

S. B. F.
Kütüphanesi

**SOSYAL KONUT POLİTİKASI KAVRAMI
ÜZERİNDE BİR DENEME
VE
TÜRKİYE'DE SOSYAL KONUT POLİTİKASI**

Doç. Dr. Ruşen Y. KELEŞ

Bu başlığı taşıyan bir yazıda, Türkiye'de sosyal konut politikası denilebilecek bir politikanın var olup olmadığı sorusunun ele alınacağı tabiidir. Böyle bir sorunun yeterli olarak cevaplandırılabilmesi, herşeyden önce, sosyal konut politikası kavramının tanımlanmasına bağlıdır. Bu nedenle yazıda, önce bu kavramı tanımlamayı deneyecek ve unsurlarının neler olduğunu araştıracağız. Sosyal konut politikası kavramı üzerinde açık bir fikir sahibi olduktan sonra, bunun Türkiye'de var olup olmadığı araştırma konusu yapılacaktır. Ancak, bu irdelemeyi gereği gibi yapabilmek, bu alanda, uzunca bir süre içindeki gelişmelerin gözden geçirilmesine ve bunların, varılan tanımın unsurları bakımından değerlendirilmesine bağlı bulunmaktadır. Onun içindir ki, konut sorununu çözmekle ilgili çabalarımızın, Cumhuriyetin ilânından bu yana çeşitli dönemler içinde ele alınması ve her dönemin başlıca özelliklerinin aydınlatılması yolu seçilmiştir.

I. SOSYAL KONUT POLİTİKASI KAVRAMI :

A) Muhtevası :

Sanayi devriminin büyük şehirlerde yarattığı olumsuz barınma koşullarına rağmen, Birinci Dünya Savaşına gelinceye kadar kamu kuruluşları halk kitlelerinin konut ihtiyacı ile ciddi olarak ilgilenmemişlerdir (1). Liberalizmin geçerli olduğu çağlarda, ev sahibi - kiracı ilişkilerini düzenleyen sözleşmelerin varlığı yeterli sayılmış; polis devlet, sadece sözleşmelerin uygulanmasından doğan sorunları çözmek ve kamu düzenini korumak gibi amaçlarla

(1) F. Yavuz, *Şehircilik Ders Kitabı*, s. 113.

işe karışmıştır. Bu sistem içinde, kamu idarelerinin konutla ilgili çabaları, büyük şehirlerdeki yetersiz barınma koşullarının daha çok sağlık ve ahlâk ile ilgili tehlikelerinin önlenmesini, ya da yayılmamasını sağlamaktan öteye geçmemiştir (2).

İki dünya savaşı arasındaki dönem içinde durumun biraz değiştiği görülür. Avrupa ülkelerinden bir çoğunda, bu dönemde konut sorunları, artık, ülkeler ölçüsünde önem taşıyan sosyal, ekonomik ve politik sorunlar arasında yer almıştır. Sefalet yuvalarının, sanayi bölgeleri yakınında ve şehirlerin eski kesimlerinde doğup gelişmesi, hızla artan nüfusun nicel konut ihtiyacının karşılanamaması, malî imkânları dar sınıfların, barınma ihtiyaçlarını yardım görmeksizin karşılamaktan uzak bulunmaları, savaşların ve tabii afetlerin etkileri, son olarak tam istihdamı gerçekleştirmek gibi genel ekonomik nedenler, kamu kuruluşlarının konut sorunlarının çözümünde aktif rol almalarını zorunlu kılmıştır (3).

Adı açıkça konmuş olmamakla beraber, sosyal konut politikası kavramının doğuşu bu döneme rastlar. Çok sayıda ve ucuz konut yapımını sağlamak, özellikle büyük şehirlerdeki dar gelirli ailelerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak, devletlerin, bu dönemde varmak istedikleri başlıca hedefler olmuştur. Birçok Avrupa ülkelerinde, dar gelirli kiracıları ev sahiplerine karşı korumak ve büyük sosyal huzursuzlukları önlemek üzere kira sınırlamalarının getirilmesi de bu dönemde olmuştur (4).

İkinci Dünya Savaşından sonra ise, sosyal konut politikası kavramı, kapsamını genişletmiş ve bu alandaki devlet müdahalesinin genel bir nitelik kazanmasına yol açmıştır. O tarihlere kadar, konut yetersizliğinden en çok zarar gören kitlenin, toplumların dar gelirli sınıfları olduğu konusunda genel bir görüş birliği bulduğundan, konut sorununun, işçilerin barınma koşullarını iyileştirmekle eş anlamda kullanılması kadar tabii bir şey olamazdı. Ancak, konut sıkıntısının, gelir durumları nispeten iyi olanlar tarafından da duyulmaya başlamasından sonradır ki, sosyal konut politikası görüşü yanında, «genel sosyal kalkınma sorunu olarak ko-

(2) M. Bowley, *Housing and the State*, George Allen and Unwin, London 1945 s. 2 - 3.

(3) F. Yavuz, *a. g. e.*, s. 113 - 117.

(4) U. N. *European Seminar on the Social Aspects of Housing*, Sèvres, Paris, 7-16 Octobre 1957, s. 9. Ancak, bu kaynakta, kira sınırlamasının bir tedavi aracı olarak, hastalığın kendisinden daha olumsuz etkiler yaptığına da işaret edilmektedir.

nut» görüşü ortaya çıkmıştır (5). Buna göre, kamu idareleri, toplumun bütün sınıflarının konut durumlarıyla ilgilenmek, onlara gerekli yardımlarda bulunmak ve kontrolleri yapmak gibi görevleri üzerlerine almışlardır. Sosyal konut politikası anlayışındaki bu gelişmeyi hızlandıran etkenlerden en önemlisi, toplumun her sınıfındaki, daha yüksek hayat standartlarına ulaşma çabalarının etkili sonuçlar vermesi ve dolayısıyla işçi sınıfı ile orta sınıf arasında var olduğu genellikle kabul edilen hayat standardı ve tüketim tercihi farklarının azalmasıdır.

Görüldüğü gibi, bir süre önce toplumun sadece en fakir sınıflarına yönelmiş bulunan konut politikası, bugün artık bütün sınıfları etki alanı içine alacak şekilde genişlemiş bulunuyor. Bu genişleme süreci içinde kamu yardımının niteliğinde de, hayırseverlikten, hizmet ve görev anlayışı yönüne doğru bir gelişme olduğu özellikle dikkati çekmektedir.

B) Unsurları :

Sosyal konut politikası anlamında meydana gelen değişiklik ve devletin konut piyasasına gittikçe artan müdahalesi, sosyal konut ihtiyacı ile ekonomik imkânların bağdaştırılması sorununu, özellikle az gelişmiş ülkelerde çözümlenmesi güç bir sorun durumuna getirmiştir. Çok fakir sınıflarla, ekonomik bakımdan güçlü olanların meydana getirdikleri gruplara konut yardımlarının sağlanmasında az çok eşit işlemde bulunmak arzu edilir olsa bile, konut ihtiyaçlarını karşılama yarışına bu iki sınıfı aynı noktadan başlatmak, birincilerin lehine olmıyan bir durum yaratmak, sınırlı imkânları âdil olarak dağıtamamak tehlikesini taşımaktadır (6). Bu nedenle, sosyal konut politikalarının birtakım önceliklere sahip bulunması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

1) Önceliklere Sahip Olma Zorunluluğu :

Önceliklerin tesbitinde, her ülke kendi sosyal, ekonomik ve tarihsel koşullarının gerektirdiği yolu tutmaktadır. Tatbikatta görülebilen büyük farklılıklara rağmen; öncelikleri, genellikle, belli sosyal sınıflara, belli gelir dilimlerine ve son olarak belli tip ve standartlardaki konutlara ait öncelikler olarak sınıflandırmak mümkündür. Şüphesiz, bir ülkenin bu önceliklerden birden fazlasını seçip uygulamakta olduğu durumlar da vardır.

(5) *Aynı eser, s. 10.*

(6) U. N., *European Seminar on the Social Aspects...*; s. 10.

a) Sosyal Sınıf Öncelikleri :

Çeşitli sanayi kollarındaki işçiler, memurlar, yaşlılar, emekliler, öğretmenler ve ordu mensupları gibi meslek toplulukları ve çok çocuklu aileler, zaman zaman sosyal sınıf önceliklerinin konusu olmuş ve olmaktadır (7). Konut politikasına yön verecek sosyal sınıf önceliklerini belirleyen başlıca kriterlerin meslek ve unvan olduğu görülmektedir. Hollânda, Avusturya, İngiltere ve Portekiz'de durum böyledir (8). Bazı ülkelerde, birtakım sosyal sınıfların konut durumlarıyla tek tek ilgilenmek ve sorunlarını çözmeye çalışmak o derece yaygınlaşmıştır ki, ders kitaplarında bile sosyal sınıfların konut durumlarına ayrı bir yer ayrıldığı görülmektedir (9). Daha çok bir işçi hareketi olarak başlayan kooperatifçiliğin öncelik aldığı ülkelerde de, bir nevi sosyal sınıf önceliğinin uygulanmakta olduğu kabul edilebilir.

b) Gelir Seviyesi Öncelikleri :

Gelir seviyesi önceliği, kamu yardımlarından yararlanacak grupların temsil ettikleri gelir dilimlerini belirleyen bir üst sınır şeklinde tanımlanabilir. Bundan daha yukarıdaki bir gelir dilimi içinde bulunanlar, sosyal konut politikasının koruma alanı dışında kalırlar. Meselâ, Federal Almanya'da, son on yıl içinde yapılmış olan konutların yarısı sosyal konut anlamı içinde kalmakta ve bu konutlardan, sadece, belli miktardan az geliri olan aileler yararlanabilmektedirler (10). Danimarka, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkeler de gruba girmektedirler. Fransa'da, kamu yardımı alan konut üretiminin yarısı, Danimarka'da üçte ikisi ve İtalya'da tamamı sosyal konut tipindedir (11). Bu ülkelerden bazılarında, gelir seviyesi önceliği ile birlikte, ailenin çocuk sayısının fazlalığı da göz önünde bulundurulmaktadır.

Bazı ülkelerde ise devlet yardım yaparken, bu yardımdan yararlanacakların gelir ve meslek durumları ile ilgili şartlar öne sür-

(7) U. N., *Financing Housing in Europe*, Geneva 1958, s. 49

(8) *Aynı eser*, s. 49 - 50, Hollanda'da mahallî idareler ve konut şirketleri tarafından gerçekleştirilen konut üretiminin yarısı işçilerin ihtiyaçlarına yönelir. Avusturya'da, mahallî idarelerce yapılan toplam üretimin dörtte biri oranındaki konut birimi ekonomik bakımdan muhtaç olanlara ayrılır.

(9) F. Yavuz, *Şehircilik*, s. 266 - 274.

(10) Paul Wendt, *Housing Policy - The Search for Solutions*, s. 231 - 232.

(11) U. N., *Financing of Housing in Europe*, s. 49.

mez. Belçika, İsveç, Norveç ve Finlandiya bunlar arasındadır (12). Bu ülkelerde kişi başına düşen gelir esasen yüksek ve sosyal sigortalar toplum hayatının geniş bir kesimini kapsayak kadar gelişmiş bulunmaktadır (13).

c) Konut Standardı Öncelikleri :

Diğer öncelik kriterleriyle yakından ilgili bulunan konut standardı önceliği, kamu yardımlarının yönetileceği konutların alt ve üst sınırlarını belirtmekte kullanılır. Bir konutun malzeme ve alan standartları ile, kat sayısı, yapı tarzı ve çatı şekli gibi özellikleri maliyetinin belli başlı unsurlarını teşkil ettiğinden (14) bu önceliğe, «maliyet önceliği» adı da verilebilir.

Burada, konut standardı tespiti ve uygulamasıyla ilgili bazı sorunlara ve hattâ güçlüklerle de değinmeliyiz. Bir kere, sosyal ihtiyaçlar ve tercihler devamlı olarak değişmektedir. Bu değişme nedeniyle, sosyal konutlar için tespit edilen asgarî ölçüler, sonradan, bunlara uyularak yapılan konutların iyileştirilmelerini gerekli kılmaktadır. Böylece, iyileştirme işleminin gerektirdiği masraf sosyal konut standardı uygulamakla elde edilen tasarrufu geniş ölçüde azaltmaktadır. İkinci olarak, uzun sürede, acaba daha yüksek nitelikte ve uzun ömürlü bina yapmanın mı, yoksa teknik ömrünü henüz tamamlamadan sosyal bakımdan eskiyecek basit konutlar yapmanın mı daha ekonomik olacağı konusu tartışma konusudur. (15). Bundan başka, özellikle az gelişmiş ülkelerde mevcut sınırlı

(12) *Aynı eser*, s. 50.

(13) Ernst Reuter, *Mesken Meselesinin Hal Çareleri*, s. 3-9 da, devletin konut yardımlarının artışı ile sosyal sigortalar kapsamının genişlemesi arasında bir ilişki kurmaktadır. Ona göre, «Åmmenin alâkası yukarıya doğru yükseldi. Bu, içtimaî sigorta ile muvazi yürüyen bir inkişaftır. İçtimaî sigorta da dar gelirliilerin sigorta edilmesiyle başladı, bugün halkın 2/3 ünden 3/4 üne kadar yükselmiştir».

(14) W. Triebel, *İktisadî Bina Şekilleri ve İnşa Tarzları*, s. 9 - 20.

(15) Gerçekten, burada, miktar ile nitelik, başka bir deyişle maliyet arasında bir tercih yapmak söz konusudur. U. N., *Enquiry into the Governments Housing Policies.*, s. 124. Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Teşkilâtı tarafından 1957 ve 1959 yıllarında düzenlenen iki seminerde de «gelişen hayat standartları karşısında, konut standartları sorununun dinamik bir görüşle ele alınması», «bugün gücümüz yeten konutlar yapmaya devam ettiğimiz takdirde, yarının ihtiyaçlarına cevap vermeyen bir sürü konut yapılmış olacağı»; «bugün bizim lüks olarak nitelediğimiz konutları, çocuklarımızın asgarî ihtiyaç olarak sayacakları, ihtiyaçlar değerlendirilirken ileriye bakarak düşünmek gerekeceği»

kaynaklarla kısa sürede çok sayıda konut yapmanın ancak mümkün olan en basit ve ucuz yapı şekilleriyle sağlanabileceğine de şüphe yoktur. Son olarak, diledikleri nitelikteki konutları yapmaları önlenen özel tasarruf sahiplerinin, tasarruflarını konut yapımına ayırmamaları her zaman beklenebilir (16).

Bu güçlüklerine rağmen, konut yardımı yapan devletlerden bazıları, politikalarını belli nitelikteki konutlara yöneltmişlerdir. Bazı ülkelerdeki konutların alan standartlarını gösteren aşağıdaki tablo, bu konuda bir fikir verebilir :

Çizelge I
Bazı Avrupa Ülkelerinde
Sosyal Konutların Alan Standartları

Ülkeler	Ortalama faydalı alanlar (M2)	Yıl
Avusturya	55	1956
Finlandiya	50 — 55	»
Fransa	56	1955
Hollanda	58	1956
Norveç	70	»
İsveç	60 — 70	»
Batı Almanya	57	»
Doğu Almanya	64	»
Çekoslovakya	57	1957
Macaristan	43	1956
Polonya	48	»
Yugoslavya	59	»
Türkiye'de fiilî durum :	(100)	
Türkiye	30.5 — 69.3 (*) (100)	1964
1963 ortalaması (**)	1964 ortalaması	
Evlerde 88.4	Evlerde 86.5	
Apartmanlarda ... 122	Apartmanlarda 11.7	

Kaynak : U. N., *Financing of Housing in Europe*, Geneva, 1958 s. 40-41 de Tablo 37 ve s. 63 de Tablo 4 5den.

(*) Bu konudaki kararname, 13.11.1964 tarih ve 11855 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. 14.6.1966 tarihli yeni bir kararname, sınırı 100 m² ye çıkarmıştır.

(**) T. C. Başbakanlık, Devlet Plânlama Teşkilâtı, *1965 Yılı Programı*, s. 287 - 288.

Görüldüğü gibi, sadece sosyalist Doğu Avrupa ülkelerinde değil, fakat aynı zamanda Batı Avrupa ülkelerinde de sosyal konutların alan standartları üzerinde sınırlamalar vardır.

Konut standardı çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Bununla, en geniş anlamda, bir ülkede **konut ihtiyaçlarının tatmin derecesi** kastedilmektedir. Bu, bugünkü tatmin derecesi olabildiği gibi, belli bir ekonomik, sosyal ve teknik gelişme seviyesi için makûl farzedilen bir tatmin derecesi de olabilir. Birinci anlamdaki konut standardı, hayat seviyesinin ayrılmaz bir unsurunu teşkil eder. İkinci anlamda ise, konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir norm, bir kriter söz konusudur. Bu son anlamdaki konut standardı, konutun, başta büyüklük olmak üzere, fizik özelliklerini, ve içinde oturanların sayısını ve bileşimini anlatmak üzere kullanılır. Konut standartlarının tespitinde esas olan başlıca etkenler bugünkü ve gelecekteki ekonomik imkânlarla, bugünkü ve gelecekteki konut koşulları ve dolayısıyla ihtiyaçlarıdır (17). Bu ifadelerden de anlaşıldığı üzere, konut standartları kavramının içinde bir zaman unsuru yer almaktadır.

Konut standardı tanımı, genellikle, ortalama standartlar gözönünde bulundurularak yapılır. Oysa, sosyal konut politikasının öncelikleri söz konusu olduğunda, asgarî ve azamî olmak üzere iki çeşit standarttan bahsedilebilir (18). **Asgarî standart**; kabul edilmesi sosyal bakımdan mümkün olan, asgarî biyolojik ihtiyaçlara cevap veren ve ulusal ekonominin ondan daha küçüğünü verimli bulmayıp israf saydığı standarttır (19). Diğer yandan **azamî standart**

belirtilmiştir. Yine aynı seminerde varılan sonuçlardan biri şöylece özetlenmektedir : «Sosyal konutun mutlak şekilde normal konuta eşit olması gerektiği kabul edilmiştir. Sosyal konut, hiçbir şart altında, ucuz, kötü nitelikte, asgarî alan ve konfor standartlarının kabul edilip uygulanacağı konut olarak düşünülmemelidir.», U. N., *European Seminar on the Social...*, Report I, s. 10 - 11, Report II, s. 104.

(16) U. N., *Financing of Housing in Europe*, s. 72.

(17) U. N., *Enquêtes sur les habitations et établissement de programmes de construction de logements, notamment dans les pays en cours d'industrialisation*, s. 22.

(18) M. Andrejewski, «Programmes de logement : leurs objectifs, leurs caractéristiques générales et les facteurs déterminant leurs portées», *Enquêtes sur les habitations...*, s. 149.

(19) R. U. Ratcliff, «Housing Standards and Housing Research», *Land Economics* Nov. 1952, s. 330, Milletlerarası Aile Kuruluşları Birliği ile Milletlerarası Mesken ve Plânlama Federasyonunun 1957 yılında Köln'de birlikte düzenledikleri bir toplantıda, 6 dan az çocuklu aileler için saptadıkları asgarî faydalı alan 68,7 metre karedir. Bkz. B. Blackshaw, P. Blokhine, ve M. Lebegge, *Utilisation de l'espace dans les logements*, an. D.

ise, belli kişilerin, ya da sosyal grupların serbest ve sınırsız tercihlerine set çekmek üzere saptanan, sosyal bakımdan savunulması mümkün olmadığı gibi genel ekonomik düşüncelerin de hak vermediği standarttır (20). Sosyal konutların finansmanında kullanılan standartlar, daha çok bu standartlardır ve bunlar, yatak odası sayısı, ya da metre kare taban alanı (floor space) olarak gösterilirler.

Değişik anlamlarını özetlemeğe çalıştığımız konut standartlarının kullanıldığı çeşitli anılanlar vardır (21). 1 - Bir kere, konut stokunun bünyesi, bunlar yardımıyla kolayca tahlil edilebilir ve iskân veya tasfiye edilebilecek konutların sınıflandırılması mümkün olur. 2 - İkinci olarak, yeni yapılacak olan yapıların kalitesi, bunların yardımıyla, sosyal ve ekonomik açılardan ölçülebilir. 3 - Bu standartlar, konut yapımına ve bu amaçla ayrılacak kamu yardımlarına gidecek ödeneklerin tespitinde bir ölçü teşkil eder. 4 - Son olarak da, teknik inşaat politikasının hedeflerine varmakta temel olarak alınabilirler. Bu yazı çerçevesinde, bize daha çok üçüncü fonksiyon yardımcı olacak, yani standartların kamu yardımlarının yapılmasındaki rolü üzerinde durulacaktır.

Özellikle az gelişmiş ülkeler bakımından, birim konut maliyetinin en önemli unsurlarından birini teşkil eden konutların alan standartlarının, sosyal konut politikası önceliklerini tespit amacıyla ayrıntılı bir şekilde bilinmesi gereklidir. Ancak, bu belirlemede, sosyal ve ekonomik koşullar doğru olarak tartılmalı, asgarî standartların uygulanacağı çeşitli beşerî sosyal ve psikolojik eylemler ayrıntılı araştırmalara konu yapılmalı; standartlara, çeşitli coğrafî bölgelere ve zamana göre gereken esnekliğin verilmesi sağlanmalıdır (22).

2) Ulusal Kalkınmanın Hedeflerine Uygunluk :

Devletin konut piyasasına müdahalesi ne derece yavaş olmuş ise, sosyal konut politikasının ulusal ekonomik kalkınma hamleleri içindeki yerini alması da, İkinci Dünya Savaşından sonraki yıl-

(20) R. U. Rateliff, *ayni yazı*, s. 331 ve M. Andrewejewski, «Programmes de logements...», s. 149.

(21) U. N., *Major Longs-Term Problems of Government Housing and Related Policies*, (ET/ECE/HOU/20) Vol. II, New York, 1966, s. 2-3.

(22) U. N., *Enquêtes sur les habitations...* s. 22-23, H. Suher, «Bölge Şartları İçinde Standartlaşma», *Konut Paneli I.*, s. 9.; A. Öke, «Konut İçinde Yer Alacak Eylemlere Uygunluk Bakımından Konut Standartları» *Konut Paneli, I.*, s. 5-15.

larda, plânlı kalkınma uygulamasının gelişmesine paralel ve o derecede geç olmuştur. Bilindiği gibi, plânlı kalkınma, belli sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşmak için, eldeki kaynakların belli önceliklere göre kullanılmasını gerektirmektedir (23). Bu nedenle, konuta ayrılabilecek kaynak miktarının tespitinde, bu sektörün, ulusal kalkınma içinde, diğer sektörlerle nazaran nispi öneminin gözden uzak tutulmaması zorunludur. Bu karşılaştırmayı zorunlu kılan nedenleri birkaç noktada topluyabiliriz (24). 1) Bir kere, konut ve onunla yakından ilgili bulunan sektörler (25), geniş yatırım kaynakları tüketmektedirler. 2) Konut ve onunla ilgili sektörler, büyük ölçüde istihdam imkânı da yaratmaktadırlar. Hatta bu nedenle, konut ve daha genel bir deyimle inşaat programlarının, istihdam politikasının bir aracı olarak kullanıldığı olmuştur (26). 3) Konut şartlarının iyileştirilmesi ve şehirleşme, belli ölçüler içinde, genellikle iktisadî kalkınmaya yardımcı olmaktadır. Konut şartlarının iyileşmesi, işgününün verimliliğine etkide bulunmak suretiyle, iktisadî kalkınmaya da yardımcı olmaktadır. Belli sanayi kollarındaki işgücünün konut sorunlarını çözmek için yapılan yatırımların tüketime değil, fakat üretime giden yatırımlar olduğunun kabul edilmesi bu düşünceden kaynak almaktadır (27). 4) Son olarak, devletin ve kamu kuruluşlarının konut sektörüne daima geniş ölçüde müdahale etmeleri gerekir (28). Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesinin 1962 yılında konut ve şehirleşme uzmanlarına hazırlatmış olduğu bir rapor, bu noktalardan hareket ederek, hükûmetlere birtakım tavsiyelerde bulunmuştur (29). Bunlara göre, 1) Hükûmetler, dengeli bir iktisadî ve sosyal gelişmenin bir aracı olarak konut ve şehirleşme sorunlarının çözümü için yapılacak yatırımların makro plânlar içinde gerekli yeri almasını sağlamalı-

(23) J. Tinbergen, *The Design for Development*, s. 29 - 30.

(24) U. N. *The Report of the Ad hoc Group of Experts on Housing and Urban Development*, s. 11 - 15.

(25) Bu konularda daha geniş bilgi için bkz. : L. Grebler, *Housing Issues in Economic Stabilization Policy*, s. 88 - 111 ve *Production of New Houses*, s. 141 - 168, D. Darin, «The Role of Housing in the National Economy», *International Seminar Conference on Housing*, s. 45 - 58.

(26) I. L. O., *Housing and Employment*, Geneva (1948), s. 102 - 114.

(27) Konut yatırımlarının üretim mi, tüketim mi, sayılması gerektiği konusunda fazla bilgi için bkz. : L. M. Kingsbury, *The Economics of Housing*, s. 10 - 13 ve U. N., *Ad hoc Group...*, s. 11 - 14.

(28) U. N., *Report of the Ad hoc Group*, s. 14 - 15.

(29) U. N. *ayni eser*, s. 15 - 19.

dırlar. 2) Memleket ölçüsündeki kalkınma faaliyeti, iş imkânları ve nüfus dağılışı, hem gerektiğinden fazla konut talebi yaratılmasını önleyecek, hem de mevcut konut ve şehirleşme sorunlarının çözümünü kolaylaştıracak nitelikte olmalıdır. 3) Konut ve şehirleşme sorunları için yapılacak yatırımlarda, kuruluş yerini de hesaba katan sosyal ve ekonomik birtakım öncelikler saptanmalı ve 4) Son olarak, bu sorunları çözmek amacıyla yapılan yatırımlara kalkınma plânları içinde yüksek bir öncelik verilmelidir.

İlk ve son noktalar, birbiriyle ilişkili olup, bizi konut yatırımlarının verimliliği üzerinde durmaya götürmektedir. Diğer iki noktada ise, daha çok, sosyal konut politikasının, şehir ve bölge plânlaması ile ilişkilerini ilgilendirmektedir. Konut yatırımlarının ekonomik kalkınma bakımından taşıdığı anlam üzerinde, iktisatçılar, şehir ve bölge plâncıları ve diğer disiplinler mensupları arasında görüş birliği yoktur (30). Bu konudaki görüşleri başlıca iki noktada toplayabiliriz. 1) Birinci kategoriye girenlerin görüşlerine göre, konut yatırımlarının ekonomik kalkınmaya olumlu etkisi azdır. Bunlar, nispeten az verimli yatırımlardır. Gerçekten, yapılan bir araştırma, konut yatırımlarının sermaye - hâsıla katsayılarının 7 olduğunu ortaya koymuştur. Oysa, aynı araştırmanın sonuçlarına göre, bu katsayı çelik sanayiinde 1.8 dir (31). Dış ödemeler dengesine katkısı olmıyan bu sektör, eldeki mevcut kaynaklardan yararlanmada, tarım, sanayi ve diğer verimli sektörlerle yarış hâlinindedir. Dolayısıyla enflasyoncu bir eğilime sahiptir (32). O halde,

(30) Bu tartışma için bkz. : B. Kelly (ed.), *Housing and Economic Development*, M. I. T. 1955, özellikle M. Millikan, «The Economist's View on the Role of Housing», s. 20 - 33; L. Grebler, «Possibilities of International Financing of Housing», s. 29 - 37 ve C. Bauer, «The Case for Regional Planning and Dispersal», s. 39 - 51; E. D. Hollander, «Relationship Between Housing and Economic Development», *Study of International Housing*, s. 19 - 25; C. Bauer, «The Pattern of Urban and Economic Development», *The Annales*, May, 1956, s. 65 - 67; B. L. Johnson, «Is Housing Productive?» *Land Economics*, Feb. 1964, Vol. 40, No : I, s. 92 - 94; C. Abrams, *Man's Struggle for Shelter*, s. 105 - 113. Bu son eserde, bu konudaki tartışmaların bir özetini bulmak mümkündür. V. D. Stefanoviç, «Le logement et le développement économique» in U. N., *Enquêtes sur les habitations*, s. 46 - 78; J. Antoine, «Ropports entre programmes d'habitations et plans de développement économique et social dans les pays en voie de développement», Conférence des Nations Unies sur l'application de la Science et de la Technique dans l'intérêt des regions peu développées, E/CONF. 29/H/27, 17. Oct. 1962.

(31) M. Millikan, *a. g. y.*, s. 26.

(32) P. Spender, «The Colombo Plan», in B. Kelly's *Housing and Economic Development*, s. 18.

ekonomik kalkınmanın hızlı olması istendiği takdirde, konut yatırımlarının miktarı mümkün mertebe küçük tutulmalıdır.

2) Diğer yandan, bir grup yazarlar, huzur ve güven sağlayıcı bir çevrenin ve konutun, içinde yaşayan insanların verimli çalışmasına olumlu etkide bulunduğu, dolayısıyla verimliliği arttırdığı görüşünü savunmaktadırlar. Bunlara göre, konut yatırımları; yapı malzemesi, mefruşat v.b. sektörlerdeki talebi ve dolayısıyla iş imkânlarını arttırmak suretiyle ulusal ekonominin hızla kalkınmasına yardım ederler. Kaldı ki, iktisadî gelişmenin ilk safhalarında, konut dâhil olduğu halde fizikî çevrenin plânlanması ihmal edilirse, sonradan çok pahalıya mal olacak olan, temizleme, yenileme ve imar hareketlerine başvurmak zorunlu olmaktadır (33).

Bütün bu düşüncelerin etkisiyle, her ülke bu konuda kendi özel koşullarına uygun gelen yolu tutmaktadır. Bu nedenle yukarıda özetlenen görüşler sınırlanmakta ve genellikle orta bir yol seçilmektedir. Bu orta yol seçilirken, diğer deyişle ulusal gelirden konuta ayrılacak payın saptanmasında, işgücünün verimliliği yararlı bir ölçü olabilir. Şöyle ki, konut yatırımları, ekonominin belli bir kesimindeki işgücünün verimliliğini ne kadar fazla arttırıyorsa, bu sektörde sermaye hâsıla katsayısı o ölçüde alçalmış olacağından, o sektörde çalışan işçilerin konut koşullarının iyileştirilmesine o derece fazla yatırımda bulunmak yerinde sayılmalıdır (34). O halde, başka bir deyimle anlatmak gerekirse, konut yatırımlarının konuttan başka kesimlerdeki işgücünün marjinal verimliliğine yapacağı katkı, konut dışı kesimlerdeki marjinal hâsıladan fazla olmalıdır ki, konut yatırımları ekonomik yönden haklı çıkarılmış olsun (35).

Bu düşüncelerin ışığı altında saptanan yatırım oranları ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu oranlarla ilgili tartışmalara girmeksizin, az gelişmiş ülkelerin bu alanda izlemek zorunda oldukları birkaç yola değinmekte fayda görmekteyiz. Bunlardan birincisi, konutu, ulusal kalkınma plânlarının içinde ele almak ve böylece, bölge, şehir ve köy plâncılığı, sanayileşme ve şehirleşme hareketle-

(33) C. Bauer, «The Case for Regional Planning and...», in B. Kelly's *a. g. e.*, s. 40 - 43.

(34) L. Grebler, «Housing and Community Facilities as Factors in Human Development», *Social Problems of Urbanization and Development, Science, Technology and Development*, s. 67.

(35) *aynı yazı*, s. 67.

ri ve yerleşme düzeni ile ilgisini sağlamaktır. (36). İkincisi, az gelişmiş ülkelerdeki, çalışmayan, ya da az çalışan nüfusun kendi konutunun yapımına kendi gücü ile katılmasının kamusal kuruluşlar tarafından desteklenmesi, kısaca, «destekli imece» yöntemin-den yararlanılmasıdır (37). Bir diğeri, mahallinde elde edilen yapı malzemesi kullanılması ve alışlagelmiş olan yapı sisteminden pek uzaklaşmamasıdır. Son olarak izlenecek bir yol da, ailelerin, ihtiyaç duydukça genişletebilecekleri çekirdek konut, ya da nüve konutlar (core housing) yapılmasını gerçekleştirmektir (38). Bütün bu çabalar, kaynakların sınırlı olmasından doğmakta ve ekonomik plân ve programlarla yakın ilgi kurmayı, sosyal konut politikasının önemli bir unsuru durumuna getirmektedir.

3) Şehircilik, Arsa ve Bölge Kalkınma Politikalarına Bağlılık:

Konut politikasının hedefi sadece konut yapımı değildir. Konutun, içinde yerleştirileceği çevre ve bu çevrede yaşayan insanların sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamaya yarayan hizmet ve tesislerin de sağlanması, bugün, artık, konut anlamı içinde sayılmaktadır (39). Konutun ve içinde bulunduğu ortamın şehir dokusuna organik bağlarla bağlı olması gereği, aynı zamanda, sağlam etüdlere dayanılarak hazırlanan imâr plânlarında bunlara belli yerler ayrılmasını da gerekli kılmaktadır. Bundan başka, başka şehirselleştirilmiş şekillerine ayrılmış olan alanlar konut lehine zora ve baskıya maruz bırakılmamalıdır. Ulaşım araçlarının yeter derecede gelişmemiş olduğu ülkelerde, işyerleri ile konut alanları arasındaki yakınlık önem kazanmaktadır. İçişleri mahallerinin çoğunlukla fabrika dolaylarında yer alışı bundandır.

Bir diğer konu da komşuluk birimleri sorunudur. Günümüzün şehir plânlaması anlayışı, büyük şehirlerin içinde ve yakınlarında, ortak yaşayışın temel ihtiyaçları bakımından kendine yeterli ve genellikle bir ilkokulu besleyecek kadar büyük komşuluk birimlerinin (40) örgütlenerek şehrin tüm dokusunu yarıtmaları yönünde

(36) F. Yavuz, *Şehircilik*, s. 235.

(37) U. N. *Manual on Self - Help Housing*, (ST (SOA/53, New York, 1964 ve *Housing Through Non - Profit Organizations*, s. 59 - 63.

(38) Charles Abrams, *Man's Struggle for Shelter*, s. 175 - 181.

(39) U. N., *Report of the Ad Hoc Group of Experts.*, s. 1.

(40) Ernest Egli, *Şehirciliğin ve Memleket Plânlamasının Esasları*, s. 56 - 66, J. V. Kostka, *Neighborhood Planning*, s. 9; Gündüz Özdeş, «Halk Konutları Yerleşme Düzeni», İTÜ Yapı Araştırma Kurumu Konut Paneli II.,

gelişmektedir. Sosyal dayanışmayı zayıflatmamak için bu komşuluk birimlerinin 50 - 300 kişilik konut topluluklarından meydana gelen 4 - 7 bin kişiyi barındırması gereği genel olarak kabul edilmektedir (41). Ancak, komşuluk birimlerinin, sosyal konut politikasının amaçlarına uygunluğu; hizmet ihtiyaçlarının karşılanmış, iş, okul, eğlence, alışveriş ve yönetim gibi kurumlara yakınlığının sağlanmış, belli sosyal sınıflardan ve yaşlardan insanlara özge kalma eğiliminin önlenmiş olmasıyla mümkündür (42). Özellikle toplu konutlar yapacak olan kooperatif ve benzeri toplu yapı kuruluşları, iyi plânlanmış komşuluk birimleri yaratmak olanağına sahiptirler. Konut kooperatifçiliğinin Batı Avrupa ülkelerindeki uygulamaları da bu yöndedir.

Konut politikasının başarı ile uygulanması, aynı zamanda, şehir ve bölge plânlaması disiplininin, şehir arsalarının kullanılışı konusunda geliştirmiş olduğu ilkelerin benimsenmesine bağlıdır. Bilindiği gibi, arsa, başarılı bir konut yapım programında önemli bir yer tutmaktadır. Tatbikatta da, konut ve şehircilik politikaları başarılı olan ülkelerde, şehir arsalarından yararlanmanın rasyonel ve uzak görüşlü kurallara bağlandığı görülmektedir. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerde olsun, az gelişmiş ülkelerde olsun, kamusal kuruluşların, şehir arsalarının mülkiyet ve kullanılış şekillerini sıkı denetlemelere konu yapmaları ve ayrıca kendi ellerindeki taşınmaz malları titizlikle korumaları yönündeki eğilim gittikçe kuvvetlenmektedir (43). Hem konut yapımında ucuzluk sağlamak, hem de gelecekteki plânlı çalışmaları büyük güçlüklerden çok önceden kurtarmak için, bu kuruluşların imkânlar ölçüsünde fazla arsa stoğu yapmaları, ellerindeki arsaları satmamaları, gerekirse bunları ancak uzun süre ile kiraya vermeleri, çağdaş arsa politikasının önemli unsurları arasındadır (44).

Şehir arsaları üzerindeki kontrollardan en önemlisi, bu arsaların, değerlerinde, kamu tasarrufları sonucunda meydana gelen

-
- (41) Kostka, a. g. e., s. 12 ve U. N., *European Seminar on Urban Development Policy and Planning*, Warsaw, 19 - 29 Sept. 1962, s. 74.
- (42) U. N., *European Seminar...*, s. 74.
- (43) Bu konuda geniş bilgi için bkz. C. Abrams, *Urban Land Problems and Policies*, Housing and Town and Country Planning Bulletin, No: 7, s. 1 - 57.
- (44) F. Yavuz, *Şehircilik*, s. 141. Arsa stoğu yapmanın özel sorunları olduğu bu konularda Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından düzenlenen bir seminerde ileri sürülmüştür. Bkz. *Cycle d'étude sur les disponibilités des terrains et leurs affectation au logement et aux services connexes*, Paris, 28 Mars - 6 Avril 1965 HOU/LAND/SEM,

artışlardan yararlanmada, arsa sahiplerinden çok, ya da onların yerine toplum yararının gözetilmesidir. En demokratik ülkelerde bile arsa mülkiyetinin kayıtsız şartsız bir tasarruf hakkı bahşetmediği görüşü, günümüz şehir plâncılığının önemli garantilerinden birini teşkil etmektedir (45). Bu nedenle, birçok Avrupa ülkeleri bu toprakların rant kaynağı ve spekülasyon konusu yapılmasını güçleştirecek çeşitli tedbirler almışlardır. Bununla beraber, gelişen ve dolayısıyla hızla şehirleşen ülkelerde, nüfus akınlarına sahne olan şehirlerin içindeki ve civarındaki arsaların spekülâtif amaçlarla kullanılmasını önlemek güçleşmekte, bunun konut maliyetini yükseltici etkileri olmaktadır.

Son olarak, sosyal konut politikasını, bölge kalkınma politikasının amaçlarına yöneltmek de önemlidir. Bu, o ülkenin sanayileşme ve şehirleşme politikalarıyla yakından ilgili olup, konut yatırımlarının bölgesel dağılımını etkilemekle gerçekleştirilebilir. Ülkenin belli coğrafî bölgelerine öncelikle prodüktif yatırım yapma eğilimi, buna paralel olarak konut yatırımlarının da aynı amaçlara yönetilmemesi sağlanmadıkça yararlı olmaz. İşgücünün marjinal verimliliği, bu beraberliğin sağlanması oranında arttırılabilir. Bazı ülkelerde, özellikle lojman şeklindeki konut yatırımları, belli coğrafî bölgelere insangücü çekmenin bir aracı olarak kullanılabilir (46). İsrail, Hollanda ve Federal Almanya gibi ülkelerde bu politika başarı ile uygulanmaktadır (47).

Özetlemek gerekirse, denilebilir ki, en geniş anlamıyla sosyal konut politikası, ulusal ekonomik kalkınma plânlarının içinde yer alan, sosyal sınıf, gelir, konut standardı gibi unsurlar bakımından birtakım önceliklere sahip bulunan ve ilgili ülkenin şehircilik, arsa ve bölge kalkınma politikaları ile bağdaşması gereken birbirini tamamlayıcı tedbirlerin tümüdür.

(45) Uthwatt Report, Chapter II, Parag. 35, ve H. George, *Progress and Poverty* bu gelişmede yararlı olmuş eserlerdir.

(46) D. V. Stefanoviç, *a. g. y.*, s. 66 - 67.

(47) U. N., *Report of the ad hoc group of.*, s. 21 - 22 ve G. Klemt, «Federal Almanya'da Bölge Plânlaması», *Sbfd*, C. I., 1962, No: 4, s. 27 - 37.

II. TÜRKİYE'nin SOSYAL KONUT POLİTİKASINA SAHİP OLMA ÇABALARI :

A) Konut Koşullarına Genel Bakış :

Türkiye'de, yıllık nüfus artışından doğan konut ihtiyacı yanında konut ihtiyacı doğuran diğer etkenler çok önemsiz kalmaktadır. Yıllık nüfus artışının başlıca kaynakları, % 2.5 - 3 arasında değişen tabii artış ve özellikle şehirler bakımından, köylerden şehirlere doğru olan hızlı nüfus akınlarıdır. Konut koşulları açısından köylerle şehirler arasında görülen farklılıklar, şehirleşmeyi, konut koşullarını etkileyen önemli bir değişken olarak dikkate almayı gerektirmektedir. Bu nedenle, şehirleşme hareketlerinin gelişimine kısaca göz atmakta fayda vardır.

Son nüfus sayımının sonuçlarına göre nüfusumuzun % 28.3'ü şehirlerde yaşamaktadır. Bu oranın 1927 yılında % 16.4, 1945 de ise sadece % 18.3 oluşu, son yirmi yıl içinde şehirli nüfusumuzun artış hızı hakkında bir fikir verebilmektedir. (1) Yapılan hesaplara göre, önümüzdeki 20 yıl içinde bu oran % 46.6'ya yükselecektir. (2) Bu durum, şehirlerimizdeki konut ihtiyaçlarının büyük bir hızla yükseleceğini gösterir.

Şehirleşme hareketlerinin yönü dikkate alınırca, büyük şehirlerdeki konut ihtiyacı artışının çok daha yüksek olacağını kabul etmek gerekir. Diğer yandan, memleketimizde, nüfusun son 30 - 35 yıl içindeki yatay hareketi daha çok büyük şehirlerin yer aldığı bölgelere yönelmiştir. 50.000 den fazla nüfuslu şehirler nüfusunun genel nüfus içindeki oranı 1945 ve 1965 yıllarında, sırasıyla % 47.9, ve % 65.8 olmuş, bu şehirlerin sayıları da 7 den 30 a yükselmiştir. (3) İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerin nüfus artış oranları, genellikle genel nüfus artışının üstündedir. Diğer yandan, Ege ve Marmara'yı içine alan Batı Anadolu Bölgesinin şehirli nüfus oranı, genel şehirli nüfus oranının daima üstünde kalmış, denge bu bölge lehine bozulmaya devam etmiştir. (4) Bu verilerin konut koşullarımızla ilişkisinin önemi birkaç noktada kendini göstermiştir.

Bir kere, nüfusun belli bölgelerde ve büyük şehirlerde toplanması, konut yatırımlarının bu yerlere daha fazla miktarda ve önce-

(1) R. Keleş, «Urbanization and Balanced Regional Development in Turkey», *Ekistics*, August, 1966, s. 163 - 169.

(2) Ernest Jurkat, *Kentsel Yerleşmeyi Etkileyen Faktörler*, s. 10 - 28.

(3) R. Keleş, *a. g. y.*, s. 164

(4) R. Keleş, «Türkiye'de Şehirlere Akın ve Plânlama Üzerine Etkisi», *Plânlama*, Kış 1962, 2, s. 85 - 86

likle çekilmesi sonucunu doğurmuştur. Öte yandan, uzun bir süre içinde bu oluşumun kontrole bağlı olmaksızın süregelmesi, özel ve kamusal teşebbüslere, «hazır alt yapı» ve «ekonomik iklim» gibi gerekçelerle bu merkezlere daha fazla yönelme imkânı sağlamıştır. Bundan başka, hızlı nüfus artışı ve plânsız büyüme bir yandan şehir arsalarının fiyatlarını spekülâtif artışlara maruz bırakmış, diğer yandan da, dağılarak büyüyen iskân alanlarına götürülen belediye hizmetlerinin birim maliyetini çok yükseltmiştir. Bunları, yoğunluğu kontrol edilemeyen bir iskân gelişmesinde, maliyet arttırıcı unsurlar olarak kabul etmek gerekir. Bu nedenlerle, büyük şehirlerdeki konut ihtiyacının karşılanması en önemli ekonomik ve sosyal sorunlardan biri durumuna gelmiştir.

Konut ihtiyacını arttıran nedenler, sadece şehirleşme hareketlerinin yapısından ve yönünden ibaret değil. Ekonomik ve fonksiyonel eskime, kamulaştırmalar, mevcut konutların aşırı derecede kalabalık oluşu gibi etkenler de, konut ihtiyacının önemli bir kesimini teşkil etmektedir.

Birikmiş ihtiyaçlarla birlikte, her yıl artan ihtiyacın karşılanması görevi, % 98 oranında, (5) özel sektörün omuzlarına yüklenmiştir. Devlet bizzat yaptığı % 2 oranındaki konut yatırımına ek olarak, miktarı 2 milyar bulan konut yatırımlarının % 15 kadarcığını çeşitli imkânlardan yararlanarak desteklemektedir. Ulusal gelirden konut için ayrılan pay bakımından birçok yabancı ülkelerle aynı seviyede bulunulmasına rağmen (6), konut koşullarının nitel ve nicel açılardan iyileştirilmesi mümkün olamıyor.

Bir kere, her yıl inşa edilmekte olan ve sayıları 60.000 i aşmayan şehir konutları, şehirlerdeki ihtiyacın yarısından azını karşılayabilmektedir (7). Bin nüfusa yılda inşa edilen konutu birimi sayısı 1.9, bu rakamla fonksiyonel bir bağlantısı olan ve **barınma yoğunluğu** diye adlandırılan oda başına nüfus sayısı ise 2.36 dır (8) diğer yandan, sağlık koşulları, sağlamlıkları, sahip oldukları konfor

(5) U. N., *Financing of Housing...*, s. 25. Ancak, bu rakamın, devletçe bizzat yaptırılan konutları gösterdiğine değinmek gerek. Oysa, kaynağı özel tasarruf olan ve devletçe sadece kredi ve sair yollarla desteklenen konut yatırımı oranının, Türkiye'de 1963 yılında % 16 ve 1964 yılında da % 11 olduğu görülmektedir. D. P. T. *Kalkınma Plânı 1963 yılı uygulama programı*, s. 56, 1964 Yılı Programı, s. 59.

(6) U. N., *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe*, 1961, 7 - 13 ve 26 - 27.

(7) Konut ihtiyacı tahminleri için bkz. C. Geray, «Mesken ihtiyacının tahmini ve büyük şehirlerimizdeki mesken ihtiyacı hakkında bir deneme», IV. *İŞHK.*, s. 75 - 85 ve Fikret Urgan, *Şehirlerde Mesken Problemleri*,

(8) Devlet İstatistik Enstitüsü, 1960 Genel Nüfus Sayımı.

sağlayıcı kolaylık ve hizmetler ve büyüklük gibi nitel bakımlardan da, konutlarımızın, ailelerin insanca yaşamalarına elverişli oldukları söylenemez. Şöyle ki, 1960 yılında 20 büyük şehirde yapılan bir anketin sonuçlarına göre, iskân durumları bakımından orta ve ortanın altında bulunan konutların oranı % 65.7 dir. Aynı örnekleme anket, örneğe giren konutlardan % 63.8 inde banyo, % 54.9 unda (8) şehir suyu ve % 23.6 sında da elektrik bulunmadığını göstermiştir (9). Bundan başka konutların, % 24.2 sinin çürük, % 19 unun ortak tuvalet kullanmakta olduğu ve son olarak % 23.7 sinin de kanalizasyona, ya da fosseptiğe bağlı bir pis su temizleme tesisine sahip bulunmadığı saptanmıştır (10).

Özellikle nicel konut ihtiyacının normal konut arzı ile karşılanmasındaki imkânsızlık, hızlı şehirleşmeye paralel olarak büyük şehirlerdeki gecekondu sayısını çok arttırmıştır. 1969 yılında 240.000 kadar olan gecekondu sayısının, resmî kuruluşlar tarafından yapılmış bir tahmine göre, bugün 400.000 i geçmiş olması gerekmektedir (11). En yeni rakamlar, Ankara, İstanbul ve İzmir'de nüfusun gecekondualarda yaşayan oranının sırasıyla, % 59, % 45, ve % 33 olduğunu göstermektedir (12). Son on beş yıl içinde bu şehirlerin nüfuslarındaki artışların da sırasıyla, % 39, % 15, ve % 16 olması, hızlı şehirleşmenin bu gelişmedeki etkisini aydınlatıcı niteliktedir. Gecekondu olayının nicel yönünden ayrı olarak, bir de nitel yönünün bulunduğunu hesaba katmak, konut ihtiyacının, yukarıda tasvire çalışılan nicel koşulları ile ilgili görünümünün daha da karamsarlaşmasını gerektiren bir nedendir.

Konut ihtiyacı yaratan etkenlerin birtakım genel nedenlerden kaynak aldığını düşünmek yanlış olmaz. Bir kere, kişi başına düşen ulusal geliri arttırma çabaları, gelişmekte olan ülkelerde yatırımların konuttan daha üretken alanlara kaydırılmasını zorunlu kılmaktadır. Ulusal gelirin azlığı, bir yandan konuta ayrılabilen yatırım miktarını kısıtlarken, diğer yandan aile gelirleriyle, piyasaya herhangi bir şekilde arzedilmiş olan konutların fiyatları, ya da kiralaları arasında âdil ve sosyal bir bağlantının kurulmasını engelle-

(9) Devlet İstatistik Enstitüsü, *20 Şehirde 1960 Mesken Şartları Anketi* s. XVI-XIX.

(10) İmar ve İskân Bakanlığı, *Mesken Dâvamız*, s. 26.

(11) İmar ve İskân Bakanlığı, Bölge Plânlama Dairesi Bülteni, Akdeniz Ülkeleri Mesken Kongresi Özel Sayısı, Eylül 1964, s.

(12) Turhan Yörükân, *Gecekondu ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo - Kültürel Özellikleri*, Ankara 1965. s. 9-10. Bu hesaplarda Ankara ve İstanbul için verilen oranların yüksekliği, gecekondu sayılarının 1960 nüfus sayımındaki şehirli nüfus miktarlarının, 1964 gecekondu rakamları ile bölünerek elde edilmesinden ileri geldiği düşünülebilir.

mektedir. Bu sınırlayıcı unsurun etkisinde kalmıyan çok küçük bir kitle dışındaki halkın çoğunluğu için, konut ihtiyacını karşılamak önemli bir sorun durumuna gelmektedir.

İkinci olarak, toplumun aynı zamanda bir sosyal değişme içinde bulunuşu, kişilerin konut tercihlerini de etkilemekte, özellikle şehirlerdeki ailelerin konut tercihlerine «gösterişçi tüketim» eğilimi kazandırmaktadır. Büyük şehirlere göçen köylüler, alışık olduklarından farklı nitelik, tip ve maliyette konutlarda yaşamaya çatıştıkları gibi şehirlerdeki aileler de oturdukları semtler ve konut tipleri bakımından bir adım daha ileri gitmeyi arzu etmektedirler. Daha iyi nitelik ve tipteki malları görmek, daha üstün hayat standartları hakkında bilgi sahibi olmak, geleneksel yapılara benzemeyen konutlarda oturanlarla temasta bulunmak konut tüketicileri üstünde önemli etkilerde bulunabilmekte ve tüketim giderlerini artırmaktadır. Bir iktisatçının deyimi ile, «İnsanın yalnız bilmediği şeyler değil, bildikleri de huzurunu kaçıır» (13). Ankara'da ve İstanbul'da bu saikle konut yapıldığının belirtileri vardır. Yabancılar kiralanmak üzere yapıldığı anlaşılan ve yakın zamanlara kadar hatta bugün bile tutarlı bir taleple karşılaşan konut arzı bu belirtilerden biridir. Büyük şehirlerimizdeki boş konut rakamlarına kısa bir göz atmak bu konuda fikir verebilir. Örneğin, boş bekleyen konut oranlarının, İstanbul'da % 1.8, Ankara'da % 3.7, İzmir'de % 5, Adana'da % 4.1, İskenderun'da % 5.6 olduğu saptanmıştır (14).

Üçüncüsü, inşaat teknolojisinde dünyadaki ilerlemelerin ve ihtiyaçların artış hızına paralel bir gelişme olmamasıdır. Yapı maliyetini azaltan ve aynı zamanda daha iyi kalitede konutlar yapmayı mümkün kılan teknolojik gelişmelerin izlenmesi, benimsenmesi ve uygulanması kolay olmamaktadır.

Son olarak bu genel nedenlere, arsalardan faydalanma konusunda izlenen politikanın etkilerini de eklemek gerekir. Arsa ile konut maliyeti arasında makûl bir bağlantı bulunması gerekirken, bu oranın Türkiye'de % 10 ile % 50 arasında değiştiği görülmektedir (15). Devlet, arsa fiyatlarını belirli şekillerde kontrol etmediği, arsalardan faydalanmayı toplum yararı düşünceleriyle sınırlandıracak tedbirler almadığı takdirde konut sorunları vehamet kazanmaktadır.

(13) J. S. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour* s. 27.

(14) Devlet İstatistik Enstitüsü, *20 Şehirde Mesken Şartları Anketi*, s. XVI.

(15) D. P. T. *Konut Sektörü*, s. 17.

B) II. Dünya Savaşı Yıllarına Kadar :**1) Şehirleşmenin Genel Görünüşü :**

İkinci Dünya Savaşı yıllarına gelinceye kadar, memleketimizde hızlı bir şehirleşme görülmez. O dönem için, sadece bazı şehirleşme eğilimlerinin var olduğunu saptamak mümkün olmuştur (1). Bu nedenle, büyük şehirlerdeki konut sorunları da, yurt ölçüsünde bir sosyal konut politikası izlemeyi acil ve kaçınılmaz bir duruma getirmemiştir. Savaş sonunda bile, 50.000 den fazla nüfuslu şehirlerin sayısı 10 u, ve şehirli nüfus oranı % 18.3 ü geçmiyordu. İstanbul'un nüfusu 900 binden az, Ankara'nın ve İzmir'inki ise 200 bin civarında idi.

Ancak, Cumhuriyetin ilânından bu tarihe kadar geçen 15 - 20 yıl içinde Ankara'nın nüfusu, devlet merkezi olması nedeniyle 4 katına çıkmış ve artan memur kitlesinin barınma ihtiyaçlarını düşünmeyi gerektirmiştir.

2) Öncelikler :**a) Memur Konutları :**

Bu dönemin sosyal bir öncelik taşıyan en önemli kanunu 1944 tarihli Memur Konutları Kanunudur (2). Bu kanunla, bayındırlık bakanlığı gerekli sayılan yerlerde, memurlar için konut yaptırmak üzere yirmi beş milyon lirayı geçmemek üzere gelecek yıllara uzayan yüklenimlerde bulunmaya yetkili kılınmıştır. Nerelerde, kaç memur için ve ne büyüklükte konut yaptırılacağını tespitte bakanlar kurulunu yetkili kılmak suretiyle, kanun amacının daha çok başkentte sayıları artan memurların ihtiyacını karşılamak olduğunu göstermiştir. Gerçekten Kanunun 2 nci maddesinde, bahis konusu ödeneğin «yeter kısmı Ankara'da yapılacak inşaat için İcra Vekilleri Heyeti kararı ile Maliye Vekilliğine devredilebilir» denilmek suretiyle Ankara'ya öncelik tanıma imkânı öngörülme istenmiştir. Kanun, yapılan evlerden, o inşaatın yapıldığı şehir ve kasabalarda konut veya akarı olan memurların yararlanamayacağı hükmünü de koymağı ihmal etmemiştir. Bu kanunun uygulama şeklini gösteren yönetmeliğe göre, yapılacak konutlardan, sadece genel bütçeye gi-

(1) E. Reuter, «Şehirlerimizin Nüfus Gelişmesi», *SBFD*, C. I., No: 4, 1946 s. 776.

(2) 1944 tarih ve 4626 sayılı Memur Meskenleri İnşası Hakkında Kanun.

ren dairelerin devamlı kadrolarındaki memurlar ile subay ve askerî memurlar yararlanacaklardır (3).

Ankara'da 434 memur konutundan meydana gelen Saraçoğlu (Namık Kemal) mahallesi bu kanunun uygulanması sonucunda ortaya çıkmış bir komşuluk birimidir. Bugün Namık Kemal mahallesinde bulunan konutlardan % 69 u, Millî Savunma, İçişleri, Millî Eğitim, Maliye ve Adalet bakanlıkları personeli tarafından işgal edilmiş durumdadır. Bu konutların, adı geçen bakanlıkların daha çok üst dereceli memurlarına genel kira ölçülerine göre sembolik kiralarla ayrılmış olduğu görülmektedir. Bununla beraber, konutların mülkiyetinin hazine elinde bulunması, bir kazanç olmuştur.

1928 yılında çıkarılan bir kanun, Ankara'da memur apartmanları ve devlete ait resmî binalar yapılması için hazine imkânlarını belli ölçülerde kullanmaya maliye bakanını yetkili kılmıştır (4). Ancak, bundan kısa bir süre sonra çıkarılan bir kanunla, memur apartmanları yaptırmak yolundan vazgeçilmiş ve memurlara, konut tazminatı adı altında ve miktarı 10 - 30 TL. arasında değişen bir para ödenmeğe başlanmıştır (5). Bu ödenek ile ilgili hükümler 1939 da yenilenmiştir.

Konut ödeneklerine paralel olarak, 1937 yılından itibaren, devlet bütçesinden memur konutları yaptırmak üzere ödenek ayrılmışa başlanmıştır. İlk olarak, gümrük memurları için konut yaptırılmış olması, bu uygulamada görevle ilgili zorunlulukların dikkate alındığını göstermektedir (6).

b) Göçmenler :

Cumhuriyetin ilânından sonra Yunanistan'dan yurdumuza gelecek mübadiller ile ilgili olarak, aynı yıl içinde Mübadele, İmar ve İskân Kanunu çıkarılmış, hattâ bu isimle bir bakanlık kurulmuşsa da, pek kısa bir süre sonra bu bakanlığın görevleri İçişleri Bakanlığına devredilmiştir. Yüz bin kadarı Cumhuriyetin ilânını izleyen ilk on yıl içinde olmak üzere, İkinci Dünya Savaşının sona erdiği tarihe kadar, yurda gelmiş olan mübadiller için 132.150 konut yaptırılmıştır (7). Bu konutlar, başlangıçtan 1960 yılına kadar göçmen-

(3) 10 Ocak 1946 tarih ve 3516 sayılı Memur Konutları Yönetmeliği, m. 4.

(4) 1 Haziran 1928.

(5) 1452 sayılı kanun, mad. 18.

(6) A. Özcan Kaya, *Mesken Meselesi*, s. 38.

(7) C. Geray, *Türkiyeden ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı*, (1923 - 1961), SBF Maliye Enstitüsü, Ocak 1962, s. 49.

ler için yaptırılmış konutların % 77 sini teşkil etmektedir. Görüldüğü gibi bu faaliyet, yurt ölçüsünde bir sosyal konut politikası uygulamasından çok, bazı olağanüstü durumların göçmen konutlarıyla ilgili çalışmalara öncelik verilmesini gerektirmesinden doğmuştur.

c) Kira Kontrolü :

İkinci Dünya Savaşının etkileriyle artan hayat pahalılığı ve kiralar karşısında, bina kiralarının kontroluna başlanması da bu dönemin özelliğidir. Bu yola girmiş olan birçok Avrupa ülkeleri gibi (8) Türkiye'de de 1939 yılında çıkarılmış bulunan Millî Korunma Kanunu, bina kiralarını 1939 seviyesinde dondurmıştır (9). Bundan bir yıl sonra, kanunda yapılan bir değişiklikte kiracılar lehine tahliye yasağı konmuş, böylece kiracılar ev sahiplerine karşı korunmak istenmiştir (10).

3) *Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk :*

Bu dönemde hazırlanıp 1933 de yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı, adından da anlaşıldığı gibi konut sektörüne yer vermemiş, dolayısıyla, sorunu, ulusal kalkınma hedeflerinin tümü içinde ele almak mümkün olmamıştır.

4) *Şehircilik, Arsa ve Bölge Kalkınma Politikalarına Bağlılık:*

a) *Arsalardan Yararlanma :*

Ankara'da artan memur kitlesinin barınma ihtiyaçlarını giderme yönünde atılan ilk adım, 583 sayılı kanunla Ankara Şehremanetine kamulaştırma yetkisi verilmesidir. Bu kanunla aldığı yetkiye dayanan Şehremaneti, bugünkü Yenışehir semtinin bulunduğu araziye (4 milyon metre kare) konut yapmak amacıyla cüz'i bir kanunî bedelle kamulaştırmıştır. İki yıl süre ile yürürlükte kalan bu kanun, kamulaştırılan arsalardan dörtte birinin, sahiplerine bırakılmasını öngörmüştür. Ancak, belediye, diğer arsaları da sonradan yavaş yavaş satmak suretiyle elden çıkarmış, bilinçli bir arsa politikasının plânlama amaçları için kendisine sağlayabileceği fırsatları kaçırmıştır (11).

(8) C. Talas (çev.) *Avrupa Memleketlerinde Kira Politikası* - s. 5 - 15.

(9) 1939 tarih ve 3780 kanun, mad. 30.

(10) 1940 tarih ve 3954 sayılı kanun

(11) F. Yavuz, *Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz*, s. 15 - 24.

Arsa politikası bakımından önem taşıyan bir diğer tedbir de, Ankara'da arsa fiyatlarının yükselmesi sonucunda artan değerlerin kamuya mal edilmesi teşebbüsüdür. 1939 yılına kadar, 1340 tarih ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu gereğince oranı % 20 olan değerlenme resmî, o tarihte çıkarılan 3710 sayılı Belediye İstimlâk Kanunu ile % 50 ye yükseltilmiştir.

Bu dönemde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, «ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icara vermek, beldenin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi olarak yeni plâna göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak intikâra mâni olmak» görevini belediyelerin ihtiyarî görevleri arasında koymuştur. Aynı tarihlerde çıkmış bulunan Umumî Hıfzıssıhha Kanunu da konutlarda bulunması gereken sağlık şartları ve bu amaçla yapılacak kontrollerle ilgili hükümler getirmiştir.

5) Özet :

Özetlemek gerekirse, denilebilir ki, İkinci Dünya Savaşı yıllarına gelinceye kadar, sosyal anlamlı bir konut politikasının sadece belirtilerine rastlanmış ve bunlar, **memurların**, özellikle **Ankara'daki memurların** ve **göçmenlerin** konut ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelmiştir.

1933 de yürürlüğe konan sanayi plânı içinde konut sektörüne yer verilmemiş, konutun ulusal ekonomi ile ilişkisi kurulamamıştır.

Bugünkü anlamında bir şehir ve bölge plânlaması anlayışı gelişmiş olmadığından, konut sorunlarının çözümü de, böyle bir anlayışla ele alınamamıştır. Örneğin, Ankara'nın kuruluş yıllarında olduğu gibi, başta devlet ve belediyeler olmak üzere kamu tüzel kişilikleri, arsa satmamayı, aksine arsa stoku yapmayı gerektiren çağdaş arsa politikası esaslarına uymamışlardır. Devletin konut alanına karışması, belli bir kredi ve vergi politikası yardımıyla desteklemek yerine, ya doğrudan doğruya inşa etmek, ya da tazminat ödemek şeklinde olmuştur. Bu dönemde, dar gelirlileri korumak amacıyla, mevzuatta kiralari sınırlandıran hükümlere de yer verilmiştir.

C) II. Dünya Savaşından Plânlı Döneme Kadar :

1) Şehirleşmenin Genel Görünüşü :

Bu dönem, şehirleşme hareketlerinin en fazla hızlandığı dönemdir. Savaşı izleyen bu 15 yıllık dönem içinde şehirli nüfus oranı % 18.3 den % 25.1 e yükselmiş, 50.000 den fazla nüfuslu şehirlerin sayısı 10 dan 27 ye, 100.000 den büyük olanları ise 3 den 9 a çıkıştır (1). Yine bu dönemde, Ankara'nın nüfusu 3, İstanbul ve diğer 100.000 den fazla nüfuslu şehirlerin nüfusları 2 misli artmıştır. Savaş içinde ve sonunda ortaya çıkan konut darlığının bir belirtisi olan ve ekonomik niteliği bakımından bir ikame malı sayılması gereken gecekonduların büyük şehirlerde hızla çoğalması bu devrenin ürünü ve en önemli sorunudur. Gecekondu sayısının 1949 - 1960 tarihleri arasında İstanbul'da 5.000 den 80.000 e, Ankara'da ise buna yakın bir süre içinde 10.000 den 60.000 e çıkmış olması, sorunun önemini aydınlatmaktadır (2).

2) Öncelikler :

a) Konut Arzının Çoğaltılması ve Konut Sahibi Olmayanların Konut İhtiyaçlarının Giderilmesi :

aa) Vergi Tedbirleri :

Bu dönemde, vergi politikası bakımından getirilen ilk hüküm 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanununda yer almış ve bu kanun; yapılacak olan binaları, ister kiraya verilsin, ister sahipleri tarafından oturulacak olsun, ikametgâh olarak kullanılmak şartıyla 10 yıl süreyle bina, buhran ve savunma vergilerinden muaf tutmuştur. Ancak, henüz bu 10 yıllık süre dolmadan çıkarılmış bulunan 6188 sayılı kanun ile bu 10 yıllık sürenin yenilendiği görülür. Bir engelleyici hüküm bulunmadığı için, kamu yardımlarından yararlanılarak yaptırılan konutların kiralanması, ticarî amaçlarla başkalarının yararlanmasına sunulması daima mümkün olmuş, böylece, devletin vergi olarak almadığı değerlerden mülk sahipleri yararlanmışlardır. Daha sonraki uygulamaların da gösterdiği gibi, 6188 sayılı kanunla lüks inşaatın da korunmuş olması, izahı güç

(1) Devlet İstatistik Enstitüsü, 1965 Genel Nüfus Sayımı, Telgrafla Alınan Geçici Neticeler.

(2) F. Yavuz, «Gecekondu Konusu», İŞHK, 4, s. 45 - 48 ve İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Dâvamız, s. 23 - 25.

bir durum yaratmıştır (3). Çünkü, bina vergisi muaflığı ile daha fazla konut yapılması teşviki istenilirken, lüks konut yapımının teşviki olayı ile karşılaşmıştır.

bb) Kredi Tedbirleri :

Başarılı bir konut politikasının sağlam finansman kaynaklarına dayanması gerektiği açıktır. İşçi konutları için mevcut finansman kaynakları ayrıca ele alınacağı için bir yana bırakılırsa, bu dönemde, Türkiye'de Emlâk Kredi Bankası ve Öğretmen Bankasının başlıca finansman kaynakları olduğu görülür.

i) Emlâk Kredi Bankası ve Yapı Tasarrufu :

1946 yılında kurulmuş olan Emlâk Kredi Bankasına kuruluş kanunu aşağıdaki görevleri vermiştir :

a. Yapı ve onarma işleri ve **özellikle konutu olmıyanlara ucuz konut** yaptırmak için, süresi 50 yılı geçmemek üzere, arsalariyle birlikte bina ve yapı ipoteği karşılığında ikazlarda bulunmak ve krediler açmak;

b. Bankaya ve başkalarına ait arsalar üzerinde bina yapmak, peşin veya ipotek karşılığı taksitle satmak ve,

c. Yapı ve yapı malzemesi endüstrisi ve ticareti yapmak ve bu amaçla kurulmuş ortaklıkları desteklemek.

Bu amaçları gerçekleştirmek için Banka, «eşi veya velâyeti altında bulunan çocukları **mesken veya arsaya sahip olmıyan yurttaşlara** ve bunların mesken edinmek üzere kuracakları kooperatiflere... İnşaat bedelinin % 90 ına kadar ipotek mukabilinde» krediler vermeğe yetkili kılınmıştır (4). Yapılacak ikazların 20 yıldan aşağı vâdeli ve % 5 ten fazla faizli olmaması gerekmektedir. Bu şartlardan yararlanacak olan konutların **ikiden fazla dairesi olmaması** da kanunun aradığı şartlar arasındadır. Ayrıca, kredilerine kredi verilmiş olan kimselere, eşlerine ve velâyet altındaki çocuklarına birden fazla kredi verilemeyeceği esası da kanunda yer almıştır.

Bankanın gerek kişilere doğrudan doğruya, gerek kooperatiflere, gerekse yapı tasarrufu sahiplerine bugüne kadar vermiş oldu-

(3) Charles Abrams, *The Need for Training and Education for Housing and Planning*, U. N., TAA/TUR/13 August 23 1954.

(4) 4947 sayı ve 14.6.1946 tarihli kanun, madde 1 ve 9.

ğu kredilerle yaptırılan konutların miktarı 100 binin biraz üzerindedir. Bu, yılda ortalama 6000 konut anlamına gelir ve şehirlerdeki yıllık konut inşaatı hacminin onda biri kadarını teşkil eder. Memleket konut politikasının uygulanmasında önemli bir rolü olması gereken bankanın, bu derecede sınırlı bir faaliyette bulunmasının başlıca nedenlerinden biri malî kaynaklarının yetersizliğidir (5). Ancak, daha başka nedenlerin de, yakın zamanlara kadar bu duruma etkide bulunduğu görülmüştür. Bunlardan en önemlisi, kuruluş kanunundaki ucuz konut amacının aksine, banka kredilerinden yararlanılarak yapılan konutlardan çoğunun lüks ölçüler içinde kalmış olması, dolayısıyla maliyetin yükselmesidir. İstanbul'da Ataköy ve IV. Levend siteleri bu gidişin en çok eleştirilen örneklerindedir. Örneğin, IV. Levend sitesinde konutların % 69'u 100 metre kareden, % 33'ü 150 metre kareden, % 8'i ise 200 metre kareden geniştir (6). Geniş, dolayısıyla pahalı ve sadece gelirleri yüksek olanların erişebilecekleri konutları destekleme tatbikatı, bankayı kuruluş sebebini teşkil eden sosyal hedeften uzaklaştırmıştır (7). Bir kişinin birden fazla daire için ve bir defadan fazla kredi alması olağan olaylar arasına girmiştir. Böylece, «mesken veya akarı olmıyan yurttaşlar» hedefi gözden kaybolmuş, ihlâl edilmiştir.

Yapı Tasarrufu Sistemi :

Emlâk Kredi Bankasının ikrazlarının büyük bir kısmını, 1951 yılındanberi açık olmakla beraber, özellikle 1957-1958 yıllarından

(5) Artan konut ihtiyacı karşısında, 1953 tarih ve 6143 sayılı bir kanun ile bankanın sermayesi 300 milyon liraya yükseltilmiştir. bkz. F. Aktekin «Türkiye'de Mesken Kredisinin İnkişafı» III. *İŞHK.*, s. 113 - 127 Banka sermayesinin 1 milyar TL. ya çıkarılmasını öngören bir kanun tasarısı yakında Meclise sunulmuş bulunmaktadır.

(6) D. P. T. *Konut Sektörü*, s. 16.

(7) Bununla beraber, plânlı döneme girildikten sonra, bankanın, konut yatırımlarında daha gerçekçi bir tutum kazandığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, örneğin Ataköy II. Kısımındaki konutlardan % 73'ü, 93 metre kareden az genişlikte olacak şekilde plânlanmıştır. III. kısımındaki binalardan ise % 70'i 85 metre kareden küçüktür. Ayrıca bkz. Mehmet Aktan, «İstanbul Ataköy'de inşa edilecek sosyal mesken çalışmaları», *İmar ve İskân Bakanlığı Aylık Bülteni*, 5 Ağustos 1961, s. 4 ve 13. Emlâk ve Eytam Bankasının kuruluşunda bile «vefat eden vatandaşların hukukunu müdafaa ve siyanet iktidarını haiz olmıyan yetimlerine bıraktığı emvalin muhafaza ve siyaneti cemiyete terettüp eden» görevlerden olduğu, bir sosyal amaç olarak belirtilmiştir. Kanun tasarısının 23 Mart 1926 tarih ve Başvekâlet Özel Kalem 6/1136 sayılı gerekçesinden.

itibaren artan ölçüde kullanılmaya başlanmış olan yapı tasarruf ikrazları teşkil etmektedir. Artışı, aşağıdaki şekilde görülen yapı tasarrufu sözleşmeleri sebebiyle, banka, geçmiş yıllarda olduğu gibi, kişilere ayrı ayrı, ya da kooperatiflere vermekte olduğu krediler yerine, ancak yapı tasarruf sahiplerinin isteklerine cevap verecek duruma gelmiştir.

Bankanın verdiği kredilerin faizlerinde, başlangıçtan itibaren birtakım değişimler olmuştur. Emlâk ve Eytam Bankası zamanında bu oran % 10 civarında iken, sonradan oran % 7 ye kadar düşürülmüştür (8).

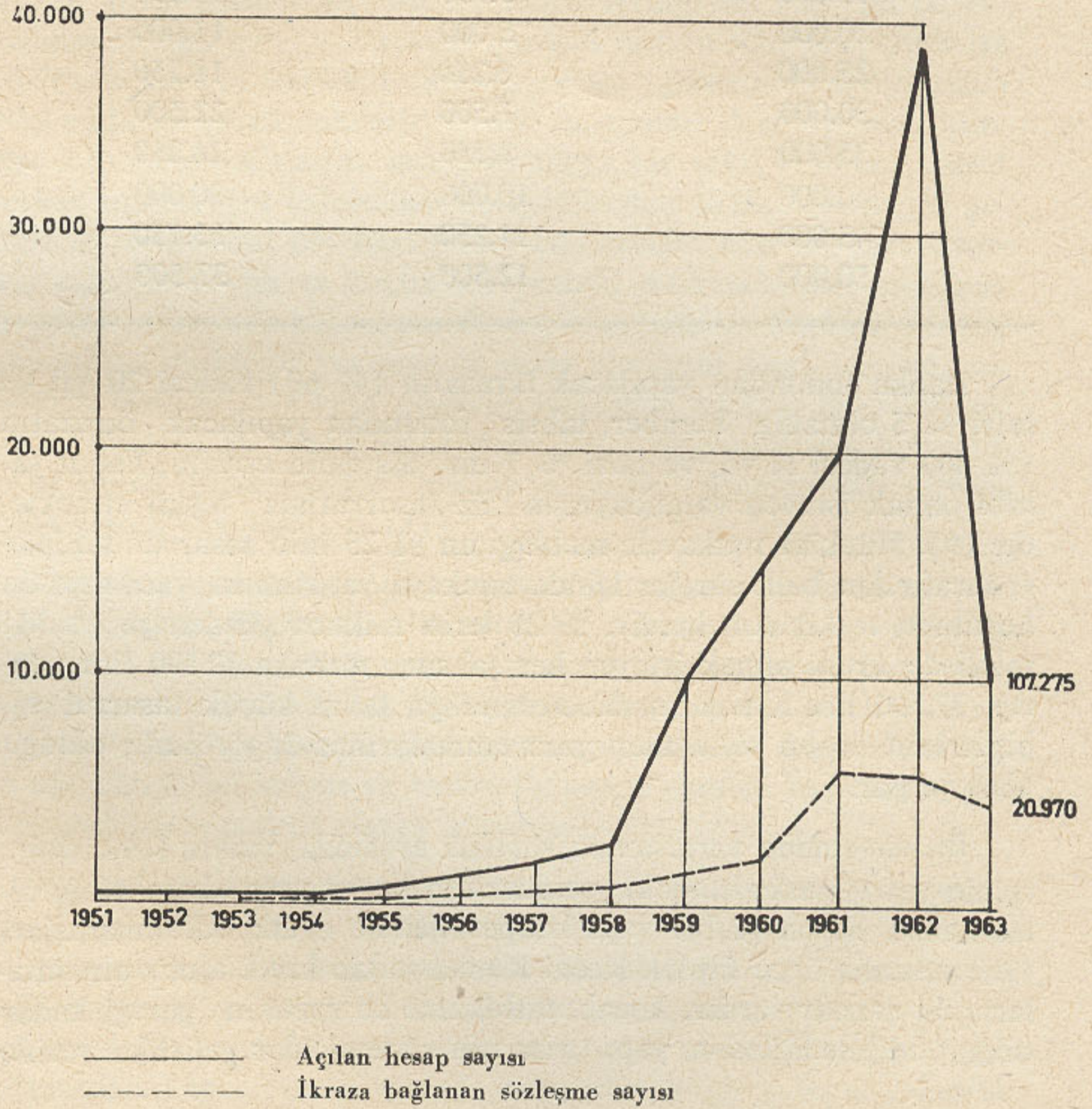
Bankanın % 5 li kaynaklarının elverişliliği sebebiyle, 1954 yılına kadar açılan konut kredilerinin faizleri % 5 iken, 1954 ten sonra bu oran % 7 ye, 1961 yılında ise % 8.5 a çıkarılmıştır. Yapı tasarrufu sistemi gereğince açılacak krediler bu genel konut kredisi faizlerinin bir istisnasını teşkil etmekte olup % 5 tir.

Yapı tasarrufu sisteminde mukavele meblâğı, 1963 yılına kadar 8 ilâ 40 bin lira arasında değişmekte iken, o tarihten itibaren aşağıda görüldüğü şekilde değişikliğe uğramıştır.

(8) F. Aktekin, a. g. y., s. 122.

Şekil : 1

Yapı Tasarrufunda Gelişme Eğilimi



Yapı tasarrufu sisteminin gelişimi : Açılan hesaplar ve ikraza bağlanan sözleşmeler. Kaynak : Emlâk Kredi Bankası İpotekli Krediler Müdürlüğü.

Çizelge : II

Yapı Tasarrufu Mukavele Meblâğı, Hesapta Toplanacak
Asgarî Meblâğ, Bankaca İkaz Olunacak Azamî Meblâğ

Mukavele meblâğı	% 25	Azamî ikrazat
10.000	2.500	7.500
15.000	3.750	11.250
20.000	5.000	15.000
25.000	6.250	18.750
30.000	7.500	22.500
35.000	8.750	26.250
40.000	10.000	30.000
45.000	11.250	33.750
50.000	12.500	37.500

Banka fonundan yapılacak ikrazatın (% 60) vâdesi 20 yıl ve faizi % 5 olmakla beraber, tahsis fonundan yapılacak ikrazatın (% 40) vâdesi II yıl, ve faizi % 7 dir. Sistemin esasını, konut sahibi olmak isteyen vatandaşların öz tasarrufları teşkil etmektedir (9). Nitekim mukavele meblâğının % 25 inin tasarruf sahipleri tarafından belli süreler içinde bankaya yatırılması, yardımın ön koşulunu teşkil etmektedir. % 25 lerin miktarı gözden geçirildiği takdirde, kredi almak isteyen her şahsın, mutaka 12.500 lira yatırıp, 37,500 lira almak zorunda olmadığı, fakat küçük tasarruf sahiplerinin de bu sistemden yararlanmalarının öngörülmüş olduğu göze çarpar.

Bu sistemden yararlanma şartları arasında, yurttaki kendisinin, eşinin ve velâyeti altındaki çocuklarının konut veya akara sahip olmamaları, herhangi bir yapı kooperatifinde ortak bulunmamaları (10) ve daha önce Emlâk Kredi Kankasından kredi almış olmamaları gibi şartlar vardır. Ancak, tatbikatta bu şartlara gereği kadar dikkat edilmediğinden, yapı tasarrufu sistemi, dar gelirliler yerine

(9) Türkiye Emlâk Kredi Bankası A. O., 1.1.1963 tarihinden itibaren (D) işaretli Şartnameye göre açılan *Yapı Tasarrufu Hesapları İzahnamesi*, Tamim No: 637, s. 20.

(10) Burada önemli olan husus, herhangi bir yapı kooperatifinde sadece ortak olmak değil, ortaklık sıfatından yararlanarak banka kredisi almış olmak, ya da konut sahibi olmuş bulunmak olmalıdır.

lüks konut talep eden zengin ve orta halli sınıfların geniş ölçüde ve dar gelirliler aleyhine yararlandıkları bir sistem olmaktan kurulamamıştır. 3 yıl öncesine kadar, bu kanaldan alınan kredilerin başkalarına devredilmesine bir engel bulunmaması da, kredilerin gerçek ihtiyaç sahipleri yerine spekülâtörlere ek meblâğlar ödeyebilen kişilerin ellerine geçmesi tatbikatını yerleştirmiştir.

Yapı tasarrufu sistemini tavsiye eden yabancı uzmanın, 1962 yılında, gidişi gözden geçirdikten sonra verdiği bir raporda da belirtilmiş olduğu gibi : «... sosyal mesken inşaatı için ön plânda az gelimli şahıslardan teşekkül eden çevrelere (gecekondulu semtlerine) hitap edilmesi gerekmektedir... Malî durumları daha iyi olan kişiler için ikraz şartlarına münasip diğer bir şekil vererek, sosyal mesken inşaatı için bahsedilen kolaylıklardan hakikaten sırf az gelirlilerin menfaattar olmaları temin edilmelidir. Esasen, yapı tasarrufu sandığı, büyük ve küçük mikyastaki mukavelelerin muayyen bir paçal nispetinde kalmasına dikkat etmelidir ... Türkiye'de yapı tasarrufuna muktedir yevmiye ve ücret alanların adedi nispeten az olmakla beraber, bir yapı tasarruf sandığına verimli iş sahası temin edebilecek ve malik bulunduğu tasarruf kudretiyle hükûmetin az gelimli halka mesken temini vazifesini ehemmiyetli surette azaltabilecek sayıdadır...» (11).

Uzman, raporunda, yapı tasarrufu sisteminin, başlangıçta tekliif etmiş olduğu 33.000 T.L. lık ortalama sözleşme tutarı seviyesini ihlâl etmiş olduğunu belirtmekte ve «malî kudretleri yerinde olan ve muhtemelen yatırdıkları tasarruf mevduatlarını diğer bankalardan kredi ile alan büyük çaptaki tasarrufçuların kontrolsüz kalan tehacümü» nü, tahsis ve banka fonlarına yapılan baskıların artmasının başlıca nedeni olarak nitelemektedir (12).

Bu değerlendirmeden sonra uzman, sistemin, dar gelirlilerin daha fazla ve öncelikle yararlandırılması yönünde iyileştirilmesi için bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlara göre, 1. Derhal ödemede bulunabilen tasarrufçuların miktarını sınırlandırmalı ve asgarî tasarruf mevduatlarını en erken 4 yılda tamamlayabilecek tasarrufçuları kabul etmek yoluna girmelidir. Böylece banka, sosyal ve ekonomik konutlara ihtiyaç duyan alıcılarıyla «daha fazla meşgul olmak» imkânına kavuşmuş olacaktır. (13). Sözleşme tarihin-

(11) Werner Lehmann, Türkiye Emlâk Kredi Bankasının Yapı Tasarruf İşlerinin İnkişafına Dair Rapor, (6.8.1962) ,13 teksir sahifesi, s. 5.

(12) Lehmann, *a. g. r.*, s. 8 - 9.

(13) Lehmann, *ayni*, s. 9 - 10.

den itibaren 4 yıl geçmeden yapılacak tahsislerde tasarruf mevduatının % 25 yerine % 30 olması şartı aranmalıdır. 2. Sistemin az gelirlilere daha cazip duruma getirilmesi için konforlu konut yapımını tercih edenlerden % 7-9 oranında bir faiz alınmalıdır. 3. Konforlu konut inşaatlarında değerlendirme emsalleri düşük olmalıdır. 4. Değerlendirme emsallerinin yeniden gözden geçirilmesinde, «sermaye faktörünün rolü, zaman faktörü lehine tahfif edilmelidir». Uzman ayrıca, asgarî bekleme süresinin de iki yıla çıkarılmasını tavsiye etmektedir (14).

Daha çok bu raporda yer alan tavsiyelere uyarak, Banka, 1. Ocak.1963 tarihinden itibaren, kredilerin yakın akrabalar dışında kalanlara devrini ve dolayısıyla kötüye kullanılmasını önleyen ve ayrıca gerçek ihtiyaç ve tasarruf sahiplerini korumaya yarayan bazı tedbirler almıştır (15). Alınan tedbirlere rağmen, sistemin, dar gelirlerin öncelikle ve geniş ölçüde yararlanacağı bir yöne sevk edilmesi sorunu henüz çözülmüş değildir.

ii) Diğerleri :

a) Diğer Banka ve Kuruluşlar :

Bankalar kanununun 50 nci maddesine göre, sadece, taşınmaz mal üzerine ikrazat yapmalarına özel kanunları izin veren bankalar bu türlü faaliyette bulunmak yetkisine sahiptirler. İncelemekte olduğumuz dönem içinde kurulmuş bulunan ve ipotek kredisi verme yetkisine sahip olan bankalar, Öğretmenler Bankası, ve Vakıflar Bankasıdır. (16). T. C. Ziraat Bankası ve İller Bankası da, ipotek kredisi verme yetkisine sahip iseler de, bunların ucuz konut yapımını teşvik yönünde faaliyetleri görülmemektedir. İstanbul Emniyet Sandığı da, «gayrimenkul teminat karşılığında kredi açmak» yetkisi olan kuruluşlardan biridir (17).

Öğretmenler Bankasının 1950 tarihli kuruluş kanunu, hisse senetlerinin yarıdan fazlasına sahip olan öğretmenlerle Millî Eğitim Bakanlığının merkez ve taşra teşkilâtında görevli bulunan memurlara ipotek karşılığında 20 yıla kadar vâdeli krediler açmak ve bu kimselere ait arsalar üzerinde konutlar inşa ederek bunları peşin veya 20 yıla kadar taksitle yine bu kimselere satmak, ya da bu

(14) Lehmann, *ayni*, s. 10.

(15) Yapı Tasarrufu Hesapları İzahnamesi, 1.1.1963.

(16) Vakıflar Bankası için bkz. Sadık Artukmaç, *Bankaların İpotekli Kredi Muameleleri*, s. 219 - 225.

(17) İstanbul Emniyet Sandığı için bkz. S. Artukmaç, *ayni eser*, s. 183 - 190.

amaçla arsalar ve konutlar satın almakla bankayı görevlendirmiştir (18).

b) İmar ve İskân Bakanlığının Kurulması :

1958 yılında kurulan İmâr ve İskân Bakanlığına, kuruluş kanunu (19) «memleketin bünyesine uygun mesken politikası esaslarını tespit etmek ve tatbikatını sağlamak görevini vermiştir. Ayrıca, aynı kanunda, mesken genel müdürlüğünün görevleri de, «**evsiz vatandaşları** birer mesken sahibi yapacak veya mutedil kiralarla barınmalarını sağlayacak tedbirleri almak..., kredi müesseseleri tarafından verilen mesken kredilerinin ve yapılan çeşitli yardımların tahsis şartlarını tayin ve tanzim etmek, tatbikatını mura-kabe etmek» şeklinde formüle edilmiştir (20). Bakanlık, kuruluşu üzerinden 8 yıl geçmiş olmasına rağmen, konut politikası görüşünü ancak yakında tespit edebilmiş ve bunu, konut kanunu tasarı-sı halinde Başbakanlığa sunmuştur.

c) İşçi Konutları :

Bu dönemde, işçilerin konut şartlarını iyileştirmek ve bu amaçla ucuz faiz ve uzun vâdeli krediler vermek üzere, bazı kuruluşlara kanunî ve malî imkânlar sağlandığı görülmektedir. En önemlisi Sosyal Sigortalar Kurumu olmakla beraber, D. D. Y. Emekli Sandığı ve Askerî Fabrikalar Emeklilik ve Yardımlaşma Sandığı gibi kuruluşların da bu alanda çaba sarfettikleri gözlenmiştir.

aa) Sosyal Sigortalar Kurumu :

i) Mevzuat ve Genel Esaslar,

§) Kredilerin Kaynağı ve Şartları.

İşçi konutlarının başlıca finansman kaynağı, Sosyal Sigortalar Kurumu emrindeki sosyal güvenlik fonlarıdır. Kurumun kuruluş kanunu, bir kısım yedek akçelerin, taşınmaz mallara yatırılabilceğini öngörmektedir (21). 1946 tarihli olan bu kanundan 4 yıl sonra yürürlüğe konulan İhtiyarlık Sigortası Kanunu, bu sigorta

(18) 14.5.1958 tarih ve 7118 sayılı kanun.

(19) 9.5.1958 tarih ve 7116 sayılı kanun, mad. I/C.

(20) aynı kanun, mad. 10/D ve F.

(21) Kanun No: 4792, (yürürlük 1.1.1946), madde: 20.

koluna ait primlerin en çok % 20'sinin, ipotek karşılığında, işçi konutları yapımına ayrılmasına imkân vermiştir (22). Bu kanun, yapılacak ikrazat miktarını, taşınmaz mal değerinin % 50'sini geçmeyecek şekilde sınırlamıştır. Daha sonra çıkarılan çeşitli kanunlarla, konut kredisinin kaynağı, gerek kapsam, gerek oran olarak bazı değişikliklere uğratılmıştır.

Örneğin, ilk olarak, 1952 de yapılan bir değişiklik, azamî ikraz oranı, maliyet bedelinin % 50'sinden % 80'ine çıkarılmıştır. (23) 1954 tarihli bir başka kanunla, bir yandan ikraz oranı % 90'a çıkarılırken, öte yandan da, karşılıkların konut yapımına ayrılabilir oranı % 25'e yükselmiştir. (24) Malûliyet, ölüm ve ihtiyarlık sigortaları hakkındaki kanunda, bu oranlar aynen bırakılmış, (25) fakat, Kurumun kuruluş kanununda değişiklik yapan bir başka kanun, (26) işçi konutları için ayrılabilir fonları, bütün sigorta kollarını içine alacak şekilde genişletmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun açtığı konut kredileri, 20 yıl vadeli ve % 4 faizli kredilerdir.

§§) *Kooperatiflerce Uyulması Gereken Şartlar :*

Bu şartlardan bir kısmı ortakları, diğer bir kısmı da kooperatiflerin çalışmalarını ilgilendirir. İşçi konut kredisinden yararlanabilmek için, belli niteliklere sahip işçilerin, bir konut kooperatifi kurmaları şarttır. Bahis konusu nitelikler birkaç noktada toplanabilir: 1. Yurt içinde, kendisinin, eşinin veya velâyet altındaki çocuklarının oturmaya elverişli konut sahibi olmaması, aynı amaçla kurulmuş bir başka kooperatifin üyesi bulunmaması, kooperatifin faaliyet göstereceği ilin sınırları içinde bulunan ve sigorta kanunlarına bağlı olan bir işyerinde çalışması, 4. en az iki yıldanberi sigortalı olması veya 400 günlük prim ödemiş bulunması, ve son olarak 5. işçi konut kredisinden daha önce yararlanmış olmaması. (27)

(22) Kanun No: 5417, (yürürlük 1.4.1950), madde: 31.

(23) Kanun No: 5937, (28.5.1952).

(24) Kanun No: 6391, (1.4.1954).

(25) Kanun No: 6900, (13.2.1957).

(26) Kanun No: 344, (8.8.1961).

(27) İşçi Sigortaları Kurumu Genel Müdürlüğü, *Sigortalılara Açılacak Mesken Kredisi ve Bunlarla İlgili İşler Hakkında Talimatname*. Yayın No: 71, Ankara 1962, s. 1 - 2, mad: 2/d - h.

Kooperatifler, konutların, Kurum tarafından hazırlanacak sosyal konut standartlarına uygun olarak (28) inşa edileceğini, önceden, bir yüklenme senedi ile kabul ettiklerini bildirmektedirler. Bir dairenin inşaat alanının 100 metre kareyi aşmaması, kooperatif arsalarının il ve ilçe merkez belediyeleri sınırları içinde ve aynı zamanda, nüfusu 10 binden fazla yerlerde bulunması Kurumun aradığı şartlar arasındadır. (29) Kooperatifler, teklif ettikleri arsanın imar durumuna göre yapılması mümkün olan en fazla konut sayısından az olmayacak kadar ortak bulmak zorundadırlar. (30)

Kredi alabilmek için, inşaat ihale bedelinin % 10'unun, kooperatiflerce ortaklardan toplanmış ve peşinen ödenmiş olması şarttır. (31) Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi gelirleriyle konutların maliyeti arasında makul bir oran kurulmasını sağlamak amacıyla, her ortağa açılacak azamî konut kredisinin, ortağın aylık gelirinin üçte birinden fazla taksit ödenmesini gerektirmeyecek kadar olmasını ve her halde 40 bin lirayı geçmemesini de şart koşmuştur. (32) «1/3» esası diye adlandırılan bu ilke, dar gelirli işçilerin, kendi imkânlarını aşan konutlara talip olmamalarını bir dereceye kadar önlese bile, yüksek gelir dilimlerindeki işçilerin, eldeki imkânlardan kredi limitinin en son haddine kadar yararlanmalarını önlemeye ve dolayısıyla, konut kredilerinde az gelirli işçilere öncelik verilmesini sağlamaya yetecek nitelikte **değildir**.

§§§) Kredileri Kullanma Şekilleri :

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutları faaliyetlerini üç şekilde yürütmüş bulunmaktadır. 1. Birinci yol, Emlâk Kredi Bankasının aracılığıdır. Başlangıç tarihi olan 1952 yılından, 1.4.1962 tarihine kadar, işçiler, konut kredilerini bu banka aracılığı ile almışlardır. Kurum, konut fonlarını % 3 faizle bankaya bırakmış; banka da, % 4 faizle kooperatiflere vermiştir. Kurum ile banka arasında yapılan anlaşma gereğince; sigortalıların alabilecekleri azamî

(28) Aynı yönetmelik, mad: 4/a. Sosyal Konut standartlarının tesbiti görevi, gerçekte İşçi Sigortaları Kurumunun değil, İmar Bakanlığının ve nitekim bu Bakanlıkça ilgili başka Bakanlık ve dairelerin de işbirliği sağlanarak yerine getirilmiştir.

(29) Aynı yönetmelik, mad: 8.

(30) Aynı yönetmelik, mad: 6.

(31) Aynı yönetmelik, mad: 14.

(32) Aynı yönetmelik, mad: 12, asgari limit 20.000 liradır.

kredi miktarını ve ortaklarda aranan çeşitli şartları Kurum tesbit etmiş; konutların maliyeti, inşa tarzları, ferdi münasebet işlemleri, verilen kredilerle binaların tamamlanması ve itfa taksitlerinin tahsili gibi görevleri de, Emlâk Kredi Bankası, üzerine almıştır. (33) Bu uygulama sırasında özellikle 1954 - 1957 yılları arasında Etibank ve Sümerbank gibi iktisadî devlet teşebbüsleri, kendi topluluklarına mensup işçilerin, Kurumdan aldıkları konut kredilerini, ikinci derecede ipotek karşılığı kredilerle tamamlamışlardır. Örneğin, Sümerbank İdare Meclisinin bir kararı ile, 1951 yılından itibaren, inşaat değerinin % 15'ini geçmemek üzere, % 5 faiz ve 15 yıl vade ile kooperatiflere kredi açılabileceği kararlaştırılmıştır. (34) İkinci yol, Kurumun, kooperatiflere doğrudan doğruya, banka aracılığı olmadan kredi açmasıdır. 1962 yılından beri bu yol izlenmektedir. 3. İşçi konutları için ayrılan kredileri kullanmanın bir şekli de; 6900 sayılı kanun gereğince, İşçi Sigortaları Kurumunun, işçi konutları yaptırma işini doğrudan doğruya kendi üzerine almasıdır. (35) Yalnız şu noktayı belirtmek gerekir ki, Kurumun bu son şekilde yaptırmış olduğu konutların bütün işçi konutları içindeki oranı ancak % 11.6'dır.

ii) Uygulamadan elde edilen bazı sonuçlar :

Sümerbank ve Etibank gibi iktisadî devlet teşebbüslerine mensup işçi toplulukları için yapılan konutlar da dahil olduğu halde, Sosyal Sigortalar Kurumu, 1962 yılına kadar 268, o tarihten sonra da 94 olmak üzere, 362 kooperatife konut kredisi açmıştır. Kurulmuş bulunan işçi kooperatiflerinin sayısı 739 olduğu halde, kredi alarak inşaat yapmış, ya da yaptırmış olan kooperatifler, toplamın sadece % 49'unu teşkil etmektedir. Öte yandan, işçi kooperatifleri tarafından, bugüne kadar yaptırılmış olan konut birimlerinin sayısı 18.269'dur. 1963 yılı rakamlarına göre, Türkiye'de, sigorta kanunlarına bağlı işçi sayısı 650.432 olduğuna göre, (36) kooperatifler yardımıyla konut sahibi olmuş olanların oranı ancak % 2.8 kadardır. İşçi kooperatifleri, yılda ortalama olarak 1600 kadar ko-

(33) Fikret Memiş, «İşçi Meskenleri İkrazatı Tatbikatı» *Teksif Konut Semineri*, İstanbul, 9 - 11 Eylül 1964, s. 2.

(34) 24.8.1953 tarih ve 1213 sayılı karar, Yüksek Murakabe Heyeti, *Sümerbank Bakırköy Pamuklu Sanayi Müesseseleri 1960 yılı Raporu*, s. 29 da zikredilmektedir.

(35) Bu konuda geniş bilgi için bkz. F. Memiş, *a. g. y.*, s. 3.

(36) İşçi Sigortaları Kurumu, *1963 yılı İş ve Faaliyet İstatistikleri*, s. 22.

nut birimi yaptırabilmektedirler ki, bu, şehirlerdeki yıllık ortalama konut arzının % 3'ü civarındadır.

İşçi kooperatiflerinin başarı derecesini, sadece yaptırdıkları konutların sayısı ile ölçmek yeterli sayılamaz. Yapılan konutların ihtiyaçlara uygunluğu, şehir imar plânları ile olan bağlantılarının isabetli bir şekilde kurulması (37) ve sosyal dayanışmayı kuvvetlendirme bakımından sağladıkları faydalar gibi nitel unsurların da hesaba katılması zorunludur. Bu noktalar, ilerdeki bölümlerde ele alınacaktır. Şimdilik şu kadarını belirtmeliyiz ki, gözlemlere ve ilgililerin ifadelerine göre, Türkiye'de işçi kooperatifleri, genellikle, bir yandan büyük çapta toplu inşaatın avantajlarından yararlanan, öte yandan sosyal dayanışmayı kuvvetlendiren büyük işçi siteleri kurma yoluna gitmemekte ve bunların düzenlenmesinde modern şehirciliğin komşuluk birimleri plânlaması (neighborhood planning) tekniğinden yararlanmamaktadırlar. (38)

Sigortalı işçiler arasında, daha çok bedenî çalışma yapanlar kadar, fikir işçilerinin de yer alması, Sosyal Sigortalar konut kredisinden bu iki kategori işçinin acaba ne ölçülerde yararlanmakta olduğu sorusunu hatıra getirmektedir. İşçilerin aylık gelirleri, bu ayırımın kaba bir ölçüsü olarak kabul edilebilirse, aşağıdaki tablodan bu konuda fikir edinmek mümkün olur.

ÇİZELGE : III

İşçi Konut Kooperatifleri Ortaklarının Aylık Gelirleri

Aylık gelir grubu	Ortak sayısı	%
200 TL. den az	0	0
200 - 399 TL.	1404	10,5
400 - 499 TL.	8698	65,3
1000 - 1.499 TL.	1968	14,8
1.500 TL. den fazla	1256	9,4
T o p l a m	13326	100,0

Kaynak : İşçi Sigortaları Genel Müdürlüğü (İşçi Meskenleri)

Not : Tablodakiler, konut yaptırmış olan kooperatiflerin ortaklarıdır.

(37) Arthur Gallion, *The Urban Pattern*, New York, Van Nostrand 1957, s. 277-290.

(38) İşçileri, işçi siteleri halinde toplamanın sosyal sakinelerine değinen bir yazı için bkz. Hayrettin Erkmen, «İşçi Meskenleri Politikası», *Hazine Dergisi*, No: 20, 1954, s. 3.

Türkiye'de, sigorta kanunlarına bağlı işçilerin aylık ortalama gelirleri; 440 TL. civarında olduğuna göre, (39) bu kredi sisteminde yararlananların, daha çok, ortalama gelir seviyesinin üstünde kalan kişiler oldukları anlaşılıyor. Bununla beraber, bu konuda daha anlamlı bir karşılaştırma yapmak, konut yaptırmamış kooperatiflerin ortaklarının gelir dilimlerinin bilinmesine bağlıdır ki, sigorta kayıtlarından bu bilgilerin çıkarılması imkânsızdır. (40)

iii) Uygulamaya ilişkin bazı sorunlar :

Sosyal Sigortalar Kurumu konut faaliyetinin başarısını sınırlandıran birtakım nedenler ve problemler vardır. Bunlardan bir kısmı Kurumun, bir kısmı kooperatiflerin ve kooperatif üyelerinin, bir kısmı da, belediyelerin tutumlarıyla ilgilidir. Belediyelerle ilgili olanlar ileride ele alınacağından, burada diğerlerini özetleyelim.

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutları işini bir ek ödev sayma eğilimindedir. Bu yüzdendir ki, 1962 yılına kadar, Emlâk Kredi Bankasının aracılığından yararlanılmış, bu bankanın lüks konutlar inşa etmesi sonucunda, çoğu zaman krediler binaların tamamlanmasına yetmemiş, sigortalıların gelirleriyle maliyetler arasında ölçüsüz farklar doğmuş ve dolayısıyla konutları kiralamak, ya da devretmek zorunluluğu ortaya çıkmıştır. (41)

Kooperatifler, genel öğrenim seviyesi düşük olan işçilerin yönetimine terkedildiğinden, iç-denetim mekanizması gereği gibi işlememiştir. Kaldı ki, her safhası ayrıntılı bilgi ve tecrübe isteyen inşaat süreci (vetiresi), işçilerden meydana gelen kooperatif yönetim kurullarının başarıyla çalışmalarını sınırlamıştır.

İşçi kooperatifleri, yaptırdıkları konutların mülkiyetini ortaklara devretmektedirler. Gerek, bu sistem kurulurken, gerekse sonradan, mülkiyetin kooperatiflerde kalması ve ortaklara mülkiyet hakkı sağlamlığında, devamlı, güvenilir bir yararlanma hakkı ve-

(39) İşçi Sigortaları Kurumu, *1963 İş ve Faaliyet İstatistikleri*, s. 22.

(40) İşçi Sigortaları Kurumunun II. Genel Kurul toplantısında, Çalışma Bakanı tarafından yapılan bir açıklama ilginçtir. «Kooperatifler daha ziyade para ödeme imkânı bulunan işçiler arasında kuruluyor. Emlâk ve Kredi Bankası, bunların kazanç limitlerini esas tutarak kredi limitlerini tayin ediyor. Böylelikle de, asıl meskene muhtaç olan daha az gelirlî işçi vatandaşlarımız mesken sahibi olamıyor. Mesken sahibi olmak ümidini dahi besleyemiyor. Bu hatalı bir yoldur», *II. Genel Kurul Toplantısı*, 1956, s. 48 - 49.

(41) F. Memiş, *a. g. y.*, s. 2.

rilmesi teklifleri kabul edilmemiştir. (42) Bu yolun tutulmamış olması, işçi konutlarının da spekülâsyon konusu yapılmasını ve kooperatiflere sağlanan kamu arsalarının serbest piyasaya intikalini mümkün kılmıştır.

İşçi sendikalarının yavaş gelişmesi, bu alanda eğitici rol oynamalarına fırsat vermemiştir. Ancak bir süredenberi, kooperatifler, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu yardımı ile, gerçek baskı gruplarına has bazı çalışmalarda bulunmaktadır. Sosyal Sigortalar Genel Kurul toplantıları ve ilgili komisyonları, ses duyurma araçlarından birincisidir. (43) İkinci olarak, yine Türk - İş yardımı ile işçi konut kooperatifleri kongreleri toplanmaktadır. 1961 Aralık ve 1964 Mart aylarında düzenlenmiş olan I. ve II. İşçi Konut Kooperatifleri Kongrelerinde, kooperatiflerin en önemli sorunları ele alınmış, tartışılmış ve istekler karara bağlanmıştır. Örneğin, birinci kongre, kredi yönetmeliğinin, işçilerin çeşitli istekleri yönünde değiştirilmesi sonucunu vermiştir. Emlâk Kredi Bankası aracılığından vazgeçilmesinde de, bu kongrenin etkisi olmuştur. İkinci kongrede ise, Kalkınma Plânı uygulamasının işçi konutlarıyla ilgili olarak öngördüğü esaslar ve bu arada sosyal konut standartları eleştirilmiştir. Bu kongrede kurulması kararlaştırılan Türk - İş Konut Komitesi de, kooperatiflerin ilgili daire ve kurumlarla temasını sağlayan araçların üçüncüsüdür. Her konut kooperatifinden alınan aylık ödeneklerle çalışan bu komitenin 5 üyesi vardır ve görevleri, kooperatiflerin gerek Sigorta ile, gerekse diğer devlet daireleriyle olan ilişkilerini düzenlemek ve işlerini izlemektir. Konut Komitesine, II. Konut Kooperatifleri kongresinde birtakım direktifler ve yetkiler verilmiştir. Bunlara göre, 1. Komite, işçi konutları ile ilgili bütün toplantılarda kooperatifleri temsil edecek, 2. komite ödeneğini vermiyen kooperatiflerin işlerini izlemediği gibi, Türk - İş'e de izletmiyecek ve son olarak 3. komiteye üye olmayan kooperatiflerin işlerinin İşçi Sigortaları Kurumu tarafından da izlenmemesi için, Türk - İş ile işbirliği yapacaktır. (44)

(42) Sistemin kuruluş yıllarında, işçi Sigortaları Kurumu Genel Kurul toplantılarında bu yolda telkinlerde bulunulmuştur. Prof. Z. F. Fındıkoğlu ve başkaları. Bkz. *VII. Genel Kurul Toplantısı*, 1952, s. 67.

(43) *XIII. Genel Kurul Toplantısı*, 1958, Sabahattin İstanbullu; «..... tahsis mevzuu çimento davası, tahsis mevzuu demir davası *Vekâletimizce ele alınmadıkça..... işçi yapı kooperatiflerinin vazifeleri müşkülleşecektir*».

(44) *II. Türkiye İşçi Yapı Kooperatifleri Konferansı Özel Komisyon Raporu* (teksir), 3 Mart 1964, Türk - İş bu komite, daha sonra 1965 yılında feshedilmiştir.

Gerçekten, bu komitenin kurulmasından önce olduğu gibi, sonra da, kooperatifler, Sigorta ile olduğu kadar Çalışma Bakanlığı ile de sıkı temas sağlamayı, isteklerinin kolay karşılanması bakımından zorunlu saymışlardır. (45)

iv. Bazı yabancı uzmanların bu konudaki gözlemleri :

Sosyal Sigortalar Kurumu konut kredisi vermeye başladıktan sonra, birkaç yabancı konut uzmanı, sistemi iyileştirmek amacıyla çağrılmış ve görüşleri alınmıştır. Bu uzmanların raporlarında yer alan bazı önemli noktalara değinmek, konunun daha iyi aydınlanması bakımından yararlı olabilir.

a) Donald Monson Raporu : (46)

1953 yılında gelmiş olan Monson, işçilerin, maliyetin % 20'nden daha azını ödemeye mecbur tutulmalarını tavsiye etmiştir. Ona göre, kooperatif kurma teşebbüslerinin çoğunlukla fabrika idarelerinden gelmesi, gerçek kooperatifçilikten çok, fabrikanın işçiye bizzat konut sağlamasının değişik bir şeklidir. Ortakların kendilerine mal edilen konutları kullanma şekillerine kayıtlar ve sınırlar konmalıdır. Sonradan yeni katlar çıkılarak ilk projelerin bozulduğu görülmektedir. Buna izin verilmemeli; ayrıca, bir ailenin oturabileceği evler (single - family dwellings), kooperatifler için kural değil, istisna olmalıdır. Çünkü, bu evlerin sağladığı mahremiyete ve ferahlığa, iyi plânlanmış sıra evlerde (row - houses) de sahip olunabilir. Bugünkü başarısızlığın başlıca nedenleri; inşaat sanayinin örgütlenmemiş ve sistemsiz olması, sendikaların ve halkın, kooperatiflerin kuruluş ve yönetim ilkeleri hakkında gerekli bilgi ve tecrübeden yoksun bulunmalarıdır. İşçiler, inşaatın teknik problemleriyle uğraşmaktan kurtarılmalı, yapılan konutların mülkiyeti, ortaklara devredilmek yerine, mahallî kooperatiflerde kalmalı ve «hiçbir üyenin, sistemden faydalanarak evini kiraya veren bir mülk sahibi olmasına müsaade edilmemelidir. (47) Monson, bu gö-

(45) Sigorta Genel Kurullarındaki bazı konuşmalar, bu bakımdan aydınlatıcı nitelik taşımaktadır. Örneğin, VIII. Genel Kurul Toplantısı, 1953, s. 184, İsmail Aras; «Bugün kooperatifler yürüyorsa, şahısların yardımı ile yürüyor... Statü ile, banka ile yapılan anlaşmalardan ziyade, gerek genel müdür arkadaşlarımızın, gerekse Vekâlette bu işle ilgili şahısların göstermiş olduğu himaye ve yardımla yürüyor.»

(46) Donald Monson, *Türkiye'de İşçi Evleri Hakkında Rapor*. (teksir), 1953.

(47) D. Monson, *aynı rapor*, s. 17.

revin Sosyal Sigortaları Kurumundan alınmasını tavsiyelerine eklemiş bulunuyor. Uzmanın tavsiyelerini değerlendirmek üzere toplanan bir komisyon, «bu işin müstakil bir teşekküle tevdi edilmesinin ve bu müessese tarafından mesken mevzuununun vazife edinilmesinin zaruri olduğu kanaatine varmıştır. (48) Bununla beraber, tavsiyelerden pek azının gerçekleştirildiği görülmüştür. Bunlardan önemli bir tanesi, 1954 yılında, ikraz oranının, inşaat bedelinin % 80'inden % 90'ına çıkarılmış olmasıdır.

b) Charles Abrams'ın Raporu : (49)

Raporunu 1955 yılında vermiş olan bu uzman, sigorta fonlarının güvenliği üstünde durmuş, (50) sigortalılara yüklenen faizin % 1 ilâ % 2 kadar arttırılmasını istemiştir. Abrams'a göre, bu kadar elverişli vâde ve faiz şartlarından yararlanmak işin her zaman maliyetlerin şişirilmesi tehlikesi vardır. Çünkü, bu sistemde, kredi miktarı, maliyetle doğru orantılı olarak artmaktadır. (51) O halde, ikrazat miktarını, maliyet yerine, değer tayin etmelidir. Uzmanın önemli tavsiyelerinden biri de, konutların satılma, ya da kiralanma ihtimallerine karşı sıkı tedbirler alınmasıdır. Bundan başka, tecrübesiz kooperatifçi işçilerin, inşaatın her safhasında resmî kuruluşlarla temas zorunluluklarının yaratacağı güçlükler, işin gerektirdiği yetki, sorumluluk ve personel ile donatılacak bir kurum kurularak önlenmelidir. Kooperatiflerin denetimi konusunda, Ticaret Bakanlığı ile olan görev çatışımı giderilmelidir. (52) Uzman, İskandinav ülkelerindekilere benzer şekilde, ortakların tasarruflarını toplayan ana kooperatiflerden ve taşrada onlara bağlı şubelerden meydana gelen bir sistemin kabul edilmesini de, Türkiye koşullarına uygun bulmuştur. (53) Bu amaçla, Emlâk Kredi Bankasının tecrübelerinden yararlanmak ve ana kooperatiflerin kurulma-

(48) Halit Ünal, «Türkiye'de Mesken Davası: Teşkilât», *Çalışma Vekâleti Dergisi*, C. V. 1957, No: 1, s. 17 - 18. de zikredilmektedir.

(49) Charles Abrams, «Memorandum to His Excellency Hayrettin Erkmen, Minister of Labor of Turkey», Oct. 19, 1954.

(50) Fonların güvenliği konusunun ânemi, sonraki yıllarda bütün önemi ile ortaya çıkmış, Kurum, kredilerin itfa taksitlerini almakta güçlüklerle karşılaşmıştır. Bugüne kadar verilen kredilerden, geri alınabilen miktar, sadece % 11.5 oranındadır.

(51) Charles Abrams, *a. g. rapor*, s. 9.

(52) Charles Abrams, *The Need for Training and Education for Housing and Planning*, U. N., TAA/TUR/13 August 23, 1955, s. 20.

(53) Bu sistem hakkında geniş bilgi için bkz: I. L. O., *Housing Co-operatives*, s. 15 - 53.

sında bu bankaya önemli rol tanımak, Abrams'ın tavsiyeleri arasındadır. Abrams tarafından yapılan tavsiyeler üzerinde de durulmamış, sadece, çok geç olmakla beraber, işçi konutlarının kiralama yolu ile spekülasyon konusu olmasını önleyici bazı tedbirler alınmıştır.

c) Bernard Wagner'in Raporu : (54)

Raporunu 1956 yılı başlarında sunmuş olan Wagner, işçilerin bilgi ve tecrübelerinin kooperatifleşme yolu ile konut problemlerini çözmeye yetmiyeceğini belirtmiş, dolayısıyla, Sosyal Sigortalar Kurumunun, konut kredisi vermek için, kooperatif kurma şartını aramaktan vazgeçmesini tavsiye etmiştir. Wagner'e göre, Kurum, bütün konut projelerinin yapımını ve plânlamasını üzerine almalıdır: Çünkü; böyle bir yöntem ; denetim, yetki ve sorumluluğun; kredi kurumunun elinde toplanması gibi akıllıca bir yol olmaktan başka; esneklik; basitlik ve eldeki fonları en iyi şekilde kullanmak imkânını da sağlayabilecektir. (55) 20 yıllık vade; % 4 faiz ve % 10 peşin ödeme gibi şartları, pek az sayıda işçinin yerine getirme gücünde olduğuna değinen uzman, işçilerin peşin olarak ödeyecekleri miktarın, inşaat bedelinin % 5'ine indirilmesini istemiştir. (56) Konutların satışına izin vermekle beraber, bu satışın sadece Kuruma yapılabilmesi ve konutunu satan işçinin konut kredisinden bir daha yararlandırılması, uzmanın, spekülasyona karşı ileri sürdüğü tedbirlerdir. Konutların tamamının değil, fakat bir oranının kiralamasında da, Wagner, bir sosyal fayda görmüştür. Bernard Wagner'in değindiği son nokta, işçiler için, sigorta primlerinden ayrı, konut yapımında kullanılacak bir para biriktirme programının hazırlanmasıdır. Uzmanın tavsiyelerinden her hangi birinin benimsendiğini ve gerçekleştirildiğini tesbit etmek mümkün olmamıştır.

bb) Diğer Kredi Kuruluşları :

1) Devlet Demiryolları İşçileri Emekli Sandığı :

Bu sandık, kendisine bağlı, hizmet yılını doldurmuş bulunan usta ve işçilere 20 yıl vade ve % 5 faiz ile konut kredisi vermektedir. Her işçinin alabileceği kredi miktarı, başlangıçta 5.000 lira iken, daha sonra 20.000 ve pek yakında da 25.000 liraya çıkarılmış

(54) Bernard Wagner, *Housing in Turkey*, Two parts, Ankara 1955 - 56.

(55) Bernard Wagner, *aynı rapor*, Part. II, Recommendations, s. 4.

(56) Bernard Wagner, *aynı rapor*, s. 5.

bulunuyor. (57) Sandık, malî durumuna göre, fonlarından ne kadarını konut kredisine ayıracağını her yıl tesbit etmektedir. Konut kredisinin şartları, bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Kredi, işçilere tek tek verildiği gibi, işçilerin kuracakları kooperatiflere de verilebilmektedir. Borç taksitlerinin ödenmesine, kredinin açıldığı tarihten bir yıl sonra başlanması, bu Sandık tarafından kooperatiflere tanınan bir avantajdır.

Sandığın açtığı kredilerle bugüne kadar yaptırılmış olan konutların sayısı 1.800'ü geçmiştir. Fazla olmamakla beraber, bu rakam, sandık üyeleri toplamının % 20'sidir. İşaret edilmesi gereken bir nokta da, konutlardan % 52.5'unun, kooperatifler tarafından yaptırılmış olmasıdır. Kredi yönetmeliğinin aynı zamanda inşa mecburiyetini de öngörmüş bulunması, diğer yönetim unsurlarıyla birlikte, sistemin başarı şansını arttırmaktadır.

2) Askerî Fabrikalar Emekli ve Yardım Sandığı :

olan işçilere, konut kredisinden yararlanma imkânını vermiştir. (58) Sandık, yedek sermayenin % 90 kadarını bu amaca ayırabilmektedir. Verilen konut kredileri; 20 yıl vadeli ve % 5 faizli kredilerdir. Bir işçinin alabileceği kredi miktarı başlangıçta 7.500 lira iken; sonradan 10.000 liraya yükseltilmiştir. (59) Askerî Fabrikalar Emekli ve Yardım Sandığı da; işçilere teker teker olduğu gibi, işçi kooperatiflerine de kredi verir. Ancak; bu kaynaktan kredi alınarak bugüne kadar yaptırılmış olan 652 konuttan sadece 30-40 kadarı (% 4.6) kooperatifler tarafından yaptırılmış bulunmaktadır. (60)

d) Gecekondular :

Denilebilir ki, bu dönemde, bazı sosyal gruplara ve konut topluluklarına yönelmiş bir politika, gecekondu konusunda izlen-

(57)	16.6.1952	tarih ve	5954	sayılı	kanunda:	5.000	TL.
	24.7.1953	»	»	6173	»	»	: 7.500 »
	3.10.1960	»	»	121	»	»	: 15.000 »
	8.5.1962	»	»	48	»	»	: 20.000 »
	4.8.1966	»	»	782	»	»	: 25.000 »

(58) 2.7.1953 tarih ve 6096 sayılı kanun.

(59) 14.7.1956 tarih ve 6778 Sayılı kanun.

(60) Bu, rakamlar, adı geçen sandıktan alınmıştır.

miştir. II. Dünya Savaşından sonra artan gecekondularla ilgili olarak çıkarılan ilk kanun, Ankara Belediyesi sınırları içindeki gecekonduların durumunu islâh ve yeniden, konut yapacaklara ucuz arsa dağıtmak yetkisi veren 5218 sayılı kanundur. Bu kanuna göre belediyeye geçen arsalardan 5 yıl içinde amaca uygun şekilde yararlanılmadığı takdirde, bu arsaların eski sahiplerine geri verilmesi gerekmektedir. Belediyeden devraldıkları arsaların bedellerini, **arazi vergisine matrah olan son değer üzerinden** 10 yılda ve 10 eşit taksitte ödemişlerdir. Kanun, arsalardan sadece Ankara'da kendisinin veya eşinin evi veya arsası bulunmayanların yararlanabileceklerini göstermiştir. Bu şarttan başka, Ankara Belediyesi, arsa yardımlarından faydalanmada, 1) fazla sayıda çocuk sahibi olmayı, 2) evli bulunmayı 3) Ankara'da yerleşme tarihi eski olmayı, 4) Ankara'da devamlı iş sahibi olmayı, 5) ve malî durumu bu kanundan yararlanmayı gerektirecek derecede zayıf olmayı, tercih nedenleri olarak tespit etmiştir.

Arsa yardımı gören vatandaşların, konut kredisinden yararlanmaları için, bu kanundan kısa bir süre sonra çıkarılan bir başka kanun, (61) Emlâk Kredi Bankasına, ilgililere, inşaat bedelinin % 75 ine kadar, % 5 faizle kredi verme yetkisini tanımıştır. Kanun, yapılacak konutların standartları bakımından bir sınırlama getirmemiş olmasına rağmen, tatbikatta, sosyal sınıf ve gelir seviyesi önceliğinin, maliyetler yolu ile konut standartlarını da etkilediği ve dolayısıyla Yenimahalle'nin faydalı alanları 50 - 60 metre kare olan küçük konutlardan meydana geldiği görülmüştür.

Gerçek, ya da kamu tüzel kişiliklerinin mülkiyet haklarını çiğnediği dikkate alınarak 1949 da çıkarılan bir kanunla (62) bu binaların yapılmasının önlenmesi, ve yapılmış olanların yıktırılması istenmişse de, bu amacın zorla gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır.

1953 yılında çıkarılan 6188 sayılı kanunla, bu alanda daha rasyonel tedbirlere yer verilmek istenmiştir. Bu kanunun temel amaçlarından biri, belediyeler elindeki veya belediyenin çeşitli yollarla edinecekleri arsaları, konut yaptırmak amacıyla, ihtiyaç sahiplerine tahsis veya temlik etmek, kısacası, konut buhranına, arzı arttırıcı tedbirlerle çözüm bulmaktır. (63) Kanunun amaçlarından di-

(61) 6.7.1948 tarih ve 5228 sayılı kanun.

(62) 11.6.1949 gün ve 5431 sayılı kanun.

(63) Ruşen Keleş, «Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar», *Belediyeler El Kitabı*, s. 171.

ğeri de, o tarihe kadar yapılmış olan gecekonduları meşrulaştırmak ve islâha çalışmak, daha sonra gecekonduların yapılmasını ise önlemektir. 6 yıllık uygulama, ne konut arzının arttırılması, ne de gecekonduların yapılmasının önlenmesi konusunda başarı elde edilemediğini gösterdiğinden, 1959 da çıkarılan 7367 sayılı kanunla, hazine arsalarından belediye sınırları içinde kalanların, imar plânı olsun veya olmasın, bu defa **bedelsiz olarak** belediyelere geçmesi öngörülmüştür.

Bu kanun da, arsa tahsislerinde, belediye sınırları içinde iki yıldanberi oturmakta olmak ve evi olmamak şartlarını aramaktadır. Bunlardan başka, kanunda iki de öncelik hükmü yer almıştır: bunlardan birincisi, 1) kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olması gereken **konut kooperatifleri** tercihli arsa yardımı görmeleriyle ilgilidir. Ancak bu tercih hükmünden yararlanmak için, kooperatiflerin a) üyelerinin, kanunun aradığı şartları haiz olmaları, b) en az 25 ev veya 25 daireli apartman yaptırmaları ve c) inşaatın yarısını yapacak sermayeyi sağlamış olmaları gerekmektedir. (64) 2) İkinci tercih de **işçi kooperatiflerine** tanınmıştır. Bu kooperatifler kanuna göre, c) fıkrasında istenen sermayeyi biriktirmiş olmasalar ve ortakları iki yıldanberi o şehirde ikamet etmekte olmasalar da, tercihli arsa yardımı göreceklidir. (65) Böylece işçi konutları yapımı özendirilmek istenmiştir. Bu dönemin özelliği, gecekondular sorununun çözümünü, sosyal bir soru olarak devletin görevleri arasına sokmuş olması, ve her önleme teşebbüsünün başarısızlığı hâlinde yeniden meşrulaştırma yoluna başvurulmasıdır.

e) Memur Konutları :

Ankara'daki memurlara, 1928 denberi verilmekte olan konut tazminatının 1951 yılında kaldırıldığını görmekteyiz. Bundan başka, 1946 tarihinde çıkarılan Memur Konutları Yönetmeliği ile, 4626 sayılı kanuna göre yaptırılmış bulunan konutların kimlere verileceği tespit edilmiştir. Adı geçen yönetmeliğe göre, bu konutlardan yararlanacak olanlar, «otel, pansiyon veya misafirlikte kalmakta olan veya sağlık durumu kötü, yahut aile fertleri sayısına göre nispeten yerlerde oturanlar arasında, konuta ihtiyaç bakımından en ağır durumda olanlar» dır.

(64) 6188 sayılı kanun, m. 16/I.

(65) 6188 sayılı kanun, m. 29.

f) Göçmenler :

II. Dünya Savaşının son bulduğu yıllardan itibaren yavaşlıyan göçmen konutu yaptırma faaliyetinin, 1950 lerden itibaren gelen Batı Trakya göçmenleri sebebiyle, yeniden hızlandığı görülmektedir. Birkaç yıl devam ettikten sonra, bu faaliyet de hızını yitirmiş olmakla beraber, bu dönem içinde yaptırılan göçmen konutlarının sayısı 40.000 i bulmuştur. (66) Bu konutlardan % 40 ı şehir konutlarıdır. (67)

g) Âfetler :

Diğer yandan, özel kanunların verdiği yetkilere dayanılarak yurdun çeşitli bölgelerinde tabii âfetlere uğrayanlara 1959 yılına kadar yaptırılmış bulunan konutların sayısı 5000 kadar olup, bunlar daha çok, kasabalarda bulunmaktadır. Tabii âfetlere uğrayanlarla ilgili çalışmalarda, asıl, 1959 yılından sonra gelişmeler olmuştur ki, bunları plânlı dönem içinde ele almayı uygun bulmaktayız.

h) Kira Kontrolü :

Kiraların kontrolü bakımından 1945 - 1960 döneminde de bazı değişiklikler olmuştur. Hayat pahalılığının devamlı olarak artışı, 1947 de çıkarılan 5020 sayılı kanunla, 1939 kiraları üzerinden konut kiralarına % 20 oranında zamlar yapılmasını gerekli kılmıştır. Daha sonra, kira kontrolünün kaldırılması yönünde bir eğilim belirmiş, 1953 tarih ve 6084 sayılı kanun, 1955 tarihinden itibaren konutlarda ve 6 ay ara ile diğer yerlerde kira kontrolünün sona ereceğini bildirmiştir. Ancak bu son bulma hükmü yürürlüğe girmeden tekrar kira kontrolüne dönmek amacını güden 6570 sayılı kanun çıkarılmış; bununla, 1939 kira bedellerine, günün iktisadî koşullarına uygun zamlar yapılmış; 1947 den sonra yapılmış binaların kiraları da 1953 seviyesinde dondurulmak suretiyle kiracılar korunmak istenmiştir Kanun, ayrıca, ayrıntılı bir takım bedel ve tahliye hükümleriyle, kiracıların korunmasını sağlamaya çalışmıştır. (68) Yapılan başlıca değişiklikleri özetlediğimiz bu sistem, plânlı döneme girildikten sonraya kadar devam etmiştir.

(66) Cevat Geray, «Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler», S.B.F. Maliye Enstitüsü, s. 52.

(67) Aynı eser, s. 53.

(68) Fehmi Yavuz, Şehircilik Ders Kitabına Ek Notlar.

3) *Ulusal Kalkınmanın Hedeflerine Uygunluk :*

Ulusal kalkınmanın plâna bağlanmamış olması, bu dönemde, konut yatırımlarının yeterlik ve verimliliğini, ulusal kalkınmanın amaçlarına uygunluğu bakımından ele almayı engellemiş, dolayısıyla, konut kesimi ile diğer kesimler arasında, sosyal amaçları da dikkate alan bir denge kurmak mümkün olmamıştır.

4) *Şehircilik, Arsa ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Bağlılık :*

a) *Arsalardan Yararlanma :*

Şehirseller topraklarla ilgili olarak 1948 den itibaren bazı tedbirlere yer verildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, gecekondular yapımının önlenmesi için Ankara Belediyesine arsa dağıtma yetkisini veren 5218 sayılı kanun ve onu kısa bir ara ile izleyen ve bu yetkiyi bütün Türk belediyelerine tanıyan 5228 sayılı kanundur. Hazinesinin ve özel idarelerin mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunup belli bir ihtiyaca ayrılmamış olan arsalar, bu kanunlar gereğince belediyelere devredilmiştir. 1949 yılından itibaren Ankarada yapımına başlanan Yenimahalle, 5218 ve 5228 sayılı kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuştur.

Gecekonduların devamlı olarak çoğalması, 1953 yılında, yukarıda söz konusu edilen 6188 sayılı kanunun çıkarılmasına yol açmış, bu kanun da işaret edildiği gibi, belediyelerin ellerindeki arsalardan bir kısmının ve daha sonra belediye mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsaların konut yapacaklara devir ve temlik edileceğini öngörmüştür.

Son olarak, 7367 sayılı kanun da (1959) sadece belediye sınırları içinde değil, fakat belediye sınırları dışında olup, şehir ve kasabaların gelişmesi bakımından belediye sınırları içine alınması uygun görülen hazine arsalarının, konut yapımına ayrılmasına yetki vermiştir. Görüldüğü gibi, bu arsa dağıtımını teşebbüsleri, gecekondular konusunun öncelikle ele alındığını gösteren işaretlerdir. Bununla beraber, bütün bu teşebbüsler, şiddetini artıran konut darlığı karşısında kamu idarelerinin günlük sorunları çözmeğe, arsa dağıtımını yoluyla yardım edebileceği sanısından kaynak almıştır.

b) *İnşaya Zorlama :*

1948 tarihli konut yapımını teşvik kanunlarında, inşaaya zorlamanın ilk olarak yer aldığı görülmektedir. Daha çok dar gelirli kü-

çük memur zümresinin oturduğu ve asgarî standartlardaki konutlardan meydana gelen Yenimahalle'nin başarısını, arsa ve kredi ile ilgili tedbirler yanında, inşaya zorlamanın birlikte meydana getirdikleri verimli bir sonuç olarak görmek mümkündür. Gerçekten, 5228 sayılı kanun, arsa alanları, bir yıl içinde inşaata başlamaya ve bu sürenin bitiminden itibaren iki yıl içinde de inşaatı tamamlamaya mecbur tutmuştur. (69) Buna benzer bir hüküm, 6188 sayılı kanunda, arsa alanlara iki yıl içinde inşaatı tamamlama mecburiyetini yüklemişse de, tamamlayıcı tedbirlerin eksikliği yüzünden bu hüküm uygulanamamıştır. (70)

c) Mahallî İdareler ve Konut Yapımı :

Belediyelerin, konut yapımı ile ilgili görevlerinin mecburî hizmetler arasına alınmasına imkân veren Belediye Kanunu değişikliği, (5656) de bu dönem içinde (1950) olmuştur. Bununla beraber, mahallî idarelerin çoğalan ihtiyaçlar karşısında, konut yapımı gibi geniş ihtisaslara ihtiyaç gösteren biri işin başarılmasına belediyelerin personel ve malî olanakları imkân vermemiştir. 6188 sayılı kanundaki ucuz belediye konutları yapma görevinin belediyelerce yerine getirilmemiş olmasının başlıca nedeni de budur.

5) Özet :

II. Dünya Savaşı yıllarından plânlı döneme gelinceye kadar geçen süre içinde bir önceki dönemin aksine, **memur konutları** yerine ve **onlardan daha çok işçi konutları** önem kazanmaya başlamış, çeşitli devlet daire ve kurumları, birbirlerinden farklı kredi politikalarıyla işçi konutları yapımını desteklemeye çalışmışlardır. Ancak, bu tek tek çalışmalar arasında, millî bir yerleşme ve şehirleşme politikası kadar, **yurt ölçüsünde esasları benimsenmiş bir konut politikası ışığında gerekli birlik ve beraberlik sağlanamamıştır.** Bir önceki döneme kıyasla vergi ve kredi politikaları önceliklerinde bir gelişme olmamış; inşaya zorlama bakımından da bir değişiklik görülmemiştir. Önceki dönemde geleneği yerleşen arsa dağıtım politikasının bu dönemde de devam ettiği görülmektedir. Konut yatırımlarını, ulusal ekonominin tümü içinde uzun süreli programlara bağlamak mümkün olmadığı gibi, coğrafî dağılışlarında da, bölgesel kalkınma ile ilgili öncelikler tespit edilip uygulanmış değildir.

(69) F. Yavuz, *Şehircilik Ders Kitabı*, s. 130 - 131.

(70) 6188 sayılı kanun, m. 12.

D) 1960 ve Sonrası: (Plânlı Dönem)

1) Şehirleşmenin Genel Görünüşü :

1960 ve sonrası, yeni bir anayasanın kabul edildiği ve bir kalkınma plânının hazırlanarak yürürlüğe girdiği dönemdir. 1963 yılından itibaren yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, 1960 sonrası, plânlı dönem içinde dikkate almak yanlıştır. Bu dönemde, şehirleşme hareketlerinin hızından fazla kaybetmemiş olduğu görülmektedir. Genel nüfus, yılda ortalama % 2.5 kadar artarken, şehirli nüfus % 5.4 oranında artmıştır. Şehirlere gelen nüfusun büyük bir kısmının büyük şehirlerde toplanması olgusu, bu dönemde de devam etmiş, İstanbulun nüfusu yılda ortalama 46.000, Ankara'nın ki ise 50.000 kadar artmıştır. Bir önceki dönemin, işçi konutlarına ve gecekonduya öncelik tanımağa çalışan politikasına rağmen, şehir konutlarımızın içinde bulunduğu koşullarda olumlu bir değişim olmamıştır.

2) Öncelikler :

a) Anayasa ve Kalkınma Plânı Öncelikleri :

aa) Anayasa :

1961 Anayasası, konut sorunlarını çözmenin bir devlet işi olduğunu kabul etmiş bulunmaktadır. 49 cu maddeye göre, «Devlet, herkesin, beden ve ruh sağlığı içerisinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla görevlidir. Devlet, yoksul ve dar gelirli ailelerin, sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirler alır». Beş Yıllık Kalkınma Plânında konutla ilgili tedbirlerin halk konutlarına yöneltilmiş olması, Anayasanın bu öncelik hükmünden kaynak almaktadır.

bb) Kalkınma Plânı :

Kalkınma Plânında çeşitli konularla ilgili olarak yer alan öncelikler, sırası geldikçe ele alınacaktır. Burada en genel nitelikte olanlarını kısaca özetliyeceğiz. Plân, konut sorununu, ilk defa tarafsız bir gözle ve ekonominin tümü içinde ele almayı sağlamış, mevcut koşulların dayandığı nedenleri aydınlatmıştır. Plânla getirilen öncelikler birkaç noktada toplanabilir:

1. Konuta ayrılan kaynakların miktarı kadar, kullanılışları da önemlidir. Aynı miktar yatırımla çok sayıda konut yapılmalı, toplam yatırımların % 20 den fazlası konuta ayrılmamalıdır.

2. Lüks konut yerine, halk konutları (sosyal konutlar) yapılmalı, daha geniş kitlelerin barınma ihtiyaçları karşılanmalıdır. Bu nedenle, sahiplerinin oturacakları evlere olduğu kadar, kiralık konut yapımına da önem verilmelidir.
3. Arsa spekülasyonu önlenmelidir.
4. Gecekondu, içinde oturanların konut ihtiyacı giderilmeden yıkılmamalı, arsa mülkiyeti sorunları çözülmeli ve kamu hizmetleri tamamlanmalıdır.

Bu önceliklerin gerçekleşmesine sağlayacak başlıca araçlar vergi ve kredi politikaları olarak görünmektedir.

b) Öncelikleri Gerçekleştirmenin Başlıca Araçları :

aa) Vergi Politikası :

Plânın getirdiği önceliğe uygun ilk değişiklik 198 sayılı Emlâk Alım Vergisi Kanunuyla olmuş; emlâk alım vergisi oranını % 70'e çıkararak bu kanun, sadece halk konutları için bu oranın % 30 olarak kalacağını göstermiştir. (1) Bu kanuna göre, indirimli emlâk alım vergisi oranı, sadece 1. sosyal konutların, 2. işçi evlerinin ve 3. bunlardan daha düşük nitelikteki konutların alımında uygulanacaktır. Kanunun çıktığı tarihte sosyal konutların hangi nitelikteki konutlar olduğu bilinmemekle beraber, daha sonra Maliye ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca yayınlanan ve bu kanunun uygulanması ile ilgili bir tebliğde, indirimden yararlanacak sosyal konutların, faydalı alanları 63 metre kareyi, veya inşaat alanları 85 metre kareyi ve satış bedelleri de 30.000 lirayı geçmeyen konutlar olduğu gösterilmiştir. (2)

Vergi muafıkları yolu ile konut yapımının özendirilmesi teşebbüslerinin 6188 sayılı kanundaki şeklinden, gerçek ihtiyaç sahiplerinden çok lüks konut yaptıranların yararlanmış olmaları, 1961 yılında 206 sayılı kanunla bu muafık hükmünün kaldırılması sonucunu doğurmuştur. Bununla beraber, son kanun, o tarihten sonra inşası tamamlanacak binaları, **sahiplerince ikametgâh olarak kullanılmak şartıyla**, 10 yıl süre ile bina vergisinden muaf tutmuştur. (mad. 3)

(1) 198 sayılı Emlâk Alım Vergisi Kanunu, mad. 9.

(2) Maliye ve İmar ve İskân Bakanlıklarının Tebliği, Resmî Gazete 11740, 29.6.1964.

Üç yıl sonra çıkarılan bir başka kanun, (3) muaflığı, münhasıran halk konutlarına tanıdığını belirterek, muaflığın kapsamını daraltmıştır. Bu değişikliğin kaynağı, vergi ve kredi politikasının uygulanmasında öncelik alacak konut tipinin, halk tipi konutlar olmasını isteyen Plânın 1963 Yılı Uygulama Programıdır. Yeni kanunun, konutlarla ilgili olarak tanıdığı muaflıklar iki grupta toplanmaktadır. 1) 10 yıl süre ile bina vergisinden muaf tutulacak binalar: bunlar da iki kısımdır: a) ister sahipleri, ister kiracılar tarafından kullanılmakta olsun, **asgarî nitelikteki** binalar:, b) Devletin ve kamu tüzel kişiliklerinin kendi ve memur ve işçileri için yaptırıp, kâr amacı olmaksızın kiralayacakları, asgarî nitelikteki konutlar (lojmanlar), 2) 5 yıl süreyle bina vergisinden muaf tutulacak binaları **sahipleri tarafından ikametgâh olarak kullanılmak şartıyla, orta nitelikteki konutlar.** (4)

Diğer yandan, aynı tarihlerde çıkarılan bir kanunla, binalardan alınmakta olan Savunma vergisinin oranı; binalardan alınmakta olan verginin, sahibi tarafından oturlan konutlarda % 25 ine, kiraya verilen konutlarda ise % 75 ine yükseltilmiştir. (5) Bütün bu tedbirler, kanun koyucunun, plân esaslarına uygun olarak, ko-

-
- (3) 2.7.1964 tarih ve 491 sayılı kanun: 1837 sayılı Bina Vergisi Kanununda değişiklik yapılmasına ve 206 sayılı kanunun 3 üncü ve geçici 2 nci maddesinin kaldırılmasına dair kanun, mad. 4.
- (4) Kanun metninde yer alan *asgarî ve orta nitelikteki konut* terimleri, halk konutlarının standartlarını göstermek üzere kullanılmakta ve az sonra görüleceği gibi, standartlar İmar ve İskân Bakanlığının sorumluluğu altında ilgili kuruluşlar temsilcilerinin katıldığı bir komisyonca hazırlanıp, bir bakanlık tebliği ile yayınlanmış bulunmaktadır. Ayrıntıları yeri geldiğinde görülecek olan bu standartlar, konut kredileri bakımından 13.11.1964 günlü Resmî Gazetede yayınlanan bir Kararname ile yürürlüğe konulmuş ve asgarî nitelikteki konut büyüklüklerinin üst sınırının bakanlık tebliğindeki sınırın % 10 fazlasıyla 69.3 metre kare olabileceği gösterilmiştir. Bununla beraber, 14.6.1966 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan yeni bir kararname ile, asgarî nitelikteki konutların alanlarının, 100 metre kareye kadar çıkarılmış, olması, orta nitelikteki konutları sınıflandırmadan çıkarmıştır. Yeni duruma göre, konut kredisi yönünden, asgarî nitelikteki konut vardır ve bunlar 100 metre kareye kadar geniş olan konutlardır. Fakat; orta nitelikte konut yoktur. Dolayısıyla, 100 metre kareden geniş konutlar yine lüks sayılmağa devam edecek ve konut kredilerinden yararlanamayacaklardır. Diğer yandan, vergi kanunundaki muaflık hükümlerinin uygulanışı bakımından, orta nitelik grubunun kaldırılmış olmasının nasıl bir sonuç doğurabileceği bilinmemektedir. Kanımızca, bugünkü durumda, vergi muaflıkları bakımından 5 ve 10 yıllık muaflıklardan yararlanacak binaların yeniden gösterilmesine imkân veren bir kanun hükmüne ihtiyaç vardır.
- (5) Bazı vergi ve resimlere zam yapılması hakkında 4040 sayılı kanunun 31 inci maddesinde değişiklik yapılmasına dair kanun, No: 489, 1.7.1964 9.

nut standardı önceliğini uygulamakta olduğu izlenimini vermektedir.

bb) Kredi Politikası :

Kalkınma Plânı her türlü konut kredilerinin halk konutlarına verileceğini, lüks konutlara kredi verilmeyeceği gibi, bu tip konutlara ek vergiler konulacağını, kredi verilecekler aynı zamanda arsa sağlanmasında kolaylıklar gösterileceğini ve kendi oturmaları için ucuz kredi verilenlerin bu kredileri kötüye kullanmalarının önleneyeceğini öngörmektedir. (6) Plânlı dönem içinde, vergi politikası bakımından yukarıda gerçekleştirilmiş olduğu belirtilen gelişmelere rağmen, konut kredilerinin halk tipi konutlara yöneltilmesinde bazı güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu güçlükleri basitleştirerek, dört noktada toplamak mümkündür.

1) Birincisi, kredilerin sadece halk tipi konutlara verilmesiyle ilgili tedbirin, 1963 Yılı Uygulama Programındaki yazılış şeklidir. Programda, bu tedbirin, «**kamu kaynaklı**» kredilere uygulanacağını belirtilmiş olması, (7) konut kredisi veren bazı kurumların, verdikleri kredilerin «**kamu kaynaklı**» sayılmıyacağı gerekçesiyle tedbiri benimsemek istememelerine yol açmıştır. O kadar ki, Em-lâk Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu dahi, kamu kaynaklı kredi veren kurumlar olmadıklarını ileri sürmüşlerdir. Bu güçlük, kamu kaynaklı kredinin dar anlamda anlaşılmasından ve kanun hükümlerinden farklı olarak, plân ilkelerinin ışığında değerlendirilmemesinden doğmuştur. Kaldı ki Plânda, kamu kaynaklı kredi yerine, «her türlü krediler» deyişi kullanılmaktadır. (8).

2) İkinci olarak, tespit edilmiş olan halk konutları standartlarının yurt ölçüsünde uygulamayı haklı çıkaracak ölçüde ciddi ve esaslı bir inceleme sonunda ortaya çıkmadığı, belli ölçülerde keyfi olduğu görüşü ileri sürülmüştür. Gerçekten, tatbikatta, imar yönetmeliklerinin, standartların uygulanmasını güçleştirdiği görülmüştür. (9) Bununla beraber, standartların, yeni araştırmalarla

(6) *Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl, (1963 - 1967), s. 433.*

(7) *DPT, 1963 Yılı Programı, s. 217.*

(8) *Kalkınma Plânı, s. 433.*

(9) Turhan Güven, «Halk Konutları Standartları Hakkında ve Genel Olarak Şehir Plânlaması Yönünden Görüşler», Halk Konutları Standartları Semineri s. 45 - 62. Bu konuda ayrıca, 1966 tarihli bir ek kararname ile, halk konutları standartlarındaki, alan dışında kalan hükümlerin, İmar Yönetmelikleriyle gelişme durumunda buldukları takdirde, uygulanmayabilecekleri kabul edilmiştir. Konut Kredileriyle Kamu Sektörünce Yapılacak Konutların Standartları Hakkında Ek Karar, Karar sayısı 6/5806, tarihi 15.1.1966. *Resmî Gazete*, 5. Şubat, 1966, sayı: 12219.

geliştirileceğinin, başlangıçta kabul edilmiş olması, yukarıdaki görüşe, bir dereceye kadar hak verilebileceğini göstermektedir. (10)

3) İleri sürülen görüşlerden biri de, konut maliyetinin yegâne unsurunun yüzölçümü olmadığı; arsa, kamu hizmetleri, inşaat sistemi ve şantiye ile ilgili özelliklerin de hesaba katılması gerektiği görüşüdür.

4) Son olarak, alan standartları tüketiciler tarafından de yeterli bulunmamıştır. Özellikle son 15 - 20 yılın verdiği alışkanlıklar, hayat standartlarındaki yükselme, konut kredilerinin plânlı döneme gelinceye kadarki kullanılış şekli, gösterilen tepkinin başlıca kaynaklarıdır. İnsan ihtiyaç ve eylemlerinin (11) ve Türk ailesinin sosyal alışkanlık ve geleneklerinin bu standartlar tarafından temsil edilmediği de ifade edilmiştir. Başta işçiler olmak üzere, konut kredilerinden yararlanan çeşitli sosyal gruplar, gerçek baskı grupları hâlinde hükûmeti etkileyerek kredi politikasına esas olacak konut standartlarının ilânını geciktirmeyi başarmışlardır. (12)

Bununla beraber, kararnamenin çıkmasını beklemeden bazı kredi kurumları, halk konutları standartlarını belli ölçülerde uygulamaya başlamışlardır. Örneğin Emlâk ve Kredi Bankası, yapı tasarrufu ikrazlarında, 100 metre kareden geniş dairelere, maliyetin % 90 ı yerine, % 80 i oranında kredi vermeğe başlamış, (13) Sosyal Sigortalar Kurumu ise, bütün konut kredisi ikrazlarını kararnamenin çıkmasına kadar durdurmuştur. Fakat, standartların nasıl uygulanacağını gösteren kararname çıkmadan, başka bir karar-

(10) Konutun yer aldığı şehir ve bölgelerin ve yoğunluk standartlarının da dikkate alınması gerektiği hakkında bkz. Gündüz Özdeş, «Yerleşme Yoğunluğu Bakımından Standartlaşma», *Konut Paneli I*, s. T. 2, ve Hande Suher, «Bölge Şartları İçinde Standartlaşma», *Konut Paneli I*, T. 3.

(11) Altan Öke, «Konut İçinde Yer Alacak Eylemlere Uygunluk Bakımından Konut Standartları», *Konut Paneli I*, T. 5.

(12) Küçük alan standartlı konutların, ulusal ekonomi için bir israf teşkil edeceği görüşünden başka, ilerdeki kuşakların bizim ideallerimizi kabul etmeyecekleri endişesi de bu arada ileri sürülmüştür. Tekin Aydın, «Konut Plânlaması ve Yerleşme İlkeleri», *Mimarlık*, 1964, 3, s. 21.

(13) Emlâk Kredi Bankasının bu konuda karşılaştığı güçlük, intacı ancak 10 yıl sonra mümkün olabilecek olan 2 milyar civarında bir yapı tasarrufu ikraz yüklenimi altına daha önceki tarihlerde girmiş bulunmasıdır. Banka, ancak, 31. Aralık, 1962 tarihinden itibaren yaptığı yapı tasarrufu sözleşmelerine sosyal konut standartları içinde kalınmak şartıyla ikrazda bulunabileceği kaydını koymuştur.

name ile, inşaata geçmek üzere bütün hazırlıklarını tamamlamış olan işçi konut kooperatiflerinin, zarara uğramalarını önlemek üzere, asgarî standartlara değil, Kurumun bu konudaki eski ölçülerine uymak zorunda buldukları tespit edilmiştir. (14)

cc) *Kira Politikası :*

Plânlı dönemin, kira politikası bakımından önem taşıyan iki konusu üzerinde durmak gerekir. Bunlardan birincisi, **kira kontrolü** meselesidir. Kira kontrolü konusunda açık bir tavsiye ihtiva etmemekle beraber, Kalkınma Plânı, geçici bir süre için, «kiracıyı ve mülk sahibini konut politikasının hedeflerine uygun olarak koruyacak bir kira politikası» uygulama zorunluluğundan söz etmektedir. (15) Plândaki kira politikası tedbirlerinin çoğu, konut arzını arttırıcı, lüks konut yapımını güçleştirici ve önleyici, dolayısıyla sorununun çözümünü hukuk kuralları dışında ve ekonomik kanunlarda arayan tedbirler niteliğindedir. Hem kiracıları, hem de mülk sahiplerini koruyacak olan kanun henüz çıkarılmış olmamakla beraber, Anayasa Mahkemesinin 1963 yılında alınmış bir kararı, 6570 sayılı kira kontrolü kanununun dondurma hükümlerini iptal etmek suretiyle tereddütlü bir durum yaratmıştır. (16) Kararın gerekçesinde yer alan nedenler, kanunun; kamu yararı ve sair sebeplerle bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunulamıyacağını belirten Anayasa hükmüne aykırı bulunması, kiracıların korunmasının, taşınmaz mal sahipleri aleyhine hakkaniyet ve adalet ilkeleriyle bağdaşmaz bir durum yaratması, bunun haklarda ve yükümlülüklerde eşitlik ilkesini ihlâl etmesi, gibi hususlardır.

Anayasa Mahkemesinin, Başbakanlığa baş vurarak 6 ay içinde kira kanununun yürürlüğe konulması isteği olumlu bir sonuç veremeyince, Yargıtay, bir içtihadı birleştirme kararı ile tatbikata yön vermek istemiştir. Buna göre kiralar tamamen serbest bırakılmış olmuyor; fakat, sözleşme süresi sona erdikten sonra taraflar kira bedeli üzerinde anlaşamadıkları takdirde, yargıca, kirayı bilirkişilere takdir ettirme yetkisi tanıyordu. (17) Aradan bir yıl geçmeden, Anayasa Mahkemesi bir kararı ile, kira konusunda bazı yeni-

(14) 16.7.1964 tarih ve 6/3348 sayılı kararname,

(15) *Kalkınma Plânı*, s. 437.

(16) 26.3.1963 tarih ve 27 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, *Resmî Gazete*, 11416

(17) 18.11.1964 gün 2/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, *Resmî Gazete*, 11867.

likler daha getirmiş, kiraların yan yollardan arttırılması, kiralayanın, kiracıyı çıkarma hakkının sınırlandırılması ve kircılar aleyhine değişiklikler yapılmasını önlenmesine imkân veren kira kanunu maddelerinin iptali taleplerini reddetmiştir. (18) Bunlar, Kira kanununun, 4, 5, 6, 8, 9, ve 11 inci maddeleridir. Ne var ki, bu konudaki boşluğu dolduracak Kira kanununun bir an önce çıkarılması zorunluluğu ortadan kalkmış değildir.

Kira politikası bakımından önemli olan ikinci konu da, kamu kuruluşlarına ait taşınmaz malların, **lojmanların kiralalarıyla** ilgilidir. Plânlı döneme gelinceye kadar çok cüz'î bir kira karşılığında, hattâ bazen kirasız olarak özel kişilerin tasarrufuna terkedilen bu taşınmaz mallarla ilgili olarak, Kalkınma Plânu, «görevle ilgili zorunluluklar ve belli sosyal amaçlar dışında, kamu sektöründe kiraya verilecek meskenlerde, **kira genel ölçülere göre tespit edilecektir**» hükmünü koymuştur. (19) Konutların alan standartları bakımından karşılaşılan tepkiler, bu alanda yerleşmiş uygulama ve benimsenmiş menfaatler nedeniyle kendini burada da aynen göstermiştir. Bununla beraber, ilgili kuruluşlara Başbakanlık tarafından gönderilen bir genelgede, «binaların en çok gelir getirecek şekilde kiraya verilmeleri gereği» hatırlatılmış, bunun arkasından çıkarılan Memur Konutları Yönetmeliği, kira karşılıklarının tespitinde nispeten objektif esaslara yer vermiş, ve eski kira ölçülerine kıyasla miktarları yükseltmiştir. (20)

c) Diğer Öncelikler :

aa) Halk Konutları :

Kalkınma plânında, konut politikasının öncelikle hangi sosyal

Bu konuda, basında açılan tartışmalarda, kira kontrolünün kalkmış olmadığı görüşü ileri sürülmüş ve Anayasa Mahkemesinin kararı, sosyal, ekonomik ve hukukî yönlerden eleştirilmiştir: Reşit Ülker: «Anayasa Mahkemesi Kiraları Serbest Bırakmamıştır», *Milliyet*, 15.8.1964, A. P. Gözübüyük, «kiraların Sınırlanması Meselesi», *Cumhuriyet*, 16. Kasım. 1963, Haydar Kazgan, «Türkiye'de Mesken Meselesi ve Mesken Kiraları», *Milliyet*, 17.6.1963. Cevat Geray, «Kiralalar Anayasa Mahkemesi ve Konut Politikası», *Cumhuriyet* 28.8.1963, Sulhi Dönmezer, «Anayasa Mahkemesinin Kiralarla İlgili Kararı», *Milliyet*, 9.6.1963, N. Kocayusufpaşaoğlu, «Kiralalar ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararının Hukukî Sonuçları», *Cumhuriyet*, 15.6.1963.

(18) 14.9.1965 gün ve 47 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, 12238.

(19) *Kalkınma Plânı*, s. 437.

(20) Başbakanlığın 14.5.1963 gün ve 3031 - 1 - 63 - 1809 sayılı genelgesi ve 17.5.1964 tarih ve 6/1752 sayılı Memur Konutları Yönetmeliği.

sınıflara ve ne süre ile yöneltileceği açıkça belirtilmiş olmamakla beraber, «dar gelirli ailelerden» ve «halk tipi konut» lardan söz edilmek suretiyle fazla açık olmıyan bir gelir ve standart önceliğinin benimsenmek istendiği görülür. Halk tipi konutlara öncelik tanınmasının nedeni, Plânın, Türkiye'de bugüne kadar yapılan konut yatırımları ile daha fazla sayıda konut yapılabileceği, az sayıda konut yapmanın başlıca nedeninin yatırımlardan büyük bir kısmının lüks standartlı konutlara gittiği yolundaki varsayımdır. Halk konutları standartlarının hazırlanması ile ilgili çalışmalar bu düşünceden kaynak almıştır.

Halk konutları ile ilgili ilk çalışmalar, DPT tarafından, Plânlı döneme geçiş için hazırlanmış bulunan Program Tasarısında yer almıştır. Bu vesikada, «Türkiye bakımından ekonomik mesken tipinin mesaha ve metre kare maliyetinin tesbiti için gerekli araştırmalar yapılmalı ve tip inşaatı teşvik edici tedbirler alınmalıdır» denilmektedir. (21) Bunun üzerine İmar ve İskân Bakanlığı tarafından bazı çalışmalar yapılmış ve II. İmar Kongresine sunulmuştur.

İlk çalışmalardan beri, halk konutları standartları asgarî standartlar şeklinde anlaşılmıştır. Nitekim Bakanlıkça yapılan ilk çalışmada, «sosyal konut, yoksul ve dar gelirli halk topluluklarını teşkil eden ailelerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde standartlaştırılmış **en az boyut ve nitelikte, sıhhi, sağlam, ucuz meskendir**» şeklinde tanımlanmaktadır. (22) Bu konuda çalışmalar yapma gereği, Plânının 1963 yılı Uygulama Programında da yer almış ve «Sosyal konut standartlarının geliştirilmesi ve ... yönetmeliğin yürürlüğe konması» sorumluluğu İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir (22). İlgili devlet daire ve kurumları ile meslek kuruluşlarının temsilcilerinin de katıldığı bir komitenin (23) bir yıla yaklaşan çalışması sonucunda tespit edilen halk konutları standartları 1964 Mart ayında yayınlanmıştır (24).

Yayınlanan standartlara göre, halk konutları, asgarî ve orta nitelikteki halk konutları olmak üzere ikiye ayrılmakta ve her biri

(21) DPT, *Plânlı Devreye Geçiş İçin 1962 yılı Program Tasarısı*, s. 13.

(22) DPT, *1963 Yılı Programı*, s. 216 ve *1963 yılı İcra, Plânı*, s. 67, m. 4. (araştırma ile ilgili tedbirler).

(23) Bu komiteye katılan üyeler: İmar Bakanlığı, Emlâk Kredi Bankası, İşçi Sigortaları Kurumu, DPT, Türk Standartları Enstitüsü, Ankara Üniversitesi, İnşaat Mühendisleri ve Mimarlar Odaları, Bayındırlık, Maliye ve Millî Savunma Bakanlıkları Temsilcileri.

(24) *Resmî Gazete*, 24.3.1964, sayı: 11664.

için, tesisat ve yapı malzemesi bakımından uyulması gerekli kurallarla, faydalı alanlar gösterilmektedir (25). Her iki tip konut için değişmez büyüklük rakamları tespit etmek yerine, büyüklüğü çocuk sayısına göre değişen alt ve üst sınırlar tanımlamak yolu tercih edilmiştir. Aşağıdaki çizelge, halk konutları standartlarının ilk şeklinde, bu farklı grupları göstermektedir.

Çizelge : IV

Halk Konutlarında Faydalı Alanlar

	Asgarî Nitelik (metre kare)	Orta Nitelik (metre kare)
Çocuksuz aile ...	..... 30.50	40.00 - 45.00
1 çocuklu aile ...	..... 39.00	58.50
2 » » ...	..... 53.50	73.00 - 67.00
3 » » ...	..... 58.50	79.00 - 75.00
4 » » ...	..... 62.50	91.50 - 93.50
5 » » ...	..... 63.00 (*)	100.00

Kaynak : İmar ve İskân Bakanlığı, *Halk Konutları Standartları*, s. 27 - 28.

(*) Bu alt sınır, daha önce de işaret edildiği gibi, önce 69.3, sonar da 100 metre kareye çıkarılmak suretiyle, asgarî ve orta nitelik farkı ortadan kaldırılmıştır.

Halk konutları standartları isimli vesikada, bu alan standartlarından başka, konutların yapımında kullanılacak malzemenin bölge şartlarına elverişli olması ve yapımının tümü gözönüne alındığında en ekonomik çözümü sağlaması öngörülmüştür (26).

Gerek vergi, gerekse kredi politikalarının halk tipi konutlara yöneltilmesi ile ilgili tedbirlerin ürünleri hakkında fikir söylemek için vakit henüz erken olmakla beraber, gerek ev, gerekse dairele-

(25) İmar ve İskân Bakanlığı, *Halk Konutları Standartları*, s. 16 - 18, 20 - 24 ve 27 - 28.

(26) Aynı broşür, s. 20, mad. 23, f. b.

rin faydalı alanlarında 1962 yılındanberi hissedilir bir büyüme göze çarpmaktadır (27).

Plânlı dönemde, daha doğrusu 1962 yılından sonra, İmar ve İskân Bakanlığı, devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerle, yurdun çeşitli bölgelerinde «sosyal konutlar» yaptırmak yoluna girmiştir. Bunlar «ailenin asgarî ihtiyaçlarını karşılayacak bir teşkilât, eb'at ve teçhizat ihtiva eden, sağlam, sıhhî ve ucuza mal olan» konutlar olarak tanımlanmaktadır (28). Çoğunluğu 1962-1963 yıllarında yaptırılmış olan bu konuların sayısı 1000 in üzerindedir.

Bu konutlardan yararlanma şeklini göstermek üzere çıkarılmış bulunan yönetmeliğe göre, bunlar ihtiyaç sahiplerine devredilmek yerine, kiralanmaktadır. Konutlarda oturanların ödeyecekleri kiralar, Memur konutları Yönetmeliğinde belirtilen esaslara göre tespit olunmaktadır. Bu son yönetmelikte, konutların bulunduğu yerlerin nüfusuna göre, (2000 den az nüfuslu yerlerde metre kareye 25 kuruş, 2000-20.000 nüfuslu yerlerde 50 ve 20.000 den fazla nüfuslu yerlerde de 75 kuruş) bir sınıflandırma yapılmakta kiralar ona göre alınmaktadır. Ayrıca, su, elektrik ve havagazı gibi tesisler bunup bulunmadığına göre de kiralara eklentiler yapılması imkân öngörülmüştür.

Yönetmeliğin, bu konutların tahsis önceliklerini gösteren esasları, sosyal konut politikası yönünden önem taşımaktadır. Sayıları sınırlı olan bu konutların kiraya verilmesinde, gelir durumu önceliği esas olarak alındığı ve ayrıca, bunu tamamlayıcı bazı ek kriterlerin daha benimsendiği görülmektedir. Tespit edilen esaslara göre, halk konutlarından yararlanabilmek için, bir ailede, kişi başına düşen aylık gelirin 150 liradan az olması, iki kişilik aileler, emekliler ve memurlar için 200 lirayı geçmesi, gerekmektedir. Diğer şartlar, halk konutunu talep edenin aile reisi olması, o şehirde, kendisine eşine veya velâyet altındaki çocuklarına ait oturmaya elverişli konutu bulunmaması, en az iki yıldanberi o şehirde oturması, konut kredisi veren kurumlara başvurmuş ve yapı tasarrufu hesabı açtırmış olmamasıdır. Yönetmelik, bu ilkeleri koyduktan sonra, konutların tahsisi için gerekli puvanların hesabında aylık gelir,

(27) Ortalama ev ve apartman dairesi alanı, 1962 yılında sırasıyla 89 ve 123 metre kare iken, 1963 yılında bu rakamlar 97 ve 120 metre kare, olmuş, bununla beraber, rakamlar 1964 de 86 ve III metre kareye düşmüştür. Bunda kısmî uygulamanın etkili olduğu düşünülebilir.

(28) Muhittin Aran, «Sosyal Meskenler (Halk Meskenleri)» *İmar ve İskân Bakanlığı Aylık Bülteni*, Sayı 21, 15 Ocak 1963, s. 10.

emeklilik durumu ve ailedeki kişi sayısı esasına göre farklı katsayılar öngörmektedir. Yönetmelik tüm olarak dikkate alındığı takdirde, önceliğin, aylık gelirleri en fazla 200 liraya kadar olanlara tanınmak istendiği görülmektedir.

bb) Memur Konutları :

4626 sayılı kanunun uygulanma şeklini gösteren ve bu dönemde değiştirilen yönetmelik, lojmanların kira esasları dışında da bazı yenilikler getirmektedir. Bu vesikada, memur sınıfı içinde önceliklerin nasıl belirleneceği gösterilmektedir. Buna göre, konutların tahsisinde, isteklinin bulunduğu görevin önem ve sorumluluğu ile, başarısı ve konuta olan ihtiyacı dikkate alınacaktır. Konuta olan ihtiyaç ölçüsünü de, ailenin sağlık durumu, konutların çeşitli nitelikleri ve ailenin malî olanakları gibi unsurlar belirlemektedir (29).

cc) Ordu Personeli Konutları :

1960 İhtilâli sonrası dönemde, ordu personelinin konut ihtiyaçlarının ön plâna alındığını gösteren çabalara rastlanmaktadır. Bu çabalardan ilk ikisi konut ihtiyacını, doğrudan doğruya sonuncusu ise, dolaylı bir şekilde ilgilendirmektedir.

i. İlk teşebbüs 180 sayılı kanunun çıkarılmasıyla olmuştur. Bu kanun, 42 sayılı kanunla emekliye ayrılan subaylara kendi paraları karşılığında ve borçlanma suretiyle Emlâk Kredi Bankası tarafından konut siteleri yaptırmaya, Bakanlar Kurulunu yetkili kılmıştır (30). Bu sitelerin kurulabilmesi için gerekli arsaların Hazine tarafından Emlâk Kredi Bankasına satılabileceği ve böylece, yaptırılacak konutların 15 yıl süreyle başkalarına satılamıyacağı da kanunun hükümleri arasındadır (31).

Tatbikatta, 658 i Ankara'da ve 1000 kadarı İstanbul'da iki site hâlinde olmak üzere 1658 konut yaptırılmış ve Emekli İnkılâp subaylarına teslim edilmiştir. Konut sahibi olanlar, 42 sayılı kanuna göre emekliye ayrılan subayların sadece % 25 kadarını teşkil etmektedir. Bu oranın daha yüksek olmamasının nedenlerinden biri kanunun, konut için başvurma süresini kısa tutması, ve diğeri de bir kısım emekli subayların, tasarruflarını başka alanlara yatırmalarıdır. Emlâk Kredi Bankası tarafından tek tip (90 metre kare

(29) 17.5.1963 tarih ve 6/1752 sayılı Memur Konutları Yönetmeliği, mad. 9 ve 14.

(30) 22.12.1960 tarih ve 180 sayılı kanun.

(31) Aynı kanun, mad. 3.

faydalı alan) üzerinden yaptırılan bu konutların maliyetleri, kaloriferli dairelerde 36 bin, diğerlerinde 30 bin lira olarak dondurulmuştur. Bankaya olan borçlanmalar için kabul edilmiş bulunan vâde 15 yıl, faiz ise % 6.5 tur. Maliyetlerin düşük olmasının başlıca nedeni, arsaların hazinece sağlanmış olmasıdır. Çeşitli rütbelere emekliye ayrılan subayların, edindikleri konutların bedelinin, peşin olarak ödemek zorunda oldukları miktarlar aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir :

Çizelge : V

Emekli Subay Konutları İçin Peşin Ödenen Miktarlar

	Kaloriferli			Kalorifersiz		
	Peşin	%	Kredi	Peşin	%	Kredi
Binbaşı ...	15.000	42.9	20.000	10.000	33.3	20.000
Yarbay ...	20.000	47.1	15.000	15.000	50.0	15.000
Albay ...	25.000	71.4	10.000	20.000	66.6	10.000

Kaynak : Eminsü Derneği.

ii. Silâhli kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlarıyla ilgili ikinci imkân, bir önceki kanunu iki gün ara ile izleyen 186 sayılı kanunun sağladığı imkândır. Bu kanuna göre, subay, askerî memur ve ast subayların lojman ihtiyacını karşılamak için yıllık ödeme miktarı 54 milyon lirayı geçmemek üzere 540 milyon liraya kadar Millî Savunma Bakanlığı; jandarma subayı, askeri memur ve astsubayların lojman ihtiyaçlarını karşılamak için de yıllık ödeme miktarı 6 milyon lirayı geçmemek üzere 60 milyon liraya kadar, Bayındırlık Bakanlığı, gelecek yıllara geçici yüklenmelere girmeğe yetkili kılınmışlardır (32). Daha önce, 1955 yılından itibaren genel bütçeden ayrılan ödeneklerle birlikte, bugüne kadar bu amaca 200 milyon lira kadar ayrılmış ve bununla 5580 lojman edinilmiştir. Bu rakam, silâhli kuvvetlerin toplam lojman ihtiyacı olan 48.683'ün % 11.5 unun konut ihtiyaçlarının karşılanmış olduğunu göstermektedir (33).

(32) 20.12.1960 tarih ve 186 sayılı kanun.

(33) Millî Savunma Bakanlığı İnşaat ve Emlâk Dairesinden alınmıştır.

iii. Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut yardımları, Millî Savunma mensupları için, plânlı dönemde açılmış bir diğer imkân dır. 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kanununun 33 cü maddesi (f, g, h fıkraları), kurumun daimî üyelerine, konut edinmek amacıyla yardım yapılabileceğini belirtmektedir. Konut yardımlarının esaslarını ve yöntemini gösteren yönetmelik hükümlerine göre, 20. hizmet yılını doldurmuş olanlara da 10.000 lirayı geçmemek üzere ek kredi verilebilmektedir. Kredinin vâdesi, yapı kredilerinde 15 yılı, ek kredide 5 yılı geçmemekle beraber, her ikisi için de öngörülen faiz oranı % 6 dır.

Kurumun konut yardımlarından yararlanmanın başlıca şartı, kurum üyesinin «sosyal seviye ve durumuna uygun meskene sahip olmaması»dır. Bu gibiler arasında, hizmet süresi fazla olanlar ve hizmet süresi aynı uzunlukta olanlardan fazla çocuklular yardım önceliği almaktadırlar. Konut yardımlarından yararlanmağa durumları elverişli olan üyeler gibi, bu üyeler tarafından kurulacak kooperatifler de yapı kredisinden ve ek krediden yararlanabilmektedirler. Üyelerinin hizmet süresi en uzun olan kooperatifler öncelikle kredi alabilmektedirler (34). Kooperatif üyelerinin 20 hizmet yılını doldurmuş olmaları, kurumun üyesi bulunmaları ve yapı ruhsatının alınmış olması, kredi almanın ön şartlarını teşkil etmektedir (35). Asgarî bir toplu konut yapımını sağlamak üzere, kooperatiflerin kuruluştaki ortak sayıları 20 kişi olarak tespit edilmiştir (36). Kurumca verilen kredilerin itfa taksitlerinin, kredinin üyeye ödenmesinden bir yıl sonra başlaması, sistemin sağladığı kolaylıklar arasındadır (37). Ordu Yardımlaşma Kurumu, Emlâk Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu gibi diğer konut kredisi veren kuruluşlardan kredi almış olanlara konut kredisi vermemekte, sadece ek kredi vermeyi tercih etmektedir. (38).

dd) İşçi Konutları :

Bu dönemde, işçi konutlarının önceliğini ilgilendiren büyük bir gelişme olmamıştır. Sadece, son yıllarda sayıları artan yurt dışındaki işçilere konut kredisi verilmesini öngören 499 sayılı kanun bu bakımdan zikre edeğer. Çıkarılmasının asıl nedeni, yurt dışın-

(34) Ordu Yardımlaşma Kurumu Genel Müdürlüğü, *Mesken Yardımı Yönetmeliği*, s. II, mad. 16.

(35) Yönetmelikte «inşaat müsaadesi» olarak geçmektedir.

(36) Ordu Yardımlaşma Kurumu, *Yapı Kooperatifleri İçin Tip Statü*, mad. 4.

(37) Ordu Yardımlaşma Kurumu, *Mesken Yardımı Yönetmeliği*, s. 14, mad. 27.

(38) Aynı yönetmelik, mad. 8.

daki işçileri tasarrufa ve bu tasarruflarını döviz olarak yurda göndermeye teşvik etmek olan bu kanun, Emlâk Kredi Bankasına açılacak konut kredisi fonuna tasarruflarını gönderen işçilere bazı avantajlar ve kolaylıklar sağlanmaktadır. Yurda dönüşünde, hesabında en az 5.000 lira biriktirmiş olan işçilere 20 yıl vâde ve % 2 gibi ucuz bir faizle ve taksit ödemeye, ikraz tarihinden itibaren iki yıl sonra başlamak kaydıyla, tasarruflarının dört katına kadar (20.000 T.L. dan az olamaz), halk tipi konut inşa etmek üzere konut kredisi (40.000 lirayı geçmiyecektir) açılması öngörülmüştür. Bu tasarruf hesaplarına vâdeli mevduat uygulanan en yüksek faizin uygulanmasının kabul edilmiş olması da, sağlanan teşvik unsurları arasındadır (39). Görüldüğü gibi burada, kredinin alt ve üst sınırları yanında, yaptırılacak konutların halk konutları standartlarına uyması şartı da aranmıştır.

İşçi konutlarını ilgilendiren bir diğer gelişme de, DDY. Emekli Sandığına verilen konut kredilerinin miktarının, 1966 tarihli bir kanunla, 20.000 liradan 25.000 liraya çıkarılmasıdır (40).

ee) Tabii Âfetler :

Zaman zaman meydana gelen tabii âfetler, bu konunun öncelik kazanmasına yol açmıştır. Plânlı döneme gelinceye kadar, 34 yerleşme biriminde özel kanunlar gereğince 5043 bina yaptırılmıştır. 1959 yılında 7269 sayılı kanunun çıkmasından sonra, İmar ve İskân Bakanlığının bu alandaki çalışmalarının kapsamı genişlemiş, ihale ve emanet suretiyle bina yardımı yapmaktan çok, kendi evini yapana yardım sisteminden yararlanılmağa başlanmıştır. 1959 dan 1963 yılı sonuna kadar kendi evini yapacak olan 9916 aileye âfet yardımı yapılmış, 2643 ailenin de evleri bizzat bakanlık tarafından yaptırılmıştır. Bugün, bakanlığın, bu alanda ulaştığı, kendi evini yapana yardım oranı olan % 79 u daha da yükselterek ucuz işgücünden yararlanmağa çalıştığı görülmektedir.

ff) Gecekonular :

Gecekonu konusu, plânlı dönemde de üzerinde önemle durulan konulardan biri olmuştur. O tarihe kadar, gecekonuların iyileştirilmesi, gecekonu yapımının önlenmesi ve yapılanların yıktırılması gibi görevler 6188 sayılı kanunla belediyelere verilmiş bu-

(39) Yurt dışında çalışan işçilere konut ve küçük sanat kredisi açılması ve ödünç para verilmesi hakkında 14.7.1964 tarih ve 499 sayılı kanun, mad. 4.

(40) 4.8.1966 tarih ve 782 sayılı kanun.

lunuyordu. Ancak 1963 te, gecekondular bölgelerinin islâhı konularında bakanlığa teknik ve malî yardım görevi yükleme yolunda bir eğilim belirmiş, fakat bakanlık, kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, mahallî idareleri yalnız bırakma görüşünde olduğunu açıklamıştır (41). 1963 yılında, belediye seçimlerinden hemen önce çıkarılan 327 sayılı kanunla, gecekondular bölgelerine belediye hizmetlerinin götürülmesine imkân verilmiştir.

Kalkınma plânının, gecekondular konusunda koyduğu politikanın esasları : 1. Gecekonduların içinde oturanlara konut bulmadan yıktırılmaması, 2. Bu yapıların arsa mülkiyeti sorununun çözülmesi, 3. Kamu hizmetlerini tamamlayarak durumlarının düzeltilmesi ve 4. Ancak, çok kötü durumda olanlarının, içinde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle ortadan kaldırılmasıdır. Gecekonduların iyileştirilmesi ve ortadan kaldırılması yanında, gecekondular yapımının önlenmesi de, plânın öngördüğü tedbirler arasındadır (42).

Plânın ilk üç uygulama yılında, Parlâmentoda ve basında, gecekonduların normal piyasada karşılanamıyan bir talebe cevap verdikleri için tapuları verilmek suretiyle korunmaları ve yapılarının da serbest bırakılması yolunda teklifler yapılmış (43) ve bu yöndeki çalışmalar, birkaç hazırlık yılından sonra 1966 da Gecekondular Kanununun çıkarılması ile sonuçlandırılmıştır (44).

Yeni kanun, plân esaslarına uygun olarak, gecekondular olgusunu kabul etmekte, durumları islâha elverişli olanların islâhını, yıktırılması gerekenlerin ortadan kaldırılmasını, ve yeniden gecekondular yapılmasının önlenmesini öngörmektedir. Öncelikler yönünden, kanunun, konut ihtiyacının şiddetini, spekülasyon saikinden titiz-

(41) 11. Şubat, 1964 günü, büyük belediyelerin başkanlarıyla yapılan bir toplantının açış konuşmasında, İmar ve İskân Bakanı, «Böylesine çetrefil ve yoğun bir konunun, aslî vazifeleri yol göstermek, koordine ve yardım etmek olan devletçe bizzat halledilmesinin imkânsızlığı açıktır» demiştir. Bununla beraber, 1966 Ocak ayında, gecekondular kanunu tasarısı hakkındaki görüşleri alınmak üzere belediye başkanlarıyla aynı bakanlıkta yapılan toplantının açış konuşmasında, Bakan, gecekondular konusunun çözümünün mahallî idarelere bırakılmıyacağını, devletin de bu idarelerin yanında yer alması gerektiğini belirtmiştir.

(42) DPT, *Kalkınma Plânı*, s. 429, ve 434 - 435.

(43) W. C. Hart «Gecekondular Bölgelerinde Yapılan Araştırmaların Bazı Sonuçları», *Teksif Konut Semineri*, 7 - 9 Eylül 1964, s. 4 - 5.

(44) 30 Temmuz 1966 ve 775 sayılı Kanun.

likle ayırmağa çalıştığı görülmektedir. Yıktırılacak olan gecekondular, içinde oturanlara konut sağlanmadan yıktırılmamakta, fakat, birden fazla gecekondusu olanlar, bu yıktırmama hükmünden sadece bir gecekondu için yararlanabilmektedirler.

Kendilerine arsa tahsis edilecek olan vatandaşlar, öncelikle yararlanabilmek için : a) Gecekonduların islâhı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalmış veya b) Diğer konutsuz vatandaşlar olmalıdırlar. Kanun, ayrıca, arsa tahsislerinden yararlanacak vatandaşların, a) Yoksul veya dar gelirli olmalarını, b) Kendisinin, eşinin veya ergin olmıyan çocuğunun herhangi bir belediye sınırı içinde ev yapmaya elverişli arsaya veya herhangi bir yerde bir ev veya apartmanın ayrı bir dairesine sahip bulunmaması gibi niteliklere sahip olmalarını da aramaktadır. Ancak, kimlerin yoksul ve dar gelirli sayılması gerekeceğinin tespitini, ve arsa tahsisindeki öncelik sırasının ayrıntılarının yönetmeliklerde gösterileceğini belirtmektedir.

İlgili yönetmelik, yoksul ve dar gelirli sayılmak için aile gelirin, 2 kişilik ailelerde 400 TL. yi, 2 den fazla nüfuslu ailelerde, diğer aile fertlerinin her biri için 100 TL, eklenerek bulunacak miktarı aşmamasını şart koşturmaktadır. Yönetmelikte ayrıca, kiralık konutların tahsisi ve yapılacak halk konutları ile ilgili hükümlerde, gelir seviyesi önceliği yanında, ailenin kalabalıklığı ve alan büyüklüğü gibi ölçülere de yer verildiği görülmektedir (45).

Gecekondular kanununun ayrıntılı hükümlerinin eleştirilmesine bu yazının çerçevesi elverişli değildir. Bununla beraber, şu kadarını belirtmek gerekir ki, hükümet tarafından hazırlanmış bulunan birçok kanun tasarıları arasında, öncelikle görüşülecekler arasına, gecekondular kanunu tasarısını da almak ve kanunlaştırmak suretiyle, Büyük Millet Meclisi gecekondular konusuna verdiği önceliği göstermiştir. Ne var ki, kanundaki hükümlerle, sosyal konut politikasının olumlu bir yön kazanması mümkün olacak mıdır, sorusu hâla cevapsızdır (46).

3) *Ulusal Kalkınmanın Hedeflerine Uygunluk :*

Bu dönemde, konut ihtiyaç tahminleriyle konut yatırımlarının ilk olarak ulusal kalkınma plânının bir parçası hâline geldikleri

(45) Gecekondular Kanunu Uygulama Yönetmeliği, *Resmî Gazete* 17 Ekim 1966, S. 12428, mad. 5, 6, 9, 42, 44, 65, 68.

(46) Ruşen Keleş, «Yine Gecekondular», *Milliyet*, 6, Ağustos, 1966.

görülmüştür. Birinci Beş Yıllık Plânının makro dengesi, ilk beş yıl için konut yatırımlarının, gayri safî malî hâsılanın % 3.6 sını ve toplam yatırımların da % 20 sini geçmiyeceği varsayımına dayanılmıştır (47). Bu varsayımın dayandığı başlıca neden, 1954 - 1959 yılları arasında bu oran % 25 ile % 35 arasında değişmiş olmasına rağmen, konut koşullarımızda büyük bir olumlu değişimin görülmemiş olmasıdır. Plânda, sosyal konut politikasının çeşitli yönlerini etkileyecek tedbirlere yer verilmiş, fakat, ilk üç yıl içinde bunlardan uygulananların sayısı fazla olmamıştır (48). Bu durumun, konut sektörü tedbirlerinin başarısızlığına yol açan özel nedenlerden çok, plânın uygulanmasını aksatan genel nedenlerden ileri geldiği kabul edilebilir. Yoksa, öncelikleri çok genel çizgileriyle belirtilmiş olmasına rağmen (49) plândaki konut politikası ilkelere gereği gibi uygulanmasından başarılı sonuçlar alınabilirdi.

4) Şehircilik, Arsa ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Uygunluk :

a) Arsalardan Yararlanma :

Arsalarla ilgili tedbirler, konut sorununun önemli bir yönünü teşkil etmektedir. Geçmiş dönemlerde şehir topraklarının geniş ölçüde spekülasyon konusu yapılarak (50) şehirler ölçüsündeki plânlı çalışmaları ve özellikle fazla sayıda sosyal konut yapımını güçleştirmesi (51), ilk tepkiyi, I. Beş Yıllık Kalkınma Plânından görmüştür. Plânın koyduğu ana ilke, «her türlü alım satım oyunlarını önleyici tedbirlerle, ev yaptırmak isteyenlerin ucuz fiyatla arsa edinmesini sağlamaktır» (52). Bu amacı gerçekleştirmek için plânın tavsiye ettiği tedbirler, İmar plânlarında bina yapılması öngörülen arsaların uzun süre boş bekletilmesini önlemek üzere arsaların rayiç değerler üzerinden vergilendirilmesi, arsa değerlerindeki artışların alım satım sırasında vergileme yolu ile belli oranlar-

(47) D. P. T., *Kalkınma Plânı Birinci Beş Yıl*, (1963 - 1967), s. 429.

(48) D. P. T., *1963, 1964, 1965 Program Tedbirleri ve Uygulama Durumu*, Ankara, 1966.

(49) R. Keleş, «Kalkınma Plânı ve Konut Sektörü», *Beş Yıllık Kalkınma Plânı*, SBF Maliye Enstitüsü Konferansları, s. 151 - 171.

(50) M. N. Resnelioğlu, *Parselledim Satıyorum*. İstanbul 1955.

(51) F. Yavuz, «Arsa Meselesi ve İmar», *III. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, s. 28 - 48.

(52) D. P. T., *Kalkınma Plânı*, s. 429.

da topluma mal edilmesi, arsaların bulunduğu semtlere götürülen kamu hizmetlerinin maliyetine, arsa sahiplerinin rayiç değerler üzerinden katılması, belediyelerin ellerindeki arsaları, öncelikle halk tipi konut yapacaklara şartlı satış yolu ile devretmeleri, gereğinde düzenleme satışları yapmak için arsa stokuna sahip olmağa çalışmalarıdır. Ayrıca, imar sınırları civarındaki arsaların spekülâtif amaçlarla kullanılmasının kontrole tâbi tutulması ve arsa işlerini düzenlemekte belediyelere yardımcı merkezî bir kurumun kurulması da plânın tavsiye ettiği tedbirler arasındadır (53).

Modern bir arsa politikasının esaslarını anlatan bu tedbirlerin hepsi 1963 ve 1964 uygulama programlarında yer almış olmalarına rağmen (54) bunlardan sadece biri gerçekleştirilebilmiştir. Bu da, 1964 yılında çıkarılan bir kanunla arsa ve arazi vergileri oranlarının arttırılmış olmasıdır. Son değişikliğe kadar, arazi vergisinin oranı, iratlı arsalarla arazide binde 10, iratsız arsalarda ise binde 5 idi. 483 sayılı kanunla yapılan değişiklikle iratlı ve iratsız orsalarda bu oran binde 15 e çıkarılmıştır (55). Bu oran değişikliğinden sonra, çıkarılan bir kanunla, vergi matrahında da bazı genişletmelere gidilmiştir (56). Buna göre arsa değerlerinin hesaplanmasında, takdir tarihleri itibariyle bir ayırım yapılmış ve takdir tarihinin eskiliği oranında ilâveler yapılarak arsalar vergilendirilmiştir.

Bir ilk adım olmakla beraber, alınmış olan bu tedbirlerin, arsa spekülâsyonunu önleyeceği hususunda şüpheler uyanmıştır (57). Çünkü, bir kere, Parlâmento, hükûmetin getirdiği oranları büyük ölçüde azaltmak suretiyle, arsalardan alınan verginin, arsaların spekülâstif amaçlarla boş bırakılmasını önleyebilirlik özelliğini ortadan kaldırmıştır. Bina ve arazi vergilerinin, çok yavaş tahsil edilme özellikleri de, beklenen sonucu etkilemektedir. Kaldı ki, plânda öngörülen tedbirlerin eksiksiz ve aynı anda uygulanması da sağlanamamıştır.

Bu eksikliklerden birisi, belediyelere yardımcı olmak üzere kurulması öngörülen, tasarı haline getirildiği halka kanunlaştırıla-

(53) *Aynı eser*, s. 433 - 434.

(54) D. P. T., *1963 Yılı Uygulama Programı*, s. 217 - 218 ve *1964 yılı Uygulama Programı* s. 23.

(55) 25.6.1964 ve 483 tarihli kanun.

(56) 10.7.1964 tarih ve 596 sayılı kanun.

(57) İ. S. Tınaztepe, «Arsa Spekülâsyonu Konusunda Mali Tedbirler», *Cumhuriyet*, 19. Eylül 1964.

mıyan merkezî arsa kuruluşu teşebbüsüdür. Bu tasarının en son şekline göre, kurulması öngörülen Arsa Ofisine, «aşırı fiyat artışlarını önlemek maksadıyla tanzim alış ve satışları yapmak, halk tipi konutlarla sanayi ve turizm bölgeleri için arsa sağlamak ve bu konuda özel idare ve belediyelere yardımcı olmak» görevleri verilmektedir. Ofise intikal edecek arsaların satılmaması, ancak, 99 yılı aşmamak üzere elverişli sürelerle kiraya verilebilmesi gibi şehircilik ilkelerinin, hazırlanmış bulunan konut kanunu tasarısındaki olumlu ilkeleri tamamlar nitelikte olduğu görülmektedir. Tanzim satışları yapmak ilkesinin Ofis tarafından dikkatle kullanılması ve diğer arsa ilkeleriyle birlikte uygulanması gerekmektedir. Aksi halde, belediyelerin ellerindeki arsaları iyi korumaları gerektiği yolundaki Plân hükmüyle çelişme hâline düşülmesi ihtimali artar.

Son olarak 775 sayılı Gecekondu Kanununda da arsa politikasını yakından ilgilendiren hükümler yer almaktadır. Bu kanuna göre, hazinenin, özel idarelerin ve Vakıflar idaresi dışındaki katma bütçeli idarelerin mülkiyetindeki arazi ve arsalardan devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunanların bedelsiz olarak belediyelere geçmesi öngörülmektedir. (58). Ancak bu kanun, gecekondu önleme bölgeleri içindeki binalı ve binasız vakıf taşınmaz mallardan belli niteliklerde olanların da belediyelere intikalini öngörmektedir (59). Kanunda gösterilen amaçlar için, arsaların ilgililere kiralanabileceğini veya satılabileceğini (60), dağıtılacağını öngörmek suretiyle, son kanun bu yönden, daha önceki dönemlerdeki arsa politikasından geniş ölçüde ayrılmadığını göstermiş bulunmaktadır.

b) Kamulaştırma ve Hamur :

1961 Anayasasında yer alan ve arsa politikası bakımından büyük önem taşıyan noktalardan biri, kamu kuruluşlarına arsa edinme imkânlarından birini bahşeden kamulaştırma hükmünün şartları ve kapsamıdır. Anayasa'nın 38 nci maddesi, devlet ve kamu tüzel kişiliklerine, «kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların» kamulaştırılması yetkisini tanımıştır. Bu maddenin Kurucu Meclisteki tartışması sırasında, «kamulaştırmada kanunî değerlerin kabul edilmesini savunan görüşler rağbet görmemiştir» (61).

(58) Gecekondu Kanunu, mad. 3.

(59) Gecekondu Kanunu, mad. 4.

(60) Gecekondu Kanunu, mad. 8, 25 ve 26.

(61) Fehmi Yavuz, *Şehircilik*, s. 146.

Devletin ve mahallî idarelerin başarılı bir sosyal konut politikası uygulayabilmeleri yönünden, bunu önemli bir engel saymak gerekir.

Anayasanın söz konusu maddesinin, mülkiyet hakkının kullanılışı bakımından içinde bulunduğumuz yüzyılın gelişmelerini hesaba katmaksızın tedvin edilmiş olmasının ilk olumsuz belirtisi, İmar Kanununun, belediyelere arsa hamur etme ve belli oranda eksikliğiyle dağıtma yetkisi veren 42 ci maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi olmuştur (62). Anayasa'nın 38 nci maddesinin yüzyılımızın gereklerine uygun olmıyan bir biçimde tedvin edilmiş olmasından ayrı olarak, Anayasa Mahkemesinin, kamulaştırma hükmünü ve şehirciliğin hamur kuralının gerçek niteliğini yanlış yorumlamış olması da, bu kararın çıkmasını gerçekleştiren nedenlerden biridir. Özel mülkiyette bulunan arsalardan, yol, meydan, otopark, yeşil saha gibi, iskân ile yakından ilişkisi bulunan, genel hizmetlerde kullanmak üzere belli bir miktarın tazminatsız alınmasını, yüksek mahkeme, «dolaylı bir kamulaştırma» olarak nitelemiştir (63). Oysa, belediyenin hizmet ve inisiyatifi ile değerlendirmiş olduğu arsalardan bir miktarını alması, kararın muhalefet şerhinde de belirtilmiş olduğu gibi, kamunun yarattığı değer artışı gerekçesine dayanan **aynî bir vergi** niteliği taşımakta ve kamulaştırma ile herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır.

c) Bölgesel Dağılım :

Konut yatırımlarının bölgesel öncelikleri bakımından, plânlı dönemde bir yenilik göze çarpmaz. Şehirleşme ve sanayileşme politikalarıyla âhenkli bir biçimde yürütülmesi gereken konut yatırımları politikası, nüfusun ülke yüzeyine nasıl dağılacağı hakkındaki tercihler kesinlikle yapılmış olmadığından, başarı ile uygulanmamaktadır. İmar ve İskân Bakanlığı adına yaptırılmış olan konutlardan % 80 kadarının Ankara, İstanbul ve Bursa gibi büyük şehirlerde toplanmış oldukları görülmektedir (64). Diğer yandan, taşrada açılmış bulunan yapı tasarrufu hesapları sahiplerine Emlâk Kredi Bankası tarafından açılan konut kredilerinin % 99 u İstanbul ve Ankara'da satın alınan emlâke yatırılmaktadır (65).

(62) Esas No: 1963/65, Karar No: 1963/278, tarihi 22.11.1963 *Resmî Gazete*, 14. Ocak, 1964. Sayı: 11606.

(63) R. Keleş, «İmar İşleri ve Anayasa Mahkemesi», *Forum* 237, 15.11.1964, s. 13 - 14.

(64) Bu bilgiler Emlâk Kredi Bankasından alınmıştır.

(65) Emlâk Kredi Bankasından alınan, illere göre borç bakiyeleri.

Bölge kalkınma öncelikleri bakımından bir direktif ihtiva etmesi, Kalkınma Plânı konut sektörünün önemli boşluklarından birini teşkil etmektedir. Oysa, konut yatırımlarının ekonomik kalkınmaya olumlu etkide bulunmasını sağlamak, ekonomi bakımından özellikle önem taşıyan sektörlerde çalışan işgücünün konut ihtiyacını karşılamak ve dolayısıyla yatırımları işgücünün coğrafî dağılışına paralel olarak dağıtmakla olur. Plânlı dönemde, bu alanda plânın dengeli kalkınma ilkesine rağmen birşey yapılamamış olması, yurt ölçüsünde şehirleşme, iskân ve sanayileşme politikasının nasıl bir coğrafî nitelikte olacağı hususundaki karara esas teşkil edecek çalışmaların tamamlanmamış olmasından ve uygulamanın politik güçlüklerinden ileri gelmektedir (66).

5) Özet :

Plânlı dönemde, özellikle şehirlerdeki konut koşullarının tarafsız bir gözle teşhis edildiği ve Anayasa'daki ilkenin ışığında Kalkınma Plânına konut sorunlarını çözecek tedbirlerin bulunduğu görülmektedir. Bu dönemde önceliklerin **şehir konutlarına** ve bunlar içinde de **dar ve yoksul gelirlilere** yöneldiği görülür. Yalnız, **gelir seviyesi** önceliği, **konut standardı** önceliği ile de tamamlanmış, **fazla nüfuslu** ve **çocuklu ailelerin** ihtiyaçlarının ön plâna alınması gereği kabul edilmiştir. Kalkınma plânı nicel ve nitel konut açığını uzun sürede kapatmaya yarayacak bütün tedbirlere yer vermiştir. Bununla beraber, sosyal sınıflar arasında meslekleri esas alan bir önceliğe rastlanmamaktadır. Memur, işçi, subay gibi çeşitli sosyal sınıflara mensup olanların konut koşulları ve gecekondularla ilgili çalışmalar görmek mümkündür. Plânın getirdiği ilkelere rağmen, 1966 yılına kadar, uygulanabilen tedbirlerin sayısı sınırlıdır. **Uygulanmış olanlar da, uygulanmamışların yokluğunda yeteri kadar etkili olmayacak tedbirler niteliğindedir.** Anayasa ve plân ışığında öncelikleri, kuruluşları ve tedbirleri tespit edilmiş sosyal konut politikasının belirli bir şekilde yer alacağı **konut kanunu** da çıkarılamamıştır.

Konut kesiminin, ulusal kalkınma plânının bir parçası olarak ilk defa bu dönemde ele alındığını görmekteyiz. Konut yatırımlarının, toplam yatırımlar içindeki miktarına bir tavan çizilmiş olma-

(66) D. P. T. *Turkish Experience in Regional Planning*, Ankara: 1964, s. 28-33.

sına rağmen, bu sınır içinde konut arzını arttıracak vergi ve kredi politikaları ile konut endüstrisinin geliştirilmesi gerçekleştirilememiştir. Diğer yandan konut yatırımlarının bölgesel dağılışında denge düşüncesi de önemsenmemiştir.

III. SONUÇ :

Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar konutla ilgili olarak gösterilen çabalar, içinde bulunulan dönemin gereklerine göre, belli sosyal sınıflara, belli gelir gruplarındaki topluluklara ve belli standartlardaki konutların arzının çoğaltılmasına yönelmekle beraber, bu çabaların ulusal sosyal ve ekonomik kalkınma hedefleriyle ve özellikle imkânlarla bağdaşması hususunun gözden uzak tutulduğu görülmektedir. Diğer yandan, bu çabalar; şehircilik, arsa ve bölge kalkınma politikası adı verilebilecek ilkeler ve tedbirler tümü belirlemiş olmadığı için, onlarla da bağlantısı olmıyan, birbirinden kopuk çabalar hâlinde kalmışlardır. Bununla beraber, konut ihtiyacının artan baskısının bazı tedbirler alınmasını gerektirmesi nedeniyle, tüm başarılı olmasa bile alınan tedbirlerde Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından, günümüze doğru bir gelişme olduğunu, Plânlı dönemde, bir sosyal konut politikasının belli başlı unsurlarının Kalkınma Plânı içinde yer aldığını görmekteyiz. Plânda yer alan unsurlardan pek azı ilk uygulama yıllarında gerçekleştirilebilmiş; organizasyon, malî olanaklar ve yasa tedbirlerinde yeterli bir gelişme görülmemiştir. Bu durumda, ne dün, ne de bugün Türkiye'de bir sosyal konut politikasının uygulandığından söz etmeğe imkân olmadığı ortaya çıkmaktadır.