

YEREL YÖNETİMLER VE KONUT

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Belediyeler ve Konut

Türkiye'de konut, ancak 1960'lı yıllardan sonra ekonomik, toplumsal ve siyasal bir sorun olarak önem kazanmıştır. Bu gecikmenin başlıca nedeni, kentleşmenin, 2. Dünya Savaşı sonrasında hızlanmış olmasıdır. Dolayısıyla, konut sorununun çözümü için politika saptama girişimlerine de, bu tarihlerden önce rastlanmaz. Bununla birlikte, 1930 tarihli Belediye yasasına göre, "Ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyelerin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikâra mani olmak" (madde 15/68), belediyelerin görevleri arasındadır.

Belediyeler, yasanın çıktığı günden 1950'ye kadar geçen 20 yıllık sürede, bu görevlerini yerine getirmek üzere önemli girişimlerde bulunamamışlardır. Çünkü bu görev, belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasındadır ve bu tür görevler için, belediyeler, ancak, zorunlu görevlerini yerine getirip bitirmiş olmak koşuluyla bütçelerinde ödenek ayırabilirlerdi.

Bu engeli kaldırmak üzere, 24 Mart 1950 tarih ve 5656 sayılı yasa ile, belediyeler, gerekli gördükleri durumlarda, "Konut yapmak ve bu konutları belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak, bu amaçla döner sermaye kurmak ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmak, muhtaç asker aileleri gelirinin bu ailelerin yıllık ihtiyacı karşılandıktan sonra arta kalan kısmının dörtte üçünü konut işlerine harcamak ve konut'a ilgili bu görevlerini, belediye meclisi kararıyla belediyenin zorunlu görevleri arasına koymak" yetkisini almışlardır. Gerek bu yasanın verdiği yetkiye dayanarak, gerekse daha sonraki yıllarda çıkarılan gecekondular yasalalarının tanıdığı yetkilerle, belediyeler, konut piyasasında, önemli düzenleyici roller oynamayı başarmışlardır.

5218, 5228, 5503, 6188 ve 7367 sayılı yasalar, bunların başlıcalarıdır. Örneğin, 24.7.1953 tarih ve 6188 sayılı yasaya göre, belediye sınırları içinde belediyelerin mülkiyetinde bulunan ve o tarihten sonra belediye mül-

kiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan belediye meclisi kararı ile belirleneceklerin konut yapımına ayrılmaları gerekmektedir. Bunun gibi, 21.7.1959 tarih ve 7367 sayılı yasaya göre de, Hazine'nin mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazi ve arsalardan, belediye sınırları içinde bulunanların, imar planı olsun ya da olmasın, konut yapımını özendirmek amacıyla belediyelerin mülkiyetine geçmesi öngörülmüştür. Bu yasaların her ikisi de, 1966 tarihine değin yürürlükte kalmışlardır.

5656 sayılı yasa, belediyelere, kentlerin gelişme alanlarında toprak satın alarak yeni bir plana göre düzenlemek, yeniden yapı yapmak isteyenlere satarak ihtikâra (spekülâsyona) engel olmak yetkisini de verdiği halde, çok az sayıda belediye, ilerde gereksinme duyacakları arsaları önceden satın almak ve stok yapmak ileri görüşlülüğünü göstermiştir. Oysa, belediyelerimiz, 2. Dünya Savaşı öncesinden başlayarak, ilerde karşılaşacakları konut sorununun çözümü için arsa stoklarını artırmayı programlasaydılar, bugünkü tıkanıklıkların önlenmesi mümkün olurdu. Belediyeler, bu konuda uyarılmamış da değillerdir.

Nitekim, Profesör Ernst Reuter, Komün Bilgisi adlı yapıtında, bu konuda, 2. Dünya Savaşı sona ermeden, şunları söylüyordu: "Türkiye'de başlayan endüstri hayat, ilerde bu gibi hadiseleri ülkemizde tevliid edeceğinden şüphe etmemeliyiz. Avrupa'da olduğu gibi, Türkiye'de de ev buhranı ve kira ağırlığı yükü altından halkı kurtarmak için, komünlerimizde yapılar vücuda getirmek zaruretinde kalacakları muhakkaktır. Bunun için, henüz şimdiden, daha vakit varken, komünler, tanzim ettikleri komün planlarında münasip yerlerde bu işler için kâfi miktarda arazi ve ihtiyat ayırmalıdır. Eğer komünler, böyle hareket ederlerse, ilerde doğacak toprak spekülâsyonu ve toprak parçalanması önüne geçilmiş olur" (s. 191).

Kentleşme hareketi sonucunda hızlanan gecekondulaşmayı durdurmak ya da yavaşlatmak üzere çıkarılan birçok gecekondu yasası, 1960'lara, yani planlı döneme gelinceye değin, gecekonduların islâh, tasfiye ve önlenmesine ilişkin işlerin sorumluluğunu yerel yönetimlere bırakmışlardır. Bir başka deyişle, 1960 öncesinde, konutla ilgili görev ve sorumlulukların, ilke olarak, yerel yönetimlere bırakılmış görünmesine karşın, merkezi yönetim sürekli olarak belediyelerin yanında yer almıştır. Bu tutum, Ankara'nın başkent yapılmasında, 583 sayılı yasa ile Ankara kenti için toprak kamulaştırılmasında, Ankara İmar Müdürlüğü'nün ve İmar Yönetim Kurulu'nun oluşturulmasında, Türkiye Emlâk Kredi Bankası ve SSK aracılığıyla konut yapımının finansmanında açıkça gözlemlenebilmektedir.

1960'da planlı döneme girilmesiyle birlikte, merkezî yönetimin konut

alanındaki etkinliklerinde, eskisine oranla bir artış görülür. Bu, merkeziyetçi yönetim yapımızın olduğu kadar, merkezî planlamanın doğurduğu bir sonuçtu. Ama, belediyeler, gecekondu politikasının uygulanması alanında, 1966'dan itibaren, 775 sayılı yasadan kaynaklanan görevlerini yerine getirmeyi yine de sürdürmüşlerdir. İmar ve İskân Bakanlığı, bir yandan 775 sayılı Gecekondu Yasası'na göre kurulan ve kendi denetiminde bulunan Gecekondu Fonu'nu kullanmayı sürdürmüş, öte yandan da belediyelerin denetimindeki Gecekondu Fonları'nın onlarca kullanılmasında vesayet yetkilerini uygulamıştır.

Eylül 1980 müdahalesi, birçok başka alanda olduğu gibi, yerel yönetimlerin türlü görev ve sorumluluklarının merkezileştirilmesine tanık olduğumuz bir dönemdir. Bunun ilk örneklerinden biri, 2487 sayılı Birincisi Toplu Konut yasasıdır. Bu yasanın, yerel yönetimlere fazla güven duyulmadığı, belediyelerin yerel hizmetleri yerine getirme işlevlerinin, ekonomik ve siyasal işlevlerine yeğlendiği bir dönemde çıkmış bulunmasının, bundaki rolü büyüktür. Yürürlükte kaldığı 2.5 yıllık süre (19.7.1981 - 2.3.1984) içinde; belediyeler, toplu konut alanında, bir yerel yönetim birimi olarak değil, ya ortağı, ya öncüsü oldukları konut kooperatifleri aracılığı ile, ya da merkezî yönetimin uygun ve gerekli gördüğü oranda ve onun izniyle konut çalışmalarına katılabilmişlerdir.

2 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2985 sayılı İkinci Toplu Konut Yasası'nda da yerel yönetimlerin adı geçmez. Sadece, yasanın 3. maddesinde, Toplu Konut Fonu'nun kullanılacağı amaçlar arasında yerel hizmetlerden de söz edilmekte olduğu görülür. Yasanın uygulama biçimini gösteren Tüzük'te de (Karar Sayısı: 84/8211, R.G. 22.6.1984, No: 18439), belediyelerin, konut yapım sürecinin tümünden dışında bırakılmış oldukları dikkati çekmektedir. Bununla birlikte, Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği'nin (R.G. 22.4.1985, No: 18738) 3. maddesinde, Valiliklerce toplu konut alanlarının saptanmasında "belediyelerle işbirliği"nden söz edilmektedir.

Oysa, bundan daha ileri gidilmesi gerektiğine hiç kuşku yoktur. Toplu konutçuluğun başarılı olduğu ülkeler, bu alanda belediyelerin geniş çapta rol almalarına olanak verilen ülkelerdir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler konut üretimine geniş çapta katkıda bulunurlar. Özellikle, konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük ederek, kurulmuş olanlarına ortak olarak ve türlü yollardan destek sağlarlar. Ayrıca, ellerindeki arsalarından toplu konut kuruluşlarını yararlandırarak, kamu hizmetlerinin sağlanmasında onlara öncelik tanıyarak; bazen de, ya doğrudan doğruya kredi vererek ya da başka kaynaklardan buldukları kredileri güvenceye (kefalete) bağlayarak yardımcı olurlar. İngiltere ve İskandinav ülkeleri bu modelin gelişmiş olduğu ülkelerdir.

Ülkemizde, yerel yönetimlerin toplu konut alanında fiilen büyük katkıda buldukları söylenemez. Yakın zamanlara gelinceye değin, kaynak sıkıntısı başta gelen sorunlar arasındaydı. Belediyeler, yasaların verdiği en yaşamsal görevlerini bile yeterince göremez durumdayken, konuta öncelik veremezlerdi. 1930'lu yılların koşulları içinde çizilmiş yasal çerçevelerin 1980'lerin yarattığı toplumsal ve ekonomik gereksinmelerin çözümüne elverişli olması da zaten beklenemezdi. Bu alandaki yasal engellerin, varlıklarını bir süre öncesine değin sürdürdüklerine yukarıda değinmiş bulunuyoruz.

1969'da çıkarılan 1163 sayılı Kooperatifler Yasasına konulan bir hükümle, belediyelerle kooperatifler arasındaki işbirliği engelleri de ortadan kaldırılmıştır. Bu yasanın 9. maddesi, özel hukuk tüzel kişileriyle kamu tüzel kişilerine de, kooperatiflere ortak olmak hakkını bahşetmiştir. Yerel yönetimler de, bunlar arasındadır. Maddede şöyle denilmektedir: "Özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzel kişileri ile cemiyetler ve (dernekler), kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifler, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur, öncülük eder ve ortak olabilirler." Bu olanağın tanınması, belediyeleri, kooperatifler kanalıyla toplu konutçuluk alanında etkili çalışmalar yapmaya otomatik olarak yöneltmez, ama kanımca başarı yollarını açmış sayılır. Yasal engeller ortadan kaldırılmış olduğu içindir ki, Ankara, İzmir, Bursa, Antalya, Elâzığ ve Kastamonu kentlerinde örneklerini gördüğümüz toplu konut girişimleri özendirilmiştir. Bunların, halkın kendiliğinden örgütlenmesi sonucunda gelişen girişimler olmaları, genç demokrasimizin gelişmesi açısından da eğitici bir katkı sağlar.

Ama yine de, belediyelerle konut kooperatifleri arasındaki ilişkilerin özlenen düzeyde gelişmiş olmadığı görülmektedir. Çünkü, konut kooperatifleri genel olarak, ya tüketimi örgütleyen, ya konutların üretimini üstlenen, ya da bu iki işi birlikte yapan kuruluşlardır. Ülkemizde, bugüne değin, birinci işlevin ağır basmakta olduğu görülmüştür. Ama, sınırlı ölçülerde de olsa, üretim alanında başarı sağlayan kooperatifler de yok değildir. Üretimi, ender olarak kendi üretim örgütleriyle, fakat çoğu kez yapım sürecinin türlü evrelerinde uzmanlaşmış firmalar eliyle gerçekleştirmektedirler.

Öte yandan, kooperatiflerle belediyelerin ilişkilerinde asıl katkı, konut kooperatiflerinin ömürlerinin kısa değil, uzun olmasıyla elde edilebilir. Ancak o zaman, yalnız konut üretimi değil, konut çevresinin zenginleştirilmesi, toplum hizmetlerinin sağlanması ve daha başka tüketim ve üretim işlevlerinin de kooperatifler elinde toplanması yoluyla, yaşamın ucuzlatılması ve tüketicinin gerçekten korunması da sağlanmış olur. KENT-KOOP yetkililerince zaman zaman sözü edilen, "Konut Kooperatifçiliği

değil, kent kooperatifçiliği” parolası, böyle bir gereksinmeyi anlatmaktadır. Türkiye, henüz “kent kooperatifçiliği” evresine gelmiş değildir. Konut kooperatifçiliğinin konut üretim hacmindeki payını artırma arayışları içindedir.

2487 sayılı Birinci Toplu Konut Yasası’nda şöyle bir hüküm vardı (madde: 25): “Toplu konut yerleşme alanlarındaki bina ve altyapı bağlantılarıyla çevrenin bakım, onarım, geliştirme, işletme ve yönetim hizmetleri, masrafları mülk sahiplerince karşılanmak şartıyla, **ilgili belediyelerce kurulacak** veya bu konuda uzmanlaşmış özel kuruluşlara belediye hizmetleriyle koordineli olarak yaptırılır”. Maddenin gerekçesinde de şu görüşler yer almaktaydı: “Bu tasarıyla kurulacak Toplu Konut yerleşmeleri, her şeyiyle yeni yerleşmeler olacaktır. Buradaki hizmetlerin klâsik belediye hizmetlerinden biraz daha farklı ve özenli olması arzu edilir. Bunun mali yükünün ise, yörede oturanlar tarafından karşılanması doğaldır. Böyle bir hizmet örgütlenmesi ciddi olarak uygulanabilirse, kent işletmeciliğinde başarılı sonuçlar alınabilir.” Bu maddeyle amaçlanan hizmetlerin, yeşil alanlar, parklar, çocuk bahçeleri, spor alanları gibi yerlerin yapım, bakım ve onarım, çöplerin toplanması, genel yerlerin temizliği, altyapının işler durumda tutulması ve aynı zamanda geliştirilmesi gibi konuları kapsadığı açıktır.

Belediyeler, yeryüzünde, arsa sağlama, planlama ve bizzat konut üretme dışında, yapı ve kullanma izni vererek ve konut hijyenini denetleyerek de, konut sorununun çözümünde bir başka açıdan etkili olabilmektedirler. Konut hizmeti, bir çatı ile dört duvardan ibaret değildir. Konutun ve konut topluluklarının kentsel hizmet gereksinmelerini karşılamak, belediyelerin sorumluluğu altındadır. İçinde buldukları sağlık ve temizlik koşullarının denetlenebilmesi için, 50.000’den fazla nüfuslu her kentte bir Konut Yönetimi (Meskenler İdaresi) kurulması, 1593 sayılı Genel Sağlık Yasası (Umumî Hıfzıssıhha Kanunu)nın 253. maddesiyle, tâ 1930 yılında öngörülmüştür. Bu gereği yerine getirmiş olan belediye yoktur denilebilir.

Öte yandan, 1969 yılında yürürlüğe giren 1164 sayılı Arsa Ofisi Yasası’nın verdiği yetkiyle, İmar ve İskân Bakanlığı’nın, 1970’li yıllarda, Ankara ve İzmit kentleri başta olmak üzere, geniş çapta toprak kamulaştırarak bazı belediyelere devrettiği görülmüştür. 1980 sonrasında ise, belediye gelirlerinde sağlanan artışla birlikte, bazı belediyeler, geniş çapta konut üretimine olanak verecek kamulaştırma ve satınalma etkinliklerinde bulunmuşlardır. Bu, başarılı ve umut verici bir gelişmedir. Örneğin, Adana, Mersin ve Tarsus’ta, Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi çerçevesindeki bu belediyeler, kısa bir süre içinde 1.820 hek-

tarlık bir alanın sahibi durumuna gelmişlerdir. Kuşku yok ki, bu toprakları kazanmak kadar, rasyonel bir biçimde kullanmak da önemlidir.

Yerel yönetimlerin, konut politikasının uygulanmasındaki rolleri bakımından, ülkemizde son 20-30 yıl içinde kimi dalgalanmalar görülse de, yerel yönetimler, konut alanlarının sağlanmasında, altyapının tamamlanmasında, toprağın inşaata hazır duruma getirilmesinde, planların yapılmasında, çevrenin düzenlenmesinde önemli görev ve sorumluluklara sahip olmaktan geri kalmamışlardır. Bütün bu işlev ve sorumluluklardan oluşan süreç içinde, yerel yönetimler, Türkiye’de pek çok merkezî kuruluşun yardımını görürler. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İller Bankası, DPT, DSİ, TCK, Türkiye Emlâk Kredi Bankası, TEK, PTT bunlardan birkaçıdır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerden pek azının, büyük çapta konut projelerini gerçekleştirmiş oldukları bilinmektedir. Yalnız arsa bulmaktaki güçlükleri değil, fakat aynı zamanda, örgütlenme ve finansman bakımından karşılaştıkları darboğazlar da yeni yerleşme alanlarında büyük çapta projeler gerçekleştirmelerini güçleştirmiştir. Bugün bile, yeni örgütlenmelere gitmeksizin bu işlevlerini yerine getirebilecekleri kuşkuludur.

Başlıca Seçenekler Nelerdir?

Konut yapım sürecine ilişkin olarak yukarıda sayılan işler, geniş ölçüde sını ve ticari nitelik taşıyan çoğu kez piyasa koşulları içinde çözümleri gereken konulardır. Dolayısıyla, bunların kamuca ve bu arada belediyelerce ne ölçüde başarı ile yerine getirilebileceği hakkında kuşku vardır. Bir süredir tartışılmakta olan “özelleştirme” istemleri de esasen böyle bir gereksinmeden doğmaktadır.

Genel olarak özelleştirmenin amacı, yerel hizmetlerin görülmesinde kamu kesiminin rolünü azaltmak, kamu mal ve hizmetlerinin üretimi ve dağıtımını görevini, ekonomik olduğu her yerde ve koşulda, kamudan alarak özel firmalara vermektir. Özelleştirme özleminin dayandığı başlıca düşünceler şöylece özetlenebilir. “Yerel yönetimler, bu tür hizmetleri etkin olarak yerine getiremezler. Pahalıya mal ederler. Kamu iyi bir işletmeci olamaz. Rasyonel bir personel ve ücret politikası izlemeye, yerel yönetimlerin doğası elverişli değildir. Bu yönetimler, siyasal kayırmacıktan kendilerini kurtaramazlar.”

İşte bu düşüncelerle, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin, (sözleşme) ya da (ayrıcalık) gibi yöntemlerle özel firmalara bırakılması ya da onlarla kamunun işbirliği yapmasının sağlanması önerilmektedir. Kent içi taşımacılıkta halk otobüsleri uygulaması, çöp toplama hizmetlerinin özel firmalara bırakılması, hattâ, islah imar planlarının yapılmasında

“yeminli özel teknik büro” kurumunun devreye sokulması, bu yeni anlayışın örnekleridir.

Yerel yönetimlerin konut alanındaki etkinlikleri zaten çok sınırlı olduğu için, konuttaki özelleştirmenin ne anlama geldiği haklı olarak sorulabilir. Özelleştirme, “özelden özele” değil, “kamudan özele” gidişin bir anlatımıdır. Bu durumda, konuttaki özelleştirmeyi, olsa olsa, konutta bir belediye sosyalizmi (municipal socialism) ya da tümüyle kooperatifleşmeyi, bir başka deyişle, kooperatifçilik tekeline egemen kılma olasılığını önlemek biçiminde anlamak daha yerinde olur. Konut gereksinmesinin yılda yarım milyona yaklaşmış olduğu bir ülkede, kamunun da, özeline de, kooperatifçilik kesiminin de, toplu konut alanında, istekli oldukları takdirde, yapabilecekleri çok iş vardır. Bunlardan her birini, kanımca, birbirlerini mutlak olarak dışlaması gereken seçenekler olarak görmek yanlıştır. Çoğulcu bir demokratik rejime sahip olan bir ülkenin, ekonomisinde de, çoğulculuğun özelliklerine saygılı olmak gereklidir. Bu ise, konut bunalımını gidermek için kullanılacak her yöntemden yararlanmayı zorunlu kılar. Kaçınılması gereken, konutun salt kazanç aracı haline dönüştürülmesi ve toplumsal hizmet yönünün gözardı edilmesidir.

Bununla birlikte, bilinmektedir ki, kamu malları ve hizmetleri denilen kimi mal ve hizmetleri, özel firmalar kârlı bulmadıkça üretmez ve sunmazlar. Bu tür hizmetler için güçlü bir rekabet piyasasının bulunmaması, bunların kamu yönetimlerince, ya da kamu kuruluşlarınca sunulmasını zorunlu kılar. Ama bu tür hizmetlerin sınırlı ve ticarî niteliklerinin ağır bastığına dikkat çekenler, yerel yönetimlerin örgüt yapılarının ve işleyiş kurallarının, ticarî yaşamın aradığı esnekliğe sahip olmadığını öne sürmektedirler. Ne var ki, 55 yıl önce çıkarılmış bulunmasına karşın, gerek Belediye Yasası, gerekse yerel yönetimleri ilgilendiren öteki yasalar, bu esnekliğin sağlanabilmesi için açık kapılar bırakmış, bu gereksinmeyi öngörmüşlerdir. Henüz “üretici belediye” kavramı ortada yokken, o günün yasaları, belediyelere üretimde bulunmanın, üretici olmanın tüzel araçlarını sağlamış bulunmaktaydı. Konut alanında üretici olmak isteyen yerel yönetimlerin başvurabilecekleri değişik yöntemlere kısaca göz atmakta yarar vardır.

1. Kamu kuruluşlarının katıldığı ve ağır işleyişi gibi sakıncaları gidermek, tersine özel girişimciliğin esnekliğinden, çabukluğundan ve etkinliğinden yararlanabilmek için akla ilk gelen model “döner sermaye”dir. Belediyelerin döner sermaye kurmalarına olanak veren hüküm, daha önce sözü edilen 5656 sayılı yasanın EK 1. maddesine göre, belediyeler, belediye konutları yapmak ve bunları kentlilere kiraya vermek ya da satmak işlerini “zorunlu görevleri” arasına alabilir ve bu amaçla bütçelerinden gerekli parayı ayırarak “döner sermaye” oluş-

turabilirler. Bu yasa, aynı zamanda, belediyelerin, kurulmuş ya da kurulacak yapı ortaklıklarına girmeye yetkili olduklarını da hükme bağlamıştır.

Bunun gibi, Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 43. fıkrası da (2.12.1960 tarih ve 150 sayılı yasa ile değişik) belediyelere, "Et, ekmek, yaş meyva ve yaş sebze, odun ve mangal kömürü ile diğer gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerini, gerektiğinde... 2490 ve 1050 sayılı kanunların (Artırma, Eksiltme, İhale Yasası ile Muhasebe-i Umumiye Yasası) hükümleriyle bağlı olmaksızın satın almak, stok etmek veya belirli bir kâr haddi dahilinde satın aldirmek, sattirmek ve ihtiyacı olanlara dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve **hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak**" yetkisini vermektedir. Belediyelere çok geniş yetki veren bu hüküm bulunmasaydı bile, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 19. maddesinin verdiği yetkiyle belediyeler konut alanında çalışmalar yapabilirlerdi. Çünkü, sözünü ettiğimiz maddede şöyle denilmektedir: "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesfiye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler".

2. Yerel yönetimler ve bu arada belediyeler, Belediye Yasası'nın hükümlerine göre, bir ya da birkaç kamu hizmetinin daha iyi görülebilmesi için, aralarında birlikler kurarak güçlerini ve kaynaklarını birleştirebilirler. İçişleri Bakanlığı'nın 1972 tarihinde çıkardığı bir Tıp Tüzük ile, birliklerin, İhale ve Muhasebe-i Umumiye yasalarına bağlı olmaksızın piyasaya girmeleri de bir ölçüde kolaylaştırılmıştır.

3. Bundan başka, belediyeler sahip buldukları hak ve ayrıcalıklarından bir kısmını, 1580 sayılı yasanın 19. maddesine göre, ortaklıklar kurarak da yerine getirebilirler. Yasa, belediyelerin hangi alanlarda ortaklık kuramayacaklarını saymıştır. Konut bunlar arasında olmadığına göre, bu alanda özel firmalarla ya da kamu kuruluşlarıyla ortaklık kurmalarına da bir engel bulunmamaktadır.

4. Öte yandan, belediyeler, kendi tekellerinde bulunan bir bölüm hizmetleri bile, kurulmaları ve işletilmeleri için, süresi 40 yılı geçmemek ve devletin koyacağı kurallara uygun olmak koşuluyla, Bakanlar Kurulu'nun izniyle, "**ayrıcalık**" (imtiyaz) biçiminde başkalarına da devredebilirler. Kaldı ki, konut, belediyelerin tekelindeki hizmet alanlarından da değildir.

5. Belediyelerin, ticarî nitelikteki bu tür işleri, **işletmeler** kurarak gördürmeleri de olanaklıdır. İşletmelerde ya kamu yararı, ya da kâr amacı ağır basar, İşletmeler, belediye bütçesi içinde yer alabilecekleri gibi, ayrı bir bütçe ile de yönetilebilirler. Özerk bütçeye sahip olabilirler. İşletmeler, yaptıkları işte kâr amacı ağır basıyor olsa bile, "kâr maksimizasyonu"

yerine, "normal kârlılık" ilkesine bağlı kalmaları gereken kuruluşlardır. Çalışma konusu olan hizmetler bu tür işletmelere emanet edilmiş olmaktadır (Régie). Tüzel kişiliğe sahip olmaları da gerekli değildir.

6. Bir başka seçenek de, kuşkusuz, belediyelerin **konut kooperatiflerinin** kurulmalarına önyak olmaları, bunları kurdurmaları, kurulmuş olanlara ortak olmaları, kısaca, konut kooperatifleriyle ya da onların birlikleriyle işbirliği yapmalarıdır. Ülkemizde, toplu konut çalışmalarının hız kazandığı 1980'li yıllarda, Ankara, İzmir, Bursa, Antalya, Elâzığ, Kastamonu gibi kentlerde, belediyelerin kooperatifçilik modelinden geniş çapta yararlanmaya başladıkları ve başarılı da oldukları görülmektedir.

Çukurova'daki Eğilimler

Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi çerçevesinde, belediyelere sağlanan yeni olanaklardan da yararlanarak, yeni yerleşim alanlarında hızlı bir konut üretiminin nasıl bir kurumsallaşma ile gerçekleştirilebileceği bugün tartışma konusudur. Akla gelebilen kurumsal yapı modelleri, taşıdıkları üstünlükler ve sakıncalar bakımından karşılaştırılmaktadır. Edindiğimiz bilgilere göre, salt belediye (bugünkü biçimi, yapısı ve olanaklarıyla), salt özel firmalar, ya da belediyelerin özel firmalarla sözleşme yapması seçenekleri dışta bırakılmakta; bir belediye işletmesi ya da belediyelerin de ortak olabileceği bir **şirket** modeli üzerinde durulmaktadır.

Önerilen bu iki model arasında, malî olanaklar, tüzel statünün elverişliliği, yönetim, kuruluş, toplumsal amaçlar ve siyasal işlevler yönünden önemli ayrımlar vardır. İşletme modeli, malî açıdan, belediye bütçesi içinde, katma bütçeli, vergiden bağışık, Toplu Konut Fonu'ndan kredi alabilen, altyapı için bile Fon'dan yardım görmesine engel bulunmayan, örgüt olarak belediyenin bir birimi niteliğinde, Devlet İhale Yasası hükümleriyle bağlı olmayan, kamulaştırma yetkisine de sahip, Devlet Personel Yasası'na bağlı, sözleşmeyle çalışan personele sınırlı ücret ödeyebilen, toplumsal amaçları kazanç amacından önde gelen, belediye meclisinin kararları çerçevesinde iş görmesi gereken bir kuruluştur. Öte yandan, **şirket** modeli ise, bu sayılanların hemen hemen hepsinin tersi olan özellikler taşıyan bir model olarak öngörülmektedir.

Verilen bilgilere göre, bölgedeki belediye başkanları, özel firmalarla ortaklık kurma ya da birlikte proje yürütme konusunda işbirliğine fazla istekli değillerdir. Elleri bulunan arazinin imarını kendileri gerçekleştirmeye ve konut yapımını da bizzat üstlenmeye ilgi duymaktadırlar. Öte yandan, özel kesimdeki yapım firmaları ise, belediyelerin "kolay bir ortak" olmadıkları konusunda değişmez bir kanıya sahiptirler. Firmaların

bu duraksamaları, belediyenin siyasal bir kurum olarak siyasal etkilere açık olmaktan kurtulamayacağı, yönetime müdahalelerde bulunulabileceği ve belediyeyi denetiminde bulunduran siyasal kadroların değişmesi olasılığı karşısında (istikrarın bozulabileceği) kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de, konut yapımı için risk üstlenmektense, toprağın geliştirilmesi sorumluluğunu almakla yetinmek eğilimindedirler.

Kuşku yok ki, belediye de, özel kesimdeki firmalarda, kendi yaklaşımlarında haksız değildirler. Varlık nedenleri, amaçları ve dayandıkları kurallar, elbette bu görüşlerde olmalarını zorunlu kılar. Kârlı bulmadığı bir işten, firmanın uzakta kalmak istemesinden daha doğal bir davranış olamaz. Ama unutmamalı ki, içinde bulunduğumuz çağ, bir uzlaşmalar çağıdır ve tarafların beklentileri, ödünler vermeyi de bir ölçüde haklı çıkarabilmektedir.

Sözünü ettiğimiz duraksamalar yüzündendir ki, örneğin Mersin Belediyesi, İl Özel Yönetimi, Ticaret ve Sanayi Odaları, Türkiye Emlâk Kredi ve Türkiye Vakıflar Bankalarının ve Erdemli Belediyesinin de katılacakları bir **limited ortaklık kurmak** önerisiyle ortaya çıkmış bulunmaktadır. Böylece, hem özel hukuk kurallarına göre çalışma esnekliğini elde edebileceğini, hem de bir kamu kuruluşu olmanın sağlayacağı üstünlüklerden yararlanmayı sürdürebileceğini hesap etmiş olmalıdır.

Böyle bir model, ayrıca şu düşüncelere de dayanmaktadır: Arsa üretimi ve geliştirilmesi, zorunlu olarak bir "belediye işlevi" değildir. Önemli olan, bu işlerin yapılmasının belediyenin gözetimi altında olmasıdır. Belediyeler, imar şirketlerinin kurulmasını ve çalışmasını özendirmek ve belediyenin koyacağı kurallara ve standartlara göre çalışmalarını denetlemekle yetinmelidirler. Eğer işi tümüyle belediye üstlenecek olursa, sürecin bürokrasi çarkı içinde kaybolması ve sonuç olarak özel kesim için çekiciliğini yitirmesi tehlikesi vardır.

Bundan başka, başarılı olması durumunda, limited ortaklığın hisse senetlerinin ticarî kuruluşlara ve bireylere de satılabilmesi öngörülmektedir. Bu ise bize göstermektedir ki, şimdilik kamu kuruluşlarından oluşmakta gibi görünmesine karşın bu model, özelleştirmenin değişik ve geçici bir türü, ilk adımı olarak tasarlanmıştır.

Yukarıda da değinildiği gibi, özel girişim, yeni yerleşim alanlarının geliştirilmesinin ve konut yapımının kârlı olmasını arar. Bu, onun hakkıdır da. Belediye için önemli olan ise, çok sayıda hemşehrisinin ucuz ve sağlıklı sosyal konuta kısa sürede kavuşabilmesidir. Oysa, ucuz konut, çoğu kez, yapımçı firmalara sınırlı kazanç sağlar. Hele de, toprağın, miktarı kıt bir kaynak olduğu gözönüne alınarak yeni yerleşim alanlarındaki toprak değeri artışlarının kamu elinde tutulmasının ilke olarak benim-

senmesi durumunda; konut yapımı, yapımçı, satımcı ve alıcılar için çekiciliğini bir ölçüde yitirebilir. Ama ne var ki, toplumun uzun dönemdeki çıkarları açısından asıl geçerli olan da budur. Konut işine girip girmeme kararının verilmesinde, bu nedenle, topraktan gelir sağlama etmenin önemli payı olur.

Sonuçlar ve Öneriler

Kuşku yok ki, yerel yönetimler, siyasal kuruluşlardır. Dolayısıyla, konut üretimi ve üretim için örgütlenme modellerinin saptanması gibi konular, yerel yönetimlerin kendi takdir ve tercih alanlarına girer. Bununla birlikte, biz burada, Şehircilik'teki genel eğilimleri de dikkate alarak, sadece bazı önerilerde bulunmakla yetinebiliriz.

1. Bir kez, yeni yerleşim alanlarındaki arsaların belediye mülkiyetinde bulundurulması esas ilke olmalıdır. Bu yapılamadığı takdirde, bu arsalarındaki değer artışlarının, uzun dönemde, öncelikle belediyelerin olması sağlanmalıdır. Konut sahiplerinin bu artışlardan sağlayacağı yarar hem sınırlı ölçüler içinde kalmalı, hem de adaletli olarak bölüştürülmelidir.

2. Kurulması öngörülen işletme ya da şirket gibi örgütlerin, her belediye için ayrı ayrı düşünülmesinin yaratabileceği savurganlıktan kaçınılmalıdır. Çukurova bölgesi bir bütün olarak alındığı takdirde, belli başlı belediyelerin, yeni yerleşim alanlarını geliştirmek, konut sorununa kısa yoldan çözüm bulmak üzere güçlerini birleştirerek (tek bir konut örgütü) kurmaları, bize, her birinin ayrı ayrı örgütleri olmasından daha rasyonel gibi görünmektedir.

3. Belediyeler, konut hizmetini bir ölçüde özelleştirseler de, Türkiye'nin yapısı, toplumsal amaçların titizlikle gözetilmesini gerekli kılmaktadır. Halkı yakından ilgilendiren bu hizmetin nasıl yerine getirilmekte olduğunun kamuca denetlenmesi kaçınılmaz bir görevdir. Kâr amacının, toplumsal amaçları gölgelemesine meydan verilmemelidir.

4. Ülkemizin yönetim yapısı içinde, bugün, merkezde, konut finansmanından sorumlu bir kuruluş var, fakat konut politikasının bir bütün olarak saptanmasından, yönetilmesinden ve uygulanmasından sorumlu bir merkezi örgüt yoktur. Oysa, konut, finansmandan ibaret sayılamaz. Yeni yerleşim alanlarındaki gelişmeler de, merkezi yönetimle, birçok bakımdan, çok yakın ilişkiler ve eşgüdüm içinde çalışmayı gerekli kıldığına göre, konut politikasının tümünden sorumlu bir yeni merkezi örgüt kurulması, ya da bütün yetkilerin mevcut örgütlerden birinde toplanması zorunludur.

5. Özelleştirme konusuna gelince; belediye hizmetlerinden bir kısmını özelleştirmenin sağlayacağı ekonomik üstünlükleri kategorik olarak reddetmeğe olanak yoktur. Ancak sorun sadece ekonomik değildir. Toplumsal ve siyasal yöntemleri de, en az ekonomik yönü kadar önemlidir. Bu konuda karar verirken, yönetim yapımızın tarihsel özelliklerini ve geleneklerini de hesaba katmak zorunluluğu vardır. Tüketicinin aşağıdan yukarıya (from bottom up) doğru örgütlenmesini üstlenmekle yetinmeyip, yapım işlerini de yüklenecek bir örgüt olarak öngörülen bir “özel girişim türü olarak konut kooperatifçiliği”, hele de, ülke çapında yaygın çalışmalar yapabilecek birlikler ve merkez birlikleri halinde örgütlenir ve gerekiyorsa şirket gibi alt modellerden de yararlanarak üretim sürecinde artan oranda görev alırsa, hem bir ölçüde özelleştirmeyi sağlayabilir, hem de kâr amacının toplumsal amaçlara galebe çalmasını önleyebilir.

İskandinav ülkelerinde de görüldüğü gibi bu model, arsa mülkiyetini bireylere devretmediği oranda başarılı olur. Ülkemizde konut kooperatifçiliği ise, bunun tam tersi olan bir uygulama içindedir. Oysa, bireysel mülkiyetin, “kooperatif mülkiyet”e dönüştürülmesi, sorunun çözümünü büyük ölçüde kolaylaştırır. Arsa sorununun çözümü, asıl sorunun büyük ölçüde çözümü demektir. Arsa mülkiyetini bireylere terketmiş olmasına karşın, Batıkent, belediyece ucuz arsa sağlanmasının, konut kooperatiflerini başarılı kılabilmiş olduğunu gösteren somut bir örnektir. Model, konutla birlikte toprağın da mülkiyetini devretmiş olsa da, olmasa da, salt kâr amacını ortadan kaldırmakla, konutu vatandaşa daha ucuza sağlamaya en elverişli yöntemdir.

Böylece yapılan iş de, gerçekte, bir özelleştirmedir. Ama, buna kâr amacı olmayan özelleştirme (non-profit privatization) denilebilir. Bu kavram, kendi içinde gelişkili gibi görünse de, burada, amaçlarda ve toprak mülkiyetinde toplumsallaştırma, kullanılan yöntemlerde ise özelleştirme sağlanmakta olduğundan, gerçekte, bir gelişmeden çok, uzlaşma söz konusudur. Belediyeler öncülüğündeki kooperatifleşme modeli, özelleştirmeyi a priori olarak verilmiş tümdengelimci (deductive) bir ideolojik karar olmaktan çıkarmakta ve ona ülkenin gerçeklerine ve yapısına daha uygun düşen tümevarımcı (inductive), pragmatik bir çözüm değeri kazandırmaktadır.

KAYNAKLAR

- Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi, "Institutional Arrangements for Urban Expansion", January 1986.
- Danielson, Michael N. ve Keleş, Ruşen, *The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey*, Holmes and Meier, New York, 1985.
- Ergin, Necmettin ve Reuter, Ernst, *Belediye Maliyesi*, İstanbul, 1945.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, SBF, Ankara, 1984.
- Reuter, Ernst, "Belediyelerin Yapı İşletmeleri", *Arkitekt*, 1943, Cilt: 13, No: 1-2, s. 27-32.
- Reuter, Ernst, *Komün Bilgisi*, SBO, Ankara, 1940.
- Reuter, Ernst, *Mesken Meselesinin Hal Çareleri*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 1946.
- Röpke, Wilhelm, "Şehir Âmme İşletmeleri", *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fak., İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü, İstanbul, 1936, s. 98-107.
- Smith, Wallace, *Housing: The Social and Economic Elements*, University of California Press, Berkeley, 1970.
- Türk İdareciler Derneği, *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, (ed. E. Türkcan), Ankara, 1979.