



## Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Konut Politikaları ve Yaşanan Konut Sorununun Değişen Arz-Talep Dengeleri Üzerinden Değerlendirmesi

*An Evaluation of the Housing Policies Implemented and the Housing Problem from the Supply-Demand Change Perspective After 2000 in Türkiye*

**Buğra GÖKCE**

Chairman of Istanbul Planning Agency, İstanbul, Türkiye

İstanbul Planlama Ajansı Başkanı, İstanbul, Türkiye

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1743-2590> , e-posta: gokcebugra@gmail.com

### Article Information/Makale Bilgisi

**Cite as/Atıf:** Gokce, B. (2024). An Evaluation of the Housing Policies Implemented and the Housing Problem from the Supply-Demand Change Perspective After 2000 in Turkey. *Van Yüzüncü Yıl University the Journal of Social Sciences Institute*, 65, 135-152.

Gökce, B. (2024). Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Konut Politikaları ve Yaşanan Konut Sorununun Değişen Arz-Talep Dengeleri Üzerinden Değerlendirmesi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 65, 135-152.

**Article Types / Makale Türü:** Research Article/Araştırma Makalesi

**Received/Geliş Tarihi:** 13 May/Mayıs 2024

**Accepted/Kabul Tarihi:** 22 July/Temmuz 2024

**Published/Yayın Tarihi:** 30 September/Eylül 2024

**Pub Date Season/Yayın Sezonu:** September/Eylül

**Issue/Sayı:** 65 **Pages/Sayfa:** 135-152.

**Plagiarism/İntihal:** This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software./ Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.

**Published by/Yayıncı:** Van Yüzüncü Yıl University of Social Sciences Institute/Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

**Ethical Statement/Etik Beyan:** It is declared that scientific and ethical principles have been followed while carrying out and writing this study and that all the sources used have been properly cited/ Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunur (Buğra GÖKCE).

**Telif Hakkı ve Lisans/Copyright & License:** Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmalarını CC BY-NC 4.0 lisansı altında yayımlanmaktadır./ Authors publishing with the journal retain the copyright to their work licensed under the CC BY-NC 4.0.

## Öz

Maslow ihtiyaçlar hiyerarşisinin ilk basamağında insanın temel ihtiyaçlarını, beslenme, nefes alma, sıcaklık, mahremiyet, kişisel ve çevresel güvenlik ve barınma olarak nitelendirmiştir. Barınma, bireyin sağlıklı bir yaşam sürmesi, eğitim ve istihdamını sağlaması, bireyin kendini gerçekleştirme, bireyin topluma katılması ve toplumun refahı için en gerekli ihtiyaçtır. Barınma ihtiyacı evrensel hukuk sisteminde de temel hak olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle devletler ve yönetimler bu temel hakkın karşılanmasında sorumluluk sahibidir. Dünya üzerindeki nüfusun ivmelenecek artması, hızlı kentleşme ve arz-talep dengesizliği kentlerde konut krizinin temel nedenleridir. Konut krizinin oluşmasında ekonomik dinamikler, sosyal etmenler, yasal-yönetimsel süreç ve kararlar da doğrudan etkilidir. Bu nedenle devletlerin konut ve ekonomi politikaları, siyasi-politik karar ve yönetim biçimleri konut sorunun ana belirleyicileridir. Bu çalışma Türkiye’de özellikle son 20 senede yaşanan konut krizinin nedenlerini hukuki, ekonomik ve demografik boyutlarıyla inceleyerek krizin olası çözümlerine ışık tutmayı amaçlamaktadır. Çalışma tarihsel olarak Cumhuriyet sonrası uygulanan konut politikalarını irdeleyerek güncel sosyo-ekonomik dinamikleri son 20 senede uygulanan devlet ve konut politikalarıyla ilişkilendirmektedir. Resmi makamlarca açıklanan veri ve istatistikler ile yayımlanan raporları değerlendirerek ülke genelinde son 20-25 yılda üretilen çok sayıda konut olmasına karşın yaşanan konut ve kira krizinin nedenlerine eğilmektedir.

## Anahtar Kelimeler

Konut politikaları, konut ve barınma krizi, konut arzı ve talebi, devlet politikaları.

## Abstract

In the first step of Maslow's hierarchy of needs, he characterized the basic needs of human beings as nutrition, breathing, warmth, privacy, personal and environmental safety and shelter. Housing is the most necessary need for the individual to lead a healthy life, to provide education and employment, for the individual's self-realization, for the individual to participate in society and for the welfare of society. The need for shelter is also defined as a fundamental right in the universal legal system. Therefore, states and governments have a responsibility to fulfill this fundamental right. Accelerating population growth, rapid urbanization and supply-demand imbalance are the main causes of the housing crisis in cities. Economic dynamics, social factors, legal-administrative processes and decisions also have a direct impact on the housing crisis. For this reason, housing and economic policies of states, political decisions and forms of governance are the main determinants of the housing problem. This study aims to provide insight into the possible solutions to the housing crisis in Turkey by examining its causes from legal, economic, and demographic perspectives, particularly focusing on the last 20 years. The study historically analyzes the housing policies implemented post-Republic and relates the current socio-economic dynamics to the state and housing policies implemented in the last 20 years. It also examines the underlying causes of the housing and rent crisis, despite the substantial production of housing units across the country over the past 20-25 years, by evaluating data and statistics declared by official authorities.

## Keywords

Housing policies, housing and housing crisis, housing supply and demand.

## Giriş

Anayasa'nın 57'inci maddesi Konut Hakkı'nı şu şekilde tanımlamaktadır: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler."

Anayasa Mahkemesi'nin 1986 yılında verdiği E. 1985/1, K.1986/12 sayılı karar bu maddeye ilişkin daha bütüncül bir tanım getirmiştir. Bu mahkeme kararına göre maddenin asıl amacının konut hakkını düzenlemek olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Anayasa burada kişilerin konut hakkını kullanabilmelerini sağlamakla görevlendirdiği Devletin, bu görevini şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde yerine getirilmesini istemektedir. Bu konuda bir hususun açıklığı kavuşturulması gerekmektedir. Anayasamız planlama kararlarının alınmasında bir ayırma gitmeksizin sadece Devlet'ten söz ettiğine göre, bu konudaki yetkiyi merkezi yönetimin mi, yoksa yerel yönetimlerin mi kullanacağı net değildir. Anayasa'nın 123. Maddesinde; "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denildiğine göre Anayasa Koyucu tarafından anılan yetkinin hem merkezi idare hem de yerel idarelerce ya da birlikte kullanılacağı öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Anayasanın ilgili hükmü ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı çerçevesinde şunu ifade etmek gerekir ki temel bir hak olan konut hakkı devlete pozitif sorumluluk yükleyen bir haktır. Devletin ilgili organları ve yetkili kurumlarının asli görevi konut hakkını korumaktır. Devletin bu görevini; tüm şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama yaklaşımı doğrultusunda gereken tedbirleri alması ve ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekleyerek yerine getirmesi beklenmektedir.

## Araştırmanın Konusu ve Amacı

Bu çalışma son yıllarda Türkiye'de yaşanan barınma sorunun nedenlerini tarihsel perspektif açısından incelemekte ve sorunun hukuki, ekonomik ve demografik boyutlarını ortaya koymaktadır. Sorun tespitinde yapılan bu analizin konut politikalarının yeniden ele alınmasının zorunluluk olduğu bu dönemde üretilecek çözümlere ışık tutması amaçlanmıştır.

Bu kapsamda araştırmanın temel kavramlarından birinin "konut hakkı" olduğu ortaya çıkmaktadır. Bulut (2009) ve Döner (2021) tarafından belirtildiği gibi, hukukun gelişimi içerisinde konut hakkı sosyal bir hak olarak tanımlanmıştır. Küçük (2008) ve Özbudun (2019)'a göre de sosyal haklar mahiyetleri itibarıyla sosyal eşitsizliklerin azaltılarak sosyal adaletin sağlanmasına yönelik koruyucu hakları teşkil etmektedir. Sosyal haklar anayasamızda da yer alan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devletin her an gözetmesi, tüm hükümetlerin de bir öncelik olarak kabul etmesi gereken haklar olarak öne çıkmaktadır. Konut yalnızca bir barınak değildir, çok işlevlidir. "Konutun (a) bir barınak olma, (b) üretilen bir mal olma, (c) bir tüketim malı olma, (d) yatırım olarak spekülatif değer artışlarına el koyma, (e) güvence sağlama, (f) toplumsal ilişkilerin yeniden üretilmesine bir araç olma, (g) kentsel çevrenin oluşturulmasında bir kültürel artefakt olma gibi çok değişik işlevleri vardır." (Tekeli, 2009) Konutun bütün bu işlevleri nedeniyle konut politikaları da bireysel ve toplumsal hayatı doğrudan etkileyen, şekillendiren, yeniden üreten veya bozan bir işlev taşımaktadır. Konut hakkının gözetilmemesi, anayasada yer alan görevin yerine getirilmemesi veya konut politikalarının belirlenmesinin sadece piyasa mekanizmalarına bırakılması, ekonomik ve sosyal hayatı doğrudan etkilenmesi, ekonomik ve sosyal hayatın şekillenmesi, bireylerin ve yapıların da birbirleri ve toplumun genelikle ilişkilerini etkileme potansiyeline sahiptir. Tüm bu nedenler göz önünde bulundurulduğunda, kanun koyucu anayasada konut hakkını sosyal bir hak olarak tanımlamakla beraber, kamu yönetimine de piyasa mekanizmasını aşan ödevler yüklediği görülmektedir. Hukuki çerçevenin pratiği belirlemesi, anayasa hükmünün varlığı ile ifade ettiği hedeflere ulaşılması veya yaklaşılması beklenir ancak Türkiye'de yaşanan somut durumun bu hedefin uzağında kaldığı şeklinde bir değerlendirmede bulunulabilir. Nitekim Kalkınma Bakanlığı tarafından 2018'de yayınlanan 11. Kalkınma Raporu Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre "Yeterli ve erişilebilir konut ihtiyacı, dünyada olduğu gibi ülkemizde de öne çıkmaktadır. Bu ifade konut ihtiyacını yalnızca "erişim" açısından ele almaktadır. Konut sorununun nicel ve nitel olmak üzere diğer iki boyutunu kısmen göz ardı etmektedir. İnşaat Mühendisleri Odası (2008) raporunda konut ihtiyacının nicel yönü belli bir zamanda konut niteliklerinin, yaşanabilir ve sağlıklı olması için gerekli fiziksel standartlara yükseltilmesi üzere inşa edilmesi veya onarılması gereken konutları kapsarken, konut ihtiyacının nitel ölçümü ise; konut niteliklerinin, konutun fiziksel özelliklerinin yanı sıra sosyal ve çevre özelliklerinin de hesaba katılması sonucu ortaya çıkan gösterge olarak değerlendirilebileceği belirtilmiştir.

Konut krizi bağlamında konuta erişebilirlik üzerine yaptıkları çalışmada Aksoy Kuhurami ve Özdemir Sarı konut üretiminin artması ile hane halklarının konuta ekonomik erişebilirliğinin iyileşmesinin birbiri ile doğru orantılı olmadığını, arzdaki artışın konut fiyatlarını düşürmesi ve dolayısıyla erişebilirliği arttırması beklenirken çalışmalarının sonuçlarının bunu doğrulamadığını ortaya koymuşlardır (Aksoy Khunami, Özdemir Sarı, 2019). Benzer biçimde Alkan ve Uğurlar hazırladıkları "Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut Politikaları" başlıklı raporda konut sunumunun sürekli devam etmesine karşın alt-orta gelir grubuna yönelik konut sunumunun yeterli olmadığı buna karşın orta-üst gelir gruplarının yatırım amaçlı konut edinme taleplerine yönelik oluşan konut arzının, konut ihtiyacını karşılamadığına vurgu yapmışlardır (Alkan, Uğurlar, 2015). Bakırcı ve Akgemici ise konut arzı ve talebi arasındaki dengesizlik sonucu oluşan konut krizini Türkiye'de konutun sadece barınma ihtiyacını gidermek amaçlı değil aynı zamanda yatırım aracı olarak da üretimi yapılan bir meta olduğu olgusu ile açıklamışlardır (Bakırcı, Akgemici, 2023).

## Materyal ve Yöntem

Bu çalışmada öncelikle konut, konut sorunu ve konut politikaları kavramları ile ilgili olarak literatür araştırması yapılmıştır. Bu kavramsal tartışma dönemselsel olarak ekonomik ve demografik verilerle analiz edilerek konut politikalarının ardında yatan dinamikler ortaya konmuştur. Çalışmada TÜİK verilerinin yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının raporları ile bütçe verilerinden yararlanılmıştır.

## 1. Cumhuriyetin Kuruluşundan 2000 Yılına Kadar Uygulanan Konut Politikaları

Gelişmiş batılı ülkelerinin konut politikaları incelendiğinde, içerisinde değişiklik gösterdiği, İkinci Dünya Savaşı öncesi hakim olan liberal kapitalist politikaların İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyal refah devletine bıraktığı, 1980'lerden sonra başlayan neoliberal yaklaşımın ve 1990 sonrasında küreselleşme ile güçlenmesinin uzantısı olan safhanın küresel konut politikalarında belirleyici olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye de özgün koşulları içerisinde bu safhalardan bağımsız değildir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde 2000 yılından sonra konut hakkına ilişkin uygulanan politikaları ve güncel konut sorununu kavrayabilmek için Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanan konut politikalarını kısaca değerlendirme zorunluluğu bulunmaktadır.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanan konut politikalarını genel olarak değerlendirmeden önce "Konut politikası nedir?" sorusunun cevaplanması gerekmektedir.

Ruşen Keleş (2012) konut politikasını "Ailelerin konut gereksinimini karşılamak için devletçe saptanan özelliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüdür." şeklinde tanımlar.

Bu tanımın dışında Malpass & Murie (1999)'ye göre konut politikası konutun şimdiki ve tahmin edilen hane halkı sayısına göre konut ihtiyacını (niceliğini), niteliğini, fiyatını, sahipliğini, kabul edilebilir konut standartlarının garantiye alınmasını ve kontrolünü içerir. Konut politikası ve uygulamalarını merkezi hükümet gerçekleştirebileceği gibi yerel yönetimler de gerçekleştirebilir ve buradaki konum devletin niteliği açısından belirleyicidir. Öner (2016) konut politikasının amacını konut ihtiyacını karşılayarak, konut sorununu çözmek, konut sorunu, nüfus ve konut sayısındaki dengesizlik, nicelik olarak konut yetersizliği, konutların niteliğindeki sorunlar, konut standartlarının döneme uygun olmaması, toplumdaki gelir eşitsizliğinin konuta erişimde yarattığı eşitsizlik veya toplum üyesi bireyleri sağlıksız, uygun olmayan koşullarda barınmaya itmesi ve bunun beraberinde toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal sorunlarla iç içe geçmesi devamında sorunların katlanması olarak açıklamaktadır. Bu anlamda Cumhuriyetin kuruluşundan 2000 yılına kadar Türkiye'de uygulanan konut politikaları Dünya Savaşı sonuna kadar geçen dönem, 1945 - 1960 arası dönem, 1960-1980 arası dönem ve 1980 - 2000 arası dönem olarak ayrı ayrı incelenmelidir.

Bu dört dönem dışında 2000 yılı sonrasında günümüze ulaşan süreci ayrı bir dönem olarak değerlendirmek gerekmektedir.

### 1.1. Cumhuriyetin Kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı Sonuna Kadar Uygulanan Konut Politikaları

Kurtuluş Savaşı'nın bitmesi ve Cumhuriyet'in kurulmasıyla başlayıp İkinci Dünya Savaşı'nın sonuyla tamamlanan dönemin karakteristiği her alanda yeni devletin inşa süreci olmasıdır. Cumhuriyetin kurulduğu gün ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün, ilk Başbakan İsmet İnönü'ye yazdığı mektuptan bazı satırlar kuruluş aşamasındaki koşulları net bir şekilde ortaya koymaktadır: "Bize geri, borçlu, hastalıklı bir vatan miras kaldı. Yoksul bir köylü devletiyiz. Dört mevsim kullanılabilir karayollarımız yok denecek kadar az. 4.000 km kadar demiryolu var, bir metresi bile bizim değil. Üstelik yetersiz. Ülkenin kuzeyini güneyine, batısını doğusuna bağlamamız, vatanın bütünlüğünü sağlamamız şart. Doktor sayımız 337, sağlık memuru 434, ebe sayısı 136. Pek az şehirde eczane var. Salgın hastalıklar insanlarımızı kırıyor. Üç milyon insanımız trahomlu Sıtma, tifüs, verem, frengi, tifo salgın halinde. Bit ciddi sorun. Nüfusumuzun yarısı hasta. Bebek ölüm oranı % 60'ı geçiyor. Nüfusun % 80'i kırsal bölgede yaşıyor. Bunun önemli bölümü göçebe. Telefon, motor, makine yok. Sanayi ürünlerini dışarıdan alıyoruz. Kiremidi bile ithal ediyoruz. Elektrik yalnız İstanbul ve İzmir'in bazı semtlerinde var. Düşmanın yaktığı köy sayısı 830. Yanan bina sayısı 114.408. Ülkeyi neredeyse yeniden kurmamız gerekiyor." (Kal, 2020).

114 binden fazla binanın savaşta yakıldığı Türkiye'de ihtiyaçlara cevap verebilecek ekonomik kaynaklar yetersizdir. Üstelik 1929 yılında o tarihe kadar dünyanın yaşadığı en büyük ekonomik buhranlarından biri ortaya çıkmış, küresel kriz bütün ülkeleri derinden etkilemiştir. 1929 buhranı ile beraber Türk Lirası değer kaybetmiş, ithalat talebinin yükselmesi, ihracat alanlarının daralması, gümrük tarifelerinin olmaması nihai mallarda ve girdi fiyatlarında artışa neden olmuştur. Artan fiyatlar, enflasyon ve hayat pahalılığı halkı zorlarken, iç ve dış ticaret dengesinin bozulması, vergilerin azalması ve bütçenin doğal olarak daralması Cumhuriyet hükümetinin ekonomiye müdahale imkanını da azaltmıştır. Türkiye bu tarihten sonra liberal ekonomi politikasından devletçi ekonomi politikasına geçerken, bu sefer İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla ikinci kez ekonomik açıdan önemli bir kısıtla karşı karşıya kalmıştır.

Bu dönemde kente göç etmeyi gerektirecek yeterli şartların olgunlaşmamış olması nedeniyle kentleşme hızı düşmüştür. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2023) verileri de bu durumu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. 1927 yılında nüfusu 100 binin üzerinde sadece 2 şehir bulunmaktadır. 1950'ye gelindiğinde sayı beşe çıkmaktadır. Nüfusu 10 binin üzerinde olan kentlerin toplam nüfus içinde oranı 1927 yılında yüzde 16,4 iken, 1950 yılında ancak yüzde 18,5'e çıkmaktadır. Aynı dönemde toplam nüfus 13 milyon 648 bin seviyesinden 20 milyon 947 bine ulaşmıştır. Bu koşullar altında, Koca (2015) ilgili dönemde ana konut üreticisinin kendi kullanımı için konut üreten bireyler olduğunu, bahçeli tek evlerin dışında kent merkezlerinde yine bireysel üretim ağırlıklı tekil apartmanlar inşa edildiğini belirtmektedir. Anılan dönemde kent politikaları açısından önemli bir istisna Ankara'dır. Başkent ilan edilen Ankara'da, Cumhuriyetin modernleşme projesinin simgesi olacak planlı ve modern konutlarla dolu bir kent yaratma politikası takip edilmiştir. Bu dönemde yapılan uygulamaların olumlu sonuçları da daha sonra çıkarılmış olan yasalarla kurumsallaştırılmıştır. Bir diğer istisna ise önce Yunan işgali ile, işgalden kurtuluşundan birkaç gün sonra ise büyük yangın ile önemli ölçüde tahrip olan İzmir'dir. Birbirine yakın ve ahşap evler, rüzgarın etkisiyle yayılan yangında büyük ölçüde yanmış, İzmir'de konut sorunu baş göstermiştir. Bütçe kısıtları nedeniyle İzmir'in inşası yıllar sürmüştü, yangını takip eden yıllarda gerçekleşen mübadele ile İzmir'e gelen mübadiller nedeniyle konut sorunu daha da derinleşmiştir. Ancak imarı ve inşası uzun yıllar sürse de ilgili devlet kurumları, mahalli idareler ve yerel şirketlerle de iş birliği içerisinde hareket ederek, yeni bir şehrin inşası sürecini tamamlamayı başarmıştır (Kaya, 2010).

1940'lı yılların başında konut politikası açısından altı çizilmesi gereken iki gelişme Emlak Eytam Bankası'nın devlet çalışanları için lojman yapımına verdiği destek ile 1945'te kurulan SSK'nın kooperatifleri destekleyen konut kredisi politikasıdır. Küçük ölçekli de olsa atılan bu adımlar 1950'li yılları da etkilemiştir.

### 1.2. 1945-1960 Arası Dönem

İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik koşullar kırdan kente göç hızını değiştirmiş ve ülkeyi hızlı kentleşme olgusu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu durum 1923 - 1945 arası dönemde uygulanan devletin müdahalesinin görece az olduğu politikaları da sürdürülemez hale getirmiş ve konut politikası açısından bir değişim gerekliliği ortaya çıkmıştır. Tekeli (2009)'ye göre: "Türkiye'nin karşılaştığı bu farklı konut sorununa çözüm bulmak için biriktirdiği modernist yaklaşım yeterli değildi. Modernist zihniyetin o yıllarda iki çözüm getirmeye çalıştığı görülmektedir. Bunlardan biri kente gelen bu köylü kitlelerini köye geri göndermektedir. İkincisinin ise en iyi örneği Ankara Yenimahalle girişiminde ortaya konulmuştur. Modernist zihniyetin birinci çözümünün uygulanmaz olduğu kısa sürede görülmüştür. İkinci çözümü tekrarlamakta ise belediyelerin olanakları el vermemiştir."

1950 yılına kadar işçi ve memurlar için üretilen konutlar dışında alt gelir grubuna yönelik herhangi bir konut üretimi yapılmamıştır. Bu durumun iki sonucu olmuş ve döneme damgasını vurmuştur: "gecekondu" ve "yapsatçılık". Şehre göçen düşük gelir grubuna mensup, yeterli sermaye birikimi olmayan kişiler barınma sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Kentte yeterli konut stokunun bulunmaması ve kente yeni göçenlerin imar mevzuatını takip ederek konut üretebilecek olanaklarının olmaması gecekondu alanlarının konut sorununa çözüm olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Gecekondulaşma ve çıkartılan imar afları, siyaset - ekonomi yelpazesinde döneme damgasını vuran somut olgular olarak karşımıza çıkmıştır.

Yapsatçılık, büyük ölçüde yasal bir faaliyet olarak arsa sahibi ile küçük sermayeli girişimci arasındaki ortaklığı ifade etmektedir. Yapsatçı modelin en büyük sorunu imar haklarının artırılmasına ilişkin ürettiği siyasi - ekonomik baskıdır. Yapsatçı nihayetinde imar haklarının arttırılmasıyla kar marjını yükseltmekte dolayısıyla siyasi karar alıcılar üzerinde baskı üreterek şehrin gelişimini etkilemektedir. Ekonomik ömrü devam eden yapılar da bu dönemde yapsatçılığın etkisiyle dönüştürülmekte, tarihi doku üretilen konutlarla bozulmakta veya değişmektedir. Gecekondulaşma ve yapsatçılık olguları elbette sadece şehirlerimizi değil uzun dönemli etkileri ile hem siyasi hem de ekonomik dinamikleri etkilemiş ve bugünün Türkiye'sinde de hala tartışılmaya devam etmektedir.

Bu dönem ülkemizin ilk kez imar kanunuyla tanıştığı bir dönem olarak yaşanan hızlı ve kontrolsüz kentleşme süreçlerini kontrol etme çabası ile de öne çıkmaktadır. 1956 tarihli 6785 sayılı kanun kentsel gelişmeyi, ruhsatlı ve planlı yapılaşmayı sağlayamamış da olsa bu alana dair ilk yasal düzenlemedir.

### 1.3. 1960-1980 Arası Dönem

Türkiye 1960'lara girerken "plan" kavramı da Türkiye'nin gündemine girmiş ve 1963 yılında 1. Kalkınma Planı kabul edilmiştir. Bu plan gecekondu bölgelerinin de kamu hizmetlerinden yararlanmasını öngörmüştür. Böylelikle devlet yasa dışı bir alanda bulunan gecekondulara karşı da bir kamu yükümlülüğü üstlenerek bu alanı bir ölçüde formel bir hale getirmeye başlamıştır. Nihayetinde 1966 yılında çıkartılan 775 Sayılı Gecekondu Yasası bu gecekondu alanlarının yasallaşması yönünde atılan ilk ve kapsamlı adım olarak karşımıza çıkmıştır (Koca, 2015).

Dönem açısından ikinci önemli gelişme 1953 yılında yürürlüğe giren Bina Yapımını Teşvik Kanunu'nun uygulanması ve ardından 1965 yılında yürürlüğe giren Kat Mülkiyeti Kanunu olmuştur. Birbirini destekleyen iki kanun ile apartman tipi konut üretimi hızlanmış, özellikle kentte yaşayan orta gelir grupları için üretilen apartmanlarla orta - üst sınıfın konuta erişimi arttırılmıştır. Aynı dönemde yeterli sermayeye sahip olmayan arsa sahipleri kat karşılığı inşaat sözleşmeleri aracılığıyla özel girişimciler ile anlaşarak apartman üretimine katılmıştır.

Üçüncü önemli gelişme kooperatif alanında yaşanmıştır. 1961 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nda yapılan değişiklik ile işçilerin kurduğu konut kooperatiflerine doğrudan kredi verilmesine olanak sağlanmış, 1962-1972 yılları arasında SSK eliyle kredi açılan kooperatifler, konut arzının yüzde 10'unu oluşturmuştur. 1969 senesinde yürürlüğe giren Kooperatifler Kanunu ile birlikte kooperatifler eliyle konut üretimi önemli bir alan kazanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2015).

Dördüncü önemli gelişme toplu konut üretim biçiminin ortaya çıkmasıdır. Tekeli (2009)'a göre 1967 tarihli İkinci Beş Yıllık Plan kapsamında önerilen toplu konut politikası, merkezi hükümetten ziyade özel kesim ve yerel yönetimler tarafından uygulanmış, Ankara'da Batikent örneği gibi uygulamalar karşımıza çıkmıştır.

Ancak bütün bu gelişmeler konut ve gecekondu sorununu çözmeye yetmemiştir. Gecekondu sayısının, 1948 yılında 25.000-30.000, 1960 yılında 240.000 ve 1980 yılında ise 1.150.000 sayısına ulaştığı tahmin edilmektedir. Çoban (2012) gecekondu nüfusun kentsel nüfustaki payının da 1955 yılında yüzde 4,7 iken 1980 yılında yüzde 26,1 olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla 1980'li yıllara girilirken Türkiye kentlerinin gecekondu, kaçak ve düzensiz yapılaşma sorunu devam etmekte, nicel alandaki konut erişimi sorunu kadar nitel anlamda da konut sorunu varlığını sürdürmektedir.

### 1.4. 1980-2000 Arası Dönem

1980 - 2000 dönemi açısından konut politikalarına damga vuran gelişme toplu konut alanında yaşanmıştır. 1984 yılında Toplu Konut Kanunu çıkartılarak Toplu Konut Fonunun işletilmesi ve Toplu Konut İdaresinin (TOKİ) geliştirilmesi sağlanmıştır. Tekeli (2009) 1985 yılında toplu konut fonunun toplam konut yatırımlarının yüzde 3'ünü finanse eder düzeye yükseldiğini belirtmiştir. Toplu konut üretiminde başat üç aktör bulunmaktadır; Orta gelir grubunu hedefleyen TOKİ ve kooperatifler ile yüksek gelir grubuna lüks konut üretimini hedefleyen özel girişimci veya geliştiriciler.

Çoban (2012)'a göre toplu konut yasasının etkili uygulandığı yıllarda sabit fiyatlarla toplam yatırımlar içinde özel konut yatırımlarının aldığı paylar, 1977 yılında yüzde 2,4, 1984'te yüzde 28,4, 1989'da yüzde 50,4, 1992 yılında yüzde 37,4'tür. 1985-1988 yılları arasında özel konut yatırımları yıllık yüzde 36'lık bir ortalama büyüme sergilemiştir. Yasa ile kooperatiflere kredi sağlanması da kooperatiflerin konut üretiminde payının artmasına neden olmuştur. Konut kooperatifi sayısı 1979 yılında 14,872 iken 1998 yılında 38,450'ye çıkmıştır. Bu kooperatiflerin konut üretimindeki payı da artmış, 1988 yılında inşaat ruhsatlarına göre Türkiye'de ruhsatlı konut üretiminde kooperatiflerin payı yüzde 35 düzeyini aşmıştır. Ankara Batıkent projesi, bu dönemin en başarılı kamu ve kooperatif işbirliği örneklerindedir. Başından itibaren toplumcu, katılımcı ve demokratik bir anlayışla planlanan projeye, Ankara Belediyesi tarafından 1974 yılında kamulaştırma çalışmaları ile başlanmış, mülkiyet önce Belediye öncülüğünde kurulan Kent-Koop'a, ardından konut sahiplerine devredilmiştir. İlk etapta 55 bin toplu konut üretiminin hedeflendiği, bugün Ankara'nın Batıkent semtinin temeli olan proje, konut ihtiyacının giderilmesine yönelik önemli bir sosyal belediyeçilik projesi olmasının yanı sıra, bölgede ikamet edecek vatandaşların planlama sürecine kooperatifleri aracılığıyla katılımının sağlanmasıyla demokratik yerel yönetim anlayışının da güzel bir örneği olmuştur. (Önver, 2016) 1988 yılında Toplu Konut Fonu'nun kaynaklarının yüzde 30'unun bütçeye aktarılması ile yaşanan daralma nedeniyle kooperatiflerin konut üretimindeki payı da azalmaya başlamıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001).

**Tablo 1.** Yıllar İtibariyle Ruhsatlı Konut Üretiminde Toplu Konut ve Kooperatiflerin Aldığı Pay

Yıllar	Toplam		Koop.		Kooperatiflerin Oranı (%)	Toplu Konut Fonu		Toplu Konut Fonu	
	Ruhsat Konut Birimi	Alan	Ruhsat Konut Sayısı	Alınan Birimi		Konut Toplu Kredileri	Fonu Konut	Yeni Açılan Krediler (Bireysel Krediler Dahil)	Krediler
1958	53.389		1.837		3,44				
1959	51.091		323		4,55				
1960	56.227		718		6,61				
1961	52.760		3.524		6,68				
1962	58.748		3.756		6,39				
1963	57.286		2.148		3,75				
1964	60.822		1.478		2,43				
1965	80.461		2.795		3,47				
1966	91.151		3.570		3,92				
1967	99.373		4.172		4,19				
1968	110.263		4.514		4,09				
1969	132.066		8.277		6,27				
1970	154.825		11.654		7,53				
1971	150.357		14.561		9,68				
1972	165.983		14.277		8,6				
1973	194.981		25.507		13,09				
1974	161.047		13.966		8,76				
1975	181.685		14.005		7,71				
1976	224.584		16.643		7,41				
1977	216.128		25.142		11,63				
1978	237.097		26.049		10,99				
1979	251.846		31.437		12,48				
1980	203.989		31.538		15,46				
1981	144.397		26.904		18,63				
1982	160.078		48.518		30,31				
1983	169.037		36.841		21,79				
1984	189.486		38.426		20,28	142.597		149.947	
1985	259.187		76.563		29,54	70.015		87.865	
1986	392.825		142.779		36,35	138.707		157.776	
1987	497.674		163.863		32,32	140.813		157.420	
1988	473.582		167.514		35,37	29.918		58.883	
1989	413.004		131.504		31,84	25.947		29.765	
1990	381.408		70.730		18,54	113.008		113.039	
1991	393.000		77.068		19,61	83.272		83.298	
1992	472.817		122.694		25,95	24.327		24.811	
1993	548.130		136.012		24,81	16.746		17.053	
1994	523.794		131.780		25,16	30.313		30.574	

1995	518.236	111.106	21,44	25.709	26.570
1996	454.295	103.757	22,84	25.952	26.999
1997	464.117	119.320	25,71	21.502	22.706
1998	414.573	87.915	21,21	36.986	38.421
1999	245.937			21.719	22.989
	(Eylül)			(Kasım)	(Kasım)

1980 - 2000 arasında bahsedilmesi gereken ikinci tema gecekonduların dönüştürülmesi ve gecekonduların sahiplerinin oluşan kentsel rantta ortak edilmesidir. 1983 sonrası yapılan mevzuat değişiklikleriyle 2805, 2981, 3290, 3366, ve 3414 sayılı İmar Affı yasaları ve gecekondular için öngörülen İslah İmar Planı uygulamalarıyla afların kapsamı gecekonduları aşarak sanayi, ticaret ve kamu yapılarını da kapsar hale gelmiştir. Bu aflarla kaçak yapılaşma adeta teşvik edilmiş, "imar düzenlemeleri" erozyona uğramış, kent içerisindeki kaçak yapılar da koruma altına alınmıştır. Bina stokumuzun afetlere karşı direncini azaltan, güvenliksiz yapı stoku çıkarılan imar afları ile birlikte kalıcı nitelik kazanmıştır. Dolayısıyla 2000 yılına gelindiğinde nicel ve nitel açıdan konut sorunu Türkiye gündeminde varlığını korumuştur. Nicel açıdan konut ihtiyacı varlığını sürdürmekte, özellikle kentlerde konut ihtiyacı kendini göstermektedir. Nitel açıdan ise sağlıksız, afetlere karşı dayanıksız ve güvenliksiz konutlar ile çarpık yapılaşma konut stokunun önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Nitekim yapı stokunun yarısından fazlası kaçak ve sağlıksız durumdadır. DPT tarafından 2001 yılında yayınlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda şu çarpıcı ifade yer almaktadır: "İmar Yasasına göre belediyelerin verdiği yapı ruhsatı sayısı ile iskan ruhsatı sayısı karşılaştırılırsa DİE'nin istatistiklerine göre, yapı ruhsatı verilen binaların ancak %50'sinin iskan ruhsatı aldığı ortaya çıkmaktadır. Bunun en geçerli nedeni ise başlangıçta yapı ruhsatı olan binaların %50'lik kısmının sonuçta yapı ruhsatına uygun inşa edilmemesi ve diğer başka nedenlerden dolayı iskan ruhsatı alabilecek nitelikte olmamasıdır." (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001).

Bu dönemin iki önemli düzenlemesi arka arkaya yürürlüğe giren 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'dur.

Bu iki yasal düzenleme, konut üretim süreçlerini tanımlama, kontrol altına alma ve planlı gelişme sağlama hedefleri yolunda ilk kez belediyeler ve özellikle yeni kurulan Büyükşehir Belediyelerine arsa üretimi, toplu konut ve sosyal konut yapımı gibi konularda görev ve yetkiler vermiştir. Bu kapsamda yapılan önemli uygulamalar özellikle 3 Büyükşehirde (İstanbul, Ankara, İzmir) gerçekleşmiştir.

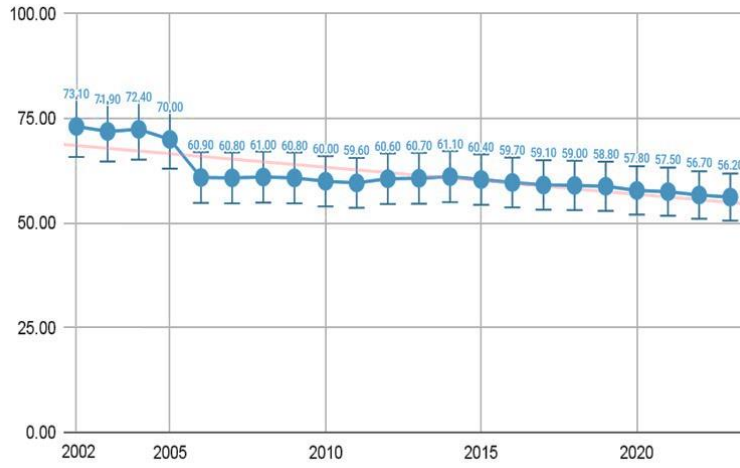
1999 depreminin de boyutları ve felaketin etkisi düşünüldüğünde aradan geçen 23 yılda Türkiye'nin konut sorununda hem nicel hem nitel açıdan ileriye gitmesi, bu sorunların önemli bir kısmının da geride bırakılması gerekirken gerçekleşen ne yazık ki buna uygun olmamış, konut sorunu derinleşerek varlığını sürdürmüştür.

## 2. 2000 Yılı Sonrası Konut Politikaları ve Konut Sorunu

2001 yılında DPT tarafından yayınlanan 8. Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda dört temel hedef belirtilmektedir. Raporla birinci hedef olarak ise konut hakkı bir insan hakkı olarak kabul edilerek, herkes için yeterli konut sağlanmasının gerekliliği tespit edilmiştir. Herkese yeterli konut ve temel hizmetlerin sağlanması için kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kooperatifler ve bireylerin karar alma aşamalarında yer alacağı bir sistem oluşturulması gerektiğinin de altı çizilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001) raporunda yer alan ikinci hedef yüzde 66'sı aktif fay hattı üzerinde yer alan ülkemizde afetlerin olumsuz etkilerinin en aza indirgenmesi için çarpık kentleşme ve kaçak yapılaşmanın engellenmesi, yapı güvenliği ve denetimi konusunda etkin tedbirlerin alınması; üçüncü hedef kamunun kısıtlı olan kaynaklarının altyapılı arsa üretimine yönlendirilmesi, alt ve orta gelir grubuna dönük konut finansmanı için modeller geliştirilmesi, dördüncü hedef ise konut üretiminde yapı ve çevre kalitesinin artırılması, doğal, sosyal ve kültürel değerlerimizi de koruyabilecek yapı ve çevre standartlarının hazırlanması, sağlıklı, güvenli, kaliteli ve ekonomik konut ve çevrenin oluşturulmasının sağlanması olarak tespit edilmiştir. Yani rapor yalnız nicel olarak konut üretimi konusunu ele almamakta, konut hakkını bir insan hakkı olarak kabul ederek yapı stokunun nitelik ve güvenliğinin artırılması yönünde de hedefler ortaya koymaktadır.

Bütün bu bilgi, birikim ve 99 depreminin acı tecrübesine rağmen yukarıdaki Şekil 1de yer alan TÜİK verilerine göre 2002 yılında Türkiye'de konut sahipliği oranının yüzde 73,1 seviyesinde olduğu görülmektedir. 2023 yılı sonu itibarıyla ise konut sahipliği oranı yüzde 56,2 seviyesine düşmüş durumdadır. 22 yıllık dönemde konut sahipliği oranında 16,9 puanlık bir azalmanın yaşanması konut sorununun derinleştiğini göstermektedir. Türkiye'nin bu noktaya nasıl geldiği, konut politikaları alanında dünya ölçeğinde önemli bir tecrübe ve birikime sahip olunmasına rağmen 2024 yılında konut sorununun neden bu kadar ağırlaştığı sorularının cevaplanabilmesi için bu sorunları yaratan sosyo-ekonomik dinamiklerin konut politikaları çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir.



Şekil 1. 2002-2023 Yıllara Sair Konut Sahiplilik Oranı (TUİK Konut Verileri (2002-2023))

### 1.1. Demografik Dinamikler

Lauf & Haase & Seppelt (2012)'in açıkladığı gibi, nüfus artışı her ülkede hane sayısı artışına ve doğrusal olarak konut talebinde artışa yol açmaktadır. Bu doğrusal ilişkinin yanı sıra, nüfus azalsa dahi hanehalkı çeşitlenmesiyle konut talebinde artış görülebilmektedir. 2000 yılında yapılan nüfus sayımına göre Türkiye nüfusu 67 milyon 803 bin düzeyindedir. 2023 yılında ise nüfus 85 milyon 372 bini aşmıştır. Aynı dönemde il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların toplam nüfusa oranı yüzde 64,9'düzeyindeyken, yüzde 93'e ulaşmıştır. Belde ve köylerde yaşayanların oranı ise yüzde 35,1 seviyesinden yüzde 7 seviyesine düşmüştür.

Kent nüfusu ile kırsal nüfusu arasındaki değişimde 2012 yılında kabul edilen, Bütünşehir Yasası olarak da bilinen 6360 sayılı yasanın da etkisi büyüktür. Yasayla 30 büyükşehirde il özel idareleri tüzel kişiliklerini kaybetmiş, ayrıca 1.074 belediye ve 16.541 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış, bu belde ve köyler bağlı buldukları ilçenin bir mahallesine dönüştürülmüştür. En yakın kent merkezine 50-60 km. uzaklıkta bulunan belde belediyeleri ve köylerin, tüzel kişiliği olmayan birer mahalleye dönüştürülmeleri, gerçekte köy halkı olan ve yapılan düzenleme ile bir çırpıda mahalle sakinlerine dönüştürülen insanlara, onların sorun ve ihtiyaçlarına hem coğrafi hem de sosyal anlamda çok uzak bulunan merkezlerden yerel hizmet ulaştırılması gibi önemli bir sorunu beraberinde getirirken, kent nüfusunda yasal düzenleme kaynaklı suni bir artış yaşanmasına da neden olmuştur. 2012 yılında 16 milyon 179 bin olan belde ve köy nüfusunun 2013 yılında bir anda 6 milyon 33 bine düşmesi, 58 milyon 448 bin olan il / ilçe merkezi nüfusunun bir yılda 70 milyon 34 bine çıkması yasanın etkisinin somut göstergesidir.

Gerek doğal gerek yasal düzenleme kaynaklı suni dinamiklerle olsun anılan dönemde kent nüfusu artmış ve kent merkezlerinde konut ihtiyacı da nüfus artışına paralel artış göstermiştir. Bütün bu bilgi, birikim ve 99 depreminin acı tecrübesine rağmen yukarıdaki Şekil 1de yer alan TÜİK verilerine göre 2002 yılında Türkiye'de konut sahipliği oranının yüzde 73,1 seviyesinde olduğu görülmektedir. 2023 yılı sonu itibarıyla ise konut sahipliği oranı yüzde 56,2 seviyesine düşmüş durumdadır. 22 yıllık dönemde konut sahipliği oranında 16,9 puanlık bir azalmanın yaşanması konut sorununun derinleştiğini göstermektedir. Türkiye'nin bu noktaya nasıl geldiği, konut politikaları alanında dünya ölçeğinde önemli bir tecrübe ve birikime sahip olunmasına rağmen 2024 yılında konut sorununun neden bu kadar ağırlaştığı sorularının cevaplanabilmesi için bu sorunları yaratan sosyo-ekonomik dinamiklerin konut politikaları çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir.

Tablo 2. Yıllar İtibarıyla İl, İlçe ve Belde Nüfusları

Yıl Year	Toplam - Total	İl ve İlçe Merkezleri Province and District Centers	Belde ve Köyler Towns and villages
<b>Genel Nüfus Sayımları - Population Censuses</b>			
2000	67.803.927	44.006.274	23.797.653
<b>Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi - Address Based Population Registration System</b>			
2007	70.586.256	49.747.859	20.838.397
2008	71.517.100	53.611.723	17.905.377
2009	72.561.312	54.807.219	17.754.093
2010	73.722.988	56.222.356	17.500.632
2011	74.724.269	57.385.706	17.338.563
2012	75.627.384	58.448.431	17.178.953
2013	76.667.864	70.034.413	6.633.451

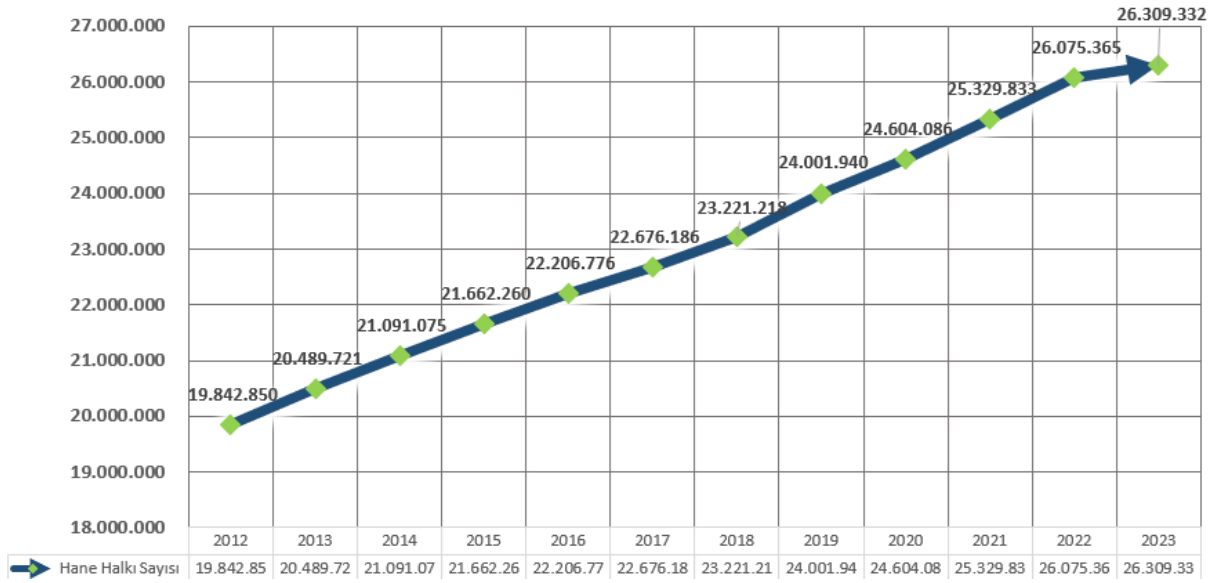


2014	77.695.904	71.286.182	6.409.722
2015	78.741.053	72.523.134	6.217.919
2016	79.814.871	73.671.748	6.143.123
2017	80.810.525	74.761.132	6.049.393
2018	82.003.882	75.666.497	6.337.385
2019	83.154.997	77.151.280	6.003.717
2020	83.614.362	77.736.041	5.878.321
2021	84.680.273	78.908.631	5.771.642
2022	85.279.553	79.613.279	5.666.274
2023	85.372.377	79.399.292	5.973.085
<b>Yıl Year</b>	<b>Toplam - Total</b>	<b>İl ve İlçe Merkezleri Province and District Centers</b>	<b>Belde ve Köyler Towns and villages</b>
<b>Genel Nüfus Sayımları - Population Censuses</b>			
2000	100,0	64,9	35,1
<b>Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi - Address Based Population Registration System</b>			
2007	100,0	70,5	29,5
2008	100,0	75,0	25,0
2009	100,0	75,5	24,5
2010	100,0	76,3	23,7
2011	100,0	76,8	23,2
2012	100,0	77,3	22,7
2013	100,0	91,3	8,7
2014	100,0	91,8	8,2
2015	100,0	92,1	7,9
2016	100,0	92,3	7,7
2017	100,0	92,5	7,5
2018	100,0	92,3	7,7
2019	100,0	92,8	7,2
2020	100,0	93,0	7,0
2021	100,0	93,2	6,8
2022	100,0	93,4	6,6
2023	100,0	93,0	7,0

2001 yılında 4,5 düzeyinde olan hanehalkı büyüklüğü 2009 yılında 4,0' a, 2023 yılı sonunda ise 3,1 düzeyine düşmüştür. Yine TÜİK verilerine göre tek kişilik hanehalkı sayısı 5 milyon 192 bini aşarken, 5 milyon 311 bin hanenin ise 2 kişiden oluşan tek çekirdek aile yapısında oluşmaktadır.

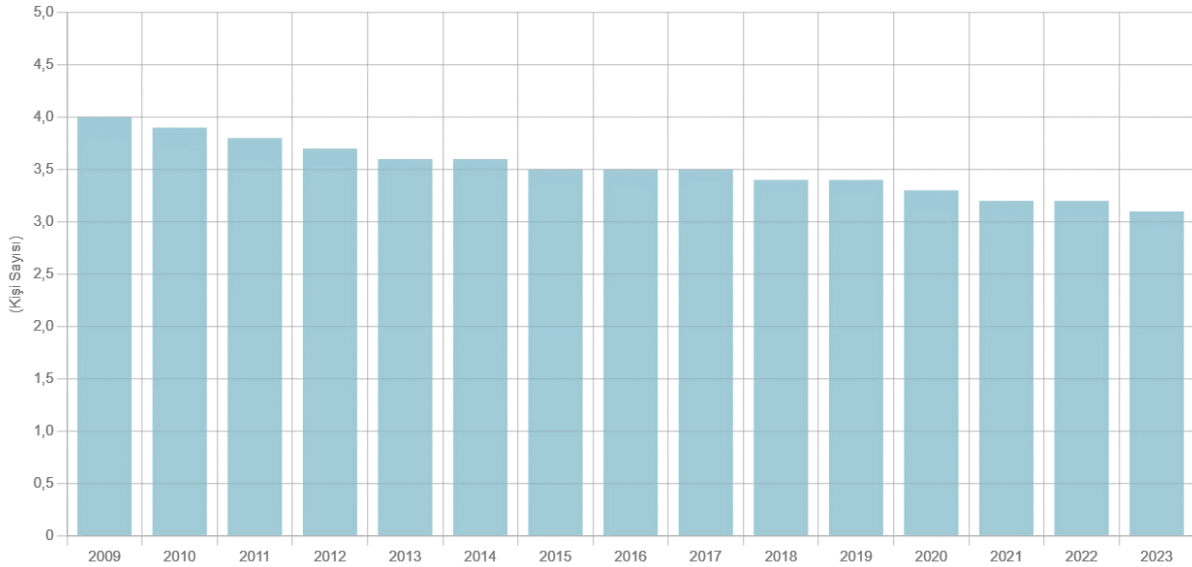
Aynı dönemde hanehalkı sayısı ve büyüklüğü de önemli oranda değişmiştir. Devlet İstatistik Enstitüsü (2003) verilerine göre 2000 yılında Türkiye'de 15 milyon 70 bin 93 hane bulunurken, Türkiye İstatistik Kurumunun 2023 yılında yayınladığı verilere göre 2023 yılında hane sayısı 26 milyon 309 bin 332'ye ulaşmıştır.

2001 yılında 4,5 düzeyinde olan hanehalkı büyüklüğü 2009 yılında 4,0' a, 2023 yılı sonunda ise 3,1 düzeyine düşmüştür. Yine TÜİK verilerine göre tek kişilik hanehalkı sayısı 5 milyon 192 bini aşarken, 5 milyon 311 bin hane ise 2 kişiden oluşan tek çekirdek aile yapısından oluşmaktadır.



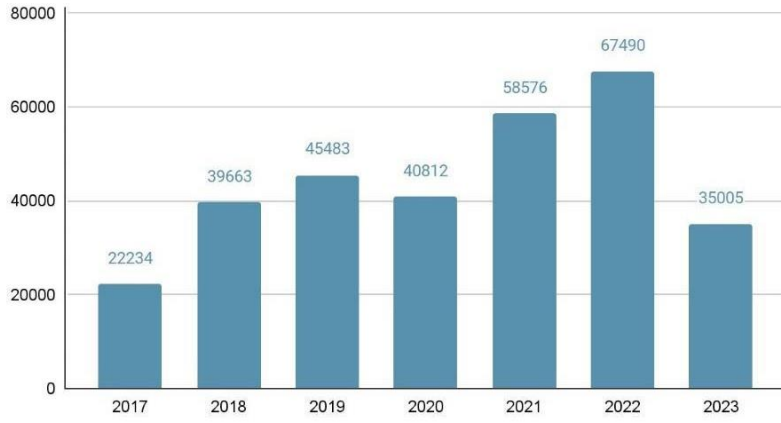
Şekil 2. 2012-2023 Yılları arasında Hane Halkı Sayısı (TÜİK Nüfus Verileri 2023)

Ülke genelinde demografik yapının ataerkil aile yapısından tek-çift kişilik çekirdek ailelere doğru evrilmesi, boşanma ve tek yaşama taleplerinin artması konut ihtiyacında ve arzın tipolojisinde değişimlere yol açıyor görünmektedir. Böylece hanehalkı büyüklüğü de düşmüş, daha fazla konut yapımı gereksinimi de tetiklenmiştir. Hanehalkı büyüklüğünün düşüşü ile tek ve iki kişilik hanelerin artışının, konut talebinde nüfus artış oranından daha fazla talep artışına neden olacağı açıktır. Konut sahiplik oranındaki düşüş ise ya konut arzının bu talebi karşılayamadığı, ya da vatandaşların ekonomik nedenlerle konuta erişemediği anlamına gelecektir.



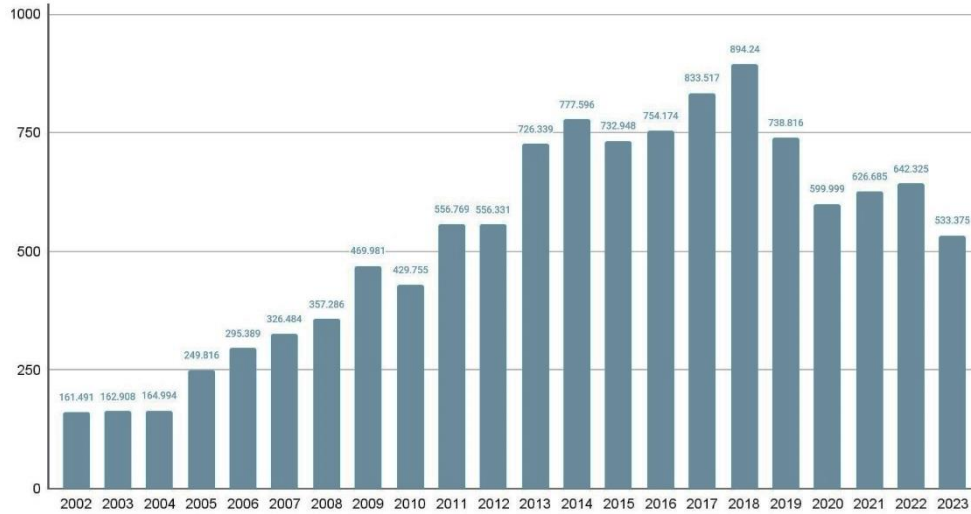
Şekil 3. 2008-2023 Yılları arasında Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü (TÜİK Nüfus Verileri 2023)

Aynı dönemde konut talebini arttıran bir diğer etken de Türkiye'ye yerleşen yabancı sayısındaki artış olmuştur. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (2024) ikamet izinleri verilerine göre 2 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla ikamet izni ile Türkiye'de 1 milyon 119 bin yabancı bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (2024) geçici koruma verilerine göre ise Uluslararası koruma statüsünde 19 bin 17, geçici koruma statüsünde ise 3 milyon 115 bin 884 yabancı şahıs ülkemizde yerleşik konumdadır. Resmi izinlerle Türkiye'ye yerleşen yabancı nüfus 4 milyon 253 bini aşmış durumdadır. Dönemin İçişleri Bakanı'nın BBC News Türkçe (2023) haberinde geçen ifadesine göre bu dönemde 237 bin 995 Suriye vatandaşı da Türk vatandaşlığı verilmiştir. Dolayısıyla asgari 4,5 milyon yabancı şahıs Türkiye'de yerleşik durumdadır. Hanehalkı büyüklüğü değişkenlik gösterse de Türkiye'deki ortalama hanehalkı büyüklüğü veri kabul edildiği takdirde 4,5 milyon yabancı şahsın konut talebi de 1 milyon 451 bin 612 olacaktır. 2017 yılında yabancılara taşınmaz varlık satışıyla Türk vatandaşlığı verilmesi uygulaması başlamış, uygulama döneminde yabancı şahıslar 309 bin 263 konut edinmiştir. Bu rakamlara düzensiz göç ile ülkemize gelen sayısı belirsiz yabancı şahıs da eklendiğinde 2000 sonrası dönemde yabancılardan konut talebi yönünde önemli bir baskı yarattığı kabul edilmelidir.



**Şekil 4.** Yabancılara Satılan Konut Sayısı (TÜİK, Konut Satış İstatistikleri, Aralık 2023)

2000 sonrasında nüfus ve hanehalkı büyüklüğündeki değişimler, nüfusun kır ve belde merkezlerinden il, ilçe merkezlerine taşınması, yabancı yerleşik nüfustaki artış konut ihtiyacını arttırmıştır. İlgili dönemde 14 milyon 770 bin 726 bağımsız birimi için yapı ruhsatı verilmiş, 11 milyon 591 bin 218 bağımsız birimi için yapı kullanma izin belgesi tahsis edilmiştir. Her yıl ortalama 526 bin bağımsız birim için yapı kullanma izin belgesi düzenlenmiş olup, 2002 yılında 161 bin 491 bağımsız birim için düzenlenen yapı kullanım belgesi sayısının 2009'da 469 bin 981'e çıktığı görülmektedir. 2010 yılında yaşanan düşüşten sonra, bağımsız birimler için düzenlenen yapı kullanma izin belgesi 2018'de 894 bin 20 ile zirveye ulaşmış, 2018 yılından itibaren her yıl düşerek 2023 sonu itibarıyla 533 bin 375 seviyesine gerilemiştir. Yapı kullanım ruhsatı verilen her yapının o yıl içerisinde yapıldığını veya ruhsatın bağımsız birimin yapıldığı tarihte alındığını söylemek mümkün değilse de toplam daire stokuna eklenen bir üretim olduğu söylenmelidir.



**Şekil 5.** Yıllara Göre Yapı Kullanma İzin Belgesi Verilen Bağımsız Birim Sayısı (TÜİK, Yapı İzin İstatistikleri ve Değişim Oranları 2023)

Üretimin ihtiyacı karşılamadığı ise somut verilerle görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023) 2024 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'na göre 2023 yılı Eylül sonu itibarıyla Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'nde kayıtlı toplam konut sayısı 41,3 milyondur. 2001 yılında hane sayısı ise 15 milyon 70 bin 93'tür. 2000 yılında DİE tarafından yapılan bina sayım sonuçları esas alınırca Türkiye'de belediye sınırları içinde toplam 7 milyon 838 bin 675 bina bulunmaktadır. Hürriyet Gazetesi (2002) haberinde ülkedeki toplam konut sayısının ise 16 milyon 235 bin 830 olduğu belirtilmektedir. 2023 yılı itibarıyla resmi verilere göre hanehalkı sayısı 26 milyon 309 bin 332, konut sayısı ise 41,3 milyondur. Yani 2001 yılında hane başına düşen konut sayısı 1,07 iken, 2023 yılında hane başına düşen konut sayısı 1,5'a olmuştur ancak konut sahipliği oranı aynı dönemde yüzde 73 seviyesinden yüzde 56,2'ye düşmüştür.

**Tablo 3.** Yıllar itibarıyla İl, İlçe ve Belde Nüfusları

Yıl	Medyan Gelirin %60'ının altında olanlar	Medyan Gelirin %60 ile %120'si arasında olanlar	Medyan Gelirin %120'sinden daha fazla olanlar
2006	59,3	56,6	65,5
2023	52,9	55,5	58,6

Tablo 3'de yer aldığı üzere 2006 yılında medyan gelirin yüzde 60'ının altında gelire sahip olanların yüzde 59,3'ü ev sahibiyken, 2023 yılında bu oran yüzde 52,9'a düşmüştür. Aynı dönemde medyan gelirin yüzde 60'ı ile %120'si ve medyan gelirin %120'sinden fazla olanlarda da konut sahipliği oranı azalmaktadır. Başka bir ifadeyle her gelir grubunda konut sahipliği oranı düşmüş durumdadır. Verilere bakılırken akılda tutulması gereken iki önemli husus vardır. Bunlardan birincisi, tablodaki oranlar bir kişinin birden fazla konut sahibi olup olmadığını göstermemektedir. İkinci husus ise medyan gelirin yüzde 60'ı oranında gelire sahip olanların büyük çoğunluğu kırsal kesimden oluşmaktadır ve köylerde hanelerin önemli bir kısmı ev sahibi olduğundan oran belirtilen seviyede gözükmektedir. Dolayısıyla ele aldığımız dönemde resmi veriler esas alındığında Türkiye'de konut üretimi yapılmış olsa da bu konutların anayasada belirtilen konut hakkı çizgisinde üretilmemiş olduğu görülmektedir. Konut üretiminin nüfus ve hanehalkı değişimlerine, kentsel nüfus artışıyla bu nüfusun sosyal, ekonomik, kültürel, çevresel ihtiyaçlarına uygun yapılmamış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Konut üretimi bu kriterlere uygun yapılmadığı için dar ve orta gelir gruplarında konut sahipliği oranı düşmüştür. Bu veriler konut sorununu etkileyen diğer faktörlerin de incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Anayasada "planlama" ve "toplu konut girişimlerini desteklemeye" atıf yapılmış olsa da planlama ve toplu konut üretimindeki gelişmeler 2000 sonrası dönemde izlenen konut politikalarını ve konut sorununu derinden etkilemiştir.

## 1.2. Planlama Yaklaşımının Değişimi

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyon Raporu'nun hemen başında şu cümleler yer almaktadır: "1999 yılında Türkiye'nin en gelişmiş bölgelerinden Marmara'da meydana gelen deprem felaketlerinde ortaya çıkan tablo, yıkılan yapı sayısı ve can kaybının boyutları çok çarpıcıdır. Bu felaketler, ülkemizde son 20 yıldır göz ardı edilen bilimsel planlamanın, planlı ve bilinçli kent politikalarının, sanayi yer seçimi kararlarının ve çağdaş yönetimin önemini bir kez daha ve acı deneyler sonucu ortaya koymuştur." (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001)

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanıp 31 Ekim 2023 tarihinde onaylanan 12. Kalkınma Planı'nda yer alan 3.4.4 Konut Başlıklı bölümde bulunan 861'inci madde ise: "Sürdürülebilir kentsel çevre için konut planlaması ve yönetiminin bütüncül olarak ele alınması ve veriye dayalı etkin işleyen konut piyasasında barınma hakkı çerçevesinde başta dar gelirli olmak üzere herkesin ekonomik olarak karşılanabilir, enerji verimli, dirençli, güvenli ve sağlıklı konutlara erişiminin sağlanması temel amaçtır." demektedir. Aradan geçen 22 yılda her raporda planlamadan ve planlamanın öneminden bahsedilmesi olumlu olarak değerlendirilebilir ancak planlara uyulması ve sağlıklı bir planlama yapılması çok daha önemlidir.

5 Ekim 1960 yılında kurulan ve çok büyük bir kurumsal tecrübe, bilgi ve birikime sahip olan Devlet Planlama Teşkilatı 11 Haziran 2011 tarihinde kapatılmıştır. Kalkınma Bakanlığı temel olarak Devlet Planlama Teşkilatı üzerine kurulmuş olsa da, aralarında büyük fark vardır. Örneğin Övgün (2011)'e göre Devlet Planlama Teşkilatı'nı kuran 540 sayılı KHK'da temel amaç "kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesini sağlamak" iken 641 sayılı KHK'de planlamaya ilişkin bir amaç yoktur. Yine DPT'nin başbakanlığa bağlı müsteşarlık olarak sahip olduğu özel bir ihtisas birimi yapısı da Kalkınma Bakanlığı'nın kuruluşuyla son bulmuştur. DPT'nin müsteşarlık olarak kurulmasındaki ana amaç planların ve programların günlük siyasi kaygılardan ve çatışmalardan uzak bir ortamda bilimsel gerçeklerle ele alınması gerekliliğidir. DPT müsteşarlığı bir uzmanlık birimi olarak ihdas edilerek, plan hazırlama konusunda yetkili kılınmıştır. Kalkınma Bakanlığı yapısı içinde böyle bir yapılanma bulunmadığı için kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, merkezi yönetiminin etkisinin yüksek olduğu bir faaliyete dönüşmüştür. Ek olarak Kalkınma Bakanlığı da kapatılmış, 2018 seçimleri sonucunda Maliye Bakanlığı'nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Kalkınma Bakanlığı birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) oluşturulmuş, bakanlığa bağlı Kalkınma Ajansları ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görevi ise "Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmaktır" şeklinde tanımlanmıştır.

Anılan dönemde DPT'nin kapatılmasının ardından ulusal düzeyde planlama hedeflerinin belirlenmesi hususunun zedelendiği ancak yatırımların ve uygulamaların ülke genelinde hız kesmeden devam ettiği gözlemlenmektedir. Ulusal düzeyde planlamanın eksikliğinin hissedildiği bu süreçte konut politikaları dolayısıyla da konut yatırımları da etkilenmiştir. Nitekim gerek Kalkınma Bakanlığı, gerek SBB (Stratejik Bütçe Başkanlığı) döneminde hazırlanan Kalkınma Planları'nda konut politikalarına ilişkin olarak net hedefler belirlenmemiş olup bu hedeflere ulaşmada kullanılacak finansman modelleri ve bölgesel uygulama araçları gibi yöntemler tanımlanmamıştır. Örneğin 2019 - 2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı'nda 685 numaralı amaç: "Dar gelirli başta olmak üzere, herkesin yeterli, yaşanabilir, dayanıklı, güvenli, kapsayıcı, ekonomik olarak karşılanabilir, sürdürülebilir, iklim

değişikliğine dirençli, temel altyapı hizmetlerine sahip konuta erişiminin sağlanması” olarak belirtilmiştir. Ancak aynı plan döneminde konut sahipliği oranı yüzde 58,8’den yüzde 56,2’ye düşmüştür. Aynı plana göre 2023 yılında yıllık üretilen sosyal konut sayısının (kümülatif) 270 bin 802 olması hedeflenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023) 12. Kalkınma Planı’na göre “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)’nce 2019-2022 döneminde 153.198 konutun inşaatı tamamlanarak hak sahiplerine teslim edilmiştir.”

Bu ve bunun gibi örnekler 2002 sonrası dönemde konut politikalarında planlamanın ağırlığının ve etkisinin kademeli olarak azaldığını, konut politikalarının planlama mantığı içerisinde, uzman görüşleri ve bilimsel bir bakış açısıyla ele alınmadığını, nüfus, kentleşme, hanehalkındaki değişimler gibi dinamikler doğrultusunda konut politikasının bilimsel bir şekilde ve gerçek ihtiyaçlar doğrultusunda planlanmadığını düşündürmektedir. Konut üretiminde 11. Kalkınma Planında belirtilen ihtiyaç sahibi grupların gereksinimine yönelik sosyal amaçlı konutlar üretilmesi amacından uzaklaştığı ifade edilebilir.

### 1.3. Konut Politikalarının Ana Faktörü Olarak TOKİ

2000 sonrasında TOKİ yetki, görev ve kurumsal kapasite bakımından büyük bir değişim geçirmiş, kendisinden önceki pek çok kuruluşun yetkilerini de bünyesinde toplayarak onların yerini almıştır. Uzun dönem (2002-2011 yılları arasında) TOKİ Başkanlığı yapan Bayraktar (2007)’a göre TOKİ’nin görevleri “Emlak Bankası’nın Bankacılık harici faaliyetleri, Kapatılan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün görevleri, Kaldırılan Konut Müsteşarlığı’nın görevleri, Göçmen Konutları Koordinatörlüğü, Ahıska Türkleri ile ilgili Üst Komisyon’un koordinatörlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesindeki Mesken İşleri Daire Başkanlığı’nın görevleriyle birlikte devri, Tasfiye edilen Başbakanlık Proje Uygulama Birimi’nin hak ve yükümlülükleri” iken TOKİ kurumsal web sayfasında yer alan bilgiye göre 2018 sonrasında bu görevlere konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek, ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak; yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak; İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak; doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemektir.

TOKİ 2003’te Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na, 2004’te Başbakanlığa, 2018’de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na. Yukarıda bahsedilen yetki, bütçe, finansman geliştirme imkanı ve yüksek kapasitenin sahibi olan TOKİ’nin 2003 - 2023 yılları arasında toplam 1 milyon 270 bin konut ürettiği dönemin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından ifade edilmiştir. (Gündoğmuş, 2023) TOKİ konut üretim raporuna göre 2018 yılı Haziran ayı itibarıyla 837 bin 532 konut üretilmiştir. Bu rakam esas alınırsa 2019 - 2023 döneminde üretilen konut 423 bin 467 olacaktır. Yani TOKİ 2003 - 2018 döneminde yılda 55 bin 318 konut üretirken, 2018 - 2023 döneminde yılda ortalama 84 bin 693 konut üretmiştir. Konut üretiminde senelik bazda yüzde 53’lük bir artış yaşanması not edilmelidir. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 12.Kalkınma Raporu’nda ise farklı bir rakam yer almaktadır. Rapora göre: “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)’nce 2019-2022 döneminde 153.198 konutun inşaatı tamamlanarak hak sahiplerine teslim edilmiştir. TOKİ tarafından üretilen konutların yüzde 88,75’i sosyal konut niteliğindedir. Bu durumda Bakanlığın rakamları esas alınırsa TOKİ anılan dönemde Türkiye genelinde her yıl ortalama 58 bin 500 konut üretmiştir. Bu konutların yüzde 88,7’sinin sosyal konut niteliğinde olduğu kabul edilse dahi yıllık üretilen sosyal konut niteliğinde konut sayısı ancak 51 bin 304 olacaktır. Nicel üretim açısından dahi TOKİ’nin konut üretiminde yetersiz ve ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu ifade edilebilir.

Kentsel dönüşüm alanında da TOKİ’nin faaliyetleri detaylıca ele alınmalıdır. 2021 yılında yayınlanan Dünya Bankası raporuna göre Türkiye’de riskli 6,7 milyon bina bulunmaktadır. Bu binaların yalnızca yüzde 4’ü dönüştürülmüştür. Hassan & Hooper (2023) tüm riskli binaların dönüştürülmesi için ise 465 milyar dolarlık bir kaynak gerektiğini ortaya koymuştur. Independent Türkçe (2022)’de yer alan bir habere göre dönemin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının 2022 tarihinde yaptığı açıklamada “Tüm Türkiye’de 6,8 milyon riskli konutun söz konusu olduğunu bunların 1,5 milyonunun yani yaklaşık yüzde 25-30’unun acilen dönüşmesi gerektiğini ifade etmiştir. İstanbul ölçeğinde ise 1,3 milyondan 230 bin acilen dönüşmesi gereken konut var” demektedir. TÜİK, Bina ve Konut Nitelikleri Araştırmasına göre ise ikamet edilen binanın inşa yılına göre hanehalkı sayısı ve oranı tablo 4’teki gibidir.

**Tablo 4.** Gelir – Konut Sahipliliği İlişkisinin Değişimi

Bina İnşa Yılı	Konutta İkamet Eden Hanehalkı Sayısı	Oran
Toplam-Total	25.329.833	100,0
1918 ve öncesi	69.711	0,3
1919-1945	147.897	0,6
1946-1960	370.906	1,5
1961-1970	767.714	3,0
1971-1980	1.823.578	7,2
1981-1990	3.082.990	12,2

1991-2000	4.751.598	18,8
2001-2005	2.192.513	8,7
2006-2010	2.693.706	10,6
2011-2015	3.765.336	14,9
2016 ve sonrası	3.355.799	13,2
Bilinmeyen	2.308.085	9,1

Tablo 4 incelendiğinde hanehalkının yüzde 12,6'sı 1980 ve öncesi yapılan konutlarda yaşamakta, yüzde 30,9'u ise 1980 - 2000 arası dönemde yapılan konutlarda ikamet etmektedir. 2000 sonrası inşa edilen konutlarda ikamet edenlerin oranı sadece yüzde 47,4'tür. 2000 - 2023 döneminde yapı stokunun yenilenmesi, güçlendirilmesi ve afetlere dayanıklı hale getirilmesi açısından ciddi bir adım atıldığını söylemek güç görünmektedir. 2018 yılında Hazal Ocak (2018) tarafından Cumhuriyet Gazetesi'nde yayınlanan bir haber TOKİ'nin konut politikaları açısından asli işlevine daha fazla ışık tutmaktadır. Haberde Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) uzmanlarınca hazırlanan bir dosyaya dayanılarak şu tespitlere yer verilmiştir: "İstanbul'da yapılan uygulamalara bakıldığında, plan disiplininin uzaklaşmış ve parsel bazında verilen ayrıcalıklı imar hakları ile kentin geri dönülemez şekilde tahrip edildiği görülmektedir. Bu ayrıcalıklı plan değişiklikleri, plan bütünlüğünden uzak ve mikro uygulamalar ile ortaya çıkan projeler için birer kılıf olmaktan öteye gitmemektedir." Habere göre dosyanın hedefi "İstanbul'da planlı bir kent oluşturma şansını tamamen ortadan kaldıran, kent bütününde yaşanan problemleri görmezden gelerek uygulamaya konmuş örnekleri gün yüzüne çıkarmaktır." (Cumhuriyet Gazetesi, 2018).

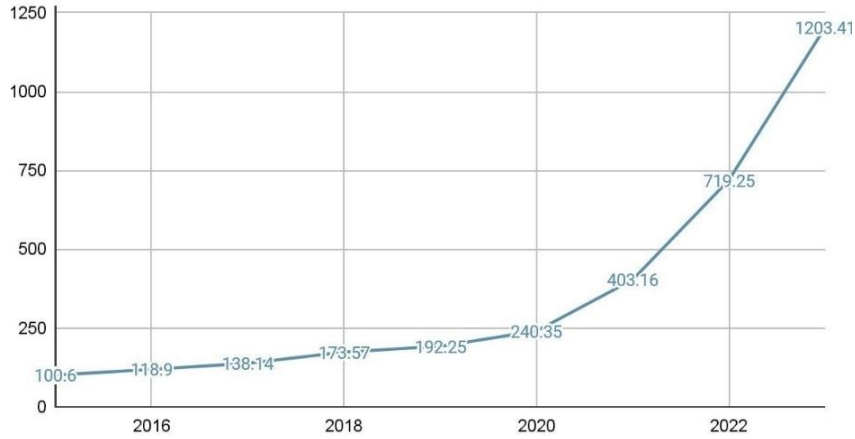
TOKİ uzmanlarınca incelenen 76 projede 12 milyon 400 bin metrekare fazladan inşaat yapıldığı, fazladan yapılan bu inşaatlardan tam 240 milyar 234 milyon 265 bin lira (dönemin ortalama dolar kuru olan 4.8 TL'den 50 milyar 48 milyon 805 bin dolar) kentsel rant elde edildiği ifade edilmektedir. Raporla göre imar planı değişikliklerinin büyük kısmı İBB, kalan kısmı ise TOKİ, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılmıştır (Cumhuriyet Gazetesi, 2018).

İstanbul Planlama Ajansı (2024) tarafından yayınlanan bir başka rapor ise benzer yönde ancak daha ağır bir tabloyu karşımıza çıkarmaktadır. Raporla göre "İştirakleri (Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş., GEDAŞ Gayrimenkul Değerleme A.Ş., TOBAŞ (TOKİ-Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak ve Proje A.Ş., Vakıf GYO A.Ş., Boğaziçi Konut Hizmet Yön. İşlet. Ve Tic. A.Ş., Vakıf İnş. Restorasyon ve Tic. A.Ş.) vasıtasıyla kurduğu ortaklıklar sayesinde kamu arazileri üzerinde orta ve üst sınıfa konut üreterek kâr eden özel sektör aktörü olarak öne çıkan TOKİ 10 yılı aşkın süredir İstanbul'u daha dayanıklı hale getirecek modeller, katılımcı süreçler inşa etmekten çok rant odaklı üst gelir grubu için konut yatırımlarına yönelmektedir". Dolayısıyla anılan dönemde TOKİ'nin konut üretimi açısından ana rolü olan sosyal konut üreterek, dar ve orta gelir gruplarının konut sahibi olmasını sağlamak görevinden uzaklaştığını göstermektedir. Bu dönemde TOKİ'nin rolünü belirleyen asıl unsur kentsel dönüşüm projeleri ve lüks konut üretimi ile bir kaynak aktarım mekanizması olarak tanımlanmaktadır. TOKİ'nin bu dönemde nüfus artışı, değişen hanehalkı büyüklüğü ve artan kentsel nüfusun sosyal, ekonomik, çevresel ve kültürel talepleri ile yabancı nüfusun konut talebinin gerektirdiği sayı ve nitelikte konut üretimi yapmadığı, nicel ve nitel olarak konut ihtiyacını karşılayacak bir politikanın aktörü olmaktan çok konut sektörü üzerinden sermaye hareketlerinin önemli bir aktörü olduğu birçok akademik aktör tarafından iddia edilebilir hale gelmiştir (İstanbul Planlama Ajansı,2024).

#### 1.4. Ekonomik Dinamikler

Anılan dönemde makroekonomik politikaların da konut arz ve talebiyle sıkı bir ilişkisi vardır. 2002 - 2023 döneminde Türkiye küresel 2008 krizinden etkilenmiş daha sonra 2018 yılından itibaren "heteredoks" olarak tabir edilen makroekonomi politika tercihleri doğrultusunda bugüne kadar şiddeti gittikçe artan bir ekonomik kriz yaşamıştır. Anılan dönemde pandeminin yaşanması, tedarik zincirlerinin bozulması, diğer ülkelerin genişleyici para politikaları da bu ekonomi politikaları tercihinin etkilerini arttırmıştır. Anılan politika tercihlerinden hem konut üretimi etkilenmiştir, hem de yüksek enflasyon ortamında alım gücü düşen geniş halk kesimleri için barınma krizi daha ağır bir noktaya gelmiştir. İlgili dönemde inşaat sektörünün gayri safi yurt içi hasıla içindeki payı TÜİK verilerine göre 2001'deki 4,6 seviyesinden 2016'da 8,5'a ulaşmış, 2023 itibarıyla de 5,5 seviyesine gerilemiştir.

TÜİK verileri benzer şekilde 2002 yılında daireler için 161 bin 920 yapı ruhsatı düzenlenmiş, bu sayı 2017 yılında 1 milyon 405 bin 447'e çıkmış, 2023 yılında ise 883 bin 77 yapı ruhsatı düzenlendiğini göstermektedir. 2013 yılında konut satışları 1 milyon 157 bin 190 olmuş, 2020 yılında 1 milyon 499 bin 316 satış yapılmış, 2023 yılında ise bu rakam 1 milyon 225 bin 926 seviyesine düşmüştür.



**Şekil 6.** İnşaat Maliyet Endeksi Ve Değişim Oranı (TÜİK, İnşaat maliyet endeksi ve değişim oranı, 2015-2024)

Konut üretimini etkileyen önemli faktörlerden biri de inşaat maliyetleridir. 2015 yılı Aralık ayının 100 kabul edildiği inşaat maliyet endeksi 2023 Aralık ayında 1203'e yükselmiş durumdadır. Alt ve orta gelir grupları başta olmak üzere tüm sosyal kesimler de yüksek enflasyon ortamından etkilenmiştir. TCMB Konut Fiyat Endeksi'ne göre 2017 yılı 100 kabul edildiğinde 2015 yılı Aralık ayında 84,5 seviyesinde olan endeks, 2023 yılı Aralık ayında 1.163'e ulaşmıştır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na göre aynı dönemde 100 TL değerinde bir mal sepeti kümülatif enflasyon sonucunda 689,83 liraya çıkmıştır. Bir başka deyişle inşaat maliyetleri tüketici fiyat endeksinin 2 katına yakın, konut endeksi ise tüketici fiyat endeksinin 2 katından fazla bir artış göstermiştir.

Konut değerlendirme platformu Endeksa verilerine göre Aralık 2023 tarihinde Türkiye'de ortalama konut kira fiyatı 14 bin 472 liraya ulaşmış durumdadır. Aynı tarihte net asgari ücret 11 bin 402 liradır. Asgari ücret ortalama kira bedelinin ancak yüzde 78'ini karşılamaktadır. Dolayısıyla bu kısıtlar altında faaliyet gösteren inşaat sektörü, alt ve orta gelir gruplarına uygun fiyatla erişebilecekleri konut arz etmek yerine, yüksek gelir gruplarına yüksek ve hızlı kar getirebilecek konut arz etmeye yönelmiş, bu durum da nihayetinde kredi erişimi de düşük olan düşük ve orta gelir gruplarına mensup kişilerin ya riskli ve güvencesiz konutlara yönelmesine ya da konut sahibi olamamasına neden olmuştur. Makroekonomik koşullar özellikle bu gelir gruplarını derinden etkilemiş, anılan dönemde alt ve orta gelire mensup gruplar likit ihtiyaçlarını karşılamak için varlık satışına yönelirken, reel faizin negatif olduğu dönemde varsıl olanlar da konut satın alımı yoluyla sermayelerini korumaya veya yatırım yapmaya çalışmıştır. Yabancıların da konut piyasasında önemli bir aktöre dönüşmesiyle konut arzı yetersiz kalmış, Türkiye'de konut sorunu konut satışı ve kira krizi ile derinleşmiştir.

## Değerlendirme ve Sonuç

2000 yılında DPT tarafından yayınlanan 8. Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda 6 madde altında detaylı bir şekilde konut politikaları için ilke ve öneriler yer almaktadır.

Yasa dışı ve kaçak yapılaşmayı meşrulaştıran imar affı politikalarına son verilmesi, belediyelerin ucuz kentsel arsa üretimine ağırlık vermesi, kentleşme hızı ile arsa arzı hızı arasında ilişki kurulması, konut açığı bulunan bölgelerde altyapılı konut arsası üretilmesi tavsiye edilmiş, "ülkemizde herkes için yeterli konut üretebilecek kapasite olduğu" beyan edilerek, alt gelir gruplarının kamu sübvansiyonu ile konut sahibi olması, konut kooperatiflerinin üretimdeki payının artırılması, konut, çevre kalitesini belirleyen standart, yönetmelik ve mevzuatın AB ile uyumlu hale getirilmesi, etkin bir yapı denetim sistemi kurulması gibi önemli öneriler detaylı şekilde irdelenmiştir.

Anayasa'da yer alan konut hakkını korumak için atılması gereken adımların çeşitlenerek geliştirilmesi mümkündür. Ancak bunun ilk şartı planlama ve toplu konut üretimini bilimsel, akılcı ve Türkiye'nin geniş tecrübesini yansıtan, halkın çıkarlarını öne koyan bir anlayışla ele almaktan geçmektedir. Demografik dinamikler çerçevesinde nicel ve nitel olarak konut ihtiyacını karşılamak, konut sahipliği oranını arttırmak, çeşitli tiplerde sosyal konutlar üreterek arz etmek, inşaat sektöründeki maliyetleri azaltarak, dar ve orta gelir gruplarına yönelik konut üretimini teşvik etmek, finansal enstrümanlarla halkın konut erişimini arttırmak mümkündür.

2000 - 2023 yılları arasında atılan adımların bu türden bir konut politikasının uygulanması hedefinden uzaklaştığı görülmektedir. Bu durumun 6 Şubat Depremleri sonucunda yaşanan felaketin etmenlerinden biri olduğu söylenebilir. Öte yandan böylesi büyük bir felaket ile imar aflarının acı sonuçları da görülmüştür. Ayrıca son 5 yılda özellikle kent merkezlerinde yıkıcılığı artan bir konut krizi ile karşı karşıya kalındığı da birçok kişi ve kuruluş tarafından ifade edilmektedir.

Son 20 yıllık süreçte kentlerimiz büyür, makroformları genişler ve konut sayısı artarken konut krizinin baş göstermesi, hatta barınma krizi adıyla ihtiyaç sahiplerinin kiralık ev dahi bulamayacağı bir boyuta evrilmesi üzerinde durulması gereken temel konuların başında gelmektedir.

Bu çalışmada ortaya konan veriler göstermektedir ki; piyasa mekanizması karlı olan üretime yönelmekte ve çok sayıda üst gelir grubu erişimine uygun lüks konut yapılarının ve sitelerin üretilmesinde rol almaktadır. Ancak sosyal konut, ucuz konut

üretimi, piyasa aktörleri için fizibil olmadığından piyasa eliyle alt – orta gelir grubunun gereksinim duyduğu konutların arz edilmesinde önemli bir eksiklik olduğu görülmektedir. Bunlara ek olarak küçülen hane halkı büyüklüğü ve artan ekonomik özgürlüklerle uyumlu ihtiyaca yönelik ve gereksinim duyan gelir gruplarının erişebileceği konut arzında da bir sorun görülmektedir. Tüm bu verilere rağmen kamunun bu görevi yapacağı kurum ve aracının etkin bir şekilde bu görevi icra etmekte geç kaldığı ifade edilebilir. Yurttaşın hissettiği barınma krizi biraz da kamunun bu regüle eden anlayışı terk etmesi ya da uzaklaşması ile ilgili görülmektedir.

1960'lardan itibaren alt ve orta gelir gruplarının konut ihtiyacının karşılanmasında rol alan kooperatiflerin de 2000'li yılların başlarından itibaren sosyal-ucuz-ödenebilir konut üretiminde devre dışı kalmış olduğu görülmektedir. Kamu adına dezavantajlı gruplara sosyal nitelikli konut üretecek ya da üretimini kolaylaştıracak temel kurumların da ağırlıklı lüks konut üretimine ve buna dair arsa ve gayrimenkul geliştirme süreçlerine daha fazla dahil oldukları görülmektedir. Bu nedenle talebe yönelik konut arzında bir sorun meydana gelirken üretilen orta-üst, üst gelir gruplarının talebine uygun konutlar ise bir zenginleşme aracı olarak konut sahipliğini artırmak yerine üst gelir gruplarının yatırım aracına dönüşmüştür.

Bunun yanında alt orta, orta gelir gruplarının gereksinim duyduğu konut sayısının yeteri kadar artmadığı bir başka deyişle arzın talebi karşılamadığı ortadadır. Bu eksikliğe bir de sığınmacı, göçmen, kaçak göçmen olarak ülkemize gelen yabancı uyruklu vatandaşların da zaten yetersiz olan bu alt orta, orta gelir gruplarına yönelik konut üretiminden pay alabilme isteği eklenmiştir. Bu nedenle zaten yeteri kadar büyüyemeyen sosyal konut pastasını paylaşmak isteyenlerin sayısı da artmış, bu da konut piyasasındaki dengeleri alt üst ederek kira ücretlerini aşırı yükselten bir etmen olmuş ve en nihayetinde konut, Tekeli (2009) tarafından tanımlanan işlevlerinden “barınma” işlevinden “yatırım olarak spekülasyon değer artışlarına el koyma” işleviyle ön plana çıkmıştır. Son dönemde ülkemizde konuta yönelik derinleşen krizin altında, konutun barınma işlevinden çok daha fazla yatırım aracı olarak spekülasyon biçimde değerlendirilmesine yönelik piyasa süreçlerinin olduğu söylenebilir. Günümüzde ağırlaşan konut satışı, kiralık ev bulma hatta barınma krizinin altında bu süreçlerin de etkin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu çalışma yapılan binlerce yeni konuta karşın derinleşen konut krizinin sebeplerine dair başlangıç tespitleri üzerine yoğunlaşmıştır. Krizin tüm boyutlarıyla ele alınması daha kapsamlı çalışmalar ile mümkün olacaktır.



## Kaynakça

- Aksoy Khurami, E., Özdemir Sarı, Ö. (2019). Konut Üretim Performansının Konuta Ekonomik Erişebilirlik Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi. *Planlama*. 29(1), 23 - 32.
- Alkan, L., Uğurlar, A. (2015). *Türkiye’de Konut Sorunu ve Politikaları*. Kent Araştırmaları Enstitüsü Raporu.
- Anayasa Mahkemesi, (n.d.). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlarbilgi-bankasi>
- Bakırcı, H., Akgemci, M. A. (2023). Türkiye’de Konut Arz Ve Talebinin Uzun Dönem Belirleyicileri: Ampirik Bir Çalışma. *Kafkas Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(27), 276-298. <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2023.011>
- Bayraktar, E. (2007). *Bir İnsanlık Hakkı Konut TOKİ’nin Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği*. (1. Baskı). Boyut Yayın Grubu.
- BBC News Türkçe. (2023, Kasım 9), İçişleri Bakanı Yerlikaya, Türk vatandaşı olan Suriyelilerin sayısının 238 bine yaklaştığını açıkladı. BBC News Türkçe. <https://www.bbc.com/turkce/articles/c1e29v09d3eo>.
- Bulut, N. (2009). *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar*. (1. Baskı). On İki Levha Yayıncılık.
- Cumhuriyet Gazetesi. (2018) Hazal Ocak, Emsalsiz İhanet. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/emsalsiz-ihanet-ulke-tarihinin-en-buyuk-rant-oyunlarinin-boyutunu-acikliyoruz-1121907>
- Çoban, A. N. (2012). Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 67(3). 75-108.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. (2003). Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- Döner, A. (2021). *Türk Anayasa Hukuku*. (1. Baskı). Yetkin Yayınları.
- Gözler, K. (2019, Aralık 27). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bilanço. <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>.
- Gündoğmuş, Y. N. (2023, Temmuz 04), Bakan Özhasseki: TOKİ Başkanlığımız eliyle 1 milyon 270 bin konut, 37 bin 760 sosyal donatı ürettik. Anadolu Ajansı. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/bakan-ozhaseki-toki-baskanligimiz-eliyle-1-milyon-270-bin-konut-37-bin-760-sosyal-donati-urettik/2936865>.
- Hassan, M. & Hooper, S. (2023, Şubat 15). Turkey earthquake: World Bank estimated making homes safe would cost \$465bn. Middle East Eye. <https://www.middleeasteye.net/news/turkey-earthquake-world-bank-estimated-making-homes-safe-cost>.
- Hürriyet Gazetesi. (2002, Şubat 06), Türkiye’de 700 bin bina ayakta zor duruyor. Hürriyet Gazetesi. [https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/turkiye-de-700-bin-bina-ayakta-zor-duruyor\\_ID401723/](https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/turkiye-de-700-bin-bina-ayakta-zor-duruyor_ID401723/).
- Independent Türkçe. (2022, Ağustos 17). *Bakan Kurum: Tüm Türkiye’de 6,8 milyon riskli konut söz konusu*. Independent Türkçe. <https://www.indyrturk.com/node/543031/siyaset/bakan-kurum-t%C3%BCm-t%C3%BCrkiyede-68-milyon-riskli-konut-s%C3%B6z-konusu>.
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2024). <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>.
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2024). <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>.
- İstanbul Planlama Ajansı. (2024). Kent Gündemine Bakış, Her Yıl 200 - 250 Bin Konut Vaat Analizi. <https://ipa.istanbul/yayinlarimiz/genel/kent-gundemine-bakis-kentsel-donusum-vaat-analizi/>.
- Kal, N. (2020). *Atatürk İnönü İlişkileri*. (1. Baskı). Kendi Yayınevi.
- Kaya, M. (2010). *Büyük İzmir Yangını Sonrası Mesken Bunalımı*. Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası*. (12. Baskı). İmge Kitabevi.
- Koca, D. (2015). Türkiye’de Çağdaş Konut Üretiminin Yeniden Okunması. *Tasarım Kuram*. 11(19). 19-36.

Küçük, A. (2008). Adalet Kavramı ve Adaletle İlişkin Bazı Teoriler. *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 4(15), 91-121.

Lauf, S. & Haase, D. & Seppelt, R. & Schwarz, N. (2012). Simulating Demography and Housing Demand in an Urban Region Under Scenarios of Growth and Shrinkage, *Environment and Planning B: Planning and Design*. 39(2). 229 – 246.

Malpass, M. & Murie, P. (1999). Housing Policy and Practice, (5. Baskı). Macmillan Education UK.

Ocak, H. (2018, Ekim 25). Emsalsiz ihanet: Ülke tarihinin en büyük rant oyunlarının boyutunu açıklıyoruz. Cumhuriyet Gazetesi. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/emsalsiz-ihanet-ulke-tarihinin-en-buyuk-rant-oyunlarinin-boyutunu-acikliyoruz-1121907>.

Önver, M.Ş. (2016). Konut ve Konut Politikası. (1. Baskı). IJOPEC Yayınları.

Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 66(03), 263-281.

Özbudun, E. (2019). Türk Anayasa Hukuku. (19. Basım). Yetkin Yayınları.

Tekeli, İ. (2009). Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek. (1. Baskı). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası. (2008), Türkiye’de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu, Teknik Güç, 188, 7-10.

Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı. (2018). 11’inci Kalkınma Raporu, Konut, Özel İhtisas Komisyonu Raporu.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). 2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On ikinci Kalkınma Planı 2024 – 2028.

Türkiye Cumhuriyeti Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. [toki.gov.tr](http://toki.gov.tr).

Türkiye İstatistik Kurumu. (2023). İstatistik Göstergeler 1923 – 2023. (1. Baskı).

Türkiye İstatistik Kurumu. (n.d.). <https://data.tuik.gov.tr/>.

#### **Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı**

Araştırmacılar verilerin toplanmasında, analizinde ve raporlaştırılmasında her türlü etik ilke ve kurala özen gösterdiklerini beyan ederler.

#### **Yazarların Makaleye Katkı Oranları**

Makale tek yazarlı olarak hazırlanmıştır.

#### **Çıkar Beyanı**

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur. Ayrıca herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.