

DEVLETİN DEĞİŞİM SÜRECİNDE BELEDİYELERİN KONUT POLİTİKALARINDA FARKLILAŞAN ROLÜ

THE VARYING ROLE OF THE MUNICIPALITIES IN THE HOUSING POLICY AT CHANGING PROCESS OF THE STATE

Yrd.Doç.Dr.Mithat Arman KARASU*

ÖZET

Gerek devlette gerekse toplumda yaşanan ekonomik, kültürel ve sosyal değişimler konut sorununun algılanış biçimini değiştirmektedir. 1970'lerin sol söylemi içinde sosyal bir güvence, toplumsal bir hak olarak ele alınan konut, küresel politikaların etkin olduğu, 1980 sonrası dönemde bir yatırım ve rant aracı olarak algılanmaktadır.

Konut sorununun dönem dönem farklı bir biçimde algılanması belediyeler için de geçerlidir. Arsa temininden altyapı hizmetlerine kadar konut politikalarının şekillenmesinde önemli bir aktör olan belediyelerin konut sorununun çözümünde nasıl bir yol izleyeceği, konut üretim modelleri arasında hangisini tercih edeceği dönemin siyasal ve ekonomik gelişmelerinden bağımsız düşünülmemelidir.

ABSTRACT

The economics, cultural and social variations living both in the state and in the community have been changing the perceiving type of the house problem. The house held in the hand as a social right, social guarantee in the left expression of the 1970's, has perceived as an investment and an annuity tool in the term after 1980 at which the globalization policy is active.

It is also valid that the municipalities have perceived the house problem in different type term by term. Which way will be selected in the solution of housing problem and which house production model will be preferred by the municipalities, being an important actor in the forming of the house policies from supplying areas to the utilities services must not be thought free from the politic and economic developments of the term.

Konut, Tutsat Kredisi, Belediye, Devlet, Yerel Yönetim
House, Mortgage, Municipality, State, Local Government

* Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

GİRİŞ

Konut sorunu günümüze kadar varlığını sürdürmekle birlikte, sorunun içeriği ve algılanış biçiminde önemli değişiklikler olmuştur. Yaşanan değişiklikleri ülkenin geçirmiş olduğu toplumsal, kültürel ve ekonomik değişimlerden ayrı düşünmek mümkün değildir. Özellikle ekonomik alanda meydana gelen değişim konut üretim biçimleri ve konut finansmanı konusunda belirleyici olmaktadır. 1970’lerdeki “üretici belediyeçilik” anlayışının 1980’den sonra gözden düşmesi, 1990’lı yıllarda konut piyasasına tümüyle ticari kredilerin hâkim olması bu durumun tipik örnekleridir.

Yaşanan değişim sürecinden konut politikalarında önemli bir aktör olan belediyeler de etkilenmektedir. Belediyeler konut üretiminden kent topraklarının imara açılmasına, altyapılı arsa temininden talebin örgütlenmesine kadar konut sektörüyle ilgili birçok konuda etkin bir biçimde rol almaktadır. Diğer taraftan, belediyelerin etkinlik derecesi ve etkinliğin hangi alanda yoğunlaşacağı ekonomik ve siyasi gelişmelerce belirlenmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte kamunun küçültülmesi söyleminin bir parçası olarak sosyal içerikli konut projeleri yerini kentsel dönüşüm projeleri adı altında daha çok ticari kaygılar içeren projelere bırakmaktadır. Refah devletinin gerilemesiyle birlikte “konut hakkı” giderek sosyal içeriğinden uzaklaşmakta, konut sadece bir yatırım aracı olarak algılanmaktadır.

Oysaki konut bir barınak, sosyal bir güvence, ekonomik krizler karşısında bir sığınak, sosyal bir hak, toplumsal bir statü göstergesidir. Konut edinmek, Jean Robert’in deyimiyle basit bir yapım çalışmasının ötesinde, kişinin kendi kimliğini, alışkanlıklarını, toplumsal ve yerel özgünlüklerini, sosyal ve aile çevresini, zevk ve inceliklerini yansıttığı bir “eylem”dir.¹

Konut sektöründe belediyelerin değişen rolünün incelendiği çalışmada, belediyelerin konut sektöründeki geçmişi dört dönem halinde incelenecektir.

İlk dönem 1923–1960 arasını kapsamaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarını kapsayan bu dönemde konut sorunu Ankara ile sınırlıdır. İkinci dönem, 1960–1980 arası dönemdir. Devletin kamu yatırımlarıyla iç talebi garanti altına aldığı bu dönemde, iç göçe bağlı olarak konut ihtiyacı, özellikle büyük kentlerde artmaya başlamıştır. Ancak bu dönemde konut sektörünün kamu yatırımlarından yeterli oranda pay aldığı söylenemez.

Üçüncü dönem 1980–2000 arasını kapsar. Bu dönemde toplu konut fonu kurulmuş ve devlet daha önce görülmedik bir biçimde konut sektörünü desteklemiştir. Belediyeler ise ironik bir biçimde sürecin dışında tutulmuştur. 2000’den günümüze kadar sürecin ele alındığı son bölümde, belediyeler konut üretimi konusunda önemli yetkilere kavuşurken, kentsel rant daha önce

¹ Jean Robert, Kent ve Halk, Çev: Özgür Orhangazi, Ütopya Yayınları, Ankara, 1999, s. 43.

olmadığı kadar ön plana çıkmıştır. Kuşkusuz bu durum küreselleşmenin yaygınlık kazanmasının bir sonucudur. Çalışma genel bir değerlendirme ile sonuçlanacaktır.

Belediyelerin konut sektöründe rolünün kronolojik bir biçimde ele alındığı çalışmada amaç yalnızca tarihi sürece yer vermek değildir. Asıl amaç tarihi süreç içerisinde toplumda ve devlette yaşanan değişimin ışığında hem konut sorununda hem de belediyelerin konut sorununu algılama biçiminde yaşanan değişimi ortaya koymaktır.

Çalışma kapsamında dönemler arasında karşılaştırma yapılacak, belediyelerin konut sektöründe değişen etkinliğinden hareketle farklı dönemlerde devletin ve toplumun geçirdiği evrimin ipuçları aranacaktır.

1. 1923–1960 ARASI DÖNEM

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte ülkenin yeniden inşa süreci başlamıştır. Bu inşa süreci kentlerin yeniden imar edilmesinden öte bir anlam taşımaktadır. Cumhuriyet idaresi kentleri inşa ederken yeni bir toplum da inşa etmek fikrindedir. Yeni bir yaşam biçiminin topluma kabul ettirilmeye çalışıldığı bu ortamda, Ankara'nın imarı ülkenin en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Ankara'nın imarı yeni düzenin meşruiyeti için hayati bir öneme sahiptir.

Ankara ise, küçük bir Anadolu kasabasından bir başkent olma çabası içerisinde kısıtlı imkânlarla sahiptir. Konut sıkıntısı en önemli sorundur. Hem sorunun büyüklüğü hem de dönemin idaresinin konuyu bir itibar meselesi olarak algılaması konut sorununun çözümünde merkezi idarenin işin içine girmesine neden olmuştur. Merkezi idare kaynak sağlayarak yerel yönetimlere yardımcı olmak yerine doğrudan sürece dâhil olmayı tercih etmiştir. Bu durum, ileride sıklıkla karşılaşacağımız merkezi idarenin keyfi müdahalelerinin bir habercisidir. Kuşkusuz bu tercihte dönemin yerel yönetimlerinin siyasi ve mali zayıflığı da etkili olmuştur.

Ankara'nın ağırlaşan konut sorununun çözümü amacıyla yapılan ilk uygulama 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı Kanundur. Kanunla, Ankara'nın imarı amacıyla 4 milyon m² alan kamulaştırılmıştır. Yapılan kamulaştırmada kanunda belirlenen bedel üzerinden (1915 yılındaki fiyatın 15 katı) ödeme yapılmış, böylece büyükçe bir alan arsa vurgunculuğuna meydan verilmeksizin kamulaştırılmış, “Yenişehir” adında yeni bir semt kurulmuştur.

583 sayılı Kanunla getirilen bu kamulaştırma biçimi daha sonraki dönemlerde kullanılmamıştır. Günümüze kadar çıkarılan çeşitli kamulaştırma kanunlarında hep rayiç bedel esas alınmış, böylece kamuya kazandırılması gereken kentsel rant piyasa fiyatı üzerinden değerlendirilmiş, haksız kazanç sağlanmıştır. 583 sayılı Kanunla getirilen uygulamayla rantın önüne geçilmiştir. Gerek devlet imkânlarının çok kısıtlı olması gerekse dönemin halkçı ve aydınlanmacı bakış açısı kanunun bu biçimiyle yasalaşmasını sağlamıştır.

Dönemin bir diğer özelliği, ülke geneline yayılmamakla birlikte, bazı belediyelerin konut üretimi konusunda çalışmalarda bulunmasıdır. Ankara Belediye Başkanı Haydar Bey tarafından yaptırılan 198 adet tek katlı konuttan oluşan “Bahçeli Evler” projesi, İzmir Belediye Başkanı Behçet Uz’un Karşıyaka semtinde yaptıkları ve son olarak Kayseri Belediye Başkanı Osman Kavuncu’nun örnek çalışmaları bu tür uygulamalardır. Ancak bu tür başarılı çalışmaların belediye başkanlarının kişisel gayretlerinin bir sonucu olduğu unutulmamalıdır.

Zaten bu tür istisnai uygulamalar artan konut ihtiyacı karşısında çaresiz kalmıştır. Özellikle Ankara’da artan gecekondulaşma karşısında yasal düzenleme yapılması zorunlu hale gelmiştir. 1948 tarihli 5218 sayılı Kanunun temel amacı, konut üretiminin artırılması için gerekli olan arsaların ucuz yoldan teminini sağlayarak, belediye sınırları içindeki gecekonduların yasallaştırılmasıdır.

Kanunla, hazineye ait arazilerin bedelsiz, katma bütçeli (vakıflar hariç) ve özel idareye ait olan arazi ve arsaların ise vergi kıymetleri üzerinden ve bedeli faizsiz olarak on yılda eşit taksitlerle ödenmek üzere Ankara Belediyesine devri öngörülmüştür. Bu devredilen arsa ve araziler mesken yapmak isteyenlere dağıtılacaktır.

Belediyenin verdiği bu arsa ve arazilerden yararlanmak için; en az 1 yıl belediye sınırları içinde oturuyor olmak, kendisinin, eşinin veya reşit olmayan çocuğunun Ankara’da meskeni veya mesken yapmaya elverişli arsası veya bir meskende en az yarı hissesi bulunmamak, başkaca bir irat ve akarı olmamak şartı aranmaktadır.

Kendisine arsa tahsis edilen kimse, bir yıl sonuna kadar belediyenin göstereceği tipte bir meskeni yapmayı veya mevcut yapılarını üç yıl sonuna kadar parselde intibak ettirmeye ve belediyenin uygun göreceği şekilde getirmekle sorumlu kılınmış, aksi takdirde verilen arsanın geri alınacağı belirtilmiştir.

Gerek verilen arsanın geri alınma koşulu gerekse hak sahibi olmak için konut sahibi olmama şartlarının konulmuş olması kanunda sosyal kaygıların ön plana çıktığını göstermektedir. Burada amaç, devredilen arsaların spekülasyona yönelik olarak değil, gerçek amacına uygun olarak, konut yapımı için kullanılmasıdır. Kanunla getirilen bu tür düzenlemeler, dönemin anlayışını yansıtmaktadır. Halkçılık ilkesinden hareket eden dönemin idaresi için önemli olan konut sorununun çözümüdür. Bu amaçla kentsel rant kanunla ciddi bir biçimde sınırlandırılmıştır.

5218 sayılı Kanundan sonra dönemin hükümeti tarafından ikinci bir kanun çıkartılmıştır. 5228 sayılı Kanun, 5218 sayılı Kanunun sonuçlarını ülke geneline yaymak ve 5218 sayılı Kanunun en büyük eksiği olan, yapılması düşünülen konutların finansmanını sağlamak amacını gütmektedir. 5228 sayılı Kanunla üretilen konutlar için kredi desteği sağlamıştır.

5218 ve 5228 sayılı kanunların hak sahiplerini yapı yapmaya zorlaması, arsa ve kredi kolaylıklarının birlikte sağlanması, bu kolaylıkların

yanında getirilen muafiyetler uygulamayı etkin kılmıştır. Kısa zamanda Ankara’da “Yenimahalle” adında yeni bir semt kurulmuştur.

5218 ve 5228 sayılı kanunlar 6188 sayılı yeni kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1953 yılında yürürlüğe giren 6188 sayılı Kanun uyarınca; belediyelere, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki belediye sınırları içerisinde hazinenin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan arsa ve arazileri, bedelleri devrin yapıldığı yıl arazi vergisine matrah olan kıymetleri üzerinden ve birinci taksitleri devri izleyen bütçe yılından itibaren başlamak üzere 10 yılda 10 eşit taksitle faizsiz ödenmek Őartıyla belediyelere devir ve temlik edilmiştir. Belediyeler bu alanları sadece mesken yapımı için kullanabilir.

6188 sayılı Kanun ile belediyelere mesken ihtiyacını karşılamak için toplu halde ucuz ve basit konutlar inşa etme yetkisi verilmiştir. Tipleri, satışı, kiralanması konularında belediyenin yetkili olduğu bu meskenler 10 yılda 10 eşit taksitle satılacaktır. Ayrıca, belediyeler arsa satışından elde ettikleri geliri altyapı çalışmalarında kullanabilecek, bu amaçla döner sermaye oluşturabilecektir.

1959 tarihli 7367 sayılı Kanun ile 6188 sayılı Kanunla getirilen tedbirler gclendirilmiştir. Kanunla, hazinenin mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazi ve arsalardan, belediye sınırları içinde bulunanların, imar planı olsun ya da olmasın, konut yapımını özendirmek amacıyla belediyelerin mülkiyetine geçmesi ngrlmştir. 6188 sayılı Kanun bedelli bir devri öngörürken, 7367 sayılı Kanunda devir bedelsizdir.

7367 sayılı Kanun kapsamında İstanbul’da yaklaşık 14, Ankara’da 10 milyon m² hazine toprağı belediyelere devredilmiştir. Bu olanaklar İstanbul Belediyesi rneğinde olduğu gibi, bazı büyük belediyelerin şirketler oluşturarak konut yapmalarını sağlamıştır. Bunların ilk rneği İmar Limited şirketi tarafından yapılan 416 konutluk Kadıköy Koşuyolu evleri olmuştur.² 7367 sayılı Kanun, 6188 sayılı Kanundan farklı olarak belediyelere geçecek toprakların imar planı kapsamı içinde bulunması koşulunu kaldırmıştır.³

Yukarıda sıralanan temelde belediyelere arsa sağlayarak gecekonduları önlemeyi amaçlayan kanuni düzenlemeler dışında belediyeleri konut sektöründeki rolü ile ilgili doğrudan yasal düzenleme 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinin 68. fıkrası uyarınca, belediyelere; “ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyenin inkişaf ve tevesse müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikra mani olmak” görevi verilmiştir.

² İlhan Tekeli, “Günümüzde Belediyelerin Konut Girişimleri zerine Bir Değerlendirme”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 544, 1991, s. 63.

³ İlhan Tekeli, Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, TOKİ Yayını, Konut Araştırmaları Dizisi – 2, Ankara, 1999, s. 79.

Aynı maddenin 65. fıkrası da;"inşaat malzemesi fabrikaları vücuda getirmek ve idare etmek" ifadesine yer vererek belediyeleri konut malzemesi üretimi konusunda da yetkili kılmıştır. Ayrıca, aynı kanunun 133. maddesinde: "Kanunlarla verilen mecburi veya ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler" denilmek suretiyle belediyelere konut üretiminde yer almak amacıyla birlik kurma imkânı sağlanmıştır.

Ancak belediyeler, isteğe bağlı görevler arasında yer alan bu vazifeleri, zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra uygulamaya koyabileceklerdir. Başka bir deyişle, belediyeler ancak zorunlu hizmetlerini yerine getirdikten sonra konut üretimi ile ilgilenebilecektir. Bu durum, belediyelerin konut sektöründe yer almasını zorlaştırmıştır.⁴

1960 yılına gelindiğinde, iç göçün de başlamasıyla, konut sorununun artması, gecekonduların yayılması belediyelerin konut alanındaki yetkilerini daha etkin bir biçimde kullanması ihtiyacını doğurmuş, bu durum, 1950 tarihinde 5656 sayılı Kanunun çıkarılmasını gerekli kılmıştır.

5656 sayılı Kanunla belediyeler; belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilirler. Belediyeler bu maksadı sağlamak üzere bütçelerinde gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkilidirler.

5656 sayılı Kanun uyarınca, yaptırılacak konutların tipi, satış ve kira şartları ile kendilerine temlik yapılacak kimselerin vasıf ve temlik sırasını belirlemeye belediye meclislerini yetkili kılmıştır. 5656 sayılı Kanunla belediyeler, 1580 sayılı Kanunun isteğe bağlı bir görev olarak gördüğü konut üretimini, belediyenin istemine bağlı olarak, zorunlu hizmetler arasına alabilecektir. Yine bu amaçla belediyeler, döner sermaye kurmak ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılma yetkisini elde etmiştir.

Öte yandan, Türkiye'nin konut üretimine yönelik tekno-ekonomik gelişme düzeyinin hazır olmayışı, belediyelerin mali imkânlarının kısıtlı oluşu 5656 sayılı Kanunla tanınan bu yetkilerin kullanımını 1980'li yıllara kadar geciktirmiştir.⁵

2. 1960–1980 ARASI DÖNEM

1960'lı yıllarla birlikte artan göç ve değişen siyasal söylemin baskısıyla, 1923–1950 arası dönemin planlı gelişme ilkesinden uzaklaşmaya başlanmıştır. Siyasal pazarlık konusu olan kentler, birer rant kaynağı haline getirilmiş, gecekondular önceki dönemden farklı olarak hem nitelik hem de nicelik olarak değişikliğe uğramıştır. Özellikle büyük kentlerde artan

⁴ Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, İmge Yayınevi, Ankara, 2008, s. 464.

⁵ DPT, Kentsel Gelişimin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994, s. 4.

konut ihtiyacı gecekondular yaparak karşılanmıştır. Bir süre sonra tümüyle ticarileşen gecekondular yapımı başlı başına bir sektör haline gelmiştir.⁶

Gecekondular konusunda çıkarılan temel kanun 775 sayılı Gecekondular Kanunu'dur. Kanun gecekondular ile mücadeleyi ıslah, önleme ve tasfiye olarak üçe ayırmıştır. Buna göre; bazı gecekondular alanları yıkılarak tasfiye edilecek, uygun olan gecekondular alanları ıslah edilecektir. Ayrıca yeni gecekondular yapımını engellemek için gecekondular önleme bölgeleri oluşturulacaktır.

Öte yandan, 775 sayılı Kanunla umulan yarar sağlanamamıştır. İç göçü durduracak ekonomik, kültürel ve sosyal önlemler alınmadığı için hızla devam eden iç göç karşısında kanun anlamını yitirmiştir. Kanunun belediyelere sağlanan arsalar dışında pek de bir faydası olmamıştır. 775 sayılı Kanun çerçevesinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından belediyelere 800 bin konutluk arsa tahsis edilmiştir. Ancak tahsis edilen bu arsalarda üretilen konut sayısı 150 bin civarında kalmıştır. Belediyelerin bu derece yetersiz kalmasında mali ve idari yetersizlikler etkili olmuştur.

Dönemin önemli bir diğer gelişmesi, 1973 yerel seçimlerini kazanan sosyal demokrat belediyelerin başlattığı "üretici belediyeçilik modeli" kapsamındaki konut uygulamalarıdır. Bu uygulamayla belediyeler ile sendikalar veya meslek kuruluşları bir araya gelerek konut kooperatifleri kurmaya başlamıştır. Model kapsamında belediyeler konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük ediyor, 775 sayılı Kanun kapsamında kooperatiflere arsa sağlıyor ve yapım sürecinde etkin bir biçimde yer alıyordu.

Belediyelerin daha özerk bir yerel yönetim modeli talep ettikleri bu dönemde, "Yeni Belediyeçilik Anlayışının İlkeleri"; üretici olmak, özerk belediye, tüketicinin düzenlenmesinde etkin bir belediye ve birlikçi ve bütünlüklü belediye olarak belirlenmiştir.

Kent kooperatifçiliğinin temellerinin atıldığı bu yıllarda, konut politikaları bakımından asıl değişiklik belediyelerin konut üretimi konusundaki çekingen tavrını bir yana bırakmasıdır. Başka bir deyişle, belediyeler bu dönemde konut politikalarında daha etkin olmaya başlamış, adeta konut üretimi konusunda belediyelerde bir zihniyet değişimi yaşanmıştır.

İzmit'te "Yenilikçi Yerleşmeler Projesi", Ankara'da "Batıkent" bu uygulamanın öncüleri olmuştur. Ankara'nın kuzey batısında Macunköy, Ergazi, Yuva köylerinin arazilerini kapsayan 10,5 milyon m² alan, 1974–1978 yılları arasında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin işbirliği ile kamulaştırılmıştır. Kamulaştırılan bu alan yine belediye öncülüğünde kurulan, Kent-Koop adındaki, konut kooperatifleri birliğine devredilmiştir. 1979 yılında hazırlanan proje, 1980 yılında uygulamaya geçmiş, ilk konutlar 1983 yılında hak sahiplerine teslim edilmiştir. Bugün Batıkent semti, Türkiye'nin 35 kentinden daha büyük bir nüfusa sahip bir yerleşim yeridir.

⁶ Ruşen Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondular, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1983, s. 211.

Batıkent benzeri projelerde belediyeler öncü rolündedir. Konut kooperatifleriyle işbirliği içerisinde, yeni yapım teknolojilerinin kullanıldığı, konut üretmekten çok bir yaşam alanı yaratmayı amaçlayan projeler konut sorununun çözümü bakımından önemli bir model oluşturmaktadır. Konut üretimi sonrası kooperatiflerin feshedilmediği bu modelde, kooperatifler sitenin yönetiminden sorumlu kuruluşlar haline getirilmektedir.

Belediyelerin böyle büyük projeler geliştirmeleri toplu konut anlayışının Türkiye’de yerleşmesinde önemli bir rol oynamıştır. Hem kaynak sıkıntısı çeken belediyelere kaynak sağlamak hem de artan konut ihtiyacını karşılamayı amaçlayan modelin uygulanmasından elde edilen birikim, 1980 sonrası Toplu Konut Fonu’nun kullanımı sırasında önemli bir kazanım sağlamıştır.

Bu dönemin dikkat çeken bir başka yönü, konut ve kalkınma sorunlarının birbirinden ayrı ve kopuk olarak ele alınmış olması, konut sektörünün ekonominin bütünü ile ilişkilerinin dikkate alınmamış olmasıdır. Hatta devlet yetmişe yakın sektör üzerinde etkisi olan konut üretimini desteklememiştir. Dönemin örnek uygulamaları olan “üretici belediyecilik” modeli ise, merkezi ve yerel yönetimlerin farklı siyasi görüşlere mensup olmaları nedeniyle merkezi idarece engellenmiştir.

Oysaki aynı yıllar planlı kalkınmanın başladığı yıllardır. Keynesçi politikaların hâkim olduğu ekonomide devlet desteği belirleyicidir. Bu dönemde “egemen, güçlü ve genişleyen” ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlet modeli hâkimdir. Devlete yönelik beklentilerin ucu açıktır. Ekonomik yaşama girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klasik hizmetleri ve bireyin doğal haklarını sağlamanın ötesinde onları sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam standardını garantiye alma görevini de üstlenmiştir.⁷

İthal ikameci modele dayalı bir ekonominin uygulandığı bu dönemde, devlet hem yatırımcıyı hem de yetersiz iç talebi desteklemektedir. Devlet özel sektör tarafından üretilmeyen yatırım malları ile ara malları ürettiği gibi, bunların iç pazarda tüketilmesi için işçi, köylü benzeri toplumsal sınıfları destekleyerek pazarın ayakta kalmasını sağlamaktadır.

Diğer taraftan, iç pazarın oluşumunda bu denli önemli bir rol oynayan devlet, pazarın canlanmasında, özellikle eğitimsiz işgücünün emilmesinde önemli bir yere sahip olan konut sektörünü gereği gibi desteklememiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında ülke kaynaklarının kıt olması, bu kıt kaynakların sanayileşmeye ayrılması, bu anlamda, kentsel sorunların göz ardı edilmesi yatmaktadır. 1960’larda birçok Batı ülkesinde görülen, devletçe hararetle desteklenen, iç talebi artırmaya yönelik “banliyöleşme” hareketi ülkemizde görülmemiştir.

Türkiye’de 1960–1980 arası dönemde konut yatırımlarına gereken desteğin verilmemesinin bir başka nedeni de, konut yatırımlarının verimsiz kabul edilmesidir. 1. 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda konut yatırımlarının

⁷ Seriya Sezer, Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s. 43.

verimli olmadığı açıkça ifade edilmiştir. Bu nedenle, konut sektörüne yatırım yapmak yerine mevcut kaynakların verimli kullanılması üzerinde durulmuş, aynı kaynakla daha çok konut üretmenin doğru olacağı vurgulanmıştır.

Bu anlayış, 4. Plan dönemine kadar sürmüştür. 4. 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda, devletin artan konut ihtiyacının karşılanması amacıyla gerekli tedbirleri alması gerektirdiği üzerinde durulmuştur. İlk kez bir kalkınma planında konutun barınma gereksinimi dışında “sosyal bir güvence” olduğu ifade edilmiştir. Ancak plan kapsamında yaşanan bu iyileşme uygulamaya yansımamış, hem konut açığı artmış hem de konut sektöründe belediyeler dışlanmaya devam etmiştir. Bu dönemde konut sektöründe görülen belediyelerin etkinliği, merkezi idarenin desteğinden çok kendi çabalarının bir ürünüdür.

Özellikle üretici belediyecilik modeli kapsamında yapılan uygulamalar 1980 sonrası hem TOKİ'nin kurulması hem de sosyal demokrat belediyelerin iktidardan ayrılmasıyla hız kesmiştir. Daha çok belediye ve sendika işbirliğine dayanan model, belediyelerin yerel seçimler sonrası el değiştirmesiyle birlikte işlemez hale gelmiştir. Belediye başkanının şahsında kurulan güven ilişkisi, kurumsal bir kimlik kazanmadığı için model hem ülke genelinde yaygınlık kazanamamış hem de kolaylıkla işlemez hale gelebilmiştir.

Zaten 1980 sonrası değişen toplumsal zihniyet ve siyasal anlayış içerisinde üretici belediyecilik modelinin yaşaması da zor olacaktır. Küreselleşmeyle birlikte “üreten” değil “dağıtan” bir belediyecilik anlayışı yerleşecektir. Bu anlayış kapsamında kentli; hizmet talep eden bir “yurttaş”tan çok, talep ettiği hizmet için belli bir bedel ödemesi gereken bir “müşteri”ye dönüşecektir. Özal Hükümetlerinin iktidara gelmesiyle birlikte “işini bilen” belediye başkanları gözde hale gelecek; sosyal konut üretmek, toplu ulaşımın yaygınlaştırılması, kentsel rantı kamuya kazandırmak, bütüncül kent planlaması gibi sosyal içerikli kentsel projeler rafa kaldırılacaktır.

Bu dönemde toplumsal sınıfların, güçleri oranında, kentleri talan etmesi bir gelenek haline gelecektir. 1980 sonrası üst gelir grupları “turizm ve kültür merkezi” adı altında kent içinde ayrıcalıklı imar haklarına sahip olurken, alt gelir grupları ise, ıslah imar planları ve imar afları sayesinde kentsel ranttan nemalanacaktır. Bu ortamda konut sorununun çözümü ise bir başka bahara kalacaktır.

3. 1980–2000 ARASI DÖNEM

1980'li yıllar hem dünyada hem ülkemizde önemli değişimlerin yaşandığı yıllardır. Öncelikle 1960–1980 arası dönemde ülkemizde uygulanan ithal ikameci modelden vazgeçilmiş, artık tek bir pazar haline geldiği öne sürülen dünyada, küresel pazarla bütünleşmek yeni hedef haline gelmiştir. Keynesçi politikaların enflasyon ve kamu borcu yarattığı iddiası dünya genelinde yaygınlık kazanırken, devletin ekonomideki

müdahalelerinin en aza indirilmesi, merkezi idarenin sınırlandırılması, “kamu yönetimi” anlayışının “kamu işletmeciliği” anlayışına dönüştürülmesi dönemin kabul gören fikirleridir.

Bu yeni düzen içinde devlet daha az müdahale eden, belirleyici ve karar verici olmaktan çok, yönlendirici konumdadır. Devlet artık kitlesel üretime dönük ya da talebi garanti altına almaya yönelik düzenlemeler yapmak durumunda değildir. Küresel sermayenin belirlediği düzende, ekonomik büyüme, yatırımın nereye yapılacağı, nasıl yapılacağı, teknolojinin ve ürün niteliğinin bileşeni sermayenin küresel işleyişine bağlı olmaktadır.

Kentler, sermaye çekmek amacıyla, merkezi idareden bağımsız olarak, projeler üretmekte, küresel rekabette yerini almaktadır. Küresel sermayenin istediği toplumsal, teknolojik, kültürel ve ekonomik değişimi tamamlamış olan kentler küresel sermayeden pay alırken, bunu başaramayan kentler yarış dışı kalmaktadır.

Bu süreçte, özellikle büyük şehirlerde; kent merkezlerinin performansını artırıcı ve yerel yönetimlere daha esnek, etkin, dinamik yönetim olanağı kazandırıcı düzenlemelerin yapılması, sermayenin gerek duyduğu iletişim, ulaşım vb. altyapının oluşturulması, yönetimde özel sektör anlayışının benimsenmesi, kent içi kaynak yaratılması ve dağıtımı önem kazanmaktadır.

Kentlerin küreselleşmeyle değişen konumuna uygun olarak Türkiye’de de önemli kanuni düzenlemelere gidilmiştir. Bunlar arasında, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2560 sayılı İSKİ Kanunu, 3996 sayılı Yap-İşlet-Devret Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ve 4501 sayılı Uluslararası Tahkim Kanunu sayılabilir. Adı geçen kanuni düzenlemelere genel olarak bakıldığında, merkezi yönetimin, dolayısıyla, devletin küçültülmeye, yerel yönetimlerin ve özel sektörün güçlendirmeye çalışıldığı, kamu mali kaynaklarının denetiminin merkezi yönetimden alınarak özerk ya da yerel kamu kurumları ile özel sektör arasında paylaştırıldığı görülmektedir.

Bu dönüşüm sürecinden yerel yönetimler de etkilenmiştir. Yapılan değişikliklerle belediyelerin özel sektörle işbirliğine açık, hizmet üreten bir kurumdan hizmet satın alan bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu çerçevede belediyenin elinde rant yaratan iki alan tümüyle özel sektörün işbirliğine açılmıştır.

Bunlardan ilki altyapı hizmetleridir. 1980’lere kadar verimsiz kabul edilen altyapı yatırımları özellikle uluslararası finans kuruluşlarının sağladığı kredi desteğiyle birlikte tümüyle ticarileşmiş, ticari anlamda kâr eder bir konuma getirilmiştir. Ülkemizde de etkin bir biçimde uygulanan bu yöntemle; uluslararası kredi kuruluşlarından sağlanan ticari krediyle belediyeler altyapı hizmetlerini özel sektöre yaptırarak, hizmet maliyeti artık bir müşteri olarak kabul edilen yurttaşlardan alınmaktadır.

Belediyelerin yarattığı rant nedeniyle, özel sektöre açtığı ikinci alan, arsa ve konut rantıdır. Tıpkı ilkinde olduğu gibi, bu kârlı alan da tümüyle

ticarileşmiştir. Arsa ve konut sertifikası, TOKİ'nin doğrudan konut üretmesi, 2-B uygulamaları, ıslah imar planları, kamu arsa ve arazilerinin satışı, 2634 sayılı Kanunla getirilen turizm ve kültür merkezi uygulamaları hem kentsel rantın dağıtımını yeniden organize etmiş hem de konut ve arsa sektörünün tümüyle ticarileşmesine neden olmuştur.

5. 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda konut sektörünün ekonomi ve istihdam üzerinde canlandırıcı etkisi üzerinde durulmuş, konut sektörünün yarattığı potansiyelin kullanılması bir amaç olarak belirtilmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek isteyen dönemin hükümeti 2487 sayılı Toplu Konut Kanununu çıkarmıştır.

Kanunla konut üretiminin finansmanı amacıyla bir fon oluşturmuştur. Fon kapsamında genel bütçe gelirlerinin % 5'inin konut üretimi maksadıyla ayrılması öngörülmektedir. 2487 sayılı Kanunla; konut ihtiyacının toplu konut inşası suretiyle karşılanması, konut yapımcılarının tabi olacağı esas ve usullerin belirlenmesi ve konut üretimini desteklemek için mali kaynakların oluşturulması amaçlanmakta, genel bir çerçeveye çizilmektedir.

Kanun bireysel konut üretiminden çok toplu üretimi desteklemekte, fonun kullanımı konusunda bazı sosyal nitelikli sınırlamalar getirmektedir. Buna göre fondan yararlanacak kimsenin kendisi, eşi ya da velayeti altındaki çocuklarına ait bir evinin olmaması, kişinin alt ya da orta gelir grubuna mensup olması gerekmektedir. Bir kimse fonun mali kaynaklarından ancak bir kez yararlanmaktadır. Ayrıca kanun kapsamında yapılacak konutlar 100 m² daha büyük olmayacaktır. Kanunla ilk kez konut kooperatiflerine bir ayrıcalık getirilmiş, kooperatiflere arsa temini konusunda öncelik verilmiştir.

Ancak bütün bu olumlu niteliklere sahip 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu fazla uzun ömürlü olmamış, gerek 1980 sonrasında küresel politikalarının etkisiyle gerekse konut üretiminde etkin olan yap-satçıların dışlanmış olmasının yarattığı siyasi baskı sonucunda kanun değiştirilmiştir. 2985 sayılı yeni Toplu Konut Kanunuyla yapılan değişikliklerle, 2487 sayılı Kanunun çizdiği sosyal çerçeve önemli ölçüde yok edilmiştir.

2985 sayılı Kanunla, eski kanunda var olan konut ihtiyacının "toplu konut inşası suretiyle karşılanması" ibaresi metinden çıkarılmıştır. 2985 sayılı Kanun ferdi kredi imkânı getirmiş, konut edinmek için şart koşulan daha önceden ev sahibi olmamak şartı da kaldırılmıştır.

Toplu Konut Fonuna ait kaynaklar değiştirilmiş, daha önce genel bütçeden verilmesi düşünülen pay kaldırılmış, dönemin anlayışına uygun olarak, genel bütçe gelirleri dışında kaynakların kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca yeni kanunla 100 m² olan konut büyüklüğü 150 m² ye çıkarılmış, böylece kamu kaynaklarıyla lüks konut yapımının yolu açılmış, yap-satçılar için kaynak yaratılmıştır. Yeni kanun konut üreticileri tanımına yap-satçı olarak adlandırılan üreticileri de dâhil etmiştir.

Yasal anlamda yaşanan bu olumsuz değişime rağmen Toplu Konut Fonu Cumhuriyet tarihinin en büyük fonudur. Fon sayesinde daha önce

görülmeyen miktarda bir mali kaynak konut sektörüne aktarılmıştır. Böylece konut üreticileri bakımından finansman, alıcı açısından kredi kolaylıkları sağlanmış, konut sektöründe ilk defa gerçek anlamda bir devlet desteği sağlanmıştır. 1980 öncesi devletin kredi sağladığı konut sayısı yılda 10 bin civarında iken, bu sayı Toplu Konut Fonu'nun devreye girmesiyle, 1984 yılında 150 bine, 1987 yılında ise 157 bine ulaşmıştır. Bu yıldan sonra mali kaynakların azalmasıyla birlikte, sürekli bir düşüş yaşanmış, yıllık üretim 2004 yılında 1700 konuta kadar gerilemiştir (toki.gov.tr, 3.6.2009).

Bu dönemde TOKİ tarafından sağlanan krediler ile konut kooperatifleri ülke geneline yayılmış, kooperatiflerin konut üretimindeki payı hızla artmıştır. 1960–1980 arası dönemde kamu kurumları arasında konut kredisi veren SSK, Bağ-Kur ve Emlak Bankası'ndan farklı olarak TOKİ hem mali kaynakları daha da geliştirmiş hem de konut kredisi anlamında işleyen bir sistem kurmuştur.

Ancak burada unutulmaması gereken devletin konut sektörüne yatırım yaparken asıl amacının ne olduğudur. Burada asıl amaç dar gelirli için konut üretmek değil, ekonomik canlanmayı sağlamak ve piyasa oyuncularının ihtiyaç duyduğu kaynağı sağlamaktır. 2487 sayılı Kanunun değiştirilmiş olması bu amacı doğrular niteliktedir. Zaten TOKİ de, gerçek anlamda, sosyal konut üretmeyi hiçbir zaman gündemine almamış, “prestij projeleri” adı altında, bir kamu kurumundan beklenmeyecek bir biçimde, üst gelir gruplarına yönelik konut üretmiştir.

TOKİ ile başlayan sürecin bir diğer olumsuz tarafı, belediyelerin sürecin dışında tutulmasıdır. Ne 2487 ne de 2985 sayılı toplu konut kanunlarında belediyeler ile ilgili bir ifadeye rastlanmamaktadır. Yalnızca çıkarılan yönetmelikte toplu konut alanlarının tespiti sırasında belediyelerin fikrinin alınacağı belirtilmektedir.

Konut sektöründe oldukça etkin bir rol üstlenebilecek, 1970'lerde birçok toplu konut projesini başarıyla uygulayan belediyelerin dışlanması kabul edilebilir bir tutum değildir. Bu anlamda, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı uzun yıllardır devam eden merkezîyetçi anlayışın bir devamı niteliğindedir. İdare bugüne kadar 975 bin konutu tamamlamış olup, bunlardan yalnızca 20 bini belediyelerle işbirliği çerçevesinde yapılmıştır (toki.gov.tr, 8.6.2009).

1992 yılında çıkarılan Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelikle (R.G. 14 Kasım 1992, Sayı: 21405), belediyeler konut üretim sürecine dâhil edilmiş olsa da çıkarılan yönetmeliğin eksiklikleri uygulamada zorluklara neden olmakta, belediyeler ile TOKİ arasında işbirliği istenen düzeyde gerçekleşmemektedir. İdare, daha çok konut kooperatiflerine kredi vermeyi ve doğrudan konut yapmayı tercih etmektedir.

1992 yılında çıkarılan Yönetmelikte, konut üretimi için ayrılacak alanların saptanması, yerel kaynakların kullanımı ile TOKİ kaynaklarının daha etkin kullanımı, belediyelerin elinde bulunan arsaların değerlendirilmesi, TOKİ tarafından sağlanan kredi desteğiyle belediyeler,

konut yaptırımları ve bankalar arasında işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Ancak Yönetmelik hedefinin oldukça uzağında kalmıştır. Her şeyden önce yönetmelik konut üretimi sırasında bürokratik ve önyargılı bir sistem öngörmektedir. Belediyelere yerel anlamda inisiyatif koyma imkanı tanınmadığı gibi, belediyelerin arsa sahibi olması şartı getirilmesi çoğu belediye için sorun teşkil etmektedir. 1930 gibi erken bir tarihte, 1580 ve 5656 sayılı kanunlarla belediyelere bırakılan; yaptırılacak konutların tipi, satış ve kiralama koşulları, hak sahiplerinde aranacak şartlar ve öncelik sırasının tespiti gibi yetkiler yönetmelikle TOKİ'ye geçmekte, yapılacak konutlar konusunda belediyelere söz hakkı verilmemektedir.

Yönetmelik belediyelere kredi sağlarken yerleşim yerlerinin büyüklüğü, beldenin ihtiyaç duyduğu konut sayısı gibi herhangi bir öncelik veya kıstasa sahip değildir. 10 milyonluk İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile 10 bin nüfuslu Yıldızeli (Sivas) Belediyesi aynı kefiye konmaktadır.

4. 2000'DEN GÜNÜMÜZE

2000'li yıllar neo-liberal politikaların daha derinden hissedildiği yıllardır. AKP'nin iktidara gelmesiyle birlikte, uzun süredir çeşitli nedenlerle duraksayan neo-liberal politikalara dair uygulamalar hız kazanmış, devletin dönüşümü adı altında önemli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanunu, 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun bu düzenlemelerden bazılarıdır. Yapılan bu hukuki düzenlemelerle, 1980'lerde "24 Ocak Kararları" ile başlayan devleti dönüştürme süreci büyük ölçüde tamamlanmıştır.

Bu dönemin ayrı bir dönem olarak ele alınmasında üç temel faktör etkili olmuştur. Bunlardan ilki, 1923–1960 arası dönemde, dönemin idaresi tarafından oturtulmaya çalışılan seküler, aydınlanmacı, kemalist cumhuriyet anlayışının 2000 yılından sonra derinden aşındırılması, dönemin hükümeti ve iktidar bloğu tarafından ağır bir biçimde eleştirilmesidir.

İkinci faktör, 2001 yılından sonra iktidara gelen hükümetlerin neo-liberal politikaları uygulamadaki istekliliğidir. Geçmiş hükümetlerin kimi zaman ayak direttiği kimi zaman gizli bir direnç gösterdiği birçok konuda AKP gönülden bir uygulayıcıdır. Örneğin özelleştirme konusunda geçmiş hükümetlerin yaşadığı bazı tereddütleri AKP hiçbir zaman yaşamamış, dönemin Maliye Bakanı'nın ifade ettiği gibi "gerekirse her şeyi satarım" diyebilmiş, özelleştirme konusunda son derece fütursuz davranmıştır.

Benzer bir biçimde, Ecevit Hükümeti tarafından kerhen uygulanmak zorunda kalan, tümüyle IMF tarafından oluşturulan "Güçlü Ekonomiye

Geçiş” adındaki, Kemal Derviş tarafından yürütülen ekonomik program AKP tarafından seve seve uygulanmaktadır.⁸

2000’den günümüze kadarki süreci ayrıcalıklı kılan bir diğer özellik, geçmiş dönemlerde kamu bürokrasisinde ve toplumda, kentsel planlama, rant, gelir dağılımındaki adaletsizlik gibi konularda görülen muhalefetin tümüyle pasifize olmasıdır. Özellikle kente karşı işlenen suçlarda bu dönemde hem nitelik hem de nicelik olarak önemli bir artış yaşanmış, bir yandan kentsel talan yaygınlık kazanırken bir yandan da ülke kaynaklarını talan etmek toplum tarafından artık eleştirilen bir uygulama olmaktan çıkmıştır.

Bu dönemi diğerlerinden ayıran belirgin özellikler bulunmakla birlikte, özellikle 1980–2000 arası dönemin devamı niteliğinde uygulamalar da mevcuttur. Her şeyden önce yukarıda ifade edildiği gibi, AKP daha istekli olsa da, IMF programlarının uygulanması konusunda hükümetler üstü bir politikanın varlığını kabul etmek gerekir. İktidar kim olursa olsun durum pek değişmemektedir.⁹

Benzer bir biçimde, kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde yaşanan neo-liberal değişim aynen devam etmektedir. Özal ile başlayan yerel yönetimlerin gelirini ve yetkilerini arttırmaya yönelik süreç, AKP döneminde de devam etmiş, bu dönemde il özel idareleri ve belediyeler ile ilgili mevzuat tümüyle değiştirilmiştir. Bu bağlamda, konut ve arsa rantından daha çok pay elde etmek amacıyla, belediyelere konut ve arsa üretmek ve özel sektörle bu konuda işbirliği yapma konularında önemli yetkiler verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunuyla, belediyelere; konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek, konut üretmek amacıyla işletme kurabilme yetkisi verilmektedir. Ayrıca aynı kanunla belediyelerin arsa ve konut tahsis etmesinin yolu açılmıştır.

5393 sayılı Kanunla, belediyeler konut alanında uzun zamandır bekledikleri yasal güvencelere kavuşmuştur. Yeni kanunla, daha önce yargıda dava konusu olan belediyelerin toplu konut alanlarında kamulaştırma yapabilme yetkisi açıklığa kavuşturulmuş, belediyelere konut, toplu konut yapmak, kiralamak, bu amaçla arsa satın almak, işletme ve ortaklık kurma yetkileri verilmiştir. Şüphesiz uzun zamandır beklenen bu yetkilerin belediyelere verilmiş olması konut sektöründe önemli bir aktör olan belediyeler bakımından olumlu bir gelişmedir.

⁸ Filiz Çulha Zabcı, “Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası”, AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu, Ankara, 2009, s. 149.

⁹ BSB, IMF Gözetiminde On Uzun Yıl 1998–2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset, Ankara, 2006, s.9.

Ancak özlenen yasal düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, belediyelerin bu yetkileri ne amaçla ve nasıl kullanacağı soruları önemini korumaktadır. Belediyelerin elde ettikleri bu yetkileri, konut sorununun aslı mağduru olan dar ve orta gelir gruplarına yönelik olarak kullanması beklenir. Ancak günümüzde belediyelerin bunu yapmak yerine, üst gelir gruplarına yönelik konut ürettiği görülmektedir. Ülkemizde sıkça rastlanan bu uygulamalar kamu kurumu niteliğindeki belediyeler bakımından doğru değildir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait Kiptaş tarafından satılan lüks villalar, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan Dikmen Vadisi Projesi bu yanlış uygulamalara verilebilecek örneklerdir. Belediyeler elde ettikleri yeni yetkileri konut sorununun aşılması için bir fırsat olarak görmemekte, lüks konut üretiminden kâr sağlamayı, kentsel ranttan pay almayı amaçlamaktadırlar. Üstelik çoğu zaman elde edilen gelirin ne olduğu meçhuldür.

Başka bir deyişle, verilen yetki kadar yetkinin kullanma biçimi de önem kazanmaktadır. Günümüzde belediyelerin elde ettikleri bu yetkilerle sosyal kaygılardan uzak, kâr amaçlı konut üretmeleri doğru değildir. Uzun yıllardır dile getirilen belediyelerin konut politikalarında etkin bir rol oynayabileceği söylemi bu nedenle anlamını yitirmektedir.

Her şeyden önce konut sorunu üst gelir gruplarının değil, alt ve orta gelir gruplarının bir sorunudur ve dolayısıyla konut üretiminin bu gelir gruplarına yönelik olması gerekir. Belediyelerin kendilerine verilen yeni yetkilerle, kâr amacıyla konut üretmesi, konut sorununu çözümüne hizmet etmeyeceği gibi kentsel anlamda yapı yoğunluğu, toplumsal ayrışma, altyapı ve ulaşım gibi yeni sorunlar doğuracaktır.

Bu dönemde belediyelerin bir diğer yanlış uygulaması “kentsel dönüşüm projeleri” dir. Kentsel dönüşüm projeleri kentsel rantta ortak olmanın yeni yoludur ve aslında imar affının biçim değiştirmiş halidir. Kentsel dönüşüm projeleri kısa sürede belediyeler için yeni bir rant kapısı haline gelmiş, uygulama hızla ülke geneline yayılmıştır. Kentsel dönüşüm projeleri, gecekonduların ticarileşmesi sürecindeki en son noktadır.

Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında; a) imar planlarının öngörülere bir kenara itilmekte, b) dönüşüm projeleri yalnızca rant getirisi yüksek olan gecekondu alanlarında uygulanmakta, böylelikle, gecekonducular arasında imtiyazlı bir sınıf yaratılmakta, c) çölde bir vaha gibi, plansız ve altyapısız kentin ortasında, her türlü lükse sahip, kentten ayrılmış, ayrıcalıklı alanlar yaratılmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleriyle, kentsel alanlardaki kullanım ve mülkiyet hakları alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ve kamusal mülkiyetten özel mülkiyete doğru transfer edilmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimler kentsel dönüşüm projelerini yarattığı rant nedeniyle hararetle desteklemektedir. Bu konuda yapılan ilk yasal düzenleme 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu olmuştur. Pilot bir uygulama niteliği de taşıyan proje kapsamında,

6760 gecekondunun yıkılması, 20 bin konutun TOKİ tarafından yapılması ve bu konutlardan 6760'ının Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin belirleyeceği hak sahiplerine dağıtılması düşünülmektedir. Ayrıca, projede lüks oteller, alışveriş merkezleri ve kültür merkezi yapımı planlanmaktadır.

Kentsel dönüşüm projelerine destek olmak amacıyla 5366 sayılı Kanun çıkarılmış, bu sayede sit alanlarının kentsel dönüşüm projelerine açılması amaçlanmıştır. Benzer bir biçimde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi konu ile ilgilidir. Bu maddeyle, belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri için yetki verilmektedir.

Bütün bu yasal düzenlemelerin en kapsamlısı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanan, "Dönüşüm Alanları Hakkında Yasa Tasarısı"dır. Tasarı, parçacı bir imar anlayışını destekler niteliktedir. Tasarıyla, plan bütünlüğü yok sayılmakta, alt ölçek planların daha geniş bir alanı kapsayan üst ölçek plana uyma zorunluluğunu kaldırılmaktadır. (yayed.org.tr., 1.10.2006).

Tasarı ile belediyelere, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait alanlar dışında, her alanı "kentsel dönüşüm" alanı ilan etme yetkisi verilmektedir. Çevre, orman, sit, çevre koruma, milli parklar, Boğaziçi ve toprak koruma amaçlı 13 kanunu uygulayan bakanlıkların yetkileri, kentsel dönüşüm konusunda, yalnızca "görüş bildirmek" ile sınırlandırılmaktadır. "Kentsel dönüşüm alanı" ilan edilen alanlarda bulunan kültür ve tabiat varlıkları dâhil tüm tarihi yapıların kaderini belediye başkanları belirleyecektir.

Kentsel dönüşüm projeleri çoğu zaman kent içinde kalan gecekonduların yıkılıp yerine lüks konutların yapımını amaçlamaktadır. Bu projeler kapsamında amaç konut üretmek değil, belediyeye gelir sağlamaktır. Üstelik kent içinde bu tür projelerin sadece kent merkezine yakın gecekonduların yıkılması değil, diğer gecekonduların yıkılması da belediyelerin altyapısız kederine terk edilmesi sosyal adalet ve toplum vicdanı ile bağdaşır nitelikte değildir.

Bu dönem ile ilgili olarak söylenebilecek son bir konu, konut uygulamaları bakımından TOKİ'nin ön plana çıkmasıdır. Çıkarılan kanunlarla, TOKİ konut ve arsa konusunda tek yetkili kurum haline gelmiştir. Bu dönemde, konut alanında belediyelere önemli yetkiler verilmekle birlikte, merkezi idare hem mali hem de yasal anlamda güçlü bir merkezi idare kuruluşundan da vazgeçmiş değildir. Bu durum cumhuriyetin kuruluşundan beri var olan merkeziyetçi geleneğin bir devamı niteliğindedir. İktidar rant yaratma ve yaratılan rantın paylaşımından etkin rol oynamayı ısrarla sürdürmekte, rant dağıtıcı konumunu korumayı amaçlamaktadır.

5162 sayılı Kanunla, TOKİ'ye uygulama yapacağı alanlarda her türlü ölçekte plan yapma ve kentsel dönüşüm projeleri hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir. 5104 sayılı Kanunla TOKİ, Ankara Büyükşehir Belediyesiyle birlikte "Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi"nin bir ortağı haline gelmiştir. 5273 sayılı Kanunla, TOKİ tarafından yapılacak ya da yaptırılacak olan konutlara, mülkiyetinin belgelenmesi kaydıyla başkaca bir belgeye gerek kalmaksızın, avan projeye göre yapı ruhsatı verme olanağı getirilmiştir.

03.04.2001 tarih ve 2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Emlak Bankası'nın bankacılık faaliyetleri dışındaki kalan şirket ve gayrimenkulleri TOKİ'ye devredilmiştir. Benzer bir biçimde, 5237 sayılı Kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kaldırılarak TOKİ'ye devredilmiş, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun uygulanması, 5609 sayılı Kanunla yapılan değişlikle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan TOKİ'ye geçmiştir.¹⁰

Görüldüğü gibi, bu dönemde TOKİ konut ve arsa konusunda belirleyici hale gelmiştir. Ancak bu süreçte TOKİ mevzuatında belediyelerle işbirliğini artırıcı hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Üstelik TOKİ konut kooperatiflerine olan desteğini tümüyle kesmiştir. 2003 yılından bu yana konut kooperatiflerine yeni kredi açılmamıştır.¹¹

İdare çokça eleştirisi konusu olan doğrudan konut üretimi uygulamasına ısrarla devam etmektedir. TOKİ tarafından prestij projeler kapsamında yaptırılan konutlardan kamu büyük oranda zarar etmiştir. Bu durum, Devlet Denetleme Kurumu tarafından hazırlanan raporla da belgelenmiştir. Rapora göre; denetimden geçirilen 5'i İstanbul Ataşehir'de ikisi Ümraniye ve İzmir'de toplam 7 projede kamunun zararı 774 milyon TL olarak hesaplanmıştır (Hürriyet, 1.12.2005).

TOKİ'nin son dönem yapmış olduğu ihalelerde gerekli şeffaflığı göstermediği, belli şirketlere ayrıcalık tanındığı, TOKİ kullanılarak rant dağıtıldığı ve siyasal nüfuz sağlandığı iddiaları dile getirilmekte, kurum konusundaki kuşku lar giderek yaygınlık kazanmaktadır.¹²

TOKİ özellikle 2001 yılından sonra adeta bir yap-satçı haline dönüşmüştür. İdare yoğun bir biçimde doğrudan konut üretmekte, yapılan konutlar orta ve üst gelir grubuna yönelik üretildiği için ülkemizdeki konut sorununun çözümü için de çok fazla bir faydası olmamaktadır.¹³

GENEL DEĞERLENDİRME

Belediyelerin konut sektöründeki rolü devletin ve toplumun geçirdiği dönüşüm ile birliktelik göstermektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara genelinde yoğunlaşan konut sorununun aşılması için yapılan uygulamalarda dönemin etkisi hissedilmektedir. Rejim değişikliğinin yaşıandığı bu dönemde, çıkarılan kanunlarda ilk göze çarpan halkçı ve aydınlanmacı bir bakış açıdır.

Bu dönemde kentlerin imarına ayrı bir önem verilmiş; 1580, 1593, 2290 sayılı kanunlar çıkarılarak kentleşmenin hukuki zemini hazırlanmış,

¹⁰ Serpil Aydoğmuş, "Türkiye'de Kent Kooperatifleri Merkez Birliği-Türkkent", Memleket Mevzuat, Cilt: 3, Sayı: 26, 2007, s. 35-36.

¹¹ Cevat Geray, "AKP ve Konut: Toplumsal Konut Yöneltilisi Açısından TOKİ Uygulamaları", AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu, Ankara, 2009, s. 747-754.

¹² Harun Gürek, AKP'nin Müteahhitleri, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2008.

¹³ Cevat Geray, "AKP ve Konut: Toplumsal Konut Yöneltilisi Açısından TOKİ Uygulamaları", AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu, Ankara, 2009, s. 750.

cumhuriyetin meşruyeti ile kentsel mekânda rejimin varlığını göstermesi aynı bütünün parçaları olarak algılanmıştır.

Modernist bir bakış açısıyla yapılan uygulamalarda, devletin kısıt olan kaynaklarının doğru kullanılması, rant yaratmak yerine konut sorununu aşmak öncelikli amaçtır. 5228, 5218 sayılı kanunlarda yer alan hükümler, 583 sayılı kanunla yapılan kamulaştırma biçimi bu gözlemi doğrulamaktadır.

1960 sonrası hem köyden kente göç hızlanmış hem de çok partili hayata geçişle birlikte rant beklentisi artmıştır. 1960–1980 arası dönemde, sol söylemin etkisiyle ortaya atılan “üretici belediyecilik modeli” toplumsal anlamda sosyal ve kültürel temellere sahip olmadığı için kısa zamanda gözden düşmüştür. Göçle kente gelenler, legal bir biçimde konut sahibi olamadıkları için gecekondulara sığınmayı tercih etmişlerdir. Bu durum, kuşkusuz kısıt ekonomik kaynaklar kadar imar afları ile yaratılan rant beklentisinin de bir sonucudur.

1980’den sonra devlet, sosyal kaygıları bir kenara bırakmış, sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerinden dahi çekilmeye başlamıştır. Ancak devletteki bu küçülmeye rağmen yapılan kanuni düzenlemeyle, Toplu Konut Fonu oluşturulmuş, her alanda geri çekilen devlet konut sektöründe etkin bir konuma gelmiştir.

Bu durum bir çelişki gibi görünse de, durum görüldüğü gibi değildir. Konut sektörünün ekonomiyi canlandırıcı ve rant sağlayıcı rolü bu çelişkiyi açıklayıcı niteliktedir. Dönemin hükümeti konut sektörünün potansiyelini sonuna kadar kullanmıştır. Diğer taraftan, bu süreçte belediyeler tümüyle devre dışı bırakılmıştır.

Belediyelerin konut üretiminde etkin bir biçimde yer alması için 2000’li yılları beklemek gerekmiştir. Bu dönemde, belediyelerin konut sektöründe önemli yetkilere kavuşmasıyla, devletin küçültülmesi ve yerelleşme söylemi birbirini tamamlar niteliktedir.

Burada asıl amaç, belediyeleri konut sektöründe söz sahibi yapmak ya da konut sorununa çözüm bulmak değildir. Amaç rant yaratma sürecinde belediyelerin sağladığı avantajları kullanmaktır. Gerek aynı dönemde yapılan kanuni düzenlemelerle TOKİ’nin konut sektöründe adeta bir tekel haline getirilmesi gerekse belediye uygulamalarında kentsel dönüşüm projelerinin ağırlık kazanması ve bu projelerin hükümetçe hararetle desteklenmesi bu iddiayı doğrular niteliktedir. Çıkarılan kanunlarda belediyelerin özel sektörle işbirliğine gitmesi teşvik edilmektedir. Bu dönemde, 58. ve 59. Hükümlere ait “Acil Eylem Planları”nda yer alan dar gelirli için konut üretimine yönelik uygulamalar hem geniş bir tabana yayılmamış hem de TOKİ’nin toplam konut üretimi içinde payı % 13’le sınırlı kalmıştır (toki.gov.tr, 6.6.2009).

Sol söylemin popüler olduğu 1970’lerin belediyecilik anlayışı içinde yetki ve kaynak sıkıntısı çeken belediyelerin günümüzde bu sıkıntıları aşmış olması bir ilerlemedir. Ancak ironik olan; günümüzde belediyelerin 1970’lerin sosyal kaygılarının çok uzağında, bu yetkileri kâr elde etme telaşı

içerisinde kullanmaya çalışmalarıdır. Günümüzde belediyeler ne konut kooperatifleri ile işbirliğine gereken önemi vermekte ne de sosyal konut projeleri geliştirmektedir. Oysaki geçmişte kent kooperatifçiliği uygulamaları kapsamında belediyelerin sayısız örnek çalışması bulunmaktadır.

Çalışmada özetlenen dört bölüme genel olarak baktığımızda, 1923'lerden günümüze kadar belediyelerin ne konut sektöründe ne de konut politikalarının üretim sürecinde hak ettiği yeri alamadığını görürüz. Belediyelerin konut ve arsa üretimi konusunda gerekli yetkilere kavuştuğu 2000'li yıllarda konut sorunu boyut değiştirmiş, devlette yaşanan değişimle birlikte, sosyal kaygılar geri plana itilerek, konut sorununun çözümü yerine konutun rant yaratıcı boyutu ön plana çıkmıştır.

TOKİ bir yap-satçı haline dönüşürken, belediye ve konut kooperatifleri ile olan ilişkilerini asgari düzeye indirmiştir. Böylelikle, konut sorununun çözümü ve belediyelerin bu sorunun çözümünde etkin bir rol oynaması için yaratılan fırsat kaçırılmıştır.

Devlette, özellikle ekonomik gelişme sürecinde yaşanan değişim, konut üretimi ve belediyelerin bu alandaki rolünü etkilemiştir. Neo-liberal söylemin ağırlık kazandığı 1980 sonrası dönemde belediyeler sosyal sorunlara karşı ilgisizleşmiş, konut sorunu da bu süreçten payına düşeni almıştır.

Oysaki konut edinmek anayasal bir "hak"tır. 1982 Anayasası konut hakkını ayrı bir madde olarak ele almıştır. 1982 Anayasasının 57. maddesinde "Konut Hakkı" başlığı altında yapılan düzenlemede: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirler alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" ifadesine yer verilmiştir.

Anayasa konut hakkını devletin bir görevi, kamu hizmeti olarak saymıştır. Yurttaşın konut gereksinmesini karşılamak, devlet için bir görevdir. Yurttaş açısından ise, bir haktır. Dolayısıyla, konut politikalarının oluşturulmasında sosyal kaygılar mutlaka ön planda olmalıdır.

Ancak günümüzdeki uygulamalarda bu yönden sapıldığı dikkat çekmektedir. Gerek kentsel dönüşüm projeleri gerekse TOKİ'nin doğrudan konut üretimine ağırlık vermesi konut sektörünün rant yaratıcı boyutunun öne çıktığını göstermektedir. Bu durumda, hem belediyeler asıl kimliğinden uzaklaşmakta hem de günümüze kadar devam eden konut sorununun çözümü ertelenmektedir.

KAYNAKÇA

1. Aydoğmuş, Serpil, “Türkiye’de Kent Kooperatifleri Merkez Birliği-Türkkent”, Memleket Mevzuat, Cilt: 3, Sayı: 26, 2007, s. 25–58.
2. Bağımsız Sosyal Bilimciler, IMF Gözetiminde On Uzun Yıl 1998–2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset, Ankara, 2006.
3. DPT, Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994.
4. Geray, Cevat, “AKP ve Konut: Toplumsal Konut Yöneltili Açısından TOKİ Uygulamaları”, AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilânçosu, Ankara, 2009, s. 747–754.
5. Gürek, Harun, AKP’nin Müteahhitleri, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2008.
6. Keleş, Ruşen, 100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1983.
7. Keleş, Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Kitapevi, Ankara, 2008.
8. Robert, Jean, Kent ve Halk, Çev: Özgür Orhangazi, Ankara, Ütopya Yayınları, Ankara, 1999.
9. Sezer, Seriya, Türkiye’de Planlama, TODAİE Yayını, Ankara, 1999.
10. Tekeli, İlhan, “Günümüzde Belediyelerin Konut Girişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:544, 1991, s. 61–65.
11. Tekeli, İlhan, Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, TOKİ Yayını, Konut Araştırmaları Dizisi – 2, Ankara, 1996.
12. Zabcı, Filiz Çulha, “Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası”, AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilânçosu, Ankara, 2009, s. 139–179.