

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**KAMULAŞTIRMANIN DÖNÜŞÜMÜ:
ÖZEL YARAR İÇİN KAMULAŞTIRMANIN GELİŞİMİ
VE TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKASINA
YANSIMALARI**

Doktora Tezi

Ali SOMEL

Ankara-2012

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**KAMULAŞTIRMANIN DÖNÜŞÜMÜ
ÖZEL YARAR İÇİN KAMULAŞTIRMANIN GELİŞİMİ
VE TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKASINA
YANSIMALARI**

Doktora Tezi

Ali SOMEL

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Ankara-2012

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

KAMULAŞTIRMANIN DÖNÜŞÜMÜ:

**ÖZEL YARAR İÇİN KAMULAŞTIRMANIN GELİŞİMİ VE
TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKASINA YANSIMALARI**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Tez Jürisi Üyeleri

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>İmzası</u>
Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU	M. ÖZUĞURLU
Prof. Dr. Güray Güneş	G. Güneş
Prof. Dr. Ahmet Alpaz Dikmen	A. Alpaz Dikmen
Yrd. Doç. Dr. Sımsık SAMANCI	S. SAMANCI
Doç. Dr. Zehra D. D. D.	Z. D. D.

Tez Sınavı Tarihi 19.12.2012

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(19/12/2012)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

ALİ SOMEL

İçindekiler

Kısaltmalar	iii
Tablolar	vi
Teşekkür.....	vii
Giriş	1
I. Kamu yönetiminde kamulaştırmanın kuramsal ve kavramsal çerçevesi	5
A. Kuramsal kaynaklar	5
1. Kamu yönetimi kuramının gelişiminde kamulaştırma	7
2. Türk kamu yönetimi yazınının gelişiminde kamulaştırma	12
3. Türk kamu yönetimi yazınında kamulaştırma yaklaşımları	16
4. Kamulaştırmanın kamu yönetimi disiplindeki değişen konumu	28
B. Kavramsal dayanak	32
1. Modern öncesi dönemde kamu yararı kavramına yaklaşımlar	33
2. Modern kamu yararı kavramına yaklaşımlar	35
3. Türkiye’de kamu yararına disiplinler arası yaklaşımlar	38
4. Kamu yararı kavramının yeniden değerlendirilmesi	42
II. Dünyada kamulaştırma: Uygulamalar ve tartışmalar	46
A. Modern döneme geçişte tarihsel ve kuramsal kökenler	46
1. Modern öncesi dönem	46
2. Modern dönem	66
B. Zamandizinsel kuruluş ve çözülüş	89
C. İşlevsel çözülüş ve yeniden kuruluş	95
1. Doğrudan sermaye yatırımları ve kamulaştırma	112
2. Kamu-özel ortaklığı ve kamulaştırma	121
3. Mali kriz ve kamulaştırma	133
III. Türkiye’de kamulaştırma: Uygulamalar ve tartışmalar	139
A. Modern döneme geçişte tarihsel ve kuramsal kökenler	139
1. Modern öncesi dönem	139
2. Modern dönem	148
B. Zamandizinsel kuruluş ve çözülüş	163
1. Uluslaşma reformu: 1920’ler	163
2. Devletçilik reformu: 1930’lar	179

3. Reform ve restorasyonun zıtlaşması: 1940'lar	198
4. Kalkınma reformu: 1950'ler	220
5. Planlama reformu: 1960'lar	244
6. Reform ve restorasyonun zıtlaşması: 1970'ler	278
7. Özelleştirme restorasyonu: 1980'ler	326
8. İmtiyaz restorasyonu: 1990'lardan 2000'lere geçiş	360
9. Restorasyonun tamamlanması: AKP dönemi	395
C. İşlevsel çözülüş ve yeniden kuruluş	428
1. Siyasi kamulaştırmalar	431
2. Kamu-özel ortaklığı ve kamulaştırma	435
a. Ulaşım ve haberleşme yönetimi	438
b. Enerji yönetimi	442
c. Eğitim ve sağlık yönetimi	447
3. Doğrudan sermaye yatırımı ve kamulaştırma	452
a. Ormanların yönetimi	455
b. Toprak ve su yönetimi	459
c. Kültürel varlıkların yönetimi	465
d. Maden yönetimi	468
e. Sanayi ve ticaret yönetimi	473
4. Mali kriz ve kamulaştırma	479
a. Mali yönetim	481
b. Yerel yönetim	485
c. Afet yönetimi	489
d. Konut yönetimi	493
Sonuç	499
Kaynakça	503
Ek 1: 20. Yüzyılda kamulaştırmanın kuruluş ve çözülüş haritası	527
Ek 2: Acele kamulaştırma kararları kurum/faaliyet/sektör dağılımı	528
Ek 3: Devletleştirme ve kamulaştırma içerikli yasa ve KHK'lar	529
Özet	539
Abstract	540

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
ANASOL-D	Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti, Demokrat Türkiye Partisi
koalisyonu	
AP	Adalet Partisi
ATAŞ	Anadolu Tasfiyehanesi Anonim Şirketi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BIT	İkili yatırım anlaşmaları
BM	Birleşmiş Milletler
BOTAŞ	Boru Hatları İlet Petrol Taşıma Anonim Şirketi
BTC	Bakü-Tiflis-Ceyhan
CGP	Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
CP	Cumhuriyetçi Parti
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DB	Dünya Bankası
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
DP	Demokrat Parti
DP	Demokratik Parti (III.B.6. Bölüm)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğu
DSP	Demokratik Sol Parti
DTP	Demokratik Toplum Partisi
DYP	Doğru Yol Partisi

EBKK	Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FP	Fazilet Partisi
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GP	Güven Partisi
GYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
HP	Halkçı Parti
IBRD	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
ICC	Uluslararası Ticaret Mahkemesi
ICJ	Uluslararası Adalet Divanı
ICSID	Uluslararası Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözüm Merkezi
IIA	Uluslararası yatırım anlaşmaları
IMF	Uluslararası Para Fonu
ITT	Uluslararası Telefon Telgraf Şirketi
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun hükmünde kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
MAI	Çoktarafli Yatırım Anlaşması
MC	Milliyetçi Cephe
MDP	Milliyetçi Demokrasi Partisi
MGK	Milli Güvenlik Konseyi
MGP	Milli Güven Partisi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MIGA	Çok Tarafli Yatırım Garanti Kuruluşu
MKEK	Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
MM	Millet Meclisi
MP	Millet Partisi

MTA	Maden ve Tetkik Arama Genel Müdürlüğü
NAFTA	Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması
NATO	Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OHAL	Olağanüstü Hal
OPIC	Denizaşırı Özel Yatırım Kurumu
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
POSDCORB	Planlama-örgütlenme-personelalma-yönlendirme-eşgüdüm-denetim-bütçeleme
REFAHYOL	Refah Partisi, Doğru Yol Partisi koalisyonu
RP	Refah Partisi
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
SP	Saadet Partisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TTB	Türk Tabipleri Birliği
TVA	Tennessee Vadisi Otoritesi
UNCTAD	Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
UNDESA	Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi
UNECE	Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu
USAID	Amerika Birleşik Devletleri Kalkınma Ajansı
YİD	Yap-işlet-devret
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
YTP	Yeni Türkiye Partisi

Tablolar

Tablo 1: Sektörlere göre kamulaştırma (1960-2006)	141
Tablo 2: 1930-2000 arası kamulaştırma ve ödenmeyen borçlar	142
Tablo 3: Millileştirme-özelleştirme çemberi.....	149

Teşekkür

Sosyal bilimler serüvenimin doktora aşamasında en önemli rolü oynayan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'i öncelikle anmam gerekiyor. Keşke kendisi üniversitede kalarak yönetim bilimleri alanındaki yönlendiriciliğini sürdürebilseydi. Lisansüstünden itibaren teşvik edici müdahalelerinden çokça yararlandığım Prof. Dr. Ahmet Alpay Dikmen'e teşekkürü bir borç bilirim. Doktora derslerinde ufkumu açan Prof Dr. Onur Karahanoğulları ve Doç. Dr. Koray Karasu'ya ve bana tezimde ilham kaynağı olan Prof. Dr. Bilsay Kuruç'a ayrıca teşekkür etmek istiyorum.

Kendi disiplinin içerisinde zorlayıcı yanları olan tezimin sorumluluğunu dışarıdan üstlenen Prof. Dr. Metin Özügurlu'ya ne kadar teşekkür etsem azdır. Kamulaştırma konusunda ilerlememde beni cesaretlendiren Yrd. Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu ve İlter Ertuğrul ise akademik hayatımda doktora çalışmamın ötesine geçen bir iz bıraktılar. Çalışmamın değerlendirmesinde Doç. Dr. Bülent Duru'nun titiz incelemesi ve Prof. Dr. Gamze Yücesan Özdemir'in önerilerini anmadan geçmeyeceğim. Kendilerine şükran duyuyorum. Tezinin son aşamasına gelmiş 35. Madde araştırma görevlilerine sahip çıkan Prof. Dr. Nesrin Algan ve Doç. Dr. Esra Dardağan Kibar şahsında Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü hocalarıma teşekkür ediyorum.

Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde gözümü açtığımdan beri hep yanımda duran Yrd. Doç. Dr. Cengiz Ekiz'i hem yol arkadaşım hem hocam olarak anmak isterim. "Tertibim" sayabileceğim meslektaşlarım Esra Dik, Aslı Yılmaz'ın beyin fırtınalarına maruz kalmış olmasaydım muhtemelen bugünleri göremezdim. Onlara ayak uydurma çabam bana çok yol kat ettirdi. Yine yol arkadaşlarım Recep Aydın ve Levent Demirelli'nin arkadan ittirmeleri için de aynısı söyleyebilirim. Asistanlıkta dert ortaklarım Burcu Bayrak, Ezgi Ören ve özellikle doktoranın son aşamasında zaman kazanmamda çokça destek veren İrem Yeşilyurt ve Fırat Duruşan'ın adlarını anmam gerekir. Desteğini bizden esirgemeyen bölüm sekreterimiz Serap Öztürk'e, onun odasında ve kütüphanede beraber olduğum ve adını anmadığım diğer okul arkadaşlarımla birlikte hepsine kocaman bir teşekkür!

Ben doktorayla uğraşırken akan hayatın üstlenemediğim yüklerini sırtlarında taşıyan yakın ve uzak tüm dostlarıma, yol arkadaşlarıma gıyaplarında şükranlarımı bildirmek isterim. Onlardan çaldığım zamanı geri ödemeye çalışacağım.

Akademisyenlik babadan oğula geçen bir meslek olmasa da emeğime onun hamurundan birşeyler kattığımı düşünerek babam Cem Somel’e beni disipline sokan ısrarlı uyarıcı müdahaleleri için şükran duyuyorum. Kendisinden bana göre daha fazla mayalanmış ağbeyim Mehmet Somel’in okyanus ötesi müdahalelerine karşı da aynı duyguları besliyorum. Eğer yeterince çalışkan olabilseydim doğrudan yaptığı katkılardan tezimde yararlanabileceğim, her koşulda bana destek olan annem Serpil Tatlı’ya ne kadar teşekkür etsem azdır. Son dakika müdahaleleriyle Nazlı Somel ise “yengem” sıfatıyla tezimi özgüvenle bitirmemi sağladı, kendisini yine şükranla anmadan geçemeyeceğim.

Teşekkür kategorisine almakta zorlandığım kişi ise eşim Gözde. Doktorama başladığımdan beri hayatta kat ettiğimiz mesafelerin nicel olarak ölçülmesi mümkün değil, o yüzden bu teze yansıtabildiğim kadarıyla niteliğini verenlerin başında geldiğinin bilinmesi gerekir. Kendisine teşekkürün ötesinde minnet duyuyorum. Hayatımın iki “tezinde” de manevi imzası bulunmaktadır. Tüm eksik ve hataları benim olmakla birlikte...

Giriş

Yönetim biliminde kamu ile özel arasındaki ilişki hizmet, örgütlenme ve yönetim usulleri açısından tartışılırken, idarenin kamu gücüyle mülkiyete el koyması konusu unutulmuş gibidir. En genel ifadesiyle bir politika olarak kamulaştırma, dönemsel olarak belirleyiciliğini ve belki geçerliliğini yitirmiş bir konu olarak değerlendirildiği için tersi yöndeki işlemler daha fazla inceleme konusu olmaktadır. Oysaki yönetim alanında çözülen ve tasfiye edilen unsurları inceleme ihtiyacı vardır. Öte yandan teknik-hukuki olarak kamulaştırma uygulamalarının yaygınlığı, inceleme nesnesi olarak kamulaştırmayı yönetim bilimi açısından sıradanlaştırmaktadır. Organik olarak kamulaştırmanın yüzeysel görünümü, işlevindeki derinliğin gözden kaçmasına neden olmaktadır.

Tarihsel olarak kamulaştırma, özel mülkiyete dayalı toplumlarda devletin toplumsal çıkarlar adına mülkiyete el koyma eylemidir. Bu eylemin hukuksal olarak ‘kamu yararı’ gerekçesi, bireysel/kişisel/tekil yarar karşısında toplumsal/ortak/genel yararın üstünlüğünü temel almaktadır. Ancak kamu yararının anlamı siyasi olarak kamu-özel ikiliğine dönük uzlaşmacı veya çatışmacı olarak kategorize edebileceğimiz yaklaşımlara göre değişecektir. Çatışmacı bir noktadan bakıldığında, kamucu politikalarla kamulaştırma sermayeyi mülksüzleştirmekte, piyasacı politikalarla özelleştirme kamuyu mülksüzleştirmektedir. Uzlaşmacı bir noktadan bakıldığında, kamulaştırma külfetine katlanan kişinin tazmin edilmesiyle ikilikte denge kurulmaktadır. İlki kamulaştırmayı siyasal iktisadın kurallarını kapsamı bakımından geniş, ikincisi hukuksallığa indirgemesi bakımından dar anlamda ele almaktadır.

Çatışmacı yaklaşımla devletin mülkiyet ilişkilerine müdahalesi iki yönetime sahiptir. Bu çalışmada, metalaşmayı sınırlanan, özel sermaye birikim kaynaklarını kamuya aktaran müdahaleler için ‘reform’, metalaşmanın önünü açan, kamusal kaynakları piyasaya aktaran müdahaleler için ‘restorasyon’ kavramlarını kullanacağız. Reform piyasaya alternatif olarak idarenin ‘planlama’ işlevine, restorasyon ise piyasa aksaklığını gidermek üzere idarenin ‘düzenleme’ işlevine denk düşmektedir. Bu çerçevede kamulaştırma işlemi planlamaya altyapı oluşturması itibariyle reformcu, geri alınması ise mülkiyeti piyasa kurallarına göre yeniden düzenlemesi itibariyle

restorasyoncu olmalıdır. Yönetmel olarak planlamanın ölçeğine göre kamulaştırmanın ölçeğı değışecektir.

Uzlaşmacı yaklaşımila kamulaştırma, kamu hizmetlerini genişletme, kamu örgütlenmesini esnekletirme, kamusal usullere göre denetimi yaygınlaştırma yönelimleri taşımaktadır. Bu doğrultuda tek taraflı bir idari tasarruf olarak görülen devlet tekeli kurma ve bütünleştirme seçeneğı dışlanmakta; el konan mülkün iktisadi kamu hizmetlerine tahsisi, dahil edildiğı örgütlenmenin melez nitelikler taşınması, devlet denetiminde özel işletmecilik yapılabilmesi gibi seçenekler öne çıkarılmaktadır. Uzlaşmacı yaklaşımın temel aldığı hukuk doktrininde ‘özel ve gerçek kişiler lehine kamulaştırma’ unsuru bulunmakta, fakat istinai bir yöntem teşkil etmektedir.

Bu noktada iki soru belirlemektedir:

- Restorasyon döneminde zayıflamış olması gereken kamulaştırma aracı neden ve nasıl güçlenmiştir?
- Kamulaştırma uygulama ve tartışmalarında özel yarar için kamulaştırma neden ve nasıl daha etkili hale gelmektedir?

Üçüncü ve esas soru, bu ikisi arasındaki ilişkinin kamulaştırmanın geçirdiğı işlev değışikliği anlamında ‘dönüşümünü’ açıklama kabiliyeti olup olmadığıdır. Bu sorulara yanıt verebilmek için izlenecek yolda tarihsel maddeci yaklaşımda ‘devlet-mülkiyet ilişkileri’ soyutlamasından hareket edilecektir.

Devlet, sınıfsal karakteri olan, ama sınıflar arasındaki mücadeleler içerisinde şekil değıştiren bir örgütlenmedir¹. Sınıf mücadeleleri içerisinde devletin işlevleri 'toplumun ortak çıkarlarına hizmet', 'egemen sınıfın çıkarına hizmet' ve 'kendi çıkarına hizmet' olarak tasnif edilmiştir². Devlet gündelik olarak değil, tarihsel olarak egemen sınıfın çıkarına hizmet etmektedir. Bu işlevi yerine getirebilmesi için toplum çıkarı ve kendi çıkarı adına hareket edebilmesi gerekmektedir. Toplum çıkarı ve kendi çıkarının genişlemesi ve daralması sınıflar mücadelesinin seyrine göre değışecektir.

Tarihsel olarak devletin işlevlerini yerine getirebilmesinde bir kaynak ihtiyacı vardır ve bu somut olarak kendisini en başta toprak mülkiyetinde gösterir. Dolayısıyla devlet-

¹ Nicos Poulantzas, *Kapitalist Devlet Sorunu*, Birikim Yayınları, İstanbul, 1977.

² Cem Eroğul, *Devlet Nedir?*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

mülkiyet ilişkilerinin ilk uğrağı, devletin toprağı bağı bir örgütlenme olarak varoluşudur. Modern devlette varoluş sınıflar mücadelesini yönetecek başka kaynaklar da gerektirir. Devletin toplum adına (kamulaştırma), kendi adına (devletleştirme) yahut bu ikisinin arasında ulus adına (millileştirme) mülkiyete el koyması (istimlak) genel olarak vazgeçemeyeceğı araçlardan olmakla birlikte hangisinin hangi yönde kullanılacağı, üretici güçlerin gelişimi ve sınıflar mücadelesi tarafından belirlenmektedir. Devlet-mülkiyet ilişkilerinin ikinci uğrağı budur. El koyan özne olarak kamu-devlet/ulus kavramları arasındaki epistemolojik kayganlık, somut tarihsel uygulamalar ışığında incelenerek giderilebilecektir.

Devlet-kamu tartışmasında, dinamik bir alan olan kamunun devleti etkilediğı ölçüde onu egemen sınıftan uzaklaştıracağı fikri Eroğul'un tahliline uymaktadır. Buna karşılık devletin kamusal işlevleri sivil topluma terk etmesinin özelleştirmeye denk bir kamusalıktan uzaklaşma getireceğı şerhi düşülmüştür. Devletin egemen sınıftan uzaklaşırken kamusal işlevlerden uzaklaşmaması, yönetsel açıdan 'yararlandırıcı' yerine 'zorlayıcı' roller üstlenmesi tehlikesi yaratmaktadır. Bu sınır çizgisinde bir görüşe göre yerel düzeyde kamu yararının denetlenmesi, diğeri bir görüşe göre ise eşitsizlikler yerel düzeyde kamu yararı sağlanmasına izin vermeyeceğı için merkezi iradeyle kamu yararını kurulması gerekmektedir.³ Dolayısıyla kamulaştırmanın dönüşümüne ilişkin tartışmanın bir yerinde devletleştirme mi kamulaştırma mı sorunuyla kaçınılmaz olarak karşılaşılacaktır.

³ Kamuculuk mu devletçilik mi tartışması, kamu yararının yönetsel olarak konsolide olacağı ölçek açısından kamulaştırma mı devletleştirme mi tartışmasına ışık tutmaktadır. İşaya Üşür, 'kamu' devleti etkilediğı ölçüde devletçiliğinden desteklendiğini söylemektedir. Buna karşılık Mithat Sancar devletçiliğinden otoriterlik nedeniyle kamuculuktan uzaklaştığını ileri sürmektedir. Kamusal işlevlerin "üçüncü sektöre" bırakılmasının özelleştirme kadar "tehlikeli" olduğu uyarısında bulunan Tanıl Bora ise devletin kendisini "kamulaştırmak" gerektiğini savunmaktadır. Özelleştirme-devletleştirme ikiliğini yanıltıcılığını vurgulayan Cüneyt Özansoy karşısında Metin Çulhaoğlu "devlet mülkiyeti kamu mülkiyetinin bir biçimiyken" bunun dışındaki tercih edilebilir biçimleri sormaktadır. Bora, KİT'lerin üçüncü sektör tarafından denetlenmesini önermektedir. Yavuz Üçkuyu, devletin baskıcı yanıyla mücadele etmek için çekildiğı kamusal alana çağırılması görüşündedir. Devlet-özel ikiliğini veri alan Ata Soyer, devletin kontrol ve meşruluk mekanizmalarının bir arada işleminin kazanımlar yarattığını, aradaki dengenin tahlil edilmesi gerektiğini saptamaktadır. Çulhaoğlu, küreselleşmenin eşitsiz eklemlenmesi içerisinde iki yerel kamu yararı arasındaki uyumun ancak merkezi iradeyle sağlanabileceğini öne sürmektedir. "Kamuculuk mu Devletçilik mi?", *Toplum ve Hekim*, C. 16, S. 5, Eylül-Ekim 2001.

Bu çalışmada öncelikle yönetim bilimi yazınında yönetsel örgütlenmenin mülkiyet ilişkilerinin gelişimine uyumu incelenecektir. İncelemeye başlarken kamu yönetimi kuramının gelişimi içerisinde kamulaştırmanın yeri, kamu-özel ikiliği çerçevesinde tartışılacaktır. Türk kamu yönetimi yazınının gelişimine ayrıca girilerek aynı çerçevede ortaya konan görüşlerin sürekliliği, özgün bir yaklaşım üreten bir sistematik oluşturup oluşturmadığı noktasında saptanmaya çalışılacaktır. Tartışmanın sunduğu verilerden hareketle, ‘kamu yararı’ ve ‘kamulaştırma’ kavramlarının değişen konumuna ilişkin hipotezlerden çalışmanın ana tezi ortaya çıkarılacaktır.

Olgusal inceleme alanına girilirken, tarihsel olarak devlet-mülkiyet ilişkisi, devletin el koyma biçimleri ve bu konuda ortaya çıkan görüşler incelenecektir. Buradaki amaç, modern öncesi dönemden modern döneme geçişte kamulaştırma aracının ve kamulaştırma yaklaşımlarının hangi temeller üzerinde doğduğunun saptanmasıdır. Devamında, gerek dünyadaki uygulamalar gerekse Türkiye’deki uygulama bölümlerinde izlenecek yöntem, kamulaştırmanın geliştiği dönemlere odaklanarak zamandizinsel bir gelişim çizelgesi çıkarılması, ardından kamulaştırma uygulamalarının gerilediği döneme ilişkin işlevsel olarak dönüşümün tasnif edilmesidir. Böylece kamulaştırmanın nasıl yeniden işlevlendirildiği ortaya çıkarılacaktır.

Olgusal alanın sorunu, kamulaştırmalara ilişkin tarihsel dönüşümün karşılaştırılabilmesini sağlayacak bütünlüklü bir kaynağın olmamasıdır. Bu yüzden çalışmada, standart verilere ulaşılabilecek tekil kaynaklar seçilmiştir. Dünyada kamulaştırmanın ulusal ve bölgesel uygulamaları, ABD Kongresi’nin ülke raporları üzerinden incelenmektedir. Bu raporlar güncel verilerle birlikte karşılaştırılarak işlevsel olarak kamulaştırmanın çözülüşüyle birlikte hangi sacayakları üzerinden yeniden kurulduğu saptanmaya çalışılacaktır. Türkiye’de dönemsel uygulamaların dökümü ise onar yıllık dilimler halinde TBMM Meclis Tutanakları incelenerek reform ve restorasyon süreçlerine odaklı olarak incelenmektedir. Çalışmanın odak noktası olan Türkiye’deki dönüşüm hem kamulaştırmanın yasama süreçlerinde beliren organik boyutu hem de kamulaştırma uygulamasının Meclis tartışmalarına yansıyan işlevsel boyutuyla resmedilecektir. Zamandizinsel gelişimde kendisini dışa vuran işlevlere

tekabül eden kamu politikaları tasnifi kamulaştırma içerikli mevzuattan hareket edilerek (Bakınız Ek 3), dünya incelemesindeki sacayaklarına oturtulmaya çalışılacaktır.

Sonuç olarak kamu-özel ikiliğine ilişkin benimsenen yaklaşım çerçevesinde, tarihsel olarak devlet-mülkiyet ilişkileri bağlamında kamulaştırmanın yaşadığı dönüşümün seyrine projeksiyon tutulmaya çalışılacaktır. Bu projeksiyon, restorasyon ve özel yarar adına kamulaştırmalar arasındaki ilişkinin niteliğini ortaya çıkaracaktır.

I. Kamu yönetiminde kamulaştırmanın kuramsal ve kavramsal çerçevesi

A. Kuramsal kaynaklar

Türkiye’de kamulaştırmanın gündelik hayat içerisinde pratik çağrışımları önem kazanmaktadır. Kentsel dönüşüm, maden sahaları açılması, enerji santrallerinin inşası gibi tartışmalı kamu yatırımlarında kamulaştırma halka maliyetli sonuçları olan bir idari işlem olarak gözükmektedir. Öte yandan kamulaştırmanın bugünkü ideolojik çağrışımlarının da önem kaybettiği söylenebilir. Millileştirme ve devletleştirmenin akrabası olan bu eylem, devletin mülkiyet üzerindeki tasarrufları açısından ‘kamu yararı’ni sorgulatmaktadır. Bu değişimin cereyan ettiği tarihsel dönüşüm tahlil edilmeden, kamulaştırmanın bilimsel-teorik tahlilini yapmak mümkün değildir.

Kamulaştırma, özel mülkiyete kamu gücüyle el konması fiilidir. Toplumsal formasyonların⁴ gelişimi içinde bu fiilin kaynağını oluşturan devlet ve mülkiyetin nasıl bir dönüşüm geçirdiği, sosyal bilimler bütünlüğü gözetilerek hukuk ve siyasal iktisadın kuralları içerisinde hangi biçimlere büründüğü incelenmeye muhtaçtır⁵.

Kamu, teknik olduğu kadar değer yüklü bir kavramdır. Kamunun tarifi, modernleşme ile birlikte ortaya çıkmıştır. Sosyal bilimler içerisinde değerler ile olguların en yoğun çakışma noktasının kamu kavramı olduğu söylenebilir. Topluma bütünlüklü mü parçalı mı, çatışmacı mı yoksa uzlaşmacı mı, statik mi dinamik mi

⁴ Üretim ilişkilerine göre toplumları tasnif etmekte kullanılan toplumsal formasyon kavramı, ilk defa Marx tarafından *Ekonomi Politiğin Eleştirisine Katkı*’nın Önsöz’ünde “sosyo-ekonomik formasyon” olarak kullanmıştır. Niteliğini üretim ilişkileri belirlemekle birlikte, bir toplumdaki sınıfların kompozisyonuna, devlet üzerindeki etkilerine ve devletin buna bağlı yapısına göre çeşitlilik göstermektedir.

⁵ “...mülkiyet esasının, ekonomi, hukuk ve yönetim bilimlerinin temellerini zarar verdiğini ve onları yanlış yere sürüklediğini göstermeyi umuyorum.” Pierre-Joseph Proudhon, *Mülkiyet Nedir?*, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s. 69.

baktığınıza göre kamunun anlamı tümüyle farklılaşır. Dolayısıyla konu, sosyal bilimlerde yöntem ile ilgilidir.

Topluma diyalektik ilişkiler bütünlüğü içinde bakacak olursanız, kamu, içinde barındırdığı çelişkilerle köklü nitelik değişimlerine uğrayarak azami müştereklere doğru sıçramalarla ilerleyen bir olgu olarak görülür. Tersine, topluma münferit nitelikte ve aralarında istikrar arayan bir parçalar çeşitliliği olarak bakacak olursanız, kamu, çelişkileri masnetmesini bilen ve asgari müşterekleri öne çıkararak yapısını tedrici iyileşmelerle özünde muhafaza eden bir olgu görülür.

İdare-siyaset ikiliğinde temelinde olgular-değerler ayrımının yattığı bilinir. İdare özel yarar adına hareket edemez. İdarenin tanımsal olarak yaptığı işlemler kamu yararına olmak zorundadır. İdarenin özel mülkiyete el koyma işlemi olarak kamulaştırma da özel bir gerçek veya tüzel kişinin yararı için yapılamaz. Ancak idarenin, dolaylı olarak kamu yararına olan, doğrudan getirisi ise özel yarara olan işlemler yapamayacağı söylenemez. Bu bakımdan idarenin, tek bir değer doğrultusunda olgusal olanla ilgilendiği söylenebilir: Kamu yararı.

Siyaset ise özel yararlarla ilgilidir. Değerler çokluğunun olduğu bir alandır. Burada “siyaset”, birinin a priori ötekenden üstün olmadığı, statüsel olarak ayrıcalıklı olmadığı ekonomik çıkarlar alanını ifade eder. Modernleşme ile ortaya çıkan siyasi toplum (kamusal alan) karşısında sivil toplum özel alanı, yani piyasa ilişkilerinin cereyan ettiği alanı ifade eder. Dolayısıyla kamulaştırma, olgusal alandan değerler alanına müdahale gibi düşünülebilir.

Olgusal olan kamulaştırmayı etkinleştirmek kendi başına bir tartışma konusu olarak ele alınabilir. Siyasal toplumu yapısal olarak inceleyen hukuk disiplini ile sivil toplumu yapısal olarak inceleyen iktisat disiplini, kamulaştırmayı ‘yapısal’ bir prizmadan geçirerek değerlendirmektedir. Ancak üretim biçimine bağlı toplumsal örgütlenmeye göre değişen kamu kavramının içeriği, kamulaştırmanın kamu-özel ikiliğinde oluşan öznellikler düzeyinde de incelenmesini gerektirmektedir. O da yönetsel, yani toplumun iktisadi ve hukuksal ilişkilerini belirleyen yetki, işbölümü, ve egemenlik gibi unsurlarına bağlı yapıyı gündeme getirir. Dolayısıyla kamulaştırma, metalaşma eksen ve normlar

hiyerarşisi eksenini dışında ideolojik altyapısı olan bir yönetsel örgütlenme süreci olarak değerlendirilmelidir.

1. Kamu yönetimi kuramının gelişiminde kamulaştırma

Kamu yönetiminin öznesi devlet, nesnesi kamudur. Sosyal bilimlerin hem öznesinin hem nesnesinin ‘kamu’ olduğundan bahsedilebilir. Kamunun özne haline gelmesi, kamu yönetimindeki pasif konumunun ötesinde, çelişkili, dinamik ve gelişen yönleriyle kavranmasını gerektirir. Kamu yönetiminde ayrılan özne ile nesne arasındaki diyalektik bağlantıyı kuracak olan sosyal bilimlerde özne-nesne bütünlüğüdür. Toplumsal değişim belirleyiciliğinde devletin değişimini, devletin değişimine bağlı olarak da toplumsal değişimin aldığı yönü incelemek gerekir.

Feodal toplumdaki kapitalist topluma geçişte ticaret ve zanaatte ortaya çıkan birikim, feodal devlet yapısı karşısında yeni bir devlet yapılanması gerektirdi. Kameralizm, devletin feodal niteliği değiştirilmeden bu birikimden faydalandıracak yönetim düşüncesine kaynaklık etti. Feodal hükümdarın kamusal bir sorumluluk edinmesi, yani tarımsal üretimde artı ürününe el koyduğu tebaanın ihtiyaçlarını da karşılaması gerektiği önerildi. Bu bağlamda Aydınlanmacı Kameralistlerden Sonnenfels, üretmeyenlerin mallarına el konmasını gerektiğini ileri sürüyordu⁶. Böylece tarımsal üretimin sürekliliğinde kaynakların sağlık ve istihdam gibi refah unsurlarına aktarılması sağlanabilecekti. Kendine yeterliliğe dayalı üretimin yerine meta üretiminin geçmesi, zanaati kamulaştırmaya muhatap hale getirmektedir. Yine Kameralistlerden Vivien’in siyasal ile yönetsel olanı ayırması ise modern devlet ve modern kamusalılığı ana hatlarıyla ortaya koymaktaydı. Siyasal olan ‘devlet’ ulusun genel çıkarlarını ifade ediyor, yönetsel olan ‘kamu’ ise kamusal refahı, kamu hizmetlerini anlatıyordu⁷. İleride ortaya çıkacak devletleştirme ile kamulaştırma ayrımının ana hatları burada belirmektedir.

⁶ Michael W.Spicer, “Cameralist Thought and Public Administration”, *Journal of Management History*, C. 4, S. 3, 1998, s. 154.

⁷ Koray Karasu, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, *KAYFOR II*, Hacettepe Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Eylül 2004, Ankara, s. 8.

Kameralizmle feodal hukuk içinde pozitif hukukun doğmasını, idare hukukuyla hukuk disiplininin metafizikten kopuşu takip etti. Özel hukuktan ayrışan, yani feodal kamusal içindeki saf kapitalist hukukun gelişerek kamusal alana kılıç atması ile doğan idare hukuku, ilk başta devlet ile kamuyu yeniden özdeşleştirdi. Ancak bürokrasi kuramıyla modern kapitalist devlet hukukunun düşünsel temelini atan Weber, işlevsel olarak bu ikisini yeniden ayrıştırdı. Kapitalizmin paraya ve bürokrasiye “gayri şahsilik”⁸ yönünden benzer nitelik kazandırdığını ileri sürerek kamuyu devletten ayrı olarak özel çıkarların harmanlandığı piyasa ile özdeşleştiriyordu. Memurların mülksüz olduğu modern devlette, özel mülkiyete el koyma yetkisi olarak kamulaştırmanın da “gayrişahsi” bir nitelik kazandığı söylenebilir.

19. yüzyılda Avrupa’da monarşiye karşı verilen mücadelede ‘ne yapmalı’ sorusuna cevaben devlet mekanizması yeniden inşa edilirken, 20. yüzyılın başında ABD’de gelişen tekelci kapitalizm ‘nasıl yapmalı’ sorusuyla devlet mekanizmasının gelişim dinamiklerini yeniden tanımladı. Wilson, Avrupa’daki merkezi bürokratik devletler karşısında ABD’de anayasallık zemininde esnek federal devletin yönetsel boyutunun yeni bir bilim alanı yarattığını ileri sürdü. Sermaye birikim rejimlerine bağlı olarak şekillenen devlet aygıtının uzuvlarının araçsal olarak incelenebileceğini ortaya koydu. Bir yandan “devletin işlerini kolaylaştıracak, özel teşebbüsten farklı kılacak bir idare ilmi”ne gereksinimden söz ediyor, diğer yandan devletin partizanlaşmadan arındırılmasının “bu hizmeti özel teşebbüsteki iş hayatına yaklaştırdığı”nı söyleyerek övüyordu⁹. Dolayısıyla hem siyasi anlamda devletten hem özel teşebbüsten ayrıışmış, işlevsel bir kamu alanı tarif ediyordu. Millileştirme dışında bir özel mülkiyete müdahale işlemi olarak kamulaştırmanın zemini yaratılmış oluyordu.

Avrupa kaynaklı devlet biliminin bütünlüklü kamu algısı karşısında ABD kaynaklı örgüt biliminin parçalı kamu algısı ortaya çıktı. Gullick ve Urwick, idarenin unsurları olarak POSDCORB’u sıraladıkları çalışmanın şirket yöneticileri ve refah grubu yöneticilerine hitaben hazırlandığını ifade ediyorlardı. Devlet yöneticilerine değil kamu hizmeti örgütlerinin yöneticilerine yönelik bu ilkeler manzumesi, savaş dönemi yönetim

⁸ Max Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, Adres Yayınları, 2006, s. 17.

⁹ Woodrow Wilson, “İdarenin İncelenmesi”, *Seçme Parçalar*, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Siyasi İlimler Serisi: 1, 1961, s. 56, 64.

tarzından ilham alınan, kamuyu en kaba haliyle nesneleştiren bir özelliğe sahipti. Kamu, kişilere indirgenmişti ve kişilere göre örgüt kurulmaz anlayışı vardı. Aynı yazarlar, 1929 krizi sonrası New Deal programının hazırlayıcıları arasına girmiş, piyasayı diriltme amacı doğrultusunda refah devletindeki merkezileşmeye uyumlu bir kamusalılık yaratan kuramın temelini attılar¹⁰. Piyasanın ihtiyaçlarını dolaylı olarak karşılamak üzere kamulaştırmanın işlev kazanabileceği bir alan böylece ilk defa tanımlandı.

Bürokrasi kuramcıları, tekelleşmenin niteliğini mülkiyetin değil yönetimin belirleyeceğini ileri sürmektedir. 1930'ların düşünürleri devletin merkezi yöneticileri ile iktisadi işletmelerin yöneticilerini ayırmaktadır. Rizzi (1939) resmi bir örgütlenmenin uzantısı olmakla birlikte sorumlu oldukları alan üzerinde sahip oldukları tasarruf sebebiyle bürokrasiyi kendi içinde kollektif mülk sahibi bir sınıf saymaktadır. Burnham (1941) bir memurlar topluluğu olarak da alınabilecek bürokrasiden çok, doğrudan üretim süreci üzerinde kontrolü olan yöneticilerin belirleyici olduğunu tespit etmektedir. Daha sonra Carlo (1974) bürokratlar ile teknik müdürler arasında çıkar çatışmaları olduğunu, işletme yöneticilerinin bürokrasiyi mülksüzleştirmek istediklerini savunmaktadır. Bu durumda kamu-özel ayrımı ortadan kalkmakta, kamulaştırma sahiplik ilişkisini bürokrasiye nüfuz ettiren bir olgu olarak haline gelmektedir.¹¹

Piyasanın güçlenerek ekonomik büyümenin yaşandığı dönemde piyasa ile kamu örgütleri arasında eşgüdümün sağlanması gündeme gelmiş, bu görüşü Simon kuramsallaştırmıştır. Piyasanın varlığı karşısında kamusalığa psikolojik-sosyolojik bir aşı yapan Simon, yönetim biliminde olgu-değer ayrımının fikir babasıdır. Ancak bu aş, kamusal veya özel niteliği fark etmeyen tüm örgütler için evrensel olarak geçerlidir. Dolayısıyla değer yüklü millileştirme-devletleştirme yöntemlerinden farklılaşan bir kamulaştırma arayışı, Wilson ve Gullick'ten sonra Simon ile yeni bir merhale kazanmaktadır. Örneğin Simon'a göre Chicago demiryolunun kamulaştırması, sadece

¹⁰ L. Gullick ve L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, Gullick'in 1954 yılı 3. baskısına önsözü.

¹¹ Antonio Carlo, *Sovyetler Birliği'nin Sosyol-Ekonomik Karakteri*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985.

mali yönetim bakımından fark etmiştir¹². Kamulaştırma, öznesi ve nesnesi bakımından piyasanın eşgüdümüne tabi bir kamusalığa sahiptir.

Simon'nun aşısının kamuyu araçsallaştırmaktan kurtarmadığını iddia eden Waldo ise 'ne yapmalı'ya geri dönmeye çağırmaktadır. İdareye siyaset biliminin ilkelerini davet ederek olguları yeniden değerlerle bütünleştirmeyi önermektedir. Simon ve Waldo aynı dönemde, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yapıtlarını yayınlamışlardır. Bu dönemde Amerikan kamu yönetiminin, Taylorizmin işletme ölçeğinden dünya hegemonyasını sağlayacak bir kapsama taşınması hayatidir. Simon'un davranışsallığının yetersiz kaldığı yerde Waldo'nun demokrasi değerleri devreye girmektedir¹³. Böylece "kamu yönetimi", sosyalist yönetim karşısında aynı zamanda ideolojik bir araç haline gelmektedir. Kamulaştırma da sosyal demokrasinin bir parçası olarak normatif nitelik kazanmaktadır.

Buraya kadar disiplinin devlet bilimi ve örgüt bilimi çatallanmasına giden kökenleri açısından kamulaştırmanın durduğu yere dair bir değerlendirmesi yapılabilir. Feodalizmin aşılmasında aslında yeni bir 'özel'in ortaya çıkışı yeni bir kamunun varlığına kaynaklık etmiştir. Ama bu hep yeni kamunun mevcut özel karşısında doğuşu olarak anlatılmıştır. Kapitalizmin gelişimi içinde kamu yönetiminin de özel yönetim olan işletmeye kaynaklık ettiği söylenmektedir. Bu aynı zamanda kamu yönetimine iki ana akımdan birinin ötekine hakim gelmesidir. Hakim gelen Anglo-Sakson, tahakküm altına giren Kıta Avrupası akımıdır. Bu iki coğrafyada dünya kapitalizminin gelişimine bağlı olarak ortaya çıkan üstyapısal eklemlenme süreçleri akımlar arasındaki farklılıklara kaynaklık etmiştir. Kıta Avrupası'nda 'devlet gereği'nden hareketle tüme varım, Amerika'da ise 'devlet eksiği'nden hareketle tümünden gelim yöntemleriyle kamu yönetimine ulaşılmıştır¹⁴. Dolayısıyla ilkinde devletleştirme ikincisinde kamulaştırma kuramsal olarak gelişmiştir.

¹² Simon, Herbert, *Kamu Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 547, Ankara 1985, s. 6.

¹³ Dwight Waldo, *The Administrative State: The Sturdy of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press Company, New York, 1948, s. 209.

¹⁴ Richard J. Stillman II, "American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?", *Public Administration Review*, C. 57, S. 4, Temmuz-Ağustos 1997, s. 337.

Devlet biliminin oluşumunda feodal ayrıcalıklara karşı mücadelenin öne çıktığı Avrupa, yerel feodal artı ürün edinimi karşısında ulusal piyasada artı değer edinimini sağlayacak üst yapının inşasına sahne olmuştur. Buna göre, otoritenin merkezkaç eğilimlerine hizmet eden “aynı ödeme” biçiminin yerini bürokrasi aracılığıyla “parasal” ekonominin eşitleyiciliği ve düzenleyiciliği almıştır¹⁵. Bürokrasi, sermayenin serbestçe mülk edineceği alanı korumaya dayalı bir işlevle birlikte kamu hizmetlerinin gelişmesine bağlı olarak kendisi bir mülkiyet öznesi haline gelmiştir. Devlet bilimi, feodal düzende mülkiyetin devletle ilişkilendirildiği bir noktadan devlet karşısında özelle ilişkilendirildiği bir noktaya geçişin ürünüdür. Bunun karşısında ise örgüt bilimi, feodal bürokrasiden azade bir serbest rekabetin kamuyu şekillendirdiği Kuzey Amerika’da temellenmiştir. Devletin yönetsel değil siyasal yanının ağır bastığı sistemde idare araçsal bir niteliğe sahiptir¹⁶. Kamu yönetimden siyasal devlet yerine araçsal örgütün anlaşıldığı koşullarda mülkiyetin niteliksel kökeni-aidiyetine değil nicel işlevi-çıktısına bakılmaktadır. Kamulaştırma bu çerçevede bir bağımlı değişken olarak belirmektedir.

1970’lerin krizinden sonra ussallığı hukuk normlarından çıkarıp ekonomik normlara indirgeyen, kamuyu piyasa dinamiklerinin türevi dinamik bir alan olarak göre Kamu İşletmeciliği ortaya çıkmaktadır. Örgütlerin finansmanını yurttaşlara bırakan, yani bireylere bağlı bir toplumsallık tarifi yaparak piyasa rekabetini örgütler arasına sokmayı savunmaktadır. Özel örgüt kamusal örgüt özdeşleştirmesinde özelin nitelikleri baskın hale gelmektedir¹⁷. Böylece piyasa ile özdeşleştirilen yeni ‘kamu’, araçsallığın ötesinde amaçsal hale getirilmekte, toplumun ortak gereksinimleri ve çıkarları anlamındaki geleneksel ‘kamu’ araçsallıktan da ricat ederek tarihe karışmaktadır. Kamulaştırmada ikilik oluşmaktadır.

Geleneksel (liberal) örgüt kuramını yeniden üreten neo-liberal örgüt kuramları kamu örgütleri ve özel örgütlerin farklı olmadığını ileri sürmektedir. Kamu-özel ayrımı yönetim teknolojisi boyutuna indirgenmiştir. Özetle kamu yönetiminin bu tartışması kapitalizmin bunalımını takip eden yeniden yapılandırılma süreçlerinde tazelenmektedir:

¹⁵ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, 2005, s. 112.

¹⁶ Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973, s. 99.

¹⁷ Koray Karasu, "İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri," *Kamu Yönetimi Dünyası*, Yıl. 5, S. 19, Temmuz - Eylül 2004, s. 8.

New Deal döneminde Gulick'in yönetim çalışmaları ve Reagan'ın çalışmaları buna örnektir. İlkinde kamulaştırma aracıyla genişleme, ikincisinde özelleştirme aracıyla tasfiye söz konusudur¹⁸. İlkinde devlet bünyesinde hukuksal özerklik kazanarak kamu piyasada bir aktör haline gelmiştir. İkincisinde tümleşik örgütlenme parçalanarak devletten ekonomik olarak özerk bir kamu yaratılarak kamu piyasaya eklenmektedir.

Kamusallık gerilerken kamu örgütlerinin ilk dönem donatıldıkları kamulaştırma yetkisinin nasıl bir işlev göreceği önem kazanmaktadır.

2. Türk kamu yönetimi yazınının gelişiminde kamulaştırma

Kamu yönetimi kuramının gelişimi içerisinde kamulaştırmayı incelerken ekonomik ve hukuki yönden belirli yapısal özellikler taşıyan her tarihsel dönemde kamu-özel ilişkisine özgün bir yaklaşım geliştirildiği görülmektedir. Bu çerçevede Türk kamu yönetiminin özgün bir kuramsal yaklaşımı olduğundan söz etmek zordur, fakat kamu yönetimi kuramının gelişimine bağlı olarak özgün bir yazın ortaya çıktığı söylenebilir. Türkiye Cumhuriyeti devletinin inşa sürecine paralel olarak gelişen bu yazın, devletin ideolojik referans noktalarına paralel olarak farklı özgünlükler arz etmiştir. Ne var ki Avrupa merkezli yaklaşımdan Amerika Birleşik Devletleri merkezli yaklaşıma geçişte bile ciddi bir birikim devretmemiştir. Dolayısıyla yazının kamu-özel ilişkisi çerçevesinde kamulaştırma yönteminin değerlendirmesine dair sürekliliği ve bütünlüğü olan özgün bir yaklaşım ortaya çıktığı tartışmalıdır.

Türk kamu yönetiminin Cumhuriyet'in kuruluşundan bugüne hemen hemen kesintisiz bir çizgide takip etmeye olanak sağlayan en önde gelen süreli yayın İçişleri Bakanlığı'nın *İdare Dergisi*'dir. İdare Dergisi'nde yayınlanan kuramsal yazılardan hem söz konusu özgünlükleri çıkarmak hem de birikim oluşmasını önleyen kopuş noktaları saptamak olanaklıdır. Yayının resmi görüşü yansıtması, Türk kamu yönetiminin herhangi bir gelişim dinamiğini ihmal etmemektedir. Kamu-özel ilişkisini başından itibaren belirleyen 'kamu' olmuştur.

Cumhuriyet'in devletçilik ilkesine dayalı olarak kurulmaması ve 1930'larda bunun Cumhuriyet'in bir niteliği olarak işlenmesi önemli bir noktadır. 1929 krizinin arifesinde

¹⁸ Karasu, 2004, s. 2, 3.

devletin ikili karakteri Mekteb-i Mülkiye’de verilen derslerde işlenmektedir. Devlet bir yandan, güvenlik sağlayan ve temel kamu hizmetlerini bütünleştiren örgütlenme olarak tanımlanmaktadır. Bu görüşe göre kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişki, üretimin merkezinde devletin durduğu ve özel karşısında devletin kendisini sınırlandığı bir ilişki değildir. Ticari kâr getirmeyen alanlar dışında tüm üretimi özel teşebbüsün sırtladığı ve devletin bunlar arasında sadece eşgüdüm sağladığı bir işbölümüdür¹⁹. Diğer yandan devletin bir teşebbüs olduğu, genel üretimi ve kamu hizmetini yürütmekle görevli olduğu savunulmaktadır²⁰.

Ertesi sene krizin etkisiyle ‘rasyonalizasyon’u savunulurken idarenin veya teşebbüsün özel mi kamusal mı olduğunun bir öneminin bulunmadığı belirtilmektedir²¹. 1930’ların devletçiliğinin temellerinde kuramsal olarak Taylorizmin ekonomik anlamda verimli idarecilik anlayışı olduğu burada ortaya çıkmaktadır. Ancak uygulamada bu, Türkiye Cumhuriyet’in kuruluşuna ABD’deki gibi bir emek rejimiyle damga vurmamış, planlı sanayileşmede daha sonra ‘uslaşma’ olarak savunulan genel/ortak çıkar eksenli sınıflar üstü kamusal niteliği ile özgünlük arz etmiştir²².

Devletçiliğin bu şekilde algılanması 1950’lere kadar sürer. Kamu yönetiminin İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD kaynaklı gelişimine ilham kaynağı olan konular, iki dünya savaşı arasındaki dönemin tartışmalarından beslense de Türk kamu yönetimi sıfırdan başlamaktadır. Bu dönemde kamu ve özel yönetimler arasındaki özdeşlik, amaç, örgüt ve personel temelinde kurulmuştur. Önceki dönemin ekonomik verimlilik ve kamusalılık yaklaşımı ile bir tartışma yürütülmeksizin, kamu-özel paralelliği, örgütte amir-memur ilişkisini belirleyen psikolojik, sosyolojik dinamikler üzerinden kurulmaktadır²³.

1950’lerden 1960’lara uzanan “idare sanatı” tartışması kamu ile özel yönetiminin bir başka ortak noktası olarak öne çıkmaktadır²⁴. Bilim değil sanat olarak ele alınan

¹⁹ Ekrem (Dahiliye Hukuk Müşaviri), “İdare Hususunda Nazariyerler, Kaideler, Tecrübeler”, *İdare*, S. 17, Ağustos 1929, s. 1081, 1082.

²⁰ Mustafa Şeref, “İdari kaza, idari dava ve ihtilafat”, *İdare*, S. 17, Ağustos 1929, s. 1087.

²¹ Ali İbrahim (Mektebi Mülkiye hocası), “İdarede Rasyonalizasyon”, *İdare*, S. 31, Ekim 1930, s. 2044.

²² Süheyy Nizami, “Taylorculuktan İş Kafiyeciliğine”, *İdare*, S. 73, Nisan 1934.

²³ Muharrem Balasaygun, “İdare, İdareci ve Murakabe Mefhumlarının Modern Esasları” (Tetkikler), *Türk İdare Dergisi*, S. 249, Kasım-Aralık 1957, s. 22-24.

²⁴ Cihat Akçakayalıoğlu, “İdarecilik ve Amirlik Sanatı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 281, Mart-Nisan 1963, s. 11.

idare, mektepli değil alaylı işi olarak görülmektedir. İdarecilerin uygulamada karşılığı bulunmayan kurallar ile uğraşmak yerine uygulamanın kendisini öğrenmeleri gerektiği önerisi, ademi merkezi kamu teşebbüsleri ve özel teşebbüslerin arttığı bir ortamda idarenin hukuksal içerikten işletmeciliğe kayan yüzünü göstermektedir²⁵. Bu tipik Wilsoncu Amerikan kamu yönetimi ekolünün Türkiye’ye gecikmeli yansımasıdır.

1930’larda “Umumi menfaatlerin hususi menfaatlere üstünlüğü” olarak geçen Fayol’un ilkesi, 1960’larda “Kamu menfaatlerinin özel menfaatlardan üstün tutulması” olarak çevrilmiştir. İlkinde kullanılan ‘genel çıkar’ kavramı, özel teşebbüs çalışanlarının kişisel çıkarları karşısında teşebbüsün çıkarını üstün tutmak veya vatandaşlar karşısında milletin çıkarını üstün tutmak olarak açıklanmıştır²⁶. İkincisinde ise “Bu prensip, gerek fertlerin ve gerek işyerlerinin özel dileklerinin icabında idarenin umumi menfaat ve prensiplerine feda edilmesini zaruri tutar” denilerek ‘kamu çıkarı’ sözünden devlet idaresinin çıkarının kast edildiği ortaya konmaktadır²⁷.

Türk kamu yönetimi yazınında kamu-özel ilişkisi bakımından 1960’ların, 1930’ların tezlerine karşı bir tartışma yürüttüğünü göremeyiz. Aksine referans noktası olan yabancı kaynaklar tartışılmaktadır. Örneğin özel teşebbüsün kamu idaresinden farkını belirtmek üzere Gulick’in 1930’larda yazdığı ekonomi belirlenimli idare anlayışı eleştirilmektedir²⁸. Söylenen, verimlilik önemli olsa da idare ile ticarethane arasında bir fark olduğudur. 1930’ların devletçiliği ile doğrudan karşılaştırmadan 1960’larda özelden bağımsız bir kamusal kimlik ileri sürülmektedir.

Sonuç olarak kamu-özel ilişkisi bakımından, 1930’ların devletçilik döneminde kamu yararı ulusal ekseninde fakat işletmeci bir anlayışla değerlendirilirken, 1960’ların sosyal devlet döneminde kamu yararı kamu hizmeti anlayışıyla ve hizmet sunan idare ekseninde değerlendirilmektedir. Bundan farklı olarak 1930’lar sanayileşmesinde sınıflar üstü bir kamucu adalet anlayışıyla işlenen ‘verimlilik’, 1960’ların sonlarından

²⁵ Burhan Engin “Çağımızın Modern Teşkilatçılık ve İlmi Sevk ve İdarecilikte Doktrin Sahibi Fransız (H. FAYOL)’un İdarecilik Usulünün İktisadi İşletmelere, Ordu Teşkilatına ve Belediyelere Tatbik Edilmesi İmkamı Hakkında Etüd”, *Türk İdare Dergisi*, S. 285, Kasım-Aralık 1963, s. 54.

²⁶ Hasan Şükrü Adalı, “Henry Fayol’ün Tecrübi İdare Prensipleri”, *İdare*, S. 107, Şubat 1937, s. 328.

²⁷ Engin, 1963, s. 48.

²⁸ Sadreddin Sürbahan, “Etkili İdare”, *Türk İdare Dergisi*, S. 305, Mart-Nisan 1967, s. 44.

itibaren özel sektöre mahsus etkililik ilkesinin kamu sektörüne nüfuz aracı olmuştur²⁹. Dolayısıyla kamu yararı ölçütündeki değişim kamulaştırmanın ölçeğini belirlerken, ekonomik verimlilik yaklaşımındaki değişim kamu-özel arasındaki belirlenim ilişkisini imlemektedir.

1970’lerde, kamu yönetimine hakim olan örgüt biliminin ardılları göze çarpar. Örgüt içi grupların tahlilinde, kamunun özele benzeşmesi kamu içindeki çıkar grupları olarak karşımıza çıkmaktadır³⁰. 1980’lere geçişte ise yeni kamu işletmeciliğinin öncüllerine rastlanır. Kamu-özel yapısal olarak benzeşen yönlerinin ötesinde, bunlara birbirini tamamlayıcı bir rol verilmektedir. Burada 1930’lara atıfta bulunulması önemlidir³¹. Zira söz konusu dönem devlete yüklenen hizmet sorumluluğu tartışılmadan yalnızca iktisadi devlet teşekküllerinin yapısal sürekliliği hatırlatılarak özel sektör eksenli bir yeniden yapılanmanın gerekliliği ima edilmektedir.

Orta sınıflara dayalı kalkınmanın bir denge ve istikrar unsuru olacağı ileri sürülmektedir³². Bu, kamu-özel ilişkisinin devlet ve mülk sahibi sınıflar arasında kurulması gibi özgün bir yaklaşım doğurmaktadır. Diğer yandan 1930’larda işletmecilik, 1960’larda sosyal devletçilik çerçevesinde anlam yüklenen ‘verimlilik’ bu defa doğrudan kamu karşısında özel sektöre atfedilmektedir³³. Böylece devletçiliğin karşısında piyasacılık gündeme gelmekte, bunun somut aracı olarak da kamulaştırmanın tersi bir işlev olan özelleştirmenin temeli atılmaktadır.

1930’lardan 1960’lara geçişte yaşanan kopuş burada da söz konusudur. 1980 öncesinin birikimi masaya yatırılmadan, sadece yabancı kaynaklı referanslarla yeni yaklaşım, yani kamunun özel karşısında sınanması gündeme gelmektedir. Türk kamu yönetiminde önceden yapılan tartışmalara hiç değinilmeksizin 1930’lardan itibaren ABD’li heyetlerin hazırladıkları raporlara dayanılarak, kamu yönetiminin yeniden

²⁹ Ali Somel, “İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi’ne Yansıması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 3, Eylül 2009.

³⁰ Firuz Demir Yaşamış, “Kamu Yönetiminde Gruplar”, *Türk İdare Dergisi*, S. 322, Ocak-Şubat 1970, s. 147.

³¹ Niyazi Akı, “Kamu Hizmetlerinin Geliştirilmesinde Modern Sevk ve İdarenin Rolü”, *Türk İdare Dergisi*, S. 357, Şubat 1977, s. 12, 14-15.

³² Remzi Fındıklı, “Yönetim Karşısında Denge Unsuru Olarak Orta Sınıflar”, *Türk İdare Dergisi*, S. 384, Eylül 1989, s. 171.

³³ Özden Tenik, “İdarede Verim”, *Türk İdare Dergisi*, S. 378, Mart 1988, s. 183.

yapılanması konusu çerçevesinde kamunun performans yetersizliği değerlendirilmektedir³⁴. Kamunun yetersizliği konusunun özellikle halkın devletten şikayetinden ayrı olarak özel sektörün devletten şikayeti olarak tasnif edilmesi dikkat çekicidir³⁵. İdarenin başlangıçta tanımlanan ikili işlevi, yani mülk sahibi olmayan vatandaşların oluşturduğu ‘kamu’ya hizmet yükümlülüğü ile mülk sahibi olan ‘özellerin’ hizmetlerini kolaylaştırma yükümlülüğünün oluşturduğu denge, ilki aleyhine bozulmaktadır³⁶.

Nihayet kamunun kamu hizmetinden çekilmesi yerine özeline bu alana girmesi gerektiği görüşü ortaya çıkar. Verimlilikle birlikte ussallık da artık tümüyle özele atfedilen bir niteliktir. Neo-Taylorizm olarak isimlendirilen Yeni Kamu İşletmeciliği, Türk kamu yönetimi yazınına “administration’dan management’a” ifadesiyle girmektedir³⁷. Benzer şekilde ‘kamu’ kavramının kendisi de tartışmaya açılmakta ve ‘kamu’ya 1930’larda yüklenen sınıflar üstü kolektif rolün yerine bireylerin temsil edildiği sivil toplumcu bir rol biçilmektedir³⁸. Dolayısıyla kamu yönetimi kuramının gelişiminin Türk kamu yönetimi yazınına etkisi, disiplinin kendisini tanımlama biçimini değiştirecek denli köktendir. Bu bağlamda kamulaştırmanın tersi işlemi olan özelleştirme kamunun ana işlevlerinden biri haline gelmektedir.

3. Türk kamu yönetimi yazınında kamulaştırma yaklaşımları

Türkiye Cumhuriyeti’nde kamulaştırmanın kaynağı pozitif hukuktur. Ancak Türkiye’de üstyapısal düzenlemeleri feodal geçmiş ve bu geçmişteki uygarlık biçimleri ile ilişkilendirme girişimleri bilinmektedir. Söz konusu girişimler, tarih dışı bir yaklaşımla modernleşmenin ürünü olan yapıların aldığı yerel karakter, modern öncesi

³⁴ M. Kemal Öktem, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlemesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 380, Eylül 1988, s. 135.

³⁵ M. Kemal Öktem, “Gerçekten Kötü Bir Yönetim Nasıldır?”, *Türk İdare Dergisi*, S. 397, Aralık 1992, s. 141.

³⁶ Somel, 2009, s. 50.

³⁷ Yaşamış Firuz Demir, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’dan ‘Management’a...”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Haziran 1997, 8-11, 24.

³⁸ N. Kemal Öztürk, “Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 419, Haziran 1998.

dönemdeki düzenlemelerle süreklilik içerisinde gösterilir.³⁹ Ne var ki Osmanlı döneminde devletin mülkiyete el koyma biçimlerinin önemi bu kabalaştırmaya tabi tutulamaz. Burada önemli olan devlet-toplum ve toplum-mülkiyet ilişkisine göre modern öncesi kavramların nasıl şekillendiğidir. Örneğin ‘mülk’, ‘mülkiyet’ kavramı ile ‘umum’, ‘amme’ kavramlarının yaşadığı anlam değişikliği ve aralarındaki ilişkinin nasıl kurulduğu modern kamusalılığın İslam kökenli bir toplumdaki oluşumu bakımından dikkat çekicidir.

Mülkün kelime anlamıyla devlet anlamına geldiği dönemde toprak aynı anlama gelmek üzere tümüyle devlete aittir. Özel mülkiyet istisna kabul edilmektedir. Bu yüzden kavram tutarlılık açısından Sıddık Sami Onar, *domain* kelimesinin karşılığı olarak mülk değil -‘mülk’ün çoğulu da olsa farklı bir anlam kazanan- ‘emlâk’ kavramının kullanılmasını önermektedir⁴⁰. Umum ise kelime anlamıyla genelliği ifade etmektedir. Daha sonra zaman için kamusalılığı içeren ‘ulus’ anlamı kazanmıştır⁴¹. Toplumdaki bireylerin üstündeki iradenin ‘ortak’ irade olduğu, toplumsal sözleşme düşüncesinde dayanır. Dolayısıyla bu üst irade, devlet veya hükümdarın toplumu temsil etmesinden ziyade bireyler üzerinde kurduğu otoriteye bağlı olarak tezahür eder. Ulusal kamusalılığa dayalı temsil ile örneğin ortak inanç kaynağı olan Allah’a dayalı temsil arasında bu bakımdan bir fark vardır. Yurttaşlık ile kulluk arasında fark olduğu gibi.

Türkiye Cumhuriyeti toplumunun doğrudan öncülü sayılamayacak Osmanlı toplumunda devlet eliyle “cebri temellük” konusuna bu nedenle ancak üstyapısal düzenlemelerin toplumsal formasyonun gereksinimlerine uyumundaki süreklilik noktaları bakımından incelemek anlamlı olabilir. Manevi değerlere dayalı bir süreklilik ve belirlenim ilişkisi varsaymak ise tarih dışı bir zorlama olacaktır. Tarih dışı yaklaşımların bir örneği olarak Mustafa Şen, *İslam ve Osmanlı Hukukunda Kamulaştırma Müessesesi* makalesinde İslam hukuku ve İslam hukukuna dayalı Osmanlı hukukunda “cebri temellük”ü şu kaynaklara dayandırmaktadır: Peygamber dönemindeki

³⁹ Weberci patrimonial yaklaşım ile Asya Tipi Üretim Tarzı yaklaşımları buna örnektir. Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı-*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.

⁴⁰ Menaf Turan, *Türkiye’de Kentsel Rant*, Yazılama Yayınevi, Ankara, 2009, s. 111.

⁴¹ Adnan Güriz, *Teorik Açıdan Mülkiyet Sorunu*, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1969, s. 56-58.

hadisler, şeyhülislam fıkıhları, fıkıhları ve içtihatları kanunlaştıran Mecelle ve Tanzimat sonrası kanunname ve nizamnameler.

İslam hukukunun asli kaynakları arasında yer alan Kur'an'da kamulaştırmaya dair bir hüküm bulunmamakla birlikte mülkiyet Allah menşeli olduğundan dokunulmazdır. Bu yüzden mülkiyet hakkı “mukaddes ve ihlal edilmez” kabul edilmiştir. Peygamber Muhammed'in bir mera alanını otlak haline getirmek üzere “kamu yararına” devlet korusu haline getirdiği söylenmektedir. Bir diğer olayda, özel mülkiyet olan bir bahçeye ilk mescidi yapmak için buradaki hurma ağaçlarının kesilmesi, mezarları kaldırılması ve harabelerin düzlenmesini emrettiği, mülkiyet sahibine “fiyat biçmesini” söyleyen Muhammed'e malikin “onun bedelini senden değil Allah'tan istiyoruz” dendiği anlatılmaktadır⁴².

Hadis olarak geçen bu tür dini efsanelerde amaçlanan, ortak çıkarın özel çıkara üstünlüğü gibi normatif önermeler öne sürmekten çok, münferit vakalardan usul çıkarmaktır. Dolayısıyla anakronik bir yaklaşım sergilenmektedir. Ayrıca hadis açıkça bedelin bu dünyada değil ahirette verileceğini ima etmekle pozitivizm öncesinin damgasını taşır.

Mukayeseli İslâm Hukuku kitabında, Muhammed'in iki komşu arasındaki bahçe tartışmasında bir tarafın şikayetçi olduğu ağaçların sökülmesini emretmesi, İslam'da “kamu yararı” için kamulaştırmanın önerildiğine delil olarak gösterilmiştir. Mülkün satın alınmasında anlaşılamayınca “rayiç bedelinin verilmesi suretiyle cebren satın alınabileceği, başka bir deyişle kamulaştırılabileceği” ifade edilmektedir. Halifelerin de aynı yöntemi benimsediği, Hz. Ömer'in bir yeri koru haline getirirken “Mal Allah'ın malıdır, Allah yolunda kullandığımız hayvanlar olmasaydı bir karış toprağı bile koru yapmazdım” sözleriyle örneklenmektedir.⁴³

Verilen örneğe göre ortak çıkar Allah'a ibadettir ve bu kendi başına bazılarının yaşam alanına tecavüz edilmesini meşru kılar. Modernleşmenin ürettiği kamu ve özel mülkiyet ayrışmasının, piyada oluşan rayiç bedel kavramının, kamulaştırmayı İslam'ın ana kaynaklarında bulmak üzere dönemin Arap toplumunun ilişkileri içerisine

⁴² Mustafa Şen, “İslam ve Osmanlı Hukukunda Kamulaştırma Müessesesi”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1997, s. 172.

⁴³ A.g.e., 173.

yerleştirilmesi aynı retrospektif bakışı yansıtır. Nitekim yazarın verdiği örnekte bireysel olan anlaşmazlığın kamusal nitelikte gösterilmesinden kamu ile özel ayrımı yapmadığı görülmektedir.

Modernleşmeyi pozitivist bir yaklaşımla kabullenen Türk kamu yönetimi yazınında yukarıdaki tarihçenin farklı dönemlerinde egemen olan kamu yönetimi anlayışları temel olarak ders kitaplarına yansımıştır. Her dönem yönetimin kamu-özel ikiliği üzerinden aldığı özgün konum, kamu yönetimi kuramının diğer sosyal bilim disiplinleri ile olan ilişkisi üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu da yazının gösterdiği dönemsel özgünlükleri belirli biçimsel öğelere büründürmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde, Wilson'un 20. yüzyılda modern kamu yönetiminin başlangıcı kabul edilen makalesini önceleyen eser 1883 tarihli *Fenn-i İdare-i Mülkiye* kitabıdır. Bu kitapta “Kamuya Ait ve İnsanlığa Yararlı Olacak Şeyler” başlığı altında sağlık gibi kamu hizmeti alanlarından devletin sorumlu olduğu ve bunun için gelir tahsis etmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak kitaba dair yapılan incelemede gelir sağlama dışında devletin bu hizmetleri vermek üzere özel mülkiyet üzerinde bir tasarruf yetkisine sahip olduğu konusuna değinilmemiştir. Dolayısıyla yönetim bilimlerinin Batılı anlamda Osmanlı/Türk yazınına tercüme edildiği bilinen ilk eserde, “kamu yararı” kavramına kamunun özel mülkiyet üzerinde üstünlüğünü ifade edecek bir anlam yüklendiğine ilişkin veri yoktur.⁴⁴

‘Usul-i idare’ olarak adlandırılan kamu yönetimi yaklaşımı, liberal eğilimleri bünyesinde barındırmaktadır. Birinci Sanayi Devrimi'nin serbest piyasacı görüşlerine dayalı mülkiyet hakkı ve kamulaştırmaya “şirketler” başlığında yer veren ders notları Mekteb-i Mülkiye’de liberal Sakızlı Ohannes Paşa tarafından okutulmaktadır. Bu görüşler aynı zamanda İngiltere’de Adam Smith ve burjuva sınıfının gelişiminde ilkel birikim pratiklerinden ders alan bir sermaye birikim arayışının göstergesidir. Kamu yönetimi açısından karşılığı, yönetim araçlarını liberal ekonominin gelişimine göre biçimlendirmektir. Kamulaştırma burada özel şirketlerin çıkarları ekseninde ele alınmaktadır.

⁴⁴ Nuray Ertürk Keskin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 2, Haziran 2006.

‘Usul-i idare’ 1910’dan itibaren ‘hukuk-u idare’ye tabi hale gelmiştir. Bu tabiyet, modernleşmenin 2. Meşrutiyet döneminden Cumhuriyet’e uzanan aşamasında yönetim bilimleri yazınının rabıtası olmuştur. İdare hukuku yaklaşımıyla kamu yönetiminin ana kaynağı olarak Sıddık Sami Onar’ın *İdare Hukukunun Umumi Esasları* adlı eseri ele alınabilir. Nitekim Amerikan kamu yönetimi yaklaşımı Türk kamu yönetimi yazınına radikal bir biçimde damga vurana dek Onar’ın eseri idare hukukunu yönetimin temeli olarak korumuştur.

Onar’ın eserinde ayrıntılı bir kamulaştırma maddesi bulunmaktadır. Kamulaştırmanın istinai bir yöntem olduğunu kabul eden⁴⁵ Onar, bu yöntemin dayanaklarını “genel mahalli ihtiyaç” ve “genel çıkar” şeklinde kodlamaktadır⁴⁶. Böylece kamu yararının kapsamını ve kamulaştırma yetkisini esnek tutmaktadır. Onar’a göre kamulaştırmanın sebebi idarenin takdirine kalmıştır; maksadı ise sebebine uygunluğu yönünden denetlenebilir. Bu çerçevede özel kişiler adına kamulaştırmadan denetime tabi oldukları genel ve özel idare yetkilidir.

Kamu yararı kararı “siyasi” bir tasarruf olmadığı için hukuka tabidir. Ancak hukuksal denetimden bağışık bir “takdiri” unsuru bulunmaktadır⁴⁷. Özel kişiler için kamulaştırmalarda sıklıkla başvuru acele işlerde el koymanın gerekçesi, mahkeme süreciyle “kamu hizmeti”nin gecikmesidir⁴⁸. Osmanlı’da karma sistem fiilen sübjektif olarak uygulanıp haksız kazanç elde edilmesine sebep olunca Cumhuriyet döneminde kamu hizmetlerinin bazılarında objektif sistem kabul edilmiştir. Ancak zaman içinde burada da objektif ölçütlerden uzaklaşmış, gerek yasama gerekse yargı organı, yeni düzenlemelerle genel esaslar ve sübjektif ölçütlerin ağırlığını artırmıştır. Onar, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında sübjektif sistemden kaynaklanan suistimaller nedeniyle

⁴⁵ “(9) Türkiye’de Gülhane Hattı Hümayuniyle müsadere yasak edilmiştir ve bugün de tabii olarak, yukarıda söylenen istisnalar haricinde, gene yasaktır.” (Onar, 1513, 9 no’lu dipnot) Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 3, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

⁴⁶ Onar, 1966, s. 1518, 1519.

⁴⁷ A.g.e., s. 1534.

⁴⁸ A.g.e., s. 1537.

demiryolları, belediye ve milli müdafaaya dönük kamulaştırma yasalarında 1940'ların başı itibarıyla objektif sistemden vazgeçildiğini anlatmaktadır.⁴⁹

İdare hukukundaki objektif-sübjektif ayrımını organik olarak kamulaştırma sürecinin bir parametresi olarak değerlendirecek olursak, sübjektif sisteme yönelik eğilimin Türkiye'ye mahsus olmadığı görülebilir. Onar, Fransa'da 1930'lara kadar jüri sistemi maliklerden oluşuyorken daha sonra tarafsız hakem sistemine geçildiğine işaret etmektedir. Buna karşılık Türkiye'de 1950'lere kadarki sübjektif usulü benimseyen yasalardan ayrı olarak bu tarihten sonra yasalaşacak olan İstimlak Kararnamesi idari ve adli safhaları ayırmakta, ilkinde idare ve malik dışında üçüncü bir taraf olarak mahalle halkını temsilen belediye meclisi, ikincisinde maliklerden oluşan heyetleri yetkili kılmaktadır⁵⁰. Fransa'da sübjektif sistemin 1830 devriminden sonra yüz yıl boyunca sürmesine karşın objektif sistemin Türkiye'de sadece çeyrek yüzyıllık bir süre kısmen uygulanması, objektif-sübjektif sistemlerden herhangi birinin modernleşmenin nihai ürünü olmadığı göstermektedir. Bu durum, hangi sistemin benimseneceğini reformcu ve restorasyoncu eğilimlerin belirlediğini düşündürmektedir.

1956 tarihli İstimlak Kanunu 1960 değişikliğiyle karma sistem getirmiş ve kamulaştırmadan doğan kârın değerden düşülmesini öngörmüştür. Bu adil denge şerefiye ve değerlendirme vergileriyle sağlanmaktadır. Fakat Onar'a göre objektifliği sağlamak üzere vergi matrahının dikkate alınmaması bir eksikliktir. Yasada kıymet takdir komisyonları objektif olabilmeleri için malikten çok uzman memurlardan oluşturulmuş, bağımsız olabilmeleri içinse idarenin itiraz hakkı adli safhaya kaydırılmıştır.⁵¹

Fiilen belirli bir kamu hizmetine tahsis edilen özel mülklerin el konmasına karşı yapılan itirazlarkamu yararı gözetilerek reddedilmektedir. Onar bunlara kamulaştırma muamelesinde bulunulması gerektiğini savunur. Diğer yandan mülkün kamu yararı gerekçesi doğrultusunda kullanılmaması, yani kamu hizmetinin yürütülmemesi halinde malikin geri alma hakkının geçerliliğini 1930'larda belediye, 1950'lerde genel

⁴⁹ Malikler ve mutavassıtların, suistimaller, spekülasyonlar yaptığı ve gayrı meşru menfaatler elde ettiği, nafia ve imar işlerini yürütülemez hale getirdiği söylenmektedir. Bunun üzerine milli müdafa, demiryolları ve belediye gibi bazı alanlarda objektif sistem kabul edilmiştir. *A.g. e.*, 1540, 1541.

⁵⁰ *A.g.e.*, 1543.

⁵¹ *A.g.e.*, 1546-1553, 1547'de 18 no'lu dipnot.

kamulaştırma düzenlemelerine atıfta bulunarak anlatmaktadır⁵². Mülk sahiplerinin kamulaştırma karşısında haklarını koruma hassasiyetinden ziyade, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının değişimine göre geri almanın koşulları belirlenmektedir..

Millileştirme ve ondan ayrı bir hukuki nitelik arz etmeyen devletleştirmeye kamulaştırmayı karşılaştıran Onar, arada teknik bir ayrım olduğunu ifade etmektedir. Devletleştirme, bir sözleşmenin tasfiyesi anlamına gelen ‘rachat’dan farklı olarak kamulaştırmaya benzemektedir. Ancak kamulaştırmada mal “ayın”, devletleştirmede teşebbüstür⁵³. Dolayısıyla kararı alan iradenin siyasi ya da idari niteliği değil, yöneldiği nesnenin niteliği önemlidir. Nitekim kamu hizmetinin gecikmesi gerekçesiyle acele kamulaştırmalar için alınan Bakanlar Kurulu kararının da bir idari tasarruf olarak hukuki denetime tabi olmasını savunmaktadır⁵⁴. Millileştirmenin rekizisyon (istimval) olarak uygulanmasına ise olağanüstü şartlarda istinai bir rol vermektedir⁵⁵. İdarenin ulusal egemenlik ve toplumsal adalet sağlayan işlemlerini kesin olarak birbirinden ayırmaktadır.

Tahsin Bekir Balta’nın *İdare Hukuku* başlıklı kitabında kamu ile özel arasına sınır çizgisinin çizilmesinde 1961 Anayasası’nın devletleştirme tanımına atıfta bulunmaktadır. Balta’ya göre idare hukukunun düzenleme alanını belirleyen ölçütler “özel kesimdeki tutuma benzerlik” ve “dayanaksız el koyma”dır. İlki için idarenin iktisadi işletme faaliyetlerinin özel hukuka tabi tutulması örneğini vermektedir. İkincisi içinse kanun ve usule aykırı olarak mülkiyete el atma ve kamulaştırmaksız el koyma örneklerini vermektedir.⁵⁶ İdarenin düzenleme alanı tanımlanırken öne çıkarılan noktalar, devletin üretim işine piyasa kurallarına tabi olarak girmesi ve mülkiyet hakkının gaspı karşısında tazminat ödemesidir.

Devlet işletmeciliğinin özel teşebbüse ön ayak olmak ve teknik kadro yetiştirme amacı güdülerek geliştiği söylenirken, 1961 Anayasası açısından bunun kamu hizmeti

⁵² A.g.e., 1565, 1566.

⁵³ A.g.e., 1537.

⁵⁴ A.g.e., 1554, 1555

⁵⁵ “Rekizisyonu milli otoriterler, makamlar tatbik eder ... Harp hallerinde yabancı devletlere tatbik edilen rekizisyonlar Devletler umumi hukukunun sahasına girer.” Askeri ve mülki olarak iki şekilde görülür. Mülki istimvalde “devlet bünyesini iktisadi ve milli müdafaa bakımından takviye maksadı” bulunmaktadır. A.g.e., 1574, 1575, 1578.

⁵⁶ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Matbaası, 1970, s. 159.

niteliğinde kamu işletmeleri kurmak ya da mevcutlarını devletleştirmek şeklinde gerçekleştirebileceği belirtilmektedir⁵⁷. Buna karşılık Anayasa’da benimsenen “karma ekonomi sistemi “bir takım olumsuz eğilimleri dikkate alarak” özel teşebbüsü serbest bırakmıştır. İdare, özel teşebbüslerin güvenlik ve kararlılık içinde gelişmesi için önlem almakla görevlendirilirkendevletleştirme yetkisi kamu hizmeti, kamu yararı ve gerçek karşılık koşullarıyla sınırlandırılmaktadır.⁵⁸

Devletçiliğin 1930’larda kaldığı, 1960’larda ise devlet işletmeciliğinin dayanaksız bir biçimde fazla sorgulandığını söyleyen Balta, “demokratik” dönemde kamu hizmetlerinin kapsadığı alana ilişkin ve özel teşebbüs hürriyetine ilişkin kaygılara göre tanımlamalar yapmaktadır. 1961 Anayasası’nda devletleştirmenin özel teşebbüs serbestliği çerçevesinde tanımlanması, 1982 Anayasası’nda özelleştirmeyi içeren değişikliğin devletleştirme maddesi altına yapılmasıyla mantıksal bir süreklilik barındırmaktadır. Dolayısıyla Balta’nın vurgusundan hareket edilecek olursa, devletleştirmenin ‘devletçilik’ bağlamında kazandığı anlamın, 1930’lardan 1960’lara geçişte, 1960’lardan 1980’lere geçişe göre daha derin bir niteliksel kopuş yaşadığı söylenebilir.

İdare hukuku yaklaşımının yerini alan Davranışçı Okul’un Türkiye yazınındaki ana direği Cemal Mıhçıoğlu, bürokraside davranış üzerine çalışmalarıyla kamu ve özel arasındaki sınır çizgisi tartışmasını önemsizleştirmiştir. Mıhçıoğlu’nun Onar ve Balta gibi kamulaştırmayı da içeren kuramsal bir yönetim incelemesi bulunmamaktadır. Görüşlerini benimsediği Simon’un *Yönetmel Davranış* kitabında geçen (yukarıda değindiğimiz) Chicago demiryolu kamulaştırması örneğinin bir benzeri kendi *Yönetim Giriş* kitabında bulunmaktadır: Kamu ve özel yönetim ayrımı, benzerliğinden azdır. Demiryolu devletleştirmelerinde veya özel okul kamulaştırmalarında değişenler, değişmeyenlerden azdır. Bu yaklaşım doğrultusunda Mıhçıoğlu’nun özel ve kamu işletme yöneticilerini rehberlik etmek üzere yaptığı çalışmaların önemli bir bölümünü çeviriler oluşturmaktadır. Örneğin Milli Prodüktivite Merkezi’nin bastığı Gelişmekte Olan Ülkelerde İşletme Planlaması başlıklı çevirisi, kamu iktisadi teşekkülleri ile özel

⁵⁷ *Ag.e.*, s. 118, 119.

⁵⁸ *A.g.e.*, s. 117.

kesimdeki işletmelerin yöneticilerine ortak bir perspektif sunmaya çalışmaktadır. Böylece Mihçioğlu, Türk yazınında kamu ile özel arasındaki sınırı tanımlamaya dayalı yönetim yaklaşımında ağırlığın kamudan özele kaydığı bir geçiş evresini oluşturmaktadır.

1980'den sonrası Türk kamu yönetimi yazınında kamu ile özel arasındaki ayrımın tanımlanması yeniden gündeme gelmiştir. Ancak bu dönemde kamulaştırma gündemden düşmüş, kamunun belirli hizmet alanlarında özel tarafından ikame edilmesi, idarenin özel teşebbüs tarafından yapılamayan işlere dayalı tanımının daralması söz konusudur. İlk kaleme alınışı 1980 öncesine dayansa da 1984 basımıyla güncellenen Ergun ve Polatoğlu'nun *Kamu Yönetimine Giriş* kitabı bu bağlamda değerlendirilebilir. Disiplin incelemesinde kamunun özelden farkı dört başlıkta toplamaktadır⁵⁹:

1. Rekabet yoktur
2. Özeli göze alamadığı yatırımları yapar
3. Verimlilikte hizmet niceliği değil niteliği önemlidir
4. Personel ve örgütte yasal kısıtlar söz konusudur

Kamu işletmeciliğinin dönüşümü açısından bu parametreler önemlidir. Özel, kamu garantisiyle ve finansman desteğiyle, daha önce göze alamadığı yatırımları yapmaya teşvik edilecektir. Verimlilikle ilgili tam tersi bir argüman kamuya karşı kullanılarak kamusallığın ifade ettiği nicelik daraltılmakta, özeli daha nitelikli olduğu veri alınmaktadır. Personel ve örgütün önündeki yasal kısıtların kaldırılarak esnekleşmeye gidilmesiyle kamu daha verimli olabilecektir. Sonuç olarak yönetimin niteliği özelden yana “evrenselleşmiştir”. Kamulaştırmanın geri alınmasında referans noktalarını oluşturmaktadır.

Buraya gelinmesinde Simoncu yaklaşımın Türk yazınındaki etkisi kolaylaştırıcı olmuştur. Kamulaştırmanın gerçekleştirilmesi için “kamu yararı kararı” alınması, bir model olarak örgütselliğin silikleşip davranışsallığın öne çıktığı koşullarda potansiyel olarak özel örgütlerin de yerine getirebileceği bir işlev haline gelmektedir. Nitekim Ergun ve Polatoğlu'nun kitabında yönetim ve örgüt arasındaki ilişki, Simon'dan ilhamla

⁵⁹ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1984 (1. basım 1978), s. 8, 9.

fizyoloji-anatomi, yapı-işlev kavramlarıyla karşılaştırılır. Yönetim, örgütün unsurlarına dayanması anlamında ona bağımlıdır. Ancak yönetimin kendi dinamikleri itibarıyla örneğin kamu yararı kararının alınmasında kamuyu özelden ayıran boyutlarından biri olarak toplumsal çıkarları temsil etme görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetiminin kamu-özel ikiliğine dair 2000'lere kadar egemen olan bu yaklaşım, özelleştirmenin kuramsallaştırılmasına zemin hazırlamaktadır. Kamu ile özel arasındaki etkileşim, arada eşitliğin olduğu bir denklemin artıları ile eksilerinin hesaplanması gibidir, ancak denklemin her iki tarafında da ortak payda 'özel'dir. "Sözleşmeyle iş yaptırma ve özelleştirme gibi uygulamalarla kamusal görevlerin özel sektöre 'ihraç edilmesi'ni ve özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamu sektörüne 'ithal edilmesi'ni öngören idari reformlarla" kamu ile özel sektörleri arasındaki "sınır çizgisinin" belirsizleştiği söylenmektedir. Buna sektörler arasında "mübadele" denmektedir⁶⁰. Kamu ile özel ayrımı 'sektörel' açıdan değerlendirildiğinde aralarına örgütsel ve işlevsel bir fark konmuş olmaktadır. Bu durumda "sınır çizgisi"nin bulanıklaşması normal addedilmelidir. Ancak özelleştirmenin kuramsallaştırılabilmesi için ikisi arasında uyumdan ziyade zıtlık, çelişki, hatta çatışma olduğu varsayılmak ve 'mübadele' iki taraftan birinin taviz verdirmesiyle neticelenmek zorundadır. Özelleştirme fikri, kamu yönetimindeki sorunlar nedeniyle "transandantal" bir kavrama, sihirli bir formüle dönüşmüştür. Araçken amaç haline gelmiş, bir anlamda hukuksallaşmadan siyasallaşmıştır. Bu durumun fark edilmesi üzerine "anayasalardaki 'devletçiliğe' ve 'millileştirmeye' olanak tanıyan hükümler" yumuşatılmış veya değersizleştirilmiştir⁶¹. Böylece kamu yönetimi zeminin kamu ile özelin uzlaşması, hukuksal olarak kamulaştırmadan (devletleştirmeden) taviz verilmesiyle hukuksal bir kopuş ile gerçekleşmiştir.

Yukarıda saydığımız yaklaşımlar ve çalışmaların ortak özelliği, kavramsallığı tarihsellik içerisinde yerleştirmemeleridir. Tarihsel açıdan kamulaştırmayı ele alan ve aynı zamanda Türk yazınındaki en kapsamlı çalışma Ali Ülkü Azrak'ın *Millileştirme ve*

⁶⁰ Muhittin Acar, "Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s. 394.

⁶¹ Recep Bozlağan, "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, 2003, s. 297, 298.

İdare Hukuku kitabıdır. 1976 tarihli eserde millileştirmeden "genç" bir kavram olarak söz edilmektedir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde Almanya'da, savaş sonrasında ise işgalden kurtulan Fransa'da ve İşçi Partisi'nin iktidarı aldığı İngiltere'de millileştirmeler gündeme gelmiştir. Türkiye'de ise millileştirmeler 1933-40 aralığında yabancıların imtiyazla işlettikleri kamu hizmetlerinin devlet mülkiyetine alınması politikasının ürünüdür. Azrak kitabın önsözünde, 20. yüzyılın ilk üç çeyreğindeki millileştirme kuramlarından ve uygulamalarından hareket ederek özel sektör lehine kamulaştırma işlemine atıfta bulunmadan fiilen sermaye yararına millileştirme tehlikesine dikkat çekmektedir.⁶²

Azrak'a göre millileştirme, "özel mülkiyet konusu teşebbüs ve malların ulusun, yani Devletin mülkiyetine geçirilmesi, başka bir deyimle, bunların özel sektörden kamu sektörüne devredilmesi demektir."⁶³ El konan işletme veya mal olabilmektedir. Ulusun mülkiyeti ile devlet mülkiyeti eş anlamlı kabul edilmektedir. Bu durumda millileştirme ile devletleştirme arasında bir fark kalmamaktadır. Bu işlemin aynı zamanda bir sektörler arası geçiş anlamı taşıdığı söylenmektedir. Bu durumda şu soru belirmektedir: Özel ve kamu sektörlerini ayırımı neye dayanmaktadır? Üretim kolları arasında işbölümü mü? Bütünleşik bir ekonomi içerisinde farklı mülkiyet ilişkileri mi? Birbirinden bağımsız üretim biçimlerine dayanan ikili bir ekonomi mi? Bu sorulara verilecek yanıtlar millileştirme, devletleştirme, kamulaştırma ayrımının ip uçlarını da verecektir.

Bu sorulara yanıt verebilmek için millileştirmenin iki ölçütü netleştirilmek durumundadır. Mülkiyet devri ve yönetim devri. Millileştirilen işletmede mülkiyetin mi yoksa yönetimin mi el değiştirdiği yönünde farklı görüşler ve destekleyen örnekler bulunmaktadır. Mülkiyet değiştiği zaman yönetim de değişeceği için genelde ilki doğrudan millileştirme olarak adlandırılmaktadır. Bunun istisnası mülkiyetin hissedarlar arasında paylaşılmış olmasıdır. Mülkiyet değişmeden yönetim el değiştirdiği zaman ise millileştirme 'sayılmakta', ya da millileştirme tedbiri (prenationalization) olarak nitelendirilmektedir. Örnekleri Batı Avrupa'da görülmekte, Almanya'da yöntem olarak

⁶² Azrak Ali Ülkü, *Millileştirme ve İdare Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2166, İstanbul, 1976, s. XIV, XIII.

⁶³ A.g.e., s. 3.

benimsenmektedir. Mülkiyetin ve yönetimin eş zamanlı el değıştirmesi ise hukukçu Katzarov'un kavramlaştırmasıyla “kollektivite yararı” açısından gereklidir.⁶⁴

Azrak'ın tasnifinden gidilecek olursa, birinci görüş doğrultusunda millileştirme kamu iktisadi teşebbüslerini doğurmuştur. Mülkiyet devlete geçmiş ama kâr amaçlı işletmeler olmayı sürdürmüşlerdir. İkinci görüş doğrultusunda millileştirme örneği az olmakla birlikte 'özel yarar için kamusal yönetim' formülasyonunu karşılamakta, özel sektör lehine kamulaştırma işlemini kapsamaktadır. Üçüncü görüş doğrultusunda millileştirme ise kamu malı ve kamu hizmetini şart koşması nedeniyle devletleştirmeye uymaktadır.

Millileştirme toplum çıkarı doğrultusunda bireysel çıkarları istisnai durumlarda hedef aldığı gibi, özel hukuk tüzel kişileri lehine gerçekleştirildiğinde de esas olarak bireysel değil ‘genel’ bir kapsamda hareket eder. Devlete geçirilecek mülkiyetin ve yönetimin genel tanımı burada belirleyicidir. Bu yüzden idarenin özel çıkarlar doğrultusunda özel mülkiyete el koymasından ziyade sermayenin belirli sektörlerdeki üretkenliğini ve kârlılığını gözetten “millileştirmelerden” söz etmek mümkündür.

Mülkiyet özelde kalır, yönetim devlete geçerse bunun geçici bir operasyon olduğunu söylemek mümkündür. Azrak bunu teknik olarak millileştirme değil bir “devlet nüfuzu” olarak nitelendirmekte, ön-millileştirme kelime anlamıyla millileştirme tedbiri anlamına gelebileceği örneğini vermektedir⁶⁵. Ancak Azrak'ın kitabın başında uyardığı gibi bu şekilde devlet nüfuzunun ön-özelleştirme olarak da kullanıldığı örnekler bilinmektedir. Devlet geçici olarak yönetimi ele alarak özel işletmenin piyasaya intibakını sağlamakta ve yeniden sermayeye devretmektedir. Dolayısıyla devletin mülkiyette el attığı koşullarda kamu gücünün egemenlik ilkesinden ileri gelen bir üstünlük söz konusu olsa da bu üstünlüğün kamusal mı özel mi olduğu belirsizdir.

Türk kamu yönetimi yazınında Azrak'ın saptadığı bu kategori, tarihsel olarak kamulaştırmaya ilişkin önemli bir soruyu gündeme getirmektedir: Devletin kapitalizmde özel mülkiyetin zaten kabul edilen üstünlüğünü istisna bir araç olarak kamulaştırmaya başvurmak suretiyle pekiştirme ihtiyacı neden kaynaklanabilir? Birinci ihtimal kriz

⁶⁴ A.g.e., s. 5, 6.

⁶⁵ A.g.e., 7, 8.

koşullarında devletin piyasa aksaklığını gidermek üzere müdahale etmesidir. İkinci ihtimal buhran krizden bağımsız olarak sermayenin ilkel birikim politikasına devletin aracılık etmesidir. Bunun 19. yüzyılda feodalizmden kalan üretim unsurlarının metalaştırılması, 20. yüzyılda sömürgecilik politikası doğrultusundaki sermaye birikimi stratejilerinden farklı olarak, 20. yüzyılın sonunda sosyalist devletin kapitalist devlet üzerinde bıraktığı izleri yani sosyal devlet unsurlarının sermaye birikimine eklemlendiği bir tekelleşme sürecinde yeniden doğduğunun işaretleri bulunmaktadır.

4. Kamulaştırmanın kamu yönetimi disiplindeki değişen konumu

Yönetim bilimini idare hukukunun sunduğu çerçeve ile sınırlandırmamak gerektiği açıktır. İdarenin dönüşümünü anlamak için idare hukukçusu, yönetim olgusunun hukuksal gerçekliği ile uğraşacak, yönetim bilimci ise doğrudan bu toplumsal olgunun bilgisini üretecektir⁶⁶. Toplumsal olgunun bilgisi, yönetim örgütlenmesi ve ekonomi politığe dayanmaktadır. Devlet ile sermaye arasındaki etkileşim, yönetimin toplumsal sonuçlarını vermektedir. Bu çerçevede POSDCORB'dan davranışçılığa, değerler yaklaşımından işletmeciliğe geçişte, birikim rejiminin seyrine göre kamu-özel ilişkisi kuramsallaştırılmakta, farklı disiplinlerin kavram setleri arasında geçişler yaşanmaktadır. Bu geçişleri kavramak için tarihselci bir noktadan hareket etmek gerekmektedir.

20. yüzyılın başında bürokrasi ve dev şirket modellerinin tekelleşmenin doğal bir sonucu olduğu varsayılmıştır. Yapısalcı analizler, sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasının yönetim örgütlenmesini de katı ve bütünsel kıldığını varsaymaktadır.⁶⁷ Ancak geleneksel örgüt kuramı olarak adlandırılan bu model, birikim rejiminde yaşanan bunalımlar ve bunların sınıfsal sonuçları üzerine daha az mekanik, daha çok sosyo-psikolojik boyut taşıyan görüşlerle defalarca gözden geçirilmiştir. Fordizmden post-fordizme geçiş bu bakımdan birikimin tekelci niteliğinde bir değişiklik arz etmese de yönetim örgütlenmesini daha esnek ve parçalı kılmaktadır. 1970'lerin bunalımı ve sınıflar mücadelesindeki yeni güç dengesi, tekelci kapitalizme neo-liberal bir açılım sağlamış, bunun kamu yönetimindeki karşılığı işletmeciliğe yönelim olmuştur.

⁶⁶ Onur Karahanoğulları, “Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, S. 2, 2004, s. 3.

⁶⁷ Kurthan Fişek, 2005.

Tekelci kapitalizmin tarihinde kamulaştırma pozitivist bir kavram olma özelliği taşımaktadır, yani tarihselliği -örneğin devletin sönümlenmesi kavramı gibi- kendine içkin değildir. Güler kamulaştırmayı, ‘kamu yararı’ için özel sektöre dönük sınırlandırıcı müdahaleleri kapsamında ele alınarak geleneksel yönetim işlevleri içerisinde “düzenleme” çerçevesine yerleşmiştir.⁶⁸ Oysaki kamulaştırma, yönetimin ötesinde mülkiyeti ilgilendiren bir boyut taşımasıyla ‘kamu hizmeti’ yelpazesi üzerinde yetkiyi genişletmekte, bu da eşgüdüm sorununu gündeme getirmektedir. Böyle değerlendirildiğinde kamulaştırma ile niteliksel olarak etkileşimi güçlü olan yönetsel işlevin “planlama” olduğu ortaya çıkmaktadır.

Üretim birimleri üzerinde kamulaştırmayla kazanılan yatayına yetki, planlamayla dikey bir eşgüdüm yeteneği eklendiğinde yönetsel işlevleri merkezileştirmektedir. Ademi merkezileşmeye gidildiğinde, yatayına sahip olunan yetkinin dağıtılmasına bağlı olarak eşgüdüm sağlamak olanaksız hale gelmektedir. Sezen, kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçişin devlet-mülkiyeti ilişkilerine yansımaları devletçiliğin özelleştirmeye ikamesi olarak kurmaktadır.⁶⁹ Keleş ise kent planlamasına özel arazilerin engel teşkil ettiğini, imar planı kapsamındaki kamulaştırmalar için kamu yararı kararı şartı aranmamasının yerel yönetimlerin işini kolaylaştırdığını saptamaktadır.⁷⁰

Organik yönden planlamanın mal ve hizmet üretimindeki devlet aygıtı olarak “bürokrasi” olmadan yürütülmesi olanaksızdır. İşlevsel yönden ise bürokrasi (devlet girişimciliği) ile kamulaştırma (girişimciliğin devlet tarafından kamusallaştırılması) planlamacı devleti niteliksel olarak ayrıştırmaktadır. Bir tarafta, meşruiyetini siyaset üstü bürokratik eylemin kamusalılığından alan planlama, diğer tarafta, meşruiyetini kamulaştırma eyleminin siyasallığından alan planlama vardır.

Bu fark Övgün’ün saptamasıyla Mümtaz Soysal’ın *Demokratik İktisadi Planlama içi Siyasi Mekanizma*⁷¹ kitabındaki planlama tanımı ile Yalçın Küçük’ün *Planlama*,

⁶⁸ Güler, 2009.

⁶⁹ Serife Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999.

⁷⁰ Kamu yararına ayrılacak alanlar için uzun ve pahalı kamulaştırma süreçleri gerekmektedir. Buna çare olarak belediyelerin, plan için toprak alıp kağıt üzerinde birleştirip geri verirken dörtte bir oranında kamu payı almaları usulü, bedelsiz kamulaştırma sayılıp iptal edilmiştir. Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 113, 114.

⁷¹ Mümtaz Soysal, *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958.

*Kalkınma ve Türkiye*⁷² çalışmasındaki planlama nitelendirmesi arasında kendisini göstermektedir. Sosyal planlamayı, “milli” ihtiyaçlara göre ekonomik ve sosyal bütünlük gözetilerek belirli bir zamanlamayla “milli” kaynakların seferber edilmesi esasları ve uygulaması olarak görmektedir. Küçük ise planlamayı üretimin “toplumsallaşması” ve üretim araçlarının kontrolünün “topluma” geçmesi şartlarına bağlamaktadır.⁷³ İlkinde idarenin ulusal-koruyucu rolüyle sınıfsal çelişkilerin (reform veya restorasyon yönünde) bastırılması öne çıkmakta; ikincisinde idarenin siyasal-dönüştürücü rolüyle sınıfsal çelişkilerin (sadece reform yönünde) çözülmesi gündeme gelmektedir.

Tarihsel olarak sosyalist ve kapitalist planlama ikiliği, yönetim örgütlenmesi içerisinde kamulaştırma belirlenimli bu eksene oturmaktadır. Tekelci kapitalizmde bürokratik planlama piyasa karşısında düzenleyicidir; sosyalizmde ise kamulaştırmacı planlama piyasa anarşisi karşısında bütünleştirici ve toplumsal olarak katılımcıdır. İlkinde kamu-özel sınırı karşılıklı uyum ve tamamlayıcılık eksenli belirlenmekte, ikincisinde kamu-özel sınırı karşılıklı zıtlığa dayanmaktadır. Bu ayrışma noktaları yönetsel reform sürecinde belirginleşmektedir. Bürokratik planlamayı esnekletirmek ve kamusallığın içerisinde özeli davet etmek bir ‘uyum’ sorunudur. Kamulaştırmacı planlamada ise özelleştirmeye geçiş, kamulaştırmanın tam olarak zıttını ifade ettiği için geçmiş yapılanmaya dönük bir ‘yıkım’ gerektirmektedir.

Bürokratik planlamada bu geçişkenliği sağlayan kamu hukuku ve özel hukukun üstüne yerleştirilen ‘ekonomik hukuk’ alanıdır. Ekonomik hukuk, bürokrasiyi sermaye birikim rejimine bağladığı ölçüde, bu birikim rejiminin değişmesiyle kamusal hukuktan özel hukuka doğru kayabilmektedir. Planlama, ekonomik hukuk doğrultusunda kamu üzerinde emredici, özel sektör üzerinde yönlendirici niteliği sayesinde kamu-özel ilişkisini birikim rejimine uydurma şansına sahiptir. Kamulaştırmaya dayanan planlamada ise bürokrasi ile kamu sektörü bütünleşikliği kamu hukuku doğrultusunda özel üzerinde emredici ve yönlendiricidir.

Plan-piyasa karşıtlığını sağlam bir zemine oturmasının koşulu devletleştirme-özelleştirme karşıtlığının ona eşlik etmesidir. Kamulaştırmanın özeli ikame etmesi,

⁷² Yalçın Küçük, *Planlama Kavramı*, Ankara, 1975.

⁷³ Barış Övgün, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011, s. 116, 117.

planlamanın gerektirdiği dikeyine bütünleşmenin ön koşuludur. Planlamanın piyasayı ikame etmesi, tekil kamu yararlarının yatayına genelleşmesinin ön koşuludur. Ancak kamunun özeli ikame etmediği fakat tamamladığı durumlarda planlama da piyasayı ikame etmemekte, -kapitalist ekonomilerde ‘karma ekonomi’, sosyalist ekonomilerde ‘piyasa sosyalizmi’ adıyla- onu tamamlamaktadır. Sonuç olarak bürokrasinin emredici-yönlendirici işlevi, kamulaştırmayı dışladığı ölçüde planlamayı özelleştirme doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır.

Kamulaştırmacı planlamanın kamu-özel sınırını kamu lehine ilerlettiği modelin sosyalist ülkelerle birlikte dağılması üzerine, özelleştirmelerle kamu-özel sınırı kamu aleyhine gerilemeye başlamıştır. Artık *kamu-özel iç içeliğine* dayalı yeni bir zeminde sermayenin yoğunlaşma-merkezileşme eğilimlerinin pekiştirecek bir bürokratik işlevselleşme ortaya çıkmaktadır. Stratejik planlamaya geçişe paralel olarak kamulaştırma, özelleştirmeyle ikamesinden ziyade özel sektör elinde bir tür ‘stratejik kamulaştırma’ aracına dönüşmektedir.

Özelleştirmeleri yürüten geleneksel bürokrasinin yerini alan yönetişimci devlet, esneklik, ademi merkeziyet, özel sektör katılımcılığı üzerine inşa edilmektedir. Nasıl ki stratejik planlama, kamu örgütlerinin kaynaklarını piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda, yani rekabet şartlarında, paydaş katılımıyla, kâr odaklı olarak istihdam etmesini amaçlıyorsa; ‘stratejik kamulaştırma’ da aynı doğrultuda, rekabet dışında kalmış, piyasaya tam olarak tabi olamamış kaynaklara el koyarak bunların tekelci metalaşma süreçlerinde istihdam edilmesini amaçlamaktadır.

Türkiye’de bürokratik planlamanın geçerli olduğu dönemde kamulaştırma ademi merkezi bir işlevle sınırlı kalmış, merkezi bir işlev gördüğü örneklerde kamulaştırmaya dayalı planlama modeli ortaya çıkmıştır. Bu modelin sosyalist ekonominin çözülüşüne paralel olarakortadan kalkmasıyla, bürokrasiye dayanan planlamanın ademi merkezileşmesi onu yatay ve parçalı bir örgütlenmeye sahip kamulaştırmaya yakınlaştırmıştır. Planlama ile kamulaştırmanın merkezi bürokraside organik bir bütünlük sergilemediği yapının çözülüşü görece kolay olmuş, ademi merkezi düzeyde bu bütünlük piyasalaşma süreçlerinde oluşmuştur.

Planlamanın neo-liberal versiyonu, ulusal ve yerel düzeyde piyasaya gösterge olabilecek, kâr ve rant arayışında bir tür uyarıcı ve teşvik aracı olarak kaynakların istihdamında yol göstericiliğe dayanmaktadır. Kamulaştırma da her iki düzeyde tekeli sermayenin yeniden yapılandırılmasında paylaşımları düzenleyici bir işlev geliştirmektedir. Birikim rejimi açısından atıl ekonomik unsurların ‘kamu yararı’ adına sermayenin yoğunlaştığı noktalara transferi sağlanmaktadır.

Sonuç olarak bazı örneklerde devletin kurduğu bazı örneklerde özelden devşirilen işletmelerin özelleştirilmesiyle başlayan süreç tekellerin elini güçlendirmiş, önceki dönemin kamusallığının etrafında biriken geçimlik özel yaşam ve küçük üretim alanlarını yutacak noktaya ulaşmıştır. Bunun için kamulaştırma aracı tersinden stratejik bir rol üstlenmekte, kapitalizmin geliştiği Avrupa’da ve emperyalizmin nüfuz ettiği bağımlı coğrafyalarda pre-kapitalist ekonomik unsurlara dönük ilkel birikim pratiğini, 20. yüzyılın planlama ve kamulaştırma deneyimlerinden bakiye kalan kolektif yaşam alanına uygulamaktadır.

Kamulaştırmanın gördüğü merkezi işlev, mali sermayenin büyümesine dönük özelleştirmeci planlama ile ilgilidir. Mal ve hizmet üretimi üzerinde hegemonyası olan mali sermaye krize girdiğinde tüm ekonomi riske girdiği için buradaki batık sermayenin devletleştirilmesi ve üst kurul örgütlenmesi eliyle planlı bir şekilde yeniden sermayeye devredilmesi kamunun önemli bir işlevi haline gelmiştir⁷⁴. Ekonomik hukuk, sermayeyi iflastan kurtarma operasyonlarında stratejik kamulaştırmanın bir muadili olan ‘stratejik devletleştirme’ işlevi geliştirmiştir.

B. Kavramsal dayanak

Bir özel mülkün kamulaştırılması, için işlemin kamu yararına olması önkoşulu bulunmaktadır. Ancak bu gerekliliğin idarece tespit edilmesi gerekir. Tespit, teknik bir işlem olmadığı için ‘kamu yararı tespiti’ değil ‘kamu yararı kararı’ olarak nitelendirilmektedir. Kamulaştırmayla yetkilendirilen tüzel kişilerin bu yetki ile bağlantılı olarak onlara atfettiği kamu yararına karar verme ehliyetinin bir sonucudur.

⁷⁴ Selime Güzelsarı, “Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, (ed. Barış Övgün), AÜ SBF, KAYAUM Yayın No: 5, Ankara, 2009; Cengiz Ekiz, *Türkiye’de Rekabet Yönetimi: Tekelci Düzenlemenin Ekonomi-Politiği*, Siyasal Kitabevi, 2010.

Kamu yararı kararının onaylanmasıyla gerçekleşen kamulaştırma işlemlerinden onaylı planlar kapsamında olanlar için kamu yararı kararının onaylanması gereğinden istisna tutulmuştur.

Kamu yararı, ortak çıkarın bireysel çıkarlardan farklılaşan nitelendirmesidir. Bir araç olarak, bireylere tanınan temel hakların dışında, toplumun bir bütün olarak belirli haklardan devlet eliyle yararlandırılmasını hedefler. Toplum, bireylerin ötesinde anlam ifade ediyorsa bünyesinde barındırdığı eşitsizliklerle ilgilidir. Ancak toplumun bireylerin ötesinde bir çıkara sahip olması ile devletin bireylerin üstünde otoriteye sahip olması bir ve aynı şey değildir. Devlet eşitsizliklerin hangi tarafında yer almaktadır? Kamu yararının anlaşılması için, devlet mekanizmasının bu konumu anlaşılmalıdır. Devletin rolü özel ve kamusal çıkarlar arasında genel geçer bir denge sağlamak mıdır? Özel çıkarların istisnai durumlarda ortak çıkara tabi olmasını sağlamak mıdır? Yoksa tekil çıkarlarla çeliştiği noktada ortak çıkarı her zaman geçerli kılmak mıdır?

Bunu anlamamızı sağlayacak olan yönetim ile kamu yararı ilişkisidir. Kamu yararı tarihsel süreç içerisinde farklı işlevlerle donatılmış olsa da, kamu yararının değişmeyen yönetsel niteliği, yöneticilerin aldığı kararları ortak çıkarı gerekçe göstererek meşrulaştırma aracı olmasıdır. Eroğul, devletin üç işlevinden söz ederken egemen sınıfın çıkarına, toplumun ortak çıkarına ve kendi çıkarına hizmet sınıflandırması yapmaktadır⁷⁵. Kamu yararı, biçimsel olarak toplum ortak çıkarına hizmet anlamı taşıdığı düşünülse de, aslında bu üç işlevin tek bir biçim altındaki kombinasyonudur. Çünkü devlet egemen sınıfın çıkarına ve kendi çıkarına bunu açıkça ifade ederek hizmet etmez. Toplumun ortak çıkarı, daima bu diğer iki işlevi kamufle eder.

1. Modern öncesi dönemde kamu yararı kavramına yaklaşımlar

Antik Roma'da devletin üç işlevini farklılaştıracak erkler ayrılığı olmadığı için devlet çok geniş kapsamlı tek bir *imperium* yetkisiyle kamu yararını icra etmektedir. Bu yetkinin karşılığı egemenliktir. Nitekim genslere dayalı toplumsal örgütlenmedeki mülkiyet dokunulmazlığını ifade eden *dominium* yetkisi karşısında genslerin siyasi

⁷⁵ Eroğul, 2002, s. 57.

özerkliklerini yitirmeleri, kamu yararının başlangıcı olmuştur. *Imperium* yetkisi nedeniyle Roma’da kamulaştırma ayrı bir özel bir yetkiye dayandırılmamıştır.⁷⁶

Roma’da yöneticilerin siyasi takdir yetkilerinin genişliği ile kamu yararı kavramının genişliğinin birbirine denk olması dikkat çekicidir. Kamu yararı, el konacak nesnenin daha sonra nasıl değerlendirileceğini tanımlamaz. İlk kamulaştırma işlemi olarak sakıncalı kitapların imha edildiği vakanın örnek verilmesi, “kamu yararının niteliğinin kamulaştırmanın varlığını etkilemeyeceği” savına dayanak gösterilmektedir. Bir başka örnekte imparator kamu yararı gereği köle sahiplerini köleleri azatlamaya zorlamaktadır. Dolayısıyla devletin kadir-i mutlak olduğu dönemde kamu yararı, mülk edinilen eşyanın imhasından insanların özgürleştirilmesine kadar geniş bir yelpazede sonuç doğurabilmektedir.⁷⁷

Antik Yunan’da ‘kamu’ tanımı içine giren işçilerin ‘kamu yararı’ dışında kalması bir çelişki oluşturmaktadır. Aristoteles, işçilerin yurttaş olup olmadıklarını tartışırken, “Eğer [yurttaş] sayarsak, yönetimden pay alamadıkları halde, ona da yurttaş adını verirsek, o zaman yurttaşın iyiliği her yurttaşın iyiliği olmaktan çıkacaktır” demektedir. Bu çelişkinin kaynağı, yurttaşlar arasında eşitliğin kabul edildiği Yunan kent demokrasisinin kamu yararını azami müştereklere dayalı bir ilke olarak görüyor olmasıdır. Tüm bireysel çıkarlar ortak çıkar içerisine gömülüdür.⁷⁸

Antik Roma’ya geçişte ‘kamu’ kapsamına giren sınıfların çeşitlenmesi, ‘kamu yararı’nı bunlar arasında bir denge, bir asgari müşterek ilkesi haline getirmektedir. Platon’un ideal toplumunda ‘kamu’ kapsamında değerlendirilen toplumsal sınıfların işbölümüne dayalı karma yönetim, bu düşünce biçiminin başlangıcı olmuş ve Roma Cumhuriyeti’nin anayasal düzeninin temelini oluşturmuştur. İktidarın keyfiyetine ve halkın bu keyfiyete isyan etmesine karşı eşzamanlı bir önlem niteliğindedir.⁷⁹

⁷⁶ Özcan Karadeniz, *Roma’da Kamulaştırma Kavramı ve ‘Kamu Yararı’ Kavramı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975, s. 4, 38, 39.

⁷⁷ A.g.e., s. 7-10.

⁷⁸ Filiz Zabcı, “Kamu Yararı”, *Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri – I*, Nota Bene Yayıncılık, 2010, s. 258.

⁷⁹ Ortak yarara ulaşmak için, iktidarı frenleyecek bir “kurumsal denge mekanizması” önerilmiştir. Platon’da bu anayasal düzeyde “karma yönetim”, yani monarşi, aristokrasi ve demokrasinin sentezlenmesidir. Aristoteles bu geleneği sürdürmüştür. Polybios ve Cicero da Roma anayasal düzeni için temel bir referans noktası olarak alırlar. İktidarı dizginleme, sınıfsal çatışmayı yumuşatma ve ortak yararı

Monarşi ve aristokrasi, devletin üç işlevi içerisinde sadece kendi çıkarına ya da sadece egemenlerin çıkarına hizmet etmenin çöküşle sonlandığını göstermiştir. Anayasal düzeyde tesis edilen ‘kamu yararı’ ilkesi, aslında devletin tarihsel gelişiminde kazandığı en önemli niteliklerden birisidir. Yurttaşlık tanınan küçük mülk sahipleri ile büyük mülk sahipleri, siyasi imtiyazsızlar ile imtiyazlılar arasındaki mücadele, devlet-mülkiyet ilişkilerini geliştirmiştir. Mülksüz ve siyaset dışı bırakılanların isyanları ise devrim değilse bile anarşi doğurduğu için mahkûm edilmektedir.

İtalya’dan İngiltere’ye kadar cumhuriyetçiliğin yayılışında bireysel özgürlüğün kamusal iyiliğe dayanması fikri vardır. Antik çağdan modern döneme cumhuriyetçiliğin taşıdığı bu gelenekte kırılma noktası, bireyselliğin öne çıktığı liberal düşüncedir. Yine antik çağdan modern döneme mutlakiyetçilik karşısında bireysel yararı öne çıkaran ve kamu yararına dair tezi tersine çeviren bir düşünce belirir: Kamusal iyi bireylerin iyilerinin gerçekleşmesine bağlıdır. Bu düşünce en fazla iktisadi alanda kritalize olur.

Kamu yararını geçmişte kalmaktan kurtaran burjuvazi eliyle devrimcileşmesidir. Özel iyiliğin bir ‘sınıfsal imtiyaz’ olarak karşıya alındığı Fransa’da, Rousseau’nun genel irade fikrine dayalı büyük devrim gerçekleşir. Fransa’da Cumhuriyet kamu yararı temelinde kurulur. Ancak Cumhuriyet rejiminin kendi başına çözemediği kamu yararının ortak yararı garanti etmesi sorunu, kamu yararına toplumsal tehditlere karşı siyasi iktidarın otoritesini pekiştirecek bir nitelik kazandırmıştır. Bu soruna Fransız Devrimi’nin bulamadığı çareyi, antik Yunan ve Roma’daki karma sisteme benzer bir denge mekanizması ile Amerikan devrimi üretmiştir.

2. Modern kamu yararı kavramına yaklaşımlar

Kamu yararı kavramı modernleşme sürecinde manevi boyutu güçlü olan ‘ortak iyilik’ kavrayışından çıkıp, tarihsel, rasyonel ‘ortak çıkar’ anlamı kazanmaktadır⁸⁰. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’ne göre mülkiyete “kamusal zorunluluk” halinde tazminat karşılığı el konabilir. 1804 Code Napoleon’da ise el koyma şartı “kamu yararı”

gerçekleştirme gibi işlevler yüklenir. *A.g.e.*, s. 261.

⁸⁰ Durmaz Mehmet İlker, "Kamulaştırmada Kamu Yararı", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_500.htm, Erişim tarihi: 15.04.2012.

olarak nitelendirilmiştir⁸¹. 19. yüzyıla girilirken mülkiyetin toplum çıkarları karşısında kısıtlanmasına ilişkin 1789'un dar tanımlaması gevşetilmiş, daha kolay başvurulabilecek bir dayanak haline getirilmiştir.⁸²

Klasik rasyonalizm yöntemsel bireycilik üzerine kuruludur. Yöntemsel bireycilik, bireysel çıkarlar toplamının kamu çıkarına kendiliğinden ulaşacağını varsayar. 20. yüzyılın başında geçerli olan bu rasyonalizm, yüzyıl ortalarında, antik filozoflara benzer şekilde ampirik verilerden hareket etmemekle eleştirilmiştir. Bunun karşısında kamu tercihi teorisinin oy davranışına bakarak 'işbirliği'ni keşfettiği ve bu çıkmazı aştığı yorumu yapılmıştır⁸³. Kamu yararının ampirik haritasını çıkarma çabası Amerikan kamu yönetiminin kesimsel çıkarların (özel yararlar) optimizasyon çabasının ürünüdür. Buna aritmetik toplam yaklaşımı da diyebiliriz.

Bir faaliyet alanının kamu yararı olma kriteri modern dönemde farklılaşmıştır. Tarımsal üretim birimlerinin kendine yeterliliğini sağlayan faaliyetler ticarete açıldıklarında nitelikleri değişmektedir. Dolayısıyla metalaşma süreçlerini önceleyen kamu yararının anlamı kendine yeterlilik, metalaşma sonrasında ise kitle tüketimidir. İlkinde 'kamu' en ufak toplumsal yaşam birimini, ikincisinde piyasanın ulaştığı en geniş toplumsal kitleyi ifade etmektedir. Hukuksal olarak değerlendirildiğinde, özel hukuka giren her alan aynı zamanda kamulaştırma konusu olabilmektedir. Dolayısıyla piyasaya açılma ile modern kamusal himayeye açılma eş zamanlı gerçekleşmektedir.⁸⁴

⁸¹ Azrak, 1976, s. 11.

⁸² Türk hukuk sisteminin mülkiyetin kısıtlanma şartlarını 1789'da ilk dar anlamda ifade ediliş biçimiyle "zorunluluk" olarak esas alması manidardır.

⁸³ Leif Lewin, *Self Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford University Press, New York, 1991, s. 107.

⁸⁴ Tugwell'e göre bir dönem köylerin kendine yeterliliğini sağlayan bir faaliyet olan fırıncılık daha sonra modern bir iş sahası haline gelmiştir. Rexford G. Tugwell, *The Economic Basis of Public Interest*, Reprints of Economic Classics, New York, 1968, s. 1-3. Tugwell'in verdiği fırın örneğini Türkiye'de doğrulayacak şekilde fırın için kamulaştırma yapılabilmesini onaylayan Danıştay kararı bulunmaktadır. "442 sayılı yasada köye ait işleri yapılması zorunlu ve isteğe bağlı işler (...) arasında ekmek fırını yapımı bulunmamaktadır. (...) ekmek fırını yerinin sağlanarak hizmetin yürütülmesi köyün ve köylünün müşterek yararına olacağı, başka bir deyişle bu işin gerçekleştirilmesinde kamu yararı bulunduğu açıkça ortadadır. Kaldiki söz konusu hizmetin sadece Köy Kanununda sayılmamış olması nedeniyle işlemin iptali yolundaki gerekçeyi 442 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 1924 yılından bu yana geçen sürede köylerde meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelere koşut olarak çoğalan, yeni ortaya çıkan ve gelişen ihtiyaçların varlığı gerçeği ile de bağdaştırmak olanağı bulunmamaktadır." Bkz. Durmaz.

Kamu yararını tüketicilerin ihtiyaçlarının karşılanması noktasından ele alan yaklaşım, madalyonun diğer tarafında yatırımcıların kamusal müdahaleden çekinmesi olduğuna işaret etmektedir. Faaliyetlerin devletin polis yetkileri kapsamında kamu yararına tabi olup olmadığına, hizmetin kolektif niteliği ve tekelci istismar olasılığına göre karar verilmelidir. Bununla birlikte Amerikan yargı kararlarına göre “*Yarı kamusal* nitelikte olan ve kendi hesabına kamulaştırma yapabilen –ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış- işletmeler” için kamusal denetim, bunlar kamu yararına doğrudan tabi oldukları için tartışma götürmez.⁸⁵ Yalnız tüketiciler bakımından değerlendirmenin sakıncası, yarı kamusal nitelikte işletmelerin yarı özel nitelikte olduğu da göz önüne alınırsa, özel çıkarların üretim süreçlerinde kamusal yetkilerle donatılmasıdır.

Konuyu sadece siyasi ve ekonomik otoritenin harmanlanması noktasından değerlendiren bir başka yaklaşım bulunmaktadır. Kamu yararı, piyasaya açılan faaliyetler değil mutlakiyetçiliğe karşı toplumun özgürleşmesi noktasından değerlendirildiğinde İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra çoğulculuğa, uzlaşmacılığa karşı başka tür bir mutlakiyetçiliğin belirdiği ileri sürülmektedir. Çoğulculuk, siyasi ve ekonomik otoritenin harmanlandığı bir noktadan değerlendirildiğinde kamunun “piyasa benzeri” bir işleyişe kavuşması ile özelin “kamusal sorumluluk” yüklenmesidir. Bu geçişken düzlemde kamu yararının yeniden tanımlanması değil, ampirik verilerle politik ve kurumsal olarak çeşitlendirilmesi gerekmektedir.⁸⁶

Kamu yararının tüm sınıflı toplumlar için geçerli olan özelliği ile modern kapitalist formasyonlarda aldığı karakterlere göre sınıflandırması önemlidir. Held bunu 1970 yılında bir üçleme ile yapmıştır. Birinci görüşe göre, kamu yararı bireylerin toplam yararını ifade eder. İkinci görüşe göre, kamu yararı bireylerin toplamının ötesinde, bir ortaklık alanı tanımlar. Üçüncü görüşe göre ise, kamu yararı çatışma içinde olduğu bireysel yarara üstün kabul edilir. Bu görüşlerden ilki klasik liberalizmi, ikincisi sınıflar üstü bir uzlaşma arayışını, üçüncüsü bir sınıfın diğeri üzerinde çıplak hegemonyasını temsil eder.

⁸⁵ A.g.e., s. 41.

⁸⁶ Harry Bozeman, *Public values and Public interest: Counter balancing Economic individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007, s. 18, 19

Bu görüşler, tarihsel ve mekânsal farklılaşmaya göre birinden diğerine geçebilmektedir. Örneğin feodalizmden kapitalizme geçişte mutlakiyetçi bir kamu yararı anlamı veya yurttaşlığa dayanan bir kamu yararı anlamı gelişebilir. Keza kapitalizmin sermaye birikim evrelerine göre bu anlam farklılaşacak, kriz dönemlerinde, istikrarlı dönemin liberal eğiliminin yerini hegemonik veya uzlaşmacı eğilimler alacaktır. Son tahlilde bu geçişlerin tümüyle yapısal olduğu düşünülmemeli ve sınıf mücadelelerinin de bizzat kamu yararı kavramında anlam değişikliklerine sebep olduğu ihmal edilmemelidir.

Gerek yapısal gerek sınıf mücadelelerine bağlı nedenlerle özellikle kriz dönemlerinin kamu yararı kavramını belirlediği görülmektedir. ABD’de 1929 krizinde olduğu üzere, krizin toplumsal uzlaşma noktasından aşılmasını savunanlar, burjuva devrim ideallerine dönüşü bir konum alırlar. Uzlaşmacı çizginin en somut toplumsal sonucu ise derinleşen gelir uçumu karşısında orta sınıfın yeniden inşası için küçük mülkiyet politikalarının izlenmesidir. Nitekim mülksüzler ile küçük mülkiyet sahipleri arasında uzlaş, ortak yarar adına büyük sermayenin vergilenmesi ve sosyal hakları; büyük mülkiyet sahipleri ile küçük mülkiyet sahipleri arasındaki uzlaş da, piyasanın korunması adına sermayenin batağını kurtaran ve yeni artık değer üretim alanları yaratan devletleştirme ve kamulaştırma pratiklerini gündeme getirmektedir.

3. Türkiye’de kamu yararına disiplinler arası yaklaşımlar

Türkiye’de kamu yararına, ülkedeki toplumsal mücadelelerin dönemsel seyrine göre farklı anlamlar yüklenmiştir. Osmanlı döneminde “amme maslahatı” örfi hukukun temelini oluşturmaktadır ve zaruri olan unsurları arasında can ve mal güvenliği bulunmaktadır. “Amme maslahatı”, kamu yararı anlamına geldiği gibi kamu hizmeti anlamı da taşımaktadır⁸⁷. Türkiye’nin modernleşme süreci içerisinde kamulaştırma da başlarda esas olarak kamu hizmetlerini, dar anlamda bayındırlık hizmetleriyle ilgili

⁸⁷ Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri*, FEY Vakfı Yayınları, İstanbul, s.59-60, aktaran Esra Dik, *Kamu Yararı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, 2006, s. 69.

teşebbüslerin kurulması ve yürütülmesi anlamına gelirken, daha sonra kamu yararının geçerli olduğu alan genişleyerek kamu politikası karakteri kazanmıştır.⁸⁸

Kamu yararı, 1940-60 arasında dünya savaşının etkisiyle devletin mülkiyet ve çalışma hayatı üzerindeki tasarrufunu ifade etmektedir. 1960-70 arası dönemde ekonomik olarak zayıf toplumsal kesimlerin korunmasını, 1980-2000 arasında siyasi olarak temel özgürlüklerin kısıtlanması anlatan bir kavram haline gelir. Fakat aynı zamanda 1990'larda özelleştirmeye karşı hukuk mücadeleleri ve yargı kararlarında kamu yararı özüne uygun bir anlamda yoğunlukla kullanılmıştır. 2000'lerde ise rant ve ilkel birikim gibi piyasalaşma politikalarını meşrulaştıran niteliği öne çıkmıştır.

Kamu yararı, 1961 Anayasası'nda bağımsız bir başlık olarak yer almıştır. Alt başlıkları, kıyıların korunması, toprak mülkiyeti, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların korunmasının yanı sıra kamulaştırma ve devletleştirmedir. Dolayısıyla belirli sosyal hakların ötesinde kamu gücünün mülkiyet üzerindeki tasarrufunu içermesi bakımından 'kamu yararı' kavramına anayasal düzeyde tanımlayıcı nitelik kazandırılmaktadır. Özel hukuk alanından kamu hukukuna geçişte 'kamu yararı' kavramına ihtiyaç vardır. Bunun karşısında ise planlamanın özel kesim üzerindeki yönlendiriciliğinde 'toplum yararı' kavramının ölçüt alınmaktadır.⁸⁹ Bir diğer deyişle, 'kamu yararı' özel mülkiyete sınır getirmekte, 'toplum yararı' ise özel mülkiyetin hangi amaçla kullanılacağını belirlemektedir.⁹⁰ Dolayısıyla özel hukuk ve kamu hukuku üzerinde planlamanın yarattığı 'ekonomik hukuk'a göre kamu yararı, temel hakları kısıtlayan ve aynı zamanda ekonomik değerleri gözetken bir kavram olarak şekillenir.

Türkiye'de kamu yararının ne olduğu ve ne olması gerektiğine ilişkin 1970'lerin ortalarında yürüyen bir tartışma, öncelikle kavramın bu birbirinden çok farklı kullanımlarına açıklık getirmeye çalışır. Kamu yararına ilişkin yabancı yazında, kavramın "bilimsel analize dayanıklı olmadığı", çağdaş bir efsane olduğu görüşü vardır. Kavram, devletin dokunulmazlığını ve inanırlığını sağlamak üzere üretilmiş bir araçtır.⁹¹

⁸⁸ Ömer Köroğlu, *Kamulaştırma*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995, s. 52.

⁸⁹ Tekin Akıllıoğlu, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 2, 1991, s. 18.

⁹⁰ Ayşegül Mengi ve Bülent Duru, "Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme", *Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyum*, 14-18 Haziran 2010, Ankara.

⁹¹ Akıllıoğlu, 1991, s. 11. Türkiye'de 1960-80 arası dönemin böyle anlamlandırmalar açısından zengin bir

Kamu yararının ne ölçüde toplum yararına tekabül ettiği tartışmasının bu dönemde açılması, kavramın kapitalizmin gelişimi içerisinde devletin toplum yararına işlevleri kapsamında özüne yabancılaşması ile ilgilidir.

Kamu yararı kavramından ayrı olarak toplum yararı kavramının 1961 Anayasası'ndaki kullanımı farklı şekilde yorumlanmıştır. Buna göre kamu yararı kurulu düzenin korunmasını, toplum yararı ise tüm toplumun çıkarını ifade etmektedir. Özel mülkiyet düzeninde kamu yararı “bireyin çıkarı ile özdeştir”. ‘Toplum yararı’ ise, “mülkiyetin hakkının toplum yararına kullanılması” düşüncesinin bir uzantısıdır. Kamu yararına alınacak bir kamulaştırma kararı toplum yararına olmayabilir.⁹² Nitekim kamu hukukunda ‘toplum yararına uygunluk’, özel hukukta ‘hakkın kötüye kullanılmaması’ ilkesine paraleldir.⁹³

Özelde ‘hakkı kötüye kullanma’, toplum yararına aykırı olan bireysel yararın adaletsiz, zararlı ve suç niteliğinde olduğunu düşündürmektedir. Kamu yararı ‘tutucu’ bir kavram iken toplum yararı ‘yenilikçi’ bir kavramdır. Buna karşılık kamulaştırma için teknik ve dar anlamlı kamu yararının geçerli olabileceğini, ancak devletleştirme-millileştirme için siyasal ve geniş anlamlı toplum yararı kavramının kullanılması gerektiği görüşü de dile getirilmiştir.⁹⁴

Aynı dönemde tartışmayı ilerleten, kentleşme yazınında kıyıların kullanımı konusudur. Kıyıların bir yandan özel yapılaşma tarafından işgal edilmesi, diğer yandan sanayileşme ve kentleşme sonucu kamu yararına kullanımının çeşitlenmesi tartışmaya kaynaklık etmiştir. İmar Kanunu ve 1975’de çıkarılan bir yönetmelikle kamulaştırma şartları kolaylaştırılmış fakat bunun çeşitli nedenlerle kamu yararı sağlamadığı tespit edilmiştir. Sadece düzenlemenin somut sonuçları açısından düşünüldüğünde, kamu yararına uygun olmayacak şekilde kıyılarda özel mülk sahiplerinin rant arayışı artmış ve kıyılar korunmaktan ziyade kâr amaçlı yatırımlara açılmıştır.⁹⁵

dönem olduğu görülmektedir. Ali Somel, “Türkiye’de Kalkınma Planlaması Efsanesi”, *Dönemler ve Zihniyetler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 319-333.

⁹² Ümit Doğanay, “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, *Mimarlık Dergisi*, Ankara 1974, s. 5, 6.

⁹³ Esin Özücü, “Taşınmaz Mülkiyeti Sınırlarına İlişkin Öneriler”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Yıl: 10, S. 13, 1976, s. 22, aktaran Dik, 2006, s. 82.

⁹⁴ Azrak, 1976, s. 53.

⁹⁵ Bülent Duru, *Kıyı Yönetiminde Bütünleşik Yaklaşımlar ve Kıyı Politikası*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s. 192, 193.

Kamu yararı ve toplum yararı kavramlarının böyle bir kullanıma girmesi, bu kavramların yöntemsel olarak toplumdaki eşitsizlikler karşısındaki tutarlılığını sorgulatmaktadır. Yapılan yorumlarda sınıflar üstü bir kavram olması eleştirilerek, onun yerine sınıfsal olarak dezantajlı kesimleri ve ‘halk’ın yararını içeren bir yaklaşım önerilmektedir.⁹⁶ Bu yaklaşım kentleşme yazını dışında da yer bulmuştur.⁹⁷ Mevcut haliyle kamu yararı kavramının kamulaştırma süreçlerinde bir mücadele alanı haline geldiği ve planlama süreçlerini de belirleyen bir rant yarışına göre işlevlendiği tespit edilmektedir. Bu yüzden kıyılar örneğinde zaten kamu malı kabul edilen malların kamu yararına kamulaştırılması, yasal açıdan rant avcılarına yarayacağı için sakıncalıdır. Bunun yerine yasa dışı özel mülkiyet sahipliği ortadan kaldırılmalıdır. Yani kamu yararını toplum yararına yaklaştıracak, toplum yararını da sınıfsal içeriğe kavuşturacak olan, pratikte ‘müsadere’ yönteminin uygulanmasıdır.

Bir başka görüşe göre kamu yararı ve toplum yararını farklılaştıranın burjuvazinin iç çelişkileridir. Soyut olarak yüklenen sınıflar üstü anlam, somutta küçük mülk sahiplerinin “sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış bir kitle” özelemlerinin ifadesi olabilir. Buradaki ilginç nokta, kamu yararının, turizm, arsa spekülasyonu gibi alanlarda sermaye birikiminin önünü açarak, emperyalist-kapitalist sistemin kaynakları emek gücünün yeniden üretimi yerine birikmiş artık değer kitlesini daraltan, üretken olmayan, atıl yatırımlara sevk etme eğilimine uygun bir kullanıma girmesidir. Bunun karşısında ise toplum yararı ile özdeşleştirilen ve sınıfsal antagonizmaları ortadan kaldıracak olan ‘halk yararı’nı işçi sınıfının temsil ettiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla iki antagonist sınıfa ait iki toplum yararı olduğu da iddia edilemez, zira tek bir çelişkili bütünlük mevcuttur. Toplum yararına erişmede mülksüzleştirilenlerin mülksüzleştirilmesi kaçınılmazdır.⁹⁸ Bu yaklaşım da müsadereyi çağrıştırmaktadır.

Ne var ki bu tartışmalarda önerilen yöntem niteliksel açıdan ‘müsadere’ değildir. Kamu yararı kavramı, yönetsel süreçler dolayısıyla özel çıkarları kamufle eder hale

⁹⁶ Yiğit Gülöksüz, “Kıyıların Toplum Yararına Kullanılması Üzerine Düşünceler”, *Mimarlık*, S. 147, 1976/2, s. 54; İlhan Tekeli, “Kıyı Planlamasının Değişik Boyutları”, *Mimarlık*, S. 147, 1976/2, s. 47.

⁹⁷ Haldun Özen, “Arsada özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına düzenlenmemesinin yarattığı sorunlar”, *HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, S. 34-33, 1975, s. 58-67.

⁹⁸ Gürkan Gezim, “Kıyıların Toplum Yararına Kullanılması Alternatifleri Üzerine”, *Mimarlık*, S. 147, 1976/2, s. 59-63.

geldiği 1970’lerin ikinci yarısında bir “bunalım” yaşamış ve tekçi yaklaşım tıkanmıştır. Toplum yararını yeniden kuracak olan “çoğulcu demokratik” yaklaşımdır.⁹⁹ Bu görüş her ne kadar ‘bunalım dönemi’nde işaret edilen toplum yararı yaklaşımının bir hatırlatması gibi gözükse de, o dönemki tartışmalara damga vuran kamu yararı ve toplum yararının sınıfsal analizidir. Çoğulculuğa dayalı görüş ise konuyu eleştirdiği tekçi yaklaşım ile aynı düzlemde, toplum-birey ikiliği üzerinden ele almaktadır. Tekçi yaklaşımda devlet belirleyen rolde, çoğulcu yaklaşımda devlet hakem rolündedir¹⁰⁰.

4. Kamu yararı kavramının yeniden değerlendirilmesi

Kapitalist birikim rejiminin girdiği krizlerle büyük mülk sahibi sınıfların çıkarları karşısında mülksüz ve küçük mülk sahibi sınıfların çıkarlarının korunması ihtiyacı, kamu yararı kavramında tekçi yaklaşımların terki ve çoğulculuğun “savunmacı planlama” ve “toplum kalkınması” gibi konseptlerle popülerleşmesini sağlamıştır. 1929’dan sonra özel mülkiyet temelli, 1970’lerden sonra devlet temelli yaklaşım terk edilerek ‘alternatif’ arayışları başlamıştır. ‘Alternatif’ kavramı, kamu yararı kavramını epistemolojik olarak belirsizleştirmiştir. 1970’lerde yapılan sınıfsal analizlerde “güçsüzlerin” korunması, sınıf mücadelelerini değil, küçük burjuva sınıfının tutucu ve himayeci yönelimlerini yansıtmaktadır.¹⁰¹ Bu dönemki tartışmalara egemen olan yaklaşım kamu yararı kavramını sınıflar arasında bir mücadele alanı olarak görmemekte, kavrama ‘alternatif’ yeni tip anlamlar yüklenmektedir.

1980’den sonra krizin ürettiği açılım postmodernizmdir. Postmodernizm içinden ekonomik tatmin veya siyasal güce dayalı insan paradigması kamu yönetimi disiplini sıkıştırmakta, bunlar karşısında kamu yönetimi yazını tarihsel olarak normatif bir kuram olan kamu yararı tartışmasıyla krizi aşmaya çalışmakta, fakat kamu yararının “ontoloji yahut ‘sosyal paradigma’ düzeyine taşınmadığını” görülmektedir. Bu noktada post modernizm, örgütbiliminin Taylorizmi davranışçılık aşısıyla aşmaya çalışması gibi

⁹⁹ İlhan Tekeli, “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, *Planlama*, 1988/2, s. 10.

¹⁰⁰ Bir anlamda Post modernist yaklaşım Marksist yaklaşımı ileri taşımamakta, onu Pozitivist yaklaşımın paradigmalarına geri götürmektedir

¹⁰¹ Gezim, 1976.

metodolojik bireyciliğin tıkanıdığı noktada psikanalitik kuramı devreye sokmaktadır.¹⁰² . Kamu yararı kavramı da “yapıbozumuna” uğratarak Blacksbury Manifestosu’nda durumsallık, öznellik, değerler gibi terimlerle tanımlanmaya çalışılmaktadır.¹⁰³ Dolayısıyla nasıl ki Taylorizmin sistematiğindeki etkinlik, verimlilik, ekonomiklik özü örgütbilimi ile aşılmamış yeniden üretimi ise, postmodernizm kamu yararı kavramının krizinde metodolojik bireyciliği aşamamakta ve yeniden üretmektedir.

Kamu yararının, Held’in geleneksel sınıflandırmasında birer ‘rejim’ olarak sırayla serbest piyasaya, sosyal demokrasiye, sosyalizm ya da faşizme tekabül ettiği söylenebilir. Keleş bu sınıflandırmaya, postmodernizme uyumlu sayılabilecek dördüncü bir görüş eklemektedir. Ona göre kamu yararının piyasa yararı olarak kullanımı yeni bir yaklaşımdır. Gerçekten de kamusal çıkar bireysel çıkar arasında kapsayıcı, dışlayıcı, çatışmacı ilişkilerin dışında, kamusal çıkarın bireysel çıkarlar tarafından *temsil* ettiğini varsayan bu yaklaşım özgün bir kategoridir. 1961 Anayasası’nda esas olarak eşitsizliklerin zayıf tarafında kalanları koruyucu bir kamu yararı anlamı varken, 1982 Anayasası’nda temel hakları kısıtlayan, dolayısıyla eşitsizliklerin güçlü olan tarafını destekleyen bir anlam kazanmıştır.

Kamu yönetimi kavramı bu yeni anlamıyla, Fransız Devrimi’nin zirvesinde kazandığı iradeci anlamdan geriye giderek düzenlemeci, hatta devrim öncesi ‘ortak iyi’yi çağrıştıran bir anlama ricat etmektedir. Kapitalizm öncesi sınıflı toplumlarda da yöneticilerin imtiyazına karşı bir önlem olarak tasarlanan kamu yararı, doğrudan imtiyaz sahiplerinin çıkarlarını gerçekleştirme aracı haline gelmektedir. Bu anlamda Eroğul’un devletin işlevleri sınıflandırmasında toplumun çıkarına hizmet adına kendi çıkarına hizmet ilişkisinin yerini (devletin eylemlerini kamu yararı ile meşrulaştırması), toplumun çıkarına hizmet adına egemen sınıfın çıkarına hizmet (piyasalaşma, sermayeleşme ve tekelleşmenin kamu yararı ile meşrulaştırılması) ilişkisi almaktadır.

Yeni tip kamu yararı ilk olarak, ekonomide verimlilik sağlama ve kamu giderlerini azaltması gerekçesiyle kamu mallarının özelleştirilmesi düzenlemesinde görülür. Daha önce sadece özel teşebbüse kullanım hakkının devrini içeren sözleşmeler, bu defa

¹⁰² McSwite’ten (1997) aktaran Murat Okçun, “Post Modernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s. 115.

¹⁰³ Marshall ve Choudhury’den (1997) aktaran Okçun, 2003, s. 116.

doğrudan mülkiyet devri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun karşısında ise, kamu yararına gerek toplumsal mücadeleler içerisinde atfedilen toplum yararı anlamıyla, gerekse devletin ontolojisindeki geleneksel anlamıyla bir direnç üretilmiştir. Özelleştirme işlemlerine karşı açılan davalara ve özelleştirme işlemleri aleyhine verilen yargı kararlarına yansıyan bu dirençtir. Kamu yararının geçmiş dönemdeki anlamlarına dayalı olarak özelleştirmeye kırmızı çizgileri çizilir. Tekelleşme tehlikesi, doğal kaynakların devredilemezliği, stratejik kuruluşlarda yerli denetimin korunması gibi noktaların bir araya gelmesinden oluşan bu çizgi söz konusu davalarda kamu yararının yeni anlamını daraltan bir içtihat kısmen yaratmıştır.¹⁰⁴

Kamu yararının işlevsel dönüşümü, devletin organik dönüşümünün bir yansımasıdır. Kamulaştırmanın önceki iki anlamının egemen olduğu dönemde kamu yararının denetlenmesi, yargının yürütmenin takdir yetkisine müdahalesi olarak görülmekteydi.¹⁰⁵ Aynı dönemde yargıda bu direnç lehine kararlar alındığı gibi dönüşüm lehine kararlar da alınması, yer yer bir ‘yarılma’ yaşandığını göstermektedir. Daha önce dışsal bir ‘müdahale’ addedilerek kabul görmeyen yargının kamu yararını yorumlaması, doktrinde kamu yararının maksat unsurunun sebep unsurundan farklılaşarak yetki saptırmasına yol açacağı gerekçesiyle artık haklı kabul edilmektedir.¹⁰⁶ Ulusal çıkarlar ve toplumsal çıkarlar yorumuyla özelleştirme işlemlerinin kamu yararına aykırı olduğu yönünde yargı kararları 1990’larda söz konusu direnci temsil ederken, özelleştirmenin anayasallaşması yeni tip kamu yararına dönük tersi bir yorum doğurmaktadır. Bu ikinci yorum doğrultusunda kamu yararı kararı alma yetkisi özel yarar adına kullanılabilir. Keza, yönetsel yargı ‘üstün kamu yararı’ kavramını kâh özel sektör yatırımları karşısında doğal değerlerin korunması yönünde yorumlamakta¹⁰⁷, kâh rant kuramına göre özel sektör yatırımları arasında önceliği tayin etmede kullanmaktadır.¹⁰⁸

Organik dönüşümün bir vechesi devlette yarılma ile ortaya çıkan ikilik ise, diğer vechesi devlet ile özel kesim arasındaki melez örgütlenmelerdir. Kamu-özel ortaklıkları,

¹⁰⁴ Funda Öztürk, *Özelleştirmede Kamu Yararı Kavramı*, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara, 2007, s. 172, 173

¹⁰⁵ Akıllıoğlu, 1991, s. 21.

¹⁰⁶ İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1996, s. 403, 404

¹⁰⁷ Mengi, Duru, 2010, s. 6, 7

¹⁰⁸ Tekeli, 1976, s. 41.

kamu yararı yeni anlam kazanmasının zeminini oluşturmaktadır. 1980’lerde üst kurul, kalkınma ajansı gibi yapılarla ortaya çıkan bu zemin, “hukuksal ussallıktan ekonomik-işletmecî ussallığa geçiş” olarak nitelendirilmiştir.¹⁰⁹ Hukuksal ussallığın kaynağında kamusalılık vardır. Toplumsal çıkarlar ile özel çıkarlar arasındaki çelişkilerin riskini devlet kamu yararı kavramıyla üstlenerek düzenlemektedir. Yeni ussallıkta toplumsal çelişkiler tümüyle piyasadaki güç ilişkilerine bırakılmakta ve devlete özel çıkarların risklerini yine kamu yararı kavramıyla üstlenme misyonu biçilmektedir.

Kamu yararı ve toplum yararının, özel mülkiyetin sınırı ve hangi amaçlı kullanılacağını belirleyen iki ayrı ölçüt sayıldığını belirtmiştik. Yani özel mülkiyeti sınırlayan ancak karşısında kamu mülkiyetine özel mülkiyetin gelişimi lehine amaç tayin eden bir politika tarihsel olarak mevcuttur. Kamusal planlamanın ve toplumsal çıkarların gözetildiği bu dönemin ardından, özel mülkiyeti sınırsız bir hareket alanı yaratıp bunu kamu yararına gerekçelendirme anlayışının neo-liberal dönemi karakterize ettiği söylenebilir. Önceki dönemde kamulaştırma uygulamalarına bakılarak yürütülen kamu yararı-toplum yararı tartışması, bugün kuramsal açıdan değerli olsa bile uygulamada anlamını yitirmiştir.¹¹⁰

Yöntemsel olarak, kamu yararı yahut 1970’lerde önerildiği gibi toplum yararı kavramları toplumun ortak kullanıma ilgileriyle değil, toplumun sınıfsal yapısı gözetilerek, mülksüz kesimlerin hizmetten yararlanması anlamıyla değerlendirildiğinde tartışmanın sağlıklı bir eksene çekilmesi olanaklıdır.¹¹¹ Böyle bir müdahale dışında bırakıldığında kavram, ‘özel yarar’ doğrultusunda gerçekleşen kamulaştırmalara zemin oluşturmaktadır.

¹⁰⁹ Turgut Tan, “İdarede Yeni Ussal Arayışları ve Hukuk”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*, C.2, Ankara, TODAİE Yayınları, 1995, s. 175, aktaran Karasu, 2009, s. 121.

¹¹⁰ *A.g.e.*, s. 13.

¹¹¹ Duru, 2003, s. 7, 8.

II. Dünyada kamulaştırma: Uygulamalar ve tartışmalar

A. Modern döneme geçişte tarihsel ve kuramsal kökenler

1. Modern öncesi dönem

Yaklaşımlar

Engels, *Ailenin, Devletin ve Özel Mülkiyetin Kökeni* eserinde, 19. yüzyılın antropolojisi ve bunun o dönemin ilkel topluluklarla analoji kurma yöntemini benimseyerek özel mülkiyetin ortaya çıkışı ile devletin oluşumun paralellliğini değerlendirmektedir¹¹². Devletin oluşumunda insanın insan üzerinde egemenlik kurma ilişkisi başgösterir. Engels'in atıfta bulunduğu antropolog Morgan, insanlığın başta doğa ürünlerinden doğrudan faydalanılan yabanıllık, doğa ürünlerinin çoğaltıldığı barbarlık ve doğa ürünlerinin işlenerek yeni ürünlerin geliştirildiğini uygarlık aşamalarını izlediğini söyler. Dolayısıyla bu paralelliği ortaya çıkarmak için incelenmesi gereken dönem barbarlıktan uygarlığa geçiş evresidir.

19. yüzyıl antropolojisi ve ona dayanan Marksist görüş, 20. yüzyılda cepheden veya aynı saflardan eleştirilmiş, geliştirilmiştir. Olgusal eleştiri, uzmanlaşmamış topluluklarda temel üretim gereçlerinin imalatı normalde bireysel bir faaliyet olduğu yönündedir. Öte yandan 19. yüzyılda *mir* ve *zadruga* gibi komünal dönemden kaldığı düşünülen ortak mülkiyet biçimlerinin daha yakın zamanda ortaya çıktığı keşfedilmiştir. Bu olgulara dayanarak geliştirilen yöntemsel eleştiri, feodal dönemin Altın Çağ efsanesindeki ahlâklı ilk insan imgesini andıran hayali bir ilkel komünal toplum imgesiyle Marksizmin “retrospektif ütopyacılık” yaptığı ileri sürülmektedir.¹¹³

Devlet-mülkiyet ilişkilerinde modern döneme odaklanan tarih çalışmaları modern öncesi dönemde ekonomi-siyaset çakışması nedeniyle kamu-özel ilişkisinin daha az ilgi çektiği görülmektedir. Bunun karşısında sınıflı toplumların gelişimi içerisinde devletin mülkiyet üzerinde gelişen işlevlerinin kavranması önemli gözükmektedir. Nitekim orta çağa dönük incelemeler, feodalizmden kapitalizme geçişe dair varsayımları tartışmalı hale getirmiştir. Modern çağdaki kamulaştırmanın Antik Roma'dan devşirilen bir kavram olduğu iddiası vardır. Bunun karşısında kamulaştırmanın devlet-ekonomi

¹¹² Rüdiger Schott, *Marxism, Communist and Western Society*, c. 7, Herderard Gerder, New York, 1973, s. 68.

¹¹³ A.g.e., s. 73, 74.

özdeşliğinin olduğu feodal dönemin bir kalıntısı olduğu da ileri sürülmüştür. Bu tezler karşısında, kapitalizmin bağrında doğduğu Avrupa feodalizmini temel alan bir araştırma, kamulaştırmanın kaynağı bakımından bu iki teze itiraz ederek cezalandırma yahut yeniden bölüşüm için el koyma anlamı dışında ortak yarar için kamulaştırmaya rastlandığının örneklerini vermektedir.¹¹⁴

Fustel de Coulanges, başlangıçta ya üründe ya da toprakta özel mülkiyet olduğunu söyleyerek doğrusal gelişim açıklamasına itiraz etmektedir. René Godard, ortak mülkiyetin, Rus ortaçağıyla, Bizans vergi sistemiyle, Hollanda sömürgeciliğine karşıtlıkla çeşitli sebeplerle sonradan doğduğu tezini ileri sürmektedir. Beaglehole'a göre ise kişisel mülkiyetin kaynağı mistik-psikolojik (üreten kişinin parçası olması) ile ekonomik nedenler arasında değişmektedir. Mülkiyet tarihine ilişkin tarihsel maddeci açıklama, başlangıçtaki mülkiyet şekli, mülkiyet şekillenmesinde siyasi nedenlerin hafifsenmesi ya da ekonomik nedenlerin abartılması bakımından eleştirilmektedir.

Söz konusu olgusal eleştirilerle aynı doğrultuda 19. yüzyıl antropolojisi ve Engels'in tezlerini maddi ilişkiler yerine manevi değerler düzleminde ilerletmeye çalışanlar da bulunmaktadır. 1920'lerde Amerikalı etnolog Robert H. Lowie mutlak ortakçılığın hiç bir zaman olmadığını, Wilhelm Koppers ilk üretilen araçların kişisel mülkiyette olduğunu ortaya atmıştır. Wilhelm Schmidt (1937) ise ilkel topluluklarda gözlenen eli açıklığın komünist bir bakış açısından kaynaklanmadığını, aksine, yüce bir varlığın desturuyla benimsenen mülkiyet fikrini de pekiştirmek üzere doğal bir özgeciliğe dayandığını iddia etmiştir.¹¹⁵ Dolayısıyla örneğin Cermenlerde görülen hak-ödev bütünlüğüne dayanan mülkiyet anlayışının da toplumcu-rasyonel bir temele sahip olmadığını, muhafazakar-inançsal kaynakları olduğunu ileri sürmektedir. Söylenenlerden varılan sonuç, mülkiyetin tarihsel gelişimindeki aşamalardaki homojenliğin bir faraziye olduğudur. Bu durumda tarihsel gelişimdeki aşamaları mülkiyet bakımından nasıl bir harmana sahip olduğunu tahlil etmek gerekecektir.

Sovyet etnologu A.I. Pershits (1955), özel mülkiyetten önce kişisel/bireysel mülkiyet biçiminin oluştuğunu ve bunu özel mülkiyet ile eşitlemenin olanaksız

¹¹⁴ Susan Reynolds, *Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The University of North Carolina, 2010, s. 7

¹¹⁵ Schott, 1973, s. 69.

olduğunu ileri sürmektedir. Çünkü bu tür mülkiyetle artı değer üretmek olanaksızdır. Bu görüş Marksistler arasında genel olarak benimsenmiştir. Irmgard Sellnow (1961) ise bu görüşü, özel mülkiyetin bireysel mülkiyetten gelişmiş olamayacağı noktasında eleştirmektedir. Pershitz'in tarif ettiği türden bireysel mülkiyet daha çok basit gündelik aletler için kullanılmaktadır. Sellnow ise bu tür mülkiyetin sığır sahipliğinde görüldüğünü belirterek toprak mülkiyetinin bağımsız bir gelişim gösterdiğini ileri sürmektedir.¹¹⁶ Nitekim gerek ortaklaşa mülkiyetin ağırlıkta olduğu dönemde tali ve geçici özel mülkiyet biçimlerine rastlanması, gerekse özel mülkiyete geçilen dönemde yer yer ortak toprak mülkiyetine rastlanması bunu doğrulamaktadır.

Liberal mülkiyet paradigmasını belirleyen tartışma, mülkiyetin emek ürünü olduğu tezidir. Bireysel mülkiyet için geçerli olabilecek bu tez, burjuva özel mülkiyet biçiminin hak iddia ettiği toprak mülkiyeti için geçersiz kabul edilmiştir. Burada söz konusu olan işgale dayalı mülkiyettir. Ne var ki bu görüş de emek temelli mülkiyet ekseninden eleştirilmiştir. Nippold (1954), ilkel topluluklarda her bireyin yağma sırasında gösterdiği gayrete göre yağmadan pay aldığını, mülkiyet tarihi içerisinde bulma, işgal etme veya devralma yöntemlerinin tali bir rol oynadığını anlatmaktadır.¹¹⁷ Öne sürülen görüş, mülkiyet ile emek arasında doğrudan bir bağlantı kurulamasa bile, mülkiyet ediniminde insan-doğa arasındaki rastlantısal ilişkilerin değil toplumsal üretim ilişkilerinin belirleyici olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek Osmanlı feodalitesinde tımar da örneğin ganimet avcılığında hem işgale hem de pay sistemine göre bir dağıtım mekanizması olarak işletilmektedir.

Mülkiyetin gelişiminde ortak ve özel mülkiyet biçimlerinin harmanlandığı örnekler bir vakiydir. Önemli olan bunların karakteri, hangi dinamiklerin bu karakteri verdiği ve devletin bu dinamiklerden nasıl etkilendiğidir. Örneğin Kuzey Batı Pasifikte ve Batı Afrika'da kimi toplulukların karmaşık bir hiyerarşiye sahip olmalarına karşın toplumsal örgütlenmelerinde “plütokratik” özellikler görülmektedir. Yani üretici güçlerin gelişkinliği bakımından bürokratik ama eşitlikçi bir yapı mevcuttur. Zenginliğin özel mülkiyete yatırılmadığı, şefler eliyle topluma pay edilerek şeflerin itibarını pekiştirdiği

¹¹⁶ A.g.e., s. 71

¹¹⁷ A.g.e., s. 69, 70.

görülmektedir. Eşitlikçi özellikler gösteren bu topluluk için R. Thurnwald (1934), şefliğin embriyonik biçiminden sınıfsal ayrımcılığın doğabileceğine dikkat çekmektedir.¹¹⁸ Dolayısıyla toplumsal iş bölümünden kaynaklanan yönetsel özelliklerin özel mülkiyetin gelişimine kanal açabileceği fikri ileri sürülmektedir.

Toplumcu ve bireyci mülkiyet arasındaki farkın mülkiyetin “sınırı” değil “kaynağı” olarak nitelendirilmesi önemlidir. Zira üretim araçları söz konusu olduğunda mülkiyetin bireyselliği ve toplumsallığı arasındaki çizgi mülkiyetin kapsamı meselesi olmaktan çıkmakta, üretici güçlerin gelişiminin hangi kaynaktan beslendiği meselesine dönüşmektedir. Bugünkü üretim araçlarının gelişiminin kaynağı bireysel teknolojik yenilikler midir yoksa toplumsal emeğin örgütlenişi midir?

Mülkiyet tarihi, toplumsaldan bireyseye doğru düz bir gelişme çizgisi içerisinde açıklanamaz. Tarihsel maddeci yöntem, tarihsel gelişimi sıçramalar ve gerilemeler bütünlüğü içerisinde kavramaktadır. Buradaki dinamik unsur mülkiyet ilişkileri değil üretici güçlerin gelişimidir. Mülkiyet ilişkilerini belirleyen üretim ilişkileri söz konusu gelişim ile çelişen yapıyı oluşturmaktadır. Örneğin tarımsal üretimin gelişmesiyle yaş ve cinsiyete dayalı işbölümü yetersiz kalmış ve artık ürünün paylaşımı yeni bir işbölümü içerisinde önem kazanmıştır. Dolayısıyla üretim araçlarının gelişimine bağlı mülkiyet ilişkilerinin tedricen ilerlediği nesnel dönüşümler ile üretim ilişkilerinin bu dönüşümü kaldıramamasıyla doğan krizlerin ortaya çıkardığı öznel tepkiler, mülkiyet ilişkilerindeki toplumcu ve bireyci eğilimleri belirlemiştir.

Gelişim

İnsanın biyolojik evrimi, doğa ile kurduğu ilişki tarafından belirlenmiştir. Doğal seçilime bağlı olarak insan üreme yeteneğini geliştirecek bir evrim geçirirken, doğayı dönüştürme eylemi olan üretim yeteneğinin gelişmesi ile insan toplumsal bir evrim geçirmeye başlamıştır. Bundan sonra belirleyici öge insanın insanla olan ilişkisi olmuştur. Avcı toplayıcı nitelikteki yabanıl toplulukta üretilen basit gündelik aletlerin sahiplik ilişkisi o aşamada bir çelişki doğurmamaktadır. Ancak insan, doğa yasalarına hükmetmeye başlamasından itibaren kendisine yabancılaşmıştır. Henüz hayvanların

¹¹⁸ A.g.e.,s. 72.

evcilleştirilmeye başlandığı barbarlık aşamasında, insandan daha hızlı üreyen hayvanların denetimini sağlamak üzere esirlerin köle emeğinin kullanılması, insanın hemcinsini yeniden doğa yasalarının tahakkümü altında sokabildiğini gösterir. İnsanın doğayla ilişkisinde bunun ne kadar köklü bir dönüşüm olduğu uygarlığa kadar uzanmasından görülebilmektedir. Artık-ürün söz konusu olduğunda hayvanların üremesi, insanın üremesinden daha önemlidir!

İnsan, doğa ürünlerini çoğaltma aşamasına geldiğinde, başta yaş ve cinsiyete dayalı işbölümü topluluk düzeyinde yatayına gelişmiştir. Bunun doğal sonucu örgütlenmenin ortaya çıkışıdır. Ancak devletten önceki örgütlenen topluluklarda üretim araçlarının özel mülkiyetine rastlanmaz. Üretim araçlarını, o toplulukta esas zenginliği kaynağı olan araçlar olarak tanımlamak gerekir. Zira gündelik ev aletlerinde üretenin sahipliği söz konusudur. Buna verilen örnek, Latin Amerika'daki *İrokua* gensinde büyük toprak mülkiyeti aşirete ait iken küçük bahçelerin geçici olarak evleklerle verildiği vakadır¹¹⁹. Barbarlık döneminin komünal topluluğunda geçici özel mülkiyetin tali üretim sahalarında görülmesi akılda tutulmalıdır. Çünkü uygarlık aşamasında özel mülkiyetin geçici biçimlerinin, asli üretim sahasını topluma ait göstermek amaçlı kullanıldığı görülmektedir.

Neolitik çağa geçiş, mülkiyeti ortaya çıkarmıştır. Daha önce söz konusu olmayan toprak ve ev gibi taşınmaz mallar ile taşınır mal olan ürünlerin sahipliği sorunu belirlemiştir¹²⁰. Özel mülkiyetin ortaya çıkmasıyla anaerkil geniş aileden ataerkil çekirdek aileye geçilir. Bir anlamda avcı toplayıcı ortaklaşmacı toplumdan tarımsal üretime dayalı yönetsel topluma geçiş yaşanmıştır. Toplumsal yapı “örgütlenme”den “yönetim”e evrilmiştir¹²¹. İş bölümünden, yönetsel örgütlenmeye evrilen kolektif işleyiş Yunan gensinde ilk defa askeri hiyerarşiyle kendisini gösterir. Diğer yandan Yunan gensinde devletin bazı kamusal görevleri kabileye bıraktığı da görülür¹²². Mülkiyeti bölen ve buna

¹¹⁹ Friedrich Engels, Marx Karl, *Ailenin Devletin ve Özel Mülkiyetin Kökeni*, Sol Yayınları, Ankara, 1998, s. 114.

¹²⁰ Alaaddin Şenel, *İlkel Topluluktan Uygar Topluma*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2004.. Avcılık-toplayıcılık döneminde kullanılan silah gibi araçların veya tılsım gibi değerli eşyaların özel mülkiyetinden söz etmenin çağdaş mülkiyet kavramı ile uyuşmadığı söylenmektedir.

¹²¹ Fişek, 2005, s. 52, 56.

¹²² Engels, 1998, s. 122.

paralel olarak kamusal değeri ortadan kalkan aile biriminin geçmişten gelen gens aidiyeti göz ardı edilerek bir nevi ‘yetki devri’ yaşanmaktadır. Bu, özel mülkiyet alanına kamusal idari yetkinin tanındığı ilk örnek olabilir.

Bu dönemde üretenler ile yağmalayanlar arasında bir çelişki vardır. Yağmacı toplulukların fiziki üstünlüğüne karşın üretici toplulukların artık-değer üzerinden kendilerini yeniden üretme yeteneği bulunmaktadır. Fakat yağmacıların daha otoriter, üreticilerin ise daha demokratik olduğu doğru değildir (sınıflar mücadelesinin tarihsel gelişimi düşünüldüğünde yağmacılık ile üretkenlik arasında bir yakınsama olduğu da görülür¹²³). Cengiz Han dönemi Moğol imparatorluğunun eşitlikçi bölüşüm anlayışı sayesinde hükmettiği bilinmektedir. Buna karşılık Mezopotamya coğrafyasının ilk devlet yapılanmasına sahne olması buradaki artık-ürüne el koyan yönetsel otorite sayesinde. Dolayısıyla üretim biçiminin gelişimini tetikleyen çelişkilerin tek başına iktisadi bir bölüşüm sorunsalından değil, üretim araçlarının mülkiyeti (nesnelerin yönetimi) ile üretici güçlerin gelişimi (toplumsal örgütlenmeler) arasındaki ilişkiden doğduğu görülebilir.

İlk üretim fazlasını yaratan hayvan evcilleştirilmesi, nüfus fazlası olan esirlerin insandan daha hızlı üreyen hayvanların bakımında değerlendirilmesiyle köle emeğinin ilk biçimlerinden birini ortaya çıkarmıştır. Ancak esas köle emeğinin üretimin niteliğinde sıçrama doğurduğu alan tarımsal faaliyettir. Köle emeğine dayalı toplumla, kafa-kol emeği ayrılarak kültür ve teknoloji gelişmesine elveren işbölümü ortaya çıkmıştır¹²⁴. Mülk sahipliği, üretici güçlerin üreticilerin kendisine yabancılaşması pahasına gelişiminin temeli olmuştur.

¹²³ Bazileus adı verilen başkomutan/hükümdar, yağmada ele geçirilen ganimetlerin paylaşımında söz sahibi değildir. Paylaşım Agorada gerçekleşmektedir. Komünal toplum savaş ve yağmaya dayalı üretimle ortadan kalkmıştır (A.g.e., s. 125). Hükümdar-agora ayrımı, devlet-mülkiyet ilişkisinde uygarlığa uzanan bir özgün bir ikiliğin ilk biçimini oluşturmaktadır: Retrospektif olarak bakıldığında somuttan soyuta gidilerek piyasa-devlet, ekonomi-siyaset, üretim-bölüşüm ikiliklerinin ilkel hali, soyuttan somuta kazanım-paylaşım, savaş-barış, komuta-oylama ikilikleri olarak tezahür eder. Paralellik kurulduğunda piyasanın komutaya, devletin oylamaya denk düşmesi, komünal toplumdan uygar topluma geçerken üretici güçlerin gelişimine bağlı olarak artık-ürünü yöneten otorite merkezinin değişmesiyle ilgilidir. Uygar toplumda objektif olarak üretim toplumsal, bölüşüm ise bireyseldir. Bununla birlikte üretici güçlerin gelişkinliği, üretimi kumanda eden piyasanın özgürlük, bölüşümü kolektivize eden devletin ise esaret alanı olduğu yönünde sübjektif bir algı yaratmayı gerektirmiştir.

¹²⁴ Fişek, 2005, s. 90.

Devletin oluşumunda, sınıfsal ayrışmaya paralel olarak kamusal yetkilerin gelişimi önem taşır. Atina toplumu kastlar halinde sınıflara ayrıldığında kamusal yetkiler sadece soylulara aittir. Ticaret ve yağma ekonomisinin doğal ekonomiye baskın gelmesiyle krize sürüklenen Atina toplumunda üretim ve sömürü ilişkilerinin sürekliliği sağlayacak bir üst yapıya ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Solon yasalarıyla kamusal yetkiler mülkiyet esasına göre sınıflar arasında bölüştürülürken, silahla halktan ayrılmış bir ‘kamu gücü’ yaratılmış ve toplum akrabalık ilişkileri yerine toprağın ‘kamusal ereklerine’ göre bölünmüştür¹²⁵. Böylece mülkiyet ilişkilerini koruyabilmek adına profesyonelleşme ve mekansal bölünmeye dayalı devletin temeli atılmıştır. Feodal üretimin özünü oluşturan toprağa bağlılık da bu evrede kendisini göstermiştir.

Atina devleti köleci toplumdan feodal topluma geçişte düşünsel yönden mülkiyet-devlet ilişkilerinin sorgulandığı bir örnek oluşturmaktadır. Atina’da gerek gens örgütlenmesi döneminden kalma basit araçların mülkiyetinin doğallığı, gerekse üretim araçlarının mülkiyetinde yaşanan istikrarsızlık, devlet müdahaleleri ve el koymaları Platon ve Aristo’nun görüşlerini şekillendirmiştir. Platon, *Devlet*’teki ideal toplumda sadece üreticilere özel mülkiyet bulundurma ve kullanım hakkı tanımıştır¹²⁶. Adil olmayanların ihya olduğu bir düzende yaşanıldığını anlatırken, cebren ve hile ile ‘başkalarının mülklerine’, ‘özel ve kamusal değerlere’ el koymaktan tiranlık olarak söz etmektedir. Koruyucuların tiran olmaması için, toprak, ev, para gibi taşınır ve taşınmaz mallardan yoksun, mülksüz bir sınıf olarak yetiştirilmesi bu nedenle önemlidir¹²⁷.

Aristo hanenin idaresine bağlı bir mülkiyet sınıflandırması yapmaktadır. Burada toprak zikredilmemektedir, ev ise mülk sahibi olmanın gerekçesidir. Mülk olarak söz edilebilecek şeyler canlı köleler ve cansız eşyalardır. İdeal devlette ortak mülkiyeti sorgulayan Aristo, üç vakadan söz etmektedir: Toprağın özelleştiği ürünün ortak kullanıldığı, toprak ortak iken ürünün özelleştiği, her ikisinin de ortak olduğu paylaşım türleri¹²⁸. Burada Aristo’nun el koyma fiilini (*appropriation*) sadece özelleştirme anlamı kullanması dikkat çekmektedir. Ortaklaştırmak şeklinde bir eylem yoktur.

¹²⁵ Engels, 1998, s. 134

¹²⁶ Güriz, 1969, s.16, 17

¹²⁷ Platon, *The Republic*, s. 196, 273, <http://www.idph.net/conteudos/ebooks/republic.pdf>, (Erişim tarihi: 14.04.2012).

¹²⁸ Aristotle, *Politics*, Batoche Books, Kitchener, 1999, s. 27, 28.

Aristo'ya göre kanun koyucu özel mülkiyetin ortak kullanılmasını, dostça paylaşımını teşvik etmelidir. Ne var ki ortak mülkiyet dahi ağır bir köle emeği üzerine kuruludur¹²⁹. Dolayısıyla mülkiyete dair kamu-özel ikiliğini, yani artık-ürünün nasıl paylaştırılacağını ön belirleyen üreticilerin toplumsal hiyerarşide nereye yerleştirildiğidir.

Modern dönemde mülkiyet hukukunu belirleyen, Roma hukukundaki mutlak hak kavramıdır. *Usus* (kullanma), *fructus* (yararlanma), *abusus* (tasarruf) hakları olarak tasnif edilmiştir. *Fructus*, yer altı ve yer üstündeki tüm doğal zenginlikleri kapsamaktadır. *Abusus*, elden çıkarmayı da içermektedir.¹³⁰ Roma'dan farklı olarak modern dönemde bu kavramlarla mülkiyet üzerindeki kısıtlamalar mülkiyet hukukunu belirlemektedir. Bu kısıtlar özel hukuktan ziyade kamu hukukunun konusu olarak ortaya çıkmıştır. Yani devlet-mülkiyet ilişkileri her zamankinden daha fazla belirleyicidir.

Atina'dan farklı olarak Roma İmparatorluğu'nda genslerin daha güçlü olan kamusal görevleri Küreler meclisi tarafından yerine getirilmektedir. Özgür (köle olmayan) fakat kamu görevlerinden yoksun ve devletin toprak dağıtımından mahrum olan pleb sınıfı eşitlik mücadelesi vererek On İki Levha Kanunları ile bireysel mülkiyet hakkını kabul eder. Servius Tullius anayasasıyla Küriler meclisi yerine mülkiyete göre bölünen birlikler (*centuries*) meclisi kurulur.¹³¹ Dikkat çekici nokta, gentilice örgütlenmenin nasıl bir kalıntı bıraktığıdır. Atina toplumunda “kan bağları üzerine kurulu örgütlenmenin organları, kamu işlerinden uzaklaştırılmışlar, özel dernekler ve dinsel tarikatlar durumuna düşmüşlerdir.” Aynı şekilde Roma'da da küriler ve gensler, Atinadaki gibi özel ve dinsel dernekler noktasında varlıklarını sürdürmüşlerdir.¹³² Komünal toplumdan köleciliğe, köleciler toplumdal feodalizme geçişte devlet-mülkiyet ilişkisi bakımından yaşanan yapısal değişimin, feodalizmden kapitalizme geçişte dinsel vakıfların değişen rolü ile paralellik taşıması dikkat çekmektedir.

Platon'un sınıfları, Aristo'nun köleliği doğal addettiği Yunan felsefesini aşan Romalı düşünür Cicero, doğal hukuku savunarak mülkiyetin tüm insanlar için doğal

¹²⁹ Aristo'ya göre toprak en başından ikiye bölünmeli ve bir bölümü ortak mülk olmalı, dini hizmetler ve yoksulların da yararlanabildiği ortak yemeklerin finansmanı için kullanılmalıdır. Ortak toprak üzerinde çalışanlar, “devrim” ihtimaline karşı aynı ırktan olmayan “ruhsuz” köleler olmalıdır. *Ag.y*, s. 166, 167.

¹³⁰ André Pietre, *Marxism, Communist and Western Society*, 1973, s. 75.

¹³¹ Engels, 1998, s. 150-152.

¹³² *A.g.e.*, s. 139, 152.

olduğunu, ancak devletin de eşitlemek için müdahale etmemesi gerektiği fikrini ileri sürmüştür. Cicero'dan sonra ise Seneca, özel mülkiyetin doğal olmadığını, devlet müdahalesiyle mülkiyet eşitlenmesini savunmuştur.¹³³ Nitekim Roma'nın ilk döneminde ayrıcalıklıların koruyan devlete karşı zanaatkarların bir doğal hak olarak mülkiyet hakkını kazanması tarihsel bir ilerlemedir. İkinci dönemde ise özel alanda mülkiyet hakkının eşitlendiği, ancak kamusal alanda yaratılan ayrıcalıklarla mülkiyetin yine eşitsiz dağıldığı yapıya karşı devletin müdahalesini savunmak ilerici bir nitelik kazanmıştır.

Roma İmparatorluğu'nun çözülüşünde rol oynayan Cermenlerin sistemi ise kölecilikten feodalizme geçişe dair ip uçları vermektedir. Cermenlerde toprak sahibinin toprağı herkesin yararına yönetmesi gerekmektedir. Bu Aristo'nun kölecî dönemi simgeleyen mülk sahiplerinin cömertliğine değil bir hak-ödev ilişkisine dayandığı tespiti önemlidir.¹³⁴ Cermenler Roma'nın mülksüz sınıfı toprağı bağı köylülere dönüştürmüştür. Cermenler "barbarlıkları" sayesinde, özel toprak mülkiyetine dayalı feodal beylikler halindeki devleti yaratarak Roma'nın mülkiyet sistemini aşmış oldular¹³⁵. Bu şekilde özel mülkiyete geçilirken ormanların, çayırların ve suların feodal dönemde ortak mülkiyette kalması kapitalizme geçişte metalaşmanın farkını anlayabilmek açısından kayda değerdir.

Uygarılıkların gelişiminde dinin rolü, devlet-mülkiyet ilişkilerini de etkilemiştir. Devletin oluşumu, özel mülkiyete geçiş ile tek tanrılı dinlerin yükseliş arasında paralellik vardır. Yahudi dininde ve Hristiyanlıkta, mülkiyet hakkı tanınırken toplumsal işlevine değinilmektedir. St Thomas, mülkiyetin kamu yararına uygun şekilde dağıtılmasını Aristo gibi kanun koyucuya bırakmaktadır. Yahudilikte Tanrı'ya ait mülkiyete bir başkasının el koyamayacağı söylenirken, Hristiyan azisi St Augustine mülkiyete dair yasaların Tanrı'nın yasaları olduğunu, bu yüzden imparatorluğun dinden sapanların mallarını müsadere edilebileceğini ileri sürmektedir. Hristiyanlıkta Roma kilisesi bu silahla donatılmıştır.¹³⁶

¹³³ Güriz, 1969, s. 29-32.

¹³⁴ Engels bir dipnotta Cermen kültürünü taşıdığını düşündüğü 19. yüzyıl İrlanda köylüsünün modern burjuva mülkiyetindeki "ödeve sahip olmayan hak" olarak mülkiyeti kavrayamadığını söylüyor. Engels, 1998, s. 156, 157 dipnot.

¹³⁵ Engels, 1998, s. 178, 179, 183; Pieltre, 1973, s. 75.

¹³⁶ Güriz, 1969, s. 42-49.

İslam da özel mülkiyete dayalı servet sahipliğini meşrulaştırırken, diğerlerine benzer şekilde zekâtla paylaşma kuralı koymuştur. Taşınır mallarda mülkiyet haktır. Müslüman toplumlar tarıma girdikten sonra, toprağı ihya eden sahibi olur ilkesi benimsenmiştir. Ölü arazi umuma, ihya edilen arazi ihya edene aittir. Müslüman toplumunu ifade eden umum, devlet ve ulus kavramlarını da temsil etmektedir¹³⁷. Burada özgün mülkiyet biçimi vakıflardır. İslam’da kilise gibi bir müessese olmasa da vakıflar aracılığıyla kullanımı kullara, sahipliğı Allah’ın sayılan bir mülkiyet alanı doğmuştur. Kiliseye benzer bir iktidar alanı değildir, fakat mülkiyetin müsadere edilebildiğı iktidar alanının dışında tarif edilmesiyle kilise mülkiyeti gibi dokunulmazlığı vardır.

İslam kültürü içerisinde tarihsel maddeci bir noktadan devlet-mülkiyet ilişkilerini inceleyen önde gelen düşünür İbn Haldun’dur. İbni Haldun’un sosyal gelişme ve bu gelişmedeki kültürel öğelere maddeci yaklaşımının temelinde bedevi (göçebe) ve hazeri (yerleşik) toplum biçimlerini ayırt etmesi bulunmaktadır.¹³⁸ Mülk ve devlet kavramları bedevilikten hazeriliğe geçişte ortaya çıkmıştır.¹³⁹ Mülkün devletle eş anlamlı olması, malikin asabenin yani dayanışma içerisindeki toplumla özdeş olduğunu gösterir. Bununla birlikte özel mülkiyet devletin güvencesi altındadır. “Zanaat ve ticarete el koyarak yahut satmaya zorlayarak halkın geçim yolunun tıkanması” şeriat hukukuna aykırıdır, dolayısıyla mülke olduğu kadar devlete de zarar verir.¹⁴⁰ Göçebelikten yerleşik yaşama ve üretime geçiş, mülkün dokunulmazlığı ve bunun devlet güvencesinde olmasını şart koşmaktadır.

Batı ve Doğu toplumlarında tarımsal feodal mülkiyet yapısı malvarlıkçılıktır (patrimonyalizm) ve babacılıktır (paternalizm) olarak tasnif edilmiştir¹⁴¹. Malvarlıkçılık toprak parçaları üzerinde üretimin yönetsel biçimlenmesi, babacılık ise toprakların hükümdarda kişiselleşmesi ve onun memurları aracılığıyla parçalara bölünmesi olarak

¹³⁷ Güriz, 1969., s. 56-58.

¹³⁸ Ümit Hassan, *İbn Haldun’un Metodu ve Siyaset Teorisi*, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 1998, s. 176, aktaran Candan, “İbn Haldun’un Gözüyle Kamu Maliyesi Yaklaşımı”, *Yönetim ve Ekonomi*, C. 14, S. 2, 2007.

¹³⁹ İbn Haldun, *Mukaddime I*, Dergah Yayınları, İstanbul, 1988, s. 143-145, aktaran Candan, s. 238.

¹⁴⁰ I.J. Rosenthal, *Ortaçağda İslam Düşüncesi*, İz Yayıncılık, 1996, s. 137, aktaran Candan, s. 240, 242.

¹⁴¹ Fişek, 2005.

nitelendirilmiştir. Batı Avrupa ve Asyatik feodal yapıları birbirinden ayırmakta kullanılan bu nitelendirmeler, iktidarın doğrudan siyasi ilişkilerde mi yoksa ekonomik ilişkilerde mi yoğunlaştığıyla ilgilidir. Roma'dan farklı olarak yine Çin feodalizmi de memuriyete dayalı bir genişleme politikasına sahiptir. Modernleşmeye geçiş evresinde Avrupa'da ortaya çıkan mutlakiyetçi yapılarda ise memuriyet için mülk sahibi olmak gerekmektedir.

Roma'da yurttaşlık, köylülük, kölelik, sırasıyla hak-mülk sahibi, üretici-savaşçı ve salt üretici toplumsal rollere tekabül etmektedir. Çin'de ve paralel bir yapı arz eden Avrupa mutlakiyetçiliğinde ise vergiye dayalı memuriyet tüm bu ilişkiler için belirleyici olmuştur. Roma'da mülkiyet ilişkilerinde *dominium* ve *imperium* ayrımı vardı. İlki yurttaşlık hakkı olarak mutlak bir hakkı, ikincisi kamusal komuta anlamında egemenliği ifade ediyordu. Bu kavramlar “devlet ve mülkiyet ittifakıyla olgunlaştı”. Roma'da vergiler bir sömürü aracı değil, mülk edinmenin dolaylı aracıydı. Roma lejyonlarından oluşan büyük ordu, parçalı bir siyasi yapıya dayalı yerel aristokrasinin koalisyonundan doğan ihtiyacın ürünüydü. Çin'den farklı olarak bu yapı sayesinde mülk sahipleri eliyle merkezi devlet sınırları aşıliyordu.¹⁴²

Artık değer üretiminde ticaretin tarıma üstünlük gösterdiği köleciliğe ve manifaktüre dayalı iki üretim evresi arasında orta çağ yaşanmıştır. Orta çağ feodalizminde belirleyici bir değişim mekanizması olmadığı için mülkiyetin el değiştirmesi önemsizleşmiştir. Bu geçiş evresinde devletin sahiplik konusu mülkiyete ilişkin özel ve kamusal arasında üstünlük tartışmasıyla değil kullanım hakkına göre belirlenmektedir. Devlet mülkiyetini ifade etmek üzere kullanılan *dominium*, kilise ile devletin örtüştüğü bu dönemde *utile*, *usus* gibi ‘kullanım’ kavramlarıyla birlikte anılmakta ve bir anlam kazanmaktadır¹⁴³. Kamu yararına bir kamulaştırma yapıldığında, bedeli kamu gelirlerinden karşılanmalıydı. Dolayısıyla kamu iradesini temsil eden hükümdarın mülkiyet üzerindeki tasarrufu, sözleşme mantığı içinde ele alınıyordu. Nitekim sözleşme öncesi doğal haklar arasında sayılan mülkiyet kurumunun kökenleri

¹⁴² Ellen Meiksins Wood, *Sermaye İmparatorluğu*, Epos, 2006, s. 46.

¹⁴³ Otto Gierke, *Political Theories of the Middle Age*, University Press, Cambridge, 1987, s. 14.

“kavimler hukukuna” dayandırılmakta, mülkiyetin devleti öncelediği düşüncesi benimsenmektedir.¹⁴⁴

Devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından ticari birikim dönemine geçmeden, Gierke’nin çizdiği çerçevede orta çağda kamulaştırmanın uygulamalarına kısaca bakmak yerine olacaktır. Monarkların ayrıcalıklı istihkam bölgeleri olarak görülen yapıların inşası için yaptığı kamulaştırmalar, ortak güvenliği ilgilendirdiği için kamu yararı kapsamında değerlendirilmelidir. Tımar hizmeti için kilise topraklarının da kamulaştırıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla orta çağ feodalitesinde kamulaştırmanın savaş için gerçekleştirilmesi, o dönem ayrıcalıklı ruhban sınıfının elinden alınan toprakların kamusal bir hizmete tahsisi anlamına gelmektedir. 1100’den sonra, biri krallık diğeri kent-devletlerinden oluşan İngiltere ve İtalya, birbiriyle etkileşimi olmamakla birlikte Weberyen bürokrasiye benzer bir işleyişi ilk geliştiren ülkeler olarak en erken kamulaştırma örneklerinin kayıtlarını vermektedir.¹⁴⁵

Tazminat ödenmesi ve ödeme biçimi, birincisi kamu yararını, ikincisi mülkiyetine el konanların toplumsal statüsünü göstermektedir. Tarihsel olarak bu ikisindeki değişim nedeniyle farklı kesimlere farklı uygulamalar yapılmıştır. Örneğin kiliselere fazladan aynı ödeme yapılırken daha sonra kiliseye karşı mutlakiyetçi devletin güçlenmesiyle müsadere uygulanmıştır. Müsadere, tazminatsız el koymanın mutlaka cezalandırma amacı taşıdığı örneklerle kendisini gösterir. Bunlar siyasi, iktisadi, sosyal herhangi bir yasanın çiğnenmesinden kaynaklanmış olabilir. Yahudilerin tefeciliğinden, savaşta ihanet eden tebaaya kadar geniş bir yelpazede görülür. 1215 Magna Carta ve devamında başka düzenlemeler, sınıfsal konumu toprağa bağlı köylülerin üstündeki mülk sahibi kesimlere dönük kamulaştırmaları sınırlandıran önlemler içerir.

İtalya’da Rönesans ve kentleşmenin getirdiği kamulaştırma, kentin aristokratik güzelleştirilmesi veya kentsel planlama üzerine kuruludur. Başta feodal ayrıcalıklıların özel çıkarları için kullandıkları bir yetki olan el koyma, kentlerde yeniden gündeme gelen Roma hukuku ile kamu yararı adına kamulaştırmaya dönüşmeye başlanmıştır. Ancak feodal beylerin yetkilerinin kısıtlayan sözleşmelerde bu konuyla ilgili bir madde

¹⁴⁴ A.g.e.,s. 135

¹⁴⁵ Reynolds, 2010, s. 33.

yer almaması, feodal beylerde olduğu gibi zımni ve doğal olan bu yetkinin yeni otorite sahiplerine geçtiğini gösterir. Alman imparatorluğunda ise kamulaştırma kavramı ve işleminden ziyade, kamu yararının özel yarara üstünlüğüne dayanan intifa hakkı, zorla satış ve zor alımla ilgili düzenlemelere rastlanıyor.¹⁴⁶

Antik Yunan ile başlayan, Roma ile devam eden kamu-özel mülkiyet tartışması, orta çağın doğuda aydınlanma batıda karanlık olarak zıtlığı döneminde seyretilmiş ve Rönesans, Reform sürecinde burjuva aydınlanması ile yeniden yoğunlaşmış gözükmektedir. Ancak son dönemki ortaçağ çalışmaları, tüm dönemlerde hükümdarlığın bir kolektifi temsil etmesi itibarıyla bir ortak iyilik/kamu yararı (*bonum commune/utilitas publicas*) kavramı ve fiilen kamulaştırma pratiği bulunduğunu göstermektedir. Yeni olan ise yönetim örgütlenmesinin birimler arasında dayanışmayı pekiştiren “bürokrasi teknolojisi”dir.¹⁴⁷

Luther-ortaçağ sürekliliği, büyük ticarete ve faize karşıtlıkta kendisini göstermektedir. Luther’in kopuşu ve pratik çelişkisi, dünyevi hayatın "sapkın" olduğu görüşüne dayalı mülkiyet savunusudur. Nitekim kilise mülkiyetine karşı olmakla birlikte köylünün toprak talebine daha şiddetle karşıdır. Luther-Calvin arasındaki sürekliliği sağlayan nokta, doğal hukukun özel mülkiyete referans olmaması, yani mutlak hak değil, faydalılık esasına dayanmasıdır. Son tahlilde temellük hakkı veya temellüğe isyan hakkı diye bir şey kabul edilmemektedir. Calvin’in kendi görüşlerine gelinecek olursa, tüccarın faiz kazanmasına izin vermesi, buna karşılık da mülkiyetin ödev yüklediği ve devletin toplumun esenliğini sağlamak zorunda olduğu noktasında farkını koymaktadır. Calvin’in kopuşu ve pratik çelişkisi ise, disiplini, münzevi çalışmayı (asetizmi) dini kurtuluş (ibadet) saymasıdır. Yani ibadet olarak itiraf (dine teslimiyet) yerine çalışmayı, ticaret için faiz kazanmayı, fakat aynı zamanda da devlet denetimini savunmaktadır.¹⁴⁸

Aydınlanma ile başlayan liberalizmin doğum sancıları, ürettiği halusinasyonlarla doğacak çocuğun mükemmel hayallerini yansıtan ütopyacılara kaynaklık etmiştir. Devlet-mülkiyet ilişkileri üzerine her yönetsel-hukuksal kurgu, ideal toplumu gündelik hayata indirdiği ölçüde tarif etmeye çalıştığı için özünde bir ütopyacılık barındırmaktadır.

¹⁴⁶ A.g.e., 58-60, 71.

¹⁴⁷ A.g.e., s. 113-118.

¹⁴⁸ Güriz, 1969, s. 89-103.

Ancak ‘ütopya’ eserlerin’ doğumu, dinsel anlamda münzevi veya ayrıcalıklılar sınıfı arasında olmaktan kopuşla gerçekleşmiştir. Thomas More’un *Utopia*’sı (1516) bu kopuşu simgeler ve ortak mülkiyetten ziyade küçük mülkiyete dayalı bir eşitlikçilik üzerine kurulmuştur.¹⁴⁹ 19. yüzyılda sosyalizmle bilimselliğe kavuşana dek eşitlikçi ütopyalar dinsel öğeler barındırmaktadır. Batı toplumunda bunun bir öze dönüş olarak kavranması, ütopyaların keşfedilen yeni coğrafyalara uygulanma çabalarını sömürgeci işgalciliğin öncüllerine dönüştürmüştür. Hristiyan mezheplerinin ‘Yeni Dünya’da, Yahudilerin ‘Vaadedilmiş Topraklar’da, yerli halkların yerine kendi komünlerini kurmaya çalışmaları böyle bir boyut taşımaktadır.

17. yüzyıl siyasi düşünürleri içerisinde devlet-mülkiyet ilişkisine dair İngiltere’de devrim öncesi iç savaş yaşanırken Hobbes gelenekçi bir çizgide kadiri mutlak devlete öncelik verirken, henüz birliğini sağlayamamış Almanya’dan Püfendorf yenilikçi bir çizgi izleyerek mülkiyetin temel bir hak olarak devlet müdahalesinden bağımsız olması gerektiğine hükmetmektedir. *Leviathan* (1651) adlı klasik eserinde Hobbes, devletten önce egemen olan belirsizlik halinin nesneleri ele geçirme ve muhafaza etmeye dayandığını, bunun “mülkiyet” anlamına gelmediğini söyler. Nesnelere mülkiyet ve aidiyet kazandıran, onları kişilere “dağıtan” devlettir.¹⁵⁰ Devletin kendisinin “kamusal toprak” sahibi olması ise savaş haline yol açacaktır, bu yüzden sadece bireylere eşit sağladığı toprak hakkına dayalı vergilendirmeye “kamu hizmetlerini” görmelidir.¹⁵¹ Bu anlamda yurttaşların başkalarını dışladıkları mülkleri üzerinde devletin tasarruf hakkı vardır.¹⁵²

Grotius *Savaş ve Barış Hukuku* (1625) eserinde doğal hukuk ile kamulaştırma arasındaki ilişkiyi kurmaktadır. Devletten önce insanlar arasındaki doğal eşitlik koşullarındaki mülkiyet ortaklığı herkesin kullandığı alanı işgali ile özel mülkiyete evrilmiştir; ancak istisnai gereksinimlerde geriye dönülerek ortak mülkiyeti yeniden tesis

¹⁴⁹ Krishan Kumar, *Ütopyacılık*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 82

¹⁵⁰ Thomas Hobbes, *Leviathan*, McMaster University Archive of the History of Economic Thought, (ed. Rod Hay), s. 152, <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/hobbes/Leviathan.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

¹⁵¹ A.g.e., s. 153, 154

¹⁵² A.g.e., s. 200.

etme gereğini duyulabilmektedir¹⁵³. Grotius *dominium*'un (mülkiyet) bölünmesinden hareket ederek *dominium eminens* (üstün mülkiyet) kavramını ortaya koymuştur. Buna göre devlet kamu yararı gördüğü durumlarda, tazminat vermek koşuluyla, özel yarar sağlayan mülklerine el koyabilecektir.¹⁵⁴ Grotius'u takip eden Pufendorf ise *Kişi ve Yurttaş Görevi*'nde, onunla benzer şekilde, bölünemeyecek dünya nimetlerinin kamusal olduğunu düşünmekte ve acil durumlarda kamu yararına tazminat karşılığı kamulaştırmayı devletin mülkiyet üzerindeki yetkilerinden biri olarak zikretmektedir.¹⁵⁵

Feodalizmden kapitalizme geçiş, bu döneme mahsus muhafazakâr ama melez düşünceler de üretmiştir. Bir yandan mutlak monarşinin egemenliğini güçlendirmeyi, diğer yandan özel mülkiyetin dokunulmazlığını öngören Bodin bunun örneklerindendir.¹⁵⁶ Bodin'in egemenlik anlayışından Hobbes'un sözleşme anlayışına sıçrarken Grotius'un özel mülkiyeti mutlak fakat tarihsel olarak ortaya çıkmış bir öge sayması önemli bir basamaktır.¹⁵⁷ Aynı dönemde sömürgeciliğin ortaya çıkışı ve bu politikanın parçası olarak sıkça görülmeye başlanan işgaller, modern dönemde müsaderecinin gerekçesi olan ayrıcalıklı olanların mülkiyet hakkının kısıtlanması yahut cezalandırılması olayının nüvelerini oluşturmuştur.¹⁵⁸ İlk sömürgeci dönemde moden devlet-mülkiyet ilişkisinin kuramcılarından Vives bireysel mülkiyetin meşruiyet sınırının kamusal yarar ve ahlak için muhtaç olanlarla paylaşılmasını olduğunu söylemektedir. “Soto gibi geleneksel görüş yanlıları, yoksulların korunması sorununun, böylesine dünyevileşmesi ve devletleştirilmesine karşı çıkarlarken”, Vives, toplumsal adalet kuramının yaratıcıları biri olarak tarihe geçmektedir. Yine İspanyol düşünürleri içerisinde modern ticari devlet tipini gündeme getiren Mariana'nın diğer düşünürlerden farkı, taşınır-taşınmaz mal ayrımı yapmasıdır. Toprak mülkiyetinin ötesinde paranın mülkiyetinin de dokunulmazlığını ifade etmektedir.¹⁵⁹

¹⁵³ Hugo Grotius, *On The Law of War and Peace*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, 2001. s. 77, 78.

¹⁵⁴ A.g.e., s. 346.

¹⁵⁵ Samuel von Pufendorf, *On The Duty of Man and Citizen*, Oceana Publications Inc., New York, 1964.

¹⁵⁶ Mehmet Ali Ağaoğulları ve Levent Köker, *Kral-Devlet ya da Ölümlü Kral*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 40.

¹⁵⁷ A.g.e., s. 99, 100.

¹⁵⁸ A.g.e., s. 115.

¹⁵⁹ A.g.e., s. 137, 138, 144.

Doğal hukukun öncülerinden Locke ile artık mülkiyet düşüncesi devrim döneminden ilhamını almaktadır. Devrim, yeni bir hukuk demektir. Ama devrim sadece feodal hükümdarlıktan değil, onun ifade ettiği kullanıma dayalı kolektif mülkiyetten de modern özel mülkiyete geçişi ifade etmesi anlamında geçmişten bir kopuştur. Locke, Tanrı'nın insanlara her şeyi ortak verdiği, bu verdiklerini emeğe dayalı işlenmesiyle mülkiyetin geliştiğini varsaymaktadır. Mülkiyet, herkesin emeğinin ürününü görmesi için gereklidir. Devlet emeğe dayalı mülkiyet düzenini korumak içindir. Mülkiyet, hem tembellerin avcılığından hem de devletin ilhakçılığından korunmalıdır. Devlet mülkiyeti hem asalak çoğunluğa hem de kendi zorlayıcılığına karşı koruyacaktır. İktisabın (*acquisition*) meşruluğu, muhafaza etmenin (*holding*) kamu yararına olmasına dayanmaktadır. Ancak iktisap muhafaza etmeyi öncelediğine göre kamu yararına olmasının garantisi nedir? Kamulaştırmanın meşru görülmediği liberal bir çerçevede, bu görüş de varsayımın dayanaksızlığı gerekçesiyle “teleolojik hata” olarak nitelendirilmektedir.¹⁶⁰

Kant, *Ahlak Metafiziği* (1790) kitabının girişini oluşturan “Hakkın Bilimi” çalışmasında, kişi ile nesne arasında *a priori* mülkiyet ilişkisi bir irade beyanına dayandığı için, doğa durumunda kişinin ortak mülkiyet olan toprağın bir parçasına *de facto* el koyması gasp sayılmayacağını söylemektedir. Moğolları örnek vererek, el koymanın da buna direnmenin de doğa durumunda meşru olduğuna işaret etmektedir.¹⁶¹ Ampirik olarak ele geçirilen toprak *de jure* özel mülkiyet kabul edilmesi bir kamu hukuku oluşmasına bağlıdır. Sözleşmeyle bir hukuk oluşturulmadan zaman aşımına dayalı özel mülkiyet tesis edilemeyeceği gibi ortak kullanıma açık topraktan da kendiliğinden kamu mülkiyeti oluşmaz. Kamu mülkiyetinin bu bakımdan “ilkel” ortak mülkiyetten farklı olduğunu ileri süren Kant, sözleşmeyle kurulan bir kamu mülkiyetinin “tarihte görülmediğini” ifade etmektedir.¹⁶²

Ele geçirmenin meşrulaştırılması, feodal mülkiyetten kapitalist mülkiyete geçişte katölizör olmuştur. İngiltere’de gerçekleşen bu en büyük kamulaştırma kampanyası

¹⁶⁰ Daniel W. Bromley, “Property Rights: Locke, Kant, Peirce and the Logic of Volitional Pragmatism”, *Private Property in the 21st Century*, ed. Harvey M. Jacobs, Cheltenham, U.K., Elgar, 2004, s. 19, 20

¹⁶¹ Immanuel Kant, *The Philosophy of Law, An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as The Science of Right*, Edinburgh, 1887.

¹⁶² A.g.e., s. 68-70.

çitleme ile ‘ilkel birikim’i doğurdu. *De facto* ele geçirme değil, başta yerel sözleşmeler ve 1710’dan itibaren parlamento aracılığıyla *de jure* gerçekleştiği için kamulaştırma olarak görülmelidir. Büyük toprak sahiplerinin yeni tarımsal yöntemleri uygulayabilecekleri alan gereksinmelerinin ürünüydü. Dolayısıyla yine “kamu yararına” dayanıyordu. Ne var ki Ortaçağ’da kamulaştırmalar yine zengin sınıfların yetkileri ile yürütülse de çitlemede olduğu kadar yoksullara zarar verecek bir nitelik arz etmemişti.¹⁶³ İlkel birikim yönteminin İngiltere’den sonraki adresi İspanya’dır. İngiltere’den farklı olarak parlamento eliyle değil kraliyet eliyle, toprak sahipleri adına değil devlet adına tarımsal mülkiyetin dönüşümü doğrultusunda kamulaştırmaya gidilmektedir. 1812 Anayasası, Roma hukuku ile geleneklerin karmasıdır: Kamu yararı adına pozitif tanım yapılırken bedelin belirlenmesinde feodal dönemin “iyi adamları” yetkilendirilmektedir.¹⁶⁴

Ortaçağ’dan modernliğe geçişte mülkiyet görüşü bu geçişi yansıtan önemli bir halka fizyokratlardır. Ortaçağın sosyal sorumluluk yükleyen mülkiyet anlayışı karşısında, örneğin işlenmeyen toprağın sadece mülk sahibinin sorumsuzluğunu gösterdiğini ancak mülkün bu sebeple kamulaştırılamayacağını söylerler. Tarımsal üretimde liberal mülkiyet biçiminin gelişmesinden yana oldukları için ortaçağın liberalleri olarak nitelendirilmişlerdir.¹⁶⁵ Devlet-mülkiyet denklemi sınıf ilişkilerini koruyacak şekilde kurulduktan sonra ortaçağın egemenleri liberal esnekliğe açık hale gelmektedirler. Esnemenin kırılmaya dönüştüğü nokta ise, radikal eşitlikçi görüşlerin siyasallaştığı Fransız Devrimi dönemindeki yeni denklemdir. Ancak mülkiyetin ortak yarar adına kamulaştırılması ve paylaştırılması yönünden mutlakiyetçilikten burjuva devletine geçiş “devrimci olmamıştır”. Kamu yararı adına kamulaştırma ve ulusal çıkar adına müsadere yetkisi yine egemen devlete tanınmaktaydı. Aradaki fark, kamulaştırma bedelini belirleyen bilirkişiler orta çağın “iyi adamlar”ı değil uzmanlardı. Yerel ve keyfi kamulaştırma, pozitif hukuka dayalı yetkilerle ortadan kaldırılmıştı. Devrimci olan bir

¹⁶³ Reynolds, 2010, s. 45.

¹⁶⁴ A.g.e., s. 77.

¹⁶⁵ Güriz, 1969, s. 169-174.

tek, kamulaştırılan kilise topraklarının aynı zamanda paylaştırılması olmuştur. Kamulaştırmanın yeniden bölüşümcü ilk uygulamasıdır.¹⁶⁶

Jakobenlerin ilham aldıkları Rousseau, *Ekonomi Politik* (1755) eserinde mülkiyeti toplumu ayakta tutan en kutsal yurttaşlık hakkı olarak nitelendirmektedir. Yasa, bu hakkın kullanımını korumak adına tasarruf koşullarını belirlemek zorundadır. Devletin kendi işlerini yürütmek için bir kamusal araziye sahiptir. Yönetmelik olanaklar düşünüldüğünde özel mülke dokunmadan kamusal ihtiyaçların karşılanması çok kolaydır. Ancak toplumsal sözleşmenin bir parçası olarak kamu gelirine herkes mülkiyetinden ‘vergi’ biçiminde pay vererek katkıda bulunur.¹⁶⁷

Fransız Devriminde ilan edilen *İnsan ve Yurttaşlık Hakları Bildirgesi*’nin ilk taslağında mülkiyet hakkı Rousseau’nun sözleşme mantığı çerçevesinde bulunmakta ve mülkiyet tabii haklar arasında saymamaktadır. Daha sonra bu madde reddedilmiş ve Locke’cu liberal çizgide, emeğe dayalı bir tabii hak olarak tesis edilmiştir. Ancak devrim sürecinde bir yandan kilise mallarının, madenlerin sahipliği-tasarrufu tartışma konusu olurken tazminatsız el koymalar dahi yaşanmıştır. 1790 ulusal meclisi işlenmeyen toprakları, yeniden açık artırmayla satmak üzere kamulaştırma kararı almıştır. Bunun karşısında Direktuar, özel mülkiyete el konmasını idam sebebi sayan önlemler almıştır. Devrimin bu radikal gel-gitleri karşısında tabii hukuk anlayışını koruyan Code Napoleon, Babeuf’ün sosyalist girişimini uyardı ve mülkiyetin işçi maaşı alan memurların denetiminde olması görüşü ortaya çıktı.¹⁶⁸

Fransız sosyalizmi karşısında İngiliz liberalizmi ise kamulaştırmayı kökten reddetmektedir. Spencer, *İnsan Karşısında Devlet* (1884) adlı eserinde, “Yasa Koyucuların Günahları” başlığı altında özel mülkiyetin bireysel ihlali karşısında gösterilen hassasiyetin devlet karşısında gösterilmediğini söyleyerek, bunun için kamu yararı gerekçesi gösterilmesini şiddetle eleştirmektedir. Fiilen geçerli olan bu işlemin artık açıktan kurallı hale geldiğinden yakınmaktadır.¹⁶⁹ Tarım, sanayi ve bayındırlık hizmetleri için toprakların millileştirilmesi, özel toprakların kamusal ve kooperatif

¹⁶⁶ Reynolds, 2010, s. 62, 64.

¹⁶⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Ekonomi Politik*, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 36-45.

¹⁶⁸ Güriz, 1969, s. 185.

¹⁶⁹ Herbert Spencer, *The Man Versus The State*, The Caxton Printers, Caldwell Idaho, 1960, s. 115, 116.

mülkiyete dönüştürülmesi, Spencer için devlet sosyalizminin nüfuzudur.¹⁷⁰ İnsanlığın başlangıcından itibaren özel mülkiyetin olduğunu ispatlamak için Amerikan yerlilerinden örnek vererek devletin olmadığı “gayrı medeni” topluluklarda dahi özel mülkiyet mevhumunun bulunduğuna işaret etmektedir. Buradan hareketle devlet mülkiyeti doğurdu’ görüşünü reddetmekte, devlet geliştikçe mülkiyetin bekçisi olacağını öngörmektedir.¹⁷¹

Kıta Avrupası’na feodal geleneklerden egemen devlet hukukuna doğru bir gelişim yaşanırken, ABD’de İngiliz parlamentarizminden komünal hukuka, oradan da bağımsızlık devrimi ve federal devlete bağlı eyaletlerin doğal hukuk uygulamasına doğru bir gelişim yaşanıyor. Burada hiçbir hukuka ihtiyaç duymayan sömürgeci ilkel birikim pratiği atlanmamalıdır. 18. yüzyılda doğal haklara dayalı ‘*eminent domain*’ kavramının hukukçular tarafından kullanılmaya başlanması, İngilizlerden farklı olarak siyaset teorisine gösterilen ilgilen kaynaklanmakta ve bu dönemde uygulamayı etkilememektedir. Devrimden sonra eyaletlerin bayındırlık yatırımlarında bu kavram uygulamada yaygınlaşacaktır.¹⁷² 1776’dan sonra anayasalarda ve hak bildirgelerinde “kamu yararı” (*public use*) için mülkiyete el konabileceği belirtiliyor. Avrupa’da atıfta bulunulan “kamu iyiliği”nden (*public good*) farkı, “kamu yararı”nın doğrudan kamunun faydalandığı bir işe tahsisi ifade etmesi.¹⁷³

Yeni kamusal alanı kabul eden liberal geleneğin 20. yüzyıla damgasını vuran Marx’tan önceki son halkası Hegel, *Hukuk Felsefesi İlkeleri* (1820) yapıtında mülkiyeti bağımsız iradenin cisimleşmiş hali olarak tanımlamaktadır. Doğanın nimetleri özel mülkiyet haline getirilemeyecek olsa da, örneğin Roma’da toprak mülkiyetinin kolektif mi özel mi olacağı konusundaki tartışmada özel galip gelmesi dikkate değerdir. Platon’un özel mülkiyete sınırlandırma getirmesi de topluma dönük güvensizliğin göstergesidir, oysaki medeni toplumda devlet kaynaklı bazı istisnalar dışında herkesin mülkiyet hakkı vardır. Daha önce medeni haklar, hükümdar haklarından ayrı olarak özel

¹⁷⁰ A.g.e., s. 39, 45.

¹⁷¹ A.g.e., s. 190-192.

¹⁷² Reynolds, 2010, s. 78-83.

¹⁷³ A.g.e., s. 106, 107

mülkiyetin parçası olarak görülürken, artık devlet medeni hakların odak noktası haline gelmiştir.¹⁷⁴

Modern dönemi Marksizmle başlatacak olursak, 19. yüzyılda onunla yan yana gelişen mülkiyet karşıtı görüş anarşizmdir. Devlet dolayımına başvurmada doğrudan mülkiyetin sorgulanmasıyla bu dönemin açılışını Proudhon yapmıştır. *Mülkiyet Nedir?* (1840) eserinde, hukukçuların “olumsuz kamuculuk” dedikleri toplumsallığın ilk şeklinde insanların paylaşmayı öğrendiklerini anlatır. Üretimin gelişmesi ile kamuculuk “olumlu” bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Bu yeni kamuculuk köleliğin ilk biçimidir. Önceki düşünürlerden farklı olarak Proudhon “despotluğun anası”nı devlette değil mülkiyette görür. Devlet, tüm yurttaşların hissedar olduğu bir şirketi andıran kamu ekonomisidir. Büyük hissedarların küçük hissedarları ezdiği devlet, mülkiyet despotizmin bir nevi dolayımıdır. Proudhon bu noktada 1789 devrimini eleştirir: Üçüncü sınıfın mülkiyet hakkını ihlal eden düzenlemeler yapması beklenirken bunu gerçekleştirmemiştir.¹⁷⁵ Dolayısıyla 1789’da eşitlik, özgürlük, kardeşlik idealleri, İsa’dan bu yana zenginliğe karşı ahlakçılık geleneğini taşımaktadır. Proudhon bu geleneğin sürekliliği iddiasıyla 1789’da bir kopuş yaşandığı görüşünü reddetmektedir.¹⁷⁶

Mülkiyetin serbest piyasa ekonomisine hakkaniyetli dağıldığı liberal varsayımı, ekonomik-siyaset ilişkisinin sahte ayrımına dayanmaktadır. Oysaki mülkler arasındaki eşitsizliğin arkasında rekabet değil siyaset vardır. Piyasada tekelci ilişkiler arasında da, sömürgeler ile sömürgeci ülkeler arasında da böyle bir asimetri görülür.¹⁷⁷ Proudhon, mülkiyeti birey-toplum ilişkisi düzeyinde analiz ederken ortaya çıkan despotluğun ve eşitsizliğin siyasi mekanizmalarla derinleştiğine işaret etmektedir. Bu tartışmanın sonunda Proudhon, kamuculuk ile mülkiyet arasında bir “sentez” yapılmasını önermektedir. Böylelikle insanlığın gerçek “ortaklaşma biçimi” çıkacaktır.¹⁷⁸ Kamuculuktaki “yasa” ile mülkiyetçilikteki “bağımsızlık”, kamuculuktaki “eşitlik” ile mülkiyetçilikteki “nispilik” sentezlenerek kamucu ve mülkiyetçi sistemin meziyetleri “özgürlük” denilen toplum modelinde birleştirilir. Eşitliği refahta değil koşullarda

¹⁷⁴ G. W. Friedrich Hegel, *Philosophy of Right*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, 2001.

¹⁷⁵ Pierre-Joseph Proudhon, *Mülkiyet Nedir?*, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s. 201, 202.

¹⁷⁶ A.g.e., s. 31, 33.

¹⁷⁷ A.g.e., s. 213.

¹⁷⁸ A.g.e., s. 249.

sağlamak için üretim araçları üzerinde “eşit hak sahipliği”, bunun için de mülkiyette “ortaklık” gerekir. Ancak Proudhon bunun nasıl gerçekleştirilebileceğine bir araç tarif etmemektedir. Bu noktada kamulaştırma tartışmasına girmemektedir.

Aynı dönemde toplumculuğa karşı bireyci çıkışıyla Max Stirner, *Benlik ve Mülkü* (1845) eserinde, toprağı işleyeninin onun sahibi olduğu düşüncesine karşı, toprağı sahiplenene hak iddia edenin ona ait olduğunu savunmaktadır. Merkezinde ‘ben’in bulunduğu irade biricik, dolayısıyla haklıdır. Özne ile nesne arasında adeta Kant’ın ifade ettiği transandantal ilişkiyi kurmakta ve bunun ötesindeki üstün sahiplenme iddialarının güç ile bağlantılı olduğunu söylemektedir. Stirner liberallerin mülkiyete ‘saygı’ anlayışını eleştirmekle birlikte, bunun karşısında mülkiyetin topluma ait haline getirilmesini, ‘toplum’ aslında biricik olan bireylerin üzerinde bir heyûla olduğu için reddetmektedir.¹⁷⁹ *Devletçilik ve Anarşizm* (1873) kitabında Bakunin ise anarşizmin yıkıcılığını mülkiyetten ziyade devlete yönlendirirken, toplumsal devrimle birlikte mülkiyetin özyönetime kavuşacağını söylemektedir. Bunun için kooperatif örgütlenmesinin kolektif mülkiyete geçmesinin devriminin altyapısını oluşturacağını savunmaktadır.¹⁸⁰ Bakunin, özellikle kapitalizmin eşitsiz gelişimi içerisinde kapitalist mülkiyetin gelişkin olan bölgelerde işçi sınıfının hareketi yerine daha geri kalmış bölgelerde ezilmiş kesimlerin yıkıcı gücünü önemsemesiyle 20. yüzyıla önemli bir düşünsel miras bırakmaktadır.

2. Modern dönem

Yaklaşımlar

Mülkiyetin farklı sınıflı toplumlarda ve uygarlık tarihindeki kökenleri ve el değiştirmesine ilişkin tartışmalar, modern dönemde kamusal mülkiyete dönük olgusal ve değersel yaklaşımları sosyalizm fikrinde cepheleştirmiştir. Bu dönemin açılışını bilimsel sosyalizmin temelini atarak yapan Marx, *Kapital I*’de (1867) devlet-mülkiyet ilişkisinin başlangıç noktasını burada kurmaktadır. Kamu gücü, tarihsel olarak emeğin yeniden

¹⁷⁹ Max Stirner, *The Ego and His Own*, New York, Benj R. Tuckler Publisher, 1910.

¹⁸⁰ Mihail Bakunin, *Bakunin on Anarchy*, (ed. Sam Dolgoff), 1971.

<http://www.marxists.org/reference/archive/bakunin/works/1873/statism-anarchy.htm>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

üretimini sağlayacak toplumsal geçim araçları üzerindeki otoriteyi sağlamak üzere varlık gösterir. Feodalizmden kapitalizme geçişte geçim araçlarından koparılma, her ülkedeki devrimci sürecin temelidir.¹⁸¹ Küçük toprak sahiplerinin topraklarına el konması ve köylülüğün kentlere serbest işgücü olarak göçmesine yol açan ve çitleme hareketi olarak bilinen bu eyleme Marx'ın "ilkel birikim" demektedir.

İngiltere'de gerçekleşen çitleme vakasında toprağın ve emeğin metalaşması eş zamanlı gerçekleşmiştir. Vakaya dair 'koyunların insanları yediği' benzetmesi, sadece topraktan koparılma değil kentte işsizlikle karşılaşma boyutuyla da ilgilidir.¹⁸² Emeğin feodal yeniden üretim olanaklarından mahrum hale gelmesi, emeğin yeniden üretiminde devletin görev üstlenmesini zorunlu kılmıştır. Nitekim çitlemeye yönelik ilk eleştiriler ortaya çıktığında efendisiz nüfusun arz ettiği tehlikeyi bertaraf etmek üzere "ulusal ve devletçe düzenlenen ilk sistematik 'refah' programı" gündeme gelmiş ve mülksüzlerin devlet tarafından himaye edilmesini sağlamak üzere İngiliz Yoksulluk Yasaları çıkarılmıştır.¹⁸³ Marx'ın ifadesiyle bir tür 'parlamentar askeri darbe' ile fiili olarak yaşanan gaspa yasal kılıf hazırlanırken, mülksüzleştirilen yoksullara tazminat verilmesi görüşülmüştür.¹⁸⁴ Böylece modern kamulaştırılma yönteminin ilk biçimi, ilkel birikim pratiğinin hukuksallaştırılmasında ortaya çıkmaktadır.

İlkel birikimle feodal örtü altında varlık göstermiş ortaklaşmacı komünal mülkiyet biçimindeki topraklar özel mülkiyete çevrilmektedir. Küçük toprak sahipliğinin sürdüğü Fransa'da ise kamulaştırma, üretici güçlerin geriliğine tutunan köylü sınıfı ile işçi sınıfının çıkarlarını karşı karşıya getirmektedir¹⁸⁵. Artık değer sömürsünün bir başka düzeyi olarak beliren sömürgeciliğe de Türkiye (Osmanlı) örneği verilerek zanaatin geçimlik tarımsal üretimi çökertmesinin yeni bir aracı olarak işaret edilmektedir.¹⁸⁶ Dolayısıyla ilkel birikim, artık ürüne el koyma mekanizmasının farklı uğraklarında,

¹⁸¹ Karl Marx, *Kapital, Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili, Birinci Cilt*, 1986, yeniden düzenleme Eriş Yayınları, 2003, s. 613, 614.

¹⁸² A.g.e., s. 617, 618, 620.

¹⁸³ Ellen Meiksins Wood, *Sermaye İmparatorluğu*, Epos, 2006, s. 30, 31.

¹⁸⁴ Marx, 1986, s. 622.

¹⁸⁵ Karl Marx, *The Abolition of Landed Property*, <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1869/12/03.htm>, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

¹⁸⁶ Marx, 1986, s. 645.

farklı sınıfsal karşıtlıklarla ama mutlaka burjuva devletin mülksüzleştirme eylemiyle gerçekleşmektedir.

Buradaki önemli nokta, sermayenin gelişiminin özel mülkiyetin sonunu hazırlamasıdır. Ancak bunun ilkel kamuculuk ile özgür mülkiyetin sentezlenmesi şeklinde gerçekleşeceği tarihsel maddeci yöntemle aykırıdır ve kurgusaldır. Marx, sermayenin doğuşunun, tüm tarihsel dönemlerde var olan küçük işletmenin üretici güçler üzerindeki muhafazakarlığının zorla kırılması ile gerçekleştiğini anlatmaktadır. Üretimin uluslararasılaşması ve merkezileşmesi tekeleşmeyi doğurmakta ve “sermaye” bir ayakbağı haline gelmektedir. Bu durumda nesnel olarak mülksüzleştirilenlerin mülksüzleştirilmesi gündeme gelecektir. Mülksüzleştirilenlerin mülksüzleştirilmesi, ilkel birikime göre daha ‘kolay’ ilerleyecektir. Çünkü ademi merkezi özel mülkiyetin merkezileşmesi, merkezi özel mülkiyetin kamulaşmasından daha zorlu bir süreçtir. Dolayısıyla küçük özel mülkiyetin tasfiye edildiği ilkel birikim, büyük özel mülkiyetin toplumsallaştırılmasının önünü açan bir tarihsel bir aşamadır.¹⁸⁷

Prodhon’un mülkiyet yaklaşımını 20. yüzyıla daha devlet merkezli olarak taşıyan Oppenheimer, *Devlet* (1908) kitabında çalışma ve değişime bağlı “ekonomik araçlar” ve başkalarının çalışmasına karşılıksız olarak el koymaya bağlı “siyasal araçlar” arasındaki çatışmanın devletin gelişimin dinamiği olduğunu söylemektedir.¹⁸⁸ Oppenheimer’e göre “Endüstri kenti, devletin doğrudan doğruya karşıtıdır. Devlet ‘siyasal yollar’ın gelişmiş biçimi iken, endüstri kenti gelişmiş ‘ekonomik yollar’ın ürünüdür.”¹⁸⁹ Savaş hakkının son kalıntısı olan, “siyasal yolların ilk yarattığı ve son kalesi olan büyük topraklara sahip olma hakkı” ekonominin gelişmesi ile ortadan kalkacaktır.¹⁹⁰ Demek ki başkalarının emek ürünlerine karşılıksız el koyma çağdaş dönemde geçersizdir. Bu çelişkinin çözülmesi, el koyma yani mülksüzleştirme eyleminin tersi yönde işlemesiyle mümkündür.

Marx’ın üretimin uluslararasılaşması ve merkezileşmesi yaklaşımı üzerine sermayenin tekelleşme dinamiklerini ekleyen Hilferding, Lenin’in ünlü yapıtını kaleme

¹⁸⁷ A.g.e., 656, 658

¹⁸⁸ Franz Oppenheimer, *Devlet*, Kaynak Yayınları, (çev. Alâeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), İstanbul, 1984, s. 52, 53.

¹⁸⁹ A.g.e., s. 178.

¹⁹⁰ A.g.e., s. 201.

almasından birkaç sene önce emperyalizmin çözümlemesini yapmaktadır. *Finans Kapital* (1910) adlı klasik eser, sermayenin üretken sektörleri üzerinde mali sektörün kurduğu egemenliğe ışık tutarak mülksüzleşme süreçlerinin yeni odak noktasını yakalamaktadır. Doğal ve yasal bir tekel ile saf ekonomik bir tekel arasındaki geçiş, ulaşımın kapsanmasıyla sağlanır. Nakliyatın millileştirilmesi, tekelleşmenin etkisini zayıflatacak, mülkiyetin yoğunlaşmasını yavaşlatacaktır. Bankalar ile sınai üretimin yakınlığı ise tekelleşmeyi güçlendirir. Bankalar sanayide yatay ve dikey bütünleşme doğurabilen bir egemenlik kurmaktadır. Bankaların mali araçlarla müdahale ederek sanayideki yoğunlaşmayı yönetebilmektedir. Bu müdahalelerle, aynı borsada yaşandığı gibi, rekabetin sınai mülkiyette yarattığı mülk sahipliği yoğunlaşması gerçekleşmeden üretim yoğunlaşabilmektedir. Bu da sermaye mülkiyeti ile üretimin yönetiminin ayrışmasının çarpıcı göstergelerinden biridir.

Hilferding büyük ölçekli sanayi mali sermayeye bağımlı hale geldiği için mali sermayenin kamulaştırılması diğer üretim kollarının doğrudan denetlenebilmesini sağladığını belirtmektedir. Altı Berlin bankasına el koymakla büyük ölçekli üretimin ele geçirilmiş olacağı örneğini vererek, henüz kapitalist muhasebe işlevini yitirmeden sosyalist geçiş sürecinin başlatılabileceğini söylemektedir. Ana üretim girdileri ve bunların nakliyatının kontrol edilmesi kamulaştırmanın çiftliklere ve küçük işletmelere eş zamanlı genişletilmesi gereksiz kılar. Büyük ölçekli üretime bağımlılıkları nedeniyle bunlar dolaylı olarak kamulaştırılmış olacaktır. Ademi merkezi üretim halkalarında toplumsallaşmanın olgunlaşmasına izin verilmelidir. Sonuç olarak mali sermaye sosyalizmin ihtiyaç duyduğu ölçekte bir temellük gerçekleştirmiş olduğu için bunu tek hamlede kamulaştırmak ve toplumsallaştırmayı zamana bırakmak gereklidir.¹⁹¹

Mülksüzleştirilenlerin mülksüzleştirilmesi formülünü tekelleşme süreci tamamlanmamış bir kapitalizmden sosyalizme geçiş açısından değerlendiren Lenin, proletarya devletinin inşası ile mülkiyetin toplumsallaştırılması stratejisini eserlerinde tartışmaktadır. Tekelleşme sürecinin tamamlanması, üretimin entergrasyonunu sağlamak anlamında kamulaştırma ile birlikte planlamayı gereksinmektedir. Bu konuda 19. yüzyıl

¹⁹¹ Rudolf Hilferding, *Finance Capital. A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*. Ed. Tom Bottomore, Routledge & Kegan Paul, Londra, 1981.

bilimsel sosyalizm pratik ip uçları bulabilecekleri kaynaklar *Gotha ve Erfurt Programlarının Eleştirisi* ve Paris Komünü dersleridir. Engels'in Erfurt programına (1891) dair notlarında, özel mülkiyetin sadece kapitalistler ve toprak ağaları değil orta sınıfların da dayandığı, öte yandan üretimin toplumsallaşması içerisinde planlanmasının kaçınılmaz hale geleceği öngörülmektedir.¹⁹² Paris Komün'ü kurulduğunda ise bürokrasi alaşağı edilerek ücretler eşitlenirken mülksüzleştirilenler mülksüzleştirilmemiş, örneğin bankalara el konmamıştır¹⁹³. Lenin buradan hareketle, Şubat'ta meydana gelen burjuva devriminin iktidara taşıdığı geçici iktidarın desteklenmemesi çağrısında bulunduğu *Nisan Tezleri*'nde toprağın ve bankaların devletleştirilmesi talebini dile getirmiş¹⁹⁴, *Devlet ve Devrim*'de kapitalistler ve memurlar alaşağı edildikten sonra üretim-bölüşüm süreçlerinin denetim ve kaydının işçilerin eline geçmesini savunmuştur.¹⁹⁵ Sermayenin merkezi bürokraside cisimleşen iktidarının tarım ve sanayide kamulaştırma eylemleriyle dağıtılması, ardından el konan mülklerin Sovyet iktidarı altında birleştirilmesi, entegre edilmesi ve planlanması öngörülmektedir.

Bu dönemde tartışma özellikle sermayenin tekelleşmesi ve devletin bürokratikleşmesi ile ilgilidir. 20. yüzyıl boyunca sermaye birikimine eşlik etmek üzere bürokratik devlet formunun geçerliliği görüşleri 1970'lerin krizine kadar farklı noktalardan benimsenmiş olmakla birlikte, mülkiyetin temerküzünde dev bürokrasi-dev şirket özdeşliği tezleri bu döneme dayanmaktadır. Hilferding'in sınai üretimin yönetimi ile sermaye mülkiyetinin ayrışması olarak değindiği olgununu bürokrasiye yansımaları, 1929 kriziyle birlikte devletin sermaye birikimi ve emeğin yeniden üretimi konusunda geliştirdiği işlevlerle pekişmiştir. İki dünya savaşı arasındaki geçiş evresinde serpilen bu görüşler devlet-mülkiyet ilişkileri açısından dört eğilime sahiptir: Bürokrasinin üretimi kamusallaştırmasıyla yeni bir toplumsal sınıf oluşturduğu görüşü, bürokrasinin düzenleyici işlevleriyle üretimin kamusallaşmasına alternatif olabileceği görüşü, bürokrasinin gerek üretimi kamusallaştırması gerekse düzenleyici işlevleriyle toplumu

¹⁹² Friedrich Engels, *Gotha ve Erfurt Programlarının Eleştirisi*, Sol Yayınları, Ankara, 2002, s. 82.

¹⁹³ *Lenin Collected Works*, Progress Publishers, 1972, Moskova, Cilt 13, s. 475-478.

¹⁹⁴ Vladimir İlyiç Lenin, *Nisan Tezleri*, Sol Yayınları, Ankara, 1992, s. 15.

¹⁹⁵ Vladimir İlyiç Lenin, *Devlet ve İhtilâl*, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara 1994, s. 111.

zapturapt altına alacağı görüşü ve bürokrasinin devletleştirmeden toplumsallaşmaya geçiş aracı olduğu görüşüdür.

Keynes'in klasik eseri *İstihdamın, Paranın ve Faizin Genel Teorisi* (1936), tam istihdama yaklaşılabilmesi için yatırımların kapsamlı bir toplumsallaşmaya tabi tutulması gerektiğini saptamaktadır. Ancak devletin özel girişimle eşgüdüm sağlaması şarttır. Devletin için önemli olan üretim araçlarının mülkiyetine sahip olması değil, bu araçları büyötmek üzere bir araya getirilecek kaynakları ve sahiplerini ödüllendirme düzeyini belirleyebilmesidir. Ayrıca toplumsallaştırma önlemleri tedricen ve toplumsal geleneklerde bir kırılma yaratmadan uygulanabilir. Keynes, klasik ekonomi kuramının özünde hatalı olmamakla birlikte, varsayımlarının gerçek hayatta karşılık bulmadığını belirtmektedir. Ona göre tam istihdama tekabül eden toplam üretim hacmi devlet merkezli olarak sağlanabilirse klasik kuramın yeniden işlerlik kazanabilecektir. Bu sağlandıktan sonra ne üretildiği, nasıl bir bölüşüm yapıldığı gibi konular klasik anlamda bireylere bırakılabilir. Dolayısıyla tüketim eğilimi ile yatırım güdüsünü uyumlulaştıracak bir kamusal denetimin tesisi, ekonomiyi tümünden kamusallaştırmaktan koruyacaktır.¹⁹⁶

Burnham ve Rizzi, 2. Dünya Savaşı'nın başlangıç yıllarında yayınladıkları yapıtlarında sermaye sınıfı karşısında bürokratik/yönetici bir egemen sınıfın geliştiğı saptamasında bulunurlar. Rizzi *Dünyanın Bürokratikleşmesi* (1939) kitabında, 1929 krizinden sonra Sovyetlerin yanı sıra Almanya'da Nasyonel Sosyalizm, İtalya'da Faşizm, ABD'de New Deal uygulamalarında kamulaştırma ve planlama pratiklerinin piyasanın sonunu getireceğı yorumunu yaparak "kolektif mülkiyetçi" sınıfın temelinin atıldığını söylemektedir.¹⁹⁷ Burnham ise *Yönetisel Devrim* (1941) yapıtında devletin üst kademesinde yer alan bürokratlar ile işletmelerin başındaki yöneticilerin yeni sınıfı oluşturan iki öbek olarak ele almaktadır. Burnham'a göre bürokrasiden çok, doğrudan üretim süreci üzerinde kontrolü olan işletme yöneticilerinin yeni sınıfta belirleyici olacaktır. Aynı dönemde Schumpeter *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942)

¹⁹⁶ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, <http://cas.umkc.edu/economics/people/facultyPages/kregel/courses/econ645/Winter2011/GeneralTheory.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

¹⁹⁷ Bruno Rizzi, *The Bureaucratization of the World*, The Free Press, London, 1985, s. 10-13.

yapıtında, kamulaştırmanın burjuvazi radikalizminin bir parçası haline geldiğini ve sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasının sosyalizmi getireceğini iddia etmektedir.¹⁹⁸

Bürokrasi kuramcıları, Sovyetler Birliği'nin devletleştirme ve planlama ile merkezi yönetim aygıtını güçlendirmesi ile kapitalizm bünyesinde aynı araçları kullanan otoriter yahut faşist siyasi yapıların ortaya çıkmasını özdeşleştirmiştir. Bu yaklaşım devlet-mülkiyet ilişkisini bürokrasi-toplum karşıtlığı noktasında değerlendirilmesi bakımından Troçkist kökenli görüşleri liberal görüşlere yakınlaştırmaktadır. Piyasanın serbestliği karşısında devletin kamusal işlevlerinin bir tehdit oluşturduğunu düşünen Hayek, *Kölelik Yolu* (1945) kitabında “rekabetçi toplum”un özgürlükçü, “planlı toplum”un köleci olduğunu ileri sürmektedir. Bireysel mülkiyet karşısında kolektif mülkiyet “totaliter”, özgür girişim karşısında planlamanın “otoriter”dir. Kamulaştırmadaki ‘kamu yararı’na benzer şekilde planlamanın ‘genel refah’ı gerekçe gösterdiğini ifade eden Hayek, bunun faşizm ile komünizm arasındaki geçişkenliği sağladığını söyler.¹⁹⁹

2. Dünya Savaşı sonunda devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından bireysel-kolektif mülkiyet taraftarları arasındaki kutuplaşma belirginleşmiştir. Bu tartışmaya 1920’lerde Avusturya anayasasının hazırlanmasında rol oynayan hukukçu Kelsen, *Hukuk ve Devlet Kuramı* (1945) yapıtında genel devlet ve toplumu özdeş sayan bir yaklaşımdan hareket girmektedir. Mülkiyetin devletleştirilmesinin bir kollektivizasyon ve toplumsallaşma (sosyalizasyon) olarak anlaşıldığına değinen Kelsen, iki deyim eş anlamlı kullanıldığına dikkat çekmektedir. Bu anlamda devlet mülkiyeti kolektif mülkiyettir, devlet malvarlığı devlet üyelerinin kolektif malvarlığıdır, yani atıf devlet kişisine olduğu kadar, hukuki düzenin kurduğu devlet denen kolektiviteyi oluşturan insanlara yapılabilir. Birincisine ağırlık verilirse, mülkiyete ilişkin görevleri üstlenen bireylerin devlet organları olduğu, mülkiyetin devletin mülkiyeti olduğu söylenir. İkincisine ağırlık verilirse, bu bireylerin halkı temsil ettikleri, mülkiyetin halkın mülkiyeti olduğu söylenir.²⁰⁰ Hukuksal yönden

¹⁹⁸ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, 2003, s. 317, 318.

¹⁹⁹ Friedrich A. Hayek, *Road to Serfdom*, s. 49, 56, 61. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook43pdf.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

²⁰⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell&Russell, New York 1961, s. 449, 450.

devlet-kamu özdeşliği, özel mülkiyet karşısında kamulaştırma aracının kapsamını genişletmektedir.

Birey-toplum ikiliği burada devlet bünyesinde bir niteliksel ayrışma yaratmaktadır. Tartışılan devlet-mülkiyet ilişkisi değil hukuk-mülkiyet ilişkisidir. Çünkü hukuksal olarak mülkiyet konusunda her durumda son söz devletindir. Ancak belirleyici olanın devletin kişiliği mi, devlet kolektivitesi mi olduğuna bağlı olarak mülkiyetin niteliği değişmektedir. Dolayısıyla mülkiyete el koyulmasının genel adı devletleştirme olmakla birlikte, hukuk tarafından el konan mülke yüklenen anlama bağlı olarak bu ‘devlet mülkiyet’ de, ‘halk mülkiyeti’ olabilmektedir.

Gelişim

19. yüzyılda, kapitalizmin tekelleşme evresine girmesinden öncesinde millileştirmenin ilk örneğinin sigorta alanında İtalya’da gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Henüz emeğin değil sermayenin yeniden üretimi açısından sigortanın önemli olduğu bir dönemdir. 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başında gerçekleşen millileştirmeler de yine sermayenin devlet eliyle yeniden üretiminin gerçekleştiği ulaşım, iletişim, yerel hizmetler gibi alanlarda yaşanmıştır. Tekelleşme döneminde ise işçi sınıfının baskısıyla sınai alanda Almanya’da mülkiyet merkezileştirilirken kollektivizasyonun çeşitli biçimleri uygulanmıştır.

Almanya’da millileştirmenin doğurduğu hukuksal biçimlerin yaşadığı gelişimle millileştirmenin de kapsamını genişlettiği söylenebilir. Nitekim başta sosyalizasyon ile kamusal olmayan kolektif mülkiyeti doğuran millileştirme politikası, daha sonra meydana getirdiği devlete ait anonim şirketlerin “özel teşebbüslerin hisse senetlerini ele geçirerek gizlice yayılan bir millileştirme hareketi” haline gelmesi ile ilginç bir boyut kazanmıştır. Bu politikanın milli iktisat politikası ile işçilerin yönetim taleplerinin aynı anda karşılanmaya çalıştığı anlaşılmaktadır.

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde bir yandan kapitalizmin krizi ve emperyalist savaş, diğer yandan işçi sınıfı hareketinin devrimci veya reformcu damarları millileştirmeyi gündeme getirmiştir. Savaş koşulları ulusal ekonomileri devletçi ve korumacı önlemler almaya sevk etmiştir. 1917’de Ekim devrimi ile "topyekûn" millileştirmeye gidilirken,

1919'dan itibaren Avrupa'nın geç kapitalistleşen ülkeleri Avusturya ve Almanya'da işçi sendikaları ve bilim çevrelerinde millileştirme bir talep haline gelmiş ve kısmi olarak uygulanmıştır.

Ekim Devrimi'nde gündeme gelen kamulaştırma kuramı ve uygulaması, dünyadaki devrimci mülksüzleştirme eylemlerine ilk örnek olması bakımından önemlidir. Bolşevikler, Narodnizmin Çarlık Rusyası'nda köy komünündeki modern öncesi dayanışma biçimleri temel alan yaklaşımı yerine, Rusya'da kapitalizmin gelişme sürecinde sermayenin yoğunlaşması ve merkezileşme dinamikleriyle üretimin toplumsallaşmasını temel alan bir kamulaştırma yaklaşımına sahiptiler. Bu yüzden devrimci bir kamulaştırma hamlesi yapabilmeye eşitsiz gelişimin avantajını, geç kapitalistleşme nedeniyle özel mülkiyetin yanında varlığını sürdüren geçimlik feodal mülkiyet biçimlerine yaslanarak değil, burjuva devriminin siyasi çelişkilerini kullanarak değerlendirme stratejisi izlediler.

Rus Sosyal Demokrasi İşçi Partisi'nin 1906 Stockholm kongresinde kamulaştırılacak mülklere tazminat ödenip ödenmeyeceği konusu, mülksüzleştirmeye sınıfsal yaklaşımda belirleyici olduğu için Bolşevikler ve Menşevikler arasında ayrım konusu olmuştur. Öyle ki Bolşevikler “el koyma” ifadesini kullanırken Menşevikler tazminata açık kapı bırakabilmek için “devretme” ifadesinin kullanılmasında ısrarcı olmuşlardır. Bolşeviklerin önerdiği kamulaştırma süreci, devrime gidiş yolunda tarımda ve sanayide köylülerin ve işçilerin el koyduğu mülkiyetin devrimden daha tüm halka yani devlete devredilmesiydi. Menşevikler ise bunların merkezi devlete asla devredilmeyip “beledileştirilmesini” savunmaktaydılar.

Üçüncü bir görüş, ormanlar ve madenler devlete devredildikten sonra toprakların köylüler arasında tam mülkiyet esasına göre paylaşılmasıydı. Menşeviklerin “beledileştirme” önerisi kamulaştırmanın nihai hedefini ademi merkezi bir düzlemde üretimin örgütlenmesini ifade ettiği için Lenin tarafından zararlı olarak değerlendirirken, bu üçüncü görüşü bir ara aşama olarak ileri bulunmuştur. Ancak sosyalist dönüşüm için,

Marksizmin bölüşüm değil üretim tarzı çözümlemesine uygun olarak toprağın “sosyalleştirilmesi” gerekmektedir.²⁰¹

1917 baharında başlayan ve sonbaharda devrime kadar süren işyeri işgalleri, Bolşevikler tarafından siyasi bir hareket olarak desteklediler ancak üretim örgütlenmesini yönetmeye dönük değil, işletmelerde kapitalistlerin hesaplarına el koyma ve iktidara karşı yıkıcı bir eylem olarak değerlendirildiler. Sanayi politikasında devlet çiftlikleri ile özel çiftlikler zıtlığı, sanayide “devlet denetimi” ile “işçi denetimi” zıtlığına tekabül ediyordu. İşçi denetimi Sovyetlerin merkezi kongresi ve onun yürütme komitesi tarafından yönetim anlamına geliyorsa işçi ve köylü iktidarının kamulaştırması demektir. Ancak işyeri komiteleri ve fabrika Sovyetlerinin yönetimi anlamına geliyorsa kapitalist anarşiyi ortadan kaldıracak olan planlama ile çelişiyordu. Tekil kamulaştırmaların sendikalizm olduğu, sosyalizm için topyekün kamulaştırma gerekeceği söylenmekteydi.²⁰²

Sovyet iktidarı kurulduktan sonra yerel düzeyde tekil işletmelere yönelik gerçekleşen kamulaştırmaların merkezileştirilmesi, merkezi düzeyde bankacılık, ticaret ve sanayi sektörlerine yönelik kamulaştırma kararlarının alınması ve küçük işletmelerin birleştirilmeye zorlanması yönünde bir irade sergilenmiştir. Ancak sosyalizmin kapitalist ekonomik ilişkilerin yerini almasında üretimin toplumsallaşması ve entegrasyonu, siyasi olarak devrimin konsolidasyonu ile birlikte değerlendirilmek durumunda kalmıştır. Devrimin peşi sıra Almanya’nın işgal tehdidi kamulaştırmalarda merkezileşmeye gidilmesini gerektirmiş, iç savaşın ardından yıkımın altından kalkabilmek için orta sınıfın önünü açacak ve özel mülkiyete izin verecek NEP uygulanmış, köylülüğün desteği sağlandıktan sonra önce Beş Yıllık Kalkınma Planları ile sınai atılım ve devamında tarımın kolektifleştirilmesine gidilmiştir. Kamulaştırmalardan sonra mülkiyeti toplumsallaştırma sürecinde, sektörel düzeyde piyasa mekanizmasına işletme düzeyinde özel mülkiyet biçimine yakın ücret-kâr ilişkilerine bazı safhalarda başvurulduğu görülmektedir.

²⁰¹ E. H. Carr, *Bolşevik Devrimi 2*, Metin Yayınları, İstanbul, 1998, s. 25, 26.

²⁰² A.g.e., 60, 61.

Buna dönük Sovyet hukukçusu Pashukanis'in değerlendirmesi önemlidir. *Hukuk ve Marksizm Kuramı* (1924) eserinde, öncelikle burjuva hukuk teorisi içerisinde mülkiyetin kutsallaştırılması karşısında gelişen hümanist yahut toplumcu gözükten akımların çelişkileri üzerinde durmaktadır. Sosyalizmde kamulaştırılmış mülkiyetin karşısında kapitalizmin kamusal hizmeti olgusu üzerinden örgütlenmiş devlet mülkiyetinin bir iki yüzlülük olduğunu belirtmektedir. Hukuksal mülkiyetten bir toplumsal sorumluluk bilincinin türeyebileceği bir mistifikasyondur. Benzer şekilde Pashukanis, sosyalizmde de kamulaştırılan üretim birimleri arasında hukuksal düzenlemelerle planlı ve örgütlü ilişkinin otomatik olarak piyasa ilişkilerinin yerini almadığını söylemektedir. Burada kast edilen küçük ölçekli üretimde özel mülkiyetin varlığını sürdürmesi değil, büyük ölçekli üretimin de özerk ekonomik muhasebe ilkesine göre çalışmasıdır. Hukuken kamusal, fiilen ticari ilişkilerin bir süre yan yana işleyeceğini söyleyen Pashukanis, hukuksal boyutun bu paralellikte gelişemeyeceğini, sönümleneceğini belirtmektedir. Sosyalizme geçiş sürecinde zorunlu olarak, tekelci kapitalizmde karşılıklı rekabet eden işletmelerin yerini çıkar çatışması yaşamadan ayrılığını özel işletmelere benzer bir usulle sürdüren işletmeler almaktadır.²⁰³

Fransız iktisatçı Bettelheim, *Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları* (1974) eserinde kamulaştırmadan toplumsallaşmaya geçişi analiz etmektedir. Biçimsel temellük tarzı ile gerçek temellük tarzı arasında tarihsel olarak bir zaman kayması -“kronolojik dekalaj”- daima vardır. Marx'ta bu, kapitalist temellük tarzına geçişte gerçeğin biçimseli öncelemesidir.²⁰⁴ Marx'ın saptamasıyla kapitalizmde gerçekleştikten sonra biçimselleştirilmiştir, sosyalizmde ise biçimselleştikten sonra gerçekleşebilecektir. Bettelheim devlet mülkiyetinin normatif değil tarihsel olarak en ileri biçim olduğunun altını çizer. Ancak biçimsellik açısından üretici güçlerin gelişimi özel mülkiyetin aşılmasını şart koşarken, 'toplumsallaşma' süreci iki tarihsel gelişkinlik düzeyi gerektirmektedir: Biri, üretim birimleri arasındaki bağlantıları (girdi-çıkı ilişkilerinin) pekiştiren, yani planlamayla ilerleyen entegrasyon düzeyidir. Diğeri, her sektörde üretici güçlerin niteliksel gelişkinlik, yani araçların donanım ve buna bağlı olarak emekçilerin

²⁰³ Evgeni Pashukanis, *Selected Writings on Marxism and Law*, ed. P. Beirne ve R. Sharlet, London & New York 1980.

²⁰⁴ Charles Bettelheim, *Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1973, s. 32-33.

bilinç düzeyidir. Bettelheim kamulaştırma ile toplumsallaştırmayı ayırmak için “soyut karar” ve “somut yetenek” ifadelerine başvurmaktadır.

Toplumsallaşma sürecinde planlama, üretici güçlerin ‘yönetimi’nden bu güçler üzerinde ‘egemenlik’ tesisine doğru ilerleyecektir. Planlamanın temeli; temel üretim süreçlerinde ‘işbölümünün derinleşmesi’, iktisadi faaliyetlerin artarak ‘uzmanlaşması’ ve karşılıklı ‘bağımlılığın artması’dır.²⁰⁵ Mülkiyet biçimlerinin üretici güçlerin gelişme (toplumsallaşma) derecesi ve karakterine uyması gerekmektedir.²⁰⁶ Üretici güçlerin toplumsallaşma düzeyinin düşük olduğu sektörlerde toplumsal mülkiyet biçimlerine geçiş uygulamalarına başvurur (kooperatifleşme vs.). Bu, iktisadi rasyonele aykırı bile siyasi gerekler öne geçer ve uzun soluklu iktisadi sonuçlar beklenir. Bettelheim ayrıca sosyalist ekonominin dünyadaki artan rolünün, dönüşümün daha esnek biçimlerini mümkün kıldığını düşünmektedir.²⁰⁷ Toplumsallaşma süreci kademe kademe tamamlanana dek, Pashukanis’in belirttiği gibi üretim birimleri birer iktisadi özne olmayı ve aralarında piyasa araçları üzerinden bağ kurmayı sürdürürler.

Kapitalist dünyada millileştirmeler Birinci Dünya Savaşı öncesinde günün politik koşullarına göre ve herhangi bir kurala bağlı olmaksızın doğaçlama şeklinde gerçekleşmiştir. Savaş sonrasında da devletçi uygulamaların bir parçası olarak görülmüştür. İtalya’da planlama ve millileştirme toplumsal tepki ve müflis işletmelerin devralınmasının ürünü olmuştur. Bu gerçekleştikten sonra özel sektöre satılmaları emri verilmiş, ancak sermaye kıtlığı ve militarizasyon nedeniyle bu işlem tamamlanamamıştır. Faşist iktidarın toplumsal tepkiye karşı aldığı önlemin bir yan ürünü olan kamu işletmeleri emperyalist saldırganlığın aracı haline gelmiştir.²⁰⁸ Burada millileştirme özel sektöre bir “kalkan” olarak adeta “istismar” edilmiştir. Böylece iflaslarda kârlı alanların özele devredildiği, zararlı alanların yükünün üstlenildiği bir deneysel işlem olarak millileştirme ilk örneğini faşist İtalya’da vermektedir.²⁰⁹

²⁰⁵ A.g.e., s. 63.

²⁰⁶ A.g.e., s. 66.

²⁰⁷ A.g.e., s. 71-73.

²⁰⁸ Mario Einaudi, Maurice Byé, Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy*, Cornell University Press, New York, 1955, s. 22, 23.

²⁰⁹ A.g.e., s. 6.

Dünya Savaşı ve eşlik eden kriz koşulları piyasanın işleyişi açısından da devlet müdahalesi gerektirirken bunun kuramsal olarak mülkiyetçi hukukun içerisinde bir branş halini aldığı alan anayasa hukukudur. Roma hukukundan beri mülkiyetçi hukuk içerisinde yeri olan kamulaştırmadan farklı olarak kamu hizmetleri sağlayabilmek adına özel teşebbüse ulus adına el konması yeni bir araç olarak belirmektedir. Mağlup Almanya’da millileştirme anayasal düzeyde gündeme gelirken, galip Fransa’da idare hukuku çerçevesinde kamulaştırmaya başvurmadan kamu hizmetlerini yaygınlaştıracak düzenlemeler kuramsallaştırılmaktadır.

Fransız idare hukukçusu Duguit, *İdare Hukuku Dersleri* (1926) kitabında, kamu gücünün mutlakiyetçi devletten farklı olarak “ev ekonomisinden milli ekonomiye” geçildikten sonra “kamu hizmeti” doğrultusunda görev üstlendiğine dikkat çekmektedir.²¹⁰ Kamu hizmetleri güvenlik, adalet gibi hizmetlerden “teknik, endüstriyel, ticari” faaliyetlerine genişlemiştir. Devlet egemenliğinin yerini kamu hizmeti almıştır ve yönetimin esas görevi kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamaktır.²¹¹ Ancak Duguit, liberaller karşısında müdahalecilerin savunduğu gibi meselenin devletin ekonomik işlevleri olmadığını, bunu sağlayacak hukuki işlevlerin ne olduğunu bakmak gerektiğini savunmaktadır. Bu noktada özel mülkiyetin subjektif hukukla değil, kolektif mülkiyete de izin veren objektif hukukla korunabileceğini ileri sürmektedir.²¹² Objektif hukuku uygulayan karma mahkemeler nezdinde kamu yararına tazminat karşılığı kamulaştırma meşru bir eylem olarak anılmakla birlikte, “devrimci sendikacılığın” kapitalistleri kamulaştırma amacını mahkum etmektedir.²¹³

Duguit’nin çizdiği çerçeve, esas olarak 2. Dünya Savaşı sonrası faşizmin yenilgiye uğratıldığı Avrupa coğrafyasından başlamak ‘devrimci olmayan’ tarzda millileştirmelerin yaygınlaştığı dönemde benimsenmiştir. 2. Dünya Savaşı’ndan sonra, faşizme karşı savaştan çıkan Avrupa ve ileriki yıllarda sömürgeci kurtulan ülkelerde yeniden kuruluşun bir parçası olarak millileştirme uygulanmıştır. Millileştirme, yürütme ve yargını süreçleriyle gerçekleşen kamulaştırmadan farklı olarak yasamanın konusu

²¹⁰ Leon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954, s. 5.

²¹¹ A.g.e., s. 76.

²¹² A.g.e., s. 29.

²¹³ A.g.e., s. 74.

olmakla birlikte, bu dönemin özelliği nedeniyle yasamadan geçmeden idare eliyle gerçekleştirilmiş sonradan yasalaşmıştır. Ancak her iki kategoride de yeniden kuruluşun kapitalist ve sosyalist biçimleri kamulaştırmanın sürekliliğini belirlemiştir.

Kapitalizmde kamulaştırmanın siyasal ve sosyal olarak tasnif edilen amaçları arkasındaki güdü bir sosyal-demokrat refah toplumu yaratılmasıdır. İktisadi amaç ise özellikle mali yönden piyasanın kontrolü ve üretim örgütlenmesinde rasyonalizasyon ve planlamayı olanaklı kılmaktır. Bunlara bağlı olarak tekeller arası militarist rekabete karşı ‘barış’, ezilen sınıfların talebi olarak ‘özgürlük’, ahlâki yönünden ‘adalet’ millileştirmeyi ideolojik gerekçelendirmiştir. Bu bağlamda millileştirme çoğunlukla gelişmiş kapitalizmin sosyal demokrasisi, orta gelişkinlikte ülkelerin sosyalizmi ve az gelişmiş ülkelerin kültürel-manevi değerlere yaslanan bağlantısız hareketleri açısından işlevli olmuştur.

Gerek Avrupa’da Nazilerle işbirliği yapan işletmelere, gerekse ‘üçüncü dünya’ diye tabir edilen bağımlılık zincirini yeni kırmış ülkelerde doğal kaynakları sömürmekte olan yabancı işletmelere dönük millileştirmeler ortak bir özellik göstermektedir: bir faaliyet alanının tümünden kapsamayacak şekilde belirli bir teşebbüsün cezalandırılması amaçlı el koymalar halinde gerçekleşmesidir. Bunlar hem müsadere hem millileştirme özellikleri gösteren el koyma eylemleridir.²¹⁴ Belirli bir mülk sahibi kesim cezalandırılırken mülkleri de kamusal bir ekonomi yaratılması doğrultusunda değerlendirilmektedir.

2. Dünya Savaşı’ndan sonra da millileştirme gerekçesine bağlı olarak kamuya geçen teşebbüslerin örgütlenme biçimleri farklılaşmıştır. Kapitalist Avrupa’da kamulaştırma yöntemine ve toplulaştırma, kooperatifleştirme gibi biçimlere rastlanırken sosyalist Avrupa’da devletleştirme ile planlama bütünlüklü olarak uygulanmaktadır. Diğer yandan millileştirme kamusal tekel kurmak amaçlı olarak da kullanılmıştır. Kendiliğinden tekel yaratmamakla birlikte millileştirme, genelde az gelişmiş ülkelerde yabancı sermayenin mülkiyetinde olan özel tekellerin faaliyetine dönük yahut özel mülkiyet altında parçalı bir alanda doğrudan tekel kurulmasına dönük gerçekleştirilmiştir.

‘Devletleştirme’ kavramı, Fransız doktrininde bulunmakla birlikte 19. yüzyıldan kalma feodal mutlakiyetçilik ve 20. yüzyıl faşizminin çağrışımları nedeniyle

²¹⁴ Azrak, 1976, s. 65, 66.

benimsenmemektedir. Fransa’da devletleştirme değil millileştirme kodlamasının arkasında yatan, merkezi yönetim karşısında “millet”in yerel yönetim ve işletme yönetimlerinde kendisini ifade edebildiği görüşüdür. Mal varlığı hukuksal olarak devlete değil millete devredildiğinde, milletin bir tüzel kişiliği olmadığı için bu kurumlar temsil kazanmaktadır.

Devletleştirme Almanya’da ve Avusturya’da benimsenmekle birlikte, ilkinde işçi yönetimi fikrinin etkisiyle toplumsallaştırma kavramı kullanılmış, ikincisinde özeklik niteliği kazanmıştır. Toplumsallaştırma, Almanya’da millileştirmeyi tamamlayacak bir planlama programı olarak talep edilirken başarısızlığa uğrayarak niteliği değişmiştir. Planlamadan taviz verilmesi karşısında işçilerin yönetime getirilmesi bu kavramı millileştirme karşısında tartışmalı hale getirmiştir. Toplumsallaştırma ile millileştirmeden hangisinin merkezi veya ademi merkezi, dolayısıyla planlamaya müsait olduğu Alman ve Fransız doktrinlerinde farklı değerlendirilmiştir.

‘Toplumsallaşma’ kavramı işçi sınıfının siyasi örgütlenmedeki yerine bağlı olarak millileştirmedeki “devrimci” amaçları pekiştiren yahut seyrelten bir etki yaratabilmektedir. 1. Dünya Savaşı sonrasında Almanya’da sosyalist devrimin yenilgiye uğraması, işçi sınıfı açısından toplumsallaştırma kavramını 2. Dünya Savaşı sonrasına ademi merkezi örgütlenme olarak taşımıştır. Almanya, millileştirmelerle kapitalist ekonomiden taviz verilmeden ‘toplumsallaşma’ya örnektir. Öte yandan Fransa’da 2. Dünya Savaşı’nda faşizme karşı direnişte rol oynayan sosyalistlerin devrim yapamaması, toplumsallaştırma kavramına işletmelerde işçi inisiyatifi anlamı yüklemiştir. Fransa’daki vaka, ‘toplumsallaşma’ ile müsadere-millileşmenin hayata geçmesi örneğidir. Avrupa’da kurulan halk cumhuriyetlerinde ise sosyalist geçiş sürecinde millileştirme sonrası toplumsallaşmanın gerçekleştiği görülmektedir. Bu ülkelerde yaşanan Bettelheim’in belirttiği ‘kronolojik dekalaj’dır.

Millileştirilen teşebbüslerin biçimsel süreklilik ve kopuş noktaları değişebilmektedir. Biçimsel sürekliliğin büyük teşebbüslerde yabancı müşterilerin güvenini kaybetmemek için korunduğu Fransız örneğinden, teşebbüsün tümüyle tasfiye edilip üretim araçlarının sahipsiz mal haline getirilerek el konduğu Sovyet örneğine kadar geniş bir yelpazede gerçekleşmiştir. Türkiye örneğinde teşebbüslerin yabancı

sermayenin nüfuzuna karşı başlangıçta karma ortaklıklar yerine tek ortaklı anonim şirketler olarak korunduğu, daha sonra özerkleştirildiği görülmektedir.

Batı Avrupa deneyimlerinde millileştirmelerin planlama gerekçesi oluşturduğu ve planlamanın millileştirilen sanayileri aşan bir kapsamda ilerlediği görülmektedir. Kömürde millileştirme ve planlama beraber gelişmiştir. Demiryollarında millileştirme sonrası planlama, yatırım düşüklüğü nedeniyle devam etmemiştir. Demir-çelikte ise millileştirme öncesi başlayan devlet güdümlü planlama, millileştirmeden sonra meyve vermiştir. Fransız Monet Planı, kamu ve özel arasındaki hukuksal statü farkını önemsizleştirme yoluyla planlamayı rahatlatmıştır.²¹⁵ Dolayısıyla kapitalist deneyimlerde planlama, tüm sektörleri kamulaştırmadan kamusal bir ekonomi yaratabilmenin aracı olarak kullanılmaktadır. Nitekim mülkiyete insan üstü denetlenemeyen nitelikler atfederek çözümü el değiştirmesinde görmek yerine, toplumsal ve denetlenen bir mülkiyete dayalı bir “kamu politikası” olarak planlamada çözüm aranması gerektiği savunulmaktadır.²¹⁶ *Millileştirme karşısında planlama* öne çıkarılmaktadır.

Devrimci kamulaştırma eylemlerinde tazminat ve özerklik, özel mülkiyetten kopuşun iki ölçütü olmuştur. Mülk sahibine tazminat ödenmemesi yahut düşük tazminat ödenmesi, geçmiş sermaye birikimi ile hesaplaşma anlamış taşımakta; işletmenin özerk olmak yerine kamusal planlamanın parçası olması egemenlik kurma göstergesi olmaktadır. Genelde müsadere ile millileştirmelerin çakıştığı koşullarda tazminat ödenmemekte, ancak Yugoslavya’da örneğin toplumsal ve kültürel hizmetlerde de tazminat ödenmeyeceği gibi özel düzenlemeler bulunmaktadır. Buna karşılık özerklik açısından Yugoslavya, millileştirilmiş teşebbüslerin özel kişilere işlettilmesine olanak tanınmasıyla kamusal bir tutarlılık göstermemiştir.

İşletmenin borçlarının devredilip devredilmeyeceği de tartışma konusudur. Dış hukuksal biçimin sürekliliği olsa da sahipliğin tekleşmesi ve yönetim biçimi bakımından bir değişim olduğu söylemektedir. Doğu Avrupa halk demokrasilerinde borçların devri sınırlandırılırken kapitalist Batı’da böyle bir şart aranmamıştır. Millileştirmenin,

²¹⁵ Einaudi et al., 1955, s. 9-12.

²¹⁶ A.g.e., s. 11.

borçların kamusallaştırılması anlamıyla iflas eden şirketlerin devlet tarafından kurtarılmasına hizmet ettiği örnekler akla gelmektedir.

Millileştirmede el konan mülk kamu hizmetine tahsis edilirken, imtiyazın sonlandırılması anlamına gelen rachat'da hali hazırda kamu hizmetine tahsis edilmiş mülke el konduktan sonra onun nasıl değerlendirileceği belirsizdir. Kamu yararına el koymanın iki biçiminin birincisinde mülkün niteliği ve kullanımı değişmekte, ikincisinde değişmemektedir. Rachat uygulamalarının Kurtuluş Savaşı'ndan zaferle çıkan Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminde ve faşizme karşı direnişten zaferle çıkan Fransa'nın ulusal olarak kendisini yeniden kurduğu dönemde "millileştirme" olarak adlandırılması dikkat çekicidir.

İşgalden kurtulan Batı Avrupa'nın bazı ülkelerinde çarpıcı bir nokta millileştirme talepleri karşısında alınan önlemlerdir. Belçika'da sendika federasyonunun baskısı karşısında işçilerin de temsil edileceği bir karma komite kurularak mülkiyete dokunulmasının önüne geçilmiş, Federal Almanya'da Berlin'in kabul ettiği millileştirme kanun ve tüzüğün uygulanmasına Amerikan işgal kuvvetleri engel olmuş ve anayasada hiç uygulanmayacak bir sosyalleştirme maddesi konmasını sağlamışlardır.²¹⁷ Buradan hareketle millileştirmelerin nasıl sınırlandırıldığına ayrıntısıyla bakmakta fayda var.

Fransa'da millileştirmenin damga vurduğu bir ekonomi düzeni değişikliği direniş cephesinin siyasi söylemine damga vurmuştur. Ancak cephenin kapsamlı bir programı olmadığı, istinval edilen bazı işletmelerin millileştirilmeyip sahiplerine iade edilmesinden görülmektedir. İngiltere'de ise kapsamlı bir programla gelen İşçi Partisi yeni bir hukuksal örgütlenme biçimi olarak *public corporation*ları ve *board*ları yaratmak suretiyle 1930'lardan kalma kamusal ekonomiyi de içerecek şekilde millileştirilen işletmeleri düzenlemiştir. Avusturya'da ise planlamayı da kapsayarak millileştirilmiş işletmeler için bakanlık kurulurken, zaman içerisinde birçok değişiklik bu bütünlük ortadan kaldırılmış, kısmen devlet şirketlerine devredilmiştir. İddialı millileştirme kararlarına imza atan bu ülkelerde hükümetlerin değişiminin bu işletmelerin mülkiyeti ve yönetim biçimi yönünden liberalleştirici değişiklikler yarattığı gözlemlenebilmektedir.

²¹⁷ Azrak, 1969, s. 146, 147.

Millileştirilen işletmelerde işçi denetimi ve özerkleşme bir arada değerlendirilmiştir. İngiltere’de İşçi Partisi başta olmak üzere işçi denetimini savunuyorlarken daha sonra “kamusal çıkar” (*entire community*) adına idarenin tasarrufun güçlü olduğu *public corporation*’ı icat etmiştir. Fransa ve İtalya’da ise işletmelerin siyasi iktidardan ve devletten bağımsızlığı önemsenmiş, buna bağlı olarak işletmeler özerk kılınmıştır. Ne var ki burada işçiler inisiyatifinin siyasi eğilimi belirleyici olmuştur. Nitekim Fransa’da elektrik, kömür, gaz yönetimlerinde de millileştirmenin bir parçası olarak görülen işçilerin yönetime katılımı, Komünist Parti’nin etkisi nedeniyle katı düzenlemelere tabi olmuştur. Böylece “özerkleşme” adı altında “bürokratikleşme” yaşanmıştır. İtalya ve İngiltere’de ise millileştirilmiş işletmelere yönelik düzenlemeler siyasi iktidarın belirleyici kılınmıştır. Bu tartışma aynı zamanda yönetim kurullarının “kamu yararı” kararı alma yetkisi nedeniyle önem arz etmiş, farklı ideolojik cephelerden temsilcilerin bulunduğu kurullarda anlaşmazlıklar yaşanmıştır.²¹⁸

İşçi sınıfı ile sermaye sınıfının siyasi-ekonomik çıkar çatışmaları özellikle temel üretim sektörlerindeki millileştirmelerde de belirleyici olmuştur. Demir-çeliğin millileştirilmesi Fransa’da Komünist Parti etkisinin artması nedeniyle geri çekilmiştir İngiltere’de en son millileştirilen ve 1952’den itibaren “*denationalization*” gündemi olan bir sektördür. İtalya’da yalnız kamuda kalan bu sektör Hristiyan Demokratların kamu işletmelerindeki etkisi altındadır. İngiltere’de *public corporation*’ın işçi denetimi karşısında kamu çıkarını temsil eden bürokrat-uzmanların eline verilirken sendikaların millileştirmeleri genişletme talebi sönümlenmiş, Fransa’da ise işletmelerde zayıflatılarak kurumsallaşmış işçi denetimi “kamu mülkiyeti” talebi yerine “kamu politikası” araçlarının kullanımına ricat anlamına gelmiştir.²¹⁹ Dolayısıyla millileştirmeleri sürdürme politikası işçi sınıfının ulusal genelindeki ve işletme özelindeki örgütlenmeleri düzeyinde çökertilmiştir.

Avrupa nezdinde bu dönemi bir kriz dönemi olarak nitelendirip, çıkışı sermayenin tekelleşme olanaklarını genişletecek projelerde aramak hasıl olmuştur. Batı Avrupa devletleri siyasi otoritelerini yeniden kurduktan millileştirme yerine daha istikrarlı vergi

²¹⁸ Einaudi et al., 1955, s. 27-31, 49.

²¹⁹ A.g.e., s. 53.

sistemleri, ulusal planlama örgütlenmesi, özel sektör ve ABD yatırımlarına açılmışlardır. Millileştirmelerin sönümlenmiş olduğu 1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun sosyal refah ve sermayenin planlı büyümesi hedefi, bir önceki dönemin millileştirme amaçlarıyla süreklilik içinde değerlendirilmektedir. Avrupa'nın uluslar üstü örgütlenmesi, millileştirilmiş işletmelerin tanım gereği gerçekleştiremeyeceği bir ortak Avrupa pazarı yaratılmasını sağlayacaktır.²²⁰

Dobb, *Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma* (1958, 1966) adlı çalışmasında millileştirmenin kamu sektörü üzerindeki etkisinin kapitalizmdeki sınırları üzerinde durmaktadır. “İktisadi devlet teşebbüsleri” ile “devletleştirilmiş endüstriler” benzer anlamlı kullanılan iki kategoridir. İlkinde devletin piyasa alanında faaliyet göstermesi vurgulanırken ikincisinde bazı faaliyetlerin piyasadan devlete geçirilmesine vurgu yapılmaktadır.²²¹ Dobb’a göre 2. Dünya Savaşı sonrası İngiltere’de devletleştirmeler ile devletin ekonomi üzerinde ulaştığı doğrudan egemenlik düzeyi abartılmamalıdır. Ülkenin toplam üretim araçları envanterinin sadece beşte birini devlet işletmelerinden oluşmaktadır. Devletleştirilmiş sektörün ekonomideki esas rolü, yaptığı yatırımlarla sermaye malları alıcısı olmasıdır.²²²

Dobb millileştirme tarihinde, Avrupa'nın çeşitli ülkelerinde müflis kamu hizmetlerinin bu yolla ayakta tutulduğunu, kamu sektörünün sermaye tarafından yeniden özelleştirilmesinin gündeme geldiğini hatırlatmaktadır. Millileştirilmiş sektörler, olağan olarak genel ekonomik işleyiş içerisinde sermayeye müşteri olan yahut ona girdi sağlayan bir konumdadır. Olağandışı durumlarda ise kriz de olan münferit sermaye kesimlerinin kurtarıcısı rolü oynayabilmektedir. Bu şekilde oluşturulan “karma ekonomi”, kapitalizmin özele karşı zaafılarını gizleyen bir kategori olarak ortaya çıkarmaktadır. Karma ekonomide, özel sektör kamuya doğrudan bağımlı olmadığı için ekonominin tümünü kapsayan bir planlama yapmak olanaksızdır.²²³ Oysaki kapitalizmde dahi kamulaştırma etkili planlamanın ön koşuludur. Kamu ile özel arasındaki ilişki

²²⁰ A.g.e., s. 57-59.

²²¹ Maurice Dobb, *Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma*, (çev. Mehmet Selik), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 464, 1981, s. 6.

²²² A.g.e., s. 45.

²²³ A.g.e., s.86, 87.

dolayılara bırakıldığında, ‘yönlendirici planlamanın’ piyasa dinamiklerine yenik düşmesi kaçınılmazdır.

Kapitalist Avrupa’da kurulan kamu kurumları içerisinde idari olanlar ile sınai ve ticari (iktisadi) olanlar ayrımı, Fransız doktrininde “kamu yararına kurum” ile “kamu kurumu” ayrımına benzer güçlükler yaratmaktadır. En tutarlı ölçüt kamu kudreti imtiyazından yararlanmaları gibi gözükürken, kamulaştırma yetkisi ile burada da bir istisna ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla millileştirmeler ile kurulan kamu kurumlarının kamulaştırma yetkisine sahip olup olmaması, ortaya çıkan örgütlenmenin sürekliliği bakımından önemli bir ölçüt haline gelmektedir.

Kapitalist sosyal refah devletinde gelişen “sosyal fonksiyon” yaklaşımıyla mülkiyet ilişkilerine toplum yararı olgusu girmiş, üretim araçları üzerinde özel mülkiyetin sorgulanması yumuşatılmıştır. Yeni kurulan sosyalist ülkelerde ise söz konusu sorgulama, Bettelheim’in kast ettiği esnekliğin geliştirilmesi anlamında mülkiyetin “yeniden dağılımı”²²⁴ yaklaşımı ile seyreltilmiştir. Nitekim Doğu Avrupa halk demokrasilerinde millileştirme kriteri olarak işletmelerin çalıştırdığı işçi sayısının ve işyeri hacminin esas alınması Sovyet sosyalizminden farklılaştıran temel öğedir. Bu bölgede özel mülkiyete izin verilirken millileştirmenin gelişimi genelde 1945’ten 1950’ye doğru daha katı sosyalist ilkelerle uygulanması şeklinde gerçekleşmiştir.²²⁵

Tekelci kapitalizmde devlet-mülkiyet ilişkilerinin ekonomi hukukundaki yeri önem kazanmış, Duguit’nin kamu hizmetleri anlayışı benimsenmiştir. 1919’da Weimar Anayasası’nın 153 maddesinde, 1949 Anayasası’nın da 14. maddesi ve İrlanda, İspanya, İtalya, Meksika ve birçok Latin Amerika ülkesinin anayasasında ”Mülk yükümlük getirir” ifadesiyle yer bulmuştur. Bu yükümlülük mantığıyla başta mutlak hak olarak görülen arazi mülkiyeti, daha sonra inşa kısıtlamalarına, yerel yönetimlerin tasarruflarına maruz kaldı. Hatta önceleri sadece kamu tarafından zorunlu satışın kapsamı genişletilerek gerçekleştirilen bu edinimler, daha sonra özel toplumsal ihtiyaçlar için

²²⁴ Azrak, 1969, s. 11.

²²⁵ A.g.e., s. 145.

(konut yapımı, yenileme, kentsel yenileşme) yapılmaya başlandı. Üstelik toprak rantı veya beklenmedik kârların kırılması için de özel vergiler çıkarıldı.²²⁶

Mülkiyetin getirdiği toplumsal yükümlülük, mülkiyetin ortaklaşması anlamına gelmediği ölçüde, mülkiyet ilişkilerinin bozulmadan yeniden düzenlenmesini sağladı. Devlet müdahalesi sosyalist ilkeler üzerinden millileştirme değil, herkesin özel mülkiyete sahip olacağı koşulların yaratılması şeklinde cereyan etti. Örneğin mülksüzlere konut edindirme teşvikleri, ucuz krediler ve hibeler sağlandı. Mülk sahipleri karşısında faydalananların korunduğu, bireysel mülk edinimi karşısında “maddi mülkiyet”in kısıtlandığı görülmektedir. Bununla birlikte gayri maddi mülkler, faydalananların sayısını artırmakla birlikte mülkiyeti daha fazla ticaret konusu haline de getirdi.²²⁷ Kamunun müdahaleleri sadece mülkiyetin daha parçalı bir yapıda seyretmesine ve mutlak haklardan taviz verilmesine sebep olurken, mülkiyetin piyasaya intibakını da kolaylaştırdı. Böylece mülkiyet ile metalaşma arasında bağ zayıflatılmadan tekелci mülkiyet geçici bir süreliğine kontrol altında tutulmuş oldu.

Gerek kamulaştırılan işletmelerde gerekse sendikalar özel işletmelerde işçilerin sendikal örgütlenmesi de özel mülkiyeti kısıtlayıcı bir etki yaratmıştır. Toplumun üretilen zenginlik üzerindeki ortak iradesini ifade eden uğraklardan biri olan toplu pazarlık ve grevler, işçilerin ekonomik haklarını korumanın ötesinde yer yer işletmelerde kamunun payını ve söz hakkını koruyan bir işlev üstlenmiştir. Tersinden, Fordist sistem içerisinde işçilerin sektör ya da işletme düzeyinde kamulaştırma yahut toplumsallaştırma talepleri dile getirmemeleri için sermayenin elinde bir uzlaşma aracı da olmuştur. Taylorizmin patron babacılığı, toplu pazarlık karşısında geçersizleşirken²²⁸ yerine belli ölçüde devlet babacılığı gelmiştir.

Nitekim kamu hizmetleriyle bürokrasinin büyüdüğü tekелci mülkiyet düzeni, devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından modern öncesi dönemle analogi kurulmasına kaynaklık etmiştir. Önce tekelleşmenin mülkiyet ilişkilerine yansımaları olan Taylorizm, işçinin örgütün bir uzvu olarak özel mülkiyetin bir bileşeni haline getirilmesi anlamında malvarlıkçılığını andırmaktaydı. Refah devleti döneminde ise beşeri ilişkiler ekolüyle

²²⁶ Piettre, 1973, s. 77.

²²⁷ A.g.e., s. 77, 78.

²²⁸ Fişek, 2005, s. 77.

Fordizm babacılığın tekelci mülkiyet düzenindeki ifadesi haline gelmektedir.²²⁹ Uluslararası sermayenin devlet bürokrasisine benzer şekilde yapılandığı da ITT örneğiyle ileri sürülmektedir. Fordist üretim örgütlenmesinin hiyerarşik ve uzmanlaşmaya dayanan yapısının bürokrasinin piyasadaki muadili olduğu da söylenmiştir. Bu durumda bürokrasinin nitelikleri yürütmeyi yasamadan ayıran özgül nitelikler olmaktan çıkmakta ve bir sosyo-ekonomik formasyonun genel işleyiş ilkeleri haline gelmektedir.

Baran ve Sweezy *Tekelci Kapitalizm* (1966) yapıtında, tekelci kapitalizmde devlet eliyle kamu hizmetlerinin sunumu ve doğal kaynakların işlenmesini, kamu-özel karışıklığı içerisinde ‘kamusal’ olmaktan ziyade özel çıkarlara uygun bir düzenleme olarak saptanmaktadır. Ancak bunun geçerliliği mutlak olmayıp içinde bulunulan tarihsel evrede tekelleşmenin egemenlik ilişkileriyle pekişme ve metalaşma düzeyleriyle ilgilidir. Emegın yeniden üretimini sağlayan kamu hizmetleri, artık değer veya toplumsal artık içerisinde devletin sermaye aleyhine kendi payını büyütmesiyle değil, emegın üretkenliğine bağlı artığın büyümesi ile gerçekleşir. Devlet müdahaleciliği kapsamında kamulaştırmalar, kamu harcamalarının artışıyla radikal bir kopuşu da ifade eder. Bu bakımdan 1930-1960 arasındaki evrede devletin emdiği fazla özel çıkarların payından alınmış değil, birikmiş artık-değere doğrudan el konmak suretiyle elde edilmiştir.²³⁰

Az gelişmiş ülkeler açısından da tekelci kapitalizmin devletçi modelinin sosyalizm karşısında siyasi bir işlevi bulunmaktadır. Baran ve Sweezy, 2. Dünya Savaşı’ndan önce TVA’nın, kurulduğu dönemde ABD tekellerinin direndiği bir proje olmasına karşılık savaştan sonra ABD’nin az gelişmiş ülkelerin ilerici yönelimleri karşısında bir referans olarak kullanıldığını hatırlatmaktadır. ABD, Latin Amerika’da Küba’nın sosyalist kalkınma çizgisine karşı kapitalizminin reform potansiyeline New Deal döneminin TVA örneği üzerinden işaret etmektedir.²³¹ 1960’ların kamulaştırma-planlama bütünlüğünü içeren popüler sosyalist kalkınma programı karşısına, 1930’ların tekelci devlet kapitalizminin temeli atılan Keynesyen kamu girişimciliği programı ile çıkılmaktadır.

²²⁹ A.g.e., s. 68.

²³⁰ Paul M. Sweezy, Paul A. Baran, *Tekelci Kapitalizm*, (çev: Filiz Onaran), Doğan Yayınevi, Ankara, 1970, s. 179, 180

²³¹ Baran, Sweezy, 1970: 203, 204, dipnot

Yazarlara göre emperyalizm karşısında gelişen ulusal bağımsızlık ve iktisadi kalkınma arayışı doğrultusunda meydana gelen “milliyetçi” devrimler” “sosyalist devrimler”e dönüşürse kalıcı olabilir.²³²

Merkez kapitalist ülkelerde görülen ve çevreye doğru genişleyen kentleşme eğilimi, bir yandan mülkiyet ilişkileri bakımından orta sınıfı büyütmede diğer taraftan bir proleterleşmenin önünü açmaktadır. Tekelci kapitalizmde bunun bir parçası da “kentlerin yenileştirme” projeleridir. Bu projelerle yoksul ve “çürük” addedilen bölgeler zengin özel girişimcilerin ellerinde bir servet olarak son bulmaktadır. Kent yoksulları yeniden yerleştirilmeye tabi tutulmak, arsa spekülatörleri ve müteahhitler rant elde etmektedir.²³³ *Tekeci Kapitalizm*’de ‘kamulaştırma’ kavramına atıfta bulunulmasa da, neo-liberal dönemde kentsel dönüşümün öncülü olan bu uygulamada kamulaştırma işlemine uygun olarak “yerel kamu kurumu” kendi başına bedel tespiti yapmakta, arazi ve binaları satın almakta ve bazen kamusal projelerle ilişkilendirerek bu alanın piyasa açılmasını sağlamaktadır.

1970’lere gelindiğinde millileştirme, gelişmiş ülkelerde miadını doldurmuş, az gelişmiş ülkelerde ise yükseliştir. Modern dönemin devlet-mülkiyet ilişkilerindeki bu eşitsiz gelişimi daha yakından incelemek, aynı zamanda kamulaştırmaların geri alınması sürecinin nasıl başladığını görmek açısından da geniş bir panorama sunmaktadır. Neo-liberal dönemde millileştirme-özelleştirme kısır döngüsü tezleriyle yaşanan süreçte bakılmasında, yukarıda aktardığımız tartışmalarda geçen kamulaştırma ve devletleştirme araçlarının tekelci sermayenin çıkarları doğrultusunda kullanılma eğiliminin gözden kaçması yatmaktadır. Gerçekten mülkiyetin el değiştirme aracının el değiştirmesi söz konusu ise, kamulaştırma üst başlığı altındaki kavram setinin gözden geçirilmesi gerekecektir.

Modern dönemde kamulaştırmanın yapısal kaynağı olan merkez kapitalist ülkelerde nasıl gündeme geldiği ve sosyalizmin merkezini nasıl oluşturduğu bu çerçeveden okunabilmektedir. Bunun çeper ülkelerde bölgesel yansımaları ise yukarı söz ettiğim millileştirme-özelleştirme ikiliğine ilişkin tezleri tartışmamıza olanak verecektir.

²³² A.g.e., s. 251, 252.

²³³ A.g.e., s. 356-363.

Kamulaştırmanın bölgesel kuruluş ve çözülüş dinamiklerini incelemek için deneyimlerin karşılıklı etkileşiminin izini sürmek ve karşılaştırmasını yapmak üzere ana hatlarıyla çeper ülkelerdeki pratiklerin dökümü yapılmalıdır.

B. Zamandizinsel kuruluş ve çözülüş²³⁴

20. yüzyılda çeşitli biçimlerde kamulaştırma sürecini belirleyen ana dinamikler, (1) Birinci Dünya Savaşı ve 1929 krizi, (2) İkinci Dünya Savaşı ve Sovyet-ABD kutuplaşması, (3) bağımsızlık mücadeleleri ve Bağlantısızlar Hareketi, (4) 1980'lerin liberalizasyonu olarak dönemselleştirilebilir (Bakınız Ek 1). Kamulaştırmanın 'kuruluş' süreci, sömürgeciliğe ve faşizme karşı siyasi hareketlerin sosyalizmle olan mesafesine göre örülmüştür. Kamulaştırmanın 'çözülüş' süreci ise, mülk sahibi sınıflara ve yabancı sermayeye açık bırakılan kapılardan piyasa reformunun girmesiyle gerçekleşmiş, sosyalizmin askeri ve ideolojik olarak yediği darbeler reformları pekiştirmiştir. Tekil millileştirmeler veya toprak kamulaştırmaları ile başlayan ve kapsamlı devletleştirmelere evrilen sosyalizasyon süreçleri, genelde daha ileri ortak mülkiyet biçimlerinin uygulanmasında karşılaşılan zorluklarla tıkanmış gözükmektedir. Özel mülkiyet karşısında atılan geri adımlar ve planlamanın ademi merkezileştirilmesi liberalizasyonun önünü açmıştır.

19. yüzyılda sömürgeciliğinde bir ilkel birikim aracı olarak kullanılan kamulaştırma, 20. yüzyılda yeniden bölüşümcü amaçlara hizmet etmiştir. Sınıfsal çelişkileri çözmek adına programatik olarak kamulaştırmayı benimseyen örneklerin dışında, ulusal çelişkileri emperyal güçleri yahut zengin azınlığı mülksüzleştirerek çözme girişiminin parçasıdır. Ulusal azınlığın, coğrafyanın zenginliğini sömürmüş ya da işgalci yabancı bir güç olarak görüldüğü örneklerde temellük veya tehcir amaçlı kamulaştırma yapılmıştır. Ekonomik gücün yerli etnik ve dinsel azınlıklarla özdeşleştirildiği Pakistan'da muhacirlerin, Filipinler'de Çinliler'in el konan mülkleri yerli ayrıcalıklı kesimlere aktarılmıştır. Çekoslovakya'da Almanların, Cezayir'de Fransızların mülkleri ise

²³⁴ Bu bölüm, ABD Kongresi'nin Federal Araştırma Bölümünün Ülke Araştırmaları Elkitabı Serisi'nin internet arşivinde "nationalization", "expropriation", "confiscation", "socialization", "collectivization" kelime aramalarından çıkan raporlara dayanmaktadır. <http://countrystudies.us/> 1990'ların ortasında yazılan raporlar bu zamana kadarki dönemi kapsamaktadır. (Erişim tarihi: 01.05.2012)

kamusallaştırılmıştır. Ancak söz konusu ulusal-ekonomik eşitsizliklerin örtüştüğü vakaların tam tersine, kamulaştırmanın sömürgeci dönemin ilkel birikimci mantığıyla gerçekleştirildiği Güney Afrika ve İsrail pratikleri de mevcuttur. İsrail bu aracı Yahudi nüfusu Filistin bölgesine yerleşmekte kullanmış, Güney Afrika'da Avrupalı sömürgeciler yerli köylülerin topraklarına el koymuşlardır. *Apartheid* politikalarının tasfiyesinde ise, özelleştirme sürecinin 'standart' bir uygulaması olan eski kamulaştırılan toprakların sahiplerine iadesi, Afrika yerliler için uygulanmamıştır.

Latin Amerika ülkeleri, 19. yüzyılda bağımsızlıklarını kazanmış olmanın avantajıyla modern kamulaştırma yöntemleriyle diğer coğrafyalara nazaran daha erken tanışmışlardır. Bunun öncelikli aldığı iki biçim sömürgeci dönemden kalan toprak kamulaştırmaları ve doğal kaynakların millileştirilmesidir. ABD sermayesinin etkisi nedeniyle 1929 Buhranı'nın kıtada devletçi iktidarlar doğurduğu ve millileştirme politikasını ilerlettiği söylenebilir. 1945'ten sonra kısa bir dönem özelleştirmeye çark eden kıta devletleri 1960'lardan 1970'lere kadar devletin yabancı sermaye ile yer yer ortaklık kurduğu bir millileştirme politikası izlemişlerdir. Kıta ülkelerinde toprak kamulaştırması yahut doğal kaynak millileştirmesini kapsamlı ve planlı bir devletleştirmeye genişleten ve sosyalizasyona doğru ilerleten toplumcu iktidar örnekleri azdır. Uygulanan el koyma araçları hemen hemen aynı aralıkta Peron, Cardenas, Vargas gibi korporatist politikalar izleyen liderler tarafından kullanılmıştır. Bunlardan farklı olarak Allende'nin demokratik yollardan gerçekleştirmeye çalıştığı sosyalizan girişim, ABD sermayesinin doğrudan çıkarlarını korumak üzere askeri darbeye kapitalist mülkiyet ilişkilerini tesis etmesi sonucunda kıtanın 'çözülüş' modeli olmuştur.

2. Dünya Savaşı sonrası bağımsızlığını kazanan Afrika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde kültürel ideolojik değerlerin millileştirme politikalarında harmanlandığı görülmektedir. Arap coğrafyasında ulusal ve dinsel kimliğin öne çıkması, gerek kamulaştırılan toprağın paylaşılmasında gerekse doğal kaynakların yabancı sermaye ile işletilmesinde yerli ve yabancı mülk sahibi sınıflarla işbirliği yapmanın zeminini hazırlamıştır. Güneydoğu Asya ülkelerinde gayri müslimlere ve zengin Çinli azınlığa karşıt bir ton barındıran millileştirmeler, anti-emperyalizmin zayıflayıp bölgesel milliyetçiliğin baskın geldiği koşullarda 'yabancı sermaye' karşıtlığından ziyade

‘sermaye’ dostu ve ‘yabancı’ düşmanı politikalara evrilmiştir. Ancak örneğin bu ideolojik harmanlamanın önde gelen ülkesi Endonezya’da, dengeli çizgi korunarak kamulaştırmanın büyütülmeye çalışması, yaşanan askeri darbeye Asya kıtasının ‘çözülüş’ modelini oluşturmuştur.

Kamulaştırmaları her coğrafyada doğuran çelişkiler, saf özel mülk sahipleri ile karşıtları arasındaki çıkar çatışmasında kaynaklanmamakta, tarihsel sosyolojik boyutlar taşımaktadır. Latin Amerika’da kamulaştırmalar, iktidarın ‘kompradorlardan’ alınmasını içeren, 19. yüzyıl sömürgeciliğinin yok saydığı bir yerli dinamikler yelpazesinin ittifakına dayanmıştır. Asya ve Afrika kıtasında ise 20. yüzyılın ortasına kadar sömürgeciliğin pekiştirdiği toplumsal dengelerin bozulmasını içeren, etnik ve dinsel kimliklerin belirginleştiği bir yerli-yabancı bölünmesine dayanmaktadır. Özellikle Güneydoğu Asya’da siyasi egemenliği olan çoğunluk ile ekonomik egemenliği olan azınlık arasında ‘çaprazlama eşitsizlik’ göze çarpmaktadır. Latin Amerika’da ise toprak sahipleri aynı zamanda yönetenler olup yoksul yerlilerle siyasi ve ekonomik alanda bir ‘paralel eşitsizlik’ vardır. Millileştirme hareketi, Latin Amerika’da anti-elitist ve anti-aristokratik karakteriyle, Asya ve Afrika’da etnik ve dinsel milliyetçi karakteriyle anti-kapitalist yönünü bastırmıştır.²³⁵

Tüm coğrafyalarda ‘ulusal’ iktidarlar, uyguladıkları politikayı sınıfsal niteliği itibarıyla sosyalizmden ayırma çabasıyla özgün birer model olarak adlandırma arayışına girmişlerdir. 1930’larda Brezilya’da “Yeni Devlet”, 1950’lerde Endonezya’da “Güdümlü Demokrasi”, 1960’larda Suriye, Irak ve Mısır’da “Baas”, kamulaştırma ve millileştirme araçlarını ‘mülksüzleştirilenlerin mülksüzleştirilmesini’ ifade etmeden kapsamanın ‘üçüncü yolcu’ projeleri olarak geliştirilmiştir. Bu projelerin uygulanmasında, yalnızca devlet ideolojisi değil mülkiyet ilişkileri bakımından da tarımsal-ticari mülk sahiplerinin iktidar koalisyonunun bir parçası olarak görüldüğü, izlenen kamulaştırma ve millileştirme politikalarına çeşitli noktalarda sınır çekilmesinden anlaşılmaktadır. Öte yandan sosyalizan çizgideki iktidarlara kamulaştırmaları ilerletme yönünde baskıda bulunan komünist hareketlerin Portekiz ve Suriye’de pasifize edildiği, Bolivya ve Endonezya’da tasfiye edildiği görülmektedir.

²³⁵ A.g.e., s. 272.

Kamulaştırmaların özellikle kırsal alanda geleneksel toplum yapısının dönüştürülmesini içermeyen gerçekleştirilmeye çalışıldığı örneklerde çözülüşün de dinamikleri tesis edilmektedir. Diğer yandan, toplumsal dönüşümün kamulaştırmanın bir parçası yahut doğal sonucu olarak görüldüğü uygulamalarda eşitliği derinleştiren yeni kazanımlar sağlandığı görülmektedir. Irak'ta ve Libya'da, feodal toprak yapısının toplumsal yapı değiştirilmeden tasfiye edilmesi başarısız olurken, Macaristan ve Romanya'da kollektivizasyonun kadınların toplumsal konumunu güçlendirdiği gözlenmiştir. Birçok ülkede devletleştirmelerin kentlerde istihdam olanağını artırması da destekleyici öğelerden biridir. Farklı birer örneğe, dinsel-feodal aşiret yapıları tasfiye edilmek suretiyle Çin'de sosyalizm geleneksel köy komünleri üzerine inşa edilmesi, Moğolistan'da göçebe topluluklar kamusal düzenlemelerle korunarak eşitlikçi yapının parçası haline getirilmesidir. Liberalizasyon gündeme geldiğinde öncelikle bu kamusal yapıların ortadan kaldırıldığı görülmektedir.

Toplumdaki dinsel yapı bazı ülkelerde sosyalizasyon eşliğinde kırılmaya çalışılırken, diğerlerinde bu yapının kamulaştırmaları dizginleyici hatta geriye çevirici bir rol oynadığı gözlenmektedir. Libya'da İslam dininin mülkiyet hukuku kamulaştırmaları sınırlandırmanın gerekçesi olmuş, Sudan'da İslami bankacılık kamulaştırmaları yasaklamanın zeminin oluşturmuş, İran'da kamulaştırma talepleri İslam Cumhuriyeti duvarına çarpmıştır. Hristiyan aleminde ise Katolik kilisesinin güçlü olduğu ülkelerde bu yapının kamulaştırma-özelleştirme üzerinde bir belirleyiciliğe sahip olduğu fark edilmektedir. Aydınlanma sürecinde İspanya'da, sosyalizme geçiş sürecinde Polonya'da devlet-kilise bağı, kamulaştırma politikasına yaklaşma ve uzaklaşma dinamikleri bakımdan dikkat çekici bir paralellik göstermektedir. Her iki ülkede devletle organik bağı ve mülkiyet gücü üzerinden kilisenin toplumda oynadığı rol toprakların kamulaştırılmasıyla ortadan kaldırılmış; bu ilişkilerin yeniden tesis edilmesiyle kiliseler kamulaştırılan mülklerini geri almışlardır.

Kamulaştırma, ister tek hamlede gerçekleştirilen ister tedricen ilerletilen bir süreç olsun örgütlü bir iradi çaba gerektirdiği kesindir. Sosyalist ülkelerde kamulaştırma hamlelerinin hukuki işlemlerden çok toplumsal eylemlerle gerçekleştiği görülmektedir. Bulgaristan'da Cominform'un devletleştirmelere hız verme kararı Bulgaristan Komünist

Partisi'nin küçük işletmelere el koyma hareketi ile uygulanmış, Vietnam'da devrime giden süreçte Hıncın Komünist Partisi köylü ayaklanmaları örgütleyerek sömürgecilerin el koyduğu toprakları kamulaştırmıştır. Habeşistan'da kır-kent bağıını kuracak *zemecha* adlı eğitim seferberliğı ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kamulaştırmaların birer 'işgal'den ibaret kaldığı, el konan işletmelerle el koyanlar arasındaki bağıın dar anlamda 'ekonomik' çıkarlarla sınırlandırıldığı pratikler, liberalizasyon sürecinde karşı işgaller ve rekabetçi maddi teşviklerin önünü açmıştır. Buna karşılık kamulaştırmaların merkezi planlama ile bütünleştirildiğı örneklerde liberalizasyon, kamunun parçalanmasına ve yağmasına dayanan bir radikal iktidar değışikliğini gerektirmiştir. Kamulaştırmaları yerleşikleştiren siyasi hareketlerin yokluğunda iki yolun da özelleştirmelere dirençsiz karşılandığı görölmektedir.

Kamulaştırılan işletmelerin yönetimi, planlama yöntemiyle birlikte her ülkenin çeşitli gel-gitler yaşadığı bir konu olmuştur. Kamulaştırma eyleminde topraklara ya da işletmelere ademi merkezi olarak fiilen el konması Cezayir'de kamulaştırmalarla özyönetimin gerçekleştirildiğı *autogestion* yöntemini yaratırken, merkezi planlama karşısında Yugoslavya'nın özyönetim modeline de kaynaklık etmiştir. Öte yandan Sovyet çizgisindeki halk cumhuriyetlerinde tarımda ve sanayide küçük mülkiyete varlık hakkı tanıyan, ama bunları kooperatif veya kolektiflerde bütünleştirmeye çalışan girişimlerin, nihai olarak mülkiyet biçimi ve yönetim usulü bakımından ademi merkezileşmeyle özel mülkiyetin yeniden önünün açan bir seyir izlendiğı görölmektedir. Bulgaristan, Macaristan, Romanya, Çekoslavya 1960'larda sosyalizasyonun ilerletilmesinde planlamayı bir araç olarak kullanmış, ancak sonrasında kamulaştırmaları pekiştirmek yerine gevşeten bir özerkleştirme modeline yönelmişlerdir. İthal ikameci birikim ve kalkınmacı devlet modelini izleyen ülkelerde ise planlama düzenleyici bir araç olarak dengeli politikalarda bir ayar manivelası olarak kullanılmıştır. Liberalizasyon dönemine girildiğinde özelleştirmelerin aracı haline getirilen planlama, Vietnam'da özel mülkiyete açılımda, Mısır'da yabancı sermayeyi millileştirilmiş sektörlere çekmede kullanılmıştır.

Tüm coğrafyalarda bağımsızlıkçı ve ulusal kurtuluşçu siyasi özneler, kamulaştırmalara öncülük ettikleri gibi 1980'den sonra özelleştirme sürecinin de

öncüleri olmuşlardır. Birbirinden farklı evrelerde sömürgecilikten kurtulan Bolivya, Suriye ve Güney Afrika'da bu geçişkenlik görülürken Hindistan'da Kongre Partisi'nin kamulaştırma ekseninde 1970'lerde bir ayrışma yaşayarak 1980'lerde neo-liberal rüzgâr karşısında başka ülkelere nazaran daha dirençli kalması anlamlı bir istisnadır. Öte yandan komünist partilerin iktidarda olduğu Çin ve Vietnam'da da aynı süreklilik göze çarpmaktadır. Faşist işgale karşı kurtuluş mücadeleleri ile kurulmuş olan Doğu Avrupa halk cumhuriyetlerinde 1980'lerde kamulaştırma ve planlama açısından liberalizasyon eğilimi gelişse de nihai olarak kamulaştırmaların tasfiye edilmesi için devletin sosyalist karakterinin değiştirilmesi gerekmiştir. İbrenin tersine döndüğü evrede liberalizasyona gitmemiş ülkelerden Küba ve Kuzey Kore programatik olarak sosyalizasyon ilkesini korumaya devam etmektedir.

19. yüzyılda Latin Amerika'da sömürgeciliğin bir ilkel birikim aracı olarak kullandığı kamulaştırmanın, 20. yüzyılda bağımsızlığını kazanana kadar Afrika ve Asya kıtasında görülmeye devam edildiği bilinmektedir. 'Kolonyalist' sömürgeciliğin yerini emperyalist sermaye ihracının aldığı dönemde 'yatırımcı' sermayenin arkasında askeri güç, bu dönemin bağımsızlıkçı ve sosyalist kamulaştırma eylemlerine dönük tepkilerde kendisini göstermektedir. 1980'lerde devlet ile mülkiyet arasındaki ilişkinin uluslararası sermayeye hareket serbestisi sağlamak üzere yeniden kurulması, liberalizasyonun ilk vurduğu ülkelerde sermayeyi kurtarma amaçlı bir düzenleme aracı olarak kamulaştırmayı gündeme getirmektedir. Özelleştirme ve borçlanma politikalarının ürünü olan özel sektör iflasları, kamulaştırma aracının münferiden devreye sokulmasına sebep olmuş, Meksika'da bankaların, Arjantin'de hava yolları özel sektör zararları veya özelleştirmelerin maliyeti bu yolla kamusallaştırılmıştır.

Son olarak, neo-liberal dönemde özelleştirme uygulamalarının kapsam ve temposunu kamulaştırma döneminin bazı kalıntılarının belirlediği görülmektedir. Uruguay'ın millileştirme politikaları 1958'de IMF güdümlü bir yönelimle sona ermiş, ekonominin yabancı sermayenin spekülasyon alanı haline gelmesine dönük tepki, 1980'lerde devlet telekomünikasyon şirketinin özelleştirilmesi konusundaki

referandumun olumsuz sonuçlanmasına yansımıştır.²³⁶ Bundan farklı olarak millileştirmelerin etnik ve dinsel milliyetçiliğin etkisi altında kaldığı Endonezya ve Filipinlerde özelleştirmelerin Çinli zengin azınlığı güçlendirecek olması bu politikanın hızını kesen bir etki yaratmıştır. Millileştirmelerin ilk özelleştirme evresine bir rezerv noktası olarak bıraktığı bakiye, devlet-mülkiyetine çizilen yeni çerçeve dışında çıkmadan ‘ulusal sektör’, ‘stratejik sektör’ gibi grift ve palyatif ifadelerle bazı faaliyet alanlarında korumacılığın sürdürülmesi olmuştur.

Kamulaştırmanın çözülüşünü gerekçelendiren 1990’ların liberal söylemleri, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da gerileme, az gelişmiş coğrafyalarında ise yükselme dönemi olan 1950’lerde temellenmektedir. Chua buna işaret ederek, Latin Amerika ve Güneydoğu Asya’da hemen tüm ülkelerin bağımsız olduklarından beri özelleştirme ile millileştirme arasında gidip geldikleri yorumunu yapmaktadır.²³⁷ Gerçekten kamulaştırmaların yükselen bir grafik izlediği 1930-1980 aralığında liberal politikalara dümen kırıldığı evreler olmuştur. Özellikle kamulaştırma geçmişi bu kesitin başına kadar giden Latin Amerika’da, kamulaştırmacı iktidarlar karşısında yabancı sermaye desteği ile iktidara liberallerin taşındığı, kamulaştırmaların geri alındığı, fakat peşinden liberallerin yine kamulaştırma talepleriyle değiştirildiği vakalar görülmektedir. 1980’lerin başındaki banka kamulaştırmaları da eklendiğinde, bu tablondan millileştirme-özelleştirme ilişkisine dair bir ‘kısır döngü’ algısı çıkmaktadır. Oysaki dünya deneyimleri içerisinde kamulaştırmanın kuruluş ve çözülüş dinamiklerinin reform ve restorasyon güçleri arasındaki mücadeleden etkilendiği görülmekte ve kısır döngü görüntüsünü yaratan işlevsel farklılaşmanın çözülmesini gerektirmektedir.

C. İşlevsel çözülüş ve yeniden kuruluş

Yaklaşımlar

Dünyada kamulaştırmaların gerçekleşme süreçleri, aynı zamanda geri alınması süreçlerini belirlemiştir. Tekil sektörlerin millileştirilmesi, kapsamlı devletleştirmeler, toprağın yeniden dağıtımı ve bunlara eşlik eden planlama eylemleri, entegresayon bağlı

²³⁶ A.g.e., s. 243, 244.

²³⁷ Amy L. Chua, “The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries”, *Columbia Law Review*, C. 95, S. 2., Mart 1995, s. 225.

olarak desentegrasyon, merkezileşmeye bağlı olarak ademi merkezileşme, tekelleşmeye bağlı olarak rekabete açılma gibi yöntemlerle yeniden özelleştirmeyi gündeme getirmiştir. Söz konusu süreçlerin hukuksal, siyasal ve iktisadi eksenli çözümlemeleri bulunmaktadır. Süreçlerin sonuçlarının, ülkelerin bağımsızlığını, toplum refahını ve kentsel-kırsal yaşamı etkilediği somut deneyimler ışığında ele alınmaktadır.

Devletler hukuku açısından millileştirmelerin sonuçları tartışılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde millileştirmelere zemin hazırlayan sosyalist hukuk ile Avrupa kaynaklı kapitalist hukuk, BM'nin 1955 tarihli kararıyla halkların kendi kaderlerini tayin hakkı kapsamında “ulusal kaynaklara el koyma hakkı”nın tanınmasıyla ortak bir zemin yakalamıştır. Batılı hukukçular, sosyalist ülkelerin hukukçularıyla uluslararası kamu hukuku zemininde denkliği dikkate alan bir çerçeve oluşturmayı tartışmaktadır.

Bu evrede yabancı devletlerin yatırımlarının millileştirildiği örneklerde tartışma konusu olan millileştirmelerin “tazminat” ve “sınırlar ötesine etkisi” konularıdır. Batı hukukunda, işletmelerin millileştirme öncesi değerlerinin geçerli kabul edilmesi, teşebbüsün yerleşik olduğu ülkenin dikkate alınması gibi denklik önerileri getirilmektedir. Uluslararası çıkarların yoğunlaştığı Süveyş Kanalı gibi stratejik öneme sahip millileştirmelere ilişkin ise, millileştirme gerekçesi olan “ulusal kamu hizmeti” karşısında “uluslararası kamu hizmeti” (*service public international*) şeklinde kavramların ileri sürüldüğü görülmektedir.²³⁸ Bu kavram, ileride ulusa devletler karşısında ‘küreselleşme’nin savunulduğu evrede ‘kamu yararı’nın da millileştirmeler karşısında uluslararası yatırımların korunmasında kullanılmasının önünü açmaktadır.

Millileştirmelere ilişkin siyasi meşruiyet ve hukuk tekniğinin bir arada ele alındığı tartışmada, Çek hukukçu Bistricky, tazminatsız el koymaların millileştirmenin egemenlik hakkına dayalı olması nedeniyle meşru olduğunu ileri sürmektedir. Buna itiraz eden Avusturyalı hukukçu Seidl-Hohenveldern, bunun göreceli bir değerlendirme olduğunu, evrensel kabul edilemeyeceğini savunmaktadır. Millileştirme kuramcısı Bulgar hukukçu Katzarov ile İtalyan hukukçu Natoli ise, millileştirmeyi tazminat yönünden kamulaştırmadan ayırmak gerektiğini, kamulaştırmada peşin, gerçek karşılık

²³⁸ Ignaz Seidl-Hohenveldern, “Communist Theories on Confiscation and Expropriation. Critical Comments”, *The American Journal of Comparative Law*, C. 7, S. 4, Güz, 1958, s. 544 dipnot.

olarak bedel ödenirken millileştirmedeki ulusal/kamusal çıkar nedeniyle böyle bir şart aranamayacağını söylemektedirler.²³⁹

Millileştirmenin uluslararası etkisi karşısında iki silah kullanılmaktadır: Mekansallık ve kamu politikası. Mekansallık açısından millileştirme zaten bir egemenlik hakkı olduğu için coğrafi olarak sınırlandırmak yaratıcı bir çözüm değildir. Diğer yandan millileştirmenin uluslararası hukuktaki geçerliliği, muhatap olan ülkelerin kamu politikaları veya belli ölçüde uluslararası kamu politikası tarafından belirlenmektedir. Hukuksal açıdan millileştirme, yasama ve yürütmenin yargısal denetimin yetkisiz kılındığı üstün eylemlerinden birisi olarak bir “tek taraflı işlem”dir. Millileştirme nesnesinin, özel çıkarların sömürüsüne maruz kalmaması gereken ve sosyal adaleti ilgilendiren bir kamu politikası kapsamında bir mülkiyet yahut faaliyet olması gerekir.²⁴⁰

Mekansallık ve tazminatla ilgili bir tartışma da millileştirmenin hangi hukuk zemininde değerlendirileceğidir. Farklı tarihlerde gerçekleşen bir dizi millileştirme, devletleştirme ve kamulaştırma örneği verilmektedir: Rusya’da 1917’den yerel kanunlara göre üretim yapan bir İngiliz kereste şirketi devletleştirilmiştir. İran’da 1933’te 60 yıllığına imzalanan ve yasama yoluyla değiştirilmemesi taahhüt edilen imtiyaz sözleşmesine rağmen 1951’de Anglo-Iranian Company millileştirilmiştir. Fransa’da 1901’de dini kuruluşların ruhsatsız imalathanelerinin el konması doğrultusunda likör markası kamulaştırılmıştır. Hollanda, 2. Dünya Savaşı sırasında düşman malları için aldığı müsadere kararı doğrultusunda bir şirketin Alman vatandaşlarına ait hisselerini devletleştirmiştir. El konan işletmelerin ürünleri ya da değerli evrakları tüm vakalarda ülke dışında üçüncü kişilere satıldıktan sonra işletmelerin eski sahipleri tarafından hak iddiasıyla dava edilmiştir.²⁴¹ Gerek müsadere ya da müsadere niteliğinde bedelsiz olması durumunda, gerekse Sovyetlerde genel nitelikli bedelsiz devletleştirme ve İran’daki gibi özel nitelikli bedelli millileştirme örneklerindeki gibi ‘toplumsal reform’ içerikli olmaları durumunda devletler hukuku değil *lex rei sitae* ilkesine göre millileştiren devletin yerli hukuku belirleyicidir.

²³⁹ A.g.e., s. 548, 549; Konstantin Katzarov, “The Validity of the Act of Nationalisation in International Law”, *The Modern Law Review*, C. 22, S. 6, Kasım 1959, s. 646, 647.

²⁴⁰ A.g.e., s. 642.

²⁴¹ Erdoğan Göğçer, “Kamulaştırma ve Millileştirmenin Devletler Hususi Hukukuna Getirdikleri Sorunlar”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 1, 1969, s. 167-169.

Neo-liberalizm anayasal düzeyde toplumsal reform, egemenlik gibi siyasi meşruiyet ilkeleri karşısında küreselleşme adıyla uluslararası piyasa kurallarını çıkararak bu tartışmanın hukuksal boyutunu aşmaktadır. Neoliberalizme paralel olarak gelişen anayasal düşünce akımı, yöntemsel bireyciliğe dayanan ve anayasada devletin piyasaya müdahale olanaklarının kısıtlandığı “anayasal ekonomi politik”tir. Bu politika, NAFTA, MAI gibi araçlarla uygulamaya konmakta, devletleri doğrudan yabancı yatırımları korumaya dönük anayasal nitelikte kurallara bağlamaktadır.²⁴² Bunun yerine millileştirmeleri bir düzenleme çerçevesinde ele alan ve devlet müdahaleciliğini sürdüren bir politik çizgi Latin Amerika’da varlığını sürdürmektedir. Söz konusu çizgi ‘sosyalist’ bir nitelik taşımaktan ziyade Duguit’den ilham almaktadır.

Kamulaştırmanın çözülüşünde kapitalizmin sınırları belirleyicidir. Poulantzas, kapitalizmde devletleştirilmiş sermayenin kamusal niteliği nedeniyle sermayenin yeniden üretim mekanizmasından kopmadığını belirtmektedir. Kamusal işletmelerde de artık değer üretimi gerçekleşir ve bu artık değer sermayenin bir kesimine aktarılır. Bettelheim gibi toplumsallaşma koşuluna işaret eden Poulantzas’a göre, “devletleştirme ve kamulaştırma istendiği kadar birbirinden ayrılsın, kapitalist rejim altında gerçekleştirilen her kamulaştırmanın gerçek bir sosyalizasyondan ayrıldığı ve temel farkın da bu olduğu unutturulmamalıdır.” Üretim araçlarının sermayenin sahipliğinden koparılıp emekçilerin denetimine verilmesi anlamına gelen sosyalizasyon, iktidarın değişmesi ve devlet aygıtının dönüşmesini gerektirir.²⁴³ Kapitalizmin hüküm sürdüğü yahut sosyalist iktidarların kaybedildiği koşullarda kamulaştırmanın çözülmesi kaçınılmazdır.

Kamulaştırmaların sermayeye destekleyici rolünden özelleştirmeleri belirleyici rolüne geçişi Jessop, düzenleme okulunun 1970’lerdeki yaklaşımı çerçevesinde Fransız Komünist Partisi’ne ilham veren Paul Boccara’nın kâr oranlarının düşme eğilimi karşısındaki devlet müdahalelerinden biri olarak değindiği millileştirmeden söz etmektedir. Devlet, sermayeyi değersizleştirerek aşırı birikimi ortadan kaldıracak düzenlemeler yapmaktadır. Kilit alt yapı sektörlerinin tüketici veya vergi mükellefi

²⁴² David Schneiderman, “Law and Contemporary Problems”, C. 63, S. 4, *Public Perspectives on Privatization*, Güz, 2000, s. 85, 86

²⁴³ Nicos Poulantzas, *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Epos Yayınevi, Ankara, 2004, s. 195, 196.

tarafından finanse edilmek üzere maliyetinin altında üretim girdisi sağlayabilmesi millileştirmelerle sağlanmaktadır. Diğer yandan kâr oranları düşen sektörlerde de zararın toplumsallaştırılması için de millileştirmeye başvurulmaktadır.²⁴⁴

Diğer yandan Jessop, İngiltere ve Almanya örneklerinden hareket ederek millileştirme süreçlerinin özelleştirmeleri de belirlediğini saptamaktadır. Kamu işletmeleri İngiltere’de gayri ticari devlete ait kurumlar iken, Almanya’da ticari özerkliği olan ve yerel yönetimlere ait kurumlardı. Buna bağlı olarak İngiltere’de siyasi ayrışma konusu olan millileştirmelere karşı özelleştirme, bir ideolojik kampanya ile tepeden gündeme geldi. Almanya’da ise özelleştirmeler, devlet-piyasa dengesi ve istikrarına bağlı sanayileşme programının bir parçası olarak hristiyan-liberal söylemle yumuşatılarak diyalog içerisinde gündeme taşındı.²⁴⁵

Önceki dönem sermayenin cevaz verdiği millileştirmelerde devletten beklenen, piyasa başarısızlığında ekonomik alana bunu tazmin edecek müdahalelerde bulunmasıdır. Ancak Jessop’un daha önceki bir çalışmasında işaret ettiği gibi bu müdahalelerin esas hedefi dar anlamda ekonomik olarak kapitalistlerin kâr arayışını tatmin etmek değil, siyasi olarak ‘hegemonik proje’ içerisinde ulusal-toplumsal hedeflere ulaşılmasıdır. Millileştirmeleri gerekçelendiren ‘kamu yararı’ ve ‘ulusal çıkar’ kavramlarının dayanağı budur.²⁴⁶ Dolayısıyla neo-liberal politikalara geçiş de yeni bir hegemonik proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hegemonik projeler bağlamında Jessop Keynezci Ulusal Refah Devleti modelinden Schumpeterci Post-Ulusal Çalıştırma Devleti’ne geçildiğini söylemektedir. Bunu üç süreçle açıklamaktadır: Devletin ulussuzlaştırılması (devletin içinin boşaltılması), politikanın devletsizleştirilmesi (hükmetmekten yönetişime geçiş), politika rejimlerinin uluslararasılaştırılması.²⁴⁷ Burjuva devriminin ve kapitalist örgütlenmenin yoğunlaşması ve merkezileşmesi bir görüşe göre sosyalizme geçiş açısından elverişli koşullar yaratmakta, siyasi iktidarın seçimle alınması, millileştirme ve planlama ile sosyalist ekonominin yaratılmasını olanaklı kılmaktadır. Yapısalıcı yaklaşım devlet kudretinin

²⁴⁴ Bob Jessop, *Beyond the Regulation Approach Putting Capitalist Economies in their Place*, (ortak yazar Ngai-Ling Sum), Edward Elgar, Cheltenham, 2006, s. 20.

²⁴⁵ A.g.e., s. 141.

²⁴⁶ Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Cambridge, Polity, 1990, s. 185.

²⁴⁷ Bob Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Polity, 2007, s. 210.

üzerine inşa olduğu yapının bir fonksiyonu olduğunu varsaymaktadır. Jessop ise bunun karşısında Lenin'e atıfta bulunarak devlet ile tekellerin bütünleştiğini, ancak bunun parçalanması tabandan gelen bir işçi sınıfı örgütlenmesiyle ikame edilmesi sonucu sosyalizmin inşa edilebileceğini ileri sürmektedir. Burada partinin öncü rolü ile doğrudan demokrasi arasında bir gerilim olduğunu belirtmektedir.²⁴⁸

Tam bu noktada 20. yüzyıl sosyalizmi ile 21. yüzyıl sosyalizmi karşılaştırması gündeme gelmektedir. Lebowitz, 20. yüzyıl sosyalizminin sermayenin kısır döngüsünü aşmadığını, üretici güçlerin bütün bileşenlerini aşmada eş zamanlı olarak toplumsal üretim, toplumsal mülkiyet ve toplumsal ihtiyaçları karşılamada başarısız oldu. Chavez'in hümanizm vurgusuna atıfta bulunan Lebowitz'e göre 'insan potansiyeli' kavramı eksik bırakılmıştır. Sonuç olarak devlet mülkiyeti işçi denetimine izin verilmemekle bir kalıp olarak toplumsal mülkiyetin önünü kesmiştir.²⁴⁹ Bu görüş, 20. yüzyıl deneyimleri ve son olarak Jessop'un atıfta bulunduğu gerilimi özyönetimden yana yok saymaktadır. Bettelheim'in devletleştirmeden toplumsallaşmaya geçişte planlama ve entegrasyon açısından açtığı tartışma hatırlandığında, 21. yüzyılda henüz devrim sonrası sosyalizm projeksiyonu için devlet-mülkiyet ilişkilerine dair yeni bir yöntemsel açılım geliştirildiği söylenemez.

Bununla birlikte tekelci kapitalizmde mülkiyet düzenlemeleri bakımından devletin geliştirdiği yeni roller henüz tümüyle çözümlenmiş değildir. Harvey, post-modernizmi çözümlemesi çerçevesinde buna henüz oldukça erken bir tarihte şöyle değinmektedir: İdeolojik olarak müdahaleciliğe karşı olan hükümetler daha az değil daha fazla müdahaleciliğe mecbur kaldılar. Birikimin dayandığı esnekliğin otoriter bir yönetim gerektirmesi bir yana, istikrarsız mali piyasalara ve borçlanmaya dönük müdahaleler kaçınılmaz hale gelmiştir. 1982'de Meksika borç krizinin etkisiyle bankacılık sektörünün kayıplar vermeye başlaması sonucu, 1984'te Continental Illinois Bankası devletleştirilmiş, 1987'de ABD Federal Mevduat Sigorta Kurumu Başkanı, Amerikalı

²⁴⁸ A.g.e., s. 57.

²⁴⁹ Michael Lebowitz, *Sosyalist Alternatif, Gerçek İnsani Gelişim*, Yordam Kitap, İstanbul, 2010, s. 26, 29.

Bankacılar Birliği'ni eğer kayıplar engelleyemezlerse devletleştirmeye gidileceği yönünde uyarmak zorunda kalmıştır.²⁵⁰

Harvey daha sonraki bir çalışmasında, kamulaştırma-özelleştirme sürecinin yaşandığı vakaların, sermaye tarafından ekonominin emperyalist hegemonyaya uyum ve tekelci eğilimler doğrultusunda ekonominin yeniden yapılandırılması için bir deney sahası olduğunu saptamaktadır. Erken bir örnek, İran'da halkın seçtiği Musaddık'ı 1953 yılında deviren CIA darbesiyle iktidara taşınan Şah'ın, millileştirilen petrol faaliyetini önceki sahipleri İngilizlere değil yeni emperyalist sermaye hiyerarşisinin başındaki ABD'li şirketlere vermesidir. Daha sonra 1980'lerde neo-liberalizme geçiş açısından model oluşturan vaka ise, Pinochet iktidara geldiği Şili'de Friedman'ın görüşlerinin takipçisi 'Şikago oğlanları'ndan bir grup iktisatçının, ülkeyi IMF ile masaya oturarak millileştirmeleri geri alan, sosyal güvenliği özelleştiren, doğal kaynakların piyasaya açan ve doğrudan yabancı yatırımın önünü açan bir programı uygulamaya koymasındır.²⁵¹ Devamında İngiltere'de Thatcher, ülkenin millileştirilmiş yerli otomobil sanayisini ve orada bulunan güçlü sendikaları ve militan işçileri ortadan kalmak suretiyle Japon çalışma ilişkilerinin uygulanabileceği gelişmemiş bölgelerde fabrika kurulmasını sağlamıştır.²⁵²

Harvey bu deneyimleri Marx'ın mülksüzleştirme yoluyla ilkel birikim olarak saptadığı pratiklerin ilerletilmesi ve çoğaltılması olarak görmektedir. Birden fazla kanaldan ilerleyen bu süreç, toprağın metalaşması, özelleştirilmesi, ortaklaşa veya kamusal mülkiyet biçimlerinden özel mülkiyete geçirilmesi olarak cereyan ettiği gibi, devletin yeniden devletin yeniden bölüşümcü müdahaleleri ile de gerçekleşebilmektedir. Örneğin ABD'de toprak rantı yaratmak amaçlı "kamulaştırmalar" (eminent domain) bunun kanalı olmuştur.²⁵³ Harvey'in bu saptaması, kamulaştırma-özelleştirme süreçlerini iktisadi modeller üzerinden başa dönen bir döngü olarak değerlendiren tezleri gündeme getirmektedir.

²⁵⁰ David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1993, s. 168, 169

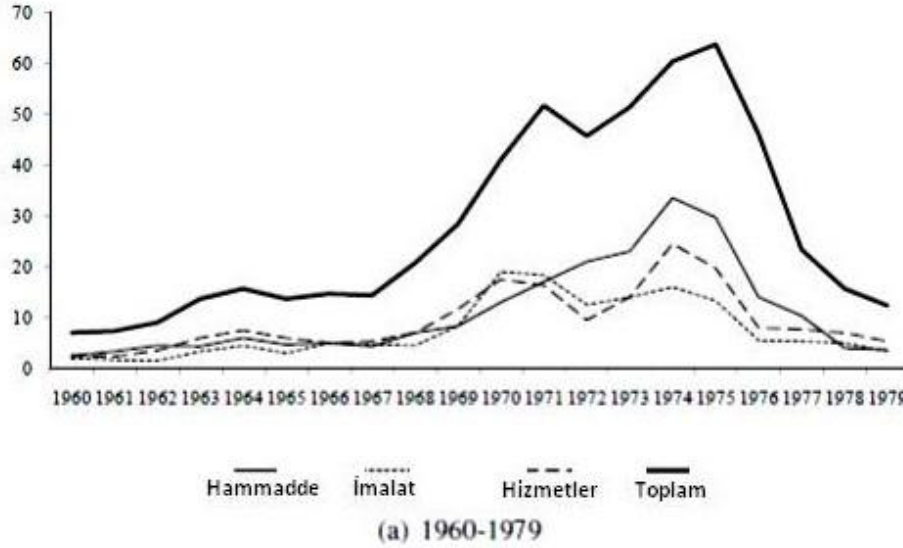
²⁵¹ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2007, s. 8, 9.

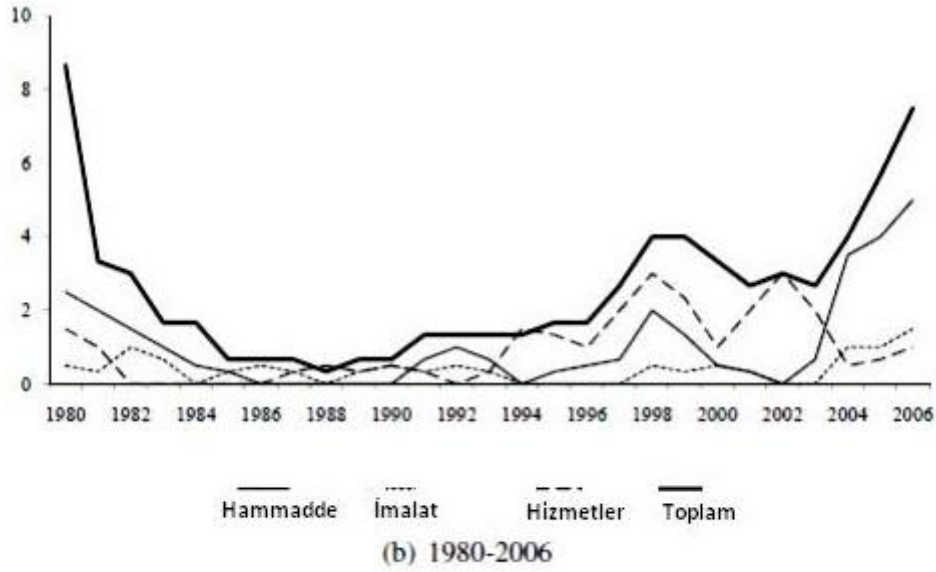
²⁵² A.g.e., s. 59

²⁵³ A.g.e., s. 159, 164.

Dünyada kamulaştırma eylemlerinin yoğunluğunu 1960-1979 arasında inceleyen Kobrin (1984), gelişmekte olan ülkelerin uluslararası yatırımcılarla baş etmek için daha etkili yöntemler bulmaları üzerine kamulaştırmaların düşüşe geçtiğini saptamaktadır. Minor (1994) bu çalışmayı genişleterek 1992 yılına kadar getirmiştir. Daha sonra Hajzler (2010) bu çalışmayı 2006'ya kadar ilerletirken Tomz ve Wright (2010) geriye doğru yüzyıl başına kadarki dönemi kapsayan bir çalışma yapmışlardır. Hajzler'in verilerinden kamulaştırmaların yeniden yükselişe geçtiği göze çarpmakta ancak bunun ikili bir karakter arz etmeye başladığı görülecektir (Tablo 1).

Tablo 1. Sektörlere göre kamulaştırma (1960-2006)

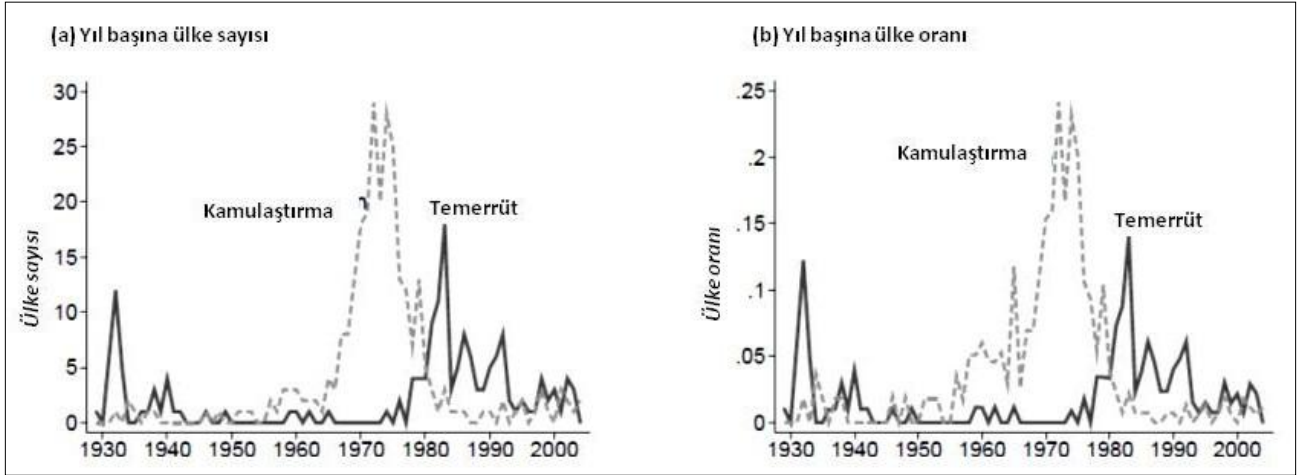




19. yüzyılın sonlarından başlayarak sınır ötesi yatırım yapan sermayedarların ev sahibi ülkelerin kamulaştırma gibi el çektirme yöntemlerine karşı askeri müdahale tehdidini kullandıkları aktarmaktadır. Diğer yandan bunu destekleyecek veri bulunmadığı söylenmekle birlikte, 20. yüzyılın başında askeri güce bağlı sömürgecilikten sermaye ihracına dayalı nüfuza geçilirken yatırımları korumaya dönük risk analizleri ve önleme araçları üzerinde sadece siyasi uygulamalar düzeyinde değil, akademik literatür düzeyinde de zengin bir deneyim ve tartışma birikimi olduğu görülmektedir.

Bunun yüzyıla yansımalarını inceleyen Tomz ve Wright, ABD yatırımları üzerinden kamulaştırmaların ve ödenmeyen borçların dağılımını karşılaştırmaktadır. 1930'lar ve 1980'lerde çoğunlukla borç ödememe, 1960'larda ve 1970'lerde kamulaştırma görülmektedir. Bu tablo kötü ekonomik koşullarda borç ödememeye başvurulduğunu göstermektedir. Kamulaştırma ise risk konusunda duyarsız siyasi iktidarların iyi ekonomik dönemlerde 'fırsatçılıkla' gerçekleştirdiği, riskten kaçınan siyasi iktidarların kötü ekonomik dönemlerde başvurduğu bir "devlet hırsızlığı" yöntemi olarak nitelendirilmiştir. Özellikle ihracat yapan az gelişmiş ülkeler için büyümenin yaşandığı 1970'lerde yoğunlaşmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. “Devlet hırsızlığı”: 1930-2000 arası kamulaştırma ve ödenmeyen borçlar



Bu çerçevede yapılan dönem incelemesinin başlangıcını yapan Kobrin kamulaştırmaların en yoğun olduğu 1960-80 dönemini ele almıştır. 1960’lar istikrarla artan, 1970’lerin başında ani bir yükseliş gösterip 1974-75’te doruk noktasına ulaşan, ardından düşüşe geçen (1960-1970 arasında yıllık ortalaması yirmi sekiz kanunu bulan) kamulaştırma eğilimi, 1980’lerin ilk yarısında çok düşük düzeyde varlığını (yıllık bir iki kanun düzeyinde) korumuş ve ikinci yarısında (yıllık bir kanunun altında düşerek) yok olmuştur. Kamulaştırma faaliyetleri 1960-79 arası Afrika’da, 1980 sonrası Latin Amerika ve Asya’da yoğunlaşmaktadır. Ancak iki dönem arasındaki fark nedeniyle 1960-92 dönemi boyunca ağırlık hep Afrika’dadır. 1980’lerde diğer sektörlerle nazaran tarımsal alanda artış olduğu görülmekte birlikte, tüm dönem boyunca çoğunluğu oluşturan imalat ve petrol sektörlerindeki kamulaştırmalar payını korumaktadır.²⁵⁴

Kobrin 1960-79 arasında “seçici” ve “kitlese” kamulaştırma tasnifi yapmakta, kitlese olanları en az on beş kanunla, hemen hemen tüm yabancı yatırımları etkileyen ve ideolojik karşıtlık içeren kamulaştırmalar olarak görmektedir. Böyle değerlendirildiğinde 1980’ler dönemi, bir iki kanunla belirli şirketlere el konduğu için “seçici” addedilebilir. Minor’a göre Kobrin’in kamulaştırmanın belirli bir tarihsel dönemin ürünü olduğu, düşüş eğiliminin sabit olduğu ve dönemsel, döngüsel bir eğilim

²⁵⁴ Micheal S. Minor, “Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980-1992”, *Journal of International Business Studies*, C. 25, S. 1, İlk çeyrek, 1994, s. 178, 179.

taşımadığı saptaması doğrudur. Kobrin, 1970’lerin ikinci yarısından itibaren düşünün, bir yandan millileştirmelerin büyük ölçüde tamamlanmış olması, diğer yandan petrol kriziyle birlikte ödemeler dengesi sorunlarıyla birlikte yabancı doğrudan yatırımlara daha pragmatik bakılması gibi nedenlere dayandığını söylemektedir.²⁵⁵

Minor’un çalışması, Kobrin’in saptadığı yapısal nedenlerin ötesinde bir tercih değişikliği olduğunu göstermektedir. Mısır, Vietnam, Çin ve Tanzanya’da MIGA anlaşmasıyla yabancı yatırımcıları korumak adına kamulaştırma ve millileştirmeyi önleyici kanunlar çıkarılmıştır. Asya, Afrika, Ortadoğu ve Latin Amerika’da 1960-1979 arası kamulaştırılan işletmelerin üçte bir oranında daha fazlası 1980-1992 arasında özelleştirilmiştir. Dolayısıyla kamulaştırma ölmekle kalmamış, tersine, kamulaştırılan işletmelerin eski sahiplerine satılması yönünde bir politika da ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte Minor, özelleştirmeleri denetleme amaçlı “seçici” nitelikte tekil kamulaştırmalara rastlanmakta olduğunu hatırlatarak özelleştirmelerin sonuçlarının yeni kamulaştırmalar doğurabileceği ihtimaline işaret etmektedir.²⁵⁶

Yine 1990’ların ortasında bu konu üzerinde Latin Amerika ve Güneydoğu Asya odaklı bir araştırma, kamulaştırma-özelleştirme sürecinden hareket ederek özelleştirme-kamulaştırma pratiklerinin üzerinde durmaktadır. Gerçekten devletçi uygulamalara karşı yabancı sermaye desteği ile liberallerin iktidara gelen her ülkede millileştirmelerin etkilerini köklü bir şekilde ortadan kaldırma girişimleri görülmektedir. Uruguay’da 1930’larda devlet işletmelerinin tekel kurmasının yasaklanması, Meksika’da 1940’larda kamulaştırma tazminatlarını ABD’ye geri ödenme programı hazırlanması, 1970’lerin sonunda Burma’da bazı sektörler için millileştirmeden koruma yasalarının çıkarılması bunun örnekleridir.²⁵⁷

Neo-liberal dönemde özelleştirme politikalarının ekseni ve temposunu millileştirme döneminin dinamikleri belli ölçüde belirlemektedir. Uruguay’ın millileştirme politikaları 1958’de IMF güdümlü bir yönelimle sona ermiş, ekonominin yabancı sermayenin spekülasyon alanı haline gelmesine dönük tepki, 1980’lerde devlet telekomünikasyon şirketinin özelleştirilmesi konusundaki referandumun olumsuz sonuçlanmasına

²⁵⁵ A.g.e.,s. 179-181.

²⁵⁶ A.g.e., s. 183-186

²⁵⁷ Chua, 1995, s. 232, 233, 253, 254.

yansımıştır. Diğer yandan özelleştirme politikasının bazı örneklerde millileştirmeyi de kendisine araç haline getirdiğini göstermektedir: Devletçi politikanın borçlanma ve özelleştirme ile yön değiştirmesinden sonra ortaya çıkan özel sektör iflasları veya yabancı sermaye denetimi, kamulaştırma aracının münferiden devreye sokulmasına sebep olmuştur. Ancak, Meksika’da bankaların, Arjantin’de hava yollarının kısmi ve geçici olarak kamulaştırıldığı örneklerde özel sektör zararlarının veya özelleştirme maliyetinin toplumsallaştırıldığı görülmektedir.²⁵⁸

Bununla birlikte Chua’ya göre sermaye karşıtı bir millileştirme olasılığı sürmektedir. Özellikle tarihsel nedenlerle hassas olan petrol, maden gibi sektörlerin özelleştirilmesi millileştirmeci bir karşı tepki yaratmaktadır. Millileştirme-özelleştirme döngüsüne son verebilmek için 1990’larda deregülasyon doğrultusunda gerçekleşen özelleştirmelerinin re-regülasyonla konsolide edilmesi gerektiğine dikkat çeken Chua, bunun için yapılacak düzenlemelerde millileştirmeyi tetikleyebilecek milliyetçi (korumacı) önlemlerin tümüyle ortadan kaldırılmasını savunmaktadır.²⁵⁹ Millileştirmelerin yeniden canlanmasının önüne geçmek için özelleştirmelerin yerli halka doğrudan getirisinin olması, “ekolojik sömürgecilik” duyarlılığı doğurmaması, istihdam ve çalışma koşulları açısından himayeci koşulları elden bırakmaması, “devrim” addedilerek “kurumsal reform”un ihmal edilmemesi gerekmektedir.²⁶⁰

Washington Uzlaşması’na dönük eleştiriler kapsamında ele alınabilecek bu özelleştirme-kamulaştırma yorumu, Washington Sonrası Uzlaşması’nın bu konuda geliştireceği projeksiyonun işaretlerini vermektedir. Nitekim Kobrin ve Minor çalışmalarını 2006 yılına genişleten Harjzler’in bulguları devletin piyasa üzerindeki düzenleyici işlevleri içerisinde kamulaştırmaya da görev verildiğini göstermektedir. Kobrin’in incelediği dönemde 560, Minor’un 16, Harjzler’inse 49 kamulaştırma düzenlemesi tespit edilmiştir. 1986-1996 arasında sadece 10, 1996-2006 arasında 41 vaka yaşanmıştır. 1996-2000 arası 15, 2000-2006 arası 26 olmak üzere on yılın ilk

²⁵⁸ A.g.e., s. 236, 237, 242, 243

²⁵⁹ A.g.e., s. 288.

²⁶⁰ A.g.e., s. 296-299.

yarısının dörtte üçü oranında bir artış olması kamulaştırmalarda 1990'ların başından itibaren yükselen bir grafiğe işaret eder.²⁶¹

1990-2006 arası dönemde kamulaştırılan varlıkların değerlerine göre bir tasnif yapıldığında, en fazla doğrudan yabancı yatırımı çeken Hindistan, Çin ve Meksika'nın kamulaştırma pastasında toplam %43'lük bir paya sahip oldukları dikkat çekmektedir.²⁶² Söz konusu ülkeler, belirli bir sermaye birikimine sahip ve yabancı sermaye yatırımlarının ucuz emeği yoğun olarak kullananan ülkelerdir. Dolayısıyla kamulaştırma uygulamalarının ağırlıklı olarak ekonomik korumacılık ve sermayeyi düzenleme aracı olarak kullanıldığı söylenebilir.

OPIC, MIGA ve ICSID gibi uluslararası örgütlenmeler yabancı doğrudan yatırımı teşvik etseler de bunun kamulaştırma sürecini etkilemediği görülmektedir. 1990'dan beri kamulaştırma yapan ülkelerin neredeyse tümü MIGA üyesi oldukları dönemde bu eylemi gerçekleştirmişlerdir. 2000'lerde Latin Amerika'da yükselen sosyalizan hareketlerin bu tablodaki payı önemlidir. Nitekim yatırımcı şirketler ile ülkeler arasında aracılık yapması gereken MIGA'nın Bolivya ve Ekvator örneklerinde yatırım gücünün olmadığı görülmektedir. Ayrıca bu iki ülke tazminat baskısından kurtulmak için ICSID'den de ayrılacaklarını beyan etmişlerdir.²⁶³ Sermayenin hareketliliğini sağlamaya dönük uluslararası anlaşmaların 1980'lerden sonra kamulaştırmaya açıkça set çeken düzenlemeler olarak işlevsiz kalmış olması siyasi ilişkilerin ekonomik olanlara baskın geldiğini göstermektedir.

Yabancı doğrudan yatırımların bu sözleşme düzeyinde göstermesi gereken esneklik, Latin Amerika'daki sürecin parçası olan ülkelere örneklerle desteklenmeye çalışılmaktadır: Bolivya'da petrol ve gaz işletme şartlarının yenilenmesi üzerine işletmeler kapanmış ve kamuya geçmiş, ancak Morales yabancı işletmelerin değil sadece doğal kaynakların kamulaştırıldığını açıklamıştır. Venezuela'da ise yabancı petrol şirketleri kamulaştırılmamış, sadece yatırımcılarını ulusal petrol şirketi PDVSA altında

²⁶¹ Chris Hajzler, "Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006", *University of Otago Economics Discussion Papers*, S. 1011, Eylül 2010, s. 9.

²⁶² A.g.e., s. 13.

²⁶³ A.g.e., s. 15.

ortaklıklar kurmaya zorlanmışlardır. Nihayet Total ve Eni'nin direnmesi üzerine petrol işletmelerini kamulaştırmıştır.²⁶⁴

Siyasi tercihlerin ürünü olan sözleşmelere dayalı pazarlıklar bir tarafta dururken, kamulaştırmaların esas olarak ihraç malı doğal kaynakların dünya fiyatlarının seyrine göre ekonomik olarak belirlendiğini söyleyen indirgemeci analizler de bulunmaktadır.²⁶⁵ 1870'lerin krizinden itibaren 1960'lara kadar hammadde fiyatları mamül malların fiyatları karşısında düşük bir seyir izlemişti. Bu tarihte hammadde kıtlığı başgösterip ve fiyatlar yükselince, doğal kaynak zengini ülkeler yatırımcı şirketlerin kârı karşısında ihracat vergilerinin düşük kalması üzerine sözleşmelerin gözden geçirilmesini ve kâr payına göre düzenlenmesini talep etmişlerdir. Özellikle kârlılık düzeyi yüksek doğal kaynakların ülkelerin bu şekilde 'dolaylı kamulaştırma' gerçekleştirdikleri söylenmektedir. 1980'lerde daha gelişkin kâr paylaşım sözleşmelerinin kamulaştırmaya dönük güdüyü zayıflattığı söylenmekte, standart ruhsatlandırmanın hala yaygın olmasının kamulaştırmaya zemin yarattığı yorumu yapılmaktadır.

Bu indirgemecilik düzeyi siyaseti de piyasanın bir fonksiyonu halinde ele almaktadır. "Politika mı? Fiyatlar mı?" sorusunu soran Duncan, kamulaştırmalarda 'devrim' ve 'egemenlik' söylemlerinin fiyat artışından kaynaklanan kârlılığa el koyma amacını meşrulaştırmak için kullanıldığını söylemektedir. Oysaki "demokrasi" ile 'kamulaştırma' ilişkisi fiyat artışı ile kamulaştırma ilişkisi paralelinde güçlenmektedir.²⁶⁶ Kanada, Avusturya gibi ülkelerin de kamulaştırma yöntemine başvurusu, 'demokrasi' ile 'mülkiyet' ilişkine dair geleneksel liberal tezlerin aksine, demokratik (yani gelişkin kapitalist) iktidarların kamulaştırmayı kullanabileceğini göstermektedir. Ne var ki, Duncan'ın bunun ihraç ürünü maden fiyatları değişkeni ile ölçmesi, veri tabanında kapsamlı millileştirme politikaları izleyen sosyalizan ülkelerden ziyade karma ekonomi içerisinde tekil kamulaştırmalara giden ülkelerin ağırlıkta olduğunu göstermektedir. "Demokratik" ülkeler karşısında "şiddetli siyasi değişim"

²⁶⁴ A.g.e., s. 23.

²⁶⁵ Roderick Duncan, "Price or Politics? An Investigation of the Causes of Expropriation".
□ *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, S. 50 (1), 2006.

²⁶⁶ A.g.e., s. 97.

geçiren ülkelerde kamulaştırma vakaları onları fiyat-demokrasi korelasyonundan koparmaktadır.

Duncan'ın indirgemeciliğine karşı 'oligarşi-demokrasi' ikiliği karşısında kolayca devletçi-liberal eşleştirmesine gidilemeyeceğine başkaları tarafından gösterilmektedir. İhraç malları kadar altyapı yatırımlarının da kamulaştırma eylemlerinde etkili olduğunu da örneklemek üzere, Latin Amerika'da büyük toprak sahiplerinin tarımsal üretimine hizmet eden demiryolu gibi alanlarda oligarşiler tarafından tesis edilen yabancı doğrudan yatırımların demokrasiye geçiş sürecinde kamulaştırma yoluna gittiği anlatılmaktadır.²⁶⁷ Peron'un Arjantini ve Park'ın Güney Koresi'nde görüldüğü olduğu gibi, yerel egemenleri arkasında alan muhafazakar rejimlere göre emek tabanlı 'devletçi' rejimlerin yabancı doğrudan yatırımı çekmek konusunda daha etkin olduğu saptanmaktadır. Sermaye yanlısı gözüken iktidarların yerel sermayedarları kayırdığı, emekten yana gözüken iktidarların ise millileştirmelerle kamusal ekonomiyi büyütse de yabancı sermayeye güven verdiği görülmektedir. Dolayısıyla yabancı doğrudan yatırımın yapıldığı sektör ve bu sektörün ekonomik paylaşımda oynadığı rolü belirleyicidir.

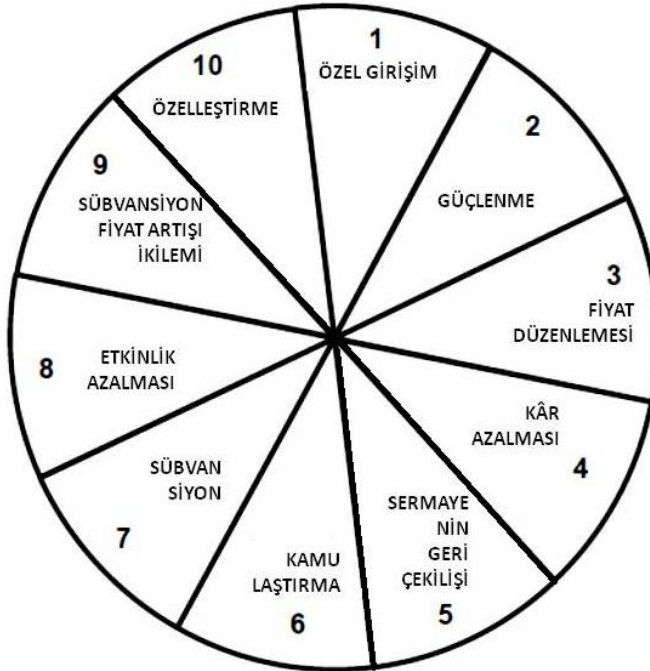
Gerek alt yapı yatırımlarının gerekse ihraç malı fiyatlarının yükseliş-düşüş seyri ve ülke ekonomilerinin piyasadaki bu seyre göre politika değiştirmesi, kamulaştırma-özelleştirme döngüsü fikrini ortaya çıkarmıştır. 1990'ların ilk yarısında, henüz kamulaştırmalar yükselişe geçmede önce ortaya atılan bu modele göre bu iki politika bir sarkaç gibi birbirini kovalama eğilimindedir. Başlangıçta elektrik gibi bir altyapı alanında özel girişim yatırım yapmaktadır. Bu yatırım büyüdükçe benzer yatırımlarla birleşme veya onları yutma eğilimine girmektedir. Ortaya çıkan şirket tekelci niteliği nedeniyle kamusal önem kazanmakta ve devlet düzenlemelerine tabi tutulmaktadır. Düzenlemeler sonucunda işletmenin fiyatları ve üretkenliği azalmakta, idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını zorlaştırmaktadır. Üretim niceliğinin ve niteliğinin düşmesi üzerine devlet işletmeyi devletleştirilmektedir. Devletleştirilen işletme sübvansedeilmeye başlanmakta, bu da işletmeyi daha verimsiz hale getirmektedir. Sonunda mali

²⁶⁷ Facundo Alborno, Sebastian Galiani, Daniel Heymann, "Foreign investment and expropriation under oligarchy and democracy", *Economics & Politics*, C. 24, S. 1, Mart 2012, s. 33, 34

yetersizlikler nedeniyle fiyat artışı ve piyasa baskısıyla işletme özelleştirilmekte, çember başa dönmektedir.²⁶⁸

Millileştirme-özelleştirme çemberi modeli bir analiz biçimi olarak benimsenmiş gözükmektedir. Model, ekonomik krizlere bağlı olarak az gelişmiş ülkelerde kurumsal reformların, birbiriyle telif edilemeyen ‘eşitlik’ ile ‘etkinlik’ arasında salındığını ileri sürmektedir. Teknoloji düzenli bir ilerleme kaydetmesine karşın kurumsal reformlar ‘bir ileri bir geri’ hareket etmektedir. ‘Özelleştirmeci’ ve ‘ulusalcı’ rejimler olarak yapılan tasnifte, teşvik yöntemlerine göre ilkinin performansına göre ödüllendirme yöntemi nedeniyle eşitsizlik pahasına etkinlik sağladığı, ikincisinin tersine etkinliğin yitimi pahasına eşitlik sağladığı söylenmektedir. Rejimlere yönelimi ise vergi gibi dışsal unsurlar belirlemektedir. El değiştirmesi söz konusu olan üretimin fiyatı düştüğünde özelleştirme, arttığında millileştirme eğilimi doğduğu tespit edilmiştir. Millileştirmenin dışsal maliyetinin artması hem özelde iken millileştirme ihtimalini hem de millileştirilmişse özelleştirilme ihtimalini azaltmaktadır.²⁶⁹ (Tablo 3)

Tablo 3. Millileştirme-özelleştirme çemberi



²⁶⁸ Mansoor Dailami, Michael Klein, “Managing Government Exposure to Private Infrastructure Projects: Averting a new-style debt crisis” Cartagena, Colombia, 29-30 May 1997, s. 5.

²⁶⁹ Roberto Chang, Constantino Hevia, Norman Loayza, "Privatization and nationalization cycles," *Policy Research Working Paper Series 5029*, The World Bank, 2009, s. 3, 4

Bu yaklaşım kamulaştırma politikaları, piyasa karşısında merkezi planlamaya, tekil kamulaştırmaların ötesinde kapsamlı devletleştirmelere evrilme potansiyeli dışında görmektedir. Kapitalist ekonominin kendi yapısı içinde bugüne kadar devletin oynadığı rol, devlet-piyasa etkileşimine bağlı olarak bir müdahalecilik-serbestlik döngüsü doğurmuştur. Ancak özellikle Washington Sonrası Uzlaşma döneminin araçları, krizler üzerine ülkelerin devlet-mülkiyeti ilişkilerinde önemli rol değişikliklerine sebep olacak kırımlar ya da yeniden yapılandırmalar yaşandığını göstermektedir. Bu süreçleri ayrıştırabilmek için uluslararası örgütlerin belgelerine gerekecektir.

En başta, yukarıdaki yapısal analizin özelleştirme süreçlerinin ekonomik olarak kendiliğinden işleyen, verimli bir mekanizma yarattığı sorgulanmak durumundadır. Ha-Joon Chang, Kornai'nin devletleştirilmiş işletmeler için kullandığı “gevşek bütçe kısıtı”nın iki mülkiyeti ayrıştıran bir ölçüt olmaktan ziyade, özel sektörde de görüldüğünü söylemektedir. Nitekim, muhafazkâr-liberal eğilimli siyasi iktidarların iflas halindeki özel işletmeleri kamu kaynaklarıyla kurtardıkları birçok örnek vardır: 1970'lerin sonunda İsveç'te devleti küçültme vaadiyle iktidara gelen sağcı hükümet müflis tershane sektörünü devletleştirmiş, 1980'lerin başında Reagan neoliberal reformların öncüsü Chyrsler'i kurtarmış, 1970'lerde erken bir liberalizasyona ülkeyi krize sokan Pinochet 1982'de bankacılık sektörünü kamu parasıyla bataktan çıkarmıştır. Chang, sermaye lehine kamulaştırma yönteminin İngiltere'de toprakta komünal mülkiyet hakkını ortadan kaldıran çitleme hareketine kadar geriye gittiğini de hatırlatmaktadır.²⁷⁰

Daha önce Harvey'in de değindiği gibi, özellikle 1980'lerin başında özelleştirmelerden kaynaklanan iflaslar yaşandığında devlet kamulaştırma aracına başvurmuştur. Ancak 1970'lerin sermayeyi mülksüzleştirme ve yerli kaynakları sahiplenme amaçlı kamulaştırmalarından farklı olarak müflis şirketin ‘mülkiyetini’ üzerine almakla yaygın ifadeyle ‘zararı kamulaştırmakta’ ve sermayenin ‘birikimi’ni kurtarmasını sağlamaktadır. 1990'ların krizleriyle birlikte çoğalan bu uygulama, neo-liberal düzenleme araçlarının bir parçası haline gelmiştir. Diğer yandan kamulaştırma riskine ilişkin analizler yapan iktisatçıların işaret ettiği gibi riski bertaraf edebilmek

²⁷⁰ Ha-Joon Chang, *State-Owned Enterprise Reform*, National Development Strategies, Policy Notes, 2007, s. 15, 16.

imtiyaz sistemini geliştirmeyi gerektirmektedir. Bu arayış 1980’lerin deregölasyoncu yaklaşımıyla sadece doğal kaynaklara dönük kârly yatırımların korunmasını değil, 2000’lerin re-regölasyoncu yaklaşımıyla sermaye yatırımlarının kamu-özelin işbirliğinin yeni modelleriyle geliştirilmesini de öngörmektedir.

Gelişim

1. Doğrudan sermaye yatırımları ve kamulaştırma

Dünyada kamulaştırmalar yoğunluklu geręekleřtięi yarım yüzyıl öncesinde ağırlıklı önem kazanmış olmakla birlikte, son çeyrek yüzyıl içerisinde süratle ulus devletlerin koruma duvarlarının kaldırılması ve sermayenin hareket yeteneğinin gelişmesi nüfuz alanı açısından kamulaştırmayı potansiyel olarak daha büyük bir tehlike haline getirmiştir. Bunun devletler arası ilişkilere yansımaları halen 20. yüzyılın hukuk normları çerçevesinde tartışılmakta, fakat son dönemde ‘dolaylı kamulaştırma’ konusu öne çıkmaktadır. Böylece kapsamlı devletleştirmelerin yaşanmadığı bir dünyada devlet müdahaleciliğini sınırlandırmaya dönük genişletilen önlemler yine kamulaştırma tehdidi üzerinden çizilmektedir.

Kamulaştırmaların yoğunlaşmaya başladığı dönemde varlık gösteren OECD, ‘tehdit’ algısının gelişimi açısından önemli bir odağı oluşturmaktadır. Kuruluşundan birkaç yıl sonra yayınladığı Yabancı Mülkiyeti Koruma Anlaşması Taslağı’nda (1967) ile el koymaların olağan bir düzenleyici işlem olmadığı, olağan işlemlerde kullanılan bir hukuksal aracın istismarı olduğunu belirtmektedir.²⁷¹ Yeni dönemde “Uluslararası Yatırım Hukukunda ‘Dolaylı Kamulaştırma’ ve ‘Düzenleme Hakkı’” başlıklı yayınıyla 2000’lerin başında ortaya çıkan kamulaştırma pratikleri üzerinden dönüşüm şöyle özetlenmektedir: 1970’lerde millileştirmelere konu olan yabancı yatırımlar, güncel olarak düzenlemeye bağlı dolaylı kamulaştırmalara maruz kalmaktadır. Çevre, sağlık ve diğer refah ölçütleri gerekçesiyle gerçekleştirilen bu yeni yönelim öncelikle NAFTA ölkelerinde görölmüş, ardından yaygınlaşmıştır.²⁷²

²⁷¹United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Expropriation*, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II, New York-Geneva, 2011, s. 128.

²⁷² A.g.e., s. 2, 3.

Kamulaştırmaların uluslararası hukuk çerçevesindeki tartışmalarını UNCTAD'ın çalışmalarında görmek olanaklıdır. OECD yayını ile aynı tarihlerde “mülkiyete el koyma” başlıklı bir kitapçıkla kamulaştırmaların tarihsel ve güncel hukuki zemini ve ölçütleri aktarılmaktadır. 20. yüzyılın başında Rusya ve Meksika devrimleriyle gündeme gelen devletleştirmeler uluslararası hukuktaki “zamanında, yeterli ve etkili tazminat” şartı (adını 1940'da Meksika'nın varlıklarına el konduğu ABD'nin Dışişleri Bakanı'ndan alan “Hull standardı”) ile düzenlenmiştir. Yüzyılın ikinci yarısında dekolonizasyon sürecinde gerçekleşen millileştirmeler Birleşmiş Milletler'in “doğal kaynaklar üzerinde egemenlik hakkı” kararı uluslararası düzenlemelere konu olmuştur. Bu karar çerçevesinde 1974 Devletlerin Ekonomik Hak ve Görevleri Sözleşmesi, Fransa, Almanya, Japonya, İngiltere ve ABD'nin muhalefetiyle, uyuşmazlık halinde ev sahibi ülkenin hukukunu geçerli gören (ve daha sonra başka BM kararlarıyla kaldırılan) Calvo doktrinine yer vermektedir.²⁷³

Bugün yaygınlık kazanan mülkiyetin yönetimi, kullanımı ve değerini yitirmesine neden olan “kamulaştırmaya varan” kamusal düzenlemeler, bir başka adlandırmayla ‘sokulgan kamulaştırma’ (creeping expropriation) ise el koyma hukukunda doldurulması gereken bir boşluğa işaret etmektedir. Nihai olarak uluslararası hukukta benimsenen çerçeve, el koymaların (1) kamu yararı gereği, (2) tazminat karşılığı, (3) ayrımcı olmayan, (4) hukuksal prosedürün uygulandığı bir işlem olmasıdır.

1992 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, vergilendirici önlemlerin mülkiyet hakkını ihlal etmediğini özellikle belirtmektedir. Buna karşılık, yeni dönemin eğilimini dikkate alarak aynı yıl Dünya Bankası, iki yıl sonra da Enerji Anlaşması Sözleşmesi, kamulaştırma veya devletleştirmenin anlamını genişleterek her tür mülkiyeti hakkı ihlalinin tazminat gerektireceğine hükmetmektedir. Bazı ikili anlaşmalarda bu ayrıntılandırılarak vergilendirmeyi de kapsamaktadır. (12, 13, 20)

Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI) görüşmelerinde doğrudan veya dolaylı olarak kamulaştırma ve devletleştirmeye denk bir etki yaratacak herhangi bir devlet müdahalesinin kabul edilmeyeceği maddesi, sivil toplum örgütleri tarafından ülkelerin çevresel korumalarını ortadan kaldıracağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Her ne kadar MAI

²⁷³ A.g.e., s. 5, 6.

konuyla ilgili GATT ve NAFTA anlaşmalarına atıfta bulunarak ilgili hükmü uluslararası hukuk zemininde meşrulaştırmaya çalışsa da MAI görüşmeleri kesintiye uğradığında bu tartışma bağlanabilmiş değildir.²⁷⁴

UNCTAD 2011 yılı “Kamulaştırma” kitapçığında doğrudan ve dolaylı kamulaştırma tasnifine gidilerek ilki için Venezuela Bolivarcı Cumhuriyeti ve Bolivya Çokuluslu Cumhuriyeti’nde yapılan millileştirmeler ve dünya mali krizinden etkilenen ülkelerin devletleştirmeleri kapsamlı el koymalara örnek verilmektedir. Dolaylı el koymalar ise yüzyıl başında bazı örnekleri olsa da esas olarak son dönemde ikili yatırım anlaşmalarına konu olmuştur: Sözleşmecilerden ev sahibi olanın doğrudan ya da dolaylı kamulaştırmaya gitmeyeceği, yahut ona tekabül edecek bir müdahalede bulunmayacağı maddesi eklenmektedir.²⁷⁵

Dolaylı müdahaleler içerisinde dikkat çeken ‘sokulgan kamulaştırma’ yöntemidir. Buna göre tedricen bir dizi müdahale mülkiyet hakkını kullanışsız hale getirmektedir. Devlet doğrudan mülkiyete el koymadığı için uluslararası yatırım anlaşmaları (IIA) çerçevesinde dava konusu olmakta ve uygulamanın niteliği içtihatlarla çözümlenmektedir. Bunun karşısında, ikili yatırım anlaşmalarında (BIT) yaygın bir şekilde yer bulan şu ifadelerle devlet müdahalelerine izin verilmektedir: “Amaca uygun bir iyi niyet taşımadığını belli edecek ölçüde sert eylemler olmadığı sürece, tarafların sağlık, güvenlik ve çevre dahil olmak üzere kamusal refahı korumaya dönük ayrımcı olmayan düzenleyici eylemleri kamulaştırma veya millileştirme sayılmayacaktır.” Türkiye’nin 2009 yılında benimsediği model BIT bu ifadeyi benimsemektedir.²⁷⁶

İkili yatırım anlaşmalarında kamu yararı için farklı ifadeler kullanılmaktadır. Örneğin Almanya-Pakistan anlaşmasında “kamu yararı” denirken Çin-Peru’da “kamu çıkarı”, Kanada-Kolombiya’da “kamu düzeni ve toplumsal çıkar”, İsrail-Slovakya’da “yerli ihtiyaçlar”, Filipin-Şili’de “ulusal çıkar”, Singapur-Peru’da “kamu gereksinimi”, Angola-İngiltere’de “yerli gereksinime bağlı kamusal amaç” ifadeleri yer almıştır. Bu ifade çeşitliliği ulusların kavrama yükledikleri anlamlarla ilgili olmanın ötesinde ‘kamu

²⁷⁴ UNCTAD, *Taking of Property*, UNCTAD Series onf Issues of International Investment Agreements, New York-Geneva, 2000.

²⁷⁵ A.g.e., s. 21, 22.

²⁷⁶ A.g.e., s. 28.

yararı'nın kapsamını daraltma amacı taşımaktadır. Uluslararası hukukta ülkelerin sosyo-ekonomik koşullarına özgü bir nitelik taşıdığı için 'kamu yararı' tanımlanmaktan imtina edilse de, siyaset dışı bir anlam yüklendiği, Libya-BP vakasında siyasi amaçlı kamulaştırmaların 'kamu yararı' amacı dışında görülmesinden anlaşılmaktadır.²⁷⁷ Bununla birlikte doktrinde kamu yararı konusunda devletlere geniş bir takdir yetkisi tanındığı UNCTAD tarafından ifade edilmiştir.²⁷⁸

Uluslararası hukukun devletlere tanıdığı polis yetkileri kapsamında el koymalar kamulaştırma sayılmamaktadır. Örneğin bir ülkenin yasalarını ihlal eden bir mülk sahibine, mülkünün müsaderesi yoluyla uygulanacak yaptırım kamulaştırma değildir. Uluslararası hukuk doktrininde polis yetkilerinin kamu yararını ve egemenlik hakkını kapsadığı kabul edilmektedir.²⁷⁹ Ancak uluslararası yargının kararlarına bakıldığında kamu yararı ve egemenlik çerçevesinde ekonomik kendine yeterlilik önlemlerini bu kapsamda değerlendirmede dikkat çekmektedir.

2006'da Macaristan'da hava alanı işleten ANC şirketi ile Macaristan devleti arasındaki ihtilafta, UNCTAD raporu Macaristan'ın sözleşmede yaptığı değişiklik için kamu yararı gerekçesini "AB hukukuna uyum"a dayandırmasının inandırıcı bulunmadığını kaydetmiştir. Ancak mahkemenin olumsuz değerlendirmesinde "AB hukukuna uyum" gerekçesi ile "devletin stratejik çıkarlarını koruma" gerekçesi tutarsız ve ikincisi yersiz bulunması belirleyici olmuştur.²⁸⁰ Farklı bir örnek, Arjantin'in kriz döneminde Siemens ile anlaşmasını gözden geçirmesi üzerine uluslararası yargıya taşınan ihtilaftır. Davada, 2000'de Arjantin'in ekonomik kriz karşısında devlet başkanına kamu imtiyaz sözleşmelerini gözden geçirme yetkisi vermesi "kamu yararı"na uygun görülmemiştir.²⁸¹

Kamulaştırma eyleminin "ayrımcılığı dışlama" şartı da siyasi egemenlik ve kendine yeterlilik politikasını uluslararası hukukta yok saymaktadır. Polonya'da kamu sigorta

²⁷⁷ A.g.e., s. 50, 52, 54.

²⁷⁸ A.g.e., s. 134.

²⁷⁹ A.g.e., s. 112-114.

²⁸⁰ International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID), ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v The Republic of Hungary, 2006, s. 71, 74, 76, 79, http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC648_En&caseId=C231, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

²⁸¹ UNCTAD, 2011, s. 55.

şirketinin özelleştirilmesinde Eureka adlı yabancı özel şirketin hisselerin yüzde 30'sini aldıktan sonra, yüzde 21'ini daha satın alması, Polonya Hazine Bakanlığı tarafından Polonya'nın sigorta şirket üzerindeki denetimini sona erdirdiği için kamulaştırma gerekçesi oluşturmuştur. Uluslararası yargı, yatırımcının “ulusal kökeni” nedeniyle “ayrımcılığa” maruz kaldığına hükmederek gerekçeyi geçersiz bulmuştur. (58)

Kamulaştırma şartlarından biri olan ‘hukuksal prosedüre uygunluk’, özünde el koyma eyleminin keyfi değil ev sahibi ülke nezdinde ‘kurallı’ bir usulle gerçekleştirilmesini ifade eder. Ne var ki Uluslararası Adalet Divanı (ICJ) bunu kamulaştırmanın “süpriz, şok niteliğinde olmaması” şeklinde yorumlamakta, ihtilaf davalarını gören uluslararası mahkeme ise, İtalyan Siag&Vecchi’yi Mısır aleyhine haklı bulduğu vakada yaşandığı gibi, kamulaştırmanın yatırımcıya önceden bildirilmesi şartı olarak değerlendirmektedir. Buna karşılık UNCTAD kitapçılığında bu yorumlama eleştirilmekte, kamulaştırmanın ‘acele’ nitelikte olabileceği belirtilmektedir.²⁸²

Tazminat ödenmemesinin eylemin kamulaştırma niteliğini ortadan kaldırıp kaldırmayacağı tartışma konusudur. Bazı ikili anlaşma davalarında tazminatsız kamulaştırma hukuk dışı addedilmiştir. Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kamu yararına aykırılık gibi şartların yerine getirilmemesinden kaynaklanan kamulaştırmanın içsel ihlalini tazminat ödenmemesini kaynaklanan ihlalden ayırmaktadır. Eylemin kamulaştırma niteliği ilkinde göre saptandıktan sonra ikincisi doğruluk ve yanlışlık ölçütü olabilecektir. Hukuk böyle bir yükümlülüğün olup olmadığını inceleyerek karar vermek zorundadır.²⁸³

Tazminat miktarına ilişkin adil bedel yahut piyasa değeri ölçütleri kullanılabilen, ancak bunların rakam dökülmesinde işletmenin kârlılığı daha sofistike bir değerlendirme unsuru olmaktadır. 1999’da Kosta-Rika ile Çin, tazminat bedelinin ‘gerçek ve kalıcı zararları’ içermesinde, ‘gelecek beklentilerini’ ise dışarıda bırakmasında anlaşmıştır. Gelecek kârları ve indirgenmiş nakit aktarımları (DCF) hesaba katılmayan bu yaklaşım tazminat miktarını kamulaştıran ülke lehine düşürmektedir.²⁸⁴

²⁸² A.g.e., s. 62, 62.

²⁸³ A.g.e., s. 67-69.

²⁸⁴ A.g.e., s. 77, 78.

Hukuktaki mütakabiliyet ilkesi gözetildiğinde gelecek kârlar hesabının özelleştirmelerde hesaba katılmazken kamulaştırmalarda hesaba katılıp katılmadığı önemlidir.

Dünya Bankası'nın Yabancı Doğrudan Yatırımlara Yaklaşım Kılavuzu'nda (1992) belirlediği tazminat hesaplama yöntemleri şunlardır: Gelecek kârlarını hesaplayan DCF, gelecek kâr beklentisi yok sayılan tasfiye değeri, varlıkları üzerinden hesaplanan ikame değeri ve aktif-pasif farkından çıkarılan muhasebe değeri. DCF'nin spekülasyona dayandığı iddia edilse de yatırımların piyasa değerini hesaplamada yaygın olarak kullanılmaktadır. Uluslararası yargıda kısa bir geçmişi olan yatırımların kamulaştırılmasında kârlılık için güvenilir veri olmadığı için tercih edilmezken, veri sunan köklü yatırımlar için başvurulmuş bir yöntemdir.²⁸⁵ Sonuç itibariyle gelecek kârları kapsayan kamulaştırma bedeli hesaplama yöntemine sıklıkla başvurulduğu anlaşılmaktadır.

Kamulaştırmaya tekabül eden müdahalelere ilişkin başlıca gösterge şirketin değer kaybı olarak kabul edilmektedir. 2009 yılında Kanadalı Glamis Gold'un maden ruhsatı aldığı bölgenin Amerikan yerlilerinin yaşam alanı olması sebebiyle federal ve eyalet mercileri tarafından kamulaştırılması dava konusu olduğunda, Glamis şirketi işletmenin değerinin düştüğünü iddia ederek kamulaştırma muamelesi talep etmiştir. Mahkeme, Glamis'in madencilik haklarında ve maddi yönden bir kaybının olmadığına hükmetmektedir. Dolaysız kamulaştırmaya örnek gösterilen bu davada dikkat çekici nokta, mahkeme kararına zemin hazırlayan ABD savunmasıdır: Koruma kanunu gereği bölgenin kamulaştırılmasına karşın Glamis'in madencilik faaliyeti yürütmesinin önünde bir engel olmadığı ima edilmektedir²⁸⁶.

Kamulaştırmaya varan önlemler içerisinde, özel işletmenin yöneticilerinin geçici olarak dahi olsa görevden alınması sayılmaktadır. 1979 İran İslam Devrimi'nden sonra ABD şirketlerine ilişkin davalarda bu tür değişikliklerin geri dönüşsüz el koymalar olduğu kabul edilmiştir. Söz konusu önlemin doğası, doğrultusu ve ölçüsüne bakarak "iyi niyetli" (bona fide) olup olmadığı yönünden kamulaştırma testine tabi tutulmaktadır.

²⁸⁵ A.g.e., s. 151-156.

²⁸⁶ ICSID, Glamis Gold v United States of America, 2009, s. 142, http://italaw.com/documents/Glamis_Award.pdf, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

Bunun için önlemin “orantılı” olması ve “meşru bir kamu politikası”na dayanması sorgulanmaktadır.²⁸⁷

Kamulaştırmada ‘ölçü’ konusunun gündeme geldiği örnek dava 2003 yılında İspanyol Tecmed şirketi ile Meksika arasında atık tasfiyesi faaliyetinin durdurulmasıdır. Tecmed’in çevre düzenlemelerini çiğnemesi gerekçesiyle Meksika şirketin sözleşmesini yenilememiş, Tecmed bunun dolaylı bir kamulaştırma olduğu iddiasıyla uluslararası yargıya başvurmuştur. Dava Tecmed lehine sonuçlanırken UNCTAD değerlendirmesinde “şirketin gördüğü zarara denk bir çevresel zarar” doğmadığı ifade edilmektedir. Bu denkleştirmedeki ‘ölçü’ sorunu bir yana, uluslararası mahkemenin yaptığı değerlendirmede çevre kurallarının “önemsiz” düzeyde ihlal edildiği Hermosillo kentinde, yurttaşların gösterdiği tepkiden kaynaklanan “toplumsal ve siyasi” nedenlerle sözleşmenin yenilenmediği, dolayısıyla sözleşme yenilenmemesinin haksız bir kamulaştırma olduğu belirtilmektedir.²⁸⁸

Bu ‘ölçü’ yaklaşımının benzer davalar için bir içtihat yaratması manidardır. Nitekim Azurix-Arjantin davasında Avrupa İnsan Hakkı Mahkemesi uygulamalarıyla birlikte söz konusu yargı kararı örnek alınmıştır. Buunla birlikte UNCTAD raporu, ölçülülük konusunun kamu yararı ve devlet politikası alanına girdiğini, AIHM’in bu konuda tazminat miktarını da kapsamayan bir yöntem benimsediğini, ancak ülkeler arası hukuksal “transplantasyon”a başvurmadan önce kamulaştırmanın yerindeliliğinin incelenmesi gerektiğini vurgulamaktadır.²⁸⁹

İkili anlaşmanın adilane ve eşit muamele (FET) yönünden çiğnenmesi, dolaylı kamulaştırma ölçütlerinden biri olarak yargı kararlarına konu olmuştur. Vivendi-Arjantin davası, su ve kanalizasyon işlerinin özelleştirilmesinden sonra “gayrı meşru bir kampanya” yürütülmesi ve yerel yönetimin şirketi gelirlerinden mahrum bırakacak önlemler almasıyla imtiyazın değersizleştiği iddiasıyla açılmış, uluslararası yargı tarafından dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilmiştir (136). UNCTAD’ın davaya dair verdiği bu özet bilginin ötesinde, alınan yargı kararı, iki dönem boyunca suyun

²⁸⁷ UNCTAD, 2011, s. 97, 109, 110.

²⁸⁸ ICSID, Mexico – Spain BIT (signed 1995, in force 1996), Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A., 2003, s. 2-4, http://www.biicl.org/files/3917_2003_tecmed_v_mexico.pdf, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

²⁸⁹ UNCTAD, 2011, s. 136.

“bulanık” akması üzerine özelleştirmeye muhalif olan yerel yönetimin su ücretini toplamamak suretiyle şirket imtiyazını ortadan kaldırdığını saptamakta, bunun “düzenleyici” bir müdahale değil kamulaştırma olduğuna hükmetmektedir.²⁹⁰

Yerli hukuk ile uluslararası hukukun karşı karşıya kaldığı durumlarda hakların kötüye kullanılması tazminat yükümlülüğü iddiasında bir dayanak haline gelmektedir. Saipem-Bangladeş davasında, Saipem’in boru hattı üzerinden yaşanan anlaşmazlıkta Uluslararası Ticaret Mahkemesi’nin (ICC) yatırımcı lehine verdiği karar Bangladeş mahkemeleri tarafından geçersiz kabul edilmiştir. Bunun üzerine Saipem Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi’ne (ICSID) başvurmuş ve tahkim kararının uygulanmamasının kamulaştırma anlamına geldiğini iddia etmiştir.

UNCTAD’ın aktarmasıyla ICSID, yerli yargı kararıyla uluslararası yargı kararını tanımamanın Yabancı Hakem Kararlarının Tanınması ve Tenfizi Hakkında New York Sözleşmesi’ne aykırı olduğunu belirtmektedir (138). ICSID’in yargı karar belgesinde ise anlaşmazlığın boru hattının yerel halkın tepkisi nedeniyle gecikmesinden kaynaklanan bir mali sorundan çıktığı görülmektedir. Tahkim sürecinde bu konudaki iddiaları değerlendirecek hakem atanmamış ve tartışma, Bangladeş yargısının yürütme ile işbirliği yaparak uluslararası hukuku yok sayması noktasında Bangladeş’in kamulaştırma bedeli ödemesine varmıştır.²⁹¹

Kamulaştırmayı çıkarsamak için devlet için getirisi olan bir sonuç doğurup doğurmadığına bakılabilmektedir. Mülkiyet hakkının çevresel, sıhhi nedenlerle düzenleyici araçlarla gaspı bu bağlamda kamulaştırma sayılmamaktadır. Bununla birlikte özel kişilerin kazanım sağladığı kamulaştırmalar örneği olarak Türk şirketi Rumeli ile Kazakistan davası zikredilmiştir. UNCTAD’ın raporuna göre yerli bir şirketin rakip bir yabancı şirketi bertaraf etmek için kamulaştırmayı kullandığı bu vakada faydalanıcısı devlet değil yerli özel şirket olmaktadır.²⁹²

²⁹⁰ ICSID, Argentina-France BIT (1991), Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v Argentine Republic, 2007, s. 4, 5, http://www.biicl.org/files/3904_2007_vivendi_v_argentina.pdf, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

²⁹¹ ICSID, Saipem SpA v The Peoples Republic of Bangladesh, 2009, s. 9, 40, 41, http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/Saipem_v_Bangladesh_ICSID_Award.pdf, , (Erişim tarihi: 15.04.2012)

²⁹² UNCTAD, 2011, s. 140, 141.

Söz konusu vakada, Türkiye kökenli Rumeli ve Telsim şirketlerinin Kazakistan telekomünikasyon işletmesi KaR-Tel'deki hisselerine yargı kararıyla el konması kamulaştırma olarak değerlendirilmiş ve Kazakistan tazminata mahkum edilmiştir. Buradaki karşılıklı iddia ve savunmalar ilginçtir: Kazakistan Rumeli ve Telsim şirketleri adına TC Devleti'nin davaya muhatap olmasının davayı ICSID yetkisinden çıkardığını iddia etmektedir. Bunun karşısında Türkiye ise Kazakistan Cumhuriyeti Devleti'nin Telsim hisselerine özel bir Kazak şirketi olan Telecom Invest hesabına el koyduğunu savunmaktadır.

Bu tartışmanın kaynağında yatan özgünlük, Rumeli ve Telsim Uzanlar'a ait özel bir şirket iken Kazakistan'da kamulaştırılmış, daha sonra şirketlerin Türkiye'de TMSF tarafından kamulaştırılması üzerine Rumeli ve Telsim adına TC Devleti Kazakistan'dan davacı olmuştur. Kazakistan'da devletle danışıklı olarak yerli bir şirketin özel çıkarları doğrultusunda kamulaştırma gerçekleşmiş olmasına karşın, Kazakistan Türkiye'deki el değiştirmeyi gerekçe göstererek Rumeli ve Telsim'in özel değil kamu şirketi olduğu söylemektedir. Rumeli ve Telsim'in Kazakistan'da kalitesiz malzeme kullanarak yarattıkları zarar nedeniyle kamulaştırıldıklarını öne sürerek, Uzanların TMSF tarafından bankalarına el konmasına ve Motorola'ya tazminat ödenmesine neden olan yolsuzlukları dayanak gösterilmektedir.

Kazakistan, Motorola'nın Türkiye'ye tazminat talebini iletirken TMSF'nin Telsim'e koymakla Telsim'deki “milyarlarca dolarlık yatırımını da kamulaştırdığı” şeklindeki ifadesini de hatırlatmaktadır. Ayrıca TMSF'nin yönetmekte olduğu şirketlerin hisseleri satmakta oluşu, mevcut mülkiyetin devlet mülkiyeti olduğunu göstermektedir. Kazakistan'a göre TMSF Uzanların devletin üstüne kalan zararını geri alabilmek için uğraşmaktadır. Kazakistan'ın savumasında, yatırımları sermaye kaynağına göre özel ve kamu diye ayırarak devlet payı olan kuruluşların devletin bir temsilcisi olarak gören görüşün Soğuk Savaş döneminde kaldığını ileri sürmektedir. Kazakistan'a göre, çok taraflı anlaşmaların uygulanabilmesi için ticari girişimlerin devletle olan aidiyet ilişkisi

kurulmalı, Türkiye devletinin bir uzvu olarak Telsim'in şikayeti ICSID'in hüküm alanı dışında kalmaktadır.²⁹³

Şikayetçi taraf olarak TC Devleti'ne göre Rumeli ve Telsim'in KaR-Tel'deki hisselerine el konmasının Uzanların İmar Bankası yolsuzluğu ve dünya genelindeki dolandırıcılıkları ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Kazakistan'ı uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmemekle suçlarken, Kazakistan'da yürütme, yargı ve parti içi yerel çıkarlar arasındaki ilişkinin adaleti yok sayarak devlet adına üçüncü kişiler lehine kamulaştırma yapabileceğini belirtmektedir. Kamulaştırmanın devlete getirisi olmaması onu hukuksuz olmaktan çıkarmamaktadır.²⁹⁴ Bu vurguya hak veren yargı, özel sektör lehine kamulaştırmaların olanaklı olduğunu içtihatlarla dile getirmektedir. Türkiye'de bankaların devletleştirilmesi ve sermayenin sınır ötesi açılımları, yatırımların ulusal kökeni ile devlet-özel sektör menşei arasındaki ilişkiyi tarihsel olarak tartışması ve nihai olarak özel sektör lehine kamulaştırmaların uluslararası hukuk açısından meşruiyetinin teyit edilmesine vesile olması bakımından istisnai bir rol oynamış sayılmalıdır.

2. Kamu-özel ortaklığı ve kamulaştırma

Kamulaştırmaların zirve yaptığı dönem öncesinde, 2. Dünya Savaşı sonrasında Birleşmiş Milletler nezdinde üzerine anlaşılan iki önemli uzlaşma noktası egemenlik hakkı ve bu hakka dayalı kendi doğal kaynaklarına sahiplik sözleşmeleridir. Bu iki noktanın belirleniminde olan kamulaştırmanın BM kurumsallığı üzerinden bir egemenlik hakkı olarak tanınması, sosyalizmin dünyadaki etkisinin her siyasi birime sağladığı emperyalizmden görece özerklik alanından bağımsız ekonomik ya da hukuki dayanaklara sahip olmamıştır. Bu nedenle Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte BM de egemenlik-kamulaştırma ilişkisinin kurumsal referans noktası olmaktan çıkmıştır. Her bir ülkedeki kamucu yönelimler de önem taşımakla birlikte sosyalizm döneminde programatik-kurumsal olmaktan ziyade pragmatik-dönemsel olmaları Sovyetler çözülüşü yön değiştirmeleri önündeki en büyük engeli de kaldırmıştır.

²⁹³ ICSID, Rumeli Telekom AŞ and Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri AŞ v Republic of Kazakhstan, 2008, s. 63, 73, <http://italaw.com/documents/Telsimaward.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2012)

²⁹⁴ A.g.e., s. 40, 41, 93, 184, 189.

Birleşmiş Milletler bu değişimi “Açık Dünyada Toplumsal Adalet” başlıklı Toplumsal Kalkınma için Uluslararası Forum’da dünya ekonomik düzeninde oynadığı rolü tartışırken iki dönem değerlendirmesi ile anlatmaktadır. İlki, 1970’lerin petrol kriziyle başlayan az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkeler üzerinde güç gösterdiği dönemdir. Ülkelerin doğal kaynakların üzerindeki egemenlik haklarına ilişkin 1974 tarihli BM Yeni Ekonomik Düzenin Kuruluşu Deklarasyonu kararı alınmış ve ertesi sene BM Devletlerin Ekonomik Hakları ve Görevleri Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmeye göre “yeni dünya ekonomik düzeni”nde devletlere topraklarında faaliyet yürüten yabancı yatırımları düzenleme ve denetleme yetkisi tanınmakta, devletlerin millileştirme ve kamulaştırma hakları olduğu belirtilmektedir.

1980’lerin sonlarında gelişmiş ülkeler BM’nin rolünü nötralize eden bir adım atarak Bretton Woods kurumlarının dünya ekonomik sisteminin işleyişindeki etkisini güçlendirmiş, Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla dünya ekonomisini tek taraflı belirlemek konusunda önlerindeki temel engel kalkmıştır. Bu süreçte az gelişmiş ülkeler devrimci taleplerinden vazgeçmiş ve kelime hazinelerinden millileştirme ve kamulaştırma kavramlarını çıkarmışlardır. Artık yabancı sermayeyi denetlemekten ziyade onu çekmenin yollarını aramakta, DB ile ilişkilerini bu doğrultuda pekiştirmektedirler. Bu dönemde az gelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki yeni denge, “ülkeler” yerine “bireyler” ve “toplulukları” merkeze koyan, “karşılıklı sorumluluk”, “hoşgörü” ve “diyalog”a vurgu yapan BM Milenyum Deklarasyonu ile ilan etmiştir.²⁹⁵

Ulusal egemenliğin yitimi, ulusal düzeyde kamusal çıkarlar yerine yerel ve küresel özel çıkarları söz sahibi hale getirmiştir. Küresel düzeyde kamusal çıkarların güvencesi olan BM yerini özel çıkarların güvencesi olan IMF ve DB’nin, bölgesel olarak NAFTA ve AB gibi oluşumların alması, yerel düzeyde kamusal çıkarların da uluslararası sermayenin düzenlemelerine konu olacağını göstermektedir. Nitekim BM’nin 2009 tarihli Dünya Yerli Halkların Durumu Raporu, birçok kıtada yerli halkların yaşadıkları toprağın kâr amaçlı kullanımı nedeniyle işgal tehdidi altında olduğuna dikkat

²⁹⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), *International Forum for Social Development, Social Justice in an Open World, Role of the United Nations*, New York, 2006, s. 44, 45.

çekmektedir. Rapora göre maden mevzuatının dünya genelinde serbestleştirilmesi ile geçmişte devletleştirilmiş maden işletmeleri bugün ABD, İngiltere ve Kanada şirketlerine satılmıştır ve bu şirketler bugüne kadar yasal koruma altında olan yerli toplulukların yaşam alanlarına girme olanağı elde etmektedirler.²⁹⁶

Afrika ülkeleri ile özel maden şirketleri arasında sözleşmeler son yıllarda yoğunlaşmıştır. 2008'in ortasında 2600'dan fazla ikili yatırım sözleşmesi imzalanmış ve bu ülkelerde kamulaştırma kuralları yeniden düzenlenmiştir. Sözleşmeler, yabancı doğrudan yatırımlar karşısında kamu politikasının hareket alanını daraltmaktadır. Örneğin Kongo'da 2004 yılından itibaren madencilik sektörünün deregülasyonu sonucunda maden imtiyazlıları adına küçük toprak sahibi çiftçilerin toprakları kamulaştırılmıştır²⁹⁷. Benzer şekilde Endonezya'da nikel madeni, Peru'da gaz boru hattı işletmelerinin tecavüz ettiği yerli topraklarını koruyan düzenlemeler karşısında sözleşmeler hukuksal olarak öncelikli kabul edilmektedir. Farklı bir örnek olarak Avustralya'da yerli halkları koruyan mevzuat güçlü olduğu için şirketler yatırımlarında yerli topluluklara "danışmakta", daha fazla "toplumsal sorumluluk" üstlenmekte, ama sonuç olarak sadece işletmelerde daha fazla yerli istihdam edilmektedir.²⁹⁸

Göçebe hayvancılık (pastoralism) yapan toplulukların yaşadığı bölgeler sömürgecilik döneminde boş arazi kabul edilmiş, sömürgecilik sonrası dönemlerde de eksik istihdam edilmiş sayılarak yerleşik tarımda değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda yapılan millileştirmeler ve kamulaştırmalar göçebe hayvancılıkla uğraşayanların yaşamına zarar vermiştir. Bunun istisnası Moğolistan'daki uygulamadır. Özellikle Afrika'da yerlilerin yaşadığı toprakların ulusal çıkar adına millileştirilmesi bu toplulukların topraklarından sürülmesi anlamına gelmekte, bir anlamda sömürgecilik uygulamasını sürdürmektedir.²⁹⁹

Kırsal topraklardaki bu nüfuz yönelimi kentsel topraklarda da görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerde kentsel dönüşümü konu alan bir çalışmada, Sahra altı Afrikası, Güney ve Günedoğu Asya ve Latin Amerika kıtalarında kent yoksullarına dönük yirmi yıllık bir

²⁹⁶ A.g.e., s. 16, 17.

²⁹⁷ International Monetary Fund, *Democratic Republic of the Congo: Poverty Reduction Strategy Paper*, IMF Country Report No. 07/330, Washington, D.C., Eylül 2007, s. 36.

²⁹⁸ A.g.e., s. 16, 17.

²⁹⁹ UN DESA, *The State of the Worlds Indigenous Peoples*, New York, 2009, s. 31, 32, 92.

gözlem üzerine Ruanda’da Kigali, Kamboçya’da Phnom Penh kentlerinde uygulanan güncel iskan politikası incelenmektedir.³⁰⁰ Zorla değil bedel karşılığı uzlaşmayla, yani “piyasa güdümü” ile gerçekleşen tahliyeler, toprağın daha kârlı kullanımını amaçlayan kentsel gelişimin doğrudan ya da dolaylı sonucudur. Gelişmekte olan ülkelerde emlak piyasasının serbestleştirilmesi ve Dünya Bankası’nın ekonomik kalkınma ve yoksulluğu azaltma çerçevesindeki toprağı tapulandırma programlarıyla düşük gelirli kentsel yerleşimler üzerinde piyasa baskısı artmaktadır.

Piyasa kaynaklı olmayan zorunlu tahliyeler, istisnai olarak altyapı yatırımları için kamu yararına veya afet bölgelerinde ve kentleşmeye elverişli olmayan alanlarda kamu sağlığı ve güvenliği için kamulaştırmalardır. Bu konuda güvenilir veriler bulunmamakla birlikte piyasa güdümlü zorunlu tahliyelerin zorla tahliyelerin sayısını geçtiği tahmin edilmektedir. Yerel düzeyde güç dengesine ve siyasi tercihlere bağlı olarak toprağın geleneksel sakinlerinin hak iddiası değerlendirilmekte, tazminat hakları dahi yok sayılabilmektedir. Tahliyeler devletin özel mallarının özelleştirilmesi yahut kamulaştırılarak kentsel dönüşüm bölgesi haline getirilmesiyle gerçekleşmektedir.

Yoksul mahalleler kentin ticari değeri yüksek bölgelerde konumlandığı için yatırımcılar yerel yönetimlere bu bölgelerde kalkınma (dönüşüm) projesi uygulama baskısı yapmaktadır. Bunun araçlarından biri kamu-özel ortaklığıdır. Kamulaştırmalar ve tahliyeler kamu yetkilileri ile özel yatırımcıların ortak müdahalesi ile yürütülmektedir. Kigali’da yatırımcılar kent yönetiminden onay alarak bu bölgelerde fiilen ikamet edenleri tazminat karşılığı tahliyeye ‘ikna’ etmekte, kent yönetimi sadece tazminat miktarında anlaşmazlık varsa karışmaktadır. Ödenen tazminat, bölge kamulaştırıldıktan sonra kamulaştırma yatırımcının ödeyeceği bedelden düşülmektedir. Phnom Penh’de ise siyasi iktidar tarafından dile getirilen yoksul mahallelerinin iyileştirilmesi projesi, birkaç yıl içinde kârlılığın öne çıkaran kamu-özel ortaklığına bağlanmıştır

Kamu-özel ortaklığı su üzerindeki ticari tekelleşme ve emperyalist nüfuzun aracı olarak da öne çıkmaktadır. Dünya genelinde 3 bin şirketin birleşmesinden oluşan bir

³⁰⁰ Alain Durand Lassalve, “Market-Driven Eviction Process in Development Countries: The Case of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia”, *Global Urban Development Magazine*, C. 3, S. 1, Kasım 2007.

tekel olan Vivendi'nin bir yan kuruluşu Générale des Eaux, kamu hizmeti olarak sunulan yerli su piyasasına girebilmek için kamu-özel ortaklığı modelini kullanmaktadır. İsrail'in Filistin'e dönük abluka politikasında suyu ekonomik ve sosyal apartheid aracı olarak kullandığı söylenmektedir. Batı Şeria ile Gazze'yi ayırarak su kaynaklarına ilhak eden İsrail, önce bunları kamulaştırmış, ardından iki Filistin bölgesine satmaya başlamıştır. Böylece Filistin'i İsrail'in müşterisi haline getirirken onu aynı zamanda kendisine bağımlı kılmakta kamu-özel ortaklığının kamulaştırma kapasitesi önemli bir rol oynamıştır.³⁰¹

Dünya Sosyal Forumu'nun 2002 Porto Alegre buluşmasında, İnsanlığın Ortak Mirası Su başlıklı konferansta kamu-özel ortaklığının oynadığı role değinilmektedir. Konferans'ın amaçlarının başında, su kaynakları ve su hizmetlerinin her şekilde özelleştirilmesine karşı mücadele etmek zikredilirken, şirketlere kamu-özel ortaklığı şemsiyesi altında hidroelektrik santraller için kamulaştırma yetkisi verilmesinin de bu kapsamda değerlendirildiği parantez içerisinde belirtilmektedir.³⁰² Suyun kamulaştırmak suretiyle özelleştirmeye yoğunlukla konu olması olgusuna kapitalist birikime ilişkin bir tespit eşlik etmektedir. Sermayenin yeni alanlara yatırım yapmak gibi geleneksel yöntemler izlemek yerine ortak kaynakları "mülksüzleştirerek biriktirme" stratejisiyle, özelleştirilmeden daha etkili bir birikim dinamiği yarattığı söylenmektedir. Yeni stratejiye göre doğal kaynaklar kamulaştırılarak özel sektöre devredilmekte ve bu suretle sermayenin birikim devrelerine kanallı edilmiş olmaktadır.³⁰³

Kentsel dönüşümlerde kamu-özel ortaklığının kullanımı merkez kapitalist ülkelerden yukarıda örneği verilen yoksul coğrafyalara kadar yaygınlık göstermektedir. Geleneksel olarak bakanlıklar tarafından yürütülen bayındırlık, eğitim, sağlık gibi temel kamu hizmetlerinde bu yönetime daha sık başvurulması, kentsel topraklarda kamu-özel ortaklığını kamulaştırmanın yeni öznesi olarak belirginleştirmektedir. Eğitimin ticarileşme aracı olarak eğitimde işletme örgütlenmeleri (Educational Management Organization) böylesi bir işlevle Anglo-Sakson dünyasında gündeme gelmiştir. Ademi

³⁰¹ *Water Democracy, Reclaiming Public Water in Asia*, Reclaiming Public Water Network, Kasım 2007.

³⁰² "Water A Common Heritage of Humanity", World Social Forum, Porto Alegre, 2002.

³⁰³ Erik Swyngedouw, "Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization", *Capitalism Nature Socialism*, C. 16, S. 1, Mart 2005.

merkezi okul sistemi sayesinde görece daha rahat nüfuz edilebilir olan eğitim örgütlenmesine özelleştirmeyi sokma yollarından biri olan bu kamu-özel ortaklığı modeli gündeme gelmiştir. Buna göre kamu okulları özel sektörle sözleşme yaparak yönetimi şirketlere devredecek, aynı zamanda kamusal vergilerle ve kamusal yetkilerle donatılacaklardır.³⁰⁴

Öte yandan Fransa’da kamu-özel ortaklığı deneyiminden dersler Fransız Bayındırlık, Ulaştırma ve Konut Bakanlığı tarafından bir kitap olarak yayınlanmıştır. 1980’lerde özelleştirmeye karşı Fransa’da kamu mülkiyetini koruma doğrultusunda millileştirmelerle ilk tepkinin verildiğini ancak özelleştirme gerçeğinin 1980’lerin sonunda kabullenildiğini anlatan kitap, 1990’ların sonunda kurumsal çerçevesi daha belirgin ancak yönetsel esnekliği olan bir model ihtiyacının doğduğuna işaret etmektedir. Kamu-özel ortaklığı modeli bu çerçevede iki önemli özelliğe sahiptir: Birincisi, dört başı mamur bir sözleşmeye dayanmamaktadır, iki tarafın ortak yürütecekleri faaliyet doğrultusunda yenilenmeye açıktır. İkincisi, düzenleyici-denetleyici yetki kamu tarafından değil riski ve sorumluluğu ortak bir şekilde üstlenen bağımsız bir iradeye dayanacaktır.³⁰⁵

Kamu-özel ortaklığında imtiyaz sahibi, yatırımın kurulması ve işletilmesinde kamu örgütü yerine hareket edebilecek, üçüncü kişilere karşı onun yetkilerini kullanabilecektir. Bu anlamda işletme adına hukuksal olarak kamulaştırma yetisine sahiptir. İmtiyaz yöntemine göre devredilen geçici veya kalıcı mülkiyet hakları değil, kamu hizmeti sunma hakkıdır. İnşa ettiği tesise sahip olmamakla birlikte imtiyaz sahibi faturalandırarak veya ücretlendirme yoluyla verilen hizmetin bedelini toplama yetkisiyle donatılmıştır. Kamu yöneticileri imtiyazlıya kamusal alanı münhasıran kullanma hakkı tanımaktadır. (Kamu-özel ortaklığının kuruluş aşamalarında ilk olarak projenin siyasi ve toplumsal onayı alınırken, bununla eş zamanlı olarak kamulaştırma işlemlerinin yapılması gerektiği belirtilmektedir.)³⁰⁶

³⁰⁴ John Fitz, Bryan Beers, “Educational Management Organization and Privatization of Public Education: A Cross National Comparison of the USA and Britain”, *Comparative Education*, C. 38, S. 2, 2002.

³⁰⁵ Jean-Yves Perrot, Gautier Chatelus (ed.), *Financing of Major Infrastructure and Public Service Projects, Public-Private Partnership*, Presse de l’école nationale des pont et chaussées, 2000, s. 31, 39, 40.

³⁰⁶ A.g.e., s. 49, 50.

Fransız deneyiminin açıklayıcı olmakla birlikte eksik bıraktığı bir nokta bulunmaktadır. Kamu-özel ortaklığı hizmetin yürütülmesinin iktisap gereksinimleri doğrultusunda ‘kamulaştırma’ yetkisi ile donatılırken, kendisine dönük ‘millileştirme’ yetkisini ortadan kaldırarak ikili bir işlev görmektedir. Bu nokta BM Avrupa Ekonomik Komisyonu’nun 2000 yılında düzenlediği Altyapı Gelişimi için Kamu-Özel Ortaklığı Forumu’nda hazırlanan yönerge ile aydınlatılmıştır. Yönergeye göre öncelikle projenin uygulama safhasında yatırımcının üçüncü taraflara karşı üstleneceği kamu gücünün aynı zamanda bizzat kamulaştırma yapabilmeyi de içermesi gerektirebileceği belirtilmektedir. Bu durumda imtiyaz sözleşmesinde kamulaştırma gibi olağanüstü bir devlet yetkisinin yatırımcıya devredilmesi söz konusudur.³⁰⁷

Bununla birlikte ‘ulusal çıkar’ yahut ‘kamu çıkarı’ adına devletleştirmelere karşı bu tür yatırımları korumaya dönük önlemler de düşünülmüştür. Enerji alanında 1994 Lizbon Avrupa Enerji Sözleşmesi Anlaşması gibi çok taraflı anlaşmalarla yahut iki taraflı anlaşmalarla yabancı doğrudan yatırımlar risklere karşı himaye edilmektedir. Bu kapsamda “yabancı doğrudan yatırımlara ev sahipliği geleneği olmayan” ülkelerde çıkarılan yasalarla kamu-özel ortaklığının millileştirilmesi yasaklanmış, kamulaştırma ise kamu yararı gereği, yeterli ve zamanda tazminat karşılığı şartlarına bağlanmıştır.³⁰⁸

Kamu-özel ortaklığının özellikle kamulaştırma yetkisini istismar edilebildiğinin örnekleri farklı ülkelerde mevcuttur. Ancak ana politika sermayenin hareket alanını genişletmek olduğu için esas olarak denetleyici değil, yetkiyi daha fazla özel sektöre aktaran düzenleyici adımlar tartışılmaktadır. Ekonomik yatırımlarda kamulaştırma yoluyla bir mülkün özel kişiler arasında el değiştirmesini ABD, Çin ve Singapur uygulamaları bakımından inceleyen bir çalışma, istismarı önlemeye dönük reform düzenlemelerinin sadece kamulaştırmayı güçleştirdiğini, kamulaştırma üzerinden rant arayışının önüne geçemediğini belirtmektedir. Örneğin bedelin artırılması sadece elde edilerek kârı azaltmakta ancak istismar güdüsünü ortadan kaldırmamaktadır.³⁰⁹

³⁰⁷ UN Economic Commission for Europe (ECE), *Guidelines on Private Public Partnership for Infrastructure Development*, Forum on Public-Private Partnership for Infrastructure: The Next Steps (PPPs), Palais de Nations, 2000, s. 27, 28, 32.

³⁰⁸ A.g.e., s. 46.

³⁰⁹ Jianlin Chen, China’s Ding Zi Hu, “The United States’s Kelo and Singapore’s En-Bloc Process: A New Model for Economic Development Eminent Domain From A Givings Perspective”, *Journal of Land Use*

ABD’de bir yargıcın (az sonra söz edeceğimiz) Poletown vakasıyla ilgili ifade ettiği gibi, “kamulaştırmanın güdülediği özel şirket General Motors ölçeğinde olduğu zaman kamulaştırma yetkisi fiilen onun eline geçmektedir. Yerel yönetim sadece bir kanal olmaktadır.” Çin’de özellikle yerel yönetimlerin vergi gelirlerini ve istihdamı artıracak için bu yöntemi kullanmaya eğilimli oldukları belirtilmektedir. Kamulaştırma bedelinin vergi mükelleflerine paylaştırılması çıkar gruplarının kamulaştırma yoluyla yaptığı istismarı artırmaktadır. Anayasalarında yolsuzluğu önleyici maddeler olan Çin’den ve ABD’den özel kişiler lehine bu tür kamulaştırmalarda doğrudan ya da dolaylı yolsuzluklar görülmektedir.³¹⁰

Yolsuzluğa karşı bir anayasal düzenlemesi bulunmayan Singapur, uyguladığı bütünlüklü (en-bloc) kamulaştırma sistemi ile soruna bir çözüm getirmiştir. Singapur’da ekonomik yatırımlara seçilmişler yerine özel mülk sahipleri ve müteahhitler karar vermekte, kamulaştırma bedelini yerel yönetimler üzerinden vergi mükellefleri değil doğrudan müteahhitler ödemektedir. Bedelin belirlenmesinde üçüncü taraf olarak devlet aracılık etmektedir. Böylece değerinin altında bedel ödenmesi ve rant arayışı azalmaktadır. Çin’de devlet aracılığı yolsuzluklara neden olsa da ABD için Singapur modelini örnek alan bir kamulaştırma düzenlemesi yapılabilir.³¹¹

ABD’de kamu-özel ortaklığına dayalı kentsel dönüşümün geçmişi 2000’lerin başına uzanmaktadır. Burada kentsel rantların ötesinde büyük sermaye tekellerinin kamulaştırma pratiklerine dönüşen özgün örnekler ortaya çıkmıştır. Tartışma yaratan Kelo davasına konu olan vaka, New London kenti yerel yönetiminin 2000 yılında kamulaştırma (eminent domain) yetkisini kamu-özel ortaklığı olan New London Development Corporation’a (NLDC) devretmesi ile başlamıştır. Kentin ticari ve turistik olarak canlandırılması amacıyla 19. yüzyıldan eski bir işçi sınıfı mahallesi olan Fort Trumbull’ta kentsel dönüşüm (urban redevelopment) uygulanmasına karar verilmiş, mahallede otel, konferans salonu, tesisi olan bir bir “köykent”e (urban village) projesi tasarlanmıştır. Bu proje içerisinde ilaç tekeli Pfizer’in kuracağı Ar-Ge tesisi için NLDC kamulaştırmalar gerçekleştirilmiştir. Pfizer Ar-Ge tesisi inşa 300 milyon dolarlık bir

and Environmental Law, C. 24, 2008.

³¹⁰ *A.g.e.*, s. 143, 144.

³¹¹ *A.g.e.*, s. 111, 112, 128, 131.

yatırım yaparken NLCD ortaklığı da bu yatırım için 160 milyon dolar harcamış, ancak birkaç yıl sonra Pfizer buradaki tesisini kapatarak başka bir bölgeye taşımıştır. NLCD ortaklığı ise ortadan kaldırılmış tesisin yüzde 80 oranında vergisini ödemeye devam etmiştir.

Kamulaştırma mahallede büyük tepki doğururken özel şirketler adına ‘kamu yararı’ kararı alınması ve ticari amaçla mahalle sakinlerinin evlerinin yıkılması ABD kamuoyunda tartışma yaratmıştır. Lauren Canario isimli bir eylemcinin kamulaştırmaları protesto etmek için el konan bir evde bulunması sebebiyle tutuklanarak hapis cezasına çarptırılması tepkiyi büyütmüş, ev sakini Kelo’nun yüksek mahkemeye açtığı dava da reddedilmesi bu kamulaştırma yöntemini sorgulatar hale getirmiştir.³¹²

ABD’de özel yararlar adına kamulaştırma uygulanması yeni değildir. 1826’da New York kanunu çıkarıldığında “kamu yararı” yol yapımı, su tesisleri ve kamu binaları gibi kamuya ait ve kamuya açık hizmetler için mülkiyetin sınırlandırılması olarak anlaşılmaktadır. Kamulaştırma maddesi 1846’da özel yollar, 1849’da tarımsal mülk sahiplerinin kanal, set vb inşaatları için kullanılabilecek şekilde değiştirilmiş, bu anlam genişlemesiyle yöntem özel sektör için özel mülklere devletin el koyabilmesine evrilmiştir. Bugün ise kentlerin “dönüşüm bölgeleri” (redevelopment zones) belirlemesi teşvik edilerek müteahhitlerin buralarda özel mülkiyete kamu gücüyle el koymasının önü açılmaktadır. Normalde yerel yönetimler kamu yararına kamulaştırma yapacakları zaman bunun maliyetini hesaba katarak karar vermektedir, ancak bedeli özel sektör ödemesi söz konusu olduğunda ortaklar elde edecekleri kâra bakmaktadırlar.³¹³

ABD Temyiz Mahkemesi 1954 yılında, Anayasa’daki “kamu yararı” (kamusal kullanım) (public use) ifadesi yerine “kamu amacı” (public purpose) ifadesini getirmiş, böylelikle kentlerde kamulaştırılan mülkiyetin özel sektöre geçmesine göz yumularak gecekonduların temizlenmesi öngörülmüştür. Daha sonra aşama aşama kent merkezine

³¹² William Fulton, “Eminent Domain Outrage in Connecticut”, Ocak 2010, <http://www.governing.com/columns/eco-engines/Eminent-Domain-Outrage-in.html>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

“Pfizer to Leave City That Won Land-Use Case”, *New York Times*, 12 Kasım 2009, <http://www.nytimes.com/2009/11/13/nyregion/13pfizer.html>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

³¹³ The Institute of Justice, *Building Empires Destroying Homes, Eminent Domain Abuse in New York*, 2009, s. 2, 3.

doğru genişleyen bu uygulama yerel yöneticiler eliyle bir gelir kaynağına dönüşmüştür. Müteahhitler, satın alabilecekleri her mülke, üstelik piyasa fiyatından daha düşük bir meblağa gelen kamulaştırma bedeli karşılığında kamulaştırma yoluyla el koyabilmektedir. Kamulaştırmanın bir sonucu da, ABD’de geleneksel kent dokusunda yer alan küçük aile işletmeleri ve müstakil evlerin yerini büyük şirketler ve apartmanlar almasıdır.³¹⁴

ABD’de Kelo kararına muhalefet şerhi düşen yargıç, Kelo davasıyla özel lehine kamulaştırmada yaşanan anlam genişlemesine hukuki bir tanım getirmeye çalışmaktadır: Kamulaştırmanın mevcut tanımı, toprağın yol ya da park gibi bir kullanım için kamu mülkiyetine geçirilmesi, toprağın kamu hizmeti sunan bir özel şirkete devredilmesi ve toprağın özel mülkiyetinden kamu çıkarının zarar görmesinin önlenmesini kapsamaktadır. Kelo kararıyla ise bunlara eklenen kullanım, toprak mülkiyetinin bir özel kişiden daha fazla gelir elde edecek bir başkasına geçirilmesidir. Şerh metnine göre, özel mülkiyetin kamuya münferit getirisi kamu yararına el koymaları için gerekçe oluşturacaksa mülkiyetin kamu ile özel nitelikleri arasında bir ayrım kalmamaktadır.³¹⁵

Kamulaştırmanın istismarı yaygın olduğu halde genelde kamuoyu gündemine taşınmış değildir. Bunun nedeni kendi halindeki küçük mülk sahipleri için bunun hukuki ve siyasal araçlarının zahmetli ve maliyetli olmasıdır. Bu konuda mücadele etmek üzere kurulmuş *Institute of Justice* örgütü, özel kişiler adına kamulaştırmayı ortaya koyan ilk çalışma olma iddiasındaki “Public Power Private Gain” raporu ile 1998-2002 arasında gerçekleşen bu tipteki kamulaştırmaları belgelemiştir. Söz konusu tarih aralığında 10 bin vaka tespit edilirken, kamulaştırmaları kayıt altına alan resmi bir veri tabanı olmadığı için belgelenenlerin ancak buzdağının görünen yüzü olduğu belirtilmektedir.³¹⁶

ABD Anayasası’nın tanıdığı kamulaştırma yetkisi için şart koştuğu ‘kamu yararı’ndan anlaşılan otoyollar, köprüler, kamu binalarıdır. Ancak raporda belirtildiği üzere bazı “yargıç ve bürokratlar”ın özel işletmeleri de bu kapsamda değerlendirdiği

³¹⁴ Dana Berliner, *Public Power Private Gain*, Castle Coalition, Nisan 2003, s. 4.

³¹⁵ Castle Coalition, *Myths and Realities of Eminent Domain Abuse*, Haziran 2009.

³¹⁶ Berliner, 2003, Önsöz (Douglas W. Kmlec).

anlaşılmaktadır. Nitekim belgelenen vakalarda yaşlı, siyah, orta-alt sınıftan insanların yaşadığı mahalleler, otomobil galerileri, alış veriş merkezleri, kumarhaneler, borsa binaları ve park yerleri inşa edilmek üzere kamulaştırılmaktadır. Kamuoyunun 2000'lerin başında başlayan baskısıyla, daha önce kamulaştırmalara otomatik onay veren yargı davaları daha itinalı görmeye başlamış, eyalet ve kent siyasetçileri bu tür kamulaştırmaları önleyecek çok sayıda düzenleme ve değişiklik önerisi getirmişlerdir.³¹⁷

Kentsel dönüşüm, yerel yöneticiler tarafından halka danışılacağı ve son seçenek olarak kamulaştırmaya başvurulacağı söylemleriyle gündeme gelmektedir. Yerel halkın davet edildiği toplantılarda, planlanan dönüşümün büyük istihdam yaratacağı ve vergi gelirini artıracığı propagandası yapılmaktadır. Toplantılarda son birkaç yıldır yapılmamış tüm yapılar “köhne” olarak nitelendirilerek yıkıma dayalı bir yenileme algısı yaratılmaktadır. Sonuç olarak mahalle sakinleri evlerini satmazlarsa kamulaştırılacağı tehdidi ile karşılaşmaktadır. Bazıları pazarlık yaparken bazıları mücadele etmeyi tercih etmektedir.³¹⁸

Konuyu değerlendir bir hukukçu, kamulaştırma bahsinde ilericilerin kamu mülkiyetini savunmak ile mülkiyetin kamusal kullanımında hassasiyet göstermek arasında kaldığını söylemektedir. Bu ikilemi aşmak üzere geliştirilen yaklaşımlardan biri Richard Epstein'in (1985) “kamu yararı”nı “kamu malları” (kamu mülkiyeti) eşleştirmesidir, ancak yazar bu yaklaşımda “kamu”nun temsiliyetinin abartıldığını söyler. Merill ise kamulaştırmanın “ikincil rantçılık” (*secondary rent-seeking*) olarak değerlendirmektedir (1986-87). Merill'in yaklaşımına göre kamulaştırma kamu yatırımlarında rantı önlemeye dönük bir araç iken, kamulaştırma sonrasında ortaya çıkacak fiyat artışının doğurduğu artı değer bir ikincil rant olanağı yaratmaktadır.³¹⁹

Kamu görevlileri sıklıkla kamulaştırmaların maliyetli ve gecikmeli gerçekleşmesinden şikayet etmektedir. Devlet bu nedenle elde etmek istediği toprak için piyasa koşullarında başvurabilmektedir. Kamulaştırma yapıldığında genelde el koymanın meşru yolu tercih edilmiş olduğu için yargı bu tür vakaları daha az inceleme

³¹⁷ A.g.e, s. 2, 3.

³¹⁸ A.g.e., s. 5.

³¹⁹ G. Alexander, “Eminent Domain and Secondary Rent-Seeking”, *New York University Law Journal of Law and Liberty*, 2005, s, 959, 960.

ihtiyacı duymaktadır. Ancak kamulaştırma olağanüstü bir güç kullanımıdır ve denetlenirken hakkaniyet ve toplumsal refah gereği bir veya birkaç kişi veya şirketin çıkarına değil gerçek bir “kamu yararı” (kamu kullanımı) doğrultusunda uygulanması gereklidir.³²⁰

Mevcut kamulaştırmada kamu yararı kararını veren kamusal irade demokratik değildir ve siyasi tahrifat doğurmaktadır. Yazara göre kamulaştırmadaki ‘hukuksuzluğun’ ölçütü, ikincil rantçılık olmalı ve kamulaştırmanın “şirket refahına” hizmet edip etmediğine bakılmalıdır. Merill’in yaklaşımıyla kamulaştırma yetkisinin özel kişilere devredilmesi veya kamulaştırmanın devamında mülkiyetin özele devredilmesi halinde rant olasılığı yüksektir. Eğer devlet mülkü devrederken biçilen fiyat kamulaştırma bedelinden düşükse bu da rant arayışının bir göstergesidir.³²¹

Bu çerçevede kamulaştırmanın özel kişiler lehine istismarı somut vakalar düzeyinde çözümlendiğinde, Pfizer’in çıkarlarının gündeme geldiği Kelo ile General Motors’un çıkarlarının gündeme geldiği Poletown davaları birbinden ayrı değerlendirilmektedir. Yazar’a göre Poletown’da mülkiyet devredildiği için ve devir fiyatı ile kamulaştırma bedeli arasında fark olduğu için yargı kararı gayrı-meşrudur. Ancak Kelo’daki yargı kararı meşru görülmektedir. Mülkiyet devredilmemiş, özele kiralanmıştır, rant söz konusu değildir. Kentin köhnemiş bir mahallesinin ekonomik kalkındırılmasına hizmet kamusaldır. Kamu-özel ortaklığı sayesinde projeden herkes faydalanmaktadır. Poletown’da GM için teşvikler verildiği saptanırken Kelo’da Pfizer’e herhangi bir ayrıcalık tanınmamıştır. Alexander, son olarak bir yaşam alanındaki bireysel, öznel ve manevi kayıpların da önemli olduğunu, Poletown örneğinde “muhtemelen GM’nin kârından daha fazla” olduğunu belirtmektedir.³²²

ABD deneyimi üzerinden yapılan tartışmalar, kamu yararının özel çıkarlar lehine kullanılma geleneği olan bir ülkede dahi kamu-özel ortaklığının radikal bir sonuç doğurduğuna işaret etmektedir. Devletin büyük tekellerin çıkarları doğrultusunda ortaya çıkardığı işbirliği modeli, doğrudan ilkel birikim yaratmada kullanılmaktadır. Ne var ki tartışmanın yalnızca ‘kentsel rant’ çerçevesinde yürütülmesi, sermayenin çıkarlarının

³²⁰ A.g.e., s. 961.

³²¹ A.g.e., s. 962, 963.

³²² A.g.e., s. 964-966.

dışında bir kamusalılık algısının oluşmasının önüne geçmekte, iskan gibi bir kamu hizmeti ile özel tekelin kârı ‘kamu yararı’ nezdinde aynı kefeye konmaktadır.

3. Mali kriz ve kamulaştırma

2007 sonlarında ABD’de patlak veren ve birçok gelişmiş kapitalist ekonomiyi vuran mali krizden önce, 1990’ların 2000’lere yansıyan bölgesel ekonomik krizleri devletleştirmeyi uluslararası sermaye kuruluşlarının gündemine sokmuştu. IMF’nin “Devlet bankacılığı, İstikrar, Özelleştirme ve Büyüme” üzerine 2010 tarihli çalışma belgesi, 2008 krizi vesilesiyle devletleştirme-özelleştirme eğilimlerini gözden geçirmektedir. 1960’larda ve 1970’lerde bankaları kamucu ve bağımsızlıkçı amaçlarla devletleştiren ve devlet bankacılığını seçen ülkeler krizlerle karşılaşmış ve bankaların özelleştirilmesini gündemlerine almışlardır. Avrupa’da bu eğilim gelişirken, eski planlı ekonomilerin piyasa ekonomisine geçişinde bankacılık sisteminin dönüştürülmesi merkezi bir önem taşımıştır.

Raporda, kriz sonrası özelleştirilen bankalardan sadece üçte birinin kriz sırasında devletleştirilmiş bankalar olduğu tespitine yer verilmektedir. Dolayısıyla özelleştirme açılımı yapan siyasi iktidarlar açısından kriz vesile olmakta, aynı zamanda DB ve IMF’nin borç anlaşmaları ve yapısal uyum programlarında bunun şart koşulması etkili olmaktadır. 1988’de Kenya, 1993-1994’te Ukrayna, Hırvatistan ve Kamerun başlıca bankalarını özelleştirilmiş, birkaç yıl içinde kriz yaşayarak daha neo-liberal önlemlere yönelmişlerdir. Yalnızca Hırvatistan bir ilk önlem olarak devletleştirmiş, hemen ardından yeniden özelleştirmiştir. İsveç ve Finlandiya 1990’ların başında bankalarını devletleştirmiş ve birleştirmişlerdir. Finlandiya hemen devamında yeniden parçalayarak özelleştirirken, İsveç on yıllık bir zaman diliminde hisselerini satışa çıkarmıştır. 1990’ların sonunda, önce Asya ardından Latin Amerika’da yaşanan krizlerle Rusya, Kore, Türkiye, Tayland, Ekvator ve Arjantin’de bankalar devletleştirilmiş yahut devlet bankalarıyla birleştirilmiştir. Bunlardan ilk üçünde devletleştirilen bankalar yeniden özelleştirilmiştir.³²³

³²³ A. Michael Andrews, *State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof*, IMF Working Paper, WP/05/10, January 2005, s. 13, 14.

IMF'ye göre özelleştirmenin peşinden gelen krizlerin özelleştirme sürecinin kendisinden ziyade kötü yönetilmesi olmuştur. Dolayısıyla diğer sektörler için finans sektöründe özelleştirmenin çok daha öngörülü hareket edilmesini gerektirdiği tespiti yapılmaktadır. Bu yüzden devletleştirilen bankalarının yönetimini “devlet” değil “yönetişim” üstlenmelidir.³²⁴ Bunun nasıl olması gerektiği konusunda IMF'nin 2004 yılında gerçekleşen Orta Amerika Bölgesel Konferansı'nda bir çerçeve çizilmektedir. Bankalar özel sektör tarafından hissedarlarla ayakta tutulamayacak ve tasfiye halinde mali sistemin dengesi bozacak durumda iseler devletleştirilmeler kaçınılmazdır. Bankanın mülkiyetini üzerine alan devlet piyasadaki rolünü bir yandan sürdüren bankanın sermaye yapısını kamu kaynakları ile yenilemek suretiyle bankayı yeniden yapılandırmalıdır. Kamu mülkiyetinde bankanın mali etkinliğini yitireceği muhtemel kabul edildiği için ticari bankalar gibi işletilmeli ve iki yıl kadar bir süre içerisinde yeniden özelleştirilmelidir. Bu süre içerisinde devletleştirilmiş bankanın orta vadeli kurumsal yönetiminin siyasi müdahalelere açık olmaması bankacılık deneyimi olan üçüncü bir tarafa devredilmesi gerekir. Bu yöntemin 2001 yılında Türkiye'de de uygulandığı bilinmektedir.³²⁵

2008 mali krizinin etkisiyle devletleştirmeye başvuran ve sınırda olan ülkeler IMF'nin “Bankacılık Krizinin Çözümü: İyi, Kötü, Çirkin” başlıklı 2010 tarihli raporunda listelenmektedir. ABD'nin yanısıra İngiltere, Almanya, Danimarka, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Avusturya, İrlanda, İzlanda gibi başlıca Avrupa ülkelerinde ve Latvia, Moğolistan gibi eski sosyalist ülkelerde bankalar devletleştirilmiştir. Mali durumları itibarıyla Avrupa'da Fransa, Yunanistan, Portekiz, İspanya, İsveç ve İsviçre, eski sosyalist ülkelerden Kazakistan, Slovenya, Macaristan sınırda gözükmektedir.³²⁶

Bu kriz dalgası iki yönden değerlendirilmektedir. Birincisi, krizin vurduğu ülkeler, önceki krizlerde “şişen-patl原因an” cinsten “gelişmekte olan piyasa ekonomileri” değil, özellikle finansal sistemi bütünleşik olan gelişmiş kapitalist ekonomilerdir. Küresel olarak içiçe geçmiş finansal kurumların likidite sıkıntısı devletlerin hızlı ve etkin

³²⁴ A.g.e., s. 27, 29.

³²⁵ Hoelscher, Luis Cortavarria, *IMF Central American Regional Conference, Issues in Bank Resolution*, San Pedro de Sula, Honduras, 8-9 July, 2004, s. 3, 7, 11.

³²⁶ A.g.e., s. 30-32.

müdahalesini gerektirmiş ve devletleştirmelerle sermayeleri yeniden yapılandırılmıştır. İkincisi, önceki krizlerden farklı olarak müdahaleler daha az maliyetli olmuş fakat üretimdeki düşüş ve kamu borçlanmasıdaki artış daha büyük olmuştur.³²⁷

2008 krizi doğrudan mali sermayenin merkezi olan ülkelerde yaşandığı için devletleştirme daha ‘paradigmatik’ bir bağlamda tartışılmaktadır. Bunun bir nedeni, gelişmiş ülkelerde sermayeyi kurtarıcı devletleştirme tartışılırken, krizin etkilediği az gelişmiş ülkelerde korumacı tedbirlere dönüşme ihtimaline karşı devletleştirmeyi önleyici tedbirlerin de gündeme gelmesidir. UNCTAD’ın 2009 tarihli Azgelişmiş Ülkeler Raporu’nda, 20. yüzyılın “kalkınmacı devleti” ile “iyi yönetim”i bir ikilik olarak reddetmek gerektiği, devlet ile piyasa karşıtlığına dayalı varsayımın Adam Smith’ten beri ortadan kalktığı söylenmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde ele alınan iyi yönetişimin unsurları arasında mülkiyet haklarının kurumsallaştırılması ve “kamulaştırma riskinin önlenmesi” bulunmaktadır.³²⁸

Diğer yandan UNCTAD’a göre “iyi yönetim” çerçevesindeki kurumsal reform önerilerinin kendinde taşıdığı değer bir yana, kalkınmacı için işlevsel olup olmadıkları önemlidir. Bunun için 21. yüzyılda yeniden bir “kalkınmacı devlet” anlayışına ihtiyaç olduğuna işaret edilen Rapor’da, bunun ancak deneysel yöntemlerle inşa edilebileceği söylenmektedir. Gelişmiş ekonomilerde devletin finansal sermayeyi kontrol altına almak üzere yeniden bazı müdahale araçlarını devreye sokması gerektiği, bunlardan birinin de “bankaların devletleştirilmesi” olduğu görülmektedir.³²⁹

Avro bölgesinde (eurozone) 2008 yılında Bear Stearns bankasının kurtarılması ile Avrupa’nın girdiği kendine özgü kriz evresi, 2009’da Anglo Irish’in devletleştirilmesi ile yeni bir mecraaya ulaşmıştır. Bu ikinci vaka ile birlikte, özellikle büyüme eğilimi zayıf ve borç yükü fazla olan ülkelerde, devletin kırılğan durumdaki mali sektörü himayesi altına alması yayılmıştır. 2009 Ocak’ındaki devletleştirme ile mali yükümlülüklerde görülen artışın çakışması sonucunda devlet ile mali sektör arasındaki ayrım ortadan kalmıştır. Öncesinde kamu sektörü mali sektörün açıklarını kaparken devletleştirmeye

³²⁷ Luc Laeven ve Fabian Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper, WP/10/146, Haziran 2010, s. 27-28.

³²⁸ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2009, The State and Development Governance*, New York-Geneva, 2009, s. 9, 19.

³²⁹ A.g.e., s. 9.

birlikte kriz mali sektörün güdümünden çıkmış devlet vergilendirmesi kapsamına evrilmiştir.³³⁰

Paradigmatik değişikliğin diğer bir boyutu, devletleştirmenin mali sektörü daha fazla rekabete açmak doğrultusunda basit bir toparlama operasyonu olmaktan çıkıp, devlet eliyle tekelleşmeyi pekiştiren yapısal bir dinamiğine dönüşmesidir. 2009 yılında G-20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanları toplantısında da yine batık kurumların özel sektör çözümü bulunana dek kamu mülkiyetine geçirilmesi gerektiği önerilmektedir. Daha önce Japonya, İsveç ve ABD gibi birçok ülkede devletin bu durumdaki kurumların bilançolarını temizleyip onları yeniden özel sektöre devredilebilir hale getirdiği örnekler mevcuttur. Bankaların varlıklarının piyasa tarafından fiyatlandırılması için kısmen özel sektörde kalması gereken görüşe karşılık, IMF devlet denetiminin ticari yönetime sadık kaldığı sürece aynı etkinliği sağlayacağı söylemektedir. Devletleştirme aynı zamanda sektörün yeniden yapılandırılmasında birleşmeler için bir basamak olabilir.³³¹

Diğer yandan UNCTAD'ın 2010 ve 2011 Dünya Yatırım Raporları, mali kurtarma operasyonlarında kullanılan devletleştirmelerin ikili karakterine karşı uyarılmaktadır: Devletleştirme sermaye için etkili bir düzenleme aracı haline gelirken siyasi yönelimleri itibarıyla riskli bölgelerde sermaye karşıtı kamusal araçlara dönüşme riski bulunmaktadır. 2000'lerin başında Latin Amerika'da krizin peşinden gelen yaşanan siyasi el konan bankaların yerli ellerde kalarak korumacı politikalara dönüşme riski doğurmuştur³³². UNCTAD Raporları'nda, 2008 krizi ile birlikte genişleme potansiyeli olan bu eğilim karşısında denetleyici önlemler almak gerektiğini vurgulamaktadır.³³³

³³⁰ Ashoka Mody ve Damiano Sandri, *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be Joined at the Hip*, IMF Working Paper, WP/11/269, November 2011, s. 30.

³³¹ IMF, *Ireland: 2009 Article IV Consultation—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, IMF Country Report No. 09/195, Washington, D.C., June 2009, s. 19, 29.

³³² Arjantin krizinde bankaların küçük tasarruf sahiplerinin hesaplarının dondurması, banka sahiplerini korumak amacıyla orta sınıfın mülksüzleştirilmesi anlamına gelmiştir. Bankaların devletleştirilmesi de daha sonra yabancılara pazarlanmak üzere toplumsal olarak ayn maliyeti yaratacaktır. Dolayısıyla soru, sermaye sahiplerinin mi orta sınıfla birlikte emekçilerin mi 'korunacağı'dır. Luis Becerra, "Argentina An Alternative Proposal to Overcome the Crisis", *Monthly Review*, C. 53, S. 11, Nisan 2002.

³³³ UNCTAD, *World Investment Report 2010, Investing in a Low-Carbon Economy*, New York-Geneva, 2010, s. xxxii.

2009 ve 2010 yıllarında düzenleyici önlemler kapsamında kamulaştırmaların dünyadaki bölgesel dağılımı şöyledir: Güney-doğu Avrupa’da sadece Hypo Alpe Adria Bank kurtarılmak durumunda kalmış, bölgedeki varlığını ise sürdürmüştür. Latin Amerika’da Bolivya elektrik üretim işletmelerini, Venezuela birden fazla yerli ve bir yabancı bankayı devletleştirmiştir. Endonezya, Kazakistan ve Nijerya’da ulusal pay ve etkiyi artıracak yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2009 yılında yabancı doğrudan yatırımları etkileyen önlemlerden yüzde otuzu düzenleyici, kalanı serbestleştirici nitelikte olmuştur. Sermayeyi kurtarma-teşvik amaçlı kamulaştırma ve devletleştirmelerin meydana getirdiği düzenleyici önlemler, 1992’den beri en yüksek oranı yakalamıştır. Serbestleştirici önlemleri içerisinde ise özelleştirme ile birlikte toprak kamulaştırmasının da serbestleştirilmesi (liberalization of land acquisition) zikredilmektedir.³³⁴

Bankacılık, enerji gibi yabancı yatırımların da bulunduğu alanlarda gerçekleştirilen millileştirmelerin şu nedenlere dayandığı söylenmektedir: Ulusal çıkarların ve güvenliğin korunması, yabancı sermayenin gerçekleştiremediği ülke içi hakkaniyetli servet dağılımının gerçekleştirilmesi, gıda krizi gibi krizlere müdahale edilmesi, ekonomik gelişime eşlik etmesi gereken çevresel ve toplumsal gelişimin sağlanması. UNCTAD, yatırımcıları olumsuz etkileyen zorunlu lisanslar, kamu yararına hak kısıtları ve iklim değişikliğine karşı sorumlulukların kamulaştırmaya dönüşmemesi konusunda ev sahibi ülkenin önlem alması gerektiğini söylemektedir.³³⁵

2011 Raporu’nda, 2008 krizinin hangi tür devletleştirmelerin iki tür devletleştirme biçimi doğurduğu net bir şekilde ifade edilmektedir: (1) Finans sermayesinin kamu kaynaklarıyla kurtarılması, yeniden özelleştirilmesi ve bu süreçte sermayenin merkezileşmesi. (2) Az gelişmiş ülkeler içerisinde bağımsızlıkçı siyasi eğilimlerin güçlendiği Latin Amerika kıtasında ulusal çıkarlar adına yabancı doğrudan yatırımların tasfiyesi ve kamusal yatırımlar tarafından ikamesi. 2008-2009 döneminde İzlanda’da en büyük dört banka devletleştirilmiş ve yabancı kreditorler üç bankaya el koymuşlardır. 2010’a kadar süren görüşmelerde kalan hisseler bankaları birer yabancı doğrudan

³³⁴ A.g.e., s. 53, 76, 80.

³³⁵ A.g.e., 78, 79, 87, 137, 138.

yatırım haline getirecek oranda özel finans kuruluşlarına devredilmiştir. Bu süreçte ülkeden İngiliz sermayesinin çıktığı ve ABD sermayesinin girdiği görülmüştür. Süreç devam etmekte ve devletleştirmenin geçici olduğu belirtilerek diğer hisselerin de sermayeye devredilmesi beklenmektedir.³³⁶

Öte yandan yabancı doğrudan yatırımlar açısından bölgesel olarak Afrika, Güney ve güneydoğu Asya'da koşullar elverişli hale getirilirken³³⁷ Latin Amerika'da millileştirmeye kadar varan tersi önlemler söz konusudur. 2010 yılında Bolivya iktidar başka alanların yanı sıra sosyal güvenlik sistemini devletleştirmiştir. Venezuela tarım ve enerji sektörleri dahil birçok sektörü millileştirmiştir³³⁸. Ekvator, yatırım sözleşmelerini gözden geçirmiş ve anlaşılamadığı Petrolbras'ın ruhsatını iptal ederek petrol yataklarını kamulaştırmıştır. Zimbabve madencilikte yabancı yatırımların yarısından fazlasının yerlileştirilmesi doğrultusunda kanun çıkarmıştır. Kırgızistan en büyük yabancı bankalardan biri olan AsiaUniversalBank'ı millileştirmiştir. Kazakistan 2011'de Devlet Mülkiyeti Kanunu çıkararak ulusal güvenlik gereksinimine bağlı olarak özel mülkiyetin devletleştirilebileceğini düzenlemiştir. UNCTAD, son dönemde yabancı doğrudan yatırımları caydırıcı müdahaleler az sayıda olsa da sanayileşme konsepti içerisinde 'ulusal çıkar' ve 'ulusal güvenlik' gibi kavramlara dayalı korumacılık tehlikesi olduğunu belirtmektedir.³³⁹

³³⁶ UNCTAD, *World Investment Report 2011, Non-Equity Modes of International Production and Development*, New York-Geneva, 2011, s. 73.

³³⁷ 2011'de patlak veren Kuzey Afrika ve Arap coğrafyasındaki hareket, yine krizin ürünü olmakla birlikte Latin Amerika'daki direngen süreçten farklı olarak yeniden yapılandırıcı sonuçlar doğurmuş gözükmektedir. Nitekim Mısır, Tunus ve Libya'da önceki dönem özelleştirmelerden iktidar yandaşlarının yararlandığı, iktidar değişiklikleri sonrası örneğin Tunus'ta yandaşlara ait işletmelerden 300 kadarı kamulaştırıldı, ancak bunların da muhtemelen yeni iktidar yandaşlarına devredileceği ifade edilmektedir. Süreci takip eden liberaller, bu ülkelerin 'şişkin' olarak nitelenen kamu sektörünü özelleştirme programını henüz çıkarmamış olmalarını da eleştirmektedir. "Arab spring economies, Unfinished business, Revolutions have hurt the wallets of bosses and workers alike", *Economist*, 4 Şubat 2012. <http://www.economist.com/node/21546018>, (Erişim tarihi: 17.04.2012).

³³⁸ 2008 yılında dünyada gıda krizi gündeme geldiğinde Venezuela kamulaştırmalar ile ayağını sağlam yere basmıştı. 2006'da, daha önce özelleştirilen eski devlet silolarının yeniden kamulaştırılmasıyla Gıda Güvenliği ve Egemenliği Kanunu çıkarıldı. Gıda üretimini sağlayan işletmeleri 'kamu mülkiyeti' altına alınırken mahalle kurulları gıda dağıtımını takip ediyor ve raporluyor. Kanuna göre gıda dağıtımı yapan şirketler uygunsuz şekilde çalışmaları halinde kamulaştırılırlar. *Monthly Review*, Venezuela'da özel sektör ortadan kaldırılmadan toplumsal işlevinin bu yolla denetlendiğini saptamaktadır.

Christina Schiavoni ve William Camacaro, "The Venezuelan Effort to Build a New Food and Agriculture System", *Monthly Review*, C.61, S. 3, Temmuz-Ağustos 2009.

³³⁹ A.g.e., s. 94, 97, 98.

III. Türkiye’de kamulaştırma: Uygulamalar ve tartışmalar

A. Modern döneme geçişte tarihsel ve kuramsal kökenler

1. Modern öncesi dönem

Yaklaşımlar

Türkiye tarihinde devlet-mülkiyet ilişkilerinin dönüşümünde modern devlet örgütlenmesi ve mülkiyet yapısının temelini 19. yüzyıl Osmanlı döneminde atıldığı görülür. Ancak geçmiş yüzyıllara uzanan Anadolu merkezli feodal devletin son yüzyılı ile Türkiye Cumhuriyeti arasında bir süreklilik kurarak ‘modern öncesi’ dönemi bu tarihten almak yerine, modern dönemi dünyada olduğu gibi emperyalizmle ilişkilendirmek ve modernleşme paradigması üzerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş süreci ile başlatmak gerekir. Bunu önceleyen Osmanlı dönemi, gerek modern öncesi temelleri kendi bünyesinde modernleşmeye taşıyan, gerekse bunun çelişkilerine dayanarak modernleşmeci bir kopuşa zemin hazırlayan bir dönem olarak değerlendirilmelidir.

Osmanlı’da gerek merkezi devlete gerekse devlet dışı merkezkaç dinamiklere dayalı mülkiyet yapısı ile devletin ilişkisine dönük farklı tezler öne sürülmüştür. Bunlardan bazıları devlet mülkiyeti ile özel mülkiyet arasında mutlak bir zıtlık olduğunu varsaymakta ve el koyma biçimlerinin kökenlerini burada görmektedir. Diğerleri, Osmanlı tarihinin gelişimi içerisinde merkezkaç dinamiklerin merkezi devleti etkilediği ve mülkiyet yapısının devlet yapısını da dönüştürdüğünü ileri sürmektedir.

Senver Divitçioğlu, Osmanlı’da miri toprak rejiminin egemen olduğu saptamasıyla intifa hakkına dayalı sistemi Asya üretim tarzı olarak nitelendirmektedir. Özel mülkiyet padişah fermanlarıyla tanınmış bir istisnadır.³⁴⁰ Devlet ve vakıflar, egemen sınıflar koalisyonu adına artık ürüne el koymakla birlikte kamusal hizmetler

³⁴⁰ “[B]u tür mülkiyet ilişkilerinin yaratılışı sırf padişahın bir fermanına bağlıdır. Bundan dolayıdır ki, Osmanlı toplumunda arızı olarak ortaya çıkan özel mülkiyet, sistemin temellerini sarsmaz.” Sencer Divitçioğlu, *Asya üretim tarzı ve Osmanlı toplumu (1967)/Marksist üretim tarzı kavramı (1970)*, Yapı Kredi, İstanbul, 2003, s. 65, 66.

görmektedir. Bu kendi içerisinde tutarlı sistemi bozan ticaret, özel mülkiyeti yaygınlaştırmış ve devlet, sistemi korumak adına müsadereye başvurmuştur.³⁴¹

Benzer bir yaklaşımla Niyazi Berkes, Batıdaki kapitalist gelişmeye kaynaklık eden tarımsal üreticiyi üretim araçlarından yoksunlaştırma uygulamasının, ekonominin parasallaşması bakımından Osmanlı'da da var olduğunu söylemektedir. Ancak bu süreç, para değil onu kontrol eden devlet tarafından belirlendiği için Osmanlı'da tutucu bir sonuç doğurmuştur. Osmanlı devletinde gelir akışı, Batı'dan farklı olarak savaş müteşebbisliğinden beslenen, ekonomik teşebbüsler yerine vakıflara ve askeri bürokrasiyi besleyen bir yöndedir.³⁴² Mültezimler ile yabancı tüccarların işbirliğiyle ortaya çıkan özel servet birikimi bunun üzerine resmi veya fiili müsadereye hedefi olmuştur.³⁴³

Osmanlı toprak rejiminin ortak mülkiyete dayandığı varsayımı karşısında Doğan Avcıoğlu, Anadolu topraklarında Moğol istilası sonrası özel mülkiyetin ortaya çıktığını, miri arazinin özel ve vakıf mülkiyetine dönüştüğünü söylemektedir.³⁴⁴ Devlet arazisinde çalışarak öşür vergisi veren köylülük karşısında özel arazilerde ortakçılık yaygınlaşmıştır. Avcıoğlu, özel mülklerin yaygınlaşmasına bağlı olarak devlet hak ve yetkilerini özel kişilere geçirme yönteminin geliştiğini ve senyör-serf ilişkisinin

³⁴¹ Divitçioğlu'na göre üretim ve mülkiyet ilişkilerinin “uyum” içinde yürüdüğü “Osmanlı modeli” bir tek yönden bozulma eğilimi göstermiştir, o da ticarettir. Divitçioğlu, s. 88, 89. Özel mülkiyet şekline doğru açılan gediği kapatabilmek için, Osmanlı devletinin kendi mülkiyet ilişkilerini ısrarla devam ettirme çabası için kullandığı araçlardan biri müsadere ve divani hissesini zapt etmek olmuştur. Divitçioğlu, s. 96.

³⁴² Niyazi Berkes, *100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1969-1970, s. 296-301.

³⁴³ Müsadere, kapıkulluğu kanununa aykırı hareketleri cezalandırma yöntemi olmaktan ziyade, hükümdarın bilgisi dahilinde gerçekleşen yolsuzluklarla bürokrasinin çeşitli kademelerinde elde edilen servetlerin, “yenişeri isyanlarının baskıları karşısında tahtı kırtarmak için kurban verme şeklinde gerçekleşmektedir.” Hedeftekilerin başında defterdarlar gelmektedir. Ulema ise kapıkulları kadar müsadere tehlikesi altında olmadıklarından, para ekonomisinin 16. yüzyıl sonunda artmasıyla, faizle işletilen gelirleri vakıflara yatırılmaktan fırın işletmeye kadar çeşitli alanlarda servet biriktirmiştir. A.g.e., s. 306-308.

³⁴⁴ “Özel toprak mülkiyeti tanımayan göçebe aşiretlerin tarım bölgelerini istilalarıyla, arazide kamu mülkiyetine dayalı askeri-despotik merkeziyetçi devletlerin ortaya çıktığını ileri süren ‘Asyagil üretim biçimi’ yanlıları pek şaşacaklardır ama, Moğol dönemi, Anadolu’da özel mülklerin büyük ölçüde çoğalmasına ve Batı feodalitesini anımsatan yüzlerce, küçük beyliklerin meydana çıkmasına yol açan gelişmelere sahne olur.” Doğan Avcıoğlu, *Türklerin Tarihi*, 5. Kitap, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1996, s. 2174.

belirdiğini söylemektedir. Sonuç olarak özel mülkiyet yerleşikleşmiş ve özel mülklere el konarak devlet hazinesine katılması ilkesel olarak reddedilmiştir.³⁴⁵

Miri sistemin bir “Osmanlı ideolojisi” olduğunu savunan Taner Timur, “despotik” Osmanlı devletinin fethettiği toprakları özel aile çiftliklerine mülk topraklar olarak dağıttığını söylemektedir. Malikane-divani sistemi bu suretle ortaya çıkmıştır. Devletin ‘mülk’ olarak görülmesi ve adlandırılması, özel topraklar üzerinde devlete geniş bir müdahale olanağı tanımaktadır.³⁴⁶ Ancak devlet mülk sahibi değil denetleyen konumundadır. Osmanlı’da ‘devlet mülkiyeti’ algısının olmadığını savunan Timur, devletin sınıflar mücadelesini dondurmaya çalıştığını ve müsaderenin bu konuda bir tehdit silahı olarak kullanıldığını ileri sürmektedir.³⁴⁷

Bu sayılan görüşlere kaynaklık eden tarihsel materyalist yaklaşım karşısında, Osmanlı’da kamulaştırmanın temelleri konusunda İslam hukuku bir başka çerçeve oluşturmaktadır. Kamulaştırma ile ilgili düzenlemeler Osmanlı’da yasal düzenleme haline gelinceye kadar çeşitli fetvalarca içerilmiştir. Osmanlı şeyhülislamlarından ibadethane genişletilmesi ve su yeri açılması gibi ihtiyaçlar için fetva örnekleri verilmektedir. Bu örneklerin oluşturduğu kuralların tevdin edinmesiyle hazırlanan *Mecelle-i Ahkâmı Adliyye*, Osmanlı hukukundaki kamulaştırmanın yerinin incelenebileceği esas kaynağı oluşturmaktadır.

Mecelle’nin ana başlıklarını toplayan “kavaid-i külliye” bölümünde kamu-özel ilişkisi, mutlak-göreceli ikiliğine dayalı olarak veciz sözlerle ifade edilmektedir. Genel bir zararı önlemek için, kısmi ve kendine özgü bir zararın tercih edileceği belirtilmiştir.

³⁴⁵ Moğol istilasında başta istila edilen bölgeler ortak kullanıma açık otlatlıklar haline gelse de, ülkenin koşullarına uyum sağlandıkça buranın yöneticileri özel mülkiyeti koruyucu bir tutum alırlar. Bunlardan Irak Valisi Cuveyni, “özel adamın mülkü, hiçbir durumda hazineye gitmez” diye hükmetmiştir. Avcioğlu, 1996, s. 2175. Özel mülkiyetin yaygınlaşması, köylünün statüsünü değiştirir. Devlet arazisinde çalışarak öşür vergisi veren köylülük karşısında özel arazilerde ortakçılık yaygınlaşır. Moğolların, araziyle birlikte kişiler üzerindeki devlet hak ve yetkilerini de özel kişilere geçirme yöntemini yaygınlaştırmaları, senyörlüklerin ortaya çıkması ve köylülerin serfleştirilmesi eğilimini güçlendirir. *A.g.e.*, s. 2174-2178.

³⁴⁶ Osmanlı’da devletin “mülk” olarak anlaşılması, devlet müdahalesine sınırsız boyutlar kazandırıyor ve özel mülkiyetin statüsünü tehlikeye düşürmektedir. Devletin “mülk” ile ifadesi Avrupa’da da söz konusudur, fakat Osmanlı’da “miri arazi ideolojisi” ile devlete bir müdahale keyfiyeti sağlamakta kullanılmıştır. Taner Timur, *Osmanlı’nın Toplumsal Düzeni*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1979, s. 219, 220.

³⁴⁷ Devlet müdahaleleri karşısında tımar sahipleri hassas çiftliklerini mülke, malikane sahiplerinin ise mülklerini vakıfa dönüştürdüklerini anlatmaktadır. Timur, s. 200. Varlıklı sınıfların “müsadere” silahıyla denetlenmesi sayesinde hem reaya himaye edilmiş hem de yerel feodallerin merkezi devlet karşısında güçlenmeleri önlenmiştir. *A.g.e.*, s. 224, 225.

Kamu gücü ve kamu yararı ilişkisi ise zor-rıza ikiliğine dayanmaktadır. Genel otoritenin, kendisine bağlı olanlara boyun eğdirmesinde “yarar” şartı aranmaktadır.³⁴⁸ Bu çerçevede, başkasının mülkiyetine el koymak gibi yasaklar zorunluluk halinde ve ancak ayarında olmak şartıyla kullanılabilecektir.³⁴⁹ Kamulaştırma, kişisel mülkün hükümdar emriyle değeri karşılığında dini yola tahsis edilebilmesini gerektirir.³⁵⁰ Bu bakımdan “emr-i sultani”, modern dönemdeki kamu yararı gibi önkoşuldur.³⁵¹

Vehbe İslam Fıkıhı Ansiklopedisi’ne göre bir “cebri satım sözleşmesi” olan kamulaştırma hükümdarın tasarrufu mal sahibinin iradesi yerine geçmekte ve “zımnî bir sözleşme” meydana getirilmektedir.³⁵² Bu şekilde ifade edilen kamuya söz geçirme ehliyeti, kamu iradesine kaim olma halidir. İslam hukukunda kamulaştırmanın bir satım sözleşmesi olarak nitelendirilmesi önemlidir. Zira Osmanlı toprak rejiminde devletin akitle toprak satın alabileceği geçerli bir yöntem olmamıştır, özel mülkiyet toprakta yeniden yaygınlaşana kadar.

Gelişim

Askeri hizmet karşılığında toprak vergilendirmesi olarak Osmanlı’da tımar sistemi Selçuklu’daki ‘ikta’dan geçmiştir. Bu sistemin geçerli olduğu miri topraklarda mülkiyet sultana ait olup toprak üzerinde devlet, sipahi ve köylü üçlüsünün “eşzamanlı hakları” bulunmaktadır.³⁵³ Miri sistem içerisinde devlet, üretimin sürekliliğini sağlamak üzere boş kalan topraklara el koyarak başkalarına verebilmektedir. Fatih Sultan Mehmet döneminde merkezileşmenin bir parçası olarak devlet, mülk toprakların muhafaza edildiği vakıf mülkiyetine el koymuştur.³⁵⁴ Ancak Osmanlı’da merkezi devlet ile feodal

³⁴⁸ Mecelle’nin 26. Maddesinde “zarar-ı âmmı def için zarar-ı hâs ihtiyar olunur” denirken, 58. Maddede “raiyye üzerinde tasarruf maslahata menuttur” denmektedir. Mustafa Şen, “İslam ve Osmanlı Hukukunda Kamulaştırma Müessesesi”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1997.

³⁴⁹ Mecelle’nin 21. ve 22. maddelerinde “zaruretlerin memnu olan şeyleri mübah kıldığı”, fakat “miktarlarınca takdir olunması” gerektiği ifade edilmişti. *A.g.e.*, s. 175.

³⁵⁰ 1216. maddede “Led-el-hace emr-i Sultani ile bir kimsenin mülkü, kıymeti ile alınıp, tarika ilhak olunabilir. Fakat te’diye-i semen olunmadıkça mülkü yedinden alınamaz” denmektedir.

³⁵¹ Buna 58. maddede geçen yarar şartına bağlı “velayet-i amme” de denmektedir. *A.g.y.*, 181.

³⁵² Zuhaylı, İstanbul, 1994, s. 64; akt. Şen, 1997, 179.

³⁵³ Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, (çev. Rusen Sezer), YKY, İstanbul 2003, , akt. Keskin, 2009, s. 77.

³⁵⁴ Feodal beyler, mülk topraklardan elde ettikleri gelirleri ‘devletleştirme’den koruma amacıyla vakıflara devretmekte, ulema da bu vakıf gelirlerine el koymaktadır. Çıkarları iç içe olan bu grupları bir güç odağı

çevre arasında ortaya çıkan bu el koyma ve koruma gerilimi, modern anlamda kamu ve özel mülkiyet arasında değil, feodal artığa el koyacak yönetsel halkalar arasında gelişmektedir.

Osmanlı'da toprak rejimi fıkha göre kullanıcıya mülkiyet hakkı vermemekle birlikte onu 'sahip' kabul etmektedir. 16. yüzyılda fıkıhı kanunlaştırma gereği, ekonominin parasallaşması, iltizam sistemine geçiş ve mülk (malikane-divani) toprakların yaygınlaşması ile doğmuştur. Fetih toprakları özel mülkler olarak Müslümanlara dağıtılırken vakıf ve hazineye toprak ayrılması istisnai kalmış, bu yüzden miri toprakların genişlemesi 'arızı' olmuştur. Bir yandan miri topraklar ulema tarafından üretimin sürekliliği ve toprağın parçalanmaması açısından 'kamu yararı' ile meşrulaştırırken, diğer yandan çiftçiler ile yöneticilerin toprak konusundaki uyuşmazlıklarını çözmek üzere şer'i hukuka dayanan kadılık sistemi yaygınlaşmaktadır.³⁵⁵

18. yüzyılda merkezi devletin zayıflaması ile güçlenen ayanlar, miri topraklar üzerinde egemenlik kurmaktadır. Osmanlı devleti "reform" yoluyla bu sorunu çözmeye çalışmıştır. 2. Mahmut döneminde tarımsal artığın merkeze akışını düzene sokabilmek için miri topraklar üzerindeki fiili mülkiyeti sınırlandırmak üzere ayanın elindeki çiftliklerin bir kısmını müsadere etme girişimleri olmuştur. Tanzimat dönemi ise topraktaki mülkiyet ilişkilerine dokunmayıp Osmanlı devletinin denetiminden çıkan ayanları Batı'nın denetimine sokmuştur. Osmanlı devleti sona erene kadar bu yapı değişmemiş, büyük toprak sahipliği sadece Çukurova'da gelişmiş, diğer yerlerde aile çiftliklerine dayalı ortakçılık yapısını egemen kalmıştır.³⁵⁶ Buna karşılık piyasa ilişkileri nüfuz etmiş ve ona göre bir hukuki yapı şekillenmeye başlamıştır.

Osmanlı'da reform, Avrupa'da olduğu gibi "özel mülkiyet ideolojisi" tarafından yönlendirilmemektedir. 17. ve 18. yüzyıl ulemasının mülkiyet sahipliği ve yetkilendirme

olmaktan çıkarabilmek için Osmanlı, ümeraya idari-yargı görevi, ulemaya idari-eğitim görevi vererek devletin içine çekmiş, kontrol altına almıştır. Ancak 16. yüzyıl sonuna kadarki evrede devlet sipahilerin tımar beklentileri karşısında özel topraklara el koymayı sürdürmüştür. *A.g.e.*, s. 80-82.

³⁵⁵ 16. yüzyıldan itibaren toprak hukuku, Sultan'ın uygulamalarını meşrulaştırmanın ötesinde, toprağın statüsünü ve üretici ile yöneticinin tüzel kişiliğini tanımlayarak Hanefi hukukuna dayalı bütünleşik bir sistem kurulmuştur. Martha Mundy, *Governing property, making the modern state: law, administration and production*, I.B. Tauris, Londra, 2007, s. 11, 12, 15.

³⁵⁶ Keskin, 2009, s. 158-160.

dışında emeğe dayandırdığı kullanım hakkı, 19. yüzyılda emekten bağımsız bir “mücerred hak” olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Bu yaklaşım 1858 Arazi Nizamnamesi’nde, toprağı bir sözleşme nesnesi haline getirme noktasında kendisini göstermektedir. 1858 Nizamnamesi, çiftçi toprağının bölünemezliği geleneğini sona erdirerek, toprakların borç karşılığı rehin edilmesi ve çiftçinin mülksüzleştirilmesini öngörmüştür. Böylece miri arazi üzerinde bir ipotek sistemi getirilmektedir. Miri topraklar, haczedilmesi kolay olmasa da, mülk topraklar gibi satılabilir kılınmaktadır. Sonuç olarak toprak üzerinde kullanım hakkının yerine mülkiyet hakkı gelmektedir.³⁵⁷

Mülki yönetimin modernleşme sürecinde şekillenmesinin bir uğrağı temellük hakkı elde etmesidir. Vilayetlerin kamulaştırma yetkisi kazanmalarını takiben tüzel kişilik kazandıkları görülmektedir.³⁵⁸ 1864 Vilayet Nizamnamesi vilayetler düzeyinde tapu görevlerini tanımlarken, 1871’de vakıf topraklarının miri arazi gibi mülk topraklarına benzetilmesini sağlayan arazi düzenlemesi yapılmıştır. 1864’ü tamamlayan 1871 Nizamnamesi’nin vilayet düzeyinde tanımladığı defterhane ve “emlak ve nüfus” dairesi de ileriki yıllarda idari yapının alt basamaklarına indirilmiştir. Toprak bir bütün olarak “emval-ı gayrimenkule” olarak nitelendirilmiş, tapulama bir tercih yerine merkezi yoklamalarla verilen bir hukuksal statü haline gelmiştir. Nizami ve şeri olmak üzere ikili hukuka geçilmesiyle hak ve ceza davalarına bakan nizami mahkemeler kadılığın yerini almıştır.

Osmanlı’da ilk kamulaştırma yasası, Tanzimat’ı takip eden süreçte mülk topraklarının genişlemesine paralel olarak düzenlenmiştir. 1856’da Islahat Fermanı ile aynı yıl düzenlenen yasa³⁵⁹, kamu yararına yapılan düzenlemelerde bedeli karşılığında sultan adına sahiplerinden satın alınacak arazilere dönük tanımlanmıştır. Bu kanunda

³⁵⁷ Mundy, 2007, s. 40, 41, 46-48.

³⁵⁸ “9 Nisan ve 16 Aralık 1811 tarihli Kararnamelerle (décret) bazı kamusal yapı ve yolların mülkiyetinin kendilerine bırakılması, 6 Haziran 1824 tarihli Kanunla yapılan bağışı kabul etme ve nihayet 7 Temmuz 1833 tarihli Kanunla da kamulaştırma yapabilme yetkisine sahip kılınmış olmaları; bu idarelerin tüzel kişiliği de sahip kılınıp kılınmadıkları tartışma ve tereddütlerini de beraberinde getirince, 10 Mayıs 1838 tarihli Kanunla tüzel kişiliğe sahip oldukları açık ve kesin bir biçimde kabul edilmiştir. Gürsel Kaplan, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 54, S. 3, 2005.

³⁵⁹ Tam adı, “Saltanat-ı Seniyyenin, Menafi-i Umumiyyeye Dair Şeylerin Tanzimi Halinde Lüzumu Olup Kıymet-i Layikasıyla Sahiplerinden Mübayaa Edeceğı Arazi Ve Saire Hakkında 4 Recep 1272 Tarihli Nizamname”.

kamulaştırmaya tekabül eden “istimlak” (mülk edinme) kavramı yerine “mübayaa” (satın alma) kavramı kullanılmıştır. Yeni ve özgün bir kavram olması nedeniyle “umumi nitelikte bazı fıkıh kurallarının kıyas yoluyla elde edilmiş bir fer’i” olarak açıklanmıştır.³⁶⁰

İstanbul’da, yerel ve merkezi yönetimin atayacağı yetkililer ile kamulaştırılacak yerin yüzölçümüne ve konumuna bakılarak değer biçilecektir. Bu değerlendirme, bilirkişiler ve tarafsız kişiler tarafından kayıt altına alınacaktır.³⁶¹ Taşradaki kamulaştırma için de aynı yöntem izlenmekte ve Bab-ı Ali “menafi-i umumiye” mahiyetinde karar almaktadır. El değiştirme işlemi bir “satış” olarak nitelendirilerek, kamulaştırma bedelinin tamamı verilmeden malikin mülkü kullanım hakkından alıkonamayacağı ve ancak tamamı verildikten sonra mülkiyetin el değiştirmiş sayılacağı vurgulanmaktadır.³⁶²

Mülk sahibini koruyan, objektif ölçütlere dayanan modern nitelikteki düzenleme burjuva mülkiyetine yer verirken burjuva devlete dayalı bir “kamu” anlayışına sahip değildir. İbadet yerlerinin değilse sadece arazilerinin kamulaştırılabileceği, vakıf mülklerinin ancak vakfa sağladıkları gelirin devlet tarafından karşılanması şartıyla kamulaştırılabilecekleri belirtilmiştir. Düzenlemede feodal niteliğin korunması, şeriat hukukunun varlığını sürdürmesinin ötesinde feodal anlamda ‘kamu hizmeti’ işlevi gören vakıf düzeninin işlevselliğini sürdürmesiyle de ilgilidir.

1863 tarihli Turuk ve Ebniye Nizamnamesi’nde, yol ve binalar için kamulaştırmalar düzenlenmiştir. Yol genişletmelerinde kişilere ait yerlerden alınacak parçalar için bedel ödenmeyeceği, fakat gereğinden fazla alınacak yerler için bir heyet marifetiyle değer biçilerek bedel ödeneceği belirtilmektedir. Daha sonra 1882 yılında düzenlenen Ebniye Kanunu da aynı yaklaşıma sahiptir. Bu yaklaşım ilginçtir, zira gereği kadar yapılacak kamulaştırma külfetine kişinin katlanmasına hükmedilirken, kamunun gereksiz yere kişiyi zarara uğratması halinde bir tür tazminat niteliğinde bedel ödenmesi

³⁶⁰ Şen, 1997, s. 176.

³⁶¹ “Dersaadet Şehir Meclisi ve Ticaret Nezareti taraflarından ve taraf-ı hümayından birer kimse müvella olarak memur ve tayin olunarak, anlar marifetiyle mesaha olunup mahal ve mevkice kıymet-i alakası ne ise erbab-ı vukuftan ve bigaraz kimselerin tahkikiyle” tutanak tutulacaktır.

³⁶² “Bu suretle iştirâ olunan emlakın bahası, sahiplerine kamilen teslim ve ita olunmazdan evvel, ol mülkte ikametden veya infidadan men olunamayıp, akçesi kamilen eline girdiği vakit hukuk-u mülkiyeti iskat olunacaktır.”

gerektiği söylenmektedir. Dolayısıyla mali niteliği açısından ilk Nizamname’de tanımlanmış satış işleminden farklılaşmıştır.

1876 Kanun-ı Esasi ile kişisel haklar ve özgürlükler bakımından değerlendirilen ve sınırlandırılan kamulaştırma, Anayasa’nın 21. maddesinde “Herkes usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkten emindir. Menafi-i umumiye için lüzumu sabit olmadıkça ve kanun mucibince değer pahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz” ilkesi getirilmiştir. Mülkiyet hakkı doğal hak addedildiği için koşullanmamakta, bu doğal hakkın istisnası koşullanmaktadır. Kamulaştırma bir hak değildir, bir hakkın sınırlandırılmasıdır. Dolayısıyla düzenlemeler de koydukları şartlarla hakkın korunabilmesi için sınırlandırmayı sınırlandıracak ölçütlere dayanmaktadır.

Kamulaştırma, kavramın yerleşmesi ve kendine mahsus bir kararname çıkması ile özel bir düzenleme niteliğine kavuşmuştur. İlk düzenlemenin yerel hizmetlerle ilgili yetki tanıyan bir kanunla yapılması, Osmanlı’da modern kamu hizmetinin tesis edildiği yönetsel düzey bakımından dikkat çekicidir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Kanunu’nda belediyelerin görevleri arasında ilk kez içinde “istimlak” kavramı geçen şu hükme yer verilmektedir: “Tevsi-i turuk ve sair menafi-i umumiye için istimlak”. 1856 Nizamnamesi’ni kaldıran 1878 Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi, hakem encümeni ve bedel ödemesi başlıklarını içeren modern bir kamulaştırma yasasının özelliklerini barındırmaktadır.³⁶³

İstimlak Kararnamesi ve Ebniye Nizamnamesi hükümlerine göre, taşınmaz sahipleri bedelin değerine dair itirazları İdare Meclisleri, Şurayı Devlet veya olağanüstü olarak Meclisi Vükela tarafından incelenebilir³⁶⁴. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi’nde ise bedel davalarına belediye meclisinin bakacağı öngörülmektedir.³⁶⁵ Dolayısıyla her kapsamdaki kamulaştırma için belediyeler ve vilayetler düzeyinde meclisler, yüksek yargı ve yürütme kademe kademe itiraz mercii olarak işletilebilecektir. İdari yönden mülk sahibi lehine bedel tespit mekanizmasına ek olarak adli yönden mülk sahibinin tespit edilen miktara itiraz olanakları sağlanmıştır.

³⁶³ A.g.e, s. 178.

³⁶⁴ A.g.e, s. 182.

³⁶⁵ “Menafi-i umumiye için ledel-hace alınacak emlakın tazminatı deavisinde... de, Şehremaneti meclisi bakacak ve karar verecektir.”

İkinci Meşruriyet ve İttihat ve Terakki iktidarıyla, modern mülkiyet ve kamulaştırma hukukunun yerleştirilmesi için elverişli bir döneme girilmiştir. 1910 tarihli Menafii Umumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun³⁶⁶, genel çıkarlarla (kamu yararı) ilgili imtiyaz işlemlerinde anlaşma sağlanamamasında veya geçici işgalde imtiyazlının tercihi halinde mülkün mahalli hükümetin kamulaştırma yapmasıyla imtiyazcıya devredilmesini öngörmektedir. 1914'te İstanbul'a özel kamulaştırma düzenlemesi ise, yerel hizmetleri yürüten yabancı sermaye menşeli imtiyazlı şirketler lehine kamulaştırmayı olanaklı kılmaktadır.³⁶⁷ Bu düzenlemeler, Osmanlı'da modernleşme ile yarı-sömürgeleşmesinin el ele ilerlediği bir evrenin ürünüdür. 1850'lerin sonundan Birinci Dünya Savaşı'na kadar yabancı mali sermayenin nüfuzu bu yönetsel yetkilerle pekiştirilerek, merkezi imtiyazlar ve maden, demiryolları, sanayi ve belediye yatırımlarına dönüşmüştür.³⁶⁸

Birinci Dünya Savaşı arifesinde Osmanlı yönetsel yapısının tahkimi için yapılan düzenlemeler kamulaştırma yetkisinin farklı mercilere dağıtılmasına sebep olmuştur. 1909 yılında toprağın ekonomik kullanımı, bayındırlık, imar gibi işlerin yerelden yönetilmesi gerekçesiyle tüm vilayetler önce müstakil hale getirilmiştir. Bunu takip eden yıllarda 'kamu hizmetleri'nin yürütülmesi için Evkaf Vekaleti'ne³⁶⁹, sulama işleri için Nafia Vekaleti'ne bağlı Ameliyatı İskatiye Müdürlüklerine³⁷⁰ kamulaştırma yetkisi veren yasalar çıkarılmıştır. Ardından 1916'da kamu işlerini kolaylaştırma gerekçesiyle tüm mülhak livaların merkeze bağlanarak vilayete dönüştürülmesi gündeme gelmiş fakat uygulanamamıştır.³⁷¹ Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi bu son girişimi kesintiye uğratmıştır.

³⁶⁶ Kanun Sayısı: 6, Resmi Gazete Tarihi: 24.06.1326 (06.09.1910) Sayısı: 576.

³⁶⁷ Tam adı, "İstanbul'da ve Vilayatta Daire-i Belediye Namına İstimlak Olunacak Mahallerin Suret-i İstimlaki Hakkında Kanun-u Muvakkati".

³⁶⁸ Keskin, 2009, s. 206-209.

³⁶⁹ 1912 tarihli Cevamii Şerife Vesair Müessesatı Hayriyenin Tahtında veya Fevkinde veya Harim ve Müştemilatında Bulunan Mahallerin İstimlakı Hakkında Kanun'a göre, Vakıflar Bakanlığına ait olan müesseselerin çevresindekiler, kamu yararı kararı alınmadan Bakanlıkça kamulaştırılabilir. Kanun Sayısı: 8, Resmi Gazete Tarihi: 30.06.1328 (12.09.1912) Sayısı: 1175.

³⁷⁰ 1913 tarihli Ameliyatı İskaiye İşletme Kanun Muvakatı, devleti devreye soksa da özel kişiler arasındaki mülkiyet ve yararlanma ilişkilerini düzenler. Nafia nezaretine bağlı Ameliyatı İskaiye Müdürlükleri'nden alınacak ruhsat ile yapılacak sulama için, sulamadan yararlananlar arazi sahibine kamulaştırma bedeli öderler. Kanun Sayısı: 9, Resmi Gazete Tarihi: 15.02.1329 (28.04.1913) Sayısı: 1742.

³⁷¹ Keskin, 2009, s. 230, 234, 238.

2. Modern dönem

Yaklaşımlar

Cumhuriyet tarihinde devlet-mülkiyet ilişkilerinin gelişimi çerçevesinde kamulaştırmanın dönüşümü iki ana eksenle incelenmektedir. Bunlardan birincisi idare açısından ele almakta, ikincisi mülk sahibi açısından ele almaktadır. İdare açısından ele alındığında, kamu gücü, kamu hizmetleri ve kamu örgütlenmesi arasındaki ilişki tartışma konusudur. Mülk sahibi açısından ele alındığında rant, sermaye birikimi, mülksüzleşme ve piyasanın düzenli işleyici üzerinde durulmaktadır.

İdare açısından ele alındığında öncelikle kamulaştırmaya gerekçe olan kamu yararı ile kamu hizmeti ilişkisi irdelenmektedir. Bu ikisi arasındaki ilişkinin organik ve işlevsel olarak kurulduğu yaklaşımlardan hareket eden Azrak, organik ilişkinin hizmeti tanımlamaktaki önemine işaret etmektedir. Cumhuriyet döneminde millileştirme, devletleştirme ve kamulaştırmaları bu özellik açısından ayırtırmak suretiyle, ortaya çıkan örgütlerin melez karakterinin kamu girişiminin karakterinin netleşmemiş olmasıyla açıklamaktadır.³⁷²

Kamu hizmetlerinin özele gördürülme yöntemlerinden hareket eden Tan, kamu gücünün sınırlarına bakmaktadır. Ruhsat ve imtiyaz yöntemlerinin her ikisinde de kamulaştırmanın özel işletmeci lehine uygulanabildiği görülmektedir. Kamu hizmetlerinin özele gördürülmesi konusunda kamu hizmetleri ile kolluk arasında kurulacak ilişkinin bir sınır tayin edip etmediğini yoklayan Tan, kolluk hizmetlerinin de özel hukuk tüzel kişilerine açıldığına işaret etmektedir.³⁷³ Böylece kamu gücü özel kişiler tarafından kullanılabilir hale gelmektedir.

³⁷² Azrak’a göre millileştirilen işletmelerde ortaya çıkan melez örgütlenmelerin özel hukuk tüzel kişisi kabul edilmesi “kamu teşebbüsü fikrinin henüz tamamiyle olgunlaşmamış” olmasına bağlıdır. Azrak, 1976, s. 228, 231.

³⁷³ Cumhuriyet döneminde “görev” yerine “izin” yöntemiyle bir kısım kamu hizmeti imtiyazları sürdürülmüştür. 1950’lerde madenlerde ruhsat yöntemi kullanılmıştır. 1980’den sonra ise “izin” ve “görev”e bir arada yer veren YİD yasası çıkarılmıştır. YİD’den farklı olarak imtiyazda tesislerin kamulaştırılabildiği yorumu karşısında Tan, ikisinde sözleşme sonunda bedelsiz devire dayanan paralelliğe işaret etmektedir. Turgut Tan, “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline”, *AÜ SBF Dergisi*, C. 47, S. 3-4, 1992.

Kamu hizmetlerinin kolluk hizmetleriyle yakınlaşma ve uzaklaşmalarının kamu hizmetlerinin genişleme ve daralma krizi doğurduğunu saptayan Karahanoğulları'dır. Genişleme krizinin Türkiye'deki tezahüründe, piyasa yetersizliği ve yasa koyucu iradesinden hangisinin kamu hizmetini doğurduğu tartışmasını Sıddık Sami Onar'ın organik yaklaşımı tıkamıştır. Şimdi daralma krizinde yeniden kollukla ilişkisi üzerinden değil, kamusal usuller üzerinden kamu hizmetlerinin açıklanmasını önermektedir.³⁷⁴ Dolayısıyla kamulaştırmayı kamu gücünün yetki aldığı kaynaklar dışında açıklamak gerekecektir.

Mülk sahipliği açısından kamulaştırma ele alındığında; öncelikle modernleşme sürecinin doğurduğu mülksüzleşme tartışması bulunmaktadır. Boratav'ın küçük üreticinin kapitalizme eklemlendiği tezi karşısında Osmanlı toprak düzeninin Cumhuriyet'e devredildiğini varsayan Erdost, feodal haklara sahip küçük üreticiliğin tasfiye sürecinin yaşandığını savunmaktadır. Feodal hakların tasfiyesine dönük ilkel birikimin ardından sermayenin tarımı ele geçirdiği ikinci ilkel birikim gelmektedir. Türkiye tarihinde bunalım dönemleri kamulaştırmanın devreye girdiği mülksüzleşme devreleri olarak cereyan etmektedir.³⁷⁵

Tersinden kamulaştırmanın gayrimenkul sahipleri için bir birikim aracı haline geldiği saptaması bulunmaktadır. Bu saptamanın dayanağı toprak rantıdır. Madenlerde rant, toprağın özel mülkiyetinden özel mülkiyetinden kaynaklanan mutlak rant değil, verimlilik ve konumundan ileri gelen farklılık rantıdır.³⁷⁶ Tarımsal ve kentsel toprak

³⁷⁴ Karahanoğulları kamu hizmetlerinin yeniden kamu gücü ile ilişkilendirilerek sınırlarının tayin edilmesini değil, piyasadan bağımsızlık için "kuruluş mevzuatıyla sınırlı kalmadan ilkelere" bakılması gerektiğini söylemektedir. Diğer türlü, kamulaştırmanın kamu hizmetlerinden koparılması kaçınılmazdır. Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukusal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 175.

³⁷⁵ Boratav'ın *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm* çalışmasında, küçük meta üretiminin istikrarlı bir biçimde kapitalist üretim ilişkilerine eklemlenmesiyle tarım dışı sanayi sermayesinin artık-değere el koyabildiği saptamasına karşı Erdost, ilkel birikim iki yoldan gerçekleştiğini, ilkinin tasarruf hakkına sahip olanların mülksüzleştirilmesi ikincisinin doğrudan üreticinin mülksüzleştirilmesi olduğunu söylemektedir. İlkinde köylünün elindeki toprak doğrudan alınarak büyük ölçekli üretime taşınmakta, ikincisinde sanayi karşısında tarımsal emeğin verimsizleşmesi üzerine toprak özel mülkiyete dönüştürülmektedir. Muzaffer İlhan Erdost, *Kapitalizm ve Tarım, Küçük Köylülüğün Yoksullaşmadığı Tezinin Eleştirisi*, Onur Yayınları, Ankara, 1988.

³⁷⁶ Rant özel mülkiyetten kaynaklanmadığı için "kapitalizmin rasyonallitesi" devlet mülkiyeti üzerinde sembolik bir izin ve küçük bir imtiyaz payı karşılığında rantın üretilmesini gerektirir. Sonuçta madenlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olması "kapitalizmde idealdir". Tüm İktisatçılar Birliği, "Madencilik Rantı ve 'Devletleştirme' Sorunu",

rantı inceleyen Turan, rantın sermayeler arası aktarım mekanizması olarak işlediğini öne sürmektedir.³⁷⁷ Kamulaştırma yoluyla edinilen gayrimenkulün tahsis biçimine göre mülk sahipleri bir birikim stratejisi izleyebilmektedir.

Gayrimenkullere dönük kamulaştırmanın yanında Sönmez'e göre piyasaya dönük devletleştirme de bir birikim stratejisine tekabül edebilmektedir. Kriz dönemlerinde müflis işletmelerin kurtarılması veya rantabilitesi düşen sektörlerde sermayenin yeni alanlarda değerlendirilmesinde devletleştirme etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Türkiye tarihinde bu tür olağanüstü dönem uygulamalarının yanında devlet işletmeciliğini ortaya çıkarak devletleştirmelerin sermayeye ucuz girdi sağlamada önemli bir altyapı kurduğu verilir.³⁷⁸

Gelişim

İttihat ve Terakki döneminden Cumhuriyet'e, görevler ayrılığı ilkesine göre iktisadi faaliyetler ve kamu hizmetlerinin yerelden görülmesi usulü devredilmiştir. İmtiyazlara konu olan bu hizmetler 'rachat' yöntemiyle millileştirilmektedir. Bir kısmı devlet tekeline alınarak genel müdürlükler halinde örgütlenirken, bir kısmı yeniden imtiyazlar halinde özel sektöre gördürülmektedir. Devletleştirmeler, imtiyaz devrini sürdürme ve iflas eden işletmeleri kurtarma uygulamaları nedeniyle Azrak'a göre "halkçı ve devletçi kalkınma felsefesine" uymamaktadır.³⁷⁹

1928-43 arası Ereğli kömür havzası ve ormanlara dönük olanlar dışında devletleştirmeler birer 'rachat' işlemi olmalarına karşın 1924 Anayasası'na göre devleti borçlandırdıkları için yasalaşmışlardır. KİT'lerin genişlemesi bir hukuki çerçeve gerektirmiş ve 1934 tarihli 3460 sayılı yasa düzenlenmiştir.³⁸⁰ Ancak demiryolları, şeker fabrikaları gibi işletmelerin özel yasalarında sahip oldukları kamulaştırma yetkisinin

http://www.maden.org.tr/resimler/ekler/424d2deec2f9468_ek.pdf (Erişim tarihi: 05.12.2012)

³⁷⁷ Tarımsal rantta genel sermayeden toprak sermayesine aktarım söz konusu iken, kentsel rantta mali sermaye devreye girmekte ve genel sermayenin "ikincil bölüşüm ilişkileri"nde yansımaları bulunmaktadır. Boratav, *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sınıflar ve Bölüşüm İlişkileri*, İmge Kitabevi, 2005, s. 31; akt.Turan, 2009.

³⁷⁸ Sinan Sönmez, "Küreselleşme Ortamında Kamu İşletmeciliği için Bir Strateji Oluşturulabilir mi?", *Türkiye 13. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı*, 29-31 Mayıs 2002, Zonguldak.

³⁷⁹ Azrak, 1976, s. 121.

³⁸⁰ Turgut Tan, *Türkiye İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No. 482, Ankara 1982, s. 5, 6.

işletmeler yasında genelleştirilmediği görülmektedir. Sanayi Planlaması ise devletleştirmelerden ziyade devlet yatırımlarına dayanmıştır.

Devletleştirme aslen bir tasfiye işlemidir ve biçimsel olarak ortaklık sürse de teşebbüs artık farklıdır. Devletleştirilen Ereğli kömür işletmeleri tek ortaklı kamu ortaklığı yapısına Etibank ile kavuşmuştur. Millileştirmelerde karma ortaklık kurulmaması, yabancı sermayenin elinden almak amacı taşımaktadır. Anonim ortaklığa devletin katılmasıyla oluşan karma ortaklığı Versan'ın millileştirme sayması karşında Azrak mülkiyet yetkisinde farklılaşma olduğunu savunmaktadır.³⁸¹

İktsadi kuruluşların oluşmasının yanında kamu hizmeti ile idare arasında Cumhuriyet'in nasıl bir ölçeklendirmeye gideceği önemlidir. Mülki idare  leği, ulusal birlik ve kalkınma ölçütleriyle gündeme gelmektedir. Ancak Ertürk' n saptamasıyla ulusal kurtuluş ve kuruluş yıllarında  leği belirleyen, kamu hizmetlerinin sunumu ve iktisadi bütünleşmeden ziyade uluslaşmanın getirdiği bölüşüm mücadelelerdir. Bu yüzden ulusal mülk sahibi sınıfın yaratılma sürecinde kamulaştırmalar daha çok siyasi iskân politikalarında kullanılmıştır.³⁸² Ayrıca mübadele sonucu fiilen devlete intikal eden toprakların satış yoluyla el değiştirdiği görülmektedir.³⁸³

1921 Anayasası'nın seçilmiş mülk sahiplerinden oluşan il ve ilçe meclisleri, 1924 Anayasası'yla birlikte atanmış heyetlere dönüştürülmüştür. 1929 Vilayet Kanunu'nda il ve ilçe idare heyetleri yerel yönetimlerin yetkilerini de kısmen alarak çok geniş bir kamu hizmetleri yelpazesinde idari, kazai ve istişari görevler üstlenmişlerdir.³⁸⁴ Bu süreçte 1295 (1878) tarihli İstimlak Kararnamesi geçerlidir. İlk İstimlak Kanunu 1956 tarihinde d zenlendiğide, bu kurullar kamu yararı kararı veren merciler arasında sayılacaktır.

1920'lerde yeni gelişen metropollerde Osmanlı'dan devralınan İstimlak Kararnamesi'ne göre kamulaştırmalar yapılmaktadır. Özel olarak Ankara'nın imarı için arsaların 1915 vergi bildirimleri üzerinden kamulaştırılması idareyi büyük bir yükten

³⁸¹ Millileştirilmeden önce teşebbüs 'corporation' iken sonra 'fondation'a dönüşür. Tek ortaklığa sahip olmak, dışa karşı hukuksal biçimi korunsu da özünde bir değişikliğe işaret eder. Azrak, 1976, s. 164, 170, 171.

³⁸² Umumi Müfettişlikler kentlerde gayrimüslimlerin isk nıyla ilgilenmekte. Kırdı ise İşk n Kanunu "ağa" ve "şeyh" hariç büyük toprak sahiplerinin haklarını saklı tutmaktadır. Keskin, 2009, s. 71, 266.

³⁸³ Fehmi Yavuz, *Kentsel Topraklar ( lkemizde ve Başka  lkelerde)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 452, Ankara, 1980.

³⁸⁴ Keskin, 2009, 375-381.

kutarmakta ve Türkiye tarihinde Duru ve Keleş'e "eşsiz" bir uygulama olmaktadır.³⁸⁵ 1930'lar ve 1940'larda kamulaştırmadan alınan şerefiye vergisiyle rant yerel yönetime aktarmıştır. İmar planı yetkisine dayalı rant denetim mekanizması ise 1950'lerde merkezileştirilmiştir. Bu düzenleme 1980'lere kadar korunacaktır.

1930'larda devletçilik ilkesi doğrultusunda idarenin şekillenışı ile devletleştirme arasında güçlü bağlar bulunmamaktadır. Ruhsat iptaliyle ortaya çıkan millileştirmelere özel bir statü vermeyen 1937 tarihli Anayasa değişikliği, ormanların devletleştirilmesi ve çiftçinin topraklandırılmasını düzenlemektedir. Bu çerçevede 1945'e kadarki düzenlemeler, savaş nedeniyle ciddi bir uygulama olanağına kavuşmamıştır. Savaş ertesinde devletçilikten vazgeçilmesi ise geçmiş devletleştirmeleri etkileyecektir.

1946 yılından itibaren liberal bir yönelime girilmesiyle devletleştirmeler geri alınmaya başlamaktadır. Devletleştirilen işletmelerden kömür madeni, demiryolu, haberleşme, katma bütçeli genel müdürlükler halinde örgütlenirken 1950'den sonra İDT'ye dönüştürülerek özerkleştirilmiştir. Tekel ve ormanların yönetimi katma bütçeli kalmıştır.³⁸⁶ Devletleştirilen maden gibi bazı kolların ulaşım gibi yan kollarla birleştirilmesiyle oluşan devlet tekelleri zamanla parçalanarak tekel dışına çıkarılmıştır.

1927'den 1946'ya kadar, Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı devlet emlaki tasnifinde kamu malları 1050 Muhasebe Kanunu'nda devlete göre tanımlanmıştır. KİT'lerin öncüllerinin kurulduğu dönem olan 1930'larda devlet, genel bütçeli kuruluşlar olarak anlaşılmaktadır. Devletçilik tasfiye edilirken kamu hizmetlerinin genişlediği ve katma bütçeli kuruluşların sayısının arttığı 1950'lerde, idarenin uzuvları niteliksel açıdan çeşitlenmiştir.

Devletçiliği dışlayan kalkınmacılık öncelikle devletleştirmeyeyle kurulmuş İDT'lerin özelleştirilmesini gündeme getirmektedir. Teşekkülün ve onun altındaki tüzel kişiliği olan müessesenin özelleştirilmesi söz konusu değildir, fakat altındaki iktisadi teşebbüs, özel bir teşebbüsün kamulaştırılması gibi devredilebilecektir. Bunun için

³⁸⁵ Bülent Duru, Ruşen Keleş, "Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış", *Mülkiye*, C. 32, S. 261, 2008, s. 30.

³⁸⁶ Azrak, 1976, s. 175.

sadece özel hukuk tüzel kişiliği kazandıracak şekilde şirketleştirilmesi gerekmektedir.³⁸⁷ Uygulanmayan bu usul 1980'lere bakiye kalmıştır.

1950'lerde kamulaştırmaları belirleyen kentsel imar ve baraj, yol gibi kamu yatırımlarıdır. Özel kamulaştırma yasalarıyla önemsizleşmiş olan İstimlak Kararnamesi'nde su yolları için mecra geçirme amaçlı kamulaştırma, 1950'den sonra mühendislik projelerinde enerji nakil hatları için gündeme gelmektedir. 1954 yılında çıkarılan Petrol ve Maden Kanunları'yla devlet hüküm ve tasarrufu altında olan madenlerin işletilmesi için özel işletmeciler lehine kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı tesisi bu ihtiyacı tamamlamaktadır. Cumhuriyet'in ilk İstimlak Kanunu bu ihtiyaçlara göre düzenlenmektedir.³⁸⁸

1956 tarihli İstimlak Kanunu'nda özel kişiler lehine yapılacak kamulaştırmalarda usul ve esasların birleştirilmesi amaçlanmaktadır. Örneğin artık kamu hizmetlerinde gelir amaçlı kamulaştırma yapılamayacaktır. Gözübüyük, yeni yasayı 1295 tarihli 1295 İstimlak Kararnamesi ile karşılaştırarak yer ve hizmet “ademi merkeziyet” kuruluşlarına kamulaştırma yetkisi verilmesine dikkat çekmektedir. Kamu yararı kararını verecek merci, kamulaştırılan gayrimenkulün ölçeğine göre değil kamulaştırma amacına göre belirlenmektedir. Kamulaştırma mevzuatında objektif-sübjektif usul ikiliğine son verilerek sübjektif usulün benimsenmesiyle de mülk sahiplerinin hakları korunmuş olmaktadır.³⁸⁹

1950'lerin kalkınma yönelimi 1961 Anayasası'yla planlama çerçevesinde yeniden şekillenmektedir. İDT'ler 1964'te bütçe, personel, fiyatlandırma bakımından özerkliği ve yönetimin karma niteliğiyle anonim ortaklık özelliği son bulan ve kamu hizmetinden ayrılan iktisadi kamu kuruluşları olarak yeniden düzenlenmiştir. Özerkleşme planlı kalkınma açısından çelişki yaratmaktadır. Devletleştirilmiş iktisadi

³⁸⁷ Devlet İşletmelerinin Özel Sermayeye Devri Meselesine Dair Bazı Bazı Mütalealar E. Hirş. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 3-4, 1950, s. 282-311.

³⁸⁸ 1950'lerde su yolları için söz konusu olan mecra geçirme kamulaştırmalarının enerji projelerinde de artık ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Teşviki Sanayi Kanunu'nda özel yatırımlar için kamulaştırma hükmü olduğuna atıfta bulunularak, irtifak hakkı tesisi için bir kamulaştırma yasasına ihtiyaç duyulduğu hatırlatılmaktadır. Halûk Tandoğan, “Türk Hukukunda Mecralar”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 3-4, 1952, s. 135-166.

³⁸⁹ Şeref Gözübüyük, “Yeni İstimlâk Kanunu”, *SBF Dergisi*, C. 11 S. 4, 1956.

faaliyetin devlet teşebbüsleriyle yürütülmesi iktisadi plan gerektirdiği için bu bir “işlem” olmanın ötesinde “sistem ve teşkilattır”. Yine de özerkleşen işletmeler “özelleştirme” gibi idareden kopmamakta ve “kolektivite adına malik” niteliğini korumaktadır.³⁹⁰

1961 Anayasası’nın hukuki çerçevesi, devletleştirme ile özerkleşmeyi zıt kutuplara yerleştirmemektedir. Anadolu Ajansı’nın anonim ortaklık statüsüyle birlikte hükümete bağımlılığı tartışması örneğinde, Ajansın özel teşebbüs niteliğini ortadan kaldırmak üzere devletleştirilip tek sahipli anonim ortaklık haline getirilmesi ve ardından Anayasa’ya göre özerk/tarafsız kamu tüzel kişiliği olarak yeniden kurulması önerilmektedir. Mali olarak devletleştirilmesi ile idari olarak özerkleşmesinin ortak bir kamu yararına bağlanmaktadır.³⁹¹

1961 Anayasası’na planlama maddesinin yanında devletleştirme maddesi de eklenmiştir. Ancak devletleştirme kamu hizmetiyle, planlama ise toplum yararıyla ilişkilendirilmektedir. Anayasa, kamu hizmetlerinin reel ve virtüel olanları kapsayan niteliğiyle işlevsel bir yaklaşıma sahiptir. Kalkınma perspektifinde planlama uygulamasına paralel bir devletleştirme uygulaması ise görülmemektedir. Bununla birlikte Azrak’a göre devletleştirmenin hukuki varlığı, toplumsal talebe dönüşmesi halinde uygulanma potansiyeli barındırmaktadır.³⁹²

Bu dönemde özel yatırım lehine kamulaştırmalar tartışma konusu olmaktadır. 933 sayılı Kalkınma Planı yasasında özel turizm tesisleri için kamulaştırma düzenlemesini TİP, “kararname yoluyla özel kişi lehine kamulaştırma yapılamayacağı” iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne götürmektedir. Mahkeme, kamu hizmetinin kolluk görevlerini aşarak iktisadi görevleri artık kapsadığını, ayrıca özel kişi lehine kamulaştırmaların barınma ve topraklandırma ile sınırlandırılmayacağını söylemektedir. Ancak usul yönünden tesislerin kararnameyle bakanlıklar tarafından

³⁹⁰ Organik bağ (yönetimin merkezden atanması) ve denetim bağı (mali denetim, yasama denetimi) sürmektedir. Azrak’a göre “özelleştirme yahut özel sektöre devir (denationalization) bahis konusu olmadıkça bu iki bağı kopması düşünülemez.” Azrak, 1976, s. 158, 196, 207.

³⁹¹ “Hikmet Sami Türk, Anadolu Ajansı Sorunu ve Çözüm Yolları”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 34, S. 1-4, 1978, s. 61-86.

³⁹² Azrak devletleştirmenin uygulanmaması konusunda “ileride uygulanmayacağı anlamına gelmez” demektedir. Devletleştirmenin toplumsal olarak talep edildiğine ve doktrinde savunulduğuna değinen Azrak, bunun için “cesaretli bir siyasi kadronun” iktidarda olması gerektiğine işaret etmiştir. Azrak, 1976, s. 122, 123.

devredilmesini iptal etmektedir.³⁹³ Kamulaştırma Kanunu'ndaki özel kişiler lehine kamulaştırma hükmünün iptali için CHP ve AP'nin başvurularını ise genel yasa değil özel yasaların incelenebileceği gerekçesiyle reddetmektedir.³⁹⁴

Kamulaştırma Kanunu'nda düzenlenen geri alma hakkı planlama çerçevesinde kamulaştırılan arazilerin özel yatırımlara tahsisinde sorun yaratmaktadır. Yatırımların uzun sürecek olması, süre kısıtıyla geri alma hükmünün Kalkınma Planı düzenlemesinde görmezden gelinmesini gerektirmiştir. Anayasa Mahkemesi, yine kararname usulü nedeniyle bu hükmün iptaline karar verirken, karşıoy yazısında değeri artan arazilerin “kâr” amaçlı geri alma girişimlerine konu olacağı belirtilmiştir. Bu ifade, kentlerde artan kamulaştırmalar nedeniyle arazi sahibi ile yatırımcı arasındaki bölüşüm mücadelesine işaret etmektedir.

1961'den önceki Anayasalarda, kamulaştırma bedeli ölçütleri bakımından subjektif yöntem benimsenerek “yasama organı ölçütü” karşısında “rekabet piyasası bedeli” esas alınmıştır. 1961'le birlikte “gerçek karşılık” ifadesinden “gerçek” çıkarılarak rayiç değer referansı zayıflatılmış, 1971 değişikliğinde ise karşılığa emlak vergisi sınırı konarak objektif yöntemle geçilmiştir. Bu değişiklik, 1956'da DP'nin kentsel imarda yaptığı gibi 1965'te AP'nin Keban Barajı'nda kamulaştırma spekülasyonculuğuna yol açmasından kaynaklanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 1976 yılında aldığı kararla subjektif sisteme dönüşmektedir. Mahkeme, kamulaştırmaya muhatap olan kişilere kamu hizmeti zorunluluğu getirerek eşitliği bozduğu gerekçesiyle hükmü iptal etmiştir. Düşük vergi beyanında bulunan mülk sahiplerini denetlemeye yarayan hükmün kaldırılması vergi

³⁹³ “Bireylerin yararı için kararname ile mülkiyet hakkının sınırlandırılmayacağı” gerekçeyle açılan davada 25 Ekim 1969 tarihli E:1967/41, K:1969/57 sayılı kararıyla AYM, devletin “yalnızca disiplini sağlamakla görevli olduğu” çağlardan farklı olarak “birçok iktisadi görevleri üstlendiği”ni açıklamaktadır. Tesislerin “hızlı sanayileşmenin” yükünü taşıyan ilgili mahalli idarelere devredilmesi fıkrasını ise Anayasa'ya aykırı bulmamakla birlikte bakanlıklar hükmüne bağlı olduğu için iptal etmektedir.

³⁹⁴ AP'nin açtığı davada AYM'nin, 28.12.1965 tarihli ve E:1963/66, K:1965/67 sayılı karara muhalefet şerhinde, genel yasada bu ilke dururken özel yasalarda bunu iptal etmek mümkün olmayacağından söz konusu hükmün AYM tarafından incelenmesi gerektiğini savunmaktadır. CHP'nin “devlet ve kamu tüzel kişileri yararına” kamulaştırma ilkesine aykırı olduğu iddiasına ise 14.2.1967 tarihli E:1963/144, K:1967/6 sayılı kararında köy, belediye, özel idare veya bakanlık tarafından başvuru üzerine kamu yararına karar verilmesini gerektirdiği hatırlatılmaktadır.

kaçakçılığına yol vermektedir.³⁹⁵ Bu çerçevede kamulaştırma özel bir “satış” biçimi olarak değerlendirilerek kamu hizmeti ilkesi işlemez hale gelmektedir.³⁹⁶ Öte yandan idarenin kamulaştırma ve planlama uygulamalarını güçleştirmektedir. İdare, arsaları pahalıya alıp ucuza sattığı bir emlak piyasası oluşturarak spekülasyonculuğu teşvik etmektedir.³⁹⁷

Spekülasyonu önlemek için kurulan Arsa Ofisi kamulaştırma yoluyla stok yapmaktadır. Devletin özel mallarının alınıp satılabilirliği, kamulaştırmayla edinilen toprakların rant amaçlı yatırımlar için elden çıkarılmasına olanak tanımaktadır. Hazine’ye ait özel topraklar gecekondü tasfiye bölgeleri haline getirilirken, Arsa Ofisi eliyle özel konut, sanayi ve turizm yatırımcılarına tahsis edilebilmesi, bu toprakların spekülasyonculardan kurtarılmaya çalışılırken tekellere sunulmasına yol açmaktadır.³⁹⁸ Arsa Ofisi’nin kamulaştırmalarla stokladığı arsaların organize sanayi bölgelerine tahsis edilmesi uygulamasında ‘sanayiciler’ de arazi spekülasyonuna katılmaktadır.³⁹⁹

Toprak rantı ve dağıtımıyla ilgili diğer tartışma toprak ve tarım reformudur. Çiftçiyi topraklanma amacı kamulaştırma, 1920’lerin başında toprak bolluğu ve üretici azlığı nedeniyle Teşkilatı Esasiye’ye girmemiştir. 1937 Anayasası’na eklenen “çiftçiyi topraklandırma” hükmü ise 1945 değişikliği ve 1961 Anayasası’nda korunmuştur. Berki, bu hükümde “‘topraksız köylü veya kasabalıyı toprak sahibi kılmak’ şeklinde şâmil muhtevalı bir ibare” yer almamış olmasını, topraksızı topraklandırmak değil tarımsal kalkınmayı artırmak amacının göstergesi olarak yorumlamaktadır. Toprak reformu “ne kadar zengin olursa olsun” gasp anlamına gelecek olan mülke devlet gücüyle el konması anlamı taşımamaktadır.⁴⁰⁰

Başka bir yaklaşıma göre, toprak reformu “geleneksel ve klasik” anlamında kamulaştırmalara yer verilirken “modern” anlamda toprak reformu buna ek olarak

³⁹⁵ Mehmet Turhan, “Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 33, S. 1-4, 1976, s.63-104.

³⁹⁶ Aydın Zevkliler, “Kamulaştırma, Satım Sözleşmesinin Özel Bir Çeşidi Midir?”, *Prof. Dr. Osman F. Berki’ye Armağan*, Ankara, 1977, s. 935-958.

³⁹⁷ Özen, 1975, s. 58-67.

³⁹⁸ Ruşen Keleş, Cevat Geray, Cahit Emre, Ayşegül Mengi, *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*, Öteki Yayınevi, Ankara, 1999, s. 61.

³⁹⁹ Yavuz, 1980, s. 44.

⁴⁰⁰ Şakir Berki, “Cumhuriyet Devrinde Toprak Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 30, S. 1-4, 1973, s. 85-120.

toprak ve sulama yöntemlerinin güçlendirilmesini ifade etmektedir. Toprak temini için iki seçenek bulunmaktadır: Biri, devlet arazilerinin yetersiz kalması halinde son seçenek olarak kamulaştırmaya başvurulması; diğeri, her durumda özel mülkiyet altındaki geniş topraklandırılması kamulaştırmayla sınırlandırılmasıdır. Zevkliler, sosyal adalet ilkesine göre bölgesel olarak sınırlandırma koşullarının belirlenmesini önermektedir.⁴⁰¹

Cumhuriyet tarihindeki tek sektörel devletleştirme bu dönemde madenlerde cereyan etmektedir. 1920’lerde ve 1930’larda devletleştirilen maden ocakları Etibank Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Türkiye Komür İşletmeleri Kurumu gibi teşekküllerin oluşmasına kaynaklık etmiştir. Ancak ruhsat yöntemiyle faaliyet yürütmeye devam eden ve 1954 Maden Kanunu ile lehine kamulaştırma yapılabilen yabancı tekeller bulunmaktadır. Bunlar yaşanan rekabet sonucu 1968’de yargısal yollarla bor madenleri Etibank’a devredilmiştir.⁴⁰²

1970’lerde yerli şirketlere izin verilmeye devam edilmiş, borda ruhsat iptali bir tür ‘millileştirme’ olmuştur. Rakip tekel, yerli küçük şirketler üzerinden maden fiyatlarını manipüle etmeye devam edebilmiştir. Petrol krizi nedeniyle kömürün öneminin artması ve elektrik üretiminin kömüre dayanması, linyit, demir ve bor tuzlarını kapsayan devletleştirme kararının zeminini oluşturmuştur. 1978’de devletçe işletilecek madenlere ilişkin çıkarılan yasayla bu madenler Etibank, TDÇİ ve TKİ’ye devredilmektedir. Millileştirmeden farklı olarak devletleştirme, ocakları birleştirerek havza haline getirme ve planlama olanağı yaratmaktadır..⁴⁰³

1978’de devletleştirme Azrak’ın sözünü ettiği toplumsal taleplerle birleşince bir kriz başlığı haline gelmiştir. 1970’lerin sonunda yasama-yürütme-yargı dengesi bakımından devletleştirmenin geri alınması olanaksız gözükmemektedir. Bu düğümlenmeyi ancak Anayasal sisteme dönük topyekün bir müdahale çözebilecek durumdadır.⁴⁰⁴ 1982 Anayasası bu bakımdan köklü bir başlangıç olmuştur. Anayasa’ya göre

⁴⁰¹ Aydın Zevkliler, “Toprak Reformunun Medeni Kanunu İlgilendiren Yönleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 3-4, 1969, s. 253-270.

⁴⁰² K. Karakoç, “Osmanlı’dan Günümüze Maden Mevzuatı ve Bor Madenciligi Özelleştirme ve Bor Politikaları Üzerine Düşünceler”, 2. *Uluslararası Bor Sempozyumu*, 23-25 Eylül 2004, Eskişehir.

⁴⁰³ Nadir Avşaroğlu, “Türkiye Madencilik Sektöründe Yabancı Sermaye”, 2006, Ankara.

⁴⁰⁴ Anayasa Mahkemesi yasayı onaylamıştır; hükümetin mevcut yasayla tersi bir kararname çıkarması olanaklı olmadığı gibi Meclis’in tersi bir yasa çıkarması da olanaksızdır. “2172 sayılı Devletçe İşletilecek Madenler Hakkında Kanun ve Uygulamalar”, Turan Dündar

devletleştirmenin gerçek karşılığın hesaplanma usulü yasaya bırakılmış, fakat yasada devletleştirme tüm koşulları itibariyle olanaksızlaştıracak şekilde daraltılmıştır. 3082 sayılı yasa genel esas ve usuller belirlemesiyle devletleştirmeyi kamulaştırmaya benzeştirmiş, devletleştirilen işletmenin borçlarla birlikte devri hükmüyle kamulaştırmanın dahi gerisine düşürmüştür.⁴⁰⁵

Devletleştirme yasasının bu daraltıcı özelliğine karşı, özel sektöre “imtiyaz” tanıdığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmaktadır. Mahkeme, yasanın devletleştirmenin istisnai niteliğine uygun olarak “liberal bir iktisadi politika takibine elverişli olduğu kadar karma bir iktisadi politika takibine de müsait” olduğunu yorumuyla reddetmektedir.⁴⁰⁶ 1980’lerin başında görülen bu dava ile 1990’ların başında özelleştirmeyle ilgili KHK için yetki yasasına karşı açılan dava, sonuçları itibariyle farklı olmasına karşın Anayasa Mahkemesi’nin devletleştirme-özelleştirme ilişkisine dair paralel yorumlarına dayanmaktadır.

Özelleştirmenin hukukileştirilmesi için 1990’larda usulde paralellik ilkesi işlenmektedir. Kamu hizmetleri yelpazesi genişlerken devletleştirmeyi geri almaya Anayasal nitelik kazandırmak olanaklı gözükmemektedir. Bu yüzden devletleştirmenin tersi işlem olarak hukuksallaştırılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, KİT hisselerinin satışına izin veren 2893 sayılı yasayı “yönetim devri” olmadığı açıklamasıyla aklamıştır. Bununla birlikte, KİT’lerin idare tarafından hisse ve yönetiminin devredilebileceğini kabul edilmektedir.⁴⁰⁷

Özelleştirmenin idari yollarla yürütülmesinin önünü açmak üzere bir yetki yasası çıkarılmaktadır. “Ekonomiyi düzenleme konusunda yürütmeye sınırsız yetki tanındığı” gerekçesiyle yasa Anayasa Mahkemesi’ne götürülmektedir. Mahkeme yetki ve usulde parallik ilkesi gereği iptal kararı verirken, getirdiği yorumla bu iki yöntem arasında idarenin takdir yetkisi yönünden bir paralellik olamayacağını varsaymaktadır.

⁴⁰⁵ Ali Ülkü Azrak, “Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 1-3, 1983, s. 11-19.

⁴⁰⁶ AYM’nin 27.09.1985 tarihli E: 985/2, K: 985/16 sayılı kararına karşı oy yazılarından birinde, yasanın objektif koşulları karşısında devletleştirmenin de kamulaştırma gibi sübjektif, bireysel, somut bir hukuk işlemi olması gerektiği savunulmaktadır. Diğer karşı oy yazıda ise devletleştirmenin yasada varsayıldığı gibi özel sektörün kamu sektörüne dönüştürülmesi değil aktarılması olduğu savunulmaktadır.

⁴⁰⁷ Turgut Tan, “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt 7, 1990, s.161-178.

Özelleştirmenin yasa yerine kararnameye dayandırılması, devletleştirmeye geri almanın güçleştiği koşullarda risklidir. Anayasa’da mülkiyete dönük koruma hem kamu hem özel mülkiyet için geçerlidir.⁴⁰⁸ Mahkemenin bu paralellik yaklaşımı doğrultusunda, 1990’ların sonunda Anayasa’daki devletleştirme maddesine özelleştirme fıkrası eklenmiştir.

Devletleştirme kısıtlanıp özelleştirmenin önü açılırken kamulaştırma rant dağıtımını kamusal denetimden çıkaracak şekilde köklü bir dönüşümden geçmektedir. 1980’den sonra hem planlama yetkisi parçalanmış hem de şerefiyeye dayalı vergilendirme kaldırılmıştır. 1983 tarihinde yeniden düzenlenen Kamulaştırma Kanunu’nda kamulaştırma bedelinin emlak vergisiyle sınırlandırılması hükmüne yer verilmemiştir. Devleti özel mülkü içerisinde Hazinenin özel malları istisnalarla “devir ve ferağa” açık hale getirilmekte, kamulaştırılan alanların özel yatırımlara tahsisı olanaklı kılınmaktadır.⁴⁰⁹

Kamu hizmetlerinin görülmesinde ruhsat, imtiyaz ve YİD yöntemlerine başvurulması, istisnai olarak madenler için söz konusu olan irtifak hakkına tesisi için özel işletme lehine kamulaştırmayı yaygınlaştırmaktadır. YİD sözleşmelerinde bu 49 yıllığına devir anlamına gelmektedir. Ayrıca irtifak hakkı çerçevesinde, 1984 yılından itibaren Devlet İhale Kanunu’na göre pazarlık usulüyle Hazine’nin özel taşınmazlarının çeşitli amaçlarla özel kişilere tahsisine olanak tanınmış, kamulaştırma ise bu işlemlerin tersi değil dengi bir araç kabul edilmiştir.⁴¹⁰

Kişiyne ait özel mülkiyetin bir başka kişi adına kamu gücü kullanılarak gaspı, toprak reformunda olduğu gibi özel yararı aşan bir üstün yarar gerektirmektedir. Yasada bu özel kişilerin yürüttüğü “kamu hizmeti” ile açıklanmakta, “kamu yararı” kavramının genişlemesi dayanak gösterilmektedir. Fakat artan sayıda özel kişi lehine kamulaştırma yasası içerisinde konut, sanayi, turizm hizmetlerine tahsis bulunması, Kızıl’a göre kamu

⁴⁰⁸ AYM’nin 7.7.1994 tarihli E:1994/49, K:1994/45-2 sayılı kararına göre devletin alım-satım uygulaması tek olmalı, bedel belirleme yöntemi devletleştirmedeki gibi düzenlenmelidir. Özelleştirmenin devletleştirme denetimine güvenilerek gerçekleştirilemeyeceği, zira devletleştirme yasasının ve devletler arası ilişkilerin devletleştirmeyi güçleştirdiği belirtilmektedir. Farklı iptal gerekçesinde, Anayasa’nın 35. Maddesinde belirtilen mülk sahipliğinin kişiler açısından devlete karşı bir “hak” olmasına karşın devlet açısından bir “görev ve yetki” olduğu vurgulanmaktadır.

⁴⁰⁹ Turan, 2009, s. 114.

⁴¹⁰ Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü, *Devlet Malları Mevzuatı*, Ankara, 2005.

yararının bir kisve olarak kullanıldığı fikrini uyandırmaktadır. 3096 kapsamında elektrik dağıtım şirketine “devlet adına kamulaştırma” yetkisi verilmesi, özel kişilere kamu gücü ve yetkisiyle “egemen ve ezici varlık” olma yolunu açmıştır.⁴¹¹

1990’larda özel kişi lehine kamulaştırma hükmünün devlet hüküm ve tasarrufundaki araziler için geçerliliği Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüştür. Devlet arazilerinde mülkiyet devri yerine irtifak hakkı tesisi söz konusu olurken özel arazi sahibinin mülküne işletmeci lehine el konması ve işletmecinin elde ettiği kârdan kendisi yararlanarak ancak dolaylı bir kamu hizmeti görmesi itiraz konusudur. İtirazı reddeden Mahkeme, iki özel yararın karşılaştırılmadığını, kamu yararı üstünlüğüne göre karar verildiğini ve arazinin spesifik bir kamu hizmetine özgülendiğini açıklamaktadır.⁴¹²

2001 yılında yaşanan krizle yönetsel alanda düzenlemelere gidilmektedir. Mali sermayeye dönük kalıcı hale gelen yapılandırmanın kamulaştırma olarak algılanmaması için hassasiyeti gösterilmektedir.⁴¹³ Kriz üzerine hazırlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında Kamulaştırma Kanunu yeniden tanımlanmaktadır. Anayasa’da kamulaştırmanın hesaplanmasındaki objektif ölçütler çıkarılarak yasaya bırakılmakta, yeni yasa ise piyasanın sübjektif ölçülerini getirmektedir. Değer takdir komisyonlarında İl İdare Kurullarının rolü, idarenin “tarafsız” olamayacağı gerekçesiyle kaldırılarak, sanayi ve ticaret odası temsilcilerini kapsayan bağımsız bilirkişilere verilmektedir. Böylece kamuyu zarara uğratacak şekilde rayiç değerın üstünde kamulaştırma bedeli hesaplanmasının önü açılmaktadır.⁴¹⁴

Özelleştirme 2000’lerde yerelleşmeyle yeni bir boyut kazanmaktadır. 2004 yılında düzenlenen yerel yönetim yasalarıyla kamu hizmetleri sunumunun ölçeği İl Özel İdareleri haline gelirken, özelleştirme ve özel sektör lehine kamulaştırmalar bu ölçekte çakışmaktadır. Yerelleşmenin bir sonraki aşamasında İl Özel İdaresi’nin yerini

⁴¹¹ Neşe Kızıl (Erkelli); “Kamulaştırma Fenomeni”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 9, S. 1-3, 1988, s. 209.

⁴¹² AYM, 22.9.1993 tarihli E:1993/8, K:1993/31 sayılı kararında, “çok ayırık bir yöntem” olan kişiler adına kamulaştırmanın, el konan mülkün sahibinin yararından işletme sahibinin yararının üstün olmasından değil, kamu yararının üstün olmasından kaynaklandığını açıklamaktadır. Karşıoy yazısında ise istisnai yöntemin genişletildiği ve bir kişi karşısında başka bir kişiye imtiyaz tanındığı belirtilmektedir.

⁴¹³ Tahir Saraç, “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından el konan şirketlerde tek kişi ile yapılan genel kurul toplantılarının geçerliliği sorunu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 57, S. 2, 2008.

⁴¹⁴ Ali Somel, “Kamulaştırmanın Değişimi Özelleştirme-Devletleştirme İkiliğinde Nereye Düşüyor?”, *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu*, Memleket Yayınları, Ankara, 2010.

kamulaştırma yetkileri pekiştirilmiş belediyeler alacaktır. Bakanlık hizmetleri yerelleşirken güçlenen yerel yönetimlerle ilişkilenerak yeni bir ölçek oluşturmaktadır. İl Özel İdaresi'yle birlikte hizmet birlikler KOBİ'ler, kamulaştırma ve sanayi, ticaret yatırımlarına alan açma aracıdır.⁴¹⁵

Kamu yönetimi reformu kapsamında yerelleşme, kamu hizmetlerinin kamu yönetimi dışında görülmesini öngörmektedir. İl Özel İdaresi'nin yanında Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Kanunuları'nda şirketler eliyle hizmet görülmesi düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinin geleneksel olarak özele gördürülmesinde imtiyaz veya ruhsat yönteminin idareyi üstün tuttuğunu, özel kişi kamulaştırma yetkisinden faydalandırırken idarenin denetleyebildiği bir dengenin sağlandığını hatırlatan Ataay, artık YİD, hizmet satın alma gibi yöntemlerle kamu hizmetlerinin “özel hukuk sözleşmeleri” çerçevesinde özele gördürülebildiğine dikkat çekmektedir. Böylece doğal tekel niteliğindeki kamu hizmetleri özel tekele dönüşme ve kamulaştırma gibi kamu gücü yetkilerinin bu tekellere bırakılması tehlikesi doğmaktadır.⁴¹⁶

Özelleştirmelerle 1980'lerde başlayan tasfiye, 1999'dan sonra bir “yeniden yapılanma” sürecine evrilmiştir. Kamu hizmetleri tekelinin olduğu alanlarda özel girişimcilerle yapılan imtiyaz sözleşmeleri EPDK, Rekabet Kurulu gibi bağımsız düzenleyici kurullar aracılığıyla idari niteliğinden arındırılan izinler, böylece bir yandan devlet denetimi karşısında tahkime konu olabilirken diğer yandan kamulaştırma gibi kamusal yetkilerden yararlanma olanağı yaratmaktadır. Bayramoğlu'na göre bu sermayenin yeni yönetim modeli olarak yönetişimin yerleştirilmesidir. Yeni tip idare siyaset dışı “teknik” bir düzenleyici işlev üstlenirken, erkler birliğine dayalı bir iktidar biçimi oluşmaktadır.⁴¹⁷

Bu dönemin ürünü olan melez kamu örgütlenmelerinde bağımsız düzenleyici kurulları kamu-özel ortaklığı ve kamu yararı şirketleri takip etmektedir. Kamu-özel ortaklığı, eski bir yöntem olmakla birlikte idari ve mali özerkliğe dayalı rekabetçi

⁴¹⁵ Keskin, 2009, s. 492-495.

⁴¹⁶ Ataay, bu düzenlemeye karşı çıkışın, Anayasa'nın piyasa faaliyetinin “tekelleşmeye” evrilmesi karşısındaki hükmüne değil, özel mülkiyet ve girişim haklarının ancak “kamu yararı” ile sınırlandırılabilceği hükmüne göre dayandırılması gerektiğini savunmaktadır. Faruk Ataay, *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayını, 2005.

⁴¹⁷ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2005.

işletmeciliğinkamu hizmetlerinde tipik hale gelmektedir. Kamu yararı şirketleri ise kamu hizmetlerinde devletleştirme öncesi yardım örgütlenmelerine dönüş ile yeniden devletleştirme olarak iki şekilde yorumlanmaktadır. Karasu, devlet mülkiyetinden vakıf mülkiyetine geçişle örneklenen bu sürecin devletleştirme olmadığını vurgulamaktadır. Özelleştirme sürecinin eksiklikleri ve kriz iflasları üzerine kurulan bu kamu hizmeti örgütlerinde kâr özelleştirilmekte risk ve maliyet devletleştirilmektedir. Sağlık Bakanlığı’nda görüldüğü gibi hizmet örgütlenmesinin merkezine yerleşen bu örgütlenmeler, şirketlerin kamulaştırmadan daha fazla faydalanmasını sağlayacaktır.⁴¹⁸

Özel girişim adına kamulaştırmayı pekiştiren örgütlenmeler karşısına yargı engeli çıkabilmektedir. Lehine kamulaştırma kararı alınabilen sanayi ve ticaret bölgeleri oluşturulurken, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri’ne doğrudan kamulaştırma yetkisini içeren yasa, Anayasa Mahkemesi’ne takılmıştır. Kamulaştırma Kanunu’na göre özel kişi “adına” kamulaştırma yapılması mümkünken bu yetkinin özel kişi “tarafından” kullanılması mümkün değildir. İptal kararı ile OSB için kamulaştırma yetkisinin tehlikeye düştüğü düşünölmektedir. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı’nın hazırladığı bir raporda, OSB için kamusal yetkiler ile sanayiciler arasında bir denge kurulması önerilmekte, yönetimin kısmen idarede olması ve bu sayede kamusal yetkilerden faydalanılması vurgulanmaktadır. OSB lehine kamulaştırma yetkisiyle yaratılan ranta özellikle dikkat çekilmektedir.⁴¹⁹

2000’lerde yargı engelini aşmak üzere yürütme tarafından artan sayıda acele kamulaştırma kararı alınmaya başlanmmıştır.⁴²⁰ Kentsel dönüşüm, Hidroelektrik Santraller başta olmak üzere özel yatırımların ağırlıkta olduğu projeler için Bakanlar Kurulu tarafından el koyma kararı alınmaktadır. Danıştay’ın acele kamulaştırma uygulamalarına karşı verdiği yürütmeyi durdurma kararlarında, üstün kamu yararını arazi sahibi ile maden işletmecisi arasında kıyaslanmakta, “istisnanın istisnası” bir

⁴¹⁸ Koray Karasu, “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı şirketleri”, *AÜ SBF Dergisi*, S. 64-3, 2009, s. 117-147.

⁴¹⁹ TEPAV, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, Sanayi Politikaları Çalışma Grubu, “Organize Sanayi Bölgeleri ve Kamusal Yetkiler: Faydalar ve Sorunlar Nelerdir?”, 16 Ekim 2006.

⁴²⁰ 1978’de (TKİ, TEK) ve 2002’de (BOTAŞ, TEÜİAŞ) aynı şekilde enerji darboğazı gerekçeıyla acele kamulaştırma yürütölmüş olması dikkat çekicidir.

yetkinin merkezden yerele devrini sorgulanmaktadır.⁴²¹ Kaya'ya göre kamulaştırma, piyasadaki alış veriş kamu gücü müdahalesiyle gerçekleştirilen bir piyasalaştırma aracına dönüşmüştür. Acele kamulaştırma piyasa karşısındaki direnci kırmaktadır. Bu tahsislerde genel olarak piyasaya değil somut işletmeleri yararlandırmakta, dolayısıyla tekelleşmeyi de pekiştirmektedir.

Yeni tip kamulaştırmanın bir boyutu özel tekellerinin önünün açılması ise, diğer boyutu mülksüzleşmedir. Sabuktay, IMF'ye verilen niyet mektuplarının mülksüzleştirme yoluyla birikimin altyapısını oluşturduğu söylemektedir. Tarım, enerji, telekomünikasyon, sağlık bankacılık, kamu arazileri gibi geniş bir yelpazede geçmişte kamulaştırmaya konu olmuş yahut kamulaştırmanın koruması altına alınmış hizmet alanları serbestleştirme, piyasalaştırma, özelleştirme politikalarına tabi tutulmaktadır. Kamu yönetiminin krizlerle biçimlendiği tezinden hareketle, Türkiye'de son dönemin açık ve örtülü krizlerinin kamu mülkiyeti ortadan kaldırarak yönetildiği saptanmıştır.⁴²²

A. Zamandizinsel kuruluş ve çözülüş

1. Uluslaşma reformu: 1920'ler

Birinci Dünya Savaşı'nda İttihat ve Terakki iktidarı kapitülasyonları kaldırmış, düşman devletlerine ait demiryolu ve denizyolu işletmelerinin bir kısmını satın alarak devletleştirmiş, Fransız ve İngiliz sermayesinin terk ettiği alanlarda faaliyet yürütme olanaklarını kendi müttefiki olan devletlere tanımıştı. Sevr Anlaşması'nda kapitülasyonlarla birlikte yeniden yerleştirilmek istenen imtiyaz sistemi, Lozan Anlaşması'nda “şirketlerin imtiyaz haklarının devam edeceğini ve imtiyazların yeni iktisadi şartlara göre gözden geçirileceği” şeklinde bir hükümle geçici olarak kabul edildi.⁴²³

⁴²¹ Alp Yücel Kaya, “Neo-liberal mülkiyet ya da ‘acele kamulaştırma’ nedir?”, *Toplum ve Bilim*, S. 122, 2011, s. 194-236.

⁴²² Ayşegül Sabuktay, *Mülksüzleştirme Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s. 40-43, 119 .

⁴²³ Kazgan, Cumhuriyet'in “gözden geçirme”nin millileştirme veya kamulaştırmalarla yapıldığını ileri sürmektedir. Gülten Kazgan, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, İstanbul, s. 45, 46.

Gözden geçirmenin ne şekilde gerçekleşeceği, 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde ana hatlarıyla belli oldu. İttihat ve Terakki'nin savaş döneminde gündemine aldığı “milli iktisat” çizgisi, yeni bir politika, hatta ulusal özgünlüğü olan bir ekonomi yaklaşımı olarak ilan edildi. Ancak Kongre'nin açış konuşmasında hükümetin “devletleştirme” ile “şahsi teşebbüsü” bir arada yürütecek bir sistem izleneceğini ilan etmesi, özel girişim bahsinde olumlu, devletleştirme bahsinde kuşkuyla karşılandı.⁴²⁴ Devletin düzenleyici, yönlendirici ve idareci rolü kabul edilebilir olmakla birlikte bunun devletleştirme ile karıştırılmaması gerektiği uyarısı yapıldı.⁴²⁵

Kongre kararlarında, imtiyazların kaldırılması değil, “inhisarların ref'i” öne çıkmaktadır.⁴²⁶ Tüm meslek grupları, tekelliliğe karşı ticaretin serbest olması konusunda görüş birliği içindedir. Çiftçi Grubu ve Tüccar Grubunun Esasları'na göre, madenlerin müzayedesinde milli şirketlerin tercih edilmesi, “tayyare ve posta” nakliyatının Türk şirketlerine verilmesi, “şimendöfer” yürüten yabancı kumpanyalar için hükümetin idareci ataması, tramvay, elektrik, telefon gibi “hidematı umumiye” için yabancı şirketlerin hükümetle yapacakları sözleşmelere uymaları yönünde kararlar alınmaktadır. Milli Türk Ticaret Birliği, “Türk” addedilmeyen şirketlere işletme imtiyazı veya izinlerin verilmemesini ve devlet müzayedelerine katılamamalarını önermektedir.

⁴²⁴ İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt, “ne ‘bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler’ mektebi, ne de sosyalist, komünist, etatist ve himaye mekteplerinden” olduklarını söyleyerek, Yeni Türkiye İktisat Mektebi'nin ilkesini, “bazı hususatta iktisadiyatımız devletleştirme usulünü takip edecek, bazı hususatta iktisadi teşebbüslerini şahsi teşebbüslere terk edecek” şeklinde açıklamaktadır. Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi: 1923-İzmir*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1997, s. 219, 220.

⁴²⁵ Kongre delegelerinden Ahmet Muhiddin, devletin ekonomik hayata müdahale etmemesi, “müstahsil” olmaması konusundaki “boş fikirlerden” kurtulduklarını müjdelediği için sevindiğini ifade ettikten sonra şunları söylemektedir: “Mamafih devleti iktisadiyatta deruhte etmeye azmeylediği bu nazımlık, bu nazırlık, müdirlik faaliyeti ‘devletleştirme’ usulü ile karıştırılmamalıdır. İktisat Vekili'nin nutkunda bu cihet pek müphem kaldı. O devletin tanzim ve idare faaliyetini devletleştirme ile bir addeder gibi idare-i kalam eyledi. Biz Devletin tanzim, tevcih ve idare etme faaliyetine hararetle taraftar olabilirsek de, ‘devletleştirme’ usulünü öyle kolay kolay kabul etmeyiz. Bu hususta vuzuh ve serahatin temini zaruridir. Biz bu meseleye bilahare avdet edeceğiz. Şimdilik burada meşhud olan mefhum karışıklığa işaret ile iktifa ediyoruz.” A.g.e., s. 234.

⁴²⁶ “Birçok siyasi entrikalara alet olan inhisarların memleketi daima kemirmek ve emmekten başka serbest-i say-ü amel ve ticareti de ilga edecek derecede mazarratlar tevlid eylediği malum olmasına binaen, ecnebi sermayelerinin Hükümetle iştirak ederek memleket mahsulat-ı ibtidaiyesinin veya sanayi veya ticaretini yedd-i inhisarına alamaması ve mevcutlarının ref'i.” A.g.e., s. 347.

Ticaret bankası kurulması gibi yatırımlarda ise devletin başta sermaye koyarak daha sonra elini çekmesi öngörülmüştür.⁴²⁷

İşçi Grubunun İktisat Esasları'nda Reji'ye verilen imtiyazın lağvı önerilmekte, Kongre'nin tek devletleştirme kararı olarak bu kayda geçmektedir. “İnhisar suretiyle memleketimizde icra-i ticaret etmekte olan Tütün Rejisi inhisarının hemen ilgası. Ve imtiyazlı ecnebi müesseselerinin devletleştirilmesi” şeklinde düzenlenen maddede, birinci fıkra diğer gruplar tarafından “müttefikan” kabul edilirken, tüm imtiyazlı yabancı şirketlerin devletleştirilmesini içeren sonuncu fıkrası diğer gruplar tarafından yine oybirliğiyle reddedilmiştir.⁴²⁸

Devlet-mülkiyet ilişkilerinin yeniden kurulmasında kamulaştırmanın yeri

Türkiye Cumhuriyeti'nin bağımsız bir ekonomik altyapı inşa edebilmesi için devlet-mülkiyet ilişkilerinin yeniden inşası, 1920'lerde yapılan düzenlemelerin ortak niteliğiydi. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar 1925 yılında ürün rant olarak aşar vergisi kaldırıldı. Osmanlı döneminde başlayan tapu dağıtımının 1920'li yıllarda hızlandırılarak tamamlanması ise toprak mülkiyeti üzerinde mücadelenin yoğunluğu sebebiyle mümkün olmadı ve 1926'da Medeni Kanun ile özel mülkiyetin hukuki statüsü net olarak tanımlanabildi.⁴²⁹

1920 yılında hazırlanan Halkçılık Programı 1921'de Anayasa taslağı olarak gündeme geldiğinde, Osmanlı döneminden kalan toprak mülkiyetine dayalı yerel egemenlerin denetlenmesi için Umumi Müfettişlikler tanımlanmaktadır. Umumi Müfettişliklerin işlevi kapitalist temelde bir iktisadi kalkınmaya öncülükten ziyade “asayiş” sağlamak olmuştur.⁴³⁰ Umumi Müfettişlikler düzeyinde kamulaştırmalar,

⁴²⁷ A.g.k, s. 330, 339, 341, 354, 363.

⁴²⁸ A.g.k, s. 361.

⁴²⁹ 1921'de hazırlanan nahiye yasının düşme nedeni tapu kayıtlarının nahiye devrini öngören hükmüdür: Aylarca süren tartışmalar sonunda üzerine anlaşılmasına rağmen, “sıra özel mülkiyetin kaydedilmesine gelince” tartışma tıkanmıştır. Keskin, 2009, s. 324-334.

⁴³⁰ Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılmasının ardından Muş-Urfa-Hakki üçgeninde Birinci Umumi Müfettişlik, Trakya'da da İkinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. İlki için “fikir, idare, işbirliği, asayiş”, ikincisi için “bayındırlık, iskân” gerekçe gösterilmektedir. Raporlarda birinci bölge için sınır bölgesi olması ve Kürt, Nakşi, komünist hareketlere karşı alınacak önlemler, ikinci bölge için mübadillerin yerleştirilmesi, milli mücadelede sorun çıkaran Çerkes ve Pomak köylerinin denetlenmesi, Yahudi sanayicilerine karşı kooperatifleşmenin teşvik edilmesi işlenmektedir. Toprak üzerindeki örgütlenmede nüfus, coğrafya, gelir,

ağırlıklı olarak kamu hizmetleriyle veya tarımsal yatırımlarla üretimi artırma amaçlı olmak yerine iskân amaçlı kullanılmıştır. Yönetmelik bölünmede, kamu hizmetine erişebilirlik ve iktisadi bütünleşme gibi “teknik-yönetmelik” ölçütlerden çok, egemen kesimler arası paylaşım ilişkilerinin belirleyici olduğu görülmektedir.⁴³¹

1921 Anayasası görevler ayrılığı ilkesiyle ademi merkezîyetçiliği benimsendi, il genel ve özel yönetimleri ayrıldı. İl özel yönetiminin aygıtları olan il ve ilçe meclisleri, bakanlıklara bağlı ziraat, ticaret asayiş, adalet dışındaki tüm kamu hizmetlerini üstlendi, kamulaştırma ile yetkilendirilmiş ve kendilerine ona göre bir bütçe tahsis edildi. 1924 Anayasası’yla merkezîyetçiliğin tesisinden sonra dahi “gelir azlığı” nedeniyle genel yönetimin ödenek yetersizliği özel yönetim üzerinden giderildi.⁴³²

Yeni kurulan idarelere kamulaştırma yetkisi tanındı. 1925’te Milli Savunma Bakanlığı altında Harita Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı altında Tapu Genel Müdürlüğü’ne bağlı Kadastro Teşkilatı kamulaştırma yetkileriyle kuruldu. Ayrı tüzel kişiliği olan bir iktisadi devlet teşekkülü olarak Şeker Fabrikaları’na kamulaştırma yetkisi verildi.⁴³³ Devlet tüzel kişiliğinden ayrılan kuruluşların kamulaştırılan taşınmazları, ilgili kamu tüzel kişiliklerine devredilecekti.⁴³⁴

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte merkezi düzenlemelerin sermayenin kısa vadeli çıkarları lehine olan yönü belirgindir. Milli iktisat politikasının bir devamcısı olan 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1927 yılında yeniden düzenlenerek sermaye üzerinde devlet himayeciliğini sürdürmüştür. 1925’te kurulan Sanayi ve Maadin

ulaşım, kamu hizmetine erişebilirlik, iktisadi bütünleşme gibi “teknik-yönetmelik faktörler” dikkate alınmamıştır. *A.g.e.*, s. 303.

⁴³¹ *A.g.e.*, 269-288. Ayrıca 1921’de nahiye yasası çıkarma girişimi, özel mülklerin tapu kaydının tutulması noktasında durdurulmuştur. Köyden bir büyük, ‘komün’e tekabül eden bir kademe olarak düşünülen nahiyenin mülkiyet konusunda yetki sahibi olması istenmemiştir. *A.g.e.*, s. 324-334.

⁴³² 1925 yılında Teşkilatı Mülkiye Kanunu çıkarılarak, illerin bir kısmının kaldırılmasıyla mülki bölünme sadeleştirilmiştir. Erzurum mebusu Münir Hüsrev, gelir azlığı nedeniyle yapılan değişikliğe itiraz ederken Mustafa Kemal düzenlemenin gerekçesi olarak mahalli isyan hareketlerini öne sürmektedir. Bu değişiklik bazı yerlerde demiryolu hattı döşenmesi gibi gelişmeler sonucunda meydana gelirken, küçük tüccarı ve memuru olumsuz etkilemiş, “asayiş ve ulaşımın iyileştirilmesini” isteyen büyük tüccarların çıkarı ise bozulmamıştır. *A.g.e.*, s. 303, 307, 311, 313.

⁴³³ Şeker fabrikalarına tanınan imtiyaz ve muafiyet hakkındaki yasada, Ticaret Vekili fen heyetinin “en münasip” olduğunu doğruladığı yerin kamulaştırma yasasına uygun olarak kamulaştırılacağı öngörülmüştür. TBMM ZC, D. 2, C. 17, İ. 94, 5.4.1925, s. 100.

⁴³⁴ Darülfunun’un tüzel kişilik kazandırıldığı düzenlemede bu özellikle bir hükümle belirtilmiştir. TBMM ZC, D. 2, Cf. 8, İ. 43, 21.4.1924, s. 977.

Bankası, Osmanlı döneminde devlete ait olup sayıları 1915'te 20'yi bulan fabrikaları devralmış, ancak yasada bunların daha sonra yeniden özele devredilmeleri zorunlu kılınmıştır.⁴³⁵

Ulus-devletin inşasında “devletleştirme”, “millileştirme” ve “kamulaştırma”

Cumhuriyet'in siyasi kuruluşunda devletin el koyma pratikleri çeşitli ulus inşa süreçlerinde gündeme gelmektedir. Özel, yerel ve cemaat yapılarının ortadan kaldırılarak devletleştirmesinin gündeme geldiği eğitim, inkılâplar ile devletleştirmenin ilişkilendirildiği nadir başlıklardan birisidir. Özel okulların varlığı, eğitimin “aşağı tabakalara” inmesi önünde bir engel teşkil etmekte, bu yüzden ilköğretimin bir kamu hizmeti olarak düzenlenmesi için devletleştirilmesi gündeme getirilmektedir. Kuruluş sürecinin bir parçası olarak laikliğin eğitimdeki altyapısı bakanlık düzeyinde “devletleştirme” ile tesis edilmektedir.⁴³⁶ Daha sonra bakanlıklar ile il genel meclisi eşgüdümüyle kamulaştırmalar okul yapımının planlanmasında devreye girmiştir.⁴³⁷ Eğitim hizmetinin devletleştirilmesi merkezileştirme anlamı taşıırken, kamulaştırma gene merkezi hükümet eliyle ancak yerelde devreye sokulan bir araç olarak farklılaşmaktadır.

Kamulaştırmanın millileştirme üzerinden anlam kazandığı bir konu Boğazlar meselesidir. Boğazların yönetimi Lozan Barış Konferansı'nda ele alınırken, Meclis'te egemenlik hakkına dayanarak kamulaştırma yoluyla denetim sağlanması gündeme gelmektedir. Konferans'ta ABD'nin Boğazlardan serbest geçiş talep ettiği aktarıldığında, bu ülkenin Panama Kanalı'nda denetim sağlamak için kamulaştırma yaptığı hatırlatılmıştır. ABD'nin ikili oynadığı kabul edilmekle birlikte, yeni kurulan Cumhuriyetin yabancıların mülkiyet haklarını kamu yararı dışında siyasi egemenlik

⁴³⁵ Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, İmge Yayınevi, Ankara, 2006, s. 50, 51, 96-7.

⁴³⁶ “Maarif Vekili Vasfi Bey ictimâda, ibtidaî maarifin devletleştirilmesi arzusunda bulunulduğunu, idareyi hususiyeler bulundukça maarifin aşağı tabakalara inemeyeceğini belirtmiştir.” 2 Mayıs 1924, *Hakimiyeti Milliye*, aktaran Burcu Bayrak, “1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

⁴³⁷ Maarif Vekili İsmail Safa Bey, ülke genelinde ilkokula gereksinim duyulduğunu belirtmekte, Vilayet Meclisi Umumisi ile görüşmek suretiyle Vekâlet'in Ankara'da iki okul kurma konusunda hazırladığı planının kamulaştırma yoluyla gerçekleştirildiğini aktarmaktadır. TBMM ZC, D. 1, C. 5, İ. 87, 21.1.1924, s. 272, 278.

gerekeçsiyle sınırlandıramayacağını altı çizilmektedir.⁴³⁸ Boğazlara ilişkin bu doğrultuda alınan karar, Türkiye Cumhuriyeti'ni kuracak iradeyi tanıyan temel uluslararası hukuk belgesinde, ileride Ortadoğu'da emperyalizm karşıtı siyasete öncülük edecek Süveyş Kanalı millileştirmesi gibi düzenlemelerin söz konusu olmayacağına ilişkin tarihsel bir taahhüt anlamı taşımaktadır. Dolayısıyla, kamulaştırmanın millileştirme veya devletleştirme doğrultusunda kullanılmasına set çekilerek, bu iki araç ayrıştırılmıştır.

Lozan Konferansı ile bağlantılı olarak kamulaştırmanın gündeme geldiği bir diğer konu, Yunanistan'la mübadelede karşılıklılık ilkesinin uygulanmasıdır. Türkiye'ye göç eden kişilerin Yunanistan'da kalan mülkleri için Yunanistan'ın kamulaştırma bedeli ödememesi üzerine Meclis'te "mukabele bilmisil" talep edilmiştir. Bir bedelsiz kamulaştırma düzenlemesi yapılmamakla birlikte fiilen göç edenlerin mallarına çeşitli şekillerde el konduğu görülmektedir.⁴³⁹ İşgalden sonra gayrimüslimlerin terk ettikleri ve sahipsiz gözüken yerlere el konmaktadır. Hükümet bu arazileri müzayede ile satacak, ekili olanları bizzat yönetecek, sahipleri dönerse arazileri iade edecektir.⁴⁴⁰

Millileştirmelerle özel sektör lehine kamulaştırma uygulamaları

Millileştirme ilk olarak savaş sırasında bir reaksiyon olarak ortaya çıkmaktadır. 1920 yılında önce Heyeti Temsiliye, sonrasında ise Ankara hükümeti adına Anadolu demiryolları millileştirilmiştir. Nafia Vekâleti adına gerçekleştirilen el koymalarla işletme bütçesi hükümet bütçesine geçirilmiş, yabancı şirketin memur ve işçileri "hükümet memuruna" dönüşmüştür. El konan hatlarla demiryolu idaresi Anadolu-Bağdat ve Afyon-Uşak Demiryolları ve Bağdat İnşaat Şirketi Umum Müdürlüğü adını

⁴³⁸ İcra Vekilleri Heyeti Reisi ve Hariciye Vekâleti Vekili Rauf Bey, Amerikalıların Boğazlar için hiçbir denetim ve sınırlama kabul etmediklerini bildirdiğinde, Burdur mebusu Soysallı İsmail Subhi Bey, ABD'nin Panama'da kamulaştırma yaparak tek seferde iki gemiden fazlasının geçmesine izin vermeyecek kadar bunu bir "hakkı tabii" olarak gördüğüne dikkat çekmektedir. Rauf Bey kamulaştırmadan başka hiçbir gerekçeyle yabancıların mülk ve intifa haklarından geçici de olsa mahrum edilemeyecekleri konusunda anlaştıklarını söylemektedir. TBMM ZC, D. 1, C. 26, İ. 167, 3.1.1923, s. 147, 150.

⁴³⁹ Mazhar Müfit Bey "mukabele bilmisil" talep etmekte, aynı kamulaştırma düzenlemesinin yapılmasını önermekte, Hariciye Vekili Şükrü Kaya Bey ise Yunanlıların mülklerini "müslümanların hisseleri nispetinde" bölüştüreceklerini açıklamaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 11, İ. 28, 29.12.1924, s. 284.

⁴⁴⁰ Fatma Eda Çelik, "1922: Yeni Türkiye'yi Kuracak Zafer İçin Beşeri ve Mali Kaynakların Yönetimi", *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

almıştır. Siyasi irade, millileştirmelerle örgütlediği hizmetler üzerinden yönetsel olarak kendisini şekillendirmektedir.

1920'lerin millileştirmelerle hayata geçen tek devlet işletmeciliği politikası, “şimendifer siyasetidir”. 1926'da demiryolu yapımı için arazi kamulaştırma yasası çıkarılması, 1927 ve 1929'da demiryolu, liman ve su işleri için Meclis'ten büyük miktarda kamulaştırma ödeneği talep edilmiştir.⁴⁴¹ Öte yandan demiryolu yatırımlarında yapılan ihalelerde yerli ve yabancı sermayeye büyük kazançlar sağlandığı ileri sürülmektedir.⁴⁴² Ulaşım sektöründe millileştirmelere kamulaştırmaların eşlik etmesi, devlet bünyesine alındıktan sonra ihale yoluyla gerçekleşen yatırımlarda özel sektör lehine kamulaştırmanın ilk nüvelerini ortaya çıkarmaktadır.

1921 mali yılı bütçe görüşmesinde Reji İdaresi'nin Osmanlı Meclis-i Mebusanı tarafından sözleşmesinin yenilenmesi üzerine Ankara hükümeti “yeni bir inkılâp” olarak İdare'yi millileştirmeyi gündemine almaktadır. Hükümet Londra Konferansı'nı beklemeden idareyi feshedemeyeceklerini veya yeniden şekillendiremeyecekleri görüşündedir.⁴⁴³ İkili iktidar döneminde Meclis hükümeti, imtiyazları koruyan eski rejim karşısında millileştirmeyi bir koz olarak kullanmakta, fakat önceliği Batılı devletlerle diplomatik ilişkiler tesis edilmesine vermektedir. Bir anlamda millileştirme, ilk defa tepkisel bir siyasi eylem olarak ortaya çıkarken, uygulanması yabancı sermayenin siyasi temsilcileri ile uzlaşma zeminine göre ayarlanmaktadır. Reji'nin sözleşmesi 1924 yılında feshedilmiş, ertesi yıl yasayla tekel haline getirilerek Maliye Vekâleti'ne devredilmiş, daha sonra da geçici idare kurulmuştur.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ 1927 yılında demiryolu, liman ve su işleri için toplam 230 milyon liralık bono çıkarılmıştır. Yine 1929 yılında aynı işler için idare bu kez Meclisten 240 milyon liralık ödenek talep etmiştir. Sonay Bayramoğlu Özügür, "1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 68.

⁴⁴² Serbest Fırka'nın sözcüsü Ağaoğlu, köylüden alınan gelirin faiz olarak yabancı sermayeye verilmesini eleştirerek “zahirde hükümet yapıyor, hakikatte Avrupa ve komisyoncuların hesabına çalışıyor” demektedir. Boratav, 2006, s. 50, 51, 76.

⁴⁴³ “Reji İdaresi'nin Osmanlı Meclisi Mebusanınca temdidinin, Meclis'i, millileştirme doğrultusunda yeni bir inkılap yapmakla karşı karşı bıraktığını söyleyen Karesi Mebusu Vehbi Bey'e karşı, Maliye Vekili Ferit Bey, İtilâf Devletleriyle yapılacak Londra Konferansı öncesi idareyi feshetmenin veya ona dair yeni bir şekil vermenin Ankara Hükümeti'nin siyasi çıkarına uygun olmayacağını söylemiştir. Çelik, 2012.

⁴⁴⁴ Recep Aydın, "1923: Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı: Cumhuriyet", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

Osmanlı'nın sömürgeleşme sürecinin simgesi olan Reji imtiyaz yetkileri alınarak millileştirilirken, başka alanlarda yeni imtiyaz düzenlemeleri yapılmaktadır. Bu düzenlemelerle imtiyaz sahipleri kamulaştırma yetkisi ile donatılmaktadır. İmtiyaz yöntemiyle yürütülen faaliyetler, kamulaştırmanın en yaygın uygulanma alanını oluşturmaktadır. Osmanlı'nın son dönemi ve Kurtuluş Savaşı sırasında verilen imtiyazlar, Cumhuriyet'le birlikte kurulan Türk Anonim Şirketleri (TAŞ) ile yabancı şirketlerin ortaklıkları üzerinden sürdürülmüş, bu süreklilik kamulaştırmanın şirketler lehine kullanılması yönünden değil ancak bağımlılık yönünden tartışma konusu olmuştur. İçeriğinin yanında imtiyazların verilme usulü de bakanlık ile kamu yatırımları için kamulaştırma yetkisine sahip il meclisi arasında yetki çatışması üzerinden gündeme gelmektedir.⁴⁴⁵

Harici nedenlerle uygulamaya geçemese de yabancı sermaye yatırımları lehine kamulaştırmanın ilk örneği Chester projesidir. Irak petrolerine ulaşan bir demiryolu hattı yapımıyla ilgili projenin imtiyaz sözleşmesi, madenlerin kamulaştırılmasını içermektedir. Devletleştirilmesi beklenen madenlerin yabancı sermaye imtiyazı için kamulaştırılması Meclis'te tartışma yaratmaktadır.⁴⁴⁶ Hükümet, madenleri devletleştirebilmek için ayrı bir yönetsel örgütlenme gerektiğini, bu örgütlenmenin “zabıta” işlevinden ibaret kaldığı koşullarda devletin kötü yönettiğini ve üretkenliğin düştüğünü açıklamaktadır.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Karesi mebusu Vehbi Bey'in aktardığı Karesi Vilayet Meclisi'nin mektubunda, Edremit'te elektrikli tramvay hattının “kırk senelik imtiyazlı” ortaklarından Ralli'nin Yunanistan işgali sırasında eski İstanbul Nezareti ile sözleşme yapıp kamulaştırma yoluyla şose ve köprülere tecavüz ettiği anlatılmaktadır. Daha sonra Ralli'nin imtiyazın sürmesine yönelik başvurusunu Vilayet reddederken Nafia Vekâleti şartnameyi yenilemiş, bir Türk Anonim Şirketi kurularak kamulaştırmaları da içeren bir planla imtiyaz uzatılmıştır. Vilayet meclisi, kendisinin hak ve yetki sahibi olduğu özel yola imtiyaz sahibinin tecavüz ettiğinden şikâyet etmektedir. TBMM ZC, D. 2, C. 5, İ. 96, 6.2.1924, s. 608-610.

⁴⁴⁶ İzmit mebusu Sırrı Bey, “Madenleri işletmek hakkı şimendiferlerin ücret ve imtiyazıyla mütenasib olarak” ifadesine atıfta bulunarak, “devletleştirme nazariyesine” aykırı olarak madenlerde imtiyazın otuz sene ile sınırlanması gerekirken şimendiferlere paralel olarak “madenlerimizi böyle 99 sene şirkete vermekteki maksat nedir?” diye sormaktadır. TBMM ZC, D. 1, C. 28, İ. 20, 8.4.1923, s. 446, 510-512.

⁴⁴⁷ İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt, “Bir memleketteyiz ki, devletleştirmek usulü, yani komünizmden bir adım geride olan usulü henüz kabul etmemişizdir ve memleket, teşkilâtını ona göre yapmamıştır. Binaenaleyh, böyle bir memlekette devletleştirme usulü bittabi olamaz” demektedir. İcra Vekilleri Heyeti Reisi Sivas mebusu Rauf Bey ise devletleştirmenin “tatlı” bir faaliyet olduğunu fakat devlet şirketi olarak işletilen hizmetlerin “derülaceze” dönüştüğünü belirtmektedir. *A.g.e.*

Chester şirketi lehine kamulaştırma örneği münferit olmayıp, Mersin limanı için verilen imtiyazda da benzer bir düzenleme görülmektedir.⁴⁴⁸ Yatırımın birden fazla sahayı (demiryolu, maden) kapsayan entegre bir yapı gerektirmesi, Chester örneğinde dolaylı olarak kamu tekeli ile özel tekel arasında bir karşılaştırmayı gündeme getirmiştir: Devlet bu entegre yapıyı kuracak bir yönetsel örgütlenmeye sahip olmadığı ölçüde, şirkete kamu gücü yetkileri içeren bir imtiyaz vermek zorundadır. Kamulaştırma yöntemi bir faaliyetin devletleştirilmesi ile imtiyaza verilmesi ikiliği içerisinde ilkinden koparak ikincisine eklemlenmektedir.

Chester projesi, Avrupa-ABD arası işbirliğinin ABD'nin rekabetçi girişimini galebe çalması ve iktidarın siyasi öngörüsüzlüğü sonucu başarısızlığa uğramıştır.⁴⁴⁹ ABD sermayesi göz diktiği Musul petrollerinin Irak'ta kalması üzerine Türkiye yatırımı Chester'den vazgeçerken Irak'taki Standard Oil yatırımı ile gene kazançlı çıkmış; Cumhuriyet iktidarı ise birkaç yıl sonra “devletleştirdiği” petrol ithalat imtiyazını Standard Oil'e vererek ABD sermayesi ile ilişkilerini sürdürmenin yolunu bulmuştur.⁴⁵⁰

Kibrit ve çakmak üretiminde de millileştirmenin yabancı imtiyazlılar lehine sonuçlandığı göze çarpmaktadır. Millileştirmelerle üretim devlet tekeline alınmış, tekel imtiyazı özel sermayeye verilmiş ve imtiyazı alan yabancı sermayeli şirket haricinde özel kişilerin kibrit ve çakmak üretim ve ticareti yapması yasaklanmıştır. Daha önce bu işi yapanların mal varlığı devlete satılacak, satın alma bedeli mülki amir ve ticaret odasından temsilcinin bulunduğu bir komisyon tarafından belirlenecektir. Kibrit ve çakmak imtiyazının çoğunluk hissesi Belçikalılara ait bir şirkette iken 1929'da devlet tekeli kurulmuş ve 1930'da şirket tasfiye edilmiştir. Yeni bir işletme kurmak üzere tekel, Amerikan sermayesi ile ortak bir şirkete devredilmiştir. Böylece tekelleştirilmiş imtiyaz

⁴⁴⁸ Nafia Vekâleti ile Fransızlar arasında Mersin liman ve rıhtımlarına ilişkin yapılan bir imtiyaz sözleşmesinde, gerekli olan araziye satın almak konusunda arazi sahibiyle şirketin uyumsuzluk yaşamaması halinde İstimlak Kanunu'nun uygulanacağı ve her tür masrafın şirket tarafından karşılanacağı öngörülmüştür. TBMM ZC, D. 2, C. 3, İ. 42, 27.10.1923, s. 58.

⁴⁴⁹ Boratav, 2006, s. 56.

⁴⁵⁰ Cumhuriyet'in ilk yıllarında yabancı sermaye ile işbirliği arayışları, ekonomik kalkınma amaçlı pragmatist bir siyasetin ötesinde bir anlam taşımaktadır. İktidar kadroları gerek bölgesel olarak gerekse emperyalist rekabet koşulları açısından uluslararası ortamı değerlendirmeye ve kurumsal ilişkiler tesis etmeye çalışmaktadır.

el değiştirirken, yerli kk üretici kamulaştırmaya benzer bir usulle tasfiyeye tabi tutulmuştur.

Kibrit ve akmak imtiyazının el değiştirmesi, 1929 krizinin henüz etkisini hissettirmediği bir aralıktaki Avrupa sermayesinden o dönem Merkez Bankası kuruluş süreci için gereken döviz rezervini vaad eden ABD menşeli sermayeye kayışı göstermektedir. Yine kriz öncesi devlet tekeli kurulan ve ardından Amerikan sermayesine imtiyaz olarak devredilen bir başka faaliyet alanı petrol ve benzin ithalatıdır.⁴⁵¹ 1926 tarihli 792 sayılı Petrol Kanunu ile petrol arama yetkisi devlete verilmiştir. Kibrit ve akmak ile petrol örneklerinde izlenen yöntem, devlet tekelinin yabancı sermayeye verilecek imtiyaza kazandırılan bir nitelik olarak ilk el koymadan sonra yasalaşması şeklindeyir.

Kamulaştırma yasaları

Kurtuluş Savaşı sürecinde ve devamında çıkan yasalar, Osmanlı döneminde kentlerde yerleşimleri, kırdaki ormanları ve tarımsal üretimi koruma amaçlı kamulaştırma düzenlemelerini içermektedir. Diğer yandan Reji yönetimi altındaki işletmeler ve bazı yabancı sermaye yatırımlarının millileştirilmesiyle milli iktisat politikaları, bağımsız ulus-devlet bünyesinde konsolide edilmektedir.⁴⁵² Geçiş sürecinin kamulaştırma ve millileştirmeleri, devletçilik öncesi kısmen düzenleyici kısmen kurucu nitelik göstermektedir.

Osmanlı'dan devralınan Menafii Umumiye için İstimlâk Kararnamesi, yönetsel yetki lği ve dayanağı açısından tartışma konusudur. Nahiyeleri belediyelerin yetkileriyle donatma konusunda bir yasa teklifinin kamulaştırmayı içermesi, normlar hiyerarşisi açısından sorun teşkil etmekte ve yasanın 'kararname'ye dayandırılmayacağı ileri sürülmektedir. Yine kamu yararı teriminin, kamunun serbestçe kullanımına açık alanlar dışında belediye binası gibi yönetsel alanları kapsayıp

⁴⁵¹ 1926 yılında devlet tekeline alınan petrol ve benzin ithalatında bu hakkın kullanımı bir anlaşmayla Standard Oil Company of New York'a verilmiştir.

⁴⁵² "Demek oluyor ki, emperyalizm ile Türkiye arasındaki mevcut ekonomik ilişkiler sistemi yeni dönemde de aynen sürdürülmeli, sadece bu ilişkilerin Türkiye'deki halkalarını oluşturan aracı faaliyetleri gayri müslimlerden Türklere devredilmeliydi. Milli Türk Ticaret Birliği teşebbüsünün yanı sıra, İstanbul Ticaret Odası bünyesini millileştirme yönündeki çabalar dikkati çekmektedir." Boratav, 2006, s. 37.

kapsamadığı sorgulanmaktadır. Kararname'ye 'kanun' olarak atıfta bulunulması ve 'kamu yararı'nın tanımlanmaktan kaçınılması sonucu konu geçiştirilmektedir.⁴⁵³

Kamulaştırmanın düzenleyici bir araç olarak kullanıldığı alanlar, Menafii Umumiye için İstimlâk Kararnamesi'nden ayrı hazırlanan özel yasalardır. Bunların en erken tarihlilerinden biri olan 39 sayılı Baltalık Kanunu'na ilişkin tartışmalar, kamulaştırma mekanizmasının bürokrasi ile mülk sahipleri arasındaki ilişkilerden nasıl etkilendiğini göstermektedir. Bilirkişi heyetinde bulunan memurlar mülk sahipleri lehine karar verebileceği için mülk sahibi olmayan ve baltalıktan yararlanacak köylülerin üçüncü bir taraf olarak komisyona dahil edilmesi önerilmiştir.⁴⁵⁴ Meclis görüşmesinde tasarının genel kararnameden ayrı tutulmak suretiyle çevreyi tahrip ederek kişileri zenginleştirilme olasılığına dikkat çekilmektedir.

Vakıf mallarının genel olarak kamulaştırmalardan muaf tutulması savunulmaktadır. Baltalık ormanlar için özel yasa çıkarılmasına itiraz eden bazı mebusların kamulaştırmanın zaten "şeriat" hukukunda var olduğu görüşünü öne sürmeleri⁴⁵⁵, benzer bir anlayışla vakıfların modern öncesi anlamıyla sunduğu hizmetlerin "menafii umumiye" adına kamulaştırma dışında tutulması anlamı içermektedir. Baltalık ormanların kamulaştırılmasındaki 'kamu yararı' ise, kamulaştırma bedelinin mülk sahibinin vergilendirilmesiyle bir kamu maliyesi aracına dönüşecek olmasıyla açıklanmaktadır.

Kamulaştırmalar, İktisat Vekâleti'nin kararıyla Heyeti Vekile tarafından uygulanacaktır. Kamulaştırmalara dönük yargısal denetimin yetersiz kaldığı saptaması,

⁴⁵³ Karahisarı Sahib (Afyonkarahisar) mebusu Nebil Efendi "menafii umumiyetden maksat ne?" diye sormaktadır. Kamulaştırmanın yollar ve seyir yerleri için yapılabileceğini belirterek 'örneğin belediye binası için de kamulaştırma yapılacak mı?' sorusunu yöneltmektedir. TBMM ZC, D. 1, C. 25, İ. 160, 22.12.1922, s. 504, 507.

⁴⁵⁴ Karahisarı Sahib mebusu Mehmet Şükrü Bey, orman memurunun orman sahibinin tarafını tutmasının muhtemel olduğunu, "çünkü orman sahiplerinin parası olmak itibarıyla köylüyü ezeceğini", bu yüzden köylüler adına üç kişinin heyette temsilci olması gerektiğini ileri sürmüştür. TBMM ZC, D. 1, C. 1, İ. 78, 4.10.1920, s. 520-529.

⁴⁵⁵ Kırşehir mebusu Müfit Efendi, istimlâkin şeriyede bulunduğunu belirterek kamu yararının kamu sağlığı ve kamu geliri için kullanılabilceğini, burada ise mülk sahiplerine para kazandıracak ve araziye çiplaklaştıracak bir uygulamaya dönüşme olasılığı olduğunu dile getirmektedir. *A.g.e.*

idari önlem olarak İktisat Vekâleti'nin müfettiş göndermesini gündeme getirmektedir.⁴⁵⁶ Bir diğer deyişle kamulaştırma sürecinin gerektirdiği yetkiler denetim de dahil olmak üzere yürütmede yoğunlaştırılmıştır. Kamulaştırma, henüz Cumhuriyet öncesinin erkler birliği anlayışı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerde kamulaştırma ikilikleri

Osmanlı'nın son döneminde kamulaştırmanın kullanıldığı temel alanlardan biri metropol belediyeleri iken Cumhuriyet'le birlikte taşra yerel yönetimleri kamulaştırma yetkisi ile donatılmıştır. Yerel yönetimlerin kamulaştırma yetkisi, ibadet yeri veya okul inşası için kamu yararı kararı almaya dayanmaktadır. İsteğe bağlı olarak boş veya yanmış taşınmazların sahipleri buralar için belediye meclisinden kamulaştırma talep edebilecektir.⁴⁵⁷ Diğer yandan mecra geçirme gibi kamu yatırımlarında tali sayılabilecek konularda dahi kamulaştırmanın önemsenen bir araç olduğu görülmektedir.⁴⁵⁸

1924 tarihli Belediye İstimlâk Kanunu Muvakkati'nde yapılan değişiklikle belediye adına kamulaştırmayı İstanbul'da Şehremaneti Encümeni, vilayette Belediye Meclisleri yapacaktır. Yerel yönetimlerde kamulaştırmalar için eski başkentte 'yürütme', illerde 'meclis' yetkili kılınarak ikili bir sistem oluşturulmuştur. Ankara Şehremaneti'nin imar yapacağı alanda ortaya çıkan ve kentin çeperlerine yayılan spekülasyon karşısında ise Heyeti Vekile kamulaştırmaya olanak tanıyan bir yasa taslağını Meclis'e sunmuştur.⁴⁵⁹

Cumhuriyet'in kuruluşunda kentsel imarın bir ayağı, başkente modern kent görünümünü kazandırmak amacıyla afetler veya yoksulluktan kaynaklanan virane yapıların

⁴⁵⁶ Adana mebusu Zekai Bey mevcut kamulaştırma düzenlemesinin bir yasa değil belediyelerce uygulanan bir "kararname" olduğu ve bedel anlaşmazlığı durumunda mahkemenin senelerce sürdüğünü hatırlatmakta, bu yüzden İktisat Vekâleti'nin müfettiş göndermesini önermektedir. *A.g.e.*

⁴⁵⁷ TBMM ZC, D. 2, C. 18, İ. 109, 22.4.1925, s. 458.

⁴⁵⁸ Telgraf tellerinin evlerden geçmesi konusunda Avrupa ile karşılaştırma yapılarak, evlerin yapısı gereği belli bir bölümünün kullanılması için mülk sahiplerinden "muvafakat" istenmesi Avrupa'da olanaklı olsa da Türkiye'de kamu çıkarı doğrultusunda evin tümünün kamulaştırılmasının uygun olacağı savunulmaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 5, İ. 94, 2.2.1924, s. 533.

⁴⁵⁹ "Şehremanetinin imar edeceği sahada arazi alabilmek için büyük müşkülata maruz kaldığı malumdur. Bu müşkülât o kadar ileri gitmiştir ki buna adeta arazi ihtikârı denilebilir. (...) Şehrin en işlek ve ticaretgâh yerlerine mahsus olan bu harekete bir garibe diyerek geçebiliriz. Fakat şehrin terakki ve inkişafı yolunda tarla halinde olan yerler hakkında da aynı harekete rast gelmektedir. Bunun için şehremaneti büyük bir müşekkel ve ıstırap karşısındadır. Haber aldığımız göre bu buhran bir kanun layihası ile bertaraf edilecektir." 9 Aralık 1924, Hakimiyeti Milliye, aktaran Bayrak, 2012.

ortadan kaldırılmasıdır. İstanbul’da evlerini yangında kaybedenler için hazırlanan “harikzedegân” konutlarına ilişkin hazırlanan bir kararnamede kamulaştırma bedelinden vergi alınmaması öngörülmektedir.⁴⁶⁰ Afetzedeler lehine bu düzenleme, Meclis döneminin ilk kamulaştırma düzenlemelerinden biri olarak dar anlamda iskân amaçlı kamulaştırmanın bir numunesidir. Kentsel yoksulluğun görünür olduğu meskûn mahallelerde ise kamulaştırmazlık yıkım gündeme gelmektedir.⁴⁶¹

Kentsel imarın diğer ayağı, spekülasyona dayalı ranttır. Başkentte spekülasyonun nedeni “yeni şehrin” inşasının, sadece kamusal değil özel yapıları da kapsamasıdır. Kamulaştırmanın evrensel ve tarihsel nitelikleri itibariyle tüm kent “devlet malı” olamayacağı savunularak, buralarda yapılan kamulaştırmanın özel çıkarlara hizmet etmesi olasılığına işaret edilmektedir. Devlet bir anlamda kamulaştırmayı mülkiyetin yeniden dağıtım aracı olarak kullanmaktadır. Bu aynı zamanda Osmanlı-Cumhuriyet dönemleri arasında sürekliliği olan bir çizgidir.⁴⁶²

Yeni şehrin inşasında ortaya çıkan arsa spekülasyonu, kamulaştırılacak arsaların fiyatlarını olağanüstü yükselterek, kamulaştırmanın kentli zenginleri saflaştırıcı etkisinin özel bir örneğini sunmaktadır. Hükümet arsa fiyatlarını azaltan bir düzenlemeyle kamulaştırmaları yürütmek istemektedir. Yatırıma konu olmadığı için eski başkent olarak İstanbul’da ve eski şehir olarak Ankara’nın Meclis mahallesinde mülk sahipleri ile yatırım yapılan ancak kazancı özel yasayla sınırlandırılan bölgenin mülk sahipleri arasında hem bir paylaşım mücadelesi ve rekabet, hem de hükümetin ranta el koymaya dönük düzenlemelerine karşı bir tür çıkar ittifakı oluşmaktadır. Kamulaştırma, bir

⁴⁶⁰ Nuray Ertürk Keskin, "1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

⁴⁶¹ Gümüşhane mebusu Zeki Bey, İstanbul’da belediyenin ne yangın yerlerine dönük bir proje sunduğunu ne de yanan evler için yer gösterdiğini hatırlatarak, “bir yerde baraka yapıp da başını sokacak olan ahaliye ‘yıkacağız’” demenin adaletsiz olduğunu söylemektedir. TBMM ZC, D. 2, C. 8, İ. 39, 16.4.1924, s. 778.

⁴⁶² Dersim mebusu Feridun Bey, kararnamenin yayınladığı tarihi kast ederek “95 tarihinden bugüne” alınan kamulaştırma kararlarının ve dünyada kamulaştırma uygulamalarının “menafi umumiye” için yapıldığını ve mülkiyeti doğrudan topluma devrettiğini söylemektedir. Bu durumda yeni şehir inşası için kamulaştırma yapılamayacaktır, çünkü yeni şehirde sadece kamusal mekanlar, okullar değil özel evler de inşa edilecek, şehir “devlet malı” değildir. Bu durumda arazinin kişilere devredilmesi gerekecek, fakat “şunun bunun malını Hükümetin vasıtasıyla alıp şuna buna temlik etmek” Anayasa’ya aykırılık teşkil edecektir. Eski düzenlemeleri incelediğini ve böyle bir uygulama görmediğini vurgulayan Feridun Bey’in Osmanlı’yı kast ederek “Başka bir devirde olmayan bu devirde hiç olmaz” demesi üzerine Meclis’te “gürültü” çıktığı zapta geçmiştir. TBMM ZC, D. 2, C. 14, İ. 65, 26.2.1925, s. 352, 353.

“ceberrut” yöntem olarak eleştirilirken, ürettiği rantta tüm kentli mülk sahipleri göz dikmektedir.⁴⁶³

Diğer yandan eski-yeni kent ve mahalle ayrımları, eski ve genel yasa ile yeni ve özel yasanın doğurduğu, aynı zamanda Cumhuriyet öncesi ve sonrası arasındaki rant farkı olarak açıklanabilecek çıkar çatışmasına tekabül etmektedir. Mevcut kamulaştırma mevzuatını revize etmek yerine kente-özel ve bedeli-özel düzenlenen bir yasa çıkarılmasının ortaya çıkardığı ikilik, teknik olarak yasalar arasındaki çelişkinin Teşkilatı Esasiye Encümeni tarafından kamu hukuku çerçevesinde giderilmesiyle çözümlenmek istenmiştir. Yürütülen tartışma sonucu, Cumhuriyet’in kuruluşu açısından milat noktası sayılabilecek Birinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrası fiyat farkını dikkate alan ortak bir ölçüt geliştirilmesiyle bu ikilik aşılıp çalışılmıştır.⁴⁶⁴

Başkentin yeniden inşası sadece spekülasyon açısından değil, ülkenin kıt kaynaklarının tahsis öncelikleri bakımından kent-kır, metropol-taşra tartışması yaratmaktadır. Ankara Şehremaneti’ne tahsis edilecek kamulaştırma ödeneği, ülke genelinde tarımsal üretime aktarılabilecek bir kaynaktan feragattir. Cumhuriyet’in merkezi olarak yeni bir kent görünümü kazandırarak mı, yoksa kırdan üreticiyi destekleyip kentte yoksulluğu azaltarak mı kimlik kazanacağı netleştirilmelidir. Bu aynı zamanda kentin mevcut altyapısının güçlendirilmesi ile üstyapısının yenilenmesi

⁴⁶³ Kamulaştırma yasasının evleri kamulaştırmak için uygun olmadığı belirtilmekte, yeni şehirde “spekülasyon”, eski şehirde “ihtikâr” yapıldığından şikâyet edilmektedir. Dahiliye Nezareti’nin aktardığına göre, kamulaştırma bedeli 1921-22 yıllarındakinin on beş katına çıkmıştır. Öte yandan Trabzon mebusu Muhtar Bey, eski şehrin ıslahı için kamulaştırmanın uygun olduğunu fakat yeni şehirde mahalle tesisi ve özel binaların inşası için kamulaştırmanın hem eski yasaya aykırı olduğunu hem de “eski şehrin mükellefinin parası ile yeni şehir yapmak” anlamına geleceğini söylemektedir. Arsa fiyatının artması üzerinde kamulaştırma bedelinin düşülmesine de itiraz edilerek, merkezi hükümetin İstanbul’dan Ankara’ya taşınması nedeniyle “İstanbul’lu arsa sahipleri, emlak sahipleri mutazarrır oldular diye onlara tazminat vermiyoruz ki Ankara’lılar müteneffi oldular diye cebrederek istimlak yapalım” diye bu durum eleştirilmektedir. Muhtar Bey, faydanın bir kısmı “şerefiye” olarak alınmak suretiyle sorunun çözülebileceği yerde kamulaştırmayı zorla yürütmenin “bugünkü şekli hükümetimizle telifi kabul olmayan bir usuldür” diyerek düzenlemeye itiraz etmektedir. TBMM ZC, D. 2, C. 15, İ. 72, 8.3.1925, s. 233, 236-237.

⁴⁶⁴ Dahiliye Encümen Reisi Sivas mebusu Muammer Bey, kamulaştırma yasasının özel bina yapılmasına izin vermediğini, bu yüzden düzenleme yaptıklarını teslim etmektedir. Feridun Bey’in “muktezi yerler” ifadesinin meydan, okul gibi kamusal mekânlar için mi kullanıldığı yoksa bir kişiden bir başkasına mülk aktarımını da mı içerdiği sorusu, böyle bir anlam çıkmadığı ve eski-yeni şehir ayrımı olmadığı belirtilerek yanıtlanmaktadır. Dersim mebusu Feridun Fikri Bey ise bedelin bu şekilde ayrıcalıklı bir düzenleme ile kabulünün, kamulaştırmanın ülke genelinde ve hatta Ankara içinde ikili bir uygulamaya sebep olacağını söylemektedir. TBMM ZC, D. 2, C. 15, İ. 78, 15.3.1925, s. 470-478.

arasında bir tercihtir. Üstyapı özel girişime bırakılabilecekken altyapı kamulaştırmaya muhtaçtır. Dile getirilen bu muhalif görüşler karşısında hükümet, yönetsel açıdan merkezi bütçenin yanında belediyelerin kendi bütçesinin bulunduğunu, kentlerin yapılandırılmasının üretimin bir parçası olduğunu açıklayarak bu ikiliğe itiraz etmektedir.⁴⁶⁵

Kamulaştırma yöntemleri

1920'ler itibariyle genel, yerel ve hizmete mahsus düzenlemelerle kamulaştırma usulü üçe ayrılmış olmaktadır. Cumhuriyet öncesinin Menafii Umumiye Kararnamesi'nde kamulaştırma yapmadan uzlaşma veya müzayedede satış olanağı tanınmaktadır. İmar amaçlı kamulaştırmalarla ilgili bir yasayla yerel yönetimin yaptığı bedelsiz kamulaştırmalarda merkezi yönetimin mülk sahibine gayrimenkul tahsisi ve yerel yönetimin bunun bedelini merkeze taksitle ödemesi söz konusudur. Buna göre gayrimenkul ile bedel tek seferde ödenmiş, yükünü merkez üstlenmiş olmaktadır. Devlet Demiryolları kamulaştırma düzenlemesinde ise bu alanlı sınırlı olmak üzere bedel "vergiye oranla" belirlenmektedir.⁴⁶⁶

Genel kamulaştırma düzenlemesine yerel yönetim düzeyinde Ankara için getirilen istisnanın merkezi yönetim düzeyinde demiryolları için yine bedel konusu üzerinden gündeme gelmesi, kamulaştırmanın kapsama alanının netleştirilmesini gerektirmektedir. Bir taraftan kamulaştırma genel mevzuatının yerel yönetimlere mahsus olduğu ve Ankara'nın bunun içerisinde bir istisna teşkil ettiği ileri sürülürken, diğer taraftan kamulaştırmanın aslında hem merkezi hem yerel yönetimi kapsadığı, ancak

⁴⁶⁵ Türkiye'nin merkezi olarak Ankara'nın öne çıkması tartışma konusudur, çünkü halen başkentin İstanbul'a taşınabileceği şüpheleri bulunduğu anlaşılmaktadır. Yenişehir'in inşasına gerekçe olarak Batılı ülkelerin sömürgelerinden örneklerle eski kent merkezinin yanına mutlaka bir "yeni şehir" inşa edildiği anlatılırken, bunun karşısında inşa edilenin yeni bir "şehir" değil "mahalle" olduğu dile getirilmektedir. Sivas mebusu Muammer Bey parayı başkentin inşası için değil üretime ayırmak gerektiğini söylerken, Giresun mebusu Hakkı Tarık Bey Ankara'da meskenlerin özel girişimle yapılabileceğini, kamulaştırma için paranın altyapı hizmetlerine ayrılmasını savunmaktadır. Dahiliye Vekili Cemil Bey ise üretkenliğin yalnızca çiftçiye iş sağlamakla değil büyük kentleri müreffeh hale getirmekle olanaklı olduğunu söyleyerek Ankara belediyesinin kendi bütçesine göre kamulaştırma yapacağını vurgulamaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 14, İ. 64, 25.2.1925, s. 340-343.

⁴⁶⁶ Aslı Yılmaz, "1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetsel Omurgası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

imtiyaz usulüyle sadece verilen merkezi yönetim yatırımlarına uygulandığı için “devlet yatırımları” içerisinde demiryolunun bir istisna teşkil ettiği açıklaması yapılmaktadır.

Demiryolu kamulaştırmasında bedelin yasal düzenlemeyle piyasa fiyatının altında tutulmasına dönük eleştiriler, kamulaştırma bedelinin devlet tarafından karşılanmasının zaten “büyük bir fedakârlık” olduğu ve vergi ölçütüne göre belirlenmesi gerektiği gerekçesiyle yanıtlanmaktadır.⁴⁶⁷ Ankara’nın genişlemesi tartışmasında ise kamulaştırma bedeli, spekülasyon ve emlak fiyatlarının yüksekliği nedeniyle rayiç bedel yerine yasayla belirlenmiştir.⁴⁶⁸ Bu noktada, kamulaştırmanın genel ve özel nitelikleri, istisnai olup olmadığı gibi gerekçelere göre bedelin hangi ölçütlerle belirleneceği, yani rayiç bedel ile vergi beyanını temel alan usullerden hangisine göre kamulaştırma bedelinin hesaplanacağı tartışması belirlemekte fakat bir tekleştirmeye gidilmemektedir.⁴⁶⁹

Kamulaştırma üzerinde yönetsel mücadele alanlarından biri kaynak tahsisindeki öncelikler iken, bir diğer mücadele alanı kamulaştırılan gayrimenkullerin dağıtımındaki önceliklerdir. Boş arazilerin Maliye Bakanlığı tarafından dağıtımına yerel yönetimlerin talip olması halinde müzayede ve uzlaşma usulüne dahil edilmeleri, kamu hizmetine verilmemiş ortak malların tahsisinde değişim değerinin mi yoksa kullanım değerinin mi dikkate alınacağını gündeme getirmektedir. Hükümet, merkezi yönetimin değişim değeri üzerinden tahsis yöntemi olan müzayedeye yerel yönetimlerin katılması gerektiğini savunurken, Divanımuhasibat Encümeni kamu çıkarı olan bir mülkün bir kamu dairesi tarafından müzayedeye yoluyla alınmasını kabul etmemektedir.⁴⁷⁰

Burada devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından iki soru çıkmaktadır: Birincisi, merkezi yönetimin piyasa koşullarında arz ettiği gayrimenkulün alıcısı olarak yerel yönetim ile özel çıkarların eşit kabul edilmeleri halinde bunun kamu yararına uygun

⁴⁶⁷ Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, eskiden beri kullanılan kamulaştırma yönteminin, yol, şose ve şimendifer yatırımlarında imtiyazlı şirketlerin sözleşmelerinde yer alırken, ilk defa bizzat devletin bir yatırımı ile ilgili gündeme geldiğini söylemektedir. Bunun bedelini devletin ödemesinin zaten “büyük bir fedakârlık” olduğunu, bu yüzden bedelin vergi üzerinden hesaplanması gerektiğini savunmaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 26, İ. 117, 9.6.1926, s. 278-280.

⁴⁶⁸ Yılmaz, 2012.

⁴⁶⁹ Bu durum, ileride şiddetlenecek hukuki ölçüt karmaşası ve idarenin bu ölçütlerden kamulaştırma şartlarına göre pragmatik olarak yararlanmasının zeminin yaratmaktadır.

⁴⁷⁰ Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, Anayasa’nın mülkiyet hakkını zaten esas tuttuğunu ve kamulaştırmanın bir istisna olduğunu hatırlatarak, müzayedeyi durdurmak olanaklı olmayacağı için talip dairesinin önce müzayedeye katılması, değerini uygun bulmazsa yeni sahibinden kamulaştırması gerektiğini savunmaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 28, İ. 11, 1.12.1926, s. 15-17.

olup olmadığıdır. İkincisi, kamu yararına aykırı sonuç doğurma olasılığının kamu gücü ile önlenip önlenemeyeceğidir. Münferit olan ilk sorun, ilkesel olan ikinci sorunu çağırarak, kamulaştırma düzenlemesinin “menfaat-i hükümetten ziyade halkın hukukunu” koruması gerektiği saptanmaktadır. ‘Kamu’ (halk) yararına dayalı kamulaştırma, ‘devlet’ (hükümet) yararını temsil etmemektedir. Buna karşılık “halk hukuku” ifadesi kamu hukuku yerine özel hukuka işaret etmekte, yerel yönetimler bu alana yerleşmekte ve kamulaştırma yetkisi özel hukukla sınırlandırılmaktadır.⁴⁷¹

Kısaca, Cumhuriyet’in ilk kuruluş yıllarında devletleştirme ve millileştirme uygulamaları tekil kalmıştır. Kamulaştırma ise, bunlardan farklılaşarak özel hukukun bir aracı olarak belirmektedir. Birinci Dünya Savaşı’ndan önce İttihat ve Terakki’nin uyguladığı imtiyaza sistemine dayalı yabancı sermaye yatırımları lehine kamulaştırma kullanılmaya başlanmış, kentleşme süreçlerinde ise kamulaştırmanın gayrimenkul sahiplerinin rant yaratma aracına dönüşmüştür.

2. Devletçilik reformu: 1930’lar

Retrospektif olarak bakıldığında, millileştirme ve devletleştirme Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş paradigmaları arasında varsayılmaktadır. Ne var ki bu araçlar Cumhuriyet’in ilanından yaklaşık 10 yıl sonra programatik olarak benimsenmeye başlanmıştır. Arada geçen sürede millileştirme ve devletleştirmenin imtiyaz ve kamulaştırma ile olan ilişkisi bakımından 1920’lerin milli iktisat çerçevesini 1930’larda aşmadığı, bu anlamda kuruluş ilkeleri arasında bulunan ‘devletçi’ ve ‘halkçı’ nitelikte bir sentez üretmediği saptanmalıdır. Tersinden, kentsel topraklarda kamulaştırma aracılığıyla ortaya çıkartılan rantın paylaşımında ciddi bir rekabet söz konusudur. Bunun tek istisnası olan çiftçiyi topraklandırma politikası, Sanayi Plancılığı’nın damga vurduğu dönemde bir ağırlık oluşturmamaktadır.

⁴⁷¹ Karesi mebusu Vehbi Bey, “alışveriş”in Hazine yani kamu aleyhine sonuçlanabileceğini, ancak kişinin kamulaştırma yapıldıktan sonra hakkını mahkemede arama olanağı bulunduğunu belirterek devletin müzayedeye katılmasında temelden itirazda bulunmaktadır. Menteşe mebusu Şükrü Kaya Bey ise kamulaştırma düzenlemesinin “halkın malını müsadere eden korumak” için getirildiğini ileri sürerek, “hukuku tasarrufiyenin halden masun addedildiği halde en ziyade tecavüze maruz kaldığı zamanlardan kalma bir eser” olduğunu vurgulamaktadır. TBMM ZC, D. 2, C. 28, İ. 12, 6.12.1926, s. 27-31.

1930'lu yıllara bir dönüm noktası sayılabilecek 1929 uğrağı ile girilmiştir. 1929 yılı, ABD'de patlak veren krizin etkisiyle dünyada devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından farklı arayışların gündeme geldiği bir döneme açılmaktadır. Batılı ülkelerin 1920'li yıllarda yıkmakta başarısız olduğu Sovyetler Birliği, 1930'larda kapitalist dünya kriz yaşarken Beş Yıllık Planları yürürlüğe koyarak büyüme kaydetmiştir. Türkiye ise iktisadi buhran sorununu 1920'lerde Ali İktisat Meclisi üzerinden gündemine almış ve özel sektör bazlı birikim politikasından vazgeçmemiştir.⁴⁷² 1931 yılında CHF Üçüncü Büyük Kurultayı'nda benimsenen devletçilik ilkesinin uygulanma biçimi konusunda gerek Sovyetler Birliği gerekse Avrupa'da faşist ülkelerin planları ilham kaynağı olmuş, ancak Türkiye'de devletleştirme planları bünyesinde bir araç olarak tanımlanmamıştır.

1930'larda Umumi Müfettişlikler, önceki dönemki asayiş, çiftçiyi topraklandırma ve göçmenlerin yerleştirilmesine bağlı olan iskân amaçlı kamulaştırmaların yanında, iller arasında bakanlıkların ortak hizmetlerinin yürütülmesi ve okul, yol, hastane yapımı gibi yerelde kamulaştırma gerektirecek kamu hizmetleri yatırımlarında “düzenleyici” işlevler üstlenmektedir.⁴⁷³ 1426 sayılı Vilayet Kanunu ile merkezileşmeye gidilerek, 1920'lerde kamulaştırmayla yetkilendirilen yerel temsilcilerden müteşekkil il ve ilçe meclislerinin yerini memurlardan müteşekkil il ve ilçe idare kurulları almaktadır.⁴⁷⁴

1937 yılında Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun devlet-mülkiyet ilişkilerini ilgilendiren maddelerinin değiştirilmektedir. 1924 Anayasası'nın 2. Maddesinde CHP'nin ilkeleriyle birlikte “devletçilik” Anayasa'ya eklenmekte, 74. maddede çiftçiyi topraklandırma ve ormanları devletleştirmeye olanak sağlayacak şekilde kamulaştırma hükmü yeniden düzenlenmektedir. Ormanların devletleştirilmesi yasası Anayasa değişikliğinden önce çıkmış, çiftçinin topraklandırılmasının ise savaşın bitiminde

⁴⁷² Ali İktisat Meclisi'nin bir iktisat programı oluşturulması için kurulması kararını aldığı İktisat Vekili Şakir Kesebir başkanlığındaki komisyon, 1930 İktisadi Programı'na temel oluşturan bir “plan” hazırladı. Bu plandaki yegane “devletleştirme” önlemi ormanlara dönüktü ve ancak İkinci Dünya Savaşı koşullarında uygulanabildi. İlhan Tekeli, Selim İlkin, *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 30, Ankara, 1983, s. 130.

⁴⁷³ Keskin, 2009, s. 391-411.

⁴⁷⁴ 1929 yasasıyla birlikte il ve ilçe idare kurulu, idari, kazai ve istişari yetkiler edinerek, belediyelerin de yeri geldiğinde görevlerini üstlenecek şekilde, sosyal yardım, sağlık, imar, tapu, maden gibi çok geniş yelpazede görevli memurlardan müteşekkil kılınmıştır. A.g.e, s. 375-381.

kapsamlı bir yasal düzenlemeyle fiilen uygulanabilir hale gelmiştir.⁴⁷⁵ Çiftçi topraklandırılırken özel tasarruflara dokunulmayacaktır.⁴⁷⁶ Devletçiliğin komünizmle ve mülkiyet düşmanlığıyla ilişkilendirilmemesi gerektiği vurgulanarak, çiftçinin topraklandırılmasından toprak ağalarının elindeki toprağın topyekûn ameleye dağıtımının kast edilmediği anlatılmaktadır.⁴⁷⁷

1930’larda millileştirme ve devletleştirme uygulamaları, savaşa girilirken kamulaştırma ile bütünleşmiştir. Çünkü tekil yabancı imtiyazlı işletmelere el konması ve sonrasında devletleştirmeye ve beledileştirmeye dönük belirsizliğin yerini, 1940’lara devredilen devletçi yaklaşımla, çiftçinin topraklandırılması, ormanların devlet tarafından işletilmesi gibi kapsamlı ve alan bazlı önlemler almıştır. Anayasal olarak da devletçilik kapsamında yapılan değişiklik ile devletleştirme politikasının birer parçası olarak savaşın hemen bitiminde kamulaştırmalar gündeme gelecektir.

Devletçilik ve sanayi planlaması çerçevesinde millileştirmeler

1920’lerde temeli atılan “millileştirme hareketinin” iç boyutu, milli iktisat politikalarının bir devamı olarak devletçilik ilkesi çerçevesinde yerli sermayenin gelişiminin devlet eliyle önünün açılmasıdır. Dış boyutu ise 1929 krizinin etkisiyle kâh popülist amaçlı reformlar kâh piyasa aksaklığını gidermek amaçlı restorasyon programları içerisinde millileştirmelerin dünya kapitalist merkezlerinde yaygınlaşmasıdır. Dış boyutu açısından hükümet, “hakkı tasarruf” konusu dünyada “münakaşalı” bir mesele iken, mülkiyetin “kudsiyetine” en çok riayet eden ülke olduğunu açıklamaktadır. Liberal rejimlerin yaşadığı kriz karşısındaki gidişatın

⁴⁷⁵ 1937-39 arası 44 parça özel orman devlete geçirilmiştir. Yıldırım Koç, *Atatürk Millileştirmeleri ve Devletleştirmeleri, Günümüz Özelleştirmeleri*, Türk-İş Eğitim Yay. No. 55 Ankara, 2000, s. 4.

⁴⁷⁶ İktisat Vekili Celal Bayar’ın Başvekil olduğu zaman sunduğu hükümet programında ziraat politikasını açıklarken “ziraat tekniği yalnız en fenni şekilde toprağın verdiğini istihsal etmek değil, piyasanın istediğini ve istediği nisbet ve şekilde topraktan almak demektir” sözleriyle birlikte, planlı bir şekilde tarımsal endüstrinin gelişiminde ilk kalemde “topraksız çiftçi bırakmamayı” saymaktadır. TBMM ZC, D. 5, C. 18, İ. 20, 8.11.1937, s. 21.

⁴⁷⁷ İzmir mebusu Halil Menteşe, devletçiliğin komünizmden nasıl ayırt edileceği sorgulayarak topraklandırma denirken “çiftlik amelesini toprak sahibi yapmanın” kast edilmediğini zannettiğini belirtmektedir. Teşkilatı Esasiye Encümeni Sivas mebusu Şemsettin Günaltay, düzenlemenin toprağı mülk sahiplerinin elinden almak için değil çiftçiye paylaşım için hazırlandığını açıklamaktadır. Şükrü Kaya ise batıda ve doğuda bulunan “toprak ağaları”ndan toprak dağıtımının “bir defada” olmasa da “hissedildikçe” yapılacağını söylemektedir. TBMM ZC, D. 5, C. 16, İ. 33, 5.2.1937, s. 61-65, 68, 71.

Türkiye’den belirsiz gözüktüğü teslim edilmekle birlikte, ülkenin bir millileştirme rüzgârına kapılmamakta olduğu dolaylı olarak ifade edilmiştir.⁴⁷⁸

Türkiye Cumhuriyeti, iç pazar oluşumu bakımından sınırlı bir altyapı üzerine kurulmuştur. Yabancı sermayenin esas itibarıyla elektrik ve ulaşım gibi hizmet alanlarında imtiyazları bulunmaktadır. 1930’larda Latin Amerika’da millileştirmelere konu olan petrol işletmelerine denk tutulabilecek Türkiye’de büyük yabancı sermaye yatırımları yoktur. 1923 İzmir İktisat Kongresi’nde benimsenen ‘imtiyaz değil inhisalara karşıtlık’, 1930’larda kapsamlı bir millileştirme hamlesi yerine ekseriyetle tekil yabancı yatırımların satın alınması şeklinde uygulamaya geçmiştir. Devletçiliğin uygulanmasında, devletleştirme değil devlet yatırımları vardır.⁴⁷⁹

Sanayi Planlaması ile devletleştirme arasında organik bir ilişki bulunmamaktadır. Birinci Sanayi Planı’nda, inşa edilmesi öngörülen 14 fabrikadan 12’sinin “devletleştirileceği” belirtilmekle birlikte,⁴⁸⁰ devletleştirmeden kast edilen, İzmir İktisat Kongresi’nde İktisat Vekili’nin ifade ettiğinden farklı değildir: Bazı alanlarda devlet yatırımı yapılacak ve devlet tekeli kurulacaktır. İki sanayi planında da özel sermayeye verilmemiş olması, devlet yatırımlarının özel sermayeyi üretime “tahrik ve teşvik” etme gayesiyle açıklanmaktadır.⁴⁸¹ Bu bakımdan planlar nezdinde devletin özel sektöre el atması söz konusu değildir, çünkü bu ikisi kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır.

Buhran koşullarında hükümet açısından imtiyazların satın alınması, yabancı şirketler açısından da zarar etmekte olan işletmelerin satılması tercih edilir olmuştur. Ne

⁴⁷⁸ Eskişehir mebusu Emin Sazak’ın “hakkı tasarruf”un “insanı hayata bağlayan kudsi şeyler”den biri olarak bahsetmesi üzerine Dahiliye Vekili, “Hakkı tasarruf zaman zaman büyük istihaleler geçirmiştir. Bazı memleketlerde buna hiç riayet edilmemektedir. Ekseri memleketlerde ise kudsiyetini çoktan ve çok kaybetmiştir. En ziyade bizim memleket riayet etmektedir” demektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 2, İ. 11, 6.4.1935, s. 22.

⁴⁷⁹ İnönü, “mutedil devletçi” olduğunu söylediği ünlü Sivas konuşmasında, “Anadolu hattı mübayaasına ben Fırka arkadaşlarımın ibramı ile bidayette hatta zorla temayül ettim. Bana şümendüferde esas politikam ne olacağını sordukları zaman, bir karış fazla şümendüfer demiştim. Yen inşaat gibi muazzam bir masrafa girerken, eski şümendüferleri devletleştirmek gibi diğer masrafa girmek istemiyordum” demektedir. İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu*, Sanem Matbaası, 1982, Ankara, s. 260, 261.

⁴⁸⁰ Turan, *a.g.e.*, s. 523.

⁴⁸¹ “Cumhuriyet rejimi yapıcı ve yaptırıcı olduğuna göre, yürüttüğümüz ekonomi politikasında Devletçiliğin dayandığı prensipler de yapmak ve yaptırmaktır. Yaptırmak kısmına hususi teşebbüs ve sermaye girmektedir”. Afet Afetinan, *Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı 1936*, Türk Tarih Kurumu basımevi, Ankara, 1973, s. 13, 14.

hükümet devletçilik ilkesinin bir gereği olarak devletleştirmelere özel bir önem atfetmiş, ne de yabancı sermaye Türkiye'ye dönük iktisadi bağlarını söz konusu şirketler üzerinden sürdürmek konusunda direnç göstermiştir.⁴⁸² Yabancı sermayenin imtiyaz sahibi olduğu işletmelerin mevcut haliyle gerekli yatırımları yapmadan devleti zarara sokmak pahasına işletiliyor olması, devletleştirmeleri doğal bir gereklilik haline getirmiştir.

Millileştirmelerle Cumhuriyet iktidarının 1920'lerde yabancılara verdiği imtiyazlardan bir kısmı geri alınmış, ama esas olarak çeşitli hizmet ve üretim alanları Müslüman-Türk sermayesine açmıştır.⁴⁸³ Bazı işletmeler ise yerli gayri Müslim sahiplerinden alınmak suretiyle "millileştirilmiştir". 19. yüzyılda kurulmuş birçok tekstil fabrikası bu şekilde Osmanlı uyruğu sahiplerinden alınarak Sanayi ve Maadin Bankası ortaklığı ile karma şirketler şeklinde düzenlenmiş ve 1930'larda Sümerbank tarafından devletleştirilmiştir.⁴⁸⁴ Gayrimüslimlerin ellerinden mülklerinin alınması resmen 'millileştirme' olarak uygulanmamış olmakla birlikte, Cumhuriyet döneminde sürdürülen milli iktisat politikası çizgisinde fiilen bu yol milli sermaye yaratılmasında kullanılmıştır.

Millileştirmenin yerli sermaye üzerindeki etkisinde, bürokrasi ile organik bağı olan sermaye gruplarının örgütlenmesi belirleyicidir. 1920'lerin milli iktisat politikasının en önemli ürünü olan İş Bankası, yerli sermaye öbeklerini çeşitli düzeylerde girişimciliğe teşvik etmeye ve yabancı sermaye ile işbirliği yapmaya öncülük etmiştir.⁴⁸⁵ İşbirliğinin özgün biçimi, çoğunlukla mebusların hissedar oldukları Türk Anonim

⁴⁸² 1930'ların ilk yarısında gerçekleşen devletleştirmeler Türkiye açısından buhran öncesine göre elverişli koşullarda gerçekleşmiş, şirketlerin sahibi olan Fransız sermayesi açısından ise "buhran içinde zarar eden şirketlerin sahipliği yerine daha garantisi görünen borç taksitlerinin ödenmesi" tercih edilmiştir. Tekeli, İlkin, 1982, s. 263.

⁴⁸³ Örneğin Osmanlı döneminde yabancı sermayenin imtiyazıyla yürütülen sigorta hizmetleri 1927 yılında devlet tekeline alınarak yerli sermaye tarafından kurulan Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi'ne devredilmiştir. Dolayısıyla devlet tekeli, yerli ortaklı bir şirkete devredilmek üzere bir 'millileştirme' olarak gerçekleşmektedir.

⁴⁸⁴ Söz konusu fabrikalar içerisinde Bakırköy Pamuk ve Kayseri Bünyan devredilerek, Isparta Halı tasfiye edilip satın alınarak, Defterdar Mensucat kiralık olmaktan çıkarılarak devlete geçmiştir. Koç, 2000, s. 8.

⁴⁸⁵ 1920'li yıllarda Mustafa Kemal'in kayın pederi İzmirli Uşakizadenin parasıyla İş Bankası kurulduğunda, asker ve sivil yönetici kadronun Banka'yla olan ilişkisi "aferizm" (çıkarıcılık) olarak damgalanmıştır. Boratav, 2006, s. 44-45.

Şirketleridir.⁴⁸⁶ TAŞ örgütlenmesi, sömürgeci dönemin doğrudan sermaye yatırımları yerine emperyalist ülkelerin ihraç ettiği sermaye ile yerli sermaye ortaklığına dayalı bir yatırım modeli oluşturmaktadır. Millileştirmeler devletleştirmeye evrilmediği sürece imtiyazlı yabancı sermayenin ikame edildiği görüntüsü verilmekte, fakat bunların bir kısmı devletin destekleyici bir unsur olarak pay sahibi olduğu yerli-yabancı ortaklıklara aktarılmaktadır.⁴⁸⁷

Millileştirme yöntemleri

Millileştirme yöntem ve uygulamaları türüdür. Belirli bir sektörde egemenlik hakkı çerçevesinde devlet tekeli ilan edilmekte ve tekil işletmelerin millileştirilmeleri devamında gelmektedir. Bazılarında tekil işletmeler millileştirilip eş zamanlı veya ardışık olarak devletleştirme sürecinden geçmekte yahut millileştirmeden tümüyle bağımsız bir süreçte devletleştirme yaşanmaktadır. Sonuncu örnekte millileştirme kararı sonrası işletmeden imtiyaz hakkının satın alınması söz konusu olabildiği gibi, hükümetin imtiyazlı şirketle yaptığı devir sözleşmesine bağlı olarak millileştirme yasasının çıkarıldığı örnekler de bulunmaktadır.

Bazı vakalarda 1920’lerde millileştirilenler 1930’larda devletleştirilmiş, bazılarında ise 1920’lerde imtiyazı sürdürülen şirketler ardışık olarak bu dönem millileştirilip devletleştirilmiştir. 1926’da Türkiye karasularında denizcilik yabancılara yasaklanmak suretiyle millileştirilmiş, 1932’de deniz yoluyla postacılığın devlet tekeline alınmasıyla özel yolcu ve yük gemilerinin zorunlu satışıyla devletleştirilmiştir. 1856 yılında 50 yıllığına imtiyazı verilen ve süresi uzatılmış olan Aydın Demiryolları Şirketi’nin millileştirilme kararı 1935 yılının Şubatı ayında alınmış, Nisan ayında

⁴⁸⁶ Ökçün, yabancı sermayenin yerli şirketlerle ortaklık kurarak Türk Anonim Şirketi örgütlenmesi içerisinde Türkiye’ye girdiklerini göstermektedir. 1920-30 arası 201 Türk Anonim Şirketi’nden 66’sında yabancı sermaye yer almıştır. Böylece teşvik ve himaye politikasından yararlanmaları olanaklı olmaktadır. A. Gündüz Ökçün, *1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk. Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye*, A.Ü. SBF Yayını No: 324, Ankara, 1971, aktaran Boratav, 2006, s. 57.

⁴⁸⁷ 1920’lerde çokça istismara konu olan bu ilişkilerin Sanayi Planları ile düzenlenmesi söz konusudur. İktisat Vekili Celal Bayar, madenlerin “ya ecnebi ya kifayetsiz insanların” elinde kalarak tahrip edildiğini yahut elindeki imtiyazı “zengin bir adam bulup devretmek ibaret spekülâtlere” kaldığını söylemektedir. Ona göre buna tek istisna İş Bankası’nın kurduğu tesislerdir. Afetinan, 1973, s. 14-16.

“Bayındırlık Bakanlığı ile Aydın Demiryolları temsilcileri arasındaki görüşmelerde hattın satın alınma koşulları” konusunda anlaşmaya varılmıştır.⁴⁸⁸

Yüzyıl başında gerek kuzeydoğuda gerekse güneybatıda yabancı sermaye yatırımlarıyla başlayan ancak yerleşiklik kazanamayan maden işletmeleri bu dönem devletleştirilmiştir. 1920’lerin sonundan itibaren İç Ege’de kurulmaya başlanan özel linyit ocaklarına 1930’ların sonunda el konmuş ve bunlar Etibank altında birleştirilmiştir.⁴⁸⁹ Krom ve petrol gibi bazı madenlerin de bu dönemde bulunması, maden arama ve çıkarma faaliyetlerinde devlet işletmelerine ‘el koyan’ değil ‘kuran’ bir rol vermiştir.⁴⁹⁰ Keza, özel sektörden devralınacak bir altyapı bulunmadığı suni ipek, pamuk ve gülyağı gibi tarımsal ürünlere dayalı sanayiler ve demir-çelik, silah, uçak sanayilerinde devlet bizzat fabrikalar kurmuştur.⁴⁹¹

Millileştirme ve devletleştirme, liman ve tersanelere el koyma işlemlerinde de ardışık olarak gerçekleşmektedir. Yabancı sermayeli İstanbul ve İzmir’in rıhtım şirketleri 1933-34 yıllarında millileştirilmiş, 1934-36 yılları arasında sermayesinin dörtte üçü devletin olan liman şirketlerinin devlet işletmesine dönüştürülmesi kararı doğrultusunda önce liman şirketleri tasfiye edilmiş, ardından devletçe idaresi yasayla düzenlenerek devletleştirilmiştir.⁴⁹² Bu süreç, 1937 yılında Denizbank’ın kurulması sonucu tek çatı altında birleştirilmeleriyle noktalanmıştır. Daha sonra bu çatı 1939’da Devlet Denizyolları ve Devlet Limanları Genel Müdürlüğü’ne dönüşmüştür.⁴⁹³ Genel Müdürlük, Cumhuriyet’in başlangıcından beri ilk defa uygulanan şekliyle “rıhtım tahmil tahliye, kömür, su, antrepo ve kara nakliyatı işlerini elinde toplamaktadır.”⁴⁹⁴ Sonuç

⁴⁸⁸ Tekin Avaner, “1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 644, 651.

⁴⁸⁹ Koç, 2000, s. 4.

⁴⁹⁰ A.g.e., s. 5.

⁴⁹¹ A.g.e., s. 5, 6.

⁴⁹² İstanbul rıhtım, dok ve antrepo Türk anonim şirketinin malları ile imtiyaz haklarının satın alınmasına dair yasa tasarısının görüşmesinde, Adliye Bakanı İzmir milletvekili Şükrü Saraçoğlu, “Büyük Meclisin âme hizmetlerini devletleştirmek hususundaki değişmez prensibi bütün hızı ile yürütmeğe çalışıyoruz. Eminim ki yakın bir âtide devletleştirme politikamızın feyizlerini burada da göreceğiz ve bu günkü geri vaziyetten rıhtımlar müterakki ve fennî bir teçhizata malik olmakta gecikmeyecektir” demektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 25, İ. 21, 23.7.1934, s. 295, 296.

⁴⁹³ Fransızların 1912’de kurduğu İstinye Limanı ve 1925’te TAŞ olarak kurulan Atabey Tersanesi de 1938’de devletleştirilerek Denizbank’a katılmıştır. Koç, 2000, s. 10.

⁴⁹⁴ Avaner, 2007, s. 635, 667.

olarak millileştirmelerin devletleştirme ile tamamlanması bütünleşmeyi de kolaylaştırmıştır.

Millileştirme-devletleştirme-bütünleşme programatik olarak uygulanmamış, dolayısıyla söz konusu örnek istisna kalmıştır. Millileştirmelerin izlendiği dönem boyunca bazı imtiyazların korunmaya devam edildiği ve imtiyaz sözleşmelerinin yeni yatırımlarla genişletildiğine rastlanmaktadır. Şark demiryolları şirketi ile hükümet arasında 1929 yılında imzalanan sözleşmenin konusu millileştirme değil, Trakya’da yeni bir hattın yapımıdır.⁴⁹⁵ Kibrit fabrikası Avrupalı eski imtiyaz sahibinden kamulaştırıldığında, ‘yap-işlet-devret’e benzer bir modelle yeni fabrikanın kuruluşu Amerikalı imtiyaz sahibine verilmektedir.⁴⁹⁶ Reji’nin faaliyet alanlarından alkollü içki üretim ve ticareti 1926’da devlet tekeline alındığında imtiyazın devredilmesine olanak tanınmış, bu imtiyaz İş Bankası ile bir Leh şirketinin oluşturduğu anonim şirkete verilmiştir. Ancak işletmenin iflas etmesi üzerine İspirto ve Meşrubatı Küliye İnhisarı kurularak Maliye Bakanlığı Vekâleti’ne, 1932’de ise İnhisarlar Genel Müdürlüğü’ne bağlanmıştır.⁴⁹⁷ Millileştirme ancak iflastan sonra devletleştirmeye dönüşmüştür.

Devletleştirmelerin, kârlı özel işletmelere el konmasından ziyade devlet destekli TAŞ’ların iflas ve tasfiyesi üzerine gerçekleştiği başka örneklerde de vardır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında Trakya’da kurulan şeker şirketi ve Uşak’ta kurulan ziraat şirketi gibi özel şirketler, devlet desteği ve ortaklığı ile ayakta tutulmuşlardır. Uşak Terakki Ziraat TAŞ, 1930’da Sanayi ve Maadin Bankası’nın ortak olmasına karşın ticari başarısızlığı nedeniyle tasfiye edildiğinde, alacağına karşılık olarak Banka tarafından devletleştirilmiştir. İstanbul ve Trakya Şeker Fabrikaları TAŞ ise kuruluşunda sahip

⁴⁹⁵ Millileştirme sözleşmesi 1937 yılında gerçekleşecek ve “satın alınması en sona kalmış bu hatlarla, tüm demiryolu ağı o tarihte devletin eline geçmiş olacaktır.” Sonay Bayramoğlu, “1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 71.

⁴⁹⁶ İzmir mebusu Maliye Vekili Şükrü Saraçoğlu Bey, kibrit ve çakmak fabrikası için imtiyaz verilen Amerikan şirketinden önceki imtiyazlı Belçika şirketinin fabrikasının devlete kalıp kalmadığı sorulduğunda, onu kamulaştırmayı düşündüklerini, ancak fabrika kurulması için sözü edilen yöntemi yine önerdiklerini söylemektedir. TBMM ZC, D. 3, C. 20, İ. 78, 15.6.1930, s. 247.

⁴⁹⁷ Koç, 2000, s. 6.

olduğu Ziraat Bankası payının yanı sıra devlet muafiyet ve yardımlarıyla varlığını sürdürmüş ve 1935'te Türkiye Şeker Fabrikaları tarafından devletleştirilmiştir.⁴⁹⁸

Devlet desteğiyle kurulan ya da devlet ortaklığı ile ayakta tutulan şirketlerin de devletleştirildikleri görülmektedir. 1930'larda Eskişehir ve Turhal'da kurulan özel şeker şirketleri başından itibaren ağırlıklı olarak devlet bankalarının katkısı ile kurulmuş, ancak kısa süre sonra Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ'ye devredilmişlerdir. İkisinde de Trakya'daki gibi İş Bankası yarından fazla hisse sahibidir ve Trakya şirketi gibi 1935'te devletin şeker şirketi altında birleştirilmişlerdir. Devletin pay sahibi olduğu en eski anonim ortaklık Şirketi Hayriye ise en geç devletleştirilenden biri olmuş ve 1945'te devlet şirketine dönüşmüştür. Devletçilik döneminde millileştirmelerden farklı olarak yerli özel sermaye girişimlerine dönük bir devletleştirilme politikası izlenmemiş, fakat örneğin İş Bankası'na bağlı bir AŞ'nin 1935'te kurduğu Sömikok ve Briket Fabrikası'nın 1940'ta devletleştirilmesi kayda geçmiştir.⁴⁹⁹

El konan şirketler arasında Osmanlı'dan devletleştirilmiş halde Cumhuriyet'e aktarılan, Cumhuriyet yönetiminin yerli ve yabancı ortaklı özel şirketlere devrettiği veya devlet ile özel sektör arasında birden fazla defa el değiştirdiği vakalar bulunmaktadır. 1812 yılında II. Mahmut tarafından özel sektörden satın alınan Beykoz Deri ve Kundura fabrikası devletleştirilmiş halde Cumhuriyet'e devrolmuştur. Barut ve patlayıcı maddelerin üretim ve satış tekeli ise Osmanlı döneminde devlete ait iken 1927 yılında Fransız ortaklı bir anonim şirkete verilmiş, şirketin yükümlülüklerini yerine getiremediği gerekçesiyle 1932 yılında tekel yeniden devlete geçirilmiştir. Adana Bez fabrikası ise devletçiliğe geçilmeden Ziraat Bankası tarafından satın alınarak devletleştirilmiş, devletçiliğin zayıflama sürecine girdiği 1937'de İş Bankası ile ortak olan Malatya fabrikasına bağlanarak özele geçirilmiş, devletçiliğin son evresi olan 1946 yılında ise Sümerbank tarafından satın alınarak yeniden devletleştirilmiştir.⁵⁰⁰

Devletleştirme düzenlemelerinde, el konan faaliyetin unsurlarının ihraç edilmesine olanak tanıyan özel hükümler göze çarpmaktadır. 1930'da tütün ve

⁴⁹⁸ A.g.k, s. 7.

⁴⁹⁹ Daha sonra TTK'ya devredilen fabrikanın 1994'te özelleştirilmesi GMİS'in tepkisi nedeniyle ertelenmiştir. A.g.e., s. 4.

⁵⁰⁰ A.g.e., s. 8, 9.

ürünlerinin her türlü üretimini devlet tekeline alan yasa, yaprak tütün ticaretini yalnızca yabancı ülkelere satmak üzere serbest bırakmıştır. Benzer bir istisna, 1929'da kibrit ve çakmak üretimi, 1932'de denizyoluyla posta taşımacılığı işlerinde devlet tekeli kuran düzenlemelerde görülmektedir. Devlet tekeline geçiş sürecinde, kibrit ve çakmak imtiyaz sahiplerine makine ve tesislerini İhisarlar İdaresi'ne satmak istemezlerse ihraç etmeleri olanağı sağlanmış, yolcu ve yük taşımacılığı yapan işletmecilerin ise gemilerini devletin belirlediği fiyattan satmak istememeleri halinde yurt dışına satmaları serbestliği tanınmıştır.

1930'ların sonlarında savaş koşullarının devletleştirme önlemlerini belirlediği görülmektedir. 1939 yılında birçok ilde çeşitli maden imtiyazlarının feshedilerek maden işletmelerine devlet el koymaktadır.⁵⁰¹ Öte yandan halkın temel ihtiyaç maddelerinde görülecek fiyat artışları göz önüne alınarak aynı yıl “İlaçların kıymetlensin diye saklanması karşısında, bütün ecza depoları ile eczanelere el konularak bu işin devletleştirilmesi” gündeme alınmıştır.⁵⁰²

Belediye hizmetlerinin millileştirilmesi

Yerel hizmetlerde imtiyazlı şirketler, faaliyetlerini aksatmaları halinde millileştirilmiş ve beledileştirilmiştir. Terkos Su Şirketi 1929'da kamu binalarının yanmasına sebep olan yangına geç müdahale etmesi üzerine, İstanbul tramvay şirketi taahhüt ettiği yatırımları gerçekleştirilmeden tarifelere zam yapması üzerine; Şirket-i Hayriye yolsuzluk iddiaları sonucu millileştirilmiştir. Terkos'un millileştirilerek belediyeye verilmesi söz konusu olduğunda, elektrik imtiyazına sahip şirketin Terkos'u işletmeye talip olduğu ve uygun şartlar önerilirse belediyenin bu şirkete devredileceği belirtilmektedir.⁵⁰³ İmtiyaz sistemini sürdürmeye dönük tutum, millileştirmelerin metropol hizmetlerinde pratik gerekçelere dayandığını göstermektedir.

⁵⁰¹ “Madenlerin kamulaştırılmasına yönelik hareketin dünya savaşı ortamında devletin ihtiyaç duyacağı yeraltı kaynaklarını doğrudan kendi eliyle kullanabilme isteğine dayandığı söylenebilir.” Tekin Avaner, Nuray Ertürk Keskin, Barış Övgün, Menaf Turan, “1939: Yerde ve Yönetimde ‘Deprem’”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 986.

⁵⁰² *A.g.e.*, s. 1058.

⁵⁰³ Bülent Duru, “1931: Tasarruf Yılı: Tek Partili Dönemin Başlangıcı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 237.

Kentlerde elektrik ve havagazı imtiyazları Reji Şirketi'nin millileştirilmesindeki gibi, önce şirket ile satış sözleşmesi yapıp ardından işletme yasası çıkartılarak sonlandırılmaktadır. Savaş öncesinde İstanbul'un elektrik üretim ve dağıtım imtiyazını almış bulunan şirket 1920'lerde yabancılar arasında el değiştirerek ve adını Osmanlı Anonim Elektrik Şirketi'nden Türk Anonim Elektrik Şirketi'ne değiştirerek imtiyazını korumuş, 1938 yılında hükümetle sözleşme yaparak ve sözleşmenin yasayla onaylanması yoluyla millileştirilmiştir.⁵⁰⁴ Bu dönemde Osmanlı döneminden kalan büyük ve orta büyüklükteki kentlerin birçoğunda elektrik üretim ve dağıtım faaliyeti yürüten Alman, Macar, Belçikalı, İtalyan şirketler, 1935'te ellerindeki tesisler satın alınmak suretiyle “millileştirilmiş ve devletleştirilmiş”, Elektrik İşleri Etüd İdaresi'ne bağlanmıştır.⁵⁰⁵ Sanayi planlamasıyla elektriğin önemi artmış ancak elektrik üretim ve dağıtımının devletleştirilmesi yine de planlar içerisinde yer almamıştır.⁵⁰⁶

1920'lerde olduğu gibi millileştirilen işletmelerin imtiyaz sahiplerinin kamulaştırma olanağından faydalanmaları, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımında sorunlar doğurmaktadır. İstanbul Tramvay Şirketi ile yapılan imtiyaz sözleşmesinde belediyenin yapacağı kamulaştırmalarla şirketin yeni hatlar döşeyip karşılığında yol ücretlerine zam yapılabilmesi öngörülmüş, ancak belediyenin gerekli kamulaştırmaları yapmaması sonucu yeni hatlar döşenmediği halde şirket tramvayı zamlı çalıştırmıştır. Zamlı tarifeyle edinilen gelirin devlete aktarılması Şirket'ten talep edilirken, “her ne kadar mukaveleye göre bu hatların inşası için İstanbul Belediyesi'nin yapması lazım gelen istimlaklerin ne zaman yapılacağı tayin edilmemişse

⁵⁰⁴ 1938 mali yılı bütçe yasa tasarısının görüşmesinde, Nafia Vekâleti bütçesine ilişkin Afyon Karahisar mebusu Berç Türker, “Türk parasını kazanıp dışarıya yollayan ecnebi şirketlerinin satın alma ve millileştirme işlerinde” Nafia Vekili'ni tebrik etmektedir. Vekil Ali Çetinkaya'nın devletleştirmelerle ilgili konuşması ise kayıtlara şöyle geçmektedir: “Ecnebi şirketler meselesi üzerine arkadaşım temas etti. Umumiyetle şirketleri millileştirmek, prensibini, Vekil olduğum günden beri, takip etmekteyim ve takip ediyoruz. (Alkışlar) Geçen sene de vaadettiğim gibi, teveccühünüze ve itimadınıza mazhar oldukça bitireceğim dediğim bu işi Allah nasib etti, bitirdik, İstanbul Elektrik Şirketi işi hallolundu. (Sürekli alkışlar ve Bravo sesleri) Diğer iki, üç şirket kalmıştır, onlar da kolaylıkla hallolunur. (Gülüşmeler)” TBMM ZC, D. 5, C. 25, İ. 67, 26.5.1938, s. 227-229.

⁵⁰⁵ Koç, 2000, s. 10, 11.

⁵⁰⁶ Planın birinci kısmında yalnız yatırım yapılacak fabrikalara ilişkin raporlar yer almaktadır. Bu tesislerin “başarılı olarak çalıştırılabilmesi ve yeni projeler üretilebilmesi” için gerekli örgütlenme önerilerinin başında, “elektrifikasyon meselesi ve enerji teşkilatı” gelmektedir. Bu konuda somut bir proje olmamakla birlikte, gelecekte böyle projeler geliştirmek üzere İktisat Vekâleti'ne bağlı bir enerji bürosu kurulması teklif edilmiştir. Tekeli, İlkin, 1982, s. 195.

de şirketin ivazsız halktan para alması caiz görülmediği” vurgulanarak Nafia Vekâleti’ne Şirket’le yeniden sözleşme yapma görevi verilmektedir.⁵⁰⁷ Tahsil edilen paralar ise tramvay hattı inşası yerine İstanbul’un imarına tahsis edilmektedir.⁵⁰⁸

Merkezi yönetim-yerel yönetim açısından yabancı şirket imtiyazının söz konusu olmadığı Ankara’da İmar Müdüriyeti, başta kamulaştırmaları hükümet onayı ile yürütebilmektedir. 1931 tarihli İcra Vekilleri Heyeti Kararnamesi ile İmar Müdüriyeti planı gereğince Ankara’nın eski yangın yerinde ve bazı mahallerde yapılacak kamulaştırmalar onaylanmıştır.⁵⁰⁹ İki yıl sonra, 1930 tarihli yasada yapılan değişiklikle İmar Müdürlüğü’ne doğrudan kamulaştırma yetkisi tanınmıştır.⁵¹⁰ Ankara’da eski şehir ile yeni şehir arasında eşitsizlik, eski şehrin çeperinde özellikle Türk olmayan yoksul göçmenlerin kendilerine barınaklar inşa etmeleriyle derinleşmektedir. Yeni şehirdeki kamulaştırmalar karşısında bu alanların kamulaştırılmadan yıkıma tabi tutulması, idarenin “ikili” davranması olarak eleştirilmektedir.⁵¹¹

Devletçilik döneminde merkezi ve yerel yönetimin kamulaştırma konusundaki alan farklılığı, genel kamu yararı ve mahalli müşterek yarar açısından netleştirilmeye çalışılmaktadır. Su kaynaklarının kamulaştırılarak “paralı” hale getirilmesi ilkesel olarak benimsenirken, belediyelerin bunu yapması genel yarara uygunluk bakımından sorgulanmakta, fakat belediyelerin kendi sınırları dahilinde “bedava istimlâkat” yapacak kadar geniş yetkilere sahip oldukları ifade edilmektedir. “Yerinde” faydalanma, devletin “sıhhi ve fenni” nakli ile faydalanma, “başkalarından daha fazla” faydalanma gibi

⁵⁰⁷ Menaf Turan, “1934: Devletçilik için Örgütlenme Yılı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 526, 555.

⁵⁰⁸ M. Murat Baskıcı, “1938: Bekleyiş ve Endişe”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 915.

⁵⁰⁹ Duru, 2007, s. 275.

⁵¹⁰ Ceren Kalfa, “1933: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 474.

⁵¹¹ Manisa mebusu Refik Şevket Bey, imar işleri sırasında iki muamele ve iki Ankara oluştuğuna dikkat çekmektedir. Bentderesi yönünde “Kürt obalarının dağlarda yapılan kavukları” ve “çingenelerin teneke evleri” olduğunu söyledikten sonra “Acaba diyorum, bu memlekette plân yalnız bir tarafa mı aittir, bu memlekette yapılacak evler için ruhsat almak, bu şehrin bir kısmına mı aittir, bu evlere müsaade veren veya vermeyen iki idare mi vardır?” diye sormaktadır. “Dışinden tırnağından artırarak, varını yoğunu dökerek çerden çöpten dahi olsa” yerleşenleri kamulaştırma suretiyle yerlerinden ederek acı çektirmemek için Ankara belediyesi ve Dahiliye Vekâleti’ni “çerden çöpten bina yapmalarına” izin vermemeye çağırılmaktadır. TBMM ZC, D. 4, C. 22, İ. 59, 28.5.1934, s. 385.

ölçütler üzerinden yürüyen tartışma, kamu yararı ile bireysel yarar zıtlığı yerine “menafii umumiye” ile “menafii belde” farkının kabulüyle bağlanmaktadır.⁵¹²

Son olarak kamulaştırmaların yerel hizmet ve imar dışında yönetsel sınırların belirlenmesinde de kullanıldığı görülmektedir. Belediyenin yetki alanı içerisinde bir alanın kamulaştırılması, ona bitişik bir yerleşimin bu yetki alanına dahil edilmesine gerekçe olmuştur. Örnek, 1936 yılında “Florya'nın İstanbul Belediyesince istimlâki ve burada bir şehir kurulmasına başlanması üzerine sayfiye halini alan Bakırköy'e tabi Kalıkırtıya Köyü'nün İstanbul Belediyesi hududlarına alınmasına” karar verilmesidir.⁵¹³

Yerel hizmetlerde kamulaştırma

Yerel yönetimlerin kamulaştırdıkları mülkü kamu yararı doğrultusunda değerlendirmelerini denetlemek için kamulaştırılmış fakat kullanılmayan gayrimenkulün belirli bir sürede sahibine iadesi önerilmektedir. Hükümet, kamu yararı içeriğinin değişebileceği yönünden yerel yönetimlerin elini rahat bırakmayı savunurken, karşısında belediyelerin kamulaştırılan yerleri kira gibi gelir sağlayıcı faaliyetlerde kullanabildikleri eleştirisi yapılmaktadır. Dahiliye Vekili, bunun zaten spekülasyona giren bir suç olduğunu söyleyerek ayrı bir düzenlemeyi gereksiz saymaktadır. Fakat öneri Meclis'te kabul görmüş, yerel yönetimlerin kamulaştırma yetkisi sınırlandırılmıştır.⁵¹⁴

Yerelde yürütülen kamulaştırmaların merkez tarafından denetimi, bedelin belirlenmesinde görevlendirilecek kadroların nitelikleri bakımından gündeme gelmiştir. Bedel takdir komisyonunun “emlak sahibi” ile “belediye mühendisi” üyeleri, kamu ile

⁵¹² Dahiliye Vekili Şükrü Kaya Bey, “menafii umumiye”nin “menafii belde”den farklı olarak kanal açmak, arazi sulamak gibi işler için yapıldığını, “menafii belde” için bir kişinin arazisinden çıkan sudan başkaları kadar faydalanmaması halinde bu suyun kamulaştırılarak belediye tarafından faydalandırılmasını örnek göstermektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 22, İ. 54, 21.5.1934, s. 189-191.

⁵¹³ Ozan Zengin, “1936: Parti ile Devletin Bütünleşmesi”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 777.

⁵¹⁴ Manisa mebusu Refik Şevket Bey, “benim kendimin kullanmakta olduğum bir hanı, bir oteli belediye istimlâk ettikten sonra gene han, otel olarak kullanırsa, benim yerime kayım olmuş bir gasıp vaziyetine girmiş olur” demektedir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya Bey ise bu durumun genellenemeyeceğini söyleyerek kullanım aşamasında kamulaştırma amacının değişebileceğini öne sürmektedir. “Her yapılan kanunun, ileri giden inkılâbımıza muvazi olan bir hamle olması lâzım gelir. Geriye mi gideceğiz?” sorusunu sorarak böyle bir değişikliğin kişisel hakları korumadığı gibi belediyeye zararı olacağını ifade etmektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 22, İ. 54, 21.5.1934, s.198-200.

özel çıkarın tarafları addedilmemekte, fakat belediye mühendisinin kamulaştırma dairesi adına oy kullanacağı dile getirilmektedir. Bunun üzerine daha objektif karar verebilecek merkezi yönetimden bir teknisyen olarak komisyona bulunabiliyorsa “nafia mühendisi” alınması kabul edilmektedir. Nitekim 1939 tarihli 3710 sayılı Belediye İstimlâk Kanunu’nda da belediye memurunun yerini maliye memuru almış, itiraz mercii belediye yerine bağımsız uzmanlardan oluşan bir heyet olarak düzenlenmiştir.⁵¹⁵ Yapılan değişiklikler teknik bir denetimden ziyade kamulaştırmadan kaynaklanan yerel çıkar çatışmalarına bir müdahale niteliğindedir.

Kentsel toprakların kamulaştırılmasında rayiç bedel ödenmektedir. Yenişehir’de devlet daireleri ve konutlar için arsalar değerleri karşılığında kamulaştırılmışlardır.⁵¹⁶ Buna karşılık, kamulaştırma usulünde bulunmayan anlaşma yolu, şayet bedelin rayiçten düşük ödenmesine olanak sağlıyorsa fiilen devreye girerek kamulaştırmadan vazgeçilmektedir. Harbiye okulu, hastane ve askeri kuruluşlar yapılması için Abidinpaşa, Balgat ve Dikmen’deki arazilerin kamulaştırılması konusunda, bazı arazi sahiplerinin arazilerini eski yıllara oranla düşük bir fiyattan satmaya razı olmaları üzerine bu arazilerin “istimlâk yoluna gidilmeksizin sahiplerinin rızasıyla ve pazarlıkla satın alınmasına karar verilmiştir.”⁵¹⁷

Belediye kamulaştırmalarda bedel ödeme sorunu yasal değişiklikler gerektirmiştir. Belediyelere kamulaştırma yetkisi tanıyan 1934 tarihli 2497 sayılı Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun’da bedel hesaplanma usulü başlangıçta tanımlanmamıştır. İstanbul’un imarı için Fransız planlama uzmanı Agache’a hazırlatılan 50 yıllık kent planı için “uygulanmasında en büyük güçlük istimlâk işlerinde çıkacaktır”

⁵¹⁵ Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, bedel takdir komisyonundaki mühendis üyenin belediye mühendisi mi yoksa nafia mühendisi mi olduğunu sormaktadır. Belediye mühendisi ise mülk sahibinin tek oyu varken kamulaştırma dairesinin iki oyu olacaktır. Adliye Encümeni üyesi Kocaeli mebusu Salahattin Bey ise, “mülk sahibinin” değil “emlak sahiplerinden” bir üyenin komisyonda olacağını hatırlattıktan sonra ülkede mühendis eksikliği olduğu için teknik elemanı kalfaya kadar derecelendirerek indiklerini açıklamaktadır. TBMM ZC, D. 4, C. 22, İ. 54. 21.5.1934, s. 191, 192; TBMM ZC, D. 4, C. 19, İ. 10, 7.12.1933, s. 51-61.

⁵¹⁶ Nuray Keskin, “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 134.

⁵¹⁷ A.g.e., 142.

dendiği zaman, İstanbul Belediyesi özel yasayla “istimlâk parasını bonolarla uzun vadeli taksitlere bağlamayı” önermektedir.⁵¹⁸

Agache planı hayata geçmese de, özellikle metropollerde yıllara yayılan imar işleri kamulaştırma bedelini merkezi idarenin gündemine taşımıştır. 1939 yılında çıkarılan Belediye İstimlâk Kanunu’yla, belediyelerin kamulaştırma yetkisi “değer bahası peşin verilmek” koşuluna bağlanmıştır.⁵¹⁹ Bu koşulu karşılayabilmek için gereken mali kaynak Belediye Bankası’ndan sağlanacaktır. Aynı yıl İstanbul’da Atatürk Bulvarı’nın yapımında gereken kamulaştırmanın finansmanı için Belediye Bankası kredi vermiştir.⁵²⁰

İstimlâk Kararnamesi’nde ve özel kamulaştırma düzenlemelerinde kamulaştırma yetkileri tanımlanmakla birlikte, kamulaştırılan gayrimenkulün tahsisi ilgili idarenin takdirine bırakılmaktadır. Burada kamu yararı amacına uygun kullanım temel kriterdir. Kamulaştırılan arsanın kullanımını üzerine almak için bir üçüncü tarafın girişimi, hem kamulaştırmanın sınırlarını göstermekte, hem de özel yarar için kamulaştırma uygulamalarını tartışmalı hale getirmektedir. Memur apartmanları yaptırmak üzere belediye tarafından kamulaştırılan arsaları Türk Maarif Cemiyeti’nin devralma talebi, derneğin ‘kamuya yararlı’ niteliğine rağmen işlem yasal olmadığı için reddedilmiştir.⁵²¹ Bu karar, kamu yararının idari bir tasarruf olduğunu teyit ederken, ticari kuruluşlar lehine gerçekleşen kamulaştırmalara dayanak teşkil eden kamu yararı kavramının bu yaklaşıma aykırı olarak esnetildiğini göstermektedir.

Millileştirme ve kamulaştırmanın maliyesi

1929 krizi arifesinde Osmanlı borçlarının takvimlendirilmesiyle birlikte 1920’lerin bakiyesi olan mali politika doğrultusunda Cumhuriyet iktisadî, kısa ve orta vadede dış borçlanmaya başvurmadan devlet yatırımları yapmayı hedeflemektedir.

⁵¹⁸ Turan, *a.g.e.*, 546.

⁵¹⁹ Tekin Avaner, Nuray Keskin, Barış Övgün, Menaf Turan, “1939: Yerde ve Yönetimde ‘Deprem’”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 1049.

⁵²⁰ Avaner, Keskin, Övgün, Turan, 2007, s. 1014.

⁵²¹ Bunun yasaya uygun olmadığı belirtilerek, Cemiyet’e “Hükümet maarif cemiyeti gibi menafii umumiyyeye hadim bir müesseseye devretmek üzere mal istimlâk edemeyeceğinden cemiyetin dileğinin tervicine imkân olmadığı” bildirilmiştir. Turan, 2007, 584.

Ancak kendine yeterli bir ekonominin inşası için sanayi planlamasına eşlik eden millileştirmeler, 1930’lu yıllarda “yeniden borçlanmayı zorunlu kılmıştır.” Millileştirme bedellerini karşılamak üzere alınan borçların ödemesi, Osmanlı borçlarıyla birlikte 1950’li yıllara kadar sürmüştür.⁵²² Ne var ki, bu koşullarda dahi millileştirme ödemelerinde gecikme yaşanmadığı, dolayısıyla bir borç faizi birikimi olmadığı anlaşılmaktadır.⁵²³

Kamulaştırma bedellerinin birikmesi ve ödenememesinden kaynaklanan sorun, farklı sermaye birikim dönemleri arasındaki geçişlerde farklı araçlarla çözülmeye çalışılmaktadır. 1930’lu yıllarda bunun yolu bono ile ödeme olarak görülmüş, ancak bonoların emlak piyasasında işlem görememesi nedeniyle tartışma konusu olmuştur. Anayasa’nın peşin ödeme ilkesine aykırı olduğu noktasından itiraz gören düzenleme, hükümet cephesinden Cumhuriyet’in Meşrutiyet döneminden birikmiş kamulaştırma borçları olduğu ve “memleketin imarı” ve “içtimai menfaat” açısından bu yöntemin Anayasa’ya aykırı olsa da uygulanması gerektiği noktasından savunulmakta, Meclis’te “suistimal” olarak değerlendirilmiş ve düzenleme değiştirilmiştir.⁵²⁴

1920’lerde bono ile yapılan kamulaştırma ödemeleri, 1930’lara kamu maliyesi açısından ciddi bir borç yükü devretmiştir. Türk parasını değerini korumak için alınan önlemleri içeren Vekiller Kararnamesi’nde 1929 yılında paranın istikrarının bozulmasının başlıca unsurlardan biri olarak “daha önce kamulaştırılmış demiryolu tesisleri ve Haydarpaşa Liman tesislerine ilişkin borç taksitleri ödemeler dengesinin üzerinde olumsuz etki yaratmıştır” denmektedir.⁵²⁵ Merkezi yönetiminin vesayeti altında yerel borçların da ödenmesi gündemdedir. 1932 yılında belediye, önceki yıllardan

⁵²² Kalfa, 2007, s. 419.

⁵²³ Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayını, No: 569, Ankara, 1988, aktaran Bayramoğlu, 2007, s. 26.

⁵²⁴ Gaziantep mebusu Reşit Bey ise bonoların “para olduğu zaman verilecek” bir kâğıt olarak Anayasa’daki kamulaştırma bedelini karşılamadığını, kamulaştırma mağdurlarının ne zaman nakit olarak tazmin edilecekleri belirsiz olduğu için daha önce Ankara’nın yangın yerleri için yapılan kamulaştırma karşılığında verilen değerli bonoları maliklerin almak istemediklerini hatırlatmaktadır. Adliye Encümeni üyesi Salahattin Bey, söz konusu düzenleme Anayasa’ya aykırı olsa da encümenin “memleketin imarı” açısından bunda bir “içtimai menfaat” gördüğünü söylemesi üzerine Meclis’te tepki görmektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 22, İ. 54, 21.5.1934, s.196-198.

⁵²⁵ Sonay Bayramoğlu Özügür, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 95.

birikmiş kamulaştırma borcunu ödeyebilmek için “şehir meclisinde” aldığı karara göre “Dahiliye Vekâletince tasdik edildikten sonra borçların tesviyesine başlanacaktır.”⁵²⁶

Ödenmemiş kamulaştırma borçlarının temizlenmesi bütçe kalemlerinde bazı değişiklikler gerektirmektedir. Örneğin askeri yasak bölgelerde kamulaştırılmış olan taşınmazın bedellerinin 1930 ve 1931 yılları bütçelerinde “memnu mıntıklar istimplâk bedeli” adıyla açılacak fasıllardan ödenmesine ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır.”⁵²⁷ Merkezi bütçe içerisinde başka kalemlerden kamulaştırmaya kaynak aktarıldığı da görülmektedir. 1939 yılında kırtasiye işleri için verilen sermayeden 30 bin liranın inşaat ve kamulaştırma işlerinde kullanımına yetki veren bir yasa çıkarılmıştır.⁵²⁸

Toprak dağıtımı ve ormanları koruma amaçlı kamulaştırma

Türkiye’de tarımsal üretime dönük kamulaştırma, Latin Amerika’daki gibi latifundiaların olmadığı koşullarda büyük toprakların bölüştürülmesi şeklinde değil, çiftçiyi topraklandırmak için belirli bir ölçeğin üzerinde toprağı olanlardan pay alınması olarak gündeme gelmiştir. Çiftçiyi topraklandırmanın, büyük toprak sahiplerinden topraksız köylülere dönük genel bir dağıtım politikası olmadığına altı çizilmektedir.⁵²⁹ Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinde çiftçi topraklandırılarak iç piyasaya dönük üretim yapacak şekilde kendine yeterli kılınacaktır.⁵³⁰ 1920’lerde Cumhuriyet idaresinin doğuda hükümetle uzlaşmayan toprak sahipleri üzerinde bir denetim aracı olarak kullandığı kamulaştırma yöntemi batıda numunelik uygulanmakta⁵³¹, 1930’lara kapsamlı bir yansması olmamaktadır.

⁵²⁶ Tayfun Çınar, "1932: Temmuz Kararları Çerçevesinde Planlamaya Geçiş", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007, s. 405.

⁵²⁷ Duru, 2007, s. 249.

⁵²⁸ Avaner, Keskin, Övgün, Turan, 2007, s. 1045.

⁵²⁹ İnönü’nün “büyük çiftlik işletmekte olan gayret ve servet sahiplerine dokunmak şöyle dursun aksine olarak bunların da eyi çalıştıklarını ve kazandıklarını görmekten memnun oluruz” demektedir. TBMM ZC, D. 3, C. 13, İ. 3, 9.11.1929, s. 16.

⁵³⁰ Başvekil İsmet İnönü, İcra Vekilleri Heyeti için güvenoyu konuşmasında, “Evvela vatandaşlara arazi dağıtılmasından bahsedeceğim. İşledikleri arazi kendi malları olmayan vatandaşları toprak sahibi yapmak için bu sene bazı şark vilayetlerimizden işe başladık. Birinci umumi müfettişlik dahilinde şimdiye kadar hazineye ait araziden 90 bin dönüm toprak dağıttık. Ayrıca istimplâk ederek ve bedelini ödeyerek yirmi bin dönüme yakın arazi verdik. (...) Her vasıta ile küçük arazi sahiplerini istihlal kooperatifleri halinde birleşmeğe teşvik ve yardım ediyoruz” demektedir. Bayramoğlu, 2007, s. 91.

⁵³¹ Doğu vilayetleriyle birlikte aynı yasa İzmir’de de uygulamak üzere bazı çiftlikler kamulaştırılmıştır. Keskin, 2007, s. 155.

İskân doğuda Kürt aşiretlerine dönük yürütülürken, İkinci Umumi Müfettişlik batıda muhacirlerin yerleştirilmesi için kamulaştırmalar öngörmektedir.⁵³² Az miktarda devlet malı olan ve daha fazla orta malı olan arazi dışında işlenmeyen özel sahipli geniş araziler, “milli kazanç” ve “inkılabın tadını büyük yığınların tatması” bakımından kamulaştırma yoluyla çiftçi olmayan göçmen kesimlere dağıtılacaktır.⁵³³ Beş yıllık sanayileşme planlarına paralel olarak muhacirlere dönük kamulaştırma yoluyla toprak dağıtımının aynı sürede tamamlanması amaçlanmaktadır. 1930’ların ortalarına doğru kamulaştırmayla topraklandırmanın muhacirler ve mültecilere yaygınlaştırılması ile ulusal devrimin coşkusunun birlikte ifade edilmesi ilginçtir.

Toprak dağıtımında mesele, kimlerin topraklandırılacağından ziyade hangi toprak sahiplerinin çıkarlarına nasıl dokunulacağı konusudur. Toprak dağıtımı amaçlı kamulaştırma düzenlemesinin doğu dışındaki bölgelere uygulanması konusunda İcra Vekilleri Heyeti’ne takdir yetkisi tanınmış, ancak Türkiye geneli için ayrı bir düzenleme yapılması dile getirilmiştir. Hükümet, batıyı kayırmanın söz konusu olamayacağını, ilk topraklandırmaya Muğla’da başladıklarını hatırlatarak bölgeye göre düzenleme yapılmasına itiraz etmektedir. Çiftçinin topraklandırılması, sanayileşen Türkiye’de halkın çoğunluğunu meydana getiren köylülerin tüketici hale getirilmesi için gereklidir.⁵³⁴

1937 yılında Ziraat Bankası Kanun Tasarısı’nın görüşmesinde, dönüşüm geçirmiş ülkelerde “mülkiyet ve tasarruf emniyetinin” bir sorun teşkil etmediği, ancak Türkiye’nin geri kalmışlığını aşabilmek için çiftçiyi topraklandırmada “sağlam

⁵³² 1935 yılında yayınlanan Trakya Umumi Müfettişlik mıntıkasında yerleştirilecek muhacirlere ilişkin kararnamede, “Edirne, Çanakkale, Kırklareli ve Tekirdağ vilayetlerine beş senelik iskân programı uyarınca yerleştirilecek muhacirlerin mühim bir kısmını çiftçiler oluşturduğundan bu bölgede şahıslara ait ve bakımsız halde bulunan 178 çiftliğin ihtiyaç oranında istimlak edilmesine dair İçişleri Bakanlığı’nın teklifinin Bakanlar Kurulu’nca onandığı belirtilmektedir.” Avaner, 2007, s. 655.

⁵³³ TBMM ZC, D. 4, C. 25, İ. 3, 12.11.1934, s. 15.

⁵³⁴ Manisa mebusu Refik Şevket Bey, topraksız halka toprak vermenin genel bir siyaset takip etmeyi gerektireceğini belirtmekte, ancak şarka dönük düzenlemenin genel kamulaştırmanın bir istisnası olduğu söylemektedir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya Bey ise köylünün başkasının toprağında çalışarak yoksul kaldığı, ancak kendi toprağında çalışırsa sanayi üretimine pazar oluşturabileceğini vurgulayarak, “Bazı vilâyetlerin yarısından fazlasında köylü başkalarının elinde olan topraklarda çalışmaktadır. Bu toprağı nasıl ve ne suretle ele geçirmişler, şimdi tetkik edecek değiliz. Şimdi demek ki ellerinde tapuları vardır, ona riayet ediyoruz” diyerek kaygılara yanıt vermektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 23, İ. 68, 14.6.1934, s. 139.

metotlarla” ilerlemesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁵³⁵ Bu bağlamda 1937-38 yıllarında, Zirai Kombinalar İdaresi ve Devlet Zirai İşletmeleri Kurumu tarım örgütlenmesinde bir yeniden bölüşüm aracı olarak değil modern teknikleri çiftçilere aktarma aracı olarak kurulmuştur.

Ormanların korunması kapsamında kamulaştırma gündeme geldiğinde, çiftçiye topraklandırmak adına tarımsal arazilerin parçalanmasının ormanları bozacağı ileri sürülmektedir. 1920’lerde madenlere ilişkin söylendiği gibi devlete devredilen ormanlar da kötü işletilmektedir. Devletleştirilmeleri halinde ormanlar memurlar elinde tekelleşecektir. Onun yerine devlet, özel ve vakıf ormanlarını kamulaştırmamalı, sadece idamesine yardım etmelidir.⁵³⁶ Bu görüş karşısında, “geçmişte gasp edilen ormanların hesabı güdülmeden” koruma ve ağaçlandırma amacıyla kamulaştırmanın düzenlendiği, bunun geçimlik orman sahipliğini etkilemeyeceği görüşü dile getirilmiştir. Özellikle “gasp” ifadesi Meclis’te tepki uyandırmakta, özel bir yasa çıkarılmak suretiyle demiryolları ve şark toprakları düzenlemelerinde olduğu gibi Anayasa karşısında yeni bir “mevzuatı hukukiye yaratıldığını” ileri sürülmektedir.⁵³⁷

Muhtelif devletleştirme ve kamulaştırmalarda vakıf mallarının konumu yeniden tartışma konusu olmaktadır. Ormanların devletleştirilmesinde Ziraat Vekâleti tarafından vakıf ormanlarının da kamulaştırılması önerilmekte fakat vakıflar idaresi tarafından reddedilmektedir.⁵³⁸ Kentsel alanlarda mülkiyetinde bulunan eserlerin kamulaştırılmasına karşı çıkan Evkaf Umum Müdürlüğü, 1930 yılında “Ankara

⁵³⁵ Halil Menteşe’ye göre, “[B]azı devletler bu iş üzerinde hafif hareket ediyorlarsa bunlar bir nevi istihale geçiren milletlerdir. Biz metin esaslar, sıhhatli ve sağlam metodlar üzerinde yürümek mecburiyetindeyiz, kaybettiğimiz zamanları kazanmak için.” TBMM ZC, D. 5, C. 18, İ. 57, 10.5.1937, s. 73.

⁵³⁶ İzmir mebusu Hüsnü Kitapçı, “ticari zihniyetle işleyecek bir orman tesis ediyoruz” diyerek kamulaştırmaya muhalefet ederken, Bolu mebusu İsmail Hakkı Uzmay, Türkiye’de orman köylülerinin onlarca yıldır ormanları koruduklarını, tüm özel ormanların devlete geçmesi halinde yönetimin iyileşip iyileşmeyeceğinin henüz bilinmediğini, hatta Kardere orman işletmesinin devrinin olumsuz sonuçlandığını dile getirmektedir. TBMM ZC, D. 4, C. 15, İ. 29, 27.1.1935, s. 114.

⁵³⁷ Trabzon mebusu Raif Karadeniz, geçimlik ormanın zaten bırakıldığını hatırlatarak, devlet ormanlarına bitişik ve belli büyüklükte olanlarla elde edilecek faydayı gözeterek kamulaştırmaya gidildiğini söylemektedir. Karadeniz, Cumhuriyet yönetiminin “devlet yapamaz” denilen birçok iyi yaptığı ve bunu da yapabileceğini söylemesi üzerine Meclis’te tezahürat etmektedir. Manisa mebusu Refik İnce ise geçmişe ilişkin meşru sahiplik iddiasından gayri meşru gasp gibi söz etmenin yanlış olduğunu vurgulayarak bunun kamu yararına yapıldığını ileri sürmektedir. TBMM ZC, D. 5, C. 16, İ. 31, 1.2.1937, s. 19-21, 23.

⁵³⁸ Övgün, 2007, s. 843.

Belediyesi'nin vakıf malları ve istimlak konusundaki kanunsuz uygulamalarından” şikâyetçidir.⁵³⁹ Vakıf mülklerine dönük ‘şahsi’ tasarruf yerine ‘hayrat’ amaçlı yaklaşım yerleşiklik kazanmıştır.

Özetle 1930’lar, 1920’lerden radikal bir kopuş olmaktan ziyade devralınan çelişkilerin kısmen devletleştirme ve kamulaştırma yoluyla çözüldüğü, kısmen salt millileştirme yoluyla yeniden üretildiği bir dönemdir. Devletleştirme planlı sanayileşmeyi takviye ederken TAŞ yapısıyla milli iktisat politikası ekonominin ana perspektifi olmayı sürdürmüş, devletleştirme ile tamamlanmayan millileştirmelerin yeni imtiyazlara dönüştüğü görülmüştür. Bununla birlikte merkezi ve yerel yönetimlerde gelişen kamu hizmeti anlayışının kamulaştırma aracını hukuksal olarak bedel takdiri, itiraz hakkı gibi noktalarda olgunlaştırdığı söylenebilir.

3. Reform ve restorasyonun zıtlaşması: 1940’lar

İlk yirmi yılda Cumhuriyet devletine atılan temelin üzerine inşa edilen devlet-mülkiyet ilişkileri, İkinci Dünya Savaşı’nın ürettiği güç dengeleri içerisinde büyük ölçüde dış etkenlerce belirlenmiştir. Savaş arifesinde sınaî planlamayı tamamlayıcı nitelikte olan çiftçiyi topraklandırma amaçlı kamulaştırmalar ile maden ve orman devletleştirmeleri devam etmiş, ancak savaş koşullarında devletçilik başka bir anlam kazanmıştır. 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu ve 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyetleri Kanunu ile toplumsal kaynaklar üzerinde yönetsel denetimi pekiştirmeye dönük devletleştirme önlemleri gündeme gelmiştir.⁵⁴⁰ Bu düzenlemeler, yabancı sermaye ortaklığındaki yatırımlara yönelmeyen bir ‘millileştirmenin’ aracı olmuş, gayrimüslim mülk sahiplerinin ellerindeki mülklere el konmak suretiyle Birinci Dünya Savaşı’nda başlayan milli iktisat politikasının son halkası tamamlanmıştır.

⁵³⁹ Keskin, 2007, s. 208.

⁵⁴⁰ “Örneğin, Milli Korunma Kanunu kapsamında alınan kararlar uyarınca, 1940’lı yıllarda, Tuzla Pedotti Tuğla Fabrikası, Ankara Çimento Fabrikası, Aleko Dulo Deri Fabrikası, Hamdi Gamgam Un ve İrmik Fabrikası, Zeytinburnu Çimento Fabrikası devletleştirildi.” Koç, 2000, s. 15. Türk Bira Fabrikaları (Bomonti-Nektar) Türk Anonim Şirketi’nden Satın Alınacak Fabrikalar Bedelinin ve 1939 Senesine Ait Masraf ve Ücretlerin Ödenmesi Usulüne dair 3811 sayılı Kanun, tasfiye halindeki Türk bira fabrikalarının, İnhisarlar Umum Müdürlüğü’nce satın alınmasına ilişkindir. Keskin, 2008, s. 94.

1930'ların millileştirme ve devletleştirme perspektifiyle, ikili iktidar döneminde özel girişimle kurulmuş bazı işletmelerin bu yıllarda devletleştirildiği görülmektedir.⁵⁴¹ 1921'de Alman sermayeli Cenup Demiryolları T.A. Şirketi'nin işlettiği güney hattının 1948 yılında TCDD Yolları Genel Müdürlüğü'ne devredilmesi, hem Türkiye sınırları içerisindeki bütün demiryolu şebekesinin işletmesini nihai olarak merkezileştiren, hem de Marshall planı çerçevesinde karayolu ağırlıklı ulaşım politikasında geçilmesinden önceki son devletleştirmedir.⁵⁴²

1940'ların kamulaştırmaları, eğitim sisteminin devletçi bir anlayışla aydınlanma taşıyıcılığının da son dönemi olarak kendisini göstermektedir. Köy enstitüleri, teknik, meslek ve sanat okulları ile köy okulları inşası için kamulaştırma düzenlemeleri yapılmış,⁵⁴³ köy enstitüsü mezunları ve köy sağlık memurlarının geçimlerini sağlayacak uygulama bahçeleri için kamulaştırma yapılabilmesi olanaklı kılınmıştır.⁵⁴⁴ Dolayısıyla topraklandırma politikasının bir parçası olarak toprak tahsisi, sadece topraksız köylüler için değil, tarım temelli eğitim sürecinin diğer unsurları için de öngörülmektedir.

1930'ların sonunda madenleri devletleştirmeye dönük atılan adımların takiben 1940'ların başında, özel maden işletmecileri adına kamulaştırma düzenlemesi getirilmektedir. 4268 sayılı Madenlerin Aranma ve İşletilmesi Hakkında Kanun'a göre imtiyaz sahibi adına kamulaştırma yapılabilmesi, özel kişilerin yürüttüğü faaliyetler için kamu yararı kararı alınabilmesi ilkesine dayanmaktadır. İktisat Vekâleti'nin onayı ile valiliğin gerçek ve tüzel kişi hesabına kamulaştırma yapabilmesi hukuk tekniği açısından bir sorun teşkil etmemekle birlikte, kamulaştıran ve bedel ödeyen tarafların

⁵⁴¹ 1923'te Bolu'da merkezde kurulan şirketler genelde yerli sermaye girişimi olmuş, Bafra ile Bolu 1944'te devletleştirilmişlerdir. Ulupınar işletmesi, 1935-1941 arası Türk Ticaret Bankası'nın kurduğu bir şirket tarafından çalıştırılıp 1942'de devletleştirilmiştir. 1929'da Sinop Ayancık'ta kurulan anonim şirket ise Belçika sermayesinin önderliğinde bir girişimin ürünü olup şirketin sözleşmesi 1945'te feshedilerek devletleştirilmiştir. Koç, 2000, s. 15.

⁵⁴² Esra Dik, "1927: Yönetmelik Örgütlenme", *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012, s. 961, 962.

⁵⁴³ Bütçe Encümeni adına Konya mebusu Dr. S. Irmak, okullarda yetişecek çiftçi ve bahçıvanı "toprağa bağlamak ve köyünde yurt tutmasını temin etmenin" amaçlandığını açıklamaktadır. TBMM ZC, D. 7, C. 4, İ. 50, 19.7.1943, s. 167.

⁵⁴⁴ Isparta mebusu Kemal Turan, geçimini toprağı ıslah etmek suretiyle sağlayan küçük toprak sahibi köylülerin gözetilmesi gerektiğini söylerken, Muvakkat Encümeni adına Bursa mebusu Nevzat Ayas bu yasadaki köyün kalkındırılması amaçlandığını, tek bir köylünün dahi mağdur edilmesinin köy okulları yapılması amacını bozmuş olacağını açıklamaktadır. TBMM ZC, D. 6, C. 26, İ. 74, 17.6.1942, s. 211.

farklı olması sorunludur.⁵⁴⁵ Sorumluluk devlette iken bedelin imtiyaz sahibine bırakılması, bedel imtiyaz sahibine bırakılırken toprağın devlet malı statüsü kazanması ve ayrıca toprak devlet malı olmasına karşın uygulamada ocak dışındaki alanların tahsis edilebilmesi, kamulaştırmanın bu usulle istismar edilebileceğini göstermektedir. Dile getirilen kuşklara karşı merkezi yönetimin denetim sağlayacağı vurgulanmaktadır.⁵⁴⁶

Bedelin hesaplanması üzerine yoğunlaşan 1930'lardaki kamulaştırmanın standardizasyonu tartışması, 1940'larda kamulaştırma alanlarının çoğulluğu sorununa evrilerek çözümlenmek üzere 1950'lere devredilmiştir. 3710 sayılı Belediye İstimlâk Kanunu'nda bedelin vergi ölçütü yerine kıymet takdir yöntemine dayandırılması söz konusudur. Bunun haksızlıklara yol açabileceği söylendiğinde, zaten vergi eşitsizliğinden kaynaklanmakta olan haksızlığın bu yolla giderilebileceği açıklanmaktadır.⁵⁴⁷ Erzincan depremi sonrası yapılacak kamulaştırmalarla ilgili bedel hesaplanma yöntemi yeniden gündeme geldiğinde, toprak kaydının esas alınmaması gerektiği dile getirilmekte ve belediyelerde vergi esaslı düzenlemenin değiştiği hatırlatılmaktadır. Bu durumda kamulaştırma mevzuatının evkaf, demiryolları, belediyeler ve kentler arasında bölünmüşlüğü sorunu belirmekte, genel kapsamlı bir yasa ihtiyacı telaffuz edilmektedir.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Manisa mebusu Refet İnce, devletin bizzat üstlenmediği işlerde ödenecek bedelin kamulaştırma talep eden kişi tarafından karşılanması gerektiğini söylemektedir. İnce, kamulaştırmacı ve işletmeci taraflar arasındaki sözleşmenin mülk sahibini ilgilendirmeyeceğini, devlete mülkünü verenin parasının da devlet tarafından garanti edilmesi gerektiğini, nihai olarak mülkün de bedeli karşılayan tarafta kalmasının uygun olacağını savunmaktadır. İktisat Encümeni adına Bilecik mebusu Kasım Gülek, devlet malının “temlik” edilmediği, “tahsis” edildiği açıklamaktadır. TBMM ZC, D. 6, C. 24, İ. 50, 20.4.1942, s. 216-220.

⁵⁴⁶ Yasa tasarısının yeniden görüşülmesinde Dahiliye Encümeni adına Zonguldak mebusu İbrahim Etem Bozkurt, kamulaştırma istisnasının çok geniş yorumlandığını, mühendislerin evleri için köylere kadar kamulaştırma yapıldığını anlatmaktadır. İktisat Encümeni adına Bilecik mebusu Kasım Gülek, “gidip biz doğrudan doğruya maden sahibine istimlâk edin demiyoruz” diyerek İktisat Vekâleti'nin yetkisine güvenilmesi gerektiğini söylemesiyle tartışma kapanmaktadır. ⁵⁴⁶ TBMM ZC, D. 6, C. 25, İ. 55, 8.5.1942, s. 62-79.

⁵⁴⁷ Kütahya mebusu Recep Peker, İstanbul'da vergiler “bazı yerde az bazı yerde çok” olduğu için vatandaşın vergiye dayalı hesaplama zarar gördüğünü, artık güvenilir bir heyetin kamulaştırılan arsanın gerçek değerini hesaplayacağını söylemektedir. TBMM ZC, D. 6, C. 4, İ. 37, 7.7.1939, s. 185.

⁵⁴⁸ Tokat mebusu Galip Pekel, toprakların değer kayıtları esas alınarak bedel ödeneceğini, bu yüzden yeri değiştirilmesi gereken köy ve kasabalarda aynı kamulaştırma düzenlemesinin uygulanamayacağını söylemektedir. Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Ataç, “bir devletin amme menfaati için tatbik edeceği bir kanunu, bir formülü olur” demektedir. Bu konuda görüş birliği olmakla birlikte Erzincan'daki durumun aciliyeti nedeniyle gündem ertelenmiştir. TBMM ZC, D. 6, C. 13, İ. 75, 7.8.1940, s. 108-110.

Kamulaştırma alanlarının çoğalmasına bağlı olarak yöntemlerin farklılaşması sorunu artmaya devam etmektedir. Genel düzenleme olarak halen tek referansın 19. yüzyıl kaynaklı “İstimlâk Kararnamesi” olması, afetleri önleme amaçlı kamulaştırmayı içeren 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu’nda “istimlâk hükümleri” gibi yasal dayanağı belli olmayan bir ifade kullanmaya mecbur bırakmaktadır.⁵⁴⁹ Kamulaştırma mevzuatında dağınıklığın hüküm sürdüğü bu dönemde bedelin ‘objektif’ usulle belirlenmesi, 1950’lerin ortasında Demokrat Parti tarafından Kamulaştırma Kanunu hazırlandığında ‘sübjektif’ usule geçişe gerekçe oluşturmuştur.

1945 yılı, Cumhuriyet’in ilk döneminin reform amaçlı devletleştirme politikasının doruk noktasıdır. 1930’larda girişilen çiftçinin topraklandırılması ve ormanların devletleştirilmesi kapsamlı birer düzenlemeye dönüştürülmüştür. Bu tarih, önceki dönemden bakiye kalan devletçilik ilkesi ile İkinci Dünya Savaşı’nın bitiminden itibaren dünyada başlayan millileştirme-kamulaştırma dalgasının çakışma noktasıdır. 1945’ten itibaren Türkiye’de devlet-mülkiyet ilişkileri açısından gelişen süreçteyse, çok partililiğe geçişe onay veren CHP, iktidarını koruyabilmek adına 1945 reformlarını geri almaya dönük –ci adımlar atmaktadır.⁵⁵⁰

Bu adımların atılmasında, ABD’nin Türkiye’nin ekonomisine yön vermeye dönük girişimlerinin etkisi vardır. Türkiye’ye ABD yardımının yapılması koşullarını araştırmak üzere gelen bir özel heyet, 1949 yılında yaptıkları araştırmaya göre bir rapor yayınlamaktadır. Heyetin başındaki Thornburg ile anılan raporda, Türkiye’nin devletçilikten sıyrılması, planda öngördüğü kapsamlı sanayileşme programından

⁵⁴⁹ Bütçe Encümeni adına Muğla mebusu Hüsni Kitapçı, bunun zaten mahalli bir kamu hizmeti olduğunu, ancak mahalli kamu kuruluşlarına taşımak yerine merkez tarafından üstlendiğini, dolayısıyla mahalli yönetimlere kamulaştırma bedeli ödenmesinin söz konusu olmadığını açıklamaktadır. Maddede İstimlâk Kanunu’na atıfta bulunulması üzerine Manisa mebusu Faik Kurdoğlu 1292 İstimlâk Kararnamesi’nin mi, belediye yasasının mı, askeriye ve bayındırlık için özel yasaların mı kast edildiği sormakta, karışıklığa neden olmaması için “istimlâk hükümleri” denmesi önerisi kabul görmektedir. TBMM ZC, D. 6, C. 30, İ. 28, 14.1.1943, s. 245, 246.

⁵⁵⁰ 1945 yılında hukuk terminolojisi de Türkçeleştirilmiş, “istimlâk” yerine “kamulaştırma” kullanılmaya başlanmıştır. Anayasa’da kullanılan kelimeler hakkında hazırlanan değişiklik tasarısında, “kamu hizmetleri” başlıklı da maddenin gerekçesinde, “Bizde *hukuku medeniye* tâbiri (droit civique) *hidematı âmme* ile müteradif olarak kullanılmıştır” denilerek buna “kamu hizmetleri” adı verildiği söylenmektedir. “Kamu en eski türk metinlerinde *kamug* şeklinde *halk* ve *âmmе* mânalarında kullanılmış bir kelimemizdir” diye devam eden gerekçede, “hukuku amme”nin karşılığı olarak “kamu hakları”, “menafii amme”nin karşılığı olarak “kamu faydası”, “istimlâk”ın (aynı zamanda “istimval”ın) karşılığı olarak “kamulaştırma” kavramlarının kullanılacağı belirtilmektedir.

vazgeçmesi ve özel girişimin önünü açması önerilmektedir.⁵⁵¹ CHP'nin iktidarı DP'ye devretmeden önce bu önerileri dikkate aldığı görülmektedir.

Ormanların devletleştirilmesi

1924 Anayasası çerçevesinde ormanların kamulaştırılması gündeme alınmış bulunmaktadır. Baltalık yasasıyla birlikte bunların bir kısmı kamulaştırma yoluyla devlete geçirilmiş ve koruma altına alınmıştır. Fakat kamulaştırılanların işgal edilmeleri, ticari amaçlarla kullanılmaları, özel çıkarlar için işletilmeleri gibi suiistimaller, ormanları topyekûn devletleştirilmesini gündeme getirmektedir.⁵⁵² 1937 tarihli ve 3116 sayılı Orman Kanunu'nda “istimlâk” hükmü, “devletleştirme prensibinin” uygulanmasını önlemiş, aksine mülk sahiplerinin devletleştirme olasılığı karşısında vergi beyanlarını yükseltmeleri konusunda uyarıcı olmuştur.⁵⁵³ Buna karşı 1945 tarihli ve 4785 sayılı yasa ile yapılan değişiklik, 1936 yılının arazi vergisini ölçüt alarak orman sahiplerinin suiistimalde bulunması önlemektedir. Öte yandan orman sahiplerinin mağduriyetini giderebilmek için devletleştirmeye karşı kamulaştırma yolu tarif edilmektedir: Ormanlar devletleştirilirken üstündeki yapılar malikler talep ederse kamulaştırılacaktır.⁵⁵⁴

Devletleştirme sonrası ormanların korunması için gerekecek mali kaynaklar yine tartışma konusudur. Yerel yönetimlere ve tüzel kişiliklere ait ormanların devletleştirme

⁵⁵¹ Çalışmada kara ve demiryolu ulaşımı, tarımsal sulama, yerel enerji santralleri yapılmasına öncelik verilmesi önerilmektedir. “Gerçekçi olmayan projeler” başlığı altında ise, mevcut Beş Yıllık Plan kapsamında Etibank ve Sümerbank'ın hedefleri, gübre üretimi, dizel motor ve benzeri makina imalatı zikredilmiştir. Hükümetin “iddialı fakat prematüre” bir sanayileşme programına harcayacağı yerli kaynakları ithalat yapabilmek için altın almakta kullanması telkin edilmektedir. Max Weston Thornburg, Graham Spry, George Soule, *Turkey: An Economic Appraisal*, The Twentieth Century Fund, Greenwood Press, New York, 1949, s. 248, 249, 254.

⁵⁵² Özel ormanların devlet ormanları aleyhine “yeni mülkiyet iddialarıyla” genişlediğine dikkat çekilerek, bunların toptan temizlenmesi için “özel ormanların devletçe satın alınmasına ve ormanların hep birden devletleştirilmesine” karar verilmiştir.

⁵⁵³ Adalet Komisyonu Raporu'nda göre, özel ormanların kamulaştırılmasına karşı mülk sahipleri ileride ormanların tümünün devletleştirilebileceğini öngörerek vergi değerini olandan yüksek göstermiş olabilecekleri göz önüne alınarak 1936 bütçe yılı arazi vergisinin ölçüt kabul edilmesi düzenlenmiştir. TBMM TD, D. 7, C. 19, B. 84, 9.7.1945, s. 3, 7.

⁵⁵⁴ Komisyon sözcüsü S. Anamur “devletleştirilen” ormanlar içerisindeki tesislerin “kamulaştırılacağını”, ancak düzenlemede orman idaresine gerekmeyen ve malikin sahip çıkmak istediği yerler için bir “satış” olanağından söz edildiğine işaret etmektedir. Tarım Bakanı Manisa mebusu Şevket Raşit Hatipoğlu, bunun maliklere birer hak olarak verildiğini, onlar isterlerse devleti “çerden çöpten barakaları” almak zorunda bıraktığını vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 19, B. 84, 9.7.1945, s. 80, 81.

kapsamında değerlendirilmesi bu bağlamda eleştirilmektedir. Devletin ormanları “muhafız” istihdam ederek korumasının bütçeye maliyeti ile tüzel kişiliklerin ödeneklerinin yetersizliği karşılaştırılmaktadır. Yeterli kaynak aktarılsa devletleştirmek yerine tüzel kişilerin ormanlara bakması mümkündür. Ancak devletleştirmeye istisna tanınmamaktadır.⁵⁵⁵

Devletleştirme yasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte ormanların statüsü değişirken, devletin fiilen el koymadığı ormanların sahiplerinin devletleştirme kararından haberdar olmayabilecekleri, bu yüzden bedel için başvuru süresinin uzatılması gerektiği dile getirilmektedir.⁵⁵⁶ Devletleştirmenin ormanlar üzerinde fiili bir sonuç doğurmaması, kararın duyurusundaki kısıtlara göre hukuki bir düzenlemeden ibaret kalabileceğini göstermektedir. Bu durum, ileriki dönemde devletleştirmelerin geri alınmasındaki gerekçelerden birini oluşturmuştur.

Çiftçinin topraklandırılması

Siyasi anlamda ‘asayişin’ öne çıktığı çiftçiyi topraklandırma kamulaştırmaları, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile başka bir mahiyet kazanmıştır. Tarımsal üretimin yeniden örgütlenmesine ilişkin bu düzenleme, 1970’lere sanayileşme çerçevesinde gündeme gelen toprak ve tarım reformunun öncülüdür. Toprakta daha ileri tarım teknikleri uygulayabilmek için özel mülkiyetin gelişimini sağlamak, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun yola çıkış ilkesi olmuştur.⁵⁵⁷

Tasarıyı hazırlayanlara göre, Osmanlı’da devlet mülkiyetinde olan arazi rejimi kimi reformlardan geçse de esas olarak Cumhuriyet sonrası Medeni Kanunu’nun özel

⁵⁵⁵ Tokad mebusu Galip Pekel, gerek köylerin gerekse belediyelerin ormanlara orman idaresinden daha duyarlı olduğunu ileri sürmektedir. Tarım Bakanı Hatipoğlu, tüzel kişiliklerin “muhitlerin güzellik ve sıhhat” için ellerindeki koruları koruyabileceklerini, fakat “ihtiyaç ve istihsal” için işletilecek ormanların devletleştirme dışında bırakılmayacağını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 19, B. 84, 9.7.1945, s. 74-76.

⁵⁵⁶ İzmir mebusu M. Birsell, yasanın ormanları devletleştirdiğini fakat “hiçbir yerde hususi ormanlara fiilen el koymaya imkân olmayacağını” söylemektedir. Birsell’e göre, malikler devletin müdahalesini görmedikleri için “elinden alınmayan bir malın” parasını devletten istemeyeceklerdir. TBMM TD, D. 7, C. 19, B. 84, 9.7.1945, s. 82, 83.

⁵⁵⁷ Başvekil Şükrü Saraçoğlu imzalı gerekçede, ziraat tekniğinin değişmesine bağlı olarak mülkiyet rejiminin de değişmesi gerektiği söylenmektedir. Tekniğin değişimi, kolektif mülkiyet sisteminde başka, özel mülkiyet sistemin başka işleyecektir. Özel mülkiyet temelindeki sistemde ziraat işletmeciliği, büyük arazi mülkiyetinin yaygın olduğu hallerde devlet otoritesini zayıflatacak mahalli nüfuzlara sebep olmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 3.

mülkiyeti tesis etmesiyle aşılmış, ancak yerel güç ilişkilerini koruyan ortakçılığın sürmesi özel mülkiyetin yaygınlaşmasının önünde bir engel olmayı sürdürmüştür. “Mülksüz” ve “köksüz” olarak nitelenen köylü, “köklü” ve “müstakil” kılınarak “her türlü içtimai sapkınlıklara karşı duran” bir nitelik kazandırılmalı, bunun için özel toprak mülkiyet yaygınlaştırılmalıdır. Bunun yanında Cumhuriyet’in halkçılık ilkesi, büyük arazi mülklerinin devlet elinde toplanıp topraksız köylüye dağıtımını gerektirmektedir.⁵⁵⁸

Çiftçinin topraklandırılması, savaş öncesi devletçilik döneminin bir ilkesi olarak benimsenmiştir. Ancak savaş sonrası inşa edilen yeni dünyada, çiftçiyi topraklandırmanın Sovyet etkisindeki ülkelerdeki gibi kamulaştırma yoluyla küçük mülkiyeti yaygınlaştırmak şeklinde bir anlam kazanması, düzenlemeyi Türkiye Cumhuriyeti’nin inkılâp sürecinde konumlandırmayı güçleştirmiştir. Bu yüzden mülk sahibi sınıflar açısından Cumhuriyetin inkılâp çizgisini aşacak radikallikte bir adımdır ve ‘demokratik dünyanın’ hazmedebileceği bir düzenleme değildir.⁵⁵⁹

Modernleşmecilik, dünyada devlet-mülkiyet ilişkilerinde yeni bir denge kurulmakta olması nedeniyle çatallanmaktadır. Devlet eliyle feodal yapının aşılması gerektiği kabul edilmekle birlikte, böyle bir konjonktürde yaygın kamulaştırmalar Türkiye’nin dünya ile kurmaya çalıştığı bağı zedeleyebilecektir. CHP hükümeti, tarımda feodal bağımlılıktan kurtulmayı demokrasinin bir gereği olarak lanse ederken, parti içi muhalefet, feodalizme yapılan atıfların geride kaldığını ve bu tip bir modernleşme arayışının İkinci Dünya Savaşı’nda yenilgiye uğrayan anti-demokratik çizgileri çağırıştırdığını öne sürmektedir.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ “Ortakçılık” zararlı, “arazinin doğrudan doğruya sahipliği” faydalıdır. İlkinde “mülksüz, köksüz” bir kalabalığın doğması, hele hukuki temellere dayanmıyorsa “mahalli tahakkümünün” ortaya çıkması, ikincisinde ise “köklü”, “müstakil” ve “her türlü içtimai sapkınlıkların karşısında duran” bir çiftçi kalabalığı yaratılması söz konusudur. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 4, 5.

⁵⁵⁹ Seyhan mebusu Cavit Oral’a göre “demokratik rejimlerin zaferinin katileştiğini”, onların “bol istihsal ve rekabet dünyasının yeni ve serbest sistemi” karşısında Türkiye’nin “otarşik bir rejime” taraf olmasını anlamadığını ifade etmektedir. Tasarıda bir sınır tanımı yapılmayan kamulaştırmanın “hangi şartlar içinde bulunduğu malum olan” Romanya’da bile sınırlandığını anlatmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 65-68.

⁵⁶⁰ Aydın mebusu Adnan Menderes, Türkiye’de serflik olduğunu dile getirmenin dünyaya karşı Türkiye’yi kötü duruma düşürmek olduğunu peşinden söylemektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 36-41. Tarım Bakanı Hatipoğlu, serflik bahsinde Türkiye’nin zaaflarını gizlemediğini ve üzerine gittiğini, ülke gerçeklerini söylemenin değil yapılan düzenlemeyi “Nazi layihası” olarak anmanın ülkeyi kötü

Düzenlemenin Nazilerden ilham aldığı yönündeki muhalefet ithamı, kültürler arasında etkileşim olabileceği yorumuyla ılımlı bir itiraz görmekte, fakat komünizm ile benzeştirilmesi hükümet cephesinden şiddetle reddedilmektedir. Bu tutum, faşizmin mağlup komünizmin galip geldiği savaş sonrası koşullara göre 1930’ların tutumunun uyarlanmış halidir. Sağ ve sol siyasetler üstü addedilen Kemalist devrimciliğin, Çiftçiyi topraklandırma yasasının ulusal özgünlük taşıdığı değerlendirilmesi ise kimi örneklerde sürmektedir.⁵⁶¹ Savaş sonrası koşullarına göre yapılan ayar, devletin toplumu “işinin sahibi” haline getirecek bir düzenleme yapmasının aynı zamanda sol kaynaklı ideolojik akımları önleyeceği çıkarsamasını sağlamaktadır.⁵⁶²

Çiftçiyi topraklandırmanın öne çıkarılan teknik yönü, mevcut üretim yapısı ile dünyadaki benzer amaçlarla yaşanan kamulaştırma deneyimlerinin karşılaştırılmasını gündeme getirmektedir. Türkiye’de egemen olan orta ölçekli işletmelerin “ekstansif” üretim tarzı, bu düzenlemeden olumsuz etkilenecektir. Almanya ve Polonya’da 19. yüzyılda bankalar eliyle gerçekleşen el koyma ve dağıtım politikasının Türkiye’de uygulanması zorlamadır.⁵⁶³ Üstelik Türkiye’deki orta ve büyük işletmelerin oranı daha önce “zirai reform” yapmış ülkelerle aynıdır. Dünyada ziraat sanayileşirken Türkiye terk edilmekte olan bir politikayı izlemekte, küçük işletmeleri birleştirerek üretimi kolektifleştirmek gerekirken mevcut yapıları parçalamaktadır.⁵⁶⁴

göstermek olduğunu söylemektedir. Dünyada benimsenen demokrasinin, “maîşetini (...) başkasına bağlanmadan kendi toprağından çıkaran köylü ailelerinin bu memlekette çoğalması” olduğunu ifade etmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 98, 99, 103.

⁵⁶¹ Çoruh mebusu AliRıza Erem, “Biz onu, sâdece Türk milletinin siyasi, içtimai ve iktisadi bünyesine, uğruna hepimizin baş koyduğumuz dinamik ve devrimci Kemalizm yolu prensiplerine uygun olup olmadığına kandık mı onun artık herhangi bir sağ veya sol rejimin şu veya bu prensipine benzeyip benzememesi bizi asla ilgilendirmez ve kocundumaz” demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 88.

⁵⁶² Kütahya mebusu Recep Peker, topraklandırma meselesinin, tüm toplumu iş sahibi, geçimini sürdürebileceği gereksinimlerini karşılayacak şekilde “nizamlandırmanın” bir koşulu olarak değerlendirdiğini söylemektedir. Bir ülkede “iş hayatı kavgasız, sermaye ile işçiyi barış içinde çalışacak bağlar kurulmazsa, harp sonunda azgın seller halinde bütün diyarlara akacak ideolojik fikirlerin çeşit çeşit zehirleri”ne maruz kalacaktır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 56, 17.5.1945, s. 149-151.

⁵⁶³ Seyhan mebusu Oral, orta işletme ile feodalite arasında bir uyum olmadığını, bu koşullarda “serf sistemi”nin işlemeyeceğini söylemektedir. Oral, “ne bir Domen ne bir latufundium müdafaa yapmıyorum” diyerek ideal bir toprak mülkiyetini değil Türkiye’de faydalı olduğunu düşündüğü bir biçimi savunduğunu anlatmaya çalışmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 32-35.

⁵⁶⁴ Menderes, “Zirai reform adı (...) hep birbirine benzer basmakalıp işletme şekilleriyle toprağı dağıtıp parçalamak, dünyanın dün gitmekte olduğu ve bugün terk edilmek üzere bulunan bir yolda yürümeye başlamak olacaktır” demektedir. “[K]üçük işletmeleri yer yer birleştirmek suretiyle istihsalı

Zorlama, yalnız Türkiye'nin karşılaştırıldığı geç sanayileşen Avrupa ülkelerine nazaran geçerli değildir. İki savaş arasındaki dönemde, Avrupa'da "gayri milli unsurlara" dönük kamulaştırmalar örnek alınarak Türkiye'de "şarkta irticai cereyan" gerekçesiyle gerçekleşen el koymalar ile İskân Kanunu kapsamında orta ve büyük işletmelere yönelen kamulaştırmalardan hiçbiri mevcut düzenleme kadar "şiddetli" olmamıştır. Tarım Bakanlığı'nın kamulaştırma kıstaslarını orta işletmeleri kamulaştırmadan muaf tutabilecek şekilde düzenleme yetkisi bu "şiddeti" azaltmaktan ziyade, "emniyetsizlik" nedeniyle kamulaştırma tehdidini yaygınlaştırmaktadır.⁵⁶⁵

Buna karşılık mülkiyet emniyetinin yanında "alın teri emniyetine" dönük yapılan istisnai vurgu, Doğu Avrupa'da gerçekleşen kamulaştırmaların arkasında yatan olgunun sadece "siyaset" değil "adaletsizlik" olduğu değerlendirmesine yaslanmaktadır. 19. yüzyılda geç sanayileşen Avrupa'da mali sermayenin etkisiyle ilkel birikim şeklinde yaşanan kamulaştırma deneyimi, sosyalizmin etkisiyle güncellenmiştir. Dolayısıyla kamulaştırma aynı zamanda toprakta üretkenliği büyük ölçeklerle değil küçük ölçeklerle sağlayan bir reform olarak kayda geçmektedir.⁵⁶⁶

Kamulaştırma, mülkiyet sistemini pekiştirecek bir altyapı kurmaktadır.⁵⁶⁷ Çiftçinin topraklandırılması özel çiftçilerin çıkarlarıyla ilgili olmayıp bir toplumsal reform konusudur. Kişiler arası mülkiyet transferi olarak ele alınmaması gerektiği için piyasa yerine "milli yarara" göre bedel hesaplanmasını gerektirmektedir. Toprak mülkiyeti "ferdi hak" değil "milli iktisadın konusu" olması itibarıyla kamulaştırmaya tabi tutulmaktadır.⁵⁶⁸ Öte yandan yasanın işçileri kapsamak üzere esnetilmesi önerisi

kolektifleştirmek" başvuru bir yol haline gelmiştir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 36-41.

⁵⁶⁵ Menderes, 10 sene kadar önce iskân yasasıyla gündeme gelen "siyasi" kamulaştırmaların, "derebeyliği tasfiye" etmekle gerekçelendirildiğini söylemektedir. Menderes, "kullanamayacağı salâhiyeti Tarım Bakanlığına vermek suretiyle toprak mülkiyetinin büyük bir kısmını daimî kamulaştırma tehdidi altında bırakmaya neden lüzum görülüyor?" diye sormaktadır. *A.g.k.*

⁵⁶⁶ Rize mebusu Kemalettin Kamu, Tuna ve Baltık ülkelerinde toprak dağılımındaki adaletsizlikten kaynaklanan reformların siyasi ve toplumsal boyutlarının karmaşık olduğunu, Çekoslovakya'da küçük toprak mülkiyetini güçlendirmeye dönük reformun üretimi artırdığını söylemektedir. Toprak sahiplerinin "emniyeti"nden söz edilirken, toprak üzerinde çalışan "alın teri" sahiplerinin de "emniyeti"nin önemli olduğunu vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 74, 75.

⁵⁶⁷ Zonguldak mebusu Mehmet Emin Erişirgil, tasarının mülk sahibinin çıkarına dokunmadığını, aksine uzun vadeli çıkarına hizmet ettiğini ifade etmektedir. TBMM TD, D. 7, İ. 55, C. 17, 16.5.1945, s. 117-121.

⁵⁶⁸ Bolu mebusu Hıfzırahman Raşit Öymen, kamulaştırmanın "herhangi bir adamdan öbürüne hususi menfaat aktarılması" anlamına gelmediğini, çünkü çiftçi açısından "sadece ekonomi mevzuu" olmadığını söylemektedir. Çanakkale mebusu Selahattin Batu, topraklandırma için "şumülü itibarıyla ferdi mülkiyet

getirildiğinde, bunun teknik olanaksızlığı, çiftçilerin topraklandırılması normalde “amme menfaati” olmamasına rağmen “memleket davası” olmasıyla açıklanmaktadır.⁵⁶⁹

Mülk sahipliğinin yaygınlaştırılması, emeğin bağımlılıktan kurtarılması olarak da gerekçelendirilmektedir. Toprak sahipleri bunu “yerli amele kullanmaları” olarak ifade etmektedir. Oysaki emek, tarımda da kentte de mülk sahibi olmayanların doğal meşgalesidir. Kentlerde barınacak yeri olmayanlara “esir” denemeyeceği gibi kırdaki toprağı “serf” demek doğru değildir. “Zirai amelelik” bu anlamda Türkiye’ye mahsus olmayıp “medeni aleme” ait bir unsurdur.⁵⁷⁰

İşlenmeyen topraklar ve ortakçılar için kamulaştırma farklı uygulanacaktır. Tarım işçilerinin hak sahipleri kapsamına alınması, çalıştıkları toprakların “masuniyetini” ortadan kaldıracak bir risk oluşturmaktadır.⁵⁷¹ Dolayısıyla köylülerin topraklarının sahibi olması genel ilke olmakla birlikte, işçi olarak çalışan köylülerin çalıştıkları toprağın kamulaştırılarak kendilerine verilmesi amaçlanmamaktadır. Küçük toprakların birleştirilmesi bu bakımdan kolektifleştirme değil kooperatifleşme olarak öngörülmüştür.⁵⁷²

Ortakçılığın, tasfiye edilmesi gereken bir feodal kalıntı olduğu görüşünü benimseyenler arasında, kredi desteğine dayalı “ortaklıklar” kurulmak suretiyle Türkiye’nin ortaklıktan kurtulabileceğini savunanlar vardır. Buna karşı ortakçılığın

çerçevesi içinde mütalaa edilemez” demektir. TBMM TD, D. 7, İ. 56, C. 17, 17.05.1945, s. 135, 142.

⁵⁶⁹ Zonguldak mebusu Dr. Rebii Hikmet Barkın’ın gelişen endüstriyi desteklemek üzere buradaki “amele”ye de toprak verilmesi önerisi Meclis’te destek tepkileri almaktadır. Bingöl mebusu Tahsin Banguoğlu, kentlerde amelelik yapanlar için bunun bir fırsat olacağını söyleyerek hükmün çiftçiler dışındakileri de kapsamasını savunmaktadır. Eskişehir mebusu Yavuz Abadan ise, Anayasa’da çiftçilerin toprak sahibi yapılması fıkrasının genel hükümlere bir istisna teşkil ettiğini, bu yüzden çiftçiler dışındakiler için yorumlamanın Anayasa’ya aykırı olacağını, ancak Anayasa’da böyle bir değişiklik yapılabileceğini söylemektedir. TBMM TD, D. 7, İ. 57, C. 17, 18.5.1945, s. 164, 165.

⁵⁷⁰ Menderes Türkiye’de serflik olmadığını söyleyerek “Köyde oturup da toprağı olmıyana serf denilmez. Kasabada ve şehirde oturup da satacak veya kiralayacak el emeğinden başka hiç bir şeyi, hattâ başını sokacak bir kulübesi dahi olmıyanlar esir denilemeyeceği gibi...” demektir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 36-41.

⁵⁷¹ Mardin mebusu Lûtfi Ülkümen, topraklandırma kapsamına “tarım işçisi” eklenirse, “masuniyetini emniyet altına almış bulunan sahibi tarafından düzenli bir şekilde işletilmekte olan 5 bin dönüme kadar olan hususi şahıslar elinde bulunan işletmelerdeki amele, doğrudan doğruya bu işletmeler üzerinde, Toprak Kanunu gereğince hak sahibi olacaklardır” diye uyarmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 56, 59.

⁵⁷² Isparta mebusu Kemal Turan, Menderes’in değindiği kolektifleştirmeyi “toprak mülkiyetinde mi yoksa işletme tarzında mı” kast ettiğini sorarak, ilkini kaset ediyorsa “fikirlerinin daha insicamsız” hale geldiğini, ikincisinin ise “kooperatifleşme” ile sağlanabileceğini ifade etmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 64-68.

Avrupa’da sınıf mücadelesinin önüne geçmek için işçileri fabrika yönetimine “ortak” etme modelinin bir benzeri olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, devlet düzeninin temelini teşkil eden Türkiye’nin burjuva sınıfı ortakçılığa dayanmaktadır. Kamulaştırmalarla ortakçılığın tasfiyesi, orta sınıfın da tasfiyesi anlamına geleceği için “amme menfaatine aykırıdır”.⁵⁷³

Yasanın bir kısım taraftarı açısından, çiftçiyi topraklandırmak için kamulaştırmaların inkılâp sürecinin doğal bir parçası⁵⁷⁴, gecikmiş bir adımı⁵⁷⁵, hatta statükocuları ayırıştıran zirvesi⁵⁷⁶ olduğu yönünde farklı algılar vardır. Diğer yandan, inkılâpların doğal bir parçası zaten sayılmayan devletçilik çizgisinin arızı bir devamı olduğu görüşü bulunmaktadır.⁵⁷⁷ Yasanın bazı taraftarları ise, bunun diğer inkılâplarla farkının ekonomik niteliğinden kaynaklandığını kabul ederek, gecikmesinin Batı dünyasının deneyiminin özümsemeye çalışılmasıyla açıklamaktadır.⁵⁷⁸ Kimilerine göre, yeni dünyanın benimsediği devlet-mülkiyet ilişkilerine göre piyasa tarafından belirlenmesi gereken mülkiyet dağılımının kamulaştırma ile düzenlenmesi, istenmeyen bir yan ürün olarak bürokrasiyi doğuracaktır.⁵⁷⁹ Kısacası tasarıdan yana olanlar ile karşı

⁵⁷³ İzmir mebusu Halil Menteşe, ortakçılığın “iptidai” değil, emek ile sermayenin ortaklığını içeren Türkiye’ye özgü bir yapı olduğunu savunmakta, Avrupa’da işçi-patron kavgasının “fabrikanın menfaatlarına ve idaresine iştirak ettirmek”ten çıktığını hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 76-78. Avrupa’da sanayinin gelişkin olduğu ülkelerde kamulaştırma dalgasına set çekmek üzere tesis edilen bu modelin, Türkiye’de feodal yapının kalıntısının modernleşme sürecinde benzer bir işlev yüklenerek ilişkilendirilmesi ilginçtir.

⁵⁷⁴ Başvekil Şükrü Saraçoğlu ise, toprak yasanın da “bir inkılap kanunu”, “büyük inkılaplardan biri” olduğunu vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 104.

⁵⁷⁵ Eskişehir mebusu Abadan, yasanın “ideolojik” bir gözle değerlendirilmemesi gerektiğini, “yeni bir dünya kurulması davasının ilk adımı” olduğunu söyleyerek, “bizim inkılabımız bakımından biraz geç kalmış” saymaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 69-73.

⁵⁷⁶ Kütahya mebusu Alaaddin Tiridoğlu, burada iki zihniyetin çarpıştığını söylemektedir: Birincisi, “toprak mülkiyetinde statükoyu olduğu gibi muhafaza etmek ve Devletin düzenleyeceği bütün nimetlerden istifade etmeyi”; ikincisi, başkasının mülkünde çalışanları toprağa fillen sahip kılmayı ve devlet kredisini bunlara vermeyi amaçlamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 56, 17.5.1945, s. 139, 140.

⁵⁷⁷ Eskişehir mebusu Emin Sazak, “Arkadaşlar eski bir tabir vardır, leş atlamış adamlarız. Padişah devirdik, halife kovduk, şapka giydik, latin harflerini kabul ettik, tekkeyi kapattık. En sonra bazı ashabı mucibelerle varlık vergisini de kabul ettik. Fakat bunu kabul edemiyorum” demektedir. Geçmiş dönemde sanayi ve ticaretin özel girişime bırakılmadığını, bu gidişatın “varlık düşmanlığı” olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 79-81.

⁵⁷⁸ Ankara mebusu Mümtaz Ökmen, “toprak işi şapka işi değildir, yeni Türk harf işi değildir, herhangi bir inkılâbın bir hamle ile yere serebileceği bir iş değildir” diyerek, gerekli incelemeyi 20 yıldan beri Milletler Cemiyeti’nden raporlar getirerek, Avrupa’ya heyetler göndererek yürüttüklerini anlatmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 69.

⁵⁷⁹ Ordu mebusu Hamdi Şarlan, “Bu kadar büyük külfeti üzerinize almayınız, kamulaştıracaksınız, Tarım Bakanlığı’nı yüzbinlerce kâğıt içinde boğacaksınız. Komisyonlar, mahkemeler, ne oluyor?”

olanların değerlendirmeleri kendi içinde ‘siyasi’ ile ‘yönetmel-teknik’ nitelikleri bakımından farklılaşmaktadır.

Tasarıyı hazırlayanların, çiftçiyi topraklandırma düzenlemesiyle tüm mülkiyetin mutlak eşitlik ilkesiyle dağıtımının amaçlanmadığını vurgulaması önemlidir. Örneğin orta işletmelerin varlığı, ortaklığın kamu yararına uygunluğuna göre, çevresindeki topraksız çiftçilerle birlikte değerlendirilmek durumundadır.⁵⁸⁰ Toprak dağıtımının kaynağı sınıf konusu değil, toplumun özünde barındırdığı dayanışmacı “milli ideolojidir” ve kamulaştırma “kademeli bir yardımlaşma mükellefiyeti” olarak bu ideolojiyi yeniden canlandırmaktadır.⁵⁸¹

Bunun karşısına toprak sahipleri cephesinin özcü yaklaşımı, Türkiye toplumunun “halkçı ve demokrat” karakteri nedeniyle Türkiye’nin bir “servaj” geçmişi olmadığı, toprağın tüm toplumsal kesimler tarafından bir meta olarak kullanılageldiğini saptamaktadır. Buradan hareket ederek devlet müdahalesini gerektiren bir toprak “darlığından” ziyade “sermaye, teçhizat” eksikliği bulunduğu ileri sürülmektedir. Vergi ölçütü temelinde yürütülecek kamulaştırma, orta işletmeleri tırpanlayacak ve hepsini küçük işletme haline getirecektir. Dolayısıyla toprak sahipleri açısından sorun “politik ve sosyal” değil “ekonomiktir”.⁵⁸²

Topraklandırmanın diğer kamulaştırmalarla ilişkisi

1937 yılında Anayasa’ya istisnai bir hüküm olarak eklenen çiftçiyi topraklandırma hükmü, kamulaştırmanın geleneksel anlamına aykırı olarak kişileri

Kamulaştırıyoruz, tapuluyoruz ve sonra vereceğiz” demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 101, 102.

⁵⁸⁰ Niğde mebusu Hüseyin Ulusoy, topraksızlık sorununu bir “iç iskân siyasetiyle” çözmenin olanaklı olmadığını söyleyerek, neden başka servetlere de müdahale edilmediğini, “biz servetin tevezzüü gibi bir davayı ele almış değiliz” diyerek açıklamaktadır. Toprak dağıtımının başka bir mülkiyetin dağıtımına benzemediğini çünkü köylülüğün toprakla birbirine kesin olarak “bağlı” olduğunu ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 105, 106.

⁵⁸¹ Mardin mebusu Ülkümen, yasa tasarısının “diğer birçok memlekette olduğu gibi ne başka unsurların ellerindeki malikâneleri bölüşmek, ne de sınıf mücadelelerine dayanak olmak için” hazırlandığını, çünkü Türkiye’de bir “topraksızlar meselesi” olmadığını söylemektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 107, 108.

⁵⁸² Menderes, Türkiye’de diğer ülkelerdeki gibi büyük toprak mülkiyeti bulunmadığı için toprak mülkiyetinin bölüştürülmesinde aşırı önlemler almanın üretimi düşüreceğini dile getirmektedir. “Türkiye’de toprak herkes tarafından küçük büyük her ne ölçüde olursa olsun alınıp satılabilir bir meta olagelmıştır” demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 110-116.

yararlandırmaya dönük niteliğiyle toplumsal çıkar kapsamında değerlendirilmiştir.⁵⁸³ Muhalefete göre, çiftçiyi topraklandırmanın genel kamulaştırma düzenlemesinden bağımsız ve Anayasa hükmüne göre spesifik tanımlanması, kamulaştırmayı istisnai olmak yerine daha kapsamlı hale getirmektedir.⁵⁸⁴ Öyle ki, idarenin her kamulaştırma için kamu yararı kararı almasını gerektiren genel kamulaştırma düzenlemesini ikame etmesi mümkündür.⁵⁸⁵ ‘Kamu yararı’ndan ayrı olarak ‘milli yarar’ dayanağı, kamulaştırmanın faydalandırdığı toplumsal kesimi sınırlarken etki alanını genişletmektedir.

Kamulaştırmalar ve dağıtım Tarım Bakanlığı’nda merkezileştirilmiştir.⁵⁸⁶ Bakanlığa bağlı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı Hazırlama ve Kamulaştırma Şubesi kurulmuştur.⁵⁸⁷ Bunun yanında valinin emrinde çalışacak Toprak Komisyonları kurulması öngörülmüştür. Tasarının hazırlanma sürecinde başta Türkiye genelinde 5 bin dönüme kadar olan toprakların kamulaştırılması öngörülürken, Komisyon’da bunun mülkiyet emniyeti açısından mahsur teşkil edeceği düşünülerek, Tarım Bakanlığı’nın ön incelemesiyle topraklar dar ve geniş bölgelere göre ayrılmış, dar olanlarına 2 bin dönüm sınırını konmuştur.⁵⁸⁸

Çiftçiyi topraklandırma kapsamında, “kamu işleri” için ayrılan toprakların, özellikle İktisadi Devlet Teşekkülleri’ne ait kullanılmayan arazilerin de “kamulaştırılmasından” söz edilmektedir. Bu araziler “kamulaştırılmayacak” ise Tarım

⁵⁸³ Geçici Komisyon Sözcüsü Kayseri mebusu Cafer Tüzel, “Bir ferdin malını diğer bir ferde mal etmek için kamulaştırmaya Devlet müracaat ederse, böyle bir şahsı faydalandırmak için... kamulaştırmayı haklı olarak Danıştay iptal eder. Ancak çiftçiyi topraklandırmak işinde vaznı bir kamu menfaati mülâhaza ettiği içindir ki araziye kamulaştırmaya cevaz vermeyi düşünmüş ve ilk defa Anayasada bu maksatla tadilat yapılmıştır” demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 69, 5.6.1945, s. 135.

⁵⁸⁴ Seyhan mebusu A. M. Yegena, çiftçiyi topraklandırma hükmünün Anayasa’ya eklenmesini, “İstimlâk Kanunu’ndan daha mülayim ve daha yumuşak bir kanun yapılması” amacıyla açıklamaktadır. İçinde bir ya da birkaç köy bulunan büyük çiftliklere dönük kamulaştırmayı düzenleyen “sade” bir yasa hazırlanması gerekirken, tasarı “bütün memlekete şamil ve bütün arazinin istimlâkine istihdaf” etmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 110-116.

⁵⁸⁵ İçel mebusu Refik Koraltan, bu kadar ayrıntılı tartışılan düzenlemenin genel kamulaştırma yasasının yerini alabileceğini söyleyerek, “belediye heyetlerinden, idare heyetlerinden geçecek olan kamulaştırma kararının yerine kaim olsun” diye önermektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 120, 121.

⁵⁸⁶ Tarım Bakanı Hatipoğlu, “kamulaştırma işi esas itibarıyla Tarım Bakanlığına verildiğine göre tevzi işinin de aynı elde bulunmasından isabetli bir şey olmaz” demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 158.

⁵⁸⁷ 1950 yılında İskân ve Toprak İş Genel Müdürlükleri birleştirme yasası ile Birinci Şube kamulaştırma işleriyle görevlendirilmiştir. (16.3.1950)

⁵⁸⁸ TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 56, 17.5.1945, s. 156, 157.

Bakanlığı'na devredilmeli, hatta Tarım Bakanlığı'nın dahi kullanmadığı araziler, işlenmeyen özel arazilerin kamulaştırılması hükmüne göre muamele görmelidir.⁵⁸⁹ 'Kamu işleri'nin 'amme menfaati'nden bağımsız değerlendirilmesi, kamu yararı ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Değerlendirilmeyen özel arazilerin kamulaştırılması söz konusu ise, kamulaştırıldıktan sonra kamu hizmetlerinde kullanılmayan arazilerin sahiplerine iadesi de kamu yararına sayılmalıdır.⁵⁹⁰ İDT'lerin kalkınmada oynadıkları rol ve Tarım Bakanlığı'nın yürüttüğü faaliyetlerden bağımsız olarak, kullanılmayan kamu arazilerinin devredilebileceğinde görüş birliğine varılmaktadır.⁵⁹¹

Vakıf mülklerine ilişkin ormanların kamulaştırmasında yapılan değerlendirmelerin benzeri çiftçiyi topraklandırma amaçlı kamulaştırmalarda görülmektedir. Vakıf mülkleri geçmişte kamulaştırmalara karşı özel toprakları koruma aracı olarak kullanılmıştır. Fakat bu tür mülklerin "hayrata" mı yoksa "evlada" mı bırakıldığını ayırt etmek zordur. Hayrata düzenlenmiş olanların çoğunlukta olması sebebiyle düzenleme bunları kamulaştırma dışında tutmuştur.⁵⁹² Böylece çiftçiyi topraklandırma çerçevesinde "hayrat" kategorisi, kamu hizmetinden daha üstün bir dokunulmazlık kazanmaktadır.

Çiftçiyi topraklandırmanın bir boyutu, doğuda iskân amaçlı kamulaştırmanın batıya uygulanmasıdır. Bunun için Birinci Umumi Müfettişlik mıntıkası dışında kalan bölgelerde kamulaştırma yürütülmesi için hükümet yetkilendirilmiştir. İster asayiş ister çiftçiyi topraklandırma amaçlı olsun kamulaştırılan topraklar aynı konumda kabul

⁵⁸⁹ Rize mebusu Tahsin Bekir Balta, devletin elindeki bütün arazinin kamulaştırılmasını olanaklı kılacak şekilde yasanın düzenlenmesi gerektiğini ileri sürmekte, "Yoksa devletin elindeki arazi dururken vatandaşın elindeki arazinin kamulaştırılmasına gidilmesi gayet garip bir manzara doğurur" demektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 57, 18.5.1945, s. 188-190.

⁵⁹⁰ Kütayha mebusu A. S. Delilbaşı, Tarım Bakanlığı'nın kamulaştırdığı ve belirli bir süre değerlendirmedeği arazileri iade etmesini önermektedir.

⁵⁹¹ Tarım Bakanı Hatipoğlu, kamu yararına tahsis edilen arazilerin Bakanlığa ekonomik bir "menfaat" sağlamadığını ve "hizmet" sunduğunu, ancak devletin elindeki ihtiyaç fazlası arazilerin zaten dağıtılacağını, hatta arazinin az, toprak talebinin çok olduğu yerlerde devlet işletmelerini taşımayı bile düşündüklerini bildirmekte, bu haber Meclis'te heyecanla karşılanmaktadır. *A.g.k.*

⁵⁹² Kastamonu mebusu Abidin Binkaya, "Devrim Kanunu demek olan Medeni Kanun'un vakıflara yer vererek "eski ahkamı teyit ettiğini", Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün denetiminde olan vakıf topraklarının kamulaştırılması halinde kişi haklarının ihlal edilmiş olacağını ileri sürmektedir. Geçici Komisyon sözcüsü Tüzel ise "hayrata" tahsis edilmiş olan vakıf topraklar çoğunlukta olduğu için böyle bir düzenlemeden imtina ettiklerini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 219, 220.

edilmektedir.⁵⁹³ Öte yandan asayiş ile ilgili istisnai hükümlerin genelleştirildiği iddiası vardır. Esas sorun, doğuda Kürt aşiretlerinin gücünü zayıflatmak adına toprak dağıtımı yapılırken, bunun Umumi Müfettişlik kapsamındaki asayiş konusu dışında mülkiyet dağıtım politikası ile ilişkilendirilmesidir.

Doğudakiler gibi batıda da topraklarının kamulaştırılmasına itiraz eden toprak sahipleri, topraksız köylülerin gerekiyorsa doğuda dağıtılan topraklardan faydalanmak üzere bu bölgeye yerleştirilmelerini önermektedir. Batıda devlet olanaklarından yararlandığı söylenen batılı toprak sahipleri ile topraksız köylüler arasındaki çıkar çatışması, Meclis'te bir “zihniyet” çatışması olarak nitelendirilmiştir. Kamulaştırma, 1930'larda doğuya uygulanan asayiş amaçlı iskân politikası bağlamını aşmıştır. Nitekim bu öneri karşısında “milyonlarca aileyi” doğuya göndermek yerine “binlerle” sınırlı batılı toprak sahibini doğuya göndermenin daha makul olduğu dile getirilmektedir.⁵⁹⁴

Kamulaştırmaya karşı toprak sahiplerinin yapabilecekleri muvazaalara karşı alınacak önlemlerin kamulaştırmanın kapsamını genişletebileceğinden endişe edilmektedir. Toprak sahibinin toprağını bölmesi muvazaa kabul edilince, toprağını çocuklarına paylaştıran mülk sahibine karşı kamulaştırma bir cezai işleme dönüşecektir. Ne var ki, cezai amaçla el koymanın biçimi “müsadere”dir; burada ise kamulaştırmaya tabi tutulmamak adına alınan kötü niyetli eylemler karşısında uygulanacak “müeyyide” düzenlenmektedir.⁵⁹⁵

Çiftçiyi topraklandırma yasasını diğer özel yasalardan farklılaştıran özelliği bedel hesaplanma ve ödenme şeklidir.⁵⁹⁶ Diğer kamulaştırma uygulamalarıyla sık sık

⁵⁹³ Muvakkat Encümeni'nden Tokat mebusu Pekel, “Birinci umumi müfettişlik mıntıkasında ve İcra Vekilleri Heyeti'nin lüzum gördüğü ve göreceği yerde tatbik edilir” dendiğini hatırlatmakta, Manisa mebusu Refik İnce ise “biz köylüyü arazi sahibi yapacağız diye çiftlik sahibinin elinden şark mıntakasına aid olan kanunun istisnai hükümlerini mi hâlâ tatbik edeceğiz?” diye sormaktadır. TBMM ZC, D. 6, C. 12, İ. 68, 17.6.1940, s. 107-110.

⁵⁹⁴ Kütahya mebusu Tiridoğlu, “milyonlarca aile” yerine “toprağa aşık olan” birkaç bin toprak sahibini oraya götürmenin çok daha etkili ve kolay olacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 56, 17.5.1945, s. 139, 140.

⁵⁹⁵ Bingöl mebusu Feridun Fikri Düşünsel, ailelerin çocukları arasında toprakları paylaşırma hakkının elinden alınmasına sebep olacağı için kamulaştırmanın “cezai karakterde” olduğunu ileri sürerken, Kocaeli mebusu Sedat Pek, “ceza zabtû müsaderedir” diyerek bunun iyi niyetten uzaklaşanlara karşı bir “müeyyide” olduğunu söylemektedir. Komisyon sözcüsü Kayseri mebusu Tüzel ise, işletilen arazilerin değil “muvazaa” söz konusu olan arazilerin kamulaştırılacağını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 67, 1.6.1945, s. 23, 24, 28.

⁵⁹⁶ Siird mebusu Ali Rıza Esen bedel hesabı açısından iki kamulaştırma sistemi olduğunu, İstimlâk

karşılaştırmalara neden olan bu fark, yasanın anayasal düzeydeki istisnai niteliği ile gerekçelendirilmektedir. Öte yandan tam da bu istisnai niteliği nedeniyle, devletin kamulaştırma yoluyla yalnızca aracılık ettiği topraklandırma sürecinde bedelin çiftçiyi nasıl etkileyeceği önemli olduğu gibi Maliye Bakanlığı'nı nasıl etkileyeceği de önemli hale gelmektedir.⁵⁹⁷

Fondan karşılanacak kamulaştırma bedellerinin, iskân kamulaştırmalarında olduğu gibi geri dönüşünün zayıf bir ihtimal olduğu, burada esas beklentinin çiftçiyi üretken kılmak olduğu vurgulanmıştır.⁵⁹⁸ Demiryolları Kanunu, Milli Savunma Kanunu gibi düzenlemelerde kullanılan yönteme ilişkinse kâh olumlu kâh olumsuz yorumlar yapılmaktadır. Bu örneklerde kamulaştırma karşılığı ödenen bonoların borsada işlem görebilmesi bir avantaj olarak söz edilirken⁵⁹⁹, çiftçiler için öngörülen değer pahası hesabının “spekülatif”, vergi yılı hesabının ise uygun olduğu ifade edilmiştir.⁶⁰⁰

Düzenlemenin savunusunda toplumsal refah vurgusunun toprak mülkiyetini hedeflemesi, kırsal toprak sahipleri ile kent zenginleri arasındaki ihtilafı açığa çıkarmaktadır. Meclis'te toprak sahiplerinin çıkarını seslendirenler, kırsalda toprak sahibi olmayıp kentlerde gayrimenkul sahipliğiyle servet biriktirenlere bu yükün neden paylaştırılmadığını sorgulamaktadır.⁶⁰¹ Öte yandan geçmiş dönemde kamulaştırılan

Kanunu ve Belediye Kanunu'nda özel komisyonlarla bedelin belirlendiğini, Demiryolları ve Milli Savunma Kanunlarında ise vergi kaydına göre belirlendiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 130.

⁵⁹⁷ Niğde mebusu Ulusoy verginin “devlete karşı bir mükellefiyet” olduğunu, ancak Maliye Vekâleti'nin görevi toprağı bir vatandaştan alıp diğerine vermekse “toprak değer pahasıyla alınarak intikal ettirildiği zaman acaba Maliye Vekâleti'nin ne zararı olur?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 132.

⁵⁹⁸ Tokad mebusu Pekel, devletin yıllarca muhacirlere borçlandırarak toprak verdiğini ve karşılığını alamadığını, son olarak İskân Kanunu ile verilenlerin de “meccanen” olduğunu hatırlatmakta, “vereceğimiz topraklar ve belki de fondan vereceğimiz paralar tahsil edilmiyerek kalacaktır” demektedir. Tarım Bakanı Hatipoğlu ise çiftçiyi üretken hale getirmenin esas amaç olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 151, 152.

⁵⁹⁹ Devlet tahvili olarak yapılan ödemelere ilişkin olarak Maliye Bakanı Nurullah Esat Sümer, tahvillerin “borsada muamele görebileceğini” belirtmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 147.

⁶⁰⁰ Rize mebusu Tahsin Bekir Balta, önceki özel kamulaştırma yasaları ile karşılaştırma yaparak demiryolu ve milli savunma için yapılan kamulaştırmalarda “muayyen sene vergisi” esas alınmadığını, mali yıl yahut kamulaştırmalara ait yılın vergisinin esas alındığını hatırlatmaktadır. Balta, uygulanan değer pahanın “esas itibarıyla spekülatif” olduğunu belirterek, çiftçinin topraklandırılmasında bedel vergiye göre hesaplanırken “ait olduğu yılın” esas alınmasını savunmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 72, 11.6.1945, s. 124, 125, 138.

⁶⁰¹ İçel mebusu Refik Koraltan “tasarının ruhu kim ne derse desin Ali'nin malını alıp Veli'ye vermektir” diye itiraz etmektedir. “Pekala toprağı olanlara yüklediğimiz bu yükten hiç toprağı olmadan yüzbinlerce

madenler karşılığında bedel dahi verilmeyip bono ile ödeme yapıldığı hatırlatılmaktadır.⁶⁰² Tartışmanın arka planında, geçmiş dönem kamulaştırmaların muhatapları ile yeni kamulaştırmaların olası muhatapları çekişmektedir.

Kamulaştırma, devlet-mülkiyet ilişkilerinde farklı amaçlarla başvurulabilen bir yöntemdir. Hükümet, geçmiş kamulaştırmalarla bu düzenleme arasında niteliksel bir fark olduğunu ileri sürmektedir. İdare, el koyduğu işletmeyi birinde yönetmekte, diğerinde devretmektedir. Madenlerde topraktan farklı olarak kamulaştırmalarla devlet işletmeciliği kurulmuş, bu yüzden bedel vergiye göre değil gerçek karşılıklara göre ödenmiştir. Çiftçiye topraklandırmada ise devlet özel mülkiyetin yaygınlaşması amacıyla kamulaştırma yapmaktadır. Dolayısıyla kamulaştırmanın diğer sınaî ve kentsel mülkiyet biçimlerine sirayet etmesi söz konusu değildir.⁶⁰³

Devletleştirme ve kamulaştırmaların gözden geçirilmesi

1945-50 arası geçiş döneminde iktidarın devletçi çizgisi ve tarımda kamulaştırmacı düzenlemelerinin gözden geçirilmesinde önemli bir etken, planlama perspektifinin yenilenmesi olmuştur. Çiftçiye topraklandırma amaçlı kamulaştırmalar ve ormanların devletleştirilmesi ile eş zamanlı olarak hazırlanan savaş sonrası İvedili Plan, devlet-mülkiyet ilişkilerinde bir değişime gidilmesi gerektiğini açığa çıkarmıştır. 1930'ların devletçi yönelimine göre sanayi, ziraat, maden ve ulaşım sektörlerinin planlanmasını öngören belge⁶⁰⁴, hür dünya cephesinden yediği dolaylı veto sonucu rafa

ve milyonlarca liralara sahip olan bankalarda paraları yığılı duran han, apartman sahibi olanlara hisse yok mu?" diye sormaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 54, 14.5.1945, s. 69-73.

⁶⁰² Zonguldak mebusu Erişirgil, "arazi emniyeti"nden bahsedilmesine karşılık "Öyle ise arkadaşlar, madenler işgal edildiği zaman neye itiraz etmiyorlar?", "Siz madenleri bundan üç sene evvel istimlâk ederken böyle bir mülkiyet düşüncesiyle mi yaptınız?" sorularını yöneltmektedir. TBMM TD, D. 7, C. 17, B. 55, 16.5.1945, s. 117-121; B. 56, 17.05.1945, s. 144.

⁶⁰³ Kütahya mebusu Recep Peker, "Toprak bahsini diğer mülkiyetlere sirayetine sebep teşkil edeceği mülâhazası bu konularda esas olamaz. Rejimimizin bütün siması belirmişken bir Türk yurtseverinin, mademki toprak kamulaşıyor, apartıman da fabrikada kamulaşsın mantığına kapılacağına kani değilim." Peker, ayrıca madenler ile toprak kamulaştırmasını karşılaştırmanın doğru olmadığını, çünkü madenlerde devletin yönetimi ele aldığını, topraktaki gibi vergiye değil gerçek değerine dayalı bir bedel ödediğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 7, C. 18, B. 68, 4.6.1945, s. 81.

⁶⁰⁴ İvedili Plan için hazırlanan Özrapor'da, devletçilik yönelimiyle ilgili "demokrasi âleminin zaafı olan müstemleke ve yarı müstemleke şeriatı içine düşmemek" üzere İkinci Sanayi Planı'ndaki gibi sanayi, ziraat ve ulaşımın bir bütün olarak ele alınması öngörülmektedir. Diğer yandan sanayi ve maden planlanması, "işçi siyaseti ve içtimai mesele" olarak kabul edilmektedir. Planın finansmanı özel sermaye değil devlet kredilerine dayanmasının altı çizilmektedir. İlhan Tekeli, Selim İlkin, *Savaş sonrası*

kaldırılmış ve yerine özel sektöre öncelik tanıyan 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı hazırlanmıştır.⁶⁰⁵ Bu Plan uygulanmamakla birlikte, ilgili sektörlerde kamulaştırma ve devletleştirme düzenlemelerini gözden geçirmenin zeminini sağlamaktadır.

Thornburg Raporu ile devletçilik ilkesinin ve devletleştirme işleminin rafa kaldırılması gerektiğini gören CHP, bunun pratik karşılığının bazı alanların yabancı sermaye yatırımlarına açılması olduğunu kavramaktadır. Sağlık alanında “mütekabiliyet” ile gerekçelendirilerek yabancı girişimcilerin faaliyet yürütmesine izin veren düzenlemeyle, devletçilik döneminin bazı siyasi kadrolarının “millileştirmelerin” sürmesi beklentileri son bulmaktadır.⁶⁰⁶ Bununla birlikte CHP içerisinde liberalizme yönelişin ortaya çıkarttığı çatlaklar, 1930’ların devletçiliğini savunanlar ile serbest piyasacılar arasında değil, özel sektör temelli bir kalkınma planlamasını savunanlar ile devletçiliği İkinci Dünya Savaşı sonrası millileştirmelerinden ilham alan bir politika olarak sahiplenilenler gibi o dönem için heterodoks yaklaşımlar ekseninde ortaya çıkmaktadır.⁶⁰⁷

1945’te düzenlenen çiftçiyi topraklandırma ve ormanları devletleştirme yasaları, 1950 yılında DP’yi iktidara taşıyacak seçimlerin arifesinde, mülk sahipleri lehine

ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, Kalite Matbaası, Ankara, 1974, s. 4.

⁶⁰⁵ Ticaret Vekili Tahsin Bekir Balta’nın CHP’nin “yeni dünya şartlarına” göre yeni bir plan hazırlığı içinde olduğunu ilan etmesiyle, bu görev İktisat Vekâleti Başmüsaviri Süleyman Vaner’e verilmiştir. Vaner başkanlığındaki heyette bulunan Türk Ekonomi Kurumu üyesi liberal bürokratlar, kurumun dergisi olan *Türk Ekonomi Dergisi*’nde, “özel teşebbüs ve sermayeye birinci planda” yer veren, devletin “tamamlayıcı hallere ve büyük kamusal işlere inhisar” olacağı bir çerçevede tasarımı hazırlamışlardır. *A.g.k.*, s. 6-8.

⁶⁰⁶ Muğla mebusu Dr. Mitat Sakaroğlu, Lozan’dan sonra kazanılmış haklara dayanarak yabancıların sürdürdüğü sağlık faaliyetlerinin, bu tasarı ile “mütekabiliyet” ilkesine dayandırılarak bir imtiyaza dönüştürüldüğüne dikkat çekmektedir. Sakaroğlu, “müstakil devlet” anlayışıyla bağdaşmadığını söylediği bu düzenlemeye ilişkin, “ben gelmiş geçmiş Cumhuriyet Hükümetlerinin şimdiye kadar çeşitli yabancı müesseseleri millileştirme yolundaki hayırlı hizmetlerine ve başarılarına bir sadakatsizlik addeder[im]” demektedir. TBMM TD, D. 8, C. 22, B. 16, 12.12.1949, s. 195.

⁶⁰⁷ Kütahya mebusu Hakkı Gedik, Gönaltay hükümetinin vaad ettiği devlet kalkınma plânının ne zaman hazırlanacağını, devletçilik rejiminde özel teşebbüse doğru mu yoksa devlet kapitalizmine doğru mu değişiklikler olacağı, İDT’lerin devlet veya anonim şirket usullerinden hangisi eliyle yürütülmeye devam edileceğini sormaktadır. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Vekili Cemil Sait Barlas, Türkiye’nin devlet kapitalizmi değil, “müstehtlik istismar ettirmemek” bakımından sosyalistlere benzeyen bir devletçilik çizgisi izlediğini vurgulayarak, “bir zaman dünyanın en liberal memleketi olan İngiltere bile demiryollarını, madenlerini ve ağır sanayiini devletleştirirken ben 18. asra dönmek niyetinde değilim. Eğer bunun aksini düşünenler varsa, Halk Partisi üyesi olarak, her yerde kendileriyle mücadele edeceğim ve Halk Partisinde bulunuşum da, bu partinin kendi köylümü, kendi şehirlimi, kendi amelemleri başkalarına istismar ettirmemek için programında devletçiliği esas almış olduğu içindir” demektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 63, 13.3.1950, s. 313.

yumuşatılmaktadır. CHP hükümeti, mülk sahiplerine hitap edecek bir düzenlemeyle açıkça seçimler için puan toplamaya çalışmakta⁶⁰⁸, DP ise bu kamulaştırma ve devletleştirmelerin geri alınmasının seçimlerde oluşacak “milli iradeye” bırakılması gerektiğinde ısrar etmektedir.⁶⁰⁹ CHP giderayak, DP’nin ileride tamamlayacağı restorasyonun önünü açmaktadır.

1940’ların sonunda DP’nin şiddetli muhalefeti karşısında savunmaya ricat eden CHP hükümeti, 1950 seçimlerden hemen önce, ormanları devletleştiren düzenlemenin etkisini mülk sahipleri lehine geri alan bir yasa çıkarmıştır.⁶¹⁰ Bazı ormanlar iade edilmekte, özel ormancılığa yönelik vergi muafiyeti gibi teşvik edici hükümler getirilmekte, bu şekilde yetiştirilen ormanların “hiçbir suretle kamulaştırılmayacağı” kuralı getirilmektedir. CHP’nin bu radikal dönüşü, parti içerisindeki yarılmayı derinleştirmektedir. Devletleştirmenin CHP programındaki devletçiliğin bir gereği olarak sahiplenilmesi gerektiği görüşü dile getirilirken, karşısına ‘ceberrut’ feodal devletin alternatifi olan Cumhuriyet için bunun zaten arızı bir uygulama olduğu yaklaşımı çıkarılmaktadır.⁶¹¹

Tek parti dönemi ile devletleştirmelerin özdeşleşmiş olmasının ötesinde, DP’nin özellikle CHP’yi vurmakta kullandığı konulardan biri devlet-mülkiyet ilişkilerinin parti-mülkiyet ilişkilerine dönüşmüş olmasıdır. 1949 yılı bütçe görüşmelerinde Maliye Bakanlığı’nın “rasyonalizasyon” yapması gerekirken kamulaştırmaya büyük bir pay

⁶⁰⁸ Tarım Bakanı Cavit Oral, seçim öncesi yasa değişikliğine muhalefet eden Ahmet Tahtakılıç’ın “toprak ve orman mevzularında politika yapılmaması ve demagojik bir hava yaratılmaması” yorumuna katıldığını, ancak yasa tasarısının komisyona geri gönderilmemesi gerektiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 64, 14.3.1950, s. 372-375.

⁶⁰⁹ Kütahya mebusu Ahmet Tahtakılıç, konuya girmeden, Meclis’in seçim havasına girdiği bir evrede bu yasa değişiklik tasarısının getirilmesini “Millî İrade irade prensibine” uygun olmadığını söylemektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 62, 10.3.1950, s. 295.

⁶¹⁰ Trabzon milletvekili Rauf Karadeniz, ormanların devletleştirilme usulünü eleştirerek “4785 sayılı Kanunun bir maddesiyle Türkiye’de orman değil, ağaç namına ne varsa Devletin malıdır dendi, öyle bir şey ki, istimlâk suretiyle de değil, otomatikman Devlete geçer, denildi. Bir gün uykusundan kalkan mal sahipleri kapısının önündeki ağacının Devlet malı olduğunu gördü” şeklinde süreci resmetmektedir. Bunun yarattığı baskıdan kurtulabilmek için mevcut değişiklik tasarısıyla özel ormanların geri verildiğini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 72, 24.3.1950, s. 2, 962, 963, 967.

⁶¹¹ Van milletvekili İbrahim Arvas’ın “Devlet eliyle ormanlar işletilemez” demesi üzerine Isparta milletvekili Kemal Turan, “Parti programı var, sen partili isen programa bağlı olmalısın” diye yanıt vermektedir. Arvas, “Ben ta Müdafaa-i Hukukun ilk günlerinde temel saflarında bu partide bulunmuş adamım” diyerek tepki gösterdikten sonra kamulaştırma bedellerinin düşüklüğü konusunda “bu, vatandaşın malını cebren elinden almak demektir. Cumhuriyet devrinde böyle şey olmaz” demektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 72, 24.3.1950, s. 967.

ayırıldığı, bu payın önemli bir bölümünün Cumhurbaşkanlığı köşkü için yapılacak kamulaştırmaya tahsis edildiği DP tarafından gündeme gelmektedir. Söz konusu meblağın gelecek yıllara aktarılmasına hükümetin gösterdiği direnç, CHP'nin önceki dönem Parti'ye aktardığı devlet mallarını şimdi kamulaştırması olarak yorumlanmaktadır.⁶¹²

Çiftçiyi topraklandırma yasasında yapılan değişiklik, kamulaştırmayı sınırlandırmak suretiyle düzenlemeyi nicel ve nitel yönden zayıflatmıştır.⁶¹³ Değişikliğe muhalefet eden CHP içerisindeki devletçi çizgi, geçmişte yasaya muhalefet etmiş olanların komünizme yöneldiklerini ileri sürmekte, bir “inkılâp eseri” olarak yasaya sahip çıkmaya çağırılmaktadır.⁶¹⁴ Daha halkçı bir noktadan ifade edildiği gibi, kamulaştırma yerine devlet arazisi dağıtımı öncelikli kılınarak, köylü ile toprak sahibi arasındaki mücadelede toprak sahibi galip gelmiştir.⁶¹⁵

1945 yılında muhalefetin tarımın kalkındırılması sorununu yönetsel-teknik bir yaklaşımla ele alan konumunu 1940'ların sonunda CHP benimsemektedir. Çiftçiyi topraklandırma “sosyal dava” olmanın dışında bir “istihsal” meselesidir.⁶¹⁶ Marshall yardımları ile önemi artan orta çiftçilik, yapılan değişiklikte birlikte daha ucuza, daha fazla üretim yapabilecektir. Yasanın dayandığı küçük, orta ve büyük işletme ölçekleri içerisinde ideal olan yapı, ‘iktisadi’ ve ‘reformcu’ yaklaşımlara göre farklı

⁶¹² Kütahya mebusu Ahmet Tahtakılıç'a göre, “geçmiş devirlerde parti ve devlet bir arada mütalâa edildiği zaman, bu köşkün arsasının partiye ait olması veya partiye intikal etmesi ve şimdi de devlete satılması lâzımgeldiği münakaşasını ortaya atmak, aslında Halk Partisi namına doğru bir keyfiyet değildir.” TBMM TD, D. 8, C. 16, B. 49, 2.2.1949, s. 369. Eskişehir mebusu Ahmet Potuoğlu, Bakanlık bütçesinde bedeli Halk Partisi'ne gidecek olan iki milyon liralık Halkevlerine dönük bir kamulaştırma kalemi çıkarıldığından söz etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 16, B. 51, 24.2.1949, s. 585, 590.

⁶¹³ Amasya mebusu Ali Kemal Yiğitoğlu, kamulaştırma dışında kalacak arazinin malik tarafından seçilmesine izin verilerek kamulaştırılacak arazinin Tarım Bakanlığı tarafından “tefrik edilme” olanağının ortadan kaldırılmakta ve kamulaştırmanın ölçeğini ve etkisini “sonsuz surette güçleştirmekte” olduğuna işaret etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 62, 10.3.1950, s. 285.

⁶¹⁴ Seyhan mebusu Ahmet Remzi Yüreğir, yasanın çıkarıldığı dönemde topraksız halk karşısında servet kazanan ve devlete asgari düzeyde vergi veren toprak sahiplerinin “mağdur edileceklerini ve icab ederse komünist olacaklarını, Erivan'a kadar gideceklerini” söylediklerini iddia etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 62, 10.3.1950, s. 282.

⁶¹⁵ Gümüşhane mebusu Şükrü Sökmensüer, çiftçiyi topraklandırma yasasının “milyonlarca köylüyü sevindirirken 15-20 bin toprak sahibini “gayrimemnun” kıldığını söyleyerek, bu tasarı için “toprak sahiplerini tatmin ediyor ve milyonları mahzun edecek ve ümitlerini kırarak bir istikamete yönelmiş bulunuyor” demektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 70, 22.3.1950, s. 718.

⁶¹⁶ Tarım Bakanı Cavit Oral, üretimin artması için makineleşme gibi girişimler karşısında “Demokles'in kılıcı gibi müstahsilin başında sallanmakta” olan 17. maddeyi değiştirmekle yasayı gerekçelendirmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 70, 22.3.1950, s. 722.

değerlendirmelere tabi tutulabilir. Ancak Sovyet Rusya'nın dahi büyük ölçekli üretim yaptığı kaydedilmektedir. Bunun bir yapısal gereklilik olduğu, bu defa değişiklik tasarısının argümanı olmaktadır.⁶¹⁷

DP cephesinden dile getirilen görüşler ise beş yıl önce yapılan tartışmada şimdi görmezden gelinen veya öne çıkarılan boyutlarıyla dikkat çekmektedir.⁶¹⁸ Çiftçiyi topraklandırma yasasının Anayasa'nın mülkiyet hükmünü ihlal ettiği şeklindeki görüş, Anayasa'da daha önce altı çizilen kamulaştırma hükmünü yok saymaktadır.⁶¹⁹ Yasanın görüşülmesinde savunulan ortakçılık ise bu defa Anayasal bir hak olarak gündeme getirilmekte, bunun tüm gayrimenkuller için kamulaştırmadan bağışık bir mülkiyet hakkı olarak geçerliliği savunulmaktadır.⁶²⁰ Dolayısıyla CHP'nin düzenlemesinde reformculuktan teknikçiliğe kayış, DP'nin mevzuat yorumunu daha muhafazakâr bir noktaya çekmiştir.

Yapıdan değişiklik içerisinde kamulaştırma düzenlemesini koruyan unsurlar ise tepki görmektedir. Ortakçılar, çalıştıkları toprağa sahip olamasalar da yaşadıkları toprağa sahip olabilmelidir. Kamulaştırılacak araziler içerisinde, üzerinde köy bulunanların köy halkına bırakılması, yasanın kamulaştırmayı hafifletici niteliğine aykırıdır. Daha önce toprak işçileriyle ilgili söylendiği gibi, ortakçıların üzerindeki yaşadıkları toprağa sahip olmalarının çatışma yaratacağı ileri sürülmektedir.⁶²¹

⁶¹⁷ Bakan Oral, orta işletmelerin Marshall Planı sayesinde edindikleri traktörlerle sadece kendi hasatlarını yapmadıklarını, “makinelere çoğaldıkça rekabet artması, rekabet arttıkça ucuzluk başlaması” sayesinde küçük işletmelere de geçmiş senelere nazaran ucuza hasat yaptıklarını açıklamaktadır. Oral, bazı ülkelerde “sosyal davaların tazyiki altında” küçük işletmeciliğin egemen olduğunu ifade etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 64, 14.3.1950, s. 372-375.

⁶¹⁸ Kütahya mebusu Ahmet Tahtakılıç, “Bütün içtimai inkılâplarda işlenmeyen topraklara Devletin el koyması ve o topraklardan yapılacak istihisale 'Devletin ve halkın umumi refahını temin etmek gayesi ta 18 ve 19. asırlardan beri tatbik ve takip edilmiş esaslardandır” demektedir. Ancak Tahtakılıç bu politikanın ülke “realitesine” uymadığını söylemektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 63, 13.3.1950, s. 345.

⁶¹⁹ Muğla mebusu Necati Erdem, Anayasa'nın “iştirak” hakkı olduğuna değinerek “Bir mülk sahibinin, birkaç apartmanını icar vermesine ve bir tacirin sermayesini istediği gibi ortaklama suretiyle işletmesine müsaade ediliyor da, bir arazi sahibinin icar, ortaklama suretiyle toprağını idare etmesine, tasarruf hakkına neden itiraz ediliyor?” diye sormaktadır. Bir gayrimenkulü ortağa vererek tasarruf etmek “istimlâke sebep teşkil etmemelidir.” TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 62, 10.3.1950, s. 300, 342.

⁶²⁰ Manisa mebusu Yunus Muammer Alakant'a göre, yasa ortakçılığı ortadan kaldırmak adına ortakçıları bir “çapacı ve tarım işçisi mahiyetine düşürmüştür”. Anayasa'da mülkiyete tanınan “mutlak hürmet” ve “Türklerin ortaklık hakkı” ihlal edilmiştir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 62, 10.3.1950, s. 288.

⁶²¹ Erzincan mebusu Sabit Sağıroğlu, arazi sahibine ait toprakta çalışan ortakçılara o arazideki yapıların verilmesi halinde bunun çiftçiyi topraklandırma amacından sapacağını, “nifak” sebebi olacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 65, 15.3.1950, s. 427.

Gayrimenkul ve Hazine tahviline dayalı servetlerin kamulaştırılması öngörülmezken toprak sahiplerinin ellerindeki toprağın alındığı; işçilere fabrika ortaklığı verilmesi söz konusu değilken toprağa köylülerin ortak edildiği eleştirileri dile getirilmektedir.⁶²² Toprak sahipleri, devlet-mülkiyet ilişkileri içerisinde üstlendikleri tarihsel rolün altını çizerek diğer mülk sahibi sınıflar karşısında gördükleri ayrımcılıktan şikâyet etmektedir.⁶²³

Çiftçiye topraklandırma tartışmalarında vurgulandığı gibi tarım sektörünü ‘devletleştirme’ gibi bir anlayış söz konusu değildir. Tarımsal üretimin altyapısının sağlanmasında kamulaştırmanın kullanıldığı bazı düzenlemelerde gözetilen piyasa ölçütleri bunu doğrulamaktadır. Devletin tarımsal sulamayı geliştirmek üzere işleteceği “numune tarlaların” kamulaştırma maliyeti sulama fiyatı üzerinden çiftçiye yansıtılacaktır. Her toprağın kendine mahsus sulama gereksinimi olması gerekçesiyle fiyatlandırmaya yapılan itiraz, sulamanın toprağın genel değerini artırdığı argümanı ile yanıtlanmaktadır.⁶²⁴ 10 yıl kadar sonra bataklıkların kurutulması için imtiyaz usulüne benzer şekilde özel kişiler lehine kamulaştırma yetkisi verilmesinde aynı yaklaşım vardır.⁶²⁵ Kamulaştırma bedelinin kamu hizmetinin piyasalaştığı koşullarda fiyat tarifesine yansıtılması ise restorasyon döneminde özel sektör lehine kamulaştırmaların ilkesi haline gelecektir.

Devletleştirmenin zirvesinin yaşanmasını takiben, bu konunun tarım, sanayi ve ticarete mülk sahipliği yönünden ayrıştırıcı bir başlık haline geldiği görülmektedir.

⁶²² Van mebusu İbrahim Arvas, “bir fabrikada on sene çalışmış olan amele, o fabrika patronunu mecbur eder mi ortak yapsın diye? (...) Bunun emlak kısmı var, ticaret kısmı var, mevduat kısmı var ve saire. Memlekette binden fazla milyoner var. Bunların kılına dokunabiliyor muyuz?” diye sormaktadır. Adalet Komisyonu adına Bursa mebusu Abdürrahman Konuk’ın en az on yıllık bir süre koşulu getirdiklerini açıklaması Arvas, “10 sene çalışmış bir işçiye de fabrikadan fabrikatör hisse versin” diyerek itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 65, 15.3.1950, s. 426-428.

⁶²³ Eskişehir mebusu Emin Sazak, toprak sahiplerinin sıkıntılı dönemlerde orduyu, yoksulları beslemesine karşın onlara “memleket sevgisinden mahrum” insanlar gözüyle bakıldığını, öte yandan bazılarının hazine tahvili aldığını, kasasına koyduğunu, vergi vermeden, emek vermeden “vatanperver” olduğunu söylemekte ve buna isyan etmektedir. TBMM TD, D. 8, C. 25, B. 65, 15.3.1950, s. 431.

⁶²⁴ Kocaeli mebusu İbrahim Dıblan’ın kamulaştırma parasının çiftçinin sırtından çıkarılmasını eleştirmesi üzerinde Nafia Encümeni adına Eskişehir mebusu İzzet Aruken, sulama ile toprağın değerinin arttığını ileri sürerek düzenlemeyi savunmaktadır. TBMM ZC, D. 6, C. 13, İ. 75, 7.8.1940, s. 85, 86.

⁶²⁵ Bataklıkların kurutulması ve bundan elde edilecek topraklar hakkındaki yasa tasarısına göre, bataklığı kurutacak müteşebbislerin arazi sahipleri ile anlaşamamaları halinde araziler “bedeli müteşebbisler tarafından verilmek üzere valilikçe ve kamulaştırma yoluyla alınarak müteşebbise bu tesisatın yapılması için dervolunur.” TBMM TD, D. 8, C. 23, B. 29, 13.1.1950.

Türkiye 1940'lı yılların sonunda devletçilik ile göbek bağı keserken, izlediği ithal ikameci birikim rejimine bağlı olarak paylaşım mücadelesinin devletleştirme ve kamulaştırma tartışmalarını belirleyecektir. Önceki dönem devletçilikle ilişkilendirilen el koyma düzenlemelerinin kısmen geri alınmasına dayalı restorasyon, aynı zamanda özel sektör lehine kamulaştırma düzenlemelerinin genişlemesini de beraberinde getirecektir.

4. Kalkınma reformu: 1950'ler

DP döneminin başlangıcında kısmi restorasyon programatik hale getirilmektedir. Çiftçinin topraklandırılması ve ormanların devletleştirilmesi geri alınmaktadır. Anayasa'da 1937'de yapılan değişikliklere dokunulmadan 1945'ten sonra devletçilik ve devletleştirme politikalarının rafa kaldırılması, kamulaştırmanın liberal politikalar ekseninde yeniden tanımlanmasını kolaylaştırmıştır. Kamulaştırma bu dönem, kentsel topraklar dışında "kalkınma" perspektifiyle özel yatırımlar lehine tanımlanmaya başlanmaktadır. Özel girişimin önü açılırken devlet işletmeciliği pekiştirilmiş, fakat bir bütün olarak plansız kalkınma, kamulaştırmanın önemli bir yer tuttuğu kamu harcamalarını ülke ekonomisinin kriz dinamiklerinden biri haline getirmiştir. Dolayısıyla bu dönem, 1940'ların reformculuğunun tasfiyesi anlamında kısmi restorasyonu tamamlarken bünyesinde yeni bir reform dinamiği barındırmaktadır.

1930'larda devletçilik politikası çerçevesinde temeli atılan İDT'ler, 1950'lerde yeni bir bağlamda değerlendirilmektedir. Savaştan önce Türkiye'de yaşanan millileştirmeler ve savaştan sonra Avrupa'da esen millileştirme rüzgârının ürünü olan devlet işletmeciliği farklı nitelikler arz etmektedir. Türkiye'deki işletmelerde merkeziyetçiliğin ağır bastığı, idari olarak hükümete tabi tutuldukları, dolayısıyla iktisadi işletme olmaktan ziyade yarı özerk bir konumda bulundukları tespit edilmektedir.⁶²⁶ TCDD İşletmesi Kuruluş Kanunu Tasarısı'nın gerekçesine göre İDT'ler, Avrupa'da millileştirmelerle kurulan işletmelere benzer şekilde mülhak bütçeyle

⁶²⁶ Bütçe Komisyonu Raporu'na Kırklareli milletvekili Şefik Bakay'ın eklediği temennide, işletme kâr ve zararlarını ortaya koyacak bilanço rakamlarının yer almadığı belirtilirken, "Gerçi bu idareyi millileştirmek hususunda birçok ileri Avrupa Devletlerinden daha evvel bir başarı elde etmişizdir" denmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 5, B. 53, 27.2.1951, s. 162.

sağlayamadıkları ticari performansı, 1938 tarihli 3460 sayılı yasayla sahip oldukları idari ve mali özerklik sayesinde elde edebileceklerdir.⁶²⁷ Devletçilik döneminde tesis edilen iktisadi işletme yapısı, devlet örgütlenmesinde özerkleşmenin önem kazanmasıyla kamu hizmeti veren işletmelere genişletilmektedir.

Bu dönemde devlet tüzel kişiliğinde olan, yeni kurulan veya görevleri yeniden tanımlanan kamu kuruluşlarından birçoğunun kuruluş yasasında kamulaştırma yetkisi tanımlanmaktadır. TCDD Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, PTT İşletmesi, DSİ Genel Müdürlüğü, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları, Turizm Bankası ile Ziraat Vekâleti'ne bağlı Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Genel Müdürlüğü kuruluş yasalarında kamulaştırma tanımlanmıştır. DSİ Proje ve İnşaat Dairesi altında İstimlâk Şubesi kurulmuş, bunun yanı sıra köy içme sularına dönük düzenlemede kamulaştırma görevi DSİ'ye verilmiştir. Tarım alanındaki kamu yatırımlarında kamulaştırmanın ağırlığı göze çarpmaktadır.

Gerek Şeker Kanunu, Sivil Savunma Kanunu gibi İDT ve kamu hizmetlerini düzenleyen yasalar, gerekse Serbest Bölge Kanunu gibi özel sektöre altyapı sunan yasalar, ilgili kuruluşların görevleri arasında kamulaştırmaya yer vermektedir. Ayrıca kamulaştırma işlemlerinin yürütülmesinde yargının rolündeki artışa bağlı olarak Genel Mahkemeler Kuruluşu Hakkında Kanun ile Yargıtay Dördüncü Hukuk Dairesi'nin kamulaştırma bedeli ile ilgilenmesi öngörülmüştür.

Devletleştirmelerin geri alınması

1950'lerin hemen başında restorasyon, devletleştirilmiş olan ormanlarla başlamaktadır.⁶²⁸ 1937 tarihli Orman Kanunu ile özel orman sahiplerinin ormanları tahrip ettikleri saptaması, 1945 devletleştirmesinin gerekçesi iken şimdi

⁶²⁷ Gerekeçede, “İkinci Dünya Savaşı içinde ve sonunda bâzı memleketlerde, İngiltere ve Fransa'da ‘Millîleştirme’ hareketleri neticesinde birtakım iktisadi teşebbüslerin, devlete intikal ettikten sonra 3460 sayılı Kanun hükümlerine çok yakın ve benzer esaslar dâhilinde idare edilmeye başlanmış olması” vurgulanmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 24, B. 111, 17.7.1953, s. 5.

⁶²⁸ Çanakkale mebusu Tarım Bakanı Nihat İyiboz, 1951 bütçesinde kamulaştırma kaleminin geçmiş dönemki uygulamaların taksitleri olduğunu açıklamakta, kamulaştırmanın “prensipleri dışında” olduğunu, yeni yasayla özel ormanları sahiplerine iade edeceklerini belirtmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 5, B. 53, 27.2.1951, s. 1041.

devletleştirmenin geri alınması lehine bir argüman olarak kullanılmaktadır.⁶²⁹ 1945'te ormanların devletleştirilmesi sonucu ticari kazancını kaybeden mülk sahipleri, DP iktidarında mülkiyet haklarına saldırı, yetersiz tazminat, küçük el sanayi için kullanım gerekçeleriyle kaybettikleri ormanlık alanların kendilerine iadesini gündeme getirmektedir. Orman Kanunu'na göre mağduriyetin giderilmesi için bedelin sadece bir kısmı geri alınacak, yeni mağduriyetlerin ortaya çıkmaması için orman köylülerinin intifa hakkı korunacaktır.⁶³⁰

Devletçiliğin fiilen sonlandırılmasıyla birlikte ormanların üzerindeki devlet tekeli ve kamulaştırmaların kaldırılması, muhalefet tarafından desteklenmektedir.⁶³¹ Muvakkat Encümeni Raporu'na yansıyan şerhler ise devletçilik savunusundan kamu yararı-özel yarar muhasebesine kaymaktadır. Rapora göre CHP'nin 1950 yılında devletleştirme yasasında yaptığı değişiklik devletleştirmenin haksız sonuçlarını geri almıştır. Öte yandan ormanların halkın geniş kesimlerinin kullanımını kısıtlayan ve ormanları kısa vadeli kazanç adına tahrip eden özel mülkiyet altındaki yönetimine karşı öngörülen önlemler geçerliliğini korumaktadır. Orman ürünlerinin küçük el sanayi tarafından öncelikli kullanımı, mülk sahiplerini tatmin etmekle birlikte kamu yararına aykırı

⁶²⁹ Ormanların devletleştirilmesinde “istimlâk değil müsadere” yaşandığı ileri sürülerek, devletin mülkiyet haklarını reddetmesi karşısında “vatandaşın ormanı tutuşturmasını da haklı görmemiz lazım gelir” sözleri sarf edilmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 5, B. 52, 26.2.1951, s. 27, 28.

⁶³⁰ Orman ürünlerinin “köyler halkının zatî müşterek küçük el sanayii ve pazar ihtiyacına” tahsis edileceği, mağdur vatandaşların tazmin edilememiş olmalarından kaynaklanan şikâyetlerin giderilememesi nedeniyle “devletleştirilen ormanların sahiplerine iadesi”nin düzenlendiği ifade edilmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 24, B. 109, 15.7.1953, s. 84.

⁶³¹ Köylü Partisi Meclis Grubu adına Seyhan mebusu Cezmi Türk, CHP'nin ormanları devletleştirdikten sonra “milli bünyeye ve zihniyete uymadığını” gördüğünü, DP'nin ise devlet üretme çiftliklerini sürdürmeye çalıştığını, “tamamen bir gasıp olan istimlâkler” konusunun gözden geçirilmeyi beklediğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 26, B. 16, 11.12.1953, s. 140, 141. Hürriyet Partisi Meclis Grubu adına Kastamonu milletvekili Ziya Termen, İmparatorluk döneminden “600 senelik bir menfaat geleneğinin bir anda yok edilmesinin” orman köylüsünde tepki yarattığını, bunu düzeltmek üzere “hasretle beklenen” yasanın eski anlayışı koruduğunu dile getirmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 92, 17.8.1956, s. 428.

sonuçlar doğuracaktır.⁶³² Ayrıca yeniden özel mülk haline getirilecek ormanlardan mülk sahibi olmayan köylülerin faydalanmasını engelleyecektir.⁶³³

Kamu hizmetlerine tahsis edilen ancak ihtiyacı sona ermiş olan gayrimenkullerin tasfiyesi adına ilk defa bir ‘satış’ düzenlemesi yapılmaktadır. Buna göre kamulaştırılan yerlerin satışa çıkarılması olanaklı hale gelecektir. Tasarı, 1050 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun belirlediği tasfiye koşullarına büyük kamu mülklerinin satışlarını olanaklı kılacak ciddi bir istisna getirmektedir.⁶³⁴ Hükümet özel yasaya göre genel yasanın değiştirileceğini açıklarken, genel ve özel yasalar arasındaki ilişki bakımından bunun kamulaştırmada olduğu gibi idareyi keyfi şekilde kuralları uygulamaya sevk edeceği itirazı gelmektedir. Gelirin yeniden kamu hizmetine tahsis edilmesi, doğurabileceği sakıncaları önlemiş olacaktır.⁶³⁵

Devletçilik döneminde kamulaştırmanın kentsel imar faaliyetlerinde mülk sahipleri lehine istismar edildiği gündeme getirilmektedir. Kentsel arsa spekülasyonu doğrultusunda kamulaştırmanın kullanımı tek parti dönemi ile özdeşleştirilmiştir. Ankara’da okul ve fabrika alanlarında idarenin planlarına göre fahiş fiyatlardan gerçekleşen satın almalar, Anıtkabir’in Atatürk Orman Çiftliği yerine değerli özel arsaların bulunduğu Anıttepe’de inşa edilmesi, devletçilik döneminin kamulaştırmalarını

⁶³² Muvakkat Encümen Raporu’na göre, ormanların devletleştirilmesi 1949 yılında malikler lehine gözden geçirilmiş, 1950 yılında bedelden kaynaklanan şikâyetler nedeniyle bir kısmı iade edilmiştir. Yeniden iadeler olması halinde bunun intifa hakkını kısıtlayacağı, “çok mahdut hususi orman sahiplerine nazaran geniş bir vatandaş topluluğunu mağdur edeceği” savunulmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 92, 17.8.1956, s. 32, 33.

⁶³³ Muvakkat Encümen Mazbata Muharriri Rize mebusu Hüseyin Agun, orman köylülerinin “Bugün devlet baba ormanlardan istihsal ettiği miktarı bize taksim ediyor. Biz de bunları satıyoruz ve geçiniyoruz. Eğer bu ormanlar tekrar eski sahiplerine iade edilecekse biz nereden istifade edeceğiz?” diye sorduklarını aktarmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 95, 21.8.1956, s. 540, 541.

⁶³⁴ Yozgad mebusu İhsan Aktürel, yasanın Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda 250 bin liradan fazla satışlar için özel yasa çıkarmak gerektiği koşuluna aykırı olduğunu belirterek, satışların Çiftçiyi Topraklandırma ve Yapı Teşvik Kanunları’na bağlı olmayacağı hükümlerini sorgulamaktadır. Maliye Vekili Eskişehir mebusu Hasan Polatkan ise muhasebe yasasının 1929 yılından kalma hükümler içerdiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 1, B. 6, 9.6.1954, s. 108, 109.

⁶³⁵ Aktürel, “Eğer hakikaten şimdi bu istimlak edilen yerler satılacaksa acaba bunlar nasıl ve ne vakit istimlak edilmiştir? Eğer satılığa çıkarılacak olan yerler arasında yeni istimlak edilen yerler doğru olur mu?” diye sormakta, Polatkan kullanılmayan gayrimenkulün satılacağını ve gelirin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kullanılacağını vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 1, B. 6, 9.6.1954, s. 112.

mahkûm eden örneklerdir.⁶³⁶ DP, bunun sağladığı meşruiyetle devletten CHP'ye kamulaştırma adıyla aktarılan devlet mallarının iadesini içeren bir yasa çıkarmaktadır.⁶³⁷

Özel girişim lehine kamulaştırmalar

DP iktidarının gündeme getirdiği dönüşüm, bir yandan devletleştirilen fabrikaların özele devrini, diğer yandan devletin özel sektör için altyapı yatırımları yapmasını içermektedir. Ancak 1951 yılının bütçesinde yapılan tahsisler, ilkinin operasyonel olmayıp daha çok bir restorasyon heyecanının ürünü olduğunu, ikincisinin ise içerdiği büyük kamulaştırma kalemiyle uzun vadeli sermaye birikim gereksinimleri açısından rasyonel olmadığını göstermektedir. Devletçilikten bakiye kalan ve verimsiz addedilen yapının bir yatırım atılımıyla dönüştürülmesi görüntüsü vermek ve Marshall Planı çerçevesinde sunulan yardımları değerlendirmek adına, kamulaştırma kalemi “ekonomik olmayan” kamu hizmeti yatırımları ile şişirilmiştir. Bunun karşısında yatırım önceliklerinin belirlenmesi ve “planlanması” önerilmektedir.⁶³⁸

Devletçilik döneminde millileştirmelerin ortaya çıkardığı devlet ortaklı anonim şirket yapısı, DP iktidarında kamulaştırma yetkisi ile donatılmaktadır. Bu yöndeki düzenleme, şirketlerin karma nitelikleri nedeniyle özel yarar için kamulaştırmayı gündeme getirmektedir. Devletin ortak olduğu özel işletmelerin veya özel hissedarları olan devlete bağlı ticari işletmelerin kamulaştırma yapabilmesi, kamu yararı adına kişisel yarara hizmet etmek üzere kamu gücünün başka kişilerin hakları üzerinde

⁶³⁶ Seyhan mebusu Sinan Tekelioğlu, kabir yapılmadan bazı “açıkgözlerin” aldıkları arsalar üzerine binalar kurarak “istimlâke arz etmek” için hazırlanmış olduklarını ifşa etmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 1, B. 12, 23.6.1950, s. 247, 248. Çankırı mebusu Kâzım Arar, “devletin müstakbel planına göre mübayaada bulunarak çok fahiş bedellerle istimlâk sağlayanlar” ortaya çıktığını anlatmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 1, B. 21, 12.7.1950, s. 566, 567.

⁶³⁷ Resmi kuruluşlar tarafından siyasi partilere bedelsiz devredilmiş malların sahiplerine iadesini öngören düzenleme ile ilgili Kayseri mebusu Kamil Gündeş, bunun “müsadere” olmadığını, geçmişte müsadere edilenleri eski sahiplerine iade etmek olduğunu açıklamaktadır. Diyarbakır mebusu Ferit Alpiskender kamulaştırma bedelinin malın gerçek sahibine ödendiğini, oysaki CHP'nin elindeki mülklerin bir kısmının Hazine'ye, bir kısmının fesh edilmiş derneklere ait olduğunu ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 9, B. 109, 6.8.1951, s. 625, 630.

⁶³⁸ Kırşehir mebusu Osman Bölükbaşı, devlet fabrikalarının özel sermayeye devri işinin “alelacele ve nazari olarak verilmiş olan kararlardan ileri gidilemediğini”, “yatırım faslını kabarık göstermek” üzere kamulaştırma masraflarının eğitim, kültür, savunma gibi hizmetlerin “adi” işlerine harcadığı belirtmektedir. Bölükbaşı, “yatırım mevzuuna girecek işlerin bir plâna raptedilerek ehemmiyetlerine göre sıralanmasını” savunmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 5, B. 45, 19.2.1951, s. 223-225.

kullanılması anlamına gelecektir. Mali sektörde yatırımı bulunan milli sermaye, Etibank ve Sümerbank örneklerindeki gibi genel müdürlük yapısından Denizbank gibi devlet destekli anonim şirket yapısına doğru bir dönüşüm geçirmektedir. Tartışma, mali sermayenin gayrimenkul sermayesi üzerindeki tahakküm sorununa yoğunlaşmaktadır.⁶³⁹

Hukuk tekniği açısından kamulaştırmanın gerekçelendirilmesi, kamu yararı kavramı ve AŞ'lerin yönetsel niteliği arasında ilişki kurulmasını gerektirmektedir. Denizbank'a, kamulaştırma yetkisine sahip İDT'ler gibi "amme yararına çalışan müessese" niteliği verilmesi önerilmekte, ancak zaten "amme yararına şirket" olduğu hatırlatılmaktadır. Kamu yararı kararının belediyenin takdirinde olduğu söylenirken, belediyenin ancak "belediye yararı" konusunda yetkili olduğu itirazı gelmektedir. Banka mahalli değil genel nitelikte bir hizmet sunduğu için genel kamulaştırma düzenlemesinden yararlanabilecektir.⁶⁴⁰ Buna karşılık anonim şirketin devlet yetkilerinden faydalandırılmasının, devletçiliğin devamı olduğu ileri sürülmektedir. Kamu yararı tartışması, AŞ'ler adına kamulaştırmanın muvazaa teşkil ettiği saptamasıyla önceki dönemin bir bakiyesidir.⁶⁴¹

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (IBRD) kredi desteğiyle inşa edilecek barajlar için kamulaştırmalar, devletçiliğin miadını doldurduğunun teyit etmektedir. Banka, devlet değil özel sektör yatırımlarına kredi arz etmektedir ve kredi ekseriyetle Türkiye'de kalacak olan inşaata harcanacaktır.⁶⁴² Öne sürülen kredi koşullarına karşı, IBRD'ye Türkiye'nin Anayasası'nın "devletçi" olduğu ve ancak intifa

⁶³⁹ Trabzon mebusu Cahit Zamangil, bunun sonucunda "Vatandaşların bir kısmı, hisse senetlerinin getireceği kârı temin için, öteki vatandaşların emlakını istimlak imkânı elde etmiş olacaktır" diyerek bu düzenlemeyi eleştirmektedir. Bu yetkinin devlete tanınabileceğini ancak kişilere tanınmayacağını belirtmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 9, B. 112, 9.8.1951, s. 799, 800.

⁶⁴⁰ Niğde mebusu Necip Bilge, Banka'nın bir belediye ya da vilayeti değil tüm kamuyu ilgilendiren bir devlet hizmeti olduğunu, genel kamulaştırma düzenlemesine de başvurulabileceğini dile getirmektedir. Siird mebusu Mehmet Daim Süalp, belediyelerin ancak "belediye menfaati" için kamulaştırma yapabileceğini, Ordu mebusu Refet Aksoy ise "Devletin menafii umumiyeye adına istimlak edeceği bir şeyi bir muvazaa ile bu idareye vermesi demektir" söyleyerek düzenlemeye itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 9, B. 113, 10.8.1951, s. 887-896.

⁶⁴¹ Antalya mebusu Burhanettin Onat, anonim şirketin "kırpıla kırpıla kuşa benzediği" yorumunu yaparak şirket için "Ne diye Devlet haklarından istifadeye kalkar?" diye sormaktadır. Bu hükümle anonim şirketin "yüzündeki maskeyi atmış, Devletçilik hüviyetiyle meydana çıkmış" olduğunu söylemektedir. *A.g.k.*

⁶⁴² Zonguldak mebusu Hüseyin Balık, İmar ve Kalkınma Bankası'nın "Ben parayı vereceğim, ama hususi teşebbüse vereceğim, Devlete vermiyeceğim" dediğini aktarmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 27, B. 34, 27.1.1954, s. 386-388, 390.

hakkı tanıyabileceğinin izah edilmesi gerektiği dile getirilmiştir.⁶⁴³ Devletçiliğin aksine bu tam da yeni tip özel yatırımlar lehine kamulaştırmanın yöntemini oluşturmaktadır: Baraj için köylerde yapılacak kamulaştırmalar arazinin yatırımcı şirkete devredilmesi anlamına gelmeyecek, idare sadece kullanım hakkını devredecektir.⁶⁴⁴ Öte yandan baraj kamulaştırmalarında nakdi ödeme köylülerin üretkenliğini azalttığı için bu düzenlemeyle bedel olarak arazi verilmesi ve barajdan faydalandırma öngörülmüştür.⁶⁴⁵

Madenlere dönük kısmi devletleştirmeye eşlik eden maden imtiyazı sahipleri lehine kamulaştırma yöntemi bu dönemde genişletilmektedir. 6309 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu'nda bu yetki yeniden tanımlanmakta, kamulaştırmanın hangi durumlarda şirketler lehine yapılabileceği tekrar çözümlenmektedir. Getirilen imtiyaz sisteminde doğrudan “şirket menfaatine” kamulaştırmanın önü açılırken, ülkenin “yüksek menfaati” söz konusu olduğunda şirketler lehine kamu yararı kararının verilebileceği vurgulanmaktadır.⁶⁴⁶ Kamulaştırma, devlet işletmeciliği ve kamu yararı olarak ikiye ayrılarak gerekçelendirilmektedir.

Maden işletmecileri karşısında toprak sahiplerinin çıkarlarının karşı karşıya geldiği bu alanda, toprak sahipleri adına muhalefet, maden sermayesinin baskınlığını, miadını doldurmuş devletçilik sistemi karşısında özel hukukun tam uygulanması yoluyla dengelenmeye çalışmaktadır. Osmanlı dönemi Maadin Nizamnamesi'ndeki olduğu gibi toprak sahibine madenden kamulaştırma karşılığı pay verilmesi önerilmektedir.⁶⁴⁷

⁶⁴³ Seyhan mebusu Cezmi Türk, başta kredi talep edilen ABD'nin “küçük barajlar yapın, büyük barajlar için kredi vermem” demesi üzerine Menderes'in İmar ve Kalkınma Bankası'ndan “mülkiyet” karşılığı kredi aldığını ileri sürmektedir. Bütçe Komisyonu adına Konya mebusu Remzi Birand ise “mülkiyet”in hukuki olarak böyle ifade edilse de bunun “satılık bir mal varmış ve 49 yıl sonra alıp götürülecekmiş” gibi bir anlama gelmediğini söylemektedir. TBMM TD, D. 9, C. 27, B. 34, 27.1.1954, s. 383-388.

⁶⁴⁴ Nafia Vekili Kemal Zeytinoglu, Türk'ün iddia ettiği gibi şirkete mülkiyet vermediklerini, şirket sermayesinin çoğunun inşaata, az bir kısmının işletmeye gideceğini anlatmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 27, B. 34, 27.1.1954, s. 390.

⁶⁴⁵ Nafia Vekili Kemal Zeytinoglu, geçmişte deneyimsizlik nedeniyle Porsuk Barajı'nda arazisi kamulaştırılanlara verilen bedelin “kullanılması, sarf edilmesi bilinmemiş” ve üreticiler tüketici durumuna düşmüş olduğunu hatırlatmaktadır. Seyhan'da ise kamulaştırma karşılığı küçük arazi sahiplerine daha büyük araziler verilerek barajdan faydalanmaları ve bulundukları muhitte üretici kalmaları sağlanacaktır. TBMM TD, D. 10, C. 6, B. 66, 20.4.1955, s. 407, 408.

⁶⁴⁶ Maden Kanun Taslağı'nın görüşülmesinde Malatya mebusu Hikmet Fırat, “ferdin mülkünü diğer bir teşekkülün mülküne nef'ine vermek suretiyle bu biraz zor izah edilir” demektedir. TBMM TD, D. 9, C. 29, B. 55, 2.3.1954, s. 58.

⁶⁴⁷ Petrol Kanun Taslağı'nın görüşülmesinde Fırat, “Bir şirketin menfaati bakımından vatandaşın mülkü istimlak edilemez” diyerek, bunun ancak ülkenin “yüksek menfaati” için hoş görülebileceğini

Kamulaştırma yasalarının çeşitliliğine bir yenisinin eklenmesi nedeniyle genel ve yerel yönetimlerin kamulaştırma yetkileri kapsamında madenlerin değerlendirilmesi de getirilen öneriler arasındadır.⁶⁴⁸

1945'ten sonra Türkiye'nin yöneldiği 'hür dünya' cephesiyle 1950'ler tesis edilen siyasi ve ekonomik ilişkilerde kamulaştırma işlev kazanmaktadır. Açılan alanlardan biri turizmdir. Yabancı ülke temsilcilerinin İstanbul'da ağırlanabileceği otellerin inşası ve yabancı sermayeyi Türkiye'ye çekmeye dönük bir yatırım alanı olarak görülen turizm için, kamulaştırılmış bulunan alanların tahsisi gündeme gelmektedir. Daha önce başka amaçlarla kamu yararına el konmuş olan kentsel arsaların özel turizm şirketlerinin kullanımına açılması, anonim şirketler başlığında olduğu gibi kamu yararını tartışmalı hale getirmektedir.

Belediyeden Emekli Sandığı'na devredilen ve kamu yararına park olarak tahsis edilen bir alanın yabancı sermayeli bir otel inşası için ayrılması, kamu yararı kavramına ikili bir anlam kazandırmaktadır. Düzenlemeye itiraz edenlere göre, kamusal kullanımın kısıtlayacak oluşu ve kamulaştırma amacı dışında ticari amaca tahsis edilmesi bakımından iade zorunluluğu doğurmakta ve Anayasa'yı ihlal etmektedir.⁶⁴⁹ Çiftçiye topraklandırma amaçlı kamulaştırmalar, ormanların devletleştirilmesi, Milli Koruma Kanunu gibi geçmiş mülkiyet ihlalleri hatırlatılmaktadır.⁶⁵⁰

eklemektedir. Amerika'da yer altı ve üstü hakların tümüyle kişiye ait olduğu söyleyerek Osmanlı Maadin Nizamnamesi'nde öngörülen 'pay' sistemini savunmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 29, B. 59, 6.3.1954, s. 335.

⁶⁴⁸ Konya mebusu Hidayet Aydın, 50-60 kamulaştırma yasası olduğunu, madenlerin belediye yasasına göre kamulaştırılması gerektiğini söylemektedir. Malatya mebusu Fırat ise kamu yararı söz konusu olduğunda belediye yasasına göre kamulaştırma yapmanın doğru olmayacağını ifade etmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 29, B. 56, 3.3.1954, s. 122, 123.

⁶⁴⁹ Amerikan sermayesi ortaklığı ile otel yatırımı yapılmasını öven Malatya mebusu Fırat, belediyenin kamulaştırarak park olarak kamu yararına tahsis ettiği alanın otelin müşterilerine ayrılacağını, İstanbul halkının mevcut haliyle serbestçe yararlandığı parka ayak basmak için para vermek zorunda kalacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 9, C. 12, B. 33, 30.1.1952, s. 413-416.

⁶⁵⁰ 1945'ten 1952'ye kamulaştırma bağlamında yürüyen tartışmanın yasama organında değişen üslubu ve dengeleri dikkat çekicidir. 1945'te çiftçiye topraklandırma yasasına dair Meclis'te Menderes'in komisyonu "baltaladığını" söyleyen hükümet çevresinden Meclis başkanı CHP'lileri "ağır" konuştukları için uyarmaktadır. 1952 yılında gelindiğinde, bu defa muhalif CHP'li vekiller tarafından DP iktidarının İstanbul'da ABD'li sermayenin otel dikirtmesi kalkınmada önemli bir yatırım kabul edilmekte, dile getirdikleri hukuki itirazlar ise Meclis'teki DP vekilleri tarafından aynı "baltalama" suçlamasıyla ve Meclis başkanlığının cevaz vermesiyle şiddetle bastırılmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 13, B. 37, 8.2.1952, s. 416, 417.

Ne var ki devletçi dönemin düzenlemeleri ile ‘hür dünyaya’ entegre olunan dönemin kamulaştırmaları birbirine karıştırılmamalıdır. Daha önceki kamulaştırma yasalarının da “şahsi mülkiyeti” temel alacak şekilde düzenlenmiş olması gerektiği vurgulanmaktadır. Burada ise mülkiyet hakları arasında bir üstünlük söz konusudur: Gayrimenkulün eski sahibinin geri alma hakkı karşısında otel yatırımı kamu yararı dayanağına sahiptir. Nitekim ‘kamu yararı’ zaman içerisinde değişime uğramış bir kavramdır.⁶⁵¹ Türkiye’nin Marhsall Planı ve NATO hedefleri doğrultusunda altyapısını kurması ve yabancı sermaye yatırımlarını çekmesinin ‘kamu yararı’ önceliği vardır.⁶⁵²

Bu tür tahsisleri kolaylaştırmak için 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu, devlet ve kamu tüzel kişiliklerine ait arsaların satış yoluyla turizm şirketlerine devrini öngörmektedir. Muhalefet yasayı özel sektör lehine kamulaştırma olarak değerlendirerek eleştirmektedir.⁶⁵³ Kamulaştırılmış mülklerin aynı amaç doğrultusunda kullanımı yani kamu yararının korunması, diğer yandan yabancı yatırımlar için Bakanlar Kurulu kararı şartı gibi denetleyici hükümler getirilmiş olsa da, düzenlemenin genel kamulaştırma yasasında değişiklik anlamına gelecek derecede kamu yararı kavramını genişlettiği vurgulanmaktadır.⁶⁵⁴

Nihai olarak kamulaştırma, kamu mülkiyeti yaratmanın veya belirli alanlarda büyük mülkiyet sahiplerinden küçük mülkiyet sahiplerine ve mülksüz kesimlere yeniden dağıtım politikasının aracı olarak taşıdığı anlamın yanında tersi bir anlam da

⁶⁵¹ İçişleri Bakanı Manisa mebusu Fevzi Lütfi Karaosmanoğlu, otelin sözleşmesinin “Marshall Planı dairesinde” yapıldığını hatırlatarak, kamulaştırma yapıldığı zamanki “şartların değiştiğini” ve yerin “memleket için daha faydalı” bir amaca tahsis edildiğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 12, B. 33, 30.1.1952, s. 425, 426.

⁶⁵² İzmir mebusu Osman Kapani, “vaktiyle ecnebi sermayenin nasıl küstürüldüğünü bizzat müşahade etmiş kimseler olarak” bir iptal davası açılmasının riskli olacağını ifade etmektedir. Kapani, “amme menfaati elbette şahsi menfaat üstünde gelmektedir” diyerek otelin NATO’nun uluslararası konferansları için kullanılacağını vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 12, B. 33, 30.1.1952, s. 416, 417.

⁶⁵³ Malatya mebusu Fırat, mülklerin ait oldukları kurumların elinden alınması için “adeta istimlak mahiyetinde ‘satın alınabilir’” dendiğini; Zonguldak mebusu Yunus Muammer Alakant ise turizm belgesi alan bir otelcinin birçok devlet ve belediye arazisini “ucuz fiyatla istimlak etmekte” olduğunu belirtmektedir. Alakant, “bu işin politikası başbakanlık elinde” diyerek istisnai uygulamanın merkezi yetkilerle yürütüleceğini vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 20, B. 43, 13.2.1953, s. 284, 295, 296.

⁶⁵⁴ Fırat herkesin şikâyetçi olduğu Kamulaştırma Yasası’nın “yeni bir hüküm daha ilave almakta” olduğunu söylemektedir: Bu mevzuata göre devlet, köy ve belediye malı, turistik inşaat, otel, gazino yapılması için veya “herhangi bir şekilde para kazansınlar diye”, turistik belge almış olanların yararına tahsis edilecektir. Bingöl mebusu Düşünsel, “İşte antidemokratik kanunun en daniskası budur!” diye tepki göstermektedir. TBMM TD, D. 9, C. 21, B. 71, 20.4.1953, s. 458, 459.

kazanmaktadır: İdare, genişleyen bir alanda kamulaştırma aracını kullanarak mülkiyet ilişkilerine sermaye yatırımları lehine müdahale edebilecektir.

Kamulaştırma yasasının tekleştirilmesi

1920’lerden itibaren özel yasalar ile parçalı hale gelen kamulaştırma mevzuatını standardize edecek bir düzenleme arayışı zaman zaman gündeme gelmiştir. Tek parti döneminde buna acil bir ihtiyaç duyulmazken, kamu hizmetlerinin ve imar faaliyetlerinin yaygınlaştığı 1950’lerde kamulaştırma yönetsel işleyişin olağan bir uğrağı haline gelince kendisini dayatmıştır. Cumhuriyet’ten önce düzenlenmiş olan İstimlâk Kararnamesi, Türkiye’nin geçirdiğı modernleşme sürecinin bu yeni halkasında artık miadını doldurmuş sayılmaktadır.

Kamulaştırma Kanun Tasarısı’nın gerekçesinde, Türkiye’nin “durgun devre”den çıktığı ve “kalkınma hareketinin hızlandığı” ifade edilerek, savaş sonrası dönemde mevzuatın “formaliteler” ve “mükerrer muamelelerden” kurtulma ihtiyacı saptanmaktadır.⁶⁵⁵ Muvakkat Encümen Mazbatasına göre, kamulaştırma yetkisi ile donatılmış bakanlıklar dışındaki “idare” unsurları, “âmme hizmetlerinin taksiminde, idari hizmet ademi merkezîyeti bakımından iktisadi müşterek hizmetleri” yerine getiren “âmme hükmi şahıs ve müesseseleri ve hakiki şahıslar” olarak tasnif edilmektedir. Birinci olarak ‘kamu tüzel kişilikleri’ kategorisinde köy, belediye, özel idare ve bakanlık sayılmakta, ikinci olarak iktisadi teşekküller, anonim şirketler gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşları ‘kamu kurumları’ başlığı altında toplanmakta, üçüncü olarak lehine kamulaştırma yapılan gerçek ve özel tüzel kişilerden bahsedilmektedir.

Yasada, “medeni memleket” mevzuatı incelenerek devlet tüzel kişiliğı için kamulaştırmanın ayrı bir kamu yararı kararı ile onay gerekmedine hükmedilmiştir. Ayrıca kamulaştırılan mülk, kamulaştırma amacı yani kamu yararı gerekçesi dışında, gelir amaçlı kullanılamayacaktır. Kamu kurumları için yapılan kamulaştırmalarda anlaşma yolu öncelikli kabul edilerek, iktisadi işletmeler için özel hukuk yoluyla

⁶⁵⁵ Gerekçede, “yürürlükteki kamulaştırma mevzuatının, zamanın süratle tatmini gereken ihtiyaçlarına daha uygun bir şekle sokulmak üzere medeni memleketlerin bugünkü mevzuatından da faydalanılarak yeniden gözden geçirilmesi zaruretini duyurmuştur” denmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 2.

gayrimenkul edinimi kamulaştırma yolunun bir parçası haline getirilmektedir. Kamulaştırma sisteminin tekleştirilmesi, “suistimal ve spekülasyonları” önleyecektir.⁶⁵⁶

Değer takdirinde objektif ve sübjektif sistemler, karşılıklı avantajlara sahip olabilmektedir. Fakat kullanılmakta olan objektif sistemin dezavantajları daha fazladır: Bedel hesaplanmasında vergi ölçütünün “iktisadi konjonktüre” ve bölgesel gelişmişlik farklarına göre değişkenlik gösterebildiği, bu yüzden adaletsizliklere neden olduğu belirtilerek, buna karşı bilirkişilerden oluşan bedel takdir komisyonlarına dayalı sistem önerilmektedir.⁶⁵⁷ Böylece sübjektif usule geçilmekte ve vergi yerine rayiç bedel temel ölçüt haline gelmektedir.

Kamulaştırma işlemlerinin denetimi konusunda öngörülen önlemler, 1920’ler baltalık orman yasasında sözü edilen istismarın bürokrasi-mülk sahipleri ilişkisinde vuku bulduğunu göstermektedir. Kamulaştırmalarda görevlendirilen memurlara dönük cezai denetim, normal memurlara göre daha ağır belirlenmiştir. Gerekçesi sorulduğunda, 1925-1955 arası Hazine’nin spekülasyonlar nedeniyle değer takdirindeki fahiş artırımlardan kaynaklanan zarara işaret edilmekte, fakat bunun yüzde 70’inden fazlasının 1950’den sonra gerçekleştiği kabul edilmektedir.

Kamulaştırma üzerindeki yargısal denetimin idari ve adli safhalara ayrılmasında, idarenin kamu yararı konusundaki takdir yetkisini adli yargının denetleyebilmesine olanak tanıyan hukuki boşluk gözden kaçmıştır. Adli yargılamanın kamulaştırmalarda maddi hatalarla ilgili olacağı hükmü, hukuk tekniği bakımından maddi hataların yalnız ‘bedel’ değil ‘şekil’ boyutunu da ilgilendirdiğini gündeme getirmektedir. Dolayısıyla, kamu yararı kararı üzerine adli mahkemelere denetim yetkisi tanıyacak bir durum yaratılmıştır.⁶⁵⁸

Gayrimenkulün “işgali” durumunda yapılan kamulaştırmada, mülk sahibinin yükümlülükleri işgalcilere geçmektedir. Gecekondu bölgelerine dönük tasfiyeler için hazırlanan hüküm, gecekonduya yaşayanlar aleyhine ve mülk sahipleri lehine düzenlenmiştir. “İtiraz ve şikâyetlerin” tahliyeyi durdurmayacağı, mahkemelerin ihtiyati

⁶⁵⁶ Kamulaştırma konusu olabilecek 22 maddede 200 civarı spesifik iş tanımı yapılmış, ardından bunların “biri misal olarak zikredildiği” belirtilmiştir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 5, 6.

⁶⁵⁷ TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 8, 9.

⁶⁵⁸ Yozgat mebusu Aktürel, “menafii umumiye” kararında olabilecek bir hatanın idare tarafından düzeltilmesi gerekeğine işaret etmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 102, 29.8.1956, s. 864-866.

tedbir kararı dahi alamayacağı söylenerek itiraz hakkı ve yargı yetkisi sınırlandırmaktadır. Öte yandan mülk sahibi sorumsuz ve kusursuz kabul edilmektedir.⁶⁵⁹

Gerçek ve tüzel kişiler adına kamulaştırma, “hizmet ademi merkeziyetin bir icabı” olarak tanımlanmıştır. Hâlihazırda petrol ve maden yasalarında izlenen bu usul, kamulaştırma yetkisini kişilere vermemekte, kamulaştırma mercilerini tanımlamak suretiyle kişiler lehine kamulaştırmaların denetim merciini belirlemiş olmaktadır.⁶⁶⁰ Ne var ki, lehine kamulaştırma yapılan özel kişilere ilişkin Meclis’e sunulan yasa taslağında bir dizi boşluk bulunmaktadır.

“İdare” tabiri içerisinde özel kişilerin yerleştirilmesi sorunludur. Bu tanımlama özel kişilerin bizzat kamulaştırma yapabileceği izlenimi verdiği için yerine “hükmi şahıslar ve müesseseler” ifadesinin kullanılması önerilmektedir. Muvakkat Encümen ise kavramların dayanağının gerekçede belirtildiği üzere yabancı mevzuat olduğunu hatırlatarak tanımlamayı savunmaktadır.⁶⁶¹ Kamulaştırma bedelinin emaneten Hazine tarafından üstlenilmesine ilişkin hükümde Hazine yerine “idare” ifadesinin kullanılması kavram kargaşasını derinleştirmiştir. Buradan kamulaştırma bedelini emaneten özel kişinin de üstlenebileceği anlamı çıkacaktır. Encümen, bu durumda “idare” yerine “istimlâk yapan idare” ifadesinin kullanılmasını kabul etmektedir.⁶⁶²

Farklı hizmet alanları ve idari mercilere kamulaştırma yetkisi tanıyan özel yasaların yarattığı dağınıklığı kalıcı olarak ortadan kaldırmak üzere, bundan sonra çıkarılacak benzer yasaların Kamulaştırma Kanunu içerisinde yer alması yahut ek olarak çıkarılması hükmü getirilmiştir. Mevzuatı sistematize etmesi bakımından hüküm olumlu karşılanmaktadır, fakat yasama organının kendisini ve kendisinden sonra gelecekleri bu

⁶⁵⁹ TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 814, 815.

⁶⁶⁰ Muvakkat Encümen Mazbata Muharriri Yozgad mebusu Ömer Lütfi Erzurumluoğlu, yasa metninde “kuru ve elastiki” olmayı, “tafsilatı” gerekçede ifade etmeyi uygun gördüklerini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 813, 814.

⁶⁶¹ Çorum mebusu Kemal Biberioğlu, “idare” tabiriyle lehine kamulaştırma yapılanların kast edilmesini eleştirmekte, Yozgad mebusu Erzurumluoğlu bu maddeyi yabancı mevzuattan aldıklarını, inceledikleri 22 yasadaki 17’sinde bu hükmün bulunduğunu anlatarak, uzunca yazmak yerine böyle zikrettiklerini belirtmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 814, 815.

⁶⁶² Zonguldak mebusu Nusret Kirişcioğlu, Hazine yerine “idare” ifadesinin kullanılması, “idare” kapsamına da özel kişilerin sokulması durumunda, bedeli kişilerin emanet alabileceği anlamı çıkabileceği konusunda uyarmakta, özel kişi hesabına kamulaştırmaları kapsamak üzere “istimlâki yapan idare” denmesi kabul edilmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 842-845.

şekilde kısıtlamasının mümkün olup olmadığı sorgulanmaktadır. Meclis'in kendi yetki alanını düzenleyebileceği yorumu yapılarak hükmün gereksiz olduğu kanaatine varılmış ve hüküm iptal edilmiştir.⁶⁶³

Kamulaştırmanın meydana getirdiği değer artışı, kısmi kamulaştırmalarda kalan parçayı değerlendirdiği oranda bedelden düşülecektir. Bu düzenleme bir taraftan mülk sahibinin elde ettiği her tür gelir artışını gasp etmek olarak eleştirilirken, diğer taraftan artışın bedelden düşülmemesi halinde kamulaştırmanın doğurduğu faydanın kişiye, masrafın topluma mal edilmiş olacağı yorumu yapılarak düzenleme savunulmaktadır.⁶⁶⁴ Bu tür bir düzenleme hukukta şerefiye vergisi biçimiyle bulunmakta, kalkınma ve imar faaliyetlerinden kaynaklanan değer artışları ise uygulamada vergiye yansıtılmaktadır. Artış kamulaştırmadan değil imardan kaynaklandığı için ayrı bir rant yasası ile düzenlenmesi gerekmektedir.⁶⁶⁵

Kamulaştırıldıktan sonra belirli bir süre değerlendirilmeyen gayrimenkullerin iadesinde, emlak fiyatlarının artışının bedel iadesine yansıtılıp yansıtılmayacağı, bu defa tersi argümanları gündeme getirmektedir. Mademki devlet emlak fiyatındaki artışa kısmi kamulaştırmalarda el koymaktadır, o halde kamulaştırılan mülklerin iadesinde aynı artışın bedelini devlet ödemelidir.⁶⁶⁶ Bu karşılaştırma, kamulaştıran devlet ile mülk sahibi birey arasındaki ilişkinin irdelenmesine yol açmaktadır. Mülk sahiplerinin cephesinden, “fert” ile “Hazine” ikiliğine karşı Atatürk'ün tasarruf konusunda devlet ile birey farkı olmadığı görüşüne atıfta bulunmakta, kamu otoritesinin cephesinden “emek

⁶⁶³ Yozgad mebusu Aktürel, yasaları hükümetin değil Meclis'in yaptığını, dolayısıyla bu hükmün “kuvveyi teşriye kendi kendisini takyid ediyor” anlamı taşıyacağını, Meclis yetkilerinin ise ancak Anayasa'da kısıtlanabileceğini vurgulayarak bunu yasada yapmanın “ne faydası ne müeyyidesi vardır” demektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 102, 29.8.1956, s. 864-866.

⁶⁶⁴ Tokad mebusu Ömer Sunar, fıkranın “vatandaş para mı kazandı, neden bunu kendisine bırakalım?” der gibi” hazırlandığını söylemektedir. Zonguldak mebusu Nusret Kirişçioğlu ise artış düşülmezse “tüm millete teşmil edilerek” ödetilmiş olacağını, ancak söz konusu hükümle kamulaştırmadan kim faydalanmışsa faydası oranında bu masrafa katılmış olacağını belirtmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 101, 28.8.1956, s. 827-831.

⁶⁶⁵ Zonguldak mebusu Sebati Ataman, genel değer artışlarından nasiplenene diğer gayrimenkulleri de kapsamasını önermektedir. Tokad mebusu Ömer Sunar, komşu arsa sahibinden alınmayan artış farkının kamulaştırma yapılan arsadan düşülmesini çelişkili görmektedir. Sunar, artışın kamulaştırmadan değil imardan kaynaklanabileceğini belirterek “meselâ bir Rant Kanunu mu gelir, bu bambaşka bir şeydir” demektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 102, 29.8.1956, s. 895, 896.

⁶⁶⁶ Niğde mebusu Hasan Hayati Ülkün, fiyat artışını kamulaştırma bedeli öderken bedelden düşen idarenin, araziye geri verirken “rayiç” üzerinden ödeme talep etmesinin haksızlık olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 102, 29.8.1956, s. 878, 879, 881.

ile sermaye sahibi cemiyettir” denilmektedir. İkinci yaklaşıma göre mülk sahibine devletin muhafaza masrafını da ödetmesi gerekmektedir.⁶⁶⁷ İade bedeline yıllık faiz oranının eklenmesi nihai olarak kabul görmektedir.

Daha önce kamulaştırılmış ve iadesi söz konusu olan yerler arasına askeri yasak bölgelerin alınması gündeme getirildiğinde, bu ekonomik ölçütler yerine siyasi ölçütlerle değerlendirilmektedir. Kamulaştırmanın arazinin el değiştirmesine sebep olacak bir uygulamaya dönüşmemesi için, dağıtım komisyonları eliyle satılmayıp eski sahiplerine iade edilmelerini öngörülmektedir. Buna karşı, askeri yasak bölgelerin dış politikadaki gelişmeler doğrultusunda belirlendiği, daha önce hassasiyet arz eden kuzey eksenli güvenlik politikasının güneye, Ortadoğu’ya kaydığı ve “barış” koşullarında bulunulmadığı hatırlatılmaktadır.⁶⁶⁸ Geleneksel mülkiyet haklarını sürekliliğini korumaya dayanan görüş, Soğuk Savaş koşullarının kamulaştırmayı askeri amaçlarla işlevlendiren baskın söylemiyle Meclis’te reddedilmektedir.

Kamu kurumları arası gayrimenkul alış verişinde kamulaştırma yoluna başvurulması, teknik ve pratik yönleriyle tartışma konusudur. Kamu tüzel kişilerine ait özel mülkler kamulaştırmaya tabidir, ancak genel ve özel emlak dünyası örneklerindeki gibi tek bir rejime göre düzenleyen bir devlet emlak yasası Türkiye’de yoktur. Hukuk doktrininde, kamu hizmetleri arasında bir kademelendirme, hangisinin daha faydalı olacağını belirleyecek bir ölçüt olmadığı için idari yargıya başvurulması gerekecektir. Devlet Şurası’nın bir tür danışma organı işlevi görmesi, süreci özel hukukta olduğu gibi uzatabileceğinden Şura’ya kamu hizmetleri arasında bir “hakemlik” tanımlanmıştır.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Seyhan mebusu Salim Serçe, maliklerin çok “mağdur” olduklarını, bu yüzden “bilakayduşart aldığı bedeli iade edilmesi” gerektiğini savunurken, Rize mebusu Osman Kavrakoglu kamulaştırma bedelinin bazen vatandaşı “ihya” ettiğini söyleyerek itiraz etmektedir. Yozgad mebusu İhsan Aktürel idarenin “muhafaza masraflarının” da bedele “zammedilmesini” önermektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. 102, 29.8.1956, s. 878-880, 883, 893.

⁶⁶⁸ Konya mebusu Hidayet Ayıdner, “arazi tevsii komisyonunun” dağıtımına bırakarak “birisinin arazisini başkasına bahşetmenin” doğru olmadığını vurgulamaktadır. Trabzon mebusu Sami Orberk ise arazilerin ileride önem kazanabileceğini belirterek, şu yorumu yapmaktadır: “Meselâ eskiden Cenup hudutlarımıza kıymet vermiyorduk. Ama görüyorsunuz ki, bugün siyasetin mihrakı Cenuba, Orta-Şark’a kaymıştır. Binaenaleyh, biz askerî tertibatımızı buna göre düzenlemek mecburiyetindeyiz.” TBMM TD, D. 10, C. 18, B. 103, 31.8.1956, s. 961-967.

⁶⁶⁹ Muvakkat Encümen adına Erzurumluoğlu, köy, belediye ve özel idaresi gibi tüzel kişiliklerin devlet özel mülkiyetini kamulaştırmak istemeleri halinde, iradeleri onay makamı itibarıyla devlet tüzel kişiliğine içkin olduğu için bunun kamu hukukuna uygun olmayacağını komisyonda değerlendirdiklerini ve özel bir rejime tabi tuttuklarını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. B. 102, 29.8.1956, s. 869, 870.

Kamu tüzel kişilerinin kamulaştırmada onay makamı devlet tüzel kişiliği olduğundan, gerek devletin özel mülkleri gerekse kamu tüzel kişilerinin kamusal mülkleri için Devlet Şurası'nın karar vermesi gerekmektedir.⁶⁷⁰

Devletlerarası ilişkilerde millileştirme ve kamulaştırma

'Hür dünya' ile ilişkilerini pekiştirmeye çalışan Türkiye Cumhuriyeti'nin dünyada millileştirme olgusuna yaklaşımı, 1940'ların sonu ve 1950'lerin başında Avrupa'da yaşanan millileştirmelere olumlu veya nötr göndermelerden, 1950'lerin ortalarından itibaren bu hareketin az gelişmiş ülkeler coğrafyasında etkisi karşısında hasmane bir tavra dönüşmüştür. Hükümet, Mısır'da Süveyş Kanalı millileştirilmesini Meclis'e aktarırken, bu ülkenin Dünya Bankası'ndan baraj için kredi almasını bahane ederek uluslararası hukuku çiğnediğini vurgulamaktadır.⁶⁷¹

DP, Türkiye'de kamu yatırımları için yabancı sermaye finansman politikasını bir karşılaştırma vesilesi olarak kullanarak Hürriyet Partisi'nin desteğini almaktadır. HP, Dünya Bankası'nın Mısır'dan "iktisat ilminin icaplarına uygun umumi bir iktisadi plan" talebi karşılamaadığı için baraj kredisi vermediğini öne sürerek, Nasır'ın millileştirmeler için kullandığı 'kendine yeterlilik' gerekçesini küçümsemektedir. Muhalefetin, kalkınma perspektifinde planlama ile millileştirmeyi karşıt politikalar olarak yansıtmaları dikkat çekicidir.⁶⁷²

Soğuk Savaş koşullarında Türkiye iki türlü kamulaştırma gündemine muhatap olmaktadır. Birincisi, 'hür dünya' cephesinin uluslararası kuruluşlarına üyelik anlaşmalarında sabit olarak yer alan kamulaştırma hükümleridir. Kuzey Atlantik Anlaşması Teşkilatının (NATO) Milli Temsilcilerin ve Milletlerarası Personelin

⁶⁷⁰ Yozgad mebusu İhsan Aktürel, "tahkimi kabul etmek kendine mahsus kazai yollara tevessül etmek olur" diyerek Şura'nın "istişari" bir rol oynaması gerektiğini söylemekte, aksi takdirde kamulaştırmanın bir "dava" gibi işleyerek "bir sürü formalite ve külfete" boğulacağını ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 13, B. B. 102, 29.8.1956, s. 868.

⁶⁷¹ DP Grubu adına Kastamonu milletvekili Basri Aktaş'ın aktarımına göre millileştirme, 1954 tarihli İngiliz-Mısır Anlaşması'na ve 1888 tarihli İstanbul Muahedesi'ne de aykırıdır. Aktaş, Mısır'ın Türkiye ve Batı düşmanlığı yaptığını, buna karşı ABD'nin Bağdat Paktı devletlerinin toprak bütünlüğü ve bağımsızlığına yönelik tehditlere karşı koyacağını ilan etmesiyle hükümetin Bağdat Paktı siyasetini haklı çıkardığını belirtmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 17, B. 46, 25.2.1957, s. 807.

⁶⁷² Hürriyet Partisi Grubu adına Kocaeli milletvekili Turan Güneş, Abdülnasır'ın "fevri" bir politika ile bunu kabul etmeyen Mısır'ın "Onlar vermeseler de, biz yaparız" diye övünmesinin "gülünç" olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 10, C. 17, B. 46, 25.2.1957, s. 811, 812.

Statüleri Hakkında Sözleşme, Milletlerarası Finans Kurumu (IMF) Ana Anlaşması, Avrupa Konseyinin İmtiyaz ve Muafiyetlerine Mutedair Umumi Anlaşma ve Radyoaktif Yakıtlar Kimyevi Ayırma Avrupa Şirketi (OECD altında EUROCHIMIC) Sözleşmesi'nde "istimlâk, istimval, müsadere" ve diğer el koyma biçimlerine karşı muafiyet sağlanmaktadır. Öte yandan bu dönemde sosyalizme yönelmiş bazı ülkelerde yaşayan Türklerin veya Türkiye vatandaşlarının muhatap olduğu kamulaştırmalara ilişkin uzun yıllar sürecektir çeşitli anlaşmalarla veya yaptırımlarla çözümlenmeye çalışılan bir gündem açılmaktadır.⁶⁷³

1950'lerden itibaren bütçenin ayrılmaz bir parçası haline getirilen NATO'ya ait askeri yatırımların oluşturduğu kalem, ilk yatırımlar için gerçekleştirilecek kamulaştırmalarda teknik bir sorun olarak tartışılmakta, siyasi olarak gerekçelendirilmektedir. Uluslararası kurumların tasarrufu olması nedeniyle başta Anayasa değişikliği gerektireceği dile getirilerek, DP hükümetinin geçmişte CHP'nin çiftçiyi topraklandırmak, ormanların devletleştirmek için yaptığı gibi Meclis çoğunluğu ile kamulaştırma hükmünü yeniden düzenlemesi gerektiği önerilmektedir.⁶⁷⁴

Kamulaştırma masraflarının ABD'nin mali yardımlarıyla karşılanması gerektiği, Türkiye'nin NATO'ya sunduğu askeri güç karşılığında talep edilmektedir. Ancak NATO anlaşmasına göre kamulaştırma masraflarının ev sahibi ülke tarafından karşılanması şartı getirilmiştir. Ayrıca NATO, 'hür dünya' cephesinde Türkiye'nin bölgesel rakibi olan ülkelerin kamulaştırma koşulunu karşılamaması nedeniyle hava meydanları için Türkiye'ye başvurmuştur.⁶⁷⁵ Türkiye'nin dış güvenlik politikasında

⁶⁷³ Yugoslavya ve Suriye'de kamulaştırmalar Meclis gündemine defaten görüşülmektedir. Gündemin Suriye ile ilgili boyutu, sınırın mayınlanması ve askeri yasak bölge ilan edilen bölgedeki kamulaştırma bedellerinin ödenmesi sorunudur. Adana mebusu Kemal Sarıbrahimoğlu, toprağı kamulaştırılan köylüler sefalet içinde yaşadıkları için "iktisadi içtimai ve politik istikrardan mahrum Cenup komşularımıza yakın bir bölgede memleketimizin âtisine zararlı huzursuzluklar yaratıp zararlı ideolojilerin gelişmesine müsait" olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 12, B. 50, 28.2.1960, s. 1169, 1038.

⁶⁷⁴ NATO'nun 11 hava meydanı inşasını için gerçekleştirecek kamulaştırmaları "formalitelere" takılmadan düzenlemek üzere Ankara mebusu Atif Benderlioğlu kamulaştırma yasasına bir fıkra eklenmesini önermektedir. Burdur mebusu Fethi Çelikbaş ormanları devletleştirme yasasını örnek vererek "tek parti devrinde bile" böyle değişiklikler gerektiğinde Anayasa'da değişiklik yapıldığını hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 20, B. 85, 24.6.1957, s. 445-451.

⁶⁷⁵ Manisa mebusu Alakant, Türkiye'nin NATO'ya sağladığı "üç milyon güzide, cesur asker" karşılığında ABD'nin kamulaştırma için "üç milyar dolar" vermesini önermektedir. Muvakkat Encümeni Mazbata Muharriri Natik Poyrazoğlu, NATO'nun kamulaştırma bedelinin milli bütçeden karşılanması koşulu getirildiğini, bu koşulu karşılamayan Yunanistan ve İtalya gibi Türkiye de "NATO emrine istimlâk"

“Amerika’dan ayrı bir devlet olmadığı” ifade edilerek muhalefetin de desteğiyle NATO adına kamulaştırma yapılması kabul edilmektedir.⁶⁷⁶

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’nin kabul ettiği ‘hür dünya’ düzeni koşulları, serbest ticarete dönük ikili anlaşmaları gündeme getirmiştir. ABD ile 1948 yılında tesis edilen iktisadi işbirliği, on yıl kadar sonra bu defa kamulaştırmalara karşı garanti ile pekiştirilmektedir. Taraf ülkelerin yatırımlarının devletin el koyma eylemlerinden muaf tutulması konusundaki anlaşma, Türkiye’nin ABD’ye tek taraflı imtiyaz tanıdığı iddiaları ile tartışma konusu olmaktadır. NATO hava alanlarıyla ilgili eleştirilerde dile getirildiği gibi, ‘hür dünya’ cephesinde Türkiye’nin oynadığı askeri rolün bir iktisadi karşılığı olmalıdır.⁶⁷⁷ Anlaşmanın Osmanlı döneminde olduğu gibi “kapitüler”, yabancı sermayeyle çok taraflı ilişkiler içerisinde ABD’yi ayrıcalıklı kılan bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁷⁸

Teknik olarak anlaşma, Amerikan devletinin kendi yatırımcılarına verdiği dokunulmazlık garantisinin karşılığını Türkiye Cumhuriyeti devletinden almasına dayanmaktadır. Bu alacak ilişkisinin önemli bir boyutu, yatırımlara dönük el koyma halinde ABD’nin komünist tehlikeye karşı Türkiye’ye sağladığı yardımları azaltacak olmasıdır. Türkiye, komşu olduğu komünist ülkeler karşısında Amerikan sermayesini bir güvence olarak görmelidir: ABD, kendi sermayedarının yatırımını Türkiye’de olası

yapıldığını bildirmezse NATO’nun başka ülke arayışına gireceğini bildirmektedir. *A.g.k.*

⁶⁷⁶ Elazığ mebusu Hüsnü Göktuğ, “Kendi memleketimizin müdafaasında kendi evlerimizi bile vermeye hazırız. Türkiye’yi şu noktadan kıymetli görmek lazımdır ki, biz artık bir alet değil, bir gayeyiz, arkadaşlar. Bu bakımdan Amerika’dan ayrı bir devlet değiliz” şeklinde konuşmaktadır. *A.g.k.*

⁶⁷⁷ Trabzon mebusu Sabri Dilek, “Türk vatandaşlarının Amerika’da yatırım yapmalarının hayal olduğu” gerçeği bir tarafa, sözleşmenin “karşılıklı” olduğuna dair hiçbir ifade bulunmadığına dikkat çekmekte, dolayısıyla bunun “tek taraflı himaye” olduğunu ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 25, 16.1.1959, s. 481-484. Maraş mebusu Emin Soysal ise “Amerikan menfaatlerini Uzak-Doğu’da, Yakın-Şark’ta Mehmetçiğin süngüsü, Mehmetçiğin göğsü ile müdafa etmenin” karşılığı yoksa, bunun “imtiyaz” olacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 518, 519.

⁶⁷⁸ Trabzon mebusu Dilek, Türkiye’de mahkemelere tanınan bedel takdir yetkisinin yabancılara havale edildiğine işaret ederek, bunun “hükümlerlik haklarına gölge düşürdüğü”, Osmanlı devletindeki “imtiyazatı ecnebiye” ilişkisinin bir benzeri olduğu yorumunu yapmaktadır. Dilek, daha sonra bu ifadeleri açarak, bedelin ABD ile Amerikan vatandaşları arasındaki ödeme işlemiyle belirlenip, Türkiye hükümeti itiraz ederse uluslararası hakeme gidilmesi uygulamasının, kamulaştırmaya “istisna” teşkil etmesi nedeniyle “imtiyaz” taşıdığını, “imtiyazı ecnebiye” geçmiş bağımlılık ilişkilerini hatırlattığı için buna “yabancı imtiyazı” denebileceğini söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 497-501.

millileştirme işlemlerinden korumak adına, aslında Türkiye’yi millileştirme tehdidinden korumuş olacaktır.⁶⁷⁹

Burada açıkça ‘bağımlılık’ olarak nitelendirilmese de, Türkiye’nin uluslararası müttefikleriyle askeri ilişkilerinde yaşanan istismarların iktisadi ilişkilerde de ortaya çıkabileceğinde endişesi dile getirilmiştir. ABD askerlerinin Türkiye’de işledikleri suçlar karşısında tazminat dahi ödemedi salıverilmeleri ile hukuksuz hareket eden ABD şirketlerinin mallarının kamulaştırılması karşılığında ABD’ye tazminat ödenmesi benzerlik arz etmektedir.⁶⁸⁰ Ancak bu tür karşılaştırmalar tehlikelidir çünkü Türkiye’nin 1945 sonrasına dayanan ittifak ilişkilerini sorgulatmaktadır. Nitekim bu anlaşma da on yıl önce CHP iktidarı altında yapılan iktisadi işbirliğinin devamı niteliğindedir.⁶⁸¹ Türkiye nasıl ki NATO’ya askeri destekte bulunarak onun himayesinden faydalanıyorsa, ABD sermayesinin himayesinden ancak dokunulmazlık taahhütleri karşılığında faydalanabilecektir. İran’da, Mısır’da gerçekleşen millileştirmeler karşısında ABD yatırımcı sermayesi kendisini güvencede hissetmek zorundadır.⁶⁸²

Anlaşma yasasına konulan şerh, sunulan garantiden ziyade Türkiye’nin ‘hür dünya’ içerisinde konumuna ilişkindir. Latin Amerika ve Güneydoğu Asya’nın az gelişmiş ülkeleri, devlet-mülkiyet ilişkileri bakımından “tarihi” yani ‘köklü’ yapılara

⁶⁷⁹ Rize mebusu İzzet Akçal, Amerikan sermayesinin komünizme karşı geri kalmış ülkelerin gelişmesi için ihtiyaç duyulduğunu, Türkiye de komünist ülkelerin komşusu olarak kendisini güvende hissedemediği için garanti vermek gerektiği yorumunu yapmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 513, 514.

⁶⁸⁰ Türkiye’de Amerikan askeri personelinin işlediği suçlardan dolayı Amerikan mahkemelerinde yargılanabildiklerini hatırlatan Trabzon mebusu Dilek, ABD askerlerinin “şımarıklıktan” Türkiye’de çocukları öldürdükleri vakalarda birkaç dolar para cezası ile kurtulabilirken, bir Amerikalı girişimcinin atölyesinin kamulaştırılması üzerine Türkiye’nin milyonlarca dolara mahkûm edilebileceğinin altını çizmektedir. Bu tarz ihtilafların Türk-Amerikan “zaruri dostluğunu gölgeleyeceği” hesaba katılmalıdır. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 25, 16.1.1959, s. 481-484. Sabri Dilek, daha sonra Meclis’te kendisine yapılan eleştiriler karşısında, bu konuşması üzerine çok farklı “meslek ve sınıflara mensup” vatandaşlardan tebrik mesajları geldiğine değinmektedir.

⁶⁸¹ Hariciye Vekili Çanakkale mebusu Fatin Rüştü Zorlu, 1948 yılında CHP iktidarında imzalanan Amerikan-Türk İktisadi İşbirliği anlaşmasında geçen, “Bu şekilde gelen sermayeden istimlâke veyahut millileştirmeye tâbi olacakların bu muameleye tâbi oldukları takdirde bunlar Amerikan hükûmeti halefiyet iddia edecektir, alacakların bu parasını tediye etmek şartıyla” hükmünü hatırlatmaktadır. Bütçe Encümeni Mazbata Muharriri İzmir mebusu Behzat Bilgin ise uluslararası hakemliğin BM Anlaşması’na dayandığını söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 8, B. 51, 23.3.1959, s. 72-74.

⁶⁸² İzmir mebusu Bilgin, mütevazı yatırımlar için dahi Amerikan vatandaşlarının “İran petrollerinde olduğu gibi hükûmet tarafından nasyonalize edilir, bir istimlâk olursa benim halim ne olacaktır?” kaygısıyla garanti istediklerini açıklamaktadır. Anlaşmanın hükümlerlik haklarını ihlal ettiği yorumuna “Türk hükûmeti Amerikan mallarını istimlâk edemez diye bir hüküm mü var?” diyerek itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 25, 16.1.1959, s. 485-487.

sahip ülkelerden farklıdır. Şayet ABD kamulaştırmaya karşı garanti anlaşmalarını ilk gruptaki ülkelerle imzalıyor ise bu Türkiye'nin düşündüğünden daha düşük bir ligde oynadığı anlamına gelecektir. “Tarihi” olan ülkeler arasında ise Avrupa ülkelerinin yanında, bağımsızlıkçı çizgisine karşı ‘hür dünya’ ile dostane ilişki kuran eski sömürge Hindistan olması dikkat çekicidir.⁶⁸³

Hindistan gibi Bağlantısızlar Hareketi'nin öncülerinden Yugoslavya'nın anlaşmaya imza aması düzenleme lehine bir argüman olarak dile getirilirken⁶⁸⁴, karşı bir argüman olarak Küba'da ABD sermayesinin sahip olduğu imtiyazların millileştirmeleri provoke ettiği söylenmektedir. Ancak ABD'nin Küba'yla kurduğu kısa vadeli kazanca dayalı ticari ilişkiye karşılık bu anlaşmayla uzun vadeli yatırımcı sermaye Türkiye'ye çekilecektir.⁶⁸⁵ Öte yandan Batılı ülkelerin az gelişmiş ülkelere yaptıkları yatırımların millileştirilmesi karşısında saldırgan tepkiler de gösterebildikleri hatırlatılmaktadır.⁶⁸⁶

İktisadi yönü açısından anlaşmanın arka planında, Birleşmiş Milletler tarafından az gelişmiş ülkelerin kalkınma arayışının gelişmiş ülkelere sorumluluk yüklediği şeklinde geliştirilen yaklaşım bulunmaktadır. ABD sermayesi Türkiye'ye çıkar için değil yardım için gelmektedir.⁶⁸⁷ Millileştirmelere karşı garanti talebinin kapitüler nitelikte

⁶⁸³ “Bunların [anlaşmayı imzalayan ülkeler] arasında İngiltere, Fransa, Hindistan gibi tarih sahibi devletler de var mıdır? Yoksa Filipinler, Guatamalâ veya Venezüella gibi devletler mi Amerika'nın şartlarını kabul etmişlerdir?” diye soran Trabzon mebusu Dilek, “900 senelik mazisi olan” Türkiye'nin kimlerle denk tutulduğunu merak etmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 25, 16.1.1959, s. 481-484.

⁶⁸⁴ Hariciye Vekili Zorlu, anlaşmaya imza atmayan Hindistan örneğinin yanıltıcı olduğunu, OECD ülkeleri ve Güney Amerika ülkelerinin çoğunun ve hatta “komünist Yugoslavya”nın dahi anlaşmayı imzaladığını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 8, B. 51, 23.3.1959, s. 72-74.

⁶⁸⁵ İzmir mebusu İlhan Sipahioğlu, Niğde mebusunun Asım Eren'in “Küba hadiseleri Amerikan sermayesinden çıkıyor” diyerek araya girmesi üzerine “Küba'da Amerikan sermayesi kumarhane işletiyor, burada petrol çıkarıyor. Aradaki fark bul” diye tepki göstermektedir. Sipahioğlu, Trabzon mebusu Dilek'in “bezirgân sermaye” nitelendirmesine itiraz ederek “ciddi” sermayenin garanti peşinde olacağını ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 519.

⁶⁸⁶ Ankara mebusu İbrahim Saffet Omay'a göre ABD kendi tebaasının alacağını garantilerken, Türkiye “milli zarar” durumunda kendi alacağı için herhangi bir önlem almamıştır. Omay, “Abadan petrol bölgesinde millileştirme hareketinden sonra İngilizlerin türlü sabotajlar yaptıklarını” söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 8, B. 51, 23.3.1959, s. 69-71.

⁶⁸⁷ Dahiliye Vekili ve Hariciye Vekâleti Vekili Aydın mebusu Namık Gedik, geri kalmış ülkelere sermayeyi çekmek başta bu ülkelerin görevi addedilirken daha sonra özel sermayesi olan ülkelere bunu sağlama sorumluluğu yüklendiğini, ABD'nin de bu sorumluluğu yerine getirdiğini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 493-497. İzmir mebusu Bilgin ise bunun “serbest milletleri mütecaviz milletlere karşı” korumak üzere Amerikan “altruizmi” olduğunu iddia etmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 503-506.

olmadığı, Kuzey Afrika ülkelerinde kapitülasyonları sonlandırmak için ABD'nin sergilediği uğraştan bellidir.⁶⁸⁸

Tartışmanın uluslararası boyutu dışında Türkiye'de DP'nin kamulaştırmaları yürütme şekline uzanan bir boyutu da bulunmaktadır. Anlaşma, “istimlâk ve müsadere”ye karşı düzenlenmiştir. Kamulaştırma kamu yararına dayanırken müsadere cezai bir işlemdir. Bu halde düzenlemenin Türkiye'de suç işleyen yabancıları dokunulmaz kılma olasılığı vardır. Kamulaştırma dışındaki devletin el koyma yöntemlerinin devletleştirme ve millileştirme olabileceği hatırlatıldığında, bunun bir olağanüstü hal düzenlemesi olduğu açıklanmaktadır.⁶⁸⁹ Ancak DP iktidarı yerli gayrimenkul sahiplerine yönelik kamulaştırmaları da ‘olağanüstü’ koşullarda yürütülmektedir. Muhalefetin yabancı sermayenin Türkiye'deki “kanunsuz istimlâkler” karşısında mı garanti aradığını sorgulaması⁶⁹⁰, hükümet tarafından dış ilişkilerindeki saygınlığın zedelenmeye çalışıldığı tepkisiyle bastırılmıştır.⁶⁹¹

Yerel yönetimlerde kamulaştırma

1950'ler kentleşmenin yaygınlaşmasına paralel olarak kentsel topraklarda kamulaştırma önem kazanmıştır. Kamulaştırılma gerekçelerinden biri kentin fiilen genişlemesi, kente gelen göçmen nüfusun kent çeperinde gecekonduılara yerleşmesidir. Buna karşı ilk tepki, kaçak yapılaşmaya dönük belediyeye bedelsiz el koyma yetkisi tanınmasıdır. Anayasa'nın kamulaştırma hükümlerine aykırı olmakla eleştirilen bu

⁶⁸⁸ Bilgin, dünyada kapitülasyonların kalmadığını, Tunus'ta ve Cezayir'de kapitülasyonların kaldırılması için mücadele eden ABD'nin Türkiye'de kapitülasyon kurmak istediğinin iddia edilemeyeceğini, ancak “Türkiye'de olmayacak” olsa da Süveyş Kanalı'nın millileştirmesi gibi “beynelmilel ihtimallere karşı derpiş eden anlaşmaların” sermayeye güvence vermek için gerektiğini anlatmaktadır. *A.g.k.*

⁶⁸⁹ Siird mebusu Mehmet Daim Süalp'in sermayeye ancak kamulaştırma ve millileştirme yoluyla el konabileceği, müsadere'nin söz konusu olmayacağı değerlendirmesi üzerine İzmir mebusu Bilgin, müsadere'nin hiçbir ülkede düzenlenmediğini ve yalnızca savaş zamanlarına dönük bir garanti olarak Amerikan sermayesi tarafından talep edildiğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 6, B. 26, 19.1.1959, s. 519.

⁶⁹⁰ Ankara mebusu Omay, garanti talebine sebep olan güvensizliğin Türkiye'deki “kanunsuz istimlâklerden” ve “6-7 Eylül hadiseleriden” kaynaklandığını ima etmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 8, B. 51, 23.3.1959, s. 69-71.

⁶⁹¹ Zorlu, Amerika'nın millileştirme endişesinden söz ederken İstanbul'daki kamulaştırmaların gündeme getirilmesini “memleketimizi dışarıda küçük düşürmeye kalkışan bir aşağılık duygusu” olarak nitelendirmekte, yükselen tansiyon nedeniyle Meclis Başkanı oturumu kapatmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 8, B. 51, 23.3.1959, s. 72-74.

düzenlemeyi hükümet, fiili yerleşimler ile belediyenin hizmet götürmeye zorlandığı söyleyerek savunmaktadır. Belediyenin bu alanları kamulaştırması, kentsel rantı yerel yönetimin denetleyebilmesi için gereklidir.⁶⁹²

Afetleri önlemeye dönük kamulaştırmaların yanı sıra afet görmüş yerlerde kamulaştırmaları düzenleyen bir yasa çıkarılmaktadır. Afet gerekçesiyle idareye olağanüstü kamulaştırma yetkiler tanındığı ve afetzedelerin mülkiyet haklarının ihlal edildiği eleştirileri üzerine yetki sınırlandırılmaktadır.⁶⁹³

Kamulaştırma imar faaliyetlerine paralel geliştiği için, imar hizmetlerinde bakanlık örgütlenmesi kurulması kamulaştırmanın piyasaya etkisini belirleyecektir. İmar ve İskân Vekâleti'nin kuruluş ve görevleri hakkında yasa taslağı gündeme geldiğinde, kamulaştırma bedellerinin yarattığı enflasyonist etkinin Bakanlık kuruluşu katalizörlüğünde sermayeyi üretken sanayi sektörlerinden gayrimenkul ve inşaat sektörüne kaydıracağı kaygısı dile getirilmektedir.⁶⁹⁴ Nitekim DP'nin ikinci döneminin sonlarına yaklaşılırken, imardan kaynaklanan kamulaştırma bedellerinde olağanüstü artışlar yaşanmaktadır.

Yatırımların ve yatırımlar için yapılan kamulaştırmaların plansızlığı, enflasyonla birlikte spekülasyona sebep olmaktadır.⁶⁹⁵ Plansızlık eleştirileri karşısında hükümetin açıklaması, yatırım planları hazırlandığı fakat yatırım hacminin büyüklüğü sebebiyle bunların öngörülebilir olmadığı şeklindedir.⁶⁹⁶ Öte yandan, artış gösteren kamulaştırma

⁶⁹² Muvakkat Encümen Reisi Aydın mebusu Cevat Ülkü'ye göre, “yeni bir meskûn mahal vücuda getirilmek istenildiği takdirde evvel emirde bu araziye ifraz edeceklerin belediye hizmetlerine iştirakini şart kılmaktadır.” TBMM TD, D. 10, C. 11, B. 60, 2.5.1956, s. 235, 236.

⁶⁹³ Çorum mebusu Hüseyin Ortakçioğlu, belediyenin yetki alanı dışına çıktığını, bedelin bonolarla düzenlemesinin “demokrasi esaslarına” aykırı, “totaliter bir zihniyetin ifadesi” olduğunu dile getirmekte, bu görüşün Meclis'te aldığı destek üzerinde taslak üzerinde değişiklik yapılmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 11, B. 60, 2.5.1956, s. 239-241.

⁶⁹⁴ Kırşehir mebusu Fazıl Yalçın, sermayeyi üretimden kaçırarak enflasyon ve istikrarsızlık kısır döngüsünü pekiştireceği için İmar ve İskân Vekâleti'nin kuruluşunun “zaman itibarıyla” yerinde olmadığını belirtmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 2, B. 47, 27.2.1958, s. 227.

⁶⁹⁵ HP Meclis adına Trabzon mebusu Emrullah Nutku, 4 milyarlık 1957 bütçesinin 1 milyarı aşan kısmını Nafia Vekâleti bütçesinin teşkil ettiğine dikkat çekerek, kamulaştırma bedellerinde 1955'e göre %202, 1952'ye göre %404 gibi “korkunç artışlar” olduğunu bildirmektedir. Nutku, “Bu netice enflasyonun yarattığı spekülasyonun tipik delilidir” yorumunu yapmaktadır. TBMM TD, D. 10, C. 17, B. 47, 26.2.1957, s. 904-906.

⁶⁹⁶ DP Meclis Grubu adına Konya mebusu Himmet Ölçmen, İstanbul'da “normal hesap, normal plân” a göre yapılmayan bir “mucize” gerçekleştirdiklerini, “envestisman plânı” doğrultusunda gerçekleşen imarın yanında kamulaştırmalardan “muzdarip” olduğu iddia edilen vatandaşların çok azının bedel için

ödemeleri kalkınmanın bir ölçütü olarak örnek gösterilmektedir. Muhalefet ise, kamulaştırma artışlarına yapılan atıfları plan ve program yoksunluğunun doğrulanması olarak yorumlamaktadır. Planlı kalkınma, kamulaştırma masraflarını da azaltacak bir yönelim olacaktır.⁶⁹⁷

1950'lerin ortası, 1954 seçimi sonrası DP'nin iç ve dış politikada kutuplaşmalara oynamayı sürdürmesi bakımından kamulaştırmanın yönetsel başlıklardaki rolünü radikalleştirilmektedir. Bunun başında, köylerden başlayarak kamulaştırmayı araçsallaştırmak çekinmemesi gelmektedir. Köy tüzel kişiliği bünyesinde kamulaştırmayı tanımlayan düzenleme, kamulaştırmanın DP döneminde ilk defa siyasi taraflaşmada bir istismar aracı olarak kullanılabilmesi ihtimalini gündeme getirmektedir.⁶⁹⁸ 442 sayılı Köy Kanunu'nda değişiklik yapılarak köyün ihtiyar heyetine “gayrimenkulleri değer pahasına satın alma” yetkisi tanınması üzerine, “politikanın girdiği” ve hukuki olmaktan ziyade kişisel ilişkilerin baskın olduğu köylerde bunun muhtarların elinde hukuksuz bir kamulaştırma aracına dönüşebileceği kaygısı dile getirilmiştir.⁶⁹⁹

DP'in üçüncü seçim başarısıyla oluşturduğu hükümetin ilk yılında ve aynı zamanda iktidardan indirilmesine bir yıl kala, kentlerde imar faaliyetlerine dayalı kamulaştırmaların oluşturduğu sorun nicel ve nitel yönden başka bir mahiyet kazanmıştır. 1959 mali yılı bütçe görüşmesinde gündeme gelen kamulaştırma borçlarının olağanüstü bir yekûn oluşturması bir yana, hakkını arayan kişilere şiddet

başvurduğunu anlatmaktadır. Başbakan Menderes, İstanbul Belediyesi'nin kuruluşundan beri 100 yıl içinde kamulaştırma bedeli olarak ödenen para incelendiğinde DP iktidarının “yalnız son altı ayında o yekûnu çoktan aşmış olduğunu” söylemektedir. TBMM TD, D. 10, C. 17, B. 47, 26.2.1957, s. 913.

⁶⁹⁷ Trabzon mebusu Nutku, İstanbul Belediyesi'nin ilan edilen kamulaştırma harcamalarını karşılamaya yeter bütçesinin olmadığını söyleyerek finansman için “dış finansman, döviz” olup olmadığını sorgulamaktadır. Kentin planlanması halinde “istimlak bedellerinin ucuzlayacağını” belirtmektedir. TBMM TD, D. 10, C. 18, B. 53, 1.4.1957, s. 73.

⁶⁹⁸ Malatya mebusu Hikmet Fırat, “mülkiyet haklarına hürmetin” ortadan kalktığını söylemesi üzerinde, Bolu mebusu Mahmut Güçbilmez bunun kamulaştırma değil satın alma düzenlemesi olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 9, C. 28, B. 42, 12.2.1954, s. 262-264.

⁶⁹⁹ Gümüşhane mebusu Ahmet Kemal Varınca köylerin “teşkilatlandığını”, köylere “politika girdiğini” vurgulayarak “Muhtarlar hukuktan, kanundan anlamaz. Muhtar duygularıyla hareket eden bir adamdır. Darıldı mı kararını verir, o arsaya, o tarlaya temellük eder” diye uyarmaktadır. TBMM TD, D. 9, C. 28, B. 42, 12.2.1954, s. 262-264.

gösterildiği dile getirilmekte ve bunun siyasi muhalefeti artıracak yönünde hükümet uyarılmaktadır.⁷⁰⁰

Hukuksuz kamulaştırmalar, hükümetin muhalefeti bastırmaya dönük aldığı önlemlerden daha can yakıcı hale gelmiştir.⁷⁰¹ Devalüasyon sonrası ekonomiyi canlandırmaya dönük imar ve kamulaştırma faaliyetleri hızlandırılırken, bu faaliyetlere ordu mensuplarının sevk edilmesi kamulaştırmaların yol açtığı hukuksal sorunu devlet içi bir yönetsel krize dönüştürmektedir. Hükümet, kamulaştırmanın kentleri ‘gariban’ yerine ‘elit’ kesimler lehine düzenleyen bir araç olduğunu öne çıkararak bu uygulamaları meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Başkent in gecekond u mahallelerine dönük kamulaştırmalarla gerçekleş en ‘mıntıka temizliğinin’ ardından buralara “subaylara” ve “zenginlere” hitap eden konut ve okullar inşa edilecektir.⁷⁰²

6785 sayılı İmar Kanunu’nda kamulaştırma yetkisini genişleten değişikliğ e göre kamu hizmetine ayrılan yerlerin çevresi belediyeler tarafından kamulaştırılabilecektir. Kamu hizmetleri yaygınlaşırken hizmet sunumunu geciktirmemek için kamulaştırmanın kolaylaştırılması gerekmektedir. Ancak DP’nin yerel yönetimler üzerindeki gücünü pekiştirerek, mülkiyetin “yoksuldan zengine” el değiştirmesi amacını taşıdığı iddia edilmektedir.⁷⁰³ Buna karşı ‘kamu’nun devletçi dönemdekinden farklı ‘özel’i de

⁷⁰⁰ CHP Meclis Grubu adın Ankara mebusu Avni Doğan, DP’nin işbiririciliği “otorite namına duyduğu kadar vatandaş hesabına duymadığını” belirterek, İstanbul’da birikmiş olan kamulaştırma borçlarını talep edenlere şiddet gösterildiğini söylemektedir. “Bu şiddet, hüsnütesir yerine, halkta Hükümete karşı mukavemeti artırır” demesi Meclis’te gürültü lere sebep olmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 7, B. 47, 27.2.1959, s. 1238.

⁷⁰¹ Hatay mebusu Ahmet Sırrı Hoccoğlu, “feodal devlet” in “demokratik nizam” ile aşıldığını, ancak Türkiye’de yeniden “bir tarafta reaya diğ er tarafta aile meclisi ve zadergan” oluştuğunu; vatandaşın artık “fikir, toplanma, neşir hürriyeti” istemeyi bırakıp kamulaştırmalar karşısında “can ve mal emniyeti”nin derdine düştüğünü söylemektedir. TBMM TD, D. 11, C. 7, B. 47, 27.2.1959, s. 1239, 1240.

⁷⁰² Dahiliye Vekili Namık Gedik, muhalefet partisi mebuslarının kamulaştırmaların olduğu yerlerde vatandaşların peşinden koşan “seyyar arzuhalciler” olduğunu, oysaki gecekonduların yıkılıp yerine yapılan apartmanların subaylara tahsis edildiğini, mahalleye yeni yerleşenlerin “küçük yavrularını zengin evlatları gibi” yetiştirecek bir kolej in kurulacağını anlatmaktadır. Bu sözler üzerine Meclis zabıtlarına “(Soldan, bravo sesleri), (Sağdan asker kullanıyorsunuz, bu kanuni mi? sesleri)” geldiği belirtilmekte, buna karşılık Gedik asker in “kanun değil anane ve vatanperverlikle” imar işlerine katıldığını savunmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 7, B. 47, 27.2.1959, s. 1248-1250.

⁷⁰³ Dahiliye Encümeni Reis Vekili Yozgad mebusu Erzurumluoğlu, kamulaştırmalarda belediyenin vatandaşın yapabileceği işi temellük yoluyla elinden alıp başkasına sattığını söyleyerek, “Bu suretle fakirlerin elinden alıyor, yeni zengin mahalleler ihdas ediyor” demektedir. TBMM TD, D. 11, C. 9, B. 79, 10.6.1959, s. 654.

içermesi gerektiği, “demokratik dönemin” farkı⁷⁰⁴, Mecelle’nin “amm’i” öne çıkaran ilkelerinin aşıldığı⁷⁰⁵, Avrupa’da kamulaştırmaların “şirketlere” devredilecek kadar sistematikleştiği⁷⁰⁶ görüşleriyle desteklenmeye çalışılmaktadır. Nihayet İmar Vekâleti bütçesine kamulaştırma yapılan alanlar için ilk defa bir iskân kalemi konmuştur.⁷⁰⁷

“İstimlâk yolsuzlukları dolayısıyla Meclis tahkikatı” talebi bu gelişmeler üzerine gelmektedir. Yalnız haksız kamulaştırmalar ve bedellerin geç ve düşük ödenmesi değil, İstanbul’da geniş ve düzensiz kamulaştırmalar yapılması, ordu personel ve araçlarının belediyeye tahsis edilmesi gibi gerekçeler de ileri sürülmektedir. DP, ilk yıllarda kamulaştırmaların özellikle taşıraya kamu hizmetlerini taşımak amacıyla yürütüldüğünü, ikinci dönemden itibaren İstanbul’a 1940’larda harcananın beş katı kamulaştırma masrafı yapıldığını açıklamaktadır.⁷⁰⁸ Bireylerin kamu karşısında hakkını arayabilmesi Birleşmiş Milletlerde kabul edilirken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne (AİHM) şikâyet olanağı getirilmiş olması bir başka güvencedir.⁷⁰⁹

Belediye bütçesinde yardım olarak gösterilen kalemin kamulaştırma harcamalarına ayrıldığı bilgisi verilmektedir. Ne var ki bu düzenlemeyle yerel yönetimlerde kamulaştırma ödeneklerinin bir yolsuzluk aracı olarak kullanabilmesi

⁷⁰⁴ Afyon Karahisar mebusu Kemal Özçoban, kamu hizmetini, yatırım çevresinde hizmetin parçası olduğu şüpheli kamulaştırmalar nedeniyle bekletme alışkanlığının düzeltilmesi gerektiğini, ancak bunun geçmiş yasalara kıyasla yapılamayacağını, DP’nin 1946-50 arası çıkan anti-demokratik yasaları tekrarlamayacağını dile getirmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 9, B. 79, 10.6.1959, s. 656, 660.

⁷⁰⁵ Yozgad mebusu Sefer Eronat, ise “Yed’lerin tebeddülüyle müteselsil istimlâk olmaz” sözüyle buranın ikinci bir defa kamulaştırılamayacağını, Mecelle’nin “Zararı âmmı defi için zararı has ihtiyar olunur” ilkesinin “modern” işlerde sınırlandırılması gerektiğini, nitekim hükümetin “müdahaleci değil tanzimci” olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 11, C. 9, B. 79, 10.6.1959, s. 654.

⁷⁰⁶ Kayseri mebusu Osman Koyuncu’ya göre “Bugün Avrupa’da toplu istimlâkler belediyeler gibi âmme müesseselerine değil, şirketlere verilmektedir.” Sıddık Sami Onar’ın kitabından alıntı yaparak kamu hizmetlerinin çoğalmasını ve kamulaştırma kaynaklı değer artışlarının da kamulaştırılmasını dayanak gösteren Koyuncu, kitabın tarihini sorulduğunda 1952 yanıtını vermekte, bunun üzerine Meclis’te “yani anti-demokratik değil” yorumu yapılmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 9, B. 79, 10.6.1959, s. 662.

⁷⁰⁷ Devlet Vekili ve Başvekil Yardımcısı Medeni Berk, yıkılan gecekonduarda yaşayanlar için İmar Vekâleti bütçesine ilk defa iskân için bir kalem konduğu bilgisini vermektedir. TBMM TD, D. 11, C. 11, B. 42, 18.2.1960, s. 1177.

⁷⁰⁸ Dahiliye Vekili Namık Gedik, İstanbul’da 1940-1950 arası 21,5 milyon lira kamulaştırma yapıldığı, DP’nin ise iktidara geldiği ilk yıllarda öncelikle köylere yol, okul, su, imar götürmek durumunda kaldığı fakat 1956’dan beri İstanbul’da kamulaştırmalara 400 milyon lira harcadığı bilgisini vermektedir. İstanbul Belediyesi bütçesinde “yardım” olarak gösterilen 50 milyon liralık kalem, kamulaştırma ödemeleri için kullanılacaktır. TBMM TD, D. 11, C. 11, B. 42, 18.2.1960, s. 1160, 1163.

⁷⁰⁹ Urfa mebusu Atalay Akan, bireylerin insan haklarına aykırı hareketleri devletleri Avrupa İnsan Hakları Komisyonu’na şikâyet ederek “dünya adalet duygusunun huzurunda” dava edebildiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 11, C. 11, B. 42, 18.2.1960, s. 1169, 1170, 1175.

olasıdır.⁷¹⁰ İmar faaliyetleri ilkesel olarak itiraz görmezken, kamulaştırma sorunlarının derinleşmesi nedeniyle “hükümet otoritesinin” zayıflaması, “müşterek” bir sorun kabul edilmektedir.⁷¹¹ Dolayısıyla DP’nin yarattığı yönetsel kriz, bir hükümet krizi olmanın ötesinde bir devlet krizidir. Bu krizin sosyal ve ekonomik yapının ancak yeniden düzenlenmesiyle çözümlenme şansı kalmıştır.

1950’ler ile özdeşleşen DP iktidarı, kendi programı gereği önceki dönem başlangıcı tesis edilen devletçiliğin geri alınması, özel girişim eksenli sermaye birikiminin restorasyonunu gerçekleştirmiştir. Uluslararası entegrasyona uygun olarak petrol, maden ve turizm gibi alanlarda yabancı destekli sermaye yatırımcılar lehine kamulaştırma yetkisi özel yasalarla genişletilirken, millileştirme ve devletleştirmelere karşı güvence anlaşmalarına gidilmesi paralellik taşımaktadır. Cumhuriyet’in ilk Kamulaştırma Kanunu’nuyla, genişleyen iktisadi yatırımlar ve kamu hizmetleri için bu araç sübjektif usul temelinde tekleştirilmiştir. Bununla birlikte DP, uluslararası entegrasyonun gerektirdiği planlı kalkınma stratejisine yapısal olarak uyum sağlayamamış ve bu uyumsuzluğu özellikle imar faaliyetleriyle hesapsız kamulaştırmalarla kapatmaya çalışmıştır. Plansız kamulaştırmalarda ısrar, yaşanan ekonomik ve yönetsel krizi bir sistem krizine dönüştürmüş ve yeniden yapılandırmayı zorunlu kılmıştır.

5. Planlama reformu: 1960’lar

27 Mayıs darbesini yapan siyasi irade, İkinci Cumhuriyet’i ilan edecek denli geçmişle radikal bir kopuş iddiasındadır. Kendisini 1923 Cumhuriyet’inin değil DP iktidarının anti tezi olarak koyarken 1930’ların devletçiliğine dönüşü değil, 1945 sonrası dönüşümün ilerletilmesini öngörmektedir. DP döneminde devletleştirmeler geri alınırken kamulaştırmaların güçlendirilmesi, izlenecek yola dair “ihtilal” iradesinin

⁷¹⁰ Muhalefet, kamulaştırma harcamalarının “yardım” olarak gösterilmesinin başka amaçlarla kullanılmasına sebep olabileceğini, hatta Belediye Başkanı’nın DP’li olması nedeniyle seçimlerde “vatan cephesi” için kullanılabileceği şüphesini dile getirilerek, “istimlâk” olarak belirtilmesi konusunda öneri yapmış fakat öneri reddedilmiştir. TBMM TD, D. 11, C. 11, B. 32, 3.2.1960, s. 470-494.

⁷¹¹ Urfa mebusu Akan, saltanattan devralınan kentlerin modernleşmesinden yana olduklarını, ancak imar faaliyetlerinin sosyal sonuçlarından endişe ettiklerini dile getirmekte, “halkın hükümet otoritesine itimadının sarsılmasından” şikâyet ederek “son faktörde hepimiz müşterekiz” demektedir. TBMM TD, D. 11, C. 11, B. 42, 18.2.1960, s. 1170.

öncelikli tercihlerde bulunmasını güçleştirmektedir. Milli Birlik Komitesi bünyesinde reformcu ve restorasyoncu eğilimler kendisini göstermektedir.

1960 darbesiyle yönetimi alan MBK'nın öncelikli gündemlerinden biri kamulaştırmadır. DP döneminden önemli miktarda kamulaştırma borcu bakiye kalmıştır. “İhtilal” yönetimi, darbe öncesi iktidarın mali yüklerini üstlenmeyi, Cumhuriyet'in Osmanlı Düyun-u Umumiye borçlarını üstlenmesine benzetmektedir.⁷¹² Geçmiş kamulaştırmalardan alacağı olan mülk sahipleri için Maliye Bakanlığı bütçesine konacak ödenek ve belediyelerin çalışanlarına ödemeleri gereken borçları arasında bir öncelik tartışması yapılmış, kamulaştırma bedellerinin ödenmesi öncelikli görülmüştür.⁷¹³ Nitekim buna karşı kamulaştırma borçlarının yoksulların sırtından değil varsılların vergilendirmesiyle ödenmesi önerisi getirilmekte, fakat “ihtilal” yönetiminin devlet-mülkiyet ilişkilerinde borçlar hukukuna riayet edeceği söylenmektedir.⁷¹⁴

Kamulaştırma yasası ilk elden değiştirilmektedir. 1956 tarihli yasada benimsenen sübjektif sistem mülk sahiplerini kayırdığı için bilirkişilik uygulamasıyla objektif sisteme dönülmesi öngörülmektedir.⁷¹⁵ Değer takdir komisyonlarının bileşiminde emlak sahiplerinin memurlar karşısında ağırlığının azaltılması yeniden gündeme gelmektedir. 1920'lerde memurlar ile mülk sahiplerinin çıkarıcı bir etkileşim içerisinde olabilecekleri yönünde eleştirilen bu yapı, 1930'larda mahalli memurların böyle eğilimler karşısında merkezden atanan memurlar tarafından denetlenmesi önerisine konu olmuştur. 1950'lerin kamulaştırma borçlarında belediye personelinin sorumluluğuna işaret edilerek merkezi yönetimin vesayetine vurgu yapılmaktadır.⁷¹⁶

⁷¹² Fazıl Akkoyunlu, Cumhuriyet'in Osmanlı İmparatorluğu'nun Düyun-u Umumiye borçlarını üstlendiğini, “Menderes gibi diktatör adam, burnunu kaldırdığı zaman hangi istikamete bakıyorsa, o tarafın yıkılması istendiği anlaşılarak, kanunlu, kanunsuz istimlâkler” yaptığını ve bunun borçlarını üstlenmeleri gerektiğini belirtmektedir. MBK GK, C. 1, İ. 11, 14.9.1960, s. 3-6.

⁷¹³ Mehmet Özgüneş, kendisinin belediyeden alacaklılar arasında bulunduğunu, fakat borçların büyük zenginlerin baskısı ile ortaya atıldığını söyleyerek işçi ücretleri dışındaki borçların “Hele bu paraların vatandaşların hediye ettikleri yüzüklerden verilmesine” karşı olduğunu vurgulamaktadır. *A.g.k.*

⁷¹⁴ Sami Küçük, milyarlarca barındıran bir kent için bütçede yardım ayrılmasına karşı çıkmakta, Özgüneş “donsuz ve ayağı çıplak Türk köylüsünün” vergisiyle değil “eğlence vergisi, lüks vergisi” çıkarılarak kamulaştırma borçlarının ödenmesini önermektedir. *A.g.k.*

⁷¹⁵ Selahattin Özgür, eskiden mülk sahiplerinin komisyondaki etkisi nedeniyle haksızlıkların görüldüğünü, artık iki mülk sahibinin yanına fen heyetlerinden üç kişinin eklendiğini belirtmektedir. MBK GK, C. 2, İ. 31, 3.11.1960, s. 15, 16.

⁷¹⁶ Fazıl Akkoyunlu, partizan baskı altında olan mahalli memurlara güvenilemeyeceğini bu yüzden belediye encümenince seçileceklerin yanında vali ve kaymakamca merkezi olarak belirlenecek üyelerin de

Kamulaştırmanın gelir vergisine tabi olup olmayacağı, kamulaştırma bedelinin mülk sahibi açısından bir ‘kazanç’ mı yoksa ‘tazminat’ mı olduğuna göre değişmektedir. Kamulaştırma bedelinin vergiden muaf tutulması gerektiği görüşü karşısında, tek taraflı bir satın alma işlemi olmasıyla kamulaştırmada belirli bir aralıktaki rayiç değer farkının vergilendirilebileceği önerisi benimsenmektedir. Öte yandan mülk sahipleri içerisinde varıl ve yoksul olanlara farklı muamelede bulunulması getirilen öneriler arasındadır.⁷¹⁷

Kamulaştırma işlemlerinin yanında kamulaştırmatsız el koymaların da çözümlenmesi gerekmektedir. Özellikle 1950’lerden sonra gelişen karayollarının inşasında yaşanan fiili kamulaştırmalar, bedel yönünden yüklü bir birikim oluşturmuş ve bunu tasfiye etmeye dönük gerçekleştiği dönemin rayiç bedeli üzerinden karşılıklarının ödenmesi düzenlenmiştir.⁷¹⁸ Bedelin eski tarihli rayiç değeri üzerinden hesaplanmasında, herhangi bir gayrimenkul işgali durumundaki gibi devlet ve kişi farkı gözetilmemesi gerekir. Ancak bunun kamulaştırma mevzuatına göre Anayasa’ya aykırı olacağı ileri sürülmektedir. Düzenleme, sabık iktidarın bıraktığı enkazı “tasfiye” etmeyi amaçladığı için henüz değiştirilmemiş olan Anayasa’nın tek seferlik ihlal edilmesi kabul görmektedir.

Anayasa tasarısında kamulaştırma maddesine ilişkin tartışmalar MBK içerisinde devlet-mülkiyet ilişkilerine dair görüş ayrılıklarını açığa çıkarmaktadır. Kalkınmayı hızlandırmak amacıyla kamulaştırma ödeme süresinin 5 yıldan 10 yıla çıkarılmakta, çiftçiye topraklandırabilmek için bunun 20 yıla uzatılması önerisi ise reddedilmektedir. Mülk sahipleri karşısında idarenin kalkınma perspektifi doğrultusunda elini güçlendiren

olmasını önermekte, böylece mülki idare amirinin de sorumluluk duyacağını söylemektedir. Önerisini yazılı vermediği için kabul edilmemektedir. MBK GK, C. 2, İ. 33, 4.11.1960, s. 4-6.

⁷¹⁷ Gelir Vergisi Kanun Taslağı’nın görüşülmesinde Selahattin Özgür, kamulaştırmaların bu düzenlemeden muaf tutulmasını önermektedir. Kadri Kaplan ise gayrimeşru şekilde kamulaştırmalar üzerinden kazanç elde edenler ile fakir ailelerin gayrimenkullerinin ayrılması gerektiğini söylemektedir. Oylamada teklif değiştirilmeden kabul edilmektedir. MBK GK, C. 5, İ. 67, 31.12.1960, s. 42-44.

⁷¹⁸ Tahsin Önalp, bu şekilde mülküne el konanların dava açmaları halinde Hazine için büyük bir yükü karşılanacağını söylemektedir. Vehbi Ersü bunun Anayasa’ya aykırı olmadığını belirterek “Devlet malı üzerinde senelerce zilyedlikte bulunan fert ne ise Devlet de odur” demekte, Mucip Ataklı ise “Fert olmayınca devlet ve millet olmaz” diyerek Anayasa’ya aykırı olacağını ileri sürmektedir. MBK GK, C. 5, İ. 71, 5.1.1961, s. 44, 45.

düzenleme, mülk sahipleri ile mülksüz halk tezatlığına dayanılarak formüle edildiğinde kabul görmemektedir.⁷¹⁹

Öte yandan kamulaştırma tali bir konu olarak değerlendirilip, İkinci Cumhuriyet'in devletleştirmelerle kendisini tesis etmesi gerektiği MBK'nın gündemine getirilmiştir. “Diktatörlük” döneminin teknik-hukuki sorunlarının ayrıntılarıyla çözümlenmesini seçilecek hükümete bırakılmalı, MBK esas olarak Türkiye’de yeni bir yönetsel altyapı kurma konusunda radikal kararlar almalıdır. Bu doğrultuda yerel hizmetler ve madenler devletleştirilmelidir.⁷²⁰ Ayrıca “tıbbın devletleştirilmesi” ve “toprak revizyonu” da önerilmektedir.⁷²¹ Bu öneriler karşısında MBK’da restorasyon eğilimleri baskın çıkmakla birlikte, 1961 Anayasası çerçevesinde sağlıkta sosyalizasyon, çiftçinin topraklandırılması ve madenlerin devletleştirilmesi ileriki yıllarda Meclis gündemine gelecektir.

Anayasa’da ve Planlama’da devletleştirme ve kamulaştırma

Yeni Anayasa için hazırlanan devletleştirme taslağı, devlet-mülkiyet ilişkilerinin sürekliliğini sorgulatmaktadır. Devletleştirme yabancı özel sermayeyi kaçırmamalıdır.⁷²² Ancak kamu hizmetleri alanına yabancı sermaye girmediği için böyle bir tehlike bulunmamaktadır. Geçmişte yabancı sermayenin girdiği kamu hizmetleri kapitülasyonlara yol açmış ve bunlar millileştirilmek durumunda kalmıştır, fakat artık

⁷¹⁹ Sami Küçük, sahibi tarafından doğrudan ve düzenli olarak işletilmeyen toprakların kamulaştırılmasını önermektedir: “Bu suretle 30-40 ağanın elinde bulunan büyük arazi parçalarının onların hesabına çalışan fakir köylü vatandaşlara dağıtılması imkânı hâsıl olacak ve bu suretle de ağalar nüfuzlarını otomatikman kaybedeceklerdir.” Suphi Gürsoytrak ise MBK’nın toprak konusunda ilan ettiği programın Anayasa’ya yansımaları bakımından bu düzenlemenin zorunlu olduğunu belirtmekte, fakat öneri iki defa reddedilmektedir. MBK GK, C. 6, İ. 95, 20.7.1961, s. 4-8.

⁷²⁰ Kadri Kaplan, havagazı ve elektrik işletmeleri devletleştirmek gerekeceğini, çünkü bu işleri özel sektörün “halkı düşünerek” yapmayacağını söylerken, Suphi Gürsoytrak “milli menfaatlerin” söz konusu olduğu krom madenleri gibi sahalarda devletleştirme gerekeceğini belirtmektedir. MBK GK, C. 6, İ. 82, 10.5.1961, s. 4-12.

⁷²¹ Muzaffer Özdağ, MBK’nın “günlerdir” yasa çıkararak tali ve önemsiz işlerle uğraştığını, bunların hükümete bırakıp ilk haftadan önüne koyduğu önemli davalarla ilgilenmesi gerektiğini söylemekte, Haydar Tunçkanat ise bunların “hemen pişirilip kotarılabilecek davalar olmadığını” söyleyerek itiraz etmekte, Özdağ’ın önerisi oylamayla reddedilmektedir. MBK GK, C. 2, İ. 33, 4.11.1960, s. 15.

⁷²² Vehbi Ersü’ye göre yabancı sermaye, “devletin eli dokunacağı hakkında bir şüpheye düşerse, içinde bir tereddüt uyanmışa, o zaman teşebbüs azalır.” Emanullah Çelebi, Türkiye’nin geri kalmış olması nedeniyle yabancı sermayeye ihtiyaç duyduğunu, bedelin taksitlendirilmesinin caydırıcı olacağını bu yüzden bunun maddede zikredilmemesini önermektedir. MBK GK, C. 6, İ. 82, 10.5.1961, s. 4-12.

böyle bir imtiyaz arayışı söz konusu değildir.⁷²³ Kalkınma bakımından sakıncalı olan, yabancı sermayenin yatırım yapmak yerine mamul mal ihraç etmesidir. Buna karşı “millileştirme” silahını hazırda tutmanın faydası vardır.⁷²⁴ Ayrıca Cumhuriyet deneyimi dışında İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’daki örnekler, belirli sektörlerde devlet tekeli oluşturmak için millileştirmeyi referans haline getirmektedir.⁷²⁵

Anayasa taslağında devletleştirme, kamulaştırma ile karşılaştırılmaktadır. Devletleştirme için, kamulaştırmadaki gibi bedelin 10 yıl taksitlendirilmesi önerilmektedir.⁷²⁶ Fakat “millileştirme” yurt savunması, kamulaştırma ise mülkiyet ilişkilerine müdahale aracıdır. Bunların birbirine karıştırılması halinde devletleştirme olumsuz anlamda ‘devletçiliği’ doğuracaktır.⁷²⁷ Ancak devletçilik zaten Anayasa’da ele alınmazken devletleştirme ‘liberal’ çerçevede düzenlenmiştir. Devletleştirme özel girişimin sosyal adalet gibi konularda denetlenmesini sağlayacaktır. Aksi takdirde bu aracın siyasi amaçlarla kullanımını muhalefet karşısında bir silaha dönüşme tehlikesi taşımaktadır. Özellikle planlı döneme girilmişken devletleştirmenin istismar edilmesi kabul edilemez.⁷²⁸

Yeni Anayasa, Danışma Meclisi tarafından çizilen çerçevede yeni devletleştirme alanları tarif etmek yerine geçmiş devletleştirme düzenlemelerini korumaktadır.

⁷²³ Sami Küçük kamu yararı anlaşılmazsa bunun “kapitülasyona” gireceğini söylerken, kalkınmak için devlet sermayesi dışında özel sermayeye geniş ölçüde yer vermek gerektiğini dile getiren Vehbi Ersü, “Allaha şükür kapitülasyon devri geçmiştir. Türkiye’de bu sahada kamulaştırılacak tesisler de yoktur” demektedir. *A.g.k.*

⁷²⁴ Haydar Tunçkanat yabancı sermayenin zararlarının da olduğunu, “sermaye” değil “teçhizat” getirdiğini ve döviz kaçırdığını ileri sürmektedir. Yabancı sermayeden çok yerli sermaye ve sanayi ile kalkınmak gerektiğini, devletin “kamu hizmeti sayılan müesseseyi millileştirme” yetkisini de elinde tutmasını savunmaktadır. *A.g.k.*

⁷²⁵ Serbest malî müşavirlik yasa tasarısı gerekçesinde, müşavirlerin kamusal işlevlerine örnek olarak İngiltere’de İşçi Partisi’nin ana sanayi kollarındaki millileştirmelerin hesap işlerine “malî müşavirlerin aktif olarak katılmaları” övgüyle bahsedilmektedir. MM TD, D. 1, C. 20, İ. 124, 26.8.1963, s. 5.

⁷²⁶ Sami Küçük, 10 yıl taksitlendirme yapılmazsa aksi takdirde yeni kurulan Demir ve Çelik Fabrikaları’nı “hangi malî kudretin devletleştirebileceğini” sormaktadır. Kamil Karavelioğlu ise “bir sanayi tesisi kamulaştırılan bir iki köye bedeldir” diyerek, kamulaştırma maddesinde kabul edilen 10 yıllık sürenin devletleştirmede benimsenmemesini tutarsızlık saymaktadır. MBK GK, C. 6, İ. 82, 10.5.1961, s. 4-12.

⁷²⁷ Mehmet Özgüneş, kamulaştırmanın “dededen intikal etmiş, millete ait toprak” devletleştirmenin “ferdin didine didine meydana getirdiği tesis” ile ilgili olduğunu, daha önceki devletleştirmelerin sonuçlarını “memur zihniyeti ile idare”, “devletin gazozculuğa kadar gitmesi” olarak eleştirmekte, taksitlendirme 5 yılla sınırlı kalmazsa özel sermayenin atıl kalacağını ileri sürmektedir. *A.g.k.*

⁷²⁸ Vehbi Ersü, bu düzenleme ile işletmelerin işçi ücretleri gibi konularda kendilerine çeki düzen vereceklerini, fakat bunun “kamu yararı” olarak tanımlanması halinde fazla geniş olacağını, “siyasi şeylere alet edilebileceğini”, plân ve program devresine girilmişken hükümetin eski kötü yollara bir daha girmemesi gerektiğini eklemektedir. *A.g.k.*

Dolayısıyla 1950'lerin restorasyonu kısmen geri alınmaktadır. 1945'te devletleştirilen ormanların 1949 ve takip eden yıllarda özel mülkiyete yeniden açılması üzerine özel mülkiyete konu edilemeyecekleri hükmüne yer vermektedir. On beş yıl öncesinin tek seferde gerçekleştirilen statü değişikliğine geri dönülmesi, orman sahiplerini rahatsız etmiştir.⁷²⁹ Bununla birlikte Anayasa'nın en önemli kalkınma düzenlemesi olan planlama, piyasayı ikame etmek üzere tarif edilmemekte ve planlama ile devletleştirme arasında ilişki kurulmamaktadır.

Devletleştirmeye ilişkin karşılıklı ilkesel savunu ve itiraz noktalarının belirginleştiği 1965 Meclisi'nde, 1960'ların ilk yarısında görülmeyen 27 Mayıs Anayasası'nı 'tefsir' etme sorunu ortaya çıkmaktadır. TİP, Anayasa'nın kamulaştırma ve devletleştirme hükümlerini, tam olarak uygulamaya geçirilmemiş birer "reform" olarak görmektedir.⁷³⁰ AP ise bu çerçevede bir Anayasa değerlendirmesinin Anayasa'yı sosyalist nitelikte varsaydığını, yasal düzenlemelerle önüne geçilebilecek "gayrimeşru kârlar" gibi bir konuyu Anayasa'daki devletleştirme düzenlemesine bağlamanın "kâr müessesesine" dönük bir saldırı olacağını savunmaktadır.⁷³¹ Dolayısıyla Anayasa'nın niteliğinin netleştirilmesi gerektiği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorun 1971 muhtırası sonrası tartışmalarla çözülecektir.

Anayasa'nın en önemli unsurlarından biri olan Beş Yıllık Kalkınma Planları, genel olarak kamulaştırma, özel olarak devletleştirme ile planlama arasındaki ilişkinin netleştirilmesini gerektirmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Özel Sektöre Rehberlik başlığı altında, özel sektörün plandaki hedeflerine ulaşılabilmesi için yabancı

⁷²⁹ Tapulama yasa tasarısının görüşülmesinde Samsun milletvekili Bahri Cömert, 1945'te devletleştirilen ormanlardan bir kısmının 1948-49 yıllarında tapuyla geri verildiğini, ancak 1960'dan sonra "keenslemeyekün" sayılarak tapulu yerlerin yeniden orman sayıldığını söylemektedir. Tapusu verilen ormanların Anayasa'nın yürürlüğe girmesiyle herhangi bir ön bildirim ve tetkik olmaksızın devletleştirilmesini eleştirmektedir. MM TD, D. 1, C. 18, İ. 104, 28.6.1963, s. 630, 637.

⁷³⁰ Türkiye İşçi Partisi Kars milletvekili Adil Kurtel, Anayasa'nın öngördüğü "yeni düzenin hukukî dayanakları olan temel ilkeleri" belirlemekle kalmayıp "zorunlu dönüşüm ve reformları bir bir gösterdiğini" söylemektedir. Kurtel, bunların başında gelenleri şöyle sıralamaktadır: "...mülkiyet hakkının toplum yararı aleyhine olamayacağı, topraksız ya da toprağı yetersiz olan köylüye toprak sağlamak üzere tedbirler alınacağını; kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin kamu yararı gerektirdiğinde devletleştirilebileceği..." MM TD, D. 2, C. 13, İ. 55, 16.2.1967, s. 120, 121.

⁷³¹ Isparta milletvekili Başbakan Süleyman Demirel, kâr ortadan kaldırılırsa "Halk ne ile meşgul olacak?" diye sormakta, bu görüşlerin savunulmasının bir "Anayasa buhranı" yaratacağını ileri sürerek, ticarin, sigortacılığın ve bankacılığın devletleştirilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmadığının netleştirilmesini istemektedir. MM TD, D. 2, C. 13, İ. 55, 16.2.1967, s. 150, 151.

sermayenin teşvik edilmesi gerektiği, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nun kamulaştırma ve devletleştirme halinde yapılacak ödemelerle ilgili sağlam hukuki garantiler vererek gerekli ortamı yarattığı vurgulanmaktadır.⁷³²

Özel mülkiyet eksenli kalkınma yaklaşımı geçmişte 'mutedil devletçiliğin' devletleştirme gerektirmediğini söylerken, şimdi kalkınma planlaması için devletleştirmenin bir koşul olmadığı öne çıkarılmıştır. Türkiye'de "millileştirme", Kurtuluş Savaşı sürecinde yerleşik yabancı sermayenin tasfiye edilip daha sonra kendilerine yatırım alanları gösterilmesi ve bu arada "Türk" sermayesinin geliştirilmesi politikasının aracı olmuştur.⁷³³ Bugün ise, Avrupa'da savaş sonrasında "sosyalizm" adına millileştirmeler gerçekleştiren siyasi hareketler planlamayı benimseyerek devletleştirme yönteminden vazgeçmişlerdir.⁷³⁴

1960'ların ortasına gelindiğinde, devletleştirme tartışmasının referans noktaları değişmiştir. Atatürk dönemi devletçiliğinin 'sosyalizmin öncülü' olarak yorumlanması, devletleştirme eleştirilerinin merkezinde durmaktadır. İkinci Dünya Savaşı, 1960'ların başındaki gibi Avrupa'da millileştirme hareketinin yayıldığı bir uğrak olarak değil, devletçiliği sona erdiren bir milat olarak anılmaktadır. Türkiye için yabancı sermayenin niteliği 1920'lerdekinden farklılaşmış, Avrupa'da ise sosyalist partiler özel sektöre yönelmekte, sosyal adalet için devletleştirmeden vazgeçmektedir.⁷³⁵ "Hürriyetler" ile devletleştirmenin uyumsuzluğu noktasından sıkıştırılan CHP ise "ne servete köle, ne devlete köle" söylemine yaslanmaktadır.⁷³⁶

⁷³² DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*.

⁷³³ Adalet Partisi Grubu adına İstanbul mebusu Tahsin Demiray, Türkiye'de devletçiliğin Cumhuriyet'e geçildikten sonra bünyedeki yabancı kuruluşların tasfiyesi amacıyla gerçekleşen millileştirmelerden doğduğunu, ardından yabancı sermayeye yatırım sahaları gösterildiğini, mübadele ile boşalan özel girişim alanlarını Türklerin almasının gündeme geldiğini anlatmaktadır. MM TD, C. 9, İ. 7, 17.11.1962, s. 230.

⁷³⁴ Demiray, "demokrat hür sosyalistler"ın sanayinin devletleştirilmesini artık sosyalizmin bir koşulu olarak görmemekte olduğunu söyleyerek, devletleştirmeyi Almanların programlarından çıkardığını, İngilizlerin ise külfet saydığını ileri sürmektedir. *A.g.k.*

⁷³⁵ AP Grubu adına Trabzon milletvekili Ekrem Dikmen, sosyal adaletin "devletleştirmekle -yeni enteresan tabiri ile millileştirmekle olur düşüncesinde olanlar" için "1930'da kurulan saatleri durmuşa benziyor" demektedir. MM TD, D. 1, C. 40, İ. 114, 24.5.1965, s. 420, 422.

⁷³⁶ AP Grubu adına İstanbul milletvekili Aydın Yalçın, CHP'nin savunduğu devletleştirmenin "hürriyetlere" aykırı olduğunu söylemesi üzerine CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Bülent Ecevit, "Eğer hürriyetinden feda etmek, vatandaş hürriyetinden feda etmek pahasına mutlaka, bütün toprakları devletleştirmek gerekecek ise ben bunda yokum, partim bunda yoktur" demektedir. Vatandaşın "servete köle" olmasına karşı oldukları gibi "devlete köle" olmasına da karşı olduklarını ifade etmektedir. MM TD, D. 2, C. 19, İ. 128, 29.6.1967, s. 613.

Planlamanın devletleştirmeye dayanmadığı kabul edilmekle birlikte, kalkınmanın genel anlamda kamulaştırma yönteminin dışlanması gerektirdiğine itiraz edilmektedir. Cumhuriyet’in inşa sürecinde devletçiliğin millileştirmeler ve altyapı yatırımlarından ibaret görülmesi yanlıştır. Devlet pek çok alana yatırım yapmakta, bunun için gerektiğinde kamulaştırma yoluna gitmektedir. Dolayısıyla karma ekonomiyi, millileştirme ve kamulaştırmayı dışlayan bir sentez olarak görmek yerine, özel ve kamu kesimini planlama bünyesinde bütünleştirmesine bakılmalıdır. Nitekim daha önce planlama yapmayan DP iktidarı da İDT’ler için kamulaştırma yöntemine başvurmak durumunda kalmıştır.⁷³⁷

1950’li yıllardan itibaren, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve kamu harcamalarının artması nedeniyle kamulaştırma, devlet örgütlenmesinde etkili bir unsur haline gelmiştir. Kamulaştırma politikası üzerinden devlet örgütlenmesindeki değişiklikler, 1950’lerde DP iktidarının plansız kamulaştırmaları nedeniyle eleştiri konusu olurken 1960’lara gelindiğinde devletin emlak yönetiminin kurumsallaştırılmasına gerekçe oluşturmaktadır. 1950’lerin sonunda İmar Bakanlığı’nın kuruluşu kamulaştırmaların uygulama şekli nedeniyle sorgulanmakta, 1963 tarihli Maliye Bakanlığı’nın kuruluş ve görevleri hakkındaki yasada Bakanlığa bağlı Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün kuruluşuna kamulaştırmaların nicel ve nitel artışı dayanak oluşturmaktadır.⁷³⁸

Planlı kalkınma döneminde plan-program-bütçe sistemine göre kamulaştırma kaleminin yeri değişmektedir. 1963 bütçesinde plan ölçütlerine göre kamulaştırmanın “yatırım” yerine “transfer” harcaması olarak yer alması düzenlendiğinde, devletin bir cepten diğerine cebine aktarım yapması anlamında herhangi bir değişiklik doğurmayacağı dile getirilmiştir.⁷³⁹ 1960’ların sonunda gelindiğinde ise yatırımcı

⁷³⁷ Devlet Bakanı ve Başbakan Kayseri mebusu Yardımcısı Turhan Feyzioğlu, devletin plan hedefleri içerisinde altyapı yatırımları dışında sanayi ve ticaret alanları da bulunduğunu belirterek, “liberal” olduğunu söyleyen eski iktidarın Yozgat fabrikası için kamulaştırma yaptığını örnek vermektedir. MM TD, C. 9, İ. 7, 17.11.1962, s. 236, 248.

⁷³⁸ Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile ilgili hükmün gerekçesinde, 6991 sayılı yasadan sonra “çeşitli kamu hizmetlerinin ortaya çıkması veya niteliğinin değişmesi karşısında tahsis, kira, irtifak hakları ve kamulaştırma işlemlerinin gerek kemiyet gerekse keyfiyet bakımından artmış” olduğu tespit edilmektedir. MM TD, D. 1, C. 23, İ. 17, 19.12.1963, s. 4.

⁷³⁹ Maliye Bakanı Ferit Melen, daha önce yatırım harcamaları arasında gösterilen kamulaştırmaların “plân

kuruluşlar olan DSİ ve Karayolları Genel Müdürlükleri'nin kamulaştırma bütçelerinin kamulaştırma giderlerini karşılayacak şekilde planlanmaması şikâyet konusudur.⁷⁴⁰

Plan hedeflerinin kamu hizmetleri inşaat programının gerisinde kalması, kamulaştırma harcamalarının finansmanını olumsuz etkilemektedir. Kamulaştırma ödenekleri, plana paralel olarak artan kamu hizmetlerinin arsa gereksinimini karşılamaya yetmemektedir. Bu yüzden önlem olarak bir ihale yasasının çıkarılması ve arsa alımlarına önceden başlanması önerilmiş, böylece kamulaştırmanın planlamadan bağımsız olarak yürütülmesinin önü açılmak istenmiştir.⁷⁴¹

Sosyal planlama kapsamındaki uygulamalar ile 1961 Anayasası'nda öngörülen kamulaştırma yöntemi arasında uyumsuzluk vardır. MBK görüşmelerinde, 1956 tarihli Kamulaştırma Kanunu'nda belirlenen subjektif usul yerine objektif usul getirilmek istenmiştir. Ancak Anayasa'da kamulaştırma bedelinin hesaplanmasında “gerçek karşılık” ifadesi kullanılmış, bunun sonucunda ‘piyasa değeri’ kamulaştırma ölçütü haline gelmiştir. Barınma hakkını ilgilendiren mesken kiralalarının hesaplanması, Kalkınma Planı'nda benimsenen ‘kiralarda eşitlik’ ilkesine göre objektif bir yöntem gerektirirken subjektif yöntemlere göre işleyen kamulaştırmaya dayandırılmıştır. Kamulaştırma ölçütü, kiraları “suiistimale” açık hale getirmektedir.⁷⁴²

Toprak reformu ve “iskân” kamulaştırması

Çiftçiyi topraklandırma gündeminin 1960'lara girişi, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarındaki gibi Doğu'ya dönük “iskân” çerçevesinde kısa süreli bir girişimle olmuştur.

iktisadi kriteri esas alındığı için” transfer harcamaları olarak gösterildiğini söyleyerek “Bunlar memleketi yeni bir şey getirmez, gayrimenkulün bir elden diğer ele intikalidir” diye açıklamaktadır. MM TD, C. 12, İ. 47, 12.2.1962, s. 387.

⁷⁴⁰ Güven Partisi Grubu adına Konya milletvekili İhsan Kabadayı, Karayolları'nın ödeneğinin kalmadığını söylerken, Elazığ milletvekili Mehmet Ayтуğ, Keban Barajı için kamulaştırma bedellerini ödeme takvimi olmamasını eleştirmektedir. MM TD, D. 3, C. 5, İ. 88, 25.5.1970, s. 590, 627.

⁷⁴¹ Yeni Türkiye Partisi Grubu adına Erzurum milletvekili Nihat Diler, kamu hizmetleri için inşaat programlarında ihale yasasının çıkarılması ve iki yıl öncesinden inşaatla ilgili arsa alımına başlanmasını önermektedir. DSİ'nin plan hedeflerine ulaşamamasının nedenlerinden biri olarak kamulaştırma tahsisatının yetersizliğine değinerek “plânlı kalkınma devresine girildiğini” hatırlatmaktadır. MM TD, D. 1, C. 40, İ. 113, 23.5.1965, s. 350, 354, 355.

⁷⁴² İstanbul milletvekili Reşit Ülker, Beş Yıllık Plan'da belirlenen eski ve yeni tüm binaları eşitleyen ilkeyi hatırlatarak “komisyonun bu hususta bir münakaşa hakkı olduğu kanaatini taşıyorum” demektedir. Sakarya milletvekili Muslihittin Gürer ise bilirkişilerin objektif ölçütlere göre hareket ettiklerini ileri sürmektedir. MM TD, D. 1, C. 12, İ. 47, 12.2.1962, s. 376-378.

MBK ve DPT merkezli bürokrasinin kalkınma perspektifi içerisinde “doğu” sorununu çözmek bulunmaktadır. Cumhuriyet’in başlangıcında ulusal birlik ve asayiş yönünden gündeme gelen ve çiftçiyi topraklandırma gerekçesiyle bir düzeyde uygulanan iskân politikası, 1960’ların başında çiftçiyi topraklandırma gündemini de aşacak bir düzenlemeyle güncellenmektedir. Fakat düzenlemenin feodal toprak ağaları ile hesaplaşma görüntüsü vermek üzere ‘mülksüzleştirme’ şeklinde uygulanması, Meclis’te şiddetli tepki görmektedir.

Uygulama temsili fakat etkili bir niteliktedir. İskâna tabi tutulan kişilerin mülkleri kamulaştırmaktan ziyade müsadere edilmiş ve ayrımcılık yapılmıştır.⁷⁴³ Düzenlemenin çiftçiyi topraklandırmaya dayandırılması durumunda, yasaların genelliği ilkesi gereği 1945’ten beri yapılan tüm el koymalara karşı iade talepleri olacaktır.⁷⁴⁴ Dolayısıyla mesele müsadereye mağdur olanların tazmini değil, bir bütün olarak toprak reformunun masaya yatırılmasıdır.

27 Mayıs’ın “ihtilalci” niteliğinin radikal bir reformdan ziyade “demokratik düzenin” restorasyonunu amaçladığı hatırlatılarak, Türkiye’de feodal mülkiyete dayalı bir sınıfsal sorun olmadığı vurgulanmaktadır.⁷⁴⁵ Bu değerlendirmelerde, Osmanlı’dan çözümsüz olarak devralınan Kürt sorununun söz konusu müdahaleye kaynaklık ettiği ima edilmekte, “ağalık” vurgusuyla toprak sahiplerini hedef gösteren eleştiriler “bölücülük” ile itham edilmektedir.⁷⁴⁶ Mevcut “ortaçağ” yapısının, Osmanlı’nın

⁷⁴³ Erzurum milletvekili Cevat Önder, iskân edilecek 55 kişiden 7’sinin Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’na tabi tutulduğunu, bunların 3’üne dönük “müsadere” yönteminin uygulandığını ileri sürerek, bu yasayla “ırkçılık, mıntıkacılık, bölgecilik” yapıldığını, öneri kabul edilirse “ayrımcılık zihniyetinin topyekün yıkılmış olacağını” dile getirmektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 406.

⁷⁴⁴ Konya milletvekili İrfan Baran, günün koşullarına uymadığı için kaldırılan ya da düzeltilen yasalara göre geçmişte zarar görmüş kişilerin tazmin edilmesi “zincirleme yayılırsa” Hazine’nin bu yükün altında kalkamayacağını söylemektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 390, 391.

⁷⁴⁵ Mardin milletvekili Esat Kemal Aybar, 27 Mayıs’ın diğer ülkelerdeki “ihtilallerden” farklı olduğunu, rejime karşı “apayrı bir rejim tesis etmek” üzere değil demokratik yönetimi tam olarak geliştirmek için yapıldığını hatırlatarak, Türkiye’de “[demokratik] düzeni nizamı tehdit edecek mahiyette bir ağalık, şeyhlik” olmadığını, bu kişiler içerisinde bu “nev’iden çok adama rastlamayız” demektedir. MM TD, C. 4, İ. 76, 18.4.1962, s. 387-389.

⁷⁴⁶ Mardin milletvekili Talat Oğuz toprak sahipliğinin ağalık şeyhlik olmadığını belirterek, bu kişilere “geniş arazi sahibi insanlar” demeyi önermektedir. Oğuz, ağa, bey gibi “mutavassıt sınıfların”, Abdülhamit, İttihat Terakki, Hürriyet ve İtilaf’tan beri devletin ihmalleri nedeniyle Doğu’da geri kalmış, “Türkçe konuşmayan” bir nüfusun bulunmasından kaynaklandığını, dolayısıyla asıl davanın Doğu’nun kalkındırılması olduğunu söylemektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 391-394

kullandığı -müsadere şeklinde uygulanan kamulaştırma kast edilerek- “ortaçağ” yöntemleriyle çözülemeyeceği belirtilmektedir.⁷⁴⁷

Cumhuriyet’in isyanlar karşısında kullandığı iskân yöntemi başarısızdır ve kaldırılması gerekmektedir.⁷⁴⁸ Çiftçiyi topraklandırma amaçlı kamulaştırmalar ise 1940’ların ikinci yarısında zaten sınırlandırılmıştır ve 105 sayılı yasa, reform düzenlemesinin bu son halini bozmaktadır.⁷⁴⁹ Bununla birlikte, 105 sayılı yasayı çiftçiyi topraklandırmanın doğal bir sonucu olarak gören ve bu vesileyle kamulaştırma için toprak sınırının yükseltilmesini öneren görüşler de bulunmaktadır.

DP geleneğinden gelen muhalefetin bu tepkilerinin yanında yasa, 27 Mayıs reformculuğunu benimseyen CHP cephesinden gerek 27 Mayıs’ın “hürriyet” iddiaları gerekse çiftçiyi topraklandırma düzenlemesi ile uyumsuzlukları açısından eleştirilmektedir.⁷⁵⁰ Nihai olarak geçmişin “toprak” reformu karşısında hazırlanmakta olan “tarım” reformu yasasına işaret edilerek⁷⁵¹, 105 sayılı yasanın geri alınmasıyla yetinilmiştir.

Çiftçiyi topraklandırma uygulamasının planlı kalkınma bağlamında yasal çerçeveye kavuşturulacağı esas başlık toprak reformudur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, tarımda üretim artışını destekleyici önlemler arasında toprak reformuna yer vermekte, mülkiyet dağılımı konusunda özel mülk topraklardan belirlenen sınırın

⁷⁴⁷ Erzurum vekili Turhan Bilgin, ağalık, şeyhliğin Doğu’da bu kişilerle bir ortaçağ kurumu olarak derinlerde sürdüğünü, bunu ortadan kaldırmanın “tehcir” gibi ortaçağ yöntemleriyle olmayacağını ifade etmektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 414, 415.

⁷⁴⁸ Urfa milletvekili Celal Öncel, Şeyh Sait sonrası seçim endişesiyle gerçekleşen iskânın olumsuz sonuç verdiğini, sadece 55’lerin iadesiyle kalınmayıp “iskân”ın düzenlemesinin kaldırılmasını savunmaktadır. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 396.

⁷⁴⁹ İçişleri Komisyonu Sözcüsü Edirne milletvekili İlhami Ertem, 105 sayılı yasanın geri alınmasının 4753’ün de geri alınması değil, 105’in hukuk dışı düzenlemeleri karşısında 4753’ün tam uygulanması olacağını söylemektedir. 1948’de 5420 sayılı yasayla Batı’ya nakledilenlerin yerlerinin iadesi için yapılan düzenlemeyi hatırlatarak “O zaman bu kanun, 4753 sayılı kanun varken Toprak Reformu Kanunu varken Hazine’nin eline geçmiş olan araziler acaba neden vatandaşlara tekrar iade edilmek istenildi?” demektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 402.

⁷⁵⁰ İstanbul milletvekili Coşkun Kırca yasanın hukuk dışılıklarını şöyle sıralamaktadır: Seyahat özgürlüğünün ihlali; olağanüstü hallerde el konabilecek olan menkul mallara el konması; el konan gayrimenkullerin kamu yararına tahsis edilmek yerine üçüncü kişilere müzayede ile satılması; 4753’e göre toprak tevzi komisyonlarına verilmesi gereken toprakların 105’e göre tasfiye komisyonlarının dağıtım yetkisine verilmesi. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 406-408.

⁷⁵¹ Mardin milletvekili Esat Kemal Aybar, yeni hazırlanan Toprak Reformu Kanunu ile kaldırılacak olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’na tabi tutulan toprak sahiplerinin arazileri karşılığında düşük bedel aldıklarını söylemektedir. MM TD, C. 6, İ. 114, 10.9.1962, s. 387-389.

üzerindekilerin kamulaştırılarak dağıtılacağı belirtilmektedir.⁷⁵² Toprak reformu 105 sayılı yasayla akamete uğramış, planın ilk taslağında finansmanın toprak vergisine dayandırılması toprak sahiplerinden gördüğü tepki üzerinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı hazırlayan uzmanların istifasına yol açmıştır.

Toprak reformu, plan çerçevesinde gündeme geldiğinde kamulaştırmanın yanında 'satın alma' usulü önerilmekte, ilkesel bir itiraz görmemekle birlikte tartışılmak üzere toprak reformu yasası gündemine devredilmektedir. Kamulaştırmaya karşı önerilen yöntemin toprak sahiplerini teşvik edeceği ve kamulaştırma bedeline nazaran daha yüksek bir gelir sağlamak suretiyle "planda çok ümit bağlanan serbest piyasayı" güçlendireceği ileri sürülmüştür.⁷⁵³ Toprak reformu için kamulaştırmanın bir gereklilik olduğu kabul edilmekle birlikte, bunun sosyalist bir yöntemle düzenlenmemesi konusunda yüksek duyarlılık göze çarpmaktadır.⁷⁵⁴

1960'ların ilk yarısında Meclis'in DP kökenli sağ kanadı, bürokrasi içerisindeki sosyalizm sempatisi ve sosyal adaletçiliğe devletleştirme karşıtlığı ile muhalefet etmiştir. İkinci yarısında Demirel başkanlığında oluşan hükümet ise aynı muhalefeti sola dönük daha net bir tepkisellikle dile getirmektedir. Hükümet programında CHP toprak reformu ile mülkiyet düşmanlığı yapmakla, TİP ise kamulaştırmalara dayalı sosyalist bir planlamayı savunmakla suçlanmaktadır.⁷⁵⁵

CHP, plan hedeflerini toplumun tümünün refahı açısından 'ya sanayide istihdam ya tarımda mülkiyet' şeklinde yorumlamaktadır. Kamulaştırmalar, bir yandan ödenecek

⁷⁵² "Toprak dağıtımında yalnız Devletin olan ya da Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan topraklar üzerinde durulmayacak; aynı zamanda tâyin edilecek âzami sınırın üstündeki özel mülk toprakları da, kamulaştırılarak dağıtılacaktır." DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, s. 189.

⁷⁵³ Giresun milletvekili Naim Tirali, topraksız köylünün dağıtılacak toprakları satın alması halinde kendisine kredi verilmesi yönündeki önerisinde, kamulaştırmaya karşı toprak sahiplerinin direncinin böyle bir düzenleme ile ortadan kalkacağı, çünkü kendi rızaları ile topraklarını vermek isteyecekleri ileri sürülmektedir. MM TD, D. 1, C. 9, İ. 11, 21.11.1962, s. 513, 514.

⁷⁵⁴ Orman Genel Müdürlüğü'nün bütçe görüşmesinde Tokat milletvekili Zeyyat Kocamemi, "'Ben Küba'yı toprak reformu yolu ile komünistleştirdim' diyen Fidel Castro'nun toprak kanununu kelime kelime tercüme edenlerin" ülkeye zarar verdiğini, mülkiyet sınırlandırırken mülk sahiplerinin topraklarının gasp edildiği duygusuna kapılmamalarını sağlamak gerektiğini dile getirmektedir. MM TD, D. 1, C. 27, İ. 62, 25.2.1964, s. 916.

⁷⁵⁵ Isparta milletvekili Süleyman Demirel, Türkiye'de "serbest teşebbüsün esas, kamulaştırmanın istisna" olduğunu vurgulayarak, TİP milletvekillerine hitaben "Şayet bu kürsüden temsil edilen sosyalist görüş, kamulaştırmayı esas alıp mülkiyeti, mirası, serbest teşebbüsü istisna alıyorsa biz katıyen bu görüşte değiliz" demektedir. MM TD, D. 2, C. 1, İ. 8, 9.11.1965, s. 274, 275.

kamulaştırma bedelleriyle sanayiye aktarılabilecek bir kaynak yaratacak, diğer yandan dağıtılan topraklarla tarımsal mülkiyet pekiştirilmiş olacaktır.⁷⁵⁶ Toprak reformunda kullanıcıyı sahip kılma perspektifi, konut başlığında da geçerlidir ve kamulaştırmacı olmamakla birlikte, AP'nin kamulaştırma karşıtlığı üzerinden geliştirdiği tutuma ters düşmektedir.⁷⁵⁷ CHP'nin planlamayı devletçi ve kolektivist bir anlayışla uyguladığını ileri süren AP ise, siyasi anlamda devletçi olmayan planlamanın aynı zamanda teknik anlamda daha yetkin olabileceğini savunmaktadır.⁷⁵⁸

Toprak ve tarım reformunun teknik olarak nasıl yürütüleceği Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nde (MEHTAP) ele alınmıştır. Toprak konusunun yalnız tarımsal kalkınma değil sanayi, turizm, iskân gibi hizmetlerle ilgili olduğu, bu yüzden toprak reformunun bölgesel planlama, fiziki planlama, imar planlamasını örgütleyen bir idare gerektirdiği belirtilmektedir. Çiftçiye Topraklandırma Kanunu'nda Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü bu konuda görevlendirilmiş, 1962 tarihli Toprak Reformu Tasarısı'nı hazırlayan Tarım Bakanlığı ise toprak reformunun hangi daireler tarafından üstlenileceğinin yasayla belirlenmesi gerektiği görüşünü bildirmiştir. “Toprak reformunun” Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, “daha geniş anlamdaki tarım reformunun” ise Tarım Bakanlığı tarafından yürütülmesi önerilmektedir.⁷⁵⁹

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plan hedef ve stratejisinin 55. Maddesinde Tarım Reformu yer almaktadır. Tarım Reformu, tarımsal bünyedeki temel aksaklıkları

⁷⁵⁶ CHP Grubu adına Turhan Feyzioğlu, Beş Yıllık Plan'ın “herkesin ya toprak dışında sanayide bir iş, ya da sanayie gidememişse geçinebilecek kadar toprağa sahip olması” için yapıldığını belirterek, toprak reformunun sanayiye emek yaratmaya da yarayacağını açıklamaktadır. On binlerce dönüm toprağı olan vatandaşlara kamulaştırma karşısında ödenecek bedel, “bir sanayi tesisi kurmak, bir fabrika kurmak ve işçi çalıştırmak” hedefleri varsa daha sık taksitle ve topluca ödenecektir. MM TD, D. 2, C. 1, İ. 8, 8.11.1965, s. 236, 237, 240.

⁷⁵⁷ Adana milletvekili Kemal Sarıbrahimoğlu, İslam-Osmanlı toprak hukukunda mülkiyetin devlette olup bireylerin kiracı olduklarını hatırlatarak, Bakan'ın kamulaştırmayla vatandaşın kendine evine sahip olmasını “komünizm ve vatan ihaneti” ilan ettiğini söylemektedir. Sarıbrahimoğlu'na göre “Bakan'ın İslâm Hukukunu bir komünist hukuku, bir devletleştirme hukuku olarak telâkki ettiği hakkında şüpheler uyanmaktadır.” MM TD, D. 2, C. 26, İ. 49, 23.2.1968, s. 257.

⁷⁵⁸ AP Grubu adına Aydın Yalçın Türkiye'de “Amerikan müteşebbislerinin” istatistikten en iyi şekilde yararlandıkları planlama usulünü AP'nin uygulaması olanaklıyken, CHP devletçiliğinin etkisiyle planlamanın “bir sosyalizm, kolektivizm vasıtası” olarak uygulandığını ileri sürmektedir. MM TD, D. 2, C. 1, İ. 8, 8.11.1965, s. 206, 207, 220.

⁷⁵⁹ *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966, s. 276-281.

gidermeye dönük önlemler olarak tanımlanmaktadır. Bunun için öncelikle toprak mülkiyetinin hukuki yönden netleştirilmesi için kadastro ve tapulama işlemleri yapılması öngörülmüştür. Reform kapsamında, belirli bir büyüklüğün üstünde kalan ve düzenli işletilmeyen özel arazilerin kamulaştırma veya pazarlıkla satın alınarak topraksız ve az topraklı çiftçiye devrini sağlayacak mevzuatın çıkarılması öngörülmektedir.⁷⁶⁰

Mevzuatın gecikmesi, AP hükümeti tarafından plan çerçevesinde yürütülen kadastro çalışmalarıyla açıklamaktadır.⁷⁶¹ Reformdan yana olmadığı yönündeki eleştirileri ısrarla reddeden hükümet, CHP muhalefeti karşısında bu partinin toprak sahibi olan üyeleri bulunduğunu hatırlatarak onları toprak dağıtımına öncülük etmeye davet etmektedir.⁷⁶² Hükümete göre toprak dağıtımına gerekçe olarak öne sürüldüğü gibi Türkiye’de köy ölçeğinde büyük çiftlikler ve kitlesel bir topraksızlık sorunu yoktur.⁷⁶³ TİP muhalefетinin kamulaştırma baskısı karşısında ise ‘reform’un niteliğine ilişkin ayrışma noktalarını vurgulamaktadır: 1960’ların ikinci yarısı boyunca AP ve TİP arasında kamulaştırmanın kullanımıyla ilgili “tarım reformu” ve “toprak reformu” tartışması yürümektedir.

TİP, 1967 bütçe görüşmesinde doğrudan üretim araçlarının kamulaştırılması ve devletleştirilmesi ilkesinden hareket ederek toprak reformunu savunmaktadır. Hükümet

⁷⁶⁰ “Devletin hüküm ve tasarrufunda veya özel mülkiyetinde olup şahıslara kiralanana; orman ve mera hudutları içindeki bozuk kültür arazisinin ıslahı ve bataklıkların kurutulması sonucu elde edilen; belirli bir büyüklüğün üzerinde kalan ve düzenli işletilmeyen şahıs arazilerinin istimlak veya pazarlıkla satın alınmasıyla temin edilen kültür arazisinin mülkiyetinin topraksız ve az topraklı çiftçilere uygun şartlarda devrini mümkün kılan mevzuat çıkarılacaktır.” DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, s. 640.

⁷⁶¹ AP Grubu adına Çorum milletvekili Abdurrahman Güler, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlarda öngörüldüğü gibi tapu ve kadastro çalışmalarının yürütüldüğünü ve toprak reformunun bu yüzden henüz başlatılamadığını anlatmaktadır. Kamulaştırma yapabilmek için öncelikle tapu dağıtımı gereklidir. MM TD, D. 3, C. 5, İ. 86, 23.5.1970, s. 310.

⁷⁶² 1966 yılı bütçe görüşmesinde AP Ordu milletvekili Şadi Pehlivanoglu, “bütün Anadolu sathında” en çok toprağa sahip olan kimselerin CHP’liler olduğunu, reformu kendilerinin başlatmasını bir CHP’li vekile önerdiğinde ise “Devlet istimlak edecek de ondan sonra dağıtacağım” yanıtını aldığını açıklamaktadır. MM TD, D. 2, C. 4, İ. 54, 23.2.1966, s. 392.

⁷⁶³ İstanbul milletvekili Ahmet Tahtakılıç’ın kamulaştırılacak “çiftlik köyleri” olup olmadığı sorusuna cevaben Tarım Bakanı Dağdaş, kadastro çalışması ile bunun saptanmaya çalışıldığını, Urfa’da, İzmir’de onlarca çiftlik köyü olan “ağalardan” söz edildiğini ancak tapuya dayalı bir beyan söz konusu olmadığını açıklamaktadır. AP’ye göre eğer çiftlik sahibi toprağı işliyorsa onun mülkiyeti kamu aleyine sayılmamaktadır. MM TD, D. 2, C. 34, İ. 57, 20.2.1969, s. 292. İstanbul milletvekili Yalçın ise toprak dağıtımını “fakir kütleleri zenginlerin malını bölüşmeye tahrik” olarak değerlendirerek, söylendiği gibi Türkiye’de milyonlarca topraksız köylü olmadığı gibi milyonlarca köylüye bölüşürülebilecek kadar büyük topraklar da bulunmadığını ileri sürmektedir. MM TD, D. 2, C. 3, İ. 46, 15.2.1966, s. 23, 24.

bunun Anayasa'ya aykırı olduğunu söyleyerek, geçmişteki toprak mahsulleri ofisi ve ihracatın devletleştirilmesi deneyimlerini eleştirmektedir.⁷⁶⁴ 1968 bütçe görüşmesinde AP, “Marksizme karşı” milliyetçi Çin’de ve ABD mandasındaki Japonya’da kamulaştırma yapılmadan serbest piyasa içerisinde çiftçilere dönük “tarım reformu” deneyiminin örnek alınacağını açıklamaktadır.⁷⁶⁵ Verilen bu örneğe 1969 bütçe görüşmesinde yanıt veren TİP, Japonya’da tarım reformundan önce kamulaştırmalarla “toprak reformu” yapılarak tekelci mülkiyetin yerini yaygın mülkiyetin aldığını söylemektedir.⁷⁶⁶ 1970 bütçe görüşmesinde ise AP tarafından Türkiye’de toprağın parçalı olması sebebiyle kamulaştırma yapabilmek için önce tarım reformu yapmak gerektiği savunulmaktadır.⁷⁶⁷

İDT’ler için kamulaştırma ve devletleştirme

Devletçilik döneminde temeli atılan, kamu hizmetlerinin genişlemesine paralel olarak sayısı 1950’lerde çoğalan İDT’lerin 1960’lara gelindiğinde statüsü belirlenmeye muhtaçtır. Karma ekonominin özel tarafında mı yoksa kamu tarafında mı kaldığı belirsiz olan İDT’ler, kamu hizmetlerinden ayırıştırılmak istendiğinde, kuruluş süreçlerinin “devletleştirmeye” dayandığı hatırlanmaktadır.⁷⁶⁸ Genişleyen kamu hizmetlerinin iktisadi ve ticari kuruluşları da kapsamı gerektiği yaklaşımıyla, bu kuruluşları kamu

⁷⁶⁴ İstanbul milletvekili Aren, üretim araçlarının mülkiyetine sahip olanların özel sektörün ülkeyi sömürdüğünü söylemesi üzerine, Maliye Bakanı Cihat Bilgehan Anayasa’nın özel teşebbüsü kabul ettiğini hatırlatmakta, geçmişte toprak ürünleri için tek alıcı olan devletin ofisinin ve ihracatın devletleştirilmesinin “acılara” sebep olduğunu anlatmaktadır. MM TD, D. 2, C. 13, İ. 54, 15.2.1967, s. 33.

⁷⁶⁵ İzmir milletvekili Lebit Yurtoğlu, Formoza’da Çankayşek’in ve Japonya’da McArthur’un ekonomik olarak başarılı toprak reformları yürüttüğünü hatırlatarak üretim araçlarını kamulaştıran Marksizme karşı bu iki örneği değerlendirmesini Tarım Bakanı’ndan istemektedir. Bakan Bahri Dağdaş, buralarda sömürge döneminden kalan plantasyonlar üzerinde “tarım reformu” yapıldığını söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 34, İ. 57, 20.2.1969, s. 245, 246.

⁷⁶⁶ TİP Grubu adına Hatay milletvekili Yahya Kanpolat, Japonya’da 1945 yılında “zirai reformdan” önce toprak reformu uygulanmış, belirli bir ölçekte üzerindeki topraklar kamulaştırılmak suretiyle dağıtılmış, mülkiyet sınırlandırılmıştır. *A.g.k.*

⁷⁶⁷ Çorum milletvekili Abdurrahman Güler, Türkiye’de toprak parçalı olduğu için “modern tarım işletmesi” kurmak adına küçük toprakları kamulaştıracak bir “toprak reformunun” John Steinbeck’in Gazap Üzümleri romanının konusunu Türkiye’de yaratmak anlamına geleceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 5, İ. 86, 23.5.1970, s. 310.

⁷⁶⁸ İstanbul milletvekili Coşkun Kırca, özel yasalarla kurulan ve özel hukuka tabi olan İDT’lerin “kamu hizmeti niteliği taşıyan alanlarda kurulamayacağı” hükmüne karşı kamu hizmetinin dar anlamda kullanılmadığını, devletleştirilen işletmenin genel bütçe veya katma bütçeden yönetilemeyeceğini açıklamaktadır. MM TD, D. 1, C. 19, İ. 113, 11.7.1963, s. 438.

hizmeti dışında tutmak yahut genel bütçeye bağlamak yerine, bunlara “karma ekonomi teşekkülü” statüsü verilmesi önerilmektedir. Genel bütçe dışına çıkarmak için işletme kârlılığının bir ölçüt olamayacağı çünkü bu kuruluşların “siyasi ve sosyal” nedenlerle devletleştirilmiş oldukları ve diğer kamu hizmetleri gibi sübvansede edilmeleri gerektiği saptanmaktadır.⁷⁶⁹

Bu değerlendirmelerin girdiği hukuki çerçeve, şu gerçeği değiştirmemektedir: Planlama, özel ve kamu sektörlerinin mevcut sınırlarını veri almakta ve devletleştirmenin kapsamının genişletilmesini öngörmemektedir. Öte yandan devletin her tür mal ve hizmet üretiminin kamu hizmetleri kavramı içinde değerlendirilmesi, devlet kuruluşlarının girdiği tüm alanlara kamu hizmeti niteliği kazandırmak suretiyle buraları potansiyel olarak devletleştirilmeye açık hale getirmiş olmaktadır.⁷⁷⁰ Dolayısıyla İDT ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkiyi tanımlamakta bir sonuca varılamadığı gibi, İDT’lerin kamu hizmetleri üzerinden tanımlanmasından vazgeçilmektedir.

Uzun vadede özel sektöre devredilmesine dönük perspektifi korunan İDT’lere kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Özel yatırımlar lehine kamulaştırmaları olanaklı kılmak üzere kamu yararı kavramına yüklenen ekonomik anlam da bir ölçüt olmayı sürdürmektedir.⁷⁷¹ Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi’nin kuruluş yasasında özel sektör payına rağmen kamulaştırma yapabilmesi olanaklı kılınırken, bazı yolsuzluk iddiaları üzerine şirketin devletleştirilmesi hukuken olanaksız hale gelmektedir. Sermayesinin yarısı devletin olan şirket, Türkiye’nin altına girdiği uluslararası anlaşmalar nedeniyle devletleştirilememektedir.⁷⁷² Bu durum CHP cephesinden özel

⁷⁶⁹ Kırca, CHP’nin “özel teşebbüs elinde mevcut olan her hangi bir işletmeyi devletleştirmeyi aklından dahi geçirmediğini”, kamu sektörünün plan uyarınca yeterli genişliğe sahip olduğunu söylemektedir. Zarar ettiği söylenen Devlet Demiryolları ve PTT, katma bütçeli değil genel bütçeden sübvansede edilen “devlet şirketleri” olarak işletilmektedir. *A.g.k.*

⁷⁷⁰ Kırşehir milletvekili Memduh Erdemir, DSI’nin yer altı, yer üstü, keşfedilmiş tüm suları devlet tekeline alan bir düzenleme öngördüğünü, mensucat sanayisinin de Sümerbank’ın öncülük etmesi nedeniyle devletleştirilebileceğini söylenebileceğini belirtmektedir. MM TD, D. 1, C. 19, İ. 113, 11.7.1963, s. 440.

⁷⁷¹ İşletme üretime başladıktan sonra Adnan Başer’in ifadesiyle “hususî sektöre intikal edeceğinden amme menfaati mevzu bahis” olmasa da, ülkenin iş ve sanayi hayatına yapacağı etkiyle kamu yararına olduğu değerlendirilmiş ve buna dayanarak şirket kamulaştırma ile yetkilendirilmiştir. MBK GK, C. 6, İ. 95, 20.7.1961, s. 3.

⁷⁷² İstanbul milletvekili Coşkun Kırca, “lehine istimlak yapılabilen bir şirketi özel teşebbüs telâkki etmeğe bu memleketin vicdanı müsait değildir” demektedir. Kırca’ya göre tekel halini alan özel girişimin kamu

sektörün parçası olduğu bir tekel ayrıcalığının yüksek “kamu menfaati” taşımasıyla gerekçelendirilirken, AP cephesinden politikleşmeye başlayan devletleştirme talebinin Meclis gündemine taşınması olarak eleştirilmektedir.⁷⁷³

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na geçişte İDT yatırımlarında kamulaştırmalar için ödenek tahsisi, planlama ile kamulaştırma arasındaki bağın kopuşunu göstermektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, çerçevesinde yapılan fabrikaların hemen yanına yenileri inşa edilirken, kamulaştırma bedelleri ödenmeden üçüncü fabrikalar inşa edilmeye başlanmıştır.⁷⁷⁴ Bu hem sanayinin planlanmasına hem de kamulaştırma maliyesine dair bir sorundur. İDT’lerin özerkliğinden faydalanarak kamulaştırma bedelleri için döner sermayeye başvurulması, tezyidi bedel davaları için yeni ödenek talep edilmesi gibi öneriler getirilmektedir.⁷⁷⁵ Nihai olarak kurulması planlanan çay fabrikasının gerektirdiği kamulaştırma yatırımının büyüklüğü göz önüne alındığında, bu yatırımların devlet yerine İDT’lere bırakılması sorgulanmaktadır.⁷⁷⁶

Kamulaştırma yetkisi İDT’ler dışında yeni kurulan kamu hizmeti alanlarıyla da genişlemektedir. Kamu tüzel kişileri içerisinde TRT’ye “devlet ihtiyaçları için kamulaştırma” yetkisi verilmiştir.⁷⁷⁷ Ayrıca yargı organları içerisinde 1950’lerde özel hukuk alanındaki denetimi pekiştiren düzenlemeler bu dönem idare hukuku alanında

hizmeti niteliği kazanarak Anayasa’ya göre devletleştirilmesi gerekir. Ancak “bir beynelmilel andlaşma ile devletimiz bir yabancı devlete karşı bu şirketi devletleştirmemek taahhüdünde bulunmuştur. Bunu dahi hakkı hükümrani prensipleriyle izah etmiye imkân yoktur.” Buna karşın Kırca, devletin böyle bir anlaşmanın altına imza atmak zorunda bırakacak kadar şirkette “büyük kamu menfaati” olduğunu savunmaktadır. MM TD, D. 1, C. 37, İ. 78, 19.3.1965, s. 512-514.

⁷⁷³ Elazığ milletvekili Nurettin Arıçoğlu, “yabancı bir dost memleketin yardımı ile kurulan bir müessesenin aleyhine son zamanlarda müfrit solcu neşriyatta görülen tiradlar gibi” Meclis kürsüsünden konuşmalar yapıldığını söylemektedir. *A.g.k.*

⁷⁷⁴ Trabzon milletvekili Ahmet Şener, İkinci Beş Yıllık Plan kapsamında öngörülen çay fabrikaları için yatırım finansmanın daha önce bölgede yapılan iki fabrikanın kamulaştırma bedelleri ödenmeden üçüncü bir fabrikaya ayrılıp ayrılmayacağı konusundaki şüphelerini dile getirmektedir.

⁷⁷⁵ Güven Partisi adına Burdur milletvekili Fethi Çelikleş, kamulaştırma bedellerinin Meclis’i meşgul etmemesi için “mütedavil sermaye müessesesiyle katma bütçe müessesesi arasında entegre bir sistem” kurulmasını önermektedir. MM TD, D. 2, C. 23, İ. 24, 8.1.1968, s. 179-184.

⁷⁷⁶ İstanbul milletvekili Ahmet Tahtakılıç Karadeniz’de toprak çok değerli olduğu için kamulaştırmaya 1 milyon liranın bile az geleceğini, ancak esas sorunun çay üretiminin “ilmi, teknik” bir mesele olmaktan çıkıp işin içine “gündelik politika” girmesi olduğunu söyleyerek, “Tekel gibi, gelirci dairelerin elinde kalması doğru mudur, değil midir?” diye sormaktadı. MM TD, D. 2, C. 23, İ. 24, 8.1.1968, s. 187, 188.

⁷⁷⁷ MM TD, D. 1, C. 21, B. 141, 24.9.1963.

yapılmaktadır. Artan kamulaştırma davalarına bakmak Danıştay Üçüncü Daire'nin görevleri arasında kamulaştırmaların uyuşmazlıkları zikredilmiştir.⁷⁷⁸

Dış ticaret, doğal kaynaklar ve kamu hizmetlerinin devletleştirilmesi

Devletleştirme, ilkesel olarak reddedilmekle birlikte kalkınma politikasının çeşitli başlıklarında gündeme gelmekte ve 'mutedil' savunucular bulmaktadır. Devletleştirmeye karşı iki savunma noktası, geçmişteki 'devletçilik' ve güncel 'planlama'dır. İhracat gelirlerinin artırılması görüşülürken gündeme gelen dış ticaretin devletleştirilmesi, kalkınma planının 'karma ekonomi' ilkesi ve Atatürk döneminde devlet tekellerinin kişilere devrinin amaçlandığı hatırlatılarak eleştirilmektedir.⁷⁷⁹ Öte yandan ilkesel olarak devletleştirmeye karşı olmanın devlet işletmelerinin özel sektöre devrinden yana olarak yorumlanması da kabul edilmemektedir.⁷⁸⁰ Bir taraf "karma ekonomiye" çubuk bükürken diğer taraf "halk yararı" vurgusu yapmaktadır.⁷⁸¹

Devletleştirmeye gerekçe olarak öne sürülen "sömürü", yönetsel değil ahlaki bir sorundur. Devletleştirme, bu sorunu eğitimle çözmek yerine devlet bünyesine almaktadır. Dış ticaret genel olarak tek taraflı devletleştirmeye elverişli bir alan değildir.⁷⁸² Devletleştirmenin eleştirildiği noktalardan biri olan 'yolsuz ve verimsiz bürokrasi' ise ahlaki değil yönetsel bir konu olarak işlenmektedir. Dış ticaretin

⁷⁷⁸ Danıştay Kanunu'nda Üçüncü Daire'nin görevleri arasında bayındırlık imtiyazları ile madenlerin imtiyaza bağlanması ve maden imtiyazlarının bozulması işleri ile birlikte "6830 sayılı istimlâk Kanununun 30. maddesinin uygulanmasından çıkan anlaşmazlıkları" bulunmaktadır. (MM Tutanak, 10.12.1963)

⁷⁷⁹ MP Grubu adına İstanbul milletvekili Ömer Zekai Durman, Kalkınma Plânı'nın karma ekonomi ilkesinin özel girişimin alanını azaltmaya mani olduğunu, devlet tekelindeki işletmelerin "mille devrini öngören" Atatürk'ün yolundan gitmek gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 1, C. 36, İ. 56, 12.2.1965, s. 24, 25, 40, 52.

⁷⁸⁰ AP Grubu adına Trabzon milletvekili Ekrem Dikmen, CHP'nin devletleştirmenin yanına "yeni bir terim" eklediğini, bunun kendilerine yönelik "haksız bir itham" olduğunu dile getirmektedir. Kendilerinin özel sektör ağırlıklı bir karma ekonomiden yana olduklarını, "devlet teşebbüslerinin hususi teşebbüslere devredilmesi" konusunun ise CHP iktidarı döneminde İDT'ler için gündeme geldiğini hatırlatmaktadır. MM TD, D. 2, C. 4, İ. 52, 21.2.1966, s. 106, 118.

⁷⁸¹ CHP Grubu adına Balıkesir milletvekili Fenni İslimyeli, CHP olarak "dış ticaretin devletleştirilmesi" ile "dış ticaretin özel sektöre devredilmesi" ikilemi karşısında "halkımızın yararına yeniden düzenlenmesi" görüşünde olduklarını söylemektedir. *A.g.k.*

⁷⁸² YTP Grubu adına Adana milletvekili Süleyman Arif Emre, Türkiye'nin dış ticaretinin yüzde 90'ı devletleştirmeye karşı olan ülkelerle yapıldığını hatırlatmakta, ayrıca İDT'lerin özel sektörle zaten rekabet edemediğini söylemektedir. Emre, "ahlâkı bozuk bir ortamda ferdlerin müesseseler devletleştirildi diye, sihirli bir değişikliğe uğrarak dürüst ve faziletli olacakları düşünülemez" demektedir. MM TD, D. 2, C. 4, İ. 52, 21.2.1966, s. 109.

devletleştirilmesi halinde hem özel sektörün verimliliği ortadan kalkacak hem de ticaret bürokratları eliyle yürütülecektir. Buna karşı getirilen öneri, ulusal çıkarları korumak adına dış ticareti devletleştirmek yerine ihracatçı ve ithalatçı meslek gruplarının özörgütlenmeler ile dış ticareti yönetmeleridir.⁷⁸³ Fakat bu öneri de devletleştirmenin bir uzantısı olarak yorumlanmıştır.⁷⁸⁴

Dış ticaretin devletleştirilmesi tartışması, Türkiye'nin sanayi altyapısı ve hammadde kaynaklarının kamulaştırılmasını gündeme getirmektedir. Dış ticaretin devletleştirilmesi ekonominin devletleştirilmesi sonucu doğuracağı için kabul edilemez. Ancak örneğin petrol kaynaklarının yabancı sermayenin elinde bulunduğu ve değerlendirilmediği koşullarda “milli” kurumlara sahip çıkmak gerekecektir. Önemli olan “milli ekonominin gerekli kıldığı şartlara göre” ekonominin devletçe düzenlenmesidir.⁷⁸⁵ Dolayısıyla devletleştirme, devlet tekeli kuracak ve planlayacak şekilde değil, rekabete açık sektörlerde denetleyici ve düzenleyici bir araç olarak kullanılacaktır.

Bu çerçevede petrolün millileştirilmesi 1960'ların ortasında meşrulaşmaktadır.⁷⁸⁶ İktidara gelen sağ hükümetin bu politikayı kabul edilmese de toplumsal talebi dikkate alacağına ilişkin beyanları, millileştirmenin toplumsallaştığını göstermektedir.⁷⁸⁷ DP döneminde çıkan Petrol Kanunu çerçevesinde yabancı şirketlerin üretimi Türkiye'nin gereksinimine yetmemektedir. Bu veri, henüz Türkiye'de çıkarılıp işlenmemiş petrolün

⁷⁸³ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın görüşmesinde CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Bülent Ecevit, ihracat ürünü yetiştiren köylünün kooperatifleştirilmesini, sanayi alanında ithalat ve ihracatın özel girişimlerin kendi aralarında kuracakları bir örgütlenme ile yürütülmesini önermektedir. MM TD, D. 2, C. 19, İ. 127, 28.6.1967, s. 484.

⁷⁸⁴ Ticaret Bakanı Gürhan Titrek, kooperatifleşmenin zaten var olduğunu, dışı ticaret için kooperatifleşmeyi savunmanın ise kooperatiflerin yetersiz kaldığı depolama ve satış faaliyetlerini yürüten kişilerin işletmelerinin devletleştirilmesi anlamına geleceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 4, İ. 66, 8.4.1970, s. 169.

⁷⁸⁵ Ticaret Bakanı Macit Zeren, dış ticaretin devletleştirilmesini asla düşünmediklerini “esasen dahilde her türlü iktisadi faaliyet devletleştirilmedikçe dış ticaretin devletleştirilmesi mevzubahis olamaz” sözleriyle ifade ederek, kapsamlı devletleştirmenin “hasta bir fikir” olduğunu dile getirmektedir. MM TD, D. 1, C. 40, İ. 114, 24.5.1965, s. 429, 449.

⁷⁸⁶ Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi Grubu adına Çankırı milletvekili Rahmi İnceler'e göre petroler “zaman ve zemini hazırlanarak” millileştirilmelidir. MM TD, D. 1, C. 41, İ. 117, 27.5.1965, s. 156, 160.

⁷⁸⁷ Başbakan Demirel, “Şayet Petrol Kanununda bir değişiklik yapılması, petrolün millileştirilmesi lâzım ise buna karar verecek olan Yüce Meclisimizdir” diyerek, AP olarak millileştirmeden yana olmadıklarını, ancak Meclis'te bulunan partilerin beyan edecekleri görüşlere göre “milletin hakemliğine gidilebileceğini” açıklamaktadır. MM TD, D. 1, C. 30, İ. 109, 19.5.1965, s. 655, 656.

varlığı sebebiyle petrolün millileştirilmesinin hem lehine hem aleyhine birer argümana dönüşebilmektedir.⁷⁸⁸

Petrolün millileştirilmesi yerine üretimin denetlenmesi önerilmektedir. Yabancı şirketlerin maden üretiminde istismarda bulunması karşısında MTA⁷⁸⁹ ve Maden Dairesi⁷⁹⁰ denetimi mümkündür. ‘Rachat’ın sonuçlarının her durumda devletleştirmeye varacağı, siyasi olarak devletleştirmeci olmayan iktidarların bu politikaları yönetsel yollarla izlemek suretiyle aynı noktaya vardıkları ileri sürülmektedir. Örneğin Endonezya’da İslam, milliyetçilik ve komünizmin sentezini yapmaya çalışarak petrolü devletleştiren iktidar ordu tarafından devrilmiştir. Buna benzer mutedil devletleştirme girişimlerinden geriye, yalnızca topyekûn devletleştirme ve planlamayı programında tutan iktidarlar kalacaktır, onlar da “komünist” ülkelerdir.⁷⁹¹

Türkiye’de millileştirmeyi köklü olarak savunan TİP’e göre ruhsat iptalinden önce alınacak önlemlerden hiçbirinin petrol üretimi yabancı sermayeye açık olduğu koşullarda gerçekleştirilmesi olanaklı değildir. Az gelişmiş ülkelerin alabildikleri en ileri önlem vergilendirmedir, oysaki gelişmiş kapitalist ülkeler rekabet edebilmek için petrol üretimini millileştirmektedirler. Devletçe rafineriye yatırım yapılması ve yabancı şirketlerin ithal ettiği petrolü devletin daha ucuza sağlaması yoluyla petrol açığını kapatmak mümkündür. TİP’e göre Petrol Kanunu’nun tadilatı yerine petrol millileştirilmesine girişilmelidir.⁷⁹²

⁷⁸⁸ YTP Grubu adına Sakarya milletvekili Ekrem Alican, “petrol millileştirmesi” konusunda Türkiye’de henüz petrol bulunarak işletme aşamasına geçilmeden yabancı sermayenin dışlanması kabul etmediklerini açıklayarak “Türkiye’de petrol meselesinde bir millileştirme safhasının henüz gelmediği” söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 11, İ. 33, 19.1.1967, s. 262.

⁷⁸⁹ YTP Grubu adına Erzurum milletvekili Nihat Diler, “Petrol ve madenlerin millileştirilmesi hususu aktüel bir mevzu halinde bulunduğu bu sırada devlet namına en iyi vazifeyi yapacak Maden Tetkik Arama Enstitüsüdür” demektedir. MM TD, D. 1, C. 41, İ. 117, 27.5.1965, s. 156, 160.

⁷⁹⁰ AP Grubu adına Bilecik milletvekili Orhan Tuğrul’a göre, yasal boşluklardan faydalanarak yabancı şirketlerin “sömürsünün” önlenmesi, Maden Dairesi’nin işletmeleri denetlemesi ile olanaklıdır. MM TD, D. 1, C. 41, İ. 117, 27.5.1965, s. 146.

⁷⁹¹ AP Grubu adına İstanbul milletvekili Aydın Yalçın, Endonezya’da Nasakom denilen din, milliyet ve komünizmi birleştiren sistemin kanlı bir şekilde yıkılmasını, “petrol şirketlerini devletleştiren, yabancı sermayeyi memleketinden kovan, hür dünyaya sırt çevirenler” için ibretlik olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 3, İ. 46, 15.2.1966, s. 9, 11. Yalçın devletleştirmeyi savunmanın Marksist fikirleri tekrar etmek anlamına geldiğini söyleyerek “topyekûn devletleştirmeyi ve plânlamayı programında tutan tek parti vardır; o da komünist partisidir” demektedir. MM TD, D. 2, C. 3, İ. 46, 15.2.1966, s. 26.

⁷⁹² TİP Grubu adına Malatya milletvekili Şaban Erik, Türkiye’nin en fazla İran gibi yüksek vergi talep edebileceğini belirttikten sonra, “Arkadaşlar, petrolün millileştirilmesi işi, öyle kuru kuruya sosyalizm ve

Millileştirmenin siyasi çağrışımları sebebiyle, petrolün devlet eliyle işlenmesinin ruhsat iptali usulüne (rachat) göre yönetsel yollardan gerçekleşeceğinin defaatle altı çizilmektedir.⁷⁹³ Topyekûn devletleştirme benimsenmediği için kısmi devletleştirmeyi savunan veya reddeden taraflar, millileştirme konusunun siyasallaştırılması üzerine bu hatırlatmada bulunabilmektedir. ‘Racha’ya dönük muhalefete komünizm suçlamaları eşlik ettiği zaman düzenleme lehine, ‘rachat’ bağımsızlık ve sosyal adalet ile desteklendiği zaman düzenleme aleyhine bir dayanak oluşturmaktadır.

Ekonomik getirisi olan doğal kaynaklar dışında kıyıların kamusal niteliğinin korunması ilkesi, buralarda ortaya çıkan yapılaşmaya karşı devlet müdahalesini gündeme getirmektedir. Kıyıların yağmalanması konusunda verilen gensoruyla kamulaştırma, devletleştirme ve planlamanın eşgüdümlü örgütlendiği bir model önerilmektedir.⁷⁹⁴ Halkın suya erişimi hakkı, gerek miri toprakların özel mülkiyete açılmasında başlangıç noktası kabul edilen 1858 Arazi Kanunu’ndaki su bölgelerine dönük sınırlamalar, gerekse 1961 Anayasası’ndaki kamu yararı koşulları uyarınca teyit edilmiştir.⁷⁹⁵ Kamu yararı idarenin takdiridir, dolayısıyla özel mülkiyete geçmesi tercih edilmeyen yerler kamulaştırılabilir, özel mülkiyetteki kamu hizmetleri devletleştirilebilir. Kamu tüzel kişilerinin, belediyenin imar yetkileri gibi, icrai kararlar alarak kamulaştırma hükmünde idari irtifak tesis etme olanakları da bulunmaktadır.⁷⁹⁶

kapitalizm çekişmesi değildir” diyerek İtalya’nın Po vadisini yabancı şirketlere kapattığını, Fransa’nın ulusal petrol şirketinin örgütlenmesini yenileyerek yabancı şirketler karşısında güçlendirdiğini anlatmaktadır. Erik, ortak olunan İPRAŞ rafinerisine yakında devletin sahip olacağını ve “milli rafineri” kuracağını, dağıtım ağının ise zaten mevcut olduğunu bildirmektedir. MM TD, D. 2, C. 13, İ. 59, 20.2.1967, s. 682.

⁷⁹³ AP Grubu adına Bilecik milletvekili Orhan Tuğrul, devletin ruhsatı idari yollardan iptal edebilecek durumdayken millileştirme ve devletleştirmeden söz etmenin “sol rüzgâr” etkisi olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 1, C. 41, İ. 117, 27.5.1965, s. 146.

⁷⁹⁴ Yozgat milletvekili Yusuf Ziya Bahadın, “Su kıyılarının kamulaştırılması ve plânlaması, ulusal fiziki, plânın sektör plânları kavramı içindedir. Şu halde bu konu turizm ve dinlenme sektörünün plânlamasında esas unsurlardan biri olmalıdır” demektedir.

⁷⁹⁵ Bahadın, 1858 tarihli Arazi Kanunu’na göre “izni sultani ile” bir su bölgesine sahibi olunabileceğini, denizin ise “mahiyeti itibarıyla mülkiyet hakkının kullanılması mümkün olmayan bir mal” olduğunu söylemektedir. Bugün ise su kıyısı arsaların ve bu arsalarda olan tesislerin Anayasa’nın 38, 39 ve 36. maddeleri gereğince kamulaştırılması gerekmektedir. MM TD, D. 2, C. 23, İ. 31, 24.1.1968, s. 566.

⁷⁹⁶ MM TD, D. 2, C. 23, İ. 31, 24.1.1968, s. 571-573.

Planlama içerisinde yürütülecek kamulaştırmanın plan hükümlerine uygunluğu ve arsaların kamulaştırıldıktan sonra plana uygun kullanımını sağlamak üzere bir “işletme organizasyonu” kurulması önerilmektedir. İşletme, planlama örgütü ile birlikte çalışacaktır. İşletmenin gelirleri, kamulaştırılan alanlardaki kiralara bağlı kıyı arsalarının rantından sağlanacak, bu gelirler planlama kararları çerçevesinde yeni kamulaştırmalar, altyapı yatırımları ve halka ücretsiz olan tesisler için sadece kullanılacaktır. Kamulaştırılan arazilerin satılmaması, kiralama süresinin ise 99 veya 50 yıllığına değil 30 yıl ile sınırlandırması öngörülmektedir.⁷⁹⁷ Bu modelin parametreleri kentlere dönük kamulaştırmada gündeme gelecektir.

Sosyal adalet amacı doğrultusunda kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesinde devletleştirme eksenli tartışmalar yürümektedir. Temel kamu hizmetleri devlet eliyle yürütüldüğünden, bu alanlarda özel ve yabancı sermayenin devletleştirilmesi değil, devletleştirmeyi çağrıştıran düzenlemeler görülmektedir. Sağlık hizmetinin kamusal bünyede yaygınlaştırılması anlamıyla sağlıkta “sosyalizasyon” olarak başlatılan uygulama, politik çağrışımları itibariyle devletleştirmeye karşı gelişen alerjiyi canlandırmaktadır. Sosyalizasyon, karma ekonomi düzenlemeleri içerisindeki “reformlardan” biridir ve sosyalist bir devletleştirme ile karıştırılmamalıdır.⁷⁹⁸

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde kamu sektörüne ait sağlık kurumları bakanlık bünyesine alındığında, sağlık örgütlenmesini hem merkezileştiren hem “devletleştiren” bir müdahale olarak değerlendirilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu gibi özerk statülü kuruluşlar mali olarak özel tasarruflara dayalıdır ve el konması devletleştirmeden farklı olmayacaktır. Plan’ın özele sektöre ağırlık veren temel eğilimi ile kamusal özerkliği ortadan kaldıran bu düzenlemenin çelişkili bulunması, devlet tüzel kişiliği karşısında özel ve kamu tüzel kişiliklerini birbirine yaklaştırmaktadır.⁷⁹⁹

⁷⁹⁷ MM TD, D. 2, C. 23, İ. 31, 24.1.1968, s. 578.

⁷⁹⁸ YTP Grubu adına Diyarbakır milletvekili Yusuf Azizoğlu, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesinin sosyalizmi çağrıştırdığını, ancak herkese sağlık hizmeti sunma amacını taşıdığını söyleyerek, “Belki buna sosyalizasyon veya sosyalleştirme yerine devletleştirme, millileştirme gibi bir isim verilseydi, daha isabetli olur, lüzumsuz şimşekler de önlenmiş olurdu” demektedir. CHP’nin bu reforma öncülük etmediğini, TİP’in gösterdiği desteğin ise “19. asra ait”, “gerici” nitelikte olduğunu eklemektedir. MM TD, D. 2, C. 4, İ. 52, 21.2.1966, s. 148.

⁷⁹⁹ İstanbul milletvekili Kaya Özdemir, Plan’ın sağlık hizmetlerinin organizasyonu başlığında kamu

Eğitim hizmeti de sağlık gibi büyük ölçüde devlet eliyle yürütüldüğü için devletleştirme tartışmalarına konu olmamaktadır. Ancak 1965 tarihli 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ile yüksek öğretim sistemi içerisinde özel okulların varlığına izin verilmesi, bu alana devletleştirme gündemini taşımaktadır. Özel okulların devletleştirilmesine yönelik toplumsal talep, üniversiteye girişi için sınav düzenlenmesi konusu üzerinden Meclis'e geldiğinde, eğitimin hizmeti içerisinde ticarileşme eğilimi masaya yatırılarak eğitim hizmetinin devletleştirilmesi savunulmuştur.⁸⁰⁰

Bu tartışmada üniversite sınavının özel yüksek öğretim kurumlarını güçlendirerek eğitimde eşitsizliğe yol açacağı saptanmaktadır. Bu yasa kaldırılarak özel yüksek okullar devletleştirilmeli ve üniversiteleri bölgesel olarak yaygınlaştıracak planlama yapılmalıdır.⁸⁰¹ Milli Eğitim Bakanlığı'nın hizmetin gereksinimini kaynaklar ölçüsünde sağlanabileceği beyanı karşısında, eğitim hizmetine paralel olarak dış ticarete, madenlerde de devletleştirmelerin kaynak kısıtını ortadan kaldırılacağı hatırlatılmaktadır. Devletleştirilmesi gündeme gelen diğer sektörlerden farklı olarak eğitimde iktidarın çıkar sahipleriyle iç içe olduğu için ticarileşmeye izin verdiğinin vurgulanması dikkat çekicidir.⁸⁰²

Devletleştirme karşısında özel girişim lehine kamulaştırma

1960'ların başında MBK değerlendirmelerinde görüldüğü gibi bürokrasinin kalkınma perspektifinde planlama ve kamulaştırma arasında daha yakın bir bağ kurulurken, 1960'ların sonlarında kamulaştırma kavramının siyasallaşması ve

sektörüne ait sağlık tesislerinin bakanlığa devredileceği hükmünün “devletleştirme” anlamına geldiğini söyleyerek, devletçiliğe itibar edilmeyip özel sektöre yaslanan Plan'dan bunun çıkarılmasını önermektedir. MM TD, D. 2, C. 19, İ. 127, 28.6.1967, s. 568, 569.

⁸⁰⁰ Bağımsız İçel milletvekili Celâl Kargılı, lise mezunu gençlerin üniversite giriş sınavına tabi tutulmalarının Anayasanın 50. maddesine aykırı olduğu iddiasıyla Millî Eğitim Bakanı hakkında bir gensoru açılmasına dair önergede, sınavın ancak “özel yüksek okulları besleyebilmek ve onlara devamlı olarak müşteri bulabilmek için icadedilmiş bir hilei şer'iyeye” olabileceği belirtilmektedir. MM TD, D. 3, C. 9, İ. 25, 23.12.1970, s. 418, 421, 423.

⁸⁰¹ Kargılı, üniversite sınavının eğitimi ticaret konusu haline getirdiği için Anayasa'ya aykırı olduğunun öncelikle kabul edilmesi gerektiğini belirterek, çare olarak özel okulların satın alınarak parasının taksitle ödenmesi, üniversitelerde “çift tedrisatın” yürürlüğe konması ve bölgesel planlamayı önermektedir. *A.g.k.*

⁸⁰² Kargılı, “dış ticaret vurguncularına” karşı dış ticaret, madenler “yerli ve yabancı işbirlikçilere sömürtüleceği” yerde madenler devletleştirilebilse kaynak sorununu ortadan kalkacağını söylemektedir. Başbakan'ın kardeşlerinin “fakir çocukların sırtından vurduğu” özel okulların devletleştirilmesiyle Bakan'ın söz ettiği sıkıntıya çare bulunacağını anlatarak sözlerini tamamlamaktadır. *A.g.k.*

toplumsallaşması, bunların arasına mesafe konmasını gerektirmektedir. Kamulaştırma, daha fazla devlet-mülkiyet ilişkilerini sorgulatmaktadır. Sosyal adaletin kamulaştırma yoluyla sağlanması görüşüne karşı CHP gelir dağılımı sorununu vergi sistemi yoluyla çözmeyi önermekte⁸⁰³, AP ise hisse senetleri satışıyla zenginliğin tabana yayılacağını savunmaktadır.⁸⁰⁴ Yabancı sermayenin varlığına ilişkin ‘imtiyaz’ın ötesinde ‘sömürgecilik’ nitelendirmeleri ve Meclis’te millileştirmelerin gündeme gelmesi rahatsızlık yaratmaktadır.⁸⁰⁵

Meclis’te TİP kaynaklı kamulaştırma baskısı, yer yer şiddetli karşı tepkiler üretmekte, yer yer CHP muhalefetine AP’nin özellikle yabancı sermayeden yana uygulamaları karşısındaki söylemlerine yansımaktadır. Anayasa’nın sosyal devlet ilkesini sosyalizme çekmeye çalıştığı gerekçesiyle TİP’in Anayasa için sunduğu ve reddedilen “çalışma ve sosyal adalet ilkeleri” önerisi karşısında, kamulaştırmaları tümüyle yasaklayan bir başka öneri Meclis gündemine getirilmektedir.⁸⁰⁶ Diğer yandan madenlere ABD sermayesinin ortak edilmesi karşısında CHP, karma ekonominin karma işletmecilik anlamına gelmediği argümanı ile şirketin kamulaştırılmasını savunmaktadır.⁸⁰⁷

Bütçe görüşmelerinde farklı bakanlıkların yürüttüğü hizmetler konusunda TİP kamulaştırma ve devletleştirme önerilerinde bulunmaktadır. Sağlık ve Sosyal Yardım

⁸⁰³ GP Grubu adına Coşkun Kırca, birçok ülkede sosyal adaletin kamulaştırma gibi üretim araçlarının topluma mal edilmesi yoluyla değil, “bir cemiyetin idare edilebilmesi için hiyerarşi unsurunu hakkaniyet ölçüleri içinde dikkate alan bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesini” sağlayacak vergi sistemiyle olanaklı olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 26, İ. 53, 27.2.1968, s. 602.

⁸⁰⁴ İstanbul milletvekili Yalçın, AP’nin mülkiyetin “temerküz” etmesinden yana olmadığını, kendisine örnek aldığı ABD’de hisse senetleri ile mülkiyeti tabana yayarak “sosyal adaletin, dengenin ve refahın” sağlanacağını anlatmaktadır. MM TD, D. 2, C. 13, İ. 54, 15.2.1967, s. 65.

⁸⁰⁵ TİP Grubu adına Sadun Aren, yabancı sermayenin Türkiye’yi ABD’nin uydusu haline getirileceğini söyleyerek, alınacak önlemleri “mevcut yabancı sermaye usullerine göre tedricen kamulaştırılır, devletleştirilir, millileştirilir” şeklinde ifade etmektedir. Aren bu anlattıklarına Fransızların Cezayir’e yerleşmeleri örneğini verdiğinde AP sıralarından gürültüler gelmektedir. MM TD, D. 2, C. 34, İ. 61, 24.2.1969, s. 848.

⁸⁰⁶ GP Grubu adına Fethi Çelikbaş, TİP’in Meclis’i bir “ihtilal Meclisi” olarak gördüğünü söyleyerek getirdiği öneri, “Kamu yararı sebebiyle dahi olsa, muhik ve haklı bir tazminat karşılığı dahi gösterilse Türkiye’de hiçbir surette kamulaştırma yapılamaz” ifadesini içermekte ve Meclis’ten “ayıptır”, “gayriciddidir”, “alay ediyor” tepkileriyle reddedilmektedir. MM TD, D. 2, C. 33, İ. 51, 14.2.1969, s. 38.

⁸⁰⁷ CHP Grubu adına Aydın milletvekili Mustafa Şükrü Koç, Maden Kanunu ile AP’nin Karadeniz bakır işletmesini kredi karşılığı bir ABD şirketine terk ettiğini söyleyerek, “CHP olarak karma ekonominin samimî taraftarıyız, fakat milletin yeraltı servetlerini, birtakım yabancılarla birleşerek, paylaşıp işletmek ve satmak amacını güden bu karma işletmecilik tipine şiddetle karşıyız” demektedir. MM TD, D. 2, C. 33, İ. 55, 18.2.1969, s. 641, 642.

Bakanlığı bütçe görüşmesinde, eczacılık alanında yerli ve yabancı sermaye arasındaki çelişkinin derinliği nedeniyle bu alanın devletleştirilmesini⁸⁰⁸, Bayındırlık Bakanlığı bütçe görüşmesinde bayındırlık hizmetlerinin müteahhitlerden alınarak devlete yürütülmesini⁸⁰⁹, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı bütçe görüşmesinde koy ve kıyıların üzerinde kurulacak mülklerin kamulaştırılmasını⁸¹⁰ savunmaktadır. Yalnızca ülke içinde hizmetlerin kamu yararına yürütülmesi açısından değil, dış ticarete devletin sermaye karşısında pazarlık gücünün olması bakımından da devletleştirmenin altı çizilmektedir.⁸¹¹ Dışarıya transfer edilen kârlarla kamulaştırmaları finanse etmek mümkün olabilecek, mali sektörün devletleştirilmesi ve merkezi ve emredici planlama ile ülke hızlı bir sanayileşme rotasına girecektir.

Devletleştirme ve kamulaştırma önerileri, bu ilkelerin doktriner olduğu, özel sektörünse partiler üstü bir ilke olduğu vurgusuyla yanıtlanmaktadır.⁸¹² Hükümet, Avrupa’da devletleştirmeler yerine kamu girişimciliğine ağırlık verildiğini, tekelleşmenin önlendiğini örnek göstermektedir.⁸¹³ Diğer muhalefet partileri içerisinde ise TİP’in önerilerinin ekonominin tümünün devletleştirilmesi anlamına geleceğini söyleyerek tepki gösterenler vardır. Değinilen sorunlar önerildiği gibi ‘siyasi’

⁸⁰⁸ Diyarbakır milletvekili Tarık Ziya Ekinci’e göre, sağlık hizmetinin devlet eliyle yürütülmesine rağmen özel sektöre dayalı bir kalkınma felsefesi benimsenmiştir. “Temel tıp hizmetlerinde olduğu gibi, eczacılık ve ilaç sanayii alanlarında da halk sağlığını bir sömürme konusu olmaktan çıkarmak için ilaç sanayiinin ve eczacılığın devletleştirilmesi zorunludur.” MM TD, D. 2, C. 14, İ. 60, 21.2.1967, s. 48, 49.

⁸⁰⁹ TİP Grubu adına Adana milletvekili Ali Kırıcı, sanayileşmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki eşitsizliklerin sömürmeye yol açtığını anlatarak, müteahhitlere dayalı politikanın politikalar için Anayasa’nın “Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” ilkesine aykırı olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 60, 21.2.1967, s. 85.

⁸¹⁰ TİP Grubu adına İzmir milletvekili Cemal Hakkı Selek, yabancı sermayenin kurduğu turistik tesislerden elde edeceği kârı dışarıya taşıyacağını söyleyerek Anayasa’nın 130. maddesi aykırı olarak koy ve sahillere mülkiyet hakkı tanınması halinde TİP iktidarının “yabancı özel sermayenin mülkiyetindeki kamulaştırmakta tereddüt etmeyeceğini” bildirmektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 63, 24.2.1967, s. 495.

⁸¹¹ Adana milletvekili Kırıcı, devletleştirmenin devlete sermaye karşısında pazarlık gücü de vereceğini ekleyerek, örnek olarak demir ithalinde tek alıcı olunması sayesinde fiyat indirimi sağlamaları hakkında Ticaret Bakanı’nın verdiği bilgiyi paylaşmaktadır. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 60, 21.2.1967, s. 87.

⁸¹² AP Grubu adına Konya milletvekili Sait Sina Yücesoy, tıp konusunun “partiler, devletler ve doktrinler üstü olduğunu belirterek İslam Peygamberi’nin tıp konusundaki buyruklarına değinmektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 60, 21.2.1967, s. 50, 58.

⁸¹³ Sanayi Bakanı Mehmet Turgut, İngiliz İşçi Partisi’nin sadece çelik sektöründe millileştirmeyi telaffuz ettiğini, ulaşım da devletleştirme yerine kamu girişimlerini güçlendirmeyi amaçladıklarını, esas olarak tekelleşmeye sebep olacak birleşmelere karşı önlem aldıklarını aktarmaktadır. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 63, 24.2.1967, s. 468, 469.

yöntemlerle değil yönetsel önlemlerle çözülmelidir.⁸¹⁴ AP, CHP'nin de planlamayı özel sektör ile uyumlu ele aldığını vurgulayarak, devletleştirmeye dayalı bir kalkınmanın reddi konusunda Meclis'teki çoğunluk görüşü öne çıkarılmaktadır.⁸¹⁵

1960'lar boyunca kamulaştırma karşısındaki hassasiyet münhasıran toprak mülkiyetiyle ilgilidir.⁸¹⁶ Kamu hizmetine tahsis edilen topraklar ve üzerindeki işletmelere ilişkin yapılan tartışmaların dengini sanayiye ilişkin görmek mümkün değildir. Aksine, en başta toprak reformunda ödenen kamulaştırma bedelleriyle sanayideki özel girişimin desteklenmesi öngörülmektedir.⁸¹⁷ Buradan hareketle, kamulaştırma yetkisinin özel kişiler lehine genişletilmesi üzerine sanayicilerin daha cüretli görüşler dile getirmeleridir.⁸¹⁸

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, birincisine göre özel sektöre daha fazla ağırlık vermektedir. Buna uygun olarak, kamulaştırmalarda gayrimenkullerin yatırımcı özel kişilere devri öngörülmektedir. 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun'da "Teşvik ve Tanzim" başlıklı sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler tesis ve tanzimi ve bu maksatla, gerektiğinde arazi kamulaştırmasının Bakanlar Kurulu kararlarıyla düzenleneceği öngörülmüştür. Bu bölgelerde gerekli kanalizasyon,

⁸¹⁴ YTP Grubu adına Nihat Diler, dış ticaret ile iç ticaretin iç içe olduğu ve bu durumda iç ticaretin de devletleştirilmek zorunda kalınacağı, bunun bir rejim değişikliği anlamına geleceği konusunda uyarılmaktadır. Diler, "suiistimal organizasyon bozukluğundan geliyorsa, organizasyonun düzeltilmesi, mevzuat kifayetsizliğinden oluyorsa, mevzuatın ikmal edilmesi" gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 60, 21.2.1967, s. 85, 87.

⁸¹⁵ Sanayi Bakan Turgut, Türkiye'de "ortanın solunda" olduğunu söyleyenlerin bu görüşlere uzak olduğunu, programlarında plânın özel sektöre rehber olmasını öngörürken senatoda plânın özel sektörü içine almasını savunduklarını söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 63, 24.2.1967, s. 468, 469.

⁸¹⁶ YTP Grubu adına Kasım Küfrevi, Marks'ın artık değer kamulaştırılacağını ve tüketim araçlarının özel mülkiyette kalacağını söylemesine rağmen, bilimsel sosyalizmin Türkiye'de uygulanması durumunda mülk olmasına izin verilen 500 dönümlük arazinin bir üretim unsuru olarak mülkiyet vasfını kaybedeceğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 2, C. 24, İ. 42, 16.2.1969, s. 608, 611, 620.

⁸¹⁷ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Necdet Uygur, 'toprak işleyenindir' ilkesinin neyi ifade ettiğini anlatırken, "Toprakları kamulaştırılacak büyük toprak sahipleri, plâna uygun sınai yatırım yaparlarsa, kamulaştırma bedelleri kendilerine yarı sürede ödenecek ve yeterli kredi yardımı yapılacaktır" demektedir. MM TD, D. 3, C. 5, İ. 92, 30.5.1970, s. 1163.

⁸¹⁸ TİP Grubu adına İstanbul milletvekili Sadun Aren, Odalar Birliği'nin düzenlediği sanayi kongresinde, Bakanlar Kurulu'nun kamulaştırma yaparak "sanayi sahası veya işletmesi yeri olarak sanayi teşebbüslerinin bir veya bir kaçına 99 yıl ile bedelsiz tahsis edebilmesinin" gündeme geldiğini aktarmaktadır. MM TD, D. 2, C. 24, İ. 42, 16.2.1969, s. 608, 611, 620.

elektrik, su ve yol gibi altyapı tesislerine, plan ve program hedeflerine uygun vade ve faize tabi olmak üzere bakanlıklarca gayrimenkul devredilebilecektir.⁸¹⁹

TİP, kamulaştırılan mülkün üçüncü kişilere devredilmesinin Anayasa ve Kamulaştırma Kanunu'ndaki kamu yararı ilkelerine aykırı olduğunu gündeme getirmektedir. Bunun istisnası olarak çiftçiyi topraklandırma konusu mevzuatta tanımlanmış, bunun dışında yürütmeye böyle bir yetki tanınmamıştır. Ayrıca kamulaştırılan gayrimenkulün kamu yararına kullanılmaması halinde iade şartları bakımından özel kişilere tahsis suiistimallere neden olabilecektir.⁸²⁰

Özel kişiler lehine kamulaştırma düzenlemelerinin temeli eskiye uzanmakla birlikte, bu gündem hükümet tarafından güncel bir bağlamda değerlendirilmektedir. Öncelikli olarak, planlı dönemde CHP'nin bu itiraza paralel olarak açtığı itiraz davası Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Öte yandan söz konusu tahsis, plan hedefleri doğrultusunda gerçekleştiği için kamu yararına kabul edilmek durumundadır.⁸²¹ Meclis'teki diğer muhalefet partileri TİP'in eleştirisine şerh düşerek bu hükme teknik eleştiriler getirmekte ve tashihler önermektedir. GP özel kişiler lehine kamulaştırmanın piyasa mekanizmasının plan dahilindeki işleyişini bozacağını, CHP ise muhafaza edilmesi gereken hükümde geri kalmış bölgelerin vurgulanması gerektiğini belirtmektedir.⁸²²

Devletleştirmenin gündeme geldiği ve reddedildiği hemen tüm sektörlerde, özel yatırımları devletçe desteklemek üzere özel sektör lehine kamulaştırmaların önü açılmıştır. Bunun ekonomi üzerinden etkisi, tasarruf sağlanamaması ve borçlanmaya gidilmesidir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, ithal ikameci rejime rağmen dış ticaretin yerli sermaye birikimini koruyucu sonuçlar doğurmadığı saptanmıştır. Plan

⁸¹⁹ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*.

⁸²⁰ TİP Grubu adına Kars milletvekili Adil Kurtel, Anayasa'da kişiler lehine kamulaştırma yetkisinin "münhasıran topraksız ya da yeteri kadar toprağı olmayan çiftçileri toprak sahibi yapmak için" tanımlandığını, kişi lehine kamulaştırma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na yahut herhangi bir kamu tüzel kişiliğine tanınmadığını belirtmektedir. MM TD, D. 2, C. 21, İ. 141, 17.7.1967, s. 187-189.

⁸²¹ Devlet Bakanı Zonguldak milletvekili Sadık Tekin Müftüoğlu, TİP'in itirazının geçerli olmadığını çünkü daha önce CHP adına Anayasa Mahkemesi'ne özel kişiler yararına kamulaştırma aleyhine yapılan başvurunun Mahkeme tarafından reddedildiğini hatırlatmaktadır. *A.g.k.*

⁸²² GP Grubu adına Coşkun Kırca, ilgili tasarı maddesine TİP gibi "ideolojik" gerekçelerle değil "teknik" gerekçelerle karşı olduklarını açıklamaktadır. CHP Grubu adına Muş milletvekili Nermin Neftçi ise bu fıkraya katıldıklarını, ancak "dengeli kalkınma" için "geri kalmış kesimlerin sanayi bölgeleri" sözünün eklenmesini önerdiklerini söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 21, İ. 141, 17.7.1967, s. 190, 191.

belgesinde ihracat teşviklerinin sermayeyi ödüllendirmeye dönüştüğü ve ithalatta spekülasyonun önlenemediği kabul edilmekle, Plan'ın dış ticaretin devletleştirilmesi gereğini haklı çıkardığı TİP tarafından değerlendirilmektedir.⁸²³

1950'lerin sonlarına doğru plansız kamulaştırmanın DP iktidarını soktuğu dar boğaz, 1960'ların sonlarına doğru kamu yatırımlarında kamulaştırma-planlama eşgüdümsüzlüğü⁸²⁴ ve kentsel planlardaki değişkenlik nedeniyle kamulaştırma maliyetlerinde⁸²⁵ benzer bir soruna yol açmaktadır. Özel sektöre ihale edilen kamu yatırımları, 1970'li yıllarda planlama ile uyumsuz bir şekilde artan kamulaştırmanın finansmanı sorununu, özel girişim lehine kamulaştırmalar kapsamında bir gündem haline getirecektir.

Devletler arası ilişkilerde devletleştirme ve kamulaştırma

1960'larda Türkiye açısından devletleştirme konusu, bir dış referans noktası olmaktan çıkarak iç dinamiklerde belirlendiği bir gündeme dönüşmektedir. Bunda anti-komünizmin alanının yeniden tanımlanmasının payı bulunmaktadır. 1950'lerde 'hür dünya' ile kurulan bağ devlet-mülkiyet ilişkilerinin tanımlanması yönünden belirleyici iken, 1960'larda 1945'ten sonrası ittifak politikası bozulmadan daha dengeli ilişkiler kurulduğu görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin bir başka devletle girdiği en büyük kamulaştırma krizi, Suriye ile bu dönemde yaşanmıştır. Türk vatandaşlarına ait malların Suriye hükümeti tarafından el konmasına sebep olduğu gerekçesiyle Dışişleri Bakanı hakkında verilen gensoruda, Suriye'de 1958'de toprak reformuyla Türk toprak sahiplerine eşit bir şekilde uygulanan kamulaştırmaların, Türkiye hükümeti tarafından Suriyelilere karşı orantısız

⁸²³ TİP Grubu adına Urfa milletvekili Behice Hatko Boran, bu gelişmelerin dış ticaretin devletleştirilmesini haklı çıkardığını söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 19, İ. 128, 29.6.1967, s. 627.

⁸²⁴ Elazığ milletvekili Mehmet Aytuğ, Keban barajıyla ilgili olarak "Kamulaştırmada bir sıra, bir usul, bir plân ve programın yokluğu; hangi yıl, hangi köyün kamulaştırma bedelinin verileceği hususundaki ön bilgi eksikliği taşınmaz mal sahiplerini tedirgin etmiştir" demektedir. MM TD, D. 3, C. 5, İ. 88, 25.5.1970, s. 590.

⁸²⁵ Millet Partisi Grubu adına Manisa milletvekili Sami Binicioğlu, kentsel plânların sıklıkla değiştirilmesinin belediyelere kamulaştırma sorunları ve yeni mali yükler yarattığını söylemekte, İmar ve İskân Bakanı belediyelerin kamulaştırma fonlarını her yıl artırdıklarını, 1968'de 7,5 milyon iken 1969'da 20 milyona çıkardıklarını, bunun da yeterli olmayacağını bildirmektedir. MM TD, D. 2, C. 34, İ. 60, 23.2.1969, s. 725, 735, 753.

bir kamulaştırma tepkisi görmesi üzerine genişletilerek tüm Türk vatandaşların mallarına el konduğu anlatılmaktadır.⁸²⁶ Türkiye'nin kamulaştırdığı araç ve gereçlerin piyasaya sürüldüğü ve hükümetin buna göz yumduğu iddia edilmektedir.⁸²⁷

Öte yandan İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminde sosyalist bir yol izleyen Yugoslavya ve Romanya'daki Türk uyrukluların kamulaştırılan mülkleri karşılığında tazminat alınmasına dönük anlaşmalar yapılmıştır. Ortadoğu'dan farklı olarak Doğu Avrupa'ya dönük Türkiye'nin müdahaleci politikalar izlememesi nedeniyle, bu düzenlemelerin devletleştirme karşıtı ve anti-komünist bir çerçevede ele alınmaması dikkat çekicidir.⁸²⁸

Planlı dönemin ilk 10 yılında yabancı sermaye kaynağı olan devletlerle yapılan anlaşmalar içerisinde Federal Almanya ile olan anlaşma, 1950'lerde ABD ile yapılan ve tartışma konusu olanla karşılaştırmaya değer bir boyut taşımaktadır. Önceki dönem ABD ile yapılan anlaşmada 'mütekabiliyet' esası getirilmemesi eleştiri konusu olurken, bu dönem Federal Almanya ile yapılan anlaşmada buna yer verilmektedir. Anlaşmada sermayenin karşılıklı akışı varsayılarak kamulaştırma iki taraf açısından tanımlanmıştır. Bunun dışında Soğuk Savaş çerçevesinde düzenlenen CENTO anlaşmasına kamulaştırmadan muafiyet hükmü getirilmiştir.⁸²⁹

Türkiye, Yunanistan ve İngiltere'nin ortak iradesiyle kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti ise kamulaştırma düzenlemesi bakımından başka bir özgünlük arz etmektedir. Kuruluş anlaşmasına dayanarak hazırlanan Anayasası'nda, anlaşmaya imza atan Türkiye'den

⁸²⁶ Gaziantep milletvekili Ali İhsan Göğüş, 1958'de yaşanan vaka üzerine 3-5 ailenin 1966'da Türklere ayrımcı bir şekilde kamulaştırmaların yapıldığı yönünde hükümete şikâyetle bulundukları, bunun üzerine Türk hükümeti Suriyelilerin Türkiye'deki tüm mallarına el koyduğu, Suriye hükümetinin Türklerin tüm mallarına el koyduğunu anlatmaktadır. MM TD, D. 2, C. 28, İ. 74, 10.6.1968, s.19-21.

⁸²⁷ TİP Grubu adına Hatay milletvekili Yahya Kanbolat, Hazinece mallara el konması Resmi Gazete'de yayımlandıktan kısa süre sonra Hatay'da büyük yolsuzluklar yapıldığının duyulduğunu, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları'nın buna göz yumduklarını söylemektedir. *A.g.k.*

⁸²⁸ Yugoslavya Federatif Halk Cumhuriyeti hükümeti tarafından 1946 ila 1948 yıllarında devletleştirilen Türk mal, hak ve menfaatlerinin tazmini konusunda 1950 yılında hazırlanan protokol 1956 anlaşması ile yenilenmiş ve anlaşma tarihi itibarıyla Türk vatandaşı olanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Diğer yandan Yugoslavya Krallık idaresi zamanında Kolonizasyon yasalarına göre kamulaştırılmış taşınmazların bu düzenlemenin hükümlerinden faydalanamayacakları öngörülmüştür. MM TD, D. 2, C. 28, B. 77, 17.6.1968, s. 1, 2.

⁸²⁹ Merkezi Anlaşma Teşkilatının Milli Temsilcileri ve Milletlerarası Personelin Statüleri Hakkında Anlaşma'da 5. madde, "Teşkilâtın binalarına dokunulamaz. Teşkilâtın mal ve varlığı nerede olursa olsun ve kimin elinde bulunursa bulunsun, arama, elkoyma, müsadere, istimlak veya her hangi bir müdahaleden masundur" denmektedir.

farklı bir kamulaştırma tanımına yer verilmektedir. Mülkiyet hakkının kullanılmasına getirilen kısıtlarda, kamu ve toplum yararı kavramlarının ötesinde, “âmme selâmeti veya âmme sağlığı veya âmme ahlâkı veya şehir ve memleket plânlamasına” atıfta bulunmaktadır. Bir “cemaatler” (farklı uluslardan topluluklar) ülkesi olarak Kıbrıs’ta tarım reformu amaçlı kamulaştırma, cemaatler arasındaki dengeyi bozmayacak şekilde düzenlenmiştir. Anayasa’ya göre Hristiyan ibadethaneleri ile Türklerin cami ve vakıfları, ilgili tarafların izni olmaksızın kamulaştırılamayacaktır.⁸³⁰

Kentlerde planlı kamulaştırma

Cumhuriyet’in ilk yıllarından beri gündemde olan kentlerin genişlemesi ve barınma sorunu, yeniden ‘gecekondulaşma’ ve ‘yıkım’ üzerinden Meclis’e taşınmaktadır. Başlangıçta Cumhuriyet kentlerinin temelini atılması, ardından kentlerin büyümesi ve imar başlıkları üzerinden ele alınan konu, bu dönemde planlı kalkınma bağlamına yerleştirilmektedir. 933 sayılı yasanın sınai ve turizm bölgeleri için kamulaştırmayı içeren “Teşvik ve Tanzim” maddesinde altyapı tesislerinin müstakbel gelişme sahalarının kamulaştırılması da yer almaktadır. Buna göre Bakanlar Kurulu’nun kentleşmenin gelişmesini düzenlemek amacıyla yerel yönetimlere yardımda bulunması, bu amaçla kararname çıkarabilmesi öngörülmektedir.⁸³¹

Daha önce birbirinden bağımsız düzenlemelere konu olan toprak reformu, sanayileşme ve kentsel imar bir bütün olarak değerlendirilmektedir. “Zirai reform” kaçınılmaz olarak gecekondu sorununu gündeme getirecek ve bu soruna istihdamı da içeren “sosyal adalet” çerçevesinde bir çözüm bulmak gerekecektir.⁸³² Hükümet, barınma meselesinin Beş Yıllık Planlar dahilinde yapılacak düzenlemelerle ele alınacağını açıklamaktadır.

⁸³⁰ “Zirai ıslah maksadı ile zorla iktisaplarda, toprak yalnız gayrimenkulü zorla iktisabedilen malikin mensubolduğu cemaata mensup şahıslara dağıtılabılır.”

⁸³¹ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, s. 644.

⁸³² İstanbul vekili Coşku Kırca, gecekondu yapılmasını yasaklamakla sorunun çözülmediğini, gecekonduların zirai reformla çoğalacağını, kullanılmayan arazilerin “sosyal devlet” anlayışı gereği kamulaştırmak ve gecekondulara tahsis edilerek “fakir vatandaşların yıkım ekiplerinin tecavüzünden kurtarmak” gerektiğini belirtmektedir. MM TD, C. 4, İ. 76, 18.4.1962, s. 540-543.

775 sayılı Gecekondü Kanunu'na göre kamulaştırma, başta plan çerçevesinde kent yoksulları lehine bir düzenleme olarak gündeme gelmektedir. Gecekonduların kurulduğu arsaların kamulaştırılarak tapularının gecekondu oturanlara verilmesi yahut irtifak hakkı tesis edilerek kiralanması önerilmektedir. Öte yandan tapu dağıtımının fiyat spekülasyonu doğurarak kamulaştırma bedelini artırma olasılığı vardır.⁸³³ Gerçekten kamulaştırma maliyetinin karşılanabilmesi için bedelin taksitlendirilmesi ve vakıf arazilerinin değerlendirilmesi gerekecektir. Aksi takdirde “vergi reformu” yoluyla finansmana yoluna gidilmesi, mülk sahiplerinin toprak reformuna gösterdiklerinden daha şiddetli bir tepkiye maruz kalarak gecekondu yasasını uygulanamaz hale getirecektir.⁸³⁴

Gecekondü bölgelerine dönük kamulaştırmanın niteliği, bedelin ödenme yöntemine göre değişecektir. Kentsel toprakların tümüyle kamulaştırılmasından yana olan TİP muhalefeti⁸³⁵, yasada geçen “tasfiye bölgesi” ifadesinin gecekondu oturanları himaye etmeye dönük değil, değeri yüksek arsalar üzerinde spekülasyon yaratmaya dönük olduğunu ileri sürmektedir.⁸³⁶ Kamulaştırma, tasfiye değil bölgesel planlama kapsamında yürütülmelidir. Çünkü düzenleme zaten hukuki olmayan bir durumu sosyal bir çerçevede ele alarak çözümlemek üzere gündeme getirilmiştir.⁸³⁷ Arsa sahiplerinin izninin alınmaması ve belediyelerin kamulaştırdığı arsaların daha sonra özel kişilere satılmaması şartları da eklenmelidir.⁸³⁸

⁸³³ MP adına Giresun milletvekili Kudret Bosuter, kentin ekonomik ve kültürel faaliyetlerinin gecekondu semtlerine doğru genişlemesi halinde buralarda belediyenin kamulaştırmalar yapması gerekeceğini, tapu dağıtımından kaynaklanan “spekülatif fiyatların” kamulaştırma bedelini çok artıracığı için hizmetin aksayacağını ileri sürmektedir. MM TD, D. 2, C. 4, İ. 56, 25.2.1966, s. 622.

⁸³⁴ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Reşit Ülker, göçü önleyecek olanın toprak reformu olduğunu belirtmekte, Anayasa’da iskân için kamulaştırma hükmünün uygulanmasıyla bedelin taksitler halinde ödenerek ve vakıf arazileri hayır amacıyla gecekondu oturanlara tahsis edilerek ihtiyacın karşılanabileceğini söylemektedir. Aksi takdirde toprak reformundan bile “kaçınılırken” gecekondu yasasını uygulamak hiç mümkün olmayacaktır. MM TD, D. 2, C. 5, İ. 72, 24.3.1966, s. 570, 574, 575.

⁸³⁵ TİP Grubu adına Diyarbakır milletvekili Tarık Ziya Ekinci, kalkınmış bütün ülkelerde kent arsalarının kamulaştırılarak kamu mülkiyetine alındığını, ticaret metayı olmaktan kurtararak imar planı esaslarına göre kamu yararına kullanıldığını beyan etmektedir. MM TD, D. 2, C. 34, İ. 60, 23.2.1969, s. 722.

⁸³⁶ TİP Grubu adına Urfa milletvekili Behice Hatko Boran, bölge ile mülki kavramlarının farklı olduğunu söyleyerek “bölge” dendiğinde geniş sahada toptan bir yıkım anlamına geleceğini açıklamaktadır. MM TD, D. 2, C. 7, İ. 104, 1.7.1966, s. 321, 376.

⁸³⁷ MM TD, D. 2, C. 7, İ. 107, 8.7.1966, s. 538.

⁸³⁸ Boran, gecekondu bölgelerinin “iş ve ticaret merkezlerinde” bulunmalarına göre ayrı muamele göreceğini ileri sürmektedir. Arsa değeri düşük olan yerler “gecekondü ıslah bölgeleri” ilan edilerek

CHP'ye göre Kalkınma Planı'nda tahsis edilen paranın yetersizliği nedeniyle taksitlendirme ile vergilendirme arasında bir tercihte bulunulması gerekmektedir. AP hükümeti vergilendirmeyi tercih etmeyeceği için taksitlendirmeye mecburdur. Öte yandan, belediyeler tarafından yürütülecek kamulaştırmanın bakanlık düzeyinde denetlenmesi gerekmektedir.⁸³⁹ YTP adına belirtilen görüşte belediyelerin fiyat spekülasyonunun parçası haline gelmemesi için merkezi denetim önerisi desteklenerek, TİP'in iddiası zımnen kabul edilmektedir.⁸⁴⁰ Buna karşılık sağ muhalefet, belediyelerin fiyat farklarından kaynaklanan geliri spekülasyon değil yerel hizmetler için harcayacağını ileri sürülerek merkezi denetime karşı çıkmaktadır.⁸⁴¹ Nitekim belediyeler zaten kamu hizmetlerine tahsis edilmek üzere kamulaştırmalardan aldıkları pay hakkından mahrum edilmiş bulunmaktadır.⁸⁴² Hükümet, muhalefetin eleştirilerine, bakanlık, belediye ve mülk sahibinin eşgüdümlü hareket edeceğini açıklayarak yanıt vermektedir.⁸⁴³

TİP'in gecekonduda yaşayanlar lehine muhalefeti karşısında, AP cephesinden asıl himaye edilmesi gerekenlerin mülk sahipleri olduğu dile getirilmiştir.⁸⁴⁴ Bu

korunacak, arsa değeri yüksek olan yerlerde gecekondular tasfiye edilerek araziler mülk sahiplerine iade edilecek ve bu kişilerin ya arsaları yüksek fiyattan satacaklar yahut rantı yüksek binalar inşa edeceklerdir. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 311, 312.

⁸³⁹ İstanbul milletvekili Ülker, Plan uyarınca gelire göre vergi alınması ilkesinin kamulaştırma bedeli sorununu çözebileceğini, ancak iktidardaki AP hükümetinin programında vergi almaya taraftar olmadığı için taksitlendirmeyi önermektedir. Ülker, yerel yönetimin halktan gelen baskıyı daha rahat göğüsleyebileceği düşünülse de zaten yasaya göre İmar ve İskân Bakanlığı'nın izni gerekeceğini, dolayısıyla doğrudan bakanlık tarafından "Devlet yönetimi bakışı ile" yürütülmesinin daha iyi olacağını dile getirmektedir. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 304, 306.

⁸⁴⁰ YTP Grubu adına Erzurum milletvekili Nihat Diler, belediyelerin arsaları satmak ve kiralamakla yetkili olmasının, ortaya çıkacak fiyat farkları nedeniyle belediyeyi asli görevlerinden uzaklaştırıp arsa spekülasyonuna yol açacağını söyleyerek yetkinin merkezileştirilmesini önermektedir. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 307.

⁸⁴¹ Mili Nizam Partisi'nden Adıyaman milletvekili Süleyman Arif Emre kamulaştırmalarda spekülasyonun söz konusu olamayacağını çünkü belediyelerin satış ve kira bedelleri üzerinden elde edecekleri geliri gecekondu bölgelerine belediye hizmeti götürmek için kullanacaklarını savunmaktadır. MM TD, D. 2, C. 7, İ. 103, 29.6.1966, s. 321, 322, 327.

⁸⁴² Emre, İmar Kanunu'nda parselasyona tabi tutulan arsalardan belediyenin kamu hizmetine tahsis edilmek üzere %25 pay alınması hükmünün, 1963 tarihli Anayasa Mahkemesi tarafından "bu türlü bedelsiz istimlak" kabul edilmeyerek iptal edildiğini hatırlatmaktadır. MM TD, D. 2, C. 7, İ. 106, 6.7.1966, s. 464.

⁸⁴³ İmar ve İskân Bakanı Haldun Menteşeoğlu, belediye ile bakanlık arasındaki bir yetki sorunu olmayacağını çünkü ortak çalışacaklarını, belediye ile mülk sahibi arasında ise Anayasa hükümlerinden bağımsız olarak anlaşacak olması nedeniyle bakanlık izninin gerektiğini açıklamaktadır. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 313-315.

⁸⁴⁴ Burdur milletvekili İsmail Hakkı Boyacıoğlu, malikin iznine yer verilmezse özel mülkiyete tecavüz

kutuplaşma üzerine “sosyal adaletçi” bir çözüm olarak, meselenin “yaşam hakkı” ile “mülkiyet hakkı” arasında bir uzlaşma noktası bulmak olduğu, mülk sahiplerinin kamu yararına yatırım yapmaya zorlanması ve kamulaştırmanın bir “müeyyide” olarak uygulanması, önerilmektedir.⁸⁴⁵ Sol muhalefetin gecekondular için iskân amaçlı kamulaştırma yönteminin uygulanması ve taksitlendirme önerilerini hükümet kabul etmektedir. Ancak gecekondulara dönük “tasfiye” ifadesinde ısrarcı ve TİP muhalefetine “ideolojik” yönden tepkiseldir.⁸⁴⁶

Kentsel imar sırasında vakıf mülklerinin değerlendirmesine ilişkin 1920’lerde kamulaştırmaya tabi olup olamayacaklarına dönük tartışma, 1960’larda bir sosyal yatırım olarak bedelsiz kamulaştırılmalarının mümkün olup olmadığı noktasına evrilmiştir. Vakıf mallarının kamulaştırmadan hariç tutulması eleştirilerek, tarihsel olarak mülk arazilerden ayrılarak kamusal hizmetlere tahsis edildikleri ve “dini” kuralların “milli” ihtiyaçlara uyarlandığı belirtilmektedir.⁸⁴⁷ Devlet desteğiyle ayakta durduğu ileri sürülen vakıf malları, özel mülk sayılmayarak gecekondular için belediyelere bedelsiz tahsis edilmelidir.⁸⁴⁸ Bunun karşısında ise dini değeri üzerinden vakıf mallarına dokunulmazlık atfedilmekte⁸⁴⁹, belediyenin finansmanı gerekiyorsa

edilmiş olacağını ifade ederek “Halbuki, asıl himaye edilmesi lâzım gelen kişinin mülküdür. Adalet de mülkün temelidir” demektedir. MM TD, D. 2, C. 7, İ. 107, 8.7.1966, s. 538, 540.

⁸⁴⁵ CHP Meclis Grubu adına İstanbul milletvekili Coşkun Kırca, atıl mülklere iki sene içerisinde kamu yararına yatırım yapılmasının isteneceğini, yapılmazlarsa buraların kamulaştırılacağını söylemektedir. Bir “müeyyide” olarak bedelin 10 yılda taksitle ödenmesiyle sosyal mesken için finansman sağlanmış olacaktır. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 317, 318.

⁸⁴⁶ Geçici Komisyon sözcüsü İstanbul milletvekili Nuri Eroğan, tasfiyeden kast edilenin tehcir değil temizleme olduğu açıklamaktadır. MM TD, D. 2, C. 5, İ. 79, 14.4.1966, s. 831. İmar ve İskân Bakanı Haldun Menteşeoğlu, yasanın mülk sahibi bir “zümrenin menfaatine” çıkarılmadığını, TİP’in yasayı bir “istismar metarı” olarak kullandığını söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 92, 5.5.1966, s. 313-315.

⁸⁴⁷ İstanbul milletvekili Reşit Ülker, Cumhuriyet’le vakıf arazilerinden mülk olanlara tapu verilirken kalanın eğitim, su hizmeti gibi hizmet kuruluşlarına aktarıldığını anlatmaktadır. Ülker’e göre, vakıflar dokunulmaz değildir ve vakıf müessesesi “tarihimizde milli kaidelere tabi olmuştur”. MM TD, D. 2, C. 5, İ. 79, 14.4.1966, s. 847, 848.

⁸⁴⁸ Ülker, vakıfların ellerindeki topraktan elde ettikleri gelirle değil, devletin merkezi bütçeden aktardığı büyük meblağlarla ayakta durduğunu açıklamaktadır. MM TD, D. 2, C. 6, İ. 87, 28.4.1966, s. 107, 108, 113.

⁸⁴⁹ Geçici Komisyon Sözcüsü Eroğan, İmam-ı Yusuf ve İmam-ı Muhammed’in vakıflar için “Menfaatleri insanlara olmak üzere bir aynı Allahın mülkü olarak saklamak, temlik ve temellükten menetmektir” sözlerine atıfla bedelsiz el koymayı reddetmektedir. MM TD, D. 2, C. 5, İ. 79, 14.4.1966, s. 854.

Maliye Bakanlığı tarafından desteklenerek bedelli kamulaştırmaya tabi tutulmalarını savunulmaktadır.⁸⁵⁰

Kentsel topraklara dönük planlama doğrultusunda idarenin kamulaştırma yetkisi Arsa Ofisi'nin teşkili ile genişletilmektedir. 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'na göre İmar ve İskân Bakanlığı, sanayi, turizm, konut ihtiyaçları ile diğer kamu tesisleri için planlanmış sahalardaki arazileri Ofis adına kamulaştırabilecektir. Ofisin yaratacağı arsa stoku, kentsel planlama için kentsel toprakların kamulaştırılmasını savunanlar açısından önemlidir. Dikkat edilmesi gereken nokta, kamulaştırılan yerlerin üçüncü kişilere verilmemesi⁸⁵¹, daha önce belediyelerin yaptığı gibi ticari olarak işletilmemesidir.⁸⁵²

Bir taraftan arsa spekülasyonundan ortaya çıkan değerın kamuya mal edilmesi için bu düzenlemeye kamulaştırmanın eşlik etmesi önerilirken⁸⁵³, diğer yandan düzenleme satışa arz edecek arsa yaratması bakımından destek görmektedir. Ofis adına kamulaştırma için taksitlendirmeye özellikle vurgu yapılmaktadır.⁸⁵⁴ Öte yandan Ofis'in kent planı içerisinde arsa tahsis yelpazesi, kamulaştırma amacına uygun özel işletmelerin bulunmasına olanak sağlamaktadır. Belirli üretim ve hizmetler için kamulaştırılan alanlara yapılmış uygun özel işletmelerin kamulaştırılması ise söz konusu değildir.⁸⁵⁵

⁸⁵⁰ Burdur milletvekili Fethi Çelikbaş, vakıf arazilerinin belediyelere bedelsiz tahsis edilmesinin “vakfın umumi bünyesi”ne aykırı olduğunu ileri sürerek, eğer belediyelerin maliyeti karşılayamayacağı düşünülüyorsa Maliye Bakanlığı'nın bütçe tahsis etmesi gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 5, İ. 79, 14.4.1966, s. 851.

⁸⁵¹ Niğde milletvekili Ruhi Soyer, “Şimdi kamulaştırma zaten, kendi tâbirinde ifade ettiği gibi umumileştirmedir. Yani milletin tümüne mâletmedir. Milletin tümüne mâletmek için aldığımız bir arsayı şahıslara satacağız ve bunu devlet tarafından kanunla kurduğumuz bir ofise yaptıracağız” diyerek tersi uygulamaları eleştirmektedir. MM TD, D. 2, C. 31, İ. 37, 27.1.1969, s. 526, 527, 535, 536.

⁸⁵² TİP milletvekili Tarık Ziya Ekinci, “belediyenin veya diğer bir müessesenin paraya olan ihtiyacı sebebiyle” kamulaştırdıkları yerleri yeniden paraya dönüştürülmek üzere işlettiklerini söylemektedir. Ekinci, Arsa Ofisi yasasında bunları önleyici benzer hükümler konmasını önermektedir. A.g.k.

⁸⁵³ Ekinci, arsa spekülasyonuyla yaşanan değer artışının kişilerin eline geçmesini önlemek üzere kamulaştırmanın prensip olarak kabul edilmesini, başka türlü plânlı kentleşmeyi gerçekleştirmek mümkün olmadığını belirtmektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 64, 25.2.1967, s. 543. CHP Grubu adına Reşit Ülker ise ilgili maddeyi överek Arsa Ofisi'nin kamulaştırma yapacağını ve böylece elinde satışa arz edilecek arsa bulunacağını söylemektedir. MM TD, D. 2, C. 32, İ. 41, 31.1.1969, s. 32, 33.

⁸⁵⁴ 1967 bütçe görüşmesinde CHP Grubu adına Muş milletvekili Nermin Çiftçi, taksitli kamulaştırmaya izin verilmediği için Arsa Ofisi'nin arsa biriktirmesinin mümkün olmadığını söyleyerek “Zaten AP'nin zengini daha zengin yapan zihniyeti olmasa bile, taksitli kamulaştırmayı kabul etmediği içindir ki Arsa Ofisi Kanunu daha doğmadan ölüme mahkûm bir kanundur” demektedir. MM TD, D. 2, C. 14, İ. 64, 25.2.1967, s. 531. Yasa tasarısı geldiğinde taksitlendirme Ülker tarafından savunulmaktadır.

⁸⁵⁵ Gümüşhane milletvekili Sabri Özcan San, Komisyon Başkanı'nın “Bu kanun, sosyal konut kanunu tasarısıdır” sözlerine itiraz ederek, yasanın kamulaştırmayı daha geniş kapsamlı ele aldığını, turizm için planlanmış bölgede turistik otel veya ilgili alana bir özel girişimcinin hastane yapabileceğini, bunları

1950'lerin içinde olduğu gibi dışarıda da verdiği istikrarsız görüntü, siyaset yelpazesinin genişlemesi ve bürokratik yapının güçlenmesi ile 1960'larda aşılmıştır. Ancak bunun bedeli, 1945'te zirve yapıp sonlandığı düşünülen devletleştirme ve kamulaştırmacı eğilimlerin Türkiye'de güçlenmesi ve siyasallaşmasıdır. Planlamaya devletleştirme karşısında verilen birleştirici rol yeterince etkili olmamış, kentleşme ve tarımsal kalkınma sorunlarında kamulaştırmanın ortaya çıkardığı çelişkiler siyasetin gündemine taşınmıştır. Yabancı sermaye devletleştirilmiş kamu hizmetlerinden uzak tutulurken, iktisadi işletmeler ve doğal kaynakların işlenmesine dönük yatırımlarda yabancı sermayenin ve özel sektör lehine kamulaştırmaların etkisinin arttığı görülmektedir. Dolayısıyla toplumsal reform idari reformu zorlarken aradaki uçurum derinleşmektedir.

6. Reform ve restorasyon zıtlığı: 1970'ler

12 Mart muhtırası ile açılan evre, kamulaştırma-planlama ilişkisi bakımından reformun ilerlediği, fakat eş zamanlı olarak köklü bir restorasyona zemin hazırlandığı iki boyuta sahiptir. Bu evrede 1961 Anayasası'nın tanımladığı devlet-mülkiyet ilişkilerinde genel olarak kamulaştırmaya doğru esneklikler ortadan kaldırılmakta, özel olarak çiftçiyi topraklandırma, madenler gibi başlıklarda daha radikal bir içerikle bu araç gündeme getirilmektedir. Eksik restorasyon diye nitelendirilebilecek koşullarda, siyasallaşmış ve toplumsallaşmış kamulaştırmanın zorlayıcı etkisi, köklü reform ve köklü restorasyon eğilimlerini karşı karşıya getirecektir.

Kalkınma perspektifinde 1930'larda devletleştirme olmayan devletçilik çizgisi, 1970'lerde devletçi olmayan bir devletleştirme ve halkçı olmayan bir kamulaştırmacılığa yerini bırakmıştır. İki dönemin ortak noktası plan-piyasa uyumu, yani özel sektörü teşvik edecek şekilde devlet yatırımlarının planlanması doğrultusunda el koyma eyleminin işlevlendirilmesidir. 1970'lere girişte tartışmanın referans noktaları, bir yandan 1961 Anayasası'nın yabancı sermayeye verdiği güvenceler, diğer yandan

kamulaştırılmanın sakıncalı olacağını belirtmektedir. MM TD, D. 2, C. 32, İ. 41, 31.1.1969, s. 32, 33.

1960'ların ikinci yarısında yabancı sermayeye dönük tekil bedelsiz kamulaştırma vakaları ve sosyalizmden ilham alan “teorik devletleştirme”dir.⁸⁵⁶

1971 uğrağında, 1961 Anayasası ile kalkınma planlaması iki yönden değerlendirilmektedir. Birinci yön, muhtıra ile kurulacak teknokrat hükümetinin 1961 Anayasası'nı uygulatabilmek için reformcu bir rol oynamasıdır. Hükümet programında yer alan “devletleştirme” hükmü, bu yöndeki endişeleri ve beklentileri uyarmakta⁸⁵⁷, CHP boraks madeninin devletleştirilmesini dile getirirken, Meclis'te önceki dönem tartışılan dış ticaret ve mali sektörü kapsayan devletleştirme talepleri yeniden gündeme gelmektedir.⁸⁵⁸ Sağlık hizmetlerinde bu öneri ilaç sanayini kapsamak üzere genişletilmektedir.⁸⁵⁹ Önceki dönem özel okulların devletleştirilmesi dahi reddedilirken, şimdi en hassas gündemlerden biri olan toprak reformunun programda yer alması, devletleştirme ve kamulaştırmanın ilkesel olarak “reform” kapsamında değerlendirilmesine neden olmaktadır.⁸⁶⁰

Diğer yön, 1971'in 1961'in bir revizyonu olduğu yorumuna dayanmaktadır. 1961, nasıl ki 1950'lerin yabancı sermayeye verilen imtiyazlara karşı planlı kalkınmayı öne çıkardıysa; 1971 de, 1961'e dayanan düzenlemelerin kamulaştırma ve devletleştirme

⁸⁵⁶ AP Grubu adına Adana milletvekili Selahattin Kılıç, geçmiş AP hükümetinin Bora Consolide Ltd. Şirketi'nin ruhsatını iptal edilerek kamulaştırma bedeli ödemeksizin alınarak Etibank'a kazandırıldığını anlatarak, Atatürk'ün “pragmatik devletçi” olduğunu, Türkiye'yi “Allende devletçiliğinden” kurtarmak gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 155, 26.10.1972, s. 377, 378, 380.

⁸⁵⁷ Demokratik Parti Grubu adına Samsun milletvekili Talat Asal, “devletçi ve devletleştirme” nitelikteki programda devletleştirmelerin sınırının belirsiz olduğunu söyleyerek, akaryakıt depolama hizmetinin devletleştirilmesinin petrol arama ve çıkarmayı olumsuz etkileyebileceğini belirtmektedir. AP Grubu adına Uşak milletvekili Orhan Dengiz de devletleştirmedeki bu belirsizlikten endişe duyduklarını ifade etmektedir. MM TD, D. 3, C. 12, İ. 81, 5.4.1971, s. 412, 429, 441.

⁸⁵⁸ CHP Grubu adına Malatya milletvekili İsmet İnönü, programdaki devletleştirmenin yabancıların “göz koydukları” boraksın devletleştirilmesini ifade ettiğini söylerken, Maraş milletvekili İbrahim Öztürk, dış ticaretin, özel bankacılık ve sigortacılığın devletleştirilmesini savunmaktadır. İstanbul milletvekili Haydar Özdemir ise, “Anayasa'nın işlemez düzenini işler hale getirmek için” hükümet programında devletleştirmenin bu sektörlerin yanı sıra ağır sanayiye de kapsamı gerektiğini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 12, İ. 81, 5.4.1971, s. 446, 457.

⁸⁵⁹ Balıkesir milletvekili Salih Zeki Altunbaş, DPT'nin öngördüğü hedeflerde ilaç hammaddesi üretimi ve ihracatına yer verildiğini ancak bu konuda bir önlem alınmadığını söyleyerek ilaç sanayinin millileştirilmesi ve SSK'nın ilaç fabrikası kurmasını önermektedir. MM TD, D. 3, C. 18, İ. 185, 27.10.1971, s. 764.

⁸⁶⁰ İçel milletvekili Celâl Kargılı, daha önce dış ticaretin devletleştirilmesi için verdiği yasa teklifinin reddedilmesi için tezkere yazan Ticaret Komisyonu Başkanı Doğan Kitaplı'yı devletleştirmenin uygulanmasını öngören reform hükümetinde görmekten “sevinç” duyduğunu ifade etmektedir. Kitaplı ise dış ticaretin devletleştirilmesi ile toprak reformunun bir tutulamayacağını, ikincisinin Anayasa'da yer aldığını belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 16, İ. 137, 26.7.1971, s. 60-62.

yöntemlerine dayandığı yorumu karşısında yabancı sermayeye garantiler verilerek bu hatayı düzeltmektedir.⁸⁶¹ 1961 Anayasası'nda mülkiyet hakkının “sosyal ve iktisadi haklar” bölümünde yer alması bir yanlışlık sonucudur.⁸⁶² Dolayısıyla 1971 bu yanlış düzelterektir.

Bu iki görüşün zıtlaşması, ülkedeki toplumsal bir antagonizmanın yansımasıdır. Önceki dönemlerde kamulaştırma, genelde mülk sahiplerinin çıkarları ekseninde tartışma konusu olmakta, mülk sahibi olmayan emekçi kesimlerin çıkarları nadiren bu tartışma bağlamında gündeme gelmiştir. 1950’lerde ormanların devletleştirilmesinin geri alınmasında orman köylülerine, 1960’larda gecekondü bölgelerinin kamulaştırılmasında kent yoksullarına atıfta bulunulmuştur. Fakat genel olarak kamulaştırma ile emeğin çıkarları arasında bir bağ kurulmamaktadır. 1970’lere gelindiğinde ise kamulaştırmanın örgütlü emek mücadelesinde bir tema olduğu görülmektedir.

Petrol üretiminde verilen ruhsatların geri alınmasında dayalı millileştirme talebi, yabancı şirketin işlettiği rafineride çalışan işçiler cephesinden gündeme gelmektedir. ATAS’ın yönetimindeki BP, Shell, Mobil şirketlerinin, İPRAŞ ve Batman gibi yerli rafinerilerde çalışan işçilere göre daha düşük ücret önermesi üzerine Petrol-İş Sendikası ile yürütülen toplu görüşmeler tıkanmış ve grev kararı alınmıştır. Bu koşullarda ATAS’ın “millileştirilmesinin, ya da en iyisi devletleştirilmesinin” hükümet tarafından ele alınması gerekmektedir. Devletleştirme karşılığının devlet tahvilleri veya işçi dövizleri ile ödenebileceği belirtilmektedir.⁸⁶³

Öte yandan Meclis tartışmalarında, kamulaştırmanın oynayacağı rol ile emek arasında kurulan ilişki, işçinin ya özel sektörle çıkar ortaklığını varsaymakta, yahut

⁸⁶¹ DP Grubu adına Elazığ milletvekili Samet Göldoğan, 27 Mayıs’ın yabancı sermaye politikası konusunda kuşkular doğurduğunu, ancak “ihtilal” hükümeti, 1961 Anayasası ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yabancı özel sermayeye Türk girişimleri ile aynı hakların tanındığı, “kamulaştırma ve devletleştirme hallerinde yapılacak ödemelerle transferler konusunda sağlam garantiler” verildiği belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 12, İ. 90, 21.4.1971, s. 687.

⁸⁶² DP Grubu adına Konya milletvekili Bahri Dağdaş, Ferit Melen’in “kapitalizm ve kolektivizm” arasında “memleketi refaha götürmek, kalkındırmak için birinci sisteme yakın olmak lazımdır” yorumunu aktarmaktadır. Anayasa tartışmasında, Muammer Aksoy ve arkadaşları karşısında “vatanperver Türk çocuklarının” mücadele ederek “sosyal adalet” karşısında “mülkiyet”i koruduklarını ifade etmektedir. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 128, 17.7.1972, s. 684-687, 696, 697.

⁸⁶³ İçel milletvekili Turhan Özgüner, “Günde 1,5 milyon lira civarında kâr eden, ama bir günlüğünü dahi zam suretiyle işçiye vermeyi kısıkanan” ATAS’la ilgili olarak hükümeti “fincancı katırlarını ürkütmekten” çekinmemeye ve devletleştirmede “öncülük” etmeye davet etmektedir. MM TD, D. 3, C. 18, İ. 168, 27.9.1971, s. 125-127.

kamulaştırma açısından onu nesneleştirmektedir. Milli gelir artışında emeğin payının kamulaştırma değil özel sektör yatırımlarıyla arttığı ileri sürülmektedir.⁸⁶⁴ Planlamanın özel sektör ağırlıklı bir kalkınma öngörmesi bunu desteklemektedir. Kamulaştırmayı savunan “reformcu” muhalefet ise, madenlerde yabancı sermaye karşısında yerli özel sermayenin “ucuz emeğe” dayanarak rekabet edebileceğini, fakat maden kaynaklarını verimli kullanmayacağı yorumunda bulunmaktadır.⁸⁶⁵ Türkiye tarihinin en ‘iddialı’ devletleştirme hamlelerinden birinin madenlerde gerçekleştiği bu dönemde emeğin devletleştirmeyi sahiplenmesinin payı saptanmalıdır.

Devlet müdahaleciliğinin tartışıldığı diğer alanlarda nihai ve köklü bir çözüm olarak devletleştirme yöntemi mutlaka gündeme gelmektedir. Tarıma dönük devlet yatırımlarında maliyeti azaltmak için malzeme ithalatının vergiden muaf tutulmasına yönelik düzenleme karşısında daha ileri bir önlemin komisyoncu şirketlerin aradan çıkarılması olduğu, bundan daha ilerisinin ise dış ticaretin devletleştirilmesi olduğu dile getirilmektedir.⁸⁶⁶ Devletleştirme önerisi “karma ekonomi” duvarına çarptıktan sonra müdahalecilik önerileri gerisin geri mevcut düzenlemeye ricat etmektedir.⁸⁶⁷

Dış ticarete devletleştirmenin bir tasarı veya teklif haline gelmese dahi bir çözüm olarak telaffuz edilmesi, mevcut müdahaleci düzenlemeleri güçlendirmektedir. Ticaretin devlet denetiminde bulunmadığı koşullarda haksız kârların elde edilmesine sebep olacağı kanaati, ihracat ve ithalatta aracılık faaliyeti yürütenleri rahatsız etmektedir.⁸⁶⁸ Böylece ithal ikameci sanayileşme modelinde açılan gedikleri

⁸⁶⁴ DP Grubu adına Trabzon milletvekili Ekrem Dikmen, “Millî gelir ve onun içerisinde emeğin payı, kamulaştırma metotlarıyla mı, yoksa özel teşebbüse yer veren karma ekonomiyi savunan yollarla mı artmaktadır?” diye sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 21, İ. 46, 22.2.1972, s. 705, 706.

⁸⁶⁵ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Hüseyin Baytürk, yabancı sermayenin madenlerin işletilmesinde sadece kâra bakacağını, Türkiye’de işçiliğin ucuz olması sayesinde yabancı sermaye ile rekabet edebileceklerini, ancak özel girişimin elindeki linyitler “perişan” olduğu için kamulaştırılmaları gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 486-491.

⁸⁶⁶ Köy İşleri Bakanlığı kuruluş yasası içerisinde YSE ve TOPRAKSU Genel Müdürlükleri’nin inşa edeceği tesisler için ithal edilecek malzemelerin her türlü vergi, resim ve harçtan muafiyeti hükmüne dair Amasya milletvekili Salih Aygün, aracı firmaların kaldırılmasını önermekte, Ordu milletvekili Cengiz Ekinci ise “ticareti devletleştirelim” demektedir. MM TD, D. 3, C. 18, İ. 168, 27.9.1971, s. 153.

⁸⁶⁷ Geçici Komisyon Başkanı Eskişehir milletvekili Mehmet İsmet Angı, “demir perde gerisi ticaretin dahi dış memleketlerdeki bu alış-verişlerde satın aldığı mallardaki komisyonu komisyoncuların almasına mani olamadığını” anlatmaktadır. Samsun milletvekili Bahattin Uzunoğlu, komisyoncu kârı karşısında tek yolun devletleştirme olduğunu söyleyerek bu yol karşısında düzenlemedeki usulü savunmaktadır. MM TD, D. 3, C. 18, İ. 168, 27.9.1971, s. 155, 158.

⁸⁶⁸ DP Grubu adına Aydın milletvekili Yüksel Menderes, “Dış ticaretinden mühendislik hizmetlerine

kapatabilmek için gündeme gelen devletleştirme, sermayenin hareket alanını sınırlandıran bir etki yaratmaktadır.

Devletleştirilmiş kamu hizmetlerine piyasa nüfuz etmeye başlamaktadır. Münferit olsa da eğitim alanında bulunan özel kurumlara kamulaştırmadan yararlanma olanağı getirilmiştir. Fakat öngörülen prosedürün bürokratik olması şikâyet konusudur. Özel yüksek okulların akademi ve üniversitelere devri sırasında gerekecek kamulaştırmalar için Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı devreye girecek ve bilirkişi komisyonundan rol çalacaktır. Özel okullar ile İDT'ler karşılaştırılarak ikisinin de birer iktisadi işletme olduğu saptanmakta, kamulaştırma yapma yöntemlerinin İDT'lerde kolay iken bu düzenlemede zorlaştırılması eleştirilmektedir.⁸⁶⁹ Diğer taraftan, kamulaştırma finansmanın özel okullar için değil köy okulları için harcanması gerektiği görüşü de dile getirilmektedir.⁸⁷⁰

Devlet eliyle yürütülecek kamu hizmetlerinde kamulaştırma ve ücretlendirme bir arada değerlendirilmektedir. 1940'larda bu konu tarımsal sulama ile ilgili gündeme gelmiş, fakat suyun çıktığı arazi sahiplerinin sudan ücretsiz faydalandırılarak bunlara kamulaştırma bedeli ödenmemesi bağlamında değerlendirilmiştir. 1970'lere gelindiğinde ise ulaşımda gündeme gelen konu, özel sektör tarafından yürütülmeyen kamu hizmetlerine piyasa kurallarının girişi anlamına gelmektedir. Buna göre, sanayileşme ile gereksinimi artan “hız yolları” ücretlendirilerek kamulaştırma bedeli karşılanabilecektir.⁸⁷¹

kadar estirilmek istenen devletleştirme furyası, namuslu hizmet veren ve hayatlarını bu yoldan kazanan vatandaş kitlelerini tedirgin ettiğini” söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 22, İ. 53, 29.2.1972, s. 815.

⁸⁶⁹ Sinop milletvekili Hilmi İşgüzar, genel müdürlükler ve İDT'ler için gayrimenkul edinme yolları basit ve pratik iken, özel okulla ilgili Milli Eğitim Bakanlığı ve rektörlüğün teklifi çerçevesinde Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün kamulaştırma yapabileceğini, bilirkişinin bu komisyonun görevini zaten yerine getireceğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 15, İ. 131, 15.7.1971, s. 484.

⁸⁷⁰ Niğde milletvekili Hüseyin Başer, çok sayıda köy okulsuzken özel yüksek okul öğrencilerine mekan yaratmak için kamulaştırma maliyetine katlanmanın doğru olmayacağını dile getirmekte, mevcut üniversitel yurtlarının tahsis edilmesini önermektedir. MM TD, D. 3, C. 15, İ. 131, 15.7.1971, s. 485.

⁸⁷¹ Bayındırlık Bakanlığı bütçesinin görüşmesinde Bakan Mukadder Öztekin, “Bu tip yolların kamulaştırma ve yapım maliyetleri yüksektir. Buna mukabil rantabiliteleri de yüksek olduğundan kendi kendilerini ödeyebilecek karakterdedirler. Mümkün olan yerlerde bu yolların ‘geçiş ücretli’ olmaları düşünülmektedir” demektedir. MM TD, D. 3, C. 21, İ. 46, 22.2.1972, s. 661.

Anayasa’da kamulaştırmanın gözden geçirilmesi

Cumhuriyet Senatosu’nun, Anayasa’nın bazı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkındaki teklifi kamulaştırma maddesini içermektedir. Kamulaştırma amacının taşıdığı ayrıcalık nedeniyle çiftçiye topraklandırma, ormanlaştırma ve iskân işlerinin yanına “kıyıların korunması ve turizm” ibaresi eklenmiştir. Gerekçede, dış ödemeler dengesinde önemli bir yer işgal eden turizm gelirlerini artıracak yatırımları teşvik ile halkın kıyılardan yararlanması aynı anda vurgulanmaktadır. Kamulaştırma bedeli için vergi beyanının tavan kabul edilmesi, kısmi kamulaştırmada bunun dikkate alınması, ödeme taksitlendirmesinin 20 yıla çıkarılması değişikliğin diğer önemli noktalarıdır.

Kamulaştırmada getirilen kolaylık, plan hedefleri doğrultusunda özel sermaye yatırımlarının teşvik edilmesini amaçlamaktadır. Yatırımcıya gösterilen kolaylığın mülk sahibine düşen payı, planlı kalkınmada başından beri vurgulandığı gibi kamulaştırma bedellerinin sanayiye aktarılması koşuluna bağlanmaktadır. Mülk sahiplerine, alacakları bedeli plan hedefleri doğrultusundaki yatırıma dönüştürmeleri halinde peşin ödeme seçeneği sunulmaktadır.⁸⁷²

Bir yoruma göre vergi beyanına dayalı kamulaştırma yöntemi toprak sahipleri arasındaki eşitsizliği derinleştirecektir. Vergi beyanları düşük olan orta ve küçük toprak sahipleri zarar edecek, yüksek olan büyük toprak sahipleri kâr edecektir.⁸⁷³ Keza, mülk sahiplerinden sanayiye yatırım yapacak olanların peşin ödeme avantajından, yatırımcılardan turizme yönelenlerin taksitlendirmeden yararlanmasının tarımsal mülk sahiplerini mağdur edeceği ima edilmektedir.⁸⁷⁴ Bir başka yorum ise mülk sahiplerinin her durumda mülkleriyle orantılı bir beyanda bulundukları dolayısıyla bu ölçüte

⁸⁷² AP Grubu adına Süleyman Demirel, plânların öngördüğü hedeflere yönelmiş yatırımları “teşvik” etmek için “devlet yatırımlarına katılmak isteyenler” için kamulaştırma bedellerinin bir kısmının veya tamamının peşin ödenmesi öngörüldüğünü anlatmaktadır. Bu yolla kamulaştırma bedellerinin kalkınmaya intikali sağlanacaktır. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 156, 27.8.1971, s. 262.

⁸⁷³ DP Grubu adına Erzurum milletvekili Cevat Önder, küçük ve orta çiftçi mağdur olurken “Toprağını satmak isteyip de satamayan büyük toprak sahipleri” için devletin “iyi bir müşteri” olacağını söylemektedir. “Bu hal tarımda verimi azaltacak, tarımda gizli ve açık işsizlik daha da artacak[tır]”. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 156, 27.8.1971, s. 274.

⁸⁷⁴ DP Grubu adına Önder peşin bedel ödenmesi şartında taşınmaz topraktan ayırmanın adaletsiz olduğunu ve bir kısım mülk sahibini mağdur edeceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 157, 28.8.1971, s. 338, 339, 342.

güvenilmesi gerektiğidir.⁸⁷⁵ Ayrıca, mülk sahipleri arasındaki ayrımcılık iddiaları karşısında turizm yatırımları için öngörülen taksit avantajında sektör yatırımcılarının değil devlet yatırımlarının gözetildiği söylenmektedir.⁸⁷⁶

1971 muhtırasıyla kurulan Nihat Erim başkanlığındaki kabine bir “reform” hükümeti olarak görülmektedir. Anayasa için önerilen 35 değişiklikten 34’ü asayişle ilgili iken kalan biri kamulaştırmayla ilgili reform maddesidir. 1961 Anayasası’nın kamulaştırma için belirlediği değer ölçütünü Anayasa Mahkemesi’nin ‘rayiç değer’ olarak yorumlaması nedeniyle aksayan reform, vergi ölçütü getirilerek ve taksitlendirme süresi 10 yıldan 20 yıla çıkarılarak, yoluna girmiştir.⁸⁷⁷ Düşük vergi beyan eden ve topraklarını kamulaştırma sınırlarının altında kalacak şekilde parçalayarak muvazaada bulunan toprak sahipleri, reformun denetiminden kaçamayacaklardır.⁸⁷⁸

Meclis’in sol kanadı, reformu geciktirenin 1971 öncesi hükümetlerin siyasi çıkarları mı yoksa dönemin hukuki altyapısı mı olduğunu tartışmaktadır. CHP’den kopan Milli Güven Partisi, vergi ölçütü 1960’ların başında gündeme gelmekle birlikte o dönemki iktidar tarafından benimsenmediğini, bunun üzerine kamulaştırmaların bir kısmının soygun şeklinde yaşandığını ileri sürmektedir.⁸⁷⁹ Dolayısıyla 1960’ların hukuki altyapısı nesnel değil öznel olarak belirlenmiştir. Bu muhalefetin temsil ettiği bürokratik teamüller kamulaştırmayı daha devletçi bir noktadan savunmaktadır.

⁸⁷⁵ Milli Güven Partisi Grubu adına Ankara milletvekili Emin Paksüt, vergi değeri üzerinden vatandaşın suistimalde bulunacağını düşünmeyi eleştirmekte, hükümetin getirdiği “reform” düzenlemesini reddederek parlamentonun “tutucu” konumuna düşmemesi gerektiği yönünde uyarmaktadır. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 156, 27.8.1971, s. 284-286.

⁸⁷⁶ MGP Grubu adına Kayseri milletvekili Turhan Feyzioğlu, turizm projelerinde “Ali Beyin, Veli Beyin kuracağı otel için, hususi turizm yatırımları için başkasının malını kamulaştırılması”nın ve 20 yıllık taksit bağlanmasının söz konusu olmadığını, bunların kamu yararına devletçe yapılması gereken yatırımlar olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 157, 28.8.1971, s. 354, 355.

⁸⁷⁷ CHP Grubu adına Bolu milletvekili Kemal Demir, 1961 Anayasası’nın ‘gerçek değer’ ölçütünün Anayasa Mahkemesi kararıyla ‘rayiç değer’ olarak yorumlanarak devletin reformlarını zora sokan bir fahiş bedel yükseltmesine sebep olduğu, vergi ölçütüyle bunun dengeleneceğini ifade etmektedir. *A.g.k.*

⁸⁷⁸ Maraş milletvekili İbrahim Öztürk, “vatan seferliklerinden asla şüphe etmediğimiz sayın büyük toprak sahiplerimizin bu millî ve hukukî sonuca gönül rahatlığı ile katlanmalarını ve artık bu reformun yapılmasına yardımcı olmalarını” temenni etmektedir. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 157, 28.8.1971, s. 346, 347.

⁸⁷⁹ MGP Grubu adına Kayseri milletvekili Turhan Feyzioğlu, CHP’nin mevcut Anayasa maddesi nedeniyle toprak reformu yapılamadığı yorumuna yapılan eleştirileri geçersiz kılacağı için itiraz etmekte, vergi ölçütünün ise 1962 yılında Tinbergen tarafından önerildiğini, ve o zamanki YPK’da lehte oy kullanan tek bakanın kendisi olduğunu anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 157, 28.8.1971, s. 354, 355.

Meclis'in sağ kanadında AP ve türevi olan muhalefet bulunmaktadır. 1950'lerin Demokrat Parti mirasını ortodoks bir şekilde üstlenerek toprak sahiplerinin çıkarlarının sesi olan Demokratik Parti (DP)⁸⁸⁰, kamulaştırma karşılığının vergi tavanı değil vergi değeri olması, kamulaştırma ile beyan tarihi arasındaki farkın gözetilmesi, servet vergisi yerine gelir vergisinin temel alınması gerektiğini savunmaktadır.⁸⁸¹ DP'ye göre devletleştirme maddesinde geçen gerçek karşılık ifadesi kamulaştırmada korunmalıdır.⁸⁸² Kamulaştırma bedelleri nedeniyle 27 Mayıs'ın Menderes'e yüklediği Anayasa ihlali suçunun, kamulaştırma bedelinin vergi tavanına göre kısıtlanmasıyla tekrar edilmesi olasıdır.⁸⁸³ Öte yandan Anayasa değişikliklerindeki "asayiş" ağırlığı, kamulaştırmayı toplumsallaştıran sosyalist hareket tehdidiyle ilgilidir. AP, bu yöndeki endişelerini dile getirmekte ve "reformun" denetlenmesi gerektiğini savunmaktadır.⁸⁸⁴

Anayasa değişikliği çerçevesinde 6830 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmaktadır. Özel sektör lehine kamulaştırmaların tanımlanmasında belirli alanlara özgü yasalarla istisna getirilebileceği hükmü, bu değişikliklerin başında gelmektedir. Özel hukuk tüzel kişileri adına gerçekleştirilecek kamulaştırmaları düzenleyen özel yasalar olması halinde özel yasa hükümleri geçerli kabul edilecektir. Esas tartışmalı değişiklikler Anayasa'dakilerle aynıdır. Vergi beyanına dayalı kamulaştırma bedeli hesaplanması, kamulaştırma olasılığına göre beyanda bulunma eğilimini teşvik edeceği gerekçesiyle eleştirilmektedir.⁸⁸⁵ Bu açıkça ifade edilmese de,

⁸⁸⁰ Bu bölümde Demokratik Parti için DP kısaltması kullanılmakta, geçmiş Demokrat Parti'ye atıflar adı açıkça yazılarak yapılmaktadır.

⁸⁸¹ Erzurum milletvekili Cevat Önder, dünyanın servete dayalı vergi sistemini terk ederek gelire dayalı vergi sistemine geçtiğini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 17, İ. 157, 28.8.1971, s. 357-359.

⁸⁸² 1973'ten itibaren Ankara milletvekili olan Cevat Önder, CHP-AP arası "tipik işbirliği" ile gerçek değer karşılığı kaldırılarak vergi değeri konduğunu söylemektedir. MM TD, D. 4, C. 24, İ. 47, 17.2.1977, s. 219.

⁸⁸³ DP Grubu adına Dağdaş, geçmiş dönem Demokrat Partili başkanı'nın "istimlak işlerinden" yargılanırken yargıçlar tarafından kamulaştırma bedellerini ödememekle mahkum edildiğini, şimdi ise mülkiyet için tavan belirleyerek tapuya şerh verdirmenin mülklerin değerini olağanüstü düşürmek suretiyle Anayasa'ya aykırı olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 128, 17.7.1972, s. 684-687, 696, 697.

⁸⁸⁴ Kars milletvekili İsmail Hakkı Alaca, "Yarın amele eğer derse ki - sırası gelecektir, onu da göreceğiz - 'Ben 50 - 55 liraya eti yiyemiyorum, bu itibarla fabrikanın hisse senetleri de kamu yararı veya sosyal adalet babından getirilip taksim edilsin.' Bu kapı açılırsa altında kim kalacaktır?" diye sormaktadır. "Alelade bir sosyal adalet felsefesine" dayanılarak gerçekleştirilecek "reform", rejimi tehlikeye sokacaktır. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 124, 11.7.1972, s. 529, 530.

⁸⁸⁵ DP Grubu adına Erzurum milletvekili Rasim Cinisli, vergi beyanı ölçütünün vatandaşı birbirine düşürdüğünü, kamulaştırma olasılığına göre beyanın yüksekliği ve düşüklüğü hesabıyla devletin vatandaşı

mülk sahipleri açısından kamulaştırmanın ödenen vergiye göre bir kayıptan ziyade arsa spekülasyonculuğuna dayalı bir kazanç konusu olması veri alınmaktadır.

İstimlâk Kararnamesi'nden Kamulaştırma Kanunu'na geçişte kamulaştırma konuları açıkça belirtilmek yerine kamu yararı genel hükmüne atıfta bulunulmuştur. Kamulaştırma sebebi ile maksadı birbirine yaklaştırılmış, böylece idarenin yetkiyi kullanımı esnekleşmiştir. Demokrat Parti iktidarının keyfi kamulaştırma uygulamaları nedeniyle mahkum edildiği hatırlatılarak, getirilmek istenen esneklik eleştirilmektedir.⁸⁸⁶ Kamulaştırma yetkisinin kullanılmasına odaklanan bu eleştiriler karşısında, yetkinin kullanımını belirleyen bedel koşullarının 1950'lerden farklı olarak 1960'larda istismar edildiği ileri sürülmektedir. Anayasa değişikliğini zorunlu kılan, tam da bu hesaplanma yöntemiyle kamulaştırmaların “yağmalara” sebep olmasıdır.⁸⁸⁷

1960'larda, planlamanın öngördüğü bütünlüklü kalkınma yaklaşımına aykırı olarak büyük yatırım projelerinin kamulaştırmalarından kamu zarara uğratılmıştır. Öne çıkan vaka Keban Barajı'dır. Burada olağan kamulaştırmayı “yağmaya” dönüştüren, kamulaştırma için bütçeye yeterli ödenek konmadan yatırıma girişilmesi ve maliyetin ileriki yıllara yüklenmesidir. Köyden kente göçenlerin iskânı için ödenen kamulaştırma bedellerinin düşüklüğü ciddi mağduriyetler yaşıtmıştır.⁸⁸⁸

Kamulaştırma ile planlama arasındaki bağ zayıfladığı için, Anayasa değişikliği bu sorunun yalnızca kamulaştırma ayağını pratik olarak çözmeye dönük bir önlem getirmektedir. Kamu yatırımlarının büyüklüğü, devlet açısından maliyet artışına, malik açısından mağduriyete sebep olmadan tek seferde kamulaştırma bedellerinin ödenmesini

dürüst davranmaktan uzaklaştırdığını, “tahmin gücüne dayalı bir rejim” getirdiğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 32, İ. 46, 30.1.1973, s. 557- 559.

⁸⁸⁶ Cinisli, “istimlâk hukukunun” Menderes'i “Anayasa'yı ihlal etti” denilerek idam sehmasına götürecek kadar önem verilmesine karşın aynı hassasiyetin şimdi gösterilmediğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 32, İ. 46, 30.1.1973, s. 557- 559.

⁸⁸⁷ CHP Grubu adına Ordu milletvekili Orhan Vural, 1971 değişikliklerine göre yasa düzenlenmesinin gerekliliğini, “Keban yağması”nı örnek göstererek anlatmakta, tezyidi bedel davaları ile Hazine'nin zarara uğratıldığını söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 32, İ. 46, 30.1.1973, s. 561, 562.

⁸⁸⁸ DP Grubu adına Elazığ milletvekili Samet Gündoğan, 1966 bütçesinde Keban Barajı için kamulaştırma bedeli ayrılmadığı için 1970'den sonra bedel ödemelerine başlandığını, arada geçen sürede artış gösteren fiyatlara göre bedel ödemek zorunda kaldıklarını anlatmaktadır. Baraj gölünden göç ettirilene kamulaştırma karşılığı verilen para, “bir kısmına gecekondü bölgelerinde sağlanmasına çalışılan konutların bedellerini” ödemeye dahi yetmemiştir. MM TD, D. 3, C. 35, İ. 68, 25.2.1973, s. 169.

olanaksız kılmaktadır. Bu yüzden toprak reformu ile çapı genişleyecek kamulaştırmalar için taksitlendirmeye başvurulmak durumundadır.

Planlamada devletleştirme ve kamulaştırma ikilikleri

Teknokrat hükümete yüklenen reformcu misyon, önceki planlardan farklı olarak Üçüncü Beş Yıllık Planı'na yansımış, plan belgesi kentsel ve kırsal topraklarda kamulaştırmanın yanı sıra iktisadi sektörlerde devletleştirme düzenlemelerine bir çerçeve oluşturmuştur. Toplumun temel sorunlarından biri olarak ekonomik gelişme ve sanayileşme ile uyumsuz bir kentleşme yaşandığını saptayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, sınırlı kaynakların kentlere dönük üretken olmayan altyapı yatırımlarına yönlendirildiğini belirtmektedir. Arsa fiyatlarının denetlenememesi sonucu artan kamulaştırma harcamaları üretken yatırımlarda kullanılabilecek kaynakları sınırlandırmaktadır.⁸⁸⁹ Bunun için Arsa Ofisi'nin kamulaştırma yetkisi ve mali olarak ile donatılması planlanmıştır.⁸⁹⁰ Afetler ve büyük yatırımlar için yapılan kamulaştırmaların doğurduğu yerleşim sorununun ise, kamuyu en az yük altında bırakacak şekilde çözüme kavuşturulması öngörülmektedir.⁸⁹¹

Plan'da, toprak reformu yasa tasarısı için gözetilen ilkelere yer verilmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndakine benzer şekilde, toprağın verimli olarak işletilmemesi ve belirli bir büyüklüğün üzerinde olması, iki ayrı kamulaştırma gerekçesi olarak zikredilmektedir. Büyüklüğün hesaplanmasında yöresel koşullar gözetilecek, çiftçi ailelerine yeter gelir sağlama ve işgücünü değerlendirme ilkeleri esas alınacaktır. Kamulaştırma bedellerinin sanayi sektörüne yönlendirilmesi için özendirici önlemler planlanacaktır.⁸⁹² DP, iki kamulaştırma ölçütünün bir arada değerlendirilmesini önererek, verimli işlenen büyük toprak mülklerini kamulaştırma kapsamı dışına çıkarmaya çalışmaktadır. Hükümet ise bu önerleri plan bütünlüğüne ve plan-reform tasarısı tutarlılığına aykırı olduğu gerekçesiyle reddetmektedir.⁸⁹³

⁸⁸⁹ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977*.

⁸⁹⁰ A.g.k., s. 856.

⁸⁹¹ A.g.k., s. 845, 848.

⁸⁹² DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977*, s. 913.

⁸⁹³ DP Grubu adına Dağdaş, söz konusu düzeltmeler olmaksızın, "plân ilkesinin" mülkiyete değer vermemeye dayandığı söylemektedir. Devlet Bakanı Zeyyad Baykara, iki kamulaştırma ölçütünü

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde gündeme gelen Maden ve Petrol Rejimi Reformu, linyit yatakları ile stratejik madenlerin Anayasa'nın 130. Maddesine göre kamu kuruluşlarınca işletilmesini öngörmektedir.⁸⁹⁴ Devletin hüküm ve tasarrufundaki maden işletme ruhsatlarının geri alınması işlemi, “devletleştirme” olarak kodlanmaktadır. Muhalefete göre, kamulaştırma ve devletleştirme, duruma göre başvurulabilecek araçlar olmakla birlikte “reform”un amacı işletmelerin “devletleştirilmesi” değil “iyileştirilmesidir”. Bu bakımdan madenlerin işletilmesini “teknik” olarak düzenleyen bir yasada devletleştirme yer almamalıdır.⁸⁹⁵ Nitekim örnek gösterilen AP döneminin kamulaştırma uygulamaları, devletleştirmeye siyasi bir anlam yüklenmeksizin yargısal yollarla gerçekleştirilmiştir.⁸⁹⁶

Plan metninde hükümet tarafından yapılan değişiklikle, devletleştirilecek madenlere karar verme yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınarak bu düzenlemenin sistematik bir uygulamadan ziyade siyasi iktidarların tercihiyle göre devreye sokulacak bir önlem olması sağlanmıştır.⁸⁹⁷ Ayrıca gerek madenlerde gerekse enerjide devlet tekeli kurulmasına karşı, devletleştirmenin bir yönetim değişikliğinden ibaret olduğu, oysaki piyasaya dönük üretimde “milli yararın” öne çıktığı vurgulanmaktadır.⁸⁹⁸ İki sektör arasındaki bağlantı önemlidir. Zira devlet tekeli kurulan elektrik sektöründeki üretimin

birleştirmenin plan bütünlüğüne, bedelin ödeme süresinde para değerindeki değişim ve faizi hesaba katmanın plan ile reform yasa tasarısı arasındaki tutarlılığa aykırı olduğunu ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 152, 23.10.1972, s. 106, 109, 110.

⁸⁹⁴ Elektrik enerjisi üretimi için kullanılması zorunlu olan veya yurt ekonomisine uygun verimli biçimde işletilmeyen linyit yatakları ile stratejik madenler (Radyoaktif mineraller, tungsten ve boz tuzları) Anayasa'nın 130. maddesine uygun bir anlayışla kamu kuruluşlarınca işletilecektir. Stratejik madenlerin saptanması ve bu nitelikten çıkarılması; ilgili kuruluşlarla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görüş ve Devlet Planlama Teşkilatının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacaktır.” DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977*, s. 927.

⁸⁹⁵ AP Grubu adına Aydın milletvekili Nahit Menteşe, CHP'nin 12 Mart hükümetini “reform hükümeti” olarak lanse etmesini eleştirerek, bu yasada kamulaştırmaya yer vermek suretiyle bir mali yükümlülük altına girmek yerine kamulaştırılacak yeraltı zenginlikleri için ayrı mevzuat hazırlamasını önermektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 465-467.

⁸⁹⁶ Aydın milletvekili Nahit Menteşe, Kırka'da “hiçbir kamulaştırma bedeli ödmeden” bor madenlerine kazai yolla el koyduklarını ancak bu işlemi “gürültücü” değil mütevazı bir şekilde yürüttüklerini ifade etmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 481, 477, 485.

⁸⁹⁷ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Bülent Ecevit, Türkiye’de reformlar yapılmış gibi gösterileceğini, ancak gelecek hükümetlerin Plan’a aykırı biçimde bunu değiştirebileceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 155, 26.10.1972, s. 372.

⁸⁹⁸ Adana milletvekili Selahattin Kılıç, madenlerin çıkarılıp işlenmesi ve piyasaya kaliteli arz edilmesi işlemlerinin “millet yararına” olduğunu, devletleştirmenin yalnız “müdürün” devlet tarafından atanması bakımından fark edeceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 152, 23.10.1972, s. 119, 123, 124.

sürekliliğini sağlamak için burada girdi olarak kullanılan madenlerde devletin üretim garantisine sahip olması gerekmektedir. Bu ilişkinin başka sektörlerle karşılaştırması yapılarak devlet tekeli kurulan alanlardan hareketle devletleştirmeye gidilemeyeceğine itiraz edilmektedir.⁸⁹⁹

Devlet denetimine veya tekeline alınan alanlarda devletleştirmeye karşı kayıtlar konmaktadır. Plan'da maden işletmelerinin “milli” kalması ifadesi üzerinden bunun yerli şirketlerin maden işletmelerinin “devletleştirilmesi” anlamına gelmediği ifade edilmiştir.⁹⁰⁰ Elektrik üretim, iletim ve dağıtımının 1970 yılında çıkarılan 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu ile bütünleştirilmesiyle devlet tekeli kurulmuş, fakat Plan'da mevcut imtiyazlı özel şirketlerin devletleştirilmesi öngörülmemiştir. Madenlerde olduğu gibi elektrikte yerli üretimin “halk” sektörü olduğu söylenerek, bunlar devlet tekeli karşısında savunulmaktadır.⁹⁰¹ Öte yandan gerek elektrikte gerekse madenlerde kamu işletmelerinin tek çatı altına toplanması, sektörün topyekûn devletleştirilmesinin önünü açacağı gerekçesiyle eleştirilmektedir.⁹⁰²

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, devletleştirme ilkesini müterakki bir şekilde tüm ekonomi için öngörmemektedir. Elektrik gibi devlet denetimine giren bir alanda verilmiş imtiyazların geri alınmasına gidilmezken⁹⁰³, sigorta gibi serbest piyasaya açılan bir alanda yeni devlet kayıtlarının konmaması önemli birer veri sunmaktadır. Her ikisi de devletçilik döneminde millileştirmelere giren alanlar olup özel sermayeye açılmak adına atılan adımların geri alınmaması bakımından hassasiyete sahiptir.⁹⁰⁴ Ayrıca,

⁸⁹⁹ Kılıç, enerjinin ileride değerinin artacağı ve devletin pahalıya almak zorunda kalacağı öngörüsüyle kömürü devletleştirmeyi eleştirerek, Şeker Fabrikaları'nın pancar üreticilerinden beslendiğini fakat pancar yetiştirmenin serbest olduğunu hatırlatmakta, “bir gün vatandaş pancar yetiştirmez diye, pancar ziraatinin, tarlalarının tümünü devletleştirmek akla uygun mudur?” diye sormaktadır. *A.g.k.*

⁹⁰⁰ Devlet Bakanı Baykara, Plan'da geçen “İşletmeciliğin milli kalması” ifadesinin Karadeniz Bakır İşletmelerinin devletleştirilmesine yol açıp açmayacağı sorusu üzerine “Yerli özel şirketlerin millî sayılmamasının mümkün olmadığını” belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 151, 22.10.1972, s. 32.

⁹⁰¹ DP Grubu adına Mehmet Turgut, Antalya ve Adana bölgelerinde hususî teşebbüse aid olan ve bölgelerin enerji ihtiyaçlarını istikrarlı bir şekilde karşılayan tesislerin, “halk kapitalizminin güzel örnekleri” olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 152, 23.10.1972, s. 162, 163, 169.

⁹⁰² Turgut, kamu madenciliğinin Etibank altında toplanması karşısında verdikleri önergenin gerekçesinde, demir-çelik tesislerinin entegre yapısının ayrılması halinde “özel sektör demirlerinin devletleştirilmesinin” önünün açılacağını ileri sürmektedir. *A.g.k.*

⁹⁰³ Bakan Baykara'ya göre Plan'da imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesi için bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bakımdan “Yeni Plan, sadece geçen iktidarın getirdiği olumlu anlamda bir tercihi yürütüp ikmal etmeye çalışmaktadır.” MM TD, D. 3, C. 28, İ. 151, 22.10.1972, s. 23, 27, 28.

⁹⁰⁴ Bakan Baykara, devlet tekelinin uzun yıllar önce İş Bankası'na devredildiği ve bu sürenin uzatıldığını

önceki dönemden farklı olarak liberal yönelimin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na verilen taahhütlere dayalı garantileri bulunmaktadır.⁹⁰⁵

Reforma iki zıt yönden eleştiriler gelmektedir. Bir tarafa göre mülkiyet hakkını ortadan kaldırmakta, diğer tarafa göre mülkiyet sınırlandırmasını yumuşatarak “yozlaştırmaktadır”. Toprak kamulaştırmalarında getirilen verimlilik koşuluyla birlikte devlet eliyle sulanan özel arazilerin kamulaştırma önceliklerinden çıkarılması, yozlaşmalardan birisidir. İleride devlet harcamalarıyla değeri artacak bu toprakların kamulaştırılması yüksek bedellere mal olacaktır. Bir diğer yozlaşma, topraklar gibi madenlere de devletleştirme koşulu olarak verimlilik ölçütü getirilmesi, bor madenlerinin stratejik niteliğinin kaldırılmasıdır.⁹⁰⁶ Yabancılar imtiyaz sağlanırken aynı zamanda devletleştirmeme garantisi verilmesi, büyük bir gerilemedir.⁹⁰⁷

Devletleştirme tartışmalarında milliyetçi söylem daha çok muhalefetin ulusal çıkar ile sınıfsal çıkar karşılaştırmaları çerçevesinde ortaya çıkarken, istisnai olarak Kıbrıs gündemi üzerinden devletleştirme savunusuna da yansımaktadır. Bu örnekte aracı şirketlerin ekonomik imtiyazları ve haksız kârları gibi vurgular yerine şirketlerin menşeleri ve ilişkide bulundukları ‘düşman’ unsurlar öne çıkarılmaktadır.⁹⁰⁸

hatırlatarak, getirilen hükmün imtiyaz süresi sonunda kamu teşebbüsüne devirden ibaret olduğu, ortakların kâr payı ve işlemin detaylarının yıllık plana yansıtılacağını, ancak devletleştirme düşünceleri olmadığını ifade etmektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 153, 24.10.1972, s. 192; İ. 154, 25.10.1972, s. 303.

⁹⁰⁵ İstanbul milletvekili Orhan Cemal Fersoy ve Hasan Güngör, “Devletçe millî reasürans Şirketine verilen inhisar ve öteki kamu hizmetleri imtiyaz müddeti sonunda bir kamu teşebbüsüne devrolunacaktır” hükmünün Plan’dan çıkartılarak ikinci plandaki hükmün geçerli olmasına ilişkin teklif vermektedir. Teklifin gerekçesinde, AET katılım anlaşması yasasında bankacılık ve sigortacılık sektörünün “liberasyonu” ve tekelin tedricen kaldırılması ilkesinin benimsendiği, ikinci planda tanınan “tedricen kaldırma” hükmünün “planların devreler itibarıyla devamlılığı” gereği ilerletilmesi gerektiği belirtilmiştir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 153, 24.10.1972, s. 191.

⁹⁰⁶ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Bülent Ecevit, Anayasa’da yer altı madenlerinin devlet eliyle işletilmesi esas olmasına karşın, plânda verimlilik ölçütüyle “kamulaştırma” sınırlandırılarak özel girişim eliyle işletilmesine olanak tanınmasının Anayasa hükmünü “yozlaştırdığını” ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 155, 26.10.1972, s. 371-373, 418.

⁹⁰⁷ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Hüseyin Baytürk, bunun Abdülhamit döneminde çıkarılan Taşocakları Nizamnamesinden daha geri olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 35, İ. 68, 25.2.1973, s. 153.

⁹⁰⁸ Isparta milletvekili Hüsamettin Akumcu, Plan’a “Kamu sektörüne ait her türlü ithalât devletleştirilecektir” ibaresinin eklenmesi önerisinde, ithalatın yüzde 85’inden fazlasının Yahudi, Rum ve Mason’un elinde olduğunu söylemekte, buradan elde edilen kârların “Kıbrıs’taki vatandaşımıza sıkılan kurşuna”, “Yahudi İsrail’in kalkınmasına” gittiğini propaganda etmektedir. MM TD, D. 3, C. 28, İ. 153, 24.10.1972, s. 208.

Maden Reformu ve madenlerin “devletleştirilmesi”

6309 sayılı Maden Kanunu’nun değiştirilen maddeleri içerisinde “yabancı gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulmuş şirketlere maden arama ve işletme hakkı verilmesinin yasaklanması” bulunmaktadır. Madenlerle ilgili Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda hukuki teminatlara vurgu yapılırken Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda devletleştirme reform kapsamında değerlendirilmiştir.⁹⁰⁹ Kapsamda yapılan bu değişiklik, Anayasa’da devletin hüküm ve tasarrufu düzenlemesiyle uyumlu, devletleştirme doğrultusunda atılan bir adım şeklinde yorumlamaktadır.⁹¹⁰

Devletleştirmenin modernizasyonu olumsuz etkilediği ileri sürülmektedir. Teknik değil siyasi-hukuki gerekçelerle gerçekleşecek devletleştirmenin, sektörde güvensizlik yaratarak özel işletmelere dönük modernizasyon yatırımlarını azaltacağı, dolayısıyla öncelikle teknik açıdan yetersiz kalan küçük özel işletmelere yayılacağı öngörülmektedir. Modernizasyon ihtiyacı dışında münferit olarak başlatılacak devletleştirmenin bu ihtiyaç zemininde tüm sektörü etkileyeceği ileri sürülmektedir.⁹¹¹ Nitekim devletleştirmeci cepheden, bu işlem için yasada gereken yönetsel-teknik altyapının hazırlanmaması de eleştirilmiştir.⁹¹²

Devletleştirme kapsamına alınan madenlerin başında linyit gelmektedir. Linyitin devletleştirme koşulları, “yurt ekonomisine uygun ve verimli biçimde işletilmemesi” ve “elektrik enerjisi için kullanılması” olarak belirlenmiştir. Toprak Reformu Kanunu’nda verimlilik ve ölçek koşullarında olduğu gibi bunlar da birbirine bağlı değildir. Ancak

⁹⁰⁹ Bahkesir milletvekili Osman Tarı, altında CHP’nin imzası olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yeraltı servetlerini işletecek olanlara sağlam hukuki teminatlar verilmesinden söz edildiğini, şimdi ise “verilmiş hakları bile hukuk düzeninin dışında devletleştirme zihniyeti ile geri almaya kalkıştıklarını” dile getirmektedir. MM TD, D. 3, C. 33, İ. 50, 5.2.1973, s. 75, 103.

⁹¹⁰ Cumhuriyetçi Parti Grubu adına Sezai Orkunt, bu değişikliğin düzenlemeyi Anayasa’da madenlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olması hükmü ile “ahenkli” hale getirdiğini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 468.

⁹¹¹ DP Grubu adına Turgut, bazı maden yataklarının devletleştirilmesinin özel işletmelerde yatırımların azaltılması ve modernizasyonun kesilmesi sonucunu doğuracağını, bunun üzerine verimsiz çalışmaları gerekçe gösterilerek küçük işletmelerin hepsinin devletleştirilebileceğini söylemektedir. Turgut’a göre devletin teknik gücü, uzmanları, sermayesi varsa ancak devletleştirme yapılabilir. MM TD, D. 3, C. 33, İ. 50, 5.2.1973, s. 67.

⁹¹² Eskişehir milletvekili Mehmet Şemsettin Sönmez, millileştirme ve devletleştirmeden önce devlet kurumlarının araştırma yürütmesi ve teknik olarak donatılması gerektiğini, böylece özel sektörün gerisinde kalmayabileceklerini vurgulamakta, bu konuda da tasarının eksik olduğunu dile getirmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 639.

burada devletleştirme, DPT'nin uygun görüşüyle Bakanlar Kurulu tarafından madenin doğrudan işletilmesinin yanında, özel sektör ile ortaklaşa işletilmesini de içermektedir. Ekonomik açıdan özel sektörün “verimsiz” işletmekte olduğu gerekçesiyle devletleştirilen bir madenin neden yeniden özel işletmeler ile ortaklıkla işletilmesine olanak sağlandığı sorgulanmaktadır.⁹¹³

Madenlerin işletilme yöntemine ilişkin tartışmada, kamulaştırma, devletleştirme, intifa hakkı ve millileştirme kavramları birbirine karışmaktadır. Bor ve linyit madenlerine getirilen “kamulaştırma” kısıtlaması karşısında, artan enerji ve yakıt ihtiyacı nedeniyle bu maden yataklarının topyekûn “devletleştirilmesi” önerilmektedir.⁹¹⁴ Madenlerde söz konusu olan “devletin hüküm ve tasarrufu”, bir taraftan devletleştirme işleminin özel sektör mülkiyetine dayalı kamu hizmetleri koşulu nedeniyle devre dışı bırakmakta,⁹¹⁵ diğer yandan madenlere bedelsiz el konmasına olanak sağladığı için fiili devletleştirmeyi kolaylaştırmaktadır.⁹¹⁶

Maden Reformu'nun devletleştirmeye evrilmesi, kendiliğinden gerçekleşmemekte ve siyasi irade gerektirmektedir.⁹¹⁷ Yabancı şirketlerin nüfuzunun önlenmesi için bunun daha önce uyguladığı gibi yargısal değil yasal yollarla gerçekleştirilmesi şarttır.⁹¹⁸ Boraksta devletleştirmenin pragmatik niteliği ve Plan'da öngörüldüğü gibi hükümet takdirine bırakılması, devletleştirme sonrası yeni şirketlere

⁹¹³ İçel milletvekili Özgüner, devletleştirme koşulları sıralanırken “veya” ifadesiyle ayrıldığına dikkat çekerek, madenin “yurt ekonomisine uygun ve verimli biçimde işletmediği” anlaşılmasına rağmen özel sektörün ortak yapılabilmesinin nedenini sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 33, İ. 50, 5.2.1973, s. 69.

⁹¹⁴ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Hüseyin Baytürk, ileride halkın ekmekten çok kömür isteyeceğini, elektrik üretiminde ise sudan ziyade termik potansiyelin önemli olduğunu söyleyerek devletleştirmeyi savunmaktadır. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 486-491.

⁹¹⁵ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Nuri Kodamanoğlu'na göre söz konusu olan “kamu hizmetleri” olmadığı için bu işlem devletleştirme değil devlet izninin geri alınması olarak tanımlanabilir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 605.

⁹¹⁶ CHP Grubu adına Denizli milletvekili Hüdayi Oral, madenlerin mülkiyet rejimi altında olmayıp devlete ait olduğunun öncelikle kabul edilmesi gerektiğini, ardından karma ekonominin özel sektöre geçmek için bir aşama mı yoksa kalıcı bir sistem mi olduğunun tartışılabileceğini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 479, 513.

⁹¹⁷ Oral, mevcut düzenlemenin bir “atılım” olmakla birlikte “reform” olmadığını, CHP olarak iktidara geldiklerinde “köklü” reformlarla “bu devletleştirmeleri, bu geri almaları” yapacaklarını bildirmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 622, 624, 634.

⁹¹⁸ Aydın milletvekili Nahit Menteşe, AP'nin Kırka'daki bor maden yataklarını kazai yolla devlete kazandırdığını hatırlatmakta, Denizli milletvekili Oral ise kazai yollarla yabancı şirketlerin önlenemeyeceğini, yasa maddesinde şirketin devletleştirilerek bor sahasından çıkarılmasını belirtmek gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 465-467, 481, 477 485.

ruhsat verilmesi ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.⁹¹⁹ Devletleştirmenin bir el değiştirme olarak işlememesi hassasiyeti, 1930'lardaki perspektifin bu noktada aşıldığını göstermektedir. Öte yandan CHP'de bu hassasiyetin planlı kalkınma döneminin başlarındaki icraatları ile uyumsuzluğu,⁹²⁰ 1940'ların ikinci yarısında yaşanan benzer bir devletleştirme tutumu muhasebesini gerektirmektedir.

AP kamulaştırma için kamu mülkü, devletleştirme için kamu hizmeti şartı bulunduğunu hatırlatarak, madenlerde ancak "millileştirme" yapılabileceğini savunmaktadır.⁹²¹ Ancak millileştirme de devletleştirmeden farklı olarak milli sermayeye devretme anlamında kullanılmamaktadır.⁹²² CHP ise kullandığı devletleştirme kavramını genişleterek, kamu yararı bakımından yalnız madenlere değil üstündeki tesislere de yürütme veya yasama organınca bu şekilde el konabileceğini ileri sürmektedir.⁹²³ Maden millileştirilecek de olsa önemli olan başka bir şirkete yeniden verilmemesidir.⁹²⁴

1713 sayılı Maden Reformu Kanunu iki yönden de eleştirilirken, eleştiriler karşısında mevzuatın kendisi mukavemet göstermektedir. Muhtıra ile görev almış teknokrat hükümetinden çıkan tasarıyı yasamanın özgürce biçimlendirmesi mümkün değildir. Reform düzenlemesi, normlar hiyerarşisinde Anayasa ile yasalar arasında, yani

⁹¹⁹ CHP Grubu adına Oral, AP Grubu adına Sezgin'in sözlerinden Borax Şirketi'nin devletleştirilmesinden sonra başka şirketin faaliyet yürütmesine izin verecekleri sonucu çıkardığını ifade ettiğinde Sezgin bunu reddetmekte, bunun üzerine Oral "Tamamen devletleştirme anlamında mı söylüyorsunuz?" diye sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 622, 624, 634.

⁹²⁰ AP Grubu adına Nevşehir milletvekili Esat Kıratlıoğlu, devletleştirmeyi savunan Oral'ın özel sektöre 1963 ve 1964 yıllarında yüz küsur ruhsat vermiş olduğunu hatırlatmaktadır. *A.g.k.*

⁹²¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Kodamanoğlu, burada sadece işletme izni söz konusu olduğunu hatırlatarak bu çerçevede tartışmayı yürütmek gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 620.

⁹²² AP Grubu adına Sezgin, yasanın Borax Consolidated Ltd. şirketinin "millileştirilmesini" içerecek şekilde yeniden düzenlenmesini istediklerini aktarmaktadır. Maraş milletvekili İbrahim Öztürk'ün "devletleştirilmesi" müdahalesi üzerine "Boraksta devletleştirmeye hayır, millileştirmeye evet!" diyerek madenin bir şirkete değil Etibank'a verileceği şeklinde yanıt vermektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 640, 641.

⁹²³ CHP Grubu adına Oral, gerekiyorsa yabancı şirketlerin maden dışındaki girişimlerinde taşınmaz malların da "Devletçe, Parlâmentoca" devletleştirilebileceğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 650, 651.

⁹²⁴ Oral haklar geri alındıktan sonra başka bir şirkete verilmesine karşı olduklarını dile getirmektedir. Samsun milletvekili İlyas Kılıç, AP'nin "devletleştirme" alerjisi karşısında madenleri millileştirilerek Etibank'a devretme önerisini Etibank devlet kuruluşu olduğu için olumlu karşılamaktadır. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 644.

yasalar üstüdür ve plan belgelerine denk düşmektedir.⁹²⁵ Dolayısıyla bu tartışmalar üzerinde bir taraflaşmadan ziyade, ancak devletçiliğin ve liberalliğin üzerinde “milli” bir noktadan mutabakatla çıkılabilir.⁹²⁶

Maden kaynaklarının millileştirilmesi bakımından 1970’lerin başı, dünyadaki uygulamaların da zirveye ulaştığı bir evredir. Uluslararası deneyimler, devletleştirme tartışmasında teknik detayların ötesine geçen bir canlı kaynak oluşturmaktadır. 1950’lerde iktidar ve muhalefetin söz birliğiyle eleştirdiği az gelişmiş ülke girişimleri şimdi örnek gösterilmektedir. Önce kamulaştırma, ardından millileştirme yoluyla Latin Amerika ve Afrika’da bağımsızlıkçı yönelime sahip ülkeler, yabancı sermayeye karşı stratejik yer altı kaynaklarına el koymaktadır. Ortadoğu bölgesi benzer girişimlere daha önce sahne olmuş, başta Batı’nın saldırısına maruz kalınsa da ‘millileştirme ve belirli ölçüde devletleştirmeye’ yönelim yeniden güçlenmiştir.⁹²⁷ Latin Amerika’da kamulaştırmanın Ortadoğu’da ise millileştirmenin devletleştirmeye öncülük etmesine dönük saptama dikkat çekicidir.

Türkiye’de devletleştirmenin “pragmatik” niteliği öne çıkarılarak bunun Atatürk döneminin çizgisi olduğu vurgulanmaktadır. Dünya örnekleriyle karşılaştırıldığında İsveç, Japonya gibi kalkınmış ülkeler özel sektöre ağırlık vermekte⁹²⁸, madenlerde devletleştirmeye giden Latin Amerika ülkeleri ise Türkiye’deki gibi sömürgecilikten kurtuluşu takip eden dönemde bu adımları atmaktadır.⁹²⁹ Türkiye, ikinci kategorideki

⁹²⁵ AP Grubu adına Sezgin, 77 sayılı yasanın normlar hiyerarşisinde Anayasa ile yasalar arasına girdiğini, dolayısıyla plâna aykırı yasa çıkarılmadığını dile getirmektedir. Üçüncü Beş Yıllık Plânda stratejik madenlere ilişkin belirlenen ilkeyi beğenmemekte CHP ile ortak olduklarını vurgulamaktadır. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 25, 21.12.1972, s. 640, 641.

⁹²⁶ CP Grubu adına Sezai Orkunt, Meclis çatısı altında liberal veya devletçi ama herkesin milli olduğunu vurguladıktan sonra madenlerin ister devletçe ister milli sermayeye işletilmek üzere millileştirilmesini savunmaktadır. *A.g.k.*

⁹²⁷ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Hüseyin Baytürk, dünyada endüstri ülkelerinin büyüyen hammadde açığı fark edilerek bakır üreten Şili, Peru, Kongo, Zambiya’nın önce kamulaştırma ardından millileştirme ile yabancı sermayeyi ülkeden çıkardığı örneğini vermektedir. İçel milletvekili Turhan Özgüner İran’da petrol ve madenleri millileştiren Musaddık’ın hışma uğradığını, ancak daha sonra İran yeniden “millileştirme ve bir ölçüde devletleştirmeye” başvurduğunu söyleyerek, “geçen zamana yazık” demektedir. MM TD, D. 3, C. 33, İ. 49, 2.2.1973, s. 8, 9, 37.

⁹²⁸ DP Grubu adına Sakarya milletvekili Mustafa Vedat Önsal, Japonya’nın kalkınma yıllarında devletleştirmenin tam tersi bir yöntem izlediğini, “sosyalist” İsveç’te bile madenlerin yabancı sermayeye açık ve yarısının özel sektör elinde olduğunu, buna karşı “liberal” Melen hükümetinin kömür ve boraksın devletleştirilmesinden söz ettiğini dile getirmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 463, 464.

⁹²⁹ Geçici Komisyon başkanı Trabzon milletvekili Mehmet Köksal, Şili ve Peru’da bakır, Kolombiya ve

ülkelerin içinden geçtiği safhalardan geçmiştir ve ilk kategoridekiler ile kendisini de denkleştirmek durumundadır. Bu konuda özellikle üzerinde durulan uluslararası taahhütler karşısında devletleştirmeci yaklaşım, AET ile imzalanan Ortak Pazar anlaşması açısından millileştirmenin teşkil edebileceği sorunun göğüslenmesini önermektedir.⁹³⁰

1973 tarihli Madencilik Reformu Kanunu’nun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek gözden geçirilmek üzere Meclis’e iadesi üzerine, devletçe işletilecek madenler üzerindeki hakların geri alınmasına dair 1975 yılında yeni bir yasa tasarısı düzenlenmiştir. Tasarının özelliği, reform yasasındaki gibi belirli madenlere yönelik devletleştirme koşul ve biçiminin tanımlanması yerine madenlerin devletleştirilmesi için genel bir yöntem tayin etmesi, öte yandan reform yasasına benzer şekilde devletleştirmenin hükümet takdirine bırakmasıdır.⁹³¹ Bu genel niteliğiyle tasarı, hükümet programında ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda adı geçen madenlerle sınırlandırılan, vetolu Reform Kanunu’nda belirli ölçütlerle koşullandırılan devletleştirmenin kapsamını genişletmektedir.⁹³²

Usul yasası olması itibarıyla ‘rachat’dan farklılığı üzerinde durulmuştur. Devlet hüküm ve tasarrufundaki madenlere dönük imtiyazın sona erdirilmesi ile devletleştirme arasındaki farkın yeniden altı çizilmektedir. Kamu hizmeti imtiyazının geri alınmasından farklı olarak burada özel işletmeciyeye kâr garantisi verilmeyip riskleri üstlenmesi sağlandığı için fiili uygulaması ‘bedelsiz devletleştirme’ şeklinde olacaktır. Tasarı bu haliyle yasalaştıktan sonra Anayasa Mahkemesi tarafından “mülkiyet hakkını ortadan

Venezüela’da petrol, Bolivya’da kalay, Brezilya’da çelik üretiminin devlet tekeline alındığını, özellikle sömürgecilikten kurtularak yeni kurulan ülkelerde devletleştirmeye yönelim olduğunu belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 507, 509.

⁹³⁰ CP Grubu adına Orkunt, uluslararası mükellefiyetler ve örneğin Ortak Pazar katılma sürecinde “millileştirme kararlarının bir engel teşkil edeceğini her halde biz ileri sürmemeli, veyahut daha peşinen kendimizi buna inandırmamalıyız” demektedir. MM TD, D. 3, C. 30, İ. 24, 20.12.1972, s. 468.

⁹³¹ Ankara milletvekili Cahit Kayra, “hiçbir madeni devletleştirmiyoruz; ama devletleştirecek ise, nasıl bir yöntem kurulacağını, nasıl bir yöntem tespit edileceğini söylüyoruz” diyerek, madeni devletleştirmenin mevcut hükümetin veya gelecek hükümetlerin yetkisine böylece gireceğini açıklamaktadır. MM TD, D. 4, C. 8, İ. 33, 30.1.1975, s. 332.

⁹³² Tokat milletvekili Ali Şevki Erek, tüm madenleri kapsayan bir devletleştirmenin bor madeninin devletleştirileceği vaad edilen hükümet programına, kamu tekeline alınacak madenleri tanımlayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na ve linyit ile bor tuzunun devletleştirilmesi için “ekonomik değer”, “verimlilik” ilkelerini belirleyen Maden Reformu Kanunu’na aykırı olduğunu belirtmektedir. MM TD, D. 4, C. 8, İ. 33, 30.1.1975, s. 329.

kaldırma vasfında” olduğu değerlendirilerek iptal edilmiş ve 1978’de iptale gerekçe olan taksitli ödeme hükmü kaldırılarak yeniden düzenlenmiştir.⁹³³

Gözden geçirilmiş düzenlemede ‘rachat’ işlemi temel alınmaktadır. Bu işlemde devletleştirmelerde olduğu gibi Meclis’in mi, yoksa kamulaştırmalarda olduğu gibi idarenin mi yetkili olacağı tartışmalıdır. Meclis olması durumunda gücünü “ulustan” almış olacak fakat her maden için ayrı yasa çıkarmak gerekecektir. Yürütme olması durumunda ise daha hızlı işleyecek fakat ruhsatlarını korumak isteyen yabancı çevrelerin siyasi baskısına maruz kalacaktır.⁹³⁴ Nitekim 12 Mart döneminde boraksların devletleştirilmesi girişimi doğrudan yabancı sermayenin müdahalesiyle akamete uğratılmıştır.⁹³⁵

CHP, yasama ve yürütme organlarından hangisine bu yetkinin verileceği konusunu hükümete bırakırken, MHP tasarıda yetkinin yürütmeye verilmesini devletleştirme değil “hükümetleştirme” olarak eleştirmektedir. Devlete geçmesi gereken işletmelerin koşullarının hükümet tarafından belirlenmesi yanlıştır.⁹³⁶ Nitekim hükümet programında yer alan madenlerin devletleştirilmesine Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda tahsis edilen kaynağın az bir bölümü harcanmış, dolayısıyla önemli bir devlet kaynağı atıl bırakılmıştır.⁹³⁷

Devletleştirmenin genelliği, ormanlar için yapıldığı gibi tek seferde devletleştirme anlamına gelmemektedir. Yasaya göre, Bakanlar Kurulu kararıyla köyler, ilçeler, iller itibarıyla hangi bölgelerde ve hangi öncelik sırasıyla uygulanacağı, hangi

⁹³³ Devlet Bakanı Faruk Sükan, yasanın mülkiyet haklarını zedelediği eleştirisi üzerine Anayasa Mahkemesi’nin şekil yönünden iptal ettiği yasanın taksitli ödeme hükmünün yeni tasarıda kaldırıldığını söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 916, 917.

⁹³⁴ İstanbul milletvekili Muammer Aksoy, “Bu kanun tasarısını hazırlayanlar bir seçim karşısında bulunuyorlardı: Hangi madenlerin devletleştirileceğine - devletleştirme değil, alışmışız işte - ‘bu yetkinin devlete geri verileceğine’ kim karar verecek; Meclis mi, yoksa hükümet mi?” sorusunu sormakta, CHP olarak yanıtı hükümete bıraktıklarını söylemektedir. *A.g.k.*

⁹³⁵ Aksoy’un anlattığına göre iki büyük devletten heyetler Türkiye’ye gelmiş ve yaptıkları baskı sonucu zamanın Başbakanı yan çizmiş, boraksların devletleştirilmesi yasa taslağı sunan İhsan Topaloğlu bundan dolayı istifa etmiştir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 918.

⁹³⁶ MHP Grubu adına Tokat milletvekili Faruk Demirtola, madenlerde ağırlı olarak devlet işletmeciliğinden yana olduklarını, ancak devletleştirme yetkisinin Bakanlar Kurulu’na verilmesini “keyfilik” olduğunu söyleyerek “Bu, madenlerin devletleştirilmesi mi oluyor, yoksa hükümetleştirilmesi mi oluyor?” diye sormaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 794, 795.

⁹³⁷ Demirtola, kârlı özel işletmeciliğin devletleştirilmesine karşı olduklarını belirterek Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, madenlerin devletleştirilmesi için 25 milyar lira ayrıldığı halde ancak 9 milyar liralık bir bölümünün uygulanabildiğini bildirmektedir. *A.g.k.*

İDT'ler eliyle aranacağı ve işleteceği belirlenecektir. Bununla birlikte ruhsatnamelerin yenilenmemesi ve işletme imtiyazının uzatılmaması kuralı, idarece belirlenecek öncelikler dışında izin sürelerinin bitimine bağlı olarak devletleştirmelerin gerçekleşeceğini göstermektedir. Bu da objektif ihtiyaçlara göre değil, sektörü özel işletmelerden arındıracak şeklinde devletleştirmenin yayılacağı kaygısına yol açmaktadır.⁹³⁸

Devlet hüküm ve tasarrufunda olan madenlerin devri, aslında devlete ait olanın kendisine iadesi anlamına gelmektedir. Hukuken devletleştirmede söz konusu olan tazminat koşulunu gerektirmemesi, madenlere Anayasa'nın 130. maddesinin sağladığı bir üstünlüktür.⁹³⁹ Buna karşılık, Anayasa'nın devletleştirme hükmüne göre işletmeciyeye sunulan hukuki teminatlar, ruhsat sahibi için kâr mahrumiyetinin hesaba katılmasını gerektirmektedir.⁹⁴⁰ Ancak kâr mahrumiyeti adına, hüküm ve tasarruf ilkesine aykırı olan “rezerv” parasının ödenmesi gündeme gelecektir. Nitekim Petrol Reformu Kanunu'nda böyle yer almıştır.⁹⁴¹

Tasarının gerekçesinde örnek alındığı söylenen 1940 Ereğli maden ocaklarının devletleştirilmesi ve Fransa'daki devletleştirmeler bu bakımdan ruhsat iptali ile uyumsuzdur. Muhalefet, Ereğli'de kâr tazminatı ödendiğini hatırlatmaktadır.⁹⁴² Keza süreci yönetecek komisyonun bileşimi tasarıda ağırlıklı olarak hükümet temsilcilerin

⁹³⁸ MHP Grubu adına İstanbul milletvekili Turan Koçal, bütün madenlerin tek kalemde hükümet tarafından devletleştirilmesi söz konusu değilken süresi dolan madenlerin kendiliğinden devletleştirildiğine dikkat çekmektedir. Değerleri ve öncelikli olanları belirlenmeden devletleştirmeye karşı olduklarını bildirmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 815.

⁹³⁹ İstanbul milletvekili Aksoy, “bu kanun tasarısının büyüklüğü, Türk Devletine, Türk Milletine ait olan rezervleri, Türk Milletine bırakmasındadır (...) burada özel teşebbüsün bir fabrikasını devletleştirme gibi bir mesele yok; doğrudan doğruya millete, devlete ait olan, tabiatın veya Allah'ın (hangisini kabul ediyorsanız) yarattığı madenlerin, zaten aslolarak devletçe işletilmesi lazım. Devletin bu hakkını ‘geri alması’ söz konusu” demektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 888, 901, 916.

⁹⁴⁰ Nevşehir milletvekili Kıratlıoğlu, Aksoy'un Kurucu Meclis görüşmelerinde Anayasa'nın devletleştirme hükmü için “özel teşebbüsler Devletin teminatı altında mukavele yapmaya, girişimlerde bulunmaya mezdur ve bu 39. maddenin garantisi altındadır” dediğini hatırlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 891, 894.

⁹⁴¹ Aksoy'a göre ruhsat sahibine ödeme yapılması talebinde “rezervlerin de parası ödensin” denilmekte, “özel teşebbüs tekliflerde” bu çözüm aranmaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 888.

⁹⁴² İstanbul milletvekili Ekrem Ceyhun ve arkadaşları tarafından verilen önergede, Zonguldak Kömür Havzası'nın devletleştirilmesinde o zamanki hükümetin Fransız şirketine 7 yıllık kâr tazminatı ödediği halde, mevcut yasayla hükümetin kendi vatandaşlarının elinden almak istediği madenler için 6 aylık veya 1 yıllık kâr mahrumiyetini dahi ödemek istememesi eleştirilmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 890.

oluşurken, gerek Ereğli örneğinde gerekse Fransa'daki düzenlemelerde yargı organlarının ağırlıkta olduğu görülmektedir.⁹⁴³ Sonuç itibariyle muhalefet, devletleştirmeye itirazdan ziyade yapılanın usulünce devletleştirme olması gerektiğini savunmaktadır. Hükümet ise ruhsat iptaline zemin oluşturan hüküm ve tasarruf düzenlemesinin 1950'lerin Demokrat Partisi'ne dayanan bir geçmişi olduğunu hatırlatarak, özel sektör lehine kamulaştırmaya olanak sağlanması ile devletleştirme arasındaki sürekliliğe işaret etmektedir.⁹⁴⁴

'Rachat' bünyesinde kamulaştırma yeniden tanımlanmaktadır. Daha önce özel işletmeci lehine uygulanan kamulaştırma, devletleştirme işlemi içerisinde geçerli kabul edilecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen ruhsatı geri alma kararı kamu yararı kararı sayılacak, bu sayede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın maden sahaları için yapacağı kamulaştırmalarda ayrı kamu yararı kararı almak gerekemeyecektir. Ayrıca kamulaştırmalarda spekülasyonu önlemek için geri Bakanlar Kurulu kararı tarihinde arazi değerleri dondurulmuş sayılacaktır.⁹⁴⁵

Dikkat edilmesi gereken bir nokta, daha önce Maden Kanunu'na göre işletme sahipleri adına kamulaştırılmış yerlerin yeniden kamulaştırılmasında izlenecek usuldür. Zira ilk kamulaştırmada, işletme sahibi arazi sahibinden toprağını özel hukuk koşullarında değil kamu gücünden faydalanarak almış olmaktadır. İşletme sahibinin ödediği kamulaştırma bedeli bir sermaye yatırımı kabul edilerek, ikinci kamulaştırmada karşılığında bir tazminat ödenmesi, fakat bunun istismar edilmemesi için rayiç bedeli aşmaması öngörülmüştür.⁹⁴⁶

Yürütmeyi durdurma kararı alınamaması ruhsat iptali yöntemiyle açıklanmaktadır. Devletleştirmeye bedel yönünden yargı yolu kapalı olmayacağı halde, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda gibi burada da yargının el koymayı engelleyemeyeceğine yasada hükmedilmiştir. Toprak reformunun aynı hükümlerine

⁹⁴³ Nevşehir milletvekili Kıratlıoğlu, komisyonda beşte üç çoğunlukla bakanlık temsilcileri bulunduğunu, 1940 Ereğli devletleştirmesinde ise Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay başkanlarından oluşan tarafsız bir heyet bulunduğunu hatırlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 828.

⁹⁴⁴ Konya milletvekili Faruk Sükan, madenler üzerinde devlet hüküm ve tasarrufu getiren yasanın 1954 yılında Demokrat Parti tarafından çıkarıldığını hatırlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 901, 916.

⁹⁴⁵ MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 7.

⁹⁴⁶ MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 792, 793.

karşı açılan davalarda Anayasa Mahkemesi'nin iki defa bu hükümleri değerlendirdiği ve iptal etmediği hatırlatılmaktadır.⁹⁴⁷ Dolayısıyla toprakta kamulaştırma, madenlerde devletleştirme geri dönüşsüz olması itibariyle siyasi nitelik arz eden birer işlemdir.

Tasarıya göre devletçe işletilecek madenlerin ruhsatları geri alınacak, yalnız stratejik olanlar “devletleştirilecektir”. Stratejik olanlar dışındakilerin “millet” tarafından işletilmesi uygundur.⁹⁴⁸ İşletmecilik ölçütleri açısından bu da tartışma konusudur. Devlet hazinesine önsel olarak üstünlük tanımak, ödenecek tazminat görelisi olarak yüksek olduğunda bunu bir devlet zararı gibi görmeyi gerektirmektedir. Oysaki devlet ile “millet” sektörleri madenlerin stratejik niteliğine göre değil, işletmelerin “kârlılığına” göre değerlendirilmeli ve birbirleri karşısına alternatif olarak çıkarılmamalıdır.⁹⁴⁹

Düzenleme halkçı ve devletçi olmaktan ziyade “milli” nitelikte oluşu, devletleştirmeden özel kesimin de faydalanacak olmasıyla açıklanmaktadır. Maden işletmelerinin ürünlerini girdi olarak kullanan yerli şirketler için devlet işletmeleri daha faydalıdır.⁹⁵⁰ Öte yandan ruhsat geri alındıktan sonra, toprak reformunda öngörüldüğü gibi işletmelerin kooperatiflere devredilmesi önerilmektedir.⁹⁵¹ Devletçe işletilecek olanlar ise sunacağı ucuz girdiyle devletin termik santral yatırımlarına altyapı oluşturacaktır.⁹⁵² Bunların İDT'lere devredilerek özel sektör gibi işletilmesi söz

⁹⁴⁷ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Deniz Baykal, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda, yargı denetiminin özüne dokunmamak şartıyla, yargı organlarından kararın uygulanmasını engelleyici hiç bir karar alınamayacağı iki ayrı maddede belirtildiğini, bunların iki defa Anayasa Mahkemesi tarafından gözden geçirildiğini açıklamaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 898, 899.

⁹⁴⁸ Tokat milletvekili Demirtola, MHP olarak stratejik madenlerin devletleştirilmesini, diğer madenlerin ise “millet sektörü” tarafından işletilmesini savunduklarını bildirmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 796.

⁹⁴⁹ Nevşehir milletvekili Kırathıoğlu, yasanın örnek aldığı 1940 yılı Ereğli devletleştirmesine göre daha yüksek bir kâr oranının kamulaştırma bedeli olarak ödendiğini hatırlatmaktadır. Bazı devlet işletmeleri zarar ederken bazı özel işletmelerin kârlı çalıştığını, devlet ile milletin ayrı tutulmasının rantabiliteyi ortadan kaldırdığını ileri sürmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 792, 793.

⁹⁵⁰ İstanbul milletvekili Aksoy, yasanın tüm madenleri millete mal etmekle “demokratik sol” nitelikte olmasa da “çağdaş milliyetçiliğin gerektirdiği” bir yasa olduğunu belirtmektedir. Madenlerin kişilerin elinde olmasından özel girişim de zarar görmekte, on tane “kömür ağasının” yeterince kömür üretmemesinden dolayı elektrik enerjisi kullanan özel girişimlerin çalışmaları kesintiye uğramaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 916, 917.

⁹⁵¹ Tokat milletvekili Demirtola, rezervi küçük olan madenlerin devlet desteğiyle madenin çıktığı bölge halkının oluşturacağı kooperatiflere devredilmesini, bunun “Maden Ofisleri Birliği” örgütlenmesiyle yürütülebileceğini dile getirmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 796.

⁹⁵² CHP Grubu adına İsmail Akın, Soma, Yatağan, Afşin ve Elbistan termik santrallerinin kısa sürede işletmeye açılması konusunda madenlerin devletleştirilmesinin, kolaylık sağladığını belirtmektedir. MM TD, D. 5, C. 11, İ. 61, 23.2.1979, s. 102.

konusudur.⁹⁵³ Nitekim devletleştirmeye karşı muhalefet karşısında özel sektör yöntemleri uygulanmak suretiyle verimliliğin sağlanacağı vurgusu dikkat çekmektedir.⁹⁵⁴

İşletmesi devlete devredilecek madenlerde çalışanların konumu, devletleştirmenin uygulama sürecinde tartışma konusudur. Cumhuriyet'in ilk yıllarında ve devamında Ereğli'de millileştirilen ve devletleştirilen işletmelerde çalışanların “daimi işçi” olarak devralınması söz konusu iken, burada çalışanların bir elemeden geçirileceği öngörülmüştür.⁹⁵⁵ Hükümet, İş Kanunu hükümlerine göre muamelede bulunacağını açıklamaktadır. Düzenlemenin uygulanmasını takip eden dönemde, işletmelerin bazılarının atıl kalmasından kaynaklanan sorunlarda devletleştirmenin sonuçları bakımından yeniden işçilerin konumunun gündeme geldiği görülmektedir.⁹⁵⁶ Nitekim 1930'lardaki sağlanan iş güvencesi karşısında 1970'lerde devletleştirme kısmen işsizlik doğurmuştur.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın linyit ve stratejik madenlerin devlet eliyle işletilmesi hükmünün bor tuzları ile sınırlı kaldığı, sektörün bazı alt bölümlerinde işletmeciliğin “ulusal kalmasını” öngören temel ilkenin uygulanmadığı belirtilmektedir.⁹⁵⁷ Fakat gerek yasanın gerekse planın yürürlüğe konmasından sonra meydana gelen hükümet değişikliğiyle, devletleştirme uygulamasını önlemek üzere soruşturmalar yürütülmüş ve düzenleme fiilen yürürlükten

⁹⁵³ MSP Grubu adına Konya milletvekili Şener Battal, devlet işletmelerinin “devlet kapitalizminin başarısızlığı damgasıyla” değil, özel işletmeler gibi yönetilmesi gerektiğini söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 800, 809.

⁹⁵⁴ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Baykal, “Madenleri devletleştirme kararını aldığımızda zarar edeceksiniz, batıracaksınız diyorlardı; hayır, tersini yapacağız diyorduk. (...) Şimdi o iddiamızı ispatlama yolunda yeni adımlar atmaya başladık” dedikten sonra, “yıllarca özel sektörün bu alandaki etkinliğini savunmuş olanların, şimdi kamu kesiminin özel sektör yöntemlerini kullanmaya kalkması karşısında tedirginlik içine düşmekte” olduklarını eklemektedir. MM TD, D. 5, C. 9, İ. 53, 15.2.1979, s. 747.

⁹⁵⁵ Nevşehir milletvekili Kıratlıoğlu, işçilerden “işe devamları uygun görülenlerin” işe devam edeceği hükmüyle işçi haklarının ihlal edildiğini söyleyerek, 1940'larda Ereğli işletmelerinin devletleştirilmesi mevzuatında dahi “Bu kanun çıktıktan sonra üç ay içerisinde bu işletmedeki çalışan işçilerin tümü daimi kadroya alınır” dendiğini hatırlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 169, 22.9.1978, s. 909.

⁹⁵⁶ Kütahya milletvekili Ali İrfan Haznedar, madenlerin devletleştirilmesi nedeniyle madenlerde çalışan işçilerin ortaya çıkan sorunları hakkında gündem dışı konuşmasında, “çalışma ve bakım yapılmadan böylece terk edilmekte” olan işletmelerden söz etmektedir. Haznedar işçilere devletin iş vermesi, devletleştirilen sahaların çalıştırılması, devlet işletmeyecekse özel sektörün devlet hesabına çalışmasının sağlanmasını istemektedir. MM TD, D. 5, C. 12, İ. 84, 26.4.1979, s. 392.

⁹⁵⁷ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*.

kaldırılmıştır.⁹⁵⁸ Devletleştirmeye muhalif olan hükümetin devlet işletmeciliğine karşı katı tutumu, 1980 arifesinde devletin kamusal görevlerinin sorgulanmasına sebep olmakta ve 24 Ocak kararlarının uygulanabileceği rejime ilişkin öngörüler sunmaktadır.⁹⁵⁹

Petrolün “devletleştirilmesi” ve Petrol Reformu

Anayasa’daki devletleştirme hükmünün nadir uygulamalarından biri bu dönemde petrol işleme faaliyetlerinde görülmektedir. Yabancı şirketlerin rafineri faaliyetleri engellenmeden yerli petrolün değerlendirilebilmesi için, petrol tedarik-depolama, ana depodan satış ile dağıtım işlemleri ikiye ayrılmaktadır. Dağıtım dışındaki işlemler kamu hizmetleri kapsamına alınarak devletleştirilmektedir. Yabancı şirketlere tekel avantajı sağlayan dört işlemin bir arada yürütülmesi, ham petrolün Türkiye’de tedarik edilip işlenmesi yerine ithal ham petrol kullanımına olanak sağlamaktadır.⁹⁶⁰

Devletleştirmeye birlikte rafineriler, Türkiye’nin gereksindiği miktarı zorunlu olarak ana depo işlerini yapan ulusal örgüte satacaklar, nakliyat ve akaryakıt ithali bu örgüt tarafından yürütülecek ve akaryakıt planlaması çerçevesinde değerlendirilecek, ana depodan dağıtım şirketlerine satıştan sonraki aşamalar ise serbest ticarete tabi olacaktır. Böylece rafineri üretimi ile dağıtım arasında kurulan devlet tekeli, ham petrolün kullanımının denetlenmesini sağlayabilecektir. Devletleştirme, taşınır ve taşınmaz malların bütününe kapsamakta ve mülkiyet ile yönetimin birlikte devrini içermektedir.

Petrol ana depolarının devletleştirilmesi, reform ana başlığı altında ekonomik ve siyasi kriterlere yürütülen tartışmaların tam olarak bir ürünü sayılamaz. Yasa

⁹⁵⁸ CHP Grubu adına Cemal Aktaş, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı’nın koltuğa oturur oturmaz ilk işinin yasanın uygulamasını bir genelge ile durdurmak olduğunu söylemektedir. Bakan kararıyla yasa yürürlükten kaldırılamayacağı için, suiistimal gerekçesi ileri sürülerek “muamelenin tahkikatı itibarıyla” uygulama durdurulmuştur. MM TD, D. 5, C. 15, İ. 53, 25.2.1980, s. 149.

⁹⁵⁹ Kütahya milletvekili Nizammetin Çoban, “Tüm kapitalist sistemlerin uyguladığı; devlet sigara fabrikası yapmıyor, öyleyse özel sektöre verelim. Devlet kömürü işletmiyor, öyleyse özel sektöre verelim. Devlet havayollarını işletmiyor, özel sektöre devredelim. Ama devlet ne yapacak? Sermayenin jandarmalığını, sermayenin bekçiliğini yapacak; çıkarılmak istenen baskı yasalarıyla, değiştirilmek istenen Anayasa’yla” demektedir. MM TD, D. 5, C. 15, İ. 53, 25.2.1980, s. 167, 168.

⁹⁶⁰ CP Grubu adına Sezai Orkunt, yabancı şirketlere bırakılan “arama ve üretim yerine, zaman zaman ham petrolün ithaline dayalı bir rafinaj monopolünü teşvik ettiğini”, yapılan değişikliğin devletleştirme değil bunun kontrol altına alınıp yerli olanaklara dayandırılması olduğunu açıklamaktadır. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 28, 26.12.1972, s. 97.

gerekçesinde de belirtildiği gibi bu ihtiyaç, Kıbrıs ve rafineri grevi “krizlerinden” ortaya çıkmıştır.⁹⁶¹ Dolayısıyla hukuki olarak doğrudan Anayasa’daki devletleştirme düzenlemesine başvurulması, genel bir kaynak yönetim sorunundan ziyade konjonktürel bir siyasi sıkışmayı çözmeye yöneliktir.

Buunla birlikte Petrol Reformu’na devletleştirme boyutunu ekleyen, ana depolara dönük yapılan düzenlemedir. Reform başlığında gündeme gelen “petrol millileştirilmesi” petrol üretiminin belirli bir bölümünde devlet tekeli kurulmasına indirgenmiştir. Ancak bu şekilde devletleştirme, hukuki olarak yönetim devrinden ibaret olmasına karşın ekonomik olarak özel sektörde güvensizlik yaratacaktır.⁹⁶² Söz konusu güvensizliğin kaynağı olan “millileştirme” kavramının, milli sermayeyi içermesi itibarıyla hukuken devletleştirmeden ayrıldığı dile getirilmektedir. Devletleştirmenin finansmanında madenler için de önerilen işçi dövizleri gündeme gelmektedir.⁹⁶³

1961 itibarıyla reformcu dönüşüme öncülük iddiası bulunan CHP, 1970’lerde reformu “devletleştirmecilik” ile ilişkilendirmektedir. Oysaki 1960’larda maden imtiyazları verilmesinde rol oynadığı gibi petrol üretiminde İPRAŞ’ın hisselerini özel sektöre devretmek istemiştir.⁹⁶⁴ Bağlayıcılığı olan dönemin Beş Yıllık Kalkınma Planı, petrolün bir bütün olarak devlet tekeline alınmasını değil petrolün üretim ve dağıtımını yapan kamu işletmelerinin tekleştirilmesini önermektedir.⁹⁶⁵ Sonuç olarak “reform” ve “plan”, devletleştirmeye yer vermemektedir.

⁹⁶¹ Gerekece, dünya çapında büyük tröstlere bağlı petrol şirketlerinin dört işlemi bir arada yürüttüğü, dolayısıyla bu şirketlerin Türkiye’de çıkarılan hampetrolde elde ettikleri akaryakıtı satmak niyetiyle değil dışarıdan getirdikleri hampetrolü burada işleyerek satmak amacı taşıdıkları anlatılmaktadır. Depolama eksikliğinin özellikle 1964 Kıbrıs krizi ve rafineri grevlerinde hissedildiği belirtilmiştir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 27, 25.12.1972, s. 62-64.

⁹⁶² AP Grubu adına Adana milletvekili Selahattin Kılıç’a göre “devletleştirme ve tekel reform değildir.” Devletleştirme ile yalnızca bir el değiştirme gerçekleşmekte, öte yandan başkalarının tasarruf olanağı gasp edilerek ekonomide güvensizlik doğurmaktadır. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 28, 26.12.1972, s. 69.

⁹⁶³ DP Grubu adına Konya milletvekili Özer Ölçmen, “devletleştirme” ile “millileştirmenin” farklı olduğunu, millileştirmeye işçinin ve küçük memurun tasarruflarından oluşan “milli sermayenin” de girdiğini belirterek, petrolde millileştirme değil devletleştirme yapıldığını söylemektedir. “Halk sermayesi” demişken, Merkez Bankası kasalarındaki işçi dövizlerinin yatırıma dönüştürülmediğini de eklemektedir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 31, 29.12.1972, s. 310, 311.

⁹⁶⁴ AP Grubu adına Nevşehir milletvekili Kıratlıoğlu, şimdi devletleştirmeyi savunanların 1961-65 yıllarında İPRAŞ’ın Yüksek Murakebe’den kaçınılmak için hisselerinin özel sektöre devretmek istediklerini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 28, 26.12.1972, s. 108.

⁹⁶⁵ Adana milletvekili Kılıç, Plan’da verilen direktifin “kamu’nun bütün petrol faaliyetlerini yapması değil, petrol faaliyetlerini yapan kamu kuruluşlarının teke indirilmesi” olduğu belirtmektedir. Kılıç’a göre ya

Devletleştirme ulusal hukuk açısından ‘teknik’ yönüyle, millileştirme ise uluslararası uygulamalar açısından ‘siyasi’ yönüyle ilişkilendirilmektedir. Petrol zengini ülkelerin devletleştirmeden ziyade özel sermayeyi dışlamayan millileştirme yoluna gittikleri vurgulanırken⁹⁶⁶, yabancı sermayeye komünist ülkelerin dahi başvurduğu ve millileştirmeden eskisi kadar çekinilmediği hatırlatılmaktadır.⁹⁶⁷ Devletleştirme ise, eğer düzenleyici bir araç olarak önerilmiyorsa ilkesel olarak tüm kaynak istihdam biçimlerinin devlet mülkiyetine alınmasını gerektirmektedir.⁹⁶⁸ Dolayısıyla sermayeye karşı etkili devlet yaptırımı, millileştirmeden devletleştirmeye kayma eğilimi göstermektedir.

Hukuken devletleştirme sonucu doğuran ve siyasi olarak millileştirme adına savunulan el koyma istemleri, yabancı petrol şirketleri karşısında sertleşmiştir. Diğer ülkelerde yaşanan millileştirme süreçlerindeki gibi petrol fiyatları konusundaki pazarlık ve millileştirme tehdidi iç içe geçmektedir. Petrol fiyatlarına devlet müdahalesi millileştirme olarak algılanarak dışarıdan tepki görmekte⁹⁶⁹, fiyatlara müdahaleden imtina edilmesi ise devletleştirmeden kaçış sayılarak içeriden tepki üretmektedir⁹⁷⁰.

Petrol Ofisi ortadan kaldırılacak yahut MTA’nın sondaj faaliyetlerinin TPAO’ya verilmesi gerekecektir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 29, 27.12.1972, s. 194, 195.

⁹⁶⁶ Kılıç, petrolce zengin ülkelerin dahi “devletleştirmeden çok millileştirme” yaptıklarını vurgulayarak, “Yani onlar dahi, bir kısmı, hepsini demiyorum, onlar dahi kendi özel kesimlerine hak tanıyorlar” demektedir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 31, 29.12.1972, s. 298.

⁹⁶⁷ DP Grubu adına Turgut, ekonomide emek ve sermaye dışında “organizasyon” unsurunun öne çıktığını, bunun yabancı sermayede olduğunu anlatarak, “Artık millileştirme meselesinden de eskisi kadar korkulmamaktadır. Millileştirmenin yabancı sermaye için fazla bir kayıp olmadığı (...) anlaşılmıştır” demektedir. MM TD, D. 3, C. 32, İ. 48, 1 .2.1973, s. 655.

⁹⁶⁸ Kılıç, İstanbul milletvekili Mehmet Ali Aybar’ın petrolün devletleştirilmesini savunduktan sonra “sosyalistim” dediğini hatırlatarak, “Ne diye kendi kendinizi yordunuz öyleyse? Size göre dolmuş şoförü de maaşa bağlanmalıdır” demektedir. MM TD, D. 3, C. 31, İ. 30, 28.12.1972, s. 260.

⁹⁶⁹ AP Grubu adına Bursa milletvekili Cemal Külahlı, kararname yoluyla Mobil, BP pazarlama şirketlerinin devletleştirilmek istendiğini ileri sürmesi üzerine, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Erhan Işıl, kararnamenin fiyat dalgalanmalarını ve ithalatta yüksek fiyatlandırmayı engellemeyi amaçladığını belirterek, “Bunların devletleştirmeye ilgisi yoktur. Eğer, devletleştirme kararı alınır, önerildiği gibi, bunun yasal ve parlamenter usullere uygun olarak kuralları ortaya konulur” demektedir. MM TD, D. 4, C. 10, İ. 48, 25.2.1975, s. 269, 283.

⁹⁷⁰ İstanbul milletvekili Reşit Ülker, Demirel hükümetinin güvenoyu almasının ardından, ATAŞ’ın sahipleri Mobil, Shell ve BP’nin hisselerinin millileştirilmesi veya önerilen alım fiyatını kabul etmeleri için süre dolumundan hemen önce, MC Bakanı Kılıç’ın şirketlere, onların önerdiği fiyatın üzerinde bir fiyattan teklifte bulunarak ATAŞ’ın millileştirilmesine engel olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 4, C. 12, İ. 83, 3.6.1975, s. 387, 396.

Petrol dışındaki sektörlerde ise, kredilendirme koşullarına ilişkin pazarlıktan kaynaklanan millileştirme kararlarının engellendiği olmuştur.⁹⁷¹

Millileştirmenin siyasallaşması, milliyetçilik ile yabancı sermaye yatırımlarının teşviki arasındaki bağın netleştirilmesini sağlamaktadır.⁹⁷² Fiyat pazarlığı-millileştirme üzerinden yaşanan çekişmede yabancı sermaye ile ‘işbirliği’ ithamları öne çıkmaktadır.⁹⁷³ Millileştirmenin önlenmesi için yabancı kamuoyuna dönük beyanlarda bulunulduğu⁹⁷⁴ ve yabancı elçilerle görüşüldüğü⁹⁷⁵ iddiaları dile getirilmektedir. Bunun karşısında, fiyat pazarlığı yapılırken millileştirme yoluna başvurulması bir cezalandırma eylemi ve kötü niyet göstergesidir.⁹⁷⁶ AP, CHP iktidarı döneminde maden ve petrolde imtiyazları muhafaza etme politikasının sürekliliğine vurgu yapmaktadır.⁹⁷⁷ CHP ise Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer alan devlet tekeli kurma hükümlerine atıfta bulunmaktadır.⁹⁷⁸

⁹⁷¹ Adana milletvekili Osman Çıtırık ve bazı milletvekillerinin Meclis Araştırması açılmasına ilişkin önergesine göre, Akdeniz Gübre Fabrikası’na ortak olan Kuveyt (PİC) firmasının sözleşme koşullarını ihlal eden amonyak üretim fiyatı, faiz ve kredi talepleri üzerine Sanayi Bakanlığı kararnamenin iptali için Maliye ve Ticaret Bakanlıkları ile DPT’ye yazmıştır. YPK’nın onayından sonra MC hükümeti devreye girerek sözleşmenin iptali ve PİC hisselerinin millileştirilmesini önlemiştir. MM TD, D. 4, C. 13, İ. 102, 16.7.1975, s. 598.

⁹⁷² CHP Grubu adına Kocaeli milletvekili İbrahim Akdoğan, “milliyetçiyim diye bas bas bağırانların” devletleştirmeyi savunanların karşısına “komünist” diye dikilerek doğal kaynakları “yedi düvele peşkeş çektiğini” söylemektedir. MM TD, D. 4, C. 16, İ. 65, 24.2.1976, s. 455.

⁹⁷³ CHP Grubu adına Balıkesir milletvekili Orhan Üretmen, AP Grubu adına konuşan Külahlı’yı yabancı şirketlerin “avukatlığını” yapmakla suçlayarak, bu şirketlerin “derhal Türkiye’den kovulmaları gerektiğini” söylediğinde Çorum milletvekili Ethem Eken’in “Külahlı ile beraber” diye eklemektedir. MM TD, D. 4, C. 10, İ. 48, 25.2.1975, s. 274, 275.

⁹⁷⁴ CHP Grubu adına Selçuk Elverdi, Bakan’ın “rafineriye millileştirmekten kurtaracağını” yabancı basına dahi duyurduğunu belirtmektedir. MM TD, D. 4, C. 12, İ. 83, 3.6.1975, s. 387, 396.

⁹⁷⁵ Adana Milletvekili Emin Bilen Tümer, ATAŞ rafinerisinin millileştirilmesine altı gün kala, hampetrol ithalat fiyatının üzerinde ithalat yapılmasına izni verilmesinde yabancı devlet temsilcilerinin etkisi olup olmadığını sormaktadır. Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil, ABD Büyükelçisi Nyren’in yaptığı ziyarette, “Amerikan şirketinin adetâ bir nevî cezaya veya millileştirilmeye maruz bırakılması karşısında izhar ettiği endişeleri hatırlattığı” aktarmaktadır. MM TD, D. 4, C. 13, İ. 101, 15.7.1975, s. 578.

⁹⁷⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Selahattin Kılıç, ATAŞ’ın muallakta bırakılmak istenmediğini söylediğinde CHP sıralarından gelen “Niye muallakta bırakıyoruz; devletleştirin” sözleri üzerine “Hayır, sayın milletvekilleri kanunî yetkilerimi iyi niyetle kullandım ve ATAŞ rafinerisini çalıştırdım” demektedir. MM TD, D. 4, C. 12, İ. 83, 3.6.1975, s. 389, 409.

⁹⁷⁷ AP Grubu adına İstanbul milletvekili Mustafa Parlar, ATAŞ’ı devletleştirmek mümkünken niçin yapmadıklarını soran CHP’nin, kendi döneminde ATAŞ’a tanınan rafinaj masraflarındaki fiyat farklarından dolayı şirketlere yüksek oranda kâr sağladığını açıklamaktadır. MM TD, D. 4, C. 16, İ. 65, 24.2.1976, s. 446.

⁹⁷⁸ İstanbul milletvekili Reşit Ülker, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın ilke olarak rafinerilerin kamu kuruluşları elinde olmasını öngördüğünü, dolayısıyla tek özel rafineri olan ATAŞ’ın bu yolla devletleştirilmesinin temeli olduğunu açıklamaktadır. MM TD, D. 4, C. 12, İ. 83, 3.6.1975, s. 387, 396.

Mali gerekçelerle kararname yoluyla alınan bazı müdahaleci önlemler, petrol fiyatlarında söz konusu olduğu gibi demir-çelik sektöründe de devletleştirme alerjisi uyandırmaktadır. Yürütmenin, devletleştirmeyi yasama sürecinden kaçırarak amacıyla doğrudan uyguladığı kanaati karşısında, teknik olarak devletleştirmeye gidilecek olsa yasama sürecinin takip edileceği, ancak kararnameyle gerçekleşen korumacı önlemlerin geçici nitelikte olduğu teminatları verilmektedir. Sonuçta CHP hükümeti yürütmenin resmen devletleştirme uygulamalarına başvurduğu izlenimi vermek istememektedir.⁹⁷⁹

Toprak ve Tarım Reformunda kamulaştırma

Toprak reformu tartışmasının eksenini, 1945 çiftçiyi topraklandırma tartışmasına paraleldir. 1945'te Menderes'in siyasi değil iktisadi bir sorun olduğunu vurguladığı tarımda devlet-mülkiyet ilişkileri, iktisadi-teknik boyutunu belirleyecek kadar siyasal nitelik kazanmıştır.⁹⁸⁰ Sosyalizmin etkisi, “anarşi” olaylarından indirgenemeyecek ölçüde genişlemiş ve kamulaştırmayı siyasallaştırmıştır.⁹⁸¹ Bunun karşısında kamulaştırmanın bir “sosyal adalet” aracı olarak değil, “ekonomik” bir araç olarak görülmesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁹⁸²

1960'larda “toprak” ve “tarım” kavramlarına ayrı anlamlar yüklenerek tartışılan düzenleme iki kavrama birden yer vermektedir. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun gerekçesinde, Osmanlı dirlik düzeninin Avrupa feodalizmi karşısında

⁹⁷⁹ AP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Mehmet Şerefoğlu, CHP'nin birçok sanayinin ana girdisi olan demir-çelik tedarik ve dağıtımını bir kararnameyle devletleştirdiğini, bunun sonucunda planlanan demir-çelik ithalatı yapılamadığını ileri sürmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanı Orhan Alp, demir çeliğin “devletleştirilmediğini”, önceki sene döviz kıtlığı nedeniyle üretimi yeterli gelmeyen demir çeliğin Karabük ve Ereğli fabrikaları eliyle yapılmasının öngörüldüğünü, bu yıl ise kararnamede değişiklik yapılarak “büyük sanayicilere de diğer ihtiyaç sahiplerine de kendi eliyle ithalat imkânı sağlanacağını” söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 11, İ. 63, 25.2.1979, s. 364.

⁹⁸⁰ AP Grubu adına Kırşehir milletvekili Mustafa Kemal Güneş, “bu propogandaların toprak reformundan, şehir ve apartman reformuna kaydırılmak istenmesi karşısında güvensizlik bütün alanlara sirayet etmez mi?” diye sormaktadır. Arazi sahibi biraz varlıklıysa, entansif ziraat sahibi bile olsa “ağa” olarak damgalandığı için üretim yapamadığını, verimi artırmanın tek yolunun Marksist propaganda ve faaliyeti kökünden kazımak olduğunu dile getirmektedir. MM TD, D. 3, C. 22, İ. 48, 24.2.1972, s. 115.

⁹⁸¹ AP Grubu adına Zonguldak milletvekili Sadık Zeki Müftüoğlu, siyasi istikrarın sadece “anarşik” olaylardan kaynaklanmadığını, “geçmiş kötülemek için yapılan konuşmalardaki kamulaştırmacı ve devletleştirme beyanların” güven zedeleyerek istikrarı bozduğunu, Türkiye'nin adeta “devletleştirme bir sosyalizme” doğru gittiğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 23, İ. 60, 15.3.1972, s. 271.

⁹⁸² İzmir milletvekili Münir Daldal, kamulaştırmayı savunurken, “Memleket şartlarına göre bu reformun sosyal adaleti gerçekleştirmede yardımcı olmasına imkân yoktur. Onun için reformun ekonomik amacına ağırlık vermek zorunluluğu vardır” demektedir. MM TD, D. 3, C. 34, İ. 66, 23.2.1973, s. 842.

“özgürleştirici” olduğu, Cumhuriyet’e geçildikten sonra kaldırılan Arazi Kanunnamesi’nin toprak rejimi üzerindeki etkilerinin halen sürdüğü, 1930’ların şartlarında gündeme gelen ve 1945’te yasalaşan çiftçiyi topraklandırma amaçlı kamulaştırmanın ise dünyadaki gelişmeler doğrultusunda gözden geçirildiği anlatılmaktadır. Türkiye’de Batı Avrupa ve Güney Amerika’daki gibi büyük arazilerin bulunmamaktadır ve doğu bölgesinde az sayıda kalan bu tip arazi verimsizlik nedeniyle parçalanmaya mahkumdur. Dolayısıyla reformla amaçlanan arazi rezervi, mülkiyet tavanı belirlenerek yürütülecek kamulaştırmalarla yaratılmayacaktır.⁹⁸³

Gerekçede, kamulaştırma bedelinin belirlenmesinde toprak rantının gözetileceği, toprak rantının ise arazi vergi değerini geçmemek üzere iklim bölgesi, arazi kullanma şekli, sulama olanakları, ıslah durumu gibi teknik faktörler ile ulaştırma, pazarlama gibi ekonomik etkenlere göre hesaplanacağı belirtilmiştir. Kamulaştırma bedeli, toprağının tamamı kamulaştırılan çiftçiye bir kısmı peşin ve kalanı taksitler halinde senetle, küçük çiftçiye ise tamamı peşin şekilde ödenecektir. Kamulaştırma bedelleriyle tarımla ilgili sanayi tesisleri kurulması teşvik edilmektedir.⁹⁸⁴

Bir bölgenin toprak ve tarım reformu bölgesi olarak belirtilmesi, bu toprakların “Anayasal bir kamu hizmeti olarak toprak reformu hizmetine” tahsis edilmesi anlamına geleceği için “kamu yararı kararı” yerine geçecektir. Kamulaştırma kararını Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı verecek, önhazırlıkları bölge başkanlıkları yapacaklardır. Hali hazırda yargının üzerindeki yük ve reformun özellikle kamulaştırma davaları doğuracak olması göz önüne alınarak Asliye Mahkeme yetkisinde Tarım Mahkemeleri kurulması öngörülmüştür. “İleri yabancı ülkelerde” de bulunan bu mahkemeler tapulama mahkemeleri olarak işletilmektedir. Köy İşleri Bakanlığı’na bağlı Toprak-Su Genel Müdürlüğü’nün ve Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü’nü çiftçiyi topraklandırma ile ilgili kuruluşlarının Tarım Bakanlığı’na bağlanmasına hükmedilmiştir.⁹⁸⁵

⁹⁸³ DP Grubu adına Dağdaş’ın önerisine göre “Büyük arazi mülkleri telakki edilebilecek bazı arazi temerküzleri” varsa bile veraset ve verimli işletme koşulları altında kendiliğinden çözülüp yok olacaktır. Yurdun daha çok doğusunda görülen, pederşahi ortak mülkiyeti halinde birkaç köyü kapsayan Osmanlı idaresinden kalmış verimsiz aile işletmelerini verimli arazi zorunluluğu karşısında “kamulaştırma ve dağıtma meselesi de dolaylı olarak çözülmüş olacaktır.” MM TD, D. 3, C. 37, İ. 106, 5.9.1973, s. 52-69.

⁹⁸⁴ MM TD, D. 3, C. 37, İ. 106, 5.9.1973, s. 2.

⁹⁸⁵ MM TD, D. 3, C. 37, İ. 106, 5.9.1973, s. 120, 121.

Muhalefetin öncüsü, AP dönemi eski Tarım Bakanı'nın sözcülüğünü yaptığı Demokratik Parti'dir. 1945 tartışmasıyla o zaman için devletçilikten çıkarları zarar gören büyük toprak sahiplerinin öncülüğünde kurulan "DP", kalkınma anlayışında ithal ikameciliğin ve planlamanın yerleştiği 30 yıllık bir dönüşüm süreci sonunda, marjinal bir çıkar çevresinin sözcüsü olarak yeniden sahnededir. Nitekim toprak reformu yasasının görüşmesinde belirleyici muhalefeti AP'den kopan yeni Demokratik Parti göstermektedir. Öte yandan CHP, tasarımı soldan eleştirmektedir. "Reform", ancak "sol" nitelikte olabileceği için darbe kaynaklı bir hükümet tarafından gerçekleştirilmesi beklenemez.⁹⁸⁶ Nitekim tasarıda kamulaştırma sınırlandırılmak suretiyle "reform" yozlaştırılmıştır.

Reformun bir toplumsal çelişkide taraf olduğu açıktır. Sol eleştiri nezdinde, toprak sahiplerini ve topraksızları aynı anda memnun etmeye çalışan bir tasarı "reform" olarak nitelendirilemez.⁹⁸⁷ Bu yönden tasarıya karşı sağ muhalefet, tasarının tam da bu reformcu niteliği nedeniyle "kardeş kavgasına" sebep olacağını ileri sürmektedir.⁹⁸⁸ Reform tasarısını kendisine mal etmeye çalışan merkez sağ ise, solun "toprak ağaları" söylemi ve sağın küçük işletmelerin yok olacağı yönündeki felaket tellallığı karşısında reformun uygulanarak bu eleştirileri boşa çıkartacağını savunmaktadır.⁹⁸⁹

Kamulaştırma için getirilen "tavanın" vergi bildirimine dayanması tartışmalıdır. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plan döneminde tapu ve kadastro çalışmalarının devamı gerekçesiyle ertelenmiş olan toprak reformu bu süreç tamamlanmadan vergi bildirimine güvenilerek başlatılmaktadır. Öte yandan özel sektöre verilmesi gereken ağırlığın

⁹⁸⁶ İçel milletvekili Turhan Özgüner, Nihat Erim kabinesinin "militarist bir hükümet" olarak sol tandanslı bir yasa çıkaramayacağını, nitekim bundan esinlenerek hazırlanan tasarının sağ tandanslı olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 519.

⁹⁸⁷ CHP Grubu adına Özgüner, "reform" adı altında hazırlanan bir yasanın "rijit" olması gerektiğini, bir yandan "toprak ağasını" memnun edip diğer yandan "fakire" toprak dağıtmanın olanaksız olduğuna işaret etmektedir. Bu nedenle sol tandanslı olmayan tasarı "toprak reformu" olamamaktadır. MM TD, D. 4, C. 4, İ. 80, 20.4.1974, s. 571.

⁹⁸⁸ DP Grubu adına Dağdaş, kamu yararı adına mülkiyete tavan koymanın Sovyet Bloku içerisinde komünist partilerin uygulaması olduğunu söyleyerek toprak reformu yasasının "doktriner bir kanun" olarak "kardeş kavgasına sebebiyet vereceğini" ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 128, 17.7.1972, s. 684-687, 696, 697.

⁹⁸⁹ Edirne milletvekili İlhami Ertem, CHP'nin "toprak ağaları" söylemiyle toplumsal huzuru bozduğunu, bu şartlar altında tarımda yatırım yapılmayacağı için toprak reformunun gerçekleşmesi gerektiğini belirtmektedir. "Yeter gelirli aile işletmelerinin" kurulmasıyla birlikte, "iki aşırı görüşün elindeki sloganlar" ellerinden alınmış olacaktır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 575-577.

kamuya kaydırılması Beş Yıllık Planlara aykırıdır.⁹⁹⁰ Plan stratejisinin 22 yıl olduğu hatırlatılarak, plan hedefleri doğrultusunda toprak dağıtımının olsa olsa bu vadede gerçekleşeceğine işaret edilmektedir.⁹⁹¹

Muhalefete göre, kamulaştırmayı önceleyen tapulandırma nesnel bir ölçüt olabileceken vergi bildirimi öznel ve suiistimallere konu olabilecek bir ölçüttür.⁹⁹² 1945’i takip eden dönemde “derebeyliği” ortadan kaldırma iddiası taşıyan kamulaştırmalar tamamlanmıştır.⁹⁹³ 1970’lere gelindiğinde, mülkiyete “tavan” koymaya gidilmesi, ancak komünist ülkelerin örnek alınması anlamına gelebilir. Üstelik tarımda belirli bir büyüklüğün üzerindeki toprak mülkiyetinin kamulaştırılması, sanayide fabrikalara genişletebilecek mülkiyet karşısı bir yöntemi hukukileştirecektir.

1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu çerçevesinde bir teknisyenler komisyonu tarafından tasarı hazırlanmış, fakat hükümet tarafından bu çalışma köklü bir değişiklikten geçirilmiştir. Öyle ki, teknisyenler, Meclis’e bir bildiri sunarak değişikliklerin reformu kuşkulu hale getirdiğini ifade etmişlerdir.⁹⁹⁴ Hükümet, bu sürecin siyasi sorumluluklar gereği böyle yürütüldüğünü ve tasarıdaki mülkiyet tavanının “servet düşmanı” izlenimi veren halinin değiştirildiğini açıklamaktadır.⁹⁹⁵ Buna rağmen aynı gerekçeyle tasarıya muhalefet eden DP, bu teknisyen komisyonunun çizgisinin 1960’larda hazırlanan iki reform tasarısından birini hazırlayan TİP’in devamı

⁹⁹⁰ DP Grubu adına Trabzon milletvekili Ekrem Dikmen, kalkınmada özel girişim yatırımları artması gerekirken kamu yatırımlarının arttığından şikâyet ederek, bunun karma ekonomi felsefesine ve Beş Yıllık Plana uymadığını söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 21, İ. 46, 22.2.1972, s. 705, 706.

⁹⁹¹ DP Grubu adına Konya milletvekili Kubilay İmer, “toprak için olan bu mevzuun ileride sanayi müesseselerine kaymayacağını kim temin edebilir?” diyerek, belli bir büyüklüğün üzerindeki fabrikaların kamulaştırılmayacağı garantisini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 114, 27.6.1972, s. 92.

⁹⁹² DP Grubu adına Dağdaş, bildirim yöntemiyle tapu kadastro işlevinin boşa çıkarıldığına işaret ederek bu uygulamanın ihbarcılık getireceğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 442-445.

⁹⁹³ Dağdaş, 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra “derebeyler mi çıktı; toprak mütebegallibeler mi çıktı ki, 1971-1972 senesinde böyle bir kanunun lüzumuna inanıyor Sayın Başbakan ve bunun Mecliste müzakeresine müsaade ediyor?” diye sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 26, İ. 128, 17.7.1972, s. 684-687, 696, 697.

⁹⁹⁴ CHP Grubu adına Ahmet Durakoğlu’nun aktarımına göre komisyon üyeleri, değişiklik çalışmalarına komisyondan kimsenin davet edilmediğini ve yapılan değişikliklerle “reformun gerçekleştirilmesini şüpheye düşürecek ayrılıklar” olduğunu belirtmişlerdir. MM TD, D. 3, C. 37, İ. 106, 5.9.1973, s. 207, 208.

⁹⁹⁵ Devlet Bakanı İlhan Öztrak, mülkiyet tavanını bilimsel esaslara göre ve “sanki servet düşmanıymışız” izlenimini silmek için değiştirdiklerini söyleyerek “Toprak Reformunu yapanlarda servet düşmanlığı yoktur” demektedir. MM TD, D. 3, C. 37, İ. 108, 14.5.1973, s. 332.

olduğunu ileri sürmektedir.⁹⁹⁶ Sonuç olarak reform, restorasyonun süzgecinden geçirilmektedir.

1960'ların diğer toprak reformu tasarısı ise DPT'nin kuruluşunda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan ve ilk plancıların istifasına giden sürecin belgesidir. Plan finansmanı için plancı bürokratların öngördüğü toprak reformu, toprak sahiplerinden gördüğü tepki nedeniyle onay mekanizmasının siyasi ayağında veto edilmiştir. Plan'ın hazırlanmasında yer alan yabancı uzmanların saptadığı arazi değerlerinin düşürülmesi ihtiyacı, şimdiki toprak reformunda kamulaştırmanın uygulanabilirliği açısından gerçekleştirilmektedir.⁹⁹⁷

Toprak dağıtımında kamulaştırmanın öncelikli yöntem olmadığı belirtilmiştir. Devletin toprak stoklarını öncelikli olarak değerlendirilecektir. Yerel yönetimlere ait toprakların diğer Hazine toprakları gibi dağıtımına tabi olması tasarının hazırlanma sürecinde tartışma konusu olmuş, bu toprakların kamulaştırmaz toprak dağıtımına sevk edilmelerinin eleştirilmesi üzerine tasarı yeniden düzenlenmiştir.⁹⁹⁸ Toprak reformu yasasının yalnızca onda biri kamulaştırmayla ilgilidir.⁹⁹⁹ Anayasa, sosyalizmden farklı olarak “gerekirse” el koymaktan söz etmekte, ondan önce “kamu yararını” hedeflemektedir.¹⁰⁰⁰ Tam da bu nedenle tasarı “toprak ihtilali” değil “toprak reformu” adını almıştır.¹⁰⁰¹

⁹⁹⁶ DP Grubu adına Dağdaş, toprak reformu için 1961'den sonra bir, 1966'dan sonra TİP tarafından Cemal Hakkı Selek ile anılan ikinci bir tasarı hazırlandığını hatırlatarak, Karaosmanoğlu ve Mülâyim ile andığı üçüncü tasarımı hazırlayanların “aynı ekip” olduğunu ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 37, İ. 107, 10.5.1973, s. 266, 267, 270, 276.

⁹⁹⁷ Konya milletvekili İrfan Baran, İngiliz iktisatçısı Kaldor'un 1960'ların başında Türkiye'ye ziyaretinde toprak reformu için arazi değerlerinin azaltılması gerektiği görüşünü savunduğunu, DPT içindeki tartışma sonucunda bu görüşü destekleyen Atila Karaosmanoğlu'nun istifa ettiğini hatırlatarak, “Şimdi bu kanun hazırlanırken de aynı tez, kamulaştırma bahsinde hâkim olmuştur” demektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 519.

⁹⁹⁸ Devlet Bakanı Öztrak, mahalli idarelerin elindeki arazilerin düzenlenmesiyle ilgili olarak komisyonda muhalefet partilerinin “Siz nasıl olur, mülkiyeti otomatik olarak emre geçirirsiniz? Ancak kamulaştırmanız mümkündür” şeklinde itirazlarını kabul ettiklerini aktararak, mahalli idarelere ait ve kamu hizmetlerinde kullanılmayan arazilerin bedel karşılığı kamulaştırılmak suretiyle Müsteşarlığın emrine geçirileceğini açıklamaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 462.

⁹⁹⁹ Devlet Bakanı Öztrak, tasarının 237 maddeden 24'ünün kamulaştırmayla ilgili olduğunu söylemektedir. CHP Grubu adına Ahmet Durakoğlu, kamulaştırılan arazinin milli savunma, ekonomik, sosyal, teknik gelişme, yeni iskân alanları sağlanması, kıyıların korunması ve turizm amaçları için Bakanlar Kurulu kararı ile Hazine tasarrufuna bırakılabileceği belirtilmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 375, 376, 382.

¹⁰⁰⁰ CGP Grubu adına Sezai Erkunt, Dağdaş'ın kamulaştırma hedefini göz önüne almadığını ve “devlet

Muhalefet tarafından kamulaştırmanın ekonomide düzenleyici değil planlamacı bir role doğru evrileceği ileri sürülmektedir. AP ve DP görüş birliğinde, “kamulaştırma propagandasının” tarımsal mülkiyetin dışında taşıp tüm gayrimenkulleri tehdit eder hale geldiğini dile getirmektedir. Toprak dağıtımı yerine niyet edilen devlet işletmeciliğinin yaygınlaştırılmasıdır. Toprakların “devletleştirilmesi” ve kurulacak devlet çiftliklerinde üzerinde işçilerin çalıştırılması basında gündeme gelmiştir.¹⁰⁰² Ayrıca tarım dışı sahalarda merkezi planlamaya uygun kamulaştırma ve entegrasyon modelleri konuşulmaya başlanmıştır.¹⁰⁰³

Tasarıyı sahipleneler kooperatifleşmenin teşvik edilmesini öne çıkarmaktadır. Ancak bunların da devlet çiftliklerine giden yolda bir geçiş aracı, kolektif çiftlik biçimi olduğu ileri sürülmektedir. Gerekçesi, kooperatifleşmenin bir mesleki örgütlenme seçeneği olmak yerine, devlet tarafından toprak ve tarımsal girdi elde etmek için zorunlu bir yol olarak gösterilmesidir.¹⁰⁰⁴ Kooperatifleşmenin serbest rekabet koşullarını ortadan kaldırdığı görüşü karşısında, devletçi tarım örgütlenmesinden farklı olarak bu yapının merkezi değil ademi merkezi bir nitelik arz ettiği vurgulanmaktadır.¹⁰⁰⁵

Toprak reformu söz konusu olduğunda daima gündeme gelen “komünist” ve “demokratik” ülkelerdeki kamulaştırma uygulamalarını karşılaştırmaktadır. Demokratik ülkelerde kamulaştırma, muhacir yerleştirme, arazi ıslahı ve teknoloji uygulanması için kullanılmaktadır. Türkiye’de toprak dağıtımı amaçlı kamulaştırmadaki mülkiyet tavanı

gerekirse devletleştirir” dediğini, oysaki “devletleştirmeye kadar kamu yararını hedef alan” bir Anayasa ve yasanın “sosyalist” olamayacağını savunmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 384.

¹⁰⁰¹ Bakan Öztrak, demokratik ülkelerin “toprak reformu kanunu”, demokratik olmayan ülkelerin “toprak ihtilali kanunu” çıkardıklarını belirterek Dağdaş’a yanıt vermektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 429, 463.

¹⁰⁰² Konya milletvekili İrfan Baran, Milliyet gazetesinde İsmail Cem’in tüm toprakların “devletleştirilmesi” ve burada “sosyal güvenceye sahip işçiler” çalıştırılmasını önerdiğini aktarmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 532, 533.

¹⁰⁰³ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Bahir Ersoy, Ereğli Demir-Çelik’in hisselerinin yarısından fazlası Karabük Demir-Çelik ve Sümerbank’ta olduğunu, bunların kamulaştırılarak ve demir-çelik sanayisinin “bir genel müdürlük halinde tek bir merkeze bağlanması” gerektiğini savunmaktadır. MM TD, D. 3, C. 22, İ. 49, 25.2.1972, s. 252.

¹⁰⁰⁴ DP Grubu adına Dağdaş, “hür teşebbüse dayalı olmayan inançlı bir kooperatif ve çiftçi birliklerinin” kurulmadığını, devletin çiftçiye “girersen sana toprak veririm, sana gübre veririm, girmezsen gözünü çıkarırım” dendiğini anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 613, 615, 616.

¹⁰⁰⁵ Eskişehir milletvekili Seyfi Öztürk, kolhozlarda araçların devlete ait, karar yetkisinin merkezde olduğunu, buna karşılık kooperatiflerde araçların ve karar yetkisinin kooperatif ortaklarında olduğunu belirtmektedir. *A.g.k.*

uygulaması, devletleştirmenin önünü açmaktadır. Mülkiyet tavanı, reformlarda değil “ihtilallerde” gündeme gelen bir usuldür.¹⁰⁰⁶ Böylece bunun yönetsel örgütlenmesi komünist ülkelerdekine paralel bir yapı doğurmaktadır. Toprak Reformu Müsteşarlığı, toprak üzerinde devlet tekeli kurmak üzere kamulaştırmayla yetkilendirilmiş devlet örgütü, kooperatifler ise kolektif çiftlikler olarak görülmektedir.¹⁰⁰⁷

Muhalefet, tasarımı hazırlayanların kamulaştırma karşısındaki kaygılarında ifade ettikleri gibi “mülkiyet” ile kast edilenin aslında “servet” olduğu üzerinde durmaktadır. Kamulaştırma yoluyla devlet tarafından gerçekleştirilecek mülkiyet dağıtımı, ancak sosyalist bir Meclis’in kabul edebileceği “servet dağıtımı” anlamı taşımaktadır. Dünyanın başka coğrafyalarında mülkiyetin bazı ellerde yoğunlaştığı ve buralara dönük sosyal adaletçi müdahalelerin hatalı olarak örnek alındığına işaret edilmektedir.¹⁰⁰⁸ Nitekim tasarıda arazi büyüklüklerinin en yüksek memur maaşına göre hesaplanması, başka gelir gruplarına getirilmeyen bir sınırlamadır.¹⁰⁰⁹ Toprak sahibi, kaybettiği gelir açığını kapayabilmek için ürününü daha yüksek bir fiyattan satmak zorunda kalacaktır.¹⁰¹⁰

Kiracılığın ve ortakçılığın kaldırılması, çiftçinin topraklandırılmasında önemli bir dayanak noktası olmuştur. 1940’larda feodal tabiyet olarak eleştirilen bu işletme biçimi, şimdi tarım sermayesinin verimli işletilmemesi noktasında eleştirilmektedir. Belirli bir büyüklüğün üzerindeki toprakların yarısına kadar olan kısmı bizzat

¹⁰⁰⁶ DP Grubu adına Dağdaş, “zirai ihtilallerde” mülkiyetin sınırlandırıldığını, Çekoslovakya, Romanya, Macaristan, Polonya, Yugoslavya, Arnavutluk, Bulgaristan’da uygulanan bu yöntemin İtalya, Batı Almanya, Japonya gibi demokratik ülkelerde denenip vazgeçildiğini bildirmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 384.

¹⁰⁰⁷ DP Grubu adına İmer, mülkiyet sınırlandırılmaya başlandıktan sonra bunun nereye varacağını bilinemeyeceğini ileri sürerek Toprak Reformu Müsteşarlığı kolektivist ülkelerdeki komiserliklere, kooperatiflerin kolhozlara benzediğini söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 37, İ. 108, 14.5.1973, s. 318, 319; MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 375, 376.

¹⁰⁰⁸ DP Grubu adına Dağdaş, Türkiye’nin dışarıya karşı Latin Amerika ülkelerine benzer şekilde arazinin yarıdan fazlası birkaç kişinin elindeymiş gibi gösterildiğini, sosyal adalet için mülkiyet düzenlemesi zarureti olduğu izlenimi verildiğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 370, 371.

¹⁰⁰⁹ Konya milletvekili İrfan Baran, “Türkiye’de işçinin asgari ücreti vardır, ama ücretinin tavanı yoktur. Diğer meslek sahiplerinin, irat sahiplerinin, ticaret erbabının esnafın kazançlarında bir had yoktur; ama çiftçinin geliri niçin memur gelirine eşit bir seviyede tutulmak istenmektedir?” diye sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 425.

¹⁰¹⁰ DP Grubu adına Dağdaş, büyük işletme sahibinin kamulaştırma felaketinden kendisini kurtarabilmek için mahsulünü daha yüksek fiyattan göstereceğini, ödeyeceği gelir vergisi ile seneler içinde mülkünün değerini kamulaştırmadan kurtarabileceğini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 416, 418.

işletilmiyorsa, toprak kiraya ve ortakçıya vermek üzere bırakılacaktır. Reform bölgelerinde kiracılık ve ortakçılık yapılması halinde Toprak Reformu Müsteşarlığı tarafından kamulaştırılacaktır. Bu düzenlemeye yapılan itiraz, toprağın kişilere kiralanması önünde engeller konurken devletin kamulaştırdığı arazileri köylü birliklerine kiralayabilmesidir.¹⁰¹¹ Kiralamaya konan kısıtlar, mülkiyetin sınırlandırılması olarak yorumlanmaktadır.¹⁰¹²

Kamulaştırma koşulu olarak toprak ölçeğinin yanında verimlilik ölçütü getirilmiştir. Bu ölçüt, birbirine zıt iki yönden yorumlanmaktadır. Devletin sorumluluğunda olan altyapı yatırımları yetersiz kaldığı için büyük ölçekli işletmeler kamulaştırmanın hedefi haline getirilmektedir.¹⁰¹³ Bununla birlikte, devlet yatırımlarıyla verimliliği artan büyük ölçekli işletmeler kamulaştırma kapsamından çıkarılmış olacaktır.¹⁰¹⁴ Dolayısıyla mülkiyetçi yaklaşımla büyük işletmelerin bir kısmının verimsiz addedilmesi tasarının kurumsal işletmeleri yok sayması olarak yorumlanırken, tersinden “modern işletme” ifadesiyle büyük toprak mülkiyetinin bir kısmının kamulaştırma dışında bırakılması reformu bozan bir “ayrıcalık” olarak yorumlanmaktadır.

Modern tarım teknikleri ile yeterince verimli çalışan büyük ölçekli tarımsal işletmelere ait toprakların kamulaştırılmaması büyük toprak mülkiyetine ilişkin bir tartışmadır.¹⁰¹⁵ Reformun esas küçük işletmeleri mağdur edeceği argümanı ise,

¹⁰¹¹ Dağdaş, kiracılık ve ortakçılığın “hüner” olduğunu söyleyerek, ekonomik altyapı ve doğal şartlara rağmen toprak işlemediyse “orada kamu menfaati başlar” demektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 403; MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 416, 418.

¹⁰¹² Dağdaş, “Ne zamandan beri mülklere, yarın öbür gün iş hanlarının bilmem hangi katlarına da, ‘İkinci bir emre kadar kiraya veremezsin’ diye ambargo konuyor?” diye sormaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 450, 452, 454.

¹⁰¹³ Urfa milletvekili Bahri Karakeçili, “müdür veya kâhya ile işletilen toprakları” verimsiz addettiğini, toprağın verimli olarak işletilmesinin ise devletin hizmetlerindeki eksiklikten kaynaklandığını, bunun cezasının sahibine kesildiğini ileri sürmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 122, 6.6.1973, s. 400.

¹⁰¹⁴ CHP Grubu adına Mehmet Seydibeyoğlu, yasada subjektif bir “modern işletme” kavramı getirilerek ayrıcalık yaratıldığını söylerken, İçel milletvekili Turhan Özgüner, devlet olanaklarıyla büyük servet ve arazi edinmiş kişilerin yasada işletmesini “modern” niteliğe ulaştırmış oldukları için devlet himayesi görececeklerini belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 123, 7.6.1973, s. 420, 423.

¹⁰¹⁵ Geçici Komisyon Başkanı Edirne milletvekili İlhan Ertem, “modern ve zamanın teknolojisine uygun tarım yapan ve kendilerine yeterli geçim imkânı veren, kalifiye elemanı ve sermayeyi toprakta tutabilecek büyüklükteki işletmeler muhafaza edileceğini”, kamulaştırılan küçük ölçekli topraklara ise bedel ödeneceğini açıklamaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 535-537.

teknolojik yatırımın maliyetli olması sebebiyle bunlara ödenecek kamulaştırma karşılığının rayiç bedelin altında kalacağına dayandırılmaktadır.¹⁰¹⁶

Devletin eşitlik sağlamak amacıyla hangi toplumsal gereksinimlerin dağılımına müdahale edebileceği tartışmalıdır. Kamulaştırmanın toprak mülkiyetinden diğer gayrimenkullere sirayet edebileceği kuşkusuna karşısında, toprağın sınırlı olmasına işaret edilmektedir. Buna karşılık, başka temel ihtiyaçlar devlet tarafından topluma eşit bir şekilde sunulabilecek olsa bile, toprağın bu sınırlılığını nedeniyle yaygınlaştırılması olanaksızdır.¹⁰¹⁷ Aradaki fark nesnelerin bolluğu ve kıtlığından ziyade, gayrimenkullerin birer üretim aracı, diğer gereksinimlerin ise birer ürün olmasıdır. Sorun, devletin üretim araçları içerisinde bir tercihte bulunarak toprağı kamulaştırmasından kaynaklanmaktadır.

Tasarıda kamulaştırma bedellerinin sanayiye yönlendirilmesi öngörülmüştür. Kamulaştırma karşılığının sanayi kuruluşları hisseleriyle ödenmesi halinde peşin ödeme yapılacaktır. Söz konusu düzenlemeye olumlu bakılmakla birlikte, CHP kamu işletmelerinin değil özel işletmelerin hisselerinin verilebileceğini, çünkü karma teşebbüse karşı olduklarını hatırlatmaktadır.¹⁰¹⁸ Bu koşullar altında, kamu iktisadi kuruluşlarına özel tasarruf sahiplerini ortak etmemek adına kamulaştırma karşılığı sağlanan tasarruf özel sanayiye aktarmış olacaklardır.¹⁰¹⁹

Reforma karşı kamulaştırma eksenli yürütülen muhalefette anti-komünizm, mülkiyet biçimi ve reformun yönetsel yapısına dair analogilerle sınırlı değildir. Restorasyonun burada reforma karşı militanlaştığı görülmektedir. Kamulaştırılan toprak dağıtılana kadar kiralanacağı topraksız çiftçi birliklerinin, “kır gerillalarına” araç olacağı, devlet çiftliklerinin kolektif çiftliklere geçiş aşaması anlamı taşıdığı, mülkiyette

¹⁰¹⁶ DP Grubu adına Dağdaş, küçük çiftçinin belirli bir büyüklükte teknolojik yatırıma ihtiyaç duyduğunu ve toprak maliyetinin arttığını, dolayısıyla kamulaştırma karşılığının rayiç bedelin çok altında kalacağını belirtmektedir. *A.g.k.*

¹⁰¹⁷ Ertem, toprak kamulaştırmasının apartman, işhanı kamulaştırmalarıyla karıştırılmaması gerektiğini, çünkü toprak miktarının sınırlı olduğunu açıklamaktadır. Dağdaş ise Türkiye’de herkese toprak vermenin olanaksız olduğunu, ancak herkese et, ekmek, süt, şeker vermenin modern teknoloji, deneyim, sermaye yatırımı ile olanaklı olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 575-577, 598.

¹⁰¹⁸ CHP Grubu adına Sivas milletvekili Ahmet Durakoğlu, özel girişim hisselerinin verilmesi gerektiğini, parti olarak “karma ekonomiden” yana olduklarını ancak “karma teşebbüse” karşı olduklarını dile getirmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 560, 562.

¹⁰¹⁹ İçel milletvekili Turhan Özgüner, ziraatten sanayiye aktarımı benimsediklerini ancak kamu sanayiine aktarmayı doğru görmediklerini, özel girişime öncelik verdiklerini açıklamaktadır. MM TD, D. 4, C. 4, İ. 80, 20.4.1974, s. 571.

ortaklaşmanın devamında “nikâhın” da ortaklaştırılacağı ileri sürülmektedir.¹⁰²⁰ Bu ideolojik meydan okumanın temeli, 1960’larda toprak reformunun “aile” müessesini ortadan kaldıracığı iddialarına kadar geriye gitmektedir.

Tasarı lehinde, mülkiyetin yaygınlaşmasıyla aile kurumunun güçleneceği, mülkiyeti sınırlandırmanın değil ortadan kaldırmanın komünist ülkelere mahsus olduğu, üstelik örnek verilen Doğu Avrupa ülkelerinin dahi kolektivizasyondan vazgeçtikleri dile getirilmektedir. CHP’nin 1960’lardaki bu argümanları, 1970’lerde AP’nin söylemi haline gelmiştir. Toprak reformu yasa tasarısının maruz kaldığı sağ ve sol muhalefet karşısında AP, reformu önceki dönemden kendi projeleri olarak sahiplenmektedir.¹⁰²¹

Yine 1960’lardaki gibi toprak reformu, dünyada yaşanan sosyalizan hareketlerle ilişkilendirilmektedir. Çin’de toprak reformu yapanlar Milliyetçi Çin’i kurmuş, toprak ağalığına göz yumanlar ise Kızıl Çin’e giden yolu açmıştır.¹⁰²² Türkiye’de 1945’in, Avrupa’da esen “revolüsyon” rüzgârının ürünü olduğunu görmezden gelinmemelidir. Ancak bu örnekler, Türkiye deneyiminin 1920’lere temeli atılan ve 1940’larda olgunlaşan köklerini göz ardı etmemelidir.¹⁰²³ Öte yandan devlet müdahaleciliğinin 1930’lar ABD New Deal deneyimiyle başlayan karma ekonomiye dayandığı da unutulmamalıdır. Karma ekonomi çerçevesine yerleşen toprak reformunun sorunu, kamulaştırma yetkilerinin genişliğidir.¹⁰²⁴

¹⁰²⁰ DP Grubu adına Dağdaş, mülkiyeti yaygınlaştırmayı savunanların, köydeki ahırları bölerek kolektif ahır haline getireceğini, tasarıda ormanlardaki gibi öngörülen devlet çiftliklerinin kolektif çiftliklere evrileceğini anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 480.

¹⁰²¹ Devlet Bakanı İlhan Öztrak, mülkiyet sınırlandırmasının İran, İspanya, İtalya gibi sosyalist olmayan ülkelerde de uygulandığı, diğer yandan Dağdaş’ın örnek verdiği Doğu Avrupa ülkelerinin bir dönem uyguladıkları kolektivizasyondan vazgeçtiklerini anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 491, 493-495.

¹⁰²² CHP Grubu adına Özgüner, reformların zaten sol tandanslı olması gerektiğini, ancak iddia edilen aksine reformun “komünizme mâni olan en etken bir silâh” olduğunu ileri sürmektedir. Çin’in toprak ağaları toprak reformuna kafa tutuklarımaları sonucu Kızıl Çin doğmuş, buna karşılık Milliyetçi Çin’de toprak reformu gerçekleştirilmiştir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 510.

¹⁰²³ Geçici Komisyon Başkanı İlhan Ertem, çiftçiye topraklandırmanın önce 1927’de, daha sonra 1945’te düzenlendiğini hatırlatırken, Dağdaş 1945’in bir “revolüsyon kanunu” olduğunu, mülkiyete o dönemde benzer sınırlandırmalar koyanların Polonya, Macaristan, Romanya, Çekoslovakya gibi ülkeler olduğunu belirtmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 482, 485, 491.

¹⁰²⁴ Konya milletvekili İrfan Baran, 1930’larda devlet müdahaleciliğinin komünist addedildiğini, ABD’de New Deal’in de bazıları tarafından böyle değerlendirildiğini, ancak şimdi her ülkenin kendi mahsus bir karma ekonomi uyguladığını anlatmaktadır. Bu yasa ise “devlet teşkilatının kabiliyetleri” açısından fazla “müdahalecidir.” MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 503, 507, 510.

Avrupa'daki güncel reform düzenlemelerinden hangisinin referans alınacağı önemlidir. Tarımda kurumsal yapıları kamulaştırmanın hedefi haline getiren reformun Ortak Pazar ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.¹⁰²⁵ Kooperatifleşme, Ortak Pazar'ın öngördüğü tarımda serbest rekabet koşullarını ortadan kaldırmaktadır.¹⁰²⁶ Ancak Ortak Pazar ülkelerinden toprak reformunu uygulayanlar da bulunmaktadır.¹⁰²⁷ Gerek Türkiye'de benimsenen, gerek Batı'da nihai olarak benimsenen hukuk geleneği, mülkiyetin “sosyal karakterine” önem vermektedir.¹⁰²⁸ Dolayısıyla kamu yararına dayalı kamulaştırmalar mülkiyetin ortadan kaldırılması değil, sosyal amaçlara hasredilmesidir.

1960'larda gecekondü sorunu tartışılırken toprak reformunun bu sorunu kaynağından çözeceği söylemi, reform tasarısının görüşülmesinde “mülkiyet” eksenli eleştirilere karşı “istihdam” konusunu öne çıkarmaktadır. Reform yalnız mülkiyeti yaygınlaştırmanın bir gereği değil, tarımda ortaya çıkan gizli işsizliği diğer sektörlerde giderme olanaklarının kısıtlılığı nedeniyle bir zorunluluktur.¹⁰²⁹ Dolayısıyla sosyal adaletin sağlanması için kamulaştırma yoluyla devlet müdahalesi, devletin istihdamı sorumluluğunu yerine getirmesini de sağlamaktadır. Kamulaştırma bedellerinin kalkınma ile uyumlu bir şekilde değerlendirilmesi bu önermeye gerekçe gösterilmiştir.¹⁰³⁰

Yasanın uygulanma aşamasında, kamulaştırma bedeli için vergi tavanının ölçüt alınması yöntemi yeniden gündeme gelmektedir. Vergi beyanı, kamulaştırma olasılığına

¹⁰²⁵ DP grubu adına Dağdaş, yasanın “Ortak Pazar entegrasyonunun takip ettiği tarım politikasının yüzde yüz zıddı olduğunu”, çünkü “işletme mefhumunu ortadan kaldırdığını” ileri sürmektedir. *A.g.k.*

¹⁰²⁶ Dağdaş, Ortak Pazar'da Mansholt Planı'nın fiyatların üreticiler tarafından belirlenmesini öngördüğünü hatırlatarak kooperatiflere katılmanın serbest olduğunu, ancak Türkiye'de devlet tarafından teşvik edildiğini anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 622, 632, 633.

¹⁰²⁷ Manisa milletvekili Ertuğrul Tufan, Ortak Pazar ülkelerinden Belçika'da da kamu yararına kamulaştırmanın Anayasa'da tanındığını hatırlatarak toprak reformunda kamulaştırmanın Ortak Pazar'a aykırı olduğu görüşüne itiraz etmektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 124, 11.6.1973, s. 511, 513.

¹⁰²⁸ Geçici Komisyon Başkanı İlhami Ertem, Anayasa'nın 36. maddesinin gerekçesine göre Roma Hukuku'ndan farklı olarak Batılı ülkelerde ve Türkiye'nin “eski hukukunda” mülkiyetin anlayışının “sosyal karaktere” sahip olduğunu söylemektedir. *A.g.k.*

¹⁰²⁹ Ertem, bu alandaki “gizli işsizliği” hatırlatarak, devletin çiftçiye ticarette, sanayide ve diğer hizmet alanlarında iş sahası açmadığı ve gerekli eğitimi veremediği sürece istihdam yaratmakla sorumlu olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 575-577.

¹⁰³⁰ MSP Grubu adına Çorum milletvekili Turhan Utku, DSİ baraj kamulaştırmalarında bedelin çoğunlukla “kumara, silâha, kadına” yatırıldığını, devletin parayı verip üzerindeki sorumluluğu atmak yerine “şirketler” kurup buralarda köylüyü çalıştırmasını önermektedir. MM TD, D. 4, C. 5, İ. 87, 27.5.1974, s. 300.

göre vergisi ödenen mülkü düşük ya da yüksek değerli göstermeye zemin sunmuştur. Bunun genel olarak vergi beyanlarını düşürdüğü, dolayısıyla devletin kamulaştırmada kazandığını vergilendirmede kaybettiği ileri sürülmektedir.¹⁰³¹ Küçük toprak sahiplerinin bilgisizliğinden faydalanılarak düşük beyanların bulunduğu mülklerin kamulaştırılması mağduriyetlere yol açacaktır. Bu yüzden Emlak Vergisi Kanunu'na yeniden vergi beyanını olanaklı kılacak bir geçici madde eklenmesi önerilmiştir.

Kamulaştırmanın uygulanmasında sıra Urfa'ya geldiği için bu yöntemin değiştirilmek istendiği ileri sürülmektedir. Vergi beyanı özellikle milletvekili olan toprak sahiplerinin çıkarlarına dokunmaktadır.¹⁰³² Değişiklikten faydalanmak için belirli bir meblağın altında vergi beyan etmiş olma koşulu getirilerek denetim sağlanması mümkün olabilecektir.¹⁰³³ Mükellef ile devlet arasında güvensizlik, tahmin ve önlem alma silsilesine dayanan bu oyunda, küçük mülk sahipleri büyük mülk sahipleri ile aynı safta yer almamakta, aksine devletle daha sıkı ilişkileri olan büyük mülk sahiplerine karşı devlet himayesi aramaktadır.¹⁰³⁴

Pilot bölge olan Urfa'da CHP hükümeti döneminde başlatılan kamulaştırmaların Milliyetçi Cephe hükümetinden sonra toprak sahiplerinin baskıları altında kaldığı iddia edilmektedir.¹⁰³⁵ Buna karşılık hükümet, önceki dönem kamulaştırmalardan taviz verilirken şimdi toprak sahiplerinin gönüllü olduğunu savunmaktadır.¹⁰³⁶ Söylemde

¹⁰³¹ Konya milletvekili Şener Battal, kullanılabilir topraklar içerisinde kamulaştırılmamış toprakların kamulaştırılanlara oranın daha düşük olduğunu söyleyerek, “devlet, az istimlak bedeli ödemekte görünüyor ise de, aslında, geri kalan topraklar nedeniyle, çok az veya hiç vergi alamamak durumundadır” diye açıklamaktadır. MM TD, D. 4, C. 12, İ. 82, 29.5.1975, s. 359.

¹⁰³² CHP Grubu adına Kocaeli milletvekili İbrahim Akdoğan, teklifin küçük toprak sahipleri adına yapıldığı izlenimi verildiğini, oysaki yasalaşması halinde bundan haberi olan ve vergi beyanını yüksek gösterecek olan Urfa'nın toprak ağalarına faydasının olacağını söylemektedir. Bazı milletvekillerinin “Bizim topraklarımız kamulaştırılmayacak diye söz aldık da, onun için biz bu Hükümete güvenoyu verdik” sözlerini aktarmaktadır. MM TD, D. 4, C. 19, İ. 93, 27.4.1976, s. 81.

¹⁰³³ MSP Grubu adına Şener Battal, “köylünün cehaletinin ağır cezalandırıldığını”, belirli bir değer üzerinde beyanda bulunanların bu yasadaki faydalanmaması yönünde kısıtlar konarak suistimalin önlenilebileceğini savunmaktadır. MM TD, D. 4, C. 19, İ. 93, 27.4.1976, s. 82, 83.

¹⁰³⁴ Ankara milletvekili İsmail Hakkı Köylüoğlu, “Milletimiz Devleti baba bilir. Baba kalkıp da vatandaşın bu hatasından istifade eder mi, böyle babalık olur mu?” diye sormakta, İstanbul milletvekili Ali Nejat Ölçen “Babaya kazık atılır mı?” şeklinde laf atmaktadır. MM TD, D. 4, C. 19, İ. 93, 27.4.1976, s. 85.

¹⁰³⁵ CHP Grubu adına Zonguldak milletvekili Kemal Anadol, 1975 Şubatında 30 bin dönümün reform örgütü tarafından kamulaştırıldığını, buna karşı toprak ağalarının reform örgütünü baskı altına almaya dönük toplantılar düzenlediklerini, Bakan'ın Urfa gezisinde aynı arabada bulunduklarını söylemektedir. MM TD, D. 4, C. 9, İ. 42, 19.2.1975, s. 249.

¹⁰³⁶ Devlet Bakanı Van milletvekili Mehmet Salih Yıldız, 1974 yılında kamulaştırma yapılmadığını,

kamulaştırma sahiplenilirken, uygulamada toprak sahiplerine bunun gibi kayırcı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Nitekim bazı örneklerde “toprak ağalarının” toprağına el koymak yerine köylerin göç etmesine sebep olunduğı söylenmektedir.¹⁰³⁷

MC hükümeti dönemindeki uygulamalar, kamulaştırma düzenlemesinin sınırlandırıldığını ve örgütlenmesinin toprak sahiplerinin çıkarlarını koruyacak şekilde yürütüldüğünü göstermektedir. Toprağı Verimli İşletme Yönetmeliğı değıştirilerek “mektupla işletme” yöntemi getirmiş, böylece arazi ve bölge ile ilgisi olmayan kişilerin toprakları kamulaştırma dışı bırakılmıştır. Ayrıca fıstık ve bağ kurulabilecek araziler ile meralar, tarım dışı olarak nitelendirilmek suretiyle kamulaştırmadan muaf tutulmuştur. Pilot bölge olan Urfa’da kamulaştırılan toprakların tümünün dağıtılmadığı, dağıtılanların ağalara verildiğı ileri sürülürken, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Bölge Müdürlüğü’nde reform karşıtlarının kadrolaşarak militan bir faaliyet yürütmeye başladığı aktarılmaktadır.¹⁰³⁸

Tarım reformunun bir uzantısı olan köy-kent projesi ve kooperatifleşme amacıyla yapılan kamulaştırmalar içinse farklı yorumlar yapılmaktadır. Bir yandan kamulaştırılan turizm bölgesinde köy-kent projesi uygulanarak köylülerin ürünlerini sergilemelerine olanak tanınacağı ileri sürülürken¹⁰³⁹, diğeryandan kamulaştırılarak kooperatife devredilen alanlarda küçük üreticiler yerine büyük sermaye sahiplerinin faydalandığı iddaları vardır.¹⁰⁴⁰ Nitekim CHP’nin de toprak reformunun gelişim sürecinde

Ecevit hükümetinin programa kamulaştırmaları koymayarak çeşitli tavizler verdiğini ileri sürmektedir. Yıldız, 50 bin dönüm kamulaştırma yapıldığını ve toprak ağalarının bizzat başvurduklarını anlatarak ithamları reddetmektedir. MM TD, D. 4, C. 9, İ. 42, 19.2.1975, s. 256-259.

¹⁰³⁷ Ankara milletvekili Yusuf Ziya Yağcı, Ankara Ziraat Fakültesi için kamulaştırılacak bölgede, geçmiş dönemde milletvekilliğı yapmış AP’li köy ağalarının elindeki milli emlakâa ait araziler ucuza fiyata Fakülte’ye tahsis edilebilecekken, “ağaların elindeki arazilerin alınmaması için üç köyün muhacerete mecbut edildiğini” anlatmaktadır. MM TD, D. 4, C. 14, İ. 42, 21.1.1976, s. 530.

¹⁰³⁸ CHP Grubu adına Ahmet Melik, ikinci ve üçüncü sınıf arazilerin toprak endekslerine rağmen “uydurma” tutanaklarla kamulaştırma dışı bırakıldığını, ülkücü kadroların CHP’nin tarım mitingine saldırdıklarını ve Müdürlük Misafirhanesi’nde “davadan” olmayan bir avukatı öldürüldüklerini anlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 3, İ. 111, 20.2.1978, s. 262, 263.

¹⁰³⁹ Turizm ve Tanıtma Bakanı Orhan Birgit, kendisine Antalya’da bir köyde yürütölen kamulaştırma vakasına ilişkin soruya cevaben, kamulaştırma bölgesinde turizme açılacak alanlarda tesis kurmak isteyen köylülerin kooperatif ve halk sektörü kuruluşlarına destek vereceklerini beyan etmektedir. MM TD, D. 4, C. 1, İ. 43, 20.2.1974, s. 640, 641.

¹⁰⁴⁰ Muğla milletvekili Ahmet Budanlı ve bazı milletvekillerinin sunduğı önergede, kamulaştırılan Bafa gölünün kamulaştırılarak balıkçılık yapan halka kapatıldığı, Köy-Koop’un tekeline alındığı, “devlet kapitalizmine” ve “kolhoz” tipi kooperatifleşmeye gidildiğı söylenmektedir. MM TD, D. 5, C. 8, İ. 25,

kamulaştırmaları eksik yürüttüğü¹⁰⁴¹, toprak ağaları ile anlaştığı suçlamaları da getirilmektedir.¹⁰⁴²

12 Mart hükümeti tarafından Öntedbirler Kanunu'nda gündeme getirilen toprak reformu 1974'te CHP hükümeti döneminde yasalaşıp, uygulanması 1976'da Milliyetçi Cephe hükümetine kaldıktan sonra, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 1978 yılında yeniden iktidara gelerek toprak reformunu güncelleyen CHP ile önceki MC iktidarının bileşenlerini oluşturan muhalefet, toprak reformunda kamulaştırmayı eksik uygulamakla birbirini suçlamaktadır. Ancak iki taraf da toprak reformunun komünizme karşı bir önlem olduğu noktasında birleşmektedir. 1974 tasarısında reforma karşı DP muhalefetine eleştiri odaklarından biri olan kooperatifleşmeyi iki taraftan da sahiplenilirken, kullanılan “milli” ve “demokratik” nitelendirmeleri artık toplumsallaşmış bir çatışmanın taraflarını ifade etmektedir.¹⁰⁴³

Arsa spekülasyonun önlenmesi ve denetimi

Kentleşme konusunda Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları ile Üçüncü ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları arasındaki çizginin başka başlıklara göre daha fazla süreklilik arz ettiği görülmektedir. Önceki dönem kurulan Arsa Ofisi'nin kamulaştırma yoluyla spekülasyonu önleme misyonu Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda pekiştirilmekte, plansız kamulaştırma harcamalarına aktarılması eleştirilen kaynakların Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tümleşik yerleşim birimlerinin

21.12.1978, s. 71, 72.

¹⁰⁴¹ MHP Grubu Şaşmaz, CHP döneminde kamulaştırma yapılmadığını, MC hükümeti döneminde Urfa'da tamamlandığını, “plâna göre” üretim yapıldığını anlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 341-343.

¹⁰⁴² MSP Grubu adına Diyarbakır milletvekili Yaşar Göçmen, toprak ağalarının CHP'ye “reformu durduracak” diye destek verdiklerini söyleyerek “Beğenmediğiniz Şah, İran'da toprak reformu yaptığı halde, siz onun kadar bile sosyal adaletçi olmadınız ve ondan daha kapitalist oldunuz” demektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 344-346.

¹⁰⁴³ CHP Grubu adına Konya milletvekili Ahmet Çobanoğlu, MC hükümetinin “politik çıkar karşılığı geniş tarım arazilerini kamulaştırma dışı bıraktığını” söyledikten sonra, “Elbette Sayın Dalkıran'ın değindiği gibi, eğer bu ülkede de toprak reformu, tarım reformu yapılmazsa elbette komünistlerin istismarı yapılacaktır” demektedir. Çobanoğlu, köylülerin “Demokratik Halk Kooperatifleri” çatısı altında örgütleneceğini, Dalkıran, “milliyetçi kadrolar” tarafından kooperatiflerin kredilendirildiğini anlatmaktadır. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 339, 340.

planlanmasında ve dar gelirliler için konut üretilmesinde dönük toplu konut ve konut kooperatifçiliğini destekleyen kamulaştırmalarda kullanılması öngörülmektedir.¹⁰⁴⁴

Arsa Ofisi'nin spekülasyonu önlemekten ziyade denetleyebilmesinin mümkün olduğu yorumu yapılmaktadır. Doğrudan önlemenin tek yolu, 1960'larda TİP'in Meclis'te savunduğu gibi tüm kentsel arsaları devlete ve belediyeye mal etmek üzere kamulaştırmaktır. Spekülasyonu kendilerinin önleyebileceğini ileri süren CHP muhalefetine, Türkiye'de arsa spekülasyonunun Cumhuriyet'in ilk dönemine uzanan tarihi hatırlatılmaktadır.¹⁰⁴⁵

Arsa Ofisi Kanunu'nda kamulaştırma alanını sınırlandıran hükümlerin kaldırılması önerilmektedir. Bunlardan biri, konut, sanayi, turizm hizmetlerine ayrılmış araziler için kamulaştırmanın tanımlanmış olmasıdır. Kamulaştırma, tüm yerleşim ve gelişim alanlarına genişletilmektedir. Bir diğeri, kamulaştırma yasasında değerlendirilmeyen arazilerin sahibine iade kuralındır ve arsa stoku yapması gereken Arsa Ofisi için bu kuralın kaldırılması savunulmaktadır. Ayrıca planlanmış alanlarda geçerli olan kamulaştırma yetkisinin, ucuz arsa sağlamak amacıyla planlanmamış alanları da kapsamı önerilmektedir.¹⁰⁴⁶

Bütçe görüşmelerinde gündeme gelen kentsel toprakların kamulaştırılması, gecekondu sorununu çözme ve arsa spekülasyonunu önlemeye dönük düzenleyici bir araç olmanın ötesine geçerek toplumsal çıkar çatışmaları üzerinden ifade edilmeye başlanmıştır.¹⁰⁴⁷ Kamulaştırma ve planlama, kentsel rantı kamuya mal etmek bakımından anahtar kavramlar olarak söz edilmekte, yerel yönetimler tarafından

¹⁰⁴⁴ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, s. 664.

¹⁰⁴⁵ Ankara milletvekili İmar ve İskân Bakanı Turgut Toker, 1927 yılında Yenişehir kurulurken 523 yılı yasa ile 1915 vergi değerine göre öngörülen kamulaştırmaların uygulanmadığını, 1935 yılında ise Ankara Belediye Meclisi'nin Ankara belediye sınırları ile imar sınırlarını birleştirilmesi üzerine tarlaların arsa seviyesinde değerlendirilmesini önlenemediğini anlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 35, İ. 68, 25.2.1973, s. 137, 138.

¹⁰⁴⁶ 1974 Bütçe Kanunu Tasarısı'nın görüşülmesinde CHP Grubu adına Kırıkkale milletvekili Tankut Akalın, arazi sahiplerinin emek vermeden arazilerinin değerlendirildiğini ve kamulaştırma bedellerinin yükseldiğini anlatmaktadır. MM TD, D. 4, C. 5, İ. 87, 27.5.1974, s. 248.

¹⁰⁴⁷ Burdur milletvekili Ali Sanlı, belediyelerce kamulaştırma ve planlama uygulamasıyla “toplum yararına değil sermayenin kârları çıkarına” spekülasyonun, konut ve kira fiyatlarındaki artışın önlenebileceğini söylemektedir. Sanlı, kamulaştırmanın yalnızca kentlerde yaşayanların yararına değil, “sermayenin spekülasyondan uzaklaşarak daha verimli alanlara yönelmesinde de katkısı” olan bir yöntem olduğunu söylemektedir. MM TD, D. 4, C. 10, İ. 48, 25.2.1975, s. 259, 260.

kamulaştırmaların istismar edilmesi karşısında merkezi hükümetin kamulaştırma uygulamalarını planlara göre denetlemesi örnek gösterilmektedir.¹⁰⁴⁸

Kırsal ve kentsel topraklarda tek elden rantı denetlemek ve toprakların kullanımını kamu yararına planlamak için getirilen kapsamlı öneri, toprak reformu amaçlı kamulaştırmalar ile arsa stoku yaratma amaçlı kamulaştırmaların eş güdümlenmesidir. Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı ile Arsa Ofisi bir arada hareket ederek, kent çeperinde tarımsal üretimde değerlendirilmeyen arazilerin bu yolla kente kazandırılması olanaklıdır.¹⁰⁴⁹ Düzenleyici otoritesini kamulaştırma yetkisinden alan bu iki örgüt arasındaki organik bağ kurulması, toprak rejimi tartışmalarında bir model olarak gündeme gelmektedir.

Devletleştirme ve kamulaştırmanın siyasallaşması

1974 yılında “ortanın solu” iktidara geldiğinde, “reform” çerçevesinde yürütülen tartışmalara yeni boyutlar eklenmektedir. Hükümet programında gecekondular için kamulaştırmaya yer verildiğinde programa muhalefetin düştüğü başlıca şerh, kamulaştırma ve devletleştirmedir.¹⁰⁵⁰ Kamulaştırma yoluyla kentsel arsaların asli mülk sahiplerinden alınarak gecekondulara sahiplerine verilmesi, kamulaştırma kurallarının ihlalidir.¹⁰⁵¹ Enerji ve yer altı zenginlikleri konusunda devletleştirme aracının piyasa kurallarını bozacak şekilde uygulanması sakıncalıdır. Ortadoğu’da petrol

¹⁰⁴⁸ Turizm ve Tanıtma Bakanı Turgut Birgit, kendileri iktidara gelmeden hemen önce başlatılan bazı kamulaştırmaları durdurarak fiziksel plana uygunluğunu incelediğini söylemektedir. Örnek veren Birgit, Erdek’te AP’li Belediye Başkanı’nın kendisine “Siz istediğiniz kadar durdurun, buldozerler benim elimde” diyerek bazı evleri yıktığını anlatmaktadır. MM TD, D. 4, C. 4, İ. 83, 23.5.1974, s. 672, 673.

¹⁰⁴⁹ Ankara milletvekili Semih Eryıldız, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı’na tanınan yetkilerin kent topraklarının kamulaştırılmasına bir engel olarak kullanılmasının durdurulmasını talep etmekte, Arsa Ofisi ve Toprak ve Tarım Müsteşarlığı’nın birlikte çalışmasını önermektedir. MM TD, D. 5, C. 3, İ. 111, 20.2.1978, s. 274.

¹⁰⁵⁰ AP Grubu adına Süleyman Demirel, kimlere güven oyu vermeyeceklerini sıraladığı konuşmasında, “İç ve dış ticarete devletleştirme hazırlıkları olduğu (...) Devletleştirmeci, kamulaştırmacı bir zihniyetle, vatandaşın istediği işi tutma ve mülkiyet haklarına saygılı olmayacağı intibasını verenlere” yer vermektedir. MM TD, D. 4, C. 1, İ. 36, 4.2.1974, s. 411.

¹⁰⁵¹ DP Grubu adına Denizli milletvekili Hasan Korkmazcan, Ecevit’in “Toprak işleyen, su kullananın” sloganına yeni bir ibare ekleyerek “Arsa da gecekonduların dikenidir” dediğini söyleyerek, “belli bir kişi yararına kamulaştırma yapılamaz” demektedir. MM TD, D. 4, C. 1, İ. 36, 4.2.1974, s. 421.

millileştirmelerinin ortaya çıkardığı petrol bunalımı Türkiye’de petrole yabancı sermaye yatırımı çekme olanağı yaratmışken, devletleştirme ile bu olanak tepilmemelidir.¹⁰⁵²

Kamulaştırma ve devletleştirme, belirli alanlarda düzenleyici amaçlarla kullanabilecek olmasına karşın bu doğrultuda alınan idari önlemler piyasayı tehdit eder hale gelmektedir. Lokal bir kamu hizmeti aksaklığında, devletleştirme bir çözüm yolu olarak telaffuz edilebilmektedir.¹⁰⁵³ Fakat gecekondü bölgelerinde kamulaştırma yapmakla gecekondulaşmanın teşvik edilmesi, stratejik madenlerin devletleştirilmesiyle maden sektörünün piyasaya kapatılmaya çalışılması söz konusudur.¹⁰⁵⁴

Kamulaştırma ve devletleştirmenin toplumsallaşması ve siyasallaşması, siyasi vaatlere yansımaktadır. Toprak reformu tartışmasında CHP’nin siyasal bir ilke gibi kamulaştırmayı sahiplenen tutumu karşısında rakip partiler CHP’nin seçim beyannamesinde mülk sahiplerine verilen garantileri hatırlatmaktadır.¹⁰⁵⁵ Maden reformu gündeminde ise MHP’nin madenleri, sigorta sektörünü ve mali sektörü devletleştireceğine ilişkin nutuklar atmasına karşın aldığı mülkiyetçi tutum teşhir edilmektedir.¹⁰⁵⁶ Neticede, tüm bu eleştirilerde kamulaştırma ve devletleştirmenin olumlu anlamda ‘halkçı’ (hem programatik olarak ‘kamucu’ hem de ideolojik olarak ‘popülist’) bir niteliğe sahip olduğu kabul edilmiş olmaktadır.

¹⁰⁵² Korkmazcan programın enerji ve yer altı servetleri bölümünde, “devletleştirme taassubu” altında ekonomik kuralları çiğneyen, servetleri atıl bırakan, rantabl olmayan devlet işletmelerinin tekeline herşeyi alan bir anlayış gördüklerini ifade etmektedir. Yabancı sermayeye ilke olarak karşı olmadığını belirten hükümetin petrol arama faaliyetinde, petrol bunalımı yaşayan Ortak Pazar ülkelerinden faydalanması gerektiğini belirtmektedir. MM TD, D. 4, C. 1, İ. 36, 4.2.1974, s. 422.

¹⁰⁵³ İçel milletvekili Hikmet Baloğlu, Adana ile Antalya arasında iki özel elektrik şirketinin hegemonyası olduğunu, bu şirketlerin kamu yararına çalışmadığını anlatarak, “Çukurova elektriğin bu büyük imtiyazının kamulaştırılıp, devlete mal edilip ve devlet eliyle bu kamu hizmetinin yönetilmesi düşünüyor mu?” sorusunu yöneltmektedir. MM TD, D. 4, C. 16, İ. 65, 24.2.1976, s. 485.

¹⁰⁵⁴ CGP Grubu adına Kayseri milletvekili Turhan Feyzioğlu, kendilerinin de devletleştirmeden yana olduklarını, ancak “rekabet olmasın” diye devletleştirmeyi doğru bulmadıklarını eklemektedir. İskân Kamulaştırma taahhüdüyle özel arsa üzerinde gecekondü kurulmasını teşvik olunmasını da eleştirmektedir. MM TD, D. 4, C. 1, İ. 36, 4.2.1974, s. 434.

¹⁰⁵⁵ CGP Grubu adına Feyzioğlu, Ecevit’in önsözü ile 1969 seçimi öncesinde yazılan “Tarımda Düzen Değişikliği” başlıklı kitaba atıfta bulunarak CHP’nin toprak reformunun mülkiyeti ortadan kaldırmayacağına ilişkin her tarımsal üretici grubu için “bir sürü teminat” verildiğini hatırlatmaktadır. MM TD, D. 3, C. 38, İ. 125, 12.6.1973, s. 578, 579.

¹⁰⁵⁶ CHP Grubu adına İbrahim Doğan, MHP’nin meydanlarda “dış ticareti, bankaları devletleştireceğiz”, “madenleri devletleştireceğiz”, “bankaları, sigortaları devletleştireceği” söylemlerinde bulunduğunu, ancak Meclis’te itiraz etmek için bahane bulduğunu ileri sürmektedir. İstanbul milletvekili Sabri Öztürk ise madenlerin devletleştirilmesinin “halktan yana bir hareket” olduğunu, oylamada kimin halktan yana, kimin “patronlardan, sömürücülerden” yana olduğunu ortaya çıkacağını beyan etmektedir. MM TD, D. 5, C. 6, İ. 168, 21.9.1978, s. 797, 801, 802, 816.

MC hükümetleri döneminde kamulaştırma, solun savunduğu gibi eşitsizlikleri ortadan kaldıracak bir programatik ilke yerine istisnai olarak başvurulmuş düzenleyici bir yöntem olduğu algısı yeniden tesis edilmeye çalışılmaktadır. Bunun yolu, kamulaştırmalara dayanan harcamaları öne çıkararak, milli emlakın daha iyi yönetilmesiyle kamulaştırmalara başvurmaktan kaçınılabileceğini göstermektedir. Kamulaştırmalardan kaçınmanın, kamulaştırmaları geri almak, yani toprak satışı anlamına gelmediği özellikle belirtilmektedir.¹⁰⁵⁷

Bu evrede toprak dağıtımını siyasi iktidarın faşizan uygulamalarının da bir aracı haline getirilmiştir. Zilyet tespitinde mülki idare amirini tek yetkili kılan yasa tasarısıyla, iktidarın toprak dağıtımını üzerindeki gücünü pekiştirerek muhalefeti bastırmaya çalıştığı, kontrgerilla yetiştirilen alanlarda kamulaştırmasız el koymalarla oluşturulduğu anlatılmaktadır.¹⁰⁵⁸ Gecekondular¹⁰⁵⁹, kamulaştırma bedellerinin ödenmesi¹⁰⁶⁰, toprak reformunun uygulanması¹⁰⁶¹ gibi başlıklarda, devletin “anarşiyi” bastırmakta oynadığı role atıfta bulunulması dikkat çekmektedir. Kamulaştırmanın toplumsallaşması ve siyasallaşması karşısında ‘teknik’ yönden kamulaştırmaya sahip çıkılmaktadır.

1978 CHP iktidarıyla kamulaştırma ve devletleştirmenin yeni bir zıtlık eksenine haline geldiği görülmektedir. Toprak reformuna ilişkin 1974 yılındaki tartışmalarda 1960’ların hukuki çerçevesi ve planlama ile kamulaştırma, tarım teknolojisi ve toprak rejimi arasındaki ilişkiler belirleyici iken, 1970’lerin sonundaki tartışmada hukukun

¹⁰⁵⁷ Maliye Bakanı İzmir milletvekili Yılmaz Ergenekon, bir envanter çalışmasına başladıklarını duyurarak, devletin ödediği kamulaştırma bedellerinin, devlet mülkünün iyi yönetilmediğini gösterdiğini söylemekte, bunu “devlet mülkünü satarak” değil, “değerlendirerek” sağlayacaklarını vurgulamaktadır. MM TD, D. 4, C. 15, İ. 57, 16.2.1976, s. 21.

¹⁰⁵⁸ CHP Grubu adına Amasya milletvekili Orhan Kayıhan, Demirel’in kamulaştırma parası vermeden toprak dağıttığını ve feodal beylere “Murat Bayrak gibi tımarlı sipahi yetiştirme görevi verdiğini” anlatarak Başbakan’ın “faşizme” doğru gitmekte olduğunu dile getirmektedir. MM TD, D. 4, C. 15, İ. 61, 20.2.1976, s. 658.

¹⁰⁵⁹ Burdur milletvekili Ali Sanlı, sermaye çıkarlarına karşı kamulaştırmayı savunurken, “Anarşinin her türlüşüne” karşı olan partilerin “gecekondu anarşisine” karşı bu tür bir yaklaşım sergilemelerini önermektedir. MM TD, D. 4, C. 10, İ. 48, 25.2.1975, s. 259, 260.

¹⁰⁶⁰ AP Grubu adına İbrahim Vecdi Aksakal, “Devlet, anarşiyi önlerken de, vatandaşın hakkını öderken de, alacağını alırken de, düşman saldırısına karşı koyarken de acil şekilde yetişmelidir” ifadelerini kullanmaktadır. MM TD, D. 5, C. 9, İ. 44, 6.2.1979, s. 99.

¹⁰⁶¹ Ankara milletvekili Semih Eryıldız, “planlı ve anarşiyi kışkırtmayan bir toprak ve tarım reformu teşkilatının yeniden kurulacağına (...) inandıklarını” söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 3, İ. 111, 20.2.1978, s. 274.

sınırları aşılmış sınıfsal karşıtlıklara dayalı bir siyasallık egemen olmuştur.¹⁰⁶² 1960’larda TİP’in kamulaştırmayı sosyalizme geçiş için gündeme getirdiği suçlaması, artık CHP’ye odaklanmıştır. Küçük mülkiyeti geliştirme gerekçesiyle kamulaştırma, sosyalizan devletleştirmenin öncülüdür.¹⁰⁶³ CHP’nin toprak işgallerine öncülük etmesi¹⁰⁶⁴, toprak reformu adına kamulaştırmanın fiili olarak yürütmeye kalkması¹⁰⁶⁵ bu konuda militan bir tutum benimsediğini göstermektedir.

Kamulaştırmanın siyasallaşmasıyla ilgili toplumsal ve ideolojik referans yelpazesi de genişlemektedir. Sanayileşmemiş ülkelerde yeterince örgütlü bir işçi sınıfı olmadığı için toprak adaletsizliğine karşı köylülerin isyana teşvik edildiği iddia edilmektedir.¹⁰⁶⁶ Bir başka iddiaya göre, ziraatte makineleşmeyle birlikte işçi ve köylü egemen sınıf haline gelmiş ve toprak sahipleri ezilenler arasına katılmıştır. Marksizme göre mülkiyetin zoraki dağıtımı karşısında İslam’ın gönüllü paylaşım önerdiği

¹⁰⁶² 1979 yılı Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı Bütçe Kanunu tasarısının görüşülmesinde AP Grubu adına Bursa milletvekili Mehmet Emin Dalkıran, tarım ve toprak reformunun sosyal sorunları içine alan yapısal ve teknik bir sorun olduğunu, ancak Türkiye’de sosyalizme geçiş için kullanıldığını ileri sürmektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 335, 336.

¹⁰⁶³ AP Grubu adına Bursa milletvekili Dalkıran, Lenin’in “Komünizme geçişte ilk başta kullanacağınız materyal topraktır, toprak reformudur. İlk başta bütün köylülerin topraklarını zenginlerde -Mao’nun da dediği gibi- zenginlerde yaptığınız gibi yapmayacaksınız, devletleştirmeyeceksiniz. Küçük köylüleri, onlara özendireceksiniz” dediğini aktarmaktadır. *A.g.k.*

¹⁰⁶⁴ MHP Grubu adına Elazığ milletvekili Mehmet Tahir Şaşmaz, “Bir zamanlar başka şahısların mülklerini işgal eden, işgalci kadınların başına geçerek, ‘Anayasanın emrettiği reformu siz yapmazsanız, halk kendi yapar’ şeklinde konuşmuştu, ne oldu? Yoksa, ‘Toprak işleyenin, su kullananın’ fetvasına göre mi halledecekler?” diye sormaktadır. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 341-343.

¹⁰⁶⁵ AP Grubu adına Dalkıran, Ecevit’in köylülerin toprak işgalleriyle ilgili “Tarım ve Toprak Reformu konusunda bizim masa başında oturan arkadaşlarımızın yıllardan beri yapmadığını, çoğu okur-yazar olmayan Oğuzeller, Atalanlar, Göllüceler yapmışlardır” dediğini söyleyerek, bu sözleri “Yani altyapı devrimi, dedikleri devrimi yapmışlardır” şeklinde yorumlamaktadır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı’nda da söylenmiş sözlerden söylenmemiş sözleri çıkarttıklarını, zincirin halkaları bağlandığında “sosyalizme son aşamasına doğru gidişin başlangıç noktasını” gördüklerini söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 335, 336.

¹⁰⁶⁶ CHP Grubu adına Çobanoğlu, AP’li Dalkıran’ın toprak reformunun komünistler tarafından istismar edildiği görüşüne katıldığını belirterek, Rusya’da, Çin’de, Arnavutluk’ta, Küba’da sanayileşme olmadığını, komünistlerin örgütlenmiş işçilerle değil toprak adaletsizliğine isyan eden köylülere dayanarak geldiklerini dile getirmektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 339, 340.

hatırlatılırken¹⁰⁶⁷, ‘toprak işleyenin, su kullananın’ sloganının komünist kamulaştırma ve devletleştirme karşısında esas reform ilkesi olduğu öne sürülmektedir.¹⁰⁶⁸

Bu evrede restorasyon, kamulaştırma ve devletleştirme içerikli reformlar karşısında teknik olarak galebe çalmaktadır. 1961 Anayasası ile getirilen iki önemli kuruma CHP iktidarı döneminde getirilen eleştiriler bu bakımdan dikkat çekicidir. Anayasa Mahkemesi’nin, kamulaştırmaya dönük mülkiyetçi yorumlarla aldığı kararlar, “tutuculuk” olarak nitelendirilmektedir.¹⁰⁶⁹ Devlet Planlama Teşkilatı’nın ikinci plandan itibaren piyasacı bir eksene kaydığı ve özellikle plan çerçevesinde kamulaştırmaların özelden alıp devlet yatırımıyla yeniden özele teslim etme aracı haline getirildiği söylenmektedir.¹⁰⁷⁰ AYM ve DPT’ye dönük bu eleştiriler, 1961 yönetsel-hukuksal yapısının CHP’nin öngördüğü kamulaştırmalar için bir altyapı sunmaktan çıktığına işaret etmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu hesaplaşmanın belgesini oluşturmaktadır. Plan’da, toprak reform bölgesi olarak Urfa’da kamulaştırılan toprakların dağıtımını eksik bıraktığı, yüksek yargının ise reform yasasını iptal etmesiyle yarım kalan kamulaştırma işlemlerinin çiftçiyi mağdur ettiği saptanmaktadır. Buna karşı Plan’ın aldığı önlemler, toprak dağıtımının adaletsiz olduğu yöreler öncelikli olmak üzere toprağı kendi işlemeyenlerin belirli büyüklüğün üzerindeki topraklarının kamulaştırılması ve bunların bedelsiz kullanıma verilmesidir. Plan’da

¹⁰⁶⁷ MSP Grubu adına Göçmen, İslam hukukunda üretimden önce dağıtım anlayışının kapitalizmle ve Marksizmle uyumadığını söyleyerek, toplum yararı için bireylerde sorumluluk bilinci geliştiren, bireysel emeğin ürünü olan özel mülklerinin bir kısmından bireyleri vazgeçmeye ikna eden “milli görüş”ün esas alınmasını önermektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 344-346.

¹⁰⁶⁸ CHP Grubu adına Çobanoğlu, “Komünist ülkelerde toprak kamulaştırılır, devletleştirilir; ama bizim liderimiz, kamunun elindeki toprakları, toprağı olmayanlara vermek üzere ve çok toprağı olanların elinden bir miktarını alıp, topraksız köylülere vermek üzere bu sloganı kullanmıştır; komünist lider bunu söylemez” demektedir. MM TD, D. 5, C. 10, İ. 57, 19.2.1979, s. 351, 354.

¹⁰⁶⁹ CHP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Hüseyin Doğan, “temel haklar ve özgürlükler konusunda Anayasa Mahkemesi’nin tutucu bir hukukçuluk anlayışından kolaylıkla sıyrılmadığı” yorumu yaptıktan sonra buna örnek olarak kamulaştırmada gerçek karşılık konusunda aldığı kararı zikretmektedir. MM TD, D. 5, C. 3, İ. 109, 18.2.1978, s. 156, 165, 167.

¹⁰⁷⁰ CHP Grubu adına Ordu milletvekili Ertuğrul Günay, DPT’nin 15 yıllık deneyiminin başarısız olduğunu, İkinci Beş Yıllık Plan’ın “palazlanmakta olan dışa bağlı çarpık kapitalizmin somut bir belgesi” olarak özel sektöre dayandığını söyleyerek, bunun somut uygulamasına kamulaştırmayı örnek göstermektedir: “(...) kamulaştırma yoluyla özel arazi satın alacak, bu özel ellerden aldığı araziye, kendi gücüyle altyapı tesisleri kuracak, daha sonra bunu başka özel ellere devredecektir.” MM TD, D. 5, C. 3, İ. 110, 19.2.1978, s. 203.

kooperatifleşmenin destekleneceği ve köylünün reform sürecine katılımının sağlanacağı da belirtilmektedir.¹⁰⁷¹

Plan’da ayrıca Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın yarım bıraktığı reformların tamamlanması hedeflenmiştir. “Linyit ve stratejik madenlerin” Anayasa’nın 130. Maddesine göre devletleştirilmesini öngören Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulamasında sadece borun kamu işletmeciliğine alınması üzerine, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, demir cevheri, taşkömürü, fosfat kayası, manyezit, manganez, krom, radyoaktif mineraller, volfram, bakır, çinko ve kurşunu da bu kapsama almaktadır. Plan’a göre, hampetrol üretmeyen yabancı şirketlerin petrol ürünlerini pazarlamasını kısıtlayıcı yasal önlemler alınacaktır.¹⁰⁷² Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda AET koşulu olarak sigorta sektörünün piyasaya açılması telaffuz edilirken, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda reasürans tekelinin devletleştirilmesi gündeme gelmektedir.¹⁰⁷³ Keza toprak reformu ve konut yapımı konusunda da benzer hükümlere yer vermektedir.

Ne var ki, kalkınmada özel sektör eksenini ile yabancı sermaye finansmanı arasında güçlü bağlar bulunmaktadır. Planlamanın dünya kapitalizmine eklemlenmesiyle özel sektör eksenli hale getirildiği söylenirken, CHP tarafından kamulaştırmanın bazı alanlarda Dünya Bankası finansmanı ile yürütülmesi çelişkili görülmemektedir.¹⁰⁷⁴ 1950’lerde Demokrat Parti’nin plansızlığını eleştiren Dünya Bankası uzmanlarının önerdiği kalkınma modeli hayata geçirilerek, özel sektör temelli bir planlama ve kamulaştırmanın zemini yaratılmıştır.¹⁰⁷⁵ Reformun kamusal rolü ile özel sermayenin ihtiyaçları arasındaki yapısal çelişki, devlet-mülkiyet ilişkilerine yeni bir hukuki çerçeve çizilmesini gerektirmektedir.

¹⁰⁷¹ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, s. 13, 289.

¹⁰⁷² A.g.k., s. 390-393.

¹⁰⁷³ “Reasürans tekeli devletleştirilerek sigortacılığın gelişmişlik düzeyi ve sigortacılığı geliştirme ilkeleri göz önünde tutularak yeniden düzenlenecektir. Sigortaların konservasyon kapasitelerinin artırılmasını ülke içi reasürans kapasitesinin en yüksek ölçüde kullanımını sağlayacak önlemler alınacak, yurt dışında yapılan sigortaların ülke içinde yapılması için gerekli koşullar hazırlanacaktır.” A.g.y., s. 264.

¹⁰⁷⁴ Turizm ve Tanıtma Bakanı Alev Coşkun, Dünya Bankası kredisinin sağladığı likidite parayla “birçok sahilin büyük kısımlarını, en güzel kısımlarını kamulaştırdıklarını”, böylece Antalya’da kıyı yağmasının önlediklerini dile getirmektedir. MM TD, D. 5, C. 4, İ. 114, 24.2.1978, s. 81.

¹⁰⁷⁵ CHP Grubu adına Günay, önceki dönemin “her mahallede milyoner yaratma zihniyetinin” planlı, programlı olarak “devlet eliyle zengin yaratma zihniyetine” dönüştüğünü söylemektedir. MM TD, D. 5, C. 3, İ. 110, 19.2.1978, s. 203.

7. Özelleştirme restorasyonu: 1980'ler

12 Eylül darbesi uzun soluklu ve kapsamlı bir dönüşümün önünü açmıştır. Yeni Anayasa yürürlüğe girene kadarki süreçte Milli Güvenlik Konseyi ve onayladığı Bakanlar Kurulu, kamulaştırma aracını devlet-mülkiyet ilişkilerindeki dengeyi sarsmadan mülk sahipleri lehine bazı rötüşler içeren düzenlemelerde kullanmışlardır.¹⁰⁷⁶ MGK'nın ilk kamulaştırma içerikli düzenlemesi, Bayındırlık Bakanlığı'nın görevlerinden biri olan akaryakıt ve doğalgaz boru hatları ve tesisleri inşaatı ve onarımında kamulaştırmayı da kapsayan işlerin özel sektöre gördürülmesiyle ilgili yasadır.¹⁰⁷⁷

Yeni Anayasa hazırlanana kadar, 1961 Anayasa'nın getirdiği önemli değişikliklerden biri olan kamulaştırma bedeli için vergi tavanı uygulaması, Anayasa Mahkemesi'nin iptali üzerine doğan hukuki boşlukta uygulanmamaktadır.¹⁰⁷⁸ Bu boşluk, 1980 öncesinde karayolu ve baraj yatırımlarında büyük bir maliyet yaratmıştır. Kamulaştırma spekülasyonuna dayalı yanlış vergi beyanlarından kaynaklanan sorunu gidermek üzere, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle maliklerin doğru beyanda bulunmalarını teşvik edecek bir düzenleme getirilmektedir. Kamulaştırma yeni Anayasa'da yeniden tanımlanana kadar toplu konut, turizmi teşvik ve toprak reformu yasalarında bu ölçüt geçerli kabul edilecektir.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁶ MGK Genel Sekreteri Orgeneral Haydar Saltık, Toplu Konut Kanunu teklifinde Kamulaştırma Kanunu'nun değerlendirilmeyen gayrimenkulün geri alınması hükmünün uygulanmamasını önererek, bunun mülkiyet hakkının ihlali diye yorumlanabileceğini, “Konsey, kişilerin mülkiyet hakkını tamamen ihlal eden bir tasarrufta bulunmuştur” dedirtmemek gerektiğini söylemektedir. MGK TD, C. 4, B. 62, 8.7.1981, s. 12, 13.

¹⁰⁷⁷ İhtisas Komisyonu Başkan Tuğamiral Erhan Gürcan, inşaat ve onarımlarla ilgili “etüt, proje” ifadelerine kapsayıcı olabilmesi için “satın alma” ve “kamulaştırmayı” da eklediklerini belirtmektedir. MGK TD, C. 2, B. 38, 13.2.1981, s. 4, 272.

¹⁰⁷⁸ Bütçe-Plan Komisyonu Başkanı Emekli Amiral Hüsni Küçükahmet, Anayasa Mahkemesi'nin kamulaştırma bedeli için vergi tavanı hükmünü Cumhuriyet'e aykırı görerek iptal etmesine ilişkin “İstimlâk Kanunu ile Anayasa'nın Cumhuriyet ilkesini şöyle bir düşündüm bu gece sabaha kadar; bir türlü de bir alaka bulamadım” demektedir. MGK TD, C. 6, B. 94, 21.1.1982, s. 97.

¹⁰⁷⁹ Devlet Bakanı İlhan Öztrak, kamulaştırma yasasının değiştirilmesi gerektiğini, ancak yasa değişene kadar, yapılacak “büyük yatırımlar” olduğunu söyleyerek vergi kanunuyla mükellef lehine yaptıkları değişikliklerin gerçeği beyan etmeye teşvik ettiğini anlatmaktadır. Öztrak'a göre değişiklik bütün kamulaştırmaları kapsadığı için Anayasa değişikliği niteliğinde olacağından geçici bir hükümdür. MGK TD, C. 6, B. 94, 21.1.1982, s. 95, 96.

Kentsel topraklarda kamulaştırma uygulamasını kolaylaştırmaya dönük bir eğilim göze çarpmaktadır. Toplu Konut Kanunu'na göre, İmar ve İskân Bakanlığı'nın toplu konut yerleşme alanı olarak saptadığı yerler kamulaştırmaya açılacaktır. Arsa spekülasyonunu önlemeye dönük arsa stoku yapmakla görevli Arsa Ofisi'nin sermayesinin yetersizliği nedeniyle kuruluş yasasında bir değişikliğe gidilerek döner sermaye ve gelir olanakları genişletilmektedir. Buradaki kritik nokta, Arsa Ofisi'nin konut yapımının ötesinde özel yatırımlar lehine kamulaştırmalarda rol almasıdır.¹⁰⁸⁰

Arsa Ofisi'nin elindeki kamulaştırma ödeneği, küçük sanayi bölgeleri, organize sanayi siteleri ve turizm bölgeleri için yetersiz kalmaktadır. Daha önce özel girişimcilerden para toplanarak kamulaştırma bedeli için avans sağlanması yoluna gidilse de bu Sayıştay tarafından engellenmiş, nihai olarak Arsa Ofisi'nin ödeneğini artırmak bir zorunluluk haline gelmiştir. Lehine kamulaştırma yapılan özel sektör daha sonra taksitle kamulaştırma bedelini karşılarsa bile kamulaştırılan sahalara oranla bunun “geri dönüşünün” düşük olduğu belirtilmektedir.¹⁰⁸¹

Özel sermaye yatırımları için kamulaştırmanın kullanılacağı alanlardan biri olan turizm bölgeleri için ayrıca 2634 sayılı Turizme Teşvik Kanunu çıkarılmaktadır. Bölge Turizm İdareleri'nin kararıyla gerçekleşecek kamulaştırmalara dönük itirazların kamulaştırma işlemine değil ancak bedele yönelik olabileceği belirtilmiş, bölgenin turizm amaçlı kamu yararına tahsisi öne çıkarılmıştır. Bütçede kamulaştırma ödeneği belirli sektörlerle ayrıldıktan sonra kullanımı Bayındırlık Bakanlığı tarafından yürütüldüğü için, turizm bölgelerine ayrılacak kaynağın başka amaçlarla kullanılmaması üzerinde durulmaktadır.¹⁰⁸²

¹⁰⁸⁰ İmar ve İskân Bakanı Şerif Tüten, döner sermaye ve para kaynaklarının genişletilmesine ilişkin Arsa Ofisi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile büyük şehirlerde sanayi bölgeleri için kamulaştırma yapacaklarını açıklamaktadır. MGK TD, C. 4, B. 65, 28.7.1981, s. 287, 288.

¹⁰⁸¹ Tüten, Sayıştay'ın “Siz, kanunda olmadığı için avans alamazsanız. Sadece devletten para bulduğunuz takdirde istimlak yaparsınız” dediğini aktarmaktadır. Tüten'in verdiği bilgilere göre, 2,9 milyar liralık alınan arsa karşılığında 9 yüz milyon liralık arsa satışı gerçekleşmiştir. 1978'den beri, Ankara, İstanbul, İzmir'de halen planlanması devam eden yeni yerleşim yerleri için yapılan kamulaştırmalarla bu rakamlar 3'e 1 oranında seyretmektedir. MGK TD, C. 4, B. 65, 28.7.1981, s. 187, 188.

¹⁰⁸² Kültür ve Turizm Bakanı İlhan Evliyaoğlu, ödeneğin “global olarak” konduğunu, sene başında Turizm Bakanlığı için yapılan tahsisin uygulamasında sapmalar olduğunu söylemektedir. MGK TD, C. 6, B. 98, 12.3.1982, s. 345.

Ticari yatırımların yanında, devletin oluşturduğu güvenlik konseptinin içerisine özel sektörün alındığı dikkat çekmektedir.¹⁰⁸³ Askeri yasak bölgeler için kamulaştırma düzenlemesine özel güvenlik bölgeleri eklenerek, Genelkurmay kararıyla özel sektör lehine kamulaştırmanın alanı genişletilmektedir. Hükümet bünyesinde suiistimale mahal verebileceği söylenerek tartışma yaratan bu düzenleme, “olağanüstü” güvenlik koşullarında yürütmenin böyle bir yetkiyi elinde bulundurmasının altı çizilerek onaylanmaktadır.¹⁰⁸⁴

Toprak reformu yasasını geçici olarak tahkim edecek bir düzenleme yapılmaktadır. Yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından 1977 yılında iptal edilmesi ve yerine yenisinin düzenlenmemesi üzerine, kamulaştırılan toprakların Kamulaştırma Kanunu’nun 23. maddesi gereği dava açan eski sahiplerine iadesi veya üçüncü şahıslar tarafından işgali gündeme gelmiştir. Yasa yeniden düzenlenene kadar reform kapsamında kamulaştırılan toprakların muhafaza edilmesi için iade davalarının önüne geçecek bir geçici madde eklenmektedir.¹⁰⁸⁵

Madenlerin devletleştirilmesi kısmen geri alınmaktadır. Bor, trona, asfatit ve nükleer enerji işletmesinin devlet tarafından yürütülmesine hükmedilirken, enerji ve demir-çelik sektörleri ile halkın gündelik ihtiyaçlarına girdi olarak kullanılanlar dışındaki linyit ve demir işletiminin eski ruhsat sahiplerine iadesi öngörülmektedir.¹⁰⁸⁶

¹⁰⁸³ Hakim Albay Edip Gültekin, İstimlâk Kanunu’nda özel kişiler adına verilen hizmet kamu hizmeti olmak kaydıyla kamulaştırma yapılmasına olanak tanındığını hatırlatarak, Bakanlar Kurulu kararıyla güvenlik bölgesi ilan edilen yerlerin kamulaştırılmasının “o sahada faaliyet gösteren esas kuruluşun yararına” olacağını vurgulamaktadır. MGK TD, C. 5, B. 86, 18.12.1981, s. 379-381.

¹⁰⁸⁴ MGK Başkanı, “Kamulaştırma olmaz o. O zaman o şahıslara o imkânı tanımış oluruz” diyerek itiraz etmektedir. MGK Genel Sekreteri Orgeneral Necdet Üruğ, otomobil yapan özel sektör Oto-Koç ya da Reno’dan “tayyare motoru” veya “tank” yapmasını, “naylon çorap” fabrikasını “paraşüt” fabrikasına dönüştürmesini isteyebileceklerini, bu durumda “otomatikman fabrikanın kendisinin, bunu yaptığı anda askeri bölge haline geleceğini” açıklamaktadır. Milli Savunma Bakanlığı Temsilcisi, Korgeneral Nihat Özer, “kamulaştırılır” yerine “kamulaştırılabilir” diyerek elastikiyet getirdiklerini belirtmekte, İhtisas Komisyonu Başkanı Hakim Tümgeneral Muzaffer Başkaynak ise “elimizin altında böylesine esnek bir metin bulunsun, gerektiğinde kullanırız” demektedir. *A.g.k.*

¹⁰⁸⁵ Adalet Komisyonu Başkanı Başkaynak’a göre, toprak dağıtımı bakımından reformun yarım kalmış olması ve zaman aşımının 10 yıla çıkarılmasıyla, sürenin dolacağı 1983 yılına kadar toprakların değerlendirilebilmesindeki belirsizlik nedeniyle bu düzenleme yapılmıştır. MGK TD, C. 7, B. 108, 18.6.1982, s. 2, 98.

¹⁰⁸⁶ İhtisas Komisyonu Başkanı Tuğgeneral Cumhur Evcil, “bor, demir, linyit ve asfaltit madenlerinin kamu kuruluşlarına devri ve bilahara bu uygulamanın durdurulmasının” maden sektörüne zarar verdiğini söylemektedir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Fahir İlkel, bor tuzlarının devletleştirilmesini, “muhtelif firmaların dünya pazarlarında rekabetini önlemek” olarak açıklamaktadır. MGK TD, C. 9, B. 149,

Maden sahibi lehine kamulaştırmalarda bedele belirli bir yıllık faiz eklenerek, toprak sahiplerinin hakları ile denge kurulmaktadır. Kamulaştırma mağduru olan kişilerin madenlerde istihdam edilme olanağı ayrı bir düzenlemeyle sağlanmaktadır.¹⁰⁸⁷ Devletçe işletilecek madenlere ilişkin yasada yapılan kritik değişiklik ise, devletleştirilecek alanlara karar verme yetkisinin Bakanlar Kurulu'nun elinden alınmasıdır. Böylece devletleştirmenin siyasi iktidar tarafından genişletilmesinin önü kapanmaktadır.

Geçmiş dönemde kamulaştırılan yerlerin kamulaştırma amacı doğrultusunda kullanımında ortaya çıkan boşluklar, iade koşulları nedeniyle kamuyu sıkıntıya sokmaktadır. KİT yatırımlarının geriye dönük hesabı çıkarılırken, kamulaştırılan alanlarda inşa edilen ancak işletmeye geçirilmemiş fabrikalar bu bağlamda gündeme gelmektedir. MKEK'in kuruluşunu tamamladığı ancak işletmediği fabrikalarının bulunduğu alanlar, kamulaştırma amacına uygunluk şartı nedeniyle başka kurumlara da aktarılamamaktadır.¹⁰⁸⁸

Tarihi esleri korumak adına denetleyici bir araç olarak kamulaştırma devreye sokulmaktadır. İstanbul'da yalıların zengin sahipleri tarafından tahrip edilmelerine önlem olarak, eski eser ve tarihi sanat yapılarının yanmaları ve yıkılmaları halinde arsaları Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından kamulaştırılmaları öngörülmüştür.¹⁰⁸⁹ Kamulaştırma, Bakanlığın ödenek yeterliliği konusunu gündeme getirmekte, bunun genel bir usulle Maliye Bakanlığı tarafından üstlenildiğini açıklanmaktadır.¹⁰⁹⁰ Bu

10.6.1983, s. 332, 333.

¹⁰⁸⁷ Devlet Bakanı Bursa milletvekili Kurtcebe Alptemuçin, kömür üretimi için “taşınmaz mallarının tamamı kamulaştırılanların veya taşınmaz mallarının bir kısmı kamulaştırılmakla beraber geçim imkânlarını kaybedenlerin veya taşınmaz malları kamulaştırılmayan ancak bu kamulaştırma sebebiyle geçim imkânını kaybedenlerin” öncelikle işe alınacağını bildirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 3, B. 54, 18.4.1984, s. 322.

¹⁰⁸⁸ Komisyon Başkanı Emekli Amiral Hüsnü Küçükahmet, söz konusu fabrikaların “politik kuruluş” olduğunu söyleyerek, “Bunlar kışla olabilir, karakol binası, okul binası olabilir; ama İstimlak Kanunundaki hüküm nedeniyle devri mümkün olmamaktadır” demektedir. Başkan ise “Ya sahiplerine araziyi vermeli veya başka bir maksatla kullanılmalı” diye eklemektedir. MGK TD, C. 11, B. 175, 18.9.1983, s. 19.

¹⁰⁸⁹ Oramiral Nejat Tümer, İstanbul Boğazındaki yalıların dışları korunurken içlerinin modernize edilerek “zenginlerin eline geçtiğini”, bunun için yakıldıklarını anlatmaktadır. Yalı sahipleri “yansın diye bahane ararken” yeni düzenleme “kamulaştırma korkusu nedeniyle yanmaması için tedbir almaya” sevk edecektir. MGK TD, C. 8, B. 136, 16.3.1983, s. 461-463.

¹⁰⁹⁰ İmar ve İskân Bakanı Ahmet Samsunlu “Kim kamulaştırırsa kamulaştırsın, Devlete ait oluyor bütün kamulaştırmalar. Parayı Maliye Bakanlığı veriyor ve Maliye Bakanlığı'nın, Hazine'nin oluyor bütün mal” diye açıklama yapmaktadır. *A.g.k.*

alandaki İstanbul Boğazı, Eski Eserler ve İmar Kanunu'nda kalıcı düzenlemelere gidileceği belirtilmektedir.

Kamulaştırma Kanunu'nun yeniden düzenlenmesiyle kamu hizmetleri için daha önce kamulaştırılmış yerlerin eski sahiplerine iade koşulları idare lehine kısıtlanmaktadır. Bu koşullar kamulaştırma amacı yerine belirli bir süre kesintisiz kullanımını¹⁰⁹¹, kullanılmama süresinin 5 seneye ve çalışma başlatılmış olmasıyla sınırlandırılmasını¹⁰⁹² içermekte, idareler arasında devir kolaylaştırılmaktadır. Böylece idarenin sürekliliğinde meydana gelen kesintilerden kaynaklanan hukuki boşluklar nedeniyle eski kamulaştırmalar için yeniden hak talepleri gündeme gelmesine karşı önlem alınmaktadır.¹⁰⁹³ Öte yandan idareye tanınan tek taraflı vazgeçme hakkı, bilirkişilerin biçtiği kamulaştırma değerinin gerçek değerin çok üstünde olmasına karşı bir önlem olmaktadır.¹⁰⁹⁴ Ancak idare lehine getirilen bu kolaylıkların geçici birer önlem olduğu dönem içerisinde görülecektir.

Geçmiş kamulaştırmaların sorgulandığı 1980'lerde önceki dönemlerde gerçekleşen kamulaştırmalar ile yeni gerçekleşeceklerle dönük denetimin farklılaşması dikkat çekicidir. Yargısal denetimde, kamulaştırmanın geçmiş uygulamaları, kentsel ve kırsal topraklarda farklı amaçlarla yürütülmesine göre görev tanımları yapılmaktadır. Danıştay Altıncı Dairesi imar, kamulaştırma ve yıkım, Birinci Dairesi kamulaştırma uyuşmazlıklarıyla görevlendirilmektedir. Yargıtay'da ise Beşinci Hukuk Dairesi çiftçiyi topraklandırma yasasına kadar geriye giden kamulaştırma yasaları ve kamulaştırmasız el

¹⁰⁹¹ İhtisas Komisyonu Başkanı Hakim Tümgeneral Başkaynak, 20 yıl süreyle devlet “nizasız ve fasılasız” bir taşınmazı kullanırsa kamulaştırılmış sayılacağını açıklamaktadır. MGK TD, C. 11, B. 180, 4.11.1983, s. 251, 252.

¹⁰⁹² Yargıtay Temsilcisi Ali Arcak, İstanbul'da temizlenen gecekondu bölgelerinde imar mevzuatı nedeniyle işlem bitmediği için büyük mali külfetlerle arazilerin iade edilmek zorunda kalındığını, buna karşı maddeye “herhangi bir işlem başlamamışsa” hükmü getirildiğini açıklamaktadır. MGK TD, C. 11, B. 180, 4.11.1983, s. 252, 253.

¹⁰⁹³ Bayındırlık Bakanlığı Temsilcisi Erkan Yazgan, 1950 öncesinde halkın yol talebiyle arazilerini devlete hibe ettiğini yahut devletin bedeli karşılığında kamulaştırdığını, ancak Köprü ve Şoseler Reisliği ile Karayolları Genel Müdürlüğü arasındaki geçişte kamulaştırmalara ilişkin evraklar korunarak devredilemediği için “açıkgöz” vatandaşların aradan yıllar geçtikten sonra mükerrer kamulaştırma parası isteyebildiğini anlatmaktadır. MGK TD, C. 11, B. 180, 4.11.1983, s. 257.

¹⁰⁹⁴ MGK Başkanı, mülkü kamulaştırılan vatandaşın öngördüğü kamulaştırma parasına göre yatırım yapmış olabileceğini ileri sürerek “Bu biraz haksızlık olmuyor mu?” diye sormaktadır. Yargıtay Temsilcisi Ali Arcak, idarenin vatandaşın hukuki süreçteki masraflarını üstlenerek mağduriyetini giderdiğini açıklamaktadır. MGK TD, C. 11, B. 180, 4.11.1983, s. 251, 252.

koymalardan doğan uyuşmazlıklara, Onsekizinci Hukuk Dairesi de Kamulaştırma Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevlendirilmiştir.

Kamulaştırmanın özelleştirme uygulamalarına eklenmekte olduğunun görüldüğü dönem, idari yargılama usulünün değiştirilerek yargının yerindelik denetiminin kaldırılmasını tartışmalı hale getirmektedir. Kamu yararı kararının değil ancak kamulaştırmanın ona uygun yapıp yapılmadığının denetlenebilmesi, yargının sebep, konu, şekil, maksat yönünden denetim yapabilmesine bağlıdır.¹⁰⁹⁵ Kamulaştırma mercilerinin çoğulluğu nedeniyle yargının denetim yetkisini kaldırmak, kamulaştırma gibi tek taraflı bir idari tasarrufun sınırlarını belirsiz hale getirecektir.¹⁰⁹⁶ Öte yandan hukukilik ile yerindelik arasında net bir ayrım olmadığı için hukuki denetimin bu işlevi fiilen görmeye devam edeceği savunulmaktadır.¹⁰⁹⁷

Anayasa'da ve Planlama'da kamulaştırma ve devletleştirmenin değişimi

Anayasa tasarısında devlet-mülkiyet ilişkileri yeniden tesis edilirken, kamuculuğun ideolojik etkisinin temizlenmesi yönündeki gayret dikkat çekicidir. Gerekçede bunun yansımaları mülkiyet ve kamulaştırma-devletleştirme maddelerinde görülmektedir. Mülkiyet hakkı, 1961 Anayasası'ndaki gibi "kamu yararı amacıyla sınırlanabilir" ve "kullanımı toplum yararına aykırı olamaz" koşullarıyla tanımlanmıştır. Danışma Meclisi'nde mülkiyet hakkının "devletten önce var olan bir gerçek olarak kişinin temel hakları arasında düzenlenmesinin düşünülebileceğini" belirtilmiş, fakat eski Anayasa'daki gibi ekonomik ve sosyal haklar arasında kalması yönünde görüş bildirilmiştir. MGK Anayasa Komisyonu ise Danışma Meclisi'nin ilk yorumu doğrultusunda mülkiyet hakkının yerini kişisel haklar arasına yerleştirmiştir. Mülkiyet

¹⁰⁹⁵ Tunceli milletvekili Kamer Genç, yargının kamu yararı için denetimi sebep, konu, maksat unsurlarıyla sınırlı olduğunu söyleyerek, bu unsurlar kalktığı zaman kamulaştırmanın kamu yararı amacı yönünden denetiminin de kalktığını ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 42, B. 93, 22.3.1990, s. 387.

¹⁰⁹⁶ Genç, idarenin hükümetten ibaret olmadığını hatırlattıktan sonra, "belediye gelip sizin o güzel evlerinizi kamulaştıracak, sizin o güzel gökdelenlerinizi kamulaştıracak" diyerek yargının bunu denetleme yetkisinin ortadan kaldırdığını söylemektedir. Cumhurbaşkanı'ndan köy muhtarına kadar idareye "niye kamulaştırdın?" diye sormanın mümkün olmayacağını dile getirmektedir. A.g.k.

¹⁰⁹⁷ Genç, 5 bin kişinin ikamet ettiği bir gecekondu sahasının 2 bin öğrencinin okuyabileceği bir üniversite için kamulaştırılması durumunda, bunun "maksadını aşan bir işlem" olduğu iddiasıyla açılacak iptal davasıyla ilgili denetimin "yerindelik denetimi" değil, "hukukî denetim" olduğunu söyleyerek, idari mahkemelerin "yerindelik denetimi yapamayacağı" hükmünün bir değer ifade etmediğini söylemektedir. TBMM TD, D. 18, C. 42, B. 93, 22.3.1990, s. 390.

hakkının Anayasal güvence altına alınmasıyla, “üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin yok edilmesinin” önlenmesi¹⁰⁹⁸ ve yabancı sermaye yatırımlarına güvence verildiği vurgulanmaktadır¹⁰⁹⁹.

Kamulaştırmada yapılan değişiklik, buna paralel olarak 1971 değişikliğiyle kamulaştırmayı devlet açısından kolaylaştıran koşulları ortadan kaldırmak doğrultusundadır. Kamulaştırmada bedelin ödenme süresi 10 ve 20 yıllık taksitlendirmeden 5 yıla düşürülmektedir. Vergi beyanının “esas alınmasının” kabul edilemez olduğu belirtilerek, vergi beyanını sadece “dikkate alan” bir kamulaştırma bedeli hesaplanması öngörülmektedir. Ayrıca resmi makamlara yapılmış değer takdiri ve fiyat artışı gibi “objektif ölçütlere” göre bedel belirlenecektir. Diğer yandan Anayasa koyucu, yasa koyucuya vergi beyanı ölçütünden kurtulmanın yolunu gösterecek şekilde, “tabîî olarak emlak vergi beyannamesi usulü kaldırılabilir, emlak vergisi politikaları değişebilir” demektedir. Devletleştirme maddesine göre bu işlemin koşulu “kamu yararının gerektirdiği haller” yerine “zorunlu kıldığı haller” ifadesiyle kısıtlanmakta, diğer yandan bedelin ödenme usulünün yasayla belirleneceğine hükmedilerek devletleştirmeyi daraltacak bir düzenlemenin önü açılmaktadır.

Yeni Anayasa’da, kamulaştırma ve devletleştirme araçlarının kullanıldığı bazı kamu politikası alanları mülkiyetin korunması ekseninde yeniden tanımlanmaktadır. Kıyılardan yararlanmada kamu önceliği belirtilmekle birlikte “daha önce doğmuş olan özel mülkiyet haklarının korunması” hukuk devleti ilkesinin gereği vurgulanmaktadır. Tekelleşme ve kartelleşmeye karşı piyasaların denetimine hükmeden madde, tekellerin önlenmesinin “hem özel hem kamu kesimi için öngörüldüğü” şeklinde açıklanarak, devletleştirme ile oluşturulan devlet tekellerinin kaldırılmasına işaret edilmektedir. Özel

¹⁰⁹⁸ Mülkiyet hukuku maddesinin gerekçesine göre, “Mülkiyetin Anayasa güvencesi altına alınması, yine Anayasanın komünizmi, faşizmi ve din temeline dayanan Devlet kurmayı yasaklayan hükümleriyle birlikte karşılaştırılınca, mülkiyetin bu şekildeki himayesinin bir ölçüde ekonomik sistem tercihi bakımından da bir gösterge teşkil etmektedir. Kısaca, özel mülkiyetin özellikle üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin yok edilmesi, inkâr edilmesi de önlenmiştir.” TBMM TD, C. 17, B. 118, 18.10.1982, s. 22, 23.

¹⁰⁹⁹ Mülkiyetin Anayasa güvencesinde olması yabancı sermaye yatırımlarını mümkün kılacak, “uluslar arası ilişkilerde ülke menfaatlerine öncelik tanınması durumunda ise ekonomik büyümenin gerçekleşmesi suretiyle toplumun refahını artıracak”ı genellikle kabul edilmektedir. *A.g.k.*

teşebbüslere ilişkin maddede kendilerinin değil ancak faaliyetlerinin sınırlandırılabilceği belirtilmektedir.

Planlı dönemde, özel sektöre ihale edilen devlet yatırımları için gündeme gelen kamulaştırmalarla ilgili önemli bir önlem, ihaleyi alan taraf ile mülkü kamulaştırılan tarafı karşı karşıya getirmemek üzere ihale öncesi kamulaştırmaların tamamlanması koşuludur.¹¹⁰⁰ Baraj ve yol yatırımlarının kolaylaştırılması için bu koşulu esnetecek bir düzenleme getirildiğinde¹¹⁰¹, “planlama” hatırlatılması yapılarak esas sorunun yatırımcı kuruluşlara yeterli ödeneğin sağlanmamasından kaynaklandığına işaret edilmektedir.¹¹⁰²

Kamulaştırma politikası ekseninin, kırsal topraklarda mülkiyet dağıtımını amaçlayan toprak reformundan kentsel topraklarda özel sanayi yatırımlarını genişletmeye kayması, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na yansımaktadır. Arsa Ofisi Kanunu’nda yapılan değişiklikle sanayi bölgelerine dönük kamulaştırma işlevi, bu aracın kentsel planlama ile bütüncül olarak ele alınmasını gerektirmektedir.¹¹⁰³ Toprak reformunda amaçlanmış olan kamulaştırma bedelinin sanayiye transferi, bu defa büyük projelerde çok ortaklı şirketler ve işçi kuruluşlarının teşviki için Kâr Ortaklığı Belgesi’nin verilmesiyle sağlanacaktır.¹¹⁰⁴ Öte yandan toprak reformunun yarım kalması nedeniyle tarımsal alanda üretkenlik yerine verimsiz bir yöntem olan kiracılık

¹¹⁰⁰ Milliyetçi Demokrasi Partisi Grubu adına Diyarbakır milletvekili Ahmet Sarp, Başbakan Turgut Özal’ın DPT Müsteşarı olduğu dönemde kamulaştırması yapılmayan işlerin ihaleye konmaması için her yıl tedbir yayınladıklarını, bu aksaklıkların önlenmesi için yasaya hüküm koyduklarını hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 3, B. 41, 2.3.1984, s. 16, 20, 21.

¹¹⁰¹ Bayındırlık ve İskân Bakanı İstanbul milletvekili Safa Giray, kamulaştırmanın tamamlanması şartının sürdüğünü, yalnızca buna “bina ve benzeri mahiyetteki inşaatlar dışındaki ihalelerde aranmaz” ifadesinin eklendiğine dikkat çekerek, örneğin baraj inşaatının bir kanal kamulaştırması nedeniyle bekletilmesine karşı önlem olarak düşündüklerini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 3, B. 41, 2.3.1984, s. 22.

¹¹⁰² Ordu milletvekili Ali Mazhar Haznedar, “Aslında planlı dönemdeyiz, ama (...) işlerin gecikmesinin nedenlerinin başında ödenek meselesi gelmektedir; temelinde de birtakım politik mülahazalar yatmaktadır” demektedir. Burdur milletvekili Necip Oğuz Artukoğlu, ihaleden önce gerçekleşecek kamulaştırmaların çok maliyetli olacağını, bunun inşaatla beraber yürütülmezse “devlet planlamasının aksayacağını” belirtmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 3, B. 41, 2.3.1984, s. 29, 30.

¹¹⁰³ Plan’ın Yerleşme ve Şehirleşme başlığında, “Organize Sanayi Bölgelerinin çevreye çekmesi muhtemel yan sanayi ve konut alanları da Organize Sanayi Bölgesinin planlama ve kamulaştırma aşamalarında göz önünde bulundurularak bütüncül bir yaklaşımla ele alınacaktır” denmektedir. DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, s. 165.

¹¹⁰⁴ Bölge Planlaması başlığı altında, “Kamulaştırma aşaması olan büyük projelerde kamulaştırma bedellerinin sanayiye aktarılmasını sağlamak amacı ile ‘Kâr Ortaklığı Belgesi’ uygulaması yanısıra yatırımın tamamlanıp üretime geçmesi aşamasına kadar belirli bir ödeme yapılmasını sağlayacak bir düzenleme yapılacaktır” denmektedir. A.g.k., s. 163.

yaygınlaşmış, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı işlevsizleşmiştir. Plan’da toprak reformuna yer verilmemesi bir yön değişikliği işareti olarak yorumlanmaktadır.¹¹⁰⁵

Planlamanın kentsel ve bölgesel ölçeğinde özel sektör yatırımları doğrultusunda yapılacak kamulaştırmalar için bütçeden daha fazla pay ayrıldığı görülmektedir. Serbest bölgeler kurulmasına dönük kamulaştırma finansmanını karşılayabilmek için DPT ödeneğinin artırılması¹¹⁰⁶, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında kamulaştırmalarla yapılacak kanalların inşasında özel sektörden faydalanılması¹¹⁰⁷ gündeme gelmektedir.

Devletleştirme karşısında özelleştirme

Özelleştirme ilk defa kamu yatırımlarının finansmanı için kamu mülklerinin satışı usulüyle, geçmiş devletleştirmelerin ve kamulaştırmaların geri alınması şeklinde gündeme gelmektedir. 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile düzenlenen satış, yabancı sermayeden alınan kurumların yeniden yabancı sermayenin eline geçmesi¹¹⁰⁸, kamu hizmetlerinin zarar görmesi¹¹⁰⁹ ve özel sektör üretiminin kâr odaklı olması nedeniyle üretkenliği düşürmesi¹¹¹⁰ nedeniyle sakıncalıdır. Anayasa’da devletleştirme düzenlenirken

¹¹⁰⁵ Halkçı Parti Grubu adına İstanbul milletvekili Yılmaz İhsan Hastürk, Müsteşarlığın “büyük bir çoğunluğu kamulaştırma öncesi eski sahipleri olan belirli kiracılara kiraya veren bir kuruluş olmaktan öteye geçemediğini”, Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı’na bağlı bir “cüce genel müdürlük” haline getirildiğini söylemektedir. Hastürk’e göre Anayasa’da ilkesel olarak yer alan toprak ve tarım reformunun Plan’da yer almaması “güdümlü ve ciddi bir noksanlıktır”. TBMM TD, D. 17, C. 5, B. 88, 1.7.1984, s. 89, 90.

¹¹⁰⁶ Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı İzmir milletvekili İsmet Kaya Erdem, DPT bütçesinin önceki seneye nazaran bir artış yaşandığını, bu artışın nedenlerinden birinin serbest bölgeler için konan kamulaştırma bedeli ödeneği olduğunu bildirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 34, B. 39, 12.12.1986, s. 16, 17.

¹¹⁰⁷ Devlet Bakanı Mustafa Tınaz Titiz DPT koordinatörlüğünde yürütülen kamulaştırma alanlarındaki kadastro çalışmaları için yeni bir proje başlatıldığını ve “gerektiğinde özel sektörden en geniş şekilde yararlanılacağını” açıklamaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 34, B. 39, 12.12.1986, s. 80.

¹¹⁰⁸ MDP Grubu adına İstanbul milletvekili Ahmet Memduh Yaşa’ya göre, “Türkiye imtiyazlar dönemini 1923’te Lozan’da kapamış, 1920’lerde ve 1930’lardaki devletleştirmelerle tasfiye etmiştir. Bunun tekrar açılmasına müsaade edilmemelidir.” TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 174.

¹¹⁰⁹ İstanbul milletvekili Reşit Ülker, “Sosyal devlet millileştirmecidir. Kapitalist özel mülkiyeti ve özel işletmeyi topluma mal eder ve millileştirmeyi sosyal reformların aracı sayar” demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 198, 227.

¹¹¹⁰ İzmir milletvekili Mahmut Akkılıç, KİT’ler olmadığı sürece özel girişimin insafsız olacağını örneklemek üzere, bor madenlerinin devletleştirmeden önceki rezervi ile devletleştirmeden sonraki rezervi arasındaki uçuruma dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 228, 229.

özelleştirme düzenlenmediği için kamu varlıklarının tasfiyesi yönünde izlenecek politika tam tersi sonuçlar doğurma riski taşımaktadır.

Özelleştirme karşısında devletleştirme, hem Anayasal bir geri alma aracı olarak muhalefete referans oluşturmakta hem de geçmiş dönemdeki gibi bir siyasallaşmaya kaynaklık edebileceği uyarısına konu olmaktadır.¹¹¹¹ Özelleştirmenin göreceği tepki devletleştirmeyi yeniden toplumsallaştırabilecektir.¹¹¹² Sömürgelelikten çıkış dönemlerinde yaşanan bu süreç Türkiye’de erken atlatılmış, daha geç yaşayan az gelişmiş ülkelerde ise radikal sonuçlar doğurmuştur.¹¹¹³ Devletleştirmeyi tabandan gelen bir talep haline getirebilecek koşullar, özelleştirmenin 1980 sonrası kalkınmada istikrar rolü atfedilen orta sınıfa zarar vermesiyle doğabilir.¹¹¹⁴

Hükümet, KİT’lerin tarihsel kuruluş sürecinde, son 20 yıldır ‘sol muhalefette’ olan CHP’nin sabık tek parti dönemindeki yaklaşımıyla uzun vadede özel sektöre devrinin amaçlandığını hatırlatmaktadır.¹¹¹⁵ 1971 reform ve 1978 madenlerin devletleştirilmesi tartışmasında topyekûn bir devletleştirmecilikten ayırmak üzere korunacak kurumlara atfedilen “stratejik” niteliğin bir siyasi takdir konusu olduğu vurgulanmaktadır.¹¹¹⁶ Dönemin CHP’si topyekûn devletleştirmeye gitmediği gibi

¹¹¹¹ HP Grubu adına Ayhan Fırat, “fakir milletin” tesis ettiği bu kuruluşların yasal yollarla devredilmesi halinde iktidara geldiklerinde Anayasa’nın 47. maddesinde göre tümünü devletleştireceklerini bildirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 219.

¹¹¹² Yaşa, özel ve sosyal çıkarlar arasında karşıtlık yaratılacağını her iki tarafın da bu politikadan zarar göreceğini ileri sürmektedir. Özel fayda yabancıya verilmişse devletlerarası mükellefiyet gereği geri alınamayacak, bu durumda himayesiz kalan büyük kütle devletleştirme vaat eden bir siyasi partinin peşine takılacak, bu partinin iktidara gelmesiyle yabancı sermayenin özel varlıkları ortadan kaldıracaktır. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 238, 239.

¹¹¹³ HP Grubu adına Antalya milletvekili Aydın Güven Gürkan, Güney Amerika’da yabancılara imtiyaz tanıyan ülkeler “büyük toplumsal ve siyasal sarsıntılarla boğularak” millileştirmeye yönelmektedir. Gürkan, 60 yıl önce bu hesabı kapattıkların, 60 yıl sonra yeniden yaşamak istemediklerini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 177, 178.

¹¹¹⁴ İzmir milletvekili Mahmut Akkılıç, ANAP’ın öne çıkardığı “orta direk’in özelleştirmelerden zarar göreceğini ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 219, 228, 229.

¹¹¹⁵ Maliye ve Gümrük Bakanı Vural Arıkan, Atatürk döneminde “sanayileşmenin devlet eliyle başlatılması ve kurulan tesislerin zaman içinde millete devredilmesinin hedef alındığını” hatırlattığında. Malatya milletvekili Ayhan Fırat “Kim diyor sayın Bakan?” diye sormakta, Arıkan, “Bakarsınız Korkut Boratav’ın ‘Türkiye’de Devletleştirme’ kitabına; orada okursunuz” yanıtını vermektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 186.

¹¹¹⁶ Bakan Arıkan kendilerine göre bir stratejik sektör değerlendirmeleri olduğunu, 1978 yılında devletleştirilen madenleri stratejik saymadıklarını belirtmektedir. Askeri anlamda stratejik İDT’ler varsa bunlara özen göstereceklerini söyleyerek, “Niçin hükümetinizi bir bohçacı kadın gibi her şeyi satışa çıkarmış farz ediyorsunuz?” demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 38, 28.2.1984, s. 276.

şimdiki ANAP da topyekûn özelleştirmeye gitmeyecek, kendi anlayışına göre “stratejik” olmadığı halde devletleştirilmiş alanları özel sektöre devredecektir.

Özelleştirme, dünyada görece yeni bir politika olduğu için daha önce devletleştirme tartışmalarında olduğu gibi dünya deneyimlerine çok fazla atıfta bulunulmamaktadır. Yalnız hükümet bu politikanın Türkiye’ye mahsus olmadığını öncülerinden biri olan İngiltere örneği üzerinden anlatmakta¹¹¹⁷, muhalefet ise kamu yatırımlarını artırmak için varlık satışı yerine “sandıkların” devletleştirilmesinin bir çözüm olduğunu yine İngiltere’deki Beveridge Planı’na dayanarak savunmaktadır. Öte yandan kamu yatırımlarının finansmanında özelleştirme karşısında devletleştirme yöntemi ilkesel olarak benimsenmemekle birlikte pratik olarak Türkiye’de deneyimlenmiştir.¹¹¹⁸

Tasarrufların teşviki yasasının ardından 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun, özelleştirme ile devletleştirme ilişkisini masaya yatırmaktadır. Kamu yatırımlarının finansmanı gerekçe gösterilerek kamu varlıklarının satışı “özelleştirme” olarak adlandırılmamışken, mevcut yasa bu kavramsal karşıtlığı içerdiği için devletleştirmeleri tahrik etme olasılığı bulunmaktadır. Anayasal temeli bulunmayan özelleştirme, yasalaşmakla beraber hukuki zeminde devletleştirme ile boy ölçüşemeyecektir.¹¹¹⁹

Kamu varlıklarının satışına karşı gelişen muhalefet ilkesel olarak özelleştirme politikasına karşı bir pozisyondan, KİT’lerin özelleştirilmesine yöntemsel olarak şerh düşen bir pozisyona gerilemiştir: Özelleştirme, daha önce kamulaştırılmış veya devletleştirilmiş olan varlıkların iadesi olarak yorumlanmaktadır. Türkiye’de bu şekilde

¹¹¹⁷ Edirne milletvekili Türkan Turgut Arıkan, İngiltere’de daha önce devletleştirilmiş işletmelerin tekrar halka satıldığını anlatarak, bu önlemlerin Türkiye’ye has olmadığını dile getirmektedir. *A.g.k.*

¹¹¹⁸ Trabzon milletvekili Yusuf Ziya Kazancıoğlu, kaynak yaratmak için satışa başvurmanın yanlış bir yöntem olduğunu, İngiltere’de liberal hükümetin Beveridge Planı ile sandıkları devletleştirerek ülkeyi kalkındıracak sermayeyi yarattığını anlatmaktadır. “Biz neden bu yola gitmeyelim?” diye soran Kazancıoğlu, daha önce Ferit Melen’in Maliye Bakanlığı döneminde ve Danışma Meclisi döneminde bu yola gidildiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 15, B. 93, 1.5.1985, s. 482, 483.

¹¹¹⁹ Balıkesir milletvekili Cahit Tutum, özelleştirmenin başka bir iktidar için kamulaştırmaya davetiye çıkarmak olduğunu ileri sürerek, “Benim felsefem gereği bunu yapıyorum” demekle “büyük ekonomik depremler pahasına, aynı mantıkla, KİT’lerin kamulaştırılması düşüncesinin tahrik anlamına gelip gelmeyeceğini” sorgulamaktadır. Tutum’a göre “kamulaştırma, devletleştirme, millileştirme” kavramlarının “anayasal değeri” vardır, ancak “özelleştirme” kavramı ilk defa kullanıldığı için tanımlanmaya muhtaçtır. TBMM TD, D. 17, C. 29, B. 110, 27.5.1986, s. 413, 418.

el değiştirmiş işletmeler sınırlıdır ve KİT’ler bunun dışında devlet tarafından kurulmuş olmasıyla kategorik olarak özelleştirmeden muaf tutulmalıdır.¹¹²⁰ Tasarrufların teşviki yasası çerçevesinde vurgulandığı gibi yürütme değil yasama yoluyla özelleştirmenin gerçekteştirilmesi olanaklı görölmektedir. Bu yaklaşımla, özelleştirme, piyasanın restorasyonu değil devletleştirilen varlıkların ‘ekonomik’ gerekçelerle geri alınması anlamına gelmektedir.

İlkesel olarak devletleştirme özelleştirmeye karşı savunulmazken özelleştirme eleştirilerinde bir dayanak noktası oluşturmaktadır. Özelleştirmenin Avrupa’daki kaynağı, işçi sınıfına tabanına yaslanan partilerin gerçekteştirdiği ‘millileştirmeler’ karşısında liberallerin millileştirmeleri geri alma politikasıdır. Hangi koşullarda millileştirmelerin geri alınabileceği, üretimde etkinlik, verimlilik, kalite ve kârlılık ölçütlerine bakılarak karar verilebilecektir. Devlet işletmeleri münhasıran bu koşullarda özel sektöre devredilebilmelidir.¹¹²¹ Bu yaklaşımla özelleştirme, aynı kalkınma politikasının bir başka yüzü ya da evresi olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye gibi az gelişmiş ölkelerde ise KİT’ler, devletleştirmenin değil devlet yatırımlarının ürünüdür. KİT’lerin özelleştirilmesi, devletleştirme gibi bir “milli politika” olmasına karşın “gündelik” bir politika olarak uygulanmaktadır. Bu iddiaya dayanak teşkil eden Başbakanlık Hukuk Müşavirliği’nin özelleştirmeye karşı açılan davalarda özelleştirmeyi geri çevrilebilir bir siyasi tasarruf şeklinde tahlil eden savunması dikkat çekicidir.¹¹²² Hükümetin özelleştirme uygulamalarının yeterince yapısal olarak ele almadığı ortaya çıkmaktadır.

¹¹²⁰ SHP Grubu adına Tokat milletvekili Enver Özcan, özelleştirmenin Anayasa’daki devletleştirmenin “tersi” olarak kullanıldığını, ancak “özelleştirmeye konu olan firmaların daha önce devletleştirilmiş, kamulaştırılmış olması gerektiğini” dile getirmektedir. “Oysaki ki KİT’ler kamulaştırılmış değildir” ve “halkın malı” olarak doğmuştur. Özcan, özelleştirmeye TBMM’nin karar verebileceğini, kendilerinin de “KİT fetişisti” olmadığını ifade etmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 29, B. 110, 27.5.1986, s. 420, 421.

¹¹²¹ Tunceli milletvekili Kamer Genç, “özelleştirme müessesesi, ilk defa, İkinci Dünya Harbinden sonra işçi partilerinin nasyonalizasyon, yani kamulaştırma fikrine karşı, liberaller tarafından denasyonalizasyon, yani özelleştirme olarak ortaya atılmış; ancak belirli yerlerde bu uygulamalar yapılmıştır” demektedir. Genç, bunun için imalatla “etkinlik yaratıp verimliliği artırması”, imal edilen malın “kalitesini artırması” veya zarardaki kuruluşa “kârlılık kazandırması” gerektiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 18, C. 45, B. 116, 22.5.1990, s. 358.

¹¹²² Doğru Yol Partisi Grubu adına Zonguldak milletvekili Tefvik Ertüzün, Başbakanlık Hukuk Müşavirliği’nin ilgili davalarda “Efendim, bu bir politika tercihidir, bugünkü hükümet bunu tercih etmiştir, yarın gelen hükümet bunun tersine bir uygulama içine girebilir, bunları devletleştirebilir veya millileştirebilir” şeklinde savunmada bulunduğunu aktarmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 45, B. 116,

Fiilen özelleştirmenin önünün açılmasından sonra hukuken devletleştirmenin önünü kapatılmasına sıra gelmektedir. 1982 Anayasası'na 1961 ile hemen hemen aynı şekilde devralınan devletleştirme hükmü, bedelin hesaplanma usulü konusunda yasa koyucuya yetki vermektedir. Ancak yasa koyucu, Anayasa'da belirtildiği gibi “gerçek karşılığın hesaplanması tarzı ve usullerini” değil, devletleştirme koşullarını belirlemek suretiyle bu aracın kullanımına yeni kısıtlar getirmektedir. Bu bakımdan muhalefet, devletleştirmenin uygulanabilirliği ortadan kaldırılarak Cumhuriyet'in devletçilik ilkesinin geçersiz hale getirildiğini öne sürmektedir.¹¹²³

3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun Tasarısı, belirli alanlarda devletleştirme düzenlemelerine temel teşkil edecek bir çerçeve yasa olarak hazırlanmamıştır. Nitekim tasarı, devletleştirme yetkisini Bakanlar Kurulu'na tanımaktadır. Böylece 1978'de madenlerin devletleştirilmesine dönük eleştirilerde dile getirilen yasama yetkisinin yürütmeye devri sorunu burada yeniden ortaya çıkmaktadır. Bu hatırlatmaya, 1930'larda devletleştirmelerin hükümet kararnamesiyle gerçekleştikten sonra yasalaştığı bilgisi eşlik etmektedir.¹¹²⁴ Ancak önceki dönemin devletleştirme eleştirilerinden farklı olarak, yeni dönemin liberal eğilimleri tartışmayı belirlemektedir.

Kamu hizmetlerinde devlet tekeli kurma veya yabancı sermayeye karşı millileştirme amaçlarıyla uygulanan devletleştirme, kamu hizmetlerinin sınırının belirsizleşmesiyle ve yabancı sermaye yatırımlarını çekmenin öneminin artmasıyla geçersizleşmiştir.¹¹²⁵ Ne var ki, tasarımı hazırlayan hükümet programında özel sektör

22.5.1990, s. 366, 371.

¹¹²³ HP Grubu adına Ankara milletvekili Seyfi Oktay, Anayasa'nın sosyal devlet ilkesinin kapitalist olmayan devlet düzenini ifade ettiğini, devletçilik ilkesinin de devletleştirme yetkisi ile gerçekleştirilebilir kılındığını dile getirmektedir. Devletleştirme koşulları kamu hizmetini “coğrafi” açıdan sınırlandırmakta, kamu yararını “kamu ihtiyacına” indirgemektedir. Yasanın aslında bir “devletleştirmeme yasası” olduğunu ve “sosyal devletin gerçekleştirilmesini hemen hemen imkânsız hale getireceğini” savunmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 332, 333.

¹¹²⁴ Samsun milletvekili Fahrettin Uluç, Anayasa'da kamulaştırmaya yetkili mercinin devlet ve kamu tüzel kişileri olarak gösterildiğinin ancak devletleştirmede gösterilmediğinin altını çizerek, 1930'larda devletleştirme onaylarının yasalarla gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Uluç, Meclis'e ait yetkilerin ancak Anayasa'nın 91. maddesine göre çıkacak bir yetki yasası ile Bakanlar Kurulu'na devredilebileceğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 334, 335.

¹¹²⁵ Van milletvekili Ferit Melen, “sosyal telakkiler geliştikçe amme hizmetleri her gün genişlemekte”

ağırlıklı bir politika izlenmesini ilan etmişken, bu düzenleme ileride meydana gelecek iktidar değişikliklerinin icraatları açısından risk taşımaktadır.¹¹²⁶ Devletleştirmenin yasa yerine yürütme kararıyla gerçekleştirilebilir kılınması, devletleştirmeyi savunan siyasi hareketlerin iktidara gelmeleri durumunda özel sektörü geliştirmek yönünde atılan adımları kendi başlarına geri alabilmelerine olanak sağlayacaktır.¹¹²⁷

Bu eleştiriler karşısında hükümet, yasayı devletleştirme koşullarını daraltmak ve yetkiyi kısıtlamak amacıyla hazırladığını açıklamaktadır. Dolayısıyla tasarıda ‘yürütme’ olarak belirlenen yetki merciinin ‘yasama’ olarak değiştirilmesi önerisi, bu amaçla tutarlı bulunarak kabul görmektedir.¹¹²⁸ Devletleştirmede mülk sahibinin çıkarlarını koruyucu bir unsur olarak yer alan “peştemallık değerinin göz önünde tutulması” ilkesi ise yasanın uygulanmasına getirilen diğer kısıtlamalar göz önüne alınarak tasarıdan çıkarılmaktadır.

Devletleştirme bu şekilde düzenlendikten sonra özelleştirmenin yürütmeye dayandırılması tartışmalı hale gelmektedir. Tasarrufların teşviki yasasının hukuki usul yönünden gözden geçirilmesi gündeme getirilmektedir. Devletleştirmenin Anayasa’da yer alan hükmüne göre her sektör için ayrı bir devletleştirme yasası çıkarılması gerektiği, özelleştirme için de geçerli olmalıdır.¹¹²⁹ 1980’den önce madenlerin devletleştirilmesi düzenlemesinde yürütmeye verilen takdir yetkisi 1980’den sonra geri alınmıştır. Benzer şekilde kamu hisselerinin satışı da yasada öngörüldüğü gibi

olduğunu vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 337, 338.

¹¹²⁶ MDP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Rıfat Beyazıt, programında “özel sektöre azami ağırlık” verilmesini öngören bir hükümetin Bakanlar Kurulu’na devletleştirme yetkisi tanınmasını tehlikeli bulmaktadır. Başka bir hükümet gelmesi durumunda bu yasayla devletin alt üst edilebileceğini, siyasi muhalifleri cezalandırmak için kullanılabileceğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 330, 332.

¹¹²⁷ Van milletvekili Melen, özel teşebbüsün ve yabancı sermayenin yatırım yapmak için güven istediğini, “bir gece sabaha karşı” devletleştirmeyi olanaklı kılan bir rejime güvenmeyeceklerini dile getirmektedir. Melen, programlarında bankaları, sigorta şirketlerini devletleştirmeyi öngören partiler olduğunu eklemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 337, 338.

¹¹²⁸ İstanbul milletvekili Başbakan Turgut Özal, HP Grubu adına Oktay tarafından yasanın isminin “devletleştirmeme” olarak ifade edilmesini doğrulamakta, “devletleştirme işinin fevkalade zor yapılacağını” gösterdiğini dile getirmektedir. Devletleştirme yetkisini Bakanlar Kurulu yerine TBMM’ye vermenin “bu işi biraz daha zorlaştırdığını” kabul eden Özal, “bu teklife biz de iştirak ederiz” demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 338, 339.

¹¹²⁹ Kahramanmaraş milletvekili Ülkü Söylemezoğlu, yasada yapılacak bir değişiklik düzenlemesinde KİK’lerin kamu hizmeti ağırlıklı olduğunu ve bunlarda “sosyal gereklerin de ekonomik gerekler kadar önem kazandığını” belirtmektedir. Mevcut düzenleme Devletleştirme Kanunu gibi bir “çerçeve kanun” olduğunu için devletleştirmedeki gibi her biri için ayrıca Meclis’ten yasa çıkarılması gereklidir. TBMM TD, D. 17, C. 15, B. 93, 1.5.1985, s. 478.

yürütmenin yetkisiyle değil, her alan için ayrı yasalar çıkarılarak gerçekleştirilmelidir.¹¹³⁰ Ne var ki, yetkinin devletleştirmede yasama ile kısıtlanırken özelleştirmede yürütme ile genişletilmesinin politik tutarlılığı karşısında hukuki usul tutarlılığı aranmamaktadır.

Reformların geri alınması

Kamulaştırma ve devletleştirme içerikli reformların devlet-mülkiyet ilişkileri sorgulanmaktadır. Toprak reformunun gündeme geldiği 1970’lerin başında ileri sürüldüğü gibi, toprakta kamulaştırma 1970’lerin sonunda sanayide devletleştirmeyi uyarmıştır. Gerek çiftçinin topraklandırılmasında gerekse madenlerde kamulaştırma için referans alınan verimlilik-ölçek sorunu, devletin mülkiyet ilişkilerine restorasyoncu bir noktadan müdahale ettiği koşullarda yeniden zuhur etmektedir. Geçmiş dönem toprak reformunun tarımsal üretimde işletme ölçeğini üretken olmayacak şekilde küçültmesi, köklü bir geri dönüş politikasının argümanı haline gelmektedir.¹¹³¹

Reform kamulaştırmalarının geri alınması konusunda, el konan toprakların eski sahiplerine doğrudan iadesi ile sahipsiz emlak olarak satılması yöntemlerinden hangisinin uygulanacağı tartışmalıdır. Eski sahiplerin zaten mağdur edildikleri ve toprakların kendilerine iadesinin bir nevi tazminat anlamı taşıyacağı savunulmaktadır. Ancak bunun farklı dönemlerde ‘kamu yararına’ yürütülen el koyma işlemlerinin tekil mülk sahipleri lehine geri alınması değil, yine ‘kamu yararı’ adına özel mülkiyete dayalı piyasa sisteminin restorasyonu olduğu çeşitli şekillerde vurgulanmaktadır.¹¹³²

¹¹³⁰ Ankara milletvekili Oktay’a göre Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Yasa ile ekonomik gücü elinden alınmak istenen devlet, kamu hizmeti niteliği taşıyan sahada özel teşebbüs karşısında eli kolu bağlı kalacaktır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 27, 20.11.1984, s. 332, 333.

¹¹³¹ Samsun milletvekili Berati Erdoğan, kamulaştırılarak dağıtılan topraklar üzerinde ziraat yapamadığını ileri sürerek, büyük ölçekli tarımsal yerleşimlerle ancak ziraat mühendisinin istihdam edilebileceğini, gübre ve ilaç israfının önlenebileceğini söylemektedir. Erdoğan, “Netice olarak, kamulaştırılan topraktan sonra devletleşen sanayinin gelmesi tabiidir. Çünkü bilindiği gibi her sistem bir bütündür” demektedir. Erdoğan’a göre dağıtılması gereken köylünün toprakları değil devlet çiftlikleridir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 446.

¹¹³² ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Hayrettin Elmaz ve HP Grubu adına Eskişehir milletvekili Münir Sevinç, afetlere karşı önlem yasasına göre daha önce kamulaştırılmış ancak değerlendirilmeyen arazilerin satışı yerine eski sahiplerine iadesini savunmaktadır, ancak bu öneri kabul görmemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 14, B. 82, 4.4.1985, s. 432, 437.

Toprak reformunun yarım kaldığı değerlendirmeleri karşısında, gerçekleştiği kadarıyla reform kapsamında kamulaştırılan toprakların öncelikle sahiplerine iadesini sağlayacak bir düzenleme gündeme gelmektedir. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu ile kuru arazilerin eski sahiplerine iadesi öngörülmektedir.¹¹³³ Devlet eliyle toprak el değiştirirken, topraklandırılanlara tanınan iade hakkı için maliyeti yerine rayiç bedel karşılığı ödeme koşulu getirilmesi tartışmalıdır.¹¹³⁴ Devletleştirmede olduğu gibi iadenin yasayla gerçekleştirilmesi mümkünken yürütme kararına bırakılması bir diğer tartışmalı noktadır.¹¹³⁵

Yasa iki ana noktadan eleştirilmektedir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın toprak reformuna yer vermemesiyle gündeme gelen Toprak ve Tarım Müsteşarlığı'nın işlevsizleşmesi, kamulaştırma konusunda yetkinin Bakanlar Kurulu ile Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı'nda toplanmasıyla pekişmektedir.¹¹³⁶ Öte yandan kamulaştırma yetkisinin merkezileşmesi, devletleştirmedekine benzer refleksler doğurmakta, henüz kamulaştırma ilkesinden vazgeçmemiş siyasetlerin elinde aykırı bir silaha dönüşebileceği ihtimalinden söz edilmektedir.¹¹³⁷ Devletleştirmeden farklı olarak kamulaştırma, bu geçiş döneminde yürütmenin denetiminde ancak yasal olarak kısıtlanmış bir araç olarak elde tutulmaya devam edecektir.

¹¹³³ TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 424, 426.

¹¹³⁴ HP Grubu adına Yılmaz İhsan Hastürk, sahibine bırakılacak arazilerin bir kısmı kuru ise sulu olanların ona ekleneceğini, Bakanlar Kurulu'nun sahibine bırakılacak arazileri yarı oranında artırabileceği gibi "kamulaştırmayı güçleştirici her hüküm yasaya ustaca yerleştirildiğini" söylemektedir. Topraklandırılanların vazgeçmeleri halinde rayiç bedel karşılığı topraklarının alınabilmesine dair, "neden maliyet bedeli değil?" diye sorarak bunun "devletin soyulması" olduğunu savunmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 424, 426.

¹¹³⁵ Van milletvekili Ferit Melen, tasarıyla Ön Tedbirler Kanunu'nun kaldırılmak suretiyle dağıtımı yapılan kamulaştırılmış 3 milyon araziden 170 bin dönüm arazi dışında kalanının "otomatikman eski sahiplerine iade edileceği" söylemektedir. Büyük toprakların dağıtımının Bakanlar Kurulu'na bırakılmasının muvazaaya yol açabileceğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 438, 445.

¹¹³⁶ HP Grubu adına Yılmaz İhsan Hastürk, Tarım ve Toprak Reformu Müsteşarlığı'nın 3 milyon dekara yakın araziye, büyük bir çoğunluğu kamulaştırma öncesi eski sahipleri olan belirli kiracılara kiraya veren bir kuruluş olmaktan öteye geçemediğini dile getirmektedir. Müsteşarlık adeta "emlak bürosu" gibi çalışmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 424, 426.

¹¹³⁷ Şanlıurfa milletvekili Bahri Karakeçili, başka bir hükümetin gelmesi halinde politik çıkarlarına göre kamulaştırma yapabileceğini, "Bir sabah radyoyu açtığım zaman, 'Türkiye'de dağıtılan bütün özel arazilere el konulmuştur veya 'kamulaştırılmıştır' dendiği zaman ne yapabileceğiz?" diye sormaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 29, 22.11.1984, s. 454.

Sulama yasaının uygulanması için hazırlanan bütçelere göre, daha önce topraksız köylünün topraklandırılması için yaratılan finansman şimdi toprakların eski sahiplerine iadesinde kullanılacaktır. Devlet eliyle mülkiyet transferinde, toprak dağıtımı politikası tersine çevrilmiştir.¹¹³⁸ Yürürlükten kaldırılan Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu'na göre reform bölgesi olan Güneydoğu Anadolu'da GAP kapsamında kamulaştırma olanağı bulunmasına karşın bu yolla toprak dağıtımı yapılmazken toprak satışları artmış, büyük şirketler, eski sahiplerin mirasçıları ve yabancılar buralardan mülk edinmişlerdir.¹¹³⁹ Kamulaştırmanın geri alınması olan bu uygulama fiilen 'yağma' şeklinde işleyerek yolsuzlukları da beraberinde getirmektedir.¹¹⁴⁰ İade yasaının çıkmasından itibaren on yıl içerisinde iade için yapılan başvurulardan yarısından fazlasının onaylandığı, bunların üçte biri kadarının reformun pilot bölgesinde gerçekleştiği görülmektedir.¹¹⁴¹

Devletleştirilen madenlerin iadesi ise belirli bir süzgeçten geçerek hayata geçirilmiştir. Bununla birlikte, devlet işletmeciliğinin koruyucu aracı olarak devletleştirme tasfiye edilmek istenmektedir. Ruhsat iptaliyle devletin maden ocaklarının yönetimini devralması, devlet işletmeciliğinin üretimi düşürdüğü ve bazı ocakların atıl kaldığı gerekçesiyle mahkûm edilmektedir.¹¹⁴² Ancak devletleştirme öncesi özel maden işletmelerinin girdikleri olağanüstü üretim temposu nedeniyle yüksek

¹¹³⁸ SHP Grubu adına Niğde milletvekili Arif Toprak, Şanlıurfa'da 1970'lerin ortasında bedeli devletçe ödenen kamulaştırılmış arazilerle 90 bin topraksız çiftçi ailesini toprak sahibi yapmak mümkünken şimdi kamulaştırılmış toprakları eski sahiplerine geri vermek için bütçeye ödenek konmasından şikâyet etmektedir. Tunceli milletvekili Musa Ateş, kamulaştırma ile toprak dağıtımının tam tersinin uygulandığını söylemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 35, B. 47, 20.12.1986, s. 33.

¹¹³⁹ SHP Grubu adına İzmir milletvekili Halil Çulhaoğlu, GAP alanında arazi satışına olanak sağlandığını, büyük şirketlerin ve bazı yabancı uyrukluların büyük boyutlarda arazi satın aldıklarını aktarmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 9, B. 55, 14.4.1988, s. 65, 66.

¹¹⁴⁰ Çulhaoğlu, 1987 yılında "pafta sahtekârlığı" olarak anılan bazı kimselere fazla toprak iade edildiği iddiasının soruşturmasının sonuçlandırılmadığını hatırlatmakta, GAP'la sulamaya açılacak bölgede, çok daha fazla değerlendirilecek olan toprakların, 'bir avuç ağaya peşkeş çekilerek', binlerce insana toprak dağıtımı engellendiğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 54, B. 55, 21.12.1990, s. 375, 376, 329.

¹¹⁴¹ TBMM KİT Komisyonu'nun Tarım Reformu Fonu'nun 1991 yılı bilanço ve netice hesaplarının incelemesinde, belirlenen sürede arazi iadesi için başvuran 1324 hak sahibinden 754 aileye arazi verilmesinin kararlaştırıldığı, Şanlıurfa'nın Halfeti ilçesinde 217 çiftçiye arazi verildiği aktarılmaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 65, B. 5, 13.9.1994, s. 962.

¹¹⁴² Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Cemal Büyükbay, özel sektör işletmelerinde devletleştirmeden sonra üretimin giderek düştüğünü söylerken, HP Grubu adına Adıyaman milletvekili Ahmet Sırrı Özbek, "1978 yılı öncesi devletleştirme yapılacağı gerekçesiyle ocaklar tahrip edilircesine üretim yapılmış ve geriye âdeta bir harabe bırakılmıştır" demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 11, B. 47, 19.12.1984, s. 513, 514, 529.

performansı gösterdikleri ve özel işletmelerde kalan ocakların da atıl bırakılmakta olduğu ileri sürülmektedir.¹¹⁴³

1980 sonrasında devlette kalan ve yeni yatırımlarla ekonomik başarı gösteren bor madeni, madenlerde devletleştirmenin geri alınmasının tahlil edilebileceği bir örnek alan oluşturmaktadır. Devletleştirme sayesinde gerçekleşen altyapı yatırımlarından sonra, işletmelerin özel sektöre geri verilmesi büyük bir hibe anlamı taşıyacaktır. Maden reformunun devam ettirilmesi gerektiği görüşü doğrultusunda, bor madenlerinin planlaması ve tek elden pazarlaması önerilmektedir.¹¹⁴⁴

Devletçe işletilecek madenlere ilişkin düzenlemenin getirdiği belirsizliklerin giderilmesi, maden sektörünü bütünüyle ele alan bir yasanın çıkarılmasını gerektirmiştir. 3213 sayılı Maden Kanunu, açıkça madenler üzerinde özel sektör haklarında getirilen kısıtlamaları kaldırarak, bu anlamıyla maden piyasasını restore eden bir niteliktedir. Yabancıların sektördeki etkisi, devlet kurumlarının rekabet edebilirliği, dış ticaret gibi nedenlerle devletleştirmenin bir denetimi aracı olarak elde tutulması, bu alandaki sermaye yatırımları üzerinde baskı yaratacağı için gündemden düşürülmektedir.¹¹⁴⁵ Öte yandan 1950’lerden beri petrol ve maden düzenlemelerinde geçerli olan özel sektör lehine kamulaştırma hükümleri bu dönemde çıkarılan yasalarda korunmaktadır.

“İskân” kamulaştırmaları

1950’lerden itibaren kamulaştırma mevzuatı tekleştirilirken kamulaştırma işlevleri farklılaşmış ve birçok düzenlemede kamulaştırma “iskân projesinin gerçekleştirilmesi amaçlı” tanımlamasıyla kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Kentleşmenin

¹¹⁴³ Ağrı milletvekili Paşa Sarioğlu, Enerji Bakanı’nın “Kömür yataklarının devletleştirilmesi gibi geçmiş dönemdeki yanlış uygulama sebebiyle birçok kömür yatağının TKİ tarafından işletilememiş” olduğunu söylediğini, fakat 622 linyit sahasından 64’ünün devletin elinde olduğunu ve işletilmeyen sahalarda özel sahalar olduğunu ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 11, B. 47, 19.12.1984, s. 510.

¹¹⁴⁴ HP Grubu adına Özbek’e göre, devletleştirme sonucu TKİ havza madenciliğine geçmiş, termik santral olanakları araştırılarak uygun yerlerden bazılarında kurulmuş, üretim planlama ve projelendirme çalışmaları yürütülmüştür. Madenlerin bu halde özel sektöre devri, patrona “Al sen ye” demektir. Özellikle rezevi büyük olan borda üretimin planlanması ve tek elden pazarlanması gerekmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 11, B. 47, 19.12.1984, s. 513, 514.

¹¹⁴⁵ ANAP Grubu adına Kütahya milletvekili Ahmet Ekici’ye göre “Bir maden rezervi ve dünya piyasalarındaki fiyat dalgalanmaları devletleştirme tehdidi yaratmamalıdır.” Bunun yerine, rezervin tamamının işletilebilmesine, tevsi yatırımlarının desteklenmesine ve üretimin artırılmasına olanak sağlanmalıdır. TBMM TD, D. 17, C. 16, B. 102, 22.5.1985, s. 448.

artışı sonucu kırsal alanlarda yaygınlaşan kamu hizmeti yatırımları için düzenlenen kamulaştırmalar, 1980’lerde bir yandan kamu hizmetlerinin piyasalaşmasıyla özel girişim lehine kamulaştırmalara kapı açmıştır. Diğer yandan yürütmenin güçlendirildiği koşullarda bu aracın Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından beri süregelen toplumsal muhalefeti bastırma işlevini yeniden parlatmıştır. Kısacası “iskân”, özel ekonomik ve siyasi düzenlemelerde kamulaştırma aracılığıyla mülksüzleştirmenin bir kisvesi olarak kullanılmaktadır.

Kamu hizmetlerine dönük iskân amaçlı kamulaştırmaların başında baraj inşaatları gelmektedir. Bu tür kamulaştırmaların doğurduğu mağduriyetler kamulaştırma bedelinin değeri, ödenme süreci ve iskân açısından 1950’lerden beri şikâyet konusudur. Kalkınma amaçlı projelerde kullanılan kamulaştırmaların bedel sorunları nedeniyle kalkınmayı olumsuz etkileyebildiği söylenmektedir.¹¹⁴⁶ Dünya Bankası geçmişten bu yana belirli şartlarla baraj projelerine kredi sunmakta, fakat ilk defa kamulaştırma Meclis’te DB kriterlerine atıfla tartışılmaktadır. Kamulaştırmanın uygulanmasında ulusal plan-yerel proje bütünlüğü yerine, yerel proje ölçeğinde ‘devlet’ merkezli ve ‘insan hakları’ merkezli bakış karşıtlığı eksen alınmaktadır.¹¹⁴⁷

Tarım reformu tartışmalarında küçük ve büyük toprak sahipleri ‘malik’ sıfatıyla aynı safta yer alan ve kamulaştırmalardan aynı derecede olumsuz etkilenen tek bir kesim kabul edilirken, bu dönemin baraj kamulaştırmalarında kendi toprağını işleyen küçük toprak sahiplerinin “tarım işçileri” olarak nitelendirilmesi dikkat çekicidir.¹¹⁴⁸ Devletin mülkiyet alanına müdahalesinden farklı olarak büyük toprak sahiplerine ve sanayiye yarayacak baraj projelerinin küçük toprak sahiplerinde bir mülksüzleşme doğuracağı doğrulanmaktadır. Ancak gecekondulaşmanın ulusal ölçekte istihdam ve refah bağlamı

¹¹⁴⁶ Adana Milletvekili Sefahattin Kılıç, kamulaştırmanın bir iskân politikasının parçası gibi ele alınması gerektiğini söyleyerek, “Birleşmiş Milletlerin geri kalmış ülkelerin kalkınmasında yaptığı incelemede, kamulaştırmanın, kalkınmanın hızını kesen, kalkınmayı önleyen önemli sebeplerden birisi olarak zikredildiğini” anlatmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 57, B. 92, 12.3.1991, s. 320, 321.

¹¹⁴⁷ Samsun milletvekili Ali Eser ve diğer bazı milletvekillerinin, baraj projeleri için gerçekleştirilen toplu kamulaştırmaların neden olduğu sorunları tespit etmek amacıyla verdiği araştırma önergesinde, “devleti koruma” yaklaşımı ile milletin mağdur edildiği, barajların finansmanına kredi sunan başta DB olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarının DSİ kamulaştırmalarını insan hakları kriterine göre eleştirdiği anlatılmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 51, B. 41, 4.12.1990, s. 456, 457.

¹¹⁴⁸ Önergede, ILO’nun kendi toprağında çalışan, işçi çalıştırmayan küçük çiftçileri tarım işçisi saydığı hatırlatılarak, “Bu nedenle de kamulaştırmaların büyük oranda tarım işçilerini ilgilendirdiği” ileri sürülmektedir. A.g.k.

dışında ele alınmasına benzer şekilde bu sorun, yerel yönetimler düzeyinde çözümlenmeye çalışılmaktadır.¹¹⁴⁹

Kamulaştırma uygulamalarının eleştirisinde takdir edilen bedellerin düşük kaldığı, savunusunda ise bağımsız yargı kararlarına müdahale edilemeyeceği vurgulanmaktadır. Önemli bir nokta, kamulaştırma mevzuatında tali bir ölçü olarak benimsenen vergi değeri ile kamulaştırma karşılığı arasındaki farkın vergilendirilmemesidir. Hatta bunun itiraz davalarında istismar konusu haline getirilmesi söz konusudur.¹¹⁵⁰ Davalara sebep olan kamulaştırma borçlanmasına son verebilmek için, kamulaştırma bedelinin yatırım ödeneğine dahil edilmesi önerisi kabul edilmiştir.¹¹⁵¹ Bu yöntemin DSİ'nin yanında KGM yatırımlarını da kolaylaştıracağı öngörülmektedir.¹¹⁵²

1980'lerin iskân amaçlı kamulaştırmaların diğer bir boyutu, 1930'lar ve 1960'larda düzenlemelere konu olduğu gibi Kürt bölgesine müdahale ile ilgilidir. Siyasi muhalefetin genel anlamda bastırıldığı bu dönemde, özel olarak Güneydoğu Anadolu'da yaşanan çatışmada kamulaştırmanın bir baskı aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. Kanun hükmünde kararnameyle düzenlenen Olağanüstü Halk Bölge Valiliği'nin yetkileri kapsamında köylerde kamulaştırma yapılmaktadır. Umumi Müfettişlik'ten farklı olarak olağan kamu hizmetleri akışının sağlanmasına dönük olmayan OHAL Valiliği'nin kamulaştırma uygulamaları, resmi iskândan ziyade fiili köy boşaltmalarında

¹¹⁴⁹ SHP Grubu adına Ankara milletvekili İbrahim Tez, “ tarafların ve tarafsız gözlemcilerin bir araya gelerek oluşturacakları bir komisyon kurarak, baraj yapımı nedeniyle arazileri kamulaştırılan yöre insanının da, bu kamulaştırma sürecinde kararı etkileyebilecek bir şekilde bu karara katılmaları sağlanmalıdır” demektedir. Muhtar, belediye başkanı, ihtiyar heyeti ya da belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleriyle kamulaştırma projesini ana hatları belirlenerek, “bölge içinde kalkınma olanakları” yaratılmalıdır. TBMM TD, D. 18, C. 51, B. 41, 4.12.1990, s. 465.

¹¹⁵⁰ Bayındırlık ve İskân Bakanı Cengiz Altınkaya, 1983'ten beriki hükümetlerce “takdir komisyonlarının takdir ettiği bedeli tahsil ettikleri esnada, vergi kıymetiyle arasındaki farkın vergilendirilmesi konusunda herhangi bir düzenleme yapılmadığını” dile getirmektedir. Farkın vergilendirilmesi Anayasa tarafından emredilmiş olmasına rağmen vergi düzenlemeleri yapılmayınca, “menfaat elde edeceğini bilen birçok kişi, meslek disiplinine de aykırı davranışlar içine girerek, gerçekten devleti zor durumlara sokmuşlardır.” TBMM TD, D. 18, C. 51, B. 41, 4.12.1990, s. 459, 460.

¹¹⁵¹ ANAP Grubu adına Muş milletvekili Alaattin Fırat, kurumun plan ve programına, yılı içinde ayracağı ödeneğe kamulaştırmayı dahil ederek “belki ödeme sıkıntısına girmeyebileceğini” dile getirmektedir. Önergeyi sunan muhalefet, yeni düzenlemeyi memnuniyetle karşılayacağını bildirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 51, B. 41, 4.12.1990, s. 469, 470.

¹¹⁵² DYP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Ahmet Uncu, kamulaştırma ödenekleri yatırım ödenekleri içerisinde yer alırsa bu sorunun çözüleceğini, DSİ ve Karayollarının rahatlayacağını dile getirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 55, B. 53, 19.12.1990, s. 27.

şeklinde cereyan etmektedir. El konan gayrimenkullerin bedeli ödenmeden ve doğrudan devlet kolluğunun şiddetine maruz kalınarak gerçekleşen boşaltmalar, Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşanan çatışmada devlet safında silahlanarak yer almayan bazı köylere dönük bir müsadere uygulaması niteliğine bürünmüştür.¹¹⁵³

Özel girişim lehine kamulaştırmalar

MGK idaresinde sanayi, savunma ve turizm bölgelerinde gündeme gelen özel şirketler lehine kamulaştırma yöntemi, kamu hizmetlerine doğru genişletilmektedir. İlk olarak, devlet tekeli bulunan enerji sektöründe bu yönde bir düzenleme yapılmaktadır. 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkına Kanun ile özel şirketlerin kamulaştırma ihtiyaçlarını karşılamak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkilendirilmektedir.

1930’larda millileştirmeler ile devlet tekeline alınan ancak bu alanda bir tekel kuruluşu tesis edilmemesi sebebiyle belediyelere bırakılan faaliyet, 1970 yılında TEK ile merkezileştirilmiş ve bünyesinde istisnai olarak imtiyazlı şirketlerin varlık göstermesine izin verilmiştir.¹¹⁵⁴ Şimdi ise bu istisna genişletilmekte ve Bakanlık tarafından özel sektör lehine kamulaştırma yetkisi ile pekiştirilmektedir. Dünyada elektrik hizmeti devletleştirilmiş bir alan kabul edilmekle birlikte, kamunun yanında özel şirketlerin de faaliyet yürütmesi, özel sektör yatırımını kamu yararı kapsamına almaktadır.¹¹⁵⁵

Özel girişim lehine kamulaştırmalar Kamulaştırma Kanunu’nda şirketlerin başvurusuna bağlı olarak düzenlenmiş olmasına karşın, burada kamulaştırma bedeli

¹¹⁵³ Hakkâri milletvekili Cumhur Keskin, zorunlu ikamet ettirilen köylülerin kamulaştırılan arazilerinin bedelini alma ve yerleştirildikleri yerde çiftçilik mesleğini sürdürme taleplerini hatırlatarak, “Bölgede halka ‘Ya göç et, ya silah al’ denildiğini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 47, B. 2, 4.9.1990, s. 88.

¹¹⁵⁴ HP Grubu adına Paşa Sarıglu, 1937 yılında millileştirilen şirketlere bağlı elektriğin “merkezî bir otorite tarafından yürütülmesini yüklenecek bir kuruluş” olmadığı için yönetiminin belediyelere devredildiğini anlatmaktadır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Büyükbaş ise 1970 yılında “aynı 1946 senesinde Fransa’da nasyonalize olmuş, yani millileştirilmiş EDF Şirketi gibi” elektrik ve elektrifikasyon işlerinin TEK bünyesinde merkezileştirildiğini, ancak “yine de bazı imtiyazlı şirketlerin belediye hudutları dahilindeki dağıtım şebekeleriyle” faaliyet yürütmeyi sürdürdüğünü belirtmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 33, 4.12.1984, s. 732, 738.

¹¹⁵⁵ Bakan Büyükbaş, “dünyada pek çok ülkede elektrik hizmeti karakteri icabı devletleştirilmiştir ve kamu kuruluşlarıyla yönetilegelmektedir (...) Fakat dünyanın pek çok ülkesinde de bu karakterdeki bir hizmet hem özel teşebbüs yoluyla, hem de devlet kuruluşları yoluyla yan yana yürütülmekte ve başarılı neticeler elde edilmektedir” demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 33, 4.12.1984, s. 738, 739.

şirket tarafından karşılanmak üzere ihtiyaca göre Bakanlığın doğrudan kamulaştırmayı yapabilmesi öngörülmüştür.¹¹⁵⁶ Dolayısıyla burada kamu hizmetleri yürüten kamu tüzel kişileri adına özel yasaların çıkarılması yolu izlenmemiş, TEK yasası bünyesinde tanımlamak yerine “TEK dışındaki kuruluşlar” ifadesiyle bu alandaki şirketlerin tümünü kapsayan, maden yasasına benzer sektörel bir düzenleme yapılmıştır.

Özel sektör lehine kamulaştırmaların gündeme geldiği bazı alanlarda düzenleyici yetkinin ademi merkezileştirildiği görülmektedir. Kamulaştırmanın önde gelen kullanım alanlarından biri olan karayollarında bazı yetkilerin yerelleştirmesiyle, kamulaştırılan yerler fiilen özel girişimlerin müdahalelerine açık hale gelmektedir. Karayolları trafiği düzenlemesinde yapılan bir değişiklikle Trafik Komisyonları’nın yetkilerini belediye başkanlarına devretmesi, yerel yönetimin çıkar çevrelerinin etkisi altında kamulaştırma bölgeleri üzerinde tasarrufta bulunmalarını olanaklı kılacaktır.¹¹⁵⁷

Bunun bir sonraki adımında, karayolları üzerindeki tesisleri işletme yetkisi özel sektöre verilmektedir. Büyük yatırımcı kamu kuruluşlarının bulunduğu sektörlerin piyasaya açılmasındaki usul izlenerek, TEK’deki gibi Karayolları Genel Müdürlüğü’nün “dışındaki kuruluşlar” tanımıyla bir yasal düzenleme yapılmaktadır. KGM’nin altyapısı üzerinde imtiyaz yoluyla tasarruf hakkının verilmesiyle, şirket lehine kamulaştırma yetkisinden de faydalanma olanağı yaratılmaktadır.¹¹⁵⁸

Ulaşım hizmetindeki gibi denetimin değil doğrudan kamulaştırma yetkisinin yerelleştirildiği ve kamulaştırma işlevindeki farklılaşmanın görüldüğü alan imar hizmetidir. Gecekondu sorununda kamulaştırma, kırsal ve kentsel yaşam arasında istihdam ve refah eşitsizliği ekseninde değil, kentsel topraklarda mülkiyet ekseninde ele

¹¹⁵⁶ Ağrı milletvekili Paşa Sarioğlu, Kamulaştırma Kanunu’ndaki düzenlemeye rağmen neden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın bu yetkiyi üzerine aldığını sormaktadır. Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret Komisyonu Başkanı Bursa milletvekili Fahir Sabuniş, şirketler için Ereğli Demir-Çelik Fabrikaları gibi özel bir yasa çıkaramamaları nedeniyle Bakanlar Kurulu’nun TEK’in iştiraki olan sermaye şirketlerine elektrik, üretim, iletim ve dağıtım yetkisi verdiğini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 8, B. 33, 4.12.1984, s. 743, 744.

¹¹⁵⁷ MDP Grubu adına Fehmi Memişoğlu’na göre belediyeler “oyla iş başına gelen kuruluşlar olduğundan çeşitli baskı ve siyasi tercihlere hedef olabileceği” için, karayollarının oluşturduğu “kamulaştırma koridorlarının” özel şahısların işyerlerinin tecavüzüne maruz kalacaktır. TBMM TD, D. 17, C. 14, B. 79, 28.3.1985, s. 345, 351.

¹¹⁵⁸ SHP Grubu adına İzmir milletvekili Veli Aksoy, “parayı bastıran sermaye şirketlerinin”, 49 yıl süreyle tesislerde tasarruf hakkının verildiğini söyleyerek, kamulaştırmayla birlikte bunun bir “kapitülasyon yasası” olduğunu ifade etmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 20, B. 45, 17.12.1988, s. 980.

alınmaya başlamıştır. Devletin gecekondü bölgelerindeki özel sahipli topraklara gecekondü sakinlerini gözetecek şekilde müdahalesi sorgulanmakta, bunun arsa sahipleri aleyhine bir mülkiyet transferi olduğu ileri sürülmektedir.¹¹⁵⁹

İmar faaliyetleri 1980’li yıllarda bir kentleşmeyle artarken, kamu hizmetlerini yerelleştiren düzenlemeler de kamulaştırmanın işlevini değiştirmektedir. İmar affıyla ilgili kamulaştırma yetkisinin Bakanlar Kurulu’ndan ve Arsa Ofisi’nden yerel yönetimlere bırakılması önerisi, önceki dönem arsa spekülasyonunu önlemek ve kent yoksullarını himaye etmekle tanımlanan kamusal mekanizmaların devre dışı bırakılması anlamına gelecektir. Reformun planlama ile kamulaştırmayı ilişkilendiren çerçevesi yerine, yerel çıkarları koruyan mekanizmalar devreye sokulacaktır.¹¹⁶⁰

Öneri karşısında muhalefet, söz konusu eksen değişikliğini değil, gecekondü sahiplerine yüklenen kamulaştırma bedellerinin yerel yönetimler tarafından üstlenilmesini tartışma konusu haline getirmektedir.¹¹⁶¹ Burada gecekondü sakinlerinin yok sayıldığı ve gecekondü yapılarına sahip olanlar ile arsa sahipleri arasındaki çıkar çatışmasının gözetildiği anlaşılmaktadır. Nitekim gecekondü sahiplerinden tahsil edilmek üzere bedelin Toplu Konut Fonu’ndan karşılanması şeklinde başka bir düzenlemeyle bu soruna çare üretilmektedir.¹¹⁶²

Hizmetlerin yerelleşmesi, yerel yönetimlerin yetki sahasında kamulaştırmaların önemini artırmaktadır. Anayasa’nın kamulaştırma hükmüne göre bedelin hesaplanmasında vergi değerinin esas olmaktan çıkıp tali bir ölçüte dönüşmesi, vergi beyanlarının üzerinde kamulaştırma karşılıkları ödenmesine sebep olmaktadır. Kamulaştırma Kanunu’nda yapılan bir değişiklik ile beyan ile kamulaştırma değeri arasındaki farkın belirli oranlarla vergiye tabi tutulması öngörülmüştür. Toprak rantını

¹¹⁵⁹ Ordu milletvekili Bahriye Üçok, “Bir özel kişinin arsasını, üzerinde gecekondü yapmış olan başka bir özel kişiye mal etmek için kamulaştırma yapılamaz” diyerek yasanın “hak sahibi yerine hakka tecavüz edeni koruduğunu” ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 2, B. 36, 23.2.1984, s. 75.

¹¹⁶⁰ İstanbul Milletvekili İbrahim Özdemir ve arkadaşlarının imar affı yasasında yapılacak değişiklik teklifi, kamulaştırma yetkinin belediye veya valiliklere devredilerek “konunun çok daha kısa sürede çözümlenmesini” öngörmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 29, B. 108, 21.5.1986, s. 229.

¹¹⁶¹ HDP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Ülkü Söylemezoğlu, daha önce kamulaştırma bedeli “işgalci” bina sahipleri tarafından karşılanırken bunun yerine özel idare bütçelerine yüklenmesini eleştirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 29, B. 108, 21.5.1986, s. 224.

¹¹⁶² ANAP Grubu adına Kocaeli milletvekili Mustafa Aygün, “2981 ve 3290 sayılı Kanunun uygulanmasında yardımcı olmak üzere istisnâ ve arsa tahsis işlemlerinde kullanılmak için valilik ve belediyelere fon hesabı getirildiğini” aktarmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 39, B. 90, 15.4.1987, s. 215.

denetlemeye ve kamuya aktarmaya dönük yönetsel araçlar etkisiz kalırken bu düzenlemenin küçük mülk sahiplerini mağdur edeceği ileri sürülmektedir.¹¹⁶³

Kamulaştırmanın finansmanı, yerel ve merkezi yönetim ilişkilerinde bir mücadele konusudur. Değişik ölçekteki belediyelere adil bir ödenek dağılımının yapılması bu bağlamda gündeme getirilmektedir. Ancak yerelleşmeye paralel olarak yerel yönetimlerin kamulaştırmalarda aldığı düzenleme ortaklık payının artırılması, genel olarak kamulaştırma gereksinimini de hafifleten bir olumlu unsur olarak değerlendirilmektedir.¹¹⁶⁴ Buna göre düzenleme alanı içerisinde kapsamlı kamulaştırmalar yürütmek yerine, el konmayan gayrimenkullerin değerindeki artışı kamuya aktarmak suretiyle kamulaştırmadan dolayı olarak faydalanan mülk sahipleri arasında kamulaştırma bedeli paylaştırılmış olmaktadır. Spekülasyonun kolaylaştığı koşullarda bunun mülk sahiplerini karşı karşıya getirmek olduğu saptanmaktadır.¹¹⁶⁵

Yerel yönetimlerin bu uygulamaları karşısında merkezi yönetim tarafından denetlenmesi önerilmektedir.¹¹⁶⁶ Sorunun kaynağı, her düzenleme alanına göre farklılaşan rant arayışlarıdır. Kentsel toprakların tümünün kamulaştırılması yönündeki reformcu perspektif bu noktada sınırlandırılmış haliyle gündeme getirilmektedir: Kentin genişlediği alanlar topyekûn kamulaştırılmalı, altyapı kurularak buralar maliyetine veya

¹¹⁶³ DYP Grubu adına Isparta milletvekili Abdullah Aykon Doğan, “Spekülasyon maksadıyla sahillerde arsa kapatanları niye görmezlikten geliyorsunuz? Büyük şehirlerdeki arsaları spekülasyon maksadıyla alıp, parselleyen adamları neden görmezlikten geliyorsunuz da, vatandaşın, babadan kalma köhne bir evini istilâk edip, onun da yarısından fazlasını vergi olarak almak istiyorsunuz?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 21, B. 50, 22.12.1988, s. 575.

¹¹⁶⁴ ANAP Grubu adına Muğla milletvekili Süleyman Şükrü Zeybek, planlama uygulamasının parçası olarak ada içi düzenlemesinde DOP’un %40’a çıkarılmasının belediyeleri “kamulaştırmanın mali külfetinden çok büyük ölçüde kurtardığını” söylemektedir. İzmir milletvekili Işıl Saygın, verdiği bir değişiklik teklifinde, ilk ve orta öğrenim kurumları ile temel sağlık hizmeti veren sağlık ocaklarının DOP kapsamına alınmasının kamulaştırma sorunlarını çözdüğünü ifade etmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 59, B. 105, 10.4.1991, s. 148, 150.

¹¹⁶⁵ DYP Grubu adına Adana milletvekili Orhan Şendağ’ın belediyelerce yapılan imar plan düzenleme çalışmalarıyla ilgili Meclis araştırması için verdiği önergede şunlar söylenmektedir: “Yollara giden taşınmazları belediyeler kamulaştırma cihetine gitmemekte, düzenleme alanı içerisinde bulunup da evleri yola gitmeyen vatandaşları borçlandırmak suretiyle söz konusu yerler için ipotekli tapu vererek, vatandaş diğer vatandaşla karşı karşıya getirmekte, biri alacaklı diğeri borçlu kılınmaktadır.” TBMM TD, D. 18, C. 25, B. 82, 25.4.1989, s. 359.

¹¹⁶⁶ Bayındırlık ve İskân Bakanı Cengiz Altınkaya, belediyelerin kamulaştırma bedelinden %35 keserek geriye kalan bedeli ödemeye gidebildiklerini anlatarak, vatandaşların Bakanlığa şikâyetle bulunabileceklerini bildirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 25, B. 82, 25.4.1989, s. 360.

ucuza doğrudan vatandaşlara yahut kooperatiflere devredilmelidir.¹¹⁶⁷ Bu doğrultuda verilen bir teklif, acele kamulaştırma yolu gidilmesi ve mülkün devlette kalmayıp doğrudan gecekondlu sahiplerine verilmesini öngörmektedir.¹¹⁶⁸ Meclis Komisyonu kamulaştırma sınırlarının belirsizleşerek mülkiyet hakkının zedeleyeceğini söylerken, hükümet böyle bir düzenlemeyle gecekonduların meşrulaştırılacağını ileri sürmektedir. Teklifin reformcu niteliği karşısında hükümet tepkisinin siyasi olarak kent yoksulları muhalefetine yönelmesi dikkat çekicidir.¹¹⁶⁹

Özel girişim lehine kamulaştırmalara yeni bir boyut katan 3812 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'dur. Yasada “yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilikler” tanımı ile doğrudan şirketler tarafından yönetilecek bölge adına kamulaştırma yapılabilmesine hükmedilmiştir. Kamulaştırma yetkisinin bir “kamu tasarrufu” olarak korunduğu hatırlatılarak, barajlar için söz konusu olan kamulaştırmaya bağlı iskân uygulamasının şirketler adına yürütülmesindeki çelişkiye işaret edilmektedir.¹¹⁷⁰ Buna karşı hükümet, kamulaştırma yasasının esas alınacağı ve kamulaştırmaların Bayındırlık Bakanlığı tarafından üstlenilebileceği teminatlarını vermektedir.¹¹⁷¹

Serbest Bölgeler'in yanı sıra Organize Sanayi Bölgeleri için kamulaştırma prosedürü elverişli hale getirilmektedir. Kentlerde Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne bağlı

¹¹⁶⁷ SHP Grubu adına İstanbul milletvekili Aytekin Kotil, “İlk etapta yapılması gereken, kentlerin çevresindeki bu geniş arazilerin kamu tarafından, belediyeler tarafından kamulaştırılması, imar planlarının hazırlanması, altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesi ve ondan sonra, bu üretilen arsaların, konutsuz yurttaşlarımıza veya onların kuracakları kooperatiflere, maliyeti üzerinden veya cüzi bir kârla devredilmesi zorunludur” demektedir. TBMM TD, D. 18, C. 25, B. 82, 25.4.1989, s. 361.

¹¹⁶⁸ İzmir milletvekili Kemal Anadol, “mülkiyet tapu sahibinden arsa sahibinden belediyeye veya devlete, vilayete geçer geçmez, gecekondlu sahibine devredilmesi” ile gecekondlu sahibinin ev sahibi haline getirileceğini açıklamaktadır. Ayrıca mülk sahipleri tezyidi bedel davası açabilecekleri için mülkiyet hakkı zedelenmeyecektir. TBMM TD, D. 18, C. 28, B. 93, 25.5.1989, s. 38, 40.

¹¹⁶⁹ ANAP Grubu adına Çanakkale milletvekili Ayhan Uysal, teklif sahiplerinin gecekondlu bölgelerinde “anarşinin görüldüğünü” söylediklerini hatırlatarak, anarşinin gecekondlu sahibinin arsa sorunun çözülmemesinden değil “1 Mayıs için işçilere, ‘Siz yürüyünüz, önünüzde de biz geliriz’ diyerek coşturanlardan” kaynaklandığını ileri sürmekte, Anadol “demagoji yapma” diye yanıt vermektedir. TBMM TD, D. 18, C. 28, B. 93, 25.5.1989, s. 43, 44.

¹¹⁷⁰ Van milletvekili Ferit Melen, kamulaştırmanın “bir firma kanalıyla” halledilmesi sakıncalı bulmakta, “Bilmem, yabancı bir petrol şirketi gelip tesis kuracak, onun adına oradan halkı tahliye edeceğiz, istimlak yapacağız” diyerek itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 17, B. 107, 5.6.1985, s. 333, 335.

¹¹⁷¹ Tarım Orman ve Köyşleri Bakanı Hüsnü Doğan, kamulaştırma işlemlerinin kamulaştırma yasasına göre yürütüleceğini, hükümet oradaki altyapı hizmetlerinin Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılmasını uygun görürse kamulaştırmanın Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılacağını anlatarak “İlla serbest bölgeler başkanlığının yapması da şart değil” diye açıklamaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 17, B. 108, 6.6.1985, s. 365, 366.

bölge müdürlüklerinin kamulaştırdığı araziler Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ve Emlakbank'a devredilecek, ardından OSB'yi kuracak girişimci heyetlerine ihale edilecektir.¹¹⁷² Kamulaştırmayı kolaylaştırabilmek için sanayi bölgelerinin tarım bölgeleri aleyhine genişlemesine Meclis'in siyasi olarak onay vermesi beklenmektedir.¹¹⁷³

OSB'ler için kamulaştırma bedeli farklı merciler tarafından karşılanmaktadır. Samsun'da İskân Fonu¹¹⁷⁴, İzmir Aliğa'da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı üstlenmektedir. Bedelin kamu tarafından üstlenilmesinin getirdiği avantaj, istismlara da sebep olmaktadır. Aliğa'da termik santral için kamulaştırmaları hızlandırmak amacıyla oranın serbest bölge ilan edildiği¹¹⁷⁵ ve Bakanlığın bedeli ödemesinin özel sektör lehine kamulaştırma düzenlemesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.¹¹⁷⁶

Aliğa örneğinde kamulaştırma, özel sektör lehine izlenen usulün ötesinde, yerel sermayeden uluslararası sermayeye gayrinizamî yollardan mülkiyet aktarımının aracı olmaktadır. Serbest bölge amacı dışında yapılan kamulaştırmalarda plan ve proje belirsiz iken ivedilik şartı getirilmesi¹¹⁷⁷, bu çelişkili durum nedeniyle hükümet tarafından

¹¹⁷² ANAP Grubu adına Erzurum milletvekili Mehmet Kahraman, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün üç bölge müdürlüğü ile üç büyük kentte kamulaştırma çalışmalarını yoğunlaştırdığını, organize sanayi bölgeleriyle, küçük sanayi siteleri için kamulaştırılan arazilerin "ilgili müteşebbis heyetlere ihale edildiğini" anlatmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 38, B. 57, 25.12.1989, s. 233.

¹¹⁷³ Sakarya milletvekili Ahmet Nedim'in, Sakarya ili organize sanayi bölgesi inşaatına ilişkin sorusuna Sanayi ve Ticaret Bakam Şükrü Yürür yanıt vermektedir. OSB için bulunan birinci derecede tarım arazisinin kullanılmasına yönelik Ziraat Odaları Birliği'nin itirazları ve çok sayıda tezyidi bedel davasıyla kamulaştırma sürecinin aksadığını anlatmakta, milletvekillerinden İl Sanayi Müdürlüğü yetkililerine yardımcı olmaları ricasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 34, B. 39, 29.11.1989, s. 228.

¹¹⁷⁴ Devlet Bakanı Kemal Akkaya, "1990 yılı programına, kamulaştırma bedellerini karşılamak üzere 5 milyar lira -yani, bütün kamulaştırma bedellerinin karşılığı- konmuştur ve İskân Fonu ile yapılan anlaşma gereğince de, organize sanayi sitesinin yapımına 1990'da süratle başlanacaktır" demektedir. TBMM TD, D. 18, C. 34, B. 37, 23.11.1989, s. 125.

¹¹⁷⁵ SHP Grubu adına Tekirdağ milletvekili Güneş Gürseler, şunları söylemektedir: "Yani, sadece termik santral için orası serbest bölge ilan ediliyor. (...) Yabancı şirketler, Japon ortak daha kolay gelsin diye. Ne olacak? Kamulaştırmalar daha hızlı yapılacak ve orada termik santral çok hızlı bitirilecek." TBMM TD, D. 18, C. 36, B. 48, 16.12.1989, s. 362.

¹¹⁷⁶ İzmir milletvekili Turan Bayazıt, Aliğa termik santralının inşası için yap-işlet-devret yöntemiyle serbest bölge kurularak finansmanın bakanlık tarafından karşılanmasını, "Kamulaştırma Yasası'nda öngörülen bir sistem değildir; akla da sığmaz" diye eleştirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 38, B. 57, 25.12.1989, s. 209, 210.

¹¹⁷⁷ DYP Grubu adına Isparta milletvekili Ertekin Durutürk, daha önce serbest bölgelerin "ithalat ve ihracat yapmak için ticari gayelerle" tahsis edilmiş olmalarına karşın şimdi "sadece santral kurulması gayesiyle tek amaçlı" tahsis edildiğini vurgulamaktadır. Durutürk, "planı, projesi tamamlanmamış olan saha neden ivedilikle kamulaştırılsın?" diye sormaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 46, B. 122, 5.6.1990, s. 137.

serbest bölgenin iptal edildiği açıklanması yapıp termik santrale talip şirketlerin Cumhurbaşkanı'nı ziyaretinin ardından iptalin geri alınması¹¹⁷⁸ ve Danıştay'ın iptal kararına rağmen Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne acele kamulaştırma yetkisi verilmesi¹¹⁷⁹, kamulaştırmaya biçilen bu işlevin doğurduğu bir skandallar silsilesidir.

Kültür ve tabiat varlıkları korumasında kamulaştırmanın kısırlaştırılması

Hukuken ve fiilen el koyma arasındaki zaman aralığının doğurduğu sorunlar 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu çerçevesinde gündeme gelmektedir. Ormanların devletleştirilmesinde yaşandığı gibi, eski eserlerin kamulaştırılmadan “devlet malı” statüsü verilmesi hukuki bir çelişki doğurmaktadır.¹¹⁸⁰ Belirsizliği gidermek için, kıyıların kamu malı niteliği kazandığı süreçteki gibi siyasi anlayışa göre idarenin yorum yapmasına izin vermeyecek şekilde devlet malı statüsü daraltılmaktadır.¹¹⁸¹

Özel mülkiyette bulunan bu nitelikteki taşınmazların Kültür ve Turizm Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve yerel yönetimler tarafından kamulaştırılabileceği, ancak bu mercilerin kamulaştırmaya zorlanamayacağı, söz konusu eserlerin kamu hizmetlerinde kullanımı yahut kamuya yararlı “milli” derneklere¹¹⁸²,

¹¹⁷⁸ Muğla Milletvekili Tufan Doğu, 1989 tarihinde bir kararname ile Aliğa Termik Santrali serbest bölge sınırlarının belirlendiğini hatırlatarak, 1990 Mayıs'ının başında Enerji Bakanı'nın santralin yapımından vazgeçtiğini açıkladığını, hükümet kararı yürürlükten kalkmasına karşın serbest bölge sınırlarının “genişletilerek korunduğunu”, “acele kamulaştırma” yetkisinin ise Bakanlık kenarda tutularak Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne verildiğini aktarmaktadır. Japon konsorsiyum temsilcilerinin, Toyota'nın ve Sakıp Sabancı'nın Cumhurbaşkanlığı'na yaptığı ziyaretler üzerine iptalden vazgeçilmiştir. TBMM TD, D. 18, C. 46, B. 122, 5.6.1990, s. 144.

¹¹⁷⁹ İzmir milletvekili Kemal Anadol, “vatandaşların arsaları, sırf Japon şirketlerinin dediği olsun diye, Japon şirketlerine peşkeş çekilerek, takdir komisyonlarınca 2 paket Marlboro sigarası fiyatına takdir edilerek, vatandaşın mülkiyet hakkını da ortadan kaldıran, onu mağdur eden kamulaştırma ilamları çarşaf çarşaf yayımlanmaktadır” diyerek, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün suç işlemekte olduğunu bildirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 48, B. 10, 20.9.1990, s. 299.

¹¹⁸⁰ Yasanın gerekçesinde, 1973 tarihli 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu'nun 1972 tarihli 1605 sayılı İmar Kanunu'nun hükümlerine ters düştüğü, bir yandan “istisnasız tüm eski eserler devlet malıdır” denirken, diğer yandan mülkiyet hakkının sadece kamu yararına sınırlanabileceği hükmünün yargı merciini “hukuk düzeni ile eski eser” arasında tercih yapmaya zorladığı belirtilmektedir.

¹¹⁸¹ Maddenin hükümet tarafından hazırlanan gerekçesine göre, “özel mülke konu taşınmaz mallarda 16. asır dahil, öncesi taşınmaz eski eserler tescilli olsun olmasın Devlet malı sayılmakta, sonrası taşınmazlarda ise özel mülke imkân tanınmaktadır. Sonuç olarak Devlet Malı oluş ilkesi kapsamı daraltılmaktadır.”

¹¹⁸² Kamu yararına dernekten farklı olarak “milli dernek” ifadesinin anlamını Kültür ve Turizm İlhan Evliyaoğlu sormakta, Tuğgeneral Cumhur Evcil kamu yararına “ecnebi” dernekler olabileceği yanıtı vermektedir. Başkan, “Lions Kulüp var, Rotary Kulüp var, bunlar dernektir ama milli değildir, bu

gerçek ve tüzel kişilere kiraya verilmesine karar verebileceğine hükmedilmiştir. Kamulaştırma işlemi ile mülkün kamunun eline geçmesi arasında geçen zamanın daha önce olumsuz sonuçlar doğurduğu göz önüne alınarak bu ikisinin eş zamanlı gerçekleşmesi sağlanmaktadır.

Daha önce devletin özel mülkiyette kalarak bakımını mülk sahibinin üstlenmesine hükmettiği eski eserlerin, Koruma Kurulu kararı ve Bakanlık onayı ile belediyelere devredilebileceği öngörülmüştür. Düzenleme, belediyelerin eski eserleri bu yolu izleyerek kamulaştırabilmesinin eski eser sahiplerini bakım ve onarım külfetinden kurtaracağı şeklinde yorumlanmaktadır.¹¹⁸³

Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün eski eserler yönetiminde izlediği usul değişikliklerinin ise, tarihi değeri olanlar dışındaki varlıklarda görülen kamulaştırma-özelleştirme seyrinin tersine, önce elden çıkarma, ardından kısmen devlet denetimine alma şeklinde gerçekleşmesi dikkat çekmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün başta cemaat örgütlenmelerine bırakmış olabileceği bu eserlerin son olarak özel mülkiyette kalmasına izin verirken restorasyonunu üstlenmesi, söz konusu örgütlenmelerin elindeki varlıklara değer katmak adına bir politika olarak yorumlanmaktadır.¹¹⁸⁴

Tarihi ve kültürel varlıklarla birlikte kamulaştırma yoluyla devlet koruması altına alınan başlıca doğa varlıkları ormanlar, kıyılar ve sulardır. Özel yasalar içerisinde bazı alanlarda kamulaştırma yetkilerinin pekiştirildiği görülmektedir. Milli Parklar Kanunu'nda "mülkiyet ve yönetim bütünlüğü" sağlanması gerekçesiyle doğal alan içinde kalan özel mülklerin kamulaştırılması öngörülmektedir. Boğaziçi sahil şeridinin gezi parkı yapılması için Boğaziçi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş yasasına eklenen geçici bir maddeyle 5 sene içinde kamulaştırma yapma hakkı tanınmaktadır. Orman Köyleri Halkının Kalkındırılması Hakkında Kanun da iskân edilen köylülerin arazilerinin kamulaştırılmasını düzenlemektedir.

yönlere bu tabirin kalması bence faydalı olur" demektedir. MGK TD, C. 9, B. 153, 21.7.1983, s. 474.

¹¹⁸³ SHP Grubu adına Erzurum milletvekili Hilmi Nalbantoğlu, bu düzenlemeyle eski eserlerin belediyelerce kamulaştırılması olanağı yaratılarak eski eser sahiplerinin bakım ve onarım yükümlülüğünden kurtarıldığını söylemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 42, B. 118, 17.6.1987, s. 300.

¹¹⁸⁴ SHP Grubu adına Bilecik milletvekili Tayfur Ün, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün daha önce elden çıkardığı, bakımsız kaldığı için kamulaştırmak istediği, daha sonra ise restorasyonunu üstlendiği bazı eserlere ilişkin "insanın aklına ister istemez bazı sorular geliyor (...) hangi siyasî baskı sonucu veya hangi etkin güç karşısında vazgeçiyorsunuz?" diye sormaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 7, B. 49, 8.4.1988, s. 417.

Öte yandan çevre kapsamında değerlendirilen varlıkları etkileyen temel unsur yapılaşmadır. İmar ile ilişkili olarak kamulaştırma konusu, önceki dönemlerde kamulaştırma bedellerinin ödenmemesi yönünden gündem edilmiş, 3194 sayılı İmar Kanunu çevre koruma yönünden kamulaştırmaya kısır bir rol vermiştir. Düzenlemenin bir maddesi orman alanlarının kamulaştırılarak korunmasına hükmederken, bir diğer maddesi koru ve yeşil alanlarda inşaat yapılmasının önünü açmaktadır. Buna paralel olarak Boğaziçi yasasında yapılacak değişikliklerin de kamulaştırma korumasını ortadan kaldıracağı öngörülmektedir.¹¹⁸⁵

Kadastroya göre orman vasfını yitirmiş arazilerin ve Hazine arazilerinin zilyetlikten verilmesi, geriye dönük düzenlendiğinde geçmişte devletleştirilmiş ormanların ve kamulaştırılmış toprakların iadesi anlamına gelecektir. Devlet ihtiyaç duyduğunda yeniden kamulaştırma politikası izleyebileceğine göre iade israfa yol açacak bir işlem olarak değerlendirilmektedir. Ancak daha önemlisi, bu durumun devletin vatandaşını ‘himaye’ politikasındaki değişikliği, başka bir deyişle toplumsal haklardan bireysel haklara doğru ağırlık kaydırıldığını göstermesidir.¹¹⁸⁶

Özelleştirmenin devletleştirilen ormanlara yansıması, devletleştirmeden kısa bir süre sonra başlayarak dönem dönem uygulandığı gibi eski sahiplerine iade değil, devlet ormanları içerisinde özel ormanlar yetiştirilmesine izin verilmesidir. Avrupa’da devletleştirildikten sonra yeniden özele devredilen ormanların feodal dönemden kalanlar olduğuna işaret edilerek, ormanları devletleştirme politikasından vazgeçilmemesi savunulmaktadır.¹¹⁸⁷ Buna karşılık devletleştirme, özel orman sahiplerini orman yakmaya ‘tahrik’ eden bir uygulama olarak resmedilmektedir.¹¹⁸⁸

¹¹⁸⁵ HP Grubu adına Gaziantep milletvekili Süleyman Koyuncu, “Boğaziçi Yasasının değiştirilmek istenen maddeleri, kabul edildiğinde, yakın bir gelecekte halkımız Boğaziçi’ni gezemeyecek, göremeyecektir. Buralarda prensler, şeyhler, çok uluslu şirketlerin sahiplerinin malikânelerinin yüksek duvarlarıyla karşılaşılabileceklerdir. Belki de bu yapıların kapılarını bekleyen koruma polisleriyle halkımız acı acı birbirlerine bakacaklardır” dediğinde, İstanbul milletvekili Halil Orhan Ergüder, “O kadar da değil, bu sizinkisi roman oldu beyefendi” diyerek itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 16, B. 94, 2.5.1985, s. 14, 15.

¹¹⁸⁶ SHP Grubu adına İstanbul milletvekili Ali Haydar Erdoğan şunları söylemektedir: “Yasa, ‘Devlet, babadır vermelidir’ esprisiyle hazırlanmıştır. İyi de, devlet, aynı zamanda sosyal devlettir, kırsal ve kentsel alan düzenlemesi gerektiğinde ne olacaktır? Devlet, önce verdiği toprağı sonradan kamulaştırmak zorunda kalacak ve böylece büyük bir kaynak israfı olacaktır”. TBMM TD, D. 18, C. 7, B. 49, 8.4.1988, s. 464.

¹¹⁸⁷ SHP Grubu adına Kırklareli milletvekili Gürcan Ersin, Avrupa Topluluğu ülkelerinde özel ormanların daha önce kamuya ait iken özelleştirilenden oluşmadığını, feodal mülkiyet düzeninin bir kalıntısı

Yabancı sermaye karşısında kamulaştırma ve devletleştirmenin kısırlaştırılması

Yabancılar mülk satışı konusu, özelleştirme düzenlemelerinde olduğu gibi kamulaştırma ve devletleştirmenin uygulanabilirliği yönünden tartışılmaktadır. Tapu ve Köy Kanunlarında yabancılara gayrimenkul satışına izin veren değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nin iptal etmesi üzerine, daha önce satılan mülklerin geri alınması gündeme gelmiştir. Yasada mütekabiliyet ilkesine yer verilmemiş olması, iptalin sonuçlarını geriye dönük işletmek konusunda egemenlik hakkına dayalı bir meşruiyete sahiptir. Ancak kamulaştırma yetkisine güvenilerek satışın önünün açılması, devletlerin kendi özel sermaye yatırımlarını himaye etmesi nedeniyle ekonomik çıkar çatışmalarını siyasileştirme riski taşımaktadır.¹¹⁸⁹

Hukuki usul yönünden kamu yararı kararıyla kamulaştırmak olanaklıdır. Bunun devletleştirme veya millileştirme olarak ifade edilmemesi önemlidir. Anayasa'nın kamulaştırma hükmünde devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınan yetki ve Cumhurbaşkanı'nın görevleri çerçevesinde kamulaştırma yoluna başvurulmalıdır.¹¹⁹⁰ Öte yandan kamulaştırma yasasının bu konuyu kapsamak üzere yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.¹¹⁹¹

Hükümet, mütekabiliyet ilkesinin Anayasa'da işlenmemekle birlikte Lozan'dan beri kabul edildiğini, fakat bu ilkenin dayandığı 'egemenlik hakkı' ile yabancılara mülk

olduğunu anlatmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 54, B. 55, 21.12.1990, s. 334.

¹¹⁸⁸ ANAP Grubu adına Mehmet Ali Karadeniz, 1937 ve 1945'te ormanların devletleştirilmesine kızan orman köylüsünün ormanları tahrip etmeye giriştiğini anlatmaktadır. Bunun karşısında özel ormanları desteklediklerini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 54, B. 55, 21.12.1990, s. 296.

¹¹⁸⁹ İzmir milletvekili Vural Arıkan, HP'nin açtığı davayla alınan iptal kararının "devleti korumak, onun devamlılığını sağlamak" gerekçelerine dayandığı, geri alınanın "nefsi müdafaa" olduğu görüşündedir. Arıkan'a göre, "Yabancıya satılmış toprakların, yasal yollardan, yerine göre geriye alınabilmesi olanağının varlığına güvenilemez. Yabancıların her an kendi devletin himayesinde olduğu dikkate alındığında böyle bir yola başvurma, devletlerarası çetin sorunları davet etmesi kaçınılmazdır." TBMM TD, D. 17, C. 32, B. 16, 21.10.1986, s. 11, 12.

¹¹⁹⁰ Arıkan, gerçekleştirilmiş satışlarla ilgili olarak "Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı tasarrufu olarak kamulaştırma emrini verebilir. Ben öyle sanıyorum ki, Anayasa Mahkemesinin bu tarihî kararı doğrultusunda, Sayın Cumhurbaşkanı da bu emri verecektir" demektedir. *A.g.k.*

¹¹⁹¹ DSP Grubu adına Ankara milletvekili Sururi Baykal, "yabancılara satılan mülkün, geri alınarak, hukuk saygınlığının ve karşılıklılık esasının zedelenmemesi için, gerekirse bir kamulaştırma yasasının derhal çıkarılması gerektiğine inanıyoruz" demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 36, B. 65, 17.2.1987, s. 503.

satışının dayandığı ‘özel mülkiyet hakkı’ arasında bir ilişkili olmadığını savunmaktadır. Nitekim mütekabiliyet ilkesi esas alınmadan 1950’lerden beri çıkan petrol, turizmi teşvik, yabancı sermayeyi teşvik yasalarında özel sektör lehine kamulaştırma düzenlemeleri çerçevesinde yabancılara mülkiyet veya işletme devrine izin verilmektedir. Devletin özel mülkleri kamulaştırma hakkı yerli ve yabancı tüm gerçek ve özel kişiler için ayrıca geçerliliğini korunmaktadır.¹¹⁹²

Özelleştirme kapsamında işletmelere yabancı sermayenin talip olması ise, verimsiz devlet işletmelerinin yerli girişimcilere devredilmesi perspektifine aykırı olduğu için devletleştirmeyi gündeme getirmektedir. 1980 öncesinde petrol rafinerilerinin devletleştirmesini gündeme getiren unsurlardan biri olan sendikal örgütlenme, bu defa özelleştirme gerekçesiyle kısıtlanmak istenmektedir.¹¹⁹³ Özelleştirmeye getirilen itirazın uygulamaya değil politikaya dönük olduğu şeklindeki hükümet tepkisinde 1980 öncesine atıfta bulunulması bu bakımdan anlamlıdır. Muhalefet ise özelleştirmenin panzehiri olarak değil fakat devlet işletmeciliğinin koruma kalkanı olarak 1980 döneminin devletleştirme mevzuatına atıfta bulunmaktadır.¹¹⁹⁴

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yabancı sermaye yatırımlarına dönük düşük bir öngöründe bulunulması, devletleştirme ve millileştirmenin gündemden düşmemesiyle ilişkilendirilmektedir.¹¹⁹⁵ Buna karşı uluslararası sermayeye güven verebilmek için “yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması” anlaşmaları Meclis

¹¹⁹² ANAP Grubu adına Antalya milletvekili Ali Dizdaroğlu, “bu alanda devleti bağlayan bir tek milletlerarası genel örf ve âdet kuralının kamulaştırma ya da devletleştirme halinde, hakkaniyete uygun bir bedel ödenmesinden ibaret” diyerek, Anayasa Mahkemesi’nin egemenlik hakkı ile özel mülkiyet hakkını birbirine karıştırdığını ileri sürmektedir. Bunun kapitülasyonlar gibi hukuki bir ayrıcalık tanıma anlamına gelmediğini vurgulayarak, “kamulaştırma hakkı, aynen Türk vatandaşlarının özel mülkleri üzerindeki gibi mevcuttur” demektedir. TBMM TD, D. 17, C. 36, B. 65, 17.2.1987, s. 481-483.

¹¹⁹³ İzmir milletvekili Kemal Anadol’un verdiği önergede, özelleştirmeden istenen sonuç alınamayınca Aliğa Rafinerisi’ne ait pay senetlerini yabancılara satılmak istendiği, yabancı şirketlere güven vermek için Aliğa’da örgütlü Petrol-İş Sendikası’na karşı işkolunun grev yasağı kapsamına alındığı belirtilmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 32, B. 15, 11.10.1989, s. 354, 355.

¹¹⁹⁴ Devlet Bakanı İlhan Aşkın, “Acaba, onlarca tutarlı politikalar, 1980 öncesinde saptanan politikalar mıdır? Onlara kalsa, bu mantıkla, sanıyorum ATAŞ’ı da devletleştirmek isteyecekleri uzak bir ihtimal olmasa gerektir” demektedir. Anadol ise, Anayasa’nın ülke çapında kamu hizmeti veren kuruluşların özelleştirmesine olanak tanımadığını, özel ellerdeyseler devletleştirilmelerine hükmettiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 32, B. 15, 11.10.1989, s. 358, 368.

¹¹⁹⁵ MDP Grubu adına İçel milletvekili Mehmet Kocabaş, Plan’da öngörülen yabancı sermaye beklentisini düşük bularak, yıllardır yabancı sermayenin Türkiye’ye gelmesinin önündeki engellerden birinin “Yabancı sermaye konusunda zaman zaman ortaya atılan devletleştirme ve millileştirme sloganları” olduğunu dile getirmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 5, B. 87, 10.7.1984, s. 11.

tarafından onaylanmaktadır. İlki 1950’lerde ABD ile imzalanan anlaşmanın benzerleri bu dönem Belçika Lüksemburg Ekonomik Birliği, Hollanda Krallığı, Danimarka Krallığı, İsviçre Federasyonu, Avusturya Cumhuriyeti, Kuveyt, Bangladeş Halk Cumhuriyeti ile imzalanmıştır.

Yasanın onayladığı anlaşmalar, yatırımların kamu yararı amacına uygun, hukuki, adil tazminat ödenmesi koşuluyla kamulaştırma veya devletleştirme muamelelerine tabi tutulabileceğine hükmetmektedir. Ancak anlaşma hükümleri arasında nüanslar bulunmaktadır. Bangladeş ile imzalanan anlaşmada örneğin “yatırımlarının diğer tarafın ülkesinde savaş, ayaklanma ve benzeri hallerde zarara uğraması halinde ev sahibi ülkenin bunu nasıl tanzim edeceği” ifadesi geçmektedir. Kamulaştırma ve devletleştirme ifadelerinin yanında millileştirmenin de kullanıldığı, birçoğunda ‘benzer önlemler’ denilerek el koyma yöntemlerinin genellendiği görülmektedir.

Çok Taraflı Yatırım Garanti Kurulu (MIGA) Sözleşmesi, karşılıklı yatırım garanti anlaşmalarından farklı olarak tüm az gelişmiş ülkelerdeki yabancı sermaye yatırımlarını korumaya dönük IMF ve DB kaynaklı bir düzenleme olarak gündeme gelmektedir. Burada kapsamlı bir garanti verilerek, “Kuruluşun menkul ve gayrimenkulleri nerede ve kimin mülkiyetinde olursa olsun, yürütme ve yasamanın her türlü arama, resmî emir, istimlâk, kamulaştırma, veya başka bir müsadere biçimine karşı dokunulmaz olacaklardır” denmektedir.

Öte yandan bazı uluslararası hizmet alanlarıyla ilgili kuruluşların da mal varlıkları için kamulaştırmaya karşı garanti aradığı görülmektedir. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası’nın kuruluş anlaşmasında Banka mülklerinin ve aktiflerinin kamulaştırmadan “muaf” olduğuna hükmedilmektedir. Hava Seyrüseferinin Emniyeti (EUROCONTROL) için Avrupa Teşkilatı anlaşmasında bu muafiyetin yanında, teşkilat tesisleri için gayrimenkullerin kamu yararı gerekçesiyle kamulaştırılabileceği taahhüt edilmektedir. Uluslararası Demiryolu Taşımalarına İlişkin Sözleşme’de (COTIF) ise el koymaların örgütün faaliyetlerini önlememesi esas alınmaktadır.

Yatırım garantisi anlaşmaları içerisinde Türkiye’yi ek bir yükümlülük altında sokan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’dir. Türkiye’nin yöneldiği yeni birikim rejimi KKTC’ye aktarılırken, Kıbrıs’ta yatırım yapacak şirketlere devletleştirme riski

karşısında Türkiye Cumhuriyeti İhracat ve Kredi Bankası (Eximbank) garanti vermektedir. Banka'nın buna dönük altyapısının olmayışı nedeniyle risk maliyetinin Hazine'ye rücu edilmesi tartışmalı bir şekilde Meclis'te kabul edilmektedir.¹¹⁹⁶

Müflis sermayenin kurtarılmasında devletleştirme

24 Ocak Kararları ile amaçlanan serbestleştirmelerin 1980'lerdeki uygulaması, mali sermayeyi cesaretlendirmiştir. Girişimciliğin önünün açılmasıyla piyasa genişlerken rekabet koşulları içerisinde elemeler yaşanmakta, buna bağlı olarak yaygınlaşan kredilerden geri dönüşü olmayanlar iflaslara yol açmaktadır. 1980'lerin ortalarından itibaren başlayan şirket iflasları, devletin şirketleri kurtarma yolları arasında kamulaştırmayı gündeme getirmektedir.

Başta hükümetin varlık satışına vergi indirimi yoluyla önlem alınması karşısında Danıştay'ın “devletleştirme ve kamulaştırma” yolunu önermesi dikkat çekicidir. Keza muhalefet şirket zararlarının sahiplenilmesini savunmaktadır.¹¹⁹⁷ Ancak kamu varlıkları satışa çıkarılırken iflas eden bankalara el konması, 1980'lerin geçiş dönemine özgü bir çelişki olarak çözümlenmeyi gerekmektedir.

Devletleştirmeci eğilimlerin siyaseten varlığını sürdürdüğü, ancak liberalleşmeyle birlikte mali sermayenin kırılganlaştığı bir ortamda, devletin mülkiyet alanına müdahale araçlarının el koymaya varan biçimleri ortaya çıkmaktadır. Reform dönemindeki farklı bir hukuki usul izlenmesi öngörülmeyle birlikte, işlev değişikliği henüz saptanamadığı için bir ikilik olarak algılanmaktadır. Üstelik askeri iktidarın bir uzantısı olan güvenlik örgütlenmesi ile bu sermaye çevrelerinin ilişkileri devletleştirmeyi arzi bir istismar politikasının ürünü gibi göstermektedir.¹¹⁹⁸

¹¹⁹⁶ SHP Grubu adına Edirne milletvekili Erdal Kalkan, 1986 yılında imzalanan Ekonomik İşbirliği Protokolü'nün Türkiye'de 24 Ocak kararlarını Kıbrıs'a uyarlamayı amaçladığını hatırlatarak, protokole göre yapılan yatırım garanti anlaşmalarında devletleştirme riskine karşı Eximbank'ın garanti verdiğini, fakat garantinin Hazine'ye dayandırılmasını “milli menfaatlere” aykırı olduğunu dile getirmektedir. TBMM TD, D. 18, C. 46, B. 124, 7.6.1990, s. 262.

¹¹⁹⁷ Maliye Bakanı Vural Arıkan, Necdet Calp'ın “batan batır, batmayan bizimidir diyemezsiniz” sözlerine karşı, “Sizlerin fikriniz, o müesseseleri kendi ayakları üzerinde yürütmeyerek, batan şirketlere devletin yardım etmesi midir?” diye sormaktadır. Danıştay'ın “Kamulaştırma ve devletleştirmeyi de bunun kapsamına alınız” dediğini aktaran Arıkan, Vergi Usul Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle şirketlerin satış yoluyla toparlanmasına olanak verildiğini anlatmaktadır. TBMM TD, D. 17, C. 1, B. 17, 4.1.1984, s. 211.

¹¹⁹⁸ HP Grubu adına Kırklareli milletvekili Şükrü Babacan, hükümet programının “bir yandan iflas eden

İflas eden bankaların hisseleri dağıtılmış görünse de ağırlıklı olarak kamu bankaları batık hisselerin yükünü üstlenmiştir. Devletleştirme, mali alanda devletin payını genişletme politikasının ürünü olmadığına göre devletleştirmeyi özelleştirme takip edecektir.¹¹⁹⁹ Yönetmelik açıdan karşılıklı el değiştirme, devletçilikten arınmış liberalizmin piyasanın kendiliğinden istikrarlı işleyiş kurgusuna uymadığı için arızidir. Bu süreçle birlikte kamu örgütlenmesi bünyesinde doğan bağımsız idari otoritelerden Sermaye Piyasası Kurulu'nun iflas eden mali sermaye kuruluşlarını yönetmesi de benzer bir bakışla değerlendirilmektedir.¹²⁰⁰ Mali sektörün sağlıksızlığı nedeniyle devletleştirme değil ancak devlet denetiminin sağlanması gerekmektedir.¹²⁰¹

Mali sektöre dönük devletleştirme müdahalesinin Batı'da da görülmesi, özelleştirme ve devletleştirmeden hangisinin yeni sermaye birikim rejiminde nihai politika aracı olduğu konusunda kısa bir dönem tereddüde düşülmesine sebep olmuştur. Nitekim Türkiye'de özelleştirme, yeni bir politika olmaktan ziyade Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren sürdürülen ve bir uğraşında KİT'lerin doğduğu uzun soluklu bir birikim politikasının uzantısı kabul edilmektedir.¹²⁰²

özel bankalar ve özel teşebbüsleri devletleştirerek, öte yandan devletin kâr getiren kurumlarını ve ortaklıklarını satışa arz ederek, bugüne dek bilinen ekonomik çizgilerin dışında kendine özgü bir yönetim bütçesiyle karşımıza çıkmakta” olduğunu söylemektedir. Ayrıca “milli” bankalardan Anadolu Bankası'nı zarara sokan Başak Şirketler Grubu'nu kurtarma operasyonunu yürütenlerin Anayasa'nın geçici 15. maddesi “zırhına sığındıklarına” dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 17, C. 11, B. 48, 20.12.1984, s. 626.

¹¹⁹⁹ DYP Grubu adına Çanakkale milletvekili Cafer Tayyar Sadıklar, TÖBANK'ın 1986 yılında iflası üzerine Emlak ve Kredi Bankası, Halk Bankası, Ziraat Bankası ve onun bazı iştiraklerine dağıtılan hisselerinin çoğunun kamuda kaldığını belirterek, “Aslında burada yapılan şey, bir devletleştirme muamelesidir. Şimdi soruyoruz: Bu hükümetin politikası özelleştirmeden yana değil miydi?” diye sormaktadır. İstanbul milletvekili Şakir Ögünç “Debriyaj yapıyor, debriyaj” şeklinde laf atarken, Amasya milletvekili Kazım İpek devletleştirmeyi kast ederek “Sonra da özelleştirecek” diye eklemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 38, B. 83, 31.3.1987, s. 314, 315.

¹²⁰⁰ DSP Grubu adına İçel milletvekili Edip Özgenç, “TÖBANK olayı, ödeme güçlüğü içerisine düşen bir bankanın iflasının yanında, aynı zamanda iflas etmekte olan bir modelin habercisidir. Devlet bankaları, özellikle Ziraat Bankası, iflas eden özel bankaların mezarlığı değildir” diyerek, Sermaye Piyasası Kanunu'nun “Batık Şirketlerin Kurtarılması Kanunu” olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 17, C. 38, B. 83, 31.3.1987, s. 317.

¹²⁰¹ SHP Grubu adına İzmir milletvekili Erdal İnönü, hükümetin Anadolu Bankası, Emlak Kredi Bankası'nı birleştirmesinin sistemin sağlıksızlığı gösterdiğini söyleyerek, banka sisteminin banker olayına dönüşmemesi için “Bankaları kamulaştıracamız” demiyorum, “Yönetimleri devlet kontrolüne alınmalıdır” diyorum” demektedir. TBMM TD, D. 18, C. 6, B. 45, 4.4.1988, s. 98.

¹²⁰² SHP Grubu adına Kocaeli milletvekili Onur Kumbaracıbaşı, ne özelleştirmenin ne KİT'lerin Türkiye'de yeni olduğunu, 1950-60 döneminde iktidar özelleştirmeyi programına aldığı dönemde KİT'lerin artış gösterdiğini, geline noktada ise KİT'lerin doğrudan ya da dolaylı katılımının olduğu kuruluşların sayısının 500'ü geçtiğini aktarmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 24, B. 64, 28.2.1989, s. 33, 34.

Özelleştirmeleri savunurken devletleştirmeleri uygulayan ANAP’a karşı muhalefette kalanlar, Türkiye’de özelleştirmelerin yanlış uygulandığını savunmakta, ulusal ekonomilerin uluslararası piyasalar karşısında ithal ikameci olmasa da korumacı politikalarının geçerli olduğu varsaymaktadır.¹²⁰³ Buna bağlı olarak kamulaştırma, devletleştirme ve millileştirmeyi eş anlamlı kullanarak özelleştirilenlerin geri alınacağı konusunda ortak bir söylem gelişmektedir.¹²⁰⁴ İktidar ise gerek kendi uyguladığı gerekse Batı’da uygulanan devletleştirme önlemlerinin ‘düzenleyici’ amaçlarla kullanıldığına işaret ederek, bu araçların önceki dönemin reformcu politikaları ile ilişkilendirilmemesi gerektiğinin altını çizmektedir.¹²⁰⁵

1980’lere damga vuran, reformcu kamulaştırma ve devletleştirmelerin geri alınması, belirli alanlarda kısırlaştırılmasına dönük düzenlemelerdir. Fakat bu iki aracın çeşitli kullanımlarının, henüz hukuki altyapısı tümüyle olgunlaşmamış olan özelleştirme uygulaması doğrultusunda işlevlendirilmeye çalışılması sonraki dönemlerde hızlanacak restorasyon süreci açısından daha büyük önem taşımaktadır. Bu yönden 1950’lerin özel girişim lehine kamulaştırma düzenlemelerinin kaldığı yerden devam ettirilerek 1980’lerde çeşitlendirilmesi dikkat çekicidir. İçine girilen sermaye birikim rejiminin dönemsel olarak ihtiyaç duyacağı ve bu dönemde nüvesi ortaya çıkan yeni işlev ise, mali sermayeyi doğrudan ve dolaylı olarak canlandırmaya dönük boyutudur.

8. İmtiyaz restorasyonu: 1990’lardan 2000’lere geçiş

Özelleştirmelerin ANAP iktidarı ile özdeşleştiği dönemin kapanmasıyla, bu politikanın bazı alanlardaki devletleştirmelerin geri alınmasının ötesinde yeni birikim rejiminin bir aracı olduğu ortaya çıkmaktadır. ANAP’ın yaptığı özelleştirmeleri

¹²⁰³ DYP Grubu adına Zonguldak milletvekili Tefik Ertüzün, yapılanın özelleştirme değil yabancı sermaye ve borç ödeme politikası olduğunu söyleyerek, “Çağımız, iktisadî milliyetçilik çağıdır” demektedir. İngiltere’de Thatcher’ın British Petroleum’un hisselerinin yüzde 22’si özelleştirmeyle Kuveyt Yatırım Fonu’na satması üzerine İngiliz kamuoyunun ayağa kalktığını ve Thatcher’ın geri almak zorunda kaldığını anlatmaktadır. TBMM TD, D. 18, C. 24, B. 64, 28.2.1989, s. 25.

¹²⁰⁴ Ertüzün, Türkiye’nin “bir hukuk devleti olduğuna gölge düşürmeden, bu şirketleri yeniden millileştireceğini” söylerken, Kumbaracıbaşı “daha önce biz, bu işi zaten yapmış olacağız” demektedir. TBMM TD, D. 18, C. 24, B. 64, 28.2.1989, s. 34.

¹²⁰⁵ Devlet Bakanı Adnan Kahveci, “İngiltere’de İşçi Partisi sizin gibi ‘Devletleştireceğiz’ dedi, iki kere seçim kaybetti. Sonra İşçi Partisi bu slogandan da, devletleştirme tehdidinden de vazgeçti. Onun için, bu konuyu bekleyin, göreceğiz” demektedir. TBMM TD, D. 18, C. 24, B. 64, 28.2.1989, s. 43.

kamulaştırma yoluyla geri almak konusunda karşılıklı iddialaşan sağ ve sol muhalefetin oluşturduğu hükümet koalisyonu, özelleştirme bayrağını devralmaktadır.¹²⁰⁶ Bunun önemli göstergelerinden biri, satılan çimento fabrikalarına karşı idare mahkemesinden iptal kararı çıkartan DYP'nin yargı kararını uygulamak yerine “devlet sürekliliğini” gerekçe göstererek durumu muhafaza etmesidir.¹²⁰⁷

Restorasyon döneminin sembolik bir göstergesi, devletleştirmenin geri alındığı uygulamalar sonucunda mülk edinen kesimin bu dönem doğrudan iktidarda temsil edilmesidir. Devletleştirilen ormanların iadesine dönük tanınan itiraz hakkından faydalanmak suretiyle özel orman sahibi olan Orman Bakanı'nın konumu sorgulandığında, belirli bir sektörde özel işletme yöneticisi olmanın aynı sektörde devlet yöneticisi olmak için olumlu bir referans olduğu vurgulanmaktadır.¹²⁰⁸ Devletçilik döneminde KİT'lerin basiretli bir tüccar gibi yönetilmesi ilkesine geri dönüldüğü, bu anlamda Cumhuriyet döneminin uzun vadeli hedefine ulaşıldığı görülmektedir. Cumhuriyet'in millileştirerek devlet tekeline aldığı sektörlerde imtiyazlar, özelleştirmenin hukukileştirilmesiyle sermayeye iade edilmektedir.

Ormanlarda devletleştirmenin geri alınmasında yeni bir aşamaya gelinerek orman vasfını yitiren alanlar satışa çıkarılmaktadır. Devletleştirilen ormanların iadesinde atıfta bulunulan özel orman sahiplerinin 1945'te ormanlarını tahrip ettikleri vaka, bu defa orman vasfını yitiren alanların satışında argüman olmaktadır.¹²⁰⁹ Orman vasfını

¹²⁰⁶ ANAP Grubu adına Mesut Yılmaz, çimento fabrikalarıyla ilgili muhalefette oldukları dönemde Başbakan Demirel'in “DYP iktidarında bu özelleştirmelerin hesabı sorulacaktır”, Başbakan Yardımcısı İnönü'nün “Biz iktidara geldiğimizde, bu şekilde satılan kuruluşları geri alacağız”, Bayındırlık ve İskân Bakanı'nın DYP'nin kamulaştırma iddiası karşısında “daha önce biz bu işi zaten yapmış olacağız” şeklindeki beyanlarını hatırlatmaktadır. Balıkesir milletvekili Hüseyin Balyalı, Meclis sıralarından “Geri alacağız; ama para yok, para...” diye yanıtlamaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 5, B. 46, 10.3.1992, s. 82-84.

¹²⁰⁷ RP Grubu adına Nevşehir milletvekili Mehmet Elkatmış, DYP'nin dava dilekçesinde “özelleştirme, kamu mülkiyetinin ülke vatandaşlarına satılması, millete devredilmesi, böylece sınai mülkiyetin tabana yayılması demektir. Yabancılar satış, bir özelleştirme olmayıp, yabancı sermayenin portföy yatırımlarına gitmesidir” dediğini aktararak, devletleştirme maddesini hatırlatmaktadır. Bu konuyla ilgili verilen soru önergesine DYP “Devletin devamlılığı yönünden, kararın uygulanması gerekmez” şeklinde yanıt vermiştir. TBMM TD, D. 19, C. 22, B. 36, 8.12.1992, s. 285.

¹²⁰⁸ Orman Bakanı Hasan Ekinci, mahkeme yoluyla kadim mülkün geri alınarak tapuya tescil edildiğini vurgulamakta, SHP Grubu adına Çorum milletvekili Cemal Şahin ise, “Özel mülkiyet sahibi olan bir kişinin bakan olması ayıp mıdır? (...) Bir sanayici düşünelim; sanayi bakanı olamayacak mı?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 41, B. 17, 19.10.1993, s. 273, 283.

¹²⁰⁹ Trabzon milletvekili Naim Çelebi, “halka rağmen değil halka birlikte ormancılık” yapılmasını savunarak, ormanların devletleştirilerek korunamadığını 1946 yılında rekor seviyede yanan ormanları

yitirerek tarıma ve toplu yerleşime açılan yerler, işgalcilere satılarak orman köylülerinin kalkındırılması amaçlı kamulaştırma finanse edilecektir.¹²¹⁰ Orman Bakanlığı, ormanlık alanların statüsü değişerek Toprak Tevzi Komisyonları'nın yetkisine girdiğini açıklarken, ormanların ve tarımsal alanların fiilen özel ellere geçmesin hukukileşmektedir.

Önceki dönem madenler için 1978'deki devletleştirmelerin geri alınmasına dönük tartışma, özelleştirme sırası Cumhuriyet'in ilk döneminde devletleştirilerek devlet tekeline alınan ürünlere geldiğinde canlanmaktadır. Tuz işletmelerinin özel sektöre açılmasında görüş birliği olmakla birlikte, yabancı sermayenin bu alana girebilecek olması, uluslararası hukuk açısından geri alabilme olanağını ortadan kaldıracaktır. Daha önceki karşılıklı argümantasyon zincirine dönülerek, muhalefet devlet tekeline karşı olunduğu gibi uluslararası tekellere de karşı olunması gerektiğini ifade etmekte¹²¹¹, hükümet ise devletleştirmelerle temeli atılıp büyüyen devlet işletmeciliğinin uzun vadede özel sektöre devir hedefiyle geliştiği ve nihayet bu doğrultuda adım atıldığını açıklamaktadır.¹²¹² Öte yandan bu dönemde yabancı yatırımlara kamulaştırma, millileştirme ve benzeri el koymalara karşı garanti veren anlaşmaların imzaladığı ülkelerde olağanüstü bir artış görülmektedir.¹²¹³

örnek göstererek anlatmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 63, B. 98, 9.5.2001, s. 22, 23.

¹²¹⁰ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Sühan Özkan, "Ormanın tarıma açılmasında normalde yağma yoktur; ormanın kendi içinde orman köylüsüyle takası söz konusudur" demektedir. Orman vasfını yitiren yerler "şagiline rayiç değerden satılarak, imar ve ihyanın, orman köylüsünün ve bu kamulaştırmadan sonra doğacak finansmanın kendi içinde gerçekleşmesine sebep olacaktır." TBMM TD, D. 21, C. 4, B. 23, 26.6.1999, s. 296, 297.

¹²¹¹ Ankara milletvekili Ersönmez Yarbay, tuz işletmelerinin özel sektöre açılmasının olumlu olduğunu, ancak yabancılara satılması durumunda "yeniden kamulaştırılmasının da uzun zaman alacağını" söylemektedir. Yarbay, "devletin tekeline herkesin korktuğunu" fakat bundan kurtulalım derken "dünya çapındaki tekeller tehlikesi" doğduğunu ifade etmektedir. TBMM TD, D. 20, C. 60, B. 129, 28.7.1998, s. 433.

¹²¹² FP Grubu adına Sakarya milletvekili Cevat Ayhan, 1929-30 iktisadi krizi ve Lozan Barış Anlaşması'yla müteşebbis gücün zayıflığı koşullarda millileştirme uygulandığını, o konjonktürde kurulan İDT'nin kuruluş yasalarında "ileride özelleştirmeleri, özel teşebbüse devredilmelerinin amir hüküm" olduğunu hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 20, C. 60, B. 129, 28.7.1998, s. 426.

¹²¹³ Bu ülkeler şunlardır: İngiltere, Polonya, Çin, Tunus, Romanya, Kore, Türkmenistan, Kazakistan, Arnavutluk, Kırgızistan, Özbekistan, Macaristan, Arjantin, Finlandiya, Gürcistan, Ürdün, Azerbaycan, Moldova, Litvanya, Pakistan, Bulgaristan, Belarus, Çek, Makedonya, İspanya, Tacikistan, Ukrayna, Endonezya, Letonya, Estonya, Hırvatistan, Hırvatistan, İsveç, Moğolistan, Küba, Rusya Federasyonu, Bosna ve Hersek Bakanlar Kurulu, Malezya Hükümeti, Yunanistan.

Devletleştirilmiş madenler, sektör değil işletme düzeyinde özelleştirme kapsamına alınmaktadır. 1978'deki devletleştirmeden sonra Etibank'ın bor madenleri üzerindeki tekeli, ürünün piyasa değeri açısından olumlu bir rol oynamıştır. Etibank'ın özelleştirilmesi aynı zamanda bu üretimin rekabete açılması anlamı taşıyacağı için sakıncalıdır.¹²¹⁴ Elektrik hizmetinin özelleştirilmesinin bankacılık alanında olduğu gibi özelleştirme-devletleştirme kısır döngüsünü tetikleyebileceği yorumu yapılmaktadır.¹²¹⁵

Özelleştirmenin kapsamı genişlerken, fiili kamulaştırma ve özelleştirme bir arada devreye sokulmaktadır. SSK'ya ait gayrimenkullerin Hazine'ye geçirilerek satılmasının, kamulaştırma ve özelleştirme hukuku dışında bir işlem olduğu saptanmaktadır.¹²¹⁶ Koalisyon hükümetleri arasındaki devir teslimde bu politikanın sürekliliği korunmuş, önceki dönemin iktidarı olan muhalefet SSK'nın devletleştirilerek özelleştirildiğini dile getirmeye başlamıştır.¹²¹⁷

Başka bir örnekte ise kamulaştırma tehdidiyle fiili devletleştirmeye gidildiği görülmektedir. Tarım Kredi Kooperatif ve Birlikleri ile ilgili düzenlemeyle özerkleştirme amaçlanırken bağımsız tüzel kişiliği olan bu örgütlenmeler devlet bünyesine alınmaktadır. Kooperatif ve birliklerin ana sözleşmeye uyum sağlanması öngörülürken, sözleşme söz konusu yapıları daha fazla devlet denetimine sokacak,

¹²¹⁴ Bakan Şükrü Sina Gürel, bor ve alüminyum madenlerinin daha “verimli” ve “akılcı” bir politikayla pazarlanması gerekçesiyle 2000 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla Etibank'ın özelleştirme kapsamına alındığını söyleyerek “dağınık ve birbiriyle rekabet halinde küçük firmalar yerine üretim, depolama, dağıtım ve pazarlama faaliyetlerinin Eti Holding tarafından tek elden yürütülmesi gerektiğini” savunmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 69, B. 129, 17.9.2001, s. 327-329.

¹²¹⁵ FP Grubu adına Aksaray milletvekili Ramazan Toprak, “Sümerbank'ta oldu, 150 milyon dolara özelleştirildi, içi boşaltıldı; şu an, fon -yaklaşık 400 milyon dolar civarında- bankanın içini tekrar doldurdu, satışa çıkarılıyor” demektedir. Elektrik üretim ve dağıtımı krize girdiğinde dönüşünün nasıl olacağını soran Toprak, “Dünya kadar zararlar tekrar devletleştirilecek; yani ‘özelleştir, boşalt, devletleştir’ kısır döngüsü” diye açıklamaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 55, B. 61, 20.2.2001, s. 353.

¹²¹⁶ ANAP Grubu adına Emin Kul, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un açıklarını Hazine karşılarken SSK gayrimenkullerine Hazine tarafından el konarak satılmasını Anayasa'nın mülkiyet hakkı ve kamulaştırma hükmüne aykırı olduğu söylemektedir. Kul'a göre, “Başkasının malını nasıl ki, elinden alıp satamazsınız -kamulaştırma yapabilirsiniz, özelleştirebilirsiniz- bu tür yollarla da elinden alıp satamazsınız.” TBMM TD, D. 19, C. 44, B. 33, 25.11.1993, s. 241, 243, 254.

¹²¹⁷ CHP Grubu adına Antalya milletvekili Deniz Baykal, hükümetin SSK'yı özelleştirmeyi açıkladığını ilan ederken Maliye ve Hazine'den sorumlu bakanların SSK bütçesini düzenleyebilmelerine olanak tanınarak kendine özgü bir yapısı olan SSK'nın “devletleştirildiğini” dile getirmektedir. TBMM TD, D. 20, C. 3, B. 38, 17.4.1996, s. 467.

sözleşmenin kabul edilmemesi halinde mülklerine el konacaktır.¹²¹⁸ Bu örgütlenmelerin devletleştirme tehdidiyle devlet vesayeti altına alındığı eleştirisi yapılmaktadır.¹²¹⁹

Önceki dönem ulaşım hizmetlerinde karayollarının piyasaya açılmasına eşlik eden özel sektör lehine kamulaştırma yetkisi haberleşmeye genişlemektedir. Telekomünikasyon şirketlerinin yapacağı yatırımlarda kamulaştırma ihtiyacı genel hükümlere göre karşılanacaktır. Özel sektör lehine kamulaştırmaları içeren özel yasalarda genelde hükümete tanınan takdir hakkı tartışma konusu olurken, burada söz konusu istisnanın idare tarafından denetlenmeye açık düzenlenmemesi eleştirilmektedir.¹²²⁰ Kamu hisselerinin çoğunlukta olduğu şirketlerde de özel kesimin sahip olacağı inisiyatif, özel yatırımlar için kamulaştırma yetkisini bir ayrıcalık haline getirmektedir. Buna karşı şirketlerin gayrimenkul ihtiyacının kamulaştırma dışında yollardan karşılanması önerilmektedir.¹²²¹

Adalet hizmetinin özel sektöre açılmasında cezaevleri, kamulaştırmanın özel sektör lehine yürütüldüğü alanlardan biri olarak bu dönemde gündeme gelmektedir. F tipi cezaevleri, yalnız devletin ceza anlayışı açısından değil, adalet hizmetinin cezaevleri yönetimi ayağına özel sektörü dahil etmek bakımından uluslararası bir model oluşturmaktadır.¹²²² Bu anlayışla yeni yapılan cezaevleri için gerçekleştirilecek kamulaştırmalar, aynı zamanda birer rant kaynağıdır.¹²²³

¹²¹⁸ Hatay milletvekili Mehmet Dönen, Yeni Yapılandırma Kurulu'nun hazırlayacağı ana sözleşme doğrultusunda kooperatiflerin ya üst kurulun emir-komuta zincirine girerek “yeni bir KİT” haline geleceğini yahut mülküne el konacağını açıklamaktadır. Dönen, bunun IMF taahhütlerine de aykırı olduğunu eklemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 33, B. 100, 26.5.2000, s. 428, 429.

¹²¹⁹ Balıkesir milletvekili İsmail Özgün, “devletleştirme” yapıldığını anlatırken, Yeniden Yapılandırma Kurulu'nda devlet kesimi dışında tarım kesiminden kimse olmadığını, ziraat odalarından temsilci öngörülmediğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 34, B. 103, 1.6.2000, s. 145.

¹²²⁰ Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'na Amasya milletvekili Cemalettin Gürbüz ve Malatya milletvekili Mustafa Yılmaz imzalı Karşı Oy yazısında, “kamulaştırmanın başkaca hangi koşulların oluşması halinde yapılabileceğine ve idareye en azından bu konuda bir takdir hakkı verilmesine ihtiyaç hissedilmemiş olması olabilecek istismara açık kapı bırakmaktadır” denmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 85, B. 106, 27.4.1995, s. 11.

¹²²¹ İzmir milletvekili Işın Çelebi ve İstanbul milletvekili Emin Kul'un da imzasının bulunduğu bir önergeyle söz konusu maddenin tasarıdan çıkarılması önerilmekte ve gerekçesinde, “Özel şirkete kamulaştırma hakkı verilmesi her zaman hatalı uygulamalara yol açar. Özel şirketler, mal sahipleriyle anlaşıp rıza'ın satın alma yapmalı veya getirecekleri teknik çözümler ile kamulaştırmaya mahal vermemelidirler” denmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 86, B. 108, 3.5.1995, s. 43.

¹²²² FP Grubu adına Dengir Mir Mehmet Fırat, sosyal refah politikalarının terk edilmesiyle F tipi cezaevi modelinin hapishanelerin özelleştirilmesinin önünü açtığını belirterek, 1990'larda Türkiye'de de en hızlı büyüyen sektörlerden birinin “hapishane endüstrisi” olduğunu, Adalet Bakanlığı bütçesinin büyük

Toprak reformunun kaldırılmasından sonra, reformun öngördüğü toprakları bütünleştirme amacı, kamulaştırmadan kaçınılarak yürütülmeye çalışılmaktadır. Kuru toprakların iadesini öngören düzenlemede yapılan değişikliğe göre, kamu ve özel kişiler arasında parçalanmış arazi toplulaştırılacak ve bu yerlere kamu hizmetleri götürülmesinde katılım payı alınacaktır. Bunun kamulaştırma bedel ödemelerinde ortaya çıkan üretkenlik düşüşünü ortadan kaldıracağı, aynı zamanda devleti yol ve su kanalı gibi yatırımlarda kamulaştırma bedeli ödenekten kurtaracağı düşünülmektedir.¹²²⁴

Beş Yıllık Kalkınma Planları içerisinde, Altıncı ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda Organize Sanayi Bölgeleri için kamulaştırmalara yer verilmekte, öte yandan bu dönem hazırlanıp AKP iktidarının ilk yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yalnız iskân amaçlı kamulaştırmadan söz edilmektedir. Baraj gölü altında kalan yerlerde yaşayanların, göçmen ve göçer ailelerin yeniden yerleştirilmesine dönük çeşitli hükümler yer alırken, 2510 sayılı İskân Kanunu'nda yerleri kamulaştırılanların ekonomik ve sosyal yaşantılarının iyileştirilmesi için düzenlemeler yapılması öngörülmüştür.¹²²⁵

Restorasyonun krizlerle sekteye uğradığı 1990'ları bir geçiş dönemi haline getiren, 2001'den sonra krizin bir yönetim aracı haline gelmesi ve kamulaştırmanın işlev değişikliğinde rol almasıdır. Krizden çıkış adı altında uygulanan ekonomik programların başta enerjide başlattığı piyasalaşma, kullanım hakkı devredilmek üzere özel imtiyaz veya ruhsat sahibi lehine kamulaştırılma düzenlemelerini yayınlamaktadır. Bu bağlamda kamulaştırmanın eski ve yeni kullanımına ilişkin bazı ayrıntılar netleşmektedir. Özel yatırımlar adına kamulaştırmalarda yaygınlaşan intifa hakkı

bölümünün yeni inşa edilmekte olan F tipi cezaevlerinin arsalarının kamulaştırma ve inşasına gittiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 62, B. 96, 3.5.2001, s. 465.

¹²²³ Tekirdağ milletvekili Nihan Ilgün, İstanbul-Silivri ve Tekirdağ-Çorlu ile Çerkezköy'de yapılması planlanan F tipi cezaevlerine ilişkin “vurgun ve soygun” yapıldığını ileri sürmektedir. DYP Grubu adına İlyas Yılmazyıldız, daha kıraç ve işsizliğin olduğu bölgeler yerine tarım ve sanayinin bulunduğu Trakya'da çok sayıda F tipi cezaevi yapılmasını sorgulamaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 63, B. 98, 9.5.2001, s. 13, 14, 55.

¹²²⁴ ANAP Grubu adına Iğdır milletvekili Ali Güner, devletin yükü hafifletilmeye çalışılırken hizmetlerin götürülmesinde kamulaştırma yapılmak zorunda kalındığını belirterek “Burada, çiftçiyi üretimden uzaklaştıran kamulaştırma bedeli ödenmesi ikinci plana itilmiştir” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 54, B. 56, 8.2.2001, s. 428, 429. Erzurum milletvekili Aslan Polat, hükümetin devletin mali külfetini azaltmak adına yol ve kanal gibi kamu hizmetleri için kamulaştırma bedeli ödememeyi amaçladığını söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 54, B. 57, 13.2.2001, s. 573.

¹²²⁵ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*.

kullanımının, yeni bir kamulaştırma durumunda değişmeyeceği yenilenen Medeni Kanun’da düzenlenmiştir. Öte yandan kamulaştırma düzenlemelerine ilişkin Türkiye ve Avrupa mülkiyet rejiminin karşılaştırıldığı en eski referanslardan biri olan meca geçirmede artık kamulaştırma yapılmayacaktır.

1990’lar, 1980’lerden devralınan siyasi kamulaştırma uygulamalarının yükselişi ve düşüşü bakımından da bir geçiş evresidir. 1990’ların ilk yarısında Kürt siyasi hareketi merkezli muhalefete gayri nizami savaş yöntemlerinin yoğunlaştırılmasıyla önceki dönem kamulaştırma üzerinden teknikleştirilen tartışma derinleşmektedir. Devletin “terörle mücadele” amacıyla boşalttığı köylerde kamulaştırma prosedürünü uygulaması, kamulaştırma bedelini ödemesi ve köylüleri iskân edebilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.¹²²⁶ Ayrıca köylülerin iskân edilebilmesi için Köy İşleri Genel Müdürlüğü’nün yapması gereken kamulaştırmalarda uyuşmazlıklar doğduğu zaman boşaltılmış köylerden göç ettirilen binlerce aileye hizmet götürülemediğinden söz edilmektedir.¹²²⁷

Terörle mücadele çerçevesinde alınan önlemler arasında demokratik kitle örgütlerinin mülkleri bedelsiz olarak kamulaştırılmaktadır. Terörle Mücadele Kanunu’nda, 12 Eylül döneminde faaliyetleri durdurulan sendika ve konfederasyonların gayrimenkullerinin İş ve İşçi Bulma Kurumu’na, dernek ve vakıfların gayrimenkullerinin Hazine’ye aktarılmasını öngören hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından “müsadere” olarak yorumlanarak iptal edilmiştir. Aynı bir düzenlemeyle bu tasarruflar geri alınarak “istimlâk edilenler” dışarıda bırakılmıştır.¹²²⁸

¹²²⁶ Konya milletvekili Mehmet Keçeciler, bölgeden göç eden insanlara “devletin, belli köyleri boşaltma hakkını biz inkâr etmiyoruz, (...) ama devlet köyü böyle boşaltmaz arkadaşlar; istimlâk eder, parasını öder, evini yapar, vatandaşı oradan alır, buraya yerleştirir” demektedir. TBMM TD, D. 19, C. 70, B. 26, 1.11.1994, s. 152, 153. RP Grubu adına Elazığ milletvekili Ahmet Cemil Tunç, boşaltılan köylerin kamulaştırılması ve köylülere yerleştirildikleri yerde başkasına muhtaç olmadan geçinme olanakları yaratılması gerektiğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 71, B. 36, 16.11.1994, s. 494.

¹²²⁷ SHP Grubu adına Malatya milletvekili Mustafa Yılmaz, Doğu ve Güneydoğu’da 2115 köyün boşaltılmasıyla birlikte 12 binin üzerinde ailenin iskân edilmeyi beklediğini belirterek sorunun Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kamulaştırma yetkisi olmamasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Devlet Bakanı Nevşehir milletvekili Esat Kıratlıoğlu, Genel Müdürlüğün kuruluş yasasında yetki verildiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 75, B. 53, 15.12.1994, s. 538, 553.

¹²²⁸ Yasa gerekçesinde, maddenin kapatılan sendikalardan söz ettiği, oysaki 12 Eylül askeri yönetiminin siyasi partileri kapatırken sendikaların yalnız faaliyetlerini durdurduğu, bu durumda sendikaların varlıkları üzerindeki haklarını ortadan kaldırmadığı belirtilmektedir.

1980’lerde başlayan ve köy boşaltılma uygulamasında kamulaştırmaya dönük hassasiyetlerin ifade edildiği düşük yoğunluklu savaş politikası, 1990’ların sonuna doğru hafiflediğinde bu defa kamulaştırma köye dönüş projesi çerçevesinde gündeme gelmektedir. Güneydoğu’daki uygulamanın fiili kamulaştırmalarla bir bölgesel ayrımcılığa dönüştüğü kabul edilmektedir. Avrupa’ya yapılan insan hakkı ihlali şikâyetleri içerisinde kamulaştırmanın üçüncü sırada geldiği ve önemli bir bölümünün Güneydoğu kaynaklığı olduğu saptanmıştır.¹²²⁹ Köye dönüş teşvik edilecek olmakla birlikte yeniden yerleşime açılmayacak köylerde kamulaştırma bedellerinin ödenmesi gerekmektedir.¹²³⁰ Düzenlemeye konan muhalefet şerhinde, kamulaştırma kaynaklarının köylerden göç edenleri kentsel yaşama entegre etmek adına bakanlıklar tarafından değerlendirilmesi önerilmiştir.¹²³¹ Öte yandan OHAL bölgesi ve kalkınmada öncelikli yörelere dönük yatırımların teşviki kapsamında kamulaştırmanın vergiden muafiyeti yer almaktadır.¹²³²

Özelleştirme karşısında devletleştirme ve kamulaştırmanın değişimi

ANAP döneminde kamulaştırmacı muhalefetin başını çeken sosyal demokrasi, özelleştirmeyi hukuki ve siyasi olarak rasyonalize etme çabasına girmektedir.¹²³³ Aynı zamanda, ilk özelleştirme döneminin muhalif partilerinin oluşturduğu koalisyon hükümeti kendi içerisinde özelleştirme-kamulaştırma tartışması yürütmektedir. Stratejik nitelikte veya kamu hizmeti veren kuruluşların özelleştirilmemesi yönündeki hassasiyete

¹²²⁹ 1987’den beri Avrupa İnsan Hakları Divanı’na Türkiye aleyhine açılmış davalardan hükümete intikal eden toplam 1800 başvurudan kamulaştırmayla ilgili olan 205 adedinin içinde 34’ünün Güneydoğu ile ilgili olduğu kaydedilmektedir. TBMM TD, D. 20, C.53, B. 96, 2.6.1998, s. 61.

¹²³⁰ CHP Grubu adına Algan Hacaloğlu, “Eğer, devlet, Batı Anadolu’da bir yurttaşımızın arazisine şu veya bu nedenle el koyarsa, onun bir koşulu vardır, kamulaştırması gerekir” demektedir. Diyarbakır milletvekili Seyyit Haşim Haşimi, Bölge Valiliği üzerinden “kabul planları” hazırlanması, bu planlara bağlı olarak “arazileri kullanma imkânı olmayacaksa, kamulaştırılması veya işletilmediği sürece sahiplerine ödenecek tazminatlarla ilişkin bilgilerin” yer aldığı bir tahliye ve yerleştirmenin yapılması gerektiğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 20, C.53, B. 96, 2.6.1998, s. 252, 268.

¹²³¹ Konya milletvekili Ahmet Alkan, kamulaştırma için ayrılan kaynakların “köye dönüş” projesi yerine “kırsal ağırlıklı bir toplum yapısından kentli ağırlıklı bir toplum yapısına teşvik” projesine harcanmasının daha verimli ve faydalı olacağını savunmaktadır. TBMM TD, D. 20, C.53, B. 96, 2.6.1998, s. 85, 86.

¹²³² Olağanüstü Hâl Bölgesi kapsamında sayılan illerde teşvik belgeli yatırımlara vergi, resim ve harç muafiyeti getirilen mali kalemler arasında kamulaştırma da vardır. (20.1.1998)

¹²³³ Ankara milletvekili Uluç Gürkan, “Anayasa sosyalizme açık mı kapalı mı konusu bir zamanlar çok modaydı” diyerek kendilerinin Anayasa’nın özelleştirmeye kapalı olduğu yorumuna katılmadıklarını ifade etmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 70, B. 25, 27.10.1994, s. 42.

eskisi gibi özelleştirilenleri geri alma tehdidi eşlik etmemekte, aksine sosyal demokratların ilkesel olarak kamulaştırma yöntemini benimsemediği¹²³⁴ ve Anayasa'nın devletleştirmeyi düzenlemekle birlikte özelleştirmeyi dışlamadığı vurguları öne çıkmaktadır.¹²³⁵ Özelleştirme, güncel bir ihtiyaç olduğu zemininde kabul edilmekte, öyle ki, kamu çalışanlarının Anayasal olmayan sendikalaşmasının meşruiyetine dayanak olarak Anayasal olmayan özelleştirmenin güncel meşruiyeti gösterilebilmektedir.¹²³⁶

Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirmelerle ilgili kimi düzenlemeleri iptal etmesi, Anayasa'nın devletleştirme yanının ağır bastığı yorumlarına sebep olduğunda, Yüksek Mahkeme'nin devletleştirme tersi işlem olarak özelleştirmeyi ilkesel olarak kabul ettiği hatırlatılmaktadır. Ekonomi yönetiminin doğası, yasal düzeyde tanımlanan özelleştirme veya Anayasal nitelikteki kamulaştırma ve devletleştirme farklı durumlarda işlevlendirilmesine elverişlidir.¹²³⁷

Bu konuyla ilgili AYM kararları temel alınarak özelleştirme usulsüzlükleriyle ilgili Meclis Araştırma Raporu'nda, özelleştirme ile devletleştirme birbirine denk tutulabilecek iki yöntem olarak benimsenmesinin devlet-mülkiyet ilişkilerine yeni bir kavramsal çerçeve çizdiği görülmektedir.¹²³⁸ Anayasa'da mülkiyetin kamu yararıyla

¹²³⁴ İstanbul milletvekili Algan Hacaloğlu, “bilgi çağına geçişte çok stratejik olan” PTT'nin özelleştirilmesini eleştirirken şunları söylemektedir: “Biz, CHP olarak, özelleştirmeye veya kamulaştırmaya, ideolojik olarak karşı değiliz; özelleştirme, ekonomide yapılanmanın bir aracı olarak kullanılabilir, kullanılmalıdır.” TBMM TD, D. 19, C. 39, B. 5, 39.5.1993, s. 605, 606.

¹²³⁵ Zonguldak milletvekili Bülent Ecevit, “kamu hizmeti niteliğindeki işletmelerin özelleştirilmesi şöyle dursun, tam tersine, devletleştirilmesi öngörülmüş bu Anayasada. Oysa bizde özelleştirmeye kamu hizmeti niteliğindeki devlet işletmelerinden başlanıyor” dedikten sonra, Anayasa'da özelleştirmenin bulunmaması nedeniyle “Anayasanın özelleştirmeyi yasakladığı” yorumunu doğru bulmadığını belirtmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 59, B. 129, 27.7.1994, s. 410.

¹²³⁶ Çalışma Bakanı milletvekili Nihat Matkap, kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hakkının verilmesini savunurken, bunun yasal olarak düzenlenip daha sonra Anayasa'ya taşınabileceğini örneklemek üzere “Bakınız, Anayasada, özelleştirmeden söz edilmiyor, aksine, kamulaştırma var; fakat günü koşulları neyi gerektiriyorsa, yasa koyucu ona göre davranma durumunda” diye açıklamaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 75, B. 56, 18.12.1994, s. 1070, 1071.

¹²³⁷ DSP Grubu adına İstanbul milletvekili Zekeriya Temizel, “Anayasamızda kamulaştırmaya ilişkin hükümler varsa, o takdirde, bunun tersi olan özelleştirmeye de olanak tanındığını, Anayasa Mahkemesi, kararlarında çok net olarak belirtir; yani, özelleştirmeye karşı değildir” diyerek “özelleştirme gerekiyorsa özelleştirmeyi, kamulaştırma veya devletleştirme gerekiyorsa da onu yapacaklarını” dile getirmektedir. TBMM TD, D. 20, C. 24, B. 77, 3.4.1997, s. 275.

¹²³⁸ AYM'ne göre devletleştirmeye yetkili olan organ “devletsizleştirmeye” de yetkilidir. Özel teşebbüslerin devletleştirilmesinde olduğu gibi kamu varlıklarının özelleştirilmesinde de yetki, yasama organıdır. Özelleştirmenin devletleştirme tersi bir işlem olması hareket edilerek devletleştirme maddesinden özelleştirme için “ilkeler” çıkarılabilir. “Kamulaştırma Yasası'nda da

sınırlanabileceği ve toplum yararına aykırı olamayacağı hükmü, özel mülkiyet için olduğu gibi kamu mülkiyeti için de geçerlidir.¹²³⁹ Bu yorum, kamu yararına özelleştirmenin temelini atmaktadır.

AYM kararına atıfla devletleştirmenin politik olarak geçersizleşmesi, hukuki varlığının işletilebilme olanağını ortadan kaldırmaktadır. Gerek ulusal hukuk açısından devletleştirme yasası çıkarılırken ifade edilen, gerekse uluslararası hukuk açısından özelleştirme düzenlemelerinde vurgulanan uygulanabilirliği son bulmaktadır.¹²⁴⁰ Devletleştirmenin Anayasal olarak geri alınması teknik yönden olanaklı görülürken, özelleştirmenin geri alınması hem teknik hem fiili olarak olanaksızlaşmıştır.

Anayasa’da devletleştirme maddesinde özelleştirme fıkrasının eklenmesi, özelleştirmenin devletleştirme referansından kurtarılmasını sağlamaktadır. Anayasa’da devletleştirmenin “gerçek karşılığın hesaplanma usulünü” belirlemek üzere atıfta bulunduğu yasa, her bir devletleştirme düzenlemesi için devletleştirmenin sınırlarını tayin edici bir çerçeve olarak hazırlanmıştır. Anayasa değişikliği ile devletleştirme maddesine eklenen özelleştirme fıkrasında ise, “yöntemler ve esasların” yasayla belirlenmesi ve yürütmeye devredilmemesine hükmedilmiştir. Öte yandan YİD modeli, idarenin kamu hizmetlerini özel sektöre ihale etmesinde Danıştay denetimini kaldırılarak, özel sektörün kamulaştırma yetkisinden faydalanmasının önünü açmaktadır.¹²⁴¹

Anayasa’ya özelleştirme hükmünün eklenmesinde devletleştirmeye ilgili iki tür yorum yapılmaktadır. Ortak nokta, özelleştirmenin devletleştirmeye denk bir araç

belirlenen bu bedel saptama yöntemi, özelleştirme için de örnek sayılabilir.” TBMM TD, D. 20, C. 70, B. 53, 11.2.1999, s. 23, 24.

¹²³⁹ “Kişisel mülkiyeti güvenceye bağlayan Anayasa’nın kamu mülkiyetini güvencesiz bıraktığı düşünülemez” denilen Rapor’da, Anayasa’nın 35. Maddesine göre “Kamu mülkiyeti de kamu yararı amacıyla sınırlanabilir ve toplum yararına aykırı biçimde kullanılamaz” şeklinde ifade hatırlatılmaktadır. TBMM TD, D. 20, C. 70, B. 53, 11.2.1999, s. 24.

¹²⁴⁰ Rapor, “yabancıya satışın ülke çıkarlarına olumsuz etkisi görülürse devletleştirme yoluna gidilerek bu riskin ortadan kaldırılabilmesi” görüşünü, ulusal ve uluslararası hukuk açısından geçerli bulmaktadır. Devletleştirmenin düzenlenen yasayla “oldukça güçleştirdiği” kabul edilerek, bunun yanı sıra “konunun uluslararası boyutuna bakıldığında olayın çok daha güç olduğu görülür” denmektedir. TBMM TD, D. 20, C. 70, B. 53, 11.2.1999, s. 26.

¹²⁴¹ DYP Grubu adına Antalya milletvekili Salih Çelen, elektrikle ilgili kamu hizmetlerinin 3096 sayılı yasaya göre imtiyaz usulüyle sermaye şirketlerine gördürülmekte olduğunu, getirilen Danıştay yasayla imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay tarafından denetiminin kaldırıldığına dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 20, B. 36, 17.12.1999, s. 122, 123.

olmadığı, devletleştirmeyi geri almaya dönük temel bir tercih olduğu ve yolsuzluklara sebebiyet verdiğidir. Birinci yoruma göre, özelleştirmenin işlevsel kullanımı hukukileşmesini geciktirmiş, eski sosyalist ülkelerde uygulandığı gibi devletleştirmenin topyekûn geri alınması bu yüzden gerçekleşmemiştir.¹²⁴² Bu yaklaşım doğrultusunda Anayasa’da devletleştirmenin istisnai niteliğinin daha net vurgulanması da önerilmektedir.¹²⁴³ İkincisi, özelleştirmenin hukuksal bir yönelimden ziyade işlevsel bir tercih olduğu, Anayasa’da tek taraflı bir işlem olan devletleştirmenin muhafaza edilmesi gerektiği, karşılıklı bir işlem olan özelleştirmenin anayasallaşmasının ise pratikte ortaya çıkan “yolsuzluk” gibi sorunları çözmeyeceğidir.¹²⁴⁴

Özelleştirme, devletleştirme referansından bağımsızlaşırken kamulaştırmayı kendisine bağlamaktadır. Türkiye’de kalkınma plancılığının muhasebesini yapılırken, planlamanın kamulaştırma ile ilişkilendiği dönemden özelleştirme ile ilişkilendiği döneme geçildiği saptanmıştır.¹²⁴⁵ Bu doğrultuda önemli bir kurumsal değişiklik, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı’nı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na dönüştürülmesidir. Kurumun yeni görevi, Hazine’ye ait gayrimenkullerin işletmeye bağlanarak devredilmesidir.¹²⁴⁶ Talip kuruluşlara bir teminat olarak devredilebilecekler arasında

¹²⁴² FP Grubu adına Sakarya milletvekili Cevat Ayhan, Özelleştirme “yağma” şeklinde uygulanmış olmasaydı bunun on beş yıl sürmeyeceğini söyleyerek, “Almanya’da olduğu gibi, Doğu Almanya’nın özelleştirilmesi, orada, binlerce, on binlerce kurumun özelleştirilmesinde olduğu gibi, Türkiye de özelleştirme faaliyetlerini süratle tamamlar(dı)” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 9, B. 46, 10.8.1999, s. 86, 89.

¹²⁴³ Amasya milletvekili Ahmet İyimaya “Özelleştirme, devletleştirmeyi istisnai bir araç haline getiren temel bir tercihtir. (...) Özelleştirme kural, devletleştirme harp zaruretiyle sınırlı bir istisnadır” gerekçesiyle devletleştirmeye “savaş sebebi” şartı getirilmesini önermekte, fakat öneri reddedilmektedir. *A.g.k.*

¹²⁴⁴ DYP Grubu adına İzmir milletvekili Ufuk Söylemez, özelleştirmenin devletleştirmenin tersi işlemi olmadığını ileri sürerek, özelleştirmenin aksaması ve yolsuzluklara sebep olmasının nedeninin hukuki altyapı eksikliği olmadığını, Anayasa’da özelleştirme hükmüne yer verilmesi ile bunların engellenemeyeceğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 9, B. 46, 10.8.1999, s. 77, 78.

¹²⁴⁵ RP adına Elazığ milletvekili Ahmet Cemil Tunç’a göre, “1960’lı yıllarda Batı dünyasının yeni modası olan plan, Türkiye’de de Batıcı medya ve aydınların ağzından düşmeyen bir şarkı idi. (...) Aynen bugünün özelleştirmesi gibi, o dönemde de, kamulaştırma sosyalleştirme ideolojisi, beyinleri yönlendiriyordu.” TBMM TD, D. 19, C. 91, B. 139, 12.7.1995, s. 399, 400, 403.

¹²⁴⁶ Anayasa Komisyonu raporunda, “bazı şıklarda taliplerin, kuruluşun işletme hakkının kendilerine devredilmesi yöntemini kendileri için yeterli teminat olarak görememeleri kuvvetle muhtemel olup bu şıklarda işletmenin üzerinde bulunduğu arazinin mülkiyetinin veya bu arazi üzerindeki sair aynı hakların da kendilerine devredilmesinde ısrarlı olmaları mümkündür” denmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 59, B. 99, 4.5.1994, s. 10, 11.

gerek mülkiyet gerekse gayri ayni haklar vardır. Önceki dönem özelleştirilen işletmelerin kamulaştırdığı mülkleri kapsayan düzenlemeyi tamamlayıcı niteliktedir.

Özelleştirilecek kuruluşun değerinin belirlenmesinde Kamulaştırma Kanunu'ndaki usul izlenecektir. Ancak ÖİB'nin değer takdirinin kamulaştırmada ölçüt alınamayacağı ve kamulaştırma mercilerinin değer takdirinin kamulaştırmalarda geçerli olacağının söylenmesi, yöntemin objektif olmaktan ziyade devletin devredeceği veya devralacağı mülklere göre sonucunun değişebileceğini göstermektedir.¹²⁴⁷ Nitekim kamulaştırma bedellerinin düşüklüğü başlı başına bir tartışma konusu iken bunun özelleştirmeye uyarlanmasının doğurabileceği sonuçlara işaret edilmektedir.¹²⁴⁸

Kamu kuruluşlarının gayrimenkullerinin satışına, başka kamu kuruluşlarının kendilerine bağlı özel kuruluşlar aracılığıyla talip olmasının önü kapatılmaktadır. Bir kamu kuruluşunun ana amacına hizmet etmediği için satışa çıkarılan arazi ve tesislerin başka bir kamu kuruluşunca değerlendirilmemesi gereği, özelleştirmenin idari açısından işlevsel değil, siyasi açıdan ilkesel olduğuna işaret etmektedir. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluş kamu kesiminden özel sektöre devredilmiş kabul edildiği için böylesi bir işlemin “gizli devletleştirme” olacağı belirtilmiştir.¹²⁴⁹

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özel sektöre devredilmiş sayılması, elde tutulmaları ve gayrimenkullerinin kamusal amaçlarla değerlendirilmesinin de devletleştirme olarak yorumlanmasına sebep olmaktadır. Nitekim ÖİB'na devredildikten sonra satışı yapılmayan kuruluşların olanaklarından başka kamu kurumları yararlanmaya başlamaktadır. Bir anlamda özelleştirme “bürokrasisinin” yönetimi devletleştirmeye dönüşmektedir.¹²⁵⁰

¹²⁴⁷ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bu çerçevede yapacağı değer takdirleri kamulaştırma çerçevesinde geçerli olmayacak ve “kamulaştırma konusunda yetkili mercilerin takdirleri saklı tutulmuş olacaktır”. *A.g.k.*

¹²⁴⁸ Erzurum milletvekili Lütfü Esengün, “Kamulaştırma yasasındaki kıstaslar nazara alınacak ise uygulamadan gayet yakinen biliyoruz ki, bu Kanuna göre yapılan tespitler değerinin devamlı altında, yarısında veya onda birindedir. Dolayısıyla, bu konuda sıhhatli bir değerlendirme yapılması nasıl temin edilecektir?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 71, B. 32, 10.11.1994, s. 173.

¹²⁴⁹ İhalelere diğer kamu kuruluş veya kamu iştiraki bulunan özel kuruluşların katılmaması hükmünün gerekçesinde, “Mevcut uygulamalarda, birçok KİT'in ve kamu kuruluşunun, çeşitli yollarla desteklediği vakıfları aracılığı ile mal ve hizmet satın aldıkları, böylece de kamu denetiminin dışına çıktıkları bilinmektedir. Bu, bir özelleştirme değil, imkânların kötüye kullanılarak yapılan örtülü devletleştirmedir” denmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 60, B. 103, 12.5.1994, s. 6.

¹²⁵⁰ FP Grubu adına Ankara milletvekili Mehmet Zeki Çelik, ÖİB'na devredilen kuruluşların bürokrasisinin

ÖİB’na verilen imar planını değiştirme yetkisiyle, özelleştirilecek taşınmazın satışını kolaylaştıracak şekilde kamulaştırmalarla planlanması olanaklı kılınmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerleştirilmesine ve özel sektör lehine kamulaştırmaların etkisinin artmasına paralel olarak, özelleştirme doğrultusunda kamulaştırma yetkisi merkezileştirilmektedir.¹²⁵¹ Bununla birlikte özelleştirilecek gayrimenkule ilişkin planlamanın da merkezileştirildiği ve planlama-kamulaştırma ikili mekanizmasının özelleştirmeye eklemlendiği görülmektedir.

İleriki dönemde genişleyecek olan özelleştirme geliriyle kamulaştırma uygulaması bu dönemde ortaya çıkmaktadır. Yatırım projelerinde kamulaştırmaların finansmanını üstlenen Kamu Ortaklığı Fonu’na genel bütçe ödeneklerinin yanı sıra Özelleştirme Fonu’dan aktarımlar yapılmaktadır. Kamulaştırma bedellerinin ödenmesine ilişkin gecikmelerde, Kamu Ortaklığı Fonu’na genel bütçeden tahsis edilen ödenek yerine Özelleştirme Fonu’ndan aktarılan payın büyütülmesine atıf vardır. Bu yaklaşımla, özelleştirmelerin hızlandırılmasına bağlı olarak yatırım projelerinin kamulaştırma bedelleri ödenebilecektir.¹²⁵²

YİD yatırımlarında özel girişim lehine kamulaştırma

Kamu hizmetlerinin ihaleyle özel sektöre gördürülmesi usulü yaygınlaşmakta, kamu yatırımlarında kamulaştırma kaleminin önemi artmaktadır. Kamulaştırmaların başında gelen su ve yol projelerinde, bir taraftan daha önce idare tarafından yürütölen bazı işlerin ihale edilmesi faaliyetleri hızlandırmakta, buna paralel olarak kamulaştırma

elinde zarar etmeye başladığını, satılamayınca bu kuruluşlara ait gayrimenkullerin başka kamu kuruluşlarına, üniversitelere, belediyelere çok cüzzi bir bedelle yahut bedelsiz verildiğini anlatarak, “özelleştirme değil de bir devletleştirme yaşandığını görüyoruz” saptamasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 24, B. 52, 26.1.2000, s. 357.

¹²⁵¹ RP Grubu adına Konya milletvekili Ahmet Remzi Hatip’e göre, “Örneğin, özelleştirilecek bir KİT arsasının, okul sahası, hastane sahası veya herhangi bir kamu hizmetinin görölmesine, oraya bu hizmetin götürölmesine mahsus sahaya ayrılması gerekli iken, imar planları, sırf bu KİT arazisinin satılabilmesi için, alıcının isteği doğrultusunda planlanacaktır.” Böylece devlet, “yatırım yapmak için daha yüksek bir bedel ödeyerek başka bir arsayı kamulaştırmak mecburiyetinde kalacaktır.” TBMM TD, D. 19, C. 85, B. 106, 27.4.1995, s. 279.

¹²⁵² Maliye Bakanı Sümer Oral, Özelleştirme Fonu’ndan Kamu Ortaklığı Fonu’na yeterli kaynak gelmediği için kamulaştırma ve tezyidi bedel ödemeleri için nakit olanaklarının kısıtlı kaldığını bildirerek, “Önümüzdeki dönemde özelleştirme programına hız verilecektir. (...) Dolayısıyla, kamulaştırma bedellerinin, gecikmeye imkân verilmeden, mümkün olduğu kadar çok uzun süre olmadan ödenmesine özen gösterilecektir” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 14, B. 9, 20.10.1999, s. 188, 189.

yükü ağırlaşmaktadır.¹²⁵³ Gayrimenkul vergisine karşılık gelerek kamulaştırma bedelini dengeleyecek vergi ölçütünün esas olmaktan çıkarılması, kamulaştırmanın finansmanı bakımından bir milat olmuştur. Zira artık yatırım bütçelerinde kamulaştırma ödenekleri yetersiz kalmaktadır.¹²⁵⁴

Özel sektör yatırımları ile idarenin kamulaştırmaya indirgenen işlevi arasındaki açığı o kadar genişlemektedir ki, ihalesi sonuçlanmayan projelerde idare adına yürütülen faaliyetler sorgulanmaya başlanmıştır. Büyük yatırım projeleri için yabancı sermaye için açılan ihaleler henüz sonuçlanmamışken idarenin kamulaştırmaları kimin adına yürüttüğü belirsizleşmektedir.¹²⁵⁵

Kamu destekli özel sektör yatırımcılığını pekiştiren yap-işlet-devret modeli, özelleştirme yasasına getirilen değişiklikle “imtiyaz” kapsamı dışında tanımlanmaktadır. Bu değişiklikle imtiyaz niteliğindeki ihale sözleşmesinin yargı denetiminden çıkarılmak istendiği dile getirilmiştir.¹²⁵⁶ Hükümete göre bu model kamulaştırma aracını içerdiği için diğer sözleşmeler gibi imtiyaz sayılmakta, fakat esas imtiyaz modeli Osmanlı dönemindeki düzenlemelere dayanmaktadır.¹²⁵⁷ Özel sektör lehine kamulaştırma yetkisinden faydalanması nedeniyle YİD modeli imtiyazdan ayrılmaktadır.

¹²⁵³ DSİ tarafından barajların yanı sıra “bürokratik prosedür nedeniyle işlerin gecikmemesi, az zamanda çok iş yapılabilmesi için sondaj kuyu açma işinin de özel sektöre yaptırılmasının yerinde olacağı” belirtilerek kamulaştırma bedellerinin zamanında ödenmesi vurgulanmaktadır. Urfa Tüneli projesiyle ilgili olarak sondajların ihaleyle yapılması sayesinde sayısının artırıldığı fakat kamulaştırmalarda tezyidi bedel davaları sebebiyle ödeneklerin yetersiz kaldığı belirtilmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 46, B. 38, 8.12.1993, s. 35.

¹²⁵⁴ Katma Bütçeli İdarelere dair Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu’nda, Karayolları Genel Müdürlüğü başlığı altında “vergi beyanına dayalı takdiri kıymet imkânı kaldırıldığından beri gayrimenkul kamulaştırma bedellerinin çok büyük artışlar gösterdiği ve kamulaştırma için ayrılan ödeneğin yetersiz olduğu” ifade edilmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 46, B. 38, 8.12.1993, s. 34.

¹²⁵⁵ Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Murat Karayalçın, Birecik Barajı’nın finansmanı için Almanya ve Avusturya’dan onayının çıktığını, Belçika ve Fransa’nın kilerin çıkmadığını bildirerek, kamulaştırma aşamasında olduklarını söylemektedir. İstanbul milletvekili Yusuf Namoğlu’nun “Nasıl oluyor?” diye sorması üzerine Karayalçın, “Devlet yönetiminde, kafasını yalnız ihaleye takmış olanların anlayamayacağı başka yöntemler de vardır; devlet yönetiminde, ‘doğrudan yapım’ diye adlandırılan bir yöntem vardır (...) Kamulaştırma yaparsın, kaynaklarını kullanırsın (...) yapımı başlatırsın” demektedir. TBMM TD, D. 19, C. 49, B. 54, 24.12.1993, s. 616.

¹²⁵⁶ Ankara milletvekili Mümtaz Soysal, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve İDT’lerin “üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tabi olup, imtiyaz teşkil etmezler” ifadesini içeren Ek Madde 5’e ilişkin konuşmasında, sözleşmenin her durumda imtiyaz niteliğinde olduğunu ve Danıştay denetimine tabi olmaması için bu ifadenin konduğunu ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 53, B. 74, 22.2.1994, s. 352, 353.

¹²⁵⁷ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Veysel Atasoy, 3996 yılı yasanın ANAP döneminde uygulamaya geçmemesinin 1915 tarihli Sultan Mehmet Reşat imzalı imtiyazlar hakkındaki kanundan kaynaklandığını

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile modelin işleyişi netleştirilmektedir. Maden ve petrol yasalarında olduğu gibi özel yatırım doğrultusunda gayrimenkul edinimini kamulaştırma yoluyla yapılacak ve mülkiyet idareye ait hale gelecektir. İşin mahiyetine göre kamulaştırma bedeli tamamen veya kısmen şirket tarafından karşılanacaktır. Dolayısıyla gerçek ve tüzel kişi adına kamulaştırma işlemi gibi tanımlanmamakla birlikte aynı nitelikte olduğu görülmektedir.

Kamulaştırmalarda devlet ile mülk sahibi arasındaki uyuşmazlıklar bu defa yatırımcı sermaye sahipleri ile mülk sahipleri arasında yaşanabilecektir. Bir taraftan yatırımcı sermayenin siyasi ilişkileri kendi çıkarları doğrultusunda kullanabileceği¹²⁵⁸, diğer taraftan şirket adına siyasetin devreye girmesinin işletmeleri KİT sistemine benzeteceği ileri sürülmektedir¹²⁵⁹. Ayrıca yap-işlet-devret modeli izlenerek gerçekleştirilecek yatırımlara çoğunlukla yabancı sermaye talip olduğu için kamulaştırma yabancılara tanınan bir imtiyaza dönüşebilecektir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre enerji alanında kamu ile özel sektörün ortak yürüteceği projelerde kamulaştırma usulü belirsizlikler taşımaktadır.¹²⁶⁰

Özelleştirme ile yap-işlet-devret modelinin ayrışma noktası, enerji gibi özelleştirilecek alanlarda ikincisinin vadeli bir “devletleştirme” anlamına gelmesidir. ANAP'ın koalisyona katılarak yeniden hükümette yer aldığı 1990'ların ikinci yarısında, yap-işlet-devret modelinden “yap-işlet-devam et” modeline geçilmesinin hedeflendiği

söyleyerek kendilerinin buna istisna getirdiğini belirtmektedir. Atasoy, “Bu Meclisin iradesi, Mehmet Reşat'ın iradesini aşamayacak mı?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 53, B. 74, 22.2.1994, s. 357.

¹²⁵⁸ Konya milletvekili Ahmet Remzi Hitap, tasarıyla yerli sermayeye tanınmayan bir olanağın yabancı sermayeye tanınarak ayrıcalık yaratıldığını anlatarak, “Bu tasarıyla ne yapıyoruz; aman gel diyoruz ve onun iş yapacağı yeri kamulaştırıyoruz. Hangi fabrikamızın arazisini devlet temin ediyor da, buyurun gelin diyor” diye şikâyet etmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 62, B. 113, 8.6.1994, s. 226.

¹²⁵⁹ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Güneş Taner, “yabancı sermaye çekilecektir, yerine devlet bu işi yapmaya çalışacaktır; yapılan kısmın tazmini devletten istenecektir. (...) KİT'lerin zor durumda olduğu sistem, daha da büyük çapta yaratılmış olacaktır” demektedir. Taner, kamulaştırmanın “devlete bırakılmasını” önermektedir. TBMM TD, D. 19, C. 62, B. 112, 7.6.1994, s. 143, 144.

¹²⁶⁰ “3096 sayılı Kanun çerçevesinde görevli dağıtım şirketleriyle yapılan sözleşmelerde yeni yatırımların nasıl ve kim tarafından ele alınacağı açık değildir. Bu nedenle halen özel şirketlere devredilen bölgelerde dahi yatırımlar kamu tarafından yapılmaya devam olunmaktadır. Barajlı hidroelektrik santral projelerinde veya geniş kömür sahalarının işletilmesini de içeren termik santral projelerinde kamulaştırmanın nasıl yapılacağı ve kamulaştırma bedellerinin kimin tarafından ödeneceği hususu belirsizdir” denmektedir. DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*.

ifade edilmektedir.¹²⁶¹ Bu fiilen özelleştirmeye tekabül edeceği için, yap-işlet-devret modelinde tartışmalı olan kamulaştırmanın doğrudan özelleştirmeye eklemlenme olasılığı doğmaktadır.

Önceki dönem kamulaştırma ödeneklerinin yetersizliği nedeniyle bunların yatırım bütçesinde gösterilmek istenmesi, bu defa kamulaştırma uyumsuzlukları nedeniyle yatırımların aksamasına sebep olduğu için eleştirilmektedir.¹²⁶² Anahtar teslimi projelerinden farklı olarak YİD projelerinde işletme riskiyle birlikte şirket kamulaştırma maliyetlerini üstlenmekte fakat bunu verdiği hizmetin fiyatına yansıtmaktadır.¹²⁶³ Bu bakımdan idare, YİD projelerinde el koyma işlemini yerine getirdikten sonra geri çekilerek bedelin finansmanın piyasa koşullarında gerçekleşmesine izin vermektedir.

İhale yöntemiyle yürütülen enerji ve ulaşım projelerinde kamulaştırma finansmanı sorunu, REFAHYOL koalisyonu döneminde sürmektedir. Kamulaştırma mağduriyetinin giderilebilmesi amacıyla, krizin etkisiyle yüksek seyreden kamu alacaklarına istenen faizle orantılı bir gecikme faizinin ödenmesi¹²⁶⁴, Dünya Bankası'ndan kredi sağlayacak projelerin yürütülmesi¹²⁶⁵, yatırımcı kuruluşlara yeterli ödenek tahsisinin bir idari tasarruf olmaktan çıkarılarak yasallaştırılması¹²⁶⁶ gibi öneriler

¹²⁶¹ Başbakan Mesut Yılmaz, şunları söylemektedir: “Kendi imkânlarıyla yatırım yaparak santral kuracak insana, belli bir süre sonra, bunları tekrar devlete devretme yükümlülüğünü getiriyoruz; yani, bir yerde, özelleştireceğimiz bir alanda, vadeli devletleştirme yapıyoruz. Enerjinin iletimi devlete ait olabilir; ama üretimi, bizce özel sektöre ait olmalıdır.” TBMM TD, D. 20, C. 3, B. 38, 17.4.1996, s. 529.

¹²⁶² Kayseri milletvekili Salih Kapusuz, kamulaştırma bedelleri yatırımların içerisinde bulunduğu için mahkeme kararlarının sonucu beklendiğini ve yatırımların normal süreci içerisinde tamamlanamadığını belirterek, kamulaştırma bedellerinin yatırım bütçelerinden çıkarılmasını önermektedir. TBMM TD, D. 19, C. 82, B. 91, 28.3.1995, s. 345.

¹²⁶³ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Şinasi Altın, YİD modeli bazında gerçekleştirilecek santrallerde, fiyatın anahtar teslimi projelere göre kamulaştırma gibi maliyetler nedeniyle daha yüksek olduğunu açıklamaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 98, B. 40, 24.11.1995, s. 371, 372.

¹²⁶⁴ Artvin milletvekili Metin Arıfağaoğlu, “Yüzde 30 kanunî faizle, vatandaşın parasını çalıştıracaksın, diğer taraftan, büyük rantiyecilerden, devlet tahvili karşılığı aldığın paralara, yüzde 120 veya yüzde 150 faiz ödeyeceksin! Bu, çifte standart değil midir?” diye tepki göstermektedir. TBMM TD, D. 20, C. 4, B. 41, 20.4.1996, s. 21, 79.

¹²⁶⁵ Erzurum milletvekili Arslan Polat, DB kredisıyla finanse edilen Karayolları İyileştirme Projesinin canlandırılarak kamulaştırmadaki ödenek darboğazının çözülmesi ve kamulaştırma bedellerinin ödenmesini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 20, C. 4, B. 41, 20.4.1996, s. 109.

¹²⁶⁶ Muğla milletvekili Zeki Çakıroğlu, bedel artırımı davalarında yurttaşların yatırımcı kuruluşlarla karşı karşıya getirildiğini, bu kuruluşların bütçesinde yeterli ödenek konacak şekilde Kamulaştırma Kanunu'nda değişiklik yapılmasını önermektedir. Çakıroğlu'na göre “herhangi bir bakanın ya da DPT'de çalışan uzmanların yetkisinden çıkarılıp, devletin yasal düzenlemesinin sağlanmalıdır.” TBMM TD, D. 20, C. 6,

getirilmiştir. Öte yanan ANAP döneminden itibaren ihale sisteminin kamulaştırma harcamalarının kontrolden çıkmasına sebep olduğu ve sorunun kaynağının burada yattığı saptanmaktadır.¹²⁶⁷

Geçmişten beri kamu yatırımları için öngörülen kamulaştırma bedellerinin ödenmesindeki esas sorunun bedel artırımı davalarından kaynaklandığı bilinmektedir. Gerek planlama mekanizmasının zayıflaması gerekse özel sektörün kamu yatırımlarına ortak olmasından kaynaklanan belirsizlikler, bedel artırımı davaları sonucu ortaya çıkan borç birikimini daha denetimsiz hale getirmiştir.¹²⁶⁸ Bu sorunu aşmak üzere bir ‘planlama’ konusu olarak yatırımcı kuruluşlara bütçe tahsisinde bedel artırımı kararlarının dikkat alınması önerisi getirilmekte, fakat benimsenmemektedir.¹²⁶⁹

ANASOL-D koalisyon hükümeti radikal bir adım atarak hem 1990’ların kamulaştırma borçlarını kapatacak bir yedek ödenek çıkarmakta, hem de gecikme faizini yükseltmektedir. DSİ ve Karayolları Genel Müdürlükleri gibi kuruluşlara ek bütçe aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmaktadır. Bu düzenlemenin borcu ileriki yıllara yükleyeceğini, bir diğer deyişle açık vererek finansman anlamı taşıyacağı kabul edilmekle birlikte muhalefet bu düzenlemeye destek vermektedir.¹²⁷⁰ Yöntemsel çözüm,

B. 61, 12.6.1996, s. 534, 535.

¹²⁶⁷ CHP Grubu adına Ankara milletvekili Eşref Erdem, 1989 yılında karayollarında plansız ve projesi olmadan işlerde ihaleye çıkılmasının, projelerin yapımçı firmalara bırakılmasının büyük fiyat artışlarına yol açacağı konusunda Bakan’a uyarıda bulunduğunu anlatmaktadır. “İşlerin 1/25 binlik bir haritada tespit edilen güzergâh üzerinden ihale edilmesi nedeniyle, kamulaştırma bedellerinin tahminlerin ötesinde yeni yükler getirmesi kaçınılmazdır” diyen Erdem, bunun istismara yol açacağı öngörüsünün doğrulandığını söylemektedir. TBMM TD, D. 20, C. 4, B. 41, 20.4.1996, s. 73, 74.

¹²⁶⁸ 1995 yılından itibaren bütçeye şu hüküm eklenmiştir: “Genel ve katma bütçeli kuruluşların kamulaştırma ve bina satın alımları ile ilgili tertiplerine aktarma yapılamaz. Ancak; liman, hava meydanı, demiryolu, tünel ve köprü projeleri nedeniyle yapılacak kamulaştırmalar ile üniversitelerin eğitim-öğretim projeleri için kuruluş bütçesinde tefrik edilmiş olan toplam kamulaştırma ödeneklerinin %50’sine, diğer kamulaştırma ve satın almalar için de %25’ine kadar olan ödenek eksiklikleri Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibinden karşılanabilir.”

¹²⁶⁹ Muğla Milletvekili Zeki Çakıroğlu, mülk sahiplerinin icra yoluna gittiğini, yatırımcı bakanlıklar ya da kuruluşlar gerekli ödeneği Maliye Bakanlığı’ndan sağlayamadıkları için yargı kararlarının uygulanamadığını anlatarak, “kamulaştırma artırımı bedellerinin mahkeme kararınca kesinleştikten sonra bütçe hazırlıkları başlamadan önce ilgili bakanlığın o seneki giderler hanesine yazılmasını” önermektedir. TBMM TD, D. 20, C. 21, B. 60, 25.2.1997, s. 157, 158.

¹²⁷⁰ DYP Grubu adına Isparta milletvekili Abdullah Aykon Doğan, ek bütçenin “bugüne kadar gelen açıkları yine vatandaşlara giderek ondan borç alarak karşılayacağım” demek anlamına geldiğini, DSP ve CHP’nin daha önce “açıkla finanse” edilen bütçeyi reddederken bunun zorunluluğunu görmüş olmalarından memnun olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 20, C. 36, B. 17, 20.11.1997, s. 612. RP Grubu adına Adana milletvekili Yakup Budak, ek bütçenin borçlanma yoluyla gerçekleştirileceğini, ancak kamulaştırma ve tezyidi bedel davalarından doğan borçların ödenmesinin “olumlu” olduğunu

Kamulaştırma Kanunu'nda değişikliğe gidilerek bütçe karşılığı olmayan kamulaştırmaların önlenmesidir.¹²⁷¹ Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti devleti aleyhine açılan insan hakları davaları içerisinde önemli bir yekûn oluşturan kamulaştırma vakalarının takibini sağlayacak bir mekanizma kurulmaktadır.¹²⁷²

1997'de geçmişe dönük kamulaştırma borçlarının kapatılması, siyasi iktidarın insan hakları kapsamında aldığı şikâyetler açısından geçici bir çözüm sağlamış, fakat yatırımcı kuruluşların sorununu ötelemiştir. 1999 bütçesinde Köy Hizmetleri, DSİ ve Karayolları Genel Müdürlüklerinin kamulaştırma için ödenek yeterliliği konusuna değinilmektedir. DSİ'ye bağlı yüklenici şirketler, kamulaştırma ödemelerindeki aksama nedeniyle çalışmamaktadır.¹²⁷³ Karayolu yapan müteahhitler, duble yola geçilmesiyle kamulaştırması kolaylaştırılarak tamamlanabilecek projeler istemektedir.¹²⁷⁴

Öte yandan kamulaştırma mağduriyetini gidermek için gecikme faizinin yükseltilmesi ise sorunu iki başlı hale getirmiştir. Bir yandan devletin toplam kamulaştırma bedellerini ödemesi güçleşirken diğer yandan enflasyon nedeniyle nihai bedel mağduriyeti gidermekte etkisiz kalmaktadır. Bu önlemin alınmasında belirleyici olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne açılan kamulaştırma davaları da artmaya devam etmektedir.¹²⁷⁵

vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 20, C. 37, B. 20, 27.11.1997, s. 184.

¹²⁷¹ Maliye Bakanı Zekeriya Temizel, sorunun kökünden çözülmesi için Kamulaştırma Kanunu'nda değişiklik gerektiğini belirterek, "1 liralık kamulaştırma ödeneğiyle 1000 liralık kamulaştırma yapılmasını" engelleyecek bir önerge hazırlamakta olduklarını paylaşmaktadır. TBMM TD, D. 20, C. 37, B. 20, 27.11.1997, s. 174, 175.

¹²⁷² Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk, İçişleri Bakanlığı bünyesinde insan haklarıyla ilgili bir 'bakanlık sözcülüğü' birimi oluşturulduğunu bildirmektedir. İnsan hakkı ihlali şikâyetlerine konu olan kamulaştırma bedellerinin geç ödenmesine ilişkin faizi yüzde 30'dan yüzde 50'ye çıkarma kararı alınmıştır. TBMM TD, D. 20, C. 38, B. 26, 10.12.1997, s. 289.

¹²⁷³ DYP Grubu adına Konya milletvekili Mehmet Ali Yavuz'a göre, nakit ödemeler zamanında yapılmadığı için "DSİ firmalarının, ödenek yetersizliğinden şantiyeleri kapalıdır. Geçici bütçe, en çok, büyük işleri üstlenen firmaları vurmuştur." TBMM TD, D. 21, C. 4, B. 24, 27.6.1999, s. 388, 454.

¹²⁷⁴ MHP Grubu adına Gaziantep milletvekili Muzaffer Çakmaklı, otoban yapmış bir müteahhit olarak duble yolların maliyetinin otobanların dörtte biri olduğunu, çünkü yüz metre boyunca kamulaştırma yapıldığını ve on metrede bir dönüm arazinin heba edildiğini anlatarak "Türkiye'nin, acilen istimlâki bitmiş, arazisi heba olmayan duble yollara gitmesi gerek" demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 21, B. 41, 23.12.1999, s. 559.

¹²⁷⁵ FP Grubu adına Tokat milletvekili Mehmet Ergün Dağcıoğlu'a göre, Türkiye'de kanunî faiz ve temerrüt faizi sorunu "bir insan hakları meselesi haline gelmiş; yani, uluslararası platformlara sıçramış", vatandaşlar davayı kazansalar sonuçta mağduriyetlerinin giderilememiştir. TBMM TD, D. 21, C. 19, B. 34, 15.12.1999, s. 517, 518.

Geçiş döneminde, özelleştirme ve yap-işlet-devret modelinin uygulanmasındaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak üzere yapılan hukuki düzenlemeler, özelleştirmenin devletleştirme referansından kurtulmasını, özel sektörün ise kamulaştırmayı daha özgürce kullanmasını sağlamaktadır.

Yerel yönetimler ve koruma alanlarında özel hukuk tüzel kişileri lehine kamulaştırma

1990'ların siyasi istikrarsızlığı, yerel yönetimlerinde kısa vadeli ve plansız kamulaştırma uygulamalarına sebep olmaktadır. İmar affı yasası kapsamında tapu vaatlerinde bulunan muhalefet iktidara geldiğinde imara açmadığı alanları kamulaştırmaya başlamaktadır.¹²⁷⁶ Öte yandan hükümette görülen siyasi yelpaze heterojenliğinin 1994 yerel seçimleriyle belediyelere genişleyerek yansması, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kamulaştırma ödeneği konusunda yeni bir gerilim eksenini doğurmuştur.

Gerek belediyelerin imar uygulamalarına dönük yardım düzenlemesi gerekse toplu konut alanlarının altyapısının kurulması gibi kamu hizmeti amaçlı kamulaştırmalarda belediyeler arasındaki ayrımcılık yapıldığı ileri sürülmektedir. Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Teknik Araştırma ve Uygulama Müdürlüğü fonları¹²⁷⁷ ile Başbakanlığa bağlı Toplu Konut İdaresi'nin Destekleme Fonu'ndan¹²⁷⁸ belediyelere aktarılan kamulaştırma ödeneklerinin “partizanca” kullanıldığı gündeme gelmektedir. Bu dönemde muhalif partilerden belediyelerin toplu halde düzenleme ve kamulaştırma fonlarının tahsisine ilişkin soru önergeleri verdikleri görülmektedir.¹²⁷⁹

¹²⁷⁶ Adıyaman milletvekili Mahmut Kılınç, geçmiş muhalefetin halkı oy deposu olarak kullandıktan sonra Dikmen Vadisi'nde kamulaştırma başlatmasını sorgulamaktadır: “Anakent Belediyesi madem burayı istimplâk edecekti, neden istimplâkten önce buraları imara açmadı da, istimplâkten sonra imara açma gereğini duydu? İmara açıldıktan sonra doğacak büyük rantı kime veya kimlere kazandırmak niyetindedirler?” TBMM TD, D. 19, C. 36, B. 112, 15.6.1993, s. 366.

¹²⁷⁷ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Gürol Soylu, Belediyelere İmar Uygulama Yardım Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda belediyelerin “düzenleme ve kamulaştırma projelerine” sağlanan mali desteğin bir bölümünün SHP'li belediyelere “partizanca kullandırıldığını” ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 48, B. 46, 16.12.1993, s. 181, 182, 185.

¹²⁷⁸ RP Grubu adına Van milletvekili Fethullah Erbaş, belediyelerin merkezî hükümetten aldıkları toplu konut alanlarının kamulaştırılması ve altyapı için tahsislerin “partizanca” olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 71, B. 36, 16.11.1994, s. 542, 544.

¹²⁷⁹ Düzenleme ve Kamulaştırma Fonu'ndan aldıkları yardım soru önergesine konu olan belediyeler

Yerel seçimlerle birlikte hükümet ile belediyeler arasındaki ortaya çıkan açının 1995 genel seçimleriyle kapanmasından sonra Büyükşehir Belediyeleri'nin kamulaştırma yetkilerini pekiştirecek bir düzenleme getirilmektedir. Bunun sonucunda kamulaştırılan yerlerin İslami sermaye çevrelerine aktarılması siyasi bir skandala dönüşmüştür.¹²⁸⁰ İdari açıdan ise “sanayi ve ticarî işyerleri yapmak” ifadesinin eklenmesiyle yerel yönetimlere dolaylı olarak özel sektör lehine kamulaştırma yetkisi tanınmış olmaktadır. Muhalefetin, bunun devletin bir kişinin elinden aldığı bir mülkü bir başkasına vermesi anlamı taşıyacağı iddiaları¹²⁸¹ karşısında hükümet kamulaştırma amacı dışında tahsis yapılmayacağı¹²⁸² yanıtını vermektedir.

Kentsel toprakların kamulaştırılarak tahsisinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ortaklık ve rekabet kendisini dışa vurmaktadır. Kamulaştırma sonrası belediyelere yapılan devirlerde, hükümetin aynı partiden belediyeleri kayırdığı kuşkuvarı dile getirilmektedir.¹²⁸³ Afet kapsamında yahut konut yapımı için gerçekleştirilen kamulaştırmaların hangilerinin bedellerinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından karşılandığı sorgulanmaktadır.¹²⁸⁴ Arsa spekülasyonunu önlemek

şunlardır: Nevşehir, Giresun, Kütahya, Niğde, Bartın, Diyarbakır, Konya, Muğla, Uşak, Muş, Gaziantep, Erzurum, Adana, Denizli, Kırıkkale, Karaman, Zonguldak, Rize, Edirne, Çorum, Isparta, Aydın, Kayseri, Bilecik, Adıyaman, Elazığ, Ardahan, Kastamonu, Kahramanmaraş, Mardin, Tekirdağ, Bingöl, Ankara, Aksaray, Afyon, Çanakkale, Kırklareli, Kahramanmaraş. TBMM TD, D. 19, C. 36, B. 112, 15.6.1993, s. 352-362; TBMM TD, D. 19, C. 36, B. 115, 22.6.1993, s. 5, 6; TBMM TD, D. 19, C. 36, B. 119, 30.6.1993, s. 362, 363.

¹²⁸⁰ Denizli milletvekili Mustafa Kemal Aykurt, Sultanbeyli ilçesinin RP'li Belediye Başkanı tarafından kamulaştırılan arsanın Süleyman Mercümeç'in ortak olduğu Yayın ve Dağıtım, Sanayi ve Ticaret A.Ş. (YA-DA) adına kayıtlı gözüktüğü, öte yandan “Adil Düzen” adı verilen mahallede İslam Üniversitesi kurulacağı vaadinde bulunduğu söyleyerek, “Rantçılar kim, görüyor musunuz?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 20, C. 5, B. 52, 15.5.1996, s. 481.

¹²⁸¹ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Ali Talip Özdemir, “vatandaşın mülkü olan araziye veya kamu arazisini, hazine arazisini istimlak edeceksiniz veya kendi zimmetinize, kendi uhdenize geçireceksiniz, ondan sonra ticarî alan yapıp, vatandaşa satıp para kazanacaksınız” şeklinde tepki göstermektedir. TBMM TD, D. 20, C. 20, B. 55, 5.2.1997, s. 282, 283.

¹²⁸² RP Grubu adına Veysel Candan, “belediye olarak ben, bir yere iş merkezi yapacağım, burayı istimlak edeceğim ve orayı alıp satacağım... Böyle bir şey yok, gelen teklifte de yok, daha önce de olamaz. Bir belediye, bir yeri, sosyal amaçlı olarak istimlak edebilir ve istimlak dışında kullanamaz” demektedir. TBMM TD, D. 20, C. 20, B. 55, 5.2.1997, s. 289.

¹²⁸³ Tunceli milletvekili Kamer Genç, İmar ve İskân Bakanlığı'nın zaman zaman büyük arsaları kamulaştırarak Arsa Ofisi'ne konut yapılmak üzere devrettiği uygulamaların “politik” olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 46, B. 22, 29.11.2000, s. 401.

¹²⁸⁴ Erzurum milletvekili Aslan Polat, belediyelerin mülkiyetinde olan arsalar üzerinde inşa edilen konutlardan bazılarının kamulaştırma bedellerinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından ilgili belediyelere zamanında ödenmediğini belirterek, hangilerine ödeme yapıldığının Bakanlık tarafından açıklanmasını ve afet kapsamına alınan belediyeler gibi burada da bir “kayıma” durumu olup olmadığının

ve devlet denetiminde sağlıklı konutlaşma için kamulaştırmanın planlamaya bağlanması gerekmektedir.

Müteahhitlik şirketleri, konut yapımında devletin kamulaştırma olanağından daha fazla faydalanmak istemektedir. Yerli ve yabancı sermayenin “hayır” amaçlı özel konut yapabilmesine olanak yaratmak için, daha önce Arsa Ofisi’nin ucuz konut alanı üretmekte kullandığı toprak kamulaştırma ve rezerv arsa oluşturma yetkisinin merkezileştirilerek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile TOKİ tarafından özel konut inşa etmek isteyenler adına kullanılması gündeme gelmektedir.¹²⁸⁵ Başbakanlığa bağlı Konut Müsteşarlığı’na da kamulaştırma yetkisi verilmektedir.¹²⁸⁶

Gecekondu düzenlemesi için Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde kurulmuş olan fon Toplu Konut İdaresi’ne devredilmektedir. Ayrıca belediyelerce yapılan veya yaptırılan gecekondu tasfiye, ıslah ve önleme bölgelerine ait projelere dayanılarak TOKİ’ye kamulaştırma yapma yetkisi vermektedir. Böylece 1960’larda temeli atılan gecekondu bölgelerinde dar gelirli kesimlere dönük kamulaştırma yetkisi ve bu amaç doğrultusunda 1980’den sonra bütçe dışı fona aktarılan devlet ödeneği Başbakanlığa bağlı TOKİ’ye devredilmektedir.

Kentsel topraklarda yapılaşma doğrultusunda kamulaştırmalara özel yasalarla koruma alanlarına girilmesine sebep olmaktadır. Özellikle devletin koruması altında olan doğa alanlarının özel hukuk tüzel kişilerinin muhtelif yatırımlarına tahsisi dikkat çekmektedir. AOÇ arazisinin yıllar içerisinde kamulaştırmalara maruz kalarak aşındırılmasına benzer şekilde “milli park” statüsü verilen Gelibolu yarımadası kurumsal tecavüzlerin tehdidi altındadır.¹²⁸⁷ Kamulaştırma yetkisinden faydalanan kesimler içerisine vakıf üniversitelerinin dahil edilmesi tehdidi artırmaktadır. Nitekim bu yolla

ortaya çıkmasını talep etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 46, B. 22, 29.11.2000, s. 421.

¹²⁸⁵ FP Grubu adına Sakarya milletvekili Cevat Ayhan, TOBB Başkanı Fuat Miras’ın yapmayı taahhüt ettiği konutlar için ve DB Başkanı’nın sunmayı vaat ettiği kaynaklar için hükümetin arsa temin etmemesinden şikâyet ettiğini anlatarak, “hayır için” kalıcı konut inşa etmek isteyenler için rezerv arazi kamulaştırılmasını önermektedir. TBMM TD, D. 21, C. 27, B. 63, 29.2.1999, s. 314.

¹²⁸⁶ Müsteşarlığın görevleri arasında “Kurul tarafından alınan kararlar doğrultusunda, bağlı kuruluşları vasıtasıyla, her türlü sektörel yatırımlar ve kamu tesisleri için kamulaştırma” bulunmaktadır.

¹²⁸⁷ FP Grubu adına Bursa milletvekili Ahmet Sünnetçioğlu, Gelibolu’nun “albenisi” olması nedeniyle Koç Üniversitesi’ne orman arazisinin verilmesi gibi, bir holdingin “üniversite kurmak istiyorum” diyerek milli parkın kendisine tahsisini isteyebileceğini söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 26, B. 59, 17.2.1999, s. 555, 556.

büyük şirketler, eğitim kurumları üzerinden değerli arazilerin kamulaştırılmasından faydalanabilir hale getirilmiştir.¹²⁸⁸

Kentsel imarda kamulaştırmanın planlama ile birlikte etkin bir şekilde kullanılmaması, altyapısal sorunlar doğurmaktadır. İçme suyu kaynaklarının bulunduğu mutlak koruma alanlarının kamulaştırılması yasal bir zorunluluk olmakla birlikte, yoğun yerleşimin bulunduğu bölgelerin kamulaştırılmasında maliyet bakımından güçlüklerle karşılaşmaktadır.¹²⁸⁹ Kamulaştırma güçlükleri nedeniyle su havzalarının bulunduğu yerlerin kullanımına sınırlandırmalar getirilirken toprak sahibinin arazisini değerlendirebilmesi için organik gübreyle tarım yapılmasına izin verildiğini, ancak buraların gecekondulu yerleşimlerine açıldığı saptanmaktadır.¹²⁹⁰

Koruma alanları kapsamında kültürel ve tarihi eserlerin yönetiminin vakıflara devri ve onlar adına kamulaştırma yapılabilmesi olanaklı kılınmaktadır. Eser, bölgede mahallede yaşayanlar tarafından geleneksel olarak korunarak bir geçim kaynağı oluştururken, bölgeler kamulaştırıldıktan sonra oradaki varlıkların bakımı ve korumasında vakıflar yetkilendirilecektir.¹²⁹¹ Kültür Bakanlığı, sivil toplum örgütleri ile protokol düzenleyerek restorasyon ve koruma işlerini bu kurumların üstlenmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla eserin bulunduğu bölgede yaşayan halkın oynadığı rolü ikame edecek şekilde kurumsal yapılar devreye girecektir. Kamulaştırılması söz konusu olan toprakların buradan geçimlik kazanç sağlayan mahalli kesimlere ait olma olasılığı,

¹²⁸⁸ FP Grubu adına Ankara milletvekili Eyyüp Sanay, Başkent Üniversitesi için Hazine'ye ait arazinin 49 yıllığına tahsis edilmesi ve bir kısım arazinin kamulaştırılması ile ilgili olarak, "Pek çok devlet üniversitesinin fizikî imkân ve kaynak yetersizliği aşikârken, Koç Üniversitesi, Bilkent Üniversitesi, Başkent Üniversitesi gibi özel üniversitelere böylesine cömert davranmak düşündürücü değil midir?" diye sormaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 16, B. 19, 15.11.1999, s. 346.

¹²⁸⁹ Isparta milletvekili Ertekin Durutürk ve arkadaşları, çevre sorunlarının saptanması ve önlemlerin alınmasıyla ilgili araştırma önergesi vermektedir. Araştırma raporunda, İstanbul, İzmir ve Ankara illerinin içme suyu kaynakları ile Sapanca gölüne ait mutlak koruma alanlarının kamulaştırılması amacıyla 1994 yılı için 2 milyar TL bedelle "Mutlak Koruma Alanlarında Kamulaştırma" adı altında bir proje teklif edilmiştir. TBMM TD, D. 19, C. 69, B. 23, 25.10.1994, s. 94.

¹²⁹⁰ İstanbul milletvekili Sabri Öztürk, Boğaziçi Kanunu'nda değişiklik teklifinde, su havzalarında özel mülkiyeti olan kişilerin yerlerini zamanında istimlâk edemediği için bu yerlerin ucuzladığını ve mafyanın buraları gecekondulaşmaya açtığını belirtmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 78, B. 68, 17.1.1994, s. 26.

¹²⁹¹ Antalya milletvekili Nesrin Ünal, Demre'de Noel Baba Kilisesi'nin kamulaştırılarak özel bir vakfa devredildiğini, Demrelilerin, "Bu kültürü yıllardır biz canımız gibi koruduk; ama istimlâk edilen alanlarda vakfı devralan özel vakıf, dükkânlar açıp tekelleşme mi olacak? Ve Demre'nin küçük esnafı mağdur edilecek mi?" diye sorduğunu aktarmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 50, B. 33, 16.12.2000, s. 67.

çelişkiyi büyötmektedir. Düzenleme, rant amaçlı olmadığı argümanıyla savunulmaktadır.¹²⁹²

Piyasaları düzenleyici devletleştirme ve kamulaştırma

5 Nisan 1994 tarihinde hükümetin açıkladığı istikrar paketi doğrultusunda alınacak mali önlemlerin ekonominin yönetimindeki yetkilerin yürütmede yoğunlaştırılmasını gerektirmesi, 1980'lerin sonunda bankacılık sektöründe yaşanan el koymalarının tekrarlanma olasılığını gündeme getirmektedir.¹²⁹³ Muhalefete göre, Merkez Bankası yasasında yapılan değişiklikle Banka'nın kredi vermesi için yürütme onayının tek imzaya indirilmesi, uçurumun kenarında duran özel bankalara dönük bir önlem olup devletleştirme olasılığının bir göstergesidir.¹²⁹⁴

Devletin iflas eden şirketleri kurtarması, düzenleyici önlemlerin tüm sektörlerle dönük bir devletleştirme politikası olarak yorumlanmasına sebep olmuştur.¹²⁹⁵ Tarımda toprak reformu bağlamında dağıtılmak üzere toprak kamulaştırılması gündemden düşerken, toprak mülkiyetinin zilyetlikten çıkarılmasında kadaastro çalışmaları “kamulaştırma” olarak yansıtılmaktadır.¹²⁹⁶ Muhalefete göre ekonomik kriz, bedelleri

¹²⁹² Kültür Bakanı İçel milletvekili İstemihan Talay şunları söylemektedir: “Sivil toplum örgütlerinin (...) kaynak yaratabileceklerine de inandığımız için, onlarla bu protokolü gerçekleştirdik. (...) Oraları vakfa verip, onları rant tesisi yapmaları konusunda hiçbir düşüncemiz, değerlendirmemiz yoktur.” TBMM TD, D. 21, C. 50, B. 33, 16.12.2000, s. 70.

¹²⁹³ ANAP Grubu adına Ekrem Pakdemirli, “bankacılık sektöründe devletin kontrolü yavaş yavaş azalırken, suiistimal etme imkânlarını alabildiğine açıyoruz” diyerek geçmiş dönemde beş bankanın, genel müdürleri tarafından içleri boşaltılarak devletleştirildiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 19, C. 58, B. 92, 20.4.1994, s. 239.

¹²⁹⁴ İzmir milletvekili Işın Çelebi, “şirketler bile iki imzayla işlem yaparlarken, böyle bir sıkışıklık anında tek imzayla senet kabul edilip karşılığında reeskont kredisi açılması ve bunun özellikle bir sıkışıklık anında zor durumda olan kuruluşa ve fevkalade halde yapılması, bence, Türkiye'de işlerin çok sıkışmaya başladığını gösteriyor ve bu, bankaların kamulaştırılmasına yol açabilir” demektedir. TBMM TD, D. 19, C. 58, B. 92, 20.4.1994, s. 242.

¹²⁹⁵ İzmir milletvekili Cengiz Bulut, bir yandan batan şirketleri kurtarma bahanesiyle devletin hisse senetlerine el koyduğunu, diğer yandan kadastronun geçtiği yerlerde köylünün arazisinin Milli Emlak'e geçtiğini anlatmaktadır. Bulut, “işte, sanayide devletleştirme; işte, tarımda devletleştirme, işte size gizli komünizm” diye tepki göstermektedir. TBMM TD, D. 19, C. 61, B. 110, 2.6.1994, s. 408.

¹²⁹⁶ Bulut, “Rusya'da, 1917'de bolşevik ihtilâli silahla oldu, kanla oldu. Türkiye'de, devletleştirme, kadaastro çalışmalarıyla oluyor; çünkü kadastronun yaptığı bütün çalışmalar neticesinde bütün araziler Hazine'ye yazılıyor. Köylüye yazılan Hazine yeri vaki değil” demektedir. TBMM TD, D. 19, C. 82, B. 89, 22.3.1995, s. 227.

ödenmeyen kamulaştırma mağdurları ile devletleştirilen bankaların mağdurları şeklinde iki şikâyetçi kesim üretmiştir.¹²⁹⁷

2001 krizi üzerine Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesinde alınan bankaların Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) yönetiminde zarar etmeye devam etmesi, bu mekanizmanın bankaları özelleştirmek yerine devletleştirdiği şikâyetleri yeniden gündeme getirmektedir.¹²⁹⁸ Özel sektörün zarar ettirdiği bankalar rehabilite edilerek yeniden özel sektöre devredilmediği gibi yeni bankaların devletleştirilmesi bu kanıyı pekiştirmektedir.¹²⁹⁹ BDDK’nın bireysel banka iflaslarına müdahale edecek bir kurum olmaktan çıkarak sistemik krizlere müdahale eden bir kamulaştırma dairesi gibi çalıştığından şikâyet edilmektedir.¹³⁰⁰

Hazine bürokrasisinin özel sektör ile arasında yaşanan geçişkenlik, KİT’ler içerisinde kârlı iken özelleştirilen, zarara girdikten sonra devletleştirilen Asil Çelik fabrikasına dönük yönetsel anlayışın bankalara aktarıldığını göstermektedir.¹³⁰¹ Düşük fiyatlarla yapılan özelleştirmelerin bedeli, büyük borçlarla bu kuruluşların devletleştirilmesi olmaktadır.¹³⁰² Bankaların devletleştirilmesi sonucunda üstlenilen görev zararı borçları kamusallaştırmaktadır ve ödemeler sistemi bakımından yeni bir yük

¹²⁹⁷ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Selçuk Maruflu, ekonomik krizden beri Türkiye’de banka mağdurları ve bedelleri ödenmeyen kamulaştırma mağdurları olarak iki şikâyet grubu ortaya çıktığından söz etmektedir. TBMM TD, D. 19, C. 96, B. 23, 4.11.1995, s. 440.

¹²⁹⁸ Samsun milletvekili Kemal Kabataş, fon bünyesindeki bankaların ne zaman özelleştirileceğini sorarken, yapılan düzenlemeyle özel sektör yönetimindeki yeni bazı bankaların devletleştirilmek istendiğini ifade etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 20, B. 36, 17.12.1999, s. 36, 37.

¹²⁹⁹ DYP Grubu adına Hatay milletvekili Mehmet Dönen, bankaları batıranların “hortumculukla” suçlandığını, ancak fona devredildiklerinden beri zarar etmeye devam ettiklerini hatırlatmaktadır. BDDK Üst Kurulunun “sanki tek işi devletleştirme yapmak gibi” tüm bankaları devletleştirerek devleti zarara soktuğunu anlatmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 63, B. 100, 11.5.2001, s. 280, 281.

¹³⁰⁰ ANAP Grubu adına İstanbul milletvekili Nesrin Nas, sistemin BDDK’nın ana misyonunu geri plana ittiğini anlatarak bunun ekonomi için ciddi bir risk teşkil ettiğini söylemekte, “En kısa sürede bu kurum kendi işlevine döndürülmek zorundadır. Bu nedenle, Fonun yeniden yapılandırılması çok önemlidir” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 63, B. 100, 11.5.2001, s. 249.

¹³⁰¹ İstanbul milletvekili Azmi Ateş, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı’ndan istifa edip peşinden Koçbank Yönetim Kurulu başkanı olarak görev alan Tevfik Altınok’un Müsteşarlık yaptığı dönemde Asil Çelik vakasının yaşandığını hatırlatarak, TMSF’ye devredilen bankaların özelleştirilmesi için oluşturulan Kurulun başına Altınok’un getirilmesinin “sakıncalı” ve özelleştirme işlemlerinin “şaiabeli” hale gelme olasılığına işaret etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 54, B. 57, 13.2.2001, s. 624, 627.

¹³⁰² FP Grubu adına Adıyaman milletvekili Mahmut Göksu, “Sudan ucuz fiyatlarla, birilerine peşkeş çekerek özelleştirdiğimiz birçok tesis ve bankayı, daha sonra tekrar kamulaştırarak, milyarlarca dolarlık borç yükleriyle geri aldık” yorumu yapmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 67, B. 120, 19.6.2001, s. 203.

getirmektedir.¹³⁰³ Daha sonra el koyma yerine yönetim ve denetim kurullarına müdahale etme yoluyla banka devletleştirmelerini yaygınlaştırmaktan imtina edildiği görülmektedir.¹³⁰⁴

Krizi takip eden dönemde ekonominin uluslararası piyasalara eklemlenmesi artıran düzenlemeler, OSB lehine kamulaştırmanın önemini artırmaktadır. Gümrük Birliği Anlaşması, yerli imalatın yanında ithalata dayalı modelin yerine emek-yoğun teknolojiye dayalı sınaî bağımlılığı getirmekte, bu doğrultuda küçük ve orta boy işletmelere daha fazla ağırlık verilmektedir. Sanayi Bakanlığı söz konusu işletmelerin bulunduğu sanayi bölgelerinin Gümrük Birliği'ne uyum sağlamasını hedeflerken, OSB'ler için bütçeden ayrılan kamulaştırma payı bu politika çerçevesinde yetersiz kalmaktadır.¹³⁰⁵

Restorasyon döneminde, özel girişim lehine kamulaştırmanın reform döneminden süre gelen yetkilerinin genişlediği öncü alanlardan biri OSB'dir. OSB'nin önceki dönem tartışma konusu olan bedel ödeme karşılığında elde ettiği kamulaştırma yetkisi, kamulaştırma bedelinin devlet tarafından üstlenilmesiyle pekiştirilmektedir.¹³⁰⁶ 4342 sayılı Mera Kanunu'na göre kamulaştırılarak köylere ve belediyelere tahsis edilen meraların kent sınırlarının genişlemesiyle buralara inşa edilen OSB için engel teşkil etmeye başladığı dile getirilmektedir.¹³⁰⁷

¹³⁰³ DYP Grubu adına Samsun milletvekili Kemal Kabataş, “bir büyük reform operasyonu ile fona aktardığımız 14 bankanın da birikmiş görev zararı -görev zararı değil bu- açığı ya da zararı -ne dersek diyelim- kamulaştırılan, kamuya mal edilen, hazine yükümlülüğü haline getirilen, hazinece, bir anlamda, devralınan rakam da 13 katrilyon” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 59, B. 82, 11.4.2001, s. 170, 171.

¹³⁰⁴ Tokat milletvekili Ergün Dağcıoğlu, TMSF'ye devredilen bankaların mal varlıklarıyla ilgili “bu işletmelerin yönetimine BDDK kanuna göre el koyacak mıdır?” sorusuna karşılık, BDDK'nın açıklamasında, alacakların tahsili bakımından önemli işletmelerin yönetimlerine gerekirse el konduğu ifade edildikten sonra “yaygın bir kamulaştırma görüntüsünün genel ekonominin iyileşmesine yardım etmeyeceği” vurgulanmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 87, B. 66, 26.2.2002, s. 31.

¹³⁰⁵ DSP Grubu adına Denizli milletvekili Hilmi Develi, Bakanlığın esnaf ve sanatkârı, KOBİ'leri ve sanayi kuruluşlarını Gümrük Birliği'ne hazırlamak üzere “organize sanayi bölgelerinin kamulaştırma ve altyapı hizmetlerine, küçük sanayi sitelerinin yüzde 70'e ulaşan yapılarına kredi verecek, destekleyecek” dedikten sonra ayrılan bütçenin koruculara ayrılanla aynı olmasına tepki göstermektedir. TBMM TD, D. 20, C. 17, B. 34, 15.12.1996, s. 32.

¹³⁰⁶ Sanayi ve Ticaret Bakanı Ahmet Kenan Tanrıkulu, Yatırım Programında “Etüt, kamulaştırma ve yatırım için gereken harcamaların tamamı Müteşebbis Heyet tarafından karşılanacaktır” dipnotunda kamulaştırma ifadesinin çıkarıldığını, DPT onayıyla kamulaştırma giderleri için Bakanlığın kredi tahsisine olanak sağlandığını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 8, B. 43, 3.8.1999, s. 353.

¹³⁰⁷ Tanrıkulu, Şanlıurfa İkinci OSB'sinin inşa edileceği sahanın mera statüsünde olmasının kamulaştırma işlemlerinde güçlük yarattığını, mera statüsünün kaldırılması için müteşebbis heyet tarafından Tarım ve

OSB'nin sayısındaki olağanüstü artış¹³⁰⁸ ve kentlerde karşılaşılan arazi tahsisindeki sorunlar dikkate alınarak OSB'ne tüzel kişilik kazandırılması ve kamulaştırma yetkisinin doğrudan bu tüzel kişiliğe bağlanması yönünde bir düzenleme yapılmaktadır.¹³⁰⁹ Temeli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine dayanan OSB, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamulaştırma ile planlamanın bütüncül olarak değerlendirilmesi gereken sanayileşme merkezileri olarak ele alınmıştır.¹³¹⁰ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmada öncelikli yörelerde kamulaştırma aşamasında bulunan OSB'nin süratle bitirilmesine hükmedilmiştir¹³¹¹. İthal ikameci kalkınma modelindeki rolünden farklı olarak ihracata dayalı büyümenin gerektirdiği dövizin temini bakımından özel sanayi lehine yapılacak kamulaştırmalar hayatiyet arz etmektedir.¹³¹²

OSB'nin kamulaştırma yetkisi ile donatılması, devlet-mülkiyet ilişkilerinde yeni bir denklem kurulduğunun işaretlerini vermektedir. Arsa Ofisi'nin oynadığı rolün “kamusal” niteliği sorgulanmakta¹³¹³, dolaylı olarak özel sektöre arz edilmek üzere devlet tarafından kamulaştırma yürütülmesinin “bürokratik” bir işlev bozukluğu olduğu

Köyşleri Bakanlığı nezdinde yapılan çalışmaların devam ettiğini bildirmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 8, B. 43, 3.8.1999, s. 352, 353.

¹³⁰⁸ Erzurum milletvekili Aslan Polat, 36 yılda bitirilen 43 adet organize sanayi bölgesinin 5 katı kadar yeni organize sanayi bölgesinin kamulaştırma aşamasında olduğunu ve bunlara yeterli kaynak gerektiğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 71, 23.3.2000, s. 120, 131.

¹³⁰⁹ Konya milletvekili Veysel Candan, organize sanayilerin 1961'le birlikte planlama dönemiyle gündeme geldiğini, ancak mevcut mevzuatın kamulaştırma gibi konularda sıkıntısı olduğunu belirtmektedir. MHP Grubu adına Orhan Şen, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'a göre “Organize sanayi bölgelerinin, çevreye çekmesi muhtemel yan sanayi ve konut alanları da, organize sanayi bölgelerinin planlama ve kamulaştırma aşamalarında göz önünde bulundurularak, bütüncül bir yaklaşımla ele alınacaktır” dendiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 71, 23.3.2000, s. 152.

¹³¹⁰ Yerleşme ve Şehirleşme başlığında konu, “Organize sanayi bölgelerinin çevrelerinde oluşabilecek konut, yan sanayi gibi unsurlar planlama ve kamulaştırma aşamalarında dikkate alınacaktır” şeklinde ifade edilmektedir. DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*.

¹³¹¹ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, s. 177.

¹³¹² Konya milletvekili Candan, üretimin azaldığını, ihracatın düştüğünü, buna bağlı olarak da döviz rezervlerinin ihracata değil ranta, yani faize bağlı olarak çoğaldığını söyleyerek, “O açıdan da, bu kanun tasarısı içerisinde verilen kamulaştırma yetkisi olumludur; hazine arazilerinin ücretsiz veya düşük ücretle tahsis edilmesi maddesi olumludur” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 71, 23.3.2000, s. 152.

¹³¹³ FP Grubu adına Ordu milletvekili Eyüp Fatsa, organize sanayi bölgeleri için kamulaştırmalarda Arsa Ofisi'nin devreden çıkarılması ve bu işlemin doğrudan Müteşebbis Heyet tarafından yürütülmesi gerektiğini savunmaktadır. Fatsa'ya göre, “yarı kamu kuruluşu olan arsa ofisleri, hem istimlak işlemlerinde büyük hatalara sebep olmakta (...) sanayiciden kâr etme amacı taşımaktadır.” TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 71, 23.3.2000, s. 156.

vurgulanmaktadır¹³¹⁴. Sanayileşme, devletin özel sanayiye destek olmanın ötesinde, özel sanayinin kamu yararı adına başka özel gayrimenkullere el koyabilecek şekilde yetkilendirilmesini gerektirmektedir. Bu süreçte kamunun oynayacağı rolün ademi merkezileştirilmesi, Bakanlıktan belediye ve valiliğe devredilmesi tercih edilmektedir.¹³¹⁵

OSB adına kamu yararı kararı alınması, ‘idare’nin kamu yararı konusunda yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Özel sektör lehine kamu yararı, idarenin bütünlüğü çerçevesinde ilkeselleştirilmelidir. Çevre Bakanlığı’nın çevre koruma gerekçesiyle Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın OSB kurabilmesine izin vermemesi, aşılması gereken bir sorun teşkil etmektedir. Nitekim Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bünyesinde de, bir yandan OSB için kamulaştırmaların hızlandırılması, diğer yandan “ekosistemin” korunması için devletleştirme ve kamulaştırma hükümleri yer almaktadır.¹³¹⁶ OSB gündemi üzerinden, kamulaştırma uygulamasının temelinde yatan kamu yararı kararının özel sektör lehine alınmasını istisnai olmaktan çıkaracak bir yorum getirilmektedir.¹³¹⁷ Bu yaklaşım muhalefetle karşılaşmazken yalnızca düzenlemenin rant amaçlı kullanılabileceği yönünde şerh düşülmektedir.¹³¹⁸

¹³¹⁴ FP Grubu adına Hatay milletvekili Mustafa Geçer, “Türkiye’de, bugün, dünyanın da bir seline kapıldığı liberal bir müzikle, âdetâ, devletçi ve totaliter bir dans yapılmaktadır. Yani, kurumların, kuruluşların ve özel teşebbüsün önüne sürekli bürokratik engeller, sürekli, âdetâ bürokratik dükalıklar kurularak bütün işverenlerin ve müteşebbis kişilerin karşısına her alanda bu engeller dikilmekte” olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 74, 30.3.2000, s. 430, 431.

¹³¹⁵ FP Grubu adına Konya milletvekili Hüseyin Arı, “devletçi, statükocu ve merkezîyetçi” yapıyı eleştirerek Bakanlığın denetiminin ağırlığından şikâyet etmekte, yerel yönetimler yasa tasarısına paralel olarak valilik ve belediyenin denetimine göre ademi merkezîyetçi bir sistemin uygulanmasıyla “demokratikleşme” yönünde ilerlenmiş olacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 30, B. 79, 12.4.2000, s. 654.

¹³¹⁶ Plan’ın hukuki ve kurumsal düzenlemeleri içerisinde Anayasa’nın çevre ile ilgili maddelerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda düzenlemeler yapılması önerisi şöyle açıklanmaktadır. “Kamulaştırma ve devletleştirme ayrımı gözetilmeden devletleştirme hedeflenmektedir. Kamulaştırma daha çok kullanım amacının bir aracı olarak algılanmalı ve çevrenin, özellikle doğal ekosistemlerin korunmasını açıkça hedefleyecek biçimde genişletilmelidir.” DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, s. 306.

¹³¹⁷ FP Grubu adına Hatay milletvekili Mustafa Geçer, bakanlıklar arasında kamu yararının farklı yorumlanabileceğini belirterek, Hatay’ın Erzin İlçesinde inşa edilecek OSB ile ilgili ÇED raporunda kuşların göç yolu olduğu için olumsuz karar çıktığını anlatmaktadır. Geçer, göç yolunun feda edilebilir bir kamu yararı olarak değerlendirilip arazinin OSB’ne tahsis edilmesinin düşünülebileceğini söyleyerek, “ülkenin topyekûn kalkınmasında koordineli olarak çalışan bakanlıklarla ilgili” bir düzenlemenin yapılmasını önermektedir. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 74, 30.3.2000, s. 430, 431.

¹³¹⁸ İstanbul milletvekili Masum Türker’e göre OSB “bir nevi servet transferidir”. Türker, “Millî irade, burada, devlete ait olan bazı kaynakların, arazilerin, ucuz fiyatlarla ve devlet tarafından bazı olanakları

OSB'ne paralel olarak adına kamulaştırma yapılabilen özel hukuk tüzel kişilerine Teknoloji Geliştirme Bölgeleri ve Endüstri Bölgeleri eklenmektedir. Endüstri Bölgeleri'nin OSB gibi tüzel kişiliği olmaması sebebiyle kurulacağı yerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilebileceği belirtilmektedir. Kamulaştırma bedeli Bakanlık bütçesinden karşılanmış ise sözleşmesinde belirtilen süre kadar yatırımcılar lehine bedeli karşılığında, bedel yatırımcılar tarafından karşılanmış ise yatırımcılar lehine bedelsiz olarak irtifak hakkı tesis edilebilecektir. Acele kamulaştırma yetkisinin lehine kullanılabildiği alanlardan biri olan Endüstri Bölgeleri'nin, uluslararası rekabet açısından yeterli kamusal yetkilerle donatılmamış olması yine de eleştiri konusudur.¹³¹⁹

2001 krizinden sonra oluşturulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), piyasanın çeşitli alanlarda düzenlenmesi öngörmekte, bu doğrultuda kamulaştırmanın değişen işlevi de sektörel düzenlemelerde kendisini göstermektedir. Petrol ve doğalgaz naklinde kamulaştırmanın ağırlıklı bir maliyet kalemi oluşturması bakımından enerji başlıca düzenlenen alanlar arasındadır.¹³²⁰ BTC petrol boru hattının geçeceği yerlerde yürütülecek kamulaştırmalarla ilgili anlaşmada, öngörülenin üzerindeki kamulaştırma bedelinin Türkiye tarafından karşılanmasına karar verilmiştir.¹³²¹ Kamulaştırma maliyetinin hesaplanmasında, BTC petrol boru hattına kısmen paralel düşen Mavi Akım doğal gaz boru hattı için yapılan kamulaştırmaların değer artırımları gözetilmiştir. Kamulaştırma bedelleri halka ödeneceği için proje kapsamında devletin fazla ödeme yapması sakıncalı bulunmamaktadır.¹³²²

sağlanarak, transferi kararını alıyor” demektedir. Bakanlık rant yaratmak isteyenlere karşı önlem almalıdır. TBMM TD, D. 21, C. 29, B. 74, 30.3.2000, s. 435, 436.

¹³¹⁹ SP Grubu adına Hatay milletvekili Mustafa Geçer, Kamulaştırma Kanunu'ndaki acele kamulaştırma işletiminin endüstri bölgeleri için genişletildiğini, tasarının Serbest Bölgeler Kanunu'na paralel hazırlanmış olduğunu, öte yandan küreselleşme ve entegrasyon açısından yasal düzenlemelere dayalı teşviklerin yetersiz kaldığını dile getirmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 82, B. 49, 9.1.2002, s. 449.

¹³²⁰ Erzurum milletvekili Arslan Polat, Hazar geçişli Türkmen doğalgazının BTC petrol boru hattına paralel geçirilmesi planlandığına göre ve bu boru hatlarında en önemli girdilerden birinin arazi kamulaştırması olacağını söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 34, B. 103, 1.6.2000, s. 182.

¹³²¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Mustafa Cumhur Ersümer, BOTAŞ'ın müteahhit olarak boru hattını 1 milyon 300 bin dolara inşa etmeyi, edemezse aradaki farkı ödemeyi taahhüt ettiğini söyleyerek, şöyle açıklamaktadır: “İstimlak bedeli olarak 99 milyon dolar tespit edilmiştir. Burada verilen garanti şudur: Eğer, 99 milyon dolara bu istimlakler yapılamazsa, bunun üstündeki kısım Türkiye tarafından karşılanacaktır.” TBMM TD, D. 21, C. 36, B. 114, 21.6.2000, s. 139, 140.

¹³²² Denizli milletvekili Hasan Erçelebi, değer artırım davalarından doğan meblağlar projedeki parayı

4586 sayılı Petrolün Boru Hatları ile Transit Geçişine Dair Kanun’na göre BOTAS, müteahhit şirket olarak kamulaştırmayla yetkilendirilmektedir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bağlı Transit Petrol Boru Hatları Dairesi Başkanlığı’na da kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Ancak BOTAS’ın hali hazırda kamulaştırma yapabilmesi nedeniyle bu düzenlemenin esas olarak uluslararası anlaşmalarla getirilen yükümlülükleri karşılamak üzere kuruma özel bir üstünlük tanıdığı dile getirilmiştir.¹³²³ Nitekim hükümet, doğal gaz ihtiyacını karşılama gerekçesiyle süreci hızlandırmak için acele kamulaştırma yoluna da gidebilecektir.¹³²⁴

İleriye dönük en fazla sonuç doğuran özel girişim lehine kamulaştırma düzenlemesi elektrik alanındadır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, petrol ve maden yasalarında olduğu gibi bedeli kendisi tarafından ödenmek ve sözleşme sonunda iade edilmemek üzere lisans sahibi özel işletmeci adına Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu’na kamulaştırma yetkisi tanımaktadır.¹³²⁵ Ancak kamulaştırma yetkisiyle kullanım hakkını genişletebilecek şirketlerin tekelleşmesi, hidroelektrik santral projelerinde su kullanımında kısıtlar doğurma riski taşımaktadır.¹³²⁶ Kamulaştırmada mülkiyet yerine kullanım hakkının devrine istinaden, elektrik üretiminin kamu hizmeti ve elektrik işletmelerinin kamu malı çerçevesinde değerlendirilmesi eleştirilmektedir.¹³²⁷

aşarsa verilecek paranın “halka gideceğini” hatırlatarak, “Böyle güzel bir projeye sahip olunurken, bu kadar da bedel ödemek, Yüce Meclisin de görevidir” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 37, B. 116, 23.6.2000, s. 44, 49, 50.

¹³²³ DYP Grubu adına Tunceli milletvekili Kamer Genç, bu yasayı çıkarmanın “hiç bir anlamı olmadığını”, çünkü uluslararası anlaşmalarla diğer yasaların belirleyici olduğunu, BOTAS’ın zaten görevleri arasında kamulaştırma bulunduğunu, fakat bu yasayla sağlanan “özel avantajların” uygulamada “çok üstün yetkiler” kullanılmasına sebep olacağını ifade etmektedir. *A.g.k.*

¹³²⁴ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Zeki Çakan doğal gaz boru hatlarının bir an önce yapılarak doğal gaz kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla” alınan Bakanlar Kurulu kararı üzerine Kamulaştırma Kanunu’nun 27. maddesine göre “acele kamulaştırma” yoluna başvurulduğu bildirilmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 87, B. 69, 5.3.2002, s. 878.

¹³²⁵ FP Grubu adına Sakarya milletvekili Cevat Ayhan, tüzelkişiler tarafından ödenmiş kamulaştırma bedellerinin, lisans iptali halinde iade edilmeyeceği hükmünün “hak ve adalet ölçülerine aykırı” olduğunu dile getirmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 55, B. 58, 14.2.2001, s. 56.

¹³²⁶ FP Grubu adına Ankara milletvekili Mehmet Zeki Çelik, bunun tekelleşmeye sebep olacağı endişesini dile getirerek, Çok maksatlı hidroelektrik tesislerinde su kullanımı nasıl düzenlenecek? Buraları alan kurum ‘ben suyu kullandırmam’ derse, durumu kim, nasıl çözecek? Santrallerin işletmesi farklı kurumlara verilecekse, bunların birbirinden etkilenmesi nasıl düzenlenecek?” sorularını yöneltilmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 55, B. 61, 20.2.2001, s. 349.

¹³²⁷ DYP Grubu Eskişehir milletvekili adına Mehmet Sadri Yıldırım, sorunun Anayasa’nın 168. maddesinin “aşırı devletçi yorumlanarak uygulanmasından” kaynaklandığını ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 55, B. 61, 20.2.2001, s. 354.

GEGP kapsamında gündeme gelen 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu’nda elektrik üretim ve dağıtımında yapıldığı gibi işletmeciler lehine kamulaştırma yetkisi tanınmaktadır. 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu’nun öngördüğü imtiyaz sözleşmeleriyle düzenlenebilecek faaliyetlerin kamu hizmeti niteliğinde olamayacağı saptanarak, bu faaliyetler için kamu yararı kararı alınabilmesi çelişkili bulunmaktadır. Şayet enerji sektörü ticari kapsamda değerlendirilecekse özel işletmeciler lehine kamulaştırma yapmanın zemini bulunmamaktadır.¹³²⁸

Kamu yararı kararı alacak olan merciler bu kavrama yüklenen yeni anlama göre farklılaşmaktadır. Enerji faaliyetleri için belediyelerin imar planı dışında kamu yararı kararı almak zorunda kalacağı belirtilerek kamusal denetimin devre dışı bırakıldığı söylenmekte, buna karşılık yerel yönetimlerin şirket bünyesinde temsil edileceği açıklanmaktadır.¹³²⁹ Böylece yerel yönetimler, doğalgaz ve elektrik hizmetlerinin piyasaya devredilmesinde sürecin dışında bırakılan bir onay mercii olmak yerine özel sektör lehine kamulaştırma işlevine ortak edilmektedir. Keza BOTAŞ ve TEİAŞ da kamu adına oynadıkları rol itibarıyla müteahhitlik işlerini devletleştirmemekte, uzun vadede özelleştirmenin aracı olarak işlev görmek görmektedir.¹³³⁰

Kamulaştırma yasasının yenilenmesi

GEGP kapsamındaki yasalardan biri, Kamulaştırma Kanunu’nun yenilenmesini öngörmektedir. Hükümet bileşenleri tarafından bu yasanın diğer tasarıların önüne

¹³²⁸ FP Grubu adına Konya milletvekili Veysel Candan, “Uluslararası Tahkim Yasası burada görüşülürken anayasa değişikliğinde, enerji ticarî faaliyettir, kamu hizmeti değildir denildi, öyle kabul edildi ve Anayasa değiştirildi. Şimdi, burada deniliyor ki, kamu yararı gerekçesiyle istenilen yer kamulaştırılabilecek, istimlak yapılabilecek. Bu, bir kere, çıkış noktası itibarıyla Anayasaya aykırıdır” demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 85, 17.4.2001, s. 68.

¹³²⁹ FP Grubu adına Adana milletvekili Yakup Budak, dağıtım ve depolama tesisleri için “imar planında önceden tahsis edilmiş olma şartı” aranmaması nedeniyle doğalgaz şirketinin hazırladığı projeyi belediyelerin inceleme yetkisi olmadan “kamu yararı” adına uygulamaya koymak zorunda kalacağını belirtmektedir. Bakan Ersümer ise, gerek elektrik gerek doğalgaz işinde belediyelerin dışarıda bırakıldığı bir kamulaştırma sürecinin yaşanmayacağını, “şirkette temsil edileceklerini” ifade etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 86, 18.4.2001, s. 243-244.

¹³³⁰ Bakan Ersümer, BOTAŞ ve TEAŞ’ın kamusal yetkileri muhafaza etmesinde “devletleştirme” gibi bir amaç olmadığını ifade ederek, “Biz, artık, BOTAŞ tekelinin kalkmasını arzu ediyoruz hükümet olarak ve (...) herkesin gazını ithal edebileceği, herkesin ithal ettiği gazı BOTAŞ’ın ana iletimini yapıp dağıtabileceği bir gaz piyasasını yaratmaya uğraşıyoruz” demektedir. Ersümer’e göre “özelleşmeye matufen” devletleştirme söz konusudur. TBMM TD, D. 21, C. 37, B. 116, 23.6.2000, s. 69.

çekilerek ivedilikle görüşülmesi önerilmiş, 1983 tarihli yasanın değiştirilmesinin aceleye getirilemeyeceği itirazıyla karşılaşmıştır. Kamulaştırmanın yeniden düzenlenmesinin, uygulamaların o an için dayattığı bir ihtiyaç olmaktan çok, krizle ilgili başka uygulamalar çerçevesinde bir taahhüt olduğu anlaşılmaktadır.¹³³¹ Nitekim tasarı, yabancı sermayeyi çekecek hukuki düzenlemelerden biri olarak değerlendirilmektedir.¹³³²

Tasarıda, kamulaştırmanın mevcut işleyişinde idari ve adli süreçlerin ayrılması, idarenin bedeli belirlemesi ve uyuşmazlık halinde yargıya taşınması değiştirilmektedir. YİD modeline göre şirketler eliyle yapılan altyapı yatırımları için kamulaştırmalarda tezyidi bedel davalarının yol açtığı ödeme sorunları, enerji sektörünün birçok koldan piyasaya açılması nedeniyle daha ciddi hale gelecektir. Öte yandan mali kriz, kamu harcamalarının kısılmasını gerektirmektedir.

Bu koşullar dikkate alınarak kamulaştırmada idari aşamaları sadeleştirecek şekilde pazarlık usulü öncelikli kılınmakta, bir uzlaşma komisyonu oluşturulmaktadır. Kamulaştırma değeri, idare yerine bağımsız bilirkişiler ve mahkemeler tarafından belirlenmektedir. Böylece önceki sistemde idari safhadan sonra gelen adli safha, idari safhanın içine yerleştirilerek tek seferde değer artırım sorunlarının çözülmesi öngörülmüştür.

Kamulaştırmanın önemli bir kalem oluşturduğu altyapı yatırımlarında özel sektörün oynadığı rol karşısında devlet bu süreçten çıkarılmak istenmektedir. Bir zor alım olan kamulaştırmada satın alma usulünün uygulanması ve bedel hesaplanmasında idarenin değil odalar, emlak kuruluşları gibi devlet dışı aktörlerin belirleyici olması gereklidir.¹³³³ Devletin oynayacağı rol, adli makamların tek seferde bedel uyuşmazlığını

¹³³¹ Tunceli milletvekili Kamer Genç, tasarıların ekonomik krizin çözülmesi baskısıyla incelenmeden Meclis'in gündemine geldiğini söyleyerek, "Kamulaştırma Kanunu çok önemli bir kanundur, insanların mülkiyet hakkına el atan bir kanundur; bunların, enine boyuna tartışılması lazım... ama, tabii, siz bir talimat almışsınız, ille çıkaracağız diyorsunuz" sözleriyle itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 87, 19.4.2001, s. 306, 309, 312.

¹³³² Devlet Bakanı Kemal Derviş, 1990'ların ikinci yarısından itibaren "yabancı sermayeyi cezbetme" açısından Türkiye'nin geride kaldığını, kamulaştırma, devlet ihale, şeker, doğalgaz, telekom, tütün, elektrik piyasası ve sivil havacılıkta "yeniden yapılanmayla ilgili reformların" bu durumu aşabilmek için yapıldığını anlatmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 90, B. 79, 27.3.2002, s. 299.

¹³³³ DYP Grubu adına Samsun milletvekili Kemal Kabataş, "Bakıyorum, Türkiye'nin dev projeleri, büyük projeleri, her hal ve kârda kamulaştırmayla başlıyor" demektedir. Getirilen yeni modelle, "ekonomik kriterler açısından savunulması mümkün olmayan kıymet takdir komisyonları eliyle istimlak bedeli tespiti" son verilecektir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 458, 459.

çözmesi şeklinde cereyan edecektir. Kamulaştırmanın bu sayede tek taraflı bir işlem yerine rızaya dayalı bir işleme dönüşmüş olacağının dini referanslarla anlatılması dikkat çekicidir.¹³³⁴

1956'ya kadar 1295 sayılı İstimlak Kararnamesi'nin geçerli kabul ettiği sübjektif sistem, bu tarihte 6830 sayılı yasayla belirlenen ve 1961 Anayasası çerçevesinde sürdürülmüş, 1970'lerde vergi tabanının esas alındığı kamulaştırma sistemiyle kesintiye uğramıştır. 1982 Anayasası ve 1983 kamulaştırma yasasıyla ise bu sistem restore edilmiştir. 2001 yılında yapılan değişiklik, kamulaştırmanın devletleştirmeye paralel olan kamusal niteliğinden arındırılarak Cumhuriyet öncesinden beri toprak rejiminde devletçiliğin tasfiye sürecinin bir parçası olarak anlam kazanmaktadır. Islahat fermayla beraber hep dış müdahalelerle gündeme gelen kamulaştırmanın dönüşüm serüveni, son aşamada AİHM'e açılan davalar¹³³⁵ ve AB'ye üyelik süreciyle tamamlanmıştır.¹³³⁶

Devletçilik yerine liberal sistemin temelini atılmasında, kamu yararına el koymanın liberalleştirilmesi önemli bir aşamadır.¹³³⁷ Özel mülkiyetin tam egemenliğine eşlik edecek toplumsal mekanizma kamulaştırma yerine "sosyalleştirmedir".¹³³⁸ Avrupa Birliği'nin liberal bir çerçevede sosyal devleti sürdürme araçlarından biri olarak

¹³³⁴ DYP Grubu adına Adıyaman milletvekili Mahmut Nedim Bilgiç, Hazreti Ömer zamanında bir valilinin cami yaptırmak için bir yeri parası karşılığında kamulaştırdığını, o yerin sahibinin "benim rızam yoktu; rızam olmayınca bunu almak, paramı ödemek gibi bir şey olmaz" demesi üzerine Hazreti Ömer'in "o camiye yıkm" dediğini aktarmakta, "Rızasız istimlak olmaz arkadaşlar" demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 46.

¹³³⁵ DYP Grubu adına Hatay milletvekili Mehmet Döner, kamulaştırmayla ilgili "maddî kayıpları çok önemli saymayabiliriz; ama insan hakları açısından, özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyeliğimizin gündemde olduğu bu günlerde, insan hakları konusundaki sabıkamızı artıracak bir eylem" açıklamasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 471.

¹³³⁶ FP Grubu adına Adıyaman milletvekili Dengir Mir Mehmet Fırat, "ödevle yükümlü olan teba anlayışından, hak sahibi vatandaş anlayışına geçiş sağlayan ve mirî mal anlayışından ziyade, özel mülkiyeti tasdik eden bir tasarı (...) Islahat fermanlarından bugüne kadar olan gelişim içerisinde, keşke, böyle bir yasayı, TBMM olarak veya idare olarak, kendi gönlümüzce geçirmiş olsaydık" demektedir. Fırat bunun bir "uluslararası mecburiyet" olduğunu hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 47, 48.

¹³³⁷ FP Grubu adına Bolu milletvekili İsmail Alptekin, "Liberal devlet uygulaması tatbik eden cumhuriyetlerde, devletlerde, elbette ki, vatandaşın hakkı, gayrimenkullerinin değeri kutsaldır, önemlidir. Devletçi bir sistemi olan, anayasal sistemi olan devletlerde ise bu yasanın fazla önemi yoktur" demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 461.

¹³³⁸ Fırat, "Avrupa Birliği ülkelerinde yer almış olan ikinci bir şey, sosyalleştirme meselesinin de, bundan sonraki bir anayasa değişikliğinde mutlak surette nazarı itibara alınması gerekir" diye eklemektedir. Kamulaştırma ile sosyalleştirmeyi birbirinden ayırmak gerektiğini belirten Fırat, sosyal devletin gereklerinin yerine getirilebilmesi için, kamulaştırmanın ötesinde bir sosyalleştirme düzenlemesine ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır.

değınilen sosyalleştirmenin tanımı yapılmamaktadır. Fakat kamulaştırma yasındağı değışimden, devlet yerine verili mülkiyet ilişkilerinin yönlendirici olduğu bir el değıştirme mekanizması olarak anlaşılmaktadır.

Değer takdirinde bilirkişilerin idareden değil piyasa aktörlerinden belirlenmesi olumlanmaktadır.¹³³⁹ Teknik uzmanların Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) kaynaklı olması ise eleştirilerek, doğrudan mülk sahibi veya onları temsil eden Ziraat Odaları, Ticaret Odaları Birliği gibi örgütlerin, gayrimenkul ekspertiz kuruluşları ve emlak müşavirliği müesseslerinin bu süreçte rol alması gerektiği savunulmaktadır.¹³⁴⁰ Öte yandan bilirkişilerin çalışma esaslarının belirlenmesinde KGM'ne bağlı olduğu Bayındırlık Bakanlığı'nın yanı sıra, başlıca kamulaştırmacı kuruluşlardan bir diğer olan DSİ'nin bağlı olduğu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın da görüş alınmalıdır.¹³⁴¹

TMMOB'un kamulaştırma değer takdirinde bilirkişilik rolü, aynı zamanda TMMOB'un kendisine ilişkin bir tartışmadır. Odaya üye olmayanların bilirkişi olabilmesi önerilirken¹³⁴², özellikle küçük yerleşimlerde kamuda çalışanların uzmanlıklarından faydalanılabileceği söylenmektedir.¹³⁴³ TMMOB'un siyasi olarak 'muhalif' konumunu bu arada eleştirilerek, sivil toplum örgütü niteliği kazanması

¹³³⁹ Erzurum milletvekili Aslan Polat, tasarıyla ilgili "en güzel taraf"ın "idareden meydana gelen bilirkişiler yerine, daha ziyade piyasadan alınacak bilirkişilerle" kamulaştırma değerinin saptanması olduğunu belirtmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 469.

¹³⁴⁰ DYP Grubu adına Ankara milletvekili Saffer Arıkan Bedük, ziraat ve ticaret odaları gibi odalardan da uzmanların bulunmasının özellikle illerde ve kasabalarda yapılacak kamulaştırmalarda gerekli olacağını dile getirmektedir. FP Grubu adına Aslan Polat, "bilhassa, şehir merkezlerindeki emlak işinde, biraz da, emlak işinden iyi anlayan, mülk sahibi olanların ihtisası da gerekir" demektedir. DYP Grubu adına Bingöl milletvekili Necati Yönder ise emlak ve ekspertiz kuruluşlarını önermektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 493, 497-499.

¹³⁴¹ FP Grubu adına Polat, bilirkişi olarak görev yapacakların nitelikleri ve çalışma esaslarının TMMOB'un görüşü alınarak Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı'nın birlikte hazırlayacakları bir yönetmelikle belirlenmesini eksik bulmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 499.

¹³⁴² Trabzon milletvekili Nail Çelebi, 1982 Anayasası'nda üyeliğin zorunluluktan çıkarıldığını hatırlatarak eşitlik ilkesi gereği üye olmayanların da bilirkişi olma hakkı bulunduğunu söylemektedir. Odaya üyelik için "siyasi tarifler" yapılmasını eleştirerek, aynı meslekten olanların "sivil toplum örgütüne" üye olabilmesini savunmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 502.

¹³⁴³ FP Grubu adına Van milletvekili Fethullah Erbaş, "çok küçük yerlerde odalara kayıtlı insan sayısı az olacağı, oradaki resmî dairelerdeki mühendislerin, mimarların sayısı daha fazla olacağı için, bu ihtiyacı karşılama açısından da önemliydi" demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 515, 504.

gerektiği mesajı verilmektedir. Fakat kamuda çalışanların kamulaştırmada değer takdiri konusunda tarafsız olamayacağı söylenerek getirilen öneriye itiraz edilmektedir.¹³⁴⁴

Kamulaştırmanın finansmanı sorununa, 1997 yılında birikmiş kamulaştırma bedellerinin ödenmesi ve gecikmenin en yüksek yasal faize bağlanmasıyla getirilen geçici çözüm, yeni Kamulaştırma Kanunu'nda 'ödeneye bağlı kamulaştırma' yöntemiyle kalıcı bir çözüme bağlanmak istenmiştir. Genel olarak idare yerine "kamulaştırmayı yapan idare" tanımlaması kullanılarak, kamulaştırmanın finansmanı kurumlar düzeyinde bireyselleştirilmektedir.¹³⁴⁵ Yatırım bütçeleri kısıtlandığı için özellikle belediyelerin ve bütçesi küçük olan idarelerin kamulaştırma yapabilmesi güçleşecektir.¹³⁴⁶ Çare olarak değer artırımını durumunda ek ödemelerin sonraki yılın bütçesinden karşılanması öngörülmüştür.¹³⁴⁷

Bedel hesaplanmasında vergi beyanı, spekülasyonlara yol açtığı gerekçesiyle esas alınmaktan çıkarılmaktadır. Verginin halen bir ölçüt olarak muhafaza edilmesi ise eleştirilmektedir. Kamulaştırma ile ortaya çıkan rantın kamuya mal edilmesi yaklaşımı yerine piyasa değerinin mülk sahibinin hakkı olduğu fikri öne çıkmaktadır.¹³⁴⁸ Komisyonunda, mülk sahibine bilgi sızdırmaların engellenemeyeceği, bu yüzden değer takdir sürecinin 'şeffaflaştırılarak' mülk sahibinin tahmini değer konusunda

¹³⁴⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı Antalya milletvekili Metin Şahin, "Kamu adına yapılan kamulaştırmanın takdirini belirleme yetkisi bir tarafsız kişi de olmalı. O nedenle, kamuda çalışan herhangi bir görevlinin, kamu adına yapılacak kamulaştırmada bilirkişi olması, işin ruhu itibarıyla çok uyumlu gözüküyor" demektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 503.

¹³⁴⁵ FP Grubu adına Sakarya milletvekili Nezire Aydın, önceki yasada bütün gelirler idarece ödenir dendiğini hatırlatarak, "Acaba, eskiden, bu giderleri kamulaştırmayı yapan idare ödemiordu da, Millî Piyango İdaresi mi ödüyordu! Gayet tabii ki, idareden maksat, kamulaştırmayı yapan idaredir" sözleriyle değişikliğe itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 50.

¹³⁴⁶ FP Grubu adına Konya milletvekili Lütfi Yaman, yeni ekonomik programın yatırım paketinde devlet yatırımlarının küçültülmesi ve durdurulmasıyla ilgili kısıtlamalar getirildiğini anlatmaktadır. Ödenek gösterme yükümlülüğü kamulaştırma uygulamasını zorlaştıracaktır. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 494. FP Grubu adına Aksaray milletvekili Ramazan Toprak'a göre, hükümet ekonomideki küçülmeyi öngörememekte, özellikle mahallî idareler için kamulaştırma "meşru görüntü altında" olanaksız hale getirmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 60, 61.

¹³⁴⁷ Devlet Bakanı Bitlis milletvekili Edip Sadfer Gaydalı, "İlgili kurumca, Maliye Bakanlığı'na ek ödenek istenecektir, sağlanamazsa -ki, bu, yüzde 50'ye kadar zaten kanun gereğidir- bir sonraki yıla sarkarak, bütçe karşılığı gösterilip, bir sonraki yıl kamulaştırması yapılacaktır" açıklaması yapmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 468, 470.

¹³⁴⁸ FP Grubu adına Afyon milletvekili Sait Açıba, kıymet takdir ölçütleri olarak yasa maddesinde yer alan bentlerin eski yasayla aynı olduğunu belirterek, vergi beyanının "ister vergiden kaçınma olsun, ister vergi kaçırma densin" rayiç bedelin çok altında kaldığını vurgulamakta ve bunu olumsuz görmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 490, 491.

bilgilendirilmesi önerilmektedir.¹³⁴⁹ Öte yandan bedelin “milli” bir bankaya yatırılması koşulu ve pazarlık usulüne rağmen “el koyma” ifadesinin kullanılması, düzenlemedeki liberalleşme ile uyumsuz bulunmaktadır.¹³⁵⁰

Belirli bir kamusal amaç doğrultusunda alınan kamu yararı kararına göre kamulaştırılan mülkün, kamu yararı kavramının genişlemesine bağlı olarak başka amaçlara tahsis edilebilmesi sorunu bu yasada çözümlenmektedir.¹³⁵¹ Okul yapımı için kamulaştırılan bir alan, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından amacı değiştirildikten sonra bu yerin turizm bölgesinde olması gerekçe gösterilerek Turizm Bakanlığı’na tahsis edebilmesi sorun olmuştur.¹³⁵² Yeni yasaya göre muvafakatle kamulaştırma amacı değiştirilebilecektir.¹³⁵³ Böylece, kamulaştırılan yerlerin özel sektör lehine kamulaştırma kapsamına alınması kolaylaşmıştır. Bakanlıklar arası devir, bazı bakanlıkların faaliyet alanlarında ihale yoluyla özel yatırımlara tanınan ayrıcalığın tüm kamulaştırma işlemleri adına faydalanmasının önünü açmaktadır.

Kamu yatırımlarının idare tarafından yürütülmesi koşulunun kaldırılması, kamulaştırmatsız ihaleye çıkılmaması koşuluyla birlikte getirilmektedir. Daha önce bir idarenin yapacağı yatırım için henüz kamulaştırma sürecini tamamlamadan, dolayısıyla maliyet ve uygulama açısından belirsizlikleri tümüyle gidermeden başka bir idareye

¹³⁴⁹ FP Grubu adına Samsun milletvekili Mahmut Uzunkaya, idarenin biçilen tahmini değeri gizli tutmasını eleştirerek, Millî Güvenlik Kurulu kararları bile “basında, medyada, çarşaf çarşaf değerlendirilirken”, komisyonun mülk sahibinin pazarlık gücünü zayıflatmak için gıyabında yaptığı değerlendirmeyi “içlerinden birinin fısıldamamasını” olası görmediğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 21, C. 60, B. 88, 20.4.2001, s. 479-482.

¹³⁵⁰ FP Grubu adına Sakarya milletvekili Aydın, “tespit edilecek değeri, idare tarafından, mal sahibi adına, millî bir bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulur” ifadesini eleştirerek, “milli banka” demenin diğer bankalara “millî” olmadıklarını ima etmek anlamına geleceğini, “el konur” ifadesinin ise zorbalığı çağrıştırdığını söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 49.

¹³⁵¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Zeki Çakan, Alacalı Barajı projesinde göl çevresinden yapılacak kamulaştırma nedeniyle iskân edilecek halka dönük bilgilendirme toplantısında Şile Kaymakamı’nın kamu yararı kavramını anlattığını, İstanbul’a 2,5-3 saatlik ulaşım süresinin baraj gölü üzerinden geçen yeni yolun yapımıyla 45 dakikaya inmesinin yurttaşlara sağlayacağı fayda olarak tanımladığını aktarmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 76, B. 28, 29.11.2001, s. 456.

¹³⁵² Turizm Bakanı Abdulkadir Ateş, Kuşadası Uygulama İmar Planı’nda “Endüstri Meslek Lisesi ve Lojman alanı” olarak düzenlenen yerin, MEB tarafından eğitim ve dinlenme tesisi olarak ihalesi yapıldığını, daha sonra oyun, spor ve park alanı olarak düzenlendiğini anlatmaktadır. Ateş’e göre, Bakanlar Kurulu kararıyla ilçenin “Turizm Merkezi” ilan edilmesi nedeniyle bu düzenleme kamulaştırma ve tahsis amacına uygun olmamıştır. TBMM TD, D. 19, C. 35, B. 98, 4.5.1993, s. 258.

¹³⁵³ DYP Grubu adına Trabzon milletvekili Ali Naci Tuncer, kamulaştırılan mülkün amacı dışında kullanılması konusuna bir istisna getirildiğini, yol, köprü, okul için kamulaştırılan yerlerin uygulamada kamu kuruluşlarının lojmanları veya dinlenme tesisleri olarak kullanılabildiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 21, C. 61, B. 90, 24.4.2001, s. 53.

yatırımla ilgili işleri ihale etmesi mümkün olabilirken, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihalelerine özel sektörün girebilmesi olanaklı kılınarak özel sektör yatırımı açısından bu belirsizliklerin baştan ortadan kaldırılması garanti edilmiştir.¹³⁵⁴

Anayasa’ya göre yasanın düzenlenmesi bu defa tersinden işlemekte, Anayasa’nın kamulaştırma maddesinin kamulaştırma yasasında yapılan değişikliklerle uyumlu olarak yeniden düzenlenmesi sağlanmaktadır. Kamulaştırma bedeli ödeme süresinin ve gecikme faizinin 1982 Anayasası ile birlikte mülk sahibi lehine düzenlendiği teyit edilerek, mevcut değişikliğe göre “gerçek bedel” ve “kesin hükme bağlanan artırım bedeli” ölçütleriyle ödeme yapılacaktır. Böylece 12 Eylül ile başlayan dönüşümün mali krizin katölizörlüğü ve AB’ye uyum itkisiyle Anayasal düzeyde tamamlandığı görülmektedir.¹³⁵⁵

Özelleştirmenin hukukileşmesine ve devletleştirmenin bir alternatif olmaktan çıkmasına paralel olarak kamulaştırmanın yeni işlevi belirginleşmeye başlamıştır. Ancak restorasyonun ‘yıkıcı’ aşaması 1990’ların istikrarsız ekonomik ve siyasi ortamında tamamlanamamış, devlet-mülkiyet ilişkilerinin yeniden kurulacağı zeminin henüz nüveleri ortaya çıkmıştır. Bu nüvelerin yönetsel yapının omurgası haline gelmesi, restorasyonun ‘yıkıcı’ aşamasını tamamlayıp kuruculuğa öncülük edecek ‘kalıcılıkta’ bir iktidar gerektirmektedir.

9. Restorasyonun tamamlanması: AKP iktidarı

AKP’nin ilk dönemi, 2001 kriziyle sermayenin yeniden yapılanmasını sürdürecektir adımların atıldığı, dolayısıyla aslen 1980’lerden beri süren restorasyonu tamamlayacak sonuçlar doğurmuştur. Bu dönemin restorasyon düzenlemelerinin

¹³⁵⁴ MHP Grubu adına Gümüşhane milletvekili Bedri Yaşar, emanet usulüyle kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının birbirinden karşılanmasının yasa kapsamından çıkarılarak ihalelerin herkese açılmasının önemli bir “reform” olduğunu söylemektedir. Bununla birlikte getirilen düzenlemede kamulaştırma yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı öngörülmüştür. TBMM TD, D. 21, C. 82, B. 47, 4.1.2002, s. 27.

¹³⁵⁵ SP Grubu adına Elazığ milletvekili Latif Öztekin, 1982 Anayasası’nın “milli egemenlikle birlikte devlet egemenliğini” tesis ettiğini, ancak kamulaştırma düzenlemesinin uygulanmadığını anlatmaktadır. DSP Grubu adına Ankara milletvekili Hüseyin Tufan İçli, Anayasa değişikliği gerekçelerinin başında zikrettiği “Avrupa Birliği’ne tam üyelik için gerekli ekonomik ve siyasî kriterleri karşılama” ihtiyacı doğrultusunda “bireysel haklar” öne çıkarılarak, kamulaştırmada devleti yerine mülk sahibini gözetten bir değişiklik yapılmaktadır. TBMM TD, D. 21, C. 70, B. 133, 26.9.2001, s. 199, 200.

gerekleştirilmesinde reform döneminin söylemsel etkileri sürmektedir. AKP'nin ikinci dönemine ise, restorasyon ile AKP iktidarının özdeşleştiği, dolayısıyla restorasyonun yürütme gücüyle bütünlüklü olarak ileri taşındığı görülmektedir.

2007 seçimlerine kadar restorasyon sürecinin yasama organı içerisindeki muhalefetin başını çeken CHP'dir. Seçimden sonra Meclis bileşimine Kürt ulusal hareketini temsil eden Demokratik Toplum Partisi'nin (daha sonra Barış ve Demokrasi Partisi) katılması, CHP'nin restorasyon karşısında reformcu argümanlar geliştiren muhalefetine ikinci bir adres oluşturmuştur. Yeni muhalefet özellikle toprak mülkiyeti konularında toplumcu çözümler önermek yönünden 1980'lerden beri güçten düşen sosyal demokrasinin Meclis rolünü kısmen devralmaktadır.¹³⁵⁶

2001 krizi dip noktasını gördükten sonraki seçimlerde AKP iktidara gelerek mali disiplin politikalarını devralmaktadır. AKP iktidarının başlangıcında mali disiplinin kamu yatırımlarına etkisi, önceki dönemki gibi kamulaştırma finansmanına ilişkin önlemler değil kamulaştırma uygulamaları kısıtlanması şeklinde olmuştur. Konsolide bütçeli kuruluşların kamulaştırma ödenekleri ertesi yıla devredilmekte, karayollarında kamulaştırmayı azaltacak uygulamalar gündeme gelmektedir.¹³⁵⁷ Özel sektör lehine kamulaştırmaların ağırlığı nedeniyle, bunlar yatırımcı kuruluşlar üzerinde büyük şirketlerin otoritesini kırarak devlet tasarrufları olarak açıklanmaktadır.¹³⁵⁸

¹³⁵⁶ DTP Grubu adına Batman milletvekili Bengi Yıldız, “piyasaların yeniden düzenlenmesi ya da bu olumsuz sonuçların telafi edilmesinin” araçlarından biri olarak Anayasa'daki kamulaştırma hükmüne atıfta bulunmakta, “Bu ağalık düzenini 21. yüzyıla taşıyan cumhuriyet hükümetleri gibi AK Parti hükümetlerinin de bunda ciddi payı vardır. Hatta AB politikaları gereği toprakların bazı ellerde toplanması gerektiğine vurgu yapılıyor” demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 8, B. 31, 6.12.2007, s. 196.

¹³⁵⁷ Maliye Bakanı İstanbul milletvekili Kemal Unakıtan, konsolide bütçeli kuruluşlara, diğer cari ve kamulaştırma tertiplerinde yer alan başlangıç ödeneklerini bir sonraki yıla devretme olanağı getirildiğini açıklamaktadır. AKP Grubu adına Ankara milletvekili Bülent Gedikli, daha önce yılsonunda gereksiz harcamalara sebep olan uygulamanın değiştirilerek bu düzenlemeyle tasarruf sağlayacağını dile getirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 9, B. 53, 23.3.2003, s. 15, 32. 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nda yapılan değişikliğin gerekçesine göre, “analitik bütçe sınıflandırılmasına geçiş ile birlikte, kullanılmayan diğer cari ve kamulaştırma ödeneklerinin bir sonraki yıla devredilebilmesi imkânının uygulama alanı kalmamaktadır.” TBMM TD, D. 22, C. 31, B. 20, 19.11.2003, s. 3.

¹³⁵⁸ Bayındırlık ve İskân Bakanı Bitlis milletvekili Zeki Ergezen, yol yapımındaki lüzumsuz projeleri ortadan kaldırmak için kamulaştırma yapmak yerine mevcut yolların yanına yol yaptıklarını açıklamaktadır. Kamulaştırılan yer yeterli değilse, yolların arasındaki boşluğu beton bariyerler koyup daraltarak “kamulaştırmadan kaçmaya çalıştıklarını” anlatan Ergezen, “devlet dairelerinde, bazı şirketlerin, büyük şirketlerin otoriteleri kırılmalıdır; milletin âli menfaatlarının otoriteleri sağlanmalıdır devlet dairelerinde” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 10, B. 55, 25.3.2003, s. 175, 176.

Kamulaştırma harcamalarının kısılmasında, özelleştirme araçları kullanılmaya başlanmaktadır. Bütçede kamulaştırma kalemine aktarım yapılması sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, kamulaştırılan gayrimenkullerin sahiplerine kamulaştırma bedeli yerine Hazine'ye ait gayrimenkullerin satış işlemlerinin ödemesinde kullanılabilecek bir belge verilebilecektir. Böylece kamulaştırma bedeli değerinde bir sertifika aracılığıyla kamu gayrimenkullerinin alınabilmesi olanağı getirilmektedir. Bu aynı zamanda kamulaştırma finansmanı sorununu çözecek yeni bir bütçe sistemine geçişin işaretidir.¹³⁵⁹

Bu dönem kamu yatırımlarında kamulaştırmanın planlama denetiminden çıkarılması ve kamulaştırma yetkisinin devredilebilmesi yönünde esneklikler getirilmektedir. KGM tarafından yapılacak bölünmüş yolların yatırım programına alınması için DPT'ye kamulaştırma raporunun sunulması şartı, ivedilik gerekçesiyle kaldırılmaktadır.¹³⁶⁰ Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırma yapabilecek idareler belirtilmiş olmasına karşın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bir idarenin kamulaştırma işlemini yetki devri yoluyla başka bir kamu idaresine yaptırması olanaklı kılınmaktadır.

AKP, 1990'larda kamulaştırmanın özelleştirmeye eklemlenmesinden kaynaklanan yönetsel sorunlar ile 'hesaplaşma' yoluna giderek, devraldığı uygulamaların geçmişte ürettiği gayrimeşru sonuçlarıyla arasına set çekmektedir. Bu çerçevede Meclis araştırma ve soruşturmalarında, özelleştirmeden kaynaklanan yolsuzluklar incelenirken imtiyaz sistemi kapsamında özel yatırımlar lehine yürütülen kamulaştırmaların enerji sektöründeki yolsuzluklarda rol oynadığı saptanmaktadır.

1990'larda YİD modeliyle inşa edilen enerji santrallerinde imtiyaz sözleşmelerine idari sözleşme niteliği veren unsur, özel hukuk yetkilerini aşan

¹³⁵⁹ Maliye Bakanı Unakıtan'a göre, "Kamulaştırma bedellerinin, sertifikayla ödenmesine imkân tanınacaktır. Kamu malî yönetimindeki girdilerin kontrol edilmesi şeklindeki anlayışın terk edilerek, sonuçların kontrol edildiği performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulamaya konulması yönündeki çalışmalara devam edilmesi öngörülmektedir." TBMM TD, D. 22, C. 34, B. 30, 18.12.2003, s. 19.

¹³⁶⁰ Gerekçede, "Bölünmüş yol yapımı ile ilgili çalışmaların yatırım programına alınabilmesi için kamulaştırma, etüt-proje, ÇED raporları ile fizibilite raporlarının DPT Müsteşarlığına sunulması gerekmektedir. Ancak, bölünmüş yol yapımı çalışmalarına ivedi olarak başlanması nedeniyle ve bunların hazırlanması zaman alacağından, madde ile, bölünmüş yol yapımı ile ilgili yatırım harcamalarının, yukarıda belirtilen raporlar aranmaksızın yatırım programına doğrudan alınması öngörülmektedir" denmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 31, B. 18, 13.11.2003, s. 3.

kamulaştırma olmuştur.¹³⁶¹ Çukurova Elektrik AŞ-Kepez Elektrik Santralleri için yapılan kamulaştırmaların Hazine yerine bu şirketler adına tescil edildiği ve iade taleplerine rağmen kamulaştırılan arazilerin devredilmediği bildirilmektedir.¹³⁶² Geçmiş dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları'nın keşif artışlarına ilişkin sorgusunda kamulaştırma haritalarının müteahhitlere hazırlatıldığı ortaya çıkmaktadır.¹³⁶³

Madencilikle ilgili Meclis araştırmasında geçmiş devletleştirmelerin bazı madenler üzerinde etkisinin sürmesi ve özel maden işletmecileri lehine kamulaştırmalarda idarenin yetersiz kalması şikâyetleri göze çarpmaktadır.¹³⁶⁴ Devlet hüküm ve tasarrufu altındaki madenlerin işletmeciyeye tahsis edilebilmesi için toprak sahibinden alınamadığı vurgulanarak, kamu gücünün mülkiyetin el değiştirmesinde daha zorlayıcı olması gerektiği savunulmaktadır.¹³⁶⁵ Ayrıca 2000'lere geçişte OSB lehine kamulaştırmalarda Çevre Bakanlığı ile Sanayi Bakanlığı arasındaki ihtilafın benzeri, madenlerin bulunduğu koruma altında olan tarla ve zeytinliklerle ilgili Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı arasında cereyan etmektedir.¹³⁶⁶

¹³⁶¹ Yolsuzluklarla ilgili Meclis Araştırma Komisyonu'nun Enerji Politikaları özel raporunda, YİD modeliyle 1993-1996 arasında sözleşmeleri yapıp 1997-1999 arasında inşa edilen doğal gaz santralleri incelenmektedir. Anayasa yargısına göre imtiyaz sözleşmelerinin idari sözleşme koşullarını içerdiği, bunlardan biri olan "yönetimin özel hukuk yetkilerini aşan yetkilere sahip olması" koşuluna kamulaştırma örnek gösterilmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 29, B. 13, 4.11.2003, s. 743, 754.

¹³⁶² Çukurova Elektrik AŞ-Kepez Elektrik Uygulamaları özel raporunda, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı tarafından yapılan incelemede bu şirketlerin mülkiyetindeki kamulaştırılmış gayrimenkullerin Hazine adına tescilinin yapılması gerektiği halde "bu işlemlerin zamanında tamamlanmadığı ve halen üzerine kayıtlı pek çok gayrimenkulün bulunduğu" saptanmıştır. TBMM TD, D. 22, C. 29, B. 13, 4.11.2003, s. 800.

¹³⁶³ Ordu milletvekili Kazım Türkmen, "keşif artışlarında, özellikle müteahhitlere büyük rant sağlayan, kamunun da bir ölçüde zarara uğramasına yol açan kalemlerin poz numaraları değiştirildiğini" anlattıktan sonra "kamulaştırma haritalarının bile müteahhitlere yaptırıldığını" vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 56, B. 114, 13.7.2004, s. 51.

¹³⁶⁴ Komisyon'un görüşüne başvurduğu Türkiye Madenciler Meclisi Başkanı İsmet Kasapoğlu, 1978'de madenlerin kamulaştırıldığını, toryum halen devlet elinde bulunduğu için işleyemediklerini söylemektedir. Altın Madencileri Derneği Başkanı Ümit Akdur, Bakanlığın verdiği kamulaştırma izinlerinin yargı denetimine tabi tutulması nedeniyle Tüpraş şirketi örneğindeki gibi çalışmaların olumsuz etkilediğini vurgulamaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 78, B. 2, 5.10.2010, s. 354, 358.

¹³⁶⁵ Mersin milletvekili Ali Rıza Öztürk, Anayasa'ya göre yer altı kaynakları devletin malı olarak nitelendirilmesine karşın "araziye elinde bulunduranlar bugün izin vermezlerse burada madencilik yapılamamakta" olduğundan şikâyet etmektedir. Anlaşma sağlanamaması durumunda madenin işletilebilmesi için gerekli olan kamulaştırma kararının uygulanmasında "idare çok zayıf davranıyor" demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 78, B. 2, 5.10.2010, s. 128.

¹³⁶⁶ Meclis Araştırma Komisyonu Raporu'nun yasal ve yapısal sorunlarla ilgili bölümünde, madenlerin çıkarıldığı arazilerin önemli bir bölümünün tarla ve zeytinlik olarak kayıtlı olduğu, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na bağlı kurulun uygun görmesi ile buralarda kamulaştırma yapılabileceği ancak pratikte

Meclis araştırmasına konu olan bir diğer başlık vakıf üniversitelerine tahsis edilen arazilerdir. Hacettepe Üniversitesi'nin kamulaştırdığı arazi, Bilkent Üniversitesi'ne önce irtifak hakkı tesisi ardından satış yoluyla verilmiştir. Devlet üniversitesinin kamu yararına el koyduğu araziden vakıf üniversitesinin faydalanması, Yükseköğretim Kanunu'na aykırı olarak vakıf adına kamulaştırma sonucu doğurmaktadır. Araştırma Raporu'na göre Maliye Bakanlığı ve Hacettepe Üniversitesi'nin bu arazilerin yeniden kamulaştırması gerekecektir.¹³⁶⁷

Kültürel varlıkların korunmasında, devlet malı statüsü yerine önceki dönem devlet desteğiyle özel mülkiyette korunma düzenlemesine geçilmiş ancak finansman sıkıntıları yaşanmıştır. Bu sorunu çözmek üzere kültür ve tabiat varlıklarını koruma düzenlemesinde kamu yararı ile özel mülkiyet dengesini kuracak bir anlayış benimsenmektedir.¹³⁶⁸ Buna göre “kullanarak koruma” kavramı çerçevesinde belediye dışındaki kamu kurumları ve idarelerin kültür ve doğa varlıklarını muhafaza edebilmeleri ve emlak vergisinden özel ve kamu tüzel kişilerinin koruma masrafları için pay ayrılması öngörülmektedir.¹³⁶⁹ Bu yöntem, kamulaştırmaya alternatif bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir.¹³⁷⁰

Vakıf mallarının belirli amaçlarla kamulaştırmaya açık olup olmadığı Cumhuriyet'in başından beri tartışma konusu olmuş, özellikle kentlerde geçmişte özel mülkleri korumak üzere vakıf olarak tutulan gayrimenkullere müdahale edilmesi

yapılamadığı belirtilmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 78, B. 2, 5.10.2010, s. 277.

¹³⁶⁷ Rapor'da katma bütçe zararına göre Maliye Bakanlığı'nın YÖK'e tahsis ettiği gayrimenkul hisselerinin kamulaştırılması, YÖK yasasına muhalefet eden Bilkent Üniversitesi'ne yapılan devlet yardımına son verilmesi öngörülmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 74, B. 58, 15.2.2005, s. 242.

¹³⁶⁸ Gereğe göre, “2863 sayılı Yasada geliştirilen yeni yaklaşımla kamu yararı adına mülkiyet hakkını kısıtladığımız ve yapının koruma sorumluluğunun tümüyle vatandaşa bırakıldığı sistem değiştirilerek kamu yararı-özel mülkiyet dengesini gözetken makul, uygulanabilir ve çağdaş bir sistem kurulmaktadır.” TBMM TD, D. 22, C. 57, B. 115, 14.7.2004, s. 1, 3.

¹³⁶⁹ Yerel yönetimlerin mali kaynak sıkıntıları göz önüne alınarak, emlak vergisine ilave yüzde 10'luk bir miktar “sadece kültür varlıklarının projelendirme, kamulaştırma, planlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere yerel yönetimlere katkı payı adı altında” il düzeyinde toplanacak ve belediyeler arasında dengeli olarak dağıtılacaktır. TBMM TD, D. 22, C. 57, B. 115, 14.7.2004, s. 5, 6.

¹³⁷⁰ AKP Grubu adına Çanakkale milletvekili İbrahim Köşdere'ye göre “Tüm dünyada, özellikle Amerika'da yaygın şekilde uygulanan imar hakkı transfer sistemi, ilk defa mevzuatımıza girmekte ve böylece, kamulaştırmaya alternatif bir mekanizma hayata geçirilmektedir.” Bu kapsamda, belediyeler ve valiliklere imar haklarının kısıtlandığı alanlardaki maliklerin imar haklarını yapılaşmaya açık bir alana aktarma hakkı ve “menkul kıymetleştirme yetkisi” verilecektir. TBMM TD, D. 22, C. 57, B. 115, 14.7.2004, s. 101, 102.

Gecekondu Kanunu gibi reform düzenlemelerinde gündeme gelmiştir. Restorasyonun bu aşamasında vakıf mallarının kamulaştırmaya tabi tutulmaması teyit edilirken, vakıflara kamu yararı kararıyla kamulaştırma ve kamulaştırılmadan kamu hizmetine tahsis edilen yerlerde özel tasarrufta bulunma yetkileri verilmektedir. Konu, Türkiye’de gayrimüslim azınlıkların dış baskılarla mülk edinme haklarının genişletilmesi¹³⁷¹ ve bunun bir tür özelleştirme olduğu yönünde yorumlanmaktadır.¹³⁷² Nitekim Alevilerin Madımak Otelı’nin Utanç Müzesi yapılmak üzere kamulaştırılması talebi henüz karşılanmamaktadır.¹³⁷³

Vakıflara ait araziler, geçmişte kamu hizmetine tahsis edilmek üzere kamulaştırıldıktan sonra ticari faaliyete devredilirse, idare bu arazileri vakıflara iade etmek yerine “kamu yararı” adına ticari faaliyeti sürdürecektir bir tasarrufta bulunmaktadır. Bir vakada, kamulaştırılarak stat olarak kullanılan eski vakıf arazisi alışveriş merkezine dönüştürüldükten sonra kamulaştırma amacının ortadan kalktığı gerekçesiyle iadesini talep eden Vakıflar Genel Müdürlüğü yetkilisi hükümet tarafından görevinden alınmıştır.¹³⁷⁴ İdarenin vakıf arazileri üzerinden sağlanan rantı korumaya dönük kamulaştırma yetkisini kullandığı görülmektedir.

¹³⁷¹ CHP Grubu adına Birgen Keleş, vakıfların kamulaştırmayacağına ilişkin getirilen düzenlemenin Türkiye aleyhine açılan davaları azaltmayıp artıracaklarını, tasarının yabancı ülkelerin ve uluslararası kuruluşların etkisiyle hazırlandığını, yabancılara toprak satışı gibi “satış” odaklı olduğunu dile getirmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 13, B. 56, 30.1.2008, s. 338, 344, 359, 390, 391.

¹³⁷² MHP Grubu adına Aydın milletvekili Ertuğrul Kumcuoğlu, Cumhuriyet tarihinde ilk defa kamulaştırma yetkisinin vakıflara verilmesinin nedenini sorgulamakta, Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün gelir fazlasının kamulaştırma adı altında “peşkeş çekileceğini” söylerken, İzmir milletvekili Oktay Vural “Özelleştirecekler o zaman vakıfları” demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 14, B. 65, 14.2.2008, s. 588, 586.

¹³⁷³ İstanbul milletvekili Süleyman Yağız, Madımak Otelı’nin “utanç müzesi” yapılmasına ilişkin olarak “talepleri karşılayacak bütçesinin olmadığı” belirtilmesinin, Alevi-Bektaşilere yönelik hizmetler açısından Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın ayırdığı bir bütçe bulunmadığı anlamına mı geldiğini sormaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 17, B. 85, 2.4.2008, s. 840. İki yıl sonra kamulaştırma kararının alındığını bildiren Devlet Bakanı Faruk Çelik, “bu sorun da gündemden kalkmış olacak” ifadesini kullanmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 74, B. 127, 1.7.2010, s. 12, 13.

¹³⁷⁴ Kayseri Milletvekili Mehmet Şevki Kulkuloğlu, farklı bir gerekçeyle görevden alındığı söylenen Kayseri Vakıflar Bölge Müdürü’nün açtığı davada, Mazbut Hunat Cami Şerifi Vakfı arazisinin “rantabl” hale getirilerek, yüksek gelir getirecek bir ticari faaliyete konu olmasının kamulaştırma amacın ortadan kaldırdığını, “ikame edilen kamu menfaati ortadan kalktığına göre taşınmaz tekrar aslına dönerek daha önceki kamu menfaatine hizmet etmeye devam etmesi gerektiğini” savunmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 47, B. 105, 16.6.2009, s. 171, 173.

Devletleştirme-özelleştirme kısır döngüsünden çıkış

Devletleştirilen bankalar ve bağlı işletmelerinin TMSF bünyesindeki yönetimi ve özelleştirilmesindeki gecikmeler tartışma konusu olmayı sürdürmektedir. İletişim sektöründe TMSF yönetimindeki işletmelere dönük devlet tasarrufları, devletleştirmenin uzantısı olarak yorumlanmaktadır. Aycell ve Aria'nın birleştirilmesinin bir devletleştirme olarak değerlendirilmesi üzerine, GSM operatörünün mülkiyetinin Türk Telekom'a ait olduğu ve özelleştirme sürecinin devam edeceği açıklanmaktadır.¹³⁷⁵ Pamukbank AŞ'nin Halk Bankası AŞ'ye devrine ilişkin düzenlemede kamu bankalarının özelleştirme süresinin uzatılması, özelleştirmeyi hem geciktirmekte hem de özelleştirildikten sonra zarar eden kuruluşun yeniden devletleştirileceği kuşkusunu doğurmaktadır.¹³⁷⁶

TMSF tarafından satılan arsaların daha sonra kamulaştırılmasına ilişkin iddialar ise başka bir tartışma konusudur. Pamukbank'tan TMSF'ye devredilen bir arsanın satıldıktan sonra Karadeniz sahilyolu projesi kapsamında satın alan özel kişilerden yüksek bir kamulaştırma bedeli karşılığında geri alınması sorgulanmaktadır. Hükümet cephesinden yapılan açıklamada TMSF yönetiminde bulunan gayrimenkuller ile KGM proje sahalarının arasında bir bilgi alışverişi olmadığı ortaya çıkmaktadır.¹³⁷⁷ İdareler arasında eşgüdümü sağlayacak planlamanın işlerliğini kaybetmesiyle kamulaştırmanın özel sermaye birikiminde üstlendiği işlev denetimsizleşmektedir.

2001 krizindeki devletleştirme tartışması, 2008 yılında ABD'de patlak veren krizle tekrar cereyan etmektedir. Türkiye'de 1980'lerden itibaren mali sermayeyi

¹³⁷⁵ Mersin milletvekili Hüseyin Güler, Aycell-Aria birleşmesine dair “özelleştirmeyi savunurken, bu kamulaştırma değildir de nedir diye soruyorum; çelişki değil midir?” diye sormaktadır. Ulaştırma Bakanı İstanbul milletvekili Binali Yıldırım, “herhangi bir mülkiyet paylaşımı söz konusu değildir; (...) mülkiyet açısından özelleştirmeyi olumsuz etkileyecek herhangi bir durum söz konusu değildir” şeklinde yanıtlamaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 52, B. 100, 10.6.2004, s. 353, 354.

¹³⁷⁶ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu, kamu bankalarının özelleştirileceği taahhüt edilen üç yıllık sürenin beş yıla çıkarıldığına dikkat çekerek, bunun satmayacaklarını gösterdiğini söylemektedir. Kılıçdaroğlu, “Siz, bırakın özelleştirmeyi, daha pek çok şeyi kamulaştıracaksınız. Bakın, zarar eden kuruluşları size peşkeş çektirecekler, zarar eden kuruluşları alacaksınız” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 57, B. 117, 16.7.2004, s. 680.

¹³⁷⁷ Devlet Bakanı Abdülatif Şener, Karayolları 10. Bölge Müdürlüğü'nün kıymet takdir komisyonunun belirlediği bedel ile arasında büyük ölçüde fark olması konusunda hukuki girişimlerde bulunulduğunu bildirmekte, “taşınmazın Karadeniz Otoyolu Projesi içinde kaldığına ilişkin resmi bir bilgi satış işleminin gerçekleştirilmesinden önce TMSF'na ulaşmamıştır” açıklamasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 101, B. 28, 7.12.2005, s. 678.

kurtarma işlevi görmesiyle eleştirilen yöntem, ABD’de krize müdahale aracı haline gelmiştir. Ancak ABD’de geçici olarak hisselerle el koyma uygulaması devlet bankacılığı oluşturmak anlamına gelmediği için bunun teknik olarak devletleştirme sayılmayacağı, dolayısıyla özelleştirme ana kabulünün sürdüğü açıklanmaktadır.¹³⁷⁸

Türkiye’nin 2001 krizine karşı aldığı önlemler sonucunda mali sermayenin sadeleşmiş ve yoğunlaşmış olması, şimdiki krizi göğüsleyebilmesini sağlamıştır.¹³⁷⁹ Ancak bu kriz karşısında devletleştirme yerine özelleştirme yoluna başvurulacağı açıklanmaktadır. Alınacak önlemler konusunda MHP özelleştirmeye destek olurken, CHP mali sermayenin devlet tarafından denetlenmesini, DTP ise özel kuruluşların kamulaştırılmaları halinde çalışanların öz yönetimine bırakılarak yeniden özelleştirilmelerinin engellenmesini savunmaktadır.¹³⁸⁰

Özelleştirilmesi gündemde olan kurumlar bahsinde özelleştirmeyi geri alma anlamıyla devletleştirme, bir muhalefet referansı oluşturmaktadır. Sınırlı da olsa 1990’lardaki tartışma ekseninin bir devamı olarak, özelleştirilen devlet bankalarının iktidar değiştiğinde devletleştirileceği CHP muhalefeti tarafından dile getirilmekte¹³⁸¹, fakat iktidarlara döneminde özelleştirilen kurumların “stratejik” niteliği

¹³⁷⁸ MHP Grubu adına İstanbul milletvekili Mithat Melen krizden etkilenen Avrupa’da sistem değişerek devletleştirmelere başlandığını söylerken Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, ABD’de patlak veren krizde devletin bankalara yardım edebilmek için para verdiğini vurgulamaktadır. Unakıtan, “Bu, devletleştirme falan değil. Yani, Amerika’da devlete ait banka yok” açıklamasında bulunarak ‘Onlar devletleştirirken biz neden hala özelleştiriyoruz’ sorusunun yanlış olduğunu, banka satışını kriz nedeniyle alıcı bulamayacakları için ertelediklerini ancak özelleştirme politikasından vazgeçmeyeceklerini bildirmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 30, B. 14, 6.11.2008, s. 625, 626, 682, 683.

¹³⁷⁹ 2009 mali yılı bütçe tasarısına ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu’nda, “Bankacılık sektöründe başlayan kriz nedeniyle ABD ve Avrupa’daki mali yapıları zayıf bankaların sıkıntıya girdi, bazılarının iflas ettiği ya da devletleştirildiği, Türkiye’de ise 2001 yılında yapılan reformlar sayesinde banka sayısı azalarak özkaynakları güçlü bankaların olduğu, bankaların ölçeğinin büyüdüğü, 2002 ile 2007 yılları arasında bankaların bilançolarını kârla kapattığı, bu anlamda bankaların ekonomik krize daha dirençli yakalandığı” saptanmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 34, B. 28, 16.12.2008, s. 52.

¹³⁸⁰ Muhalefet şerhi koyan CHP’li üyelerin Karşı Oy metninde, ABD’de ve İngiltere’de özel mali sektörün kurtarılması için devlet müdahalelerinin “karın özel, maliyetin kamusal” olduğu anlayışına dayandığı söylenerek mali sektörün denetlenmesi gerektiği sonucu çıkarılmaktadır. DTP’li üyeler ise kendi Karşı Oy yazılarında, yabancı banka ve sigorta şirketlerinin denetlenmesi gerektiğini, “zordaki firma ve bankalar kamulaştırılırsa yönetimleri çalışanların özyönetimine bırakılmalarını” savunmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 34, B. 28, 16.12.2008, s. 206, 211, 290.

¹³⁸¹ İstanbul milletvekili Mustafa Özyürek, CHP olarak stratejik kuruluşların özelleştirmesine karşı olduklarını söyleyerek “Eğer Ziraat Bankası’nın ve Halk Bankası’nın hisselerini satarsanız, özellikle yabancılara satarsanız, CHP iktidarında bu hisseleri tekrar biz devletleştireceğiz” demektedir. Özyürek kendilerinin konuya “pratik” baktıklarını, AKP’nin ise “ideolojik” baktığını söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 70, B. 126, 30.6.2010, s. 685, 686.

hatırlatılmaktadır.¹³⁸² Güncel olan ise, kriz karşısında büyük özel girişimlerin devletleştirilmesi ve kârlı devlet girişimlerinin özelleştirilmesidir.

KİT'lerin ve Hazine'ye ait gayrimenkullerin satışı dışında kamu hizmeti veren kurumların özel işletmelere benzeştirilmesi, özelleştirme-devletleştirme ikiliği karşısındaki savunma noktasıdır. Muhalefet, Batı'da daha önce özelleştirilmiş kurumların krizden dolayı kamulaştırıldığına işaret ederek PTT'nin "özelleştirilmesini" sorgulamakta, hükümet ise bunun "şirketleştirme" olduğu belirterek kamu bünyesinde çalışma koşulları esnekleştirilerek kurumun rekabet gücünün artırılacağı açıklanmaktadır.¹³⁸³ Ancak özelleştirmelerin kâr-zarar gerekçesine dayandırıldığı Türkiye'de bu da geçerli değildir, çünkü kurumları zarar ettiren Tekel işçileri örneğinde görüldüğü gibi çalışanlar değildir.¹³⁸⁴

Sermayenin olağanüstü koşullarda kurtarılmasında kamulaştırma ve devletleştirme yöntemleri, sermayenin olağan yükümlülüklerin kaldırılması söz konusu olduğunda fiilen devreye sokulmaktadır. İş güvencesinin temel unsurlarından biri olan işsizlik ödeneğindeki işveren payını İşsizlik Fonu ile devlete geçirilmesi, sermayeyi yükümlülükten kurtaran bir "kamulaştırma" olarak nitelendirilmektedir.¹³⁸⁵ Kriz koşullarında özelleştirilen kuruluşların kamulaştırılması yerine özel sektörde emek

¹³⁸² Yozgat milletvekili Bekir Bozdağ, 1991-1995 arasındaki dönemin MHP'nin dışarıdan desteklediği SHP-DYP koalisyonunun çimento fabrikaları, Karabük Demir ve Çelik İşletmeleri dâhil çok sayıda özelleştirme yaptığını hatırlatarak, "Karabük Demir Çelik İşletmesi stratejik mi değil mi? (...) Ne zaman kamulaştıracaklar, merakla bekliyoruz" demektedir. Özyürek ise "işçilere verildi" diyerek yanıtlamaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 70, B. 126, 30.6.2010, s. 688.

¹³⁸³ Manisa milletvekili Mustafa Enöz'ün sorusuna yanıt veren Bakan Binali Yıldırım, PTT'nin AŞ niteliğini kazandırılacağını, sektörde bağımsız düzenleyici kurula yer veren, kurumda çalışma koşullarını esnekleştirerek rekabet gücünü artıran ve mevcut "kargo koli şirketlerinin fiilî durumunun mevzuatla yasal altyapıya kavuşturarak" serbestleştirme sağlayan bir taslak hazırladıklarını bildirmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 59, B. 49, 19.1.2010, s. 59, 67, 75.

¹³⁸⁴ CHP Grubu adına Aydın milletvekili Fatih Atay, Ankara'da toplanan Tekel işçilerinden söz ederek "Özelleştirmeye ilgili olarak dünya değişmiş. (...) Fransa'da son on yılda ne kadar kamulaştırma yapıldığı ortada. Ama bizim özelleştirmeden anladığımız herhalde kar-zarar ilişkisi. Tekel işçileri mi Tekeli zarar ettirdi? Tekelin içini boşalttınız" demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 57, B. 39, 22.12.2009, s. 519.

¹³⁸⁵ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Sacit Yıldız, İşsizlik Fonu ile işgücü maliyetlerinin "kamulaştırıldığı" söylemektedir. Yıldız'a göre "Hükümet sosyal güvenliği devletin sırtında hem yük olarak görüyor hem de sermayeyi kurtarmak için iş gücü maliyetini üstleniyor." TBMM TD, D. 23, C. 20, B. 105, 15.5.2008, s. 999.

maliyetlerinin Kısa Çalışma Ödeneği adıyla devlet tarafından üstlenildiği görülmektedir.¹³⁸⁶

Reformların geri alındığı alanlarda yabancı sermaye girişi ve özel girişim lehine kamulaştırma

Geçmiş devletleştirme ve kamulaştırmaların geri alınması gündeme geldiğinde, kamusal faydası sabit olan yerlerin özelleştirilip bunun doğurduğu tahribat karşısında kamulaştırılmanın bir zorunluluk haline geldiği yinelenmektedir. Ormanlarda devletleştirmenin geri alınmasının yeni bir aşaması olan orman vasfını yitiren alanların satışı anayasallaştırılmak istenmektedir. Buna karşı, imar affında elden çıkarılan arsaların yeniden kamulaştırıldığı hatırlatılmaktadır.¹³⁸⁷ Tarımda devletin küçültülmesinde benzer bir politika izlenmektedir.¹³⁸⁸ Özelleştirme-kamulaştırmanın bir kısır döngü değil ikiyüzlü bir politika olduğu kabul edilmekle birlikte, bunun “küreselleşmenin” bizzat kendisi mi yoksa Türkiye’deki ‘çarpık’ uygulaması mı olduğu tartışmalıdır.¹³⁸⁹

Kamulaştırmanın özel sektör lehine kullanımında yeniden tanımlanmaya çalışılan kamu yararı kavramına benzer şekilde, devletleştirmelerin geri alınmasında kamu hizmetleri kavramı yeniden tanımlanmak istenmektedir. Orman niteliğinde olan alanların ulaşım, sulama, enerji gibi kamu hizmeti yatırımları için üzerindeki devletleştirme korumasının kaldırılması gerektiği görüşüne, bu hizmetlerin özel sektör

¹³⁸⁶ Mersin Milletvekili Behiç Çelik, özelleştirilen kuruluşlarda kısa çalışma ödeneği uygulamasına ilişkin “Kârlı ve verimli olan fakat özelleştirilen bazı kuruluşları kamu kaynakları ile finanse etmek, desteklemek yerine tekrar ‘kamulaştırma’ gibi bir çalışmanız var mıdır?” sorusunu yöneltmektedir. Maliye Bakanı Unakıtan, çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya faaliyetlerini tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işyerleri için kısa çalışma ödeneği düzenlemesi yapıldığını, fakat kamulaştırmanın öngörülmediği açıklanmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 41, B. 66, 24.3.2009, s. 960, 961.

¹³⁸⁷ CHP Grubu adına Balıkesir milletvekili Orhan Sür’a göre, İmar Affı’nda olduğu gibi satılmak istenen 2-B arazilerinde de “devlet, kendisine ait olan yerleri, bu şekilde ucuza elden çıkararak, bir süre sonra kamulaştırmak zorunda kalacaktır.” TBMM TD, D. 22, C. 11, B. 59, 1.4.2003, s. 86.

¹³⁸⁸ Muğla milletvekili Gürol Ergin, küreselleşme söylemiyle devletin küçültülmesi, ulusal varlıkların özelleştirilmesi ve yabancılaştırılmasının yaşandığını anlatarak, “Küreselleşmeyle devlete biçilen rol, özel zararların kamulaştırılması, kamusal yararların ise özelleştirilmesi biçiminde tezahür etmekte” olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 22, C. 16, B. 88, 3.6.2003, s. 251, 252.

¹³⁸⁹ Ankara milletvekili İsmail Değerli, “globalleşen dünyada toplumun” özgür ve müreffeh bir yaşam istediğini, Türkiye’de ise “vahşi kapitalizmin” egemen olduğunu söyleyerek, “Ülkemizde kâr özelleştirilirken, iflaslar kamulaştırılıyor. Para, insandan özgür hale gelmiş, insanlar nesnelerin hizmetine girmiştir” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 27, B. 3, 7.10.2003, s. 291, 292.

eliyle ve paralı olarak gerçekleştirilebileceği şartı eklenmektedir.¹³⁹⁰ Dolayısıyla kamu yararı ve kamu hizmeti gerekçesiyle geçmişte devletin el koyduğu alanların aynı gerekçelerle özel sektöre iadesi gündemdedir.

Madenlerin devletleştirilmesi, önceki dönemden farklı olarak bir tehlike addedilmemektedir. Bu yüzden devlet korumasının kademeli olarak kaldırılmasının sonuçları objektif bir değerlendirmeye tabi tutularak yabancı sermayenin etkisi tartışılmaktadır. 1978 devletleştirmeleri 1980’lerde yapılan düzenlemelerle delinmiş, fakat bor madeninin devlet tarafından işlenmeye devam edilmesi mali açıdan faydalı olmuştur. 1960’larda bor rezervini önemsiz gösteren bir yabancı şirketin 1983’te devletleştirme koruması kaldırıldıktan sonra önem kazanan tronayı işletmeye başlaması dikkat çekicidir.¹³⁹¹ Etibank’ın maden sektöründeki tekelinin kırılmasına paralel olarak yabancı sermayenin etkisinin arttığı saptanmaktadır.

Maden işletmecileri lehine yapılan kamulaştırmalarda, kamulaştırılan mülklerin sahipleri lehine Anayasa Mahkemesi’nin aldığı iptal kararı maden ocakları için kamulaştırma yetkisini dondurmıştır. İptal gerekçesine göre yasada yapılan değişikliklerle madencilik faaliyetinin sona ermesinden sonra kamulaştırılan gayrimenkullerin eski sahiplerine bedelsiz iadesi hükmü getirilmektedir. Ancak eş zamanlı olarak kamulaştırma yetkisi genişletilmekte, ruhsat alanı dışında yol için kamulaştırma olanağı tanınmakta, sektörün yabancı sermaye yatırımlarına açık hale getirilmesi sağlanmaktadır.¹³⁹² Muhalefete göre kamulaştırılan yerlerin Hazine adına tescil edilerek

¹³⁹⁰ AKP Grubu adına Bolu milletvekili Yüksel Coşkunyürek, Türkiye topraklarının yaklaşık yüzde 26’sını “bir dokunulmazlık zırhıyla” çevirmenin kamu yararına olan hizmetlerini geciktireceğini ve hizmetlerin maliyetini artıracığını söylemektedir. TBMM TD, D. 22, C. 47, B. 74, 15.4.2004, s. 43, 44.

¹³⁹¹ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Ali Topuz, 1950’li yıllarda Rio Tinto isimli şirketin Etibank ve yerli özel sektörle birlikte arama yapabildiğini, 1960’larda bu şirketin arama işinde daha etkili olabilmek için Türk Borax adlı bir başka şirket kurduğunu ve bor rezervinin çok önemli olmadığı düşüncesini yaydığını anlatmaktadır. Tekirdağ milletvekili Enis Tütüncü ise, 2840 sayılı yasayla trona madeninin devletleştirme kapsamından çıkarılması üzerine Rio Tinto şirketinin Kazan’da büyük bir trona yatağı bularak işletmeye başladığını belirtmektedir. Tütüncü, “1960’larda başlayan o tezgâh, böyle, çok ince bir şekilde, telkari işçilikle yürüyor” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 16, B. 87, 29.5.2002, s. 46, 76, 77, 95.

¹³⁹² AKP Grubu adına Kayseri milletvekili Taner Yıldız, “mülk sahiplerinin hakları” korunarak kamulaştırma yapılamaması nedeniyle tıkanan sektörün önünün açıldığını anlatmaktadır. Zonguldak milletvekili Polat Türkmen, madencilikte teşviklerdeki adaletsizlik ortadan kaldırılarak yabancı sermayenin teşvik edildiğini, kamulaştırma konusundaki boşluğun ortadan kaldırılarak tekelleşmenin önüne geçildiğini, madenciliğin özel sektör açısından cazip hale getirilerek bürokratik engellere son verildiğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 50, B. 93, 26.5.2004, s. 261, 263.

kamu malı yerine devletin özel mülküne dönüştürülmesi buraları aynı zamanda özelleştirilebilir hale getirecektir.¹³⁹³

Maden Reformu'ndaki devletleştirmenin geri alınmasıyla boşalan alandaki dönüşümün bir benzeri Toprak Reformu'nun geri çekildiği alanlarda görülmektedir. Toprak reformunun yerini alan sulama için toplulaştırma politikası, tarımsal arazinin değerlendirilmesinde kamulaştırmaya alternatif bir araç olarak benimsenmektedir.¹³⁹⁴ 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile kamulaştırma toplulaştırma kapsamına alınmaktadır. Buna göre reformdaki gibi belirli bir ölçeğin üzerindeki araziler yerine yeteri büyüklükte olmayan araziler için kamulaştırma kuralı getirilmektedir. Toplulaştırmaya eşlik etmek üzere mera ve tarım arazileri arasında takas usulü getirilmekte, tamamlayıcı bir araç olarak kamulaştırmaya yer verilmektedir. Ayrıca GAP bölgesinde yatırımların teşviki amaçlı kamulaştırmaların vergi, resim ve harçtan muaf tutulması öngörülmüştür.

Uluslararası konjonktürün değişimine bağlı olarak askeri güvenlik bölgesi ilan edilmiş tarım arazilerine dönük kamulaştırmalar geri alınmaktadır. Soğuk Savaş döneminde Suriye sınırında askeri güvenlik bölgesi oluşturulurken kamulaştırılarak mayınlanan arazilerin yeniden kullanıma açılması söz konusudur. Ancak burada mayınların temizlenmesi ve toprağın satışı şeklinde iki ayrı işlem gerekmektedir. Mayınları yabancı şirket yahut kuruluşların temizleme olanaklarının bulunması, ihalenin toprakların kullanımını içerecek şekilde yapılmasını gündeme getirmektedir.

Toprakların önceki sahiplerinin tepki göstereceği söylenerek bu yöntem eleştirilmektedir.¹³⁹⁵ Fakat arazilerin kamulaştırma amacına uygun olarak askeri

¹³⁹³ CHP Grubu adına İzmir milletvekili Erdal Karademir, kamu mallarının özel mülkiyete konu olamadıkları için kamulaştırılmadığını, tasarının kamu mallarını Hazine adına tescil ettirerek özel hukuk statüsü kazanmasının önünü açtığını söylemektedir. Karademir'e göre, "Kamu mallarının devletin özel mülkü haline gelmesi demek, hepimizin bildiği gibi, bu malların gerçek ve tüzel, yerli ve yabancıların mülk edinmesine olanak sağlamak demektir; AKP iktidarının istediği de budur." TBMM TD, D. 22, C. 50, B. 93, 26.5.2004, s. 342.

¹³⁹⁴ Mevzuata İlişkin Öneriler'de DSİ Genel Müdürlüğü tarafından sulama alanlarında "kamulaştırma maliyetlerinin elimine edilmesi için sulama projelerinde arazi toplulaştırmasının yapılmasının zorunlu" olduğu saptanmaktadır. Sektörel Politika Önerileri arasında, "su kaynaklarının rezervuarında korunabilmesi için alınabilecek temel önlemlerin başında gelen kaynağın mutlak koruma alanının kamulaştırılması" bulunmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 28, B. 2, 7.10.2008, s. 415, 507.

¹³⁹⁵ CHP Grubu adına Gaziantep milletvekili Abdülkadir Ateş, "Gelecek İsveç'ten bir firma, gelecek İsrail'den veya başka bir ülkeden bir firma, gözlerinin önünde, kendi atasından, dedesinden alınan o

güvenlik bölgesi olarak kullanılmış olması nedeniyle iade işlemi yapılması söz konusu değildir.¹³⁹⁶ Öte yandan YİD modelinin “topraklar” için geçerli olmayacağı ileri sürülmektedir.¹³⁹⁷ Temizleme ihalesinde, bu işi yürütecek yabancı kuruluşlara arazinin yeni kamulaştırmalarla birlikte genişletilerek devrinin taahhüt edileceği söylenmektedir.¹³⁹⁸ Bunun karşısında, toprağın NATO tarafından temizlendikten sonra yerli halk kooperatiflerine bırakılması önerisi getirilmiştir.¹³⁹⁹

Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklikle yabancı yatırımcıların gayrimenkul edinmelerinin önü açıldığında, ulusal güvenlik ve kamu yararı açısından bunun denetlemesi yeniden gündeme gelmekte ve kamulaştırma yoluyla bunun sağlanamayacağı saptanmaktadır.¹⁴⁰⁰ Yabancılarla tapu verilmesi konusunda Bakanlar Kurulu’na yetki verilmekte, aynı şekilde geri alınması fiilen olanaksızlaşmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında işaret edilen kamulaştırmanın mali ve siyasi sakıncaları, uluslararası tahkim ile pekişmiştir.¹⁴⁰¹ Dolayısıyla kamulaştırma yetkisine

toprakları, el konulan, kamulaştırılan o toprakları -1956 yılında- işlemeye başladığında, (...) biz, kendi insanımıza, sen git orada işçi olarak çalış, karın tokluğuna çalış dediğimizde, nasıl ikna edebiliriz?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 112, B. 69, 1.3.2006, s. 471, 473.

¹³⁹⁶ Maliye Bakanı Mehmet Şimşek, “Kamulaştırma Kanunu’na göre geriye alma hakkı, taşınmazın amacı dışında kullanıldığının tespiti hâlinde mümkündür. Bu araziler mayınlı saha olarak kullanıldığı için geri alınma hakkı yoktur. Dolayısıyla bir iade söz konusu değildir” açıklaması yapmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 46, B. 98, 3.6.2009, s. 110.

¹³⁹⁷ CHP Grubu adına Denizli milletvekili Mustafa Gazalçı, yap-işlet-devret yönteminin ancak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılabildiğini ancak bunun topraklar için geçerli olamayacağını söylemektedir. AKP sözcüsünün “mayın temizleme işini topraksız köylü de yapabilir” görüşüne karşı, Suriye ile sınır bölgesinde toprağı kamulaştırılmış köylünün İsrail firmasının girdiği ihaleye giremeyeceğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 112, B. 69, 1.3.2006, s. 473.

¹³⁹⁸ İzmir milletvekili Harun Öztürk’e göre, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu dışında düzenlenecek ihalede “temizletme işi karşılığında sadece temizlenen alanlar bedelsiz olarak bırakılmamakta, bunun yanı sıra temizlenen alanla bütünlük arz eden kamu ya da özel kişilere ait araziler de bırakılmaktadır. Bunun sonucunda, Hükümet bu iş için kamulaştırma masrafı yapmak zorunda dahi kalabilecektir.” TBMM TD, D. 23, C. 45, B. 91, 20.5.2009, s. 253.

¹³⁹⁹ Diyarbakır milletvekili Akın Birdal, NATO’nun İkmal ve Bakım Örgütlenmesi NAMSA aracılığıyla temizlemenin yapıp 50 yıl önce toprakları kamulaştırılan az topraklı ve topraksız köylüye bırakılabileceğini söylemektedir. Bu arazilerin 44 yıllığına demokratik halk kooperatifçiliğine devredilip, 1980 öncesi Köy Kalkınma ve Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Merkez Birliği (Köy-Koop) modeliyle işletilebileceğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 45, B. 97, 2.6.2009, s. 1025.

¹⁴⁰⁰ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Birgen Keleş, “Kamulaştırılması gereken, tapuya tescil edilmesi gereken koşullarda gerekli bildirimler yapılır” ifadesiyle stratejik ve askeri yasak bölgelerin saptanması durumunda işletilecek mekanizmasının belirsizliğine dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 107, B. 45, 28.12.2005, s. 116, 117.

¹⁴⁰¹ CHP Grubu adına İzmir milletvekili Erdal Karademir, 1986 yılında Anayasa Mahkemesi’nin yabancıya satılan toprakların geri alınabilmesine ilişkin “Yabancıların her an kendi devletinin himayesinde olduğu dikkate alındığında, böyle bir yola başvurma, devletlerarası çetin sorunları davet etmesi

dayanılarak yabancı tüzel kişilerin mülk edinmesinin kamulaştırma yoluyla geri alınabilirliği kuşkuludur.

Maden ve toprak ediniminde dışarıdan doğrudan sermaye yatırımlarını artırmak üzere ikili anlaşmalar imzalanmaya devam edilmektedir. İkili anlaşmalar kapsamında değerlendirilen ancak daha çok Türkiye'nin yabancı sermayeyi çekmek amacıyla verdiği teminatlarını içeren yatırım garanti anlaşmaları, bu dönemde farklı bir mahiyet kazanmaktadır. Şirketlerin riskli bölgelerde yatırım yaptıkları ve projelerinin yarım kalmasının önüne geçebilmek için millileştirmelere karşı politik risk sigortası yapılması gündeme gelmektedir.¹⁴⁰² Bunun için Yurt Dışı Müteahhitlik ve Teknik Müşavirlik Hizmetleri Rejimi'nin hazırlanmakta olduğu bildirilmektedir.

Türkiye'nin yatırım garanti anlaşması imzaladığı ülkeler içerisinde az gelişmiş coğrafyalardan ağırlığın giderek artması¹⁴⁰³, özellikle inşaat ve altyapı alanında sermaye ihraç edilmeye başlamış olmasıyla ilgilidir. Türkiye'de yapılacak yabancı yatırımları teşvik etmek amacıyla ayrıca 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu düzenlenmektedir. Buna göre, anlaşmalarda yer alan kamu yararı gereği ve karşılık ödenmesi koşulları dışında kamulaştırma ve devletleştirmeye başvurulmayacağı garantisini tüm yabancı yatırımlara verilmektedir. Muhalefet tarafından bu anlaşmaların Anayasa'daki kamulaştırma ve devletleştirme hükmünün bir kenara bırakıldığı dile getirilmektedir.¹⁴⁰⁴

kaçınılmazdır" kararını ve uluslararası tahkimi AKP iktidarının göz ardı ettiğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 107, B. 45, 28.12.2005, s. 144, 145.

¹⁴⁰² Devlet Bakanı Kürşad Tüzmen, Türkiye'den yatırım yapılan bölgelerin iç ve dış siyasi dinamiklerinin Türkiye ile ilişkilerde olumsuzluklara neden olabildiğini, buna karşı firmaların "işveren idarelere teminat mektubu vermeleri" ve "politik risk sigortası" yoluyla önlem alınabileceği anlatmaktadır. Bu doğrultuda "özel sektörde yeni bir kamusal alan oluşturulması ve firma kategorizasyonu ile ilgili düzenleme" yapılacaktır. TBMM TD, D. 22, C. 93-1, B. 127 (Olağanüstü), 19.9.2005, s. 2491-2493.

¹⁴⁰³ İkili anlaşmalardan bu dönem Şili, Hindistan, Yugoslavya, Singapur, Romanya, Oman, Bahreyn, Tayland, Kosova Öz-Yönetim Geçici Kurumları Adına Hareket Eden Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetim Misyonu (UNMIK) ile anlaşma imzalanmıştır. Önceki dönemden kalıp onayı tamamlanmak üzere anlaşması yapılan ülkeler ise şunlardır: Fas, Filipinler, İtalya, Slovak, Portekiz, Yemen, Cezayir, İran, Malta, Etiyopya, Lübnan, Afganistan, Suriye, Slovenya, Güney Afrika.

¹⁴⁰⁴ İzmir milletvekili Harun Öztürk, Anayasa'nın devletleştirme ve kamulaştırmaya izin veren hükmünün "işlerliğinin bir kenara bırakılmakta" olduğunu ileri sürmekte, yatırımın gerçek değerini ödeyerek kamulaştırma ve devletleştirme yapılamayacağını, ilave olarak tazminat ödenmek zorunda kalınacağını söylemektedir. Öztürk, tazminatın da tahkime göre ödeneceğinin düzenlendiğine dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 43, B. 73, 7.4.2009, s. 162.

Özelleştirme geliriyle kamu hizmetlerinde ticarileşme ve özel girişim lehine kamulaştırma

AKP'nin ilk döneminde dikkat çekici bir politika değişikliği, temel kamu hizmeti alanlarında ilk planda devletçi nitelikte düzenlemeler yapmasıdır. Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda okutulan ders kitaplarının basımını devletin üstlenerek ücret dağıtımına girişmesi, ders kitapları piyasasının kamulaştırılması olarak yorumlanmaktadır.¹⁴⁰⁵ Kamulaştırmalarda DOP'nın okullara tahsisi de kamucu bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Sağlık alanında ise önceki dönem SSK varlıklarının satışı için devletleştirme olarak nitelendirilen el koyma işlemi, Sağlık Bakanlığı bünyesinde daha kapsamlı hale getirilmektedir.

SSK hastanelerin Sağlık Bakanlığı'na devriyle sağlık hizmeti merkezî olarak planlanacaktır. SSK'nın devlet malı olmadığı halde devlet malı gibi korunan özel statülü bir kuruluş olduğu hatırlatılmaktadır.¹⁴⁰⁶ Tasarıyla hem SSK hastanelerine fiili el konması¹⁴⁰⁷ hem de Sağlık Bakanlığı bünyesinde kamu ile özele sektörü bir arada yürütecek bir uygulamaya geçilmesi söz konusudur.¹⁴⁰⁸ Muhalefet, bunun bir sonraki adımının yerelleşme ve özelleştirme olduğunu iddia etmektedir.¹⁴⁰⁹ Bu iddiayla uyumlu

¹⁴⁰⁵ Yalova milletvekili Muharrem İnce, “Milli Eğitim’de özel sektörü özendiren bir politika uyguladığınızı her fırsatta vurgulamaktasınız. Tamamı 250 trilyon civarında bulunan ders kitapları piyasasının 160 trilyonunu kamulaştırmanızı bu genel politik tavrınızla nasıl bağdaştırıyorsunuz?” diye sormaktadır. Bakan Hüseyin Çelik, özel ve kamu sektörü ayrımı yapmadıklarını, ancak yoksul öğrencileri eğitim olanaklarından yararlandırılmak için ücretsiz kitap dağıtım politikası izlediklerini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 26, B. 1, 1.10.2003, s. 156, 157.

¹⁴⁰⁶ CHP Grubu adına Niğde milletvekili Orhan Eraslan, SSK Kanunu’na göre SSK mallarının devlet malı sayılır dendiğini, yani devlet malı gibi korunduğunu ancak devlet patrimonuunda olmadığını belirtmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 48, 6.1.2005, s. 28.

¹⁴⁰⁷ İstanbul milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu, “Biz diyoruz ki, malını alabilirsin. Doğru, al, çıkar yasayı al. Anayasa göre parasını öde; kamulaştırma bedeli peşin ödenir diyor” sözleriyle itiraz etmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 71, B. 47, 5.1.2005, s. 764.

¹⁴⁰⁸ Ankara milletvekili Bayram Ali Meral ve bazı milletvekillerinin verdiği önergenin gerekçesinde, tasarıda “devletin sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesi” ifadesi kullanılsa devletin bu görevini “kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getireceği” hükmünün Sağlık Bakanlığı dışında özel sağlık kuruluşlarının hizmet sunacağını gösterdiğine işaret edilmektedir. Öte yandan SSK varlıklarının “gayri iradi” olarak Sağlık Bakanlığı’na devri, devletleştirme anlamına gelmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 48, 6.1.2005, s. 20.

¹⁴⁰⁹ CHP Grubu adına Antalya milletvekili Deniz Baykal, Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ile AKP’nin devletin elindeki sağlık kurumlarını yerel yönetimlere devretmek istediğini, öte yandan devlet dışında “SSK gibi bir temel kuruluşun elindeki sağlık birimlerini devletleştirmeyi” planladığını söylemektedir. TBMM TD, D. 22, C. 71, B. 47, 5.1.2005, s. 727-729.

bir başka düzenlemede ise döner sermaye işletmelerine kamulaştırma yetkisi verilmesidir.

SSK hastanelerinin özel sektöre devrini amaçladığı iddiaları karşısında hükümet bunun özelleştirme değil “kamulaştırma” olduğunu savunmaktadır. Eğer teknik olarak kamulaştırma denemeyecekse, idare hukukunda devletleştirme, millileştirme ve ruhsatı geri alma gibi el koymanın çeşitli yöntemleri bulunmaktadır.¹⁴¹⁰ AKP’ye göre bu düzenlemede esas olan, sağlık hizmetinin Anayasa’nın sosyal devlet ve planlama ilkeleri doğrultusunda yeniden örgütlenmesidir.¹⁴¹¹ CHP ise AKP’nin Küba’yı örnek aldığını, kendilerinin ise liberal bir özerkleşme modeline göre hareket edilmesinden yana olduklarını dile getirmektedir.¹⁴¹² İktidar ve muhalefetin 1990’ların tartışmalarındaki rolleri değişmektedir.

Önceki dönem fonlar arası transfere dayalı özelleştirme geliriyle kamulaştırmanın finansman yöntemi genişletilmektedir. Devlete ait arazilerin satışından elde edilen gelir, kamu hizmetlerine dönük kamulaştırmalarda kullanılacaktır. 2006 yılı bütçesinde KGM’nün mülkiyetinde olup Hazine adına tescil edilen veya edilebilmesi uygun olan gayrimenkullerinin satışıyla, yol kamulaştırmaları yapılması öngörülmektedir. Bu doğrultuda satış gelirinin bir bölümünün KGM bütçesine tahsisi için Maliye Bakanlığı yetkilidir. Böylece müteahhitlere ihale edilen yol yapımında özel sektör lehine kamulaştırmalar, aynı idarenin varlıklarını tasfiye etmesi yoluyla karşılanmaktadır. Keza TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün özelleştirme gelirinin bir bölümü demiryolu ve karayolu kamulaştırmalarına aktarılabilir.¹⁴¹³

¹⁴¹⁰ AKP Grubu adına Nevşehir milletvekili Osman Seyfi, özel mülkiyeti sınırlandıran tek işlemin kamulaştırma olmadığını söyleyerek “evrensel hukuka ve Anayasaya göre”, kamulaştırmaya ilaveten, devletleştirme, millileştirme ve imtiyaz sözleşmeleri feshiyle özel mülkün kamu mülkiyetine geçebildiğini hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 48, 6.1.2005, s. 48, 49.

¹⁴¹¹ AKP Grubu adına Ordu milletvekili Cemal Uysal, “Gerçek bunun tam tersidir (...) burada, sağlık hizmeti daha fazla kamulaştırılıyor. Bunu şunun için ifade ediyorum: Genel sağlık sigortasıyla primli rejime geçileceği için. Hiç kimse, cebinden ne doktora ne hastaneye ne de ilaca para ödeyecektir; bu, bir gerçektir” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 48, 6.1.2005, s. 25.

¹⁴¹² CHP Grubu adına Denizli milletvekili Mehmet Uğur Neşşar, kamulaştırmanın AKP’nin kendi programına uymadığını söyleyerek, “Eğer ulusal bir program ortaya koyduğunuzu iddia ediyorsanız niye habire Küba’dan bahsediyorsunuz? Küba’ya gitmeye biz meraklı değiliz” demektedir. Neşşar, devletin sağlık hizmeti sunarken özel sektörden yararlanabileceğini, SSK’nın bu doğrultuda göre özerkleştirilmesi savunmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 48, 6.1.2005, s. 62, 66.

¹⁴¹³ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’nda, “TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü mülkiyetindeki işletmecilik fazlası taşınmazların satılması ve ya

1980'lerden itibaren zarar eden KİT'lerin devletin sırtında yük olmasıyla gerekçelendirilen özelleştirme, 1990'larda ÖİB yönetiminde bu kuruluşların zararına çalışmaya devam ettiği eleştirilerine sebep olmuştur. 2000'lere gelindiğinde ise, yalnız kârlı kuruluşların değil, özelleştirme kapsamına alındıktan sonra kamulaştırmalarla değeri artırılan kuruluşların ihale edildiği görülmektedir.¹⁴¹⁴ Özelleştirme programına alınan kuruluşlar için kamulaştırma işlemleri kolaylaştırılmaktadır.

Kamulaştırma yetkisi Özelleştirme Yüksek Kurulu'ndan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na aktarılmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki sahil şeridi, kıyı bölgeleri ve dolgu alanlarında kullanım kararları ve şartlarının imar planları tarafından belirlenmesi düzenlenmektedir. Bu düzenleme karşısında Anayasa'nın kıyıların korunması amaçlı kamulaştırma hükmüne aykırı olduğu hatırlatıldığında,¹⁴¹⁵ "millileştirmenin" 1960'lı yıllardan sonra Batı'da terk edildiği yanıtı verilmektedir.¹⁴¹⁶ Dolayısıyla kamulaştırmanın belirli alanları devlet tekeline alarak koruma amaçlı ve özel sektör kapsamı dışında kullanımı, reform dönemine mahsus, eski bir işlev kabul edilmektedir.

Kamulaştırma gerek özel sektöre gördürülen gerekse devlet tarafından sunulan kamu hizmetleri paralı hale getirilmek suretiyle finanse edilmeye başlanmaktadır. Devlet tarafından yürütülmeye devam eden temel kamu hizmetlerinden eğitimin önce fiilen, ardından resmen ücretlendirilmesi, hizmetin finansmanında kamulaştırma kaleminin

devredilerek satış ve devir bedellerinin yeni demiryolu inşaatı ve mevcut demiryollarının bakım onarım ve iyileştirilmesinde kullanılması" konusunda TCDD Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu'nu yetkili kılmaktadır. Devamında Genel Müdürlük yetkileri arasında kamulaştırma zikredilmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 72, B. 78, 17.3.2005, s. 120.

¹⁴¹⁴ Manisa milletvekili Hasan Ören, "Son olarak TEKEL'in alkollü içkilere bağlı işletmelerin özelleştirilmesi gerçekleştirildi. Ancak eski fabrikalar kiralanırken en son teknolojiyle kurulan, hatta geçen yıl hizmete giren, entegre tesis olabilmesi için projelendirilen ve arazi istimlâkleri bile yapılan fabrikaların, bunca yatırımdan sonra özelleştirilmesini anlayabilmiş değilim" demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 40, B. 50, 10.2.2004, s. 471.

¹⁴¹⁵ Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu'na Kastamonu milletvekili Mehmet Yıldırım ve İzmir milletvekili Erdal Karademir'in imzalı karşı oy yazısına göre, "Özelleştirme kapsam ve programına alınan ve sahil şeridi belirlenen veya belirlenecek olan alanlar ile kıyı ve dolgu alanlarında yapılacak yat ve kruvaziyer limanlarının ihtiyacı olan yönetim birimleri, destek birimleri bakım ve onarım birimleri, teknik ve sosyal altyapı ve konaklama birimleri ile ilgili kullanım kararları ve yapılanma şartları imar plânı ile belirlenir" ifadesi Anayasa'ya aykırıdır. TBMM TD, D. 22, C. 91, B. 125, 3.7.2005, s. 16.

¹⁴¹⁶ AKP Grubu adına Ordu milletvekili Cemal Uysal, 1960'lı yıllarda Amerika ve Avrupa'nın liberal bir ekonomiye sahip olmalarına rağmen "kamulaştırma furyası" yaşadıklarını, "bir sonuç alınamadığı" için daha sonra hepsinin tasfiye edildiğini anlatarak, "Şimdi, tamamen bunun tersi bir tatbikat var dünyada" demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 91, B. 125, 3.7.2005, s. 197.

hizmetlerin fiyatlandırılmasıyla karşılanmaya başlandığını göstermektedir.¹⁴¹⁷ Benzer uygulamalar elektrik hizmetindeki özel girişimciler lehine kamulaştırmaların finansmanında görülmüştür.

Karayolları ve DSİ Genel Müdürlüklerinin Hazine'ye tescil edilmiş veya edilebilecek durumda olan gayrimenkullerinin satışından elde edilecek gelir, yol ve su kamulaştırmalarına aktarılabilir. Bütçe kalemleri arasında aktarım yapılabilmesi için yasa çıkarılması koşuluna rağmen, özelleştirme gelirin kamulaştırma harcamalarına tahsis edilmesinde Maliye Bakanlığı onayı yeterli görülmüştür.¹⁴¹⁸ Böylece kamu mali disiplini için getirilen bir istisnaya özelleştirme-kamulaştırma arası kaynak aktarımlarında yetki yürütmede toplanmaktadır.

Kamu yatırımlarında kamulaştırmadan kaçınma yöntemleri ile özel sektör lehine kamulaştırma yolları birlikte düzenlenmektedir. Kamulaştırma yerine trampa düzenlemesi yaygınlaşırken KGM kuruluş yasasında yapılan değişiklikle yol yapımında trampa usulü getirilmekte, yol tahsis DOP'a dahil edilmektedir. Aynı değişiklik içerisinde yol üzerinde ve bağlantı noktalarında tesis kurulması için işletmeci adına KGM'ye kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Bu düzenlemeyle AKP'nin kamulaştırmanın içine özelleştirmeyi yerleştirdiği bir karma yöntem geliştirdiği saptanmaktadır.¹⁴¹⁹ Düzenlemenin bu niteliği, kriz karşısında dünyada devletleştirme önlemleri alınırken Türkiye'de özelleştirmede ısrar eden anlayışın bir ürünü olarak yorumlanmaktadır.¹⁴²⁰

¹⁴¹⁷ 1997-2003 yılları arasında eğitime katkı payı gelirin %1'inin kitap basımı, %3'ünün kamulaştırmaya harcadığı bildirilmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 26, B. 1, 1.10.2003, s. 156, 157.

¹⁴¹⁸ MHP Grubu adına Manisa milletvekili Erkan Akçay, yasanın "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır" hükmünü hatırlatarak, bu hükümle çelişecek şekilde Karayolları ile DSİ ile ilgili düzenlemenin Maliye Bakanlığı'nı yetkili kıldığına dikkat çekmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 9, B. 37, 12.12.2007, s. 500.

¹⁴¹⁹ BDP Grubu adına Şırnak milletvekili Hasip Kaplan, "liberalleşme ve özelleştirme uygulamalarına pek sıcak bakan hükümetin" düzenlemeyi bir "karma kanun" haline getirdiğini söyleyebilmektedir. Kaplan, "kamulaştırma, arazi, tesis kiralama 3096 sayılı yap-işlet-devret modeli ile kamu-özel iş birliği hedefleniyor ki, bu da kamunun örgütlenmesine aykırı bir durum" demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 628, 629.

¹⁴²⁰ Kahramanmaraş milletvekili Mehmet Akif Paksoy'a göre, "global ekonomik krizle birlikte tüm dünyada özelleştirme uygulamaları yerini kamulaştırmaya" bıraktığı halde AKP hükümeti "satmaya" devam etmektedir. Muğla milletvekili Fevzi Topuz, kriz dönemlerinde hazine arazilerinin satışının gündeme geldiğini, kamulaştırmaya karşılık gelmek üzere verilmesi öngörülen yerlerin "sosyal amaçlar" için tahsis edilen "ormanlık ve kıyı bölgeleri olmak üzere değerli alanlar" olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 73, B. 122, 23.6.2010, s. 115, 124.

İhale yoluyla işletmeciye devredilecek alanların işletmeci adına kamulaştırılması, kamulaştırma amacına uygun kullanım açısından risklidir.¹⁴²¹ Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak ihale sözleşmesine göre yolculuk ile ilgili olmayan tahsislerin yapılabilmesi olasıdır ve müteahhitlerin denetimlenmesi yeterli değildir.¹⁴²² Öte yandan kamulaştırmanın mali yükünden kurtulmak adına takas yoluyla Hazine arazileri verilmesi, TOKİ’de görüldüğü gibi hem planlamaya aykırı hem de rant amaçlı kullanılabilir bir yöntemdir.¹⁴²³ Kamulaştırma yasasındaki trampa hükmünün dışına çıkılması ve kamulaştırma yerine trampa yöntemini kullanmanın yatırımı bütçede görünmez kılması, bu tarz tahsislerde kamu yatırımlarının denetimini de zorlaştırmaktadır.¹⁴²⁴

Doğalgaz ve elektrik üretim ve dağıtım faaliyetinde, faaliyete başlamadan önce kamulaştırmaların tamamlanması koşulu kaldırılmaktadır. BOTAŞ, TEİAŞ, TEDAŞ ve EÜAŞ ile bağlı ortaklıklarının mal ve hizmet alımında ihale yasasından muafiyet sağlanmaktadır. Yatırımlarda tek bir müteahhide muhatap olunurken kamulaştırmalarda çok sayıda mülk sahibine muhatap olunduğu için, kamu hizmetinde süreklilik sağlamak adına iki işin eş zamanlı yürütülmesi gerektiğine hükmedilmiştir.¹⁴²⁵ Kamu hizmetinde sürekliliğin aksamasının aynı zamanda devletleştirme gerekçesi olduğu hatırlanacak

¹⁴²¹ MHP Grubu adına Afyonkarahisar milletvekili Abdülkadir Akcan, kamulaştırılan alanlarda yalnız otoyolu ilgilendiren akaryakıt satış istasyonları ile dinlenme tesislerinin değil, “işletmecinin sözleşme aşamasında kabul ettirebildiği” sanayi, turizm, alışveriş merkezi gibi her türlü tahsisin yapılabileceğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 639.

¹⁴²² Tekirdağ milletvekili Kemalettin Nalcı, kamulaştırmalar için yeterli ödenek tahsis edilmezken, ihale sisteminin teknik bir daire olmayan Maliye Bakanlığı’na bağlı Kamu İhale Kurumu tarafından yürütülmesi ve müteahhitleri yalnızca faturalar üzerinden denetlemenin işin kendisini standart yoksunu ve keyfi hale getirdiğini ifade etmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 73, B. 122, 23.6.2010, s. 94-96.

¹⁴²³ MHP Grubu adına Afyonkarahisar milletvekili Abdülkadir Akcan’a göre, “Kentsel arazilerin düzenlenmesinde belediyelerin kullandığı bu uygulamaların KGM için de geçerli olması kurumun bir yıkım makinesine dönüştürülmesini kolaylaştıracak ve TOKİ gibi, kentin her bölgesinde kamulaştırma maliyeti ödmeden kent planlarını geçersizleştirecek yeni yollar ve rant bölgeleri inşa edilebilecektir.” TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 637.

¹⁴²⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu’nda, trampa işlemlerinin envanter kayıtları tutuluyor olsa da, “merkezi yönetim bütçesinin gelir ve gider kalemlerinde gösterilmediği, bu nedenle bu uygulamaların TBMM tarafından izlenebilmesinin mümkün olmadığı” ifade edilmektedir. Ayrışik Oy yazısında, Hazine’ye ait yerlerin Genel Müdürlük mülkiyetine geçirilmekle sınırlı olması gereken trampa yetkisinin genişletildiği, bu suretle Meclis’in denetimini ve saydamlık ilkesini zayıflattığı dile getirilmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 28, 60.

¹⁴²⁵ Ankara milletvekili Salih Kapusuz ve dört milletvekilinin sunduğu önerenin gerekçesinde, BOTAŞ’a ait binlerce kilometre boru hattı yapımına bağlı binlerce kamulaştırma işleminin beraber yürütüldüğü, “bir taraftan kamulaştırma işlemleri tamamlanmış olan kısımlarda boru hattı yapımı sürdürülerek” yapının tamamlandığı anlatılmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 10, B. 57, 27.3.2003, s. 648.

olursa, devletleştirme karşısında özel sektör yatırımlarına kamulaştırma kolaylığı getirilmektedir.

Kamulaştırmatsız ihale istisnaları genişletilmektedir. Baraj ve sulama projeleri için arsa temininde, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı aranmayacaktır.¹⁴²⁶ Bu istisnanın petrol ve doğalgaz boru hatlarını da kapsamı önerisi kabul görmektedir.¹⁴²⁷ Ayrıca toplu konut projelerinde kamulaştırma ve benzeri uygulama şartları aranmaksızın ihaleye çıkılabilecektir. Bu bir nevi 1998-2001 önlemlerinin öncesine dönüş anlamı taşısa da¹⁴²⁸, kamulaştırmanın finansmanı sorununu yeniden gündeme getirmekten ziyade özel sermaye yatırımları lehine ve küçük mülk sahipleri aleyhine yeni bir politika olarak belirlemektedir. Özel petrol tesislerinin yapımı için kamulaştırma yetkisi tanınmasında da bu dikkat çekmektedir.¹⁴²⁹

Elektrik enerjisinin üretiminde YİD modeli ile özel yatırımlar için kamulaştırma yapılabilme yetkisi yenilenebilir enerji için genişletilmektedir. Önceki düzenlemeler doğrultusunda şirketin kamulaştırma bedeli ödemesi kuralı geçerli olmakla birlikte burada rezervuarlı tesisler, yani barajlara ve HES'lere istisna getirilmiştir. Şirketin ödemesi kural iken şirket adına Hazine'nin kamulaştırma bedelini karşılanması, bireysel kayırmalar yapıldığı kuşkusu doğurmaktadır.¹⁴³⁰ Hükümet bunun yararlananlar açısından bir farkının olmadığını, kamulaştırma bedelinin her durumda vatandaşın

¹⁴²⁶ Kamu İhale Kanunu'ndaki değişikliğin gerekçesine göre, "Baraj ve büyük sulama projelerinde kamulaştırılması gereken alanlar genellikle çok geniş olup; bu alanlar önceden kamulaştırılsa bile projenin gerçekleşme durumuna göre aşamalı olarak kullanılacaktır." TBMM TD, D. 22, C. 25, B. 113, 30.7.2003, s. 11, 12.

¹⁴²⁷ Hatay milletvekili Sadullah Ergin'e göre, "Baraj ve büyük sulama projelerine ilişkin düzenlemenin gerekçesine benzer biçimde, petrol ve doğalgaz hattı projelerinde de boru hattının geçtiği bütün güzergâh kamulaştırıldıktan sonra boru hattı inşaatına başlanması, kaynakların verimli ve etkin kullanılması açısından" doğru değildir. TBMM TD, D. 22, C. 25, B. 113, 30.7.2003, s. 564.

¹⁴²⁸ CHP Grubu adına Yakıp Kepenek, bu düzenlemenin kaynaksız toplu konut üretiminin önünü açtığını söyleyerek, "toplulu konut konusunda kamu ihale sisteminin, bu tasarıyla bir eskiye dönüşü simgelediğini görürsünüz. Bu durum, şimdiye kadar olduğu gibi, Türkiye'de konut maliyetini çok artıracaktır" yorumunu yapmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 25, B. 113, 30.7.2003, s. 565.

¹⁴²⁹ CHP Grubu adına Tekirdağ milletvekili Mehmet Nuri Saygun, sektörün tamamen piyasa koşullarında terk edilerek "tekelci anlayışın etkin hale getirildiğini" belirttikten sonra, "kamu kuruluşu olmayan kurumlara kamulaştırma hakkı verilmiş olması ve bu yolla şirketlerin menfaatine arazi sahiplerinin mağdur edilmesini" eleştirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 32, B. 24, 4.12.2003, s. 67.

¹⁴³⁰ Hatay milletvekili Mehmet Eraslan, "kaç tane barajın veya Türkiye'de kaç tane rezervuarlı barajın kamulaştırma bedelini ödüyoruz", "adrese özel kanunlar, adrese özel maddeler, adrese özel komisyonlarda çalışmalar mı yapılıyor" sorularını yöneltmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 83, B. 95, 5.5.2005, s. 371.

cebinden karşılandığını açıklamaktadır: Bedeli şirket ödediği vakit, karşılığını tüketiciden fiyat yoluyla alacaktır.¹⁴³¹

Enerji sektörüne dönük özel sektör yatırımlarının suyun kullanımına doğru genişletilmesinde kamulaştırma kolaylaştırılmaktadır. Enerjideki kârlılığın su dağıtımında olmaması sebebiyle barajlar ve sulama projelerinde kamulaştırma bedelinin Hazine tarafından ödenmesini sağlayacak düzenleme yapılacaktır.¹⁴³² Akarsuların ekonomik gelire dönüşmesinde kamulaştırmanın oynayacağı role önem verilmektedir. En yüksek maliyet kalemini teşkil eden kamulaştırma bedeli sorununu kalıcı bir çözüme kavuşturmak için yeni bir yatırım modeli geliştirileceği bildirilmektedir.¹⁴³³

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın yetki alanında bulunan elektrik işletmeleri için yapılan kamulaştırmalarda malikler üzerinde zorlayıcı olunabildiği görülmektedir. Birçok vakada köylülerin anlaşmayı kabul etmediği durumda kamulaştırma fiziki baskıyla gerçekleştirilmekte ve bunun EPDK'ya verilen yetkinin bir tecellisi olduğu açıklanmaktadır.¹⁴³⁴ Öte yandan 5654 Sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun, tüketiciler açısından elektrik şirketlerinin kamulaştırma bedelini tarife üzerinden alması, kamulaştırmada ortaya çıkan belirsizliklerde doğrudan kamu şirketlerinin devreye girmesini gerektirmektedir.¹⁴³⁵

¹⁴³¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Ordu milletvekili Mehmet Hilmi Güler, “bu para, tarife şeklinde tüketiciden alınacaktı, hazineden alınmış oluyor; aslında, yine, bu da bir yerde tüketiciden çıkmış oluyor” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 83, B. 96, 10.5.2005, s. 566, 567, 570.

¹⁴³² Bakan Güler, “biz bu yatırımları kendimiz yapmaya kalkarsak, hem çok zaman alıyor hem de pahalıya mal oluyor. (...) Sulamanın tabii, verimi, daha doğrusu, özel sektör tarafından cazibesi enerjiye göre daha düşük olduğu için, onu cazip hale getirecek, belki kamulaştırma bedelini Hazinesin karşılayacağı bir model üzerinde çalışıyoruz” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 94, B. 2, 4.10.2005, s. 260.

¹⁴³³ Antalya milletvekili Hüseyin Ekmekçioğlu, “Bu yeni yatırım modeliyle de bunu da yine özel sektöre açmayı düşünüyoruz. Bunu yaparken, kamulaştırma bedelleri en çok rakamı tutuyor, yatırımdan sonraki ikinci bir kalem” açıklamasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 94, B. 2, 4.10.2005, s. 264.

¹⁴³⁴ Baraj suları altında kalacak Sapmaz köyünde uzlaşmasız yürütülen kamulaştırmalara ilişkin, Erzincan milletvekili Erol Tınastepe'nin “Yüklenici firma olan KOLİN AŞ'nin köy halkı üzerinde baskı ve gözdağı uyguladığı, bu baskıyı kamu kurumları aracılığı ile yaptığı yönündeki şikâyetler konusunda bir soruşturma açılmış mıdır?” sorusuna Çevre ve Orman Bakanı Veysel Eroğlu, EPDK'nın kamulaştırma yetkilerine atıfla yanıt vermektedir. TBMM TD, D. 23, C. 65, B. 82, 13.4.2010, s. 295.

¹⁴³⁵ Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu Raporu'nda, “kamulaştırma miktar ve bedellerinin belirsiz olması nedeniyle şirketler tarafından hazırlanacak fizibiliteelerde herhangi bir öngöründe bulunmalannın zor olması ve bu nedenle maliyetlerini belirleyememeleri nedeniyle bu durumu teklif edecekleri elektrik fiyatlarını arttırma riskine karşı kamulaştırılmaların EÜAŞ tarafından yapılmasının” öngörüldüğü belirtilmiştir. TBMM TD, D. 23, C. 4, B. 17, 7.11.2007, s. 8.

Doğalgaz ve petrol piyasası düzenlemelerinde olmayıp Elektrik Piyasa Kanunu'nda EPDK'nın yürüttüğü özel sektör lehine kamulaştırma işlemlerinin idarece denetimini sağlayan “kamulaştırma lüzumu” ve “kamulaştırma onayı” ifadeleri, ilgili düzenlemeden çıkarılmaktadır.¹⁴³⁶ Dağıtım bölgelerinde kamulaştırma işlemi tamamlanmamış gayrimenkullerin bedeli, lisans sahibi tüzel kişi tarafından ödendikten sonra Hazine tarafından karşılanacaktır. Yeni dağıtım tesisleri için yapılacak kamulaştırmaların bedeli ise tarifeler yoluyla geri alınacaktır. Dolayısıyla kamulaştırma bedelinin idarenin ödemediği koşullarda, masraf nihai olarak kamu hizmetinden yararlananlara yüklenecektir.

Dağıtım faaliyetinin devlete satış yapan işletmeleri kapsamına itiraz edilmektedir. Kamulaştırma maliyeti belli olmadan sözleşmede satış fiyatının belirlenmesi, idarenin zararına, şirket kârına olacaktır.¹⁴³⁷ Ayrıca özelleştirme sürecinin başlangıcında devlet tekeli sona erdirmek üzere kamusal bünyeden çıkarılan faaliyetlerin, özel sektör lehine kamulaştırmalarda enerji sektörü bünyesindeki bütünlüğü vurgulanmaktadır.¹⁴³⁸ Geçici bir maddeyle tartışmalı olan rezervuarlı tesisler için kamulaştırma bedel ödemesi konusuna çözüm getirilerek, yıl başına kadar ödenmemişse bedelin Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür.

Yabancı sermayenin enerji yatırımları için özel kamulaştırma düzenlemeleri yapılmaktadır. Mersin Akkuyu'da kurulacak nükleer enerji santrali ile ilgili yapılan anlaşmada, yatırımcı Rusya tarafına kamulaştırma olanağı sağlanmıştır. Devletin, kişilere ait özel mülkiyeti yabancı şirket için garanti edemeyeceği yönünde itiraz edilmektedir.¹⁴³⁹ Hükümet, yatırımın büyük ölçekli olması nedeniyle kamulaştırma

¹⁴³⁶ Gerekçede, “Kamulaştırma mevzuatında sadece kamu yararı kararı ve kamulaştırma kararı söz konusudur. Bu iki kararın dışında kamulaştırma mevzuatında lüzum kararı ve bu kararın onaylanması söz konusu değildir” denmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 119, B. 97, 3.5.2006, s. 4, 5.

¹⁴³⁷ Trabzon milletvekili Akif Hamzaçebi ve bazı milletvekilinin Ayrışık Oy gerekçesinde, düzenlemenin devlete satış yapmakta olan YİD santrallerini de kapsamaması nedeniyle “kamuyu zarara uğraticı, şirketlerin çıkarlarını gözetken bir nitelik arz ettiği” belirtilmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 119, B. 97, 3.5.2006, s. 21.

¹⁴³⁸ Elektrik Piyasası Kanunu değişikliğini değerlendiren Alt Komisyon Raporu'nda, yatırım ihale sürecinin gecikmemesi için baraj, sulama, petrol ve doğal gaz boru hattı projeleriyle üretilen elektrik enerjisinin iletilmesini sağlayan enerji iletim hattı ve trafolar için kamulaştırmaları kapsamak üzere Kamu İhale Kanunu'nda “doğal gaz boru hattı” ibaresinden sonra “enerji iletim tesisi” ibaresinin eklenmesi önerilmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 119, B. 97, 3.5.2006, s. 27, 28.

¹⁴³⁹ Kütahya milletvekili Alim Işık, anlaşmada özel mülkiyete konu diğer tüm arazilerin kamulaştırılmasında “Türk tarafının” kolaylık sağlayacağı ve bu arazilere erişimi garanti edeceği hükmüne

taahhüdünün girişimci riskinden kaynaklandığını açıklamaktadır.¹⁴⁴⁰ Köklü bir itiraz, nükleer santralin gerekçelendirilmesine öne sürülen enerji açığının, sektörün mevcut haliyle özel sektör lehine kamulaştırmalarla sermayenin elinde bir rant alanı haline gelmiş olmasından kaynaklandığına işaret etmektedir. Muhalefete göre, özelleştirilen enerji işletmelerinin kamulaştırılması ve üretim, iletim, dağıtımın merkezi olan planlanması halinde bu sorun çözülebilecektir.¹⁴⁴¹

Kentlerde kamulaştırmanın yerelleşmesi ve merkezileşmesi

AKP iktidarının ilk yılında mali disiplin çerçevesinde yerel yönetimlerin kamulaştırma masraflarından kısılmaktadır. Yeni kamulaştırmalardan tasarruf etmek adına belediyelerin aldığı DOP'un kapsamı genişletilmekte, ilk ve ortaöğretim kurumlarının eklenmesi öngörülmektedir.¹⁴⁴² Muhalefetin de destek verdiği¹⁴⁴³ bu düzenlemede iki nokta dikkat çekmektedir. Birincisi, kamu yatırımlarının mali kaynaklarla sınırlandırılması koşuluna göre imar planında okul inşasının hangi süre içerisinde gerçekleşeceğinin belirsiz kalmasıdır.¹⁴⁴⁴ İkincisi, okul ihtiyacına istinaden sermaye çevrelerinin okul inşası için devletten arsa talep etmekte olmalarıdır.¹⁴⁴⁵

atıfta bulunarak, “Bir özel mülkiyeti bir devlet nasıl garanti eder?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 134, B. 75, 14.7.2010, s. 472.

¹⁴⁴⁰ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız, “Şimdi düşünün, oraya 20-25 milyar dolar civarında bir yatırım yapan firmanın veya ülkenin, sorumluluğu alan ülkenin riski mi daha büyüktür, yoksa o ülkede yatırım için zeminini açmış ülkenin riski mi daha büyüktür?” diye sormaktadır. Yıldız, ulusal güvenlik sebebiyle arazilere erişimi reddetme hakkının saklı tutulduğunu hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 134, B. 75, 14.7.2010, s. 411, 456, 493.

¹⁴⁴¹ BDP Grubu adına Iğdır milletvekili Pervin Buldan’a göre “Sektördeki özelleştirme uygulamaları durdurularak yapılmış özelleştirmeler yeniden kamulaştırılmalıdır. 4628 sayılı yasa iptal edilmeli ve enerji üretim, iletim ve dağıtım merkezi olarak kamu tarafından planlanmalı ve yönetilmelidir.” TBMM TD, D. 23, C. 134, B. 75, 14.7.2010, s. 417.

¹⁴⁴² Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik, “Bundan böyle, belediyeler ‘Düzenleme Ortaklık Payı’ adı altında bir düzenleme yaptıkları zaman, orada, öncelikli olarak okula yer verecekler. Böylelikle, devletimiz trilyonlarca istimlak bedeli ödemekten kurtulacaktır” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 25, B. 114, 31.7.2003, s. 658.

¹⁴⁴³ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Sıdıka Sarıkebir, “Ülkemizde istimlak etmek suretiyle okul yeri yaratma ve okul yapırma konusunda çekilen sıkıntıları bildiğimizden, arsa sahiplerinin aradaki yüzde 5’lik kaybı, eğitimi gelecek nesiller yetiştirmek adına fedakârlık olarak bile gözükmeyecektir” diye değişikliği savunmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 31, B. 23, 3.12.2003, s. 600.

¹⁴⁴⁴ İzmir milletvekili Erdal Karademir, Anayasa Mahkemesi’nin imar planlarının hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin boşluk olduğu görüşünü hatırlatarak, okulların kamulaştırılan arsa ve arazilere ne zaman yapılacağını bilinmemesini “düşündürücü” olarak değerlendirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 31, B. 23, 3.12.2003, s. 604, 605.

¹⁴⁴⁵ CHP Grubu adına Kahramanmaraş milletvekili Mehmet Parlakyiğit, yeni okullara ihtiyaç

Dolayısıyla kamulaştırılan alanların, özel sektör yatırımları doğrultusunda değerlendirilmesi olasılığı ortaya çıkmaktadır.

AKP iktidarı döneminde yerel yönetimlerle ilgili 1930'ların ve 1960'ların reform düzenlemeleri geri alınmaktadır. Cumhuriyet'in ilk döneminde millileştirmeler kapsamında beledileştirilen hizmetlerin yeniden özel sektör tarafından yürütülmesi sağlanmaktadır. İstanbul'da işletmesi belediyeye devredilen elektrik, tramvay ve tünel yönetimlerinin özel şirketlere "işlettirilmesinin" önü açılmaktadır.¹⁴⁴⁶ 1969 yılından beri faaliyet yürüten Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kaldırılmaktadır. Ofis'in faaliyet alanının hem sanayi hem konutu kapsadığını vurgulanarak bu ikisinin Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde bir arada yürütülmesi öngörülmektedir.¹⁴⁴⁷ KGM'nin bağlı olduğu Bayındırlık Bakanlığı'nın ulaşımda uzmanlaşmış olduğu hatırlatılarak, Arsa Ofisi'nin ilga edilmek yerine TOKİ ile birleştirilmesi önerilmektedir.¹⁴⁴⁸

Arsa Ofisi'nden ve belediyelerden devredilen kamulaştırma ve planlama yetkileri TOKİ Başkanlığı altında pekiştirilmektedir. TOKİ, belediyelerden rol çalmakla birlikte devletin yatırım alanından çekilmesi gerektiği söylenen bir dönemde olağanüstü bir yönetsel ve mali güç yaratılmasıyla dikkat çekmektedir. Kamusal işlevler içerisinde başta sadece konut yapımı ile görevli olan TOKİ, bir yandan sermaye ile ortaklıklar kuran, diğer yandan kamulaştırma yapma konusunda yetkilerin yoğunlaştığı bir idari merkez haline gelmektedir.¹⁴⁴⁹

bulunduğunu ve 4842 sayılı yasanın okul bağış ve yardımı için yapılan harcamaları gelir vergisinden düşüren düzenlemesiyle "işadamlarının okul yapmak için bakanlıklarından yoğun bir şekilde arsa talep ettiklerini" bildirmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 31, B. 23, 3.12.2003, s. 606.

¹⁴⁴⁶ İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi'nde, Rumeli ve Anadolu yakaları ile civarında ve Adalarda elektrik kudreti tevzi etmek üzere elektrik tesisatını ve elektrikli tramvay şebekesini ve tünel tesisatı için kamulaştırma yapmanın düzenlendiği maddeye "işletmek ve işlettmek" eklenmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 112, B. 68, 28.2.2006, s. 352.

¹⁴⁴⁷ AKP Grubu adına Balıkesir milletvekili Ali Osman Sali, 1969 yılından beri kamulaştırma ve devalma yoluyla yarattığı arsa stokunun %38'inin konut, % 49'unun sanayi sektörüne tahsis edildiğini bildirerek, "Görüldüğü gibi, arsa ve konut arz süreci birbirinden ayrılmaz bütünün iki parçasıdır" demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 67, B. 29, 8.12.2004, s. 229.

¹⁴⁴⁸ Denizli milletvekili Ümit Kandoğan, Arsa Ofisi kadrolarının kamulaştırma işlemlerini sürdürdüklerini hatırlatarak, iki idarenin Toplu Konut İdaresi ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü olarak birleştirilmesini önermektedir. Aksi takdirde arsa üretimi konusundaki birikim konut üretimi yerine duble yol çalışmalarına kaydırılmış olacaktır. TBMM TD, D. 22, C. 67, B. 29, 8.12.2004, s. 243.

¹⁴⁴⁹ CHP Grubu adına İstanbul milletvekili Ali Kemal Kumkumoğlu, hükümetin "devlet ticaretle uğraşmaz" şeklinde genel bir yaklaşımı olduğunu hatırlatarak, "şimdi, sadece konut yapmak için bu kadar

TOKİ'nin yenilenen mevzuatıyla, içinde kamulaştırmanın da bulunduğu bir dizi konuda ayrıcalıklı hale getirilmesi tartışılmaktadır. Konut uygulamaları, endişeleri doğrulayacak şekilde TOKİ'yi ucuz konut yapan bir kamusal kurum yerine kamulaştırma, planlama, projelendirme yetkilerini elinde toplayan bir inşaat piyasası aktörü haline getirmiştir.¹⁴⁵⁰ İdarenin konumu, kamusal amacından sapması, yerel yönetimlerden rol çalması ve piyasada haksız rekabet yaratacak bir tekel haline gelmesi yönünden eleştirilmektedir.¹⁴⁵¹

TOKİ'nin piyasada kazandığı ağırlık, krizden olumsuz etkilenmiş olan inşaat sektörünün “kamulaştırılması” olarak yorumlanmaktadır.¹⁴⁵² Türkiye ekonomisinin büyüme dinamikleri içerisinde inşaat sektörünün yeri ile TOKİ'nin konut ihtiyacının tümünü karşılayan bir kurum haline gelmesi arasında çelişki bulunmaktadır.¹⁴⁵³ Burada, dolaylı olarak TOKİ'nin iş yürüttüğü müteahhitler ayrıcalık kazanmakta, sektörün fiilen kamulaştırılması kamu adına değil belirli özel inşaat şirketleri adına gerçekleşmektedir.

TOKİ'nin sahip olduğu üstün kamulaştırma yetkisi, konut dışında amaçlarla da TOKİ'ye başvurulmasını gündeme getirmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yapılması gereken olan okul ve hastane inşa işlerini TOKİ üzerinden projelendirmeleri nedeniyle kamulaştırma

olağanüstü yetkilerle donatılmış, her türlü kamulaştırmayı yapabilme gücü olan, ulusal, uluslararası bütün şirketlerle, bankalarla, sermaye kuruluşlarıyla ortaklıklar kurma yetkisi olan bir kuruluşu, bir devlet kurumunu, yani, bir devasa KİT'i, sadece konut yapmak üzere hangi anlayışla kuruyor?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 48, B. 85, 5.5.2004, s. 195, 203.

¹⁴⁵⁰ Adana milletvekili Hulusi Güvel ve arkadaşları, TOKİ hakkında verdikleri Meclis araştırma önergesinde, “TOKİ konut sektöründeki en büyük aktördür. Hazine arazilerinin kullanımı, kamulaştırma avantajı, imar planı yapma ve tadil etme yetkisi, ruhsat, vergi ve harç muafiyeti, proje ve yapı denetimi konularındaki avantajlar nedeniyle sektörde haksız rekabete neden olmaktadır” demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 47, B. 106, 17.6.2009, s. 212.

¹⁴⁵¹ Artvin milletvekili Mustafa Arifağaoğlu, “Yapılan yasal düzenlemelere gerek kendisine ait gerekse hazineye ait gerekse kamulaştırma yoluyla elde ettiği araziler üzerinde yine kendisi tarafından belirlenmiş, ayrıcalıklı imar kararlarıyla rant projeleri üretmektedir. (...) Böylece emlak pazarlaması esaslı bir anlayışla kuruluş amacının dışında davranarak inşaat sektöründe giderek devlet destekli bir tekel oluşturmaktadır” demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 52, B. 14, 5.11.2009, s. 260.

¹⁴⁵² MHP Grubu adına Denizli milletvekili Emin Haluk Ayhan, krizin konut sektörünü sıkıntıya soktuğunu, TOKİ'nin ise “sektörü kamulaştırarak” serbest piyasanın işlemesini engellediğini, büyük ölçüde kredi kullanarak, açık finansman ile faaliyet yürüttüğünü, fakat krizin etkilediği ülkelerin benzer politikalardan muzdarip olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 61, B. 63, 18.2.2010, s. 148.

¹⁴⁵³ Giresun milletvekili Murat Özkan, “Türkiye’de en gelişmiş sektör olan, bunun altını çizerek söylüyorum, en gelişmiş sektör olan inşaat sektörünü maalesef kamulaştırmış durumda. Bugün, her yer TOKİ tarafından yapılıyor ve Türkiye’deki konut ihtiyacının tamamı TOKİ tarafından üretilmeye çalışılıyor” demektedir. TBMM TD, D. 23, C. 83, B. 24, 1.12.2010, s. 264.

harcamalarını kapsayan yatırımlar bütçede gözükmemektedir. Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'ndan sonra Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın da kendi faaliyetlerini projelendirmek konusunda TOKİ'ye talip olduğu görülmektedir.¹⁴⁵⁴

TOKİ kamulaştırma yetkilerini konut sektöründe merkezileştirirken, yerel yönetimlerin söz sahibi olduğu geniş rant alanında kamulaştırma yetkilerinin yeni düzenlemelerle ayrıca pekiştirildiği görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda İl Genel Meclisi'nin onayladığı planlar doğrultusunda İl Encümeni'nin kamulaştırma kararlarını alabilmesi öngörülmüştür. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda kamulaştırma amaçlı kamu yararı kararı almak birlik encümeni yetkileri arasında bulunmaktadır. Bu düzenlemelerde kamulaştırma yetkisinin, seçilmişlerin atanmışlarla eşit sayıda bulunduğu yürütme organına verilmesi AB'ye uyumun gerektirdiği yerelleşme ilkesi bakımından tartışma konusu olmuştur.¹⁴⁵⁵

Kültür varlıkları yönetiminin 1980'lerde belediyelere devredilerek ademi merkezileştirdiği koruma görevi, yenilenen İl Özel İdaresi Kanunu'yla kamulaştırma yetkilerinin genişlediği koşullarda yerel düzeyde yeniden merkezileşmektedir. Belediyelere koruma hizmetinin finansmanı için emlak vergisinden ayrılan pay, il özel idaresinin kamulaştırma işlerinin kullanımına verilmektedir. Kaynağın kullanımında valilik denetiminin artması yerelleşmeye aykırı olarak yorumlanmakta ve bunun suiistimallere mahal verdiği ileri sürülmektedir.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵⁴ Kültür ve Turizm Bakanı Ertuğrul Günay, "Bir bölgeyi kurullar arkeolojik alan olarak değerlendiriyor, üzerinde yaşayan köylünün veya kasabasının ciddi bir yaşam sorunu oluyor ve kamulaştırma imkânlarımız ne yazık ki hızla kamulaştırmaya yetmiyor. Böyle yerlerde sayın milletvekillerimizin de yardımıyla TOKİ'yi devreye sokmaya, başka bazı anlaşma formülleri bulmaya çalışıyoruz" açıklamasında bulunmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 121, 22.6.2010, s. 797.

¹⁴⁵⁵ İçişleri Komisyonu Raporu'nda, kamulaştırma yetkisiyle encümenin karar organı haline getirildiği eleştirisine "kamulaştırma kararı almanın bir yürütme işi olduğu; kamulaştırma kararının il genel meclisinin kararlaştırmış olduğu planlara uygun yapıldığı" yanıtı verildiğini açıklamaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 54, B. 105, 23.6.2004, s. 21. CHP Grubu adına İzmir milletvekili Bülent Baratalı, 1913 tarihli yasada doğal üye olmadığını, 1987'de encümene baş amirleri koyan düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğini hatırlatarak, encümende doğal üye bulunmasının Anayasa'ya ve Avrupa Yerel Özeklik Şartı'na aykırı olduğunda ısrar etmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 75, B. 60, 17.2.2005, s. 185.

¹⁴⁵⁶ İstanbul milletvekili Ufuk Uras, "Yerel yönetimlerin güçlendirilmeye çalışıldığı bir dönemde yerel yönetimlerin kullanması gereken bir kaynağın valilik inisiyatifine bırakılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesiyle bir tezat oluşturmuyor mu?" diye sormaktadır. Karşı Oy Yazısı'na göre, "il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanan Valinin denetiminde oluşturulan bir hesaptan Valinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu bir kuruma para kullanabilme yetkisi verilmesi, suiistimale açık(tır)." TBMM TD, D. 23, C. 38, B. 48, 22.1.2009, s. 8, 9.

Okul yapımı için İl Özel İdareleri kamulaştırmacı kuruluş rolü oynamaktadır. Belediye imar planlarında okul olarak tahsis edilen yerlerde Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi dışında “hayırseverlerin” desteğiyle İl Özel İdareleri tarafından kamulaştırma yapılarak okul inşası edildiği açıklanmaktadır.¹⁴⁵⁷ Kamulaştırma, Bakanlık taşra örgütlenmesi yerine Bakanlık bütçesini valilik idaresinde kullanan yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Bunun sonucunda kamu hizmeti yatırımlarının bilgisi, bu hizmeti veren bakanlık değil kamulaştırma yetkisine sahip yerel yönetimler ve başındaki mülki idare amirleri sahip olmaktadır.¹⁴⁵⁸

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kamulaştırma yetkileri TOKİ’ye paralel olarak genişlemektedir. Belediyenin, yine encümen tarafından kamulaştırılan arsaları bireylere ve kooperatiflere satması veya takas etmesi, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapması, işletme kurması, kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılması olanaklı kılınmaktadır.¹⁴⁵⁹ Bu çerçevede kamulaştırma planlama çerçevesinden çıkarılarak bir emlak ticareti aracına dönüştürülmektedir.¹⁴⁶⁰

Gecekondulaşma sorununa dönük düzenlemeler, inşaat sektörünün güdümüne girmiş durumdadır. Bu alanların kooperatif ve birliklere satılarak konut yapımına ayrılması öngörülmektedir. Kamulaştırılan SİT alanları, kamulaştırılmayanlara göre daha fazla gecekondulaşmaya maruz kaldığı için kamulaştırma yönteminin tercih edilmediği açıklanmaktadır.¹⁴⁶¹ Öte yandan Hazine’ye ait taşınmazların “ekonomiye kazandırılması” gecekondu için bir nevi af anlamı taşımakta, kamulaştırmanın

¹⁴⁵⁷ Milli Eğitim Bakanı Nimet Çubukçu, “Millî Eğitim Bakanlığı da hem Bakanlığın yatırım bütçesi çerçevesinde hem de hayırseverler tarafından Eğitime Yüzde Yüz Destek Kampanyası çerçevesinde bu eğitim için ayrılan yerlere eğitim ve öğretim kurumlarını yapıyor” diyerek, illerde ilköğretim ödeneklerinin valilikler ve il özel idareleri tarafından kullanıldığını, kamulaştırmaların onlar tarafından yürütüldüğünü anlatmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 61, B. 63, 18.2.2010, s. 148.

¹⁴⁵⁸ İzmir milletvekili Harun Öztürk, taşrada okulların il özel idareleri tarafından yapıldığı ve kamulaştırmaların valiliklerden öğrenilmesi gerektiğine ilişkin açıklamayı, Bakan’ın “altyapı yatırımlarını takip etmemesi” olarak yorumlamaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 65, B. 80, 31.3.2010, s. 365, 382.

¹⁴⁵⁹ TBMM TD, D. 22, C. 90, B. 123, 1.6.2004, s. 19.

¹⁴⁶⁰ CHP Grubu adına İzmir milletvekili Erdal Karademir, “Kamulaştırılacak yerler planlarla belirlenir ve bu bir anayasal gerektir” diyerek tasarıda lüks konut alanları üretmek ya da böylesi konutlar yapmak isteyenlere arsa satmak için kamulaştırmayacağını hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 55, B. 112, 8.7.2004, s. 624.

¹⁴⁶¹ İçişleri Komisyonu’nda doğal SİT alanlarının kamulaştırılmasının tahribi önlemeyip artıracacağı, hazine arazilerindeki gecekonduların bunun göstergesi olduğu, devletin kamulaştırılan doğal SİT alanlarını koruyabilme olanağının bulunmadığı, tam tersine kamulaştırılan yerlerde kaçak yapılaşmanın yükseldiği söylenmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 20, B. 101, 2.7.2003, s. 13, 14.

“topluma kazandıracak” şekilde yürütülmesi gerektiği dile getirilmektedir.¹⁴⁶² Ancak bu düzenlemenin niteliği kentsel dönüşüm ile netleştirilmektedir.

Belediyeler kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki kamulaştırmalara öncelik verecektir. TOKİ düzenlemesinde yapıldığı gibi, diğer idareler ile yetki çatışmasını önlemek üzere belediyelerin projeler alanlarında kamulaştırma yetkisi üstün kılınmaktadır. Kamulaştırma Kanunu’ndaki anlaşma önceliği korunmakla birlikte, uzlaşma olmaması durumunda “iskân amaçlı” kamulaştırmanın kolaylaştırıcı hükümleri ve acele kamulaştırmanın devreye girmesinin önü açılmaktadır. Ancak SİT alanları gibi kamulaştırma koruması altındaki kıyı bölgelerinde yapılaşmanın artması, kamulaştırmanın buraları koruma konusunda etkili bir yöntem olmadığını göstermektedir.¹⁴⁶³ Düzenlemeye konan şerhler karşısında kentsel dönüşüm konusunun iktidar ve muhalefetin görüş birliği ile hazırlandığı vurgulanmıştır.¹⁴⁶⁴

5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, iktidar partisinden olan büyükşehir belediyeleri içerisinde uygulanan örnek çalışmalardan biri olarak kamulaştırma denemelerine konu olmaktadır. Hükümet kamulaştırmaların uzlaşma ile yürütüldüğü bilgisini verirken, muhalefet kamulaştırmanın büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında eşgüdümlemesi ve kamulaştırmasız yıkım yapılabilmesini önermektedir.¹⁴⁶⁵ Ortak nokta, reform dönemindeki gibi gecekonduda yaşayanların

¹⁴⁶² CHP Grubu adına Trabzon milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi, “affin” kötü bir şey olmadığı ancak mülkiyet sorununu çözerken bu yerlerin topluma kazandırılması gerektiğini ifade etmektedir. SİT alanlarının çok azını oluşturan birinci derecede SİT alanları değil tümü için kamulaştırma düzenlemesine ihtiyaç vardır. TBMM TD, D. 22, C. 20, B. 101, 2.7.2003, s. 234.

¹⁴⁶³ İstanbul milletvekili Berhan Şimşek, belediyelere ve il özel idarelerine, “yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş tarihî ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması” için yapılacak kamulaştırmaların iskân amaçlı kamulaştırmalardan sayıldığını, bunun sonucunda kıyı bölgelerinin betonlaştığını anlatmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 87, B. 111, 14.6.2005, s. 292.

¹⁴⁶⁴ Kastamonu milletvekili Mehmet Yıldırım, “önce uzlaşmayı, sonra kamulaştırmayı, eğer yapılamazsa re’sen el koymayla tapuda hazine adına, daha sonra da yüzde 25’ini hazineye devretme” yöntemini İçişleri Komisyonu’nda AKP ve CHP’li üyelerin birlikte ürettiğini vurgulamaktadır. Yıldırım, “farklı bir siyasi modeli Türkiye’nin gündemine taşımaya çalışıyoruz; birlikte yasalar çıkarıyoruz, birlikte kararlar veriyoruz” diye açıklamaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 88, B. 113, 16.6.2005, s. 50.

¹⁴⁶⁵ CHP Grubu adına İzmir milletvekili Erdal Karademir’e göre, büyükşehir belediye sınırları içinde “kamulaştırmayla ilgili iş ve işlemlerin, ilgili ilçe belediyelerinin eşgüdümü sağlanarak, imar planı uygulama araç ve yetkileri kullanılarak, büyükşehir belediyesi tarafından yapılır ve yaptırılır” şeklinde bir düzenleme olmalıdır. Erdemir ayrıca, dönüşüm alanlarında kat irtifakı sözleşmesi kapsamında tapuya şerh konarak “kamulaştırmaya gerek kalmaksızın yapı yıkımına başvurulabileceğini” söylemektedir. TBMM TD, D. 22, C. 115, B. 84, 5.4.2006, s. 322, 599, 600.

konut sorununu çözmekten ziyade belediyeler ve mülk sahipleri arasındaki rant paylaşımının adil hale getirilmesidir.¹⁴⁶⁶

Kamulaştırma Kanunu’nda kamulaştırmasız el atmalar ilk defa bu dönemde tanımlanmaktadır. Anlaşma yolunu öncelikli kabul etmiş olmasına karşın gerek geçmiş davalar gerekse kamulaştırma bedelinin belirlenmesinde mahkeme sürecinin itirazlara sebep olması nedeniyle yasa gözden geçirilmektedir. AİHM’ne yansıyan kamulaştırma uyuşmazlıklarının geriye dönük çözümlenmesi için 1956 tarihli ilk kamulaştırma yasası uygulamalarına ilişkin itirazların 1961’de çözümlendiğini veri alan ve 1956 öncesini kapsam dışı bırakan bir formül geliştirilmektedir. Düzenlemedeki formüle göre uzlaşma teşvik edilecek, dava durumunda ise peşin ödemeler toplamı kamulaştıran idarenin bütçesinin yüzde 2’sini geçmeyecektir.

Kamulaştırmasız el atma, itiraza ilişkin süre kısıtının Anayasa Mahkemesi tarafından 2003 yılında iptal edilmesi üzerine kurala bağlanmaktadır. Fakat haksız fiile dayalı istisnai bir işlemin kurala bağlanması tartışmalıdır.¹⁴⁶⁷ Kamulaştırmasız el atmanın karşılığı kamulaştırma bedeli değil tazminat olmalıdır. Bu bakımdan peşin ödeme kuralı gerek Anayasa’da küçük çiftçiler için öngörülen hükme gerekse uluslararası anlaşmalara ve mahkeme kararlarına aykırıdır.¹⁴⁶⁸ Öte yandan bütçe kısıtı, dava yolundan caydıracak ve uzlaşmaya zorlayacak bir koşuldur. Bu argümanlar karşısında, tasarının birikmiş bir sorunu çözmeye dönük hazırlandığı, bütçe kısıtının kamulaştırmacı idarelerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için bir zorunluluk olduğu¹⁴⁶⁹ ve spekülasyonun önlenmek istendiği açıklanmaktadır.¹⁴⁷⁰

¹⁴⁶⁶ ANAP Grubu adına Mardin milletvekili Muharrem Doğan, “Kentsel dönüşüm için, köklü bir şekilde, imar değişikliği kanunu çıkarılmalıdır. (...) İmar rantı hak sahibine, kentsel rant da kente bırakılmalıdır.(...) iyi bir kent perspektifinin ve işin piyasaya bırakılması gerekirdi” demektedir. TBMM TD, D. 22, C. 115, B. 83, 4.4.2006, s. 326.

¹⁴⁶⁷ CHP Grubu adına Manisa milletvekili Şahin Mengü, Anayasa Mahkemesi’nin iptal ettiği hüküm yeniden düzenlenirken Anayasa Komisyonu’nun görüşünün alınması gerektiğini, Yargıtay ve AİHM içtihatlarının “peşin ödemede” ortaklaştığını, belediyelerin taksitle ödeyebilmelerinin önü açılırsa bunun kamulaştırmasız el atma yöntemi oluşturacağını söylemektedir. Mengü, mahkeme kararının parlamento ile değiştirilmeye çalışıldığını ifade etmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 553, 555.

¹⁴⁶⁸ BDP Grubu adına Iğdır milletvekili Pervin Buldan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne atıfta bulunarak Anayasa’nın 90. maddesine göre uluslararası sözleşmelerin yasa hükmünde olduğunu hatırlatmakta, düzenlemenin “bireyin özel mülkiyet hakkını ve buna bağlı olarak kişisel menfaatlerini zedelediğini” söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 594.

¹⁴⁶⁹ Denizli milletvekili Mehmet Yüksel, 1956-1983 yılları arasındaki hak ihlallerinin biriktiğini, açılacak davalarla ortaya çıkacak bedelin kamulaştırmacı kurumların işlemlerini olumsuz etkileyebileceğini dile

Düzenlemeye dair eleştirilerde, kamulaştırmamız el atma davalarının geriye dönük yürürlüğünden ziyade, AKP iktidarında kamulaştırmanın kazanmakta olduğu nitelik üzerinde durulmaktadır. Yeni düzenlemelerle kamulaştırma yetkilerinin TOKİ ve Afet İşleri’nde toplanması kamu hizmeti yatırımlarında Bayındırlık Bakanlığı’nı “işsiz” bırakmıştır.¹⁴⁷¹ DOP üzerinden yeşil alan olarak tahsis edilen yerlerde ticari faaliyetlere izin verilmesiyle kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılması olanaklı hale gelmektedir.¹⁴⁷² AKP’nin aynı yaklaşımla Suriye sınırındaki toprakların yabancılar adına kamulaştırılmasını öngördüğü hatırlatılarak¹⁴⁷³, kamulaştırmanın özel ve yabancı sermaye çıkarları doğrultusunda kullanıldığına dikkat çekilmektedir.¹⁴⁷⁴

Kent merkezlerinde kamu hizmetlerine tahsis edilmiş alanları ticari ranta açacak şekilde boşaltıp, hizmetleri kentin çeperine kaydırma politikası bu dönemde uygulanmaya başlanmaktadır.¹⁴⁷⁵ AKP’nin ilk döneminde okul için kamulaştırma yapmak yerine DOP’dan okullara yer tahsisi yapılması düzenlenirken, şimdi daha önce kamulaştırılarak planlanan eski okulların bulunduğu yerler satışa çıkarılmakta ve yeni okullar için kent dışındaki Hazine arazilerinin değerlendirilmesi tercih edilmektedir.¹⁴⁷⁶

getirmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 581, 582.

¹⁴⁷⁰ Bayındırlık ve İskân Bakanı Mustafa Demir, bedelsiz el atma vakalarının çoğunda hak arama yolları mevcutken “kamu hizmeti gelsin de bizim diğer alanlarımıza hem hizmeti alalım, diğer yerlerimiz kıymetlensin anlayışı” olduğunu söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 586.

¹⁴⁷¹ CHP Grubu adına Trabzon milletvekili Akip Hamzaçebi, Bayındırlık Bakanlığı’nın TOKİ ve Afet İşleri ayrıldıktan sonra “işsiz” kaldığını, dolayısıyla bu tasarıya yoğunlaşabileceğini dile getirmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 421-423.

¹⁴⁷² İzmir milletvekili Oktay Vural, “kentlerde, işte devletin, merkezî yönetimin ya da belediyelerin bu ‘kamulaştırma’ olsun ya da ‘kentsel dönüşüm’ adı altında vatandaşların haklarını ve hukuklarını ortadan kaldırmaya yönelik bu girişimler ceberut devlet anlayışının bir neticesidir.(...) büyük kamusal yararları dile getirirken alttan aslında özel yararların dağıtımını sağlayan bu tuzaklara dikkat etmek gerekir” demektedir. Vural, Meclis’in “rant dağıtım meclisi” olarak çalıştığını ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 582, 583.

¹⁴⁷³ Zonguldak milletvekili Ali İhsan Öztürk, tasarının Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonu’nda ele alınmamış olmasına değinerek, mayınlı araziler tasarısının da iki komisyonun gündeminden kaçırılarak yasalastığını hatırlatmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 571, 589.

¹⁴⁷⁴ Antalya milletvekili Hüseyin Yıldız, düzenlemenin “AB, ABD ya da küresel şirketler adına el koymayı” kapsayıp kapsamadığını, böyle bir planları olup olmadığını sormaktadır. Bakan Demir bu soruya yanıt vermemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 120, 18.6.2010, s. 605.

¹⁴⁷⁵ Balıkesir milletvekili Ahmet Duran Bulut, Hazine arazileri kent merkezinde bulunmadığı için okulların kent dışında inşa edildiğini ve bunun ulaşım sorunu yarattığını söyleyerek yatırımlar için kamulaştırma yapılmasını savunmaktadır. Bulut, “halkın ihtiyacını karşılayacak yerleri alması konusunda daha dikkatli olamaz mı?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 119, 17.6.2010, s. 468.

¹⁴⁷⁶ Bakan Demir, DOP içerisinde okullara yer ayrılmasının yeni bir uygulama olduğunu hatırlatarak, geçmişte imar planında okul yerlerinde bulunan özel mülklerin kamulaştırılmak durumunda kaldığını, anlatmaktadır. Yapılmış yerlerde okul planlamanın çok kolay olmadığını dile getiren Demir, okul

Böylece DOP'nın kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştıracak bir yol olarak seçilmediği, kamulaştırmadan kaçınmak adına özelleştirmenin önünün açıldığı görülmektedir.

Acele kamulaştırmanın yaygınlaşması

Maden işletmecileri lehine kamulaştırma, hükümet tarafından acele kamulaştırma kararlarıyla pekiştirilmektedir. Karar sürecinde imar planının gözetilmemesi hukuki sorunlardan biridir.¹⁴⁷⁷ Öte yandan acele kamulaştırma koşullarının başında geçen “milli müdafaa” ifadesi ile maden araması yapan şirketlerin yabancı menşeli olması arasındaki çelişkiye işaret edilmektedir.¹⁴⁷⁸ Lehine kamulaştırma kararı alınan maden işletmelerinin sağlıksız yöntemler kullanması sorunu derinleştirirken, hükümet işlemin güvenilirliğini dini bir temelde savunmaktadır.¹⁴⁷⁹

Sanayide yabancı sermaye girişini artırmayı hedefleyen endüstri bölgeleri için acele kamulaştırma yetkisi genişletilmektedir. Bakanlar Kurulu kararıyla münferit işlemler için acele kamulaştırma kararı alınabilecektir. Ayrıca OSB'den farklı olarak Endüstri Bölgeleri'nde kamulaştırılan arsaların Hazine adına tescil edilmesi ve bedelinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bütçesinden karşılanması, yabancı sermaye yatırımlarını çekmek açısından faydalı olacaktır.¹⁴⁸⁰ Bu hükümler Meclis'te belirli bir muhalefet doğurmakta, tüm yatırımcılara verilen teşviklere ek olarak tekil sermaye gruplarının acele kamulaştırma yetkisinden faydalandırılması ve bu yetkiyle “ulusal” nitelikte kabul

yerlerinin satılmasının hedeflendiğini söylemektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 119, 17.6.2010, s. 468.

¹⁴⁷⁷ Tunceli milletvekili Kamer Genç, Çamlı Baraj havzasında siyanürle altın aranması için alınan acele kamulaştırma kararı konusunda “Şimdi, bu hükümet, plan var program var, buna rağmen getiriyor burada bir yabancı şirkete, tutuyor büyük bir arazinin tahsisi için kamulaştırma kararını alıyor” demektedir. “İzmir'e su temin edecek bir barajın içine, sen, altın arayıcısına nasıl istimlâk etme yetkisini veriyorsun?” diye sormaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 12, B. 50, 16.1.2008, s. 408.

¹⁴⁷⁸ İzmir milletvekili Kamil Erdal Sipahi, “Baraj havzasında yabancıya altın ruhsatıyla, milli müdafaa mükellefiyetinin ve vatan savunmasının ne ilgisi, ne alakası var? Yurt savunması ne zamandan beri yabancı şirketlere ihale edildi?” diye sormaktadır. Bakan Güler hükümde geçen “gerek görüldüğünde” ifadesini hatırlatarak, yatırımların fazla uzamamasının amaçlandığını açıklamaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 12, B. 51, 17.1.2008, s. 470.

¹⁴⁷⁹ Bakan Güler, “kainatın yaratılmasıyla birlikte” madenlerin kendine özgü bir şekilde çıktığını ve üretimin teknik bir konu olduğunu söyleyerek, yapılan eleştirilere “Biz, orada, örnekleri ve diğer canlıları, hatta cansızların da onlara da hürmetimiz vardır, taşın dahi hakkı vardır bizim inancımızda” şeklinde yanıt vermektedir. TBMM TD, D. 23, C. 12, B. 51, 17.1.2008, s. 470, 481, 482.

¹⁴⁸⁰ Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun, AB'ye alınan yeni gelişmekte olan ülkelerde teşviklerin Türkiye'den daha ileri olduğunu, uluslararası sermayeyi çekmek için bürokratik engellerin kaldırılması gerektiğini savunmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 53, B. 104, 22.6.2004, s. 367.

edilen KOBİ'ler karşısında daha büyük ölçekli şirketlerin ayrıcalık görmesi eleştirilmektedir.¹⁴⁸¹

Özelleştirme ve özel sektör lehine kamulaştırma kararları karşısında yargı kararları alınabilmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Önceki dönem OSB'nin mera alanlarında yapılabilmesini kolaylaştıracak düzenlemenin davalara yol açtığı göz önünde bulundurularak, OSB lehine kamulaştırma kararlarını kesinleştirecek bir düzenleme yapılmaktadır. Düzenlemeye göre kamulaştırma işlemlerinin geçerli kabul edilmesi ve OSB'ne tahsis edilen alanların mera olarak sınırlandırılması yönündeki yargı kararlarının uygulanmamasına hükmedilmektedir.¹⁴⁸² Öte yandan yargının yerindelik denetimiyle idarenin takdir yetkisini gasp ettiği ve Danıştay'ın iptal kararlarının bir "siyasallaşma" göstergesi olduğu ileri sürülmektedir.¹⁴⁸³

Özel sektörün acele kamulaştırma yetkisinden yararlanabildiği alanlara turizm eklenmektedir. Yabancı sermayeyi çekme amaçlı düzenlemelere 1950'lerden beri konu olan turizme acele kamulaştırma yetkisinin kazanılması, 1980'lerin ve 1990'ların birikimi üzerine kuruludur. Turizm Bakanlığı kuruluş yasasında kamulaştırma, 1990 dönemecinde önce Bakanlık yetkileri içerisinde inşaat "yaptırmak" ifadesinin eklenmesi, ardından Yatırımlar Genel Müdürlüğü'ne özel turizm yatırımcıları lehine kamulaştırma yetkisi verilmesiyle dönüşüm yaşamıştır. Turizmi Teşvik Kanunu'nda yapılan değişiklikle turizm yatırımcıları lehine acele kamulaştırma kararı alınabilecektir.

Acele kamulaştırmanın devreye girip yargıya itiraz hakkının kısıtlandığı bir diğer alan kentsel dönüşüm projelerinde yerel yönetimlerdir. Belediye yasasında yapılan

¹⁴⁸¹ CHP Grubu adına Adana milletvekili Tacidar Seyhan, "bu ülkenin her tarafı teşvik dolu iken, münferit yatırım için hangi talep, hangi yatırım acele kamulaştırma kapsamına girer?" diye sormaktadır. CHP Grubu adına Eskişehir milletvekili Mehmet Arıkan'a göre, olağanüstü durumlara mahsus olduğu için acele kamulaştırma "demokratik" değildir ve KOBİ niteliğindeki ulusal işletmeler karşısında eşitsizlik yaratmaktadır. TBMM TD, D. 22, C. 53, B. 104, 22.6.2004, s. 372, 395.

¹⁴⁸² OSB yasasına eklenen fıkra "OSB'lerin bulunduğu alanlardaki mera vasıflı taşınmazlar hakkında; ilgili kamu idarelerince daha önce yapılan kamulaştırma ve diğer işlemler, tezyidi bedel dahil kamulaştırma, faiz ve diğer bedellerin ödenmesi kaydıyla geçerli kabul edilir, bu işlemlere dayanılarak ilgili gerçek ve tüzel kişiler adına tapuda yapılan tesciller korunur, (...) mera olarak sınırlandırılmasına ve özel sicile yazılmasına dair verilen ve kesinleşen mahkeme kararları uygulanmaz" denmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 39, B. 58, 17.2.2009, s. 87.

¹⁴⁸³ AKP Grubu adına Malatya milletvekili Süleyman Sarıbaş, yargının özellikle özelleştirme, kamulaştırma, devletleştirme kararlarında ve imar uygulamalarında "icranın halktan aldığı temsiliyet yetkisini" kısıtladığını söyleyerek, "soyut bir ilke" olarak kamu yararının içinin doldurulması gerektiğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 22, C. 10, B. 54, 24.3.2003, s. 25.

değişiklikle acele kamulaştırma yetkisi tüm belediyelere genişletilirken büyükşehir belediyelerinin onayı şart koşulmaktadır.¹⁴⁸⁴ Belediye ile anlaşma yapmayan mülk sahiplerinin kamulaştırmasız el atma dava açabilme hakkına kısıt getirilmekte, ortak giderlere katılmayanların altyapı hizmetlerinden faydalandırılmamaları öngörülmektedir.¹⁴⁸⁵ Kentsel dönüşümün genelde yoksulların yaşadığı ve rantı yüksek alanlarda uygulandığı göz önüne alındığında, yerel yönetim otoritesini yoksuldan zengine doğru bir servet aktarımı doğrultusunda kullanacaktır.¹⁴⁸⁶

Belediye yasasındaki değişiklikler, genel olarak yürütmeye olağanüstü yetkiler tanımakla eleştirilmektedir. Acele kamulaştırma gibi istisnai bir yetki büyükşehir belediyelerinin elinde iktidarla uyumsuz olabilecek ilçe belediyeleri karşısında bir yaptırıma dönüşebilecektir.¹⁴⁸⁷ AB’ye uyum yasalarından biri olan yeni kamulaştırma yasasındaki anlaşma önceliklilik ilkesi, kamu hizmetlerinden mahrum bırakma tehdidiyle ihlal edilmektedir.¹⁴⁸⁸ Kamulaştırmasız el atmaya itiraz hakkı geçmiş davaları kapsayacak şekilde kısıtlanarak yürütme karşısında yargı yetkisizleştirilmektedir. Öte yandan rayiç değer ölçütü, kamulaştırma bedelinin belirlenmesinde bilirkişilerden şikâyet eden Ankara Büyükşehir Belediyesi lehine kişiye özel hükümler

¹⁴⁸⁴ İçişleri Komisyonu Raporu’nda, Alt Komisyon’un teklifte kentsel dönüşüm alanlarında belediyeye acele kamulaştırma kararı alabilme yetkisinin sadece büyükşehir belediyesine tanınması yerine tüm belediyelere tanınmasını gündeme gelmiş, Komisyon bu öneriyi değerlendirerek yetkiyi tüm belediye meclislerine genişletmiştir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 13, 14.

¹⁴⁸⁵ Kamulaştırma dışı kalan gayrimenkul sahiplerinin de proje ortak giderlerine katılmak zorunda oldukları belirtilerek “Proje ortak gideri ödenmeden inşaat ruhsatı, yapılan binalara yapı kullanma izni verilemez; su, doğalgaz ve elektrik bağlanamaz” denilmektedir.

¹⁴⁸⁶ Bartın milletvekili Rıza Yalçınkaya’nın Komisyon Raporu’ndaki karşı oy yazısında, “büyük rantların doğumuna ve paylaşımına” neden olan kentsel dönüşüm projelerinde acele kamulaştırma yetkisi verilen belediye meclislerinin “mahalli grupların ve ekonomik gücü çok yüksek sermaye gruplarının baskılarına daha açık olduğunu” söylenmektedir. Taşınmazlara “çok ucuza” el konacak ve “haksız servet aktarımına” yol açacaktır. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 18, 19.

¹⁴⁸⁷ Adana milletvekili Ali Küçükaydın, daha önce Bakanlar Kurulu’nun verebildiği acele kamulaştırma kararı verme yetkisinin bütün belediyelere verildiğini söylerken, Bartın milletvekili Muharrem Rıza Yalçınkaya “Büyükşehir belediyesi uygun görürse” diyerek düzeltmektedir. CHP Grubu adına Ali Oksal bunun yerel yönetimleri Bakanlar Kurulu düzeyinde yetkilendirmek anlamına geleceğini belirtmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 312, 325.

¹⁴⁸⁸ CHP Grubu adına Yalçınkaya, “kendisini Anayasa, Kamulaştırma Yasası ve diğer düzenlemelerin üstünde sayarak, hukuk ve yasa dışı uygulamalar yaparak kenti tahrip eden, vatandaşları mağdur eden bazı belediyelere sınırsız hak ve özgürlükler tanınması adalet duygunuzu incitmeyecek mi?” diye sormaktadır. MHP Grubu adına Kırşehir milletvekili Metin Çobanoğlu, “anlaşma esastır” dendikten sonra mahkemelere intikal eden konunun acele kamulaştırmaya tabi tutulmasının ilçe belediyelerini yok saymak, büyükşehir belediyelerine “padişahlık yetkileri” tanımak olduğunu savunmaktadır. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 295, 297.

getirmektedir.¹⁴⁸⁹ Sonuçta büyükşehir belediyeleri ve onlarla uyumlu il ve ilçe belediyeleri TOKİ ile işbirliği halinde emlak piyasası üzerinde otorite kuracak, kamulaştırma yetkisi rant bölgelerinden yoksulların sürgün edilmesinde kullanılacaktır.¹⁴⁹⁰

2011 seçimlerine kadar getirilen düzenlemeler, özel sanayi, maden, turizm yatırımcıları ile gayrimenkul şirketlerinin kamu gücünü özgürce kullanmalarının önünü tıkayan son engelleri kaldırmış gözükmemektedir. Bu bakımdan ilk iki hükümet döneminde restorasyonun tamamlanmasına öncülük eden AKP, üçüncü döneminde devlet-mülkiyet ilişkilerinin yeni bir çerçevede inşa edeceği zemini 2000'lerin ilk on yılında döşemiş olmaktadır.

B. İşlevsel çözülüş ve yeniden kuruluş

Türkiye’de devlet-mülkiyet ilişkilerinde görülen dönüşüm, dünyada kamulaştırmanın zamandizinsel gelişimine aşağı yukarı paralel bir seyir izlemiştir. Cumhuriyet tarihinde ekonomik krizlere verilen siyasal yanıtlarla yönetsel yapı biçimlenmiştir. 20. yüzyılın ikinci çeyreğinde dünya ekonomik krizine karşı gelişen devrimci tepkilerin Türkiye’ye yansması yönetsel kuruluş yıllarında millileştirme, devletleştirme ve çiftçiyi topraklandırma amaçlı kamulaştırmadır. Üçüncü çeyrekte sömürgecilikten çıkış ilk başta bu dönemki reformların geri alındığı kısmi bir restorasyonla sonuçlanmıştır. Fakat sömürgeciliğin yerine emperyalist sermayeyle ilişkilerin tesisinde yönetsel birer araç olarak devreye sokulan kalkınma ve planlama, aralarındaki açığı nedeniyle kamulaştırma ve devletleştirmeyi siyasallaştıran yeni bir kriz doğurmuştur. Bunun üzerine son çeyrekte başlayan restorasyon, kalkınma ve devletleştirme uygulamalarının köklü biçimde önce geri alınması, ardından bu araçların

¹⁴⁸⁹ BDP Grubu adına Muş milletvekili Nuri Yaman, AB uyum yasaları arasında olan Kamulaştırma Kanunu bertaraf edildiğini söylemektedir. Yasaların istisnai olan geçmişe yürümezlik kuralı ihlal edilerek, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından mağdur edilmiş mülk sahiplerinin belediye aleyhine açtıkları davaları geçersiz kılacak bir düzenleme yapılmıştır. Yaman, bu yasanın “küçük mülk sahipleri ve ilçe belediyelerinin mülksüzleştirerek büyükşehir belediyelerinin bütçe açıklarını kapatmak için arsa elde etmesi” anlamına geldiğini ileri sürmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 300-302.

¹⁴⁹⁰ Mersin milletvekili Ali Öztürk, yasanın bir “kentsel sürgün bloku” yaratacağını, çünkü “gayrimenkul getirisi yüksek olan bölgelerde belirlenecek kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarına yeni emlak pazarı yaratabilmek uğruna” acele kamulaştırmalarla lüks yerleşimler için evlerinden çıkarılacak sakinlerin TOKİ ile işbirliğine zorlanacağını ifade etmektedir. TBMM TD, D. 23, C. 72, B. 118, 16.6.2010, s. 351.

onları ikame eden özelleştirmeye uyumlu hale getirilmelerini doğurmuştur. Ne var ki aynı dönemde kamulaştırma içerikli düzenlemelerde bir artış gözlenmektedir.¹⁴⁹¹

Kapitalist ekonominin krize karşı verdiği tepkilerin kamulaştırmayı yeni işlevlere koştüğundan söz etmiştik. 2007 yılında ABD’de gayrimenkul yatırımcılığı alanında patlak veren, fakat arkasında mali sermayenin spekülasyona dayalı birikiminin yattığı ekonomik kriz Türkiye’nin içinde bulunduğu coğrafyayı etkisi altına alırken Türkiye’de devletleştirme ve kamulaştırmanın dönüşümüne yeni bir yön vermektedir. Kriz karşısında kamusal ekonominin küçültülmesi, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önünün açılması ve mali sermayenin konsolidasyonu olarak üç koldan gelişen devlet müdahaleleri, kamulaştırmanın yeniden işlevlendirilmesini özgün bir yönetsel alanlar yelpazesine yansıtmaktadır.

Kamusal ekonominin küçültülmesinin ürünü olan kamu-özel ortaklığı modeline dayalı kamulaştırma, enerji, ulaşım, genel kamu hizmeti yatırımları ve doğal zenginliklerin kullanımında görülmektedir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları için kamulaştırma, turizm, madencilik ve sanayide görülmekte, özellikle OSB ve Endüstri Bölgeleri’nde dikkat çekmektedir. Mali sermayenin konsolidasyonu, inşaat sektörü ile bağlantılı kamulaştırmanın kullanımını genişletmektedir. Mali sermayenin konut yapımına dönük kredi arzı, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de gayrimenkul yatırımcılarını ekonominin sıcak tutulmasında kilit konuma getirmiş ve burada kamunun artan rol oynama zorunluluğunu doğurmuştur.

Üç alanda da acele kamulaştırma yönteminin genişletilerek kullanıma sokulduğu görülmektedir. Daha önce turizm, endüstri bölgeleri gibi yabancı doğrudan yatırımların çekilmeye çalışıldığı alanlar için düzenlenen özel yasalarda kullanılması öngörülen bu araç, kamulaştırmanın işlevlendirilmesindeki genişlemeyle idare tarafından daha esnek

¹⁴⁹¹ Cumhuriyet tarihinde kamulaştırma içerikli toplam 131 düzenleme içerisinde 16’sı kuruluş yılları dahil devletçilik döneminde çıkarılmış, 1950’lerde buna 10 yasa daha eklenmiştir. 1960-1980 arasında 22 yeni yasa çıkarılırken, 1980’lerde bu rakam dramatik bir artışla 33’e ulaşmıştır. Bunu 1990’lar ve çoğunluğu 2000’lerde düzenlenmiş olmak üzere AKP iktidarına kadar 20 yasa takip etmektedir. 10 yıllık AKP dönemi ise 27 yeni yasa ve KHK’yla neredeyse 1980’lere yetişmektedir. Kamulaştırmanın özelleştirmeye eklemlendiği dönem ile yeni işlev kazandığı son dönemki artışların paralelliği dikkat çekicidir.

biçimde kullanılmasına olanak sağlayacak düzenlemelere konu olmaya başlamıştır. Acele kamulaştırmanın, madenler işletmelerine dönük uygulamalarından sonra krizin ekonomiyi etkilemeye başladığı dönemde HES ve kentsel dönüşüm projelerinde yaygın biçimde devreye sokulması dikkat çekmektedir.

1980'den sonra acele kamulaştırma kararlarının sayısı 260 iken¹⁴⁹² 1980'lerde ve 1990'larda alınan birer karar dışında tümü AKP iktidarı dönemine aittir. 23'ü AKP iktidarının birinci döneminde, 62'si ikinci döneminde alındığı halde, üçüncü dönemin ortalarına kadar alınan acele kamulaştırma kararlarının sayısı 173'ü bulmaktadır. Tüm kararlar içerisinde enerji konulu olanlar (83) açık ara önde gelmekte, suyla ilgili yatırımlar (54), yerel hizmetler (52) ve ulaşım hizmeti yatırımları (50) bunu takip etmektedir.

Acele kamulaştırma kararlarına kurumlar arasındaki dağılıma bakıldığında, faaliyet-kurum ilişkisiyle uyumlu olarak en fazla acele kamulaştırmanın EPDK, belediyeler ve DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bakanlıklar tarafından yürütülenlerin bunların çok gerisinde kalması dikkat çekicidir. Kararlar içerisinde HES, baraj, kentsel dönüşüm içerikli olanlarının olağanüstü ağırlığı, 2011 seçimlerinden sonra alınan acele kamulaştırma kararlarındaki geometrik artışın sonucudur. (Bakınız Ek 2)

Acele kamulaştırma kararları, olağan kamulaştırmalardan farklı olarak kısa sürede ve itirazların önlenmek istendiği durumlarda alınmaktadır. Dolayısıyla bu son dönemde kamulaştırma uygulamalarındaki süratin, kamu-özel ortaklığı modelinin geliştirildiği enerji piyasası, doğrudan sermaye yatırımlarının arttığı sulama piyasası ve mali sermayenin konsolide edildiği inşaat piyasası aktörlerinin önünü açmaya dönük gerçekleştiği söylenebilir. Henüz bir acele kamulaştırma aktörü olarak öne çıkmayan TOKİ'nin Afet Kanunu'nun uygulanma sürecinde adını duyurması beklenmelidir.

2011 yılında AKP'nin üçüncü dönemine girmesiyle bu üç alanda yaşanan dönüşüm gerek yönetsel örgütlenmede gerekse uygulamada hızlanmıştır. Kanun Hükmünde Kararnameler yoluyla yönetimdeki yeniden yapılandırma, bu dönüşümün tamamlayıcı düğümlerini atmaktadır. Meclis'te bir yandan yabancı sermayenin doğrudan yatırımlarını çekecek, diğer yandan yerli sermayenin ihraç edilmesini sağlayacak

¹⁴⁹² Tez araştırması kapsamında sonuncusu 24 Kasım 2012 tarihinde kaydedilmiştir.

düzenlemeler gündeme gelmektedir.¹⁴⁹³ Sermaye tekelleri lehine kamu gücü kullanımının araçları çeşitlenirken, kentsel ve kırsal yaşamda geçimlik mülkiyetin sahiplerinden koparılması sonucu nüfus içerisinde mülk sahibi kesimlerin payının azalıp mülksüz kesimlerin payının arttığı görülmektedir.¹⁴⁹⁴ Türkiye Cumhuriyeti tarihinde özel dönemlerde siyasi bir baskı aracı olarak kullanılmış kamulaştırmanın bundan sonra yeniden ve daha kapsamlı bir baskı aracına dönüşmekte oluşunun işaretleri vardır.

1. Siyasi kamulaştırmalar

Özel sektör lehine el koyma uygulamasını, devletin ekonomik rolü bakımından planlamacı veya düzenlemeci kamulaştırmalar ve devletleştirmelerle aynı çerçeveye yerleştirmek mümkündür. Özel sektör, bireysel çıkarlardan ziyade sermaye sınıfının çıkarlarını temsil ettiği için devlet-mülkiyet ilişkilerinde genel bir nitelik arz etmektedir. Ancak bazı kamulaştırmaların ekonomi politikaları ile ayrışan özel bir siyasi nitelik taşıdığı görülür. Türkiye tarihinde bu tür kamulaştırma düzenlemeleri Cumhuriyet'in aldığı çeşitli dönemeçlerde gündeme gelmiştir. Dini veya ulusal temelde 'Kürtlük' bilincinin gelişimine dayalı muhalefete dönük iskân düzenlemeleri bunların başındadır. Bunu önceleyen ise Birinci Dünya Savaşı'nda İttihat ve Terakki yönetiminde başlayan

¹⁴⁹³ Çok Taraflı Yatırım Garanti Kuruluşu Sözleşmesinin Maddelerinde Yapılan Değişikliklerin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı'nın görüşmesinde, AKP Grubu adına İstanbul milletvekili Nureddin Nebati, "politik risk"e karşı yatırımcının üye ülkeyle MIGA garantisi için başvurma şartının kaldırıldığını açıklamaktadır. Hatay milletvekili Mehmet Öntürk, uluslararası yatırımcıların yatırımlarının doğrudan ve dolaylı kamulaştırmalara ve diğer ticari olmayan risklere karşı korunması, sigortalanması amacıyla kurulmuş olan MIGA sadece bölgesinde değil, tüm dünyada yatırım yapan şirketlerimizin de yurt dışında yapacakları yatırımların desteklenmesinde büyük önem taşımaktadır" demektedir. MHP Grubu adına Denizli milletvekili Emin Haluk Ayhan, Libya'daki Türk yatırımcıları örnek göstermektedir. TBMM Tutanak Dergisi, D. 24, C. 3, B. 15, 2.11.2011, s. 591, 614, 646.

¹⁴⁹⁴ "2002 yılında toprak sahibi, pazar için üretim yapan ve bizim kırsal mülk sahipleri olarak tanımladığımız sınıf katmanında yer alan 4 milyon 105 bin 956 kişi, 2010 yılına gelindiğinde 1 milyon 926 bin 617 kişiye inerek, toplum nüfus içindeki ağırlığı yüzde 6,2'den yüzde 3,4'e geriledi. Yine tarımda geçimlik üretim yapan köylü katmanlarına bakıldığında, bu katmandaki nüfusun da 2002'de 6 milyon 286 bin 61 kişi iken, 2010 yılına gelindiğinde 4 milyon 395 bin 35 kişiye düştüğünü görüyoruz. Bu çözümlenin nüfus paylarındaki karşılıkları ise 2002 yılındaki yüzde 8,5'dan, 2010'da yüzde 5,6'a gerileme oldu." Kent emekçileri içerisinde temel olarak ücret geliriyle geçinen, az da olsa mülkleri olan ortalama kent emekçisinin payı 2002'de yüzde 65 iken (22 milyon 611 bin 705 kişi), 2010 yılına gelindiğinde yüzde 53'e (22 milyon 316 bin 98 kişiye) gerilemiştir. Buna karşılık mülksüz emekçilerin payı 2002'de yüzde 18'den yüzde 31'e çıkmış (6 milyon 166 bin 525 kişiden 12 milyon 883 bin 111 kişiye yükselmiştir." Ahmet Haşim Köse, "Sınıfsal ayrımlar belirginleşiyor", *soL*, 7 Aralık 2012.

ve İkinci Dünya Savaşı'nda Cumhuriyet yönetiminin tekrarladığı gayrimüslimlere dönük mülksüzleştirme uygulamalarıdır.

1940 yılında çıkarılan *Milli Koruma Kanunu*¹⁴⁹⁵, savaş koşullarında geçici devletleştirme düzenlemeleri içermektedir. Yasada “halk ve milli müdafaa ihtiyaçlarını” karşılayabilmek için hükümetin sanayi ve maadin işletmelerini kontrol etmesi hükmü, 1944 yılında işletmelerin uyum sağlamamaları halinde hükümetin bu kurumlara el koyarak gerekli düzenlemeleri kendisinin yapması yönünde değiştirilmiştir. Yeni hükme göre iade tarihi geldiğinde hükümet aldıklarını ya eski haline getirecek yahut kamulaştıracaktır. Un fabrikaları ve değirmenlerine, maden ocaklarına, büyük ve küçükbaş hayvanlara el koymak bu yetki kapsamındadır. “Maddelerin ve yardımcı malzemelerin muayyen ellerde toplanarak halk ve milli müdafaa ihtiyaçlarının tazyika düşürülmesine” karşı hükümet, değeri karşılığında bunlara el koyabilecektir. 1944 değişikliğiyle bu maddedeki ‘belli ellerde toplanma’ ifadesi çıkarılarak düzenleme detaylandırılmıştır. Başka bir maddede ise “ticari teamüller dışında malları mahdut ellerde toplamak” yasaklanmıştır. Dolayısıyla genel olarak savaş koşullarında birikim yapılmasına karşı önlemler yerine rekabet koşullarını bozan stokçulara karşı el koyma önlemleri alınmaktadır. Önlemlere uymayanlar hakkındaki cezai hükümler içerisinde müsadere vardır.

Milli Koruma Kanunu'ndan aylar sonra “milli müdafaa” ihtiyaçlarına odaklanan özel bir kamulaştırma düzenlemesi yapılmıştır. *Milli Müdafaa İhtiyaçları için Yapılacak İstimlakler Hakkında Kanun*¹⁴⁹⁶ İcra Vekilleri heyeti tarafından el konacak gayrimenkullere karar verilmesi ve bunların Milli Müdafaa Vekaleti'ne aktarılmasını öngörmektedir. Olağanüstü hallerde gerçekleşecek kamulaştırma kararları aleyhine dava açılmayacaktır. Savaş koşullarında kamulaştırmanın en katı kurallarını getiren yasa 1956 tarihli Kamulaştırma Kanunu'ndan başlayarak “acele kamulaştırma” hükmünün dayanağı olarak kullanılmaktadır. Bu dönemde ise Varlık Vergisi Kanunu'nu ile birlikte söz konusu düzenlemeler, farklı etnik kökenlerden gayrimüslim vatandaşların

¹⁴⁹⁵ Kanun Sayısı: 3780, Resmi Gazete Tarihi: 26.01.1940, Sayısı: 4417.

¹⁴⁹⁶ Kanun Sayısı: 3787, Resmi Gazete Tarihi: 29.07.1940, Sayısı: 4548.

mülksüzleştirilmesi ve sermayenin müslüman vatandaşlar eliyle ‘Türkleştirilmesinde’ kullanılmıştır.

Erken Cumhuriyet döneminden itibaren iskân amaçlı kamulaştırmalar yine ulusal politikanın bir parçası olarak işlev görmüştür. Cumhuriyet’e karşı isyanlardan başlayarak Kürt coğrafyasına yönelen nüfus düzenlemeleri, feodal mülkiyet yapısının ortadan kaldırılmasının yanında devletin güvenlik yönetimi ile çakışmaktadır. 1934 tarihli *Mecburi İskân Kanunu*¹⁴⁹⁷, “Türk kültürüne bağlılık” ölçütüyle nüfus dağılımının “düzeltmesini” amaçlamaktadır. Yasaya göre Türk kültürüne bağlı olmayanların herhangi bir mekânsal birliktelik yaratmaları ve kendilerine mahsus mesleki faaliyetleri sürdürmelerini önlenecektir. “Aşiret”e tüzel kişilik tanınmayacağına hükmeden yasa, “aşiret şahsiyetlerine ve onlara izafetle reis, bey, ağa ve şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtlı, kayıtsız, bütün gayrimenkuller Devlete geçer” demektir. Gönüllü veya zorunlu göç edenlerin bir yıl içinde tasfiye etmedikleri eski yerlerindeki menkul ve gayrimenkul malları ile ikamet edilmesi yasaklanan mıntıklalarda oturanların gayrimenkulleri devlete geçecektir. Bu gayrimenkuller “muhacirlere, mültecilere, göçebelere, naklolanlara, topraksız ve az topraklı yerli çiftçilere” dağıtılacaktır. İleriki yıllarda yapılan değişikliklerle yasaya ek iade hükümleri getirilerek, göçe zorlamaya dayalı kamulaştırmalardan bazılarının geri alınabilmesi düzenlenmiştir.

27 Mayıs 1960 darbesinin akabinde çıkarılan 2510 sayılı *İskân Kanununa ek Kanun*¹⁴⁹⁸, “dini hisler veya yabancı ideolojileri” kullanarak huzuru, hukuku bozan ve milli menfaatlere zarar verenlerin, dördüncü dereceye kadar hısımlarıyla birlikte yeniden yerleştirilmesini düzenlemektedir. Kişinin bu eylemleri “ikametgâhının veya maliki veyahut zilyedi olduğu gayrimenkulünün bulunduğu mıntıkada yaşayan halkın tamamı veya bir kısmı üzerinde tesis eylediği nüfuza dayanarak” gerçekleştirmesi tanım dahilindedir. Buna göre yasada geride kalan menkul ve gayrimenkullerin İskân Kanunu ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’na göre tasfiye edilmesi öngörülmüştür. Düzenlemenin müsadere niteliğinde olduğu eleştirileri üzerinde ertesi yıl 105 Sayılı

¹⁴⁹⁷ Kanun Sayısı: 2510, Resmi Gazete Tarihi: 21.06.1934, Sayısı: 2733.

¹⁴⁹⁸ Kanun Sayısı: 105, Resmi Gazete Tarihi: 25.10.1960, Sayısı: 10638.

*Kanunun Kaldırılması Hakkında Kanun*¹⁴⁹⁹ çıkarılmış ve tasfiye edilen mülklerin bir kısmının iade edilmesine hükmedilmiştir. Sonuç olarak düzenlemenin büyük toprak mülkiyetine karşı görünen niteliği, milliyetçi ve ayrımcı niteliği karşısında meşruiyetini yitirmiştir.

Kürt coğrafyasında köy boşaltmalarının yaşandığı 1980’li yıllarda resmi iskân yerine fiili iskân politikası yürütülmüştür. 1983 tarihli *Olağanüstü Halk Kanunu*¹⁵⁰⁰, tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar ile ağır ekonomik bunalımların yanında, esas olarak çatışma bölgesine dönük kapsamlı önlemler içermektedir. Yasada, Milli Koruma Kanunu’nun ilk halindeki gibi gayrimenkullere el koymaya dönük genel hükümler vardır. 1991 yılında çıkarılan *Terörle Mücadele Kanunu*’nda¹⁵⁰¹ ise, toplumsal örgütlenmelerin “teröre destek oldukları tespit edildiğinde” mahkemece kapatılması ve mal varlıklarının müsaderesi öngörülmüştür. Tartışmalı olan bu hükümler, ileriki yıllarda mağduriyet yaşayanların tazminini gündeme getirmiştir.

Siyasi tansiyonu sermaye akışıyla soğurmak üzere bölgede yatırımların teşviki düzenlenmektedir. 1998 tarihli *Olağanüstü Hal Bölgelerinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*¹⁵⁰² ile 2002’ye kadar uygulanacak teşvik belgeli yatırımlar için arsa ve arazi tedarikinde kamulaştırma vergiden muaf kılınmıştır. AKP dönemine gelindiğinde, “terörle mücadele” adına yaratılan tahribat ‘kamulaştırma’ kabul ederek Kürt sorununda siyasi açılımın alt yapısı oluşturulmuştur. 2004 tarihli *Terör ve Terörle Mücadele Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun*’da¹⁵⁰³, zararların tazmini için kamulaştırmadaki değer takdirinin esas alınması benimsenmektedir.

Yeniden yerleşimin tarihsel olan özel siyasi işlevinden güncel olan genel ekonomik işlevine geçişi, yeni *İskân Kanunu*¹⁵⁰⁴ ile sağlanmıştır. Yasa, “kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak baraj, baraj mücavir alanı, koruma alanı, havaalanı, karayolu,

¹⁴⁹⁹ Kanun Sayısı: 381, Resmi Gazete Tarihi: 23.10.1962, Sayısı: 11239.

¹⁵⁰⁰ Kanun Sayısı: 2935, Resmi Gazete Tarihi: 27.10.1983, Sayısı: 18204.

¹⁵⁰¹ Kanun Sayısı: 3713, Resmi Gazete Tarihi: 12.04.1991, Sayısı: 20843.

¹⁵⁰² Kanun Sayısı: 4325, Resmi Gazete Tarihi: 23.01.1998, Sayısı: 23239.

¹⁵⁰³ Kanun Sayısı: 5233, Resmi Gazete Tarihi: 27.07.2004, Sayısı: 25535.

¹⁵⁰⁴ Kanun Sayısı: 5543, Resmi Gazete Tarihi: 26.09.2006, Sayısı: 26301.

demiryolu, fabrika, ekonomi ve savunma ile ilgili diğer tesislerin inşası, tarih ve tabiat kıymetlerinin korunması” gibi amaçlar için veya özel kanunların uygulanması sonucunda yerleri kamulaştırılanları kapsamaktadır. Buna göre yerleri kamulaştırılanlar Bakanlık tarafından yeniden yerleştirilirken, bu yerleştirildikleri yerler için kamulaştırma bedellerini üzerinden borçlandırılmaktadır. Ücretsiz olarak gerçekleşen nakillerinde temel ihtiyaçları karşılanmakta, ayrıca geçici iskân için karşılıksız yardımlar yapılmaktadır. Tahsisi gerçekleşmeyen yerler yeniden iskâna verilirse yeni hak sahipleri kamulaştırma bedeli yerine rayiç bedel üzerinden borçlandırılacaktır.

Erken Cumhuriyet döneminde feodal mülkiyetin tasfiyesi adına başlatılan, ardından modern ulusal muhalefete karşı “terörle mücadele” konsepti içine yerleştirilerek yönetsel düzenlemelerle fiilen yürütülen kamulaştırma, gelinen noktada hukukileştirilerek bir baskı aracı olarak piyasacı uygulamalara devredilmektedir. Bundan sonra özel bir siyasi amaç güdülmeden sermayenin girdiği alanları mülksüzleştirme aracı olarak kamulaştırmaların “iskân amaçlı” niteliği yaygınlaşmaktadır.

2. Kamu-özel ortaklığı ve kamulaştırma

Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu-özel ortaklığının geçmişi, Osmanlı’dan devralınan ve millileştirmeler ile uygulama alanı daraltılan imtiyaz usulüne dayanmaktadır. 1910 tarihli ve yürürlükte olan *Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*¹⁵⁰⁵, imtiyaz sahibi şirketler lehine kamulaştırma yetkisini düzenlenmiştir. Bu yöntemin 1980’den sonra uygulamasının yeniden yaygınlaşması ve çeşitlenmesi, kamu hizmetlerinin genişlemesiyle ilişkilendirilmektedir.¹⁵⁰⁶ Kamu hizmetlerinin genişlemesi, özel girişimin dışlanabileceği herhangi bir devlet tekeli alanı tanımlanamayacağına dönük bir saptama olup, eş zamanlı olarak kamu gücü kullanımının tüm özel girişim alanlarında yaygınlaşmasının önünü açmaktadır.

1980’le birlikte başlayan kamu hizmetlerinin özel sektöre devri ve piyasaya gördürülmesi politikası, kamu işletmelerinin ‘kamu yararına’ el konması işlemlerinin tamamlanmasını koşullayan ihale yasası ile ilk işaretini vermektedir. 1983 tarihli *Devlet*

¹⁵⁰⁵ Resmi Gazete Tarihi: 24.07.1908, Sayısı: 576.

¹⁵⁰⁶ Kalkınma Bakanlığı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kamu-Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, *Kamu-Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat*, Mayıs 2012, s. 1.

*İhale Kanunu*¹⁵⁰⁷, kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış yapım işlerinde ihaleye çıkılamayacağına, ertesi yıl eklenen fıkra ile bu şartın sadece bina ve benzeri mahiyetteki yapım işlerinde geçerli olduğuna hükmeder. 2002 tarihli *Kamu İhale Kanunu*’nda¹⁵⁰⁸ aynı hüküm tekrarlanırken, ertesi yıl eklenen fıkra ile Toplu Konut Kanunu kapsamındaki “toplu konut projelerinde” istisna tutulmuştur. İdarenin kurallarına ilişkin maddede 2007 yılında bu istisna, bayındırlık, ulaşım, sulama, enerji, maden projeleri için genişletilmiştir. Toplu Konut Kanunu’na ilişkin istisna ise toplu konut projeleri dışındakileri kapsamak üzere 2011 değişikliği ile “projelerde” şeklinde sadeleştirilerek, TOKİ’nin kamu-özel ortaklığı modeliyle yürütülen tüm yatırımlarını içerir hale getirilmiştir.

Kamu-özel ortaklığı, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kırala, imtiyaz, işletme hakkı devri gibi yöntemlerle genişlenmiştir. YİD modelini ve özelleştirmeyi düzenleyen çerçeve yasalar dışında elektrik üretim, iletim, dağıtım, ulaşım (haberleşme), eğitim ve sağlık sektörlerini kapsayan yasalar çerçevesinde kamu-özel ortaklığı modelleri uygulanmaktadır. Bunların tümünde özel sektör yatırımcıları lehine kamulaştırma yetkileri düzenlenmektedir.¹⁵⁰⁹

1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetleri Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*’da¹⁵¹⁰, YİD modeli uyarınca gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetler için kamulaştırma bedelinin tamamen veya kısmen sermaye şirketi veya yabancı şirkette ödenmesi konusunun sözleşmelerde hükme bağlanabileceği belirtilmiştir. 1999’da yapılan Anayasa değişikliği, özelleştirmelerin yanı sıra kamu ortaklığı ile yürütülen özel sektör yatırımları lehine kamulaştırmalar için zemin sağlamıştır.

2007 yılında hazırlanan ancak yürürlüğe girmeyen *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı*’nda kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin devir

¹⁵⁰⁷ Kanun Sayısı: 2886, Resmi Gazete Tarihi: 10.09.1983, Sayısı: 18161.

¹⁵⁰⁸ Kanun Sayısı: 4734, Resmi Gazete Tarihi: 22.01.2002, Sayısı: 24648.

¹⁵⁰⁹ Ayrıca özel toptancı halleri için belediyelere, YİD modeliyle gümrük bina ve tesislerinin yenilenmesi için Gümrük Müsteşarlığı’na kamulaştırma yetkisi tanıyan düzenlemeler bulunmaktadır. *Kamu-Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat*, s. 157, 170.

¹⁵¹⁰ Kanun Sayısı: 3996, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1994, Sayısı: 21959.

sözleşmesi yapılmadığı sürece idareye ait olması öngörülmüştür. Kamu-özel ortaklığı modeli için yasal altyapı öngören bu düzenlemenin yasalaşmaması üzerine 2011 yılında birçok hizmetin bu modelle verilmesini olanaklı kılan KHK'lar çıkarılmıştır. 3996 sayılı yasaya bu yıl eklenen madde, bedeli idare tarafından ödenmek suretiyle kamulaştırılan veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler için şirketten kullanım bedeli ve hasılat payı alınmayacağına hükmetmektedir.

2008 yılında özelleştirme geliri kullanılarak kamu-özel ortaklığı modeliyle yatırıma açılan alanlarda kamulaştırma yapılmasına dönük düzenlemeler yapılmıştır. 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*'a¹⁵¹¹ 2008 yılında getirilen ekte, TCDD'ye ait limanların özelleştirilmesinden elde edilecek gelirin yüzde 60'ının karayolları, yüzde 40'ının demiryolu kamulaştırmaları, bakım ve onarımına ayrılması öngörülmektedir. Bu amaçla Hazine bütçesine ödenek kaydetmekten Maliye Bakanlığı sorumlu olacaktır. Düzenlemede demiryolunun satışından karayoluna pay ayrılması dikkat çekicidir. Benzer şekilde, 2001 tarihli *Hazineye Ait Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'na¹⁵¹² 2008'de eklenen geçici maddeye göre, Karayolları ve DSİ Genel Müdürlükleri'ne tahsisli Hazine gayrimenkullerinin satışından elde edilecek gelirin, yine bu Genel Müdürlüklerin yatırımlarında ve kamulaştırmalarında kullanılması yönünde Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

2013-2015 Yatırım Programlarına ilişkin Kalkınma Bakanlığı Genelgesi'nin ekinde, genel öncelikleri oluşturan beş kalemden biri "kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde etkinliği ve verimliliği artıracak Kamu-Özel İşbirliği uygulamalarına ağırlık verilmesi"dir. Kamulaştırma Kanunu'na göre yeterli ödenek sağlanmadan kamulaştırma işlemine başlanamadığından, bu yatırımlarla bağlantılı kamulaştırma teklifleri yatırım ödenek tekliflerine dahil edilmeyecek ve proje bazında listelenecektir. Yatırımcı kuruluşlar, yapmayı öngördükleri projeler içerisinde kamu-özel işbirliği modellerini şu yasalar kapsamında bildirmektedir:¹⁵¹³

¹⁵¹¹ Kanun Sayısı: 4046, Resmi Gazete Tarihi: 27.11.1994, Sayısı: 22124.

¹⁵¹² Kanun Sayısı: 4706, Resmi Gazete Tarihi: 18.07.2001, Sayısı: 24466.

¹⁵¹³ "Kuruluşlar; 351, 652, 3096, 3465, 3996, 4046, 4283, 5335, 5396 sayılı Kanunlar kapsamında Kamu-Özel İşbirliği modelleri ile yapılan ve yapılması düşünülen projelerini Tablo-14'ü doldurarak

- 351 sayılı Yüksek Öğrenim ve Kredi Yurtlar Kurumu Kanunu
- 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
- 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
- 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Ek Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun

2.a. Ulaşım ve haberleşme yönetimi

Türkiye’de ilk ulaşım yatırımlarının yapıldığı demiryolları ve denizyolları taşımacılığında devletleştirme ile kamulaştırma bir arada yürütülmüştür. Karayolu taşımacılığına dönük kamulaştırmalar ise 1950 tarihli *Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*¹⁵¹⁴ ile tanımlanmıştır. Kamulaştırma yetkisini kullanmakla görevlendirilen Genel Müdürlüğün diğer görevleri arasında tesis yapma ve planlama, 1973 değişikliğinden sonra tesis “yaptırma” ve plan “hazırlatma” ifadeleri kullanılarak özel sektöre ihale edilebilir şekilde yeniden düzenlenmiştir. Karayollarında

bildireceklerdir.” Kalkınma Bakanlığı’nın 2012/1 sayılı Genelgesi’ne ek “2013-2015 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi”.

¹⁵¹⁴ Kanun Sayısı: 5539, Resmi Gazete Tarihi: 16.02.1950, Sayısı: 7434.

özel girişim lehine kamulaştırmanın YİD modeli çerçevesinde uygulaması 1980'den sonradır.

Özel şirketlerin yaptığı otoyollar ve üzerindeki tesislere dair esasları 1988 tarihli *Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*¹⁵¹⁵ düzenlemektedir. Yasaya göre gerekli kamulaştırmayı yapan Karayolları Genel Müdürlüğü yapılan görev sözleşmesine göre kamulaştırma bedelini şirketten tahsil edebilir. Kamulaştırılan yerlerin mülkiyeti Genel Müdürlüğe ait olur ve devlet malı hükmündedir. Ancak otoyol ve tesislerin yapımı sırasında ve işletmesi süresinde her tür sorumluluk görevli şirkete verilmektedir.

2000'lerde karayollarına ait gayrimenkul satışına dayalı özelleştirme geliriyle özel girişim lehine kamulaştırmalar, kamu-özel ortaklığı modeli çerçevesinde birleştirilmiştir. Karayolları eksenli ulaşım düzenlemeleri çerçevesinde karayolları yapımında kamulaştırma yetkisi şirketlere yatırım projesi ihaleleri yoluyla verilmektedir. İstanbul için 3. Boğaz köprüsü olarak bilinen Kuzey Marmara Otoyol Projesi ve Gebze-Orhangazi-İzmir karayolunda İzmit Körfezi Geçiş Projesi, bu kapsamda kamulaştırmanın şirketler lehine uygulandığı örneklerdir.

İzmit Körfezi Geçiş Projesi'nde Nurol - Özaltın - Makyol - Astaldi - Yüksel - Göçay inşaat firmaları kurduğu Otoyol Yatırım ve İşletme AŞ adlı konsorsiyum, ekonomik kriz gerekçesiyle kamulaştırma için yatırımcı yükümlülüğünün azaltılmasını sağlamıştır.¹⁵¹⁶ Başbakanlık Genelgesi ile kamulaştırma çalışmalarının hızlandırılması için önlemler alınmıştır.¹⁵¹⁷ Öte yandan, yol güzergâhı üzerinde kamulaştırılmak suretiyle ortadan

¹⁵¹⁵ Kanun Sayısı: 3465, Resmi Gazete Tarihi: 02.06.1988, Sayısı: 1983.

¹⁵¹⁶ Yetkililer, yatırımcıların, kamulaştırma bedelinde de iyileştirme talebinde bulunduğunu belirterek, bu çerçevede bazı değişikliklerin yapıldığını söylemektedir. Proje kapsamında gündeme gelecek kamulaştırma işlemlerinde yatırımcı yükümlülüğü, 950 milyon TL'den önce 700 milyon TL'ye, ardından 400 milyon TL'ye çekilmiştir. Devlet, İzmit Körfezi Geçiş Projesi'nde, 400 milyon TL'nin aşılması halinde devreye girecek ve ek kamulaştırma maliyetini üstlenecektir. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kaynakları, 3. Boğaz Köprüsü'nde öngörülen kamulaştırma bedelinin 1,6-1,7 milyar TL düzeyinde olduğunu açıklamaktadır. “3'üncü Boğaz Köprüsü ihalesi ertelendi!”, *Milliyet*, 29 Aralık 2011.

¹⁵¹⁷ Genelge'ye göre kamulaştırmalar için gerekli ödeneklerin serbest bırakma işlemleri nedeniyle işlerin gecikmesine meydan verilmeyecektir. Projenin yapımı için gerekli taş ocakları, kum-çakıl ocakları ve ariyet ocaklarının kamulaştırma işlemlerinin hızla gerçekleştirilebilmesi için gereken işlemler acele olarak neticelendirilecektir. Kamulaştırmalar için açılan bedel tespit ve tescil davalarının kısa sürede neticelenebilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır. Kamulaştırılacak taşınmazların değer tespitine yönelik

kaldırılacak verimli tarım arazileri ve ağaçların sahipleri, İzmir İl Genel Meclisi'nin yol güzergâhının değişmesi konusunda tavsiye kararı alınmasına ön ayak olmuştur.¹⁵¹⁸ Usulde bir değişiklik olmaksızın kamulaştırmanın uygulanmasında tarımsal üreticiyi koruyacak bir projelendirme önerilmektedir.

3. Boğaz Köprüsü projesinde ise kamulaştırma masraflarının yüksek olacağı öngörüsüyle kredi verecek kuruluşlar Hazine garantisi aramaktadır. Projenin ihalesini alan İçtaş-Astaldi Ortak Girişimi'nin kamulaştırma yükünü hafifletebilmek için idare şirketlere trafik garantisi vermek gibi formüller düşünmektedir.¹⁵¹⁹ Ayrıca kentin kuzeyindeki ormanlık kamu arazilerinin kullanılması gündeme gelmekte, bir başka ifadeyle kamulaştırmadan kaçınma yolu olarak ormanlar üzerindeki devletleştirme koruması kaldırılmaktadır.¹⁵²⁰ Öte yandan, ihalelerin ertelenmesine sebep olan şirketlerin daha avantajlı şartname koşulları beklentisi içine girmeleri üzerine, millileştirmeler öncesi demiryolu yapımında imtiyazlı şirketler lehine yapılan maden kamulaştırmalarına benzer

KGM'nin ve mahkemelerin talep edeceği bilgi ve belgeler en kısa zamanda gönderilecektir. Kamulaştırma işlemleri tamamlanan taşınmazların tapuda tescil-terkin edilmesine dair işlemler Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ilgili birimlerince acele olarak gerçekleştirilecektir. Başbakanlık Genelgesi, "Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu", Resmi Gazete Tarihi: 8.12.2010, Sayı: 27779. Söz konusu önlemler Acil Eylem Planı kapsamında Karadeniz Sahil Yolu'nun tamamlanmasını öngören genelgede de yer almaktadır. Başbakanlık Genelgesi, "Karadeniz Sahil Yolu", Resmi Gazete Tarihi: 23.11.2004, Sayı: 25649.

¹⁵¹⁸ Tarım alanları, zeytinlikler ve jeotermal alan üzerinden geçmesi planlanan İzmir Çevreyolu'nun kendilerine zarar vereceğini ileri süren köylüler topladıkları yaklaşık 1000 imzayı daha kısa olan alternatif güzergâh önerisiyle Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na göndererek kamulaştırma çalışmaları başlamadan önerilerinin dikkate alınmasını istemektedir. İzmir İl Genel Meclisi, projelendirilen ve önerilen güzergâhlar üzerinde inceleme yapan komisyonların, güzergâhın değiştirilmesi yönündeki tavsiye kararı oy birliği ile kabul edilmektedir. "Otoyol uzantısına köylülerden isyan", *Milliyet*, 22 Ağustos 2012.

¹⁵¹⁹ Maliye Bakanı Mehmet Şimşek, "Finansmanı sağlayacak olanlar diyor ki, 'Küresel belirsizlik var, yarın bırakıp giderlerse parayı kimden alacağız.' Karayolları Genel Müdürlüğü, 'Ben de devlet kurumuyum' diyor ama 'Niye Hazine garantisi yok' diyorlar. Bunu bir daha inceleyeceğiz. Hazine garantisi düşünülürse yasanın da değişmesi gerekiyor. Mesela bazı yolları biz yapalım devlet olarak. Şehir içinde kamulaştırma da sıkıntılı. Köprüyü de özele yaptırabilir miyiz diye değerlendiriyoruz. Köprü ayrı, bağlantı yolları ayrı mı yapılır, trafik garantisi mi verilir, Hazine garantisi mi getirilir. Ulaştırma Bakanlığımız formüller üzerinde çalışıyor" açıklamasında bulunmaktadır. "Üçüncü Köprü ihalesi için yeni çözüm", *Milliyet*, 26 Ocak 2012.

¹⁵²⁰ Başbakan Tayyip Erdoğan'ın bu konuda kararlı olduğunu belirten Topbaş şunları belirtmektedir: "Havzalara dikkat edildiği için, orman alanlarına dikkat edildiği için, istimlâk bedelleri çok olmasın diye özellikle kamu arazileri uygun görüldüğü için İstanbul'un kuzeyi seçildi. (...) Neticede bu piyasaya girecek bir para demek." "3. Köprüde iptal beklemiyordum, bu proje zarurî", *Milliyet*, 13 Ocak 2012.

şekilde, karayolu yapımında yol çevresindeki arazilerin şirket lehine kamulaştırılması gündeme gelmektedir.¹⁵²¹

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sürekli artan kamulaştırma finansmanı için YPK'dan talep ettiği ek ödenek, cari açıktan kaynaklanan risk nedeniyle verilmemektedir. Bunun inşaat şirketleri nezdinde sıkıntı yaratması üzerine, YPK'nın freni karşısında bir Başbakanlık Genelgesi yayınlanarak 3. Boğaz Köprüsü projesi için kamulaştırma sürecini hızlandıracak olağanüstü önlemler alınmaktadır. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Projesi'ne dönük çıkarılan genelgedeki önlemlere ek olarak burada, "idare adına iş yapan yüklenici ve alt yüklenicilere tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından mevzuatı gereğince gerekli yardım ve destek sağlanması" öngörülmektedir.¹⁵²²

Ulaşım kapsamında haberleşme hizmeti, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından 70 yıllık bir sıçrama ile özel sektöre açılmaktadır. 1924 tarihli *Telgraf ve Telefon Kanunu*¹⁵²³, 1995 yılında yapılan eklemeye lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı telekomünikasyon tesisleri için kamulaştırma yapılabilmesine hükmetmektedir. Başlıca amacı elektronik haberleşmede rekabetin gelişmesi olan 2008 tarihli *Elektronik Haberleşme Kanunu*¹⁵²⁴ ise, bu amaçla Ulaştırma Bakanlığı'na kamulaştırma yetkisi vermektedir. Yasaya göre Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, rekabetin tesisi göz önüne alınarak kamulaştırılan araziye işletmeciye "makul bir bedel karşılığında" diğer

¹⁵²¹ "Almanlar Osmanlı döneminde İstanbul Bağdat Demiryolu'nu 'bedavadan' yapmadı. 'Demiryolunu yaparız ama demiryolunun sağındaki solundaki tüm madenleri işletme hakkını isteriz' dediler. Biz de onlara bu hakkı verdiğimiz için o demiryolu yapıldı. Hatta Almanlar maden sahasını genişletmek için demiryolunu düz bir hat olarak yapacak yerde, 'yılan gibi kıvrıldıkça kıvrıldı'. O zamanlar para 'maden'de vardı. Günümüzde 'maden' para etmiyor. Günümüzün madeni 'arsa' oldu. Para 'arsa'da var. İşte formülüm: 'Köprüyü yapanlar, bağlantı yolunun sağındaki solundaki arsalarla sahip olacak. TOKİ bağlantı yollarının sağını solunu kamulaştıracak. Kamulaştırdığı arsalarla (40 kat-50 kat) özel imar hakkı tanıyacak. Bu arsaları köprüyü yapmayı üstlenen firmalara verecek.' Bakınız o zaman köprü ihalesi için yerli, yabancı birbirini nasıl yiyor? Bir değil, iki, üç, beş köprü için firmalar nasıl sıraya giriyor?" "Güngör Uras'tan köprü için 'Formül'", *Milliyet*, 11 Ocak 2012.

¹⁵²² Karayollarına 2012 başında 3,6 milyar TL'lik ödenek tahsis edilmiş, Ağustos ayı itibarıyla kamulaştırmalar dahil 3,9 milyar harcanmıştır. Aynı dönemde yatırımların bir bölümü de borçla yürütülmüştür. Müteahhitlere biriken 3 milyar TL'lik borç için Ulaştırma Bakanlığı ek ödenek için YPK nezdinde girişimde bulunmakta ancak KGM'ye ek ödenek tahsis edilmemektedir. Bu nedenle bazı illerde duble yol yatırımları durmuş, bazı illerde de durma noktasına gelmiştir. Bunun üzerine Başbakanlık genelgesiyle kamulaştırma ödeneklerinin tamamının yılın ilk 3 ayında serbest bırakılmasına hükmedilmektedir." "Trafığın hızını 'duble' kesti!", *Milliyet*, 24 Ağustos 2012.

¹⁵²³ Kanun Sayısı: 406, Resmi Gazete Tarihi: 21.02.1924, Sayısı: 59.

¹⁵²⁴ Kanun Sayısı: 5809, Resmi Gazete Tarihi: 10.11.2008, Sayısı: 27050.

işletmecilerle paylaşma yükümlülüğü getirebilir. Kamulaştırma bedelini işletmeci öderken bedelsiz irtifak hakkı tesis edilir ve mülkiyeti Hazine'ye tescil edilir. Faaliyet sona erdiğinde gayrimenkul Hazine'de kalacak, kamulaştırma bedel geri ödenmeyecektir.

Elektronik haberleşmenin özel sektör yatırımlarıyla yaygınlaşması, bu yatırımlar için yapılan kamulaştırmalar ve ortaya çıkardığı sonuçların kamu yararına etkisi yönünden tartışmalı hale gelmiştir. Yasaya göre, yeni adıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın verdiği Güvenlik Sertifikası ile baz istasyonlarının tesisi için imtiyaz sahibi şirketler lehine kamulaştırma yapılabilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin yetkisinde olan kamulaştırmalar, baz istasyonlarının yerleştirildiği mahallelerde bunların sağlık üzerindeki olumsuz etkilerinin gündeme gelmesi üzerine mahalli halktan gördüğü tepkiler sonucu engellerle karşılaşmaktadır.

Bakanlık, haberleşmenin bir kamu hizmeti olduğunu vurgulayarak şirketlerin tesis ettiği baz istasyonlarının korunmasını talep eden bir genelge yayınlamıştır.¹⁵²⁵ Buna karşılık, Elektrik Mühendisleri Odası, baz istasyonlarının sağlığa zararlı olan elektromanyetik alanını daraltabilmek için GSM şirketlerinin ortak baz istasyonları kurmalarını zorlayacak önlemler alınmasını ermektedir. Elektronik Haberleşme Kanunu ise haberleşme hizmetinin rekabete dayandırılması gerekçesine dayandığı için buna izin vermemektedir.¹⁵²⁶ Dolayısıyla nc nesil haberleşme sistemlerine dönük yatırımlar için kamu yararına aykırı ve şirket rekabetini artırıcı baz istasyonları için kamulaştırmalara devam edilecektir.

2.b. Enerji yönetimi

1980 sonrasında kısmen kamu işletmesi, kısmen özel işletmeler eliyle, kısmen de ruhsatlandırma usulüyle yürütülen enerji üretimi, serbestleştirme ve rekabete açma

¹⁵²⁵ TC Ulaşım, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Haberleşme Genel Müdürlüğü, "Elektronik Haberleşme Alt Yapısına Ait Sistemler (Baz İstasyonları)", 16/2/2012, Genelge (2012/HGM-01).

¹⁵²⁶ "Burada önemli olan nokta insan hayatını tehlikeye atmayacak şekilde, iletişim altyapısının kurulması amacı ile uygun noktaların belirlenmesi ve GSM şirketlerinin kendi aralarındaki işbirliği ile yine bu noktaları ortak kullanarak kirliliği en aza indirmeleridir. Bilgi Teknolojileri Kurumu (BTK) sorumluluğunu yerine getirerek işletmecilerin ortak dolaşım (roaming) erevesinde ortak baz istasyonları kullanmalarını zorlayacak tedbirler almalıdır." "Elektromanyetik kirlilik boyut değiştirdi" Elektrik Mühendisleri Odası Elektromanyetik Alanlar ve Etkinlikleri alışma Grubu, Haziran 2012.

politikalarının ilk düzenlendiği kamu hizmeti alanlarından biridir. 1984 tarihli *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi ve İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*¹⁵²⁷, bu alandaki özel hukuk hükümlerine tabi yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin faaliyetleri hakkındadır. Yasaya göre bedelini ödeyecek şirket adına Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı kamulaştırma yapabilecektir. 2001 yılından sonra elektrik üretim, iletim ve dağıtım TEK’e referanslı olmaktan çıkarılarak bu faaliyet alanında rekabeti sağlamak, özelleştirme usullerini belirlemek ve bununla ilgili EPDK’nın kuruluş ve çalışma esaslarını tayin etmek üzere *Elektrik Piyasası Kanunu*¹⁵²⁸ düzenlenmiştir. EPDK, kamu yararı yerine geçen “lüzum kararı” vererek Bakanlık onayıyla özel şirketler adına kamulaştırma kararı alabilmekte, bedelini ödeyen şirkete bedelsiz irtifak hakkı tesis edilmektedir.

1985 tarihli *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*’un¹⁵²⁹ Bakanlık görevleri arasında yer verdiği kamulaştırma yetkisi, 2001 yılında yapılan değişiklikle “ilgili kanunlarda piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde” koşuluna bağlanmıştır. Yasanın özel şirket adına Bakanlığın kamulaştırma yapabilmesini olanaklı kılan maddesi ise, 2005 yılında *Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun*¹⁵³⁰ ile şirket tarafından kamulaştırma bedelinin ödenmesi yönünden değiştirilerek rezervuarlı tesislere istisna getirilmiştir. Hidroelektrik santrallerin bir türü olan rezervuarlı tesisler için kamulaştırma bedeli, Bakanlık bütçesine konacak ödenek tarafından karşılanacaktır. 2006 yılında Elektrik Piyasası Kanunu’nda yapılan değişiklikle yeni dağıtım tesislerinde kamulaştırma bedellerinin tarifeler yoluyla geri alınması, lisans süresinde alınmaz ise iade edilmesi düzenlenmiştir. 2008 yılında eklenen hükme göre ise, özelleştirilen dağıtım tesislerinin kamulaştırma işlemleri yapılmamış taşınmazlarına ait kamulaştırma bedelleri şirket tarafından ödendikten sonra idare tarafından karşılanacaktır.

¹⁵²⁷ Kanun Sayısı: 3096, Resmi Gazete Tarihi: 19.12.1984, Sayısı: 18610.

¹⁵²⁸ Kanun Sayısı: 4628, Resmi Gazete Tarihi: 03.03.2001, Sayısı: 24335.

¹⁵²⁹ Kanun Sayısı: 3154, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1985, Sayısı: 18681.

¹⁵³⁰ Kanun Sayısı: 5346, Resmi Gazete Tarihi: 18.05.2005, Sayısı: 25819.

Enerji üretiminde TEK'i de önceleyen başlıca idare olan DSİ Genel Müdürlüğü, görevleri arasında bulunan kamulaştırmayı elektrik üretim, iletim ve dağıtım alanında gerçekleşen dönüşüme uyumlu olarak yeniden tanımlamaktadır. *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*'na¹⁵³¹ 2011 yılında 622 sayılı KHK'nın eklediği geçici maddeyle, DSİ faaliyetleri için Hazine adına kamulaştırılan taşınmazlardan satışı yapılmamış ve başka bir idareye tahsis edilmemiş olanların mülkiyetinin DSİ adına re'sen bedelsiz olarak tescil edileceği öngörülmektedir. DSİ Genel Müdürlüğü 2004 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'yla genel bütçe kapsamına alınarak kamulaştırılmış taşınmazları Hazine'ye devrederken, 622 sayılı KHK ile kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir kuruluş haline getirilmiş ve kamulaştırdığı taşınmazları kendisi adına tescil etme usulüne geri dönmüştür. Genel Müdürlük bünyesinde kamulaştırma görevi Proje ve İnşaat Dairesi altında İstimlâk Şubesi'ne verilmiş iken, aynı KHK ile Emlâk ve Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı olarak bir üst kademede tanımlanmıştır.¹⁵³² Kuruluş yasasına göre DSİ'nin kamulaştırma dahil yatırım masrafları, faydalananlardan ücret tarifeleri yoluyla geri alınmaktadır.¹⁵³³

Elektrik üretiminde su kaynakları içerisinde jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular üzerinde hak sahipliği ve bunların ekonomik değerlendirilmesi konusunda 2007 tarihinde *Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu*¹⁵³⁴ düzenlenmiştir. Ruhsat sahibi, mülkiyet sahibi ile anlaşamazsa kamulaştırma ya da irtifak hakkını tesisini il özel idaresinden talep edebilmektedir. Faaliyet sona erdiğinde arazinin rayiç değer karşılığında eski sahibine iadesi olanaklı kılınmıştır. Jeotermal kaynak dağıtım ve üretimi yapan şirketler, başta elektrik tarifeleri olmak üzere sanayi kuruluşlarına sağlanan teşvik ve haklardan yararlanmak suretiyle kamulaştırma bedellerini finanse etme olanağına sahiptir.

¹⁵³¹ Kanun Sayısı: 6200, Resmi Gazete Tarihi: 25.12.1953, Sayısı: 8592.

¹⁵³² Resmi Gazete Tarihi: 2.11.2011, Sayı: 28103.

¹⁵³³ “Yatırım geri ödeme tutarları Başbakanlık Olur'u ile belli dönemlerde yenilenmektedir. En son olarak, yıllık yatırım ücreti geri ödemeleri, başlangıç yılı 2002 yılı olmak üzere 07/05/2001 tarihli Başbakanlık Olur'u ile 0,15 - 0,75 TL/da arasında belirlenmiştir. Geri ödeme süresi ortalama 11 yıldır.” DSİ Genel Müdürlüğü, “Tarım: Sulamanın önemi”, <http://www.dsi.gov.tr/docs/hizmet-alanlari/tarim-sulama.pdf> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁵³⁴ Kanun Sayısı: 5686, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.2007, Sayısı: 26551.

Kuruluş yasasında görev tanımı içerisinde olmamakla birlikte Bakanlık görevlendirmesiyle Elektrik İşleri Etüt İdaresi HES'lerin kamulaştırma işlerini yürütmektedir. 662 sayılı KHK'nın Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı kuruluş yasasında yaptığı değişiklikle Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, Yenilebilir Enerji Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. 2011 sonu itibariyle HES'lerin proje hizmetlerinin %65'inin bu Genel Müdürlük tarafından gerçekleştirildiği belirtilmektedir.¹⁵³⁵ Bunun içerisinde Yamula Barajı kamulaştırmaları Kayseri Elektrik Üretim Sanayi ve Ticaret AŞ adına, Birecik Barajı kamulaştırmaları Avusturyalı Verbundplan konsorsiyumu adına yürütülmüştür. Kayseri Elektrik Üretim Sanayi ve Ticaret AŞ'nin bağlı ortak olduğu Ayen Enerji AŞ, aynı zamanda Korkmaz RES ve Mordoğan RES projeleri için de TEİAŞ'ın kamulaştırmalarını beklediğini açıklamaktadır.¹⁵³⁶

EPDK'nın 2011-2015 dönemini kapsayan Stratejik Planı'nda, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasasında rekabetçi ortam oluşturularak bunun devamının sağlanması için Hedef-2 “yatırımlar için gerekli taşınmazların temin süresinin kısaltılması”dır. Buna göre acele el koyma kararlarının icrasında yasal düzenleme hazırlanması ve elektrik, doğal gaz, petrol piyasası düzenlemelerinde kamulaştırma ve irtifak hakkı tesisine ilişkin hükümlerin uyumlulaştırılması hedeflenmektedir. Ayrıca Plan'a göre, jeotermal kaynaktan elektrik üretimine ilişkin tüm proje unsurlarının kamulaştırma işlemlerinin EPDK tarafından yürütülmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.¹⁵³⁷

2011 yılı içerisinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, 190'ı elektrik üretim tesisi kamulaştırmaları olmak üzere, elektrik, doğalgaz ve petrol piyasalarında faaliyet gösterecek tesisler için 571 adet kamulaştırma, irtifak hakkı tesisi, kiralama vb. taşınmaz

¹⁵³⁵ “3096 sayılı Kanun kapsamında yapılan hidroelektrik ve rüzgâr enerjisi santrallerinin tesis, işletme denetimi ve danışmanlık hizmetleri, 4628 sayılı Kanun kapsamında başvuru HES projelerinin değerlendirilmesi ve kamulaştırma işlemleri tarafımızca gerçekleştirilmiş(tir).” Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, *2011 Yılı Faaliyet Raporu*, Nisan 2012, s. 2.

¹⁵³⁶ AYEN Enerji AŞ Genel Müdürü Fahrettin Amir Arman, şirketin 2008 Faaliyet Raporu'na yazdığı önsözde, “Mevcut olan tesislerimize ilaveten, “31.5 MW kurulu gücündeki Akbük RES devreye alınmıştır. Büyükdüz HES projemizin inşaatına 2009 yılında başlanacaktır. Korkmaz RES ve Mordoğan RES projelerimizin üretim lisansları alınmış olup TEİAŞ tarafından şalt sahalarının yer belirlemesinin yapılması ve kamulaştırmalarının tamamlanmasına müteakip, santrallerin yapımına başlanacaktır. 2009 yılında yaşanmakta olan krizin enerji alanında fırsata dönüştürüleceği bir yıl olması dileği ile...” mesajı vermektedir.

¹⁵³⁷ EPDK, *Stratejik Plan 2011-2015*, s. 27.

mal temini kararı almıştır.¹⁵³⁸ Enerji sektörünün serbest rekabete açılması ve özelleştirilme politikası izlenmesine karşılık, kamulaştırma gereksinimi nedeniyle idarenin rol oynamayı sürdürdüğü açıklanmaktadır.¹⁵³⁹

EPDK'dan elektrik üretim lisansı alan şirketlerin kamulaştırma yapılabilmesi için santral kurulacak bölgeye ilişkin olumlu ÇED raporu gerekmektedir. Ancak şirketler, ÇED raporu alınmabilmesi için kamulaştırılacak gayrimenkullerin sahipleriyle uzlaşma sağlama koşulunu çığnemektedir. ÇED Yönetmeliği projenin gerçekleştirildiği yerde halkı bilgilendirme toplantısı yapılmasını öngördüğü halde, Elektrik Mühendisleri Odası'nın HES Raporu'na göre genellikle köylüler kamulaştırmalar başladıktan sonra projeden haberdar olmakta, öncesinde proje hakkında bilgilendirilmek üzere yapılan başvuruları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı "işletmeciler firmaların ticari çıkarına zarar verebileceği" gerekçesiyle reddetmektedir.¹⁵⁴⁰ Buna karşılık, proje bölgeleri için lisans alan şirketlerin dere yataklarını değiştirmek suretiyle kamulaştırma alanlarını genişletebildikleri saptanmıştır.¹⁵⁴¹

Enerji sektöründe 2011 yılında yapılan yatırımlarda ilk sırayı DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak baraj ve hidroelektrik santral projeleri almaktadır. Yatırım ödeneğinden en büyük payı alan projelerden biri olan Ilısu Barajı ve Hidroelektrik

¹⁵³⁸ Elektrik piyasasında faaliyet göstermek üzere kurulması planlanan 170 adet HES, 10 adet RES, 6 adet termik, 2 adet biyogaz, 2 adet jeotermal elektrik üretim tesisi olmak üzere toplam 190 adet elektrik üretim tesisinin kamulaştırma ile ilgili işlemleri yürütülmüştür. Özelleştirme kapsamında özel hukuk tüzel kişilere devredilen elektrik dağıtım tesisleriyle ilgili olarak ise, 44'ü kamulaştırma, 19'u kamu tüzel kişilerine ait mal ve irtifak hakkının devri, 25'i devlet hüküm ve tasarrufundaki gayrimenkulün üstünde irtifak hakkı tesisi olmak üzere özel şirket yatırımları lehine 88 mal temini kararı almıştır. Doğalgaz piyasasında faaliyet göstermek üzere kurulması planlanan 14 adet dağıtım tesisi için toplam 98 adet taşınmaz malın kamulaştırılması amacıyla 15 kamulaştırma kararı alınmıştır. Petrol piyasası faaliyetleri kapsamında 1 adet petrol rafineri, 3 adet petrol depolama tesisi ve 1 adet iletim tesisi olmak üzere 5 adet tesise ilişkin arazi temini işlemleri yürütülmektedir. EPDK, *2011 Faaliyet Raporu*, s. 86-88.

¹⁵³⁹ "Bu yönde liberalleşen ve yeniden yapılanma süreci devam eden dünya ve özellikle Avrupa enerji sektöründe; güvenilir ve daha fonksiyonel elektrik piyasalarının oluşturulması için üretim, iletim, dağıtım, ticaret vb. tekel şirketlerin ayrı ayrı yapılandırılması ve özelleştirilmesi yönündeki çalışmalara hız kazandırılmıştır. Ancak iletim yatırımlarının yüksek sermayeli oluşu ve önemli boyutlarda kamulaştırma güçlükleri nedenleri ile iletim hizmetlerinin kamu tarafından sağlanması ve tekel olması yönündeki eğilim kısmen devam etmektedir." TEİAŞ, *2011-2015 Dönemi Stratejik Planı*, s. 32.

¹⁵⁴⁰ TMMOB, *Hidroelektrik Santraller Raporu*, Ekim 2011, s. 84.

¹⁵⁴¹ Yıldız Teknik Üniversitesi Çevre Mühendisliği Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. Beyza Üstün, "Su kullanım hakkı devredilen havzanın irtifak hakkı da kamulaştırma ve yetki devri ile şirketlere geçmektedir. (...) Üzerine HES lisansı olmayan derelerin de yatakları değiştirilerek lisans alınmış şirketlerin kullanımına verilmektedir. HES için su kullanım hakkına sahip şirketler sahip oldukları araziden yeraltı suyunu da istedikleri gibi çekip kullanabileceklerdir" demektedir. "HES'lerde Asıl Hedef Rant Paylaşımı", 15 Kasım, 2010, <http://derelerinkardesligi.org> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

Santrali, tarihi ve doğal değeri olan Hasankeyf'i ortadan kaldıracak olması sebebiyle tartışma konusu olurken, otoyol projelerindeki gibi Başbakanlık Genelgesi ile kamulaştırma süreçlerinin hızlandırılmasını sağlayacak önlemler alınmaktadır. Nurol-Cengiz-Andritz-Stucky-Temelsu ortaklığının Ilısu Konsorsiyumu olarak müteahhitliğini yürüttüğü projeye yönelik Genelge'de, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü birimleri, Maliye Bakanlığı ve Ziraat Bankası AŞ Genel Müdürlüğü'nün baraj ile ilgili kamulaştırma işlemlerini ivedilikle neticelendirmesi istenmektedir.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasıyla DSİ Genel Müdürlüğü'nün kamulaştırma yükü artmıştır. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, tarım dışı amaçlı arazi tahsis işlemlerinde arazi toplulaştırmaları ve Toprak Reformu Genel Müdürlüğü ile havza bazında planlama yapmak suretiyle kamulaştırma maliyetini azaltmaktadır.¹⁵⁴² Köy Hizmetleri'nin kapatılmasıyla DSİ tarafından kamulaştırmaların arazi planlaması olmadan proje bazında yürütülmesi ağırlık kazanmıştır. DSİ Genel Müdürlüğü'nün 2010-2014 Stratejik Planı'nda öngörülen genel bütçe içerisinde kamulaştırma harcamalarına ayrılan pay 2010-2012 arasında sabit 450 milyon TL iken bunun 2013 yılında 628 milyon TL'ye, 2014 yılında 702 milyon TL'ye yükseleceği görülmektedir.¹⁵⁴³ 2011 DSİ bütçesi kamulaştırma ödeneği, yıl içerisinde 520,6 milyon TL olarak revize edilmiştir. Buradan hareketle Stratejik Plan'da ileriki yıllar için planlanan artışın benzer revizyonlarla daha da yükseleceği öngörülebilir.

2.c. Eğitim ve sağlık yönetimi

1960'dan sonra kamulaştırma eğitimle ilgili yasalarda kamusal eğitimi güçlendirecek şekilde yer almaktadır. 1961 tarihli *Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar*

¹⁵⁴² “Arazi toplulaştırma projeleri ile ortak tesisler için kullanılacak arazi, mülk sahiplerinden aynı olarak karşılanmaktadır. Böylece kamulaştırma ücreti ödenmeden, zaman kaybedilmeden, tesislerin uygulanması sağlanmaktadır. Dolayısıyla toprak kaynaklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili yapılacak bütün çalışmalar havza bazında olup, idari sınır tanımamaktadır. (...) havza bazında planlama ve uygulama yapan iki kurum arasında yeterli eşgüdüm sağlanamamışken, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile 81 il arasında nasıl bir planlama ve uygulama birlikteliği gerçekleştirilecektir?” *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Gerçeği ve 5286 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi*, TMMOB, 2005, Ankara.

¹⁵⁴³ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, *Stratejik Plan 2010-2014*, s. 78. Öte yandan bu dönem iki buçuk katına çıkarılacak sermaye giderleri içerisinde kamulaştırma oranının düştüğü görülmektedir.

*Kurumu Kanunu*¹⁵⁴⁴, yurt yapı ve tesislerinin satın alma veya Bayındırlık Bakanlığı adına genel hükümlere göre kamulaştırma yolu ile temin edilebileceği belirtilmektedir. Aynı yıl düzenlenen *İlköğretim ve Eğitim Kanunu*'nda¹⁵⁴⁵, ilköğretim okulları için gerekli yerlerin kamulaştırılabileceği ve kamulaştırılan yerlerin tapuya tescillerinin köy okulları için köy tüzel kişiliği, şehir ve kasaba okulları için özel idare tarafından yapılacağı belirtilmiştir. “İlköğretimin Gelir, Giderleri ve Planlama” başlığı altında gelirlerin tahsis edileceği kalemler arasında kamulaştırma sayılmaktadır. Bu düzenlemede istisnai olarak kamu hizmetinde kamulaştırma ile planlama bir arada düzenlenmiştir.

Eğitim alanında 1980'den sonraki dönüşümde programın örgütlenmesi ve müfredatın içeriğine dönük siyasi boyut, kamulaştırma ihtiyacını çeşitli şekillerde etkilemiştir. 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu kararları, tarikat bağlantılı özel yurt, vakıf ve okulların devletin yetkili organlarınca denetim altına alınarak Tevhidi Tedrisat Kanunu gereği Milli Eğitim Bakanlığı'na devrini içermektedir.¹⁵⁴⁶ Basında, “denetim konusunda MEB uyarılmalı, bunların MEB'e devri için gerektiğinde kamulaştırma yoluna gidilmelidir” şeklinde yorumlanan bu kararın yanında, 8 yıllık kesintisiz eğitimin uygulamaya konması kararı bulunmaktadır. Karar doğrultusunda İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda değişikliğe gidilmiş, ilk ve orta öğretim kurumları birleştirilmiştir. 2011 yılında kesintisiz eğitimin yeniden parçalı hale getirilmesini öngören düzenlemede¹⁵⁴⁷ 1739 sayılı Mili Eğitim Temel Kanunu değiştirilerek “imkân ve şartlara göre ortaokulların ilkokul ve liselerle birlikte kurulabileceğine” hükmedilmiştir. Böylece programların ayrıştırılmasına paralel bir mekansal bölünme gerekmeyecek ve olası kamulaştırma gereksinimi bertaraf edilecektir.¹⁵⁴⁸

¹⁵⁴⁴ Kanun Sayısı: 351, Resmi Gazete Tarihi: 22.08.1961, Sayısı: 10887.

¹⁵⁴⁵ Kanun Sayısı: 222, Resmi Gazete Tarihi: 12.01.1961, Sayısı: 10705.

¹⁵⁴⁶ Milli Güvenlik Kurulu Kararı, “Rejim Aleyhtarı İrticai Faaliyetlere Karşı Alınacak Tedbirlere ilişkin 406 Sayılı karara EK-A”, 28 Şubat 1997.

¹⁵⁴⁷ Kanun Sayısı: 6287, Resmi Gazete Tarihi: 11.04.2012, Sayısı: 28261.

¹⁵⁴⁸ Yasada “ortaokullar ve imam hatip ortaokulları” tanımı yapılmış, söz konusu yasa hükmüne göre ilkokul ile birleşik imam hatip ortaokulu bulunmasına gösterilen tepkiler üzerine bazı imam hatip orta okul binalarının taşındığı görülmüştür. Lakin bunun için yeni kamulaştırmalar gidilmek yerine kiralama usulüne başvurulduğu saptanmıştır. “MEB İmam Hatip için villa kiraladı!”, 26 Eylül 2012, soL Haber Portalı, <http://haber.sol.org.tr/kent-gundemleri/meb-imam-hatip-icin-villa-kiraladi-haberi-60116>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

Eğitim hizmetini kalkınma plan ve programları doğrultusunda yürütmek amacıyla 1992 tarihli *Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*'da¹⁵⁴⁹ Bakanlığa kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Yatırımlar ve Tesisler Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında teklif edilen yerlerin uygunluğuna göre ilgili birim adına kamulaştırmasını yapmak bulunmaktadır. Bu Kanun'un yerini alan 662 sayılı KHK¹⁵⁵⁰ ile İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı kurularak görevleri arasında "kamulaştırma işlemlerini yürütmek" bulunmaktadır. Önceki Daire Başkanlığı'ndan farklı olarak yeni kurulan Grup Başkanlığı, emlak satışı ve gerçek ve özel hukuk tüzel kişilere kiralamayla da yetkilendirilmiştir. Dolayısıyla kent merkezinde rantı yüksek bölgelerde okulların satışı yapılırken kamulaştırılan yerlerin "okul ve eğitim tesisi olarak kullanılmak kaydıyla" özel sektöre kullanılması olanaklı hale gelmektedir.

İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı altında Yatırımlar Şube Müdürlüğü kamulaştırma işlerini yürütmekle görevlidir. Kamu Özel Ortaklığı Şube Müdürlüğü görevleri arasında ise imtiyaz usulüne benzer şekilde ihaleyle belirlenecek şirketlere 49 yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama yapmak, yap-kirala-devret yöntemiyle yapılacak ihalelerin danışmanlığını yürütmek bulunmaktadır. Derslik inşasında kiralama yöntemi kamulaştırmanın maliyetli olmasıyla gerekçelendirilirken, kamu-özel ortaklığı yöntemi çok daha fazla kamulaştırma gerektirecek şekilde eğitim kampüsleri kurulmasını amaçlamaktadır.¹⁵⁵¹

İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda yapılan son değişiklikle ilköğretimden meslek okullarının yeniden ayrılması kamu-özel ortaklığı modeliyle birlikte değerlendirildiğinde, ortaokul seviyesinde meslek eğitimin mekansal olarak işyerlerine

¹⁵⁴⁹ Kanun Sayısı: 3797, Resmi Gazete Tarihi: 12.05.1992, Sayısı: 21226.

¹⁵⁵⁰ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG Mükerrer: 2.11.2011/28103.

¹⁵⁵¹ Milli Eğitim Bakanı Ömer Dinçer, arsa olduğu yerlerde kamulaştırma bedelleri çok ağır olduğu ve ödenemediği için okul yapılamadığını ifade ederek, bu tür yerlerin okula dönüşmesi için kiralama yöntemini kullanacaklarını ve o arsaların sahiplerinin okul yapmaları durumunda bu okulların kiralanacağını belirtmektedir. Diğer bir yöntemin kamu özel ortaklığı olduğunu söyleyen Bakan Dinçer, bu sistemle eğitim kampüsleri yapmayı planladıklarını, böylece çok sayıda okulun bir arada yapabileceğini ifade etmektedir. Dinçer, kampüsleri iş adamlarının ya da müteahhitlerin yapacağını, onlardan kiralama yoluna gidileceğini, artık modern dünyanın uyguladığı finansman yöntemlerini eğitimde de uygulayacakları bunun hukuki zemini kurguladıklarını açıklamaktadır. MEB Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, "Yeni Eğitim Sisteminde Derslik İhtiyacı Modern Yöntemle Çözülecek", 09.04.2012, <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=9398> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

taşınması ve taşınmaz ihtiyacı devlet tarafından karşılanmak üzere özel sektör tarafından yönetilmesinin önü açılmaktadır.¹⁵⁵² Böylece yine özel girişim adına kamulaştırmaları idarenin üstlendiği turizm bölgeleri, organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgeleri içerisinde meslek okulları kurulabilecektir.

Yükseköğretim Kanunu benzer bir doğrultuda yenilenmektedir. 2012 Kasım ayında YÖK tarafından gündeme getirilen Taslak'ta, üniversitelerin özel sektör temsiline açılan yönetimlerine kamulaştırma yetkisi verilirken, özel üniversiteler lehine kamulaştırma hükmü yer almaktadır. Üniversitenin bulunduğu ildeki “vergi mükellefleri içerisinde en çok gelir vergisi ödeyen gerçek kişiler ya da kurumlar vergisi ödeyen tüzel kişi temsilcileri arasından veya ilgili üniversiteye en çok bağışta bulunanlar arasından” seçilecek temsilcilerin bulunduğu Üniversite Konseyi'nin yetkileri arasında kamulaştırma ve üçüncü kişiler lehine aynı hak tesisi bulunmaktadır. Ayrıca, vakıf veya özel üniversitelerde Yükseköğretim Kurulu'nun Yürütme Kurulu tarafından verilecek kamu yararı kararı ve başkanın onayı üzerine, bedeli kamulaştırmayı yapacak kurumdan alınmak üzere vakıf veya özel üniversite lehine kamulaştırma yapılabilecektir.

Kamu-özel ortaklığı yöntemine başvurulmuş bir diğer alan sağlık hizmetleridir. Temel kamu hizmetlerinden biri olan sağlık yönetiminde Cumhuriyet'in reform döneminde koruma ve tedavi amaçlı faaliyetler için kamulaştırmaya başvurulduğu görülmektedir. 1930 tarihli *Umumi Hıfzıssıha Kanunu*'na¹⁵⁵³ göre genel sağlığın koruması için su kaynakları etrafında belirlenen arazi belediye tarafından kamulaştırılır ve başka şekilde kullanılması yasaklanır. Bu düzenlemede lağım ve pis suyun temizleneceği yerlerin kamulaştırılması ve başka bir amaçla kullanılmaması gerektiği

¹⁵⁵² Bakan Dinçer, İstanbul Sanayi Odası Vakfı Mütevelli Heyeti toplantısında şunları söylemektedir: “Yine herhangi bir iş adamımız veya meslek örgütümüz, eğer isterse okulunu yapabilecek, eğitimle ilgili olmayan diğer altyapı hizmetlerini, donanımını sağlamak, servisini gerçekleştirmek, kantinini işletmek, yıllık boyasını, badanasını yapmak gibi diğer hizmetleri de karşılamak şartıyla, biz sadece eğitimini gerçekleştireceğiz ve buna karşılık olarak da biz ona bedel ödeyeceğiz... Bunları yaptığımızda hükümet olarak özellikle mesleki eğitimde işi yapan olmaktan çıkıp, işi kolaylaştıran bir pozisyona geçmiş olacağız.” A.g.e., “Milli Eğitim Bakanı Ömer Dinçer İstanbul Sanayi Odasının Mayıs Ayı Olağan Meclis Toplantısına Katıldı”, 23.05.2012, <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=9497>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

MEB, kamu-özel ortaklığı modeliyle kurulacak eğitim kampüslerinin Organize Sanayi bölgesi yakınlarına kurulmasını, Turizm ve Otelcilik Meslek Liseleri'nin de turistik bölgelere kaydırılmasını öngörmektedir. “Okullara Tekli Eğitim Geliyor”, <http://okulweb.meb.gov.tr/63/01/323433/haber2.html>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁵⁵³ Kanun Sayısı: 1593, Resmi Gazete Tarihi: 06.05.1930, Sayısı: 1489.

belirtilmektedir. 1949 tarihli *Verem Savaşı Hakkında Kanun*¹⁵⁵⁴, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na verem savaş teşkilatı kurarak sağlık birimleri inşa etmesi için kamulaştırma yetkisi vermektedir.

1960'lı yıllarda sağlık hizmeti 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanunu ile yaygınlaşırken, sağlık kurumları 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun ile özerkleştirilmektedir. Bu dönem temeli atılan döner sermayeye dayalı işletmecilik 1980 sonrasında kamu hizmetlerinde ticarileşmenin altyapısını oluşturmaktadır. 1987 tarihli 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu uyarınca muayene gibi fiyatlandırılan hizmetlerden elde edilecek döner sermaye geliri, 2005 tarihli *Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*¹⁵⁵⁵ ile kamulaştırma amaçlı kullanılabilecektir. Ulaşım hizmetinde görüldüğü gibi sağlıkta da hizmetin özelleştirilmesine dayalı kamulaştırma finansmanı sağlanmaktadır.

Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na 2005 yılında eklenen bir hükümle, sağlık tesislerinin gerçek ve tüzel kişilere 49 yıllığına kiralama karşılığı yaptırılması olanaklı kılınmıştır. 1983 tarihli Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 181 sayılı KHK'da¹⁵⁵⁶ 2007 yılında 5683 sayılı yasayla yapılan değişiklik sonucu Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı'na bu faaliyeti yürütme görevi verilmiştir. Aynı değişiklikle eklenen İnşaat ve Onarım Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında kamulaştırma sayılmaktadır. 2011 yılında 663 sayılı *Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*¹⁵⁵⁷ ile teşkilat ve görevleri yeniden tanımlanan Sağlık Bakanlığı bünyesinde kamulaştırma görevini üstlenen birim Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı bu Genel Müdürlüğe bağlanmış, sağlık tesislerinin yapımını kamu özel ortaklığı modelinde gerçekleştirmek ve bu doğrultuda kamulaştırma yapma yetkisi tek bir hizmet biriminde toplanmıştır.

¹⁵⁵⁴ Kanun Sayısı: 5368, Resmi Gazete Tarihi: 15.04.1949 Sayısı: 921.

¹⁵⁵⁵ Kanun Sayısı: 5335, Resmi Gazete Tarihi: 27.04.2005, Sayısı: 25798.

¹⁵⁵⁶ Tarih ve Sayısı: 13.12.1983, 181; Resmi Gazete Tarihi:14.12.1983, Sayısı: 18251.

¹⁵⁵⁷ Tarih ve Sayısı: 11.10.2011, 663; Resmi Gazete Tarihi:2.11.2011, Sayısı: 28103 (Mükerrer).

2010-2014 yatırım programında 22 ilde 29 proje ile kamu-özel ortaklığı yöntemi kullanılarak eğitimde olduğu gibi sağlıkta entegre kampüsler kurulması öngörülmektedir. Tekil hastanelerin kapatılıp tek bir sağlık kompleksi oluşturulması “ölçek ekonomisi”yle, kamu-özel ortaklığı yönteminin izlenmesi ise özel sektörün “inşaat yapım sürecini hızlandırması”yla açıklanmaktadır.¹⁵⁵⁸ Kamu kaynaklarından tasarruf sağladığı ileri sürülen modelin uygulanmasında, ulaşım hizmetine benzer şekilde sağlık yatırımlarında kredi verecek uluslararası kuruluşların Hazine garantisi istediği görülmektedir.¹⁵⁵⁹ Dolayısıyla idare kamulaştırma yetkisinin yanında bu garantiyi vermek suretiyle yatırımın özel sektör tarafı için kâr güvencesi sağlamış olmaktadır.

3. Doğrudan sermaye yatırımı ve kamulaştırma

Geçmişte devletleştirmelerle üzerindeki kamusal korumanın kaldırıldığı alanlarda satış, özelleştirme ve piyasa rekabetine açma yöntemleri, bu alanlara dönük düzenlemelerde kamulaştırmanın işlevinin niteliksel olarak farklılaşmasına sebep olmuştur. Türkiye’nin doğal zenginliklerinin korunması ve kullanılmasından tarım ve sanayinin gelişimine kadar kalkınmayla ilgili temel kamu politikaları, kamu mülkiyeti yerine özel mülkiyet, kamu girişimi yerine özel girişimin temel alınmasıyla, kamulaştırma aracına özel sektör lehine bir doğrultu kazandırmıştır. Dönüm noktası olan 1980 yılında, hem askeri yönetim hem piyasacı politika bakımından 1927 tarihli Askeri Memnu Mıntıklar Kanunu’nun yerini alan 1981 tarihli *Askeri Yasak Bölgeler ve*

¹⁵⁵⁸ Türk Tabipleri Birliği, *Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu*, 6-7 Mayıs 2011, s. 48, 51.

¹⁵⁵⁹ “Kamu özel ortaklığı ve yap-işlet-devret ihaleleri için KDV muafiyeti ile yap-işlet-devret ihalelerine Hazine garantisi getiren yasa teklifi TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda kabul edildi. (...) Komisyona Hükümet adına yapılan açıklamada ise ‘Büyük kamu projelerine finansman sağlayan uluslararası kuruluşların herhangi bir kurum veya işletme yerine Hazine Müsteşarlığı’nı muhatap almak istedikleri’ belirtildi. Yasa teklifine muhalefet şerhi koyarak kanun teklifine muhalefet eden 13 milletvekili ise kamu özel ortaklığı rejiminin uygulamasını eleştirdi. (...) Kamu özel ortaklığı yönteminin özünün ‘proje finansmanı’ olduğu belirtilen muhalefet şerhinde, şirketlerin iflası durumunda bile garanti sağlanacak olmasının sistemin özüne aykırı olduğunu belirttiler.” “Kamu-özel ortaklığına iflasta bile hazine garantisi!”, 21 Mart, 2012, <http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/kamuozel-3114.html> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

Güvenlik Kanunu'nun¹⁵⁶⁰ özel güvenlik bölgeleri için kamulaştırma hükümleriyle başlangıç yapmış olması anlamlıdır.

Toprak ve su yönetimi, kamulaştırmanın en eski ve tartışmalı konularından biri olagelmıştır. İlk *Medeni Kanun*'da¹⁵⁶¹ “kaynak, çeşme, ırmak” ve çevresindeki “arzın” kamu yararına kamulaştırılması öngörülmektedir. 1930'ların sonunda başlatılan 1945'te kapsamlı birer düzenlemeye kavuşan ormanların devletleştirilmesi ve çiftçinin topraklandırılması girişimleri ise kısa ömürlü olmuştur. Toprak ve su kullanımı açısından 1950'lerde kurulan altyapı üzerinde 1960'ların kalkınma perspektifi, toprak ve tarım reformu kapsamında kamulaştırmanın 1980 sonrasında başka bir kalkınma anlayışıyla belirli bir süre korunmasına neden olmuştur. Kırılma noktası, ormanların, su kaynaklarının ve tarım arazilerinin yüksek kâr getirisi olan mühendislik projeleri için daraltılmasında kamulaştırmaya yeni bir rol biçilmesidir. Bu doğrultuda, doğal ve kültürel zenginliklerin değerlendirildiği turizm gibi yan alanlarda özel yatırımlara tahsis edilmek üzere acele kamulaştırma kararları gündeme gelmektedir.

Öteki alanlardan farklı olarak devletleştirmelerin yapıldığı madenler, aynı zamanda özel işletmeciler lehine kamulaştırma düzenlemelerinden en eskisine sahiptir. 1940 yılında çıkarılan 3867 sayılı Kömür Havzasındaki Ocakların Devletçe İşletilmesi Hakkındaki Kanun ile başlayan devletleştirme, 1978 yılında 2172 sayılı Devletçe İşletilecek Madenler Hakkında Kanun ile yeni bir boyut kazanmış, fakat 1980'den sonra bu alandan tavizler verilmeye başlanmıştır. 1954 yılında çıkarılan Maden Kanunu ve Petrol Kanunu kapsamında özel maden şirketleri lehine kamulaştırma yetkisi, 1985 yılında yine eş zaman olarak yeniden düzenlenen bu yasalarla genişletilmiş, Bakanlar Kurulu'nun acele kamulaştırma kararları ile pekiştirilmiştir. 2001 yılında yenilenen *Türk Medeni Kanunu*¹⁵⁶² ile uluslararası sermayenin girdiği projelere konu olan petrol, doğalgaz nakil hatları için kamulaştırmaları kolaylaştıracak “mecra geçirilmesi” hükmüne yer verilmiştir.

Sanayinin gelişimi, farklı kırılmalar yaşamakla birlikte benzer bir noktaya evrilmektedir. 1930'lar sanayi planlamasıyla temeli atılan KİT'ler, 1960'larda planlı

¹⁵⁶⁰ Kanun Sayısı: 2565, Resmi Gazete Tarihi: 22.12.1981, Sayısı: 17552.

¹⁵⁶¹ Kanun Sayısı: 743, Resmi Gazete Tarihi: 17.02.1926, Sayısı: 339.

¹⁵⁶² Kanun Sayısı: 4721, Resmi Gazete Tarihi: 08.12.2001, Sayısı: 24607.

kalkınma çerçevesinde özel sektör yatırımları için altyapı oluşturmuştur. 1961 Anayasası daha hazırlanmadan DPT'nin kurulmasıyla birlikte temel kamu politikasını oluşturan kalkınma planlaması kamulaştırmanın 1950'lerde genişleyen etki alanını planlama disiplini içerisine çekmektedir. 1967 tarihli *Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun*'un¹⁵⁶³ ikinci maddesinde, plan ve programlara uygun olarak yatırımların teşviki ve tanzimi amacıyla, sanayi bölgeleri ve turistik bölgeler ile kentlerin genişleme sahaları için Bakanlar Kurulu'na kamulaştırma yetkisi verilmektedir. Anayasa Mahkemesi, bu bölge ve sahaların bakanlıklarca özel sektöre devri hükmünü iptal ederek yetki merci olarak yasama organına işaret etmiştir.

KİT'lerin özelleştirmelerle tasfiyesi ve kalkınma planlamasının işlevsizleştirilmesiyle birlikte, yabancı ve yerli tekellere ara mal üreten küçük ve orta boy sanayi işletmelerini destekleme görevini devlet üstlenmiştir. Devlet işletmelerinin sahip olduğu kamulaştırma yetkisi, bu işletmelerin özelleştirildiği koşullarda Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstri Bölgeleri, Turizm Bölgeleri, Serbest Bölgeler bünyesinde özel sınai ve ticari yatırımlar için düzenlenmektedir. Özel yatırımlar lehine kamulaştırmanın zeminini hazırlayan ise, bu yatırımların devletleştirilmelerini kısıtlamak üzere getirilen Devletleştirme Kanunu'dur. 1984 tarihli *Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun*,¹⁵⁶⁴ devletleştirmeyi kamulaştırmadaki “kamu yararının gerektirdiği haller”den farklı olarak “kamu yararının zorunlu kıldığı haller” için tanımlamaktadır. Devletleştirilecek üretim ve hizmetin “ülke çapında” verilmesi, “başka yollardan sağlama imkânı bulunmaması”, eksikliği halinde “kamunun büyük zarar görmesi” gerekmektedir. Dolayısıyla devletleştirme işlemi bir işletme için uygulanabilir olmaktan çıkmakta, ancak bir sektör için uygulanabilir kılınarak fiilen olanaksızlaşmaktadır.

¹⁵⁶³ Kanun Sayısı: 933, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1967, Sayısı: 12671.

¹⁵⁶⁴ Kanun Sayısı: 3082, Resmi Gazete Tarihi: 01.12.1984, Sayısı: 18592.

3.a. Ormanların yönetimi

Doğal zenginlikler içerisinde devletleştirme yoluyla koruma altına alınan yerlerin başında ormanlar gelmektedir. 1937 ve 1945 yılındaki devletleştirme düzenlemelerine şerhler, devletleştirme sahasını genişletmeye dönük kamulaştırma önünde engeller konmasıyla başlamıştır. 1956 tarihli *Orman Kanunu*'na¹⁵⁶⁵ göre “muhafaza ormanı” olarak ayrılması gereken ve mülkiyeti “devletten başkasına ait olan” yerler İcra Vekilleri Heyeti kararıyla belirlenecek, sahipleri anlaşılamazlarsa kamulaştırılacaktır. Ancak yasa devlet arazileri üzerinde ağaçlandırma yapan ve ağaçlandırılan yerleri koruyanların elindeki ormanların devlet ormanlarına katılmak üzere kamulaştırılamayacağına hükmetmektedir. Devletleştirmenin geri alınması, başta kamulaştırma alanı sınırlandırılarak gerçekleştirilirken 1960'larda bizzat orman tanımını daraltılarak ormandan çıkarma yöntemiyle uygulanmaya başlamıştır.¹⁵⁶⁶

Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Orman Genel Müdürlüğü'nün yeniden örgütlenmesine ilişkin 1985 tarihli *Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*¹⁵⁶⁷, Genel Müdürlüğe bağlı iki dairenin görevleri arasında kamulaştırmaya yer vermektedir. Kadastro ve Mülkiyet Dairesi, orman rejimine alınacak yerlerin kamulaştırılması ve ormanlarla ilgili izin, irtifak işlemleriyle, İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği arsa ve arazilerin kamulaştırılmasıyla görevlidir. Kanuna göre ayrıca Genel Müdürlüğün “taşınır ve taşınmaz mal varlığı ve kıymetleri ile idarede mevcut orman emvali devlet malı hükmünde olup kamulaştırılmaz.” 2011 yılında 657 sayılı *Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik*

¹⁵⁶⁵ Kanun Sayısı: 6831, Resmi Gazete Tarihi: 08.09.1956, Sayısı: 9402.

¹⁵⁶⁶ “[1961 Anayasası'nın kamulaştırma başlıklı 38. maddesinde ormanların devletleştirilmesine yer verilmesi gibi kurallarla] orman ekosistemlerinin ve ‘devlet ormanı’ sayılan yerlerin korunması hedeflenmiştir. Ancak, yeniden ‘çok partili’ döneme geçilmesiyle birlikte bu kuralların aşılmasına yönelik girişimler de gündeme gelmiştir. (...) ‘orman’ sayılan yerleri ‘orman’ saymama uygulamasının, başka bir söyleyişle de, ‘2Bciliğin’ temelleri 1960'lı yıllarda, AP tarafından atılmaya çalışılmıştır.” Yücel Çağlar, *2Bcileştiremediklerimizden misiniz?*, Ocak 2012, <http://www.agaclar.net/2Bcilestirebildiklerimizden-misiniz.pdf>

¹⁵⁶⁷ Kanun Sayısı: 3234, Resmi Gazete Tarihi: 08.11.1985, Sayısı: 18922.

*Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*¹⁵⁶⁸ ile İnşaat ve İkmal Dairesi Başkanlığı'nın kamulaştırma görevinden ayrı olarak İzin ve İrtifak Dairesi kurulmuş, böylece kamulaştırılan ormanlar üzerinde özel sektörün hizmet sunumuna açılabilmesi kolaylaştırılmıştır.

Ancak orman içi köy halkının yeniden yerleşimi ve orman dışına çıkarılacak bölgeler tanımlaması, devletleştirilmiş ormanların orman vasfının kaldırılarak satışa çıkarılması ile kamulaştırma yetkisini paralel hale getirilmektedir. 1983 tarihli *Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun*¹⁵⁶⁹, orman kadastro komisyonlarınca orman dışına çıkarılan yerlerde hak iddia edenlerin taşınmazlarının kamulaştırılmasına hükmetmektedir. 2-B adı verilen orman vasfını yitirmiş kabul edilen yerlerin satışını düzenleyen *Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkındaki Kanun*¹⁵⁷⁰ ise, yeniden ağaçlandırma için yapılacak kamulaştırmaların bu satıştan elde edilecek gelirden karşılanmasını öngörmektedir. Kamulaştırmaya karşı itiraz hakkı geçerli iken ormandan çıkarılmaya (satışa) karşı yürütmeyi durdurma kararı alınamayacaktır. Ulaşım ve sağlık hizmetinde görüldüğü gibi burada da özelleştirme geliriyle kamulaştırma düzenlenmektedir.

Orman köylülerinin kalkındırılması olarak ifade edilen kamulaştırmalar, inşaat sektörünün önünü açacak kamulaştırma düzenlemelerine ayrılan payın üstünü örtmektedir. Zira 2-B arazilerinin yasadaki “proje alanı” tanımlamasıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ Başkanlığı, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelere gecekondur ve kentsel dönüşüm amaçlı tahsis edilmesi söz konusudur.¹⁵⁷¹ Yeniden ağaçlandırılacak ormanlık alanlar ile afet riski taşıyan bölgeler karşılaştırıldığında, kaynağın ikincisinde akacağı öngörülebilir. Nitekim ormanlık alanlar söz konusu olduğunda rayiç bedel konusunda satışın avantajlı, kamulaştırmanın ise dezavantajlı

¹⁵⁶⁸ Tarih ve Sayısı: 10.10.2011, 657; Resmi Gazete Tarihi: 2.11.2011, Sayısı: 28103.

¹⁵⁶⁹ Kanun Sayısı: 2924, Resmi Gazete Tarihi: 20.10.1983, Sayısı: 18197.

¹⁵⁷⁰ Kanun Sayısı: 6292, Resmi Gazete Tarihi: 26.04.2012, Sayısı: 28275.

¹⁵⁷¹ “Bu yasa ile birlikte devletin kasasına en az 30 milyar lira gireceği hesaplanıyor. Yasanın uygulanmasından elde edilen gelirlerin bir kısmı orman köylüleri için para ayrıldı. Nakledilecek orman köylülerine ait taşınmazların kamulaştırılmasında kullanılacak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesinde afet riski altındaki alanların dönüştürülmesinde kullanılmak üzere özel ödenek öngörülecek.” “Devlet 2B’ye el koyabilir”, *Milliyet*, 29 Nisan 2012.

olması bunu göstermektedir.¹⁵⁷² Satış ile kalkınması sağlanacak kesim, taşınmazları kamulaştırılacak orman köylüleri olmaktan ziyade kentlerde lehine kamulaştırma yapılacak inşaat şirketleri olacaktır.¹⁵⁷³

Orman dışına çıkarma düzenlemelerine paralel olarak ulusal ve uluslararası değere sahip parklara dönük özel koruma yasaları çıkarılmıştır. Orman dışına çıkarılan yerlerde hak iddia edenlerin taşınmazları kamulaştırılırken, söz konusu parklar kapsamına giren özel taşınmazların kamulaştırılması koruyucu birer istisnai önlemdir. 1983 tarihli *Milli Parklar Kanunu*¹⁵⁷⁴, koruma alanı içindeki taşınmaz malların hazırlanacak planın gerçekleştirilmesi için gerekli görüldüğünde Tarım ve Orman Bakanlığı'na kamulaştırılmasını öngörmektedir. Aynı yıl çıkarılan *Boğaziçi Kanunu*'na¹⁵⁷⁵ göre Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca devlet ormanı statüsüne geçirilen bölgelerde özel mülkiyete ait yerler Tarım ve Orman Bakanlığı'na kamulaştırılacaktır. 2000 yılında ise Gelibolu Yarımadası'nı korumak amaçlı *Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Kanunu*¹⁵⁷⁶ kapsamında kamulaştırma tanımlanmıştır.

1989 yılında 383 sayılı *Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*¹⁵⁷⁷ ile özel çevre koruma bölgelerine dönük kamulaştırma yetkisi bulunmaktadır. 648 sayılı *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde*

¹⁵⁷² Şehir Plancıları, Peyzaj Mimarları, Çevre Mühendisleri ve Ziraat Mühendisleri Odalarının yasa ile ilgili ortak basın açıklamasında, şunlar söylenmektedir: "Orman Köylülerinin Kalkındırılmalarının Desteklenmesi kılıfı altında 410.000 ha. orman alanı işgalcilerine satılması karara bağlanırken, bununla da yetinilmeyip, hazineye ait 927.000 ha. arazinin de tarım vb. amaçlarla kiracılarına veya isteklilerine satışı, bir başka ifade ile ülkemizin 8. büyük ili olan Eskişehir ili ile eşit yüzölçüme sahip bir alanın satışı kabul edilmiş durumdadır. İşgalcilerin ihyası o kadar öncelikli bir sorun olarak belirlenmiştir ki; işgalcilerine rayiç bedelinin %50'sine, peşin ödeme halinde %20 daha indirim yapılarak satışı planlanan kamu alanlarından, kamu hizmetine tahsisi gereken alanların kamulaştırılması halinde rayiç bedelin %100'ü ödenerek geri alınması bu yolla işgalcilere haksız kazanç sağlanması da kanun teklifinin 10. maddesinde hükme bağlanmıştır." "Orman Alanları Değil Aslında Geleceğimiz Satışta", 19 Nisan 2012.

¹⁵⁷³ "Dumankaya İnşaat Yönetim Kurulu Üyesi Uğur Dumankaya, "2B ile orman olmaktan çıkmış alanlar projelendirilecek. Bu, hep karşılaştığımız arsa sıkıntımıza da kaynak olacak. Bu kanun ile birlikte hükümet ayrıca kayıt dışılığı da kayıt içine almış olacak, inşaat sektörü ciddi bir ivme kazanacaktır" demektedir. "Devlet 2B'ye el koyabilir", *Milliyet*, 29 Nisan 2012.

¹⁵⁷⁴ Kanun Sayısı: 2873, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1983, Sayısı: 18132.

¹⁵⁷⁵ Kanun Sayısı: 2960, Resmi Gazete Tarihi: 22.11.1983, Sayısı: 18229.

¹⁵⁷⁶ Kanun Sayısı: 4533, Resmi Gazete Tarihi: 20.02.2000, Sayısı: 23970.

¹⁵⁷⁷ Tarih ve Sayısı: 19.11.1989, 383; Resmi Gazete Tarihi: 13.11.1989, Sayısı: 20341.

*Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*¹⁵⁷⁸ ile bu yetki, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nın kapatılmasıyla Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Fakat kamulaştırılan alanları “işletmek, işlettmek ve kullanım izinleri vermek” bir arada tanımlanmıştır. Buna ek olarak tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri koruma alanları için Bakanlığın kamulaştırma yapabileceği, fakat orman rejimine tabi olmayan bütün koruma alanlarında yapı yasağı getirecek kararın Bakanlar Kurulu tarafından alınacağı belirtilmiştir. Bakanlık çevreyi koruma amaçlı kamulaştırma yapabilirken, kamulaştırılan alanları yapılaşmaya kapama Bakanlar Kurulu'nun denetimine alınmaktadır.

TBMM gündemine gelen Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı, Milli Park, Doğal Sit ve Özel Koruma Bölgeleri gibi korunan alanların “yeniden değerlendirilmesini” içermek suretiyle tüm tabiat koruma statülerinin iptal edilmesinin önünü açmaktadır.¹⁵⁷⁹ TBMM Çevre Komisyonu'ndan geçen Tasarı, koruma alan sınırları içinde kalan yerlerdeki taşınmazların kamulaştırılması için hem Orman ve Su İşleri Bakanlığı hem Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı yetkilendirmektedir. Yasaya göre “Stratejik ve ülke kalkınması için büyük öneme sahip ve üstün kamu yararı açısından önemli görülen faaliyetlerin mutlak koruma gerektiren alan sınırları dahilinde kalması halinde, belirli şartlara bağlı olarak işletilmelerine imkân sağlanması bir gerekliliktir.” Dolayısıyla “üstün kamu yararı” kavramıyla kamulaştırma, koruma amaçlı yerine işletme amaçlı uygulanabilecektir. Tasarıya göre ayrıca koruma alanlarının özel güvenlik birimlerinin denetimine sokulmasına olanak tanınarak, kamulaştırma yoluyla özelleştirmeye yeni bir boyut eklenmektedir.¹⁵⁸⁰

¹⁵⁷⁸ Tarih ve Sayısı: 08.08.2011, 648; Resmi Gazete Tarihi: 17.08.2011, Sayısı: 28028.

¹⁵⁷⁹ “Tasarıyla ilgili bir diğer önemli nokta ise, yeni kurullar faaliyete başlayana kadar geçecek olan sürede yaşanacak belirsizlik. Buna göre yasa yürürlüğe girdiği andan itibaren tüm tabiat koruma statülerinin iptal edileceği, yeniden koruma statüsü kararlarını verecek kurulların ise ancak konuyla ilgili yeni yönetmelikler hazırlanınca göreve başlayacağı belirtiliyor. Yönetmeliklerin hazırlanması ve kurulların oluşturulması ve çalışmaya başlamasının ise en az üç yıl sürmesi bekleniyor. Bu durumda, üç yıl boyunca her türlü çevre yağması zaten fiilen serbest olacak.”

“Durmuyorlar: Çevre yağması yasası komisyondan geçti”, *soL Haber Portalı*, 1 Haziran 2012, <http://haber.sol.org.tr/kent-gundemleri/durmuyorlar-cevre-yagma-yasasi-komisyondan-gecti-haberi-55475> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁵⁸⁰ “HES lisansı alan şirketler ile ilgili yönetmelikte de şirketlere yönetmeliğin geçici maddesinde tesisi

3.b. Toprak ve su yönetimi

Kırsal bölgelerde tarım ve gündelik yaşam gereksinimi olan toprak ve suyun yönetimi, suya erişim ve toprak paylaşım sorunlarında kamulaştırmayı gündeme getirmiştir. Toprak mülkiyetinin kayda alınması açısından önemli bir başlangıç olan 1934 tarihli *Tapu Kanunu*¹⁵⁸¹, arazisindeki bataklığı zirai amaçlarla kurutmayan arazi sahiplerinin arazisinin kamulaştırılacağına hükmetmektedir. 1930'ların ve 1940'ların "çiftçiyi topraklandırma" ifadesinin yerini 1960'tan sonra "toprak ve tarım reformu" ifadesi almaktadır. 1945 tarihli *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu*¹⁵⁸² ile 1973 tarihli *Tarım ve Toprak Reformu Kanunu*'nun¹⁵⁸³ ortak noktaları, üreticinin toprağa, toprağın üreticiye sahip olmasıdır.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na göre, yeterli arazisi olmayanlara toprak sağlamak üzere belirli büyüklüğün üzerindeki araziler Tarım Bakanlığı tarafından kamulaştırılıp dağıtılacaktır. 5 bin dönüm üzerindeki büyük ölçekli özel araziler ile toprağın yetersiz olduğu bölgelerde 2 bin dönüm üzerindeki orta ölçekli özel araziler bu kapsama girmektedir. 1950'de yapılan değişiklikle, kamulaştırma dışı bırakılabilecek ağaç çeşitleri (zeytinlik, palamutluk vb) ile özel mülkiyet biçimleri (Bakanlar Kurulu kararına bağlı olarak dernekler, ortaklıklar vb) genişletilmiştir. Ayrıca kamulaştırılan toprakların dağıtılacağı kesimlerden çiftçilik yapmak isteyen tarım işçileri çıkarılmıştır.

Planlı kalkınma döneminde Tarım ve Toprak Reformu Kanunu ise, toprak mülkiyetinin ve dağılımının, işletmede verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine göre düzenlenmesini öngörmektedir. Tarım ve Toprak Reformu Müsteşarlığının emrine verilen kamulaştırılan arazi, aile çiftliklerini güçlendirecek, kooperatifleşmeyi artıracak, ortaklığı düzene sokacak ve planlı örnek köyler kuracak şekilde kullanılacaktır. Bu

özel güvenlik kuvvetleri ile korumaları belirtilmiştir. HES yapmak isteyen şirketler ile yöre halkı arasında yaşananlarda derelerini korumaya çalışan yöre halkına Jandarma ve özel güvenlik kuvvetleri müdahale etmektedir. Benzeri müdahalelerin elinden merası, deresi, ormanı ya da kamulaştırılarak tarlası alınanlar için de yaşanacağı açıktır." "Tabiat ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı hakkında - Suyun Ticarileştirilmesine Hayır Platformu", 1 Kasım 2010, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=33543 (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁵⁸¹ Kanun Sayısı: 2644, Resmi Gazete Tarihi: 29.12.1934, Sayısı: 2892.

¹⁵⁸² Kanun Sayısı: 4753, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1945, Sayısı: 6032.

¹⁵⁸³ Kanun Sayısı: 1757, Resmi Gazete Tarihi: 19.07.1973, Sayısı: 14599.

düzenlemede arazi ölçeği değil işletme biçimi öne çıkmakta, doğrudan işletilmeyen araziler kamulaştırma kapsamına alınmaktadır.

Tarımsal amaçlı toprak ve su yönetiminde Osmanlı'nın son kamulaştırma düzenlemesi sulamayla ilgiliyken Cumhuriyet'in ilk döneminde topraklandırmanın öne çıktığı görülmektedir. Sulama tekniğinin gelişimiyle birlikte 1950'lerde sulama örgütlenmesi yeniden önem kazanmıştır. 1953 tarihli *Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü ve Vazifeleri Hakkında Kanun*¹⁵⁸⁴ ile kurulan ve ayrı tüzel kişiliği olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında kamulaştırma mevcuttur. Bu işi yürütmek üzere Proje ve İnşaat Dairesi altında Fen heyetleriyle İstimlâk Şubesi vardır. Bununla birlikte su tesislerinin kurulmasında masrafların yararlanıcılar tarafından ödenmesi düzenlenmektedir.

1960 tarihli *Köy İçme Suları Hakkında Kanun*'a¹⁵⁸⁵ göre, herkese ait sular ile özel yasalarla köye veya köylülere devir ve tahsis edilmiş veya öteden beri köyün veya köylerin intifaında bulunmuş olan sular, meskûn mahallerin içme suyu ihtiyacına göre tahsis etmede DSİ Genel Müdürlüğü yetkilidir. Bu konuda kamulaştırmaya gidilemez. Sahipli sular veya köyün bedel karşılığı iktisap ettiği suları ise DSİ Genel Müdürlüğü kamulaştırabilir. Dolayısıyla ortak suların ortaklığını güvenceye alan DSİ özel mülkiyetteki suların ortaklaşmasında yetkilidir. Öte yandan aynı yıl çıkarılan *Yeraltı Suları Hakkında Kanun*'a¹⁵⁸⁶ göre DSİ araştırma kuyuları için kamulaştırma yapmazken işletme kuyuları için kamulaştırma yapıp intifa hakkını gerçek veya tüzel kişilere devredilebilecektir.

Toprağın ve suyun kullanımının ve bunlardan faydalanmanın tartışmalara konu olduğu 1970'li yıllarda, 1945'te çiftçiyi topraklandırma düzenlemesinde yer verilen 'işlenmeyen kaynakların kamuya devredilmesi' hususu su ürünlerinde gündeme gelmektedir. 1971 tarihli *Su Ürünleri Kanunu*¹⁵⁸⁷, Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce sahipleri adına tapuya tescil edilen balık avlanma sahalarının, devamlı olarak 5 sene işletilmediği veya terk edildiği durumlarda kamulaştırılacağına hükmeder.

¹⁵⁸⁴ Kanun Sayısı: 6200, Resmi Gazete Tarihi: 25.12.1953, Sayısı: 8592.

¹⁵⁸⁵ Kanun Sayısı: 7478, Resmi Gazete Tarihi: 16.05.1960, Sayısı: 10506.

¹⁵⁸⁶ Kanun Sayısı: 167, Resmi Gazete Tarihi: 23.12.1960, Sayısı: 10688.

¹⁵⁸⁷ Kanun Sayısı: 1380, Resmi Gazete Tarihi: 04.04.1971, Sayısı: 13799.

Ancak bu düzenleme Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce bu yerleri kendi adına tapuya tescil edenler için geçerlidir ve toprak reformu gibi yeniden bölüşümcü bir nitelik taşımamaktadır.

12 Eylül sonrası toprak ve tarım reformu yasası yerine getirilen 1984 tarihli *Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu*¹⁵⁸⁸, toprak reformu düzenlemesini tersine çevirmektedir. Ekonomik verim, istihdam, milli güvenlik amacıyla kamulaştırma yetkisi verilen Bakanlar Kurulu, bölgenin dağıtım normunun 10 katını aşan kısmıyla üzerindeki tarımsal yapı ve tesisleri, milli güvenlikle ilgili konularda ise tamamını kamulaştırabilecektir. Mülga Toprak ve Tarım Reformu Kanunu kapsamında arazisi kamulaştırılanların müracaatı halinde, kamulaştırılan toprağın geri verilmesini ifade eden “sahibine bırakılacak arazi” hükümleri uygulanacaktır.¹⁵⁸⁹ Ertesi yıl *Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8/6/1984 Tarih ve 224 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun*¹⁵⁹⁰, Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı kurulan Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri arasında Kamulaştırma, Toplulaştırma ve Dağıtım Dairesi Başkanlığı'na yer vermektedir.

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Toprak Reformu Kanunu toprağın yeniden dağıtımı amaçlı kamulaştırma yerine toplulaştırma amaçlı kamulaştırmaya eğilimlidir. 2001 yılında yapılan değişiklikle bu doğrultuda kamulaştırma yetkisi genişletilmiş, toplulaştırma katılım payı dışında kesilen arazi için gerekirse kamulaştırma yapılabilmesine hükmedilmiştir. Kamulaştırmanın tamamlayıcı rol oynadığı toplulaştırma işlemi, Kamulaştırma, Toplulaştırma ve Dağıtım Dairesi Başkanlığı tarafından piyasadaki “toplulaştırma şirketlerine” ihale edilmektedir. Bu çerçevede Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün 2010-2014 Stratejik Planı'nda toplulaştırma stratejisiyle 1000 ha alanın kamulaştırılması hedeflenmiştir.¹⁵⁹¹ Katılım

¹⁵⁸⁸ Kanun Sayısı: 3083, Resmi Gazete Tarihi: 01.12.1984, Sayısı: 18592.

¹⁵⁸⁹ 1975-77 arasında Şanlıurfa'da 1.690.105 da kamulaştırılan araziden 101.977'si dağıtılmış, 32.894'ü kamuya tahsis edilmiş, 916.736'sı ise iade edilmiştir. Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü'nün 1945-85 arasında dağıttığı toprağın oranı % 61,5 iken, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün 1985-2009 arasında dağıttığı toprağın oranı % 2,3'tür. Metin Türker, “Dünyada Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları”, *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu*, 17-18 Aralık 2009, Ankara.

¹⁵⁹⁰ Kanun Sayısı: 3155, Resmi Gazete Tarihi: 05.03.1985, Sayısı: 18685.

¹⁵⁹¹ “HEDEF 2.3: Plan döneminde, ihtiyaç duyulan 1.000 ha. alanın kamulaştırması yapılacaktır.

Öncesi Ekonomik Program 2012-2014 belgesine göre sulama projelerinde kamulaştırma giderlerinin azaltılmasına yönelik arazi toplulaştırma çalışmaları hızlandırılacaktır.¹⁵⁹²

Sulamayla ilgili kamulaştırma hizmetlerini kapsayan bir görevi alanı bulunan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 1985 tarihli *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*¹⁵⁹³ ile düzenlenmiştir. Genel Müdürlük hizmetleri için kamulaştırmalar ve çeşitli devlet yatırımları, tabiat ve tarih değerlerini koruma amaçlı kamulaştırmalardan kaynaklı iskân işlerinden Arazi ve İskân Daire Başkanlığı sorumludur. Sulama amaçlı toplulaştırmalarda zorunlu hallerde yapılacak kamulaştırmalardan ise Sulama Dairesi sorumludur. 2005 yılında köy hizmetlerini örgütsel olarak ortadan kaldırılan değişiklikle bu yasa Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun adını almış ve söz konusu görevleri yerine getirecek daireler ilga edilmiştir. İl Özel İdareleri'nin devraldığı görevler çerçevesinde İl Encümeni'ne kamulaştırma yetkisi verilmiş, İl Genel Meclisi'nin köye yönelik görevi ise “hizmet” yerine “yardım” olarak tanımlanmıştır. Köyde tarım arazisinin kentin genişlemesine bağlı olarak tarım dışı amaçlarla kamulaştırılması üzerindeki denetim zayıflatılmaktadır.¹⁵⁹⁴

“Sürdürülebilir kalkınma” ilkesine uygun olarak planlı arazi kullanımını öngören 2005 tarihli *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu*'na¹⁵⁹⁵ göre, isteğe bağlı veya Bakanlar Kurulu kararı ile toplulaştırılma proje sahasında veya ortak kullanım için kesilen arazi karşılığında kamulaştırma yapılabilecektir. Meraların her tür kullanımını

STRATEJİ 2.3.1: Toplulaştırma alanlarında ihtiyaç duyulması halinde proje bütünlüğünün bozulmaması için kamulaştırma yapılacaktır.” TC Tarım ve Köyışleri Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara, 2009.

¹⁵⁹² *Türkiye Cumhuriyeti Katılım Öncesi Ekonomik Program 2012-2014*, Ankara, Aralık 2011, s. 77.

¹⁵⁹³ Kanun Sayısı: 3202, Resmi Gazete Tarihi: 22.05.1985, Sayısı: 18761.

¹⁵⁹⁴ “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, belirlenen alanlarda tarım dışı amaçlı arazi tahsis görevini yürütmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ise, ülke düzeyinde tarım dışı amaçlı arazi tahsis işlerini yürütmektedir. Üstelik tarım dışı amaçlı karar verme konusunda uzmanlık gerektiren toprak etüt ve haritalama işlerinin onayında yalnızca Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü yetkili olduğu için, yapılan bir protokol gereği Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nce yapılan toprak etütleri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce onaylanırsa geçerlilik kazanmaktadır.” *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Gerçeği ve 5286 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi*, TMMOB, 2005, Ankara.

¹⁵⁹⁵ Kanun Sayısı: 5403, Resmi Gazete Tarihi: 19.07.2005, Sayısı: 25880.

düzenleyen 1998 tarihli *Mera Kanunu*¹⁵⁹⁶ ise mera, yaylak, kışlak olacak arazilerin kamulaştırılarak köy veya belediyeye tahsis edilebilmesini olanaklı kılmaktadır.

Mera Kanunu'na 2005'te eklenen bir fıkayla arazi planlaması yapılarak tarım ve mera bütünlüğünü sağlamak üzere kamulaştırma yapılabileceğine hükmedilirken, arazilerin amaç dışı kullanımına istisnalar getiren hükümler zamanla genişletilmektedir. 2004'te yapılan değişiklikler, maden ve petrol yasalarına göre ve turizm faaliyetleri için zaruri olduğunda, kamu yatırımları için gerekli olduğunda; 2008'de yapılan eklemeye göre ise elektrik, petrol, doğalgaz piyasası yasaları için gerektiğinde valilerce arazilerin tahsisi değiştirebilecektir. Sonuç olarak kamu yararı kararına dayanarak uygulanan kamulaştırmadan özel yatırımlar faydalanabilir hale gelmektedir.

Toprak ve su üzerindeki tasarruf, baştaki kamulaştırma amaçlarından ve tarımsal üretim perspektifinden uzaklaşacak şekilde yabancıların mülk edinme olanaklarının artıran yeni düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'nun toprak kullanımında getirdiği önemli değişikliklerden biri yabancı uyruklulara ait taşınmazların kamulaştırılması yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermesidir. Yabancıların mülk edinme haklarının mütekabiliyet esasında bağımsız kılınarak genişletildiği 6302 sayılı Tapu Kanunu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'la, yabancı gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz ve sınırlı ayni hak edinmelerini belirleme, sınırlama, durdurma ve yasaklama konusunda yine Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. İkili anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler çerçevesinde bu yetkiler arasında devletleştirme bulunmamakta, tam tersine kamulaştırmalar karşısında güvence verilmektedir.¹⁵⁹⁷

¹⁵⁹⁶ Kanun Sayısı: 4342, Resmi Gazete Tarihi: 28.02.1998, Sayısı: 23272.

¹⁵⁹⁷ “Uluslararası hukuk ve AİHM içtihatları, yabancıların mülkiyet hakkını, vatandaşın mülkiyet hakkından ayrı tutmakta ve yabancıyı, vatandaşa göre daha fazla korumaktadır. (...) Sosyal adaletin gerçekleşmesine yönelik uygulamalar çerçevesinde yapılan kamulaştırmalarda, vatandaşa rayiç bedelin altında tazminat ödenebilir. Buna karşılık, yabancıya rayiç bedelin altında tazminat ödenmesi, yabancıya ‘aşırı külfet yüklemek’ olarak değerlendirilir. Vatandaşın taşınmazının istisnai ve haklı durumlarda tazminatsız olarak kamulaştırılması olanaklı olsa da yabancıların taşınmazının tazminatsız olarak kamulaştırılması olanaklı değildir. Münci Özmen (Emekli Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri), “Yabancıya Taşınmaz Satışı ve AİHM İçtihatları”, *Cumhuriyet*, 6 Nisan 2012.

Toprak ve su yönetimindeki dönüşüm, 1980’den sonra toprak reformunun biçimsel olarak varlığını korumakla birlikte uygulanamaz hale getirildiğini göstermektedir.¹⁵⁹⁸ Zamanla toprak reformu amaçlı tanımlanmış kamulaştırma sermaye yatırımlarının kullanımı doğrultusunda yeniden işlevlendirilmiştir. 2013-2015 Yatırım Programı Hazırlama Rehberi’nde Kırsal Alan Planlaması, Tarım ve Su Ürünleri Sektörü’nden ayrı tutularak, yatırımlar sonucu “yerleri kamulaştırılanların iskânına yönelik projeler” ile ilişkilendirilmektedir. Keza 2012 yılında Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın hazırladığı Su Kanunu Tasarısı Taslağı, DSİ tarafından gerçek veya tüzel kişilere 49 yıllığına su tahsis edilebilmesini ve tahsis sahibi adına kamulaştırma yapılabilmesini öngörmektedir.

Kamulaştırılan toprak ve suyun gerek özel sektör yatırımları lehine tahsisinin değiştirilmesi gerekse satışı meslek odaları tarafından eleştirilmektedir. TMMOB’a bağlı odalara göre, Su Kanunu Taslağı’na göre suyun ticarileşmesi “mülksüzleştirme” uygulamasına yol açacaktır.¹⁵⁹⁹ Öte yandan tarımsal arazilerin korunması kırsal bölgelerde gerçekleşecek mühendislik projeleri için Hazine arazilerini elde tutmak suretiyle sağlanabilir. Oysaki Hazine arazilerinin imar planları yapıldıktan sonra satılması, planlama yerine arsa-arazi spekülasyonunu beraberinde getirmektedir. Odalar, tarımsal üreticiyi üretim dışına iten kamulaştırmalar yerine toplulaştırma ve planlama yapılması seçeneğini sunmaktadır.¹⁶⁰⁰

¹⁵⁹⁸ “1757 sayılı yasa ise ilk uygulama bölgesi olan Şanlıurfa İli’nde amacına ulaşmadan yürürlükten kaldırılmıştır. 3083 Sayılı yasanın 5.maddesinde kamulaştırma hükmü bulunsu da TRGM tarafından kuruluş tarihinden itibaren uygulama alanları içerisinde kamulaştırma şartlarına uygun arazi olmadığından kamulaştırma işlemi yapılmamıştır.”

Zerrin Demirel, Fatma Zehra Gülsever, “Türkiye’de Toprak Reformu ve Uygulamaları”, s. 13.

http://www.tarimreformu.gov.tr/library/belge/b_Turkiye_toprak%20reformu_uygulamalari.pdf (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁵⁹⁹ Ziraat Mühendisleri Odası’nın yaptığı açıklamaya göre, irtifak hakkı tesisi ve kamulaştırma yoluyla “‘acele kamulaştırma’ ya da diğer bir deyişle ‘mülksüzleştirme’ uygulanmaktadır. Kamulaştırma, kamu yararı söz konusu olan arazilerin elde edilmesi için mal sahiplerine yaptırılan zorunlu satışır. Bu fıkradaki ‘kamu yararı’ şirketlerin çıkarlarını içermekte, arazinin sahibinin çıkarını içermemektedir.” “‘Su Kanunu Tasarısı’ Taslağı Hakkında TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Görüşü, 22 Kasım 2012.

¹⁶⁰⁰ TMMOB Şehir Plancıları Odası, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası ve Mimarlar Odası’nın ortak basın açıklamasında şunlar söylenmektedir: “Karayolu, demiryolu, gölet, baraj, hava meydanı gibi büyük mühendislik projelerinde bugüne değin ülkemizde uygulanan kamulaştırma yöntemi bir yandan tarımda üretim yapmak isteyen çiftçi aileleri üretim dışına atmakta; diğer yandan kamunun çok yüksek kamulaştırma bedelleri ödemesine, ödemeleri zamanında yapamadığı için de kamu kuruluşlarımızın AİHM’de ceza ödemeye mahkum edilmesine neden olmaktadır. Oysa gelişmiş ülkelerde yapıldığı gibi, hazine arazileri bu amaçlarla elde tutulmalı, bunun yanında büyük mühendislik projelerinin uygulanacağı alanlarda yetkili kamu kuruluşu gerektiğinde önceden arazi satın

3.c. Kültürel varlıkların yönetimi

Cumhuriyet tarihi içinde kültür varlıklarını korumaya dönük düzenlemelerde kamulaştırmanın teknik işlevi hemen hemen değişmemiştir. 1975 tarihli *İstanbul, Kayseri, Bursa Kapalı Çarşılarının Onarımı ve İmarı Hakkında Kanun*¹⁶⁰¹, bazı önemli kentlerde kullanılmakta olan tarihi mekânların restorasyonunda mekân sahiplerinin onarımın yükünü üstelenmek istememeleri halinde Bayındırlık Bakanlığı'na mekânı kamulaştırma yetkisi tanımaktadır. Restorasyon kararında Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun görüşünün alınacağı belirtilmiştir. Korunması gereken kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili yapılması gerekenleri belirleyen 1983 tarihli *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*¹⁶⁰², bakım ve onarımını yapabilecek olanların tüm mülkiyet haklarını kullanabileceklerine, yapamayacak olanlarınkinin kamulaştırılacağına hükmetmektedir. Vakıflara ait olanlar, bu hükümden istisna tutulmuşlardır. Kamulaştırma bedeli, emlak vergisinden alınan pay ile sağlanacaktır. Bu bedelin kültür varlıklarının değerine göre belirlenmeyecek olması önemlidir. Öte yandan yabancı kurumlar, yaptıkları kazılarda kamulaştırma bedelini kendileri ödeyeceklerdir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kişilerin elindeki varlıkların korumasıyla ilgili nakdi ve teknik yardım yapacağının ifade edildiği hüküm 2004'te değiştirilerek, “onarıma katkı fonu” ve “kredi” araçları yerine Bakanlık bütçesine yeterli ödenek konması getirilmiştir. 2009 yapılan bir başka değişiklikle, emlak vergisinden kesilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı'nın il özel idareleri ve belediyelere kültür varlıklarının kamulaştırılması için ödenek olarak aktarılmasına hükmedilmiştir. Söz konusu yerel yönetimlerin “koruma bölge kurullarının belirlediği fonksiyonda kullanılmak kaydıyla” kamulaştırma yapabileceği, vakıf menşeli varlıkların ise Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kendi bütçesinden kamulaştırılabileceği belirtilmektedir. Kazı ve sondaj yapılacak yerlerde taşınmaz sahiplerine tazminat verilir, gerektiğinde buralar da Kültür ve Turizm Bakanlığı'na kamulaştırılır.

alarak yeterli arazi stokunu gerçekleştirerek arazi toplulaştırması yapmalı, böylece hem büyük mühendislik projeleri kamulaştırmaz uygulanabilmeli, hem de planlı tarım parselleri oluşturulmalıdır.” “Hazine Arazileri Satılarak Ülke Ekonomisini Kurtaracak Kaynak Değildir”, 13 Eylül 2006.

¹⁶⁰¹ Kanun Sayısı: 2082, Resmi Gazete Tarihi: 24.03.1977, Sayısı: 15888.

¹⁶⁰² Kanun Sayısı: 2863, Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1983, Sayısı: 18113.

Kültürel varlıkların korunmasında teknik olarak değişmeyen kamulaştırmanın, Bakanlığın varlık nedeni olan işlevlerde farklı bir nitelik kazanabildiği görülmektedir. 2003 tarihli *Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*¹⁶⁰³ Bakanlığın kültür ve turizmin geliştirilmesi için “yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak” amaçları doğrultusunda tanımlamaktadır. Bakanlığın görevleri arasında kamulaştırmaya yer verilmekte, Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü kamulaştırma işlemleri dahil olmak üzere taşınmaz temini ve yatırımcılara tahsisıyla yetkilendirilmektedir. Yönetişimsel bir amaçla tarif edilen Bakanlık, kamulaştırmaları özel sektör yatırımlarına tahsis etmek üzere gerçekleştirebilecektir.

Böyle bir rolün yerel yönetimler nezdinde de geliştirildiği görülmektedir. Tabiat ve kültür varlıklarını koruma alanı olan bölgelerin gelişimi için konut, ticaret, turizm ve sosyal donatı inşasına ilişkin usul ve esasları kapsayan 2005 tarihli *Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun*¹⁶⁰⁴’da bu konularda il özel idareleri ve belediyeler yetkilendirilmiştir. İl genel meclisi ve belediye meclisinin ve büyükşehir bünyesinde ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin belirleyeceği alanlarda kamulaştırmalar için uygulama alanlarında bulunan hak sahiplerinin ve bölge halkının “katılımı” sağlanacak, bu kamulaştırmalar “iskân amaçlı” sayılacaktır. Kamulaştırma işlerinde kullanılmak üzere Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabından belediyelere aktarma yapılacaktır.

Yasa kapsamında tarihi değeri olan bölgelerde yürütülen projeler, rant amacı taşıdıkları gerekçesiyle tartışma konusu olmaktadır. Bunlar içerisinde en öne çıkanlardan Sulukule’de “kentsel dönüşüm” adıyla Fatih Belediyesi’nin yürüttüğü çalışma, bölgede yaşayan Romanların “katılımını” dönüşüme maddi katkıda bulunarak mahallede kalmaları yahut kamulaştırma bedeli karşılığında mahallelerini terk etmelerini şeklinde öngörmektedir. Meslek odalarının konuya ilişkin görüşü, tarihi varlıkları koruma ve yaşatma adına yürütülen dönüşümün arsalara ucuz bir şekilde el konması ve

¹⁶⁰³ Kanun Sayısı: 4848, Resmi Gazete Tarihi: 29.04.2003, Sayısı: 25093.

¹⁶⁰⁴ Kanun Sayısı: 5366, Resmi Gazete Tarihi: 05.07.2005, Sayısı: 25866.

gayrimenkullerin menkul haline getirilerek piyasaya sürülmesi şeklinde cereyan edeceği yönündedir.¹⁶⁰⁵

Benzer bir yeniden yapılandırmaya tabi tutulan turizmde özel yatırımcılar adına kamulaştırma 1982 tarihli *Turizmi Teşvik Kanunu*¹⁶⁰⁶ ile doğrudan yasada tanımlanmıştır. Yasaya göre, gerçek, tüzel kişilere veya vakıflara ait taşınmazlardan turizm işletmesi belgesine sahip olmayanlar Turizm Bakanlığı tarafından kamulaştırılacaktır. Uyuşmazlık durumunda itirazın kamulaştırma kararına değil bedele ilişkin yürütülebileceği ve bu durumun turizme tahsise engel teşkil etmemesi gerektiği özel olarak belirtilmiştir. 2003 tarihinde eklenen bir fıkayla acele kamulaştırma olanaklı hale getirilmiştir. Buna göre mallar Hazine'ye tescil edilecek, bedeli Bakanlık ödemişse bedeli karşılığında, yatırımcı ödemişse yönetmeliğe göre Maliye Bakanlığı'na belirlenen koşullara tabi olarak irtifak hakkından yararlanabilecektir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın 2010-2014 Stratejik Planı'nda turizm amaçlı kamulaştırmalara ilişkin faaliyetlerin Turizmi Teşvik Kanunu hükümleri ve alt mevzuatı çerçevesinde değerlendirildiği vurgulanmıştır. “Sürdürülebilir turizm” yaklaşımıyla uluslararası ölçekte turizmin pazar payını artırmayı gözetten Stratejik Amaç 2 doğrultusunda Kalkınma Ajansları ile işbirliği yapılması öngörülmekte ve bu hedeften sorumlu birimler arasında özel yatırımlara tahsis edilmek üzere kamulaştırma yapmakla Yatırımlar ve İşletmeler Genel Müdürlüğü yetkili kılınmaktadır.¹⁶⁰⁷ Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinde yapılacak yatırımlar için söz konusu tahsisler yapılacaktır. Kamulaştırmanın kullanımına yönelik 1950'ler “kalkınmacılığı” ile temeli atılan ve 1960 “planlamacılığında” muhafaza edilen özel sektör temelli yaklaşım kendisini pekiştirerek sürdürmektedir.

¹⁶⁰⁵ Harita Mühendisleri Odası'nın yaptığı basın açıklamasında şunlar söylenmektedir: “Son yıllarda, bir çok araç ile gayrimenkullerin rant aracı haline getirilmesi meşrulaştırılmıştır. Konutlar, barınma hakkına Anayasal hak ile sahip olan insanların yaşamları için bir mekan olmaktan çıkmıştır. Gayrimenkuller menkul hale getirilerek piyasada dolaşımı hızlandırılmıştır. Sulukule projesinde de, gayrimenkuller sermayenin gözleri kör eden rant ve kar hırsına kurban edilmiştir. (...) Basında yer aldığı üzere Sulukule'de kentsel dönüşüm gerekçesiyle daha modern bir kent kimliği yaratacağız diye Roman vatandaşları evlerinden yaşam alanlarından koparılmış ve boşaltılan bu yer ve arsalar siyasetler ve yandaşlarının talip oldukları ortaya çıkmıştır. Kamulaştırma sürecinde arsa bedellerinin ucuz bir şekilde elkonulması sürecin başlangıcı olmuştur.” “Sulukule'de Rantsal Dönüşüm”, 24 Mart 2009.

¹⁶⁰⁶ Kanun Sayısı: 2634, Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1982, Sayısı: 17635.

¹⁶⁰⁷ TC Kültür ve Turizm Bakanlığı, *2010-2014 Stratejik Planı*, Ankara, 2010, s. 15.

3.d. Maden yönetimi

Cumhuriyet'in ilk döneminde, millileştirme politikasından enerjinin yanında madenler de etkilenmiştir. Fakat yabancı elektrik şirketlerine verilen imtiyazların ruhsat iptaline dayanan “millileştirmelerden” farklı olarak kömür işletmelerinin “devletleştirildiği” görülmektedir. 1940 yılında *Ereğli Kömür Havzasındaki Ocakların Devletçe İşlettirilmesi Hakkında Kanun*¹⁶⁰⁸ ile Ereğli kömür ocakları bu konuda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmek suretiyle devletleştirilmiştir. İktisat Vekili'nin değerlendirmesiyle Ereğli Kömürleri İşletme İdaresi için gerekli bina ve araziler kamulaştırılabilecektir. Bununla birlikte Türkiye tarihinde değerli madenlere dönük seçmeci devletleştirme önlemlerini özel sektör yatırımları lehine kamulaştırma uygulamalarının takip ettiği görülmektedir.

1954 yılında *Petrol Kanunu*¹⁶⁰⁹ ve *Maden Kanunu*¹⁶¹⁰ ile özel sektör lehine kamulaştırmanın ilk yasal düzenlemeleri yapılmıştır. Petrolde, ruhsat sahibinin anlaşma yolu dışında gerekli araziye temin etmesi için Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nden kamulaştırma talep etmesi gerekmektedir. Genel Müdürlüğün vereceği kamulaştırma kararı, kamu yararı kararı yerine geçmektedir. Madende ise geçici işgal dışındaki seçenek olan kamulaştırma, Ekonomi ve Ticaret Vekâleti tarafından yürütülecektir. Faaliyetin petrol çıkarmada 3 yıl, maden çıkarmada 2 yıl sürecek olması kamulaştırmanın ön koşuludur. Arazinin mülkiyeti devlette kalırken, kullanma hakkı kamulaştırma bedelini ödeyen ruhsat sahibine verilecektir.

1978 yılında *Devletçe İşletilecek Madenlerin Hakkında Kanun*¹⁶¹¹, daha önce gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine verilmiş olan maden ruhsatnamelerin ve işletme haklarının geri alınmasına Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılmaktadır. Devletçe aranması ve işletilmesine karar verilen madenlerin önceliği ve devralacak İDT yine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir. Bu kapsama giren bölgelerde işletmeler başkalarına devredilemeyecektir. Değer takdir ve tespit işlemleri için komisyon, Enerji ve Tabii

¹⁶⁰⁸ Kanun Sayısı: 3867, Resmi Gazete Tarihi: 05.06.1940, Sayısı: 4527.

¹⁶⁰⁹ Kanun Sayısı: 6326, Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1954, Sayısı: 8659.

¹⁶¹⁰ Kanun Sayısı: 6309, Resmi Gazete Tarihi: 11.03.1954, Sayısı: 8655.

¹⁶¹¹ Kanun Sayısı: 2172, Resmi Gazete Tarihi: 14.10.1978. Sayısı: 16434.

Kaynaklar Bakanlığı başkanlığında, Maliye Bakanlığı, madenleri devralması öngörülen İDT, Maden Mühendisleri Odası ve yerel sanayi ve ticaret odasından birer temsilciden oluşacaktır. Tazminatın hesaplanmasında işletme lehine yapılmış kamulaştırma bedeli yıllık faiz eklenmesiyle ödenecek, fakat bu bedel arazinin alım-satım bedelini geçmeyecektir. Devralma sürecinde de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı kamulaştırma kararı alabilecektir.

Madenlerin devletleştirilmesine ilişkin yasa, 1983 yılında *Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanun*¹⁶¹² ile kısmen geri alınmıştır. Yasada devletçe işletilecek olan madenler bor tuzları, trona (tabii soda), asfaltit, uranyum, toryum olarak belirtilmekte, devletleştirme yasasına göre kamu kuruluşlarına devredilen linyit ve demir sahalarının Bakanlığa başvuran eski sahiplerine iadesi öngörülmektedir. 1994 yılında yapılan değişiklikte devletçe işletilecek madenler kapsamından trona ve asfaltit çıkarılmıştır. Böylece yasada belirtilen madenler dışındakilerin, ruhsat sahibi gerçek ve tüzel kişiler lehine kamulaştırılabilmesi olanaklı kılınmıştır.

1985 tarihinde yenilenen *Maden Kanunu*¹⁶¹³, 1954 tarihli yasadaki kamulaştırma için süre koşulunu kaldırmakta, “belli süreler” için şeklinde belirsiz bir ifade kullanmaktadır. Arama süresi sonunda irtifak ve/veya intifa hakkı süresi uzatılabileceği hükmünde 2004 yılında yapılan değişiklikte yeni irtifak ve/veya intifa hakkı talep edilebileceği ifadesi eklenmektedir. Kamulaştırılan arazinin bedelini ruhsat sahibi ödeyecek, arazi Hazine adına tescil edilecektir. İnşaat işlerinde kullanılan yapı malzemesi için kamulaştırma hükümleri uygulanmayacaktır. Bu değişiklikte ayrıca, 1940’da devletleştirilmiş olan Ereğli Kömür Havzası’nın imtiyaz alanı içerisinde “Bakanlar Kurulu kararıyla küçültülmesi sonucu serbest kalan alanların” ihale edilmesi öngörülmüştür.

1954 yılında madenlerle eş zamanlı düzenlenmiş olan petrol de transit boru hattı projeleri çerçevesinde yeni bir yasaya konu olmaktadır. Uluslararası anlaşma

¹⁶¹² Kanun Sayısı: 2840, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1983. Sayısı: 18076.

¹⁶¹³ Kanun Sayısı: 3213, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1985. Sayısı: 18785.

hükümlerinin uygulanması amacı doğrultusunda 2000 tarihli *Petrol Boru Hatları ile Transit Geçişine Dair Kanunu*¹⁶¹⁴ kamulaştırmaya yer vermektedir. Bakanlar Kurulu'nun kamulaştırma yapmakla görevlendirdiği kamu kurum veya kuruluşu, kamulaştırma görevini “en kısa zamanda ve öncelikle yerine getirmek zorundadır.” Kamulaştırma bedeli, sözleşmede belirtilen sabit fiyattan fazla ise, genel bütçeye konacak ödenekten karşılanacaktır. Boru hattı orta mallarının bulunduğu yerden geçiyorsa, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na Mera Kanunu'na bağlı kalmaksızın bu vasıfları re'sen kaldırılarak Hazine adına müstakil ve daimi hak tesis edilecektir. Böylece meralar üzerindeki koruma kaldırılmaktadır. Ayrıca Bakanlığın kuruluş yasasında 2001 yılında yapılan değişiklikle Transit Petrol Boru Hatları Dairesi Başkanlığı ana hizmet birimlerine eklenmektedir.

Elektrik üretiminde rol oynayan doğal gaz ve petrolün Elektrik Piyasası Kanunu çerçevesinde rekabete açılması, bu madenlerin işlenmesi ve iletilmesinde yabancı yatırımlar lehine kamulaştırmayı kolaylaştırmıştır. 2001 tarihli *Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun*¹⁶¹⁵ ve 2003 tarihli *Petrol Piyasası Kanunu*¹⁶¹⁶, EPDK'yı doğalgaz ve petrol işletmecileri adına kamulaştırma yapabilmekte yetkili kılmaktadır. Nükleer güç santrali için elektrik üretiminin kömür madeniyle sağlanması amacıyla kamulaştırmada ise Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ) görevlendirilmiştir. 2007 tarihinde *Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun*'da¹⁶¹⁷, destekleyici enerji üretimi için kömür tahsis (röдовans) ihalesinde EÜAŞ tarafından bedeli ödenmek üzere maden sahası ve zorunlu baraj ve su alma yapı yerlerinin kamulaştırılmasına hükmedilmiştir.

Maden işletmecilerinin kullandıkları yöntemlerin sağlığa ve çevreye zararlı olduğu kuşkusu karşısında kamulaştırma, zorlayıcı bir araca dönüşmektedir. 1935 yılında devlet adına maden üretimi, alımı ve satımıyla görevlendirilen Etibank'ın 1998 yılında bor, alüminyum, krom, bakır, gümüş dallarında AŞ'lere ayrılmak suretiyle özelleştirilen

¹⁶¹⁴ Kanun Sayısı: 4586, Resmi Gazete Tarihi: 29.06.2000, Sayısı: 24094.

¹⁶¹⁵ Kanun Sayısı: 4646, Resmi Gazete Tarihi: 02.05.2001, Sayısı: 24390.

¹⁶¹⁶ Kanun Sayısı: 5015, Resmi Gazete Tarihi: 20.12.2003, Sayısı: 25322.

¹⁶¹⁷ Kanun Sayısı: 5710, Resmi Gazete Tarihi: 21.11.2007, Sayısı: 26707.

parçalarından Eti Gümüş AŞ, kamulaştırmayı bu amaçla kullanmaktadır.¹⁶¹⁸ Özel işletmeciler adına acele kamulaştırmanın da benzer bir rol üstlendiği görülmektedir. Efemçukuru'nda Bakanlar Kurulu tarafından verilen acele kamulaştırma kararı, henüz çevreye zararı tespiti yapılmadan Eldorado adlı şirketin deneme çalışması başlatmasının önünü açmıştır.¹⁶¹⁹ Keza İzmir'in su havzası olan Efemçukuru için verilen acele kamulaştırma kararının kamu yararı gerekçesi tartışmalıdır.¹⁶²⁰ Mühendis odaları, Maden Kanunu'nun özel işletmeciler adına kamulaştırma kararını, idarenin iki özel kişi arasında taraf olması bakımından eleştirmektedir.¹⁶²¹

¹⁶¹⁸ Yedi kişinin siyanürden zehirlendiği Kütahya Dulkadir Köyü'nde, Eti Gümüş AŞ'nin çevre köylerde yaşayanları bir ihtarname ile ayağına çağırıldığını açıklayan İzmir milletvekili Birgül Ayman Güler şunları söylemektedir: “(Şirket) atık havuzu yapımı için toprağını satın almak istediğini bildirmektedir. Yazıda, eğer satışa yanaşılmazsa kamulaştırmaya gidileceği belirtilmektedir. Bir özel şirket olan Eti Gümüş AŞ küçük özel mülk sahiplerini kamu kudreti araçlarıyla tehdit etme cüreti göstermektedir.” “CHP, siyanüre dikkat çekti”, *Cumhuriyet*, 1 Ağustos 2011.

¹⁶¹⁹ Kanadalı altın madeni şirketi Eldorado, İzmir'in Menderes ilçesi Efemçukuru köyünde bulunan altın madenini işletmeye başlayacaklarını duyurduğu sırada, Bakanlar Kurulu'nun acele kamulaştırma kararının ardından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın açtığı değer tespiti ve el koyma davası devam etmektedir. Eldorado'nun tamamına sahip olduğu Türkiye'deki şirket Tüpraş Metal Madencilik Sanayi yetkilileri, “Şu anda deneme iznine ilişkin bir gelişme var. Resmi izin verilmeden önce 1 yıla yakın bir süre maden çalışmaya başlatılır ki doğaya etkileri incelensin. Şirketin hedefi, yılsonuna kadar mahkemelerin sonuçlandırılması ve faaliyete başlamak” açıklamasında bulunmaktadır. “Eldorado: Efemçukurunda faaliyete başlayacağız”, *Milliyet*, 1 Temmuz 2011.

¹⁶²⁰ Arazisi kamulaştırılanların yanında davaya müdahil olan Peyzaj Mimarları Odası, yaptığı açıklamada şunları söylemektedir: “Kamulaştırmanın Anayasa ve Kamulaştırma Yasası'na aykırı olarak devlet ve kamu tüzel kişisi lehine değil, özel bir şirket lehine yapılmış olması, İzmir'in su havzasını kirletme riski taşıyan alan altın madeninin işletilmesine amacıyla alınmış olması ve dolayısıyla kamu yararı olmadığı nedeniyle açıkça hukuka aykırı olması ve kararın uygulanmasının telafisi olanaksız zararlar doğuracağı kesindir. Acele bir hal de bulunmamaktadır. Adı geçen şirkete Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilen İR; 5419 sayılı işletme ruhsatı ve İşletme İzninin verilmiş tarihi 20.04.1999'dur. 8 yıldan bu yana başvurulmayan kamulaştırma işleminin acele yapılması, acele kamulaştırma kurumunun amacına aykırıdır.” “İzmir'in Su Havzasında Çalan Tehlike Çanları”, 9 Şubat 2009.

¹⁶²¹ TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Jeoloji Mühendisleri Odası, Kimya Mühendisleri Odası, Metalurji Mühendisleri Odası, Orman Mühendisleri Odası ve Ziraat Mühendisleri Odası tarafından hazırlanan 3213 sayılı Maden Kanununda Değişiklik Tasarısı Hakkında Değerlendirme Raporu'nda şunlar söylenmektedir: “Kamulaştırmaya ait hükümler, biraz farklı şekilde YASED'in [Uluslararası Yatırımcılar Derneği] tasarısında da vardı. Yatırımcının talebi üzerine ruhsat sahasının üzerindeki taşınmazlara ilişkin olarak Bakanlıkça verilen kamulaştırma kararının kamu yararı hükmünde olduğu hususu da tartışmaya konu olacak niteliktedir. İki özel ya da tüzel kişi hakkında, taşınmaz mülk sahibi aleyhine kamu gücü kullanılırken kamu yararının olduğunun peşinen kanunda yer alması hukuki açıdan uygun değildir. Bakanlık burada sadece ruhsat tahsis eden kuruluştur. Kamulaştırmadan yararlanan ise başka bir gerçek ya da tüzel kişidir. Kamulaştırmanın yapılabilmesi için kamu yararı arandığı cihetle, özel menfaatler için kamulaştırma yapılması hukuka aykırı olacaktır. Ruhsat sahibi ile taşınmaz sahibi arasındaki ihtilafa Bakanlığın taraf olması doğru değildir. İhtilafın genel hükümlere göre çözülmesi daha uygun olacaktır.” 12 Mayıs 2002.

Uluslararası rekabet konusu olan madenler açısından idarenin yabancı sermaye yatırımcılarına sunduğu olanaklar arasında kamulaştırma önemli bir işlev görmektedir. Bakü-Tiflis-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattı (BTC) projesinde British Petroleum şirketinin liderlik ettiği konsorsiyum ile yapılan anlaşmaya göre Türkiye Cumhuriyeti devletinin payına düşen proje masrafı sabit tutulmuş ve kamulaştırmadan kaynaklanan revizyonların idare tarafından finanse edileceği bir sözleşme yapılmıştır. Projenin geçirdiği revizyonlar, BTC konsorsiyumu adına BOTAS'ın yürüttüğü kamulaştırmaların bir kısım yükünü kamunun üstlendiğini göstermektedir.¹⁶²²

Bir diğer rekabet konusu, Eti Holding'in parçalanmasıyla devlet tekelinin kaldırıldığı madenlerden geriye kalan bor, toryum ve uranyumun özel sektöre işlenmesidir. Üçüncü kişilere işletme hakkının verilmesi, Türkiye'de zengin rezervleri bulunan bor madenine yabancı işletmelerin yatırım yapabilmesini sağlayacaktır. Bunun bir 'özelleştirilme' işlemi olmadığı savunulmakla birlikte, 1978'den sonra bor madeninin 'devletleştirilmesiyle' dünya piyasasında borun fiyatını idare belirleyebilirken¹⁶²³, değişikliklerle birlikte Eti Holding'in rakibi olan Rio Tinto Zinc şirketine bağlı US Boraks işletmecisi olarak Türkiye'ye girecek ve Maden Kanunu'na göre lehine kamulaştırma yapılan kurum haline gelecektir.

TBMM gündemine gelen 2840 sayılı yasada değişiklik tasarısı, devletleştirmelerin geri alınması zincirinin son halkasını tamamlamaktadır. Madenlerin özelleştirilmek istendiği eleştirileri karşısında tasarıda "maden ruhsat sahaları ve rezervleri devletin mülkiyetinde kalmak ve elde edilecek ürün ve atıkların satışı devlet eliyle yapılmak" kaydı getirilmiştir. Mühendis odaları, Anayasa'nın 168. Maddesine göre zaten devlet hüküm ve tasarrufu altında olan madenlerde mülkiyet devrinin söz konusu olmadığını,

¹⁶²² Proje planlanırken, boru hattının tüm inşaat maliyetinin 2,95 milyar dolar olacağı öngörülmüştür. Yapılan anlaşma gereği, maliyetin 1,4 milyar dolarlık kısmı ise Türkiye tarafından ödenecektir. Aynı anlaşmaya göre Türkiye, boru hattının kendi topraklarındaki bölümünün maliyeti 1,4 milyar doları aştığı takdirde, aşan kısmın doğrudan ülkemiz tarafından ödeneceği taahhüdünde bulunmuştur. Ancak boru hattının inşaatına başlanan Eylül 2002'den beri proje maliyeti sürekli revize edilmektedir. Revizyonların nedeni olarak hat güzergâhının değişmesi gösterilmektedir. Boru hattının lider şirketi BP, 2006 yılı Nisan ayında projenin maliyetinin 3,8 milyar dolara çıktığını borsalara duyurmuştur. "...üstelik ekonomik değil", *soL Haber Portalı*, 17 Haziran 2006, <http://arsiv.sol.org.tr/index.php?yazino=632> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁶²³ Devletleştirmeden sonra Türkiye'de toplam bor rezervi 660 milyon tondan 2,5 milyar tona, ihracat geliri 83 milyar dolardan 250 milyar dolara, bunlara bağlı olarak da dünya pazar payı %11'den %31'e çıkmıştır. Metalurji Mühendisleri Odası, *Bor Raporu*, Temmuz 2003.

fakat rezervin işletme hakkının verilmesinin özelleştirme anlamına geldiğini vurgulamaktadır.¹⁶²⁴ Buna göre 2840 sayılı yasa çerçevesinde kamulaştırmayla özelleştirilecek rezervlerin işletme alanı genişletilebilecektir.

3.e. Sanayi ve ticaret yönetimi

Sanayi yatırımlarına devletin öncülük ettiği dönemde işletmeler lehine kamulaştırmaların esas olarak Bakanlık düzeyinde yürütüldüğü görülmektedir. 1956 tarihli *Şeker Kanunu*¹⁶²⁵, İstimlâk Kararnamesi’ni referans alarak İşletmeler Vekâleti’nin talebi üzerine yetkili mercilerce kamulaştırma kararı verilmesine ve işletme izni sahibi tarafından bedelin ödenmesine hükmetmektedir. 1960 yılında, aralarında ABD menşeli Koppers Associates ve İş Bankası’nın da bulunduğu müteşebbis heyet tarafından hazırlanan *Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi Kanunu*¹⁶²⁶ ile Bakanlar Kurulu tarafından ERDEMİR kurulmuştur. Yasaya göre Şirket, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Umum Müdürlüğü tarafından kamulaştırılan yerleri devralabilecektir. Bu hükme 27 Mayıs darbesini takiben eklenen ve 1961 Anayasası ile eş zamanlı olarak resmileşen fıkra, Şirket başvurusuyla Sanayi Bakanlığı’nın kamulaştırma kararı verebileceğine hükmetmektedir. Devamında, Şirket sermayesinin yarıdan fazlasının kamuda olması koşuluyla bu hükmün geçerli olacağı belirtilerek kamulaştırma yetkisi idarenin tasarrufu ile sınırlandırılmaktadır.

1980’den sonra devletin sanayideki öncülüğünün azalmasının belirtileri, KİT’lerin özelleştirme öncesi özerkleştirilmesinde ve özel yatırımların teşvik edilmesinde görülmektedir. Gerek 1938 tarihli 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından

¹⁶²⁴ Petrol-İş Sendikası, KESK-ESM, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası, Metalurji Mühendisleri Odası, Maden Mühendisleri Odası, Kimya Mühendisleri Odası’nın yaptığı ortak basın açıklamasında şunlar söylenmektedir: “Bu tasarı kabul edildiğinde, madencilikte bir özelleştirme yöntemi olan ‘işletme hakkının devredilmesi’nin bor madenlerimiz için yolu açılacak ve yıllardır yapılamayan ‘borların özelleştirilmesi’ başarılacaktır. (...) Bu değişiklikle toryum ve uranyum gibi nükleer enerji hammaddelerinin üretimi de devlet tekelinden çıkarılacaktır. Bunun sonucunda; ülkemizin geleceği açısından oldukça önem arzeden bor, toryum ve uranyum madenlerimiz uzun vadede çok uluslu şirketlerin eline geçecektir. Rezervlerin ve ruhsat sahasının mülkiyetinin devlette kalması, hiçbir anlam ifade etmemektedir. Çünkü kiralama yoluyla madenin rezervi tükendiğinde mülkiyet kavramı, içi boşaltılmış bir kağıt parçasından ibaret olacaktır.” “Bor madenlerinin işletilmesinin özel sektöre devri açık bir özelleştirme değildir”, 2 Kasım 2012.

¹⁶²⁵ Kanun Sayısı: 6747, Resmi Gazete Tarihi: 29.06.1956, Sayısı: 9345.

¹⁶²⁶ Kanun Sayısı: 7462, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1960, Sayısı: 10445.

Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekkülleri Teşkilatıyla İdare ve Murakebeleri Hakkında Kanun'dan, gerekse 1960 tarihli 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun'dan farklı olarak, 1984 tarihli 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*¹⁶²⁷ sınai ve ticari devlet işletmelerinin mali araçlarını genişletmekte ve onlara doğrudan kamulaştırma yetkisi vermektedir. Özel sektör lehine kamulaştırmaların öne çıkan yeni alanı ise, sınai ve ticari faaliyetin vergi gibi mali külfetlerden muaf tutulduğu bölgelerdir. 1987 tarihli *Küçük Sanayi Bölgeleri içinde Devletçe İnşa Edilmiş Örnek Sanayi Sitesi İşyerlerinin Mülkiyetinin Devredilmesi Hakkında Kanunu*'na¹⁶²⁸ göre, lehine kamulaştırma yapılan özel işyerleri, sanayicilere en az 5 yıl süreyle Kamulaştırma Kanunu'na göre belirlenecek rayiç bedelden kiraya verilebilecektir.

Bu bölgelere dönük düzenlemelerin geçmişi, özel sektör temelli kalkınmaya dümen kırılan 1950'lere uzanmaktadır. 1953 tarihli *Serbest Bölge Kanunu*¹⁶²⁹, gümrük hattı dışı tanımlanan bölgeler için o zamanki İstimlâk Kararnamesi'ne göre özel işletmecilerin yönetimine devredilmek üzere kamulaştırma yapılabilmesini içermektedir. Bu düzenleme 1985 yılında *Serbest Bölgeler Kanunu*¹⁶³⁰ adıyla yenilenerek Bakanlar Kurulu'nu kamulaştırmayla yetkilendirmektedir. 2008 yılında yasanın amaç ve kapsamında yapılan değişiklikle, ihracata dönük üretim ve yatırımı “artırmak” yerine “teşvik etmek”, “yabancı sermaye” yerine “doğrudan yabancı yatırımlar” kavramları kullanılmış, “ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek” tümcesi “işletmeleri ihracata yönlendirmek” ile ikame edilmiştir. Kamulaştırma yetkisi veren maddeye eklenen fıkrayla, Hazinesin özel mülkiyetindeki arazi, arsa ve binalar kiralanabilir ve 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebilir hale gelmektedir. Sonuç olarak serbest bölgelerde kamulaştırma, daha fazla yabancı sermaye ve özel sektör altyapısı için kullanılabilir.

¹⁶²⁷ KHK Sayısı: 233, Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1984, Sayısı: 18435.

¹⁶²⁸ Kanun Sayısı: 3385, Resmi Gazete Tarihi: 25.06.1987, Sayısı: 19498.

¹⁶²⁹ Kanun Sayısı: 6209, Resmi Gazete Tarihi: 20.12.1953, Sayısı: 8595.

¹⁶³⁰ Kanun Sayısı: 3218, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1985, Sayısı: 18785.

Organize sanayi bölgeleri (OSB) için kamulaştırma, 1984 tarihli *Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun*'nda¹⁶³¹ 1994 yılında Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un yaptığı değişiklikle gündeme gelmiştir. Buna göre Yüksek Planlama Kurulu, Kamu Ortaklığı Fonu'nu OSB için kamulaştırma finansmanında kullanılabilecektir. 2000 yılında *Bazı Fonları Tasfiyesine İlişkin Kanun*¹⁶³² ile Kamu Ortaklığı Fonu tasfiye edilirken söz konusu yasadaki kamulaştırma hükmü kaldırılmakta, eş zamanlı olarak *Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu*¹⁶³³ çıkarılmaktadır. Yasaya göre OSB, “kamu yararı gerekçesiyle adına kamulaştırma yapılabilen veya yaptırılabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir.”

OSB tüzel kişiliğini kuran “müteşebbis heyet”in kamulaştırma için başvurduğu Bakanlık kamu yararı kararı alacak, bedeli OSB ödeyecektir. Yasada, OSB'nin Bakanlık'tan kamulaştırma için kredi talep edebileceği belirtilmektedir. 2009 yılında Bakanlık tarafından OSB yatırım programına alınarak mera vasfını yitirdiği kabul edilen arazilere dair hükme, 2005'ten önce imar planlarında OSB olarak ayrılan yerlerdeki gayrimenkul kamulaştırmalarının geçerli kabul edileceği eklenmektedir. Meralar aleyhine özel sanayi yatırım bölgelerinin kamulaştırmalarla genişletilmesi, geriye dönük garanti altında alınmaktadır. Son olarak 2012 yılında yapılan değişiklikle OSB “adına kamulaştırma yapılabilen” olmaktan çıkarılmış ve doğrudan “kamulaştırma yapabilen” özel hukuk tüzel kişisi konumuna getirilmiştir.

Ülke sanayiinin “uluslararası rekabet gücüne” ve “ihracata yönelik bir yapıya” kavuşturulması için öngörülen devlet himayeli özel sektör yatırım bölgelerinden bir diğeri teknolojik geliştirme bölgeleridir. 2001 tarihli *Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Hakkında Kanun*'a¹⁶³⁴ göre Bakanlar Kurulu kararıyla kurulacak bölgelerin “arazi temini, plânlama ve projelendirme” işlerinden, en az bir üniversite, yüksek teknoloji enstitüsü ve Ar-Ge merkezinden oluşması gereken, yerli veya yabancı özel kuruluşları da içerebilen Yönetici Şirket sorumludur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Yönetici Şirket'in başvurusuyla kamu yararı kararı verip gerekli yerleri

¹⁶³¹ Kanun Sayısı: 2983, Resmi Gazete Tarihi: 17.03.1984, Sayısı: 18344.

¹⁶³² Kanun Sayısı: 4629, Resmi Gazete Tarihi: 03.03.2000, Sayısı: 24335 (Mükerrer).

¹⁶³³ Kanun Sayısı: 4562, Resmi Gazete Tarihi: 15.04.2000, Sayısı: 24021.

¹⁶³⁴ Kanun Sayısı: 4691, Resmi Gazete Tarihi: 06.07.2001, Sayısı: 24454.

kamulaştırabilmektedir.¹⁶³⁵ Yönetici Şirket'in "kendi adına kamulaştırma" yapması yönündeki tümce, kamu gücünü özel hukuk tüzel kişisi kullanamayacağı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından 2003 yılında iptal edilmiştir. Ancak 2012'de OSB'ye verilen bu yetkinin teknoloji geliştirme bölgelerine aktarılması için yeniden bir düzenleme yapılması olasıdır.

Sanayi ve ticaret bölgeleri içerisinde kuruluş yasasıyla acele kamulaştırma yetkisi edinen sadece endüstri bölgeleridir. 2002 tarihli *Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu*¹⁶³⁶, yurt dışında çalışan işçilerin tasarruflarını yatırıma yönlendirmek ve yabancı sermaye girişini artırmak için endüstri bölgeleri kurulmasını amaçlamaktadır. Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu'nun (EBKK) yönetiminde bulunacak bölgeler için Bakanlık bütçesine konacak ödenekle arazi kamulaştırılabilecek, gerekirse Bakanlar Kurulu acele kamulaştırma kararı alabilecektir. Kamulaştırılan araziler, Hazine adına tescil ve Maliye tarafından endüstri bölgelerine tahsis edilecektir. Bedeli özel girişimci tarafından ödenirse bedelsiz, Bakanlıkça karşılanırsa bedelli irtifak hakkı tesisi için Maliye Bakanlığı görevlendirilmektedir.

Yasada 2004 yılında yapılan değişiklikle yerli ve yabancı gerçek ya da tüzel kişiliklerin başvurusu üzerine Bakanlar Kurulu'nca münferit sanayi yatırımlarına arazi tahsisi olanaklı kılınmıştır. Bunun için ÇED raporundan sonra acele kamulaştırmaya da gidilebilecektir. Belirli ölçek ve gelişkinlikte ve mülkiyeti yatırımcılara ait sanayi tesisleri, mülk sahibinin başvurusuyla Bakanlığın uygun görmesi ve Kurul'un değerlendirmesiyle Bakanlar Kurulu tarafından "özel endüstri bölgesi" ilan edilebilecektir. Buralardaki gayrimenkullere dönük kamulaştırma yapılamayacağı özel olarak belirtilmiştir. Kamulaştırma içerikli mevzuat içerisinde, devlet hüküm ve tasarrufunda olmayıp doğrudan özel mülkiyetle ilgili olmasına rağmen kamulaştırma yasağı getiren iki düzenlemeden biridir.

¹⁶³⁵ Bu yerleri amacı dışında kullanan Yönetici Şirket Bakanlık tarafından uyarılır, amaca yeterli ölçüde hizmet etmediğinin değerlendirilmesi halinde mahkemeye vermek suretiyle faaliyetlerini durdurulur yahut fesh ettirilerek bölge taşınmazları kamulaştırılabilir ve başka bir Yönetici Şirket tayin edilebilir.

¹⁶³⁶ Kanun Sayısı: 4737, Resmi Gazete Tarihi: 19.01.2002, Sayısı: 24645.

Diğeri doğrudan yabancı yatırımlara dönük düzenlemedir. Burada “devletleştirme”ye sermaye yatırımlarını kolaylaştırıcı bir ‘imtina’ konusu olarak atıfta bulunulmaktadır. 2003 tarihli *Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu*¹⁶³⁷, kamu yararı gerektirmedikçe ve karşılıkları ödenmedikçe kamulaştırma ve devletleştirme yapılamayacağına hükmetmektedir. Aynı madde altında yerli ve yabancı yatırımcılara eşit muamele ve eşit taşınmaz edinim hakkı tanındığı belirtilmiştir. Yasa, Anayasa’da ve ilgili özel yasalarında kamulaştırma ve devletleştirme için zaten söz konusu olan şartların altını çizmiştir. Ayrıca “yabancı yatırımcıların” taşınmazlarla ilgili “Türk vatandaşlarından” daha az hak ve daha fazla sorumluluğa sahip olmadığını belirtmiştir.

Kamulaştırma yetkisinden özel sanayi ve ticaret yatırımcılarını yararlandırmanın bir başka yolu meslek kuruluşlarına verilen yetkidir. Ticaret, sanayi, deniz ticaret odaları ile ticaret borsalarının üst kuruluşu Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin kuruluş ve işleyişine ilişkin esasları belirleyen yasa, kamulaştırmaya yer verecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.¹⁶³⁸ 2004 tarihli *Türkiye Odaları ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu*¹⁶³⁹ odalara, borsalara ve birliğe kamulaştırma yetkisi tanınmaktadır. Oda Meclisi ve Borsa Meclisi kamulaştırma kararı alacak, Bakanlık kamu yararı kararıyla kamulaştırmaya izin verecektir. Böylece sanayi ve ticaret ile bütünleşik olarak mali sermayeye de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları sıfatıyla kamulaştırma olanağı yaratılmış olmaktadır.

2011 tarihli 635 sayılı *Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*’ye¹⁶⁴⁰ göre Bakanlığa bağlı Bilim ve Teknoloji Genel Müdürlüğü’nün görevlerinden biri, teknoloji geliştirme bölgeleri için kamulaştırılma işlerinin yürütülmesidir. Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü ise organize sanayi bölgelerinde kamu yararı kararı vermek ve endüstri bölgelerinde kamulaştırmaya

¹⁶³⁷ Kanun Sayısı: 4875, Resmi Gazete Tarihi: 17.06.2003, Sayısı: 25141.

¹⁶³⁸ 17.11.1967 tarihli E:1967/450, K:1967/477 sayılı Danıştay kararına göre Sanayi ve Ticaret Odaları “kamu kurumu” sayılmadıkları için kamulaştırma yetkisinden yararlanamazlar. Karara göre, “Hernekadar, 6830 sayılı İstimlak Kanununun 1. maddesinde, ‘amme müesseseleri’nin istimlak yapabileceği esası vazedilmiş ise de, bu terimle kastolunan müesseselerin neler olduğu muvakkat encümen mazbatasında herhangi bir iltibasa meydan vermiyecek şekilde tarif ve tadat olunmuştur: (...) devlet bütçesi içinde kurulan amme müesseseleri. (...) iktisadi devlet teşekkülleri (...) şirket halinde kurulan amme müesseseleri.”

¹⁶³⁹ Kanun Sayısı: 5174, Resmi Gazete Tarihi: 01.06.2004, Sayısı: 25479.

¹⁶⁴⁰ Tarih ve Sayısı: 03.06.2011, 635; Resmi Gazete Tarihi: 08.06.2011, Sayısı: 27958.

ilişkin işlemleri yapmakla görevlidir. Endüstri Bölgeleri Kanunu'na göre OSB'den Bakanlıkça uygun görülenleri EBKK'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu'nca endüstri bölgesi statüsü kazanabilecektir.

Meslek odaları, krizin OSB'ye etkisi ile rekabet gücü yüksek şirketlerin endüstri bölgelerinde sağladığı avantajın bu bölgeler arası düzenleme farklarıyla sanayi ve ticaret alanındaki tekелci hiyerarşiyi pekiştirdiğine dikkat çekmektedir. OSB'de kamulaştırma maliyeti OSB yatırımcılarına ait olmakla birlikte Bakanlığın sunduğu kredilerin genelde dönüşü olmamakta ve özel sektöre “ekstra teşvik” sağlanmıştır. Endüstri bölgelerinde ise OSB'den farklı olarak kamulaştırma Hazine adına yapılmaktadır. Kamulaştırma giderleri Bakanlık tarafından karşılanmak suretiyle yatırımcıya “hibe” edilmekte, yatırımcılar adına irtifak hakkı tesis edilerek yabancı yatırımcılara yerli firmalarla ortaklık kurmadan doğrudan yatırım yapabilme olanağıyla “imtiyaz” tanınmaktadır.¹⁶⁴¹

Görüldüğü gibi Türkiye'de yabancı doğrudan yatırımları artırmak ile sanayi ve ticaret bölgelerini genişletmek arasında bir paralellik bulunmaktadır. Türkiye'de ilk OSB'nin kurulduğu 1962 yılından 2002 yılına kadar 70 adet OSB kurulurken, 2003-2011 yılları arasında 77 OSB kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın OSB hizmetleri kapsamında “Sicil numarası alarak hükmi şahsiyet kazanan OSB, bölgeyle ilgili tüm kamulaştırma, imar planı, proje hazırlama ve bölgenin tüm inşaat işlerini yürütme görevini üstlenmektedir” denilerek kamusal yetkinin OSB tüzel kişiliğine verildiği ifade edilmektedir.¹⁶⁴² Bakanlığın 2011-2014 Sanayi Stratejisi Belgesi, kamulaştırmayı da içeren OSB'ler için kredi olanaklarının artırılmasını öngörmektedir. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığı'nın “meslek liseleri reformu” kapsamında OSB

¹⁶⁴¹ “Bugün OSB ve KSS'lerden inşaat ve proje safhasında bulunanları ile kamulaştırmada ve altyapı aşamasında olanlar halen üretimde olanların % 26'sı kadardır. (...) 2001 krizinden sonra tüm sanayi işletmeleri gibi OSB'lerdeki işletmeler de krizin bunalımını yaşamış, yatırımlar durmuş, bazı bölgelerde inşaatlar yapılamamış, üretim miktarları düşmüş ve bazı tesisler faaliyetlerini durdurmuştur. Krizden sonra OSB ve KSS'lerin fason üretim yapan ve düşük kar marjı ile çalışan bölgelere dönüştüğü görülmektedir.” Makina Mühendisleri Odası, *Organize Sanayi Bölgeleri, Küçük Sanayi Siteleri, Teknoparklar*, Haz. Yavuz Bayülken, Cahit Kütükoğlu, Nisan 2012, Yayın No: MMO/584. s. 8, 9, 58.

¹⁶⁴² “Yer seçimi kesinleşen OSB alanında bulunan ve özel mülkiyete konu arsaların sahipleri OSB'nin faaliyet konusuna uygun yatırım yapmayacağını tespiti halinde arsaların anlaşma yolu ile satın alınması, aksi takdirde kamulaştırma yoluna gidilmesi OSB'ye tavsiye edilmekte ve gerektiğinde Bakanlığımızca kamulaştırmaya esas olmak üzere kamu yararı kararı verilmektedir.” TC Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü Hizmetleri, “Organize Sanayi Bölgeleri Hizmetleri”, <http://www.sanayi.gov.tr/ServiceDetails.aspx?dataID=180&catID=320&lng=tr> (Erişim: 05.12.2012)

firmalarının bir araya gelerek OSB içinde meslek liseleri kurmalarına izin verilmesi, kamu-özel ortaklığı modeli kapsamındaki kamulaştırma işlevi ile çakışmaktadır.¹⁶⁴³ Strateji’de, sayıları artırılması hedeflenen Teknoloji Geliştirme Bölgeleri’nin yanı sıra İleri Teknoloji Endüstri Parkı gibi yine kamulaştırma dayanaklı somut projelerin geliştirilmesi önerilmektedir.¹⁶⁴⁴

4. Mali kriz ve kamulaştırma

Türkiye ekonomisinin sermaye hareketlerine açılmasında sonra meydana gelen krizler, uluslararası sermaye kurumlarının önerdiği tasarruf önlemleri ve idarenin yeniden yapılandırılması programları karşılığında sunduğu kredilerle yönetilmeye çalışılmıştır. Başta idarenin aracılık ettiği yabancı sermayeyle ortaklık ve borçlanma ilişkileri, devletin denetleyici mekanizmasının geri çekildiği koşullarda özel sektörün kendi içinde eklemleme ve entegrasyon ilişkilerine dönüşmektedir. 2001 krizinde devletleştirme-özelleştirme yöntemiyle mali sermaye yeniden yapılandırılırken, devlet mülkiyetinde yahut devlet hüküm ve tasarrufu altında yürütülen mal ve hizmet üretimi, kamu-özel ortaklığı, işletme izni ve imtiyaz devri usulleri çerçevesinde kamulaştırmalarla genişletilerek özel sektör yatırımlarına tahsis edilmektedir.

Reel sektörün beslendiği mali sermayenin kendisini geri besleyebilmesi için dinamik bir birikim alanına kredi arzında bulunması gerekmektedir. Mali sermayenin yeniden üretiminde rantı yüksek kentleşme alanı öne çıkmaktadır. Kentleşme yönetiminde mahalli hizmetler, afet önlemleri ve konut politikasının katalizörlüğünde gayrimenkul yatırımcıları lehine kamulaştırma uygulanmaktadır. Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren belediyelerin imar çalışmalarında gayrimenkul sahipleri kamulaştırmalar aracılığıyla rant elde ederken, güncel kriz koşullarında bunun kentsel

¹⁶⁴³ TC Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, *Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi, 2011-2014 (AB Üyeliğine Doğru)*, Ankara, 2010, s. 41, 178.

¹⁶⁴⁴ Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret AŞ, “kamu ve yerli/yabancı özel sektör yatırımları ile teknolojinin ticarileştirilmesinin ilişkilendirildiği bir ekonomik gelişim modeli” olarak 1987 yılında İleri Teknoloji Endüstri Parkı’nın Savunma Sanayii İcra Komitesi adına Bakanlar Kurulu tarafından kamulaştırılan bölgede kurulduğunu açıklamaktadır. 2009 yılında İTEP’in İstanbul Teknoloji Geliştirme Bölgesi statüsü kazanmasıyla kamulaştırılan araziler Bölge’ye tahsis edilmiştir.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı, “Teknopark İstanbul”

<http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/projeler/Sayfalar/proje.aspx?projelD=161> (Erişim: 05.12.2012)

dönüşüm projeleriyle sistematik hale getirildiği görülmektedir. Acele kamulaştırma yetkisi pekiştirilirken kamulaştırma süreçleri üzerindeki denetim merkezileştirmektedir.

Mali yönetimden kentleşme yönetimine geçişteki ara halka olan emlak yönetimi, gelişimin seyrinin izlenebileceği kulvarı oluşturmaktadır. 1929 yılında Maliye Bakanlığı'na bağlı kurulan Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün görevlerinde son dönemki değişim bunun işaretlerini vermektedir. 1983 tarihli 178 sayılı *Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*'de¹⁶⁴⁵ Bakanlık adına kamulaştırma yetkisine ek olarak 2011 yılında çıkarılan 648 sayılı KHK'ya göre “Bakanlar Kurulu'nca uygulama ve esasları belirlenen projeler” kapsamında kamulaştırma yetkisi tanınmaktadır. Bu kapsamdaki her türlü plan uygulaması Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülecektir. Böylece kamulaştırma yetkisinin genişlemesinin yanında, Maliye Bakanlığı'nın Hazine arazilerine ilişkin planlama yetkisi de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aktarılmaktadır.

Kentleşme yönetiminde Bakanlık yetkilerinin merkezileşmesinin temelini, 644 sayılı *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*¹⁶⁴⁶ atmıştır. Buna göre, gecekondular, kıyı alanları, orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dahil, kırsal ve kentsel alanlarda dönüşüm uygulamaları, “Bakanlar Kurulu'nca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezileri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar”, TOKİ Başkanlığı tarafından yürütülen uygulamalar için planlama ve kamulaştırma yetkileri Bakanlık elinde toplanmaktadır. Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü kamulaştırma görevini üstlenmekte, 644 sayılı KHK'yı değiştiren 648 sayılı KHK ile görevlerine acele kamulaştırma eklenmektedir. Kamulaştırma uygulamasını merkezileştiren bir diğer önemli değişiklik, kamulaştırma bilirkişisi olarak görev alan TMMOB'ye bağlı odaları denetlemek üzere Bakanlık altında Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmasıdır. Bu birimin görevleri arasında kamulaştırma bilirkişilerinin nitelikleri ve mesleki yeterliliklerini belirlemek bulunmaktadır.¹⁶⁴⁷

¹⁶⁴⁵ Tarih ve Sayısı: 13.12.1983, 178; Resmi Gazete Tarihi: 14.12.1983, Sayısı: 18251.

¹⁶⁴⁶ Tarih ve Sayısı: 29.06.2011, 644; Resmi Gazete Tarihi: 04.07.2011, Sayısı: 27984.

¹⁶⁴⁷ TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet Soğancı tarafından yapılan açıklamada şunlar söylenmektedir: “Hiç kimse ama hiç kimse artık elindeki tapuya güvenmesin. Tapu, ister kamu kurum ve

Kentleşmeyi yatırımlara uygun hale getirmek için bilgi standardizasyon ve paylaşımını sağlamak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün yürüttüğü Türkiye Kent Bilgi Sistemleri Standartları Projesi'nde (TRBİS), yerel düzeyde belediyelerin kamulaştırma birimi müdürlerinin katıldığı Kent Bilgi Sistemi Danışma Kurulları oluşturulacak ve bu yapılar bilginin “paylaşılması ve ticarileştirilmesini” sağlayacak birer merkez olarak işletilecektir. Projenin Uygulama Süreci Analizi'ne göre yerel yönetimlerin yapacağı kamulaştırmalar, taşınmazları “gerçek ve özel kişilerin hüküm ve tasarrufuna geçirebilmesini” içermekle devletleştirmeden ayrılmaktadır.¹⁶⁴⁸ Bu çerçevede belediyelerin maden işletmecileri için kamulaştırma ve YİD modeliyle konut amaçlı kamulaştırma işlemleri örnek gösterilmektedir.¹⁶⁴⁹ Uygulamada da belediyeler, coğrafi bilgi sistemini yatırımcıları yönlendirecek kamulaştırmalarda kullanmaktadır.¹⁶⁵⁰

4.a. Mali yönetim

Mali yönetim içerisinde kamulaştırma, başta kamu maliyesinin gayrimenkullere yönelen bir aracı iken, daha sonra özel mali sermayenin borçlarını üstlenmek üzere

kuruluşunun, ister özel kişinin, isterse devletin hüküm ve tasarrufu altında olsun bu tapu ve araziler üzerinde istediği tasarrufu yapma yetkisi yalnızca ve yalnızca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndadır.” “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 648 sayılı KHK ile bu sefer de tüm ülke toprağı üzerinde her türlü tasarrufa muktedir kılınmıştır”, 19 Ağustos 2011.

¹⁶⁴⁸ Yerel yönetimler dışında DSİ ve TCK Genel Müdürlükleri'nin de kamulaştırma haritaları hazırladıkları hatırlatılarak, haritalama süreci özel haritalama şirketlerine işin ihalesi ve idare (DSİ, TCK, İller Bankası) tarafından kontrol ve kabulü olarak tarif edilmektedir. TC Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, *Kent Bilgi Sistemleri Standartlarının Belirlenmesi Projesi İP-3 (2): İş Süreci Analizi* - Şubat 2012, s. 28, 116, 117.

¹⁶⁴⁹ Denizli İl Özel İdaresi'ne bağlı Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Maden İşleri Genel Müdürlüğü ile madenlerle ilgili kamulaştırma işlemleri yapmaktadır. Konya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Emlak Kamulaştırma Şube Müdürlüğü'nün tarafından gerçekleştirilen işler, konut ve toplu konut amaçlı kamulaştırma, yap-işlet ve yap-işlet-devret modeli tesis etmek ve tesis edileceği taşınmazları kamulaştırmayı içermektedir. TC Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü - *Kent Bilgi Sistemleri Standartlarının Belirlenmesi Projesi İP-3 (1): Veri/Kullanıcı Gereksinim Analizi* - Şubat 2012, s. 98, 71.

¹⁶⁵⁰ “Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde Coğrafi Bilgi Sistemi Müdürlüğünde çalışıyorum. (...) Yine kamulaştırma hizmetleri için coğrafi, sosyal analizler yapıyoruz. Bir bölge kamulaştırılacak, o bölgede sosyal ne tür analizler olabilir, bunlar yine coğrafi bilgi sistemi analizleriyle yapılıyor. (...) Gelen yatırımcıya en uygun arazi analizleri, bu da çok önemli. Bizim kalkınma ajansımızla yaptığımız protokolle beraber, dışarıdan gelen bir yatırımcı bir otomotiv fabrikası kurmak istiyor ya da farklı bir yatırım, fabrika yapmak istiyor -ki Kocaeli bu anlamda birebir bölge- en uygun arazi neresidir, bununla ilgili çeşitli analizler yaparak onlara sunumlar yapıyoruz.” TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, *Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi*, Antalya, 2011, s. 117.

menkul değerlere yönelik bir işlem olmaya evrilmiştir. Vergilendirmede bedel takdirinin ölçüt alınmasıyla ilgili belirsizlikleri gidermek üzere bir dizi yasa 1961 Anayasası çerçevesinde düzenlenmiştir. 1961 tarihli *Vergi Usul Kanunu*'nda¹⁶⁵¹, belirli yerlerin vergiye temel alınacak değerinin “tadilat yoluyla tahmin ve yeniden takdir” edilmesi kapsamında kısmi kamulaştırma zikredilmektedir. 1964 tarihli *Harçlar Kanunu*'nda¹⁶⁵² tapu ve kadastroda alınacak harçların, kamulaştırmalarda takdir edilen bedel üzerinden emlak vergisi değeri dikkate alınarak ödeneceğine hükmedilmiştir. Aynı yıl *Damga Vergisi Kanunu*'nda¹⁶⁵³ resmi daireler lehine kamulaştırma damga vergisinden muaf tutulmuştur.

Gayrimenkuller için vergi beyanı 1970'lerde kamulaştırmada ölçüt alınırken 1980'den sonra bu değişmektedir. 1970 tarihli *Emlak Vergisi Kanunu*'na¹⁶⁵⁴ göre kamusal kısıt getirilen yerlerde emlak vergisi onda bir oranında tahsil edilirken, bu yerlerin kamulaştırılması halinde tecil edilen kalanı, zaman aşımı söz konusu değilse tahsil edilecektir. Yasada 1982 tarihli değişiklikle kamulaştırma bedellerinin kamulaştırma tarihinden önce malik tarafından bildirilen ve emlak vergisine esas olan son vergi beyan değerini geçemeyeceği belirtilmektedir. Bu geçici madde 1983 tarihli Kamulaştırma Kanunu'nda kaldırılmıştır. Ayrıca yatırımların teşviki amacıyla 1984 tarihli *Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıllıkları Tanınması Hakkında Kanun*'un¹⁶⁵⁵ 1987 değişikliğinde mali yükümlülükten istisna tutulan kalemlere kamulaştırma eklenmektedir.

Kamulaştırmadan alınan gelir vergisi oranı, devletleştirmelerin kısmen ekonomiyi koruduğu 1960'lar ile özelleştirme ve serbestleştirmenin krizler doğurduğu 1990'lar arasında değişmektedir. Gayrimenkullerin ve hakların menkul değerlerin satışından, hisselerin devir ve temlikinden doğan kazançlar içerisinde, 1960 tarihli *Gelir Vergisi Kanunu*'na¹⁶⁵⁶ göre kamulaştırma gelirinin yıllık 10 bin lirayı aşan bölümü vergiye tabi

¹⁶⁵¹ Kanun Sayısı: 213, Resmi Gazete Tarihi: 10.01.1961, Sayısı: 10705.

¹⁶⁵² Kanun Sayısı: 492, Resmi Gazete Tarihi: 17.07.1964, Sayısı: 11756.

¹⁶⁵³ Kanun Sayısı: 488, Resmi Gazete Tarihi: 11.07.1964, Sayısı: 11751.

¹⁶⁵⁴ Kanun Sayısı: 1319, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1970, Sayısı: 13576.

¹⁶⁵⁵ Kanun Sayısı: 2982, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1984, Sayısı: 18328.

¹⁶⁵⁶ Kanun Sayısı: 193, Resmi Gazete Tarihi: 06.01.1961, Sayısı: 10700.

tutulmaktadır. 1998 krizinden sonra yasada yapılan değişikliklerle, menkul ve gayrimenkul değişiminden kaynaklanan kazanç tanımı genişletilmiş, vergiye tabi bölümü görelî olarak düşürölmüştür. Söz konusu yasa maddesinde değer artış başlığı altında toplanan “elde çıkarma” işlemlerinin “kamulaştırma” ve “devletleştirme” kaynaklı kazançları kapsadığı belirtilmektedir. Eklenen bir hükümle 1999-2002 arası değer artışından kaynaklanan gelirin 3,5 milyar lirayı aşan bölümünün vergiye tabi tutulması öngörölmüştür.¹⁶⁵⁷

1980’den sonra KİT’lerin özelleştirmelerle ortadan kalktığı koşullarda Kalkınma Planlaması fiilen tasfiye olmuş iken, kamu maliyesinin serbest rekabet koşulları içerisinde yeniden yapılandırılması planlama aracını da yeniden işlevlendirilmektedir. Stratejik Planlama’nın temelini atan 2003 tarihli *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu*¹⁶⁵⁸, kamu idarelerinin kamulaştırma işlemlerini yetki devri yoluyla veya başka bir kamu idaresi eliyle yürütmesini kapsamaktadır. İhtiyaç fazlası menkuller ve amaca uygun kullanılmadığı zaman iade edilecek olan gayrimenkuller başka bir kamu idaresine devredilebilecektir. Böylece birer özel işletme olarak yönetilecek kamu kurumları için kamulaştırma ticari gereksinimlere göre kullanılabilen daha esnek bir araca dönüşmektedir.

Bu dönemde özel mali sermayeye dönük devlet müdahaleleri kapsamında kamulaştırma, kamu maliyesinin özel borçlanmaları üstlendiğı bir araç olarak belirlemektedir. 1985 tarihli *Bankalar Kanunu*’nda¹⁶⁵⁹ Merkez Bankası bünyesinde kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na (TMSF) 1994 krizinden sonra bankaların mali yapısını güçlendirme ve yeniden yapılandırma yetkisi tanınmıştır. Mali yapısı zayıf olan bankaların mevduatlarını temsil eden hisse senetlerinin mülkiyeti “bankanın zararları” olarak Fon’a aktarılacaktır. 1998 krizinin ertesi yılı düzenlenen *Bankalar Kanunu*¹⁶⁶⁰ ise, idari ve mali özerkliği olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme

¹⁶⁵⁷ Yasanın çıktığı 1960 yılında 1 ABD doları 9,045 TL’ye eşit iken, değişikliğin gerçekleştiğı 1999 yılında 1 ABD doları 434.472 TL’dir. Yasanın, üstünü vergilendirdiğı gelir çıtası takriben 1960’da 8.000 dolara, 1999’da ise 1.100 dolara denk düşmektedir. 1999’da kamulaştırma ve devletleştirme gelirin daha küçük bir bölümü vergiye tabi tutulmuştur.

¹⁶⁵⁸ Kanun Sayısı: 5018, Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Sayısı: 25326.

¹⁶⁵⁹ Kanun Sayısı: 3182, Resmi Gazete Tarihi: 02.05.1985, Sayısı: 18742.

¹⁶⁶⁰ Kanun Sayısı: 4389, Resmi Gazete Tarihi: 23.06.1999, Sayısı: 23734.

Kurulu'na (BDDK) TMSF'nin yetkilerini devretmiştir. Kurul, mali bünyesi zayıf olan bankaların “sermayesine tekabül eden zararları” ile yönetim ve denetimini devralmaya yetkilidir. 2001 krizinin ardından 2005'te düzenlenen *Bankacılık Kanunu*¹⁶⁶¹, 2003 yılında Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikle özerk bir statüye kavuşan TMSF'nin yetkilerini BDDK'dan geri alarak genişletmiştir. Buna göre, bankaların yönetim ve denetimine sahip olduğu iştiraklerin ve hakim ortak olduğu şirketlerin mal, hak ve varlıkları, Fon tarafından yabancı gerçek ve tüzel kişilere satılabilecektir. Krizlerle birlikte değişen mevzuat, müflis bankaların ve bağlantılı özel işletmelerin devletleştirilmesi ve ardından özelleştirilmesini olanaklı kılmaktadır.

2001 yılı içerisinde birçok yerli özel banka TMSF'ye devredilmiştir. Egebank AŞ, Yurtbank AŞ, Yaşarbank AŞ, Bank Kapital AŞ, Ulusbank AŞ tüm aktif ve pasifleriyle Sümerbank AŞ çatısı altında birleştirilmiştir. Aynı yıl Sümerbank hisseleri OYAK Grubu'na devredilmiş ve 2008 yılında OYAK Bank ticari ünvanı değişmek suretiyle Hollanda sermayeli ING Bank AŞ'ye dönüşmüştür. TMSF'ye devredilen Bayındırbank AŞ, bünyesine birçok özel bankayı alarak varlık ve yükümlülükleri tasfiye edilmek üzere 2005'te Birleşik Fon Bankası adını almıştır. Doğrudan satışı yapılan bankalardan Demibank HSBC'ye, Bank Ekspres Eurobank Tekfen AŞ'ye, Sitebank Millennium Bank AŞ'ye geçerken, Tarihbank Denizbank ile birleşmiştir. Bu süreçte istisnai olarak Pamukbank, bir kamu bankası olarak Halk Bankası'na devredilmektedir. Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası, Türkiye İthalat ve İhracat Bankası, Kıbrıs Kredi Bankası ile İmar Bankası'nın iflas tasfiyeleri ise sürmektedir.¹⁶⁶²

Mali kurumların kamu bünyesinde merkezileştirilmesi ve satışı uygulanmaya devam etmektedir. Vakıfbank'ın hisselerinin yarıdan fazlasının Hazine'ye geçirilmek suretiyle Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün vakıf işlerinde kullandığı gelirler için ayrı bir fon oluşturacağı, bankanın ise blok olarak satılacağı açıklanmıştır.¹⁶⁶³ 2011 yılında çıkarılan

¹⁶⁶¹ Kanun Sayısı: 5411, Resmi Gazete Tarihi: 01.11.2005, Sayısı: 25983.

¹⁶⁶² TMSF, “Banka Verileri / TMSF'ye İntikal Eden Bankalar”, <http://www.tmsf.org.tr/intikaleeden.bankalar.tr> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

¹⁶⁶³ “Yüzde 58,51’le çoğunluk hisseleri mazbut ve mülhak vakıflara ait olan Vakıfbank, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından temsil ve idare ediliyor. Vakıfbank’ın elde ettiği temettü gelirlerinin önemli bir bölümünü aslında vakfiyelerde yazılı olan hayır işleriyle, sosyal, kültürel ve ekonomik hizmetlere aktarması gerekiyor. Ancak BDDK’nın bankaların sermaye yapılarını güçlü tutmak amacıyla kar aktarımına izin vermemesi, bu görevlerin aksamasına yol açtı. Bulunan yeni formülle, vakıfların elindeki

622 sayılı KHK ile İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın yönetim yapısında yürütmenin belirleyiciliğinin artması “kamulaştırma” olarak nitelendirilmektedir.¹⁶⁶⁴ Banka yeniden yapılandırma işlemleri için kullanılan hukuki terminolojide “devletleştirme” ifadesine başvurulmamakla birlikte, dünya örneklerine atıflarda bu kavramın kullanıldığı görülmektedir.¹⁶⁶⁵ Yine dünyada krize karşı alınan önlemler içerisinde bankaların “Fon’a devri” ile aş anlamlı olarak “kamulaştırma” kullanılmaktadır.¹⁶⁶⁶ TMSF'nin el koyduğu gayrimenkullerin de yeni kamulaştırmalarla genişletilerek satışı gündemdedir.¹⁶⁶⁷

4.b. Yerel yönetim

1920'lerde Ankara ve İstanbul'a dönük imar çalışmalarında Şehremaneti'nin başvurduğu İstimlak Kararnamesi, millileştirmelerin gündeme geldiği 1930'ların başında iktisadi işletmeler için özel yasaların düzenlenmesine paralel olarak kent yönetimleri için *Belediye Kanunu*¹⁶⁶⁸ ile ikame edilmiştir. Yasada Belediye Encümeni'ne “kapalı çarşı ve bedesten gibi müşterek ve mürtabit emlakın tamiri” amaçlı

hissenin Hazine'ye devredilmesi, bu hisseler karşılığında da bedel olarak bir menkul kıymet fonu oluşturularak fonun yönetiminin Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bırakılması kararlaştırıldı. Önümüzdeki günlerde yasa çıkarılarak gerçekleştirilecek bu yöntemle, hayır ve sosyal harcamalar fondan yapılacak, Vakıfbank da Hazine'nin olacak. Buna göre Hazine, hisseleri devralması karşılığında yaklaşık 5 milyar 968 milyon lirayı fona aktaracak. Hazine daha sonra Vakıfbank'ı blok olarak özelleştirmeye açabilecek.” “Vakıfbank kamulaştırılıyor”, *Milliyet*, 23 Eylül 2012.

¹⁶⁶⁴ “CHP İstanbul Milletvekili Aykut Erdoğan, İMKB yönetimiyle ilgili Kanun Hükmünde Kararname'nin borsanın kamulaştırılması anlamına geldiğini öne sürerek, KHK ile borsa yönetiminin hükümetin etkisi altına alınmak istendiğini savundu. İMKB'nin kamulaştırma girişimlerini tehlikeli bulduğunu belirten Erdoğan, yeni düzenlemenin 5 ile 10 yıl içerisinde ülke ekonomisine zararlarının hissedilmeye başlanacağını söyledi. Sermaye piyasaların ülke ekonomileri için çok önemli olduğunu dile getiren Erdoğan, ‘Yapısal bağımsızlık sorunu nedeniyle piyasalara güven azalacağı gibi büyük sermaye de bizi cezalandıracak’ dedi.” “Borsada yabancı oranı %63 geriledi”, *Milliyet*, 1 Aralık 2012.

¹⁶⁶⁵ Japonya’da yatırım bankalarından biri olan LTCB’nin Mali Yeniden Yapılandırma Kanunu ile sorunlu kredilerinin bilançodan çıkarılıp, oluşan zararların öncelikle hissedarlarca, kalan kısmının Mevduat Sigortası Kurumu tarafından karşılandığı ve bankanın geçici olarak devletleştirildiği anlatılmaktadır. Serdar Çokaklı, “Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Japonya Örneği”, BDDK, Mali Sektör Politikaları Dairesi, Temmuz 2002.

¹⁶⁶⁶ BDDK, “Finansal Sektör Komisyonu Olağan Toplantısı”, 25 Mayıs 2009.

¹⁶⁶⁷ Hazine arazilerinin kanun hükmünde kararname ile otel, iş merkezi, toplu konut alanı olarak satışa çıkarılması kent uzmanları tarafından “tehlikeli bir uygulama” olarak nitelendirilmektedir. Mimarlar Odası Genel Başkanı Eyüp Muhcu, TMSF'nin el koyduğu bütün arazilerin, boğazdaki okul ve hastane arazilerin hatta kamulaştırma yoluyla çevresindeki özel arazilerin de satışa çıkarılacağını söylemektedir. “Hazine arazileri ranta açılıyor”, *Cumhuriyet*, 12 Ağustos 2011.

¹⁶⁶⁸ Kanun Sayısı: 1580, Resmi Gazete Tarihi: 14.04.1930, Sayısı: 1471.

kamulaştırma yetkisi tanınmıştır. Belediyenin hakları, yetkileri ve imtiyazlarına ilişkin düzenlemeye 1953 yılında tasdikli imar planları için kamulaştırma bedelinin belediyece karşılanması eklenmiştir. Buna göre belediye, Türkiye Emlak ve Kredi Bankası kefaletiyle tahvil çıkarılabilecektir. Yasa resmileşmeden kamulaştırma işlemleriyle kurulacak tesislerin yasa hükümlerinden faydalanabileceği belirtilmiştir. 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu da su kaynakları ve mecralarının kamulaştırılması için belediye yasasına atıfta bulunmaktadır.

Yerel hizmetlerin millileştirilmesi sonucu belediyeye bağlı kamulaştırma yetkisi genişletilmektedir. Belediye Kanunu’ndan ayrı olarak belediyelere mahsus bir kamulaştırma düzenlemesi yapılmıştır: 1934 tarihli *Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun*’a¹⁶⁶⁹ göre, “mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçları” için kamulaştırma yapılması amacıyla Belediye Encümeni mahallin en büyük mülkiye amirine kamulaştırma mazbatasını iletmekte ve kamu yararı burada onaylanmaktadır. 5 yıl sonra düzenlenen *Belediye İstimlâk Kanunu*’nda¹⁶⁷⁰ amaç maddesinden “mahalli müşterek ihtiyaçlar” ifadesi çıkarılırken bu ihtiyaçlar yasa maddelerinde detaylandırılmış, su kaynakları ve mecralarından sonra yol ve diğer ortak alanlar için kamulaştırma öncelikler arasına girmiştir. Kamulaştırılacak yere karar veren teknik uzmanlardan mimar, mühendis ve fen memurunun bulunmadığı yerlerde başvurulacak “belediye kalfası” yerine “ebniye kalfası” konmuştur. Öte yandan aynı yıl, *İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun*¹⁶⁷¹ ile İstanbul’da elektrik ve elektrikli ulaşım belediyeye bağlanmış ve tüzel kişiliği olan bir Genel Müdürlük kurulmuştur. Genel Müdürlüğün görevleri arasında, tesislerin düzenlenmesi ve iyileştirilmesinde gerekli taşınmazları kamulaştırma yetkisi vardır.

Kalkınma ve planlama reformlarının izlendiği dönemde korunan yerel yönetim düzenlemeleri, 1980’den sonra kamulaştırmanın işlevi bakımından hemen radikal bir değişikliğe uğramamakla birlikte, kamu hizmetlerini ticarileştiren dönüşüme öncülük etmektedir. 1981 tarihli *Belediye Gelirleri Kanunu*’nda¹⁶⁷² belediye hizmetlerine

¹⁶⁶⁹ Kanun Sayısı: 2497, Resmi Gazete Tarihi: 09.06.1934, Sayısı: 2722.

¹⁶⁷⁰ Kanun Sayısı: 3710, Resmi Gazete Tarihi: 14.07.1939, Sayısı: 4258.

¹⁶⁷¹ Kanun Sayısı: 3645, Resmi Gazete Tarihi: 22.06.1939, Sayısı: 4239.

¹⁶⁷² Kanun Sayısı: 2464, Resmi Gazete Tarihi: 29.05.1981, Sayısı: 17354.

“katılma payları” tanımlanmış, fakat bu payların hesaplanmasında kamulaştırma bedelinin giderler tutarından düşüleceği belirtilmiştir. Dolayısıyla belediyeleri emlak vergisi gibi vergiler haricinde katılım payı adı altında hizmet karşılığı tahsil etmeye başladığı bedellere kamulaştırma harcamaları dahil edilmemektedir. Bu çerçevede 2000’lere kadar, yerel hizmet ile kamulaştırma arasındaki ilişki koparılmadan belediye ve il idaresi düzenlemelerinde köklü değişikliklere gidilmediği görülmektedir.

2005 yılına gelindiğinde, 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda bulunmayan kamulaştırma yetkisi, *İl Özel İdaresi Kanunu*’yla¹⁶⁷³ il encümenine, *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*’yla¹⁶⁷⁴ birlik encümenine tanınmaktadır. Aynı yıl çıkarılan yerel yönetim yasaları üçlemesinin sonuncusu olan *Belediye Kanunu*’nda¹⁶⁷⁵ ise kamulaştırma, hem belediyenin yetki ve imtiyazları arasında hem de “kentsel dönüşüm ve gelişim” maddesinde yer almaktadır. Yasaya göre belediye meclisi tarafından alınacak kararlar, kentin restore edilmesi, konut, sanayi, ticaret alanları, teknoparklar ve sosyal donatılar oluşturulması, deprem riskine karşı önlem alınması, tarihi ve kültürel dokusunun korunması amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda anlaşma yolu esastır. Böylece yerel yönetimlerin kamulaştırma yetkileri yarım yüzyıl aşkın süre sonra kökten değiştirilmiştir.

Belediye Kanunu’nda 2010 yılında yapılan değişiklikle kentsel dönüşüm ve gelişim amaçlarına “kamu hizmeti” ve “rekreasyon alanı” ifadeleri eklenmiştir. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesinin uygulanacağı bölgenin belirlenmesinde büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesi, kamu mülkiyet ve kullanımında olan yerler için Bakanlar Kurulu yetkili kılınmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri büyükşehir belediyeleri kullanabilecektir. Proje bölgesinde, eğitim ve sağlık hizmetleri hariç kamu hizmetine tahsis edilmiş taşınmazlar harca esas bedel üzerinden belediyelere devredilecektir. Öte yandan TOKİ Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı yapılabileceği belirtilmiştir. Proje alanlarında altyapı ve rekreasyon harcamaları “proje ortak gideri” sayılacak, burada kamulaştırma karşılığı kendilerine ada veya parsel tahsis edilen veya kamulaştırma dışı kalan gayrimenkul

¹⁶⁷³ Kanun Sayısı: 5302, Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Sayısı: 25745.

¹⁶⁷⁴ Kanun Sayısı: 5355, Resmi Gazete Tarihi: 11.06.2005, Sayısı: 25842.

¹⁶⁷⁵ Kanun Sayısı: 5393, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Sayısı: 25874.

sahipleri proje ortak giderini ödememeleri halinde su, doğalgaz ve elektrik hizmetlerinden yararlanamayacaklardır.

Belediye tarafından yürütülen kentsel dönüşümlerin en ön plandaki örneklerinden Tarlabası'ndaki uygulama, mahalle halkının çıkarılacağı proje bölgesinin rantı açılacağını göstermektedir. Beyoğlu Belediyesi ile GAP İnşaat arasında yapılan anlaşma sonucu kamulaştırma kararı alınmış, iptal davası sonuçlanmadan alışveriş merkezi ve otel yapılmak üzere inşaat çalışmalarına başlanmıştır.¹⁶⁷⁶ Kamu yatırımları adına belediyelerin yürüttüğü kamulaştırmalar özel sermaye rantının önünü açmaktadır. Bir başka örnekte, Etimesgut'tan Isparta'ya taşınacak olan Askeri Havaalanı için kamulaştırmaları yapacak Güneykent Belediye Beldesi adına bölgenin imar planı değişikliği yapılarak turizm yatırımlarına açılacağı açıklanmaktadır.¹⁶⁷⁷ Öte yandan merkezi hükümetin projeleri doğrultusunda yerel yönetimlerin YİD modeline uygun yatırımlar için yaptıkları kamulaştırmalarla sağlanan rantın önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.¹⁶⁷⁸

Önceki Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde, kamulaştırma amacı dışında kentsel mekanları tahsis etme yönünde belediyelerin takdir yetkisi kullandıkları gözlenmektedir. Kamu yararı kararına gerekçe oluşturan amaç yerine kamulaştırılan

¹⁶⁷⁶ Tarlabası'nda 150 kişiyi temsil eden Avukat Barış Kaşka, Bakanlar Kurulu'nda kamulaştırma kararı alınca, evlerin yarısının daha en baştan GAP'a geçtiğine dikkat çekmektedir. Şimdi evlerin yarısının belediye mülkü, yarısının da GAP İnşaat'ın olduğunu belirterek şunları söylemektedir: "Bu ortaklık, oteller, alışveriş merkezleri ve lüks evler için yapıldı. Bunun kamulaştırmayla ne alakası var? İstanbul'da yer kalmadı diye, o halk orada yaşamayı hak etmiyor mu? Kişi tarihi eseri kendi de koruyabilir ama burada bir şirketin çıkarlarına sunuldu. Belediye ile GAP'ın ihale sözleşmesini bile alamadık." "Evimiz başımıza yıkılana kadar", *Cumhuriyet*, 8 Ocak 2012.

¹⁶⁷⁷ "Bölgenin konut alanı olduğunu, bu nedenle imar planında yapacakları değişiklikle bölgeyi ticari alana dönüştüreceklerini belirten Güneykent Belde Belediye Başkanı Fahrettin Gözgün, şunları söyledi: 'Bunun yanı sıra konutlara kat artışı izni verilebilecek. Bu konuda hazırlıklarımızı yapmaya başladık. Doğal olarak arazi fiyatlarında artış yaşanmaya başladı. Çok büyük ada bazlı parsellerin satışı söz konusu olabilir. Dün 5 lira olan bir arsa bugün 30-40 lira, yarın 50 lira olabilir. Bu bedellerin ilerleyen süreçte daha yükseğe ulaşacağını tahmin ediyorum. Bölge ekonomisine katkı sunacağına inandığımız bu çalışmanın kentimize hayırlı olmasını diliyorum.'" "Askeri havaalanı kararı arsa fiyatlarını en az beşe katladı", *Milliyet*, 11 Temmuz 2012.

¹⁶⁷⁸ Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Binali Yıldırım, İstanbul'a yapılması planlanan 3. havalimanının yap-işlet-devret modeliyle yapılacağını, Japon, Fransız, Çin ve Alman firmaları başta olmak üzere çok sayıda yabancı yatırımcının 3. havalimanı ihalesiyle ilgili bilgi almak için gelip-gittiğini bildirdiği konuşmasında, "Havalimanının yeri belli. İstanbul'un kuzeyinde, Avrupa yakasında Karadeniz'e yakın yerlerde" demektedir. Habere göre Bakan'ın işaret ettiği bölgede arsa fiyatları ortalama olarak üçe katlanmıştır. Havaalanının tam yerini söylemeyen Yıldırım, çeşitli yerlerin konuşulmasının doğal olduğunu, bunların bir kısmının arsa spekülörleri tarafından ortaya atıldığını dile getirmektedir. "3. havalimanının yeri belirlendi, dev kamulaştırma başladı", *Milliyet*, 2 Ağustos 2012.

alanlarda konut ve ticaret yapıları oluşturacak şekilde imar planlarında değişiklik yapılmasının “kamulaştırmaya güveni sarstığı” yorumu yapılmıştır.¹⁶⁷⁹ Bu çelişki, Belediye Kanunu’na 2005 yılında giren kentsel dönüşüm çerçevesinde 2010 yılında yapılan değişikliğin konut ve ticaret yapılarını yerel yönetimlerce yapılan kamulaştırmaların başlıca amaçlarından biri haline getirmesiyle çözülmüştür. Bir yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na dokunulmadan Belediye Kanunu ve İmar Kanunu’nda büyükşehirlerin yetkilerinin genişletilmesi, diğer yandan proje ortak giderlerine katılım için altyapı hizmetlerinden mahrum bırakma yaptırımı, kentsel dönüşüm projelerinde kamulaştırmayı daha zorlayıcı hale getirmiştir. Mühendis odaları tarafından yapılan değerlendirmede, bu zorlayıcılığın aynı zamanda plansız kamulaştırma anlamına geldiğine dikkat çekilmektedir.¹⁶⁸⁰ Bu bakımdan plansız kentleşmenin hüküm sürdüğü 1920’lerin uluslaşma döneminde spekülasyonculuğu doğuran ‘yenişehirleşme’ politikası ve 1950’lerin kalkınmacılık döneminde rantıye doğuran ‘şantiye’ politikası 2010’larda birleştirilerek yeniden üretilmektedir.

4.c. Afet yönetimi

Yönetsel düzenlemeler içerisinde istisnai bir vaka olan afetin kentleşme yönetiminde belirleyici nitelik arz etmesi beklenmeyebilir. Fakat Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren afet yaşanan bölgelere dönük kamulaştırma uygulamaları tartışma

¹⁶⁷⁹ Şehir Plancıları Odası Genel Merkezi ve İstanbul Şubesi’nin “Alibeyköy Seli” sonrası yaptığı açıklama şöyledir: “Diğer yandan daha önce ‘amacı dışında’ uygulamalara konu olması nedeniyle yurttaşların ve kamuoyunun kamulaştırma müessesesine olan güveni de sarsılmıştır. Yeşil alan ya da kentsel donatı alanı (sağlık tesisi, karakol, okul v.b) yapılması amacıyla kamulaştırılan alanların daha sonra plan değişiklikleri ile konut ve ticaret kullanımlarına dönüştürülerek yeni kentsel rantlara yol açılması, kamuoyunun bu çok değerli uygulama aracına duyduğu güveni de derinden sarsmış görülmektedir. Bu nedenlerle, öncelikle bu güveni sağlayacak politika ve yaptırımların gecikmeksizin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda alınacak ilk önlem, plan kararları doğrultusunda kamulaştırılan alanların plan değişiklikleri ile amacı dışında kullanılmasının önlenmesi olacaktır.” “Alibeyköy’de ‘Çifte Kavrulmak’ Tek Çözüm Değil!”, 28 Ağustos 2004.

¹⁶⁸⁰ Peyzaj Mimarları Odası, Belediye Kanunu’nda değişiklik teklifi üzerine basın açıklamasında şunları söylemektedir: “Belediyelerin asli görevleri insanların barınma ve konut edinme haklarının korunmasıdır. Ancak yasada yapılan bu değişikliklerle, planla denetlenen kentsel dönüşüm, yerini keyfiliğe dayalı plansız kentsel dönüşüm uygulamalarına bırakmaktadır. Bu şekilde de kentte yaşayanların konut hakkı anayasaya aykırı bir biçimde kısıtlanmaktadır. Proje alanı ilan edilen bir alanda, belediyeler istedikleri durumda, alanın en merkezi yerlerindeki mülk sahiplerini herhangi bir kamulaştırma işlemi yapmadan, alanın ücra bir noktasında yer göstererek yerinden edebilecek, mülklerine el koyacaktır.” “Kentsel Dönüşümlerde İmarlı İmarsız Alanda Uygulama için Belediyelere Hukuk Dışı Yetki Devri”, 8 Haziran 2010.

konusu olmuştur. Daha sonra afet riski taşıyan bölgelerde kamulaştırma yapmayı öngören düzenlemeler gündeme gelmiştir. Afetler karşısında kamulaştırma “iskân” başlığı altında gündeme gelmekte, ancak yerel yönetimlerin akut afet durumlarında müdahale araçlarından biri olarak da özel yasalara girmektedir. 1943 yılında düzenlenen *Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu*’na¹⁶⁸¹ göre su baskını olasılığı olan yerlerin sınırları İcra Vekilleri Heyeti’nin kararı ile belirlenecek ve bu sınırlar içerisinde kalan bina ve tesisler belediye encümeni veya vilayet daimi encümeninin seçeceği bilirkişi tarafından değer takdiri yapılmak ve tazmin edilmek üzere kamulaştırılabilecektir.

Afetlerin çokça yaşandığı bir coğrafyada iskân aynı zamanda afetzedelere devlet himayesinin bir aracıdır. 1959 tarihli *Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*¹⁶⁸², tahsis edilecek kamu arazilerinin bulunmaması halinde afet bölgesi dışında yeniden kurulacak köyler ve mevcut köylere ilaveler için kamulaştırma yapılabileceğine hükmedilmiştir. 1968 yılındaki değişiklikle kent ve kasabalar düzenleme kapsamında alınmış, satın alma seçeneği öncelikli kılınmıştır. Ailelere bina tahsisine ilişkin ölçütleri belirleyen hükümlere, 1968’de “afetle ilgili kamulaştırma dolayısıyla yıktırılması gereken yerler”, 1999’da ise “imar planları gereğince kamulaştırılmasında zorunluluk bulunan yerler” eklenmiştir.

1999 depremi sonrasında yeni yerleşim alanlarının kamulaştırılmasında, 775 sayılı Gecekondu Kanunu’ndaki maddelere göre işlem yapılması öngörülmüştür. Hak sahiplerinin kesin iskânlarının sağlanabilmesi için altyapı tesisleri için gerekli alanların kamulaştırılması ve irtifak hakkı tesisi, bedeli Afetler Fonu’nda karşılanmak üzere Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından öncelikle yapılacaktır. Ayrıca orman sınırları dışına çıkarılan alanların Bayındırlık Bakanlığı’na devredilmesi ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun’a göre hak sahibi kişilere ait yerlerin kamulaştırılmasına hükmedilmiştir.

¹⁶⁸¹ Kanun Sayısı: 4373, Resmi Gazete Tarihi: 21.01.1943, Sayısı: 5310.

¹⁶⁸² Kanun Sayısı: 7269, Resmi Gazete Tarihi: 25.05.1959, Sayısı: 10213.

2000’lerde kamulaştırma, deprem sonrası bir kentsel imar aracı olmak yerine deprem öncesi yıkılma riski taşıyan binaların bulunduğu bölgelere dönük bir işlev kazanmıştır. Afetlere karşı önleyici bir araç olarak kamulaştırmanın kentsel dönüşüm politikası doğrultusunda kullanıldığı görülmektedir. Afet yönetimi, 2012 yılında *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunu*’yla¹⁶⁸³ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi veya il özel idaresi ile TOKİ Başkanlığı’na acele kamulaştırma yetkisi tanınarak yeni bir boyut kazanmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından riskli alan olarak belirlenen bölgede yıkılacak binaların malikleri, üçte iki çoğunlukla anlaşılmazlarsa Bakanlık, yerel yönetim ve TOKİ binanın bulunduğu arsanın acele kamulaştırılması yoluna gidebilecek, karşısında yürütmeyi durdurma kararı alınamayacaktır. Bakanlık, TOKİ ve yerel yönetim, kamulaştırmaları 4732 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olmaksızın ortak hizmet uygulamaları çerçevesinde gerçekleştirebilecektir. Ayrıca Bakanlığa bu uygulamaları kamu ve özel sektör işbirliği usulüyle yürütme olanağı tanınmaktadır.

Afet yasası kapsamında 644 sayılı KHK’da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlı İmar ve Kentsel Altyapı Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Müdürlüğü olarak yeniden tanımlanmıştır. Genel Müdürlüğün görevleri arasında dönüşüm alanlarında “acele kamulaştırma yoluna gitme” yer almaktadır. Dönüşüm finansmanında, orman dışına çıkarılan 2-B arazilerinin satışından elde edilecek gelirin yüzde 90’ına kadarının tahsisi için Bakanlar Kurulu yetkilendirilmektedir. Belediye Kanunu’nda kentsel dönüşüm alanı ilanı ile ilgili işler bu Genel Müdürlüğe verilmek suretiyle merkezileştirilmektedir. Öte yandan yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklarıyla ilgili 5366 sayılı yasada yapılan değişiklik ile, kamulaştırmaların bedel tespitinde Sermaye Piyasası Kurulu’na tabi değerlendirme uzmanları ve Kurul’un değerlendirme standartlarının belirleneceği fıkrası eklenmekte, böylece değerlendirme kriterleri açısından ikilik yaratılmaktadır.

Rize’de yağmurla¹⁶⁸⁴, Van’da depremle¹⁶⁸⁵ meydana gelen afetlerin ardından, yerel yönetimlerin plan ve kamulaştırma yetkilerini ikame edecek bir düzenlemenin gündeme

¹⁶⁸³ Kanun Sayısı: 6306, Resmi Gazete Tarihi: 31.05.2012, Sayısı: 28309.

¹⁶⁸⁴ Rize’de gelen yağışın denize ulaştırılması için üstü betonla kaplanan dere yataklarının üzerlerinin

getirileceğinin işaretleri verilmiştir. Böylece Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ devreye sokulmaktadır. Afet gerekçeli kentsel dönüşüm, Hazine arazisi yahut imar planı kapsamında kamu hizmetlerine tahsis edilmiş iken, kullanılmaması sebebiyle gecekonduların bulunduğu yerlerin, Bakanlık tarafından riski tespiti yapılarak gayrimenkul şirketlerine aktarılması beklentisi doğmuştur.¹⁶⁸⁶ Bu beklentinin afet alanlarıyla sınırlı olmadığı görülmektedir.¹⁶⁸⁷ “Afet” yasası, “kentsel dönüşüm” yasası olarak ifade edilerek müteahhitlerin mülk sahiplerini kamulaştırma tehdidi ile kendileriyle anlaşmaya zorlamalarına zemin hazırlamıştır.¹⁶⁸⁸

Ranta dayalı emlakçılık ile teknik nitelikteki inşaat bir araya gelmektedir. Riskli yapıların tespiti için yetki verilen yapı denetim şirketlerinden GEDAŞ Gayrimenkul

açılması ve bitişik yerleşimlerin temizlenerek rekreasyon amaçlı bir koruma bandı olarak kullanılması gerektiği söylenmektedir. Bu süreçte birçok yüksek katlı yapının kamulaştırılması gerekecektir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Rize’deki sorunun aşılması için öncelikle imar planı revizyonuna başlanacağını, ardından belediyenin önerdiği projeler arasından Bakanlığın da uygun bulduklarının uygulayacağını açıklamaktadır. “Bakan: Rize’de hepimiz hata yaptık”, *Cumhuriyet*, 5 Ekim 2011.

¹⁶⁸⁵ Başbakan Recep Tayyip Erdoğan Van’da yaşanan deprem felaketinin ardından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile bir çalışma içine gireceklerini belirterek şehirlerde kaçak yapı ve gecekonduyla ilgili yetkiyi tamamen Bakanlığa alacaklarını ve bu gecekonduları yıkacaklarını açıklamaktadır. Erdoğan, “Bu tür binalarını değiştirmeyen, bunları yıkmayanlara sormadan kamulaştırmayı yapıp bunları biz yıkacağız” demektedir. “Başbakandan itiraf geldi”, *Cumhuriyet*, 26 Ekim 2011.

¹⁶⁸⁶ ÖZAK Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO), şunları söylemektedir: “Van depremi bize can güvenliğini yeniden hatırlattı. Mal sahibi ile yatırımcı ‘bu işten daha fazla ne kazanabilirim’ diye bakıyor. Böyle bakış açısıyla kentsel dönüşüm süreci uzuyor, yani ‘mızrak çuvala sığmıyor’. Bu tür projeler için herkesin daha net olması lazım. Bence insanlar önce sağlıklı binaya geçmeli. Bunun için de örneğin devlet kentsel dönüşüm için 2 yıl süre vermeli. Bu süreçte mal sahibi ile yatırımcı anlaşamıyorsa devlet devreye girip kamulaştırma yapmalı. Biz de ÖZAK GYO olarak kentsel dönüşüm için Bayrampaşa, Bahçelievler, Ataşehir ve Ümraniye gibi bölgelerde ilgilendiğimiz alanlar var.” “ÖZAK GYO, hedefini açıkladı”, *Milliyet*, 9 Mayıs 2012.

¹⁶⁸⁷ “Önde gelen gayrimenkul uzmanlarından oluşan Gayrimenkul İçin Strateji Platformu (GİSP) dönüşüm yasasını değerlendirdi. GİSP’e göre, yasa olumlu bir adım olmakla birlikte, birçok belirsizlik de taşıyor. ‘Kentsel dönüşüm sadece afet odaklı düşünülmemeli ve kentlerimizin global arenadaki rekabet gücünü arttıracak sosyal, ekonomik ve çevresel unsurlar ile halkımızın yaşam kalitesini yükseltecek düzenlemeler de bu seferberliğin bir parçası olmalıdır.’” “Uzmanlar kentsel dönüşüm yasasını mercek altına aldı”, *Milliyet*, 3 Temmuz 2012.

¹⁶⁸⁸ “Kentsel dönüşüm yasasının devreye girmesiyle birlikte yasadaki bazı maddeleri bahane gösteren bazı müteahhitler vatandaşlara ‘benimle anlaşın’ baskısı yapmaya başladı. Ellerinde sözleşmelerle vatandaşların kapısını çalan bazı müteahhitlerin ‘Afet yasası çıktı, gelin benimle anlaşın, aksi halde 2/3 kuralını işletirim ve yerlerinizi neredeyse bedavaya alırım’ dediği öğrenildi. Özellikle İstanbul’un değerli lokasyonlarında bu durumlar yaşanırken, Bağdat Caddesi’nde de benzer durumların yaşandığı ifade ediliyor.” “Lüks semtlerdeki arsa sahiplerine ‘2/3 baskısı’”, *Milliyet*, 31 Ağustos 2012. İstanbul’un merkezinde kentsel dönüşüm projeleriyle ilgilenen Erkanlı Şirketler Grubu Yönetim Kurulu Başkanı Rıza Hüseyin Erkanlı, “Eğer inşaat firmalarıyla anlaşma yapmazlarsa bir anlamda kamulaştırma yapılacak. (...) Bu durumda yeni projeye onay vermeyen vatandaş büyük bir kayba uğrayacak. Ama vatandaşlar müteahhitlerle kendileri anlaşırsa çok daha iyi koşullarda yeni projeden hak sahibi olabilecekler” demektedir. “İstanbulda ofisler ‘altın çağını’ yaşıyor”, *Milliyet*, 28 Ağustos 2012.

Değerleme AŞ, Emlak Pazarlama İnşaat Proje Yönetimi Ticaret AŞ, TK İnşaat San. Tic. Ltd. AŞ, aynı zamanda emlak değerleme ve pazarlama faaliyeti yürütmektedir. Öte yandan 2-B'lerin satışından elde edilecek kaynağın bu uygulamaya aktarılmasıyla, devletleştirmenin geri alınmasından elde edilen gelirle kamulaştırma finanse edilmiş olacaktır.¹⁶⁸⁹ Mühendis odaları, gerek yönetsel açıdan yaratılan ikilik gerekse yaklaşımdaki kamu yararına aykırılık bakımından yasayı eleştirmektedir.¹⁶⁹⁰ 2001'den sonra değişen Kamulaştırma Kanunu'nun öngördüğü anlaşma önceliklilik esası, kentsel dönüşüm düzenlemeleri kapsamında fiilen müteahhitlerle anlaşma zorunluluğuna dönüşmüştür. Afet yasasında yargı yolunun kapatılması bunun somutlaşmış halidir.¹⁶⁹¹

4.d. Konut yönetimi

Cumhuriyet'in ilk yıllarında Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu ile taşınmazlar üzerinde özel mülkiyetin hangi koşullarda kamulaştırma koşullarına tabi olduğu, mülk sahibi ile faydalanan arasındaki ilişkiler çerçevesinde düzenlenmektedir. 1926 tarihli *Türk Kanunu Medenisi*'ne¹⁶⁹² göre, mülk sahibinin kendisinin hiç faydalanmadığı veya değerine uygun olarak faydalanmadığı kaynakları kamu yararına terke mecburdur. Aynı

¹⁶⁸⁹ “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdür Yardımcısı Murat Oral, 20 yıllık süreçte yapılması planlanan dönüşüm için 700 milyar dolara ihtiyaç olduğunu söyledi. Bu rakamın her yıl 42 milyar dolarlık bir kaynak olduğuna işaret eden Oral, en büyük gelir beklentisinin ise 20 milyar lira ile 2B arazilerinden geleceğini ifade etti.” “Kentsel dönüşüm belediyelere takıldı, *Milliyet*, 8 Eylül 2012.

¹⁶⁹⁰ TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet Soğancı afet yasasıyla ilgili basın açıklamasında şunları söylemektedir: “Kamulaştırma davalarında bilirkişilik yapan mimar ve mühendisler bilirkişilik yolu kapatılmaktadır. Sermaye piyasasına hizmet sunan değerleme şirketlerinin kamulaştırma davalarında bilirkişilik yapmalarına öncelik tanınmıştır. Değerleme şirketlerinde çalışan değerleme uzmanlarının çoğunlukla işletme, hukuk, iktisat gibi sosyal bilimlerde 4 yıllık eğitim almış kişiler olduğu dikkate alındığında mühendis ve mimarlara bu alanın kapatılmasını anlamak olanaklı değildir. Yargılama aşamasına dahi idareyi katarak adil yargılanma ilkesini ihlal eden bir anlayışın hakim olduğu tasarının yasalaşması durumunda, kamulaştırma bedellerinin objektif tespit edilmeyeceği açıktır. (...) Bakanlığı bir banka, yurttaşı müşteri gören bir anlayışıyla hazırlanan bu tasarıda kamu yararı görmek olanaksızdır.” “Hukuk ihlalinin her türlü afete zemin hazırladığını unutmadan! TBMM, hükümetin dayattığı hukuküstü yetkileri kabul edecek mi?”, 29 Şubat 2012.

¹⁶⁹¹ İnşaat Mühendisleri Odası'nın açıklamasına göre “yasa tasarısının kamuoyuna yansıtıldığı gibi gönüllülük ve anlaşma esasına dayanmadığı görülmektedir. Bu durum idarenin denetim yollarından biri olan yargısal denetimin önünü kapatmakta ve dolayısıyla Anayasanın 2. Maddesi ile belirlenen “Hukuk Devleti” ilkesine aykırılık yaratmaktadır.” “‘Âfet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı’ üzerine görüş”, 23 Ocak 2012.

¹⁶⁹² Kanun Sayısı: 743, Resmi Gazete Tarihi: 04.04.1926, Sayısı: 339.

yıl düzenlenen *Borçlar Kanunu*'nda¹⁶⁹³ kiralanın mülkün el değıştirmesi koşullarına ilişkin kamu yararı için kamulaştırmaya dair hükümlerin saklı tutulduğu belirtilmiştir. Kiranın feshi durumunda kamulaştırma hükümlerinin geçerliliğini koruduğunu belirten fıkra ise 2011 yılında kaldırılmıştır.

1950'lerde kentleşme ve yapılaşmanın hızlanması üzerine genişleyen kamulaştırmanın etki alanı, aynı zamanda bedeli ödenmemiş kamulaştırma vakalarının sayısını artırmaktadır. Bu dönemde 1959 tarihli *Tebligat Kanunu*¹⁶⁹⁴ ile tapu idaresi kamulaştırma tebligatını bildirmeye zorunlu kılınmıştır. DP iktidarının son yılında çıkarılan bu yasayı 27 Mayıs'ın ardından fiili kamulaştırmaların bedellerini ödemeye dönük yasa tamamlamaktadır. 1961 tarihli *Amme Hükmi şahışlar veya Müesseseleri Tarafından Fiilen Amme Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Gayrimenkuller Hakkında Kanun*'na¹⁶⁹⁵ göre Kamulaştırma Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihe kadar kamulaştırma işlemine dayanmaksızın fakat kamu yararına fiilen tahsis edilmiş gayrimenkuller ilgili kamu tüzel kişiliği adına kamulaştırılmış sayılmaktadır.

Apartmanlaşmanın artmasıyla kat mülkiyeti önem kazanmış ve kamulaştırmada bedel ödenmesi ona göre düzenlenmiştir. 1965 tarihli *Kat Mülkiyeti Kanunu*'nda¹⁶⁹⁶ kamulaştırma, kat mülkiyetiyle birlikte kat irtifakını ortadan kaldıran nedenler arasındadır. Kamulaştırma sonucunda, her bağımsız bölümün kamulaştırma bedeli ayrı ayrı takdir olunur ve malikine ödenir. Kırdan kente göçün tetiklediği gecekondulaşma ise 1960'larda yasal düzenlemelere konu olmuştur. 1966 tarihli *Gecekondu Kanunu*'a¹⁶⁹⁷ göre, gecekonduların ışlahı, tasfiyesi ve önlenmesi amacı kapsamında, önleme bölgeleri içindeki özel mülk arsa ve araziler İmar ve İşkân Bakanlığı tarafından kamulaştırılabilecektir. Yasa hükümlerine göre kamulaştırmada hem vergi, resim, harç uygulanmaz, hem de Kamulaştırma Kanunu'ndaki malikin geri alma hakkı uygulanmaz. 1969 tarihli *Arsa Üretimi ve Değerlendirmesi Hakkında Kanun*'unda¹⁶⁹⁸ ise konut, sanayi ve turizm ihtiyaçları ve diğer kamu tesisleri için planlanmış sahalarda İmar

¹⁶⁹³ Kanun Sayısı: 818, Resmi Gazete Tarihi: 08.05.1926, Sayısı: 366.

¹⁶⁹⁴ Kanun Sayısı: 7201, Resmi Gazete Tarihi: 19.02.1959, Sayısı: 10139.

¹⁶⁹⁵ Kanun Sayısı: 221, Resmi Gazete Tarihi: 12.01.1961, Sayısı: 10705.

¹⁶⁹⁶ Kanun Sayısı: 634, Resmi Gazete Tarihi: 02.07.1965, Sayısı: 12038.

¹⁶⁹⁷ Kanun Sayısı: 775, Resmi Gazete Tarihi: 30.07.1966, Sayısı: 12362.

¹⁶⁹⁸ Kanun Sayısı: 1164, Resmi Gazete Tarihi: 10.05.1969, Sayısı: 13195.

ve İskân Bakanlığı'nın Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü adına kamulaştırma yapabilmesine olanak tanınmıştır.

1980'den sonra bu alanla ilgili yetkiyi ademi merkezileştirici düzenlemeler yapılmaktadır. 1985 yılında 247 sayılı KHK'nın Gecekondu Kanunu'nda yaptığı değişiklik sonucu, İmar ve İskân Bakanlığı'ndan belediyelere aktarılan hak ve yetkiler arasında kamulaştırma vardır. 1984 tarihli *İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*'una¹⁶⁹⁹ göre gecekondu sahibi ile arazi sahibi arasında altı ay içinde anlaşma olamazsa arazi Bakanlar Kurulu'nca Arsa Ofisi Kanunu'na göre kamulaştırılacaktır. 1987'de yapılan değişiklikte bu süre beklenmeksizin belediye veya valiliklerce kamulaştırma yapılabilmesi olanaklı kılınmıştır. Düzenleme ortaklık payının (DOP) da eklendiği kamulaştırma bedeli, sonradan gecekondu sahiplerinden tahsil edilip iade edilmek üzere Toplu Konut Fonu, belediye veya valilik kaynaklarından karşılanabilecektir. Aynı yıl 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile Başkanlığa bağlı kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, eş zamanlı olarak düzenlenen *Toplu Konut Kanunu*¹⁷⁰⁰ ile imar planı için esasları tespit etmekle görevlendirilmektedir. Bu esaslar çerçevesinde valiliklerin belirleyeceği toplu konut iskân sahalarında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün gerektiğinde kamulaştırma yapılabilmesine hükmedilmiştir.

1985 tarihli *İmar Kanunu*¹⁷⁰¹, belediyelerin hazırlayacakları imar planı kapsamında yatırımcı kamu kuruluşlarından alacakları görüş doğrultusunda bu kuruluşların hizmetine tahsis edilmek üzere kamulaştırma yapabilme yetkisini düzenlemektedir. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konacaktır. İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapılıncaya kadar emlak vergisi ödenmesi durdurulacak, sonra kamulaştırma gerekip gerekmemesine göre vergi idare ya da mal sahibi tarafından üstlenilecektir. Arazi ve arsaların yeniden düzenlenmesinden kaynaklanan değer artışları karşılığında, asayiş, dinlenme gibi genel hizmetlere münhasıran tahsis edilmek üzere düzenleme ortaklık payı alınmaktadır. Bu pay,

¹⁶⁹⁹ Kanun Sayısı: 2981, Resmi Gazete Tarihi: 08.03.1984, Sayısı: 18335.

¹⁷⁰⁰ Kanun Sayısı: 2985, Resmi Gazete Tarihi: 17.03.1984, Sayısı: 18344.

¹⁷⁰¹ Kanun Sayısı: 3194, Resmi Gazete Tarihi: 09.05.1985, Sayısı: 18749.

düzenlemeden önceki yüzölçümünün yüzde otuz beşi iken 2003 yılındaki değişikliklerle oran yüzde kırka çıkarılmıştır. DOP toplamı genel hizmetler için eksik olması halinde kamulaştırma ile tamamlanacaktır. Aynı değişikliklerle DOP'un tahsis edileceği hizmetlere Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları eklenmiştir.

1980'lerde bakanlıklardan mülki idare amirlerine ve yerel yönetimlere devredilmek suretiyle ademi merkezileştirilen yetkilerin 2000'lerde TOKİ Başkanlığı'nda merkezileştirildiği görülmektedir. Belediyelerce yürütülen gecekondulaştırma bölgelerine ait projelerde, 2000 tarihli *Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun*'a¹⁷⁰² göre TOKİ Başkanlığı'na kamulaştırmaya yardım yapılabilecektir. 2001 yılında Arsa Ofisi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle İmar ve İskân Bakanlığı'nın kamulaştırma yetkisi Bakan onayı ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne verilmiş, fakat üç yıl sonra yeniden bir değişikliklerle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün yerini TOKİ Başkanlığı almıştır. Gecekondulaştırma Kanunu'nda İmar ve İskân Bakanlığı'na verilen yetkiler 2007 yılında TOKİ Başkanlığı'na devredilirken, ertesi yıl Toplu Konut Kanunu'nda yapılan değişikliklerle TOKİ Başkanlığı planlama ile birlikte kamulaştırma yetkisini üzerine almıştır. Başbakanlığa bağlı olarak TOKİ'nin topladığı yetkiler, Bakanlıkların kendi adlarına TOKİ tarafından kamulaştırma yürütmeleri şeklinde bir işleyiş doğurmaktadır.¹⁷⁰³

Kentsel dönüşümün öncülüğünü Ankara ve İstanbul yapmaktadır. 2004 tarihli *Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu*'na¹⁷⁰⁴ göre kamulaştırma işlemlerinden belediye yetkili kılınmıştır. Fiilen kamu hizmetinde kullanılanlar hariç kamu tüzel kişiliğine ait taşınmazlar bedelsiz olarak belediyeye devredilecektir. İmar ve gecekondulaştırma mevzuatına göre hak sahiplerinin, gerçek ve tüzel kişilerin taşınmazları anlaşma sağlanamazsa kamulaştırılacaktır. Öte yandan belediyelerin kamulaştırmaz el

¹⁷⁰² Kanun Sayısı: 4568, Resmi Gazete Tarihi: 26.05.2000, Sayısı: 24060.

¹⁷⁰³ Mimarlar Odası, Ana Muhalefet Partisi'ne "Torba Yasa" ve TOKİ ile ilgili ilettiğini kamuoyuna duyurduğu TOKİ Raporu'nda şunları söylemektedir: "TOKİ'ye konut dışında her alanda arsa alıp satma yetkisi sağlanmış, yine sanki TOKİ, Başbakanın talimatları dışında işlem yapabiliymiş, hükümet ve TOKİ ayrı düşüncedeki kişilerin yönetimindeymiş gibi kamuoyunda yetkinin Başbakan'da olmasının güvence olduğu gibi bir izlenim verilmeye çalışılmıştır. Yine TOKİ'ye Bakan adına kamulaştırma yetkisi verilerek Bakanlıkların, istediklerine tahsis yapabilecekleri şekilde arazilerin kamulaştırılması sağlanmak üzere TOKİ ayrıcalıklarından yararlanmaları yolu açılmıştır." *TOKİ Raporu*, 9 Eylül 2008, s. 8.

¹⁷⁰⁴ Kanun Sayısı: 5104, Resmi Gazete Tarihi: 12.03.2004, Sayısı: 25400.

attığı gayrimenkullere ilişkin kamulaştırma zorunluluğunu getiren Yargıtay kararı¹⁷⁰⁵, belediyelerin bütçe yetersizlikleri nedeniyle dolaylı olarak buraların özel yapılaşmaya açılmasını kolaylaştırmıştır. İmar planında kamu hizmetine tahsis edilen ancak kullanılmayan yerlerin kamulaştırılması yahut imara açılması şartı konmasıyla, çok sayıda kamulaştırmatsız el atma davasından beklenen rant kaynaklı yüksek rayiç bedelleri belediyenin karşılayamayacak olması gerekçe gösterilerek buralar imara açılmaktadır. İstanbul’da Boğaz’daki değerli arazilere düşük yoğunluklu turizm imar iznin dayanağı böyle oluşmaktadır.¹⁷⁰⁶ Buna bağlı olarak gayrimenkul sektörü kentsel dönüşüm projeleriyle büyümektedir.¹⁷⁰⁷

Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren kentleşme yönetiminde kamulaştırmanın önündeki engellerden biri vakıf topraklarıdır. 1960’lardan sonra gecekondulaşmayı önleme gerekçesiyle imar düzenlemelerinde vakıf topraklarının kamu yararına kullanılıp kullanılamayacağı tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmayı ortadan kaldıracak şekilde 1935 tarihli Vakıflar Kanunu 2008 yılında yenilenmiştir. Yeni *Vakıflar Kanunu*’nda¹⁷⁰⁸ Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün en üst karar organı Meclis’e kamulaştırma için kamu yararı kararı alma yetkisi verilmektedir. Öte yandan yasaya göre, Vakıflar Genel Müdürlüğü’ne veya mazbut vakıflara ait olup imar planlarında okul, hastane veya spor alanlarında kalan gayrimenkuller imar planının tasdikinden itibaren iki yıl içerisinde

¹⁷⁰⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 2010/5-662 Esas ve 2010/651 Karar.

¹⁷⁰⁶ “İstanbul Boğazı’nda da binlerce dönüm yeşil alan, koru ya da sit alanı olduğu biliniyor. 1983 yılındaki Boğaziçi Kanunu’yla birçok alanın yeşil alan ilan edilmesi arsa sahiplerinin elini kolunu bağlamıştı. Gelineen noktada Yargıtay’ın aldığı emsal karar ise Boğaz’da büyük önem teşkil ediyor. Çünkü belediyelerin Boğaz’daki yeşil alanları kamulaştıracak bütçesi bulunmuyor. Türkiye’nin en pahalı arsalarının bulunduğu İstanbul Boğazı’nda yeşil alan ilan edilen arsaların büyüklüğünün 10 milyar dolarları bulduğu ifade ediliyor. (...) İstanbul Boğazı’nda birçok önemli isim ve firmaların aynı durumda arsalarının olduğu biliniyor. Son günlerde gözler Sevda Tepesi’nin ardından bu arsalarla çevrilirken, Kutlutaş Holding, 30 yıldır beklettiği 52 dönümlük arsada otel yapmak için Boğaziçi İmar Müdürlüğü’ne başvuruda bulundu ve olumlu cevap aldı.” “Sevda tepesi emsal oldu Boğazda otel yapacak”, *Milliyet*, 19 Haziran 2012.

¹⁷⁰⁷ Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği tarafından hazırlanan 2012 yılı birinci çeyrek döneme ilişkin Türkiye ve Dünya Gayrimenkul Sektörü Raporu’nda, dünya ekonomilerinde ve gayrimenkul sektörlerinde yavaşlayan büyümeye bağlı olarak Türkiye’nin 2012 yılının ilk üç ayında ‘ekonomiyi soğutma’ önlemlerinin etkisiyle büyümenin yavaşladığı belirtilerek şunlar söylenmektedir: “Son yıllarda ekonominin lokomotifleri olan gayrimenkul sektörü 2012 yılının ilk üç aylık verilerine göre yüzde 2,8 oranında büyüdü. Kentsel dönüşüm ve yabancıya satışla birlikte sektörün büyümesinin yıl sonunda daha da artırması bekleniyor.” “Gayrimenkul sektöründeki büyüme oranı yüzde 2,8 oldu”, *Milliyet*, 4 Temmuz 2012.

¹⁷⁰⁸ Kanun Sayısı: 5737, Resmi Gazete Tarihi: 27.02.2008, Sayısı: 26800.

kamulaştırılmadıkları takdirde Genel Müdürlükçe özel okul, özel hastane veya özel spor tesisi olarak değerlendirilebilecektir. Böylece vakıfların kamusal yatırımlar öngörülen arazilerde özel yatırımlar yapmalarının önü açılmaktadır.

2009 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın düzenlediği Kentleşme Şûrası'nda, kentsel planları uygulama araçlarının eksikliğine işaret edilerek, kamu arazilerinin “hızla” satıldığı, yerel yönetimlerin kamulaştırma fonlarının “yetersiz” kaldığı saptanmıştır. Şûra'nın Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyon Raporu'nda, “köhnemeyi de önleyecek biçimde konutların kamulaştırılarak, öğrencilere, düşük gelirli çalışanlara ve diğer ihtiyaç sahiplerine düşük kiralar ile tahsis edilmesi” önerilmektedir.¹⁷⁰⁹ 2010 yılında resmileşen Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023 (KENTGES) belgesinde ise Strateji 10.2, kentsel dönüşüm plan ve projelerinin belediyelerin öncülüğünde kamu-özel sektör işbirliğine yer veren bir anlayışla kurgulanması ve denetlenmesini öngörmektedir.¹⁷¹⁰ 2010 yılında Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik ve devamında Afet Kanunu'nun bu stratejiye istinaden düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği'nin 2023 Vizyonu'nda Gayrimenkul Sektörü Raporu'nun Kentsel Dönüşüm başlığı altında kamu-özel sektör ortaklığı modelinin uygulanacağı yönetsel alan tarif edilirken, “tüm illerde il sınırları belediye sınırları olmalı, büyük ölçekli imar planlarını il belediye meclisi karara bağlamalı” denmektedir.¹⁷¹¹ Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklik tasarısında büyükşehir belediyelerine bu çerçevede bir rol verildiği görülmektedir. Belediye Kanunu'nda 2010 değişikliyle büyükşehir belediyelerine verilen yetkilere ek olarak bu düzenleme, büyükşehir belediyelerinin Afet Kanunu kapsamında gerçekleşecek kentsel dönüşüm projelerinde yıkım ve tasfiye çalışmalarını gerektiğinde takviye etmesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezileri üzerinden kamulaştırmayla ranta açılacak alanlardaki yatırımları düzenlemesini öngörülmektedir. Afet Kanunu ve Belediye Kanunu'na göre kamulaştırmaları uygulayıcı Bakanlık, belediye, TOKİ'den oluşan ‘troyka’, Büyükşehir

¹⁷⁰⁹ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, *Kentleşme Şûrası 2009*, Komisyon Raporları, Ankara, 4-7 Mayıs 2009. s. 36, 929.

¹⁷¹⁰ KENTGES, *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023*, Ankara.

¹⁷¹¹ Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği, *2023 Vizyonunda Gayrimenkul Sektörü*, Can Fuat Gürlesel, Mayıs 2012, s. 32.

Belediye Kanunu'nda değişiklik tasarısıyla amaçlanan yerel yönetimler düzeyinde merkezileşmenin zeminini hazırlamıştır bulunmaktadır.

Sonuç

Bu çalışmada genel olarak kamulaştırmanın dönüşümü, özel olarak bu dönüşüme ilişkin ortaya çıkan temel çelişkilerde 'özel yarar adına kamulaştırma' yönteminin rolü araştırılmıştır. İnceleme sürecinin kuramsal aşamasında yapılan kamu-özel ilişkisine ilişkin yazın taraması, Türk yazınında bu ilişkiye ilişkin özgün çözümlemelerde bir birikim oluşmadığını göstermiştir. Buna bağlı olarak kamulaştırma da geçmişte tekil çözümlemelere konu olmuş fakat son dönemki yönetsel dönüşüm tartışmalarına bir iz bırakmamıştır.

Çalışmanın hipotezi bu noktada belirlenmektedir. Kamulaştırmanın 'planlama' ile olan ilişkisinin yönetsel dönüşüm haritasında kamulaştırma vektörünün yönünü saptamak için açıklayıcı bir parametre oluşturduğu varsayılmaktadır. Kamulaştırma ile planlamanın yönetsel işleyiş açısından merkezi düzeyde birbirleriyle ilişkilerinin koparıldığı koşullarda düzenleyici birer 'stratejik' araca dönüşecekleri ve ademi merkezi düzeyde ilişkilenecekleri önermesinde bulunmaktadır.

Önermeyi sınamanın başlangıç noktası, kamu-özel ikiliği ilişkisindeki sınır çizgisi olan kamu yararı kavramının masaya yatırılmasıdır. Kamu yararına ilişkin yaklaşımlar bu kavramın devlet-mülkiyet ilişkilerinin içinden geçtiği liberal ve devletçi dönemlere göre değişmektedir. Fakat kamu yararının piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda yeni bir anlam kazandığı yönündeki görüş, kamulaştırmadaki olası işlev değişikliği ve özel yarar adına kamulaştırmanın kazandığı yeni anlama ilişkin ipucu sunmaktadır.

Tarihsel olarak devlet-mülkiyet ilişkilerinde modern öncesi dönemi modern döneme bağlayan çizginin, devletin topluma, egemen sınıfa ve kendine hizmet işlevlerinin tümünü kapsaması olduğu görülmektedir. Modernleşme sürecinde, siyaset-ekonomi alanlarının biçimsel ayrışmasına bağlı olarak kendine hizmet işlevi egemen sınıfa hizmet işlevinden uzaklaşıp topluma hizmet işlevine yakınlaşmıştır. Bu noktada kamu, devlet ve ulus adına mülkiyete el koyma eylemleri geçişken hale gelmektedir. Özel yarar adına

kamulaştırmanın ilk uygulaması, kamu yararı adına mülksüzleştirme şeklinde ilkel birikimle kendisini somutlamaktadır.

Dünyada kamulaştırmanın zamandizinsel kuruluş ve çözülüşü coğrafi olarak eşitsiz yaşanmış, fakat hemen her yerde iz bırakmıştır. Kriz dönemlerinin reform ve restorasyon yönünde eğilimler doğurduğu görülmektedir. Ancak reformun sürekliliği, millileştirmelerin devletleştirmelere dönüşmesine sebep olmuştur. Bu deneyimler içerisindeki çeşitlilik, bir yandan kamu-özel ikiliği karşısında melez örgütlenmelerin ortaya çıkması, diğer yandan devletleştirme ile planlamanın eşgüdümlü hale getirilerek toplumsallaşmayı gündeme getirmesi bakımından önemlidir. Reformcu iktidarlar, sınai ve ticari işletmelerin devletleştirilmesi ile tarımda kamulaştırmaları eş zamanlı veya ardıl ama mutlaka aynı programın parçası olarak yürütmektedir. Öte yandan bazı azgelişmiş ülkelerde millileştirme, doğal kaynaklar üzerinden yabancı sermaye ile bir pazarlık aracı olarak kullanılmıştır.

Reformların kısmi restorasyonlarla kesintiye uğradığı 20. yüzyıl deneyimi sonunda topyekün bir restorasyon dalgası, kamulaştırmaların geri alınmasını gündeme getirmektedir. Fakat restorasyonun ileriki evresinde el koymalar yeniden yükselişe geçmektedir. Geride kalan yüzyıldaki kesintilerle birlikte bunun bir devletleştirme-özelleştirme döngüsü olduğu tezi ileri sürülmekte, fakat ülkelerin mali krizine karşı başvurduğu devletleştirme önleminin başka bir karaktere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Buna eşlik etmek üzere bir yandan doğrudan yabancı yatırımları için millileştirmelere karşı önlemler alınmakta, diğer yandan kamulaştırma yetkisini özel ile paylaşan yeni kamu hizmeti örgütlenmeleri ortaya çıkmaktadır. Restorasyonun ortaya çıkardığı bu sacayakları üzerinde yeni bir ilkel birikim yaşandığı saptanmıştır.

Türkiye'nin kamulaştırma deneyimi ise dünyadaki eşitsizlikler içerisinde özgün bir yerde durmaktadır; çünkü gerek Cumhuriyet'in kuruluşu gerekse Batı ile olan etkileşim, sadece restorasyon değil reform dönemlerini de kesintili hale getirmiştir. Bu durum özel yarar adına kamulaştırma uygulamalarının daha kolay serpilmesine yol açmıştır. Millileştirmeleri yeniden imtiyazlandırmalar takip etmiş, kentsel imar amaçlı kamulaştırmayla spekülasyon gündemi doğmuştur. Tütün rejisi, demiryolları, Ereğli havzası gibi kapsamlı devletleştirmeler dışında, ormanların devletleştirilmiş ve çiftçiyi

topraklandırma amaçlı kamulaştırmalar yapılmıştır. İlki gruptakilerin Sanayi Planlaması ile ilişkilendirilmediği, ikincilerin de tam olarak uygulanamadan kısa sürede geri alındığı görülmektedir.

Cumhuriyet tarihinde dikkat çekici olan reform girişimlerinin restorasyon eğilimleri ile karşı karşıya geldiği evrelerdir. Uluslaşma ve devletçilikten sonra 1945 bir doruk noktası olmuştur. Takip eden dönemde devletleştirmeler geri alınırken madenlerde ve kentsel imarda rant amaçlı kamulaştırma düzenlemeleri yapılmaktadır. Özel yatırımcı lehine kamulaştırmanın temeli bu dönemde atılmaktadır. Kalkınma Plancılığı döneminde bu eğilim madenlerden sanayi ve turizme genişlemektedir. Petrol ve maden sahalarında özel yatırım lehine kamulaştırma ile ruhsat iptali şeklinde devletleştirmenin eş zamanlı gündeme gelmesi bir kriz başlığına dönüşmüştür.

Türkiye’de 1980’le başlayan kapsamlı restorasyon 1990’lar boyunca sürmektedir. Burada dünyadaki sürece paralel olarak kamulaştırmaların “özelleştirme” adıyla geri alınması söz konusudur. Eş zamanlı olarak madenlerdeki ruhsattan farklı olarak kamu hizmetlerinde görülen imtiyaz usulü yatırımlarda özel yarar için kamulaştırmanın yeni biçimleri ortaya çıkmaktadır. Kamulaştırmanın özelleştirmeye eklemlendiği bu dönem 2001 kriziyle kapanmakta, hemen tüm kamu politikası alanlarında özel yarar için kamulaştırma yöntemleri ve örgütlenmeleri gelişmeye başlamaktadır. Dolayısıyla kamulaştırma, ister feodal toprak rejiminin kalıntısı olsun ister sosyal devlet uygulamalarının ürünü olsun piyasa dışı kalmış, ortak mülkiyete yahut geçimlik kullanıma sahip mülklerin sermayeleşmesi yönünde bir işlev kazanmaktadır.

Türkiye’de kamulaştırmanın dönüşüm alanları, dünyada görülen işlevsel farklılaşmaya uygun bir dağılım göstermektedir. Ulaşım, enerji gibi kamu hizmetlerinde beliren kamu-özel ortaklığı modeliyle kamulaştırma yetkisi özel girişimcilerle paylaşılmaktadır. Orman, toprak ve su, kültürel varlıklar üzerinde devletleştirme ve kamulaştırmalarla sağlanan koruma kaldırılarak, kökenleri 1980 öncesine dayanan maden, sanayi, ticaret ve kentsel imarda özel yatırımcı lehine kamulaştırma uygulamaları devreye girmektedir. Son olarak mali sermayenin krizi, inşaat ve gayrimenkul piyasasını canlandırmak üzere yerel yönetim, konut yatırımları ve “afet” düzenlemeleriyle kamulaştırmalara yön vermektedir. Bu işlevleri gerçekleştirebilmek

için kamulaştırma yetkisinin merkezileştirildiği ve ‘zel yarar için kamulaştırma’ yönteminin acele kamulaştırma yöntemiyle bütünleştiği görülmektedir. Sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasına paralel olarak kamulaştırma yetkisi de merkezileşmekte ve yoğunlaşmaktadır.

Çalışmanın başlangıcındaki sorulara dönülecek olursa, çatışmacı yaklaşımla restorasyon sürecinin mali krizin katlizrlğnde kamulaştırmada işlev değişikliğinin karakteri netleşmektedir. Kamu gücü yetkisi, sermayeye doğrudan tahsis edilebilir hale gelmektedir. Bu konuda yeni kamu hizmeti biçimleri ve kamu örgütlenmeleri ortaya çıkarken ortak özelikleri yönetişimci nitelikte olmalarıdır. Uzlaşmacı yaklaşım çerçevesinde özel yarar adına kamulaştırmanın tarihsel olarak istisnai bir kullanımının olduğu görülmektedir. Fakat kamu hizmetlerinin ‘genişleme’ döneminde kamu-özel ayrımı silikleştike kamu yararı yerine ‘zel yarar adına’ kamulaştırma tipik hale gelmiştir. ‘zel kişiler tarafından’ kamulaştırmanın ise nüveleri ortaya çıkmaktadır. Kamulaştırma bir ilkel birikim ve mülksüzleştirme aracına dönüşmektedir.

Sonuç olarak kamulaştırma ile planlamanın ilişkisinin koparılması sonucu iki aracın restorasyon döneminde piyasaya dönük düzenleyici nitelik kazandıkları hipotezi doğrulanmaktadır. Bununla birlikte acele kamulaştırma ve özel yarar için kamulaştırma yöntemlerinin bütünleşmesinden doğan merkezileşme, kamulaştırma ve planlama örgütlenmesinde ademi merkezileşme varsayımını desteklememektedir. Mevcut koşullarda kamu hizmeti ilkesine dayalı devletleştirmenin reformcu bir nitelikle işlevlendirilmesi ise, özel yarar için kamulaştırmaların yrtldğu iktidar merkezinde kamulaştırma ve planlama tartışmasının yeniden başlatılması için bir zemin oluşturabilir.

Kaynakça

Acar Muhittin, “Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 2003.

Acaroğlu İrem, “Bildirinin Eleştirisi”, *HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, S. 34-33, 1975.

Adalı Hasan Şükrü, “Henry Fayol’ün Tecrübi İdare Prensipleri”, *İdare*, S. 107, Şubat 1937.

Afet Afetinan, *Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı 1936*, Türk Tarih Kurumu basımevi, Ankara, 1973.

Ağaoğulları Mehmet Ali, Köker Levent, *Kral-Devlet ya da Ölümlü Kral*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004.

Akçakayalıoğlu Cihat, “İdarecilik ve Amirlik Sanatı”, *Türk İdare Dergisi*, S. 281, Mart-Nisan 1963.

Akgündüz Ahmet, *Osmanlı Kanunnâmeleri ve Hukukî Tahlilleri*, FEY Vakfı Yayınları, İstanbul.

Akı Niyazi, “Kamu Hizmetlerinin Geliştirilmesinde Modern Sevk ve İdarenin Rolü”, *Türk İdare Dergisi*, S. 357, Şubat 1977.

Akıllıoğlu Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 2, 1991.

Albornoz Facundo, Sebastian Galiani, Daniel Heymann, “Foreign investment and expropriation under oligarchy and democracy”, *Economics & Politics*, C. 24, S. 1, Mart 2012.

Alexander G., “Eminent Domain and Secondary Rent-Seeking”, *New York University Law Journal of Law and Liberty*, 2005.

Ali İbrahim, “İdarede Rasyonalizasyon”, *İdare*, S. 31, Ekim 1930.

Aristotle, *Politics*, Batoche Books, Kitchener, 1999.

Ataay Faruk , *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayını, 2005.

Avcıoğlu Doğan, *Türklerin Tarihi*, 5. Kitap, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1996.

Avşaroğlu Nadir, “Türkiye Madencilik Sektöründe Yabancı Sermaye”, Ankara, 2006.

Aydın Recep, "1923: Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı: Cumhuriyet", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (AÜ SBF KAYAUM), Ankara, 2012.

Azrak Ali Ülkü, "Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 1-3, 1983.

Azrak Ali Ülkü, *Millileştirme ve İdare Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2166, İstanbul, 1976.

Bakunin Mihail, *Bakunin on Anarchy*, (ed. Sam Dolgoff), 1971, <http://www.marxists.org/reference/archive/bakunin/works/1873/statism-anarchy.htm>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

Balasaygun Muharrem, "İdare, İdareci ve Murakabe Mefhumlarının Modern Esasları" (Tetkikler), *Türk İdare Dergisi*, S. 249, Kasım-Aralık 1957.

Balta Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Matbaası, 1970.

Baskıcı M. Murat, "1938: Bekleyiş ve Endişe", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Bayrak Burcu, "1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2012.

Bayramoğlu Özügurlu Sonay, "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Bayramoğlu Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2005.

Becerra Luis, "Argentina An Alternative Proposal to Overcome the Crisis", *Monthly Review*, C. 53, S. 11, Nisan 2002.

Berkes Niyazi, *100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1969-1970.

Berliner Dana, *Public Power Private Gain*, Castle Coalition, Nisan 2003.

Bettelheim Charles, *Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1973.

Bob Jessop, *Beyond the Regulation Approach Putting Capitalist Economies in their Place*, (ortak yazar Ngai-Ling Sum), Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

Bob Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Polity, 2007.

Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Cambridge, Polity, 1990.

Boratav Korkut, *Türkiye’de Devletçilik*, İmge Yayınevi, Ankara, 2006.

Boratav, *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sınıflar ve Bölüşüm İlişkileri*, İmge Kitabevi, 2005.

Bozeman Harry, *Public values and Public interest: Counter balancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007.

Bromley Daniel , “Property Rights: Locke, Kant, Peirce and the Logic of Volitional Pragmatism” , *Private Property in the 21st Century*, (ed. Harvey M. Jacobs), Cheltenham, U.K., Elgar, 2004.

Candan Nesrin, “İbn Haldun’un Gözüyle Kamu Maliyesi Yaklaşımı”, *Yönetim ve Ekonomi*, C. 14, S. 2, 2007.

Carlo Antonio, *Sovyetler Birliği’nin Sosyol-Ekonomik Karakteri*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985.

Carr Edward Hallett, *Bolşevik Devrimi 2*, Metin Yayınları, İstanbul, 1998.

Ceren Kalfa, “1933: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2007.

Chang Ha-Joon, *State-Owned Enterprise Reform*, National Development Strategies, Policy Notes, 2007.

Chang Roberto, Hevia Constantino, Loayza Norman, "Privatization and nationalization cycles," *Policy Research Working Paper Series 5029*, The World Bank, 2009.

Chen Jianlin, China’s Ding Zi Hu, “The United States’s Kelo and Singapore’s En-Bloc Process: A New Model for Economic Development Eminent Domain From A Givings Perspective”, *Journal of Land Use and Environmental Law*, C. 24, 2008.

Chua Amy L., “The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries”, *Columbia Law Review*, C. 95, S. 2, Mart 1995.

Çağlar Yücel, *2Bcileştiremediklerimizden misiniz?*, Ocak 2012, <http://www.agacler.net/2Bcilestirebildiklerimizden-misiniz.pdf>, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

Çağlayan Ergun, “Bu Kamulaştırma Değil”, *soL Haber Portalı*, 21.01.2009, <http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ergun-caglayan/bu-kamulastirma-degil-1608>, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

Çelik Fatma Eda, "1922: Yeni Türkiye’yi Kuracak Zafer İçin Beşeri ve Mali Kaynakların Yönetimi", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, AU SBF KAYAUM, Ankara, 2012.

Çınar Tayfun, "1932: Temmuz Kararları Çerçevesinde Planlamaya Geçiş", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Çokaklı Serdar, “Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma: Japonya Örneği”, BDDK, Mali Sektör Politikaları Dairesi, Temmuz 2002.

Dailami Mansoor, Klein Michael, “Managing Government Exposure to Private Infrastructure Projects: Averting a new-style debt crisis” Cartagena, Colombia, 29-30 May 1997.

Demirel Zerrin, Gülsever Fatma Zehra, “Türkiye’de Toprak Reformu ve Uygulamaları”, <http://www.tarimreformu.gov.tr/library/belge/>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

Dik Esra, *Kamu Yararı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, 2006.

Divitçioğlu Sencer, *Asya üretim tarzı ve Osmanlı toplumu (1967)/Marksist üretim tarzı kavramı (1970)*, Yapı Kredi, İstanbul, 2003.

Dobb Maurice, *Kapitalizm Sosyalizm Azgelişmiş Ülkeler ve İktisadi Kalkınma*, (çev. Mehmet Selik), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 464, Ankara, 1981.

Doğanay Ümit, “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, *Mimarlık Dergisi*, Ankara 1974.

Duguit Leon, *Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954.

Duncan Roderick, “Price or Politics? An Investigation of the Causes of Expropriation”, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, S. 50 (1), 2006.

Durmaz Mehmet İlker, "Kamulaştırmada Kamu Yararı", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_500.htm, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

Duru Bülent, “1931: Tasarruf Yılı: Tek Partili Dönemin Başlangıcı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Duru Bülent, Keleş Ruşen, “Ankara’nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, *Mülkiye*, C. 32, S. 261, s. 30, 2008.

Duru Bülent, *Kıyı Yönetiminde Bütünleşik Yaklaşımlar ve Kıyı Politikası*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2003.

Einaudi Mario, Byé Maurice, Rossi Ernesto, *Nationalization in France and Italy*, Cornell University Press, New York, 1955.

Ekiz Cengiz, *Türkiye’de Rekabet Yönetimi: Tekelci Düzenlemenin Ekonomi-Politigi*, Siyasal Kitabevi, 2010.

Ekrem, “İdare Hususunda Nazariyerler, Kaideler, Tecrübeler”, *İdare*, S. 17, Ağustos 1929.

Engels Friedrich, Marx Karl, *Ailenin Devletin ve Özel Mülkiyetin Kökeni*, Sol Yayınları, Ankara, 1998.

Engin Burhan, “Çağımızın Modern Teşkilatçılık ve İlmi Sevk ve İdarecilikte Doktrin Sahibi Fransız (H. FAYOL)’un İdarecilik Usulünün İktisadi İşletmelere, Ordu Teşkilatına ve Belediyelere Tatbik Edilmesi İmkânı Hakkında Etüd”, *Türk İdare Dergisi*, S. 285, Kasım-Aralık 1963.

Erdost Muzaffer İlhan, *Kapitalizm ve Tarım, Küçük Köylülüğün Yoksullaşmadığı Tezinin Eleştirisi*, Onur Yayınları, Ankara, 1988.

Ergun Turgay, Polatoğlu Aykut, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1984.

Eroğul Cem, *Devlet Nedir?*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

Ertürk Keskin Nuray, "1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2012.

Ertürk Keskin Nuray, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerindeki Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi, Ankara, 2009.

Ertürk Keskin Nuray, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 2, Haziran 2006.

Fındıklı Remzi, "Yönetim Karşısında Denge unsuru olarak Orta Sınıflar", *Türk İdare Dergisi*, S. 384, Eylül 1989.

Fişek Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, 2005,

Fitz John, Beers Bryan, "Educational Management Organization and Privatization of Public Education: A Cross National Comparison of the USA and Britain", *Comparative Education*, C. 38, S. 2, 2002.

Geray Cevat, "Kıyılara İlişkin Düzenlemelere Toplu Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, C.10, S.1, Mart 1977.

Gezim Gürkan, "Kıyıların Toplum Yararına Kullanılması Alternatifleri Üzerine", *Mimarlık*, S.147, 1976/2.

Giddens Anthony, *Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Gierke Otto, "Orta Çağ'da siyasi kuramlar: Devlet ve hukuk", *Devlet Kuramı*, der. Cemal Baki Akal, Dost Kitabevi, Ankara, 2000.

Gierke Otto, *Political Theories of the Middle Age*, University Press, Cambridge, 1987

Göğher Erdoğan, "Kamulaştırma ve Millileştirmenin Devletler Hususi Hukukuna Getirdikleri Sorunlar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 1, 1969.

Gözübüyük Şeref, "Yeni İstimlâk Kanunu", *SBF Dergisi*, C. 11 S. 4, 1956.

Grotius Hugo, *On The Law of War and Peace*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, 2001.

Gullick L., Urwick L., *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937.

Güler Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı-*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.

Güler Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarlama Politikaları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 266, Ankara, 1996

Gülöksüz Yiğit, “Kıyıların Toplum Yararına Kullanılması Üzerine Düşünceler”, *Mimarlık*, S.147, 1976/2.

Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi: 1923-İzmir*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1997.

Gündüz Ökçün, *Türkiye İktisat Kongresi: 1923-İzmir*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1997.

Güriz Adnan, *Teorik Açından Mülkiyet Sorunu*, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1969.

Güzelsarı Selime, “Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, (ed. Barış Övgün), AÜ SBF, KAYAUM Yayın No: 5, Ankara, 2009.

Hajzler Chris, “Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006”, *University of Otago Economics Discussion Papers*, S. 1011, Eylül 2010.

Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2007.

Harvey David, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1993.

Hassan Ümit, *Ibn Haldun'un Metodu ve Siyaset Teorisi*, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 1998.

Hayek Friedrich A., *Road to Serfdom*, <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook43pdf.pdf>, (Erişim

tarihi: 15.04.2012).

Hegel G. W. Friedrich, *Philosophy of Right*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, 2001.

Heper Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

Hilferding Rudolf, *Finance Capital. A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*. (ed. Tom Bottomore), Routledge & Kegan Paul, London, 1981.

Hırş E., “Devlet İşletmelerinin Özel Sermayeye Devri Meselesine Dair Bazı Bazı Mütalealar”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 3-4, 1950.

Hobbes Thomas, *Leviathan*, McMaster University Archive of the History of Economic Thought, (ed. Rod Hay), <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/hobbes/Leviathan.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2012)

Hoelscher, Luis Cortavarría, *IMF Central American Regional Conference, Issues in Bank Resolution*, San Pedro de Sula, Honduras, 8-9 Haziran 2004.

İbn Haldun, *Mukaddime I*, Dergâh Yayınları, İstanbul, 1988.

Kant Immanuel, *The Philosophy of Law, An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as The Science of Right*, Edinburgh, 1887.

Kaplan Gürsel, "Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 54, S. 3, 2005.

Karadeniz Özcan, *Roma'da Kamulaştırma Kavramı ve 'Kamu Yararı' Kavramı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975.

Karahanoğulları Onur, “Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, S. 2, 2004.

Karahanoğulları Onur, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

Karakoç K., “Osmanlı'dan Günümüze Maden Mevzuatı ve Bor Madencililiği Özelleştirme ve Bor Politikaları Üzerine Düşünceler”, 2. *Uluslararası Bor Sempozyumu*, 23-25 Eylül 2004, Eskişehir.

Karasu Koray, “İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, Yıl. 5, Sayı 19, Temmuz - Eylül 2004.

Karasu Koray, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, *KAYFOR II*, Hacettepe Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, Eylül 2004.

Karasu Koray, “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 64-3, 2009.

Katzarov Konstantin, “The Validity of the Act of Nationalisation in International Law”, *The Modern Law Review*, C. 22, S. 6, Kasım 1959.

Kaya Alp Yücel, “Neo-liberal mülkiyet ya da ‘acele kamulaştırma’ nedir?”, *Toplum ve Bilim*, S. 122, 2011.

Kazgan Gülten, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

Keleş Ruşen, “Kamu Yararı Kavramı ve Kamulaştırma”, *Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı, Ramada Plaza, Ankara, 14-18 Haziran 2010.

Keleş Ruşen, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, 2004.

Keleş Ruşen, Geray Cevat, Emre Cahit, Mengi Ayşegül, *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*, Öteki Yayınevi, Ankara, 1999.

Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, Russell&Russell, New York, 1961.

Keynes John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, <http://cas.umkc.edu/economics/people/facultyPages/kregel/courses/econ645/Winter2011/GeneralTheory.pdf> (Erişim tarihi: 15.04.2012)

Kızıl (Erkelli) Neşe, “Kamulaştırma Fenomeni”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 9, S. 1-3, 1988.

Köroğlu Ömer, *Kamulaştırma*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995.

Köse Ahmet Haşim, “Sınıfsal ayrımlar belirginleşiyor”, *soL*, 7 Aralık 2012.

Kumar Krishan, *Ütopycılık*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Kuruç Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayını, No: 569, Ankara, 1988.

Küçük Yalçın, *Planlama Kavramı*, Ankara, 1975.

Laeven Luc, Valencia Fabian, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper, WP/10/146, Haziran 2010.

Lassalve Alain Durand, “Market-Driven Eviction Process in Development Countries: The Case of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia”, *Global Urban Development Magazine*, C. 3, S. 1, Kasım 2007.

Lebowitz Michael, *Sosyalist Alternatif, Gerçek İnsani Gelişim*, Yordam Kitap, İstanbul, 2010.

Lenin Vladimir İlyiç, *Devlet ve İhtilâl*, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara 1994.

Lenin Vladimir İlyiç, *Lenin Collected Works*, Progress Publishers, Cilt 13, Moskova, 1972.

Lenin Vladimir İlyiç, *Nisan Tezleri*, Sol Yayınları, Ankara, 1992.

Lewin Leif, *Self Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford University Press, New York, 1991.

Marx Karl, Engels Friedrich, *Gotha ve Erfurt Programlarının Eleştirisi*, Sol Yayınları, Ankara, 2002

Marx Karl, *Kapital, Kapitalist Üretimin Eleştirel Bir Tahlili, Birinci Cilt*, 1986, yeniden düzenleme Eriş Yayınları, 2003.

Marx Karl, *The Abolition of Landed Property*, <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1869/12/03.htm>, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

Mengi Ayşegül, Duru Bülent, “Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu - Uluslararası Katılımlı*, Ankara, 14-18 Haziran 2010.

Mesa-Lago Carmela, “Ideological, Political and Economic Factors in the Cuban Controversy on Material versus Moral Incentives”, *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, C. 11, S. 1, Şubat 1972.

Mihçioğlu Cemal, *Yönetim Bilimine Giriş*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1990.

Michael Andrews A., *State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof*, IMF Working Paper, WP/05/10, Ocak 2005.

Minor Micheal S., “Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980-1992”, *Journal of International Business Studies*, C. 25, S. 1, (İlk çeyrek) 1994.

Mody Ashoka, Sandri Damiano, *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be Joined at the Hip*, IMF Working Paper, WP/11/269, Kasım 2011.

Mundy Martha, *Governing property, making the modern state: law, administration and production*, I.B. Tauris, Londra, 2007.

Mustafa Şeref, “İdari kaza, idari dava ve ihtilafat”, *İdare*, S. 17, Ağustos 1929. Mümtaz Soysal, *Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1958.

Okçun Murat, “Post Modernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, 2003.

Onar Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3 Cilt, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Oppenheimer Franz, *Devlet*, (çev. Şenel Alâeddin, Sabuncu, Yavuz), Kaynak Yayınları, İstanbul, 1984.

Ökçün Gündüz, *1920-1930 Yılları Arasında Kurulan Türk. Anonim Şirketlerinde Yabancı Sermaye*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No: 324, Ankara, 1971.

Öktem M. Kemal, “Gerçekten Kötü Bir Yönetim Nasıldır?”, *Türk İdare Dergisi*, S. 397, Aralık 1992.

Öktem M. Kemal, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlemesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 380, Eylül 1988.

Örücü Esin, “Taşınmaz Mülkiyeti Sınırlamalarına İlişkin Öneriler”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Yıl: 10, S. 13, 1976.

- Övgün Barış, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011.
- Özay İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Özen Haldun, “Arsada özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına düzenlenmemesinin yarattığı sorunlar”, *HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, S. 34-33, 1975.
- Özmen Münci, “Yabancıya Taşınmaz Satışı ve AİHM İçtihatları”, *Cumhuriyet*, 6 Nisan 2012.
- Öztürk Funda, *Özelleştirmede Kamu Yararı Kavramı*, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara, 2007.
- Öztürk N. Kemal, “Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 419, Haziran 1998.
- Pashukanis Evgeni, *Selected Writings on Marxism and Law*, (ed. P. Beirne ve R. Sharlet), London & New York, 1980.
- Perrot Jean-Yves, Chatelus Gauter (ed.), *Financing of Major Infrastructure and Public Service Projects, Public-Private Partnership*, Presse de l'école national des pont et chaussées, 2000.
- Piettre André, *Marxism, Communist and Western Society*, 1973.
- Platon, *The Republic*, <http://www.idph.net/conteudos/ebooks/republic.pdf> , (Erişim tarihi: 16.04.2012).
- Poulantzas Nicos, *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Epos Yayınevi, Ankara, 2004.
- Poulantzas Nicos, *Kapitalist Devlet Sorunu*, Birikim Yayınları, İstanbul, 1977.
- Proudhon Pierre-Joseph, *Mülkiyet Nedir?*, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010.
- Pufendorf Samuel von, *On The Duty of Man and Citizen*, Oceana Publications Inc., New York, 1964.
- Recep Bozlağan, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 2003.
- Reynolds Susan, *Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The University of North Carolina, 2010.
- Rizzi Bruno, *The Bureaucratization of the World*, The Free Press, London, 1985

- Rosenthal I.J., *Ortaçağda İslam Düşüncesi*, İz Yayıncılık, 1996
- Rousseau Jean-Jacques, *Ekonomi Politik*, İmge Kitabevi, Ankara 2005.
- Sabuktay Ayşegül, *Mülksüzleştirmenin Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009.
- Saraç Tahir, “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından el konan şirketlerde tek kişi ile yapılan genel kurul toplantılarının geçerliliği sorunu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 57, S. 2, 2008.
- Schiavoni Christina, Camacaro William, “The Venezuelan Effort to Build a New Food and Agriculture System”, *Monthly Review*, C.61, S. 3, Temmuz-Ağustos 2009.
- Schneiderman David, “Law and Contemporary Problems”, C. 63, S. 4, *Public Perspectives on Privatization*, Güz, 2000.
- Schott Rüdiger, *Marxism, Communist and Western Society*, Cilt 7, Herderard Gerder, New York, 1973.
- Schumpeter Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, 2003.
- Seidl-Hohenveldern Ignaz, “Communist Theories on Confiscation and Expropriation. Critical Comments”, *The American Journal of Comparative Law*, C. 7, S. 4, Güz, 1958.
- Sezen Seriyen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999.
- Simon Herbert, *Kamu Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 547, Ankara 1985.
- Somel Ali, “Türkiye’de Kalkınma Planlaması Efsanesi”, *Dönemler ve Zihniyetler*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009.
- Somel Ali, “İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi’ne Yansıması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 42, S. 3, Eylül 2009.
- Somel Ali, “Kamulaştırmanın Değişimi Özelleştirme-Devletleştirme İkiliğinde Nereye Düşüyor?”, *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu*, Memleket Yayınları, Ankara, 2010.
- Sönmez Sinan, “Küreselleşme Ortamında Kamu İşletmeciliği için Bir Strateji Oluşturulabilir mi?”, *Türkiye 13. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı*, Zonguldak , 29-31 Mayıs 2002.

Spencer Herbert, *The Man Versus The State*, The Caxton Printers, Caldwell Idaho, 1960.

Spicer Michael W., “Cameralist Thought and Public Administration”, *Journal of Management History*, C. 4, S. 3, 1998.

Stillman Richard J., “American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?”, *Public Administration Review*, C. 57, S. 4, Temmuz-Ağustos 1997.

Stirner Max, *The Ego and His Own*, New York, Benj R. Tuckler Publisher, 1910.

Süheyp Nizami, “Taylorculuktan İş Kafiyeciliğine”, *İdare*, S. 73, Nisan 1934.

Sürebahan Sadreddin, “Etkili İdare”, *Türk İdare Dergisi*, S. 305, Mart-Nisan 1967.

Sweezy Paul M., Baran Paul A., *Tekelci Kapitalizm*, (çev: Filiz Onaran), Doğan Yayınevi, Ankara, 1970.

Swyngedouw Erik, “Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization”, *Capitalism Nature Socialism*, C. 16, S. 1, Mart 2005.

Şakir Berki, “Cumhuriyet Devrinde Toprak Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 30, S. 1-4, 1973.

Şen Mustafa, “İslam ve Osmanlı Hukukunda Kamulaştırma Müessesesi”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1997.

Şenel Alaaddin, *İlkel Topluluktan Uygar Topluma*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2004.

Tan Turgut, “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt 7, 1990.

Tan Turgut, “İdarede Yeni Ussal Arayışları ve Hukuk”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*, C.2, Ankara, TODAİE Yayınları, 1995.

Tan Turgut, “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 47, S. 3-4, 1992.

Tan Turgut, *Türkiye İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 482, Ankara, 1982.

Tandoğan Halûk, “Türk Hukukunda Mecralar”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9 S. 3-4, 1952.

Tekeli İlhan, "Kıyı Planlamasının Değişik Boyutları", *Mimarlık*, S.147, 1976/2.

Tekeli İlhan, “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, *Planlama*, 88/2, 1988.

Tekeli İlhan, İlkin Selim, *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 30, Ankara, 1983.

Tekeli İlhan, İlkin Selim, *Savaş sonrası ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*, Kalite Matbaası, Ankara, 1974.

Tekeli İlhan, İlkin Selim, *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu*, Sanem Matbaası, Ankara, 1982.

Tekin Avaner, “1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Tekin Avaner, Nuray Ertürk Keskin, Barış Övgün, Menaf Turan, “1939: Yerde ve Yönetimde ‘Deprem’”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Tenik Özden, “İdarede Verim”, *Türk İdare Dergisi*, S. 378, Mart 1988.

Thornburg Max Weston, Graham Spry, George Soule, *Turkey: An Economic Appraisal*, The Twentieth Century Fund, Greenwood Press, New York, 1949.

Timur Taner, *Osmanlı’nın Toplumsal Düzeni*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1979.

Tugwell Rexford G., *The Economic Basis of Public Interest*, Reprints of Economic Classics, New York, 1968.

Turan Menaf, “1934: Devletçilik için Örgütlenme Yılı”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Turan Menaf, *Türkiye’de Kentsel Rant*, Yazılama Yayınevi, Ankara, 2009.

Turhan Mehmet, “Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 33, S. 1-4, 1976.

Türk Hikmet Sami, Anadolu Ajansı Sorunu ve Çözüm Yolları”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 34, S. 1-4, 1978.

Türker Metin, “Dünyada Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları”, *Toprak Mülkiyeti Sempozyumu*, Ankara, 17-18 Aralık 2009.

Üşür İşaya, Sancar Mihet, Ozansoy Cüneyt, Çulhaoğlu Metin, Üçkuyu Yavuz, “Kamuculuk mu Devletçilik mi?”, *Toplum ve Hekim*, C. 16, S. 5, Eylül-Ekim 2001.

Waldo Dwight, *The Administrative State: The Sturdy of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press Company, New York, 1948

Weber Max, *Bürokrasi ve Otorite*, Adres Yayınları, 2006

Wilson Woodrow, “İdarenin İncelenmesi”, *Seçme Parçalar*, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Siyasi İlimler Serisi: 1, 1961.

Wood Ellen Meiksins, *Sermaye İmparatorluğu*, Epos, 2006.

Yaşamış Firuz Demir, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’ dan ‘Management’a...”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Haziran 1997.

Yaşamış Firuz Demir, “Kamu Yönetiminde Gruplar”, *Türk İdare Dergisi*, S. 322, Ocak-Şubat 1970.

Yavuz Fehim, *Kentsel Topraklar (Ülkemizde ve Başka Ülkelerde)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 452, Ankara, 1980.

Yıldırım Koç, *Atatürk Millileştirmeleri ve Devletleştirmeleri, Günümüz Özelleştirmeleri*, Türk-İş Eğitim Yayınları No: 55, Ankara, 2000.

Yılmaz Aslı, "1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetimsel Omurgası", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2012.

Zabcı Filiz, “Kamu Yararı”, *Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri – I*, Nota Bene Yayıncılık, 2010.

Zengin Ozan, “1936: Parti ile Devletin Bütünleşmesi”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM, Ankara, 2007.

Zevkliler Aydın, “Kamulaştırma, Satım Sözleşmesinin Özel Bir Çeşidi Midir?”, *Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan*, Ankara, 1977.

Zevkliler Aydın, “Toprak Reformunun Medeni Kanunu İlgilendiren Yönleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 26, S. 3-4, 1969.

Zuhaylı, *Vehbe İslam Fıkı Ansiklopedisi*, İstanbul, 1994.

Haber kaynakları

“3. Köprüde iptal beklemiyordum, bu proje zaruri”, *Milliyet*, 13 Ocak 2012.

“...üstelik ekonomik değil”, *soL Haber Portalı*, 17 Haziran 2006, <http://arsiv.sol.org.tr/index.php?yazino=632> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“3. havalimanının yeri belirlendi, dev kamulaştırma başladı”, *Milliyet*, 2 Ağustos 2012.

“3’üncü Boğaz Köprüsü ihalesi ertelendi!”, *Milliyet*, 29 Aralık 2011.

“Arab spring economies, Unfinished business, Revolutions have hurt the wallets of bosses and workers alike”, *Economist*, 4 Şubat 2012. <http://www.economist.com/node/21546018>, (Erişim tarihi: 17.04.2012).

“Askeri havaalanı kararı arsa fiyatlarını en az beşe katladı”, *Milliyet*, 11 Temmuz 2012.

“Bakan: Rize’de hepimiz hata yaptık”, *Cumhuriyet*, 5 Ekim 2011.

“Başbakandan itiraf geldi”, *Cumhuriyet*, 26 Ekim 2011.

“Borsada yabancı oranı %63 geriledi”, *Milliyet*, 1 Aralık 2012.

“CHP, siyanüre dikkat çekti”, *Cumhuriyet*, 1 Ağustos 2011.

“Durmuyorlar: Çevre yağma yasası komisyondan geçti”, *soL Haber Portalı*, 1 Haziran 2012, <http://haber.sol.org.tr/kent-gundemleri/durmuyorlar-cevre-yagma-yasasi-komisyondan-gecti-haberi-55475> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Durmuyorlar: Çevre yağması yasası komisyondan geçti”, 1 Haziran 2012, *soL Haber Portalı*,

“Eldorado: Efemçukurunda faaliyete başlayacağız”, *Milliyet*, 1 Temmuz 2011.

“Eminent Domain Outrage in Connecticut”, Fulton William, Ocak 2010,
<http://www.governing.com/columns/eco-engines/Eminent-Domain-Outrage-in.html>,

(Erişim tarihi: 15.04.2012)

“Evimiz başımıza yıkılana kadar”, *Cumhuriyet*, 8 Ocak 2012.

“Gayrimenkul sektöründeki büyüme oranı yüzde 2,8 oldu”, *Milliyet*, 4 Temmuz 2012.

“Güngör Uras’tan köprü için ‘Formül’”, *Milliyet*, 11 Ocak 2012.

“HES’lerde Asıl Hedef Rant Paylaşımı”, 15 Kasım, 2010,
<http://derelerinkardesligi.org> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“İstanbulda ofisler ‘altın çağını’ yaşıyor”, *Milliyet*, 28 Ağustos 2012.

“Kamu-özel ortaklığına iflasta bile hazine garantisi!”, 21 Mart 2012,
<http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/kamuozel-3114.html> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Kentsel dönüşüm belediyelere takıldı”, *Milliyet*, 8 Eylül 2012.

“Lüks semtlerdeki arsa sahiplerine ‘2/3 baskısı’”, *Milliyet*, 31 Ağustos 2012.

“MEB İmam Hatip için villa kiraladı!”, *soL Haber Portalı*, 26 Eylül 2012,
<http://haber.sol.org.tr/kent-gundemleri/meb-imam-hatip-icin-villa-kiraladi-haberi-60116>,
(Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Milli Eğitim Bakanı Ömer Dinçer İstanbul Sanayi Odasının Mayıs Ayı Olağan Meclis Toplantısına Katıldı”, MEB Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, 23 Mayıs 2012,
<http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=9497>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Okullara Tekli Eğitim Geliyor”,
<http://okulweb.meb.gov.tr/63/01/323433/haber2.html>, (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Otoyol uzantısına köylülerden isyan”, *Milliyet*, 22 Ağustos 2012.

“ÖZAK GYO, hedefini açıkladı”, *Milliyet*, 9 Mayıs 2012.

“Pfizer to Leave City That Won Land-Use Case”, *New York Times*, 12 Kasım 2009,
<http://www.nytimes.com/2009/11/13/nyregion/13pfizer.html>, (Erişim tarihi: 15.04.2012).

“Sevda tepesi emsal oldu Boğazda otel yapacak”, *Milliyet*, 19 Haziran 2012.

“Tabiat ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı hakkında -Suyun Ticarileştirilmesine Hayır Platformu”, 1 Kasım 2010, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=33543 (Erişim tarihi: 05.12.2012)

“Trafığın hızını ‘duble’ kesti!”, *Milliyet*, 24 Ağustos 2012.

“Uzmanlar kentsel dönüşüm yasasını mercek altına aldı”, *Milliyet*, 3 Temmuz 2012.

“Üçüncü Köprü ihalesi için yeni çözüm”, *Milliyet*, 26 Ocak 2012.

“Vakıfbank kamulaştırılıyor”, *Milliyet*, 23 Eylül 2012.

“Water A Common Heritage of Humanity”, World Social Forum, Porto Allegre, 2002.

“Yeni Eğitim Sisteminde Derslik İhtiyacı Modern Yöntemle Çözülecek”, MEB Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği 09 Nisan 2012, <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=9398> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

Resmi /Kurumsal Raporlar

ABD Kongre Kütüphanesi, Federal Research Division of the Library of Congress, Country Studies/Area Handbook Series, <http://countrystudies.us/>, (Erişim tarihi: 16.04.2012).

AYEN Enerji AŞ, *2008 Faaliyet Raporu*, 2008.

Başbakanlık Genelgesi, “Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu”, Resmi Gazete Tarihi: 8.12.2010, Sayı: 27779.

Başbakanlık Genelgesi, “Karadeniz Sahil Yolu”, Resmi Gazete Tarihi: 23.11.2004, Sayı: 25649.

BDDK, “Finansal Sektör Komisyonu Olağan Toplantısı”, 25 Mayıs 2009.

Castle Coalition, *Myths and Realities of Eminent Domain Abuse*, Haziran 2009.

Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü - *Kent Bilgi Sistemleri Standartlarının Belirlenmesi Projesi İP-3 (1): Veri/Kullanıcı Gereksinim Analizi* - Şubat 2012.

Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, *Kent Bilgi Sistemleri Standartlarının Belirlenmesi Projesi İP-3 (2): İş Süreci Analizi* - Şubat 2012.

DPT, *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*.

DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*

DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977.*

DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983.*

DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989.*

DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994.*

DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000.*

DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005.*

DSİ Genel Müdürlüğü, “Tarım: Sulamanın önemi”,
<http://www.dsi.gov.tr/docs/hizmet-alanlari/tarim-sulama.pdf> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

DSİ Genel Müdürlüğü, *Stratejik Plan 2010-2014.*

Eİİ Genel Müdürlüğü, *2011 Yılı Faaliyet Raporu*, Nisan 2012

Elektrik Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, “Elektromanyetik kirlilik boyut değiştirdi”, Elektromanyetik Alanlar ve Etkinlikleri Çalışma Grubu, 24 Haziran 2012.

EPDK, *2011 Faaliyet Raporu*,

EPDK, *Stratejik Plan 2011-2015*,

Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği, *2023 Vizyonunda Gayrimenkul Sektörü*, Can Fuat Gürlesel, Mayıs 2012.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, “Sulukule’de Rantsal Dönüşüm”, 24 Mart 2009.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, *Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi*, Antalya, 2011.

ICSID, Mexico – Spain BIT (signed 1995, in force 1996), Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A., 2003, http://www.biicl.org/files/3917_2003_tecmed_v_mexico.pdf, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

ICSID, ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v The Republic of Hungary, 2006, https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC648_En&caseId=C231, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

ICSID, Argentina-France BIT (1991), Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v Argentine Republic, 2007, <http://www.biicl.org/files>

/3904_2007_vivendi_v_argentina.pdf, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

ICSID, Glamis Gold v United States of America, 2009, <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0378.pdf>, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

ICSID, Rumeli Telekom Aş and Telsim Mobil Telekomunikasyon Hizmetleri Aş v Republic of Kazakhstan, 2008, <http://italaw.com/documents/RumeliAnnulment.pdf>, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

ICSID, Saipem SpA v The Peoples Republic of Bangladesh, 2009, http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/Saipem_v_Bangladesh_ICSID_Award.pdf, (Erişim tarihi: 05.12.2012).

IMF, *Democratic Republic of the Congo: Poverty Reduction Strategy Paper*, IMF Country Report No. 07/330, Washington, D.C., Eylöl 2007.

IMF, *Ireland: 2009 Article IV Consultation—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, IMF Country Report No. 09/195, Washington, D.C., Haziran 2009.

İnşaat Mühendisleri Odası, ““Âfet Riski Altındaki Alanların Dönüştürölmesi Hakkında Kanun Tasarısı’ üzerine görüş”, 23 Ocak 2012.

KENTGES, *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023*, Ankara.

Makina Mühendisleri Odası, *Organize Sanayi Bölgeleri, Küçük Sanayi Siteleri, Teknoparklar*, Haz. Yavuz Bayölken, Cahit Kütökoğlu, Nisan 2012, Yayın No: MMO/584.

Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1966.

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü, *Devlet Malları Mevzuatı*, Ankara, 2005.

Metallurji Mühendisleri Odası, *Bor Raporu*, Temmuz 2003.

Milli Güvenlik Kurulu Kararı, “Rejim Aleyhtarı İrticai Faaliyetlere Karşı Alınacak Tedbirlere ilişkin 406 Sayılı karara EK-A”, 28 şubat 1997.

Mimarlar Odası Ankara şube, *Atatürk Orman Çiftliğı 5524 Sayılı Yasa ve Koruma Amaçlı İmar Planı Değerlendirme*, Ekim 2006.

Mimarlar Odası, *TOKİ Raporu*, 9 Eylül 2008.

Petrol-İş Sendikası, KESK-ESM, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası, Metalurji Mühendisleri Odası, Maden Mühendisleri Odası, Kimya Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, “Bor madenlerinin işletilmesinin özel sektöre devri açık bir özelleştirmedir”, 2 Kasım 2012.

Peyzaj Mimarları Odası Basın Açıklaması, “İzmir’in Su Havzasında Çalan Tehlike Çanları”, 9 Şubat 2009.

Peyzaj Mimarları Odası, “Kentsel Dönüşümlerde İmarlı İmarsız Alanda Uygulama için Belediyelere Hukuk Dışı Yetki Devri”, 8 Haziran 2010.

Reclaiming Public Water Network, *Water Democracy, Reclaiming Public Water in Asia*, , Kasım 2007.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı, “Teknopark İstanbul”, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/projeler/Sayfalar/proje.aspx?projeID=161> (Erişim: 05.12.2012)

Şehir Plancıları Odası Genel Merkezi, Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi, “Alibeyköy’de ‘Çifte Kavrulmak’ Tek Çözüm Değil!”, 28 Ağustos 2004.

TC Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, *Kentleşme Şûrası 2009*, Komisyon Raporları, Ankara, 4-7 Mayıs 2009.

TC Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü Hizmetleri, “Organize Sanayi Bölgeleri Hizmetleri”, <http://www.sanayi.gov.tr/ServiceDetails.aspx?dataID=180&catID=320&lng=tr> (Erişim: 05.12.2012)

TC Kalkınma Bakanlığı, Genelge-2012/1, Ek: 2013-2015 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

TC Kalkınma Bakanlığı, *Katılım Öncesi Ekonomik Program 2012-2014*, Ankara, Aralık 2011.

TC Kalkınma Bakanlığı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kamu-Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, *Kamu-Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat*, Mayıs 2012.

TC Kültür ve Turizm Bakanlığı, *2010-2014 Stratejik Planı*, Ankara, 2010.

TC Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, *Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi 2011-2014 (AB Üyeliğine Doğru)*, Ankara, 2010, s. 41, 178.

TC Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara, 2009.

TC Ulaştırım, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Haberleşme Genel Müdürlüğü, “Elektronik Haberleşme Alt Yapısına Ait Sistemler (Baz İstasyonları)”, Genelge (2012/HGM-01), 16 Şubat 2012.

TEİAŞ, *2011-2015 Dönemi Stratejik Planı*,

TEPAV, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, Sanayi Politikaları Çalışma Grubu, “Organize Sanayi Bölgeleri ve Kamusal Yetkiler: Faydalar ve Sorunlar Nelerdir?”, 16 Ekim 2006.

The Institue of Justice, *Building Empires Destroying Homes, Eminent Domain Abuse in New York*, 2009.

TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Jeoloji Mühendisleri Odası, Kimya Mühendisleri Odası, Metalurji Mühendisleri Odası, Orman Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası, “3213 sayılı Maden Kanununda Değişiklik Tasarısı Hakkında Değerlendirme Raporu”, 12 Mayıs 2002.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Çevre Mühendisleri Odası, Peyzaj Mimarları Odası, Ziraat Mühendisleri Odası Basın Açıklaması, “Orman Alanları Değil Aslında Geleceğimiz Satışta”, 19 Nisan 2012.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası Basın Açıklaması, “Hazine Arazileri Satılarak Ülke Ekonomisini Kurtaracak Kaynak Değildir”, 13 Eylül 2006.

TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı Açıklaması, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 648 sayılı KHK ile bu sefer de tüm ülke toprağı üzerinde her türlü tasarrufa muktedir kılınmıştır”, 19 Ağustos 2011.

TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet Soğancı Basın Açıklaması, “Hukuk ihlalinin her türlü afete zemin hazırladığını unutmadan! TBMM, hükümetin dayattığı hukuküstü yetkileri kabul edecek mi?”, 29 Şubat 2012.

TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, “Su Kanunu Tasarısı Taslağı” Görüşü, 22 Kasım 2012.

TMMOB, *Hidroelektrik Santraller Raporu*, Ekim 2011.

TMMOB, *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Gerçeği ve 5286 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi*, TMMOB, 2005.

TMMOB, *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Gerçeği ve 5286 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi*, Ankara 2005.

TMSF, “Banka Verileri / TMSF’ye İntikal Eden Bankalar”
<http://www.tmsf.org.tr/intikaleeden.bankalar.tr> (Erişim tarihi: 05.12.2012)

TTB, *Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu*, 6-7 Mayıs 2011.

Tüm İktisatçılar Birliği, “Madencilik Rantı ve ‘Devletleştirme’ Sorunu”,
http://www.maden.org.tr/resimler/ekler/424d2deec2f9468_ek.pdf (Erişim tarihi: 05.12.2012)

UNCTAD, *Expropriation*, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II, New York-Geneva, 2011.

UNCTAD, *Taking of Property*, UNCTAD Series onf Issues of International Investment Agreements, New York-Geneva, 2000.

UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2009, The State and Development Governance*, New York-Geneva, 2009.

UNCTAD, *World Investment Report 2010, Investing in a Low-Carbon Economy*, New York-Geneva, 2010.

UNCTAD, *World Investment Report 2011, Non-Equity Modes of International Production and Development*, New York-Geneva, 2011.

UNDESA, *International Forum for Social Development, Social Justice in an Open World, Role of the United Nations*, New York, 2006.

UNDESA, *The State of the Worlds Indigenous Peoples*, New York, 2009.

UNECE, *Guidelines on Private Public Partnership for Infrastructure Development*, Forum on Public-Private Partnership for Infrastructure: The Next Steps (PPPs), Palais de Nations, 2000.–

Ek 1: 20. Yüzyılda kamulaştırmanın kuruluş ve çözülüş haritası

		1910	1920	1930	1945	1950	1960	1970	1980	1990	
		SAVAş		1929 BUHRANI	SOVYET-ABD KUTUPLAşMASI		BAğLANTISIZLAR HAREKETİ		EKONOMİK KRİZ		
L AMERİKA	Meksika	1917-M		1938-petrol-M					1982 -Ö		M=Millileştirme/ Devletleştirme
	Brezilya			1937 -K		1950-petrol-M			1979-Ö		
	Arjantin					1945 -M	1958 -M		1983-Ö		K=Kamulaştırma
	şili						1971-maden-M		1973-Y		L=Liberalizasyon
	Küba						1959-M				Ö=Özelleştirme
GD ASYA	Vietnam					1959-S			1985-L		S=Sosyalizme geçiş
	Endonezya					1957 -M		1970-L			
	Filipinler			1935-M		1953-Ö	1965-M		1985-Ö		
	Sri Lanka						1965 -K	1977-Ö			
	Burma					1948-M	1962-S	1977 -L			
ASYA	Çin					1949-S			1983-L		
	Kuzey Kore				1946-S						
	Moğolistan			1929-S					1985-L		
	Hindistan							1970-M		1995-L	
ORTADOğU	İsrail					1949-toprak-K					
	İran					1951-petrol-M					
	Irak						1961-petrol-K	1973 -petrol-M			
	Suriye						1964-petrol-M	1970-sanayi-M	1985-Ö		
AFRİKA	Mısır					1956-Süveyş-M		1974-petrol-Ö			
	Libya							1969-petrol-M			
	Cezayir						1962-M	1971-maden-M	1980-Ö		
	Sudan							1970-banka-M	1975-banka-L		
	Somali							1969-M	1980-L		
	Etiyopya							1975-K	1983-L		
AVRUPA	Portekiz							1974-M		1988-Ö	
	Yugoslavya				1945-S					1990-L	
	Polonya				1948-S					1989-Ö	
	Macaristan				1948-S				1980-L		
	Çekoslavakya	1919-K			1948-S					1989-L	
	Romanya		1923-M		1948-S					1989-Ö	
	Türkiye		1924-M		1945-toprak-K				1978-maden-M	1980-Ö	

Ek 2: Acele kamulaştırma kararları kurum/sektör/faaliyet dağılımı

SEKTÖR (Toplam)	FAALİYET	Top	KURUM	#	KURUM	#	KURUM	#	KURUM	#	KURUM	#	KURUM	#					
yerel hizmetler	atık arıtma	3	belediye	2	belediye birliği	1													
52	belediye muhtelif	3	belediye	3															
	dönüşüm	24	belediye	19	toki	5													
	yenileme	11	toki	2	belediye	9													
	deprem	1	toki	1															
	ıslah	10	belediye	9	dsi (çevre)	1													
hizmet	sağlık	2	(belediye)	2															
14	eğitim	6	üniversite	6															
	spor tesisi	6	gençlik ve spor gm	4	spor gm	1	bakan bayındır	1											
su	içme suyu	13	dsi	11	belediye	2													
54	sulama	7	dsi	7															
	baraj	34	dsi	19	dsi (hes)	2	dsi (sulama)	1	epdk (hes)	7	tcdd (deplas)	2	belediye	1	bakan bayındır	2			
enerji	hes	46	epdk	39	dsi (baraj)	4	epdk (enerji nakil)	3											
83	res	3	epdk	3															
	termik	5	epdk	5															
	doğalgaz	3	epdk	3															
	jeotermal	1	epdk	1															
	maden	3	bakan enerji	3															
	enerji nakil	22	şirket	2	epdk	13	tedaş	1	teiaş	6									
sanayi ticaret	serbest b	3	milli emlak	3															
7	osb	3	il özel	2	tcdd	1													
	endüstri b	1	(belediye)	1															
ulaşım	havayolları	9	dhl (hava)	4	dhm	2	valilik	1	bakan ulaş	2									
50	karayolları	21	kgm	6	büyükşehir	13	il özel	1	bakan ulaş	1									
	demiryolları	20	tcdd	13	dlh (demir)	5	büyükşehir	2											
260		260																	
	KURUMLAR	Top	FAALİYET		FAALİYET		FAALİYET		FAALİYET		FAALİYET		FAALİYET		FAALİYE T	FAALİYET	FAALİYET	FAALİYET	
74	epdk	74	termik	5	enerji nakil	13	res	3	jeotermal	1	hes	39	baraj-hes	7	hes-enerji nakil	3	doğalgaz	3	
45	dsi	45	baraj	19	baraj-hes	6	ıslah-çevre	1	içme suyu	11	sulama	7	baraj-sulama	1					
64	belediye	64	dönüşüm	19	ıslah	9	yenileme	9	ulaşım (büyükş)	15	muhtelif	3	arıtma	3	sağlık	2	endüstri	1	baraj
9	bakanlık	9	enerji	3	bayındırlık	3	ulaştırma	3											içme suyu

Ek 3: Devletleştirme ve kamulaştırma içerikli yasa ve KHK'lar

105 Sayılı Kanunun Kaldırılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 381, Resmi Gazete Tarihi: 23.10.1962, Sayısı: 11239.

19 Ekim 1961 Tarihli ve 105 Sayılı Kanunun Kaldırılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 381, Resmi Gazete Tarihi: 23.10.1962, Sayısı: 11239.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunu, Kanun Sayısı: 6306, Resmi Gazete Tarihi: 31.05.2012, Sayısı: 28309.

Ameliyatı İskaiye İşletme Kanun Muvakati, Kanun Sayısı: 9, Resmi Gazete Tarihi: 15.02.1329 (28.04.1913) Sayısı: 1742.

Amme Hükmi Şahıslar veya Müesseseleri Tarafından Fiilen Amme Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Gayrimenkuller Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 221, Resmi Gazete Tarihi: 12.01.1961, Sayısı: 10705.

Arsa Üretimi ve Değerlendirmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 1164, Resmi Gazete Tarihi: 10.05.1969, Sayısı: 13195.

Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Kanunu, Kanun Sayısı: 2565, Resmi Gazete Tarihi: 22.12.1981, Sayısı: 17552.

Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğünün Kuruluş Kanunu, Kanun Sayısı: 5659, Resmi Gazete Tarihi: 01.04.1950, Sayısı: 7472.

Bankacılık Kanunu, Kanun Sayısı: 5411, Resmi Gazete Tarihi: 01.11.2005, Sayısı: 25983.

Bankalar Kanunu, Kanun Sayısı: 3182, Resmi Gazete Tarihi: 02.05.1985, Sayısı: 18742.

Bankalar Kanunu, Kanun Sayısı: 4389, Resmi Gazete Tarihi: 23.06.1999, Sayısı: 23734.

Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4629, Resmi Gazete Tarihi: 03.03.2001 Sayısı: 24335.

Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun, Kanun Sayısı: 4568, Resmi Gazete Tarihi: 26.05.2000, Sayısı: 24060.

Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Sayısı: 5335, Resmi Gazete Tarihi: 27.04.2005, Sayısı: 25798.

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3996, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1994, Sayısı: 21959.

Belediye Gelirleri Kanunu, Kanun Sayısı: 2464, Resmi Gazete Tarihi: 29.05.1981, Sayısı: 17354.

Belediye İstimlâk Kanunu, Kanun Sayısı: 3710, Resmi Gazete Tarihi: 18.07.1939, Sayısı: 4258.

Belediye Kanunu, Kanun Sayısı: 1580, Resmi Gazete Tarihi: 14.04.1930, Sayısı: 1471.

Belediye Kanunu, Kanun Sayısı: 5393, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Sayısı: 25874.

Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2497, Resmi Gazete Tarihi: 09.06.1934, Sayısı: 2722.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 03.06.2011, 635; Resmi Gazete Tarihi: 08.06.2011, Sayısı: 27958.

Boğaziçi Kanunu, Kanun Sayısı: 2960, Resmi Gazete Tarihi: 22.11.1983, Sayısı: 18229.

Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanun, Kanun Sayısı: 2840, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1983. Sayısı: 18076.

Borçlar Kanunu, Kanun Sayısı: 818, Resmi Gazete Tarihi: 08.05.1926, Sayısı: 366.

Cevamii Şerife Vesair Müessesatı Hayriyenin Tahtında veya Fevkinde veya Harim ve Müştemilatında Bulunan Mahallerin İstimlakı Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 8, Resmi Gazete Tarihi: 30.06.1328 (12.09.1912) Sayısı: 1175.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 08.08.2011, 648; Resmi Gazete Tarihi: 17.08.2011, Sayısı: 28028.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 29.06.2011, 644; Resmi Gazete Tarihi: 04.07.2011, Sayısı: 27984.

Damga Vergisi Kanunu, Kanun Sayısı: 488, Resmi Gazete Tarihi: 11.07.1964, Sayısı: 11751.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Kanun Sayısı: 4753, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1945, Sayısı: 6032.

Damga Vergisi Kanunu, Kanun Sayısı: 488, Resmi Gazete Tarihi: 11.07.1964, Sayısı: 11751.

Devlet İhale Kanunu, Kanun Sayısı: 2886, Resmi Gazete Tarihi: 10.09.1983, Sayısı: 18161.

Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü ve Vazifeleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 6200, Resmi Gazete Tarihi: 25.12.1953, Sayısı: 8592.

Devletçe İşletilecek Madenlerin Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2172, Resmi Gazete Tarihi: 14.10.1978. Sayısı: 16434.

Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, Kanun Sayısı: 4875, Resmi Gazete Tarihi: 17.06.2003, Sayısı: 25141.

Elektrik Piyasası Kanunu, Kanun Sayısı: 4628, Resmi Gazete Tarihi: 03.03.2001, Sayısı: 24335.

Elektrik Piyasasında Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4646, Resmi Gazete Tarihi: 02.05.2001, Sayısı: 24390.

Elektronik Haberleşme Kanunu, Kanun Sayısı: 5809, Resmi Gazete Tarihi: 10.11.2008, Sayısı: 27050.

Emlak Vergisi Kanunu, Kanun Sayısı: 1319, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1970, Sayısı: 13576.

Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4737, Resmi Gazete Tarihi: 19.01.2002, Sayısı: 24645.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3154, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1985, Sayısı: 18681.

Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi Kanunu, Kanun Sayısı: 7462, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1960, Sayısı: 10445.

Ereğli Kömür Havzasındaki Ocakların Devletçe İşlettirilmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3867, Resmi Gazete Tarihi: 05.06.1940, Sayısı: 4527.

Gecekondu Kanunu, Kanun Sayısı: 775, Resmi Gazete Tarihi: 30.07.1966, Sayısı: 12362.

Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Kanunu, Kanun Sayısı: 4533, Resmi Gazete Tarihi: 20.02.2000, Sayısı: 23970.

Gelir Vergisi Kanunu, Kanun Sayısı: 193, Resmi Gazete Tarihi: 06.01.1961, Sayısı: 10700.

Harçlar Kanunu, Kanun Sayısı: 492, Resmi Gazete Tarihi: 17.07.1964, Sayısı: 11756.

Hazineye Ait Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4706, Resmi Gazete Tarihi: 18.07.2001, Sayısı: 24466.

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Sayısı: 5302, Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Sayısı: 25745.

İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Kanun Sayısı: 222, Resmi Gazete Tarihi: 12.01.1961, Sayısı: 10705.

İmar Kanunu, Kanun Sayısı: 3194, Resmi Gazete Tarihi: 09.05.1985, Sayısı: 18749.

İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2981, Resmi Gazete Tarihi: 08.03.1984, Sayısı: 18335.

İskân Kanunu, Kanun Sayısı: 5543, Resmi Gazete Tarihi: 26.09.2006, Sayısı: 26301.

İskân Kanununa ek Kanun, Kanun Sayısı: 5233, Resmi Gazete Tarihi: 27.07.2004, Sayısı: 25535.

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun, Kanun Sayısı: 3645, Resmi Gazete Tarihi: 22.06.1939, Sayısı: 4239.

İstanbul, Kayseri, Bursa Kapalı Çarşılarının Onarımı ve İmarı Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2082, Resmi Gazete Tarihi: 24.03.1977, Sayısı: 15888.

İstimlâk Kanunu, Kanun Sayısı: 6830, Resmi Gazete Tarihi: 31.08.1956, Sayısı: 9402.

Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, Kanun Sayısı: 5686, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.2007, Sayısı: 26551.

Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, Kanun Sayısı: 933, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1967, Sayısı: 12671.

Kamu İhale Kanunu, Kanun Sayısı: 4734, Resmi Gazete Tarihi: 22.01.2002, Sayısı: 24648.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 08.06.1984, 233, Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1984, Sayısı: 18435.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, Kanun Sayısı: 5018, Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Sayısı: 25326.

Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3082, Resmi Gazete Tarihi: 01.12.1984, Sayısı: 18592.

Kamulaştırma Kanunu, Kanun Sayısı: 2942, Resmi Gazete Tarihi: 04.11.1983, Sayısı: 18215.

Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3465, Resmi Gazete Tarihi: 02.06.1988, Sayısı: 1983.

Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 5539, Resmi Gazete Tarihi: 16.02.1950, Sayısı: 7434.

Karayolları Trafik Kanunu, Kanun Sayısı: 2918, Resmi Gazete Tarihi: 18.10.1983, Sayısı: 18195.

Kat Mülkiyeti Kanunu, Kanun Sayısı: 634, Resmi Gazete Tarihi: 02.07.1965, Sayısı: 12038.

Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2982, Resmi Gazete Tarihi: 01.03.1984, Sayısı: 18328.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun), Kanun Sayısı: 3202, Resmi Gazete Tarihi: 22.05.1985, Sayısı: 18761.

Köy İçme Suları Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 7478, Resmi Gazete Tarihi: 16.05.1960, Sayısı: 10506.

Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, Kanun Sayısı: 5104, Resmi Gazete Tarihi: 12.03.2004, Sayısı: 25400.

Küçük Sanayi Bölgeleri içinde Devletçe İnşa Edilmiş Örnek Sanayi Sitesi İşyerlerinin Mülkiyetinin Devredilmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3385, Resmi Gazete Tarihi: 25.06.1987, Sayısı: 19498.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Kanun Sayısı: 2863, Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1983, Sayısı: 18113.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4848, Resmi Gazete Tarihi: 29.04.2003, Sayısı: 25093.

Maden Kanunu, Kanun Sayısı: 6309, Resmi Gazete Tarihi: 11.03.1954, Sayısı: 8655.

Maden Kanunu, Kanun Sayısı: 3213, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1985, Sayısı: 18785.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kanun Sayısı: 5355, Resmi Gazete Tarihi: 11.06.2005, Sayısı: 25842.

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 13.12.1983, 178; Resmi Gazete Tarihi: 14.12.1983, Sayısı: 18251.

Mecburi İskân Kanunu, Kanun Sayısı: 2510, Resmi Gazete Tarihi: 21.06.1934, Sayısı: 2733.

Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 6, Resmi Gazete Tarihi: 24.06.1326 (06.09.1910) Sayısı: 576.

Mera Kanunu, Kanun Sayısı: 4342, Resmi Gazete Tarihi: 28.02.1998, Sayısı: 23272.

Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3797, Resmi Gazete Tarihi: 12.05.1992, Sayısı: 21226.

Milli Koruma Kanunu, Kanun Sayısı: 3780, Resmi Gazete Tarihi: 26.01.1940, Sayısı: 4417.

Milli Müdafaa İhtiyaçları için Yapılacak İstimlakler Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3787, Resmi Gazete Tarihi: 29.07.1940, Sayısı: 4548.

Milli Parklar Kanunu, Kanun Sayısı: 2873, Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1983, Sayısı: 18132.

Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun, Kanun Sayısı: 5710, Resmi Gazete Tarihi: 21.11.2007, Sayısı: 26707.

Olağanüstü Hal Bölgelerinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4325, Resmi Gazete Tarihi: 23.01.1998, Sayısı: 23239.

Olağanüstü Halk Kanunu, Kanun Sayısı: 2935, Resmi Gazete Tarihi: 27.10.1983, Sayısı: 18204.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, Kanun Sayısı: 4562, Resmi Gazete Tarihi: 15.04.2000, Sayısı: 24021.

Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3234, Resmi Gazete Tarihi: 08.11.1985, Sayısı: 18922.

Orman Kanunu, Kanun Sayısı: 6831, Resmi Gazete Tarihi: 08.09.1956, Sayısı: 9402.

Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2924, Resmi Gazete Tarihi: 20.10.1983, Sayısı: 18197.

Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkındaki Kanun, Kanun Sayısı: 6292, Resmi Gazete Tarihi: 26.04.2012, Sayısı: 28275.

Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 10.10.2011, 657; Resmi Gazete Tarihi: 2.11.2011, Sayısı: 28103.

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 19.11.1989, 383; Resmi Gazete Tarihi:13.11.1989, Sayısı: 20341.

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4046, Resmi Gazete Tarihi: 27.11.1994, Sayısı: 22124.

Petrol Boru Hatları ile Transit Geçişine Dair Kanun, Kanun Sayısı: 4586, Resmi Gazete Tarihi: 29.06.2000, Sayısı: 24094.

Petrol Kanunu, Kanun Sayısı: 6326, Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1954, Sayısı: 8659.

Petrol Piyasası Kanunu, Kanun Sayısı: 5015, Resmi Gazete Tarihi: 20.12.2003, Sayısı: 25322.

Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih ve Sayısı: 11.10.2011, 663; Resmi Gazete Tarihi:2.11.2011, Sayısı: 28103 (Mükerrer).

Serbest Bölge Kanunu, Kanun Sayısı: 6209, Resmi Gazete Tarihi: 20.12.1953, Sayısı: 8595.

Serbest Bölgeler Kanunu, Kanun Sayısı: 3218, Resmi Gazete Tarihi: 15.06.1985, Sayısı: 18785.

Su Ürünleri Kanunu, Kanun Sayısı: 1380, Resmi Gazete Tarihi: 04.04.1971, Sayısı: 13799.

Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, Kanun Sayısı: 3083, Resmi Gazete Tarihi: 01.12.1984, Sayısı: 18592.

Şeker Kanunu, Kanun Sayısı: 6747, Resmi Gazete Tarihi: 29.06.1956, Sayısı: 9345.

Tapu Kanunu, Kanun Sayısı: 2644, Resmi Gazete Tarihi: 29.12.1934, Sayısı: 2892.

Tarım ve Toprak Reformu, Kanun Sayısı: 1757, Resmi Gazete Tarihi: 19.07.1973, Sayısı: 14599.

Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 2983, Resmi Gazete Tarihi: 17.03.1984, Sayısı: 18344.

Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu, Kanun Sayısı: 4373, Resmi Gazete Tarihi: 21.01.1943, Sayısı: 5310.

Tebliğat Kanunu, Kanun Sayısı: 7201, Resmi Gazete Tarihi: 19.02.1959, Sayısı: 10139.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 4691, Resmi Gazete Tarihi: 06.07.2001, Sayısı: 24454.

Telgraf ve Telefon Kanunu, Kanun Sayısı: 406, Resmi Gazete Tarihi: 21.02.1924, Sayısı: 59.

Terör ve Terörle Mücadele Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 5233, Resmi Gazete Tarihi: 27.07.2004, Sayısı: 25535.

Terörle Mücadele Kanunu, Kanun Sayısı: 3713, Resmi Gazete Tarihi: 12.04.1991, Sayısı: 20843 (Mükerrer).

Toplu Konut Kanunu, Kanun Sayısı: 2985, Resmi Gazete Tarihi: 17.03.1984, Sayısı: 18344.

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Kanun Sayısı: 5403, Resmi Gazete Tarihi: 19.07.2005, Sayısı: 25880.

Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8/6/1984 Tarih ve 224 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, Kanun Sayısı: 3155, Resmi Gazete Tarihi: 05.03.1985, Sayısı: 18685.

Turizmi Teşvik Kanunu, Kanun Sayısı: 2634, Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1982, Sayısı: 17635.

Türk Kanunu Medenisi, Kanun Sayısı: 743, Resmi Gazete Tarihi: 04.04.1926, Sayısı: 339.

Türk Medeni Kanunu, Kanun Sayısı: 4721, Resmi Gazete Tarihi: 08.12.2001, Sayısı: 24607.

Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi ve İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 3096, Resmi Gazete Tarihi: 19.12.1984, Sayısı: 18610.

Türkiye Odaları ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu, Kanun Sayısı: 5174, Resmi Gazete Tarihi: 01.06.2004, Sayısı: 25479.

Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, Kanun Sayısı: 7269, Resmi Gazete Tarihi: 25.05.1959, Sayısı: 10213.

Umumi Hıfzıssıha Kanunu, Kanun Sayısı: 1593, Resmi Gazete Tarihi: 06.05.1930, Sayısı: 1489.

Vakıflar Kanunu, Kanun Sayısı: 5737, Resmi Gazete Tarihi: 27.02.2008, Sayısı: 26800.

Verem Savaşı Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 5368, Resmi Gazete Tarihi: 15.04.1949 Sayısı: 921.

Vergi Usul Kanunu, Kanun Sayısı: 213, Resmi Gazete Tarihi: 10.01.1961, Sayısı: 10705.

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunu, Kanun Sayısı: 5346, Resmi Gazete Tarihi: 18.05.2005, Sayısı: 25819.

Yeraltı Suları Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 167, Resmi Gazete Tarihi: 23.12.1960, Sayısı: 10688.

Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, Kanun Sayısı: 5366, Resmi Gazete Tarihi: 05.07.2005, Sayısı: 25866.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu, Kanun Sayısı: 351, Resmi Gazete Tarihi: 22.08.1961, Sayısı: 1088.

Özet

Devletin mülkiyete el koyma uygulaması olarak kamulaştırma, temel kamu politikasının özelleştirme olduğu bir dönemde yaygınlaşmaktadır. Bu durum, kamulaştırmanın dönüşümü sorusunu gündeme getirmektedir. Bu sorunun yanıtı, kamulaştırmanın istinai bir uygulaması olan ‘özel yarar adına kamulaştırma’ yöntemiyle ilişkilidir. Çalışma, bu ilişkiyi inceleyerek yönetsel dönüşüm süreci içerisinde kamulaştırmanın işlev değişikliğinin niteliğini ortaya çıkarılmayı amaçlamaktadır. Piyasanın sınırlandığı ‘reform’ dönemlerinde kamulaştırmanın planlama ile ilişkilendiği, piyasanın genişletildiği ‘restorasyon’ dönemlerinde kamulaştırmanın düzenleyici amaçlarla kullanıldığı varsayılmaktadır. Bu varsayım dünya ve Türkiye’deki uygulamalar bağlamında sınanmaktadır.

Öncelikle kamulaştırmanın dayandığı kamu yararı kavramı, kamu-özel ikiliğine dönük tartışmalar ekseninde incelenmektedir. Devlet-mülkiyet ilişkilerinin modernleşme sürecindeki değişimi ve ortaya çıkardığı görüşlerden hareket edilerek, 20. yüzyılda kamulaştırmaların piyasayı sınırlandıran uygulamaları ve bu uygulamalarının geri alınma süreçlerinin zamandizinsel dökümü yapılmaktadır. Kamulaştırmanın ekonomik krizden kaynaklanan işlev değişikliğinin temel hatları belirlenerek, Türkiye’deki kamulaştırmanın uygulandığı kamu politikası alanları bu hatlara göre tasnif edilmektedir.

Devletleştirme (millileştirme) ve kamulaştırma uygulamaları bakımından kesintili reform ve restorasyon evrelerinin yaşandığı Cumhuriyet tarihinde son dönem kapsamlı bir restorasyona sahne olmaktadır. Bu süreçte kamulaştırma içerikli düzenlemeler içerisinde ‘özel yarar için kamulaştırma’ yöntemi norm haline gelmektedir. Kamu hizmeti, kamu örgütlenmesi ve kamu mallarıyla ilişkili olarak kamulaştırmanın yeni işlevleri ortaya çıkmaktadır. Kamulaştırılan mallar doğrudan sermaye yatırımlarına tahsis edilmekte; kamu-özel ortaklığı modeline dayalı kamu hizmeti ve örgütlenmesinde kamulaştırma yetkisi özel girişimcilere devredilmekte ve nihai olarak kamulaştırma mekanizması mali sermayenin elinde bir mülksüzleştirme aracına dönüşmektedir.

Abstract

Expropriation as the state's seizure of private property becomes widespread in a period where privatization is the main public policy. This fact poses the question about the transformation of expropriation. The answer to this question is related with the method of 'expropriation on behalf of private benefit', as one the exceptional practice of expropriation. Analyzing this relation, the study aims at transpiring the quality of the functional change of expropriation in the process of administrative transformation. It is assumed that expropriation is associated with planning in the 'reform' periods when the market mechanism is restricted, while it is used for regulatory purposes in the periods of 'restoration' when the market is expanded. This assumption is examined in the context of the practices in Turkey and in the world.

Primarily, the concept of public benefit on which expropriation depends is examined on the axis of the debates about public-private duality. Considering the change in the state-property relations in the modernization process and from the ideas that came out in this process, a chronological account of expropriation practices that limits the market and the withdrawal of these practices is presented. The major lines of the functional change of expropriation caused by economic crisis are defined and the public policy fields in Turkey where expropriation is practiced are categorized in accordance with these lines.

The Republican history, throughout which discontinuous reform and restoration periods of nationalization and expropriation are observed, has been witnessing an extensive restoration during the last period. During this period, 'expropriation on behalf of private benefit' has become a norm among regulations that involve expropriation. New functions of expropriation emerge in relation with public service, public organization and public goods. Expropriated goods are allocated to direct capital investments; the authority of expropriation is handed over to the private entrepreneurs in the framework of public-private partnership model of public organization and public service; and finally the expropriation mechanism transforms into a means of dispossession by financial capital.