KIYI YERLEŞİMLERİNDE TURİZM FAALİYETLERİ VE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR : ÇEŞME BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Zerrin TOPRAK

AMME İDARESİ DERGİSİ
Cilt 23 Sayı 4, Aralık 1990'dan
AYRI BASI

Ankara - 1990

KIYI YERLEŞİMLERİNDE TURİZM FAALİYETLERİ VE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR: ÇESME BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Zerrin TOPRAK *

Aşırı kullanma, ekonomik kaynaklarımızın çoğunu tehdit etmektedir. Seçilen kalkınma biçimleri, bir taraftan ülke kaynaklarının kullanımında akılcı seçime önem kazandırırken, öte yandan ülkeler arasındaki çevre zenginlikleri ya da kullanılabilir toprak ve hammadde farklılığından doğan uluslararası gerilim veya çatışmalara yol açabilmektedir.

Bir ülke çok zengin doğal kaynaklara sahip olabilir. Ancak bu zengin doğal kaynaklarını değerlendirememiş, bir başka ifadeyle ekonomisine girdi olarak yansıtamamış ise imkân ve araçlarını kalkınma sürecini hızlandırmada yeterince kullanamamış demektir. Doğal kaynaklarımız arasında yer alan önemli bir ekonomik potansiyel güç de kıyılardır. Kıyı ve deniz kaynaklarına olan baskının 2000 yıllarına doğru daha da artacağı bilinmektedir. Yol açtığı sosyo-ekonomik ve politik sorunların ağırlığı itibariyle iç ve dış turizm hareketleriyle de iç içe bulunan kıyı alanlarının kullanımı bu değişimden tamamen etkilenmektedir. Bütün kıyı devletlerinin mevcut doğal zenginliklerinin envanterini hazırlama ve politika belirleme çalışmalarını yoğunlaştırdığı bu dönemde 8272 km'ye ulaşan kıyılara ve küçümsenmeyecek miktarda iç sulara sahip bir ülke olarak bu konu şüphesiz büyük bir önem taşımaktadır. Aşağıda bu konu incelenmektedir.

KIYILAR VE KAMU MALLARI İÇİNDEKİ YERİ

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönetim için gerekli unsurların yanısıra taşınır ve taşınmaz mallara da gerek vardır. Kamu hizmetlerinde kullanılan mallar hukuki bakımdan özel mülkiyetteki mallardan farklı olduğu gibi, kendi aralarında da farklılıklar göstermektedir. Bir kısım kamu malları, il özel idaresi ve belediyelerin sahip olduğu dükkân ve işhanları gibi sadece gelir getirmek amacıyla kullanılmaktadır. Bir kısım kamu malları da hal ve pazar yerleri gibi, gelir yaratmanın yanısıra kamu hizmetlerini de gerçekleştirmektedir. Bir kısım kamu malları ise sokaklar, parklar

* Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

ve kıyılar gibi sadece kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kullanılmaktadır.[1]

Kamu hizmetlerine dolaylı ya da dolaysız hizmet eden bu mallar konusunda Türk hukukunda belirsizlik görülmektedir. İdare Hukuku'nun diğer konularında olduğu gibi kamu malları konusunda da hukuki yapıyı düzenleyen genel bir kanun bulunmamaktadır. Bu bağlamda Yargısal kararlar ve bilimsel öğretide tam bir uyum bulunmadığı belirtilmektedir.[2]

Türkiye'de bilimsel öğreti, Fransız hukukunun da etkisiyle devlet mallarının kamu malları ve devletin özel malları olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmasında genellikle birleşmektedir.[3] Kamu malları ise sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu konuda temel kanun hükmü olarak Medeni Kanunun 641 inci maddesi örnek gösterilmektedir. Kanunun adı geçen maddesi ve diğer ilgili kanunlara göre Türk hukukunda, «tarıma elverişli olmayan yerler», «ormanlar ve doğal kaynaklar», «kıyılar ve genel sular» ile «kültür ve tabiat varlıkları» sahipsiz sayılmaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu mallarının doğal kamu grubunu oluşturan ve en tartışmasız örneği sayılan doğal varlıklar, Devletin «devlet» olma özelliğine dayanarak koruduğu nesneler sistemi içinde yer almaktadır. Bu malların işletilmesi ve kullanılmasında kamu yararı gözetilmektedir.

KIYIYA İLİŞKİN HUKUKİ DÜZENLEMELERİN GELİŞİMİ

Kıyı yerleşimlerindeki imar hareketlerinin belirli bir sisteme oturtulması isteği, ülkeleri kıyılarının ekolojik dengesini korumak için birtakım önlemler arama ve alma çalışmalarına yöneltmiştir. Türk hukukunda kıyı ve kıyıya bağlı hukuki rejim, 1970'li yıllardan bu yana geliştirilmeye çalışılmış[4], ancak olumsuz toplumsal alışkanlıklar genelde, mevzuatı aşabilmiştir. Son olarak 1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve ilgili Yönetmelik, kıyıya ilişkin yeni düzenlemelere yer vermiştir. Şüphesiz kıyılarımızın bugüne kadar tamamen yasal düzenlemeden yoksun bulunduğu da söylenemez.

Kamu malları ve bireylerin kamu malından yararlanma hak ve özgürlüğünün onun «akarından» yararlanma şeklinde olamayacağı görüşü için bkz. Sait Güran (1987); «Anayasa Mahkemesinin Kamu Malına Bakışı» **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, Yıl. 6, Sayı. 1-3, İstanbul, s. 68, 79-86. Bununla beraber değişen kamu hizmeti anlayışına bağlı olarak gelistirilen özelleştirme hareketleri kamu mallarının akarından yararlanmayı doğal bulma eğilimini arttırmıştır.

Lütfi Duran (1982; **İdare Hukuku**, İ.Ü. Yayını, İstanbul, s. 32; Kamu yararı için mülkiyet hakkının sınırlandırılması konusunda bkz. Esin Örücü (1976), **Taşınmaz Mülkiyetin Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı / Mülkiyet Hakkının Sınırlanması**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, s. 62-83.

Akın Düren (1975); **İdare Malları**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, s. 39.

Kıyıların hukuki rejimi konusundaki gelişmeler için bkz. Eyüp İspir (1986); **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, s. 91-108; Zerrin Toprak (1987); «Mevsimlik Nüfus Hareketleri Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar». **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 59, Sayı 377 ve Zerrin Toprak (1990); «Kıyı Yerleşimlerinde Turizm Faaliyetleri ve Çevre Değerlerimiz, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt IV, Sayı. 5.

Kıyılara ilişkin mevzuat düzenlemeleriyle, kıyıların toplum yararına kullanılması ve devlet kontrolüne alınmasına çalışılmaktadır. 1961 Anayasası'nda (md. 38 ve 130) olduğu gibi 1982 Anayasası da «Kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir» (md. 43) hükmüyle kıyılar ve sahil şeridinde kamu yararı kavramını ölçüt vermiştir. Ayrıca Medeni Kanunun 641 inci maddesi ve yürürlükte olmayan 6785 sayılı İmar Kanunu'nun ek 7 ve 8 inci maddeleri ve bu maddelere dayanılarak çıkarılan yönetmelikler kıyı ve kıyılara ilişkin düzenlemelerde yer almıştır.

Nihayet 1984 tarihli ve 3086 sayılı Kıyı Kanunu ilk defa tamamen kıyıya ilişkin bir düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 4 üncü maddesinde; kıyı çizgisi, kıyı-kenar çizgisi, kıyı ve sahil şeridi gibi kavramlara yer verilmiş ancak kıyı-kenar çizgisi tanımı yapılırken «kayalık» tabiri unutulmuştur. Ayrıca Kanunun 6 ncı maddesinde, «... faaliyetlerinin özellikleri gereği, tersane, fabrika, santral, su ürünlerine dayalı tesisler, gemi sökme yeri vesair kıyıda zorunlu tesisler ile eğitim, spor veya turizm amaçlı tesisler yapılabilir» denilmektedir. Bu ifadede yer alan «faaliyetlerinin özellikleri gereği» deyimi her anlama veya gayeye çekilecek bir ifade olarak görülmüştür. Örneğin, turizm amaçlı tesislerin kıyının dibinde yapılması gerekmemektedir. Öte yandan 9 uncu maddede belirtilen imar planlı yerlerde en az 10 metre ve diğer yerlerde en az 30 metre esası yeterli görülmemektedir. Son olarak da 13 üncü maddede, «sahil şeridinde toplum yararlanmasına ayrılan yerlerde yapılanma izni verilebilmesi için bu niteliğin tapu kütüğünün beyanlar hanesine işlenmesi mecburidir» denilmektedir. Bu ifadede yer alan «toplum yararlanmasına ayrılan yerlerde yapılanma» tabiri belirsiz ve Anayasa'nın 43 üncü maddesiyle «uyumsuz» olarak değerlendirilmiştir. Geçici 2 nci maddenin birinci fıkrasında yer alan «1972 yılından önce kıyıda doğmuş özel mülkiyete konu yapılar için imar affı» uygulaması da Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

Kısaca değerlendirildiğinde 3086 sayılı Kıyı Kanunu, yukarıda belirtilen ek 7 ve 8 inci maddede hükümlerine genelde farklı bir yorum getiremediği gibi 1982 Anayasası'na ters düşen esasa ilişkin bazı hükümlerin iptali ile Kanunun diğer hükümlerinin de bir anlamı kalmamış ve yürürlükten kaldırılmıştır.[5] 1987 yılında 6785/1605 sayılı İmar Kanunu'nun ek 7 ve 8 inci maddelerini esas alan bir genelge yayınlanmış ancak 1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu yürürlüğe girinceye kadar olan ve «belirsizlikle» değerlendirilen bu dönemde (?), genelde kıyı çizgisinden başlamak üzere yapılaşma az çok devam etmiş ve kamu yararı lehine bir gelişme ortaya çıkmamıştır.

Anayasamızda, Devletin temel amaç ve görevlerine ilişkin olarak «... kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları

---

5 AYM : 25.2.1986, E:1985/1, K:1986/4 (10 Temmuz 1986 tarih ve 16160 tarihli R.G.)

hazırlamaya çalışmaktır» (md. 5) hükmüne yer verilmiştir. Buna bağlı olarak toplumun güneşten, deniz ve göl ile bunların kıyılarından yararlanılmasını sağlamak, bu gibi yerleri toplumun faydalanmasına ve hizmetine tahsis etmek, korumak için gerekli tedbirleri almak Devletin görevidir. Bu genel değerlendirmeye dayanarak 1990 tarihli Kıyı Kanunu aşağıda temel özellikleri itibariyle incelenmektedir.

1990 tarih ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği

1990 tarihli Kıyı Kanunu deniz tabiî ve sunî göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını belirtmektedir.

Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliğinde: kıyı, kıyı-kenar ve kıyı çizgisi, sahil şeridi ile dar kıyı kavramlarını belirlemektedir. Buna göre;

Kıyı Çizgisi : Deniz, tabiî ve sunî göl ve akarsularda, taşkın durumları dışında, suyun kara parçasına değdiği noktaların birleşmesinden oluşan meteorolojik olaylara göre değişen doğal çizgidir (yönetmelik md. 4).

Kıyı-Kenar Çizgisi : Deniz, tabiî ve sunî göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırıdır (3621 sayılı Kanun md. 4). Bu sınır, doldurma suretiyle arazi elde edilmesi halinde de değiştirilemez (yönetmelik md. 4).

Kıyı : Kıyı çizgisi ve kıyı-kenar çizgisi arasındaki alandır (3621 sayılı Kanun md. 4). Bu alan deniz, tabiî ve sunî göllerde, taşkın durumları dışında kara yönünde en çok ilerlediği anda suların belirlediği kıyı çizgisi ile bu çizgiden sonra da devam eden, kıyı hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, taşlık, kayalık, sazlık, bataklık alanının kara yönündeki doğal sınır çizgisi arasında kalan alandır (yönetmelik md. 4).

Sahil Şeridi : Kıyı-kenar çizgisinden itibaren kara yönünde,

(a) 17 Nisan 1990 tarihinden sonra uygulama imar planı yapılan veya yapılacak alanlarda sahil şeridi, kıyı-kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 20 metre genişliğindeki alanı (yönetmelik, md. 16/a).

(b) Uygulama imar planı bulunmayan belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki yerleşik alanlarda, çevre düzeni ve/veya nazım imar planı bulunsun veya bulunmasın, yatay olarak en az 50 metre genişliğindeki alanı,

(c) Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışındaki iskân dışı alanlarda, çevre düzeni ve/veya nazım imar planı bulunsun veya bulunmasın yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alanı göstermektedir.

3621 sayılı Kanun, ilk defa «dar kıyı» anlatımına yer vermiştir. Buna göre;

Dar Kıyı : Kıyı-kenar çizgisinin kıyı çizgisi ile çakışmasını ifade etmektedir.

Toplumun Yararlanmasına Açık Yapı : Mevzuata göre tespit ya da tasdik edilmiş kural ve ücret tarifelerine uygun biçimde, getirdiği kullanımdan belirli kişi ya da topluluklara ayrıcalıklı kullanım hakkı tanımaksızın yararlanmak isteyen herkese eşit ve serbest olarak açık bulundurulan ve konut dokunulmazlığı olmayan yapıları ifade etmektedir.

Yasada istisnalara da yer verilmektedir. Belirtilen düzenlemeler aşağıda gösterilmektedir:

Askeri yasal bölgeler ve güvenlik bölgelerinde veya ülke güvenliği ile doğrudan ilgili, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekat ve savunma amaçlı yerlerde (konut ve sosyal tesisler hariç) özel kanun hükümlerine, diğer özel kanunlar uyarınca belirlenmiş veya belirlenecek yerlerde özel kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerine uyulacağı hükme bağlanmıştır. Bu anlatıma bağlı olarak, belirtilen Türk Silahlı Kuvvetlerine ait konut ve sosyal tesislerinde, sahil şeridi yapılaşma hükümlerine uyulacağı ve genel kamusal faydalanmaya yer verileceği düşünülebilir.

Yasada istisna olarak gösterilmemekle beraber, Belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki, nazım imar planı bulunsun veya bulunmasın uygulama imar planı bulunmayan alanlarda yatay olarak en az 50 metre genişliğindeki sahil şeridi, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ve köy yerleşim alanı içinde ise ve ayrıca daha önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun yapıların bulunduğu meskûn alanlarda, 10.11.1985 tarihinden önce köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından konut olarak yapılacak yapılar için mevcut teşekkül de dikkate alınarak sahil şeridi yatay olarak en az 10 metreye düşürülebilmektedir. (3621 sayılı Kanun md. 4). Kanaatimizce istisna olarak değerlendirebileceğimiz bu hükümde belirtilen 10 metreye düşürülebilme tasarrufundaki kamu yararını anlamak mümkün görülmemektedir. Ayrıca bu hüküm Yönetmelikte genişletilerek, «.... sahil şeridi 1.3.1995 tarihinden sonra mevcut teşekkül de dikkate alınarak yatay olarak en az 10 metreye kadar indirilebilir» hükmüne yer verilmiştir (yönetmelik md. 16/d). Bu hüküm de köy yerleşimlerinde imar planı uygulamasının yetersizliği göz önüne alındığında kamusal menfaatler açısından anlamlı görülmemektedir.

Kıyılar ile ilgili genel esaslara göre, kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. Kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilmektedir (3621 sayılı Kanun md. 5). Ayrıca kıyının korunması ve yapı yasağına ilişkin olarak, kıyı herkesin eşit ve serbest yararlanmasına açıktır. Bu amacın gerçekleşebilmesi için bu alana yapı ve kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamayacağını duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık gibi benzeri engeller oluşturulamayacağını, kum, çakıl vb. alınıp çekilemeyeceği (3621 sayılı Kanun md. 6/1) belirtilmektedir.

Buna karşılık, kıyıda uygulama imar planı kararı ile iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran köprü gibi kıyının kamu yararına

kullanımı ve kıyıyı korumak amacına yönelik alt yapı tesislerinin yapımına (3621 sayılı Kanun, md. 6/a) izin verilmektedir. Uygulama imar planı yapılacak alanlarda yatay olarak 20 metre genişliği, hatta daha önceki uygulama imar planındaki ölçütler dikkate alınarak en az 10 metreden itibaren sahil şeridinde yapılaşma kabul edilmektedir (3621 sayılı Kanun Geçici Mad). Toplum yararına açık olmak şartıyla konaklanmayan ancak günü birlik turizme yönelik yapı ve tesisler yoluyla da bu alanların kullanılabileceği belirtilmektedir (3621 sayılı Kanun, md. 8/2). Kıyıda ayrıca, ancak faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi özelliğe sahip yapı ve tesislere yapım izni verilmekte ve yapım amaçları dışında kullanılamayacakları hükme bağlanmaktadır (3621 sayılı Kanun md. 6/b). Uygulamada, sahil şeridi ile kıyı çizgisi karıştırıldığı (?), ayrıca özel şahısların yaptığı iskelelerin diğer kişilerce kullanımının kısıtlandığı ve özel yararların önem kazandığı bilinmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat düzenlemeleri genelde kıyının serbest kullanımı amaçlanmaktadır. Bununla beraber, 17 Nisan 1990 tarihinden sonra uygulama imar planı «yapılacak» alanlarda yatay olarak en az 20 metre genişliğinde alan, sahil şeridi olarak bırakılabilmektedir. Bu durumda uygulama imar planı bulunmayan alanlardaki 50 metre genişliğinde öngörülen sahil şeridini daraltmayı kolaylaştıran tasarruflara yer verilebilecektir. Benzer şekilde, Kıyı Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 17 Nisan 1990 tarihinden önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onaylanmış uygulama imar planlarının kısmî yapılaşma oluşmamış imar adalarında sahil şeridi, kıyı-kenar çizgisinden itibaren yatay olarak en az 20 metre genişliğinde belirleneceği hükm ebağlanmıştır (Yönetimelik md. 16/c). Bu durumda yapılaşma olmasa da «uygulama imar planı» kalkanı ile yapılaşmaya hazır hale getirilmiş alanlarda taviz verilmektedir. Başka bir ifadeyle kamu yararının gözetildiğini söylemek mümkün görülmemektedir.

Ayrıca, kısmi yapılaşmanın gerçekleştiği, başka bir ifadeyle 17 Nisan 1990 tarihinden önce yürürlükteki mevzuata uygun yapılmış alanlarda en az su basmanı seviyesine kadar inşaatı tamamlanmış yapılar için kazanılmış haklar hükmüne yer verilerek bir anlamda «olumsuz» olarak düşünülen eski imar uygulamalarının devamına izin verilmektedir. Yukarıda belirtilen bu tasarruflar kıyı kullanımında kamu yararında sağlanacak etkinliğe dar anlamda yaklaşmış ve bütünü içinde bir bakıma kıyı yerleşimlerinde betonlaşmayı kolaylaştıracak bir sistem yarattığı yönüyle değerlendirilebilir.

Uygulama imar planı hazırlanarak doldurma ve kurutma yolu ile arazi kazanmak mümkündür, ancak tamamen yerel yönetimin taktir yetkisi içinde bırakılmıştır. Bu gibi yerlerde doldurma ve kurutmayı yapacak ilgili idare, teklifini Valiliğe bildirmekte ve Valilik bu teklifi kendi görüşü ile birlikte Bayındırlık ve İskân Bakanlığına göndermektedir. Teklif için ayrıca konuyla ilgisi bulunan diğer kuruluşların da görüşü alınmaktadır. Teklifin uygunluğu kabul edildiğinde, ilgili idarece uygulama imar planı hazırlanmakta ve başkaca bir makamın onayına gerek kalmadan plan yürürlüğe girmektedir

Genelde yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici olarak değerlendirilebilen bu anlayış reddedilmek istenmekte ancak buna karşılık «yerel yönetimlerin çok sık başvurdukları ilâve imar planı, mevzii imar planı veya imar planı değişikliği ile getirdikleri düzenlemelerin çevresel değerlerin birçok yerde yok olmasına veya önemli ölçüde tahrip edilmesine yol açtığı da»[6] bilinmektedir. Bu gelişimin, 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanununa göre belirlenen turizm bölge, alan ve merkezlerindeki turizme yönelik kullanımlara ait uygulama imar planlarının Turizm Bakanlığına, turizm dışı kullanım kararlarına ilişkin uygulama imar planlarının ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığının tasdikine (Yönetmelik md. 17) bırakılmasını, kolaylaştırdığı söylenebilir.

Kıyı-Kenar Çizgisinin Tespiti

Kıyı-kenar çizgisi; valiliklerce kamu görevlilerinden oluşturulacak en az 5 kişilik bir komisyonca tespit edilmekte, bu komisyon jeoloji mühendisi, jeolog veya jeomorfolog, harita ve kadastro mühendisi, ziraat mühendisi, mimar ve şehir plancısı ve inşaat mühendisinden oluşmaktadır. Komisyonca belirlenen ve Valiliğin uygun görüşü ile birlikte gönderilen kıyı-kenar çizgisi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca imzalandıktan sonra yürürlüğe girmektedir (3621 sayılı kanun md. 9).

Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolü, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valiliklerce yürütülmektedir. İlgili bakanlıkların teftiş ve kontrol yetkileri saklı bulunmaktadır. Para cezaları ilgilisine göre doğrudan Vali veya Belediye Başkanı tarafından verilmektedir (3621 sayılı Kanun md. 13 ve md. 15).

Genel olarak değerlendirildiğinde yeni kıyı mevzuatı, sahil şeridi tamınlamasında kıyı-kenar çizgisinden itibaren en az 10 metre koşulunu 20 metreye çıkarmış —bu mesafenin yeterliliği de tartışılabilir—, ayrıca yer yer istisna hükümleriyle eski düzenlemelerdeki eleştirilen olumsuz yapıyı devam ettirecek gelişimi kolaylaştıracak özellik yaratmıştır. Başka bir ifadeyle, olumsuzlukların sürdürülmesi aleyhine bir değişim bulunmamakta ve tavizler sürdürülmektedir Bazı konularda özerklik anlayışı zedelenmemeye çalışılmakta ancak haber verme sorumluluğu genişletilmekte bununla beraber genelde ilişkin imar düzenlemeler merkezi yönetimin sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir.

TARIM TOPRAKLARININ KORUNMASI VE ARSA SPEKÜLASYONUNUN ÖNLENMESİ

Kıyıların kullanımı ve korunması isteği gerek merkezi, gerekse yerel yönetimin işbirliğini mümkün kılacak bir düzenlemeye gidilmesini gerektir-

6 Cemal Arkon (1989); «Turizm ve İkinci Konut Politikalarının Çevresel Etkileri» **2. Ulusal Bölge Planması Kongresi**, İstanbul, s. 56.

mektedir. Aslında bu düzenleme yalnız kıyı arazisi için değil, aynı zamanda toprakların alternatif kullanımını ilgilendiren daha geniş kapsamlı bir işlem niteliğindedir. Bu da bir arazi parçasının tarım ya da tarım dışı kullanımı konusundaki tercihe önem kazandırmaktadır.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi (md. 52), 1982 Anayasası'nda da Toprak Mülkiyeti başlığı altında, en geniş anlamıyla, topraklardan yararlanmayı sağlamak görevi Devlete verilmiştir (m. 44). Bu bağlamda, değerli tarım topraklarının yalnızca doğal kaybı değil, her türlü imar ve kentleşme hareketleri içinde, kısmen de olsa tarımsal faaliyetlerin dışına itilmesinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu bakımdan kent yönetiminde etkili organ durumundaki belediyelerin ve merkezi yönetimin imar planı uygulamalarında, arazi kullanım kararlarına gereken önem ve özeni göstermeleri gerekmektedir.

Aslında gerek Belediye Kanununda (1580 sayılı Kanun md. 15/68), gerekse Arsa Ofisinin kuruluşunda arsa piyasasını düzenlemek ve arsa stoklarını artırmak gibi fonksiyonlar yer almaktaysa da bütün bu mevzuat düzenlemeleri özellikle kıyı yerleşimlerinde tarım arazisinin spekülatif ve tarım dışı amaçlarla kullanılmasını engelleyememiştir. Tarım arazisinin ikincil konut ve turistik amaçlı yapılanmalar nedeniyle tarım dışı kullanımlara ayrılması, önceleri tarım, balıkçılık ve ticaret ile uğraşan kıyı halkının sonraları tarımdan giderek uzaklaşması sonucunu doğurmuştur.[7]

Kıyı bandındaki spekülasyon baskısına dayanamayıp, arazilerini satan ve böylece tarımsal faaliyetlerini sona erdiren belde halkı, son yıllarda ağırlaşan yaşam koşulları içinde güç durumda kalmıştır. Bu durumda ya turizm sezonunda görevli olarak gelir sağlayan işlerle uğraşmakta, ya da satış sonunda elde ettikleri para ile başka kentlerde yeni iş arama ve mülk edinme amaçlarına yönelmektedirler. Başka bir ifadeyle göç ile ortaya çıkan iktisadi erozyon büyük kentlere olan nüfus akımlarının bir bakıma nedeni görülmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, turistik tesislerin yanısıra ikinci konutlar da tarla rantının kent rantına dönüşmesini büyük ölçüde kolaylaştırmakta ve çevre sorunlarına zemin hazırlamaktadır. Esasen mevzuat düzenlemeleri sosyal ve ekonomik gelişmelerle birlikte değerlendirilmemekte bu gelişim de sorunlara yol açmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse;

1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 30 Mayıs 1989 tarihli Uygulama Yönetmeliğine göre, «Arsası, yerleşme yerinin nazım imar planı sınırları dışında ve imar planı mevzi... onanmış ve ikinci konut (yazlık konut) niteliğinde konutlar için konut ihtiyacının yüksek olduğu yer-

7 Kapitalist sistemin temel özelliği üretim araçlarının özel mülkiyete aitliği ve sözleşme özgürlüğüdür. Amacı ise, mümkün olan en yüksek kârı elde etmektir. Esasen bu gelişme sistemin mantığına da uygundur. Özel mülkiyet konusu olan topraktan sahibinin «kâr» elde etmeye çalışması doğaldır. Buna bağlı olarak, kıyı ve kent toprakları «ticaret metaı» özelliğini sürekli taşımaktadır. Aksine düzenlemeler ne kadar sıkı olursa olsunlar uygulamada yetersiz kalacaklardır: S. Kemal Kartal (1980); «Türkiye Kentlerinde ve Kıyılarında Toprak Kullanım Düzeni ve Çözümler» **Kıyı Kentlerimizin Temel Sorunları** (Der.). S. Kemal Kartal - Özden Çankaya Kartal, Kuşadası Belediye Yayınları, Ankara, s. 3.

leşme yerlerindeki konut açığı giderilinceye kadar kredi açılmayacağı» (md. 3/3) hükmü, ülkemiz kıyı yerleşimlerinin sosyo-ekonomik yapısı ve kendine yeterli yerleşim düzeni hatırlandığında pek anlamlı görülmemektedir.[8] Nitekim Türkiye'nin turizm merkezi ve hızla ikinci konut yapılaşmalarına sahne olan Çeşme'de 1985 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfus yaklaşık 10.000'dir. Yazın ise belediye 200.000'i aşan nüfusa hizmet götürmeye çalışmaktadır. Genel olarak bakıldığında, yerleşik nüfusun konut ihtiyacı karşılanmış görülmekte, ancak ikinci konut ve turizm amaçlı yapılaşmalar çevre sorunlarına yol açmaktadır. Ayrıca, Arkon bu maddede yer alan «ikinci konut niteliği» anlatımı üzerinde durarak «niteliğin» hangi ayrıma dayandığının belirsizliğine dikkat çekmektedir[9]. Nitekim bu belirsizlik ikinci konut kullanımında ancak sürekli konut değerlendirmesine alınan konutların artışına yol açmaktadır. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

Kıyıda yapılaşmanın yol açtığı değişim bugün yalnız ülkemiz değil, diğer ülkeler tarafından da farkedilmektedir. Nitekim, Akdeniz kıyılarının korunmasına yönelik çalışmalarda çevre sorunlarına yol açan iki temel faktör üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki kirlilik, diğeri ise turizmin getirdiği yapılaşmadır. Avrupa'da 10 milyon kişiye iş temini ile turizmin kârlılığı yanında olumsuzlukları da dikkati çekmektedir.[10] Turizmin yerel yaşantıyı ve kültürel gelenekleri bozduğu, flora ve faunayı tahrip ettiği, su kirliliği ve yapılaşmayı hızlandırarak, toprağın yanlış kullanımı ve doğal yapının bozulmasına etki yaptığı bilinmektedir.

ÇEŞME'DE MEVSİMLİK NÜFUS HAREKETLERİNİN BELEDİYE HİZMETLERİNDE ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR

Uzun bir yerleşme tarihine sahip bölgelerin, belirli bir ulaşım eksenleri ve nüfus yığılma noktaları vardır. Bu eksen ve yığılma noktaları bir bakıma, kendiliğinden oluşarak ve o bölgeye ayırıcı bir nitelik kazandıracak yönde gelişme gösterebilir. Böylece bölgenin genel yapısı, hatta kişiliği belirlenmiş olur. Bu bölgesel nitelik ve kişilik herhangi bir olayla değiştiği zaman ortaya çok önemli sorunlar çıkmaktadır.

Çalışmada örnek olarak Çeşme ilçesi ve bölgesi de böyle bir değişmeye konudur. Bu bölümde, belirtilen gelişme ve belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan sorunlar ele alınmıştır.

8 Bu konuda bkz. Zerrin Toprak (1987); «Mevsimlik Nüfus Hareketleri Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar, Çeşme Belediyesi Örneği», **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 2, Sayı. 1, s. 345-346.

9 Arkon (1989); **a.g.m.**, s. 56.

10 Ferdinando Albanese (1989); «The Mediterranean Coasts and the Protection of the Environment» **Avrupa Konseyi, 2. Uluslararası Kollogyum**, AYN 911, s. 3-4; 1970'li yıllardan bu yana kıyı yerleşimlerinin sorunarı üzerine ortaya konan çeşitli araştırmaların sonuçlarına genelde itibar edildiğini söylemek güçtür : Cevat Geray, «Kıyı Yağması Sürecek mi?» **Cumhuriyet Gazetesi** (25.6.1975); Serpil Gündüz; «Asıl Korumacı Ayvalıklı» **Cumhuriyet Gazetesi** (10.7.1990).

Tarihte Bir Yerleşim Birimi Olarak Çeşme

Asya ve Avrupa kıtaları arasında bir köprü vazifesi gören Anadolunun önemli ticaret yolları giderek eski önemlerini kaybetmişlerdir. Diğer birçok Anadolu kentinde gözlemlenen bu durum, Çeşme için de geçerlidir. Ancak, turizm olgusunun son yıllarda çok önem kazanması, Çeşme'yi tekrar önemli bir yerleşim merkezi haline getirmiştir. Bu önemli değişiklikleri gösterebilmek için, Çeşme'nin tarihi gelişimi üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Çeşme'nin kimler tarafından ve hangi tarihte kurulduğu kesinlikle bilinmemektedir. Ancak, İlkçağ'da bugünkü Çeşme'nin bulunduğu bölgede, Cyessus veya Portaskarıkuus adıyla bir yerleşim merkezinin varlığı kabul edilmektedir. Bu yerleşme merkezinin o bölgede yalnız olmadığı; doğusunda Erythraia (bugünkü Ildır köyü) adıyla daha büyük bir yerleşim merkezinin kurulduğu, belirtilmektedir.[11]

Selçuklular (1040-1308) tarafından ele geçirilen Cyessus şehri aynen bırakılmış (?), fakat Selçuklular bu şehrin güney doğusunda Çeşme adıyla söylenen bir köy yaptırmışlardır. Yıldırım Beyazit (1360-1403), Anadolu beyliklerini aldığı sırada Çeşme'yi ele geçirmiştir. Bu köy, Ankara savaşından (20 Temmuz 1402) sonra Aydınoğullarına, kısa bir zaman sonra da yeniden Osmanlı yönetimine geçmiştir. Çeşme bölgesinin Osmanlı tarihinde önemli bir yeri vardır. Nitekim Çeşme koyunda 6/7 Temmuz 1770 tarihinde Osmanlı-Rus donanmaları arasında «Çeşme Muharebesi» olmuştur. Birinci Dünya Savaşından sonra Yunan işgaline uğrayan Çeşme, 16 Eylül 1922'de kurtarılmıştır.

Bugünkü idari bölünüşe göre Çeşme, ilçedir. Çeşme ilçesinde; belediye hizmetleri, Çeşme Belediyesi ve Alaçatı Belediyesince yerine getirilmektedir. Ancak bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde Çeşme Belediyesi, Alaçatı Belediyesine nazaran daha büyük ölçekli sorunlarla karşı karşıyadır. Bununla beraber Alaçatı Belediyesi Çeşme'nin karşılaştığı sorunlarla, yapısal değişiklik yaratılmadığından, kısa dönemde karşılaşacaktır. Nitekim Alaçatı Belediyesi başlangıçta tarım topraklarının büyük çoğunlukta olduğu bir yerleşim birimi görüntüsündeydi. Ancak, son yıllarda Çeşme'de ikincil konut ve diğer yapılaşmalar için yer kalmadığından turizm amaçlı kullanımlar için yeni hedef durumuna gelmiştir. Başka bir ifadeyle bu değişme ile bir süre sonra Alaçatı Belediyesi de diğer kıyı beldelerinin karşılaştıkları sorunlarla tanışacaktır. Aşağıdaki tablo bu konuda bir fikir vermektedir.

11 Mehmet Aldemir; **Çeşme ve Ilıcaları**, Bilgi Matbaası, İzmir, 1945, s. 34-45.

TABLO 1

ÇEŞME ve ALAÇATI YERLEŞİM MERKEZLERİNDE NÜFUS (1975-1990)

Çeşme İlçesi/Yıllar Değişme yüzdesi	1975	1985	1990*
Çeşme (1882)**	6.974	10.574	20.619
merkez ilçe	—	51.62	94.99
Alaçatı (1873)**	4.606	5.756	8.819
bucak+köyler	—	24.96	53.21
GENEL TOPLAM	11.580	16.330	29.438
	—	41.01	80.26

Kaynak: D.İ.E. 1975 yılı ve 1985 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçları
* 1990 yılı Nüfus Sayımı Sonuçları Çeşme Kaymakamlığı istatistik verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
** Belediye Kuruluş Tarihi.

Tablodan da görüldüğü gibi, belediye olarak Alaçatı, Çeşme'den daha önce kurulmuştur. Aslında gerek 1975 gerekse 1985 nüfus sayımlarına göre, Türkiye'nin hemen hemen en küçük belediyelerinden sayılabilirler. 1990 yılının genel sonuçları değerlendirildiğinde Çeşme Belediyesi idari alanında nüfusun 5 yılda yüzde 94.99 ile küçük bir sıçrama kaydettiği göze çarpmaktadır. Benzer gelişme Alaçatı için de yüzde 53.21 ile görülmektedir. Nüfus artışının tamamen sürekli oturulan konutlardan kaynaklandığını söylemek mümkün değildir. Nitekim Tablo 4'de bu husus açıkça görülmektedir.

Aşağıdaki Tabloda merkez ve köy nüfuslarına yer verilmektedir.

TABLO 2

ÇEŞME ve ALAÇATI YERLEŞİM MERKEZLERİNDE NÜFUSUN KIRSAL VE KENTSEL ALANDA DAĞILIMI (1975-1990)

	Çeşme Merkez İlçe				Alaçatı Bucağı			
Yıllar	Merkez	Mahalle	Köy	TOPLAM	Merkez	Mahalle	Köy	TOPLAM
1975	5.284	—	1.690	6.974	3.466	—	1.140	4.606
1985	10.574	—	—	10.574	4.412	—	1.344	5.756
1990	12.103	8.516	—	20.619	7.195	—	1.624	8.819

Kaynak: D.İ.E. 1975 yılı ve 1985 yılı Genel Nüfus Sayımı Sonuçları
* 1990 yılı Nüfus Sayımı Sonuçları Çeşme Kaymakamlığı istatistik verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Çeşme Belediyesi[12] 1990 yılında; merkez, İnönü (2.074), Musalla (1.960), Reisdere (1.900) ve Sakarya (6.169) ile toplam 12.103 nüfusa, ve mahalle olarak; Çiftlik (1.895), Dalyan (2.539) ve Ilıca (4.082) ile toplam 8.516 nüfusa sahiptir. Bilindiği gibi bu mahaller ikinci konut kullanım ağırlıklıdır.

Çeşme'de Mevsimlik Nüfus Hareketleri

Çeşme ilçesi çok uzun bir süre kararlı bir nüfusa sahip bir yerleşim merkezi olarak görülmektedir. Öyle ki; gerek Cumhuriyetten önce gerekse, nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılından 1975 yılına kadar Çeşme nüfusunun hemen hemen aynı düzeyde kaldığı, 1990 yılında ise büyük bir artış kaydettiği görülmektedir. Bu rakkamın ise daimi konutlardan kaynaklandığını söylemek güçtür. Buna karşılık tatil beldesi olarak nüfusu yaz aylarında önemli oranlarda artış göstermektedir.

Mevsimlik nüfus hareketleri, mevsim koşullarına bağlı olarak iş kollarında çalışmaktan ve turizm hareketlerinden kaynaklanmaktadır. Bunlardan ikincisi, Çeşme İlçesinde görülen nüfus hareketlerinin hemen tek kaynağını oluşturmaktadır.

Çeşme'ye gelen turistler, yabancı ve yerli turistler olmak üzere iki grupta toplanabilir. Yabancı turistleri; günübirlikçi ve diğerleri olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Yerli turistler de kendi içinde; günübirlikçiler, ikinci konut sahipleri ve turizm tesislerinde kalanlar olarak üçe ayrılmaktadır. Bunların hepsi de tatil aylarında belde nüfusuna eklenerek, nüfusun önemli ölçüde artmasına yol açmakta ve beldenin nüfusa göre düzenlenen hizmetlerini aksatmaktadır.

Çeşme'nin önemli bir turizm kapasitesi olmakla beraber, propaganda ve reklâmcılığın turizm alanında yeterince uygulanamaması, yatak kapasitesinin yetersizliği ve benzeri nedenlerle 1987 yıllarına kadar dış turizmden büyük ölçüde yararlanamamıştır.[13] Daha sonraki yıllarda siyasi istikrara da bağlı olarak turist sayısında artış görülmektedir. 1987 yılından itibaren yabancı turist sayısı yerli turist sayısını aşmıştır. İlk bakışta olumlu gibi görünen bu tablo, Bodrum, Kuşadası ve Marmaris gibi beldelerimizde olduğu gibi Çeşme'de de yalnızca yabancı turistlere yönelik rezervasyon uygulamalarından kaynaklandığı, başka bir ifadeyle kıyı turizminin adeta vatandaşlara kapatıldığı hatırlandığında sosyo-politik yönüyle rahatlatıcı olmaktan uzaktır. Genel olarak değerlendirildiğinde gerek dış gerekse iç turizm açısından dengeli bir politika uygulayamadığımızı söylemek mümkündür.

12 1975 yılında Çeşme'nin yönetim yapısı itibariyle köyleri; Çiftlik, Dalyan ve Ovacık. Buna karşılık Alaçatı'nın köyleri Germiyan, İldır, Karaköy ve Reisdere'dir. Bu bölünüm daha sonra, Ovacık köyü Alaçatı'ya ve Reisdere ise Çeşme'ye verilerek değiştirilmiştir: Bu konuda bkz. Zerrin Toprak; «Mevsimlik Nüfus Hareketleri Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar, Çeşme Belediyesi Örneği» s. 345.

13 a.g.m., s. 347.

Aşağıdaki Tabloda belirtilen değişim yer almaktadır.

TABLO 3
TURİSTİK BELGELİ VE BELEDİYE DENETİMİNDE BULUNAN OTELLERDE KONAKLAMA

Yıllar	Turist Sayısı Toplam	Yerli	Değişme Yüzdesi	Yabancı	Değişme Yüzdesi
1982	35.098	22.231	—	12.867	—
1983	68.892	56.593	154.56	12.299	— 4.41
1984	123.925	111.181	96.45	17.744	44.27
1985	94.628	71.792	— 35.42	22.836	28.69
1986	97.000	66.882	— 6.83	30.118	31.88
1987	128.000	60.441	— 9.63	67.561	124.32
1988	137.666	51.131	— 15.40	86.535	28.08
1989	170.183	58.968	15.32	111.215	28.52

Kaynak: Çeşme Turizm Danışma Müdürlüğü, 1986 ve 1990.

Ayrıca, bugünkü ulaşım araçları ile Çeşme-İzmir karayolunun 1-1.5 saat gibi kısa sayılabilecek bir sürede aşılması, hafta sonu kıyı bandının kullanımını arttırmaktadır. Hafta sonu için kıyı bandına olan talep tahminlerine göre 1980 yılı için 145.049 ve 1990 yılı için 1980 yılına göre yüzde 62.3 artarak 235.416 kişiye ulaşılacaktır.[14] Beldede yazın nüfus artışı meydana getiren gruplardan birisi de ikinci konut sahipleridir. Aşağıdaki Tabloda Çeşme Belediyesi yönetim alanındaki konutlara göre nüfus dağılımı yer almaktadır.

TABLO 4
ÇEŞME BELEDİYESİNDE DAİMİ KONUT ve İKİNCİ KONUT SAYISINDAKİ ARTIŞ (1970-1990)

Yıllar	Daimi Konut Sayısı	Mutlak Artış	Değişme Yüzdesi	İkinci Konut Sayısı	Mutlak Artış	Değişme Yüzdesi
1970	976	—	—	674	—	—
1975	1.186	210	21.51	1.589	915	135.75
1980	1.314	128	10.79	2.455	866	54.49
1985	1.433	119	9.05	4.099	1.664	66.96
1990	3.170	1737	121.21	6.822	2.723	66.43

Kaynak, Çeşme Belediyesi.

1970, 1975 ve 1980 yılları Genel Nüfus sayımları için hazırlanmış Binalar Cetvellerinden, 1985 imar ve 1990 yılı T.E.K istatistik sonuçlarından yararlanılarak, tablo tarafımızdan hazırlanmıştır. (Ülkemizdeki yetersiz birikimi koşullarında 1970 yılından önceki rakkamları elde etmek mümkün olmamıştır).

14 İmar ve İskân Bakanlığı; İzmir Metropoliten Alan Planlama ve Programlama Çalışmaları, İzmir, 1976, s. 46.

Tablodan da görüldüğü gibi, 1970-1990 yılları arasında gerek daimi, gerekse ikinci konut sayısında önemli bir artış olmuştur. Ancak ikinci konut sayısındaki artış, daimi konut sayısındaki artıştan 1985 yılına kadar daha fazladır. Nitekim 1970-1975 yılları arasında daimi konut sayısında değişme yüzdesi 21.51, buna karşılık ikinci konut sayısındaki değişme yüzdesi ise yaklaşık yüzde 136'dır. 1975-1980 dönemi içinde daimi konut sayısında yüzde 10.79 ile bir azalma görülmektedir. 1980-1985 döneminde ise daimi konutlarda değişme yüzdesi 9.05 iken, ikinci konutlarda yüzde 66.96 değerine sahiptir.

Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde; daimi nüfusun artmadığı buna karşılık turizm yapılanmalarının getirdiği nüfusun siyasi iktidara yönelttiği taleplerin beldede önem kazandığı görülmektedir. 1990 yılı imar istatistik sonuçları genel nüfus sayımı sonuçları ile karşılaştırıldığında değerlendirme şaşırtıcı boyut kazanmaktadır. Buna göre daimi konut sayısı 3.170, ikinci konut sayısı ise 6.822'dir. Öte yandan beldede nüfus; merkezde 12.103 iken mahallelerinde (çevre) 8.516'dır. Buna göre merkezdeki nüfusun ve çevrenin, ikinci konutlarda sayılanlardan kaynaklandığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, belde nüfusu sürekli yaşayanların rakkamlarını yansıtmamaktadır. Beldenin nüfusunu artırma eğilimi, yalnızca çalışma konusu olarak seçilen Çeşme Belediyesinde değil, diğer belediyelerde de ortaya çıkmıştır.

Beldelerinde nüfus artışı olduğunu gösterebilmek amacıyla, belediyelerin ikinci konut sahiplerinin, o mekanda sürekli yaşamadıkları halde, gelip sayılmalarını sağlayarak, bir anlamda idareyi yanıltma yolunu tercih etmelerinin nedenlerine inmek gerekmektedir. Belediyeler emlâk ve diğer yerel vergilerden elde ettikleri gelirlerin yanısıra genel bütçe vergi gelirlerinden nüfuslarına göre pay almaktadırlar. Ancak bu pay diyelim 10.000 kış nüfusunu esas aldığından belediyenin yerine getirmek zorunda kaldığı hizmetleri dikkate aldığımızda gerçek anlamda bir kaynak transferi olmaktan uzak görülmektedir.

Bu değerlendirmelere bağlı olarak, merkezi yönetimin kaynak aktarımlarında beldede sürekli yaşayanlar yanında ister ikinci konut, isterse diğer turistik yapılanmalar olsun hizmet götürmek zorunda kalan kıyı belediyelerine destek sağlaması gerekmektedir. Kaldı ki turistik alanlardaki yapılanmalarda bazen belediyenin iradesine de bakılmadan merkezi yönetimin kararlarıyla (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve/veya Turizm Bakanlığı, Kıyı Kanunu Yönetmeliği md. 17) yapılaşmaya gidilerek belediyelerin yükünün arttırıldığı bilinmektedir.

Beldede sürekli yaşayanların yanısıra, ikinci konutlardaki vatandaşların da belde nüfusuna dahil edilmesinin ekonomik sonuçlarının yanısıra söz etmeden geçemeyeceğimiz önemli politik sonuçları da bulunmaktadır. En basit bir anlatımla beldenin hemşerisi, vergi veren ve çalışan olmakla beraber oy kullanırken o belde için karar verici konumdan çeşitli boyutlarıyla uzaklaştırılmaktadır. Beldedeki genel karar organları dikkatlerini yabancı turistlere ve özellikle ikinci konutlarda yaşayanlara çevirmekte küçük ölçekli yerleşimlerde lider tercihi özelliği kaybolarak genelde lideri tanımayan ikinci konut sahiplerinin seçtiği parti önem kazanmaktadır. Başka bir ifadeyle belde halkı da istediği liderini seçememektedir.

Çeşme'de Mevsimlik Nüfus Hareketlerinin Belediye Hizmetlerine Etkisi

1882 yılında kurulan ve bilhassa 1970'den sonraki yıllarda turizm hareketlerine bağlı olarak hızla büyüyen Çeşme Belediyesi, bütçesi daha 1970 yılında 866.382 TL'nı aşarak Belediye Kanunu'nda gösterilen tüm görevleri yapabilir duruma gelmiştir. Mevsimlik nüfus hareketlerinden belediyelerin hemen her görevi etkilenmektedir. Bunlardan bazıları kısaca aşağıda incelenmektedir.

Kanalizasyon Sorunu

Çeşme merkezi ve çevresinde, Ilıca mahallesi hariç bir kanalizasyon tesisi bulunmamaktadır. Ilıca mahallesindeki kanalizasyon ise kısmi olup, ikinci konutlar için yapılan, bir toplama havuzu ve evlerin bu havuza bağlanması şeklindedir. Buna göre beldede uygulanan sistem, hemen hemen tam anlamıyla pislik çukurlarının (fosse septique) kullanılması şeklindedir. Bu sistem, bugünün koşulları içinde hem sağlık hem de turistik açıdan hiçbir zaman yeterli değildir. Ayrıca sızıntının çevre kirliliğine yol açtığı da bilinmektedir.

Bu sorunu çözebilmek için, Çeşme-Ilıca'da bir kanalizasyon projesi üzerinde çalışılmaktadır.[15] Geliştirilen kanalizasyon projesinde kanalizasyon atıklarının arıtılması üzerinde önemle durulması gereken konulardan biridir.

Su Sorunu

Kıyı yerleşim alanlarının çoğunda, yazın, gerçek nüfusun üstünde nüfus artışı olması «su» sorununu ortaya çıkarmaktadır. Benzer olgu, Çeşme ilçesi için de gözlemlenmektedir. Çeşme-Alaçatı yöresinde bugün için göreli ağırlığı olan turizm kullanımlarının yaz aylarında su kıtlığına sebep olduğu bilinmektedir. Hemen her kıyı yerleşim merkezinde olduğu gibi, Çeşme'de de su ihtiyacının karşılanabilmesine yönelik belediye hizmetleri, bir yandan çevrenin su kaynakları durumuna; öte yandan mevcut su rezervlerinin kullanımına bağlıdır.

Çeşme ilçesinde içme suyu için gerekli altyapı tesisleri ilk defa 1949 yılında yapılmıştır Sonraları ihtiyaçları karşılayamayan tesisler zaman zaman geliştirilmiştir. 1987 yılında 8 kuyu varken 1990 yılında fonksiyonel olan 16 kuyu bulunmaktadır. Kuyulardan çekilen tatlı su yeterli olmaktan çok uzaktır ve bu nedenle tatlı-tuzlu su karıştırılarak ihtiyaç giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak hızla büyüyen nüfusa yazın su kaynaklarının yeterli geldiği söylenemez Ayrıca yazın sık sık sular kesilmekte, belde halkı ihtiyacının bir kısmını sokaklardan akan çeşmelerden karşılamaya çalışmaktadır.

15 Hemen hemen 10 yıldır Çeşme - Ilıca'da kanalizasyon projesi gündemdedir. Atıkların Çeşme-Çatalazmak'dan boşaltılması kararlaştırılmış ve buna ilişkin tasarruflara girişilmiştir. Zerrin Toprak (1987); «Mevsimlik Nüfus...» a.g.m., s. 348.

Kent Planlaması ve İmar Faaliyetleri

Belediyelerin görevleri içerisinde yer alan imar faaliyetleri, mevsimlik nüfus hareketleri nedeniyle kıyı beldeleri için çok önemli boyutlara ulaşmaktadır. Mevsimlik nüfus hareketlerinin Çeşme'de zorladığı imar faaliyetleri, gerek kıyı bandını gerekse iç kesimleri tamamen kapsayacak biçimde ikinci konut ve diğer turizm yapılanmalarına yönelik bulunmaktadır.

İkinci konut yapımı daha çok yapı kooperatifleri eliyle gerçekleştirilmekte, buna kamu ve özel kuruluşların kendi personeli için yaptıkları tatil siteleri de eklenmektedir. Bu gelişmeden en çok etkilenen kıyı bandı, Çeşme çevresinde Çeşme-Ilıca kıyı bandıdır. Bu kıyılarda hemen hemen mevsimlik nüfus hareketlerine yol açacak amaçlar için kullanılacak veya boş kalmış arazi görülmemektedir. Öyle ki, fizikî planlama çalışması yapılmış ve yapılması sürdürülen bu yörelerde sürekli ikinci konut yapımına gidildiği görülmektedir. Bugün için, üzerinde herhangi bir yapı görülmeyen boş arazi parçaları da hisseli tapulu arazilerdir.

Bu tür gelişmeler, arsa sahipleri tarafından âdeta desteklenmektedir. Bunun sonucu olarak, tarım işletmelerinin büyük bir çoğunluğu aile işletmeleri karakterinde bulunan Ege Bölgesinde, köylünün çoğu zaman toprağının tamamını elden çıkarması olgusuyla karşılaşılmaktadır.[16] Son yıllarda gelişme hızı artan bu yapılaşma altyapı yetersizliği, örnek seçilen Çeşme kadar diğer kıyı yerleşim birimleri için de geçerlidir. Marmara Denizi kıyılarında, Silivri, Tekirdağ, Çanakkale bölgelerinde ayçiçeği tarlalarına yayılan ikinci konut yerleşmeleri Marmara Denizindeki kirlenmenin küçümsenmeyecek nedenlerinden birini oluşturmaktadır.[17] Örnekler Bodrum, Kuşadası, Marmaris gibi yerleşimlerle artırılabilir. Kıyıların makro ölçekte düzenlenmesi amacı ile 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Nazım Planları hazırlanmakla birlikte bu planlar ile ülkenin tüm kıyılarının kapsama alınmadığı bilinmektedir.

Yukarıda belirtilen gelişmeler, işgücünün daha ileri bir teknolojiye geçmeden tarımdan çekilmesi ile tarımsal üretimde beklenmeyen bir azalış ile, fiyat artışlarına ve diğer kesimlerde işsizlik sorunlarına yol açmaktadır.

Belde halkı açısından dikkate alınması gereken bir durum da toplu ulaşım ve diğer yatırımların hızla belirli bölgelerde kutuplaşma noktalarında üst gelir gruplarının belirli yörelerde yoğunlaşmasıdır. Bu da, beldenin ve belde halkının öncelikle yerine getirilmesi gereken konut gibi ihtiyaçları yeterince karşılanmadan, ulusal finansal kaynakların büyük ölçüde en fazla iki-üç aylık bir kullanıma ayrılmasına neden olmaktadır. Böyle bir gelişme, toplumda farklı şekilde yaşantısını sürdürmekte olanları yanyana getirerek kültürel rahatsızlıklara da yol açabilmektedir. Ayrıca, kıyı arazisinin yüksek gelir grupları tarafından ikinci konut şeklinde mülk

16 Korkut Boratav (1980); **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, A.Ü. SBF. Yayını, No. 454, Ankara, s. 84-88.

17 Handan Türkoğlu (et.al) (1989); «İkinci Konut Gelişiminin Çevresel Etkileri» **2. Ulusal Bölge Planlaması Kongresi**, s. 84-85; İspir, a.g.e., s. 102.

edinilerek kullanılması, düşük gelirli kimselerin daha pahalı bir yaşam sürmelerini zorunlu kılmaktadır.

Bugün, nüfus gelişmeleriyle birlikte; «Çeşme'inin İmar Planları» ihtiyaçları karşılayamıyacak hale gelmiştir. Çevre yerleşimlerinin belediyeye bağlanması ile ilgili hukukî düzenlemelerden Çeşme İlçesi de etkilenmiş Çiftlik Dalyan köyleri mahalle statüsüne kavuşmuştur. Bugün Çeşme Belediyesinin 7 mahallesi bulunmaktadır.[18] Buna bağlı olarak daha uygun kent planlaması koşulları yaratılması beklenirken, tarım topraklarının korunması lehine bir gelişme gerçekleşmemiştir. Aslında, bugüne kadar yapılan uygulamalar göz önünde tutulursa, genelde Çeşme için akılcı bir imar planı gerçekleştirildiği söylenemez.

Kıyıya ilişkin hukukî düzenlemelerle kıyıların toplum yararına açık tutulması ilke olarak kabul edilmekle birlikte uygulamada bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Kıyılarda bazı bölgeler daha önceden kamu ve özel kurumların kullanımına ayrılmış bulunmakta, bu kurum elemanı olmayanlar bu bölgelere girememektedir. Böylece, sahil şeridinin kullanımında toplum kesimleri arasında ayrıcalık ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kamp şeklinde işletilen kıyı kesimlerine, ancak ücret ödenerek girilebilmektedir. Ayrıca, başka dengesiz durum da toplum kullanmasına açık olma ilkesiyle çelişen ikinci konutların ve diğer yapıların çevrelerinin tel örgü veya duvar gibi bazı engellerle çevrilmesidir. Bu da hem kullanımda ayrıcalık yaratmakta hem de bu konut sahiplerinin dışındaki halkın kıyıya ulaşımını engellemektedir.

Toprağın haksız kullanımında bir diğer gelişme de özellikle kamu arazisi üzerine yapılan gecekondulara tanınan imar afları ile kıyı beldelerinde yer kapma olgusuna taviz verilmesidir. Her ne kadar bedel ödemeden, yapıya sahip olmak mümkün değilse de yerel yönetimlerin haksız edinmeye prim vermemek için yapılaşmaların kontrolü konusuna önemle eğilmeleri gerekmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çağdaş toplum düzeninde yer alan yerel yönetim birimleri içinde belediyeler, siyasi yapının önemli bir öğesi olmak yanında, ayrıca yerel nitelikte sosyal, kültürel ve ekonomik birçok görevi de üstlenmişlerdir. Bu görevlerin başarı ile yürütülmesi, toplum kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ancak toplumsal ve ekonomik gelişmenin yarattığı yeni hizmet ve sorunlar karşısında belediyeler günümüzde, beldeye ve belde halkına yeterli düzeyde hizmet götürmeme durumuyla karşılaşmaktadırlar. Bu durum, son yıllarda önemli artışlar gösteren mevsimlik nüfus hareketleri nedeniyle kıyı belediyeleri için daha fazla söz konusu olmaktadır.

18 Bkz. Tablo 2 ve dipnot 12.

Kıyı yerleşim birimlerinin hızla büyümesi, konutların yapımında ticari amaçların ağırlık kazanmasına yol açmaktadır. Bu da enflasyon ve mevsimlik nüfus hareketleri nedeniyle, bu konutların değerlerinde görülen aşırı artışın kıyı bantlarında rant gelirlerini yükselterek, ikincil konut yapımının ve kıyı kullanımının düzensiz bir biçimde gelişmesine neden olmaktadır. Bu gelişmenin yol açtığı bir diğer sorun da kamu kesiminin altyapı ve enerji yatırımlarının önemli bir bölümünün kıyı bantlarına yönelmek zorunda bırakılmasıdır.

Yılda en fazla 2-3 aylık bir kullanım süresi için ikinci konut yapımı, hem kıyıların düzensiz kullanımına, hem de belediye hizmetlerinin asgari standartlarda bile yerine getirilmemesine yol açmaktadır. Bu değişim yalnızca Çeşme ilçesi ve çevresi için değil, ülkemizin hemen hemen bütün kıyı yerleşimleri için de söz konusudur.

Barınma olanakları bakımından koşulları zorlanan Türkiye'nin yıllık konut ihtiyacı her yıl daha büyük rakkamlara ulaşırken, kıyı kentlerinin düzensiz gelişimi, toprağın kullanımı açısından ekonomik sorunlar yaratmaktadır. Kıyı kentlerinde, ikinci konut ve turizm işletmeleri yapımında tarıma elverişsiz araziler önceden saptanmalı ve bu arazilerin dışına çıkılması imar aflarına konu olmamalıdır.

Mevsimlik nüfus hareketlerinin ve ikinci konut yapılanmalarının hızla artışı, yerel hizmetlerin artışına yol açarken, bu hizmetlerin karşılanabilmesi için gerekli kaynakların yetersiz kalmasına da neden olmaktadır. Bu olgu, belde halkına yönelik temel belediye hizmetlerinin gerçekleşmesini önemli ölçüde aksatmaktadır. Bu hizmetlerin başında da ulaşım, kanalizasyon, su temini, kullanımı ile imar faaliyetlerine ilişkin hizmetler gelmektedir.

Mevsimlik nüfus hareketleri turizm açısından ele alınırsa, bu hareketlerin belli bir turizm kapasitesinin kullanılması ile uyumlu olması gerekmektedir. Böyle olunca, gerek ülke ekonomisi, gerekse bu hareketin yoğunlaştığı çevre turizmden ekonomik bir kaynak olarak yararlanabilir.

Turizm kesimini, diğer kesimlerle karşılaştırarak, kaynak tahsisinde sosyal maliyetleri dikkate almak, böylece turizmde kaynak israfını önlemek yararlı olacaktır.

Kıyı yerleşimlerinin bir kısmı köy statüsündedir. Bugün kır planlaması, kent planlaması kadar geliştirilmeye muhtaç ve en az onun kadar önemlidir. Çünkü iç turizm kırdan kente göçü sürükleyen bir faaliyet niteliği göstermektedir. Bu nedenle, turizmin kırdan kente olan göçleri önleyebilecek bir planlama içinde ele alınması gerekmektedir. Böylece kırsal alanın sosyal ve ekonomik yapısında meydana gelecek olumlu değişme ve gelişme ile kırsal kesimlerin büyük kentlere olan baskısı hafifletilebilecektir.

Planlarda ve mevzuat düzenlemelerinde kıyı yerleşimlerinde yerel müşterek hizmetler ve hemşehri ilişkisinin dikkate alınmadığı bilinmektedir. Aslında belde-hemşehri ilişkilerinin dikkate alınarak kişinin beldede ne kadar süre yaşadığı, vergi verdiği ve çalıştığının dikkate alınması gerekmektedir. Kanaatimize göre, bireylerin değil 1-2 ay, 6 ay süre için bile bir beldede oturması «hemşehri statüsüne girmesi» ve kendisini o beldeye karşı sorumlu hissetmesi için yeterli değildir. Buna bağlı olarak ikinci konut sahiplerinin mülklerinin bulunduğu kıyı yerleşimlerinde oy kullanmaları veya seçimlerin «yazın yapılması» yerel demokrasi ilkeleri açısından anlamlı görülmemektedir. Öte yandan ikinci konut nüfusunun sürekli nüfusa katılması da yerinde değildir. Çünkü kıyı belediyelerinin sorunları birkaç bin fazla nüfus gösterilerek çözümlenebilecek türden değildir. Günümüzde kıyı yerleşimlerinde ortaya çıkan sorunlar gelecekte dağ, göl gibi diğer doğa kaynakların kullanımına ilişkin alanlara yönelebilecektir. Bu bakımdan sorunların bilimsel tanımlaması yapılarak daha gerçekçi ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de gerçekleştirilmesi istenen bir kent planlaması, imar ve yapı düzeninin yaratılması ve doğal kaynakların korunması yalnızca bir hukuk düzenleme sorunu değildir. Mevzuat düzenlemeleri sırasında pek çok açıdan ideal hükümler taşımaktadır. Önemli olan yasaların uygulanması ve bunu gerçekleştirmeye elverişli her türlü ortamın, araç ve gereçlerin sağlanmasıdır. Bu amaçla uygulanacak siyasalar, planlar, işletme yöntemleri ve teknikleri konularındaki yeniliklerin başında halkın tutum ve davranışlarıyla destekleyici katılımı gelmektedir. Başarıda bu tutumun önemi büyüktür.

Turizmde çevre dengesinin sağlanmasında,

* yatırımlarda çevresel etki değerlendirmesi analizi,
* kirletenin sorumluluğu ilkesinin uygulanması,
* doğal kaynakların akılcı kullanımı
* zararın giderilmesinden çok korumaya özen gösterme,
* turizm politikasının genel çevre politikası ile tutarlılığı,
* çevre bilincinin yaygınlaştırılması,
  ** yerel halkın haklarının önceliği,
  ** yerel yönetime katılım,
  ** sosyal ve kültürel değerlerin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi,

faktörlerinin öneminin büyük olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. İyi bir konut ve arsa politikası bir tüketiciden diğerine gelir ve hizmet transferi anlamına gelmemelidir.