, İmar Barışı hakkında her ne kadar olumsuz görüşler sarf etmiş olsalar da, torba yasa içerisinde toplumu rahatlatıcı hükümlerin yer alması sebebiyle evet oyu kullanacaklarını açıklamışlardır. İmar Barışı politikasının da içerisinde yer aldığı torba yasa, birinci bölümde bahsedilen Knoepfel (2007)’in kamu politikası kaynaklarından konsensusun sağlanmasıyla birlikte kanunlaştırılmıştır.

İmar Barışı politikasının da içerisinde yer aldığı 28 maddeyi kapsayan “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” Meclis Genel Kurulunda 217 kabul, 5 ret ve 1 mükerrer oy

ile 11.05.2018 tarihinde kabul edilmiştir. 7143 kanun numarası ile 18.05.2018 tarihli ve 30425 sayılı Resmî Gazete de yayımlanarak uygulanmaya başlanmıştır.

### **3.4. İmar Barışı Politikasının Uygulanma Aşaması**

1948 yılında ülkemizde ilk kez literatüre giren 5218 sayılı imar affıyla Ankara özelinde belirlenen harita içerisinde uygun kriterlere sahip vatandaşlara ev yapmaları için arsa tahsis edilmiştir. Bu yasa uygulanmaya konulduktan on dört gün sonra Türkiye genelinin tamamını kapsayan 5228 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. 775 sayılı kanun ile ilk kez gecekondü kavramı hukuki mevzuatta yer almıştır. İmar Barışı yasasıyla hayatımıza giren Yapı Kayıt Belgesi, 2981 sayılı yasa ile getirilen Tapu tahsis belgesiyle benzerlikler taşımaktadır. İki belge arasında kıyaslama yapıldığında, Yapı Kayıt Belgesinin daha geniş kapsamlı olduğu görülmektedir. Tapu tahsis belgesiyle, hazineye ait alanlar üzerine inşa edilen yapıların kayıt altına alınması amaçlanmıştır. Yapı Kayıt Belgesiyle ise, hem hazine arazilerine kaçak yapılan yapılar hem de ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı olarak inşa edilen yapılar kapsama dâhil edilmiştir. Tapu tahsis belgesinin müracaatları İl Özel İdarelerinden yapılmaktaydı. Lipsky (1980)'nin bahsetmiş olduğu Sokak Düzeyi Bürokratların (Street Level Bureaucrats), geçmiş dönem imar aflarının uygulama aşamasında etkin rol oynadığı görülmektedir.

Kaçak yapıların kayıt altına alınması, ruhsatı olduğu halde eklentiler yapılan binaların veya iş yerlerinin problemlerinin son bulması için ele alınan İmar Barışı'nın süreç modeli çerçevesinde kanunlaşma aşamasından sonra uygulanma aşamasına geçilmiştir. İmar Barışı'nın formülasyon aşamasında anlatıldığı üzere, gerekli düzenlemelerin resmi aktörler tarafından yapılmaması ve politikanın ana hatlarıyla yasalaşması dolayısıyla, politikanın uygulanma aşamasına geçildikten sonra çok sayıda genelge ve tebliğ yayımlanmıştır. İmar Barışı, 18.05.2018 tarihli Resmî Gazetede torba yasa içerisinde yayımlanmış, başvurular başlamadan iki gün öncesinde çıkarılan genelgeyle vatandaşların nasıl başvuruda bulunacağı anlatılmış ve 8 Haziran 2018 tarihinde başvurular alınmaya başlanmıştır.

6 Haziran 2018 tarihli Resmî Gazetede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” adlı Tebliğin amacı ve kapsamı “Yapı Kayıt Belgesi müracaatına, Yapı Kayıt Belgesi bedelinin hesaplanması ve ödenmesine, Yapı Kayıt Belgesi verilen hazineye ait taşınmazların satışına, Yapı Kayıt Belgesi düzenlenmeyecek yapılar ile bu belgenin düzenlenmesi

safhasında yalan beyanda bulunanlar hakkında yapılacak işlemlere ilişkin hususları belirlemek” olarak açıklanmıştır. Tebliğ’e göre vatandaşlar, Yapı Kayıt Belgesine 31.12.2017 öncesi yapılmış yapıları için başvurabilmektedirler. Yapı Kayıt Belgesine son başvuru tarihi 31.10.2018 ve son ödeme tarihi de 31.12.2018 olarak belirlenmiştir. Başvuru şekli de e-Devlet üzerinden yapılabileceği gibi aynı zamanda ilgili kurum ve kuruluşlara da yapılabilmektedir. Yapı Kayıt Belgesinin konutlar için yapılan başvurularda yüzde üç, ticari yapılar için yapılan başvurularda yüzde beş oranında ödeme yapılması gerekmektedir (Resmî Gazete, 2018).

**T.C.  
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK  
BAKANLIĞI**

CSB01000316731701

## YAPI KAYIT BELGESİ

Belge No :  
Başvuru Numarası :  
Düzenleme Tarihi : 05.07.2018

Belgenin Kapsamı :  
Belgenin Niteliği :

Yapının Adresi :

Toplam Yapı Alanı :  
Arsa Alanı :

*İşbu belge, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16. maddesi doğrultusunda; başvuru yapmanın beyanına uygun olarak düzenlenmiştir.*

**ÖRNEKTİR**

Bu belgenin doğruluğu  
<https://www.nukiye.gov.tr/csb-imar-barisi-belge-dogrulama> adresinde  
veya mobil cihazlarınıza yükleyebileceğiniz e-Devlet Kapısı'na ait  
Barkodlu Belge Doğrulama uygulaması vasıtası ile yandaki karekod  
okunularak kontrol edilebilir.

**Şekil 2:** Yapı Kayıt Belgesi Örneği

Tebliğ’de birim maliyet bedelinin en yüksek olduğu yapılar Güneş Enerji Santralleri olarak gösterilmiştir. İlk defa Güneş Enerji Sistemlerinin af kapsamına alındığı görülmektedir. Yapı Kayıt Belgesinin geçerliliği ise “yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına” kadardır. “Yapının depreme dayanıklılığı ve yapının fen ve sanat norm ve standartlarına aykırılığı hususu” yapı malikinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Yapı Kayıt Belgesi müracaatlarında yanlış beyanda bulunulması takdirde “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun resmi belgenin düzenlenmesinde yalan beyan başlıklı 206’ncı maddesi uyarınca” suç duyurusunda bulunulacağı belirtilmiştir. Yanlış beyanda bulunulması durumunda; Yapı Kayıt Belgesinin eksik yatırılması söz konusuysa, geri kalan bedelin malik tarafından ödenmesi gerekmektedir. Eksik kalan bedelin ödenmemesi durumunda, Yapı Kayıt belgesinin iptal edileceği ve ödenmiş olan bedelin iade edilmeyeceği belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2018).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından vatandaşları bilgilendirmek ve başvuru sürecini anlatabilmek adına “İmar Barışı Broşürü” ve “İmar Barışı Müracaat Kılavuzu” yayımlanmıştır. Broşürün kapak resminde iki elin tokalaşmasının bulunduğu görülmektedir. Kültürümüzde iki elin tokalaşmasının anlamı, karşılıklı olarak helalleşme, barışı sağlama olduğu bilinmektedir. Kapak resmiyle bir bütün olarak, hedeflerinin “vatandaşlarımızın devletle ihtilafı ortadan kaldırmak, imara aykırı, ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı olan yapıların kayıt altına alınması yoluyla bu yapılara yasallık kazandırmak” olduğu ifade edilmiştir. 13 milyon bağımsız birimde imara aykırılıkların bulunduğu ifade edilmiş ve bu aykırılıkların çoğunluğunun 1950-2000 yılları arasında yapıldığı söylenmiştir. “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” adlı tebliğin dördüncü maddesinde de belirtildiği gibi broşürün sonunda Yapı Kayıt Belgesi başvuru ve ödeme süresinin resmi aktörler tarafından bir yıla kadar uzatılabileceği söylenmiştir (ÇŞB, 2018). Broşürün sonunda bu bilginin verilmesi vatandaşlarda başvuru ve ödeme süresinin mutlaka uzatılacağı izlenimi oluşturmuştur.

Yayımlanan kılavuzda müracaatların E-devlet üzerinden veya bakanlıkça yetkilendirilen kuruluşlar vasıtasıyla yapılacağı belirtilmiş ve başvuru esnasında bulunması gerekli doküman ve bilgiler listelenmiştir. Bunlar; “E-devlet şifresi, geçerli cep telefon numarası, geçerli e-posta adresi, beyan edilecek yapının adresi, ada ve parsel bilgileri, toplam inşaat alanı (konutların ve ticari birimlerin ayrı ayrı toplam alanları),

yapıdaki konut ve ticari birim sayısı, ilgili belediyesinden alınacak arsa/arazi emlak vergi sokak rayiç değeri, yapının bulunduğu arsa alanı (tapudaki alan veya tapu yoksa beyan edilecek alan), yapı sınıfı, yapıyı gösteren ve aykırılık kısmını gösteren birer adet fotoğraf” gibidir. Ayrıca müracaat sırasında gerekli olan bilgiler örnekler üzerinden anlatılmış ve kılavuzun sonunda da vatandaş tarafından sıkça sorulan sorulara yer verilmiştir (ÇŞB, 2018).

**Tablo 1: Yapı Kayıt Belgesi Başvuru Aşamaları**



Üstteki şekilde görüldüğü üzere Yapı Kayıt belgesi başvuru aşamasının, ekran düzeyinde sürdürüldüğü görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından İmar Barışı politikasının vatandaş tarafından daha kolay anlaşılabilmesi açısından “imarbarisi.csb.gov.tr” isimli internet sitesi oluşturulmuştur. Ayrıca vatandaşların kolaylıkla çözüme erişebilmeleri için ALO181 hattı oluşturulmuştur. Ekran düzeyine geçişle birlikte Lipsky (1980)’nin ifade ettiği, politika resmi aktörü olan Sokak Düzeyi Bürokratlar (Street Level Bureaucrats) önceki imar aflarından farklı olarak İmar Barışı politikasında sınırlı rol oynamaktadır. Vatandaşların ihtiyaç duyması durumunda Sokak Düzeyi Bürokratların politika uygulama aşamasında rol aldığı görülmektedir.

İmar Barışı politikasının uygulama aşamasına bakıldığında önemli bir diğer aktörün de bankalar olduğu görülmektedir. Bankaların, vatandaş açısından irdelendiğinde önemli bir aktör olma sebepleri, sunmuş olduğu kredi imkânlarıdır. Bankaların sunmuş olduğu kredi imkânları sayesinde, vatandaş Yapı Kayıt Belgesi

olarak kayıt dışılıktan kurtulmuş ve yasal hale gelen yapısına da ekonomik değer kazandırmıştır. Devlet açısından bakıldığında da, verilen krediler sayesinde kayıt dışılık engellenmeye çalışılmış ve devlet bütçesine de önemli katkı sağlanmıştır. Bankaların kazanımlarına bakıldığında da vatandaşa verilen krediler sayesinde faiz geliri elde etmiş, aynı zamanda da müşteri portföyleri genişletilmiştir. Politikanın bütün aktörleri açısından bakıldığında da, ekonomik canlanmanın sağlandığı görülmektedir. Ayyıldız (2020: 74) 'ın tezinde sunmuş olduğu bilgilere göre Yapı Kayıt Belgesi alınabilmesi için kredi imkânı sağlayan ilk banka Vakıfbank olmuştur. Politika süreci boyunca kredi imkânı sağlayan diğer bankalar ise; “Halkbank, Şekerbank, Ziraat Bankası, İş Bankası, Türkiye Ekonomi Bankası ve Türkiye Finans Bankası” olmuştur. Banka faiz oranları karşılaştırıldığında, vatandaşa en düşük faiz oranını Ziraat Bankası sunmuştur.

Politika resmi aktörü Çevre ve Şehircilik Bakanı Özhaseki İmar Barışı ile ilgili olarak “İlk üç günde uygulamaya başvuran vatandaşların sayısı dikkat çekici noktaya ulaştı. E-devletten sisteme ilk üç günde 171 bin 638 konut sahibi, 16 bin 933 de iş yeri sahibi başvurdu. Böylece İmar Barışı düzenlemesiyle Yapı Kayıt Belgesi için müracaat eden vatandaşların sayısı 188 bin 571’e ulaşmış oldu” ifadelerini kullanmıştır. Ayrıca, Özhaseki vatandaşların e-devlet üzerinden kolaylıkla başvuru yapabileceklerini, yardım almalarını gerektirecek durumlarda da Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinden destek alabileceklerini ifade etmiştir (Anadolu Ajansı, 2018). Bakanın yapmış olduğu açıklamaya dayanarak, İmar Barışı politikasında rol oynayan Sokak Düzeyi Bürokratların Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri de İmar Barışından sorumlu personel olduğu söylenebilir.

Politika sivil aktörü, İnşaat Mühendisleri Odası (İMO) İzmir Şube Başkanı Gürkan Erdoğan, imar barışı için önce inşaat mühendisine danışılması gerektiğini belirterek, “siz, siz olun; barışınızı depremden önce inşaat mühendisiyle yapın” değerlendirmesiyle vatandaşlara tavsiyede bulunmuştur. Ayrıca İmar Barışı'nın aleracele yapıldığını belirterek, beton basınç dayanımının C15'in altında olan yapılar için olası depremde olumsuz sonuçlara sebep olabileceğini belirtmiştir. Bu yüzden beton basınç dayanımının C15'in altında olan yapıların İmar Barışı'ndan yararlanmaması gerektiğini İmar Barışı politika tavsiyesi kapsamında belirtmiştir (Hürriyet, 2018).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kadastro Dairesi Başkanlığı tarafından 06.07.2018 tarihli genelge yayımlanmıştır. Bu genelgeyle amaç, “Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Büroları (LİHKAB) ve Serbest Harita Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları (SHKMMB) tarafından yapılacak zemin tespit tutanağının düzenlenmesidir”. “Yapı kayıt belgesi alınan yapıların üzerinde bulunduğu taşınmazın imar planında umumi hizmet alanlarına (Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı ilk ve orta öğretim kurumları, park, yol, meydan, yeşil alan, otopark, ibadet yeri ve karakol vb. ) denk gelen kısımlarının bulunması halinde bu kısımların 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince 2010/22 Sayılı Genelgede açıklandığı şekilde terk edilmiş olması gerekmektedir. Bu sebeple öncelikle LİHKAB/SHKMMB'larca taşınmazın imar planında umumi hizmet alanlarına denk gelen kısmı olup olmadığı araştırılacak, denk gelen alan yoksa Zemin Tespit Tutanağının uygun bir yerinde bu yönde belirtme yaparak imzalayacaklar, denk gelen alan varsa gerekli terk işlemleri için müracaat sahibini ilgili belediye/kurumuna yönlendireceklerdir” (1787 sayılı Genelge, 2018).

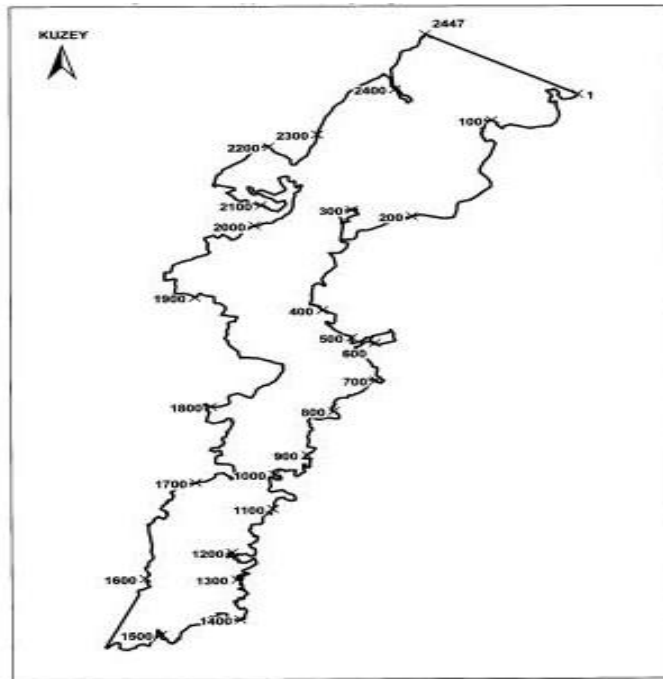
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 20.09.2018 tarihli Resmî Gazetede “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Usul ve Esaslar” adlı tebliğ yayımlanmıştır. Bu tebliğ ile, 06.06.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” adlı tebliğin bazı maddeleri üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Tebliğin dördüncü maddesinin beşinci fıkrası “Yapı Kayıt Belgesi; yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni bulunmayan yapılarda yapının tamamı için yapı kullanma izni bulunan yapılarda ise ruhsat ve eklerine aykırılık hangi bağımsız bölümde/bölümlerde yapılmış ise o bağımsız bölümler için ayrı ayrı veya yapının tamamı tek bir malike ait ise ve aykırılık bütün bağımsız bölümlerde yapılmış ise yapının tamamı için düzenlenir” şeklinde değiştirilmiştir. Tebliğin “yedinci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan Çevre ve Şehircilik ibaresi Hazine ve Maliye olarak değiştirilmiştir”. Son olarak, tebliğin onuncu maddesinin ikinci fıkrasında Yapı Kayıt Belgesinin eksik veya fazla ödenmesi durumunda yapılmasını gerekenleri düzenleyen içerikler eklenmiştir (Resmî Gazete, 2018).

İmar Barışı politikasının ilk düzenlemede son başvuru tarihi 31 Ekim 2018 iken, Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak tarafından yapılan açıklamayla bu tarih 31 Aralık 2018’e uzatılmıştır. İmar Barışı politikasının başvuru tarihinde yapılan



değişiklik, 257 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 31.10.18 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

28 Aralık 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 7159 sayılı “Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” içerisinde İmar Barışı ile ilgili bir madde uygulanmaya konulmuştur. İmar Barışı politikası uygulama aşamasındayken tekrar torba yasa içerisinde yer alarak, “03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nun geçici 16. Maddesinin dördüncü fıkrasına “bu kanun” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve 2960 sayılı kanun” ibaresi eklenmiş ve maddeye bağlı 18.11.1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu’nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesine ait kroki ile sınır ve koordinat listesi aşağıdaki gibi değiştirilmiştir” maddesi yasalaştırılmıştır. Kanun maddesi, genel kurula gelmeden önce ne esas komisyonda ne de tali komisyonda görüşülmemiştir (Resmî Gazete, 2018).



**Şekil 3:** İmar Barışı Politikasına Dahil Edilen Kısımların Krokisi

**Kaynak:** (Resmî Gazete, 2018).

Krokiye göre İmar Barışı kapsamına alınan 3 ilçe ve mahalleri aşağıda sıralanmıştır:

Sarıyer: “Rumelihisarı, Baltalimanı, Emirgan, İstinye, Yeniköy, Tarabya, Kireçburnu, Cumhuriyet, Çayırbaşı Büyükdere Mah., Sarıyer Merkez, Maden, Kocataş, Yenimahalle, Rumeli Kavağı, Rumeli Feneri, Garipçe”

Üsküdar: “İcadiye-Kuzguncuk, Beylerbeyi-Küplüce, Çengelköy-Kirazlıtepe, Kandilli-Vaniköy bölgelerinin üst kısımları”

Beykoz: “Göksu (üst kısımları), Anadoluhisarı, Çubuklu (sahile yakın kısım), Paşabahçe-Çiğdem-İncirköy-Gümüşsuyu, Merkez-Yalıköy, Anadolu Kavağı (iskele çevresi), Poyrazköy (liman çevresi), Anadolu Feneri (Fener çevresi)”

Politika sivil aktörü İmar affı uzmanı ve İnşaat Yüksek Mühendisi Hakan Çatalkaya yapmış olduğu açıklamada, İmar Barışı kapsamına alınan üç ilçe ve mahallelerinde toplam olarak Yapı Kayıt Belgesi başvurusunda bulunacak 14 bin yapının bulunduğunu söylemiştir. Bu binalardan toplanacak olan Yapı Kayıt Belgesi bedelinin yaklaşık olarak 150 milyon TL olacağını ifade etmiştir (Emlak365, 2019).

7159 sayılı kanunun dördüncü maddesinde yer alan, İmar Barışı’nı ilgilendiren maddenin genel kurul görüşmelerine süreç modeli çerçevesinde bakıldığında, uygulama aşamasında tekrardan formülasyon ve kanunlaşma aşamalarına geri dönüldüğü görülmektedir. Milletvekilleri tarafından, Yapı Kayıt Belgesi müracaat aşamasının kısa sürede bitirilmesi gerektiği ancak ödeme aşamasının ise uzatılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Boğaziçi öngörünüm bölgesinde yer alan Beykoz ve Üsküdar ilçelerinde yaşayan vatandaşların mağdur oldukları, bu kanunla istek ve beklentilerin karşılanacağı ifade edilmiştir. Özellikle düşük gelirli vatandaşların yaşamış olduğu diğer bir mağduriyet ise, kredilendirme yüksek faiz oranlarıyla muhatap olmalarıdır. Bu problemin, vatandaşları bankaların eline bırakmadan, taksitlendirme olanağı sunularak çözülebileceği üzerinde durulmuştur (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Muhalefet milletvekilleri tarafından bu maddenin “vatandaşı, arsanın üzerindeki betonla barıştırma düzenlemesi “olduğu ileri sürülmüştür. Özal döneminde çıkarılmış olan ve Boğaziçi’ni koruyan “2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa” rağmen kaçak yapılaşmanın arttığı ifade edilmiştir. Son otuz seneye bakıldığında Boğaziçi bölgesinde 9616 kaçak yapının inşa edildiği açıklanmıştır. Boğaziçi İmar Müdürlüğü’nün sunmuş olduğu istatistiklere bakıldığında Boğaziçi ön görünümünde 28.873 binanın olduğu, bu yapılara bakıldığında her üç tanesinden birinin kaçak olarak yapıldığı ve içlerinden üç bin yapının acil yıkım kararına sahip olduğu görülmektedir. Muhalefet milletvekilleri bu istatistiki verileri sunarak, yeni maddenin

“İstanbul’a yeni bir ihanet hamlesi olduğunu” ifade etmişlerdir (Meclis Genel Kurulu Tutanakları, 2018).

Politika resmi aktörü Çevre ve Şehircilik Bakanı Murat Kurum tarafından yapılan açıklamada, Yapı Kayıt Belgesi başvuru süresinin uzatıldığı açıklanmıştır. Kurum, “vatandaşlarımızın yoğun talebi üzerine, yeni yılda yeni mağduriyetler yaşanmaması, konutlardaki imar ve iskân sorununun çözülmesi için İmar Barışı’na başvuru sürecini uzatıyoruz” şeklindeki açıklamasıyla başvuru sürecini değerlendiremeyen vatandaşlara müjdeli haberi vermiştir. 31 Aralık 2018 tarihli Resmî Gazete’nin dördüncü mükerrer sayısında Cumhurbaşkanı Kararıyla, Yapı Kayıt Belgesi başvuru süresi 15 Haziran 2019’a, ödeme süresi ise 30 Haziran 2019’a uzatılmıştır (Cumhurbaşkanı Kararnamesi, 2018).

1 Temmuz 2019 tarihli Resmî Gazetede Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay’ın imzasıyla yayımlanan, 30.06.19 tarihli ve 1267 sayılı Cumhurbaşkanı Kararına ek olarak, Yapı Kayıt Belgesi ödeme süresi uzatılmıştır. Karar “31.12.2017 tarihinden önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için Yapı Kayıt Belgesi almak üzere 15.6.2019 tarihine kadar başvuruda bulunmuş olanların yapı kayıt bedeli ödeme süresi; yapı kayıt bedelinin en az %25’inin 31.7.2019 tarihine kadar peşin olarak, kalan kısmının ise takip eden aylarda taksitli olarak ve her ayın birinde kalan kısmın % 2 oranında artırılması suretiyle hesaplanacak miktarın yatırılması şartıyla 31.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır” şeklindedir (Resmî Gazete, 2019).

26 Aralık 2019 tarihli Resmî Gazetede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından “Milli Emlak Genel Tebliği” yayımlanmıştır. Tebliğin amacı, “03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nun geçici 16’ncı maddesi kapsamında Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların bulunduğu Hazineye ait taşınmazların, Yapı Kayıt Belgesi sahiplerine satışına ilişkin usul ve esasları belirlemektir” (Resmî Gazete, 2019). İmar Barışı politikasının uygulanma aşamasına bakıldığında, rekor seviyede müracaat alan, birçok aktörün bu süreçte rol oynadığı dolayısıyla da çok kapsamlı bir politika olduğu görülmektedir.

### **3.5. İmar Barışı Politikasının Değerlendirilmesi**

İmar Barışı politikası çözümleme sürecinin son aşaması değerlendirme aşamasıdır. İmar Barışı politikasının değerlendirilebilmesi için ilk olarak geçmiş

dönemlerde uygulanan imar affi düzenlemelerinin irdelenmesi gerekmektedir. Kalabalık (2018)'ın da ifade ettiği üzere İmar Barışı düzenlemesi hukuki boyutuyla bakıldığında imar affi kapsamına girmektedir. Politikanın gündeme geliş aşamasından itibaren özellikle politikaya karşıt görüş bildiren aktörler tarafından “barış” kelimesinin vatandaşa karşı hoş gözükme adına yapıldığı öne sürülmüştür.

Ülkemizde sanayileşmenin etkisiyle köylerden kentlere yoğun göç hareketi yaşanmıştır. Maslow (1943)'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde ilk sırada belirtmiş olduğu barınma ihtiyacı doğrultusunda, göç eden kitleler kentleri meydana getirmiştir. Göç eden vatandaşlar tarafından kendilerine uygun konuma göre kaçak yapılan yapılar, devlet tarafından kayıt altına alınmamış/alınamamış yapılar bütünü teşkil etmektedir. Dolayısıyla, tezin ikinci bölümünde de bahsedildiği üzere, 1948 yılından itibaren hükümetler tarafından kent düzeninin oluşturulabilmesi için adımlar atılmış ve imar affi kavramı literatürümüzde yerini almıştır. Hükümet tarafından öncelikle Ankara özelinde arsa tahsisi şeklinde başlatılan bu süreç, ele alınan her imar affında kapsamı genişletilerek sık sık mevzuat sistemimizi işgal etmiştir. Ancak aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, her çıkan imar affından sonra gecekondular sayısındaki artış, politikanın istenilen amaca ulaşamadığını ve sürecin her seferinde başa döndüğünün kanıtı olarak gösterilebilmektedir.

**Tablo 2:** Yıllara Göre Gecekondular Sayısındaki Artış Oranları

YILLAR	GECEKONDULAR	GECEKONDULAR NÜFUS	KENTSEL NÜFUSTAKİ PAYI %
1955	50.000	250.000	14,7
1960	240.000	1.200.000	16,4
1965	430.000	2.150.000	22,9
1970	600.000	3.000.000	23,6
1980	1.150.000	5.750.000	26,1
1990	1.750.000	8.750.000	33,9
1995	2.000.000	10.000.000	35,0
2002	2.200.000	11.000.000	27,0

**Kaynak:** (Tercan, 2018).

Son olarak, yıllardan beri biriken problemlere çözüm olması adına “İmar Barışı” politikası 18 Mayıs 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Vatandaşların, İmar Barışına başvuru yolu, E-devlet üzerinden veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl Müdürlüklerinden, kendi beyanları esas alınarak Yapı Kayıt Belgelerini

almaları şeklindedir. Yapı Kayıt Belgesi ile 2981 sayılı yasa kapsamında gecekonduların kayıt altına alınmasını amaçlayan Tapu Tahsis Belgesi benzerlik göstermektedir. Ancak, Yapı Kayıt Belgesi'nin kapsamı oldukça geniştir. Belgelerin kıyasından da anlaşılacağı üzere, her yeni çıkan imar affi bir öncekine göre kapsamı daha geniş tutulmuştur.

Dönemsel olarak incelendiğinde en çok imar affi yasasının Turgut Özal döneminde çıkarıldığı görülmektedir. 3290 sayılı imar affi Özal döneminde yasalaşmış, o güne kadar çıkarılan en kapsamlı imar affidir. Vatandaşlara bilgi verilmesi amacıyla da Özal tarafından broşür bastırılmıştır. Broşürün kapak sayfasına bakıldığında, gecekondular ve imar problemlerinin yıllardan beri çözüme kavuşturulamayan ve birbiri üstüne biriken problemler yığını olduğu belirtilmiştir. Uygulama aşamasında da bahsedildiği üzere, İmar Barışının uygulanışını anlatan Özhaseki'nin takdim ettiği broşürün kapak sayfasında da Türkiye'de yaşanan imar problemlerinin yıllardır ülkenin gündeminden düşmeyen önemli konulardan biri olduğu ifade edilmiştir. İki broşürde de yıllardan beri çözüme kavuşturulamayan imar aksaklıklarından bahsedildiği görülmektedir. Artan imar aksaklıkları ve gecekondular sayılarına bakıldığında da imar afflarının işe yaramadığının, bu sebeple de imar affının tekrar imar affına sebep olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Önceki süreçlerde de anlatıldığı üzere, İmar Barışı politikası 7143 sayılı torba yasa içerisinde yasalaşmıştır. Torba kanunların kamu politikaları üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Akman (2015)'ın doktora tezinde bürokratlar ve STK'lar ile yapmış olduğu mülakatlar sayesinde, torba yasaların kamu politikaları üzerindeki etkilerini değerlendirmek mümkündür. Torba kanun hakkında olumlu görüş bildiren bürokratlara göre, bir politikanın torba kanun içerisinde yasalaşmasının sonucu etkilemeyeceği, önemli olan durumun politika üzerinde ne kadar çalışıldığı olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, torba yasayla birlikte kamu yararı barındıran politikaların, vatandaşlara daha hızlı çözüm sağladığını ifade etmişlerdir. Torba yasaların kamu politikasını negatif olarak etkilediğini düşünen bürokratlar; torba yasa içerisinde birden fazla kanunun yer almasından dolayı milletvekillerinin politikaları anlamalarının zorlaştığını ifade etmişlerdir. Torba yasanın sebep olduğu bir diğer olumsuzluk ise, politika sivil aktörlerinden STK'lar ve baskı gruplarının politikaların formülasyon ve kanunlaşma süreçlerinde yer alamamasıdır. Önemli bir diğer konu ise,

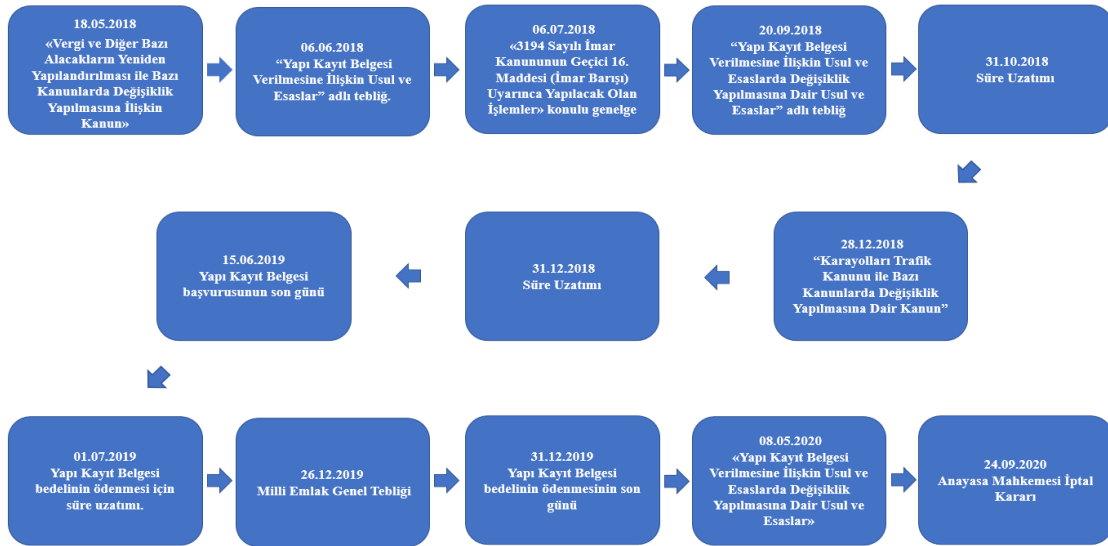
torba yasalarla birlikte birbirinden bağımsız politikaların bir araya getirilerek yasalaştırılmasıdır. Böyle durumlarda politikalar üzerinde gerekli düzenlemeler yapılamamakta ve politika uygulamaya konulduktan sonra tebliğ veya yönetmeliklerle düzenlemelere gidilmektedir. İmar Barışı politikası da bu duruma örnek teşkil etmektedir.

İmar Barışı politikası torba yasa içerisinde yer alan, formülasyon sürecinde gerekli özen gösterilmemiş ve ana hatlarıyla yasalaşmış bir politikadır. Bu sebepten dolayı özellikle uygulama aşamasından itibaren önümüze çok sayıda tebliğ ve yönetmelik çıkmaktadır. Hatta, Yapı Kayıt Belgesi başvuru bedeli ödemelerinin bitmesinden aylar sonra da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 08.05.2020 tarihli Resmî Gazetede “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslarda değişiklik yapılmasına dair usul ve esaslar” başlıklı tebliğ yayımlanmıştır. Bu tebliğ ile, 06.06.2018 tarihinde yayımlanan tebliğe geçici madde eklenmiştir. Bu madde “alınan Yapı Kayıt Belgesinde 1.1.2020 tarihinden itibaren yapılacak güncellemelerde ilave Yapı Kayıt Belgesi bedeli ödenmesinin gerekmesi durumunda, ödenmesi gereken ilave bedel, eksik yatırılan meblağın Yapı Kayıt Belgesi bedelinin ilk yatırıldığı tarihten 31.12.2019 tarihine kadar her ay için %2 oranında artırılması ve 1.1.2020 tarihinden itibaren ise yasal faiz işletilmesi suretiyle hesaplanır” şeklindedir (Resmî Gazete, 2020).

Bir diğer değişiklik ise, Yapı Kayıt Belgesi bedeli ödemesinin bitiminden iki yıl sonra yapılmıştır. Uygulama aşamasında da bahsedildiği üzere, 28.12.18 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7159 sayılı “Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” içerisinde İmar Barışıyla alakalı değişikliğe gidilmiştir. Yine birbirinden bağımsız politikaları içeren torba yasa içerisinde “18.11.1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu’nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesine ait kroki ile sınır ve koordinat listesi” değiştirilmiştir. Bu kanunla, İstanbul’un Sarıyer, Üsküdar ve Beykoz ilçeleri İmar Barışı kapsamına dahil edilmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi tarafından bu maddenin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Bu madde “3194 sayılı İmar Kanunu’nun Geçici 16. Maddesinin Anayasanın 43., 44., 45., 56., 63., ve 169. Maddelerine” aykırı olduğu saptanarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. “Anayasa Mahkemesi iptal kararının geriye yürümezliği” kuralı Yapı Kayıt Belgesi başvurularında Danıştay’ın geçmişteki içtihatları dolayısıyla geçerli olmamıştır. Sarıyer,

Üsküdar ve Beykoz ilçelerinin Boğaziçi öngörünüm alanlarında Yapı Kayıt Belgeleri iptal edilmiş ve belge sayesinde yararlanılan bütün haklar geri alınmıştır. Yapı Kayıt Belgeleri iptal edilen vatandaşlar bedel iadesini almışlardır fakat imar ile alakalı yıllardır üst üste biriken problemleri çözülememiştir (imarvehukuk.com, 2021).

**Tablo 3: İmar Barışı Kronolojik Sıralaması**



Yapı Kayıt Belgelerinin iptal edilme sebepleri, yapının politikanın zaman kaynağından sonra (31.12.17) yapılması, Tebliğ ile belirlenen alanların dışında yapılan yapılara Yapı Kayıt Belgesi başvurusunda bulunulması ve malik tarafından yapının ölçümlerinin olduğundan daha düşük gösterilerek Yapı Kayıt Belgesi bedelinin daha düşük ücretten ödenmesi şeklinde olduğu söylenilebilir (imarvehukuk.com, 2021). Yapı Kayıt Belgesine başvuran vatandaşların en merak ettiği konu binaların 31.12.17 tarihinden önce yapılıp yapılmadığının tespitinin nasıl yapılacağı olmuştur. Politika resmi aktörü olan Sokak Düzeyi Bürokratlar sayesinde uydu veya diğer benzeri teknik araçların kullanımıyla yapıların durum tespitleri yapılabilmektedir. Ancak günümüz koşullarına bakıldığında, ülkemizde inşaat sektörünün oldukça popüler ve gelişmiş olması ve İmar Barışında kapsamın oldukça geniş tutulmasından dolayı tespitlerin yapılabilmesi oldukça zordur. Yapı Kayıt Belgesine başvuruda bulunan vatandaşların sahip olduğu alanların oldukça geniş olması ve teknik araçlardan alınan bilgilerin kuşbakışı olması, yapıların 31.12.17’ den önce yapılıp yapılmadığının tespit edilmesini zorlaştırmaktadır. Yapı Kayıt Belgesi denetimlerinin, “Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi’nin tam olarak işlevselliğe sahip olmamasından dolayı, Google Earth kullanılarak yapıldığı görülmektedir (Çakır, 2018: 23-24).

İmar Barışı politikasının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Bakanlığın İl Müdürlükleri tarafından yürütüldüğü bilinmektedir. “3194 sayılı İmar Kanunu’na” göre istisnai durumlar hariç imar ile alakalı görevlerin belediyelere ait olmasına rağmen politikanın uygulanma sürecinde yer almadıkları görülmektedir. 6 Haziran 2018 tarihli Yapı Kayıt Belgesi verilmesini ilgilendiren tebliğe göre, Yapı Kayıt Belgesinin bir nüshasının belediyelere verilmesi belirtilmekte ancak verilmemesi durumunda bir yaptırım uygulanacağı söylenmemektedir. Belediyelere, Yapı Kayıt Belgesi dolayısıyla kazanılan hakların bildirilmemesi sebebiyle de, belediyelerin sahip olduğu evrak düzeninde karışıklıkların yaşanacağı aşikârdır. Bu durum, belediyelerle vatandaşlar arasında karışıklığa sebep olabilecektir (Durmaz, 2019: 24). Belediyelerin politikanın uygulanması aşamasında değil de, politikanın uygulama aşamasından sonra ortaya çıkan sonuçlarda rol aldığı görülmektedir.

İmar Barışı politikasının sivil aktörlerinden biri olan TMMOB (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği), Kasım 2018’de geleceğe ders niteliğinde bir rapor yayımlamıştır. Geçmiş dönemlerde uygulanan ve en son 2018’de çıkarılan İmar affıyla “planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine, kamu yararına, imar mevzuatına ve mimarlık-mühendislik sürecine uygun, afete dayanıklı, insan ve çevre sağlığını gözeten, yaşanabilir kentlere karşı; mimarlık ve mühendislik süreçlerinden bağımsız olarak üretilmiş, sosyal donatısız, açık ve yeşil alan sistemlerinden yoksun yapılaşma adeta teşvik edilmiş, kentlerden yaylalara, tarım alanların; kıyılardan ormanlara yayılmış, doğal, tarihi varlıklarımızın” yok edildiği ifade edilmiştir. Son çıkarılan imar affında “Barış” kelimesinin kullanılması eleştirilmiş, “siyasi ve pratik olarak muhteva ettiği değer ve tarih boyunca gerçekleştirilen savaş karşıtı mücadelelerin değersizleştirildiği” söylenmiştir (TMMOB raporu, 2018).

TMMOB tarafından yayımlanan raporda, Anayasa’nın ilgili maddelerine de değinilmiştir. Anayasa’yla devlete verilen ana görevlerden birinin vatandaşlara sağlıklı ve güvenilir barınma ortamının oluşturulması olduğu dile getirilmiştir. İmar aflarının, Anayasa’nın 44. Maddesi “toprakların korunması”, 63. Maddesi “tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunması”, 56. Maddesi “herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının korunması”, 169. Maddesi “ormanlara karşı işlenmiş suçların genel ve özel af kapsamına alınmayacağı”, 43. Maddesi “kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği” ve 57.



Maddesi “çevre şartlarını gözeten bir planlamanın gerekliliği” kapsamında ele alınması gerekliliği üzerinde durulmuştur (TMMOB raporu, 2018).

Devlet, yapı ile ilgili bütün sorumluluğu İmar Barışı’na başvurarak Yapı Kayıt Belgesi alan vatandaşa yüklemiştir. Bir nevi, bu çevrede yaşayan vatandaşın can ve mal güvenliği İmar Barışı’na kendi beyanı esas alınarak başvuran vatandaşa emanet edilmiştir. Ülkemizin deprem kuşağında yer aldığı düşünüldüğünde, imar aflarının toplumsal tehlike oluşturdukları aşikârdır. “TBMM Meclis Araştırma Komisyonu” İstanbul depreminden sonra yapmış olduğu incelemeyle, deprem sonrasında yıkılan veya hasar gören yapıların %80’inin imar aflarından faydalandıklarını ortaya koymuştur. Ülkemizde yaşanan büyük depremler sonrasında STK’lar ve diğer baskı grupları tarafından söylenen şey, kaçak yapılaşmayı özendiren imar aflarından kaçınılması olmuştur. Bu söylem neredeyse yazıya geçirilmeyen toplumsal bir sözleşme niteliğindedir (TMMOB raporu, 2018).

STK’lar tarafından İmar Barışı değerlendirmelerine bakıldığında her ne kadar Anayasamız da ki maddeler çerçevesinde değerlendirilse de, aynı zamanda ülkemizin de içerisinde yer aldığı uluslararası kuruluşlara ait sözleşmelere bakılması uygun olacaktır. Ülkemizin taraf olduğu Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı, “şiddetten, her tür kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınma; yaşanan kent çevresini demokratik koşullarda kontrol edebilme; insanca konut edinme, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma” gibi temel kenti haklarını desteklemektedir. İmar Barışı politikası uluslararası aktörü olarak kabul edebileceğimiz Avrupa Konseyi tarafından ilki 1992 tarihinde, ikincisi ise 2008 tarihinde yayımlanan Avrupa Kentsel Şartının maddelerine bakıldığında, ne yazık ki akla geçmiş dönemlerde çıkarılan imar afları ve son olarak çıkarılan, diğerlerinden farklı olarak İmar Barışı olarak adlandırılan politikaların kente olumsuz etkileri gelmektedir.

İstanbul Barosu Çevre, Kent ve İmar Hukuku Komisyonu “İmar (barışı değil) Affi, Adalet ve Eşitlik Duygusuna Olan Güven Yitiriliyor..” adlı çalışmasıyla, İmar Barışı politikasını eleştirmiştir. Geçmiş dönemlerde köyden kente göç eden vatandaşların kendi imkânları doğrultusunda yapmış olduğu plansız yapılarla ilgili sıkıntılar devlet tarafından çözülememiştir. Bu sıkıntılar imar aflarıyla çözümlenmeye çalışılmış ancak daha da problemler zinciri meydana getirilmiştir. Bu problemler zincirinin bir halkasını da 18.05.18 tarihinde kanunlaşan İmar affi oluşturmaktadır. Bu

politika ile “imar planlarına uymayan yapılar, özellikle kentlerde yapılaşma kurallarını yok sayan, hakkında mahkeme kararları olmasına rağmen inşa edilen rezidans, avm, lüks konut projeleri, mühendislik hizmeti olmadan yapılan yapılar” af kapsamına alınarak, ruhsatlandırılmaktadır (İstanbulbarosu.org.tr, 2018).

Bu çalışmada, İmar Barışı politikasının imar affi olarak adlandırıldığı görülmektedir. İmar aflarının bir barış olarak nitelendirilemeyeceği, çünkü imar aflarıyla topluma zararlı, plansız kentlerin oluşturulduğu ifade edilmiştir. Günümüzde kaçak yapıların “barınmak amaçlı muhtaç halkın başvurduğu yol” olmadığı “zenginin rant amaçlı başvurduğu bir yol” olduğu belirtilmiştir. İmar affının muhteviyatındaki kuralsızlığı cezasız bırakma anlayışı sebebiyle, adalet ve eşitlik kavramlarının tamiri mümkün olmayacak bir biçimde zedelendiği söylenmiştir. Ayrıca, bu çalışmada politika tavsiyesi olarak imar aflarından vazgeçip, planlama yoluna gidilmesi gerekliliği ifade edilmiştir (İstanbulbarosu.org.tr, 2018).

İmar Barışı politikası yüzünden mağdur olduklarını belirten vatandaşlar, çözüm arayışlarını kolektif olarak sürdürebilmek adına “İmar Barışı Mağdurları Platformu” nu kurmuşlardır. Politika sivil aktörü olan bu Platformun yöneticisi Gülbeyaz Kürklü yapmış olduğu röportajda çok sayıda vatandaşın Yapı Kayıt Belgesi başvurusundan sonra yaşadığı problemleri özetlemiştir. Kürklü’ye göre, televizyon ekranlarında yayınlanan İmar Barışı tanıtım reklamlarında vatandaşlar doğru olarak bilgilendirilmemiş, sadece yasanın uygulanma başlangıç tarihi üzerinde odaklanılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerinde vatandaşlar gibi doğru bir şekilde bilgilendirilmediğini ifade etmiştir. Çıkarılan yasanın tam olarak belediye seçimleri öncesinde olduğunu bu sebepten dolayı da belediyelerin vatandaşları uyarmak yerine daha da teşvik yoluna gittiklerini söylemiştir. Yanlış bilgilendirmeler doğrultusunda da vatandaşların yarım olan inşaatlarını tamamladıklarını, sonrasında ise belediyeler tarafından elektrik ve su hizmetlerinin kesildiğini ve yıkım kararları verildiğini dile getirmiştir (Aydınlık, 2022). İmar Barışı sayesinde özellikle yerel yönetimlerle vatandaş arasında barış sağlanması istense de, istenilen amaca ulaşamadığı görülmektedir.

Kürkçü, Yapı Kayıt Belgelerinin herhangi bir denetime tabi tutulmadan malik tarafından yapıldığını ifade etmiş, 3 yıl sonrasında ise uydu görüntüleri esas alınarak Yapı Kayıt Belgelerinin iptal edildiğini söylemiştir. Uydu görüntülerinin gerçeği yansıtmadığını örnek üzerinden açıklamıştır. Örneğe göre, kötü niyetli bir kişinin

binasının çatısını kaldırıp üzerine istediği kadar kat çıkabileceğini ancak uydu görüntüsünün sadece kuş bakışı olmasından dolayı tespit edilemeyeceğini söylemiştir. Uydu görüntüsü ile yapılan iptallerin adaletli olmadığına dikkat çekmiş ve ara katlarda oturup Yapı Kayıt Belgesi alan vatandaşların komşuları tarafından şikâyet edilmedikçe uydu görüntüsü yöntemiyle tespitinin yapılamayacağını ifade etmiştir. Son olarak, müteahhitler tarafından Yapı Kayıt Belgesi alınarak bitirilen dairelerin vatandaşlara satılmasıyla, dairenin yeni sahiplerinin yaşadığı sıkıntılar anlatılmıştır (Aydınlık, 2022).

Giritlioğlu ve Özden (2020) tarafından yapılan İmar Barışı değerlendirmesinde, adil bir kentin oluşturulabilmesi için öncelikli olarak imar planına ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. İmar Barışı tanımlaması “tüm mevzuata aykırı yapılara-hak tanımayan- ancak göz yummayı amaçlayan, sadece gecekonduları değil, hukuka aykırı gökdelenleri, sanayi alanlarını, tarım arazilerini yok eden yapıları, vb. kentlerdeki tüm yasadışılığı meşrulaştıran” bir yasa şeklinde yapılmıştır. 1948 yılından itibaren uygulanan imar aflarının kente ve kentte yaşayan insanlar açısından bakıldığında “adil bir düzen aracı” olamadığı ve “sağlıklı, sürdürülebilir bir kentsel mekân üretimine” destekte bulunamadığı bilinen bir gerçektir. Diğer imar aflarından daha kapsamlı bir şekilde hayatımıza giren İmar Barışı’nın da “geçici bir pansuman çözüm modeli” olması sebebiyle, toplumsal yaşam kalitesini, can ve mal güvenliğini ve kentsel adaleti olumsuz yönde etkileyeceği kaçınılmaz bir gerçektir.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın açıklamış olduğu 2019 tarihli raporuna göre, 2018 yılındaki genel bütçenin %40’lık artış gösterdiği görülmektedir. Bu fazlalığın sebebi olarak da İmar Barışı ve İmar Barışı politikasıyla hemen hemen aynı dönemde çıkarılan Bedelli Askerlik politikası gösterilmektedir. Raporda, “2018 yılında vergi dışı gelirlerin, bütçe hedefinin 21,7 milyar TL üzerine çıkarak 119,1 milyar TL ve GSYH’ye oranla yüzde 3,2 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Söz konusu artışın en önemli belirleyicileri; Merkez Bankasından elde edilen temettü gelirindeki artış, kamuoyunda İmar Barışı olarak bilinen 06.06.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin düzenleme ve Bedelli Askerlik düzenlemesiyle tahsil edilen gelirlerdir” denilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 2019: 57).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın 2020 tarihli raporuna göre, “Genel devlet gelirleri, GSYH’ya oranla 2018 yılında 2017 yılına göre 0,2 puan artarak

yüzde 33,3 olmuştur. Bu gelişmede, yılın ikinci yarısında iktisadi faaliyette yaşanan yavaşlama ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla yapılan geçici vergi indirimlerinin etkisiyle vergi gelirlerinde meydana gelen düşüşe karşılık İmar Barışı ve Bedelli Askerlik gibi uygulamalardan elde edilen vergi dışı gelir tahsilatları etkili olmuştur” (Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 2019: 46). “2019 yılında vergi dışı gelirlerin, bütçe hedefinin 75,9 milyar TL üzerine çıkarak 199,8 milyar TL ve GSYH’ye oranla yüzde 4,7 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Söz konusu artışta; Merkez Bankası ihtiyat akçesinin bütçeye aktarılması, Merkez Bankası’ndan elde edilen temettü gelirindeki artış ile İmar Barışı olarak bilinen Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin tahsilat etkili olmuştur” (Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 2019: 55).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı raporlarına bakıldığında hemen hemen aynı döneme denk gelen İmar Barışı politikası ve Bedelli askerlik politikalarından oldukça fazla gelir elde edildiği görülmektedir. Bedelli Askerlik politikasının resmi aktörü Milli Savunma Bakanı Hulusi Akar tarafından paylaşılan verilere göre Bedelli Askerlik Politikasından “9 milyar 533 milyon Lira” gelir elde edildiği ve politikadan beklenen gelire ulaşıldığı ifade edilmiştir (Cnn Türk, 2018). İmar Barışı politikası verilerine bakıldığında ise 15 Haziran 2019 son başvuru tarihinden itibaren Yapı Kayıt Belgesine müracaat eden kişi sayısı 3 milyon 141 bin 821’dir. Yapı Kayıt Belgesinden elde edilen gelir ise 25 milyar 592 milyon 733 bin 834 TL olarak açıklanmıştır (emlakkulisi.com, 2021). Bu açıklanan gelirden “Kentsel Dönüşüm Proje Hesabına” 2 milyar TL aktarım yapılmıştır. Bu rakama bakıldığında, İmar Barışı politikasının çıkarılma amacının kentsel dönüşüm olmadığı görülmektedir (Ayyıldız, 2020: 85). Ayrıca, dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı Özhaskeki tarafından gündeme geliş aşamasında, İmar Barışı politikasından beklenen gelir 40 milyar olarak açıklanmıştır (T24, 2019). Politika sonunda elde edilen gelirle beklenen gelir kıyaslandığında istenilen miktara ulaşamadığı görülmektedir. Aynı döneme denk gelen iki politika kıyaslandığında her ne kadar İmar Barışı politikasından daha fazla gelir elde edilmiş olsa da Bedelli Askerlik politikasından beklenen bedelin tutmasından dolayı daha başarılı bir politika olduğu söylenebilmektedir.

Bilindiği üzere ülkemiz konum itibariyle aktif fay hatları üzerinde yer almaktadır. 30 Ekim 2020 tarihinde gerçekleşen İzmir depremiyle büyük kayıplar yaşanmıştır. “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürü Banu Aslan Can”

tarafından araştırma komisyonunda yapılan açıklamaya göre; öncelikli yıkılacak binalardan 4'ünün, tamamen yıkılmış binalardan 2'sinin, ağır hasara sahip binalardan ise 36'sının İmar Barışı'na başvurarak Yapı Kayıt Belgesini aldığını belirtmiştir (tr.euronews.com, 2020). TMMOB İzmir İl Koordinasyonu tarafından yayımlanan "İzmir depremi ilk gözlem raporu"nun sonuç bölümünde imar aflarının mutlaka yasaklanması ve İmar Barışı politikasıyla ruhsatlandırılan bütün yapıları ruhsatlarının iptal edilmesi gerekliliği politika tavsiyesi olarak sunulmuştur (TMMOB raporu, 2020).

İmar Barışı'na başvurarak Yapı Kayıt Belgesi alan sekiz katlı ve on dört dairesi Yeşilyurt Apartmanı 6 Şubat 2019 tarihinde çökmüştür. "TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Başkanı Esin Köymen" yapmış olduğu açıklamada çöken binaya ek katlar çıkıldığını, Yapı Kayıt Belgesi alarak bu katların yasal hale getirildiğini ifade etmiştir. Ayrıca, Köymen "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İmar Barışı uygulamasıyla vatandaşların kaçak yapılarına Yapı Kayıt Belgesi verdi. Paraya endekslenen bir sistem ile yapılar sağlamış gibi davranıldı. Deprem güvenliği olmayan, kaçak olduğu için yıkılması gereken yapılar İmar Barışıyla yasal hale getirildi. Sonucunda insanlar bu düzenlemenin bedelini hayatlarıyla ödüyor" şeklindeki yapmış olduğu açıklamayla İmar Barışı politikasının yanlış bir politika olduğunu ifade etmiştir (Sözcü, 2019).

Sabatier (2007:3)'e göre uygulanan bir politikanın değerlendirilebilmesi için 10 yıl ve üzeri zaman diliminin geçmesi gerekmektedir. İmar affi politikalarının 1948 yılından beri defalarca yasalaştığı düşünüldüğünde İmar Barışı politikasının değerlendirilmesinin yapılmasının mümkün olduğu görülmektedir. Ayrıca yakın zamanlarda meydana gelen İzmir depremi ve Elazığ depremi de bilimsel olarak politika çözümlemesinin yapılması gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Ülkemizin kaçak yapılaşma problemlerini çözmek üzere yasalaşan imar afları, problemleri çözmek yerine, şehirlerimizde daha fazla kentleşme, ekonomik, sosyal ve kültürel birçok problemin meydana gelmesine yol açmıştır. Her imar affi sonunda vatandaşların tekrar yasalaşır düşüncesi sebebiyle, kaçak yapılaşmanın sebepleri barınma amacından farklılaşmıştır.

Süreç modeli çerçevesinde çözümlenen Türkiye'nin İmar Barışı politikasını gündeme geliş aşamasından başlayarak özetlemek gerekirse, politikanın vatandaş ve devlet açısından hem ihtiyaçlardan hem de problemlerden dolayı gündeme alındığı

görülmektedir. İhtiyaç ve problemler hem hükümet hem de muhalefet yetkilileri tarafından açıklanmaktadır. Bu durum, politikanın kanunlaşma aşamasında hükümet ve muhalefet partileri arasında konsensusun sağlanacağını göstermektedir. İmar Barışı ile ilgili STK'lar tarafından yapılan açıklamalara bakıldığında ise genellikle olumsuz düşüncelerin sarf edildiği görülmektedir. İmar Barışı politikasının formülasyon aşamasına bakıldığında ise, politikanın torba yasa içerisinde olmasından dolayı Plan ve Bütçe Komisyonu içerisinde görüşüldüğü ve gerekli düzenlemelerin yapılmayıp uygulama aşamasına bırakıldığı görülmektedir. Kanunlaşma aşamasında ise, her ne kadar İmar Barışı politikası muhalefet tarafından kaçak yapılaşmaya çözüm olmayacağı ifade edilerek eleştirilmiş olsa da, yalnızca 5 ret oy alarak yasalaştırılmıştır. Politikanın uygulama aşamasında da, formülasyon aşamasında gerekli düzenlemelerin yapılmamasından dolayı birçok genelge, tebliğ ve yönetmelik karşımıza çıkmaktadır. Politikanın uygulama aşamasının genellikle ekran düzeyinde gerçekleştirildiği, Sokak Düzeyi Bürokratların sınırlı olarak rol oynadığı görülmektedir. Süreç modelinin son aşaması olan değerlendirme aşamasına gelindiğinde de, politika hakkında tekrar bir değişiklik yapıldığı görülmektedir. Uygulama aşamasında yapılan bir değişiklikle politikaya başvuru yapmaya hak kazanan Boğaziçi öngörünüm bölgesinin Anayasa Mahkemesi kararıyla Yapı Kayıt Belgelerinin iptal edilmesine karar verilmiştir. Bütün sorumluluğun malike bırakıldığı politikada, başvuruların bitiminden sonra yapılan denetimlerle mağdur olan vatandaşlara bir de Anayasa Mahkemesi kararıyla Yapı Kayıt Belgeleri iptal edilen vatandaşlar eklenmiştir. Mağdur olan vatandaşlar tarafından, mağduriyetlerinin toplu olarak giderilmesinin sağlanması için İmar Barışı Mağdurları adlı bir platform kurulmuştur. Sadece, politikanın gündeme geliş ve değerlendirme aşamalarında karşımıza çıkan STK'lar tarafından, değerlendirme aşamasında İmar Barışı politikası sonrasında ülkemizde yaşanan büyük depremler üzerinden veriler açıklanarak, politikanın sonuçları üzerinde durulmuştur.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Vatandaşların problem ve ihtiyaçları doğrultusunda hükümetler tarafından formüle edilip geliştirilen politikaların; başarıya ulaşıp ulaşmadığını, başarıya ulaşmadıysa bunun sebeplerini belirlemek için kamu politikası çözümlmelerine ihtiyaç vardır. Ancak, kamu politikası üretim süreci her ülkede, her başa geçen hükümette görülüyor olsa da, politikanın uygulanmasından sonra kamu politikası çözümlmesi için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Aynı durumun Türkiye için de geçerli olduğu görülmektedir. Başa gelen hükümetler tarafından kamu politikası üretimi devam etse de, bazı politikalarda bilimsel anlamda çözümlleme yapıp, politikanın sonuçları irdelenmediği için, politikanın uygulama aşaması bitmiş olsa da, politika artırımcı model kullanılarak tekrar tekrar gündeme alınmaktadır. Yani, karmaşık yapıya sahip olan kamu politikaları tekrar tekrar başa dönmekte ve politika süreci tekrar yaşanmaktadır. İmar Affi politikaları da bu örneklerden sadece birisidir.

1948 yılından itibaren defalarca kanunlaştırılan imar affi politikaları incelendiğinde, devamlı olarak sürecin başa döndüğü görülmektedir. Devamlı surette başa dönen sürecin sebeplerinden biri, politikaların uygulama aşamasından sonra bilimsel anlamda kamu politikası çözümlmesine başvurularak, politikanın neden başarısız olduğunun araştırılmaması ve doğru çözüm önerilerinin sunulmaması gösterilebilir. Diğer bir sebebi ise, hükümetlerin imar aflarıyla kaçak yapılaşmaya çözüm arayışından ziyade, devlet bütçesine gelir kazandırma amacına yönelik politikalar uygulaması olduğu söylenebilir. Bu amaç doğrultusunda çıkarılan imar affi politikalarının diğer disiplinlere etkisi unutulmakta ve altyapı, ulaşım, eğitim aksaklıkları gibi problemlere zemin hazırlanmaktadır.

Torba yasa içerisinde çıkarılan İmar Barışı politikasının da mevcut hükümet tarafından kritik öneme sahip belediye seçimleri öncesinde yasalaştırıldığı bilinmektedir. Alelacele torba yasa içerisinde yer bulan politikanın, komisyon görüşmeleri ve parlamento görüşmeleri incelendiğinde, gerekli düzenlemelerin yapılmadığı, politikanın uygulama aşamasından sonra tebliğ ve yönetmeliklerle düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bu durumda vatandaş açısından problemlerine çözüm olmak yerine daha da işin içinden çıkarılamaz bir hale dönüştüğü gözlemlenmektedir.

İmar affi politikalarının ilk çıkarılma düzeyine bakıldığında sadece barınma ihtiyacını karşılayan vatandaşları kapsadığı için mikro düzey bir politika olarak Ankara özelinde yasalaştığı bilinmektedir. İmar Barışı politikasına bakıldığında ise politikanın kapsamının oldukça genişletildiği, daha önce af kapsamına alınmayan aktörlerin dahi politika sürecine dâhil edildiği görülmektedir. Bu sebepten dolayı da İmar Barışı politikasının meso düzey ve makro düzey arasında yer aldığı söylenebilmektedir.

İmar Barışı politikasında güdeme geliş ve değerlendirme aşamaları haricinde politika sivil aktörleri olan Sivil Toplum Kuruluşlarının sınırlı olarak rol aldıkları, sürece dâhil edilmedikleri görülmektedir. Ayrıca muhalefet tarafından oldukça eleştirilen bir politika olmasına rağmen, meclis oylamasında sadece beş ret oy ile torba yasa içerisinde yasalaşmıştır. Muhalefet tarafından da bu kanunun kabul edilme sebebi, torba yasa içerisinde vatandaşları rahatlatıcı başka kamu politikalarının içermesi olarak ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere, politikada en aktif role resmi aktörler sahiptir ancak politikanın sebep olacağı sonuçlardan en çok etkilenen vatandaşlar olacaktır.

Dönemin Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından yapılan açıklamayla, İmar Barışı politikasından 40 Milyar TL gelir bekledikleri ifade edilmiştir. Ancak son verilere göre yaklaşık olarak İmar Barışından elde edilen gelir 26 milyar TL olarak açıklanmıştır. Buradan, İmar Barışı için beklenen gelirin tutturulamadığı görülmektedir. Ayrıca, İmar Barışı sürecinde en karlı aktörlerin bankalar olduğu söylenebilmektedir. Çünkü, bu süreçte vermiş oldukları kredilerle hem faiz geliri elde etmişler hem de müşteri portföylerini genişletme imkânı kazanmışlardır. Vatandaş açısından da bakıldığında, nasılsa imar affi tekrarlanır düşüncesinin hâkimiyetinin devam ettiği görülmektedir.

İmar Barışı ile her ne kadar istenilen gelir elde edilemese de, ülkemizin ekonomik anlamda dar boğazda olduğu süreçte devlet bütçesine can suyu olmuştur. Vatandaş açısından bakıldığında da, usule aykırı yapılarının kayıt altına alınmasıyla birlikte, yapısı ekonomik değer kazanmış ve yapısının maddi değeri artmıştır. Ayrıca, usulsüz yapısını kayıt altına almasından dolayı ipoteklendirme imkânına sahip olmuştur. Yerel yönetimler açısından bakıldığında da, hem vatandaşlarla olan ihtilafı halleri son bulmuş hem de kayıt altına alınan yapılardan emlak vergisi alınmaya başlanmıştır.

İmar Barışı politikası bazı STK'lar tarafından kabul görmemiş ve eleştirilmiştir. İmar Barışı politikasının seçim öncesine denk getirilen, popülist bir politika olduğu



üzerinde durulmuştur. Ülkemizin deprem bölgesi üzerinde yer almasının üzeri çizilerek, Yapı Kayıt Belgesi müracaatının denetimsiz olarak malike bırakılmasını eleştirmişlerdir. Çalışmanın değerlendirme kısmında da görüldüğü üzere, politikada yaşanan sıkıntılar yüzünden vatandaşların “İmar Barışı Mağdurları Platformu” adı altında birleşerek çözüm arayışında oldukları görülmektedir. Politika sivil aktörü olarak nitelendirebileceğimiz bu platformun, politika resmi aktörleri tarafından kâle alınmasıyla belki de imar affi sürecinin tekrarlanmasının engellenebileceği söylenebilmektedir. Ancak, ülkemizdeki son haber gündemlerine bakıldığında, seçim öncesinde tekrar İmar Barışı politikasının gündeme alınacağı gibi haberler yer almaya başlamıştır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, kamu politikası tanımlamalarına yer verilmiş, kamu politikalarının ortaya çıkış serüveni ilk kökenlerine kadar irdelenmiş, kamu aktörleri üzerinde durularak, kamu politikası çözümlemesi ve çözümleme modelleri üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Osmanlı Devleti’nde uygulanan imar politikalarına değinilerek, Cumhuriyet sonrası meşrulaştırılan imar affi politikaları ayrıntılarıyla ele alınmıştır. Aynı zamanda da 7143 sayılı torba yasayla ülke gündemine giren İmar Barışı politikası açıklanmıştır. Bu bölümün sonunda da, dünyadan Türkiye’nin imar affi politikalarıyla benzerlikler taşıyan politikalara değinilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde de süreç modeli çerçevesinde Türkiye’nin İmar Barışı politikası; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamaları kapsamında açıklanmaya çalışılmıştır.

İmar Barışı politikası hakkında yapılan çözümleme sonucunda politika önerileri sunulması gerekirse;

- 1) Usule aykırı yapılaşma için çözümün imar afları olmadığı defalarca denenerek tasdiklenmiştir. Vatandaşlara kaçak yapılaşmayı özendiren, nasılsa tekrar çıkar düşüncesine sevk eden imar afları yasaklanmalı, yerine kentsel dönüşümü destekleyen, insan sağlığını düşünen politikalar oluşturulmalıdır.
- 2) Uygulanan İmar Barışı politikasına tavsiye vermek gerekirse, öncelikle politikanın yasalaşma süreci tüm ayrıntılarıyla tamamlanmalı ve değiştirilmemeli, vatandaşlara da politika mevzuatının tüm ayrıntıları kolaylaştırılarak, en ince ayrıntısına kadar anlatılmalıdır.

- 3) Çalışmada da değinildiği üzere, Lipsky'nin ifade ettiği Sokak Düzeyi Bürokratlara politika da daha fazla rol verilmelidir. Bütün ayrıntılarıyla yasalaşan politikanın ilk bilgilendirmeleri Sokak Düzeyi Bürokratlara yani İmar Barışı politikasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl Müdürlüklerinde çalışan personele yapılmalıdır. Böylece vatandaşın politikayla ilgili bilgiye daha kolay ulaşabilmelidir.
- 4) Politika sürecine belediyeler de dahil edilmelidir. Hatta vatandaşların politikayı doğru anlayabilmeleri, doğru müracaatta bulunabilmelerini sağlamaları için belediyeler tarafından etkinlikler düzenlenmelidir. Gerekli görüldüğü takdirde de belediye bünyesinde İmar Barışı bölümü açılarak bu süreç hem devlet hem vatandaş açısından kolaylaştırılmalıdır.
- 5) Belirlenen zaman kaynağı üzerinde değişikliğe gidilmemelidir. İmar Barışı politikasında görülen tarih değişimleri, vatandaşlarda tekrar uzatılır düşüncesini yerleştirmiştir. Bu sebepten dolayı da müracaat ve bedel ödeme süresinde mağdur vatandaşlar ortaya çıkmıştır.
- 6) E-devlet üzerinden müracaatta bulunan vatandaşlara, müracaat sırasında zorluklarla karşılaşmış karşılaşmadığı, problemlere çözüp çözemediği gibi sorularla anketler düzenlenmelidir. Anketlerin sonuçlarına göre gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- 7) Tezin uygulama aşamasında da değinildiği üzere İmar Barışı politikasında, politikanın müracaat aşamasının bitiminden sonra dahi çok fazla değişikliğe gidilmiştir. Bu sebepten de vatandaşın bu süreci takip etmesi zorlaşmıştır. Mutlaka değişim yapılması gerekiyorsa, vatandaşları doğru bilgilendirebilmek adına broşür, kitapçık, reklam gibi detaylara başvurulmalıdır.
- 8) İmar Barışı gibi interdisipliner bir politika torba yasa içerisinde yer almamalıdır. Bütün ayrıntılarının ince elenip sık dokunduğu ilgili komisyonda görüşülmeli, politikanın sivil aktörlerinden mutlaka görüş alınmalıdır.
- 9) Her il, hatta her ilçe için belediyelerden alınan bilgiler doğrultusunda ayrı ücretlendirme yapılmalıdır. Çünkü İstanbul'daki yapıyla, Hakkari'de bulunan aynı yapının değeri farklılık göstermektedir.
- 10) Çalışmada, imar aflarının ilk çıkış noktasının barınma ihtiyacını karşılayan vatandaşlar olduğu dile getirilmiştir. Ancak İmar Barışı politikasıyla da bu

kapsam genişletilmiştir. Yine de İmar Barışı politikasında barınma ihtiyacını karşılayan vatandaşlara özellikle ödeme konusunda kolaylık sağlanmalıdır.

- 11) Birden fazla yapıya sahip vatandaşların Yapı Kayıt Bedeli ücretleri, her başvuru yaptığı yapı için kademeli olarak arttırılmalıdır.
- 12) Müracaat sırasında bütün sorumluluk malike bırakılmamalıdır. Bunun yerine randevu sistemi oluşturularak, ilgili personel tarafından yapının bütün özellikleri kayıt altına alınmalı, depreme dayanıklılık testi yapılmalıdır. Çalışmada da anlatıldığı gibi, yakın zamanda yaşadığımız İzmir ve Elazığ depremleri sorumluluğun kesinlikle malike bırakılmaması gerektiğini göstermektedir.

Bu çalışma ile İmar Barışı politikası çözümlenerek, bu alanda düzenli ve toplu bir literatür ortaya koyulmuştur. Gerçekleştirilen çalışmanın sonucunda ortaya koyulan literatüre ek olarak, bu alanda yapılacak olan sonraki araştırmalarda İmar politikalarının menfi ya da müspet yansımalarının alana çıkılarak tespit edilmesi yönündedir. Konuyla alakalı çalışmaların sayıca az olması “Vatandaş İmar Barışı’ndan ne anlıyor?” “Devlet ve yönetici açısından İmar Barışı nedir?” “İmar Barışı politikası sonucunda gerçek anlamda sürdürülebilir bir barış sağlandı mı?” sorularına cevap verebilmek için daha fazla sayıda alan araştırmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan konuyla alakalı yazın taraması yapıldığında, bu alanda gerçekleştirilen dünyada imar affi uygulamalarının yalnızca bazı Avrupa ülkeleri ile sınırlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle İmar affi politikalarına benzer uygulamalara sahip olan diğer ülkeler ile karşılaştırılması ve imar affinin yasal, ekonomik ve sosyal açıdan farklı değişkenlerle olan ilişkisi incelenerek bu alanda daha çok özgünlük ve çeşitlilik sağlanabilir.

## KAYNAKLAR

- Adalıoğlu, H. H. (2009). “Bir Siyasetname Olarak “Kutadgu Bilig”, *Türk Araştırmaları Dergisi*, Sayı:34, s. 237-253.
- Akdağ, Z. ve Ekici, S. (2017). “Avrupa Birliği’nin Uluslararası Politikada Etkili Olma Aracı: Yumuşak Güç”, *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:7, Sayı:14, s. 33-64.
- Akdoğan, A. A. (2011). “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, Kartal, F. (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, s. 75-98.
- Akdoğan, H. ve Köse, Y. (2011). “Kamu Politika Sürecinde Çoklu Akış Modeli”, Kaptı, A. (Ed.). *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 85-97.
- Akıncı, B. (2018). “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 16, s. 2128-2146.
- Akman, Ç. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, Vol. 6, No. 3, s. 659-676.
- Akman, E. (2015). *Türkiye’de Kamu Politikası ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi*, Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akman, E. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, s. 35-54.
- Akman, E. (2020). *Kamu Politikası*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, (Mifflin Company), University of Delhi, p. 1-34.
- Anderson, J. E. (2014). *Public Policymaking: An Introduction*, 8th Edition, Cengage Learning, Stamford, Connecticut.
- Anyebe, A. A. (2018). “An Overview of Approaches to the Study of Public Policy”, *International Journal of Political Science*, Vol. 4, No. 1, p. 8-17.
- Apak, S. ve Uyar, M. (2010). “IMF -Türkiye İlişkileri ve Bankacılık Sektörü”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı:47, s. 41-57.
- Arslan, M. (2012). “Niccolo Machiavelli ve Machiavelizm”, *İstanbul University Journal of Sociology*, Cilt: 3, Sayı: 3, s. 67-186.

- Ayyıldız, D. (2020). *Ekonomik, Siyasal ve Toplumsal Boyutlarıyla İmar Barışı*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Babaoğlu, C. (2017). “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, s. 511-532.
- Babaoğlu, C. ve Kulaç, O. (2021). “Türkiye’de Politika Kurullarının İşbirlikli Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı:44, s. 101-121.
- Biase, C. and Losco, S. (2017). “Up-grading Illegal Building Settlements: An Urban Planning Methodology” *Procedia Environmental Sciences*, Vol. 37, p. 454-465.
- Biçer, M. ve Yılmaz, H. (2009). “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 13, s. 45-84.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction To the Policy Process*, M. E. Sharpe, New York.
- Birkland, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Routledge, New York.
- Bozkurt, O. (2015). *Madde Bağımlısı Bireylerin Bağımlılık Süreçlerinde Ailenin Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Cahn, M. A. (1995). “Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process”, Theodoloulou, S. Z, Cahn, M. A. (Eds.), *Public Policy: The Essential Readings*, Boston, p. 201-210.
- Calor, I., Pereira, M. and Oliveira, F. P. (2017). “The New Planning Amnesty in Portugal: How Far Should Plans Accommodate Noncompliant Development”, *Interdisciplinary Center of Social Science*, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Portugal, p. 2564-2570.
- Canto Chac, M. and Castro S. O. (2002). *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Spanish.
- Chow, A. (2014). “Understanding Policy Change: Multiple Streams and National Education Curriculum Policy in Hong Kong”, *Journal of Public Administration and Governance*, Vol.4, No.2, p. 49-64.
- Çakır, H. M. (2018). “Yapı Kayıt Belgesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, Sayı:2, s.15-92.
- Çalhan, H. S., Kulaç, O. and Tuğral, M. (2015). “Unofficial Actors in Public Policy: The Role of Turkish Education Unions in 4+4+4 Education System”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, No 32, p. 447-457.
- Danışman, Z. (1985). *Koçi Bey Risalesi*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara.

- Demir, F. (2011). “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, s. 107-120.
- Demirkaya, Y. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi’nde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri”, Demirkaya, Y. (Ed.). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, Hiperyayın, İstanbul, s. 13-34.
- Doğan, N. (2002). “Kutadgu Bilig’in Devlet Felsefesi”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 12, s. 127-158.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, Routledge, New York.
- Durmaz, A. (2019). “İmar Barışı ve Yapı Kayıt Belgesi”, *İmar Hukukunda Güncel Sorunlar Sempozyumu Bildiri Özetleri*, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi, s. 21-29.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy*, 12th Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. 14th Edition, Pearson Education, New Jersey.
- Elmas, A. ve Özhan, M. (2018). “Osmanlı Devleti’nde İmar İşleri (1453-1923). Bilici, N., Pehlivanlı, R., Ashırkhanova, K. (Ed). *Innovation and Global Issues*, Patara Antique City Parliament Building, Antalya, s. 146-147.
- Ergin, M. (2009). *Orhun Abideleri*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, Türkiye ve Orta Doğu İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Eroğlu, T. (2013). “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, Yıldız, M., Sobacı, Z. (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s. 130-147.
- Eser, B., Demirkıran Ö. ve Çiçek E. (2011). “I. Dünya Savaşı Sonrasında Türk Siyasetinin Liberalleşmesi Bağlamında Türk-Amerikan İttifakının Ortaya Çıkışı: Batı Bloğuna Geçiş”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 14, s. 17-38.
- Friedman, B. L. (2006). “Policy Analysis of Organizational Analysis”, Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, p. 482-496.

- Gökçe, A. F. (2010). “Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 14, s. 59-78.
- Giritlioğlu, P. P. ve Özden, K. (2020). “Kentsel Adalet Ekseninde İmar Afları: İmar Barışı Üzerine Bir Değerlendirme” *Prof. Dr. Necla Giritlioğlu'na Armağan*, On İki Levha Yayıncılık, s. 255-283.
- Green-Pedersen C. ve Mortensen P. B. (2013). “Policy Agenda- Setting Studies: Attention, Politics and The Public”, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. (Eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge, New York, p. 167-174.
- Gül, H. (2015). “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 29, s. 5-31.
- Gürkaynak, M. ve Yalçiner, S. (2009). “Uluslararası Politikada Karşılıklı Bağımlılık ve Küreselleşme Üzerine Bir İnceleme” *Uluslararası İlişkiler Akademik Dergisi*, Cilt:6, Sayı:23, s. 73-92.
- Henry, N. (2004), *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Howlett, M. and Giest, S. (2013). “The Policy-Making Process”, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. (Eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge, New York, p. 17-28.
- Howlett, M. and Ramesh, M. (1995). *Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Canada.
- İnalçık, H. (2010), *Kuruluş Dönemi Osmanlı Sultanları (1302-1481)*, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi Yayını, İstanbul.
- Jann, W. and Wegrich, K. (2007). “Theories of the Policy Cycle”, Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*, Crc Press, p. 43-62.
- Kalabalık, H. (2018). *İmar Barışı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kapani, M. (2013). *Politika Bilimine Giriş*, 32. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karabulut, B. (2010). “Dünyada ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Gazi Akademik Bakış Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 7, s. 91-104.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, Michigan.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Pearson, Harlow.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. and Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*, The Policy Press, Bristol.

- Korkmaz, M. (2014). *Sosyal Medya-Kamu Politikaları Etkileşimi: Gezi Parkı Olayları Üzerine Bir Değerlendirme*, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Köksel, B. (2011). “Orhon Yazıtları’nda Kadın”, *e-Journal of New World Sciences Academy Humanities*, Vol 6, No. 2, s. 331-341.
- Köseoğlu, Ö. (2013). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası:Türkiye’ye İzdüşümleri”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 1, s. 4-36.
- Kraft, M. E. and Furlong, S. R. (2004). *Public Policy*, A Division of Congressional Quarterly Inc, Washington, D.C.
- Kraft, M. E. and Furlong, S. R. (2018). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, CQ Press, USA.
- Kulaç, O. ve Çalhan H. S. (2013). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 10, s. 205-225.
- Kulaç, O. (2016). *Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye’nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası*, Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Kulaç, O. (2018). “Türkiye’nin Lisansüstü Burs Politikası”, Babaoğlu, C. ve Akman, E. (Ed.). *Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları*, Gazi Kitabevi, s. 108-142.
- Kulaç, O. and Bulut, C. (2019). “An Analysis of Turkey’s Amnesty Policy: The Case of Law No. 4616 (Rahşan Amnesty)”, Kulaç, O., Akman, E. ve Babaoğlu, C. (Eds). *Public Policy Analysis in Turkey Past, Present and Future*, Peter Lang, Berlin, p. 17-32.
- Laswell, H. D. (1956). *The Decision Process, Bureau of Governmental Research*, University of Maryland, College Park, Maryland.
- Lavender, W. (2009). *Worldview and Public Policy: From American Exceptionalism to American Empire*. Basılmamış Doktora Tezi, George Mason University, Fairfax.
- Lipsky, M. (1980). *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Ed, Russell Sage Foundation, New York.
- Maslow, A. H. (1943). *A Theory of Human Motivation*, Psychological Review.
- Menekşe, Ö. (2005). “İslam Düşünce Tarihinde Devlet Anlayışı: Maverdi ve Nizamülmülk Örneği”, *Din Bilimleri Akademik Araştırma Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 193-211.



- Mthethwa, B. S. V. (2014). *A Comprehensive Model for the Implementation of National Public Policies and Guidelines: Empangeni Education District*, Doctoral Thesis, North-West University School of Public Management and Governance, South Africa.
- Olugbenga, E. O. (2017). "Applicability and Adaptability of Some Public Policy Models to African Countries", *International Journal of African and Asian Studies*, Vol. 30, p. 55-62.
- Ortaylı, İ. (1976). "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, s. 95-107.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Yayınları, Ankara.
- O'Toole L. J. (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2, p. 263-288.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri", *Turkish Studies Economics, Finance and Politics*, Vol. 13, No. 30, s. 303-318.
- Özcan, Ü. (2000). *İmar Mevzuatının ve Kentsel Toprak Mülkiyetinin İrdelenmesi, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yerel Temsil Araştırması (yeryön / imar)*, Ankara.
- Özcan, K. (2006). "Tanzimat'ın Kent Reformları: Türk İmar Sisteminin Kuruluş Süresince Erken Planlama Deneyimleri (1839-1908)", *Osmanlı Bilimi Araştırmaları*, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 149-180.
- Özer, M. A. (2009). "Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye", *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, s. 89-105.
- Özgür, H. and Kulaç, O. (2015). "An Analysis of The Studies on Think Tanks Success and Ranking", *European Scientific Journal*, Special Edition, Vol. 2, p. 73-90.
- Özgür, H. and Kulaç, O. (2017). "An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework", *European Scientific Journal*, Vol. 2, p. 144-157.
- Öztürk, N. (2002). "IMF'nin Değişen Rolü ve Gelişmekte Olan Ülke Ekonomilere Etkileri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 4, s. 96-125.
- Pamir, A. (2009). "Orta Asya Türk Hukukunda "Töre" Kavramı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 58, Sayı: 2, s. 359-376.
- Palumbo, D. J. (1981). "The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studies Review." *Policy Studies Review*, Vol. 1, No. 1, p. 5-10.

- Peters, B. G. (1996). *American Public Policy: Promise and Performance*, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey.
- Peters, B. G. (2016). *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington DC.
- Peynircioğlu, N. ve Üstünişik, B. (1994). *Gecekondu Sorunu ve Çözüm Önerileri*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.
- Poacharoen, O. (2013). “Bureaucracy And The Policy Process”, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. (Eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge, New York, p. 331-346.
- Randall, B. Ripley and Grace, A, Franklin. (1987). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, The Dorsey Press, Chicago.
- Resmî Gazete (1948). “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”, Yayınlanma Tarihi: 22.06.1948, Sayı: 6938.
- Resmî Gazete (1948). “Bina Yapımını Teşvik Kanunu”, Yayınlanma Tarihi: 28.06.1948, Sayı: 6950.
- Resmî Gazete (1949). “Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu 13’üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 06.06.1949, Sayı: 7230.
- Resmî Gazete (1953). “Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 24.07.1953, Sayı: 8470.
- Resmî Gazete (1959). “Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 21.07.1959, Sayı: 10265.
- Resmî Gazete (1963). “6785 Sayılı İmar Kanun’una Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 05.09.1963, Sayı: 11503.
- Resmî Gazete (1966). “Gecekondu Kanunu”, Yayınlanma Tarihi: 20.07.1966, Sayı:12362.
- Resmî Gazete (1983). “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanun’unun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 21.03.1983, Sayı: 17994.
- Resmî Gazete (1983). “Boğaziçi Kanunu”, Yayınlanma Tarihi: 22.11.1983, Sayı: 18229.
- Resmî Gazete (1984). “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu’nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 08.03.1984, Sayı: 18335.

- Resmî Gazete (1986). “24.02.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi. 07.06.1986, Sayı:19130.
- Resmî Gazete (1987). “22.05.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.02.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanun’un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 26.05.1987, Sayı: 19471.
- Resmî Gazete (1988). “775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 03.05.1985 Tarih ve 247 Sayılı KHK ile Bu KHK ‘nın İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.08.1985 Tarih ve 250 Sayılı KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 11.03.1988, Sayı: 19751.
- Resmî Gazete (2001). “Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Yayınlanma Tarihi. 18.07.2001, Sayı: 24466.
- Resmî Gazete (2018). “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 18.05.2018, Sayı: 30425.
- Resmî Gazete (2018). “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar”, Yayınlanma Tarihi: 06.06.18, Sayı: 30443.
- Resmî Gazete (2018). “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Yayınlanma Tarihi:10.07.18, Sayı:30474.
- Resmî Gazete (2018). “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Yayınlanma Tarihi: 15.07.18, Sayı:30479.
- Resmî Gazete (2018). “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Usul ve Esaslar”, Yayınlanma Tarihi: 20.09.2018, Sayı:30541.
- Resmî Gazete (2018). “Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Yayınlanma Tarihi: 28.12.2018, Sayı: 30639.
- Resmî Gazete (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Karar Sayısı:538”, Yayınlanma Tarihi: 31.12.28, Sayı: 30642 (4. Mükerrer).
- Resmî Gazete (2019). “30.06.2019 Tarihli ve 1267 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının Eki”, Yayınlanma Tarihi: 01.07.2019, Sayı: 30818.
- Resmî Gazete (2019). “Milli Emlak Genel Tebliği”, Yayınlanma Tarihi: 26.12.19, Sayı: 30990.

- Resmî Gazete (2020). “Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Usul ve Esaslar”, Yayımlanma Tarihi: 08.05.2020, Sayı: 31121.
- Rich, A. (2004). *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ripley, R. B. and Franklin, G. A. (1987). *Congress the Bureaucracy, and Public Policy*, the Dorsey Press, Chicago.
- Sabatier, P. A. (2007). *The Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Sakal, M. (1998). “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer alan Aktörler ve Roller”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1, s. 211-230.
- Sarıbay, A. Y. (1997). “Türkiye’de Sivil toplum ve Demokrasi”, Keyman, E. F., Sarıbay, A. Y. (Der.). *Küreselleşme Sivil toplum ve İslam*, Ankara, Vadi Yayınları, s. 32-43.
- Smith, K. B. and Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, USA.
- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, *SETA Perspektif*, Sayı: 206, s. 1-6.
- Sobotkova, L. and Kulaç, O. (2020). “The Success of Think Tanks in Turkey and the Czech Republic: A Comparative Analysis in the 10-Year Perspective”, *Agathos: An International Review of The Humanities and Social Sciences*, Vol. 11, No. 1, p. 356-378.
- Stone, D. (1996). *Capturing The Political Imagination*, Frank Cass, London.
- Stone, D. and Garnett, M. (1998). “Introduction: Think Tanks, Policy Advice and Governance”, D. Stone, A. Denham and M. Garnett (Ed). *Think Tanks Across Nations*, Manchester University Press, p. 1-21.
- Stone, D. (2007). “Public Policy Analysis and Think Tanks”, Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 149-157.
- Şaylan, G. (1978), “Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, s. 3-15.
- Şaylan, G. (2008). *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Şenel, A. (1995). *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

- Tannenbaum, D. G. and Schultz D. (2013). *Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri*, (çev. Fatih Demirci), Adres Yayınları, Ankara.
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi* (3 Mayıs 2018), Dönem 26, Toplantı 47.
- TBMM Tutanak Dergisi* (3 Mayıs 2018), Dönem 26, Toplantı 95.
- TBMM Tutanak Dergisi* (8 Mayıs 2018), Dönem 26, Toplantı 96.
- TBMM Tutanak Dergisi* (9 Mayıs 2018), Dönem 26, Toplantı 97.
- TBMM Tutanak Dergisi* (10 Mayıs 2018), Dönem 26, Toplantı 98.
- TBMM Tutanak Dergisi* (27 Aralık 2018), Dönem 27, Toplantı 41.
- Tercan, B. (2018). “İmar Affı: 1948’den Bu Güne İmar Afları”, *Mimarlık Dergisi*, s. 20-26.
- Toplu, M. (2018). “Kamu Politikalarının Oluşumu ve Uygulanmasında Medya/Sosyal Medya’nın Rolü”, *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, Sayı: 46, s. 346-376.
- Weaver, R. K. (1989). “The Changing World Of Think Tanks”, *Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 3, p. 563-578.
- Wildavsky, A. (2007). *Speaking Truth To Power*, Transaction Publishers, USA.
- Wilson, R. (2006).” Policy Analysis as Policy Advice”, Moran, M. Rein M. and Goodin, R. E. (Eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, New York, p. 152–168.
- Van Meter, D. And Van Horn, C. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, p. 445-488.
- Yıldız, M., Babaoğlu, C. ve Şahin, B. (2016). “Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 2, s. 133-158.
- Yıldız, M. ve Sobacı, Z. (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve”, Yıldız, M. ve Sobacı, Z. (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınevi, Ankara, s.16-42.
- Zahariadis, N. (2007). “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”, Sabatier, P. A. (Eds.), *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 65-92.

### **Gazete Kaynakları**

“Barışınızı Depremden Önce İnşaat Mühendisiyle Yapın”, (1 Ağustos 2018). Hürriyet.

“Çöken Bina Devletle Barışmış”, (8 Şubat 2019). Sözcü.

“Yapı Kayıt Mağdurları Adalet İstiyor”, (19 Mart 2022). Aydınlık.

### **İnternet Kaynakları**

Anadolu Ajansı (2018). <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/imar-barisina-uc-gunde-188-bini-askin-online-basvuru/1173473> (Erişim Tarihi: 10.05.2021).

Bölge Gündem Haber (2018). <https://www.bolgegundem.com/kilicdaroglundun-pendikcinardere-hakkindaki-konusmasi-212v.htm> (Erişim Tarihi: 09.10.2021).

Cnn Türk (2018). <https://www.cnnturk.com/video/turkiye/basbakanyildirimdan-imar-barisi-aciklamasi> (Erişim Tarihi: 08.07.2021).

Cnn Türk (2018). <https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-bedelliaskerlikgeliri-aciklandi> (Erişim Tarihi: 05.04.2022).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Raporu (2019). [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019\\_Yili\\_Cumhurbaskanligi\\_Yillik\\_Programi.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf) (Erişim Tarihi: 07.05.2022).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Raporu (2020). Erişim Adresi: [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/2020\\_Yili\\_Cumhurbaskanligi\\_Yillik\\_Programi.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/2020_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf) (Erişim Tarihi: 07.05.2022).

Emlak Kulisi (2018). <https://emlakkulisi.com/sultanbeyli-mulkiyetsorununa-nester/570254> (Erişim Tarihi: 18.09.2021).

Emlak Kulisi (2021). <https://emlakkulisi.com/imar-barisi-ile-72-milyon-kacak-yapi-ruhsatlandirildi/672593> (Erişim Tarihi: 03.02.2022).

Emlak365 (2019). <https://www.emlak365.com/bogazici-imar-barisikapsami-genisledi-gelir-150-milyon-lira-artti> (Erişim Tarihi: 07.02.2022).

Euronews (2020). <https://tr.euronews.com/2020/12/03,izmir-depreminde-yikik-ya-da-agir-hasarli-binalarin-42-si-imar-affi-ile-kayit-altina-alinmis> (Erişim Tarihi: 16.04.2022).

Habertürk (2018). <https://www.youtube.com/watch?v=rHUxVaFwKM> (Erişim Tarihi: 08.08.2021).

İmar Barışı Broşürü (2018). <https://webdosya.csb.gov.tr/db/imarbarisi/icerikler/brosur-20180603111057.pdf> (Erişim Tarihi: 09.03.2022).

- İmar Barışı Müracaat Kılavuzu (2018).  
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/imarbarisi/icerikler/imar-barisi-muracaat-kilavuzu-20180607143809.pdf> (Erişim Tarihi: 09.03.2022).
- İmar ve Hukuk (2021). [https://www.imarvehukuk.com/yapi-kayit-belgesi-tebliği-danistay/#MADDI\\_OLAY](https://www.imarvehukuk.com/yapi-kayit-belgesi-tebliği-danistay/#MADDI_OLAY) (Erişim Tarihi: 18.04.2022).
- İstanbul Barosu (2018).  
<https://www.istanbulbarosu.org.tr/HaberDetay.aspx?ID=13688&Desc=İmar%28barışı-değil%29-Affi%2C-Adalet-ve-Eşitlik-Duygusuna-Olan-Güven-Yitiriliyor...> (Erişim Tarihi: 06.03.2022).
- Ntv (2018). <https://www.youtube.com/watch?v=6669qBDV-eY> (Erişim Tarihi: 18.07.2021).
- ŞPO (2018). “Kentlere Bir "İHANET" Daha: İmar Barışı Değil Kaçak Yapılara Af Geliyor”. <https://www.tmmob.org.tr/icerik/spo-kentlere-birihanet-daha-imar-barisi-degil-kacak-yapilara-af-geliyor-0> (Erişim Tarihi: 15.04.2021).
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Genelgesi (2018). <https://rize.csb.gov.tr/tapu-ve-kadastro-genel-mudurlugu-nun-06-07-2018-tarih-ve-2018-8-sayili-genelgesi-kapsaminda-yapi-kayit-belgesi-ile-katmulkiyetine-gecis-islemlerindeizlenecek-yol-duyuru-356791> (Erişim Tarihi: 22.01.2022).
- TDK (1932). <https://sozluk.gov.tr> (Erişim Tarihi: 16.01.2021).
- The New York Times (2004). <https://www.nytimes.com/2004/08/31/business/build-illegally-on-italy-s-land-and-amnesty-law-will-come.html> (Erişim Tarihi: 12.05.2022).
- TMMOB (2018). “İmar Affi Girişimi Geri Çekilmelidir”.  
<https://www.tmmob.org.tr/icerik/mimarlar-odasi-imar-affi-girisimi-geri-cekilmelidir-0> (Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- TMMOB (2018). “Sermaye ile Yapılan Barış: İmar Affi”.  
[https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/tmmob\\_imar\\_affi\\_raporu\\_2018.pdf](https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/tmmob_imar_affi_raporu_2018.pdf) (Erişim Tarihi: 16.07.2021).
- TMMOB (2020). “İzmir Depremi İlk Gözlem Raporu”.  
<http://www.tmmob.org.tr/icerik/izmir-depremi-tmmob-ilk-gozlem-raporu-kamuoyu-ile-paylasildi> (Erişim Tarihi: 19.04.2022).
- T24 (2018). <https://t24.com.tr/haber/tapusu-olmadan-insa-edilen-yapilar-harc-odeyerek-yapi-kayit-belgesi-alabilecek-af-degil-imar-barisi,530985> (Erişim Tarihi: 27.09.2021).
- T24 (2019). Erişim Adresi: <https://t24.com.tr/haber/imar-barisindan-elde-edilen-toplam-gelir-23-5-milyar-lira,844698> (Erişim Tarihi: 09.05.2022).

Violatti, C. (2014), "Arthashastra", Ancient History Encyclopedia, <https://www.ancient.eu/Arthashastra/> (Erişim Tarihi: 06.01.2021)

Vlaevsky, (2013). <http://roadmap2013.schoenherr.eu/validating-illegal-structures-in-bulgaria/> (Erişim Tarihi: 24.04.2022).

1787 sayılı Genelge (2018). [https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/202101/20188\\_1787\\_sayili\\_genelge.pdf](https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/202101/20188_1787_sayili_genelge.pdf) (Erişim tarihi:13.03.2022).



## ÖZ GEÇMİŞ