

## KONUT POLİTİKALARIMIZ

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

### I. Genel Koşullar

Konut, 1960'lara değin, Türkiye'nin en önemli sosyo-ekonomik sorunları arasında yer almıyordu. Bunun birkaç nedeni vardır. Bir kez, köylerden kentlere nüfus akınları çok hızlı olmadığı gibi, konut sunumunda da, o tarihlere değin, hiç değilse sayısal olarak bir açık göze çarpmıyordu. İkinci olarak, yavaş bir hızla ilerleyen sanayileşme, işçi konutları sorununu, 1960'lardan önce, bir huzursuzluk kaynağı durumuna getirmemişti. Üçüncü olarak, Planlı Dönem'e gelinceye değin, konutun, ekonominin bütünü içinde başka kesimlerle ilişkileri gözönünde tutularak ele alınması gerekli görülmemiştir. Dolayısıyla, konutun ekonomik gelişme üzerindeki etkisi ihmal edilmiştir. Son olarak, tek parti döneminin otoriter niteliği, 1950'den önce, bu tür sosyo-ekonomik ve siyasal konuların kamuoyu önünde tartışılmasına elverişli değildi. Sonuç olarak, toplumun türlü katmanları, konut gereksinmesi içinde olduklarını dile getirme fırsatlarından geniş ölçüde yoksundular.

20. yüzyılın ikinci yarısında, bütün bu koşulların yavaş yavaş değiştiği görülür. Son otuz yıl içinde yıllık ortalama kentleşme hızı % 6.5 olmuştur. Oysa aynı dönemde, genel nüfus yılda ortalama % 2.5 hızla artmıştır. Kentlerde yaşayan nüfusun oranı 1950'de % 18.4'ten, 1960'da % 25.2'ye ve 1985'te de % 50.9'a yükselmiştir. Bunun gibi, kentsel nüfus, mutlak sayılarla, 1950'de 3.8 milyondan, 1960'da 6.9 milyona, 1985'te ise 25.8 milyona yükselmiştir. Köylerden kentlere olan nüfus akınlarının yönü metropoliten kent ötekleri olduğundan, kentsel nüfusun asıl bu kentlerde arttığı dikkat çekmektedir. 100 000 ve daha fazla nüfuslu kentlerde yaşayan nüfus, 1950'de 1.7 milyondan, 1960'da 3.3 milyona çıkarak, 10 yıllık dönemde iki kat yükselmiştir. Bugün ise 16.7 milyon dolayındadır. İstanbul, Ankara ve İzmir'in kentli nüfuslarındaki mutlak artışlar tehlikeli boyutlara varmıştır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> M.N. Danielson ve R. Keleş, The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey, Holmes and Meier, New York, 1985, 27-48.

Her ne kadar kentleşme ile aynı hızda değilse de, Cumhuriyet'i kuranların başlattıkları devlet kapitalizminin gelişmesi belli başlı kentlerde, oldukça geniş bir sınaî istihdam temelini oluşmasına yol açmıştır. Liberal eğilimli siyasal iktidarların, ülkeyi özel kesim eliyle sanayileştirme girişimleri de katılınca, ekonominin ikinci ve üçüncü kesimlerinde çalışan nüfus, 1950'lerde hızla artmıştır.

Cumhuriyet tarihinde ilk kez, işçi sendikaları, bu dönemde konut da dahil, üyelerinin toplumsal ve ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla, bir konfederasyon çatısı altında örgütlenmek fırsatını bulmuşlardır. Bunu, işçilere bu tür örgütlenmelere gitme hakkını sağlayan mevzuat vermiştir. Aynı zamanda, siyasal rejimde, tek parti yönetiminden çok partili siyasal yaşama geçiş doğrultusundaki değişiklikler, konut sorunlarının birden çok siyasal parti arasında pazarlık konusu yapılmasına da olanak vermiştir.<sup>2</sup>

Kuşkusuz, en önemli etmen, 1961 tarihli Anayasa'da sözü edilen, hükümete sosyo-ekonomik gelişme politikaları konusunda danışmanlık yapan bir merkezî planlama örgütünün kurulmasıdır. Böylece konut, Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer alıyor ve makro-ekonomik politikaların bir parçası durumuna geliyordu. Özellikle, gecekondualarda yaşayan nüfusun artması, kamuoyunun dikkatini sürekli olarak çekmiş ve konuta du-yulan ilginin artmasına yol açmıştır.

## II. Konut Stokunun Nitelikleri

Oda başına düşen nüfus, konut yoğunluğunun bir ölçüsü olarak alınır, Türkiye'de bu yoğunluğun dikkate değer ölçüde yüksek olduğu görülür. En son istatistiklere göre, "oda başına düşen nüfus", 2.1 kişidir. Bu rakamın, köylerde kentlerden daha yüksek olduğu kabul edilebilir. Öte yandan, aile başına düşen yatak odası sayısı ile ölçülen "ortalama konut büyüklüğü", 2.6'dır. Ailelerden önemli bir çoğunluğu 1-3 odalı konutlarda yaşamaktadır. Ortalama aile büyüklüğünün 5 kişi dolayında olduğu düşünülürse, konutların yatak odası sayısı yönünden çok yetersiz olduğu sonucuna varılır. Kalabalıklık yalnız kent konutlarına özgü değil. 1-3 odalı konutların, konut stoku içindeki yeri, kentlerde, köylerden daha iyidir. Bu ise, köy konutlarının kent konutlarına oranla, daha çok yatak odası bulunduğunun bir ölçüsüdür.

Kentsel konut stoku içinde toplam 7 milyon birim vardır. Gecekondu adı verilen ruhsatsız, kaçak yapılar da bu rakamın içindedir. Köy konut-

<sup>2</sup> R. Keleş, "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", 13. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 1963, S.B.F., Ankara, 11-36.

larının sayısının ise, 4.5 milyon dolaylarında olduğu kabul edilebilir. Sonuç olarak, toplam stok 11.5 milyon birimdir. Genel nüfusun 50 milyon üstünde, ortalama aile büyüklüğünün ise 4.5-5 kişi olduğu hesaba katılırsa, Türkiye’de konut açığının bulunmadığı öne sürülebilir.

Bununla birlikte, böyle bir yorum çok yanıltıcı olur. Çünkü, bir kez, kentsel ve kırsal yöreler arasında ve metropoliten alanlarda, yoğunluk yönünden büyük farklılıklar vardır. İkinci olarak da, sayısal açık geçmişte ve bugün, sayıları 1.5 milyonu bulan gecekondular tarafından doldurulmuştur. Artan gecekondular sayısı ve yüksek yoğunluk rakamları, hem “açık” hem de “kapalı”, bir başka deyişle “nitel” konut açığının göstergeleridir.

Bugün, Ankara nüfusunun % 70’i gecekondularda oturmaktadır. Bu oran İstanbul ve İzmir için % 50’dir. Yasaya aykırı olarak yapılan konutların üçte ikisi, en büyük 5 kenttedir. Yalnız Ankara’nın payı % 30’u bulmaktadır. 1960 yılında, nüfuslarının toplamı 1.2 milyon olan ve ülkedeki kentli nüfusun % 16.4’ünün oturduğu 240 000 gecekondular vardı. Bununla birlikte, 1985’te, 1.5 milyon gecekonduda, kentli nüfusun % 29.5’ünü oluşturan 7.5 milyon insan yaşıyordu. Bugünkü kentleşme eğilimleri devam ederse ve konut sanayiinin verimlilik düzeyi yükselmezse, 2000 yılında gecekondular sayısının 2.5 milyona, gecekonduda yaşayan nüfusun ise, kentli nüfusun % 25.5’ini oluşturmak üzere, 12.5 milyona yükselmesi beklenebilir.<sup>3</sup>

Her ne kadar yıllık konut gereksinmesi, bugün, 300 000 birimden çok ise de, halen üretilebilmekte olan konut sayısı, gereksinmenin üçte ikisini geçmemektedir. Eğer, kentsel büyümenin hızı ve bugünkü birikmiş gereksinimler hesaba katılırsa, 2000 yılına kadar, yılda yaklaşık 425 000 konut üretmek gerektiği sonucuna varılır.

Devletin resmen yaptığı konut sayımlarının sonuçlarına göre, 1960 yılında, kent konutlarının % 41’i sahip oldukları kolaylıklar, yapı ve çevre standartları bakımından iyi niteliklere sahip bulunuyordu. Kötü koşullar içinde buldukları varsayılanların oranı ise, toplamın % 26’sıydı. Geri kalanlar da, orta niteliklere sahip konutlardı. 1965 Nüfus Sayımı, kentlerde konutların % 45’inin ayrı bir banyosu, % 25’inin ise elektriği olmadığını ortaya koymuştur. Ayrı bir mutfağı olmayanların oranı % 26, banyosuz bir tuvaleti olmayanların oranı ise % 7 idi. 1975 Nüfus Sayımı ise, toplam konut stoku içindeki birimlerden, % 37.9’unun ayrı bir mutfağı,

<sup>3</sup> R. Keleş, “Urban Turkey in the Year 2000: A Pessimistic Scenario”, Turkey in the Year 2000, E. Özbudun ve İter Turan (ed.), Türk Siyasi İlimler Derneği, Ankara, 1988.



% 28.6'sının ayrı bir tuvaleti, % 45'inin ayrı banyosu, % 49'unun elektriği, % 58'inin ise akarsuyu olmadığını göstermiştir.

Kiracı ailelerin oranı, kentlerde sürekli olarak yükselmektedir. Bu oran, 1955'te % 36.6'dan, 1965'de % 45.9'a, 1975'te ise % 51.0'e yükselmiştir. 1980'de, bu oranın % 55 dolaylarında olduğu kabul edilebilir. Sahiplerinin oturmakta olduğu konutların sayısı, büyük kentlerde, öteki kentlere oranla daha düşüktür. Ailenin aylık geliri içinde kiranın payı ortalama % 13'tür. Ama bu oran, düşük gelir gruplarında çok daha yüksektir. Aynı zamanda, metropoliten kentlerde, orta büyüklükteki ve küçük kentlerden daha yüksek olduğu da açıktır.

### III. Kuruluşlar ve Yetkiler

#### A) Anayasa ve Konut

Uluslararası belgelerde yer alan "insan hakları" kavramının gelişmesine uygun olarak, konut, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, "konut hakkı" başlığı altında, vatandaşlara verilmiş bir hak olarak yer almıştır. 1981 Anayasası'nın 57. maddesine göre, "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır. Ayrıca, toplu konut teşebbüslerini destekler." Bu biçimiyle bu kural, konutu, "sağlık hakkı" kenar başlığı altında ele almış olan bir önceki Anayasa'dan ayrılmaktadır. 1961 Anayasası, devlete öncelikle yoksul ve dar gelirli ailelerin konut gereksinmelerini karşılayıcı önlemleri almak görevini verdiği halde, yeni Anayasa'da önceliklerle ilgili benzeri bir kural bulunmamaktadır. Bu, konutu, emeğin verimliliğini doğrudan doğruya etkileyen bir ekonomik olgu olarak dikkate alan bir yaklaşım değişikliği olarak yorumlanabilir.

Devletin, konut politikalarını saptama, ucuz arsa ve konut kredisi sağlama ve son olarak doğrudan doğruya konut üretme rolü, doğal olarak çok önemli görevlerdir. Bununla birlikte, bu görevleri yerine getirme yöntemi, geniş ölçüde, devlet mekanizmasına biçim veren toplumsal güçlerin göreceli güçlerine bağlıdır.<sup>4</sup> Devletin, bireylerin toplumsal ve ekonomik hakları karşısındaki sorumluluğunun bir başka somut sınırı, Anayasa'nın 65. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, devlet, görevlerini malî olanakları ölçüsünde ve ekonomik istikrarın devamını gözönünde bulundurarak yerine getirir. Bu kural, devletin, konuta ilişkin görevlerinin yerine getirilmesinin keyfi olarak ertelenmesine olanak verecek derecede esnek bir kuraldır.

<sup>4</sup> A. Gilbert ve P. Ward, *Housing, The State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, University of Cambridge Press Cambridge, 1985.



Gerçekten, çağdaş anayasalardan çoğunda, herkesin insanca barınma hakkına sahip bulunduğunu belirten ve iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılmayacağını gerekli kılan kurallar vardır. Ama, gerçekte, yeryüzünün bir çok yerinde tüzel (de jure) durumlarla, (de facto) fiilî koşullar arasında büyük farklar olduğu görülmektedir.<sup>5</sup> Üçüncü Dünya Ülkelerinin, 21. yüzyıla, bu manzarada önemli bir değişiklik olmaksızın gireceğine kesin gözüyle bakılabilir.

## B) Başlıca Kuruluşlar

### 1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı

1958 yılında kurulmuş bulunan bu Bakanlığın görevi, "Memleketin bünyesine uygun konut politikası esaslarını tespit etmek ve tatbikini sağlamak"tır. Kuruluş Yasasına göre, Bakanlığın, konut sahibi olmayan ailelerin konut sahibi yapılması ya da ucuz kirali evlerde oturmalarının sağlanması, konut kredilerinin koşullarının düzenlenmesi ve konut kooperatiflerinin özendirilmesi ve denetlenmesiyle görevli bir Genel Müdürlüğü bulunacaktır. Mesken Genel Müdürlüğü adını taşıyan Genel Müdürlük 1985 yılına kadar çalışmış ve o tarihte, bugünkü hükümet tarafından kaldırılmıştır. Genel Müdürlüğün, konut finansmanına ilişkin görevleri Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi'ne geçmiş, ama öteki görevleri hiç bir kuruluşa verilmemiştir. O tarihten bu yana, Bakanlık'ta ülke çapında bir konut politikasının saptanmasından ve uygulanmasından sorumlu bir birim yoktur.

Bakanlığın, konutla ilgili görevleri olan iki Genel Müdürlüğü vardır. Bunlardan biri, Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü'dür. Görevi, yapı ve yapı malzemesi sanayiinin geliştirilmesi yoluyla ucuz konut üretimine yardımcı olmaktır. İkincisi ise, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'dür. Arsa Ofisi'nin görevi ise, arsa fiyatlarının artışını önlemek, arsa spekülasyonunu denetim altında tutmak, fiyatları düşürmek amacıyla düzenleme satışları yapmak ve geniş çaptaki konut ve sanayi bölgesi projeleriyle turistik tesislerin gerçekleştirilmesine yardım etmektir. Arsa Ofisi, arsa pazarında önemli rol oynayamamıştır. Çünkü, büyük çapta arsa alım satımı yapmasına olanak verecek malî kaynaklar kendisine sağlanamamıştır. Öte yandan da, kamu kuruluşlarının, ellerindeki arsaları satışa çıkarmaları durumunda, Ofise, önalım hakkını kullanabilmesi için önceden haber verme zorunluluğuna, uygulamada, gereği gibi uyulmamıştır. Buna, Arsa Ofisi'nin sahip olduğu yetkiyi kullanmak istememesi kadar, ilgili kuruluşların haber verme görevlerini savsaklamaları da yol açmıştır.

<sup>5</sup> R. Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası, SBF, Ankara, 1984, 286-287.

## 2. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi

Bu Yönetim, 1984 yılında çıkarılan Toplu Konut Yasası ile kurulan Toplu Konut Fonu'nu yönetmekle görevlidir. Doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlıdır. Tüketicilere ve yapımcılara konut kredisi vermek, bu kuruluşun takdirine bırakılmıştır. Yönetim, konut kredilerinin tahsisi ile meşgul olmakta, malî konuların dışına çıkarak daha genel politika hedefleriyle uğraşmamaktadır. Yönetim, Başbakanın başkanlığında, Maliye, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Tarım, Ticaret ve Sanayi, Enerji, Çalışma ve Kültür Bakanlarından oluşan yüksek düzeyde bir kurula karşı sorumludur.

## 3. Devlet Planlama Teşkilatı

Hükümete toplumsal ve ekonomik politika konularında danışmanlık yapmakla görevli olan Devlet Planlama Teşkilatı, kurulduğu tarihten beri, toplumsal ve ekonomik gelişme sorunları arasında konuta ve geçekonduya önemli bir yer vermiştir. Beş Yıllık Kalkınma Planları'ndan herbirinde, konut kesimindeki gelişmelerin nesnel bir çözümlemesinin yapıldığı ve gerekli önerilere yer verildiği bir ayrı bölüm bulunur. Devlet Planlama Teşkilatı'nın, konut kesiminin gereksinmelerini ve başarısını, ekonominin makro dengeleri içinde görebilme ayrıcalığı vardır. Aynı zamanda, yıllık gelişmeleri de değerlendirmeye ve yıllık uygulama programlarında zorunlu önerilerde bulunmaya çalışmaktadır.

## 4. Yerel Yönetimler

Yakın tarihlere gelinceye değin, yerel yönetimlerin konuta katkıları yok denecek kadar azdı. 1930 tarihli Belediye Yasasına (No: 1580) göre, belediye konutları yapmak, bunları gereksinme sahiplerine satmak ya da kiralamak belediyelerin görevleri arasındadır. Her ne kadar, bu, isteğe bağlı bir görev ise de, belediye meclisi kararıyla zorunlu görev haline getirilebilir. Uygulamada, belediyeler, doğrudan doğruya konut üretmekten çok, arsa satınalma, kamulaştırma ve tahsisinde, arsa pazarının düzenlenmesinde rol oynamışlardır. Geçmişte, kentlerin gelişme alanlarında ve merkezinde arsa alım satımı yaparak arsa spekülasyonunu denetlemek için yetkilerini etkili bir biçimde kullanmış olan belediye yok gibidir.

Bununla birlikte, 1970'lerden bu yana, belediyeler, ücretli ve dar gelirlili sınıfların konut gereksinmelerinin karşılanmasıyla daha çok ilgilenmeye başlamışlardır.<sup>6</sup> Birkaç belediye geniş çapta konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük etmiş ve onlara doğrudan doğruya ya da Arsa Ofi-

<sup>6</sup> R. Keleş, "Yerel Yönetimler ve Konut", SBF Dergisi, Ocak-Aralık 1987, C. 42, No: 1-4, 1-13.

si eliyle ucuz arsa sağlamayı başarmışlardır. Belediyelerin, daha önce kurulmuş konut kooperatiflerine üye olabilmeleri, konut üretmek amacıyla işletmeler kurmaları ya da büyük konut şirketlerine ayrıcalık vermeleri olanağı vardır. Ankara Belediyesi, bu alanda öncülük görevi üstlenmiş ve Batıkent adlı, ilk aşamada 55 bin birimlik konutu içine alacak bir planlı toplu konut projesini yaklaşık 150 konut kooperatifi yardımıyla gerçekleştirmeye yoluna gitmiştir.<sup>7</sup> Benzeri adımlar, İzmir, Bursa, Antalya, Manisa, Erzurum, Elazığ ve Kastamonu Belediyelerince de atılmıştır.

Ayrıca, yerel yönetimler, konut pazarına arsa sağlayarak, projeler planlayarak, yapı izni vererek, planlama ve toplum sağlığı denetimlerini uygulayarak da karışmaktadır. Toplu konut projelerinin çevre standartları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın çizdiği çerçeve içinde belediyelerce belirlenmektedir.

### 5. Emlâk Bankası

Emlâk Bankası, 1926 yılından beri, farklı isimlerle ve statüler içinde konut yapımını finanse etmektedir.<sup>8</sup> Amacı, konutu olmayanlara konut yapmak, ipotek karşılığında kredi vermek, yapı yapmak ve satmak, yapı malzemesi sanayiini ve ticaretini desteklemektir. Banka, evi olmayanlara uzun vadeli, düşük faizli konut kredisi verir. Aynı zamanda, 1950'lerden beri de, bir Yapı Tasarrufu sistemi geliştirmiştir. Buna göre, Bankada belli büyüklükte bir parayı belli bir süre tutanlara ucuz konut kredisi verilmektedir. Emlâk Bankasının, ayrıca, emekliler, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar için, yeni konut yapmalarına yada eski konutlarını onarmalarına yardımcı olacak özel kredi sistemleri vardır. Banka, kamuya ait kimi yapım ortaklıkları eliyle doğrudan doğruya konut da üretebilmektedir.

Bugüne değin, her ne kadar yarım milyon konutun yapımına katkıda bulunmuşsa da, bu rakam, toplu konut gereksinimi karşısında çok küçük bir rakamdır. Bankanın kaynakları sınırlı olduğundan, konutsuz ailelerden ancak çok küçük bir oranının kredi istemlerini karşılayabilmektedir. Bankanın göreceli başarısızlığının bir nedeni de, özellikle 1960 öncesinde, İstanbul ve Ankara'da, kimi toplu konut projeleri çerçevesinde lüks ve dolayısıyla pahalı konutlar yapmış olmasıdır. Bu, kuşkusuz, önemli ölçüde kaynak savurganlığına yol açmıştır. Emlâk Bankasının, konut sorun-

<sup>7</sup> C. Geray, "Birleşmiş Milletler Konut Yılında Konut Kooperatiflerinin Yönetmelik Sorunları", B.M. Türk Derneği 1987 Yılı, Ankara, 1988, 1-21.

<sup>8</sup> Bu Bankanın adı, 1945'e kadar, Emlâk ve Eytam Bankası idi. 1945 ile 1988 arasında, Türkiye Emlâk Kredi Bankası adını taşıdı. 1988 yılından bu yana da, Emlâk Bankası adını taşımaktadır.



larının çözümüne yardımcı olduğu kesimler daha çok, yüksek ve orta düzeylerdeki bürokratlarla ticaret adamları ve küçük çaptaki iş adamlarıdır.

### 6. Toplumsal Güvenlik Kuruluşları

Birkaç toplumsal güvenlik örgütü kendi kuralları çerçevesinde, üyelerine ipotek kredisi vermektedir. Verdikleri kredilerin koşulları birinden ötekine değişmektedir. Aralarında bir eşgüdüm yoktur. Bunlar arasında en önemlisi, 1950'lerden bu yana, ortaklarının bir araya gelerek kurdukları konut kooperatiflerine kredi vermekte olan Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. En az 30 üyenin kurduğu konut kooperatifleri, 100 metre kareden daha küçük konutlar için, Kurum'dan kredi alabilmektedirler. Sadece, Kurum'a en az 1800 çalışma günü için prim ödemiş bulunanlar krediden yararlanabilmektedirler. Alınan kredinin miktarı, konutun yapım maliyetinin % 90'dır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun konut kredileri, 1960'lı yılların başına değin, konut kooperatiflerine, teknik ve mali denetimi daha iyi sağlayabilmek amacıyla, Emlâk Kredi Bankası aracılığı ile veriliyordu. O tarihten sonra, Kurum kredileri kendisi vermeğe başlamıştır. Ayrıca kooperatiflerden bağımsız olarak kendisi de konut üretmiştir. Ne var ki, bu yoldan üretilen konutların toplam içindeki oranı oldukça küçüktür. Sosyal Sigortalar Kurumu, bugüne değin, 200 000'den fazla konutun yapımına katkıda bulunmuştur. Bu, toplam konut üretimi rakamı içinde küçük bir oran oluşturur.

İkinci toplumsal güvenlik kuruluşu, Bağımsız Çalışanlarla Esnaf ve Sanatkarların toplumsal güvenliğini sağlamak amacıyla kurulmuş bulunan, BAĞ-KUR'dur. BAĞ-KUR 1979 yılından bu yana, konut kooperatiflerine kredi vermektedir. 100 metre kareden küçük konutları finanse eder. En az 5 yıldır Kurum'un sigortalı ortağı olan kişiler, yapım maliyetinin % 80'ini geçmeyen miktarda konut kredisi almaya hak kazanır.

Üçüncüsü ise, Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun, üyelerine, ev sahibi yapmak üzere sağladığı olanaktır. OYAK, 1960 askerî müdahalesinden sonra kurulmuştur. Ordu'da 20 yıldan daha uzun süre hizmet gören subay ve astsubaylar, bu kaynaktan, bir konut kooperatifine üye olmaya gerek kalmaksızın yararlanabilmektedirler. OYAK, son yıllarda, konut ve konut dışı yapıların üretimini gerçekleştirmek üzere, OYAK İnşaat adı verilen büyük yapım ortaklığını kurmuştur. BAĞ-KUR ve OYAK, bugüne değin, sırasıyla 50 000 ve 100 000 birim konut üretmişlerdir. Bütün bu toplumsal güvenlik kuruluşları, konutu olmayanlara, % 5-9 oranında değişen bir faizle ve 20 yıla kadar uzayan bir sürede geri ödenmek üzere kredi vermektedirler.

#### IV — Konut Politikaları: Geçmişte ve Günümüzde

Türkiye'nin konut politikaları, yakın tarihimiz 4 döneme ayrılarak gözden geçirilebilir. Birinci dönem Cumhuriyet'in kuruluşundan 2. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar geçen süreyi kapsar. İkinci dönem ise, 1960'ların başından, Anayasa'nın sosyo-ekonomik kalkınmanın plana bağlanacağı gösterdiği tarihe kadar sürer. Üçüncü dönem ise, 1960 ve 1980 yıllarında yapılan iki askeri müdahale arasında kalan dönemdir. Son olarak, 1980'den sonra başlayan dönemde ise, en yeni konut politikası değişikliklerine tanık olmaktadır. Aşağıda her dönemin belli özelliklerine kısaca göz atılırken, bu özelliklerle konut politikalarının amaçları ve başması arasında bir ilişki kurmağa da çalışılacaktır.

##### A) Kısa Tarihçe

###### 1. 1923-1945 Dönemi

1923'de başkentin İstanbul'dan Ankara'ya taşınması, çok kısa sürede kentin nüfusunda beklenmedik bir artışa yol açtı. Nüfus 70 000'den bir kaç yüzbine yükselince, konut politikası, başkentte biriken kamu görevlilerinin barınma sorunlarının çözümüne yöneltildi. Kamu görevlilerine aylıklarının yarısı kadar yardım sağlanmasını öngören 1925 tarihli Yasa'nın (No: 586), çıkarılması ilk alınan önlemlerdendir. Onu, 1928 yılında, devlet memurları için lojman yapılmasını öngören yeni bir yasa izledi (No: 1352). Bundan bir yıl sonra da, hükümet, başkentte artan konut darlığını gidermek için, devlet memurlarına konut ödeneği vermeğe başladı (Yasa, No: 1452). Bu Yasa, 1951 tarihine değin yürürlükte kalmıştır.

Ayrıca, 1937'den itibaren, Genel Bütçe'den ayrılan ödeneklerle bir Fon oluşturulmuş ve bununla lojman üretimi desteklenmiştir. Son olarak, 1944'de, lojman sunusunu artırmak amacıyla Memur Konutları Yasası (No: 4626) çıkarılmıştır.<sup>9</sup> Bütün bu önlemlere yansıyan devlet karışması, savaş ekonomisi koşullarından ve o yıllarda dünya çapında yaygınlık kazanan karışmacılık (interventionism)tan kaynaklanıyordu.

Başkent'in Ankara'ya taşınmasının ardından, özel bir yasa (583) ile Ankara Belediyesi, çağdaş bir imar planına uygun olarak başkenti geliştirmek için, kentin yakınlarındaki 4 milyon metre karelik kırsal nitelikli bir toprağı kamulaştırmaya yetkili kılınmıştır.<sup>10</sup> Toprak sahipleri-

<sup>9</sup> F. Yavuz, Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz, SBF, Ankara, 1952; ve R. Keleş, "Atatürk, Modern Ankara and the Environment", Birleşmiş Milletler Türk Derneği, İnsan Hakları Armağanı, 1983, 85-96.

<sup>10</sup> R. Keleş ve G.K. Payne, "Turkey", in Martyn Wynn (ed.), Planning and Urban Growth in Southern Europe, Mansell, London, 1984, 165-197.

ne ödenecek ödencenin miktarı, yasa ile düşük bir düzeyde tutulmuştur. Bir metre kareye ödenecek para, 1915 yılı vergi değerinin 15 katı olarak saptanmıştır. Yarı, otoriter bir siyasal rejimin desteğiyle kazanılan bu toprakların akıllıca kullanılmış olduğu söylenemez. 10 yıldan az bir süre içinde, Ankara Belediyesi bunun hepsini satmış ve daha sonraki yıllarda da, imar planının uygulanması için zorunlu gördüklerini, çok yüksek bedeller ödeyerek yeniden satın almak zorunda kalmıştır.

Buraya kadar özetlenen önlemleri tamamlayabilmek için, 1939 yılında çıkarılan Kira Sınırlandırma Yasasından da söz etmek gerekir. Amacı, kiracı aileleri, savaşın yarattığı olağanüstü koşullardan korumak olan bu yasa, başarılı bir biçimde uygulanamamış, 1963 yılında ise, Anayasa Mahkemesi'nce "Anayasaya aykırı" bulunarak iptal edilmiştir.

### 2.1945-1960 Dönemi

Bu dönemin özelliği, kentleşmenin hızlanmış olması ve büyük kentlerde gecekonduların çoğalmasındadır. Bu yıllarda, tarım dışı kesimlerdeki işgücü büyük oranda artmış ve ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısında hızlı dönüşümler başlamıştır. İşçi hareketinin güçlenmesi, tek partiden çok parti rejimine geçiş, konut, kent ve bölge planlama işlerinden sorumlu bir Bakanlığın kurulması, bu dönemin toplumsal ve ekonomik görünümünün özelliklerindedir.

Konut politikasının önceliği, başkentin konut sorunundan, belli başlı kentlerin konut sorunlarına doğru kaymıştır. Gecekondulaşmayı önlemek ve aynı zamanda konut sunusunu artırmak amacıyla yarım düzineye yakın yasa çıkarılmıştır. Yeni yapılar için bir özendirme olarak bina vergisinden bağışıklık getirilmesinin de, konut üretiminin artmasında önemli bir rolü olmamıştır. Bir yandan Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulması, bir yandan da Kurum'un, kooperatiflere konut kredisi vermeye başlaması konut ve yerleşme sorunlarının çözümü doğrultusunda atılmış önemli adımlardır. Bu listeye, konut finansmanı alanında daha önemli bir rol oynayabilmesi için Emlâk Bankası'nın 1945 yılında yeniden düzenlenmesi ve Belediye Yasasında, yerel yönetimlere ucuz konut porjeleri yapabilmek ve arsa spekülasyonunu önleme görevini yerine getirebilmek için değişiklik yapılması da eklenebilir. Bütün bu çabalara karşın, konut üretimini artırmaya yönelik girişimlerin ekonominin bütünü ve ekonomik gelişme konusuyla bağlantı kurulmadan yürütülmüş olduğu dikkati çekmektedir.

### 3. 1960-1980 Dönemi

Bu dönem, bir askeri müdahalenin ardından, yeni bir anayasanın yürürlüğe girdiği dönemdir. 1961 Anayasasının 49. maddesi konut kesimin-



de önceliği açık bir biçimde “yoksul ve dar gelirli ailelere” vermiştir. Devlet Planlama Örgütü’nün kurulması, konut sorunlarının daha nesnel bir biçimde ve ekonominin bütünü içindeki yeri dikkate alınarak değerlendirilmeye fırsat vermiştir. O tarihten beri de, ulusal konut politikası ilkeleri 5 yıllık kalkınma planlarında yer almıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1963-1967) temel felsefesi, konut yatırımlarının üretken olmadığı ve miktarının olabildiği ölçüde düşük düzeyde tutulması gereğine dayanıyordu. Plan, yatırım miktarını değiştirmeksizin, üretilecek konut birimlerinin sayısının artırılmasını önermiştir. Bu yaklaşım, varlıklı aileler için yapılan lüks konutlardan farklı olarak, adına “toplumsal konut” ya da “halk konutu” denilen yeni konut tasarımlarının aranmasını zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak, konut yatırımlarının miktarı, toplam yatırım içinde % 30’dan % 20’ye düşürülmüş, bu toplumsal konutun en büyük boyutu ise 100 metre kare olarak saptanmıştır. Yeni standartlara uyulmasını sağlarken, özel konut piyasasını etkilemek amacıyla iki araç kullanılmıştır. Birinci kümede vergi bağışıklık ve indirimleri, ikincisi de konut kredilerinin yalnız küçük konutlara verilmesi kararıydı. Konut üretiminde kamu kesiminin payı çok küçük olduğundan, bu önlem, üretimin büyük çoğunluğunu yapan özel kesimi dolaylı olarak ve ihmal edilebilecek ölçülerde etkilemiştir.

Konut yatırımlarının oranını azaltma politikası İkinci Beş Yıllık Planda da (1968-1973) vardır. Bununla birlikte, hedef olarak saptanan % 17.9 oranı uygulamada aşılmış ve % 20.1’i bulmuştur. İlk kez, İkinci Plan, konut kesiminde devletin rolünü “yatırımcı” ya da “yapımcı” olarak değil, açıkça, “düzenleyici” olarak belirlemiştir. Toplumsal konutların kamu kaynaklı kredilerle finansmanı ve kendi evini yapacak olanlara yardımlar sağlanması da bu Planın önerileri arasındadır.

Gecekondu sorununun ortaya çıkmasından sonra, ilk kez, İkinci Beş Yıllık Plan, yapılmış olan gecekonduları yasal yapılar olmaktan çıkarmayı, içinde oturanlara yer bulmadan hiç bir gecekonduyu yıkmamayı bir ilke olarak benimsemiştir. Bu nedenle 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası, gecekondu yapım sürecini değil, fakat bu süreç sonunda yapılmış bulunan gecekonduları yasallaştırmıştır.

Son olarak, bu plan, yeni bir Kira Denetimi Yasası hazırlanmasına konut piyasasına bu yoldan karışmanın sunu ve istem arasındaki dengeyi bozabileceği gerekçesiyle karşı olmuştur.

Üçüncü Beş Yıllık Plan (1973-1977), konut yatırım oranının daha da düşürülmesini, % 15.7’ye indirilmesini öngörmüştü. Ama, önerilen önlemler, bu hedefi gerçekleştirmeye yetmemiştir. Plan, konutla ilgili sorumlulukların özel kesim ile kamu kesimi arasında bölüştürülmesine ağırlık

vermiştir. Her ne kadar, çeşitli kamu kuruluşlarına verilen konut kredilerinin koşullarının standartlaştırılması gereksinmesine değinmiş ise de, bu amaç da, ne planın yürürlük süresi içinde, ne de sonra gerçekleşmiş değildir. Kiralık konut yapımını engelleyici nedenlerin giderilmesiyle kiralık konut üretiminin her iki kesim tarafından desteklenmesi de, bu Planın önerileri arasındadır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983) daha önceki üç planda yer alan önerilerin toplamından farklı bir yenilik içermemekteydi. Sadece arsa spekülasyonunun önlenmesine ve gecekondü bölgelerinde iyileştirme projelerinin desteklenmesine ilişkin kimi öneriler vardır. Planın bununla ilgili bir başka önerisi de, gecekondunun, üzerinde yapıldığı arsanın, gecekondunun sahibi olan aileye uzun süreyle kiraya verilerek iye-lik durumunun normalleştirilmesidir. Hızla büyüyen kentlerin çevresindeki arsalar üzerinde merkezî ve yerel yönetimlerin denetimlerinin gerçekleştirilmesi Dördüncü Planın önemli ilkelerinden biridir.

Uygulandığı yılları kaplayan siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle bu dönem, plansız bir dönem de sayılabilir. Çünkü Plan, kamusal politikalar için hiç bir zaman etkin bir rehber oluşturamamıştır. Bununla birlikte, bir kaç Bakanlar Kurulu Kararı konut kooperatifleriyle toplu konut kuruluşlarını desteklemeyi ve konut ve bölgesel gelişme politikaları arasındaki bağı kurmayı amaçlamıştır. Toplumsal konut üretimini artırmak amacıyla alınan tüm önlemlere karşın, konut açığı büyümüştür. Her ne kadar Planda yatırım için belirlenen oran % 14.6 ise de, bu oran, lüks konut yatırımlarının özel yatırımcılar tarafından kârlı bulunuşu nedeniyle % 19.6'nın altına inmemiştir. Sadece, artan enflasyon ve yüksek faiz hadleri nedeniyle, özel tasarruflar, konut kesiminden bankacılığa yönelmiştir. Bu ise, yapım kesiminde yeni bir bunalımın başlangıcı olmuştur.

Beşinci Beş Yıllık Plan (1984-1989), bu dönemde iktidarda bulunan siyasal partinin programında yer alan ilkelerin resmî bir plan belgesi haline getirilmiş biçimindedir. Gecekondü yasaları, gecekondü arsalarının iyelik durumunun normalleştirilmesi, kent imarı ve konut konusunda maliyetin telâfisi (cost recovery) ilkesinin benimsenmesi, bütçe dışı kaynaklarla bir Toplu Konut Fonu oluşturulması ve konut kesiminde özelleştirme, hem hükümet programında, hem de 5 yıllık Kalkınma Planında yer alan ilkelerdir.<sup>11</sup> 1983 yılında iktidarda bulunan hükümet, daha önceki siyasal iktidardan farklı olarak, Parlamentodaki çoğunluğa dayanarak, resmen ifade ettiği amaçlarını, uygulamada elde edebildiği sonuçlar ne kadar yetersiz olursa olsun gerçekleştirmeye fırsat bulmuştur.

<sup>11</sup> R. Keleş, "Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları", SBF Dergisi, C. 43, Sayı 3-4, (Temmuz-Aralık 1988), 33-57.

## B) 1980'den Bu Yana Konut Politikaları: Toplu Konut

Bu dönemin en önemli özelliği, siyasal istikrarsızlığa son vermek ve ülkede demokrasiyi yeniden kurmak amacıyla yönetime el koyan ve üç yıldan uzun süre iktidarda kalan bir askeri yönetimin varlığıdır. Bununla birlikte, ekonomik politikaların üzerindeki etkileri bu iktidar son bulduktan sonra da sürmüştür. 1980-1988 dönemi, resmen bir kalkınma planı var olmasına karşın, kalkınma planının açıkça reddedilmiş olduğu bir dönemdir. Başka bir deyişle, bu dönemde plan, ekonominin plansız bir biçimde gelişmesini özendirilmiş, ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında, özel girişimcilerin rolünü ve öncülüğünü en çöğa çıkarmak amacıyla kullanılmıştır.

### 1. Birinci Toplu Konut Yasası

Bu dönemin başlangıcında, 1981'de Askeri Yönetim 2487 Sayılı Toplu Konut Yasasını çıkarmıştır. Bu Yasa şu ilkelere dayanıyordu:

a) Toplu konut yöntemi, bireysel konutlara ve yap-satçılığa yeğlenecektir. Yasa "toplu konutu", yılda 750-1000 konut biriminden oluşan projeler biçiminde tanımlamıştır. Konut gereksinmesini en çabuk karşılayabilecek tek yol olarak görülmüştür. Bu çok sayıda konuta duyulan bir istemin bir sonucuydu.

b) Öncelik, orta ve düşük gelirli kümelere verilmiştir. Bununla birlikte, konut kredisi alabilmek için yapılması gereken ön ödeme miktarı o kadar yüksekti ki, büyük bir düşük gelirli kitle bu yüzden fiili olarak devletin konut yardımından yararlanamıyordu.

c) Yasa, toplumsal konut üretimine öncelik vermiştir. Toplumsal konutla kastedilen, 100 metre kareden daha küçük konutlardır. Her türlü yardımın, bu büyüklük kümesinde bulunan konutlara sağlanması öngörü-lüyordu. Ucuz olması ve toplumun yaşama alışkanlıklarına uygun bulunuşu da toplumsal konutun özellikleri arasındaydı.

d) Kredi koşullarını, nüfusu 500 000 ve daha az olan kentler lehine farklılaştırarak, bu yasa, büyük kentlerde aşırı derecede nüfus yığılışını da önlemeyi amaçlamıştır. Öte yandan, çok küçük kentler, yani 30 000 ve daha az nüfuslu kentler, toplu konut kredisinden yararlandırılan yerleşmelerin dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte, yasada, bir yandan önceliğin barajlar, sanayi bölgeleri, enerji santralleri, liman tesisleri ve ağır sanayi kuruluşları yapılmakta olan yerlere verileceğini gösteren kural ile bu belirtilen amaç arasında bir çelişki var gibidir.

e) Yasa, toplu konut kuruluşlarını, konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kurumları olarak tanımlamıştır. Böylece,



özel kesimdeki tüm yapım firmaları Kamu Konut Fonu'nun sağladığı fırsatlardan yararlanamaz duruma geliyordu. Kâr amacı gütmeyen kuruluşların özel firmalara yeğlenmesi, sonuçta, yasanın değiştirilmesiyle sonuçlanan önemli ekonomik ve siyasal sorunlar doğurmuştur.

f) Yasanın uygulanmasında asıl rol, merkezi yönetime, yani Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bırakılmıştır. Yerel yönetimlerden ve yerel yönetimlerin, toplumsal konut üretimindeki olası rollerinden yasada söz edildiği görülmez. Bu ihmalin nedeni bir ölçüde, askerî yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğidir. Bütün dünyada askerî yönetimler, yerel yönetimlerle merkezi iktidarlar için alternatif güç odakları oluşturabilecek sivil toplum kurumlarının güçlenmesine sempatiyle bakmazlar.<sup>12</sup>

g) Son olarak, konutu üretken olmayan ve hızlı ekonomik gelişmeyi yavaşlatan bir etmen olarak gören politik yaklaşımın bu yasa ile terk edildiğine değinmek gerekir. Çünkü bu yasa, bütçeden her yıl ayrılan % 5 oranında bir pay ile bir Kamu Konut Fonu oluşturmuş ve konut üretimini artırarak, konut yapım örgütlerinin finanse edilmesini öngörmüştür. Bu yaklaşım değişikliği, konut yatırımlarını artırmanın hem konut koşullarının iyileştirilmesine yardım edeceği, hem de ekonomideki durgunluğun giderilmesini kolaylaştıracağı inancına dayanıyordu.

Kamu Konut Fonu'nun kullanımında öngörülen başlıca amaçlar şunlardır: 1) % 80'i konutsuz yurttaşlara kredi ve sübvansiyon olarak ve toplu konut projelerinin altyapı giderleri için, 2) % 12'si toplu konut projelerinin gerçekleştirildiği alanlarda arsa ve arazi kamulaştırma için, 3) % 5'i Emlâk Bankasının kurduğu yapım ortaklıkları için, 4) % 3'ü proje tasarımı, teknolojik yenilikler, yapı elemanları, enerji tasarrufu sağlayan ve çevre kirliliğini önleyici yükler için.

Bu yasaya çok şiddetli eleştiriler yöneltilmiştir. Bir kez, özel kesimdeki yapım firmalarının tepkileriyle karşılaşmıştır. Bu tepkiler iki türdü. Birinci kümede, Kamu Konut Fonu kaynaklarından yoksun bırakılan küçük konut üreticileri yer alıyordu. Bunlar, yasanın kendi varlıklarına büyük firmalar lehine son vermekte olduğunu öne sürdüler. Öte yandan, büyük yapım ortaklıklarının yer aldığı ikinci küme ise, öncülüğün yalnız, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara verilmiş olmasından yakındılar.

Her iki küme de, yasanın dayandığı felsefeyi "ekonomide özel kesim aleyhine yeni bir devletçilik" olarak niteleyerek karşı çıktılar. Bu biçimle yasanın temel amaçlarından birini, yapım kesimindeki durgunluğu

<sup>12</sup> R. Keleş, "Central-local Relations in Turkish Politics", Journal of Social Studies, Dhaka, Bangladesh, (October 1988).

giderme amacını gerçekleştiremeyeceğini öne sürdüler. Bu itirazlar bir ölçüde dayanaktan yoksundu. Çünkü, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar kendi başına inşaat yapacak biçimde örgütlenmiş değillerdi ve dolayısıyla konutların fiilen yapımını ya da bu işin bir bölümünü, özel firmalara bırakmak zorundaydılar. Son olarak da, bunlara, 100 metre kare genişliğindeki konut boyutlarını çok küçük bulan geniş konut yapımcılarının tepkileri eklenebilir. Onlara göre, Türk ailesi, kentleşmiş yörelerde bile henüz nükleer aile durumuna gelmiş olmaktan uzaktı ve ataerkil ailelerin çoğunda görülen geleneksel kalabalıklık çok daha geniş konutların üretiminin devletçe desteklenmesini zorunlu kılıyordu.

Yasanın, hukuken yürürlükte kaldığı 2.5 yıl içinde, temel felsefesine gösterilen karşı koyma nedeniyle, etkin biçimde uygulandığı söylenemez. Bu karşı, koymaya sürekli olarak Kamu Konut Fonuna ödenmesi gereken % 5'lik payı ödememekte direnen bizzat Maliye Bakanı da katılınca ki, Toplu Konut Yasası, pratikte yararsız bir belge niteliğini aldı. Bu dönemde, Bakanlık yasal olarak ödemesi gereken miktarın sadece % 5'ini ödemekle yetindi. Bu deneyim, askeri yönetime yardım eden teknisyenlerin bütün çabalarına karşın, toplumsal amaçlı olan bir yasanın uygulanmasının DPT ve Maliye Bakanlığı gibi yerleşik çıkarlarla özdeşleşmiş bir bürokrasinin karşı koyması ile önlendiğini gösteren bir deneyimdir.

## 2. İkinci (Bugünkü) Toplu Konut Yasası

1981 tarihli Toplu Konut Yasasına karşı gösterilen bir tepkinin sonucu olarak, DPT 1983 sonlarında kurulan hükümete sunulmak üzere yeni bir yasanın hazırlıklarını yapmış ve yasa 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. (No: 2985). İlke olarak, konut kesiminin verimliliği konusundaki pozitif yaklaşım bakımından her iki yasa arasında fark yoktur. Bu nedenle, fon, Toplu Konut Fonu olarak korunmuş ve konut yatırımları, konut koşullarının iyileştirilmesi yönünden zorunlu sayılmıştır. Bununla birlikte, yeni yasa, genel bütçeden konut kesimine pay ayrılması sistemine son vererek radikal bir değişiklik getirmiştir. Bunun yerine, Toplu Konut Fonunun gelirlerini yeniden düzenlemiş ve bunları bütçe dışı kaynaklara dayandırmıştır.

Fonun belli başlı kaynakları şunlardır: 1) Özel ve gerçek kişiler ile kamu kuruluşlarının ürettiği alkollü ve alkolsüz içkilerin, tütün mamullerinin ve benzerlerinin satış hasılatından alınan üretim vergilerinin % 15'i. 2) Petrol mamullerinin % 10'u ve öteki yakıtların satışlarının % 5 kadarı. 3) Gümrüklü olarak ithal edilen mallardan alınan vergiler. 4) İthal edilen mallar ve öteki kaynaklardan alınan vergi. İlk üç kaynaktan alınan vergiler, 1987 yılında, Fon gelirlerinin % 67'sini oluşturmuştur. 1986 yılın-

da Fonda biriken para 651 milyon (500 bin dolar) Türk Lirası olduğu hesaplanmıştır.

Toplu Konut Yasasının 3. maddesine göre, bu Fon aşağıdaki amaçlar için kullanılır: 1) Bireyler ve konut yapım örgütlerine kredi vermekte. 1986 yılında, 500 000 konut için kredi verilmiştir. Hedef, yılda ortalama 200 000 konutun yapımını gerçekleştirebilmektedir. 2) Faiz oranlarını düşürebilmek için sübvansiyon. 3) Toplu konut alanlarında arsa sağlama. 4) Yapım sanayiinin desteklenmesi için yatırım ve işletme kredisi sağlanması. 5) Yapı ve yapı gereçleri araştırmalarının desteklenmesi.

Toplu Konut Yasası, merkezî yönetimi, konut politikasını uygulamakla sorumlu tek otorite saymaktadır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin konut konusundaki sorumluluklarını yerine getirmelerine izin vermemekte ve onları bu işe yönlendirmemektedir. Hatta, kentlerin gelişme alanlarında yeni yerleşim yerleri bulma yetkisi bile, merkezî yönetimin temsilcisi olan valilere bırakılmıştır. Belediyelerin, konut alanındaki yetki ve görevleri özel yasalarla belirlenmiş olduğundan, belki bunların yeni yasada yeniden zikredilmesine gerek yoktur. Daha gerçekçi olan bir yorum, siyasal iktidarı elinde bulunduran siyasal parti örgütü ile çok sıkı bir biçimde bütünleşmiş bir merkezî yönetimin, malî ve öteki tüm yetkileri yerel yönetimlere vermek yerine kendi elinin altında bulundurmaya yeğleyeceğidir.

Yeni yasanın eskisinden önemli bir farkı, büyük holdinglerle konut yapım ortaklıklarına, kamu kaynaklarından yararlanabilecek büyük yapım örgütleri arasında yer vermesidir. Eski yasadan farklı olarak, yeni yasa ile formüle edilen politika, bireylerin de, Fon'dan piyasadaki konutları satın alabilmek için konut kredisi almalarına olanak vermiştir. Bireylere ek olarak, yapımcılar, yükleniciler, konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri krediden yararlanabilmeleri öngörülenler arasındadır. Son bir grupta da, yatırım ve işletme kredisi için başvuranlar ve turistik yörelerde kullanılmak için yatırım ve altyapı kredisi isteminde bulunanlar vardır.

"Toplu Konut" terimi, bir proje çerçevesinde çok sayıda konut birimi üreterek ölçek ekonomilerinden yararlanmaya olanak sağlayan büyük projeleri anlatmak üzere kullanılmaktadır. Toplu konuta önem verilmesi, konut açığının nispeten kısa bir süre içinde kapatılabilmesi için bulunan en uygun yöntem olduğu inancından kaynaklanmıştır. Bu yönden bakıldığında, Fondan, piyasada serbest hareket edebilmelerine olanak vermek için bireylerin konut kredisi alabilmelerine izin vermek, toplu konut üretiminin amaçlarının gerçekleşmesine yarayabilecek bir karar değildir.

Son 20 yılda uygulanan konut politikalarından da, yeni yasa, iki noktada ayrılmaktadır. Birincisi, yeni yasa ile kredi alabilecek konut büyük-



lüklerinin 150 metre kareye yükseltilmiş olmasıdır. Oysa, son 20 yılda, 100 metre kareden daha geniş konutlar için kredi alınmasına izin verilmiyordu. İkinci olarak da, bir kişi, artık bir ikinci konut için ya da bir sayfiye konutu için kredi alabilmektedir. Bu da, toplumsal amaçlı konut kredilerinden ancak konutu olmayanların yararlanma hakkına sahip bulunduğu daha önceki politika tercihlerinden kesin bir ayrılmayı gösterir. Ailenin bir üyesinin, iyeliğinde bir daire ya da konut yapmaya elverişli bir arsanın bulunması durumunda bile, hane-halkı başkanı kredi için başvurma hakkını yitirirdi. Aksi yönde atılan yeni adımlar, mevzuatın toplumsal amaçlarını, geniş ölçüde, tartışılabilir duruma getirmiştir.

#### a) Konut Yatırımları

Konut yatırımları, konut politikasının uygulanmasının en etkin aracıdır. Türkiye’de kaynak yetersizliği, her zaman, konut açığının temel nedeni olarak gösterilmiştir. Ama, konut yatırımlarının toplam yatırımların % 35’ini oluşturduğu zamanlarda da, barınma koşullarının kötüleşmesi önlenememişti. Bir başka deyişle, yatırımların yetersiz olması, politikaların başarısızlığının tek nedeni olarak görülemez.

Türkiye’de konut yatırımlarının yaklaşık % 92’si özel kesim eliyle yapılır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamunun, konut kesimindeki payını % 8’den % 7’ye düşürmeyi amaçlamaktadır. Bugün için konuta ayrılan kaynaklar her ne kadar az sayılmasa da, üç önemli etmen, konut açığının büyümesine yol açmaktadır. Birincisi, konut maliyeti içinde ortalama % 60’ı bulan arsa payının görece olarak yüksek olmasıdır. İkincisi, hızlı enflasyonun bir sonucu olarak, yapı gereçleri fiyatlarının hızla artmasıdır. Yüksek yapı gereçleri fiyatlarının toplam konut maliyetine yansımaları, ailelerin gösterişçi tüketim eğilimlerinin bir sonucu olarak konutların ortalama büyüklüklerinin artmasından da olumsuz yönden etkilenmektedir. Çimento, pik demir, tuğla ve cam fiyatlarının artışı, 1980 yılına oranla 1988’de sırayla 11,6, 6 ve 8 kat yükselmiştir.<sup>13</sup> Son, fakat öncekilerden daha önemsiz olmayan bir etmen de, girişimciye kâr olarak giden kısımdır. Bu etmenlerle piyasadaki toplumsal konutların fiyatı dar, hatta orta gelirli ailelerin erişebilecekleri düzeyin üstüne çıkmaktadır.

Yıllık konut gereksinmesinin 1979-1983 yılları arasında 278 000 ile 397 000 arasında değişmesine karşın aynı yıllarda fiilen üretilen birim sayısının 144 000 ile 251 000 arasında değiştiği görülmüştür. Bu, yılda, 250 000 dolayında bir konut açığı olduğunu gösterir. Üretim süreci, gereksinmenin hızlı artışını izleyememektedir.

<sup>13</sup> R. Keleş ve H. Kano, (eds.), Housing and the Urban Poor in the Middle East, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1987, ME Series, No: 20, 25-79.

1968-1983 arasında, toplam konut gereksinmesi 3,8 milyon olduğu halde, sadece 3,1 milyon konut inşa edilebilmiştir. Arada kalan boşluğun 700 000 gecekondulu ile dolduğunu görmek çok ilginçtir. Başka deyişle, 1000 kişiye her yıl üretilen konut 1965'te 2,6'dan 1970'de 1,2'ye, 1975'te 1,2'ye, 1980'de 3,1'e ve 1985'te 5,1'e çıkmıştır. Bütün bu rakamlar, sanayileşmiş ülkelerin rakamlarıyla kıyaslanamayacak kadar düşüktür.

Konut yatırımlarının verimliliğine etki yapan bir konu da, konutların büyüklükleridir. Genellikle "net yararlı alan" rakamıyla ölçülen konut standardı, toplumsal konut politikalarının amaçlarına varılmasında geniş ölçüde kullanılmıştır. Geniş anlamdaki konut ölçünü kavramının içine, yatak odası sayısı, oda başına düşen nüfus, konutun sahip olduğu hizmet ve kolaylıklar ile yapım sistemleri ve kullanılan yapı gereçleri de girer. Bir süredir, genel çevre koşulları, toplumsal hizmetlere yakınlık, konut çevrelerinin kentin öteki kesimleriyle bağlantıları da konut ölçünlerinin öğeleri olarak görülmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, toplumsal konut politikasının uygulanması açısından, başvuru sahiplerinin mali yardım alıp alamayacaklarının belirlenmesinde hâlâ, Türkiye'de alan ölçünleri kullanılmaktadır.

1964 yılında kabul edilen bir Bakanlar Kurulu Kararı, toplumsal konut büyüklüğünü 100 metre kare ile sınırlamıştı. O tarihten bu yana (25 yıl), kamu kuruluşlarından konut kredisi alanlar bu koşula uymuşlardır. Öte yandan, vergi politikası da, bazı özendiriciler kullanarak, daha küçük konutların yapımını özendirmiştir. Salt konut alanının yeterli bir ölçüt olmayacağı ve bu boyuttaki konutların ortalama Türk ailesinin gereksinimleri için çok küçük olduğu gerekçesiyle yapımcılar, tüketiciler ve aydınlarca bu ölçünler eleştiriye konu yapılmıştır.

Tepkiler, hükümetin, en düşük ölçünleri, 1984 yılında 100'den 150 metre kareye yükseltmesiyle sonuçlanmıştır. Yeni hükümetin getirdiği bir yasa (No: 2982) vergi bağışıklığını 150 metre kareye kadar konutları da kapsayacak kadar genişletilmiştir. Bu hüküm, Toplu Konut Yasasında da yer almıştır. Resmî istatistiklere göre, o tarihten bu yana, konutların büyüklüklerinde sürekli bir artış olmuştur. Bununla birlikte, yakın geçmişte, 100 metre kare sınırlamasına karşın, eğilim, büyük konut yapma yönündeydi. Örneğin, ortalama konut büyüklüğü, 1965'te 99,4 metre kareden, 1970'de 98, 6 metre kareye, 1975'te 100,2 metre kareye. 1980'de 109,7 metre kareye, 1985'te de 115 metre kareye yükselmiştir.<sup>14</sup>

Her ne kadar kamudan konut kredisi alabilecek konutların büyüklüğü 150 metre kareye kadar yükseltilmiş ise de, konut finansmanı ile ilgili ya-

<sup>14</sup> M. Balamir, "Trends and Policies in the Turkish Family Structures and Forms", (Yayımlanmamış bildiri, ODTÜ, Mimarlık Fakültesi), Ankara, 1987.

salar, kredi koşullarını, küçük konutların lehine farklılaştırmaktadır. Kısmen bu nedenle, kısmen de, mimarların yeni toplumsal konut tasarımları yapmaktaki başarılarının sonucu olarak, Toplu Konut Fonu'nca finanse edilecek küçük konutlara istemde önemli bir artış olmuştur. Yakınlarda yapılan bir araştırmaya göre, hanehalklarının % 68.5'i 80-100 metre kare konutlar için, sadece % 31.8'i 100-150 metre karelik konutlar için başvurmuşlardır.<sup>15</sup> Toplu Konut Fonu Yönetimi'nce, lüks sayılan konutlara verilecek en küçük miktardaki kredinin bile kaçınılmaz olarak daha çok toplumsal konut üretimi için kullanılabilir kaynak miktarını sınırlandıracağına ve ulusal ekonomi için savruganlığa yol açacağına değinmek gerekir.\*

### b) Konut Finansmanı

Konut finansmanı, Toplu Konut Fonu'nun yönetiminden sorumlu olan Toplu Konut Yönetiminin görevleri arasındadır. Bu kuruluş, 3 yıldan biraz daha uzun bir süre içinde, Fon'dan yaptığı yardımlarla, 1947 yılından bu yana yapılan konutlar kadar konut üretimine katkıda bulunmuştur. Bir başka deyişle, yıllardır yapılan ortalama konut sayısı açısından, Toplu Konut Yönetimi'nin payı, % 87.8, Emlâk Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun payı sırayla % 5.6 ve % 5.1'dir. Öteki Sosyal Güvenlik Kurumları, OYAK ve BAĞ-KUR'un payları önemsiz ölçülerdedir.<sup>16</sup>

Toplu Konut Fonu'nun kullanılmasının bir sonucu olarak, konut kredilerinin toplam banka kredileri içindeki payı önemli ölçüde artmıştır. 1980'de 1.4'den, 1981'de 1.6'ya, 1983'de 2.8'e 1984'te 4.9'a ve 1985'te 6.9'a yükselmiştir. Bugün için % 9 doaylarında olduğu tahmin edilebilir. Toplam olarak 1.8 trilyon lira (90 milyon dolar), 5 yıldan kısa bir sürede 600 000 konutun finansmanı için ipotek kredisi olarak verilmiştir. Kredilerin yalnız çok küçük bir kısmı doğrudan bireylerce kullanılmış, çok büyük bölümü (% 95) ise, konut kooperatifleri ve onların birliklerine kullanılmıştır. Kredilerin çoğu en büyük kentlerde kullanılmıştır. En büyük 10 kent 1987'de toplam kredilerin % 60.2'sini kullanmışlardır. Bunlar, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Mersin, Konya, Kayseri, Kocaeli ve Balıkesir'dir.<sup>17</sup> Toplam nüfusları, kentli nüfusun % 49.6'sıdır.

1987 yılında, Toplu Konut Fonu'nun bütçesi 591 milyar lira (47 mil-

<sup>15</sup> M. Sipahi, "Konut Büyüklükleri ve Gerçekler", Konutbirlik, Seri 4, No: 11, Kasım 1987, 11.

<sup>16</sup> R. Keleş ve H. Kano, op. cit., 31.

<sup>17</sup> Konutbirlik, Seri 5, No: 1, Ocak 1988, 14.

\* Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan bir değişiklikle (R.G. 30 Mayıs 1989, No: 20180), 100 metre kareden daha geniş konutlara kredi verilmesi uygulamasına son verilmiştir.



yon dolar) idi ve 1988'de 780 milyar lira (62 milyon dolar) olduğu tahmin edilmektedir. Konut yatırımlarının enflasyonist etkiler nedeniyle dir ki, 1988'de Fon kaynaklarının % 30'unun Genel Bütçeye, % 10'unun da Sosyal Refah Fonu'na aktarılması kararlaştırılmıştı.<sup>18</sup>

Fon'dan bireylere ve konut kooperatiflerine verilen kredilerin koşulları, son beş yılda sık sık değiştirilmiştir. 1980-1989 arasında, % 30-75 arasında değişen yüksek enflasyon oranı nedeniyle, açılan krediler çok kısa süre içinde tümüyle yetersiz duruma gelmekteydi. Bu nedenle, kredi miktarında da sık sık artırmalar yapmak zorunlu olmuştur. Örneğin, 1988'den önce, 60 metre kareden küçük bir konuta verilebilecek kredi 2 milyon lira (1.539 dolar), 150 metre karelik konut için ise 3.5 milyon lira (2.692 dolar) idi. Şubat 1988 tarihine kadar ise, bu rakamlar, aynı büyüklükteki konutlar için, sırasıyla 3 milyon lira (2.301 dolar) ve 3.8 milyon lira (2.923 dolar) idi. O tarihten sonra, kredi miktarı, büyüklüğe bakılmaksızın, bütün konutlar için 4.5 milyon liraya (3.461 dolar) yükseltiştir.

Şubat 1988'de yapılan düzenlemeye göre, faiz hadleri de, 60 metre kareden küçük konutlar için % 15, 61-80 metre karelik konutlar için % 17, 81-100 metre kare arasındakiler için % 20, 101-150 metre kare arasındakiler için ise % 25 olarak belirlenmiştir. Konut kooperatiflerinin, kooperatif birliklerinin ve toplumsal güvenlik kuruluşlarının üyeleri, Fon'dan kredi alabilmek için, ön ödeme yapmak, yani bir alıcı payı hesabı açtırarak oraya para yatırmak zorunda değillerdi. Bununla birlikte, bireysel olarak kredi almak için başvurular, 300.000 ile 900.000 lira (230 ile 690 dolar) arasında bir ön ödeme yapmak zorundaydılar.

1988 yılı içinde bile, aile başına verilen kredi, o yılın fiyatlarıyla, 80 metre karelik bir toplumsal konutun piyasa fiyatının dörtte birinden azını karşılamaya yetebiliyordu. Bunun bir sonucu olarak, ailelere, krediyi tamamlayan para bulabilmek için başka kaynaklar aramak zorundaydılar. Hızlı bir biçimde yükselen arsa ve yapım maliyetleri, dar ve orta gelirli-lerin konut sahibi olmalarını hemen hemen olanaksız kılmıştır ve durum bugün de böyledir. Bir niteliksiz işçinin aylık ortalama net geliri 200.000 lira (90 dolar) kadar olduğundan, bu kişi, bir toplumsal konutun fiyatını, ancak, 20 yıllık geliriyle karşılayabilir. Konut gelirin yalnız dörtte birini ödemeyi isterse, ipotek borcunu ödeyebilmek için 80 yıl beklemesi gerekir.

Toplu Konut Yönetmeliği'nde Mayıs 1989'da yapılan bir değişiklikle, konut kredisi koşulları yeniden düzenlenmiştir. Bugün (Ağustos 1989) uygulanmakta olan bu esaslara göre, bir kişinin alabileceği kredi miktarı,

<sup>18</sup> Nokta, "Bülent Gültekin ile Söyleşi", 24 Nisan 1988, C. 6, No: 16, 30-31.

40 metre kareden küçük konutlar için 12 milyon lira (5.581 dolar), 41-60 metre karelik konutlar için 15 milyon lira (6.977 dolar), 61-80 metre karelik konutlar için 15 milyon lira ve 81-100 metre karelik konutlar için 15 milyon liradır.

Ne var ki, daha önceki uygulamadan farklı olarak, bireyler gibi toplu konut kuruluşları da, alıcı payı hesabı açtırmak zorundadırlar. Bu hesaba, 40 metre kareden küçük konutlar için kredinin % 15'inin, 41-60 metre karelik konutlar için % 40'ının, 81-100 metre karelik konutlar için ise % 60'ının yatırılarak orada bir yıl süreyle tutulması şarttır. Dar gelirli yurttaşlarca, bu ölçüde yüksek miktardaki bir paranın biriktirilmesi ve bankada tutulması hemen hemen olanaksızdır. Yeni getirilen bu ilkeye bakılarak, hükümetin yapmak istediği şeyin, gerçekte, Toplu Konut Fonu'na başvuruları azaltmak olduğu sonucuna varılabilir.

Yeni düzenlemeye göre, konut kredileri için belirli bir faiz oranı da gösterilmiş değildir. Faizin, genel fiyat artış oranına göre, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Yönetimi'nce belirlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Geri ödeme süresi ise, 20 yılı geçemeyecektir.

Toplu konut alanları, yine eskiden olduğu gibi, belediyelerle işbirliği yapılarak valiliklerce belirlenecektir. Toplu konut alanlarının, ana-kent belediyelerin sınırları içinde en az 1.000 konutun, öteki belediyelerde ise en az 400 konutun sığacağı büyüklükte olması da, yeni Yönetmelikle belirlenen esaslar arasındadır.

1984 yılında kabul edilen bir Yasa (No: 2982) yeni konut yapımını bir çok devlet ve yerel yönetim vergilerinden bağışık tutmuş ve böylece toplumsal konut üretimini bir ölçüde özendirmiştir. 150 metre kareden daha küçük konutlara uygulanan bu kolaylıklar, 4 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1988 yılında son bulmuştur.

1986 yılında, toplumsal konutlar için daha çok kredi vermeyi sağlayan iki ek olanak daha yaratıldı. Bunlardan birincisi, Toplu Konut Fonu'ndan işçilere ve devlet memurlarına kredi verilmesini amaçlıyordu. Bu kredi için başvuran işçilerin, Sosyal Sigortalar Kurumu üyesi olmaları ve Kuruma en az 1800 günlük prim ödemiş bulunmaları gerekiyordu. Bu krediden yararlanacak olanların, konut sahibi bulunmaması gereklidir. Kredi için başvuranlar, krediden ancak bir kez yararlanabilirler. Ve kredinin miktarı da, 1 milyon lira (450 dolar) idi. Bu yardım, faizsiz bir kredi yardımındır. Bununla birlikte, yararlanacak olanların, kredinin % 5'i oranında yönetim giderleri karşılığında bir parayı ödemeleri istenmektedir. Kredinin geri ödenmesi, eşit aylık taksitlerle olacaktır. Ve bu kredi koşulları, aynen devlet memurlarından 10 hizmet yılını tamamlamış olan ve bu kredi için başvuranlar için de geçerlidir.

İkinci olarak, 1986 yılında 3320 Sayılı Yasa ile yaratılmıştır. Bu Yasa, hem kamu kesimindeki, hem de özel kesimdeki işverenleri, çalıştırdıkları kimselerin konut sorunlarının çözümüne katkıda bulunmakla görevli saymıştır. Yalnız, devlet memurları ve işçiler değil, fakat, aynı zamanda, bu görevlerinden emekli olmuş olanlar da, bu olanaktan yararlanmak hakkına sahiptiler. Yasanın uygulanmasını düzenlemek için yürürlüğe konan yönetmeliğe göre, memurlar ve işçilerin, krediden yararlanmak üzere başvurmaları gerekli değildir. Konut yardımı, hem işverenler, hem de çalıştırdıkları kimseler için zorunludur. Her ne kadar, bir aile bu yardımdan yalnız bir kere yararlanabilirse de, konut sahibi olanların da bu krediden yararlanabilmeleri öngörülmüştür. Bu son nokta, sistemin eleştirilen yönlerinden biridir.

Bu yeni mevzuatın sağladığı yardım, Toplu Konut Fonu'ndan sağlanan kredilerden, yalnız 75 metre kareden küçük konutlar için kullanılabilmesi nedeniyle ayrılmaktadır. İşverenlerin ya da işveren kuruluşlarının bu amaçla yapmaları öngörülen ödemeler, bununla ilgili tüm vergi, harç ve resimlerden bağışık tutulmuştur. Yasanın bu yardımla ilgili olarak öngördüğü sorumluluklardan, işverenler, toplu sözleşmelerle değişik hükümler koyarak kendilerini kurtaramazlar.

Toplu Konut Fonu'ndan alınan kredilerle birleştirildiği takdirde bile, bu yardımla, konutsuz kimselerin, piyasada fiyatları son derece yüksek bir toplumsal konut satın almalarına olanak yoktur. İstanbul Ticaret Odasından alınan rakamlara göre, 100 metre karelik bir konutun fiyatı, 1987'de, İstanbul'un çeşitli semtleri arasında 20 ile 80 milyon lira arasında değişmekteydi. Bu rakamlar, İzmir için 55-65 milyon, Ankara için ise, 80-95 milyon idi. Arsa payı dışında, 1 metre kare'nin yapım maliyeti 1985 yılında 60.000 lira (46 dolar), 1986'da 80.000 lira (62 dolar)ya, 1987'de 100.000 lira (77 dolar) ya, 1988'de ise 200.000 lira (118 dolar)ya yükselmiştir.

Bu koşullar altında, türlü kaynaklardan sağlanan konut yardımları bir yandan maliyetle gelirler arasındaki farkı azaltmaya yetmeyeceği gibi, öte yandan da, gerçek maliyetlerle piyasa fiyatlarının artmasını önleyecek daha yapısal ve makro ekonomik önlemler alınmadıkça konut politikasının, amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaları söz konusu değildir. Koşulların iyileştirilmesi, enflasyon oranına, yapay olarak şişirilmiş bulunan arsa ve yapı gereçleri fiyatlarının düşürülmesine ve daha gerçekçi ve ekonomik konut tasarımlarının hazırlanmasına bağlıdır.

Gelecekte, bu konuda önemli rol oynayacak makro etmenler arasında, gelir dağılımının payı unutulmamalıdır. 1988'de, nüfusun varlıklı kesimleri (% 13.2) toplam gelirin % 70.2'sini faiz, rant ve kâr adı altında alırken, toplam nüfusun % 49.7'sini oluşturan çiftçilerin ise, toplam gelirden



aldıkları pay % 15.8 idi. % 37.1'i oluşturan aylıklıların ve ücretlilerin ise aldıkları pay, sadece, % 14.0 idi.<sup>19</sup> Bir başka deyişle, nüfusun % 20'si GSMH'nın % 57'sini alırken, geriye kalan % 80, sadece % 43'ünü almıştır. Son 8 yıl içindeki gelişmeleri çözümleyen incelemeler bu durumda bir iyileşmenin değil, kötüleşmenin dikkati çektiğinde birleşmektedirler.

### c) Arsa Politikaları

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda üç kural, arsa spekülasyonunun önlenmesine ve yoksul sınıfların barınma sorununun çözümünü kolaylaştırmak için önlemler alınmasına elverişlidir. Birincisi, iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamayacağını gösteren kuraldır. İkincisi, düzenli ve sağlıklı kentleşmeyi sağlamak üzere, yasayla devletin yerleşme özgürlüğüne sınır koyabilmesi yetkisidir. Sonuncusu da, kamulaştırma ile ilgili Anayasa kuralında saklı ve kamulaştırmalarda taşınmaz sahiplerine ödenecek ödenecyle ilgili bulunmaktadır.

Bu son kural, son yirmi yıl içinde bir kaç kez değişikliğe uğramıştır. 1961 Anayasası, kamulaştırmada ödenecek karşılığın ölçüsünü ,rayiç değere (piyasadaki fiyatına) bağlamıştı. 1971 yılındaki Anayasa değişikliği sırasında, bunun yerine "vergi değeri" ölçü alınmıştır. Ama bu değişik Anayasa kuralını, Anayasa Mahkemesi 1976 yılında iptal etmiştir. İptal kararı, değişikliğin, "iyelik hakkının özünü zedelediği" gerekçesine dayanmıştır.

1981 yılında, ilk Toplu Konut Yasası, 1982 yılında da yeni Anayasanın 35. maddesi, yeniden "vergi değeri" ölçüsünü getirmişlerdir.. Böylece, "özel değerden", göreceli olarak "nesnel bir değere" geçilmesi, kentlerdeki yoksul kitleleri daha iyi koşullarda barındırmak üzere, geniş çapta toprağın ucuza kamulaştırılmasına fırsat verme avantajına sahipti. Bununla birlikte, yeni kamulaştırma mevzuatı aynı zamanda, vergi değerine ek olarak başka ölçütlerin de göz önünde tutulmasını öngörmüştür. Bunlar, kamuca resmen yapılan değer yazımları, taşınmaz malların birim fiyatları, yapım maliyeti ve öteki nesnel ölçütlerdir. Doğaldır ki, merkezî ve yerel yönetimlerin isteği ve malî gücü de, bu alanda önemli rolü olan etmenlerdir.

Arsa politikasının amacı, toprak üzerindeki bireysel iyelik hakkıyla toplum yararı arasında bir denge kurmak ve birincinin, genel yarara ters düşen sonuçlar vermesini önlemektir. Her zaman, arsa politikasının başarısıyla konut politikasının amaçları arasında bir doğru orantı olmuştur.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> S. Özmucur, *Cumhuriyet*, 22 Nisan 1988.

<sup>20</sup> H. Drabkin-Darin, *Land Policy and Urban Growth*, Pergamon Press, London, 1977; ve N. Lichfield ve H. Drabkin-Darin, *Land Policy in Planning*, George Allen and Unwin, 1980.

Bununla birlikte, kentlerdeki yoksul kitlelerin gereksinimleri ancak, ucuz arsa sunusunun artırılmasıyla çözülebilir. Bununla yakından ilgili bir amaç da, arsa fiyatlarının artış hızını yavaşlatmaktır. Son olarak, toplumsal nitelikli ve dolaylı bir amacın, merkezî ve yerel yönetimlerin planlama kararları sonucunda artan arsa değerlerinin hiç değilse bir bölümünün kamuya dönüşünün sağlanmasıdır.<sup>21</sup>

Yukarıda bir parça değinilen Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve belediyeler, arsa politikasının uygulanmasıyla görevli başlıca kuruluşlardır. Yukarıda belirtilen nedenlerle, Arsa Ofisi, etkin çalışmalar yapmayı başarmış değildir. Öte yandan, belediyeler de, daha çok, gelişme alanlarında toprak kamulaştırmaya olanak verecek kaynaklar olmadığından, ama kısmen de ilgisizlik yüzünden toprak alım-satımında etkisiz kalmışlardır.

Bununla birlikte, Ankara Belediyesinin iki girişiminden burada söz etmek yerinde olur. Birincisi, 1925 yılında, 4 milyon metre kare toprağın, özel yasa (No: 583) ile belirlenen bir fiyat üzerinden kamulaştırılmasıdır. Bu, başkent ilân edilmesinin ardından, kente yeni gelenler için toplumsal konutlar yapılmasına fırsat vermiştir. Yeni başkent gelişmesindeki başarının anahtarı bu olmuştur.<sup>22</sup> İkincisi de, 1960'ların sonuna doğru KENT-KOOP adıyla bir kooperatifler birliğinin oluşmasına öncülük ederek, devletin de yardımıyla bu kooperatifler birliğine, kamulaştırma ve satın-alma yoluyla geniş miktarlarda toprak sağlamasıdır.

Bunlardan her ikisi de başarılı girişimleri ve belediyelerin ucuz arsa sağlama yolundaki yardımları olmasaydı gerçekleşemezlerdi. Bu örneklerin dışında, yerel yönetimler, bütçe açıklarını kapatabilmek için iyeliklerindeki arsaları satmaya istekli davranmaktadırlar. Böyle bir eğilimin, kuşkusuz, akılcı ve uzun vadeli bir arsa politikasının gerekleriyle bağdaşması olanaksızdır.

Belediyeler için, taşınmaz malların bireylerden kamuya geçirilmesini içeren kamulaştırma yetkisini kullanmaktansa, kendi planlama yetkilerinden yararlanmak daha kolaydır. Toprağın yer-bölgelere ayrılması ve bölgelendirme kurallarıyla kullanımının sınırlandırılması ve hamur yetkilerden yararlanılması, belediyelerin çok sık kullandıkları planlama araçlarıdır. Kentlerin elinde olan bir planlama denetim aracı da, en az verimli tarım topraklarının kentsel gelişme amaçlarına ayrılmasına, imar ve yerleşme izni vermeleridir. Ama bir çok yörelerde, verimli tarım topraklarının korunması için etkin bir denetim sağlandığı söylenemez. Bu toprakların yalnız yüksek gelir gruplarının dinlenme gereksinimlerine hizmet

<sup>21</sup> M. Neutze, *The Price of Land and Land Use Planning*, OECD, Paris, 1973.

<sup>22</sup> R. Keleş ve G.K. Payne, *op. cit.*, 169-171.

eden sanayi, turizm tesisleri ve toplu konut projelerince işgal edilmesi karşısında, kamu kuruluşları hareketsiz kalmışlardır.

Son olarak, taşınmaz mallardan alınan vergiler, sadece boş arsalar üzerinde arsa spekülasyonu yapılmasını önlemek için değil, fakat aynı zamanda, yerel yönetimlere daha fazla kaynak sağlamak amacıyla da kullanılabilir. Bir çok Batı ülkelerinde, taşınmaz mal vergileri yerel yönetimlerin gelirlerinin başlıca kaynağıdır. Türkiye'de taşınmaz mal sahipleri, taşınmazlarının değerlerini dört yılda bir bildirmekte olduklarından, hükümet arsa değerlerindeki artışları oldukça iyi izleyebilir. Bu da, her dört yılda bir yerel yönetimlerin gelirlerinde artma fırsatı yaratır. Ama, hükümetin bu süreyi kısaltarak taşınmaz mallardan alınacak gelirleri artırmak da takdiri içindedir. Belediyeler, Emlâk vergisinin % 85'ini almakta ve % 15'ini de İl Özel Yönetimlerine vermektedirler. Anakentlerde, anakent belediyeleri verginin % 20'sini almakta, geriye kalan % 65'i de ilçe belediyeleri paylaşmaktadır.<sup>23</sup>

1980'li yıllara değin, taşınmaz mallardan iki ayrı vergi daha alınıyordu. Bunlardan biri belediyelerin, öteki merkezi yönetimindi. Her ikisi de, kamunun bayındırlık etkinlikleri sonucunda arsa değerindeki artış üzerinden alınıyordu. Birincisinin adı Değerlendirme Vergisi (Şerefiye) idi ve taşınmaz mallarının değerleri, belediyelerin kamulaştırma kararları sonucu artan taşınmaz mal sahiplerince ödeniyordu. İkincisinin adı ise, Gayrimenkul Değer Artış Vergisi idi ve taşınmaz malların alım satımı durumunda varsa artan değerler üzerinden alınıyordu. Her iki vergi, taşınmaz mal sahiplerine böylece aşırı bir vergi yükü yüklediği gerekçesiyle kaldırıldı. Ama açıktır ki, bunlara son verilmesi taşınmaz mal sahiplerini, halkın çoğunluğunun çıkarlarının bir yana bırakılması pahasına korumak amacına hizmet etmiştir.

#### d) Gecekonular

Son 30 yılda, konut açığının geniş ölçüde gecekonduyla doldurulduğuna yukarıda değinmiştik. 1985'de gecekondu sayısı 1.5 milyon dolayındaydı.<sup>24</sup> Gecekonduunun çoğu kez bir konut, gecekondulaşmanın ise bir

<sup>23</sup> R. Keleş, "Urban Administration in Turkey", *Annals of Japan Association for Middle East Studies*, 1983, No: 3-1, 84-96.

<sup>24</sup> R. Keleş ve H. Kano, *Economic Development and Social Consciousness: Turkey Under Developmentalism*, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1986, ME Series, No: 17, 67; G.K. Payne, "Self-Help Housing: A Critique of the Gecekondu of Ankara", in P. Ward (ed.), *Self-Help Housing: A Critique*, Mansell, London, 1982, 117-139; D. Drakakis-Smith, "Slums and Squatters in Ankara: Case Studies in Four Areas of the City", *Town Planning Review*, 1976, Vol. 47, No: 3, 225-240; D. Drakakis-Smith and W.B. Fisher *Housing in Ankara*, Occasional Paper, New Series, 1975, No: 7, Department of Geography, University of Durham.



konut yapma yöntemi olduğu sanılır, bu yaklaşım, gecekondunun çok daha geniş bir anlamı olduğunu gözden uzak tutmaya yol açar. Çünkü, daha çok dengesiz gelir dağılımının bir sonucu olarak, gecekonduların ve gecekondularda yaşayan nüfusun oranı son 30 yılda bu ölçüde artmıştır. Yapılan gecekondu sayısının artışıyla anakent alanlarında yaşayanların yoksulluğu arasındaki yüksek bağıntı bunu açıkça göstermektedir. Örneğin, İstanbul'da Ümraniye, Gaziosmanpaşa, Zeytinburnu gibi gecekondu alanlarında ortalama aile geliri 1980'lerin ilk yıllarında, Etiler, Yeşilyurt ve Levent gibi yerlerde yaşayan varlıklı ailelerin gelirlerine oranla 7 kat daha azdı.<sup>25</sup> Yasa dışı konutlarda yaşayan kentli nüfus oranı, Ankara'da % 70, İstanbul, İzmir, Adana'da % 50, Samsun ve Erzurum'da % 40 Bursa'da % 30'dur.<sup>26</sup>

Gecekondulaşma, köylerden kentlere nüfus akımları sonucunda, 2. Dünya Savaşı sonrasında büyük ölçüde hızlanmıştır. Bununla birlikte, hem gecekondulaşma sürecinin kendine yardım (self help) niteliği, hem de izlenen politikalar, 30 yıllık süre içinde önemli değişiklikler geçirmiştir. Başlangıçta, 1960'lara değin, gecekondulaşmada, yoksul kitlelerin kendine yardım ve karşılıklı yardım (mutual help) girişimleri ağırlık taşıyordu. Bir gecekondunun yapılması, aile üyelerinin, yakınların ve arkadaşların Devletten hiç yardım görmeden, hatta devlete ve belediyelere karşın giriştikleri ortak çabaların ürünüydü. Böylece yapılan yapılar esas olarak "kullanım değeri" için yapılıyordu. Bir gecekondunun kiralanması, istisnai ölçülerde ender rastlanan bir olaydı.

Tersine, 1960'larda ve 1970'lerde, kendine yardım ve karşılıklı yardımın gecekondu maliyeti içinde yüksek bir oran oluşturmasına karşın, gecekondu yapım süreci giderek ticarileşmiştir. Ticarileşme gecekondunun değişim değerinden (exchange value) yararlanmak amacıyla kiraya vermek girişimlerinin yaygınlaşması biçiminde olmuştur.

1970'ler sonrası kapsayan son evrede ise, bu küçük üreticilik süreci tümüyle ticarileşmiş ve özel firmalar, toprağın bulunuşu, projenin hazırlanması ve yapının fiilen yapılması işlerini üzerlerine almışlardır.<sup>27</sup> Gecekondulaşmada kendine yardım amacının yerine, konutun değişim değerinden daha çok kâr sağlama kaygısı almıştır. Böylece, John Turner'ın çok övdüğü gecekondulaşmanın "özerk" niteliği, Türkiye'deki gecekondulaşma sürecinde artık görülmez olmuştur. Kesim, bir bütün olarak, Turner'ın **otarsik** kesim adını verdiği kesimden sadece, yapımcının büyük-

<sup>25</sup> R. Keleş ve H. Kano, *Economic Development and...*, 68.

<sup>26</sup> R. Keleş, *Urban Turkey in the Year 2000...*, 21.

<sup>27</sup> M. Turan, "Poverty, Prudence and Place Making: Strolling Through Gecekondus", *Habitat International*, 1987, Vol. 11, No: 3, 96-98.

lûğü bakımından farklı duruma gelmiştir. Kullanıcının artık, konut edinme sürecinin, tasarım, yapım ve yönetim evreleri üzerinde hiç bir denetimi kalmamıştır. Yalnız konut değil, üzerinde yapılmış olduğu arsa da, sık sık arsa spekülasyoncuları arasında el değiştirir olmuştur. Bunun bir sonucu olarak, kentler, imar planlarında önerilen doğrultuda değil, arsa spekülasyoncularının istekleri doğrultusunda gelişmektedir.

Türkiye’de gecekondular politikası, tam yasaklamadan yasallaştırmaya doğru radikal bir değişiklik geçirmiştir. Bununla birlikte, yasaklanmış oldukları süre içinde bile, gecekonduların ve gecekondular bölgelerinin iyileştirilmesi için önlemler alınmıştır. Daha somut olarak söylemek gerekirse, 2. Dünya Savaşı sonrasında itibaren gecekondular politikaları başlıca 3 ayrı, fakat birbiriyle ilişkili amacı gerçekleştirmeye yönelmiştir: İyileştirme, yıkma ve önleme. İyileştirmeden, iyileştirmeye elverişli gecekondular yapısının ve gecekondular bölgelerinin oturma yeri ve alanı olarak kalitelevinin yükseltilmesi anlaşılmıştır. İkinci olarak, tarihsel yapılar ve anıtlar çevresindeki gecekonduların temizlenmesi ise “tasfiye” (temizleme) olarak adlandırılmıştır. Son olarak da önleme ile gelecekte artacak gecekondular yapısının önlenmesi için türlü önlemler alma kastedilmiştir. İki türlü önlemin birbirinden ayrılması gerekir: “uzun dönemli” önlemede, hükümetin, nüfusu ve ekonomik etkinlikleri ülke yüzeyine daha dengeli olarak yayarak gecekondularlaşma sürecini yavaşlatması beklenmektedir. Anakentlerin hızlı büyümesi yavaşlatılırsa, dolaylı olarak, gecekondular sayısının da azaltılmış olacağı varsayılmıştır. Uzun dönemli önlemin araçları olarak şunlar öne sürülmektedir: sanayileşme, istihdam yaratma ve bölgesel gelişme. Öte yandan, “orta ve kısa dönemli önleme” ise, hem gecekondular yapılarının yıkılmasını, hem de ucuz arsa, konut kredisi ve teknik yardım sağlayarak, gecekondular yerine toplumsal konut biçiminde anlaşılmıştır.

Bu politikaların ayrıntılarının ilk kez formüle edildiği mevzuat bugün de yürürlüktedir. Ayrıca, yasa merkezde ve yerel düzeyde politikaların uygulanmasını finanse etmek üzere iki de fon kurmuştur. Aynı zamanda, belediyelerin ucuz konut yapmak için nereden arsa sağlayabileceklerini ve bu arsaların gereksinme duyan ailelere sağlanması koşullarını da göstermiştir. 1966 tarihli Gecekondular Yasası, daha önce yapılmış olan gecekonduları yasallaştırmış, belediyeleri bu alanlara kent hizmetleri götürmeye yetkili kılmış ve gecekondularda oturanları çeşitli ulusal ve yerel vergi, harç ve resimleri ödemekle yükümlü saymıştır.

Daha da radikal bir biçimde, 1980’lerin başında iktidarı ele geçiren askeri yönetimle daha sonra da 1983’de kurulan sivil hükümet, Haziran-1981’e kadar yapılmış olan gecekonduların yasallaştırılması için 2805 ve 2981 Sayılı af yasalarını çıkarmışlardır. Bu yasalarla, 1981’den önce ya-

pılmış gecekondular bağışlanırken, yasaların öngördüğü süreler içinde durumları düzeltilmeyen belli yerlerdeki gecekonduların yıkılması öngörülmüştür. Kamu arsaları üzerinde yapılmış gecekondulara, simgesel fiyatlarla bu arsaların tapuları verilmiştir. Öte yandan, başkalarının arsaları üzerinde yapılmış olan gecekonduların affı ise, arsa sahibi ile anlaşma koşuluna bağlanmıştır. Arsa tapusu, ya da "Arsa Tahsis Belgesi" alabilmek için, bir gecekondular sahibinin, eşinin ve çocuklarının bir konuta, apartman dairesine ya da o kentin sınırları içinde konut yapmaya elverişli arsaya sahip olmamaları gerekmektedir.

1984 yılında merkezî yönetimin yapısındaki yeniden düzenlemeden sonra, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının gecekondularla ilgili, bütün hak, yetki, görev ve sorumlulukları belediyelere devredilmiştir. Böylece, top birkez daha, merkezî yönetimden belediyelere geçmiştir. Normal olarak yerel yönetimlerin olması gereken bu yetkiler, zaman zaman merkezî yönetimce kullanılmıştır. Anakentlerde, özellikle 8 büyük kentte, bu yetkiler, o kentlerin yönetimine ilişkin 3030 Sayılı Özel yasa gereğince anakent belediyelerince kullanılmaktadır. Çok yakında çıkarılan yeni bir yasa ile, istekli ailelere dağıtılacak toprağın değerini, rayiç değer olarak belirleme yetkisi belediyelere verilmiştir. Daha önce fiat, nesnel ölçüte dayanılarak belirleniyordu. Bu değişiklik bugünkü hükümetin her türlü fiatı hiçbir müdahale olmaksızın piyasa güçlerinin belirlemesi yolundaki temel felsefesine uygundur.

1985'de yeni bir İmar Yasası'nın (No: 3194) çıkarılması da gecekonduları dolaylı olarak bir yönden etkilemiştir. Bu yasa, konut yapmak için ruhsat zorunluluğunu, a) 1000 metrekareden küçük arsalarla yapılan konutlar, b) 3 kattan alçak konutlar, c) 6.5 metreden alçak konutlar, için kaldırıyordu. Gecekondulardan çoğu bunlardan birine girmekte olduğundan, gecekondular türündeki yapılar böylece, belediyeden ruhsat alma zorunluluğunun fiilen dışında tutulmuş oluyordu. Bunu, gecekonduların dolaylı olarak yasallaştırılması biçiminde anlayabiliriz. Bununla birlikte, sağlık ve teknik standartlara uygunluk, ruhsat aranmasa da gerekli sayılıyordu. Bu yasa ile gecekonduların yasallaştırılmasının, gecekondular sayısını artırması beklenebilir. Böyle olmamasının tek güvencesi, yasal bir engelin varolması değil, arsaların azlığıdır. Ne var ki, yasanın ruhsatla ilgili hükmü Anayasa Mahkemesince 1986'da iptal edilmiştir.

Son olarak 1986'da çıkarılan 3290 Sayılı yasa bir adım daha ileri giderek, gecekondulara yaşayanların, imar ıslah planını yaptırma zorunluluğunu yerine getirmeksizin tapu almalarını kolaylaştırmıştır. Bu, yalnız o tarihe kadar yapılmış gecekonduları ilgilendirdiğinden, konut stoğunda bir artış sağlamaya yardımcı olmasını beklemek olası değildir.



### e) Konut Kooperatifleri

Türkiye’de, genel olarak kooperatifçiliğin, hem kentler hem de kırsal alanlarda ayrı bir geçmişi vardır. Konut kooperatifçiliğinin geçmişini bir yarım yüzyıl öncesine götürebilme olanağı vardır. İlk konut kooperatifinin kurulduğu tarihin 1930’lar olduğu görülmektedir. Kâr amacı gütmeyen bir konut edindirme yöntemi olarak, konut kooperatifçiliğinden gelişmekte olan birçok ülke yararlanmaktadır. Türkiye’de de konut kooperatiflerinin sayısı Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren önemli ölçüde artmıştır.<sup>28</sup> Daha sonra da bu sayı, 1975’de 1631’den, 1984’de 3216’ya yükseldi. Yakında yapılan bir araştırmaya göre, 1985’de Türkiye’de üye sayıları 300.000’i bulan 4 bin kadar konut kooperatifi vardı. Bu gün, sayılarının 25 bin kadar, üye sayısının da 1 milyon kadar olduğu tahmin edilebilir. Konut kooperatifleri, 1984 yılında, o yılki üretimin % 20.2’sini bulan 30.000 birim üretmişlerdir.

Konut kooperatiflerinin yarısından çoğu, nüfusu 100.000 ve daha fazla olan kentlerdedir. Ankara’da, üretimin yarısından çoğu, 1984’te konut kooperatiflerince gerçekleştirilmiştir. Konut kooperatiflerinin ortalama üye sayısında son yıllarda artış olmuş, bu rakam 25’ten 75’e yükselmiştir. Bununla birlikte, günümüzde kooperatiflerin % 60’ının üye sayısı 50’den azdır. % 23’ünün üye sayısı 50 ile 100 arasında, % 10’unun 100 ile 200 arasında ve % 7’sinin ise 200’ün üstündedir.

Konut kooperatifleri, özel bir yasaya değil, genel kooperatifler mevzuatına bağlıdır. “Sivil toplum” kurumları olarak, üyelerinin bilgi, yetenek ve katkılarından güç almaktadır. 1923 ile 1945 arasında çok hızlı bir gelişme döneminden sonra, konut kooperatifçiliği, Sosyal Sigortalar Kurumunun desteğiyle özel kesimden daha önemli bir rol oynamıştır. Bu dönem, 1960’a değin böyle sürdü. 1961-1980 arasında kalan dönem, devlet tarafından konut kooperatiflerine verilen önem yönünden bir istikrarsızlık dönemidir. Kısaca, 2. Dünya Savaşı sonrasındaki dönem, konut kooperatiflerinin hızla geliştiği bir dönem değildir. Bunun nedeni, konutta özel kesimin önceliğinin ağırlık kazanmasıdır.

Askeri yönetimin kooperatifçiliği yeniden canlandırmak istemesinin sonucunda, 1981 tarihli ilk Toplu Konut Yasası ile getirilen Kamu Konut Fonu kaynaklarının konut kooperatifleriyle birliklerine ayrılması, konut kooperatifçiliğine önemli avantajlar sağlamıştır. Kooperatiflerin sayısı hızla artmış, ama beklentiler gerçekleşmemiştir. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere, hükümet Fona kaynak aktarmayı askıya almıştır. Her ne

<sup>28</sup> R. Keleş, Türkiye’de Konut Kooperatifleri, İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara, 1967.

kadar 1984 tarihli ikinci Toplu Konut Yasası, konut kooperatiflerine açık bir öncelik tanımış değilse de, Fon kaynaklarının çok büyük bir bölümü kooperatifler tarafından kullanılmaktadır. Bununla birlikte, Fondan bireysel olarak, bir kooperatif şemsiyesi altında toplanma zorunluluğu olmaksızın yararlanma olanağı, uzun dönemde, bir bütün olarak, kooperatifçilik hareketinin aleyhine sonuç yaratabilir. Bugünkü hükümetin politikaları, konut kesiminde, toplu yöntemler yerine, bireyciliği ve özel girişimciliği özendirmeye yöneliktir.

Bir etmen daha, kooperatiflerin gelişmesini olumlu olarak etkilemiştir. O da, yerel yönetimlerin bu konuya olumlu yaklaşımlarıdır. 1969 yılında Kooperatifler Yasasında yapılan bir değişiklik, kamu tüzel kişilerini ve bu arada belediyeleri, geniş çapta konut kooperatifleri kurmaya ve daha önce kurulmuş bulunanlara ortak olmaya özendirmiştir. Ankara'daki KENT-KOOP (Konut Kooperatifleri Birliği) Ankara Belediyesinin öncülüğünde kurulmuş, kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. Birkaç büyük belediye daha aynı yolu izlemiş ve kooperatif esasına dayalı, büyük toplu konut girişimleri başlatmışlardır. Öte yandan, İstanbul ve Marmara Konut Kooperatifleri Birliği (Konutbirlik) ise, İstanbul Belediyesinden bağımsız olarak bölgede yer alan ortağı kooperatifler için toplumsal konut üretmeye çalışmaktadır.

#### f) Kiraların Denetimi ve Kat Mülkiyeti

Savaş öncesi yıllardan başlayarak, kiracıları, hızla artan kiralardan etkilerinden korumak amacıyla, hem ticarî, hem de konut yapıları için kiraların sınırlandırılmasını öngören bir sistem getirilmiştir. Kira sınırlandırmasını fiilen uygulama görevi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Kira denetimi 1960'lara kadar sürmüştür. O tarihte, iki etmen, denetimin etkinliğini etkilemeye başlamıştır. Birincisi, Devlet Planlama Örgütü'nün kurulmuş olmasıdır. DPT, ilke olarak, kiralardan denetlenmesine, ekonomik nedenlerle tavır almıştır. DPT, kira denetiminin, hem ev sahiplerinin, hem de kiracıların çıkarlarını uzlaştırmak amacıyla, ancak geçici bir süre için yürürlükte kalabileceği görüşünü savunmuştur.

İkincisi de, 1960 askerî müdahalesinin ardından, Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır. Mahkeme, 1963'te aldığı bir kararla, kiralardan sınırlandırılmasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Dayandığı gerekçe ise, bireylerin haklarının özünün toplum yararını korumak amacıyla bile, zedelemeyeceği, halbuki, kira sınırlandırmasına ilişkin yasanın, kiracıları, ev sahiplerine karşı korumakta, yalnız iyelik hakkının, özünü değil, eşitlik ilkesini de zedelediği görüşü idi. Her ne kadar, Mahkeme'nin kararında, savaş yıllarının ekonomik bunalımının artık kalmadığı ve kira sınırlandırmasına da gerek kalmadığı görüşüne yer verilmişse de, kentlerdeki yoksul-

ların büyük bir çoğunluğu için olağanüstü koşullar sürmekteydi. Bunun bir sonucu olarak, 1960'lı yılların başından beri, kira parasının adaletli bir düzeyde olup olmadığına, özel hukuk kuralları çerçevesinde, Genel Mahkemeler bakmaya başladılar.

Ev sahipleriyle kiracılar arasındaki anlaşmazlıklarda mahkemelerce kullanılan ölçüt, ilgili yerdeki enflasyon oranını geçmeyecek ölçüde kiralara zam yapılabilmesidir. Türkiye'de kira sınırlaması, konut üretim hacmi üzerinde olumsuz bir etki yapmamıştır. Çünkü, her zaman ve hatta lüks konutlar için bile, belli bir efektif istem var olmuştur. Konut harcamalarının hane halklarının toplam tüketim harcamaları içinde, özellikle düşük ve orta gelirli ailelerde önemli bir yer tuttuğu açıktır. Dolayısıyla, ekonominin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle, belli bir kira denetimi yönteminin daha uzun süre yürürlükte kalmasında yarar vardır.

Öte yandan, Türkiye'de dar, gelirli ailelerin çokça gereksinme duydukları kiralık konutların sunusunu artırmaya yönelik tutarlı politikalar da yoktur. Her ne kadar, savaş yıllarında, kamu görevlileri için lojman üretimini özendirici başarılı girişimlerde bulunuldu ise de, 1970 ve 1980'lerde bu politikalar terkedilmiştir. Özel kesim, isteme uygun biçimde, mülk konut yapımından başka bir şeyle ilgilenmemektedir. 1960'ların ortalarında çıkarılan bir yasa, kat iyeliğinin esaslarını düzenlemiş ve birden çok apartman dairesi bulunan yapıların yönetim esaslarına açıklık getirmiştir. Yasanın amacı, kiralık konutların miktarını artırmak olmadığından, üretimi artırmanın etkin bir yolu olarak değerlendirilmesine de olanak yoktur. Hatta, dairelerin ortak yönetimi konusunda bile, amaçlara ulaştığı söylenemez. Öte yandan, kâr amacıyla, fizikî ömrünü henüz bitirmemiş olan yapıların vakitsiz yıkılması sürecini hızlandırdığından, sununun azalmasına dolaylı olarak katkıda bulunduğu da öne sürülebilir.

## VI. Konut Politikası ve Politika Olarak Konut

Konut politikasının türlü öğelerinin gözden geçirilmesi, dozu, özü ve yönü zaman içinde değişse de, devletin politika belirleme ve uygulama evrelerinde önemli bir rol oynadığını göstermektedir. Bu, devlete Anayasanın verdiği bir görevdir. Devlet ve onun bağlı kuruluşları bu işlemi, kapitalist bir toplum düzeni içinde yerine getirmektedir. Yatırımların yarıdan çoğunun kamu kesimince yapılmasına karşın, özel kesimin ekonomide, tartışılmaz bir üstünlüğü vardır. Yatırımların çok büyük bölümünün özel kesim eliyle yapılmadığı ve kesimin örgütlenmesi üzerinde özel kesim etkisinin tartışılmaz ölçüde açık olduğu konut kesiminde bu çok daha belirgindir.



Bununla birlikte, geçmiş yüzyıllarda geliştirilen devlet kavramında, son zamanlarda çok önemli değişiklikler olmuştur. Hobbes ve Hegel, devletten ayrı bir toplum düşünülemediğini varsaymışlardır.<sup>29</sup> Bütün kaynakları tek bir amaca yönelten ve kamu yararı için kullanılmasını sağlayan bir araç olarak devlet anlayışı, günümüzde çok tartışılır hale gelmiştir. Hem Max Weber, hem de Hans Kelsen, devlet kavramındaki değişmeyi çok güzel açıklamış ve bir tüzel kişi olarak devletin, toplumdaki ayrılığına dikkat çekmişlerdir. Yakın yıllarda da, Nikos Poulantzas gibi toplumsal, bilimciler, toplumsal sınıf çözümlerini gündeme getirerek, çağdaş devlet kuramının çok karmaşık olan niteliğine işaret etmişlerdir. Kısaca, günümüzün devleti toplumsal çıkarlarına kamu yararı arasında bir farklılaşma süreci ile kendini güçlendirmiştir. Bütün sınıflar ve gruplar potansiyel olarak "kamu yararını" temsil etmekte olduklarından, devlet ne bir birleştirici etmendir, ne de, Cassese'nin haklı olarak belirttiği gibi, devlet kurumlarının yansız eylemlerini güvence altına almak amacıyla hizmet etmektedir.<sup>30</sup>

Karl Deutsch'un sözleriyle, "mevcut durumun korunması" (pattern maintenance) ve "gönencin sağlanması" (pursuit of wealth) —ki bunlar, ya arzu edilen mal ve hizmetlerin üretimi yoluyla, ya da bunların üretim esaslarının belirlenmesiyle yerine getirilir— üretim sürecini geniş ölçüde politize etmektedir.<sup>31</sup> Bu durum, Üçüncü Dünya Ülkelerinde konut bunalımlarında çok açık biçimde görülmekte ve Manuel Castells tarafından toplu tüketimin (collective consumption) siyasallaştırılması olarak adlandırılmaktadır.<sup>32</sup> Kısaca, devlet kavramının bütün toplumun çıkarlarına en iyi biçimde hizmet eden bir kavram olmaktan çıkarak, rolünün ve niteliğinin, toplumdaki sınıf yapısının bir yansıması durumuna gelmesi, toplumda konut politikalarının oluşum biçimini yakından etkiler. Böylece, Gilbert'in de belirttiği gibi, "Devlet, artık, rasyonel akıl yürütme ilkelere uygun olarak seçenekler arasında tercih yapan bir kurum olmaktan çıkmış, politikalarını, eylemlerini sınırlayan temel etmenlerin ışığı altında belirler duruma gelmiştir."<sup>33</sup>

Devletin, konut politikasının önceliklerini belirlemede oynadığı hakem rolü, en iyi biçimde yukarıdaki görüşlerin ışığında açıklanabilir. Türkiye'de, konut yatırımlarının büyük bir çoğunluğu devletin kurumsal

<sup>29</sup> S. Cassese, "The Rise and Decline of the Notion of State", *International Political Science Review*, April 1986, Vol. 7, No: 2, 121.

<sup>30</sup> S. Cassese, *op. cit.*, 124.

<sup>31</sup> K.W. Deutsch, "State Functions and the Future of the State", *International Political Science Review*, April 1986, Vol. 7, No: 2, 211-212; M. Castells, *La Question Urbaine*, Maspero, Paris, 1975.

<sup>32</sup> M. Castells, *City, Class and Power*, Macmillan, London, 1978.

<sup>33</sup> A. Gilbert and P. Ward, *Housing, State and the Poor*,... 4.

yapısını denetleyen orta ve üst gelir grupları için mülk konut üretmek temel amacıyla özel kesim tarafından yapılmaktadır. Yalnız konut mevzuatı değil, fakat aynı zamanda, konut kredilerinin miktarını ve koşullarını belirleyen ekonomiyi de onların çıkarları biçimlendirmektedir. Bunun bir sonucu olarak, gecekondularda yaşayanlar, fiilen, devletin konut yardımlarından geniş ölçüde yoksun bırakılmışlardır. Çünkü bu gruplar, kendilerine verilecek konut kredisini bölünçler halinde geri ödeme gücünden yoksundurlar.

Gerçekten, bu gruplar, hiçbir zaman seslerini kamuoyunda duyuracak ölçüde siyasal bakımdan güçlü olmamışlardır. Gecekondu politikasının, bu yapıları iyelik hakkının çiğnenmesi olarak görülmekten çıkararak, kendilerine arsa tapusu verilmesi doğrultusunda değişikliğe uğramasında, gecekondu halkının kendi çıkarlarından çok, onları çalıştıranların çıkarları belirleyici etmen olmuştur. Bu yasa dışı yerleşmelerde yaşayanların eylemlerini bağışlayarak devletin yaptığı şey, işverenin emek harcamalarını dolaylı olarak azaltmaktan başka birşey değildir. Öte yandan, gecekondularda iyelik sorununun çözümü, devlet mekanizmasını oluşturan toplumsal güçlerin liberal dünya görüşlerine de uygundur. Çünkü bu görüşler liberal dünya anlayışını iyelik hakkının güçlendirilmesiyle özdeşleştirmektedirler. İyelik sorununun çözüme bağlanmasının bir başka önemli yönü de, gecekondu sahiplerine yine bu konutların mülkiyetini elinde tutma, bu mülklerin artan değişim değerinden yararlanma,<sup>34</sup> böylece, konut arsalarının özelleştirilmesi eğilimini güçlendirme fırsatını sağlamaktır.

Planlı dönemin başından beri, ekonomik plancılar Türkiye’de konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payını azaltmaya çalışmışlardır. Plancıların ekonomik ussallıkları, 1980’lerin başlarında, özel kesimin konut üretimine duyduğu artan ilginin bir sonucu olarak terkedilmiştir. Sonuç olarak devlet, konut yatırımlarını, başka yatırım alanlarına oranla, özel sermayeye daha cazip duruma getirecek önlemler almıştır. Bir başka deyişle, plancıların ekonomik ussallıklarının yerini, devletin egemen toplumsal güçlerle özdeşleştirmesine dayanan bir “siyasal” ussallık almıştır.

Uzun süre, konut kooperatifçiliğine, konut alanında sorumlu olan kuruluşlar arasında, tüketicileri örgütleyen ya da doğrudan konut üreten örgütler olarak az bir öncelik tanınmıştır. Bunun başlıca nedeni, bu kesimdeki özel yapımcıların çıkarlarıydı. Konut kooperatiflerinin rolünü

<sup>34</sup> R. Burgess, "Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John's Turner's Views on Housing Policy", World Development, September-October 1978, Vol. 6, No: 9-10, 1105-1133.

artırmayı amaçlayan Toplu Konut Yasasının uygulanması bile, bu güçlerin etkisi ile askıya alınmıştır. Konut kredilerinin doğrudan doğruya bireylere verilebilmesini olanaklı kılmak için yasada yapılan değişiklik, özel kesimdeki yapımçı firmalara kâr güvencesi sağlamak biçiminde değerlendirilebilir. Bununla birlikte, Türkiye'de, konut kooperatiflerine karşı tutumlarda, yeni bir değişiklik gözlenmektedir. Bunun da nedeni, konut kooperatiflerinin, devlet tarafından, kâr amacı gütmeyen kuruluşları desteklemek bahanesiyle özel yapımçı firmalara kaynak aktarmayı kolaylaştırmasıdır. Bunun bir sonucu olarak, hem tüketiciler, hem yapımçı firmalar ve hem de devlet için en uygun sayılabilecek bir çözüm böylece bulunmuş olmaktadır.

Yapı kesimi içinde iki ayrı özel firma grubunun çıkarları her zaman birbiriyle çelişmiştir. Birincisi, ileri teknoloji kullanan büyük çaptaki yapı kuruluşları ve ikincisi de, yıllık üretim hacmi birkaç yapıyı geçmeyen küçük üreticilerdir. Bunların özel üretim hacmi içindeki payları sırasıyla % 30 ve % 70 dolaylarındadır. Her iki küme de çok iyi örgütlenmişler ve politikaların belirlenmesinde, hükümetler üzerinde önemli etkide bulunmaktadırlar. Ülke ve yerel yönetimler düzeyinde, Ticaret ve Sanayi Odaları ile yakın bağları vardır. Öte yandan, devlet, toplu konutla ilgili yasal düzenlemelerde olduğu gibi, bu kümelerden her ikisine de hoş görünecek politikalar oluşturmaya özen göstermektedirler. Bunun gibi, 1963 yılında kiraların denetimini öngören yasanın iptal edilmesinden sonra, ev sahiplerinin, yeni bir yasa çıkarılmasını önlemek üzere, ekonomik ve siyasal yönlerden, kiracıların çok daha güçlü olduklarını kanıtladıkları görülmüştür.

Bütün bunlara karşın, emeğin ve sayıları hızla artan gecekondusahiplerinin oluşturduğu oy potansiyeli, iktidarda bulunan siyasal partileri, zaman zaman konut kredilerinin koşullarını dar gelirli lehine kolaylaştırmaya ve yaşam koşullarını, gecekondus iyileştirme ve arsa iyeliğini yasallaştırarak çözme gibi araçlarla düzeltmeye yöneltmiştir.

#### KAYNAKÇA:

- Arın, Tülây, "Konut Sorunu ve Devlet Müdahalesi: Devlet Müdahalesiyle İlgili Genel Bir Değerlendirme", Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'in Anısına Armağan, C. 1, İ.Ü. İktisat Fak., 1982, s. 219-313.
- Balamir, M. "Trends and Policies in the Turkish Family Structures and Housing Form", (Yayımlanmamış Bildiri), ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1987.
- Burgess, R., "Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John Turner's Views on Housing Policy", World Development, (Eylül-Ekim 1976), C. 6, No: 9-10, s. 1105-1133.



- Cassese, S., "The Rise and Decline of the Notion of State", *International Political Science Review*, (Nisan 1986), C. 7, No: 2, s. 120-130.
- Castells, M., *La Question Urbaine*, Maspero, Paris, 1975.
- Castells, M., *City, Class and Power*, Macmillan, Londra, 1978.
- Deutsch, K.W., "State Functions and the Future of the State", *International Political Science Review*, Nisan 1986, C. 7, No: 2, s. 209-222.
- Drabkin-Darin, H., *Land Policy and Urban Growth*, Pergamon Press, Londra, 1977.
- Drakakis-Smith, D., "Slums and Squatters in Ankara: Case Studies in Four Areas of the City", *Town Planning Review*, 1976, C. 47, No: 3, s. 225-240.
- Drakakis-Smith, D. and W.B. Fisher, *Housing in Ankara*. Occasional Paper (New Series), 1975, No: 7, Durham Üniv. Coğrafya Bölümü.
- Geray, C., "BM Konut Yılında Kooperatiflerin Yönetmelik Sorunları", *BM Türk Derneği 1987 Yıllığı*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1988, s. 1-21.
- Geray, C., "Toplu Konut Uygulamaları ve Son Yönetmelik Değişikliği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, No: 109, (Temmuz 1989), s. 17-26.
- Geray, C., "Toplumsal ve Ekonomik Boyutlarıyla Toplu Konut Uygulamaları", *Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı*, 1988, s. 260-273.
- Geray, C., "Kentsel Türkiye'de ve Ankara'da Konut İstemi, Gelir Düzeyi ve Tüketim Giderleri", *Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan*, Ankara, SBF, 1983, s. 115-147.
- Gilbert, A. and P. Ward, *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridge Üniv. Yayını, Cambridge, 1985.
- Gürsoy, B., *Konut Sorunu ve Gayrimenkul Sermaye Piyasası*, Ankara, Türkiye Em-lâk Kredi Bankası Yayını, 1984.
- İktisadi Araştırmalar Vakfı, *Türkiye'de Konut Sorunu*, İstanbul, 1981.
- İstanbul Sanayi Odası, *Konut Sorunu ve Çözümü İçin Öneriler*, Yayın No: 1983/11, İstanbul, 1984.
- Kartal, Kemal, *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Kentleşme*, Ankara, Yurt Yayınları, 1983.
- Keleş, Ruşen, (der.), *Konut ve Gelişme; BM. Konut Yılı İçin Seçme Yazılar*, Ankara, BM. Türk Derneği Yayını, 1987.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara, SBF Yayını, 1984.
- Keleş, Ruşen, *Türkiye'de Konut Kooperatifleri*, Ankara, İmar ve İskân Bakanlığı Yayını, 1987.
- Keleş, Ruşen, "Dar Gelirli Kentliler İçin Bir Konut Edindirme Yöntemi: Evini Yapana Yardım," *SBF Dergisi*, C. 43, No: 1-2, (Ocak-Haziran 1988), s. 81-112.
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimler ve Konut", *SBF Dergisi*, C. 42, No: 1-4, (Ocak-Aralık 1987), s. 1-13.
- Keleş, Ruşen, "Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları", *SBF Dergisi*, C. 43, No: 3-4 (Temmuz-Aralık 1988), s. 33-57.
- Keleş, Ruşen "Urban Turkey in the Year of 2000. A Pessimistic Scenario", 2000 Yılında Türkiye Semineri, İstanbul, Haziran, 18-19, 1987, Türk Siyasî İlimler Derneği
- Keleş, Ruşen, "Urban Administration in Turkey", *Annals of Japan, Association for Middle East Studies*, 1988, No: 3 (1), s. 84-96.

- Keleş, Ruşen ve H. Kano (eds.), *Housing and Urban Poor in the Middle East*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1987, ME Series No: 20.
- Keleş, Ruşen ve H. Kano, "Economic Development and Social Conciousness", *Turkey under Developmentalism*, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1986, ME Series No: 17.
- Keleş, Ruşen ve G.K. Payne, "Turkey", in Martyn Wynn (ed.), *Planning and Urban Growth in Southern Europe*, Londra, Mansell, 1984, s. 165-197.
- Kent-Koop, *Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri*, Ankara, 1986.
- Kent-Koop, *Konut-81*, Ankara, 1982.
- Kent-Koop, *Konut ve Kent İşletmeciliği Semineri (13-16.Eylül 1987)*, Ankara, 1988.
- Kent-Koop ve Türkiye Emlâk Kredi Bankası, *Konut Kooperatifçiliği Semineri 1*, Ankara, 1982.
- Konutbirlik, *2. Konut Kurultayı Bildirileri*, İstanbul, 1985.
- Lichfield, N. ve H. Drabkin-Darin, *Land Policy in Planning*, George Allen and Unwin, Londra, 1980.
- Marmara Üniversitesi ve Türk Ytong Sanayi A.Ş., *Konut Sorunu ve Çözüm Yolları*, İstanbul, 1985.
- Neutze, M. *The Price of Land and Land Use Planning*, OECD, Paris, 1973.
- Payne, G.K., "Self-Help Housing: A Critique of the Gecekondu of Ankara", in P. Ward (ed.), *Self-Help Housing: A Critique*, Mansell, Londra, 1982.
- Sipahi, M., "Konut Büyüklükleri ve Gerçekler", (Size of Dwellings and the Realities), *Konutbirlik*, No: 11, Aralık 1987, Seri No: 4.
- SİSAV, *Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar*, İstanbul, 1986.
- TEBİAT, *Toplu Konut Fonu Uygulamaları*, İstanbul, 1985.
- Tekeli, İlhan ve İlkin Selim, *Bahçelievlerin Öyküsü*, Ankara, Kent-Koop Yayını, 1984.
- TMMOB, İstanbul Mühendisler Odası, *Konut Kurultayı (16-18 Nisan 1982)*, Ankara, 1982.
- TMMOB, *Konut Kurultayı*, Ankara, 1975.
- TOKYAD, *Çeşitli Yönleriyle Toplu Konut*, (Ed. Prof. Hande Suher), İstanbul, 1989.
- Turan, M., "Poverty, Prudence and Place-Making: Strolling Through Gecekondu", *Habitat International*, 1987, C. 11, No: 3, s. 77-102.
- Türkiye Emlâk Kredi Bankası, *Yapı Kooperatifleri Bibliyografyası*, Ankara, 1983.
- Türkiye İş Bankası İktisadi Araştırmalar Müdürlüğü, *Türkiye'de Konut Sektörü ve Sorunları*, Ankara, 1983.
- TTSDO Birliği, *Konut Sorunu*, Ankara, 1988.
- Zadil, Ekmel, "Yapı Kooperatifleri ve Mesken Sorunu", *Sosyal Siyaset Konferansları XII*, İstanbul, 1961, s. 33-69.