

## Türkiye’de Konut Politikalarında Belediyelerin Rolü

Mithat Arman KARASU<sup>1</sup>

## Öz

Konut sorununun çözümü çok sayıda aktörün varlığını ve ortak çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Merkezi idare makro ekonomik dengeleri sağlarken, bankalar kredi havuzunu genişletmeli, konut kooperatifleri alt ve orta gelir grubuna ait talepleri toplamalıdır. Gerek imar planları ve kentsel rant üzerindeki belirleyici rolü gerekse konutun yerelde giderilen bir sorun olması nedeniyle belediyeler bu aktörler içinde özel bir yere sahiptir. Türkiye’de belediyeler konut politikalarında neden etkin bir aktör olamamıştır? sorusuna yanıt aradığımız çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, belediyelerin konut politikalarındaki rolü, dört farklı dönem halinde, tarihi süreç içerisinde incelenecektir. İkinci bölümde, ilk bölümün muhasebesi yapılacak, belediyelerin konut politikalarında neden yeterince etkin olmadıklarına ilişkin bir analiz ortaya konulacaktır. Türk toplumunun mülk konut konusundaki ısrarı, konut üretiminde yap-satçılığın etkin oluşu, merkezi idarenin baskın rolü, kentsel rantın varlığı, kentleşmenin sağlıksız oluşu, belediyelerin konut alanındaki isteksizliği vb. nedenler belediyelerin konut politikalarında etkili bir aktör olmasını zorlaştırmaktadır. Belediyelerin konut politikalarında rolünün araştırılması bize yerel yönetim geleneği, merkez-yerel ilişkisi, yerel siyaset vb. konular hakkında da bilgi verecek, kuşkusuz yön gösterecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Konut Sorunu, Yerel Yönetimler, Belediyeler, TOKİ.

## The Role of Municipalities in Making Housing Policies in Türkiye

## Abstract

The solution to the housing problem requires the collaboration and joint efforts of numerous actors. The banks should expand the credit pool and the housing cooperatives should collect demands from the low- and middle-income groups as the central government ensures macroeconomic balances. Municipalities have a significant place and importance among these actors due to their determining role in zoning plans and urban rental income, and because housing is a problem that should be addressed locally. Our study, which aims to answer the question of why municipalities have not been effective players in housing policies in Turkey, consists of two parts. In the first part of the study, we will examine the role of municipalities in housing policies in four different periods within the historical process. In the second part, the first part will be reviewed, and an analysis will be presented as to why municipalities have not been sufficiently effective in housing policies. The persistence in owning the house by the Turkish society, the effectiveness of build-and-sell in housing production, the dominant role of the central administration, the existence of the benefit from urbanization, the unhealthy development of urbanization, the reluctance of municipalities in the field of housing development, etc. are among factors that make it difficult for municipalities to be an effective player in housing policies.

**Keywords:** Housing Problem, Local Governments, Municipalities, TOKİ.

<sup>1</sup> Prof. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, makarasu@harran.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3477-5843.

**Bu makaleye atıfta bulunmak için:** Karasu, M. A. (2025). Türkiye’de Konut Politikalarında Belediyelerin Rolü. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27 (3), 781-806.

<https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.1655492>

**To cite this article:** Karasu, M. A. (2025). The Role of Municipalities in Making Housing Policies in Türkiye. *Ankara Hacı Bayram Veli University Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 27 (3), 781-806.

<https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.1655492>

## **Giriş**

Gerek 2. Dünya Savaşı sonrasındaki yıkım gerekse “Refah Devleti”yle birlikte Batılı ülkelerde sosyal konut yapımının yaygınlaşması barınma ihtiyacını toplumsal bir sorun haline getirmiştir. İtalya’nın “İna-Casa” (Ünlüsayın, 1978), İngiltere’nin “Yeni Kent” (Duncan, 1986) deneyimlerinde olduğu gibi devlet ya doğrudan konutla ilgili bir örgüt kurmuş ya da belediye, sendika ve kooperatifler eliyle milyonlarca kiralık konut üretmiştir (Ünlüsayın, 1978). 1950-1965 arasında İsveç ve Norveç’te belediye ve kooperatif ağırlıklı yürütülen konut üretimi bu ülkelerde konut sorununun çözümünde ciddi bir başarı hikayesi doğurmuştur (Sorvoll ve Bengtsson, 1991).

Türkiye’de konut sorunu her zaman önemli bir toplumsal sorun olmasına rağmen, bu sorunun çözümünde -Batılı ülkelerdeki gibi- belediyelerin yeterince yer aldığını söylemek pek mümkün değildir. Oysaki halka en yakın kamu idareleri olması vasfıyla belediyelerin konut sorununun çözümünde daha fazla katkı sağlaması gerekir. Üstelik belediyelerce yürütülen imar planlarının onaylanması, konut standartlarının denetimi, altyapılı arsa temini, ucuz kredi sağlanması vb. kamusal hizmetleri konut üretim sürecini doğrudan etkilemektedir. Başka bir deyişle, barınma ihtiyacının kent yaşamındaki önemi, belediyeleri konut politikalarının yürütülmesinde önemli bir aktör haline getirmektedir.

Türkiye’de belediyeler konut politikalarında neden etkin bir aktör olamamıştır? sorusuna yanıt arayacağımız çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, tarihi süreç içerisinde belediyelerin konut politikalarında üstlendikleri rol ele alınacaktır. İkinci bölümde, ilk bölümün muhasebesi yapılacak, belediyelerin konut politikalarında neden yeterince etkin olmadıkları ilişkin bir analiz ortaya konulacaktır. Kuşkusuz yapılacak olan bu analiz ülkenin içinden geçtiği tarihi, ekonomik, sosyal ve siyasi süreçlerden bağımsız değildir.

### **1. Türkiye’de Konut Politikalarının Tarihsel Geçmişi ve Belediyeler**

Türkiye’de gerek toplumun konut sorunu algısı gerekse uygulanan politika ve aktörleri dönem dönem kimi farklılıklar göstermektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara ile sınırlı olan konut sorunu, 1950 sonrası başlayan iç göçle birlikte büyük kentlerin sorunu haline gelmiştir. 1970-1980 arası dönemde konut kooperatifleri ve belediyeler konut politikalarında daha etkin iken; 1990’lı yıllarla birlikte bu iki aktör görünmez hale gelmiştir. 2000’li yıllarda ise, konut sektörünün yabancılara açılması ve kentsel dönüşüm belirleyici gündem maddeleri olmuştur.

Türkiye’de konut politikalarının geçmişini araştırdığımız bu bölümde tarihi süreç dört dönem halinde incelenmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu ve çok partili hayata geçişe kadarki birinci dönem (1923-1960), kentleşmenin gerçek anlamda hızlandığı ve 12 Eylül Darbesine kadar süren ikinci dönem (1960-1980), Özallı yıllarla başlayan ve AKP hükümetlerine kadar devam eden üçüncü dönem (1980-

2000) ve AKP hükümetleriyle başlayan ve hâlihazırda devam eden dördüncü (2000-Günümüze) dönemdir.

### 1.1. 1923-1960 Arası Dönem

Türkiye Cumhuriyetin kuruluşu sonrası ciddi miktarda dış göçe maruz kalmıştır. 1923-1960 arası dönemde dokuz farklı ülkeden toplam 1,248 bin kişi Türkiye'ye göç etmiştir (Geray, 2018, s. 762). 1923-1927 yılları arasında Yunanistan'la yapılan mübadele anlaşma uyarınca, Türkiye'de yaşayan 1,2 milyon Rum Yunanistan'a giderken; 400 bin civarında Türk de Türkiye'ye gelmiştir.

Türkiye'nin yüz yüze kaldığı ilk konut sorunu, bu göçmenlerin barınma sorunudur. Artan göç karşısında dönemin hükümetleri üç çözüm şekli üzerinde yoğunlaşmıştır. İlki, ucuz ve süratli ev yapmak amacıyla, huğ ve baraka türünden, hızlı kurulabilen ve coğrafyaya uygun evler yaptırılmasıdır. İnşa edilen bu evler çoğunlukla çamur ve kerpiçten olup, ucuz olması nedeniyle "iktisadi ev" denilmiştir. İkinci çözüm, Türkiye'den mübadele sonucunda ayrılan insanların ardında kalan boş evlerin yeni gelenlere tahsis edilmesidir. Üçüncü çözüm, yıkıma uğramış konutların tamirat ihtiyacı varsa bunların tamir edilmesidir (Cengizkan, 2004).

1923 yılında göçe bir düzen getirmesi amacıyla Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Yine bu amaçla, 1934 tarihinde 2510 sayılı İskân Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla "muhacir" olarak tanımlanan göçmenlere her türlü yardımın yapılacağı hükme bağlanmıştır. 2510 sayılı Kanunun 18. Maddesine göre, muhacirlere yapı yapmaları için malzeme veya para yardımı yapılacaktır. Yapıları yapmak için kendileri çalışabileceği gibi, uygun görülmesi halinde askerlerde inşa çalışmalarında görev alabilecektir. Diğer taraftan, göçmenler için gereken binlerce konut yapılamamış, mübadele ile gelenler, planlandığı gibi giden Rumların evlerine yerleşememiştir. Göçmenlerin %68'i yalnızca 12 kentte yerleşmiş, bu dengesizlik konut sorununu daha da artırmıştır (Geray, 2018, s. 764).

Kurtuluş Savaşı sırasında yaşanan yıkım, özellikle işgal edilen bölgelerde önemli bir barınma sorunu yaratmıştır. 1922 yılındaki büyük yangında İzmir kentinin neredeyse tümü yok olmuştur. Yangın sonrasında 1923-1932 yılları arasında 3 bin yeni konut inşa edilmiş (Sağlam, 2016, s. 258), yangından etkilenen bölge belediye başkanı Behçet Uz'un çabalarıyla uluslararası fuar alanı ve kültürpark haline getirilmiştir. Yunan ordusunun başlattığı yangınlar sonrasında Manisa'daki 10 bin ev, 2.278 dükkân ve 12 cami yanmıştır. Alaşehir'de 3 Eylül günü Yunan askerlerinin başlattığı yangında 4.550 evden sadece 100 tanesi kurtarılmıştır. Yunan işgali sırasında 340 köy ve 54.337 ev yakılmıştır (Öksüz, 2024, s. 381).

Bu dönemde yaşanan bir diğer sorun, yeni başkent Ankara'nın imarı ve getirdiği konut sorunudur. 1918 yılında 20 bin olan Ankara'nın nüfusu 1935 yılında 122 bine, 1950 yılında 286 bine ulaşmıştır. Bu yoğun nüfus artışı ciddi bir konut sorunu yaratmıştır (Sarioğlu, 2001, s. 78). Küçük bir Anadolu

kasabası olan Ankara yakın dönemde yaşadığı yangının izlerini taşımaktadır. Kentte konut sıkıntısı hat safhadadır. Milletvekilleri bile 6-7 kişilik gruplar halinde zar zor tuttukları odalarda birlikte kalmaktadır (Şimşir, 2006, s. 344).

Yeni modern yaşam biçiminin topluma kabul ettirilmeye çalışıldığı bu ortamda, Ankara’nın imarı ülkenin en önemli sorunları arasındadır. “Anavatan yaratma idealine” bağlı olarak ulusal birliğin inşası ve Türk kimliği üzerinden “türdeş bir toplum” yaratılmasının mekânsal bir karşılığı olarak Ankara’nın başkent olarak ilan edilmesi, İstanbul’un hegemonyasını kırmayı amaçlayan stratejik de bir tercihtir (Aydıner, 2023, s. 908).

Ankara’nın ağırlaşan konut sorununun çözümü amacıyla yapılan ilk uygulama 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunudur. Bu kurumsal altyapı sonrasında 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı Kanun çıkarılmış, geniş bir kentsel imar çalışması başlatılmıştır. 583 sayılı Kanunla, Ankara’nın imarı amacıyla 4 milyon m<sup>2</sup> alan kamulaştırılmıştır. Bu Kanunla Ankara’da “Yenişehir” adında yeni bir semt kurulmuştur. 1928 yılında 1351 sayılı Kanunla Ankara İmar Müdürlüğü faaliyete geçirilmiştir. 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Kanunla memurlara konut tazminatı ödenmeye başlanmış olup, bu uygulama 1951 yılına kadar devam etmiştir (Keleş, 2022, s. 508). 1944 tarihli 4626 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle, Bayındırlık Bakanlığı tarafından memurların konut ihtiyacını karşılamak amacıyla Saraçoğlu (Namık Kemal) Mahallesi kurulmuş, 450 adet konut üretilmiştir.

Ancak tüm bu özel ilgi ve hukuki düzenlemelere karşın Ankara’da konut sorunu çözülememiştir. 1933 gibi erken bir dönemde Ankara’da gecekondu ortaya çıkmış, TBMM hemen yanındaki düzlükte halk arasında “Teneke Mahallesi” olarak adlandırılan bir yerleşim alanı oluşmuştur (Keleş ve Duru, 2008, s. 33). 1948 tarihli 5218 sayılı Kanun Ankara’nın artan gecekondu sorununu çözmek amacıyla çıkarılmıştır. 5218 sayılı Kanunla, çeşitli kamu kurumlarına ait arazi ve arsaların Ankara Belediyesine verilmesi öngörülmüştür. Bu verilen arsa ve araziler konut yapmak isteyen vatandaşlara dağıtılmıştır. Kendisine arsa tahsis edilen kimse, bir yıl içinde belediyenin göstereceği tipte bir konutu yapmayı, aksi takdirde verilen arsanın geri alınacağını peşinen kabul etmiş sayılmıştır.

5218 sayılı Kanundan hemen sonra dönemin hükümeti ikinci bir kanun çıkarmıştır. 5228 sayılı Kanun, 5218 sayılı Kanunu tamamlayıcı nitelikte olup, konutların finansmanına çözüm sağlamayı amaçlamaktadır. 5228 sayılı Kanunla, üretilcek konutlar için uzun vadeli kredi desteği verilmektedir. Bu iki kanun sayesinde Ankara’da “Yenimahalle” adında yeni bir semt kurulmuştur. 1953 yılında yeni gecekondu kanunu olan 6188 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun uyarınca, belediyelere farklı kamu kurumlarına ait arsa ve araziler, konut yapımı amacıyla devredilmiştir. 6188 sayılı Kanun ile belediyelere ihtiyacını karşılamak için konut yapma yetkisi de verilmiştir. 1959 tarihli 7367 sayılı Kanun ile 6188 sayılı Kanunla getirilen tedbirler güçlendirilmiştir.

Artan konut sorununu çözmek amacıyla, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinin 68. fıkrası uyarınca, belediyelere; “ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyenin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikâra mâni olmak” görevi verilmiştir. Ancak belediyeler, isteğe bağlı görevler arasında yer alan bu vazifeleri, zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra uygulamaya koyabileceklerdir. Bu durum, belediyelerin konut sektöründe yer almasını zorlaştırmıştır.

1950 tarihinde çıkarılan 5656 sayılı Kanunla belediyelere konut üretimini, zorunlu hizmetler arasına alabilme imkânı getirilmiştir. Yine bu kanunla belediyeler konut üretmek amacıyla döner sermaye kurmak ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılma yetkisi verilmiştir. 1933 yılında Belediyeler Bankası kurulmuş, 1945 yılında bankanın adı ve yapısı değiştirilerek İller Bankası halini almıştır. Ancak bu hukuki değişikliğe karşın belediyelerin konut politikalarında çok da aktif olduğunu söylemek mümkün değildir.

## 1.2. 1960-1980 Arası Dönem

CHP tarafından Cumhuriyet kurulduğundan beri devam ettirilen “köylüyü köyde tutma” prensibi, 1950 yılında çok partili hayata geçişle birlikte geçerliliğini yitirmiştir. 1950 yılında Menderes, “köyle şehir arasına aşılmaz setler çekmek, bu memleketin geriliğini devam ettirecek bir hareket olur” sözüyle bu durumu açıklamaktadır (Buğra, 2008, s. 166). Bu dönemde, bizzat ABD’li uzmanlarca hazırlanan raporlarda, Türkiye’nin tarımla kalkınacağı fikri benimsenmiş, bu amacı gerçekleştirmek için karayollarının yapımına ve tarımda makineleşmeye hız verilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Yıldırım, 2021, s. 80).

Marshall yardımının başlattığı tarımda makineleşme, kırsalda artan nüfus, çok partili hayata geçişin sağladığı sosyal rahatlama ile ülke genelinde ulaşım hizmetlerinin -artan karayolları ağıyla- ucuzlaması Türkiye’de kırdan kentte olan iç göçü tetiklemiştir. 1960 yılında 6,9 milyon olan kentli nüfus 1980 yılında 20 milyona ulaşmıştır. Üstelik bu göçün dörde üçü İstanbul, Ankara ve İzmir’e yönelmiştir.

Yoğun iç göç bu kentlerde kamu hizmetlerini işlemez hale getirmiş, artan konut ihtiyacının karşılanması mümkün olmamıştır. Göçmenler kendi konut üretim biçimini geliştirmiş, “gecekondu” yapımı önu alınamaz bir biçimde artmıştır. 1955 yılında 55 bin olan gecekondu sayısı, 1960 yılında yaklaşık 5 kat artarak 240 bine ulaşmış, 1980 yılında ise bu sayı 1,2 milyona yaklaşmıştır. 1955 yılında kentte yaşayanların %4,7’si gecekonduya otururken, bu oran 1980 yılında %26,1’e ulaşmıştır (Keleş, 2022, s. 558). Bu dönemde sağlıksız bir biçimde gelişen ve iç göçle beslenen kentleşme karşısında belediyelerin çaresizliği ortadadır.

Önceleri gecekondulaşmaya karşı çıkan devlet aslında içten içe bu konut üretim biçimi benimsemiştir. Bu durumun iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, gecekondulaşma barınma sorununa kalıcı bir çözüm getirmiş ve devleti konut için mali kaynak ayırmaktan kurtarmıştır. Başka bir deyişle, gecekondulu tipi konut üretim biçimi alt gelir gruplarının barınma ihtiyacını en az maliyetle çözmesini sağlamıştır. Bu sayede özellikle büyük kentlerde emeğin maliyeti düşmüş, bu da ucuz emeğe ihtiyaç duyan Türk sanayisinin işine gelmiştir.

Gecekondulaşmanın devletin beklentileri ile örtüştüğü ikinci nokta, siyasi niteliktedir. Gecekondunun affedilmesi, gecekondulu mahallelerine su, elektrik bağlanması vb. basit istekler karşısında kitlelerin oyuna talip olmak çok partili hayata geçen Türk siyaseti için bir fırsat kapısı olmuştur. Patronaj ilişkilere dayalı bu siyasal sistemde “oy karşılığı af” ya da “kat karşılığı oy” vermek günümüze kadar devam eden bir alışkanlık haline gelmiştir.

1950’li yıllarda barınma ihtiyacını karşılamak için yapılan gecekondular, 1970’li yıllara doğru ticarileşmeye başlamıştır. Devlet tutarlı bir gecekondulu politikası geliştirememiş, bir yandan gecekondular için imar affi çıkarırken; diğer taraftan gecekonduları yıkmaya çalışmıştır. Bu dönemde gecekondulu konusunda çıkarılan temel kanun 775 sayılı Gecekondulu Kanunu’dur. Kanun gecekondulu ile mücadeleyi ıslah, önleme ve tasfiye olarak üçe ayırmıştır. Buna göre; bazı gecekondulu alanları yıkılarak tasfiye edilecek, uygun olan gecekondulu alanları ıslah edilecektir. Ayrıca yeni gecekondulu yapımını engellemek için gecekondulu önleme bölgeleri oluşturulacaktır.

Öte yandan, 775 sayılı Kanunla umulan yarar sağlanamamıştır. İç göçü durduracak ekonomik, kültürel ve sosyal önlemler alınmadığı için hızla devam eden iç göç karşısında kanun anlamını yitirmiştir. 775 sayılı Kanun çerçevesinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından belediyelere 800 bin konutluk arsa tahsis edilmiştir. Ancak tahsis edilen bu arsalarda üretilen konut sayısı 150 bin civarında kalmıştır (Karasu, 2009, s. 251). Diğer taraftan, 775 sayılı Kanun gecekonduların varlığını resmen kabul eden ilk hukuki belgedir. Aslında gecekondular için bir meşruiyet kaynağına da dönüşen kanun sayesinde gecekondulu alanları teneke damlı, yolun, suyun olmadığı altyapısız mahallelerden; düşük yoğunluklu, kapısının önünde yeşillik olan, altyapısı kısmen tamamlanmış mahallere dönüşmüştür (Şenyapılı, 2014, s. 342).

1960 Askeri Darbesi sonrasında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. 1961 Anayasası’nın “sağlık hakkı” başlığı altında konut hakkına yer verilmiştir. 49. Maddede; “Devletin yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirler” alacağı hükme bağlanmıştır. Bu yasal iyileşmeye karşın, 1960-1980 arasındaki iç göçün neden olduğu konut ihtiyacının karşılanması mümkün olmamıştır.

Bu dönemin önemli bir diğer gelişmesi, 1973 yerel seçimlerini kazanan sosyal demokrat belediyelerin başlattığı “üretici belediyecilik modeli” kapsamındaki konut uygulamalarıdır. Bu model çerçevesinde belediyeler ile sendikalar veya meslek kuruluşları bir araya gelerek konut kooperatifleri kurmaya başlamıştır. Belediyeler konutların ucuza mal olması için, 775 sayılı Kanun kapsamında kendilerine devredilen arsaları, konut kooperatiflerine vermiş ve bu arsaların altyapı hizmetlerini üstlenmiştir. Üretici belediyecilik modelinde bir yandan kentte yaşanan sorunların çözümü için alternatif çözümler yaratılırken, bir yandan da belediyelerin ihtiyaç duydukları mali kaynakların temin edilmesi amaçlanmıştır.

Kent kooperatifçiliğinin temellerinin atıldığı bu dönemde, konut politikaları bakımından asıl önemli değişiklik belediyelerin konut üretimi konusundaki çekingen tavrından vazgeçmiş olmasıdır. Bu dönemde konut politikaları bakımından belediyelerde bir zihniyet değişimi yaşanmıştır. İzmit’te “Yeni Yerleşmeler Projesi”, İzmir’de EVKA ve Ege-Kent, Ankara’da “Batıkent” bu uygulamanın öncüleri olmuştur. Belediyelerin bu tür büyük projeler geliştirmesi, Türkiye’de toplu konut anlayışının yerleşmesinde önemli bir rol oynamıştır (Karasu, 2001, s. 121-123).

Diğer taraftan, üretici belediyecilik modeli kapsamında yapılan bu tür uygulamalar, 1980 sonrası sosyal demokrat belediyelerin iktidardan ayrılmasıyla hız kesmiştir. Daha çok belediye ve sendika iş birliğine dayanan ve belediye başkanlarının şahsında kurulan güven ilişkisine dayalı bu model hem kurumsal bir kimlik hem de ülke genelinde yaygınlık kazanamamıştır.

1965 yılında çıkarılan Kat Mülkiyeti Kanunuyla bir gayrimenkul üzerinde birden fazla hak sahipliği için yasal bir zemin oluşturulmuştur. Aslında 1954 yılında 2644 sayılı Kanunla, Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklikle, bir gayrimenkul üzerinde ancak bir yapının yapılması zorunluluğu kaldırılmıştır. Ancak 1965 yılında getirilen düzenleme bu süreci hukuki anlamda garanti altına almıştır. Bu yasal değişiklik Türkiye’de günümüze kadar konut üretiminde belirleyici hale gelecek olan yap-satçılığın doğmasına neden olmuştur.

‘Yap-satçı’ konut üretim biçimi Türkiye’de konut üreticileri arasında en belirleyici olanıdır. Bu üretim biçimi ortaya çıktığı 1960’lı yıllarda apartman yapımını teşvik etmiştir. Kentli, orta sınıfın yaşam tarzının bir parçası kabul edilen ‘apartman’ gecekondunun karşısı kentli bir simge haline gelmiştir. Gerek gelişen orta sınıfın ihtiyaçları gerekse toplumdaki mülk konut alımına yönelik kuvvetli eğilim yap-satçı üretim biçiminin belirleyici hale gelmesini sağlamıştır.

Bu dönemde dünyada Keynesçi politikalar ekonomiye hâkim olmuştur. Refah devleti anlayışının geçerli olduğu bu dönemde devlet hem ekonomide doğrudan yer almakta hem de iç talebi artırmak için kamu harcamalarını artırmaktadır. Eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetleri yanında işçiler için sosyal konut üretimi yaygınlık kazanmıştır. Özellikle Batı ülkelerinde konut kooperatifleri,

belediyeler tarafından üretilen sosyal kiralık konutlar toplam konut üretiminin önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Farklı gelir gruplarına yönelik kredi desteği yaygın bir biçimde uygulanmıştır (Beyazıt ve Yarım, 2020; Aydın, 2020; Şimşek, 2024; Vincze ve Betavatzi, 2024).

1960-1970 arası dönemde Batı ülkelerinde konut sektörüne verilen bu destek Türkiye’de görülmez. Bunun bir nedeni mali kaynakların azlığı iken, bir diğer nedeni de yap-satçılığın teşvik ettiği mülk konuta dayalı lüks konut üretimidir. 1960-1970 arası dönemde tüm dünyada sosyal konut, kiralık konut üretimi ya da konut kredi desteği yaygın bir biçimde uygulanırken, Türkiye’de konut sektöründeki destek Emlak ve Kredi Bankası ile Sosyal Sigortalar Kurumu’nun verdiği sınırlı kredinin ötesine geçememiştir.

Bu dönemde Türkiye’de konut yatırımları için daha fazla kaynak ayrılmasının mümkün olmadığı kalkınma planlarında açıkça ifade edilmiştir. 1. 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda konut yatırımları için ayrılacak olan mali kaynağın sınırlı olduğu, daha fazla kaynak ayırmak yerine mevcut kaynağın verimli kullanılması gerektiği vurgulanmıştır. 3. 5 Yıllık Planda daha az kaynak gerektiren ‘ekonomik konut’ üretiminin artırılması gerektiği belirtilmiştir. 4. 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda, ilk kez devletin artan konut ihtiyacının karşılanması amacıyla gerekli tedbirleri alması gerektirdiği üzerinde durulmuştur. 4. Planın bu tavsiyesine Özal Hükümetleri uyacaktır.

### **1.3. 1980-2000 Arası Dönem**

1980’li yıllar hem dünyada hem de ülkemizde önemli değişimlerin yaşandığı yıllardır. Öncelikle 1960–1980 arası dönemde ülkemizde uygulanan ithal ikameci modelden vazgeçilmiş ihracata dayalı büyüme modeli benimsenmiştir. Bu yeni düzen içinde devlet daha az müdahale eden, belirleyici ve karar verici olmaktan çok, yönlendirici konumdadır. Devlet artık kitlesel üretime dönük ya da talebi garanti altına almaya yönelik düzenlemeler yapmak durumunda değildir. Bu dönemde, Batılı ülkelerde 1945 yılından sonra başlayan kredi desteği, kiralık sosyal konut üretimi, belediye ve konut kooperatiflerine yönelik mali destekle sürdürülen konut politikaları giderek etkisini yitirmiştir (Krapp ve Vache, 2022). Neo-liberal politikaların öncüsü İngiltere’de Thatcher, belediye konutlarını satışa çıkarmıştır.

Türkiye’de kendi dinamikleri içerisinde bu genel gidişatın bir parçası haline gelecek ve bu doğrultuda ilk değişiklik anayasada yapılacaktır. 1982 Anayasası’nın 57. Maddesi’nde; “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” hükmü yer almıştır. 1960 Anayasası’nda yer alan “yoksul veya dar gelirli aileler” ifadesi metinden çıkarılmış, toplu konut üretiminin destekleneceği açıkça ifade edilmiştir. Böylelikle, anayasa neo-liberal kent politikaları ile uyumlu hale getirilmiştir.

1980-2000 arası dönemin en önemli özelliği devletin konut sektörünün ekonomik boyutundan sonuna kadar yararlanmaya karar vermesidir. Bu dönemde, devlet konut sektöründe hiç olmadığı kadar varlık göstermiştir. Bu değişimin temel nedeni, devletin konut üretiminin ekonomiyi harekete geçirici gücünü fark etmiş olmasıdır.

Türkiye’de devletin konut sektörüne dahil oluşu Batı ülkelerinden ciddi farklılık göstermektedir. 1960-1980 arası dönemde Batı ülkelerinde devlet konut üretimine dahil olurken, bu dönemde Türkiye’de devlet konut üretimini tümüyle yap-satçı ve gecekonduculara bırakmıştır. 1980 sonrası neo-liberal politikaların etkisiyle, Batılı ülkeler konut sektöründen çekilirken, Türk devleti ilk defa konut üretimi için bir fon oluşturmuştur. Aslında çelişki gibi görünen bu durum 1980 sonrası gelişen neo-liberal düşünceyle uyumludur. 1980 sonrası devletin konut üretimi için fon oluşturmasındaki temel amaç konut sorununu çözmek değil, konut piyasası sayesinde kriz içindeki ekonomiyi canlandırmaktır. Konutun istihdam ve diğer sektörler üzerindeki çarpan etkisi Toplu Konut Fonunun kurulma nedenidir. Fon sayesinde ciddi miktarda kaynak özel sektöre aktarılmış, kentsel mekan üzerinden sermaye birikim süreci devam ettirilmiştir.

5. 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda konut sektörünün ekonomi ve istihdam üzerinde canlandırıcı etkisi üzerinde durulmuş, konut sektörünün yarattığı potansiyelin kullanılması bir amaç olarak belirtilmiştir.

6. 5. Yıllık Kalkınma Planı’nda, konut üretiminde toplu üretimin desteklenmesi, arsa ve altyapı çalışmalarına ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Özal Hükümetleri (1983-1989) hem konut sektörünü harekete geçirerek 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğu aşmaya hem de artan konut ihtiyacını karşılamaya çalışmıştır.

1981 yılında 2487 sayılı Kanunla Toplu Konut İdaresi’nin (TOKİ) temelleri atılmış, konut üretiminin finansmanı amacıyla da bir fon kurulmuştur. Fon kapsamında genel bütçe gelirlerinin %5’inin konut üretimine ayrılması öngörülmüştür. 2487 sayılı Kanunla; konut ihtiyacının toplu konut inşası suretiyle karşılanması, konut yapımcılarının tabi olacağı esas ve usullerin belirlenmesi ve konut üretimini desteklemek için mali kaynakların oluşturulması amaçlanmakta, genel bir çerçeve çizilmektedir.

2487 sayılı Kanun fonun kullanımı konusunda bazı sosyal nitelikli sınırlamalar getirmektedir. Buna göre fondan yararlanacak kimsenin kendisi, eşi ya da velayeti altındaki çocuklarına ait bir evinin olmaması, kişinin alt ya da orta gelir grubuna mensup olması gerekmektedir. Bir kimse fondan ancak bir kez yararlanmaktadır. Ayrıca kanun kapsamında yapılacak konutlar 100 m<sup>2</sup> den daha büyük olmayacaktır. Kanunla konut kooperatiflerine arsa temini konusunda öncelik verilmiştir. Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere devlet ilk kez sosyal bir konut politikası geliştirmektedir.

Diğer taraftan, bu olumlu gidişat uzun sürmemiş, 2487 sayılı Toplu Konut Kanun 1984 tarihinde çıkarılan 2985 sayılı Kanunla büyük oranda değişikliğe uğramış, konut politikalarına yönelik sosyal

içeriğini kaybetmiştir. 2985 sayılı Kanun ferdi kredi imkânı getirmiş, konut edinmek için şart koşulan daha önceden ev sahibi olmamak şartı da kaldırılmıştır. 100 m<sup>2</sup> olan konut büyüklüğü şartı 150 m<sup>2</sup> ye çıkarılmıştır. Yeni kanun konut üreticileri tanımına yap-satçılar da dâhil edilmiştir. Toplu Konut Kanunu’nda, üstelik kısa süre içinde yapılan bu değişiklikler neo-liberal politikaların devlet içinde ne denli güçlü bir desteğe sahip olduğunu bize göstermektedir.

Diğer taraftan, hukuki anlamda yaşanan bu olumsuz değişikliklere karşın Toplu Konut Fonu Cumhuriyet tarihinin en büyük kamu kaynaklı fonudur. Fon sayesinde ciddi bir mali kaynak konut sektörüne aktarılmıştır. 1980 öncesi devletin kredi sağladığı konut sayısı yılda 10 bin civarında iken, bu sayı Toplu Konut Fonu’nun devreye girmesiyle, 1984 yılında 150 bine, 1987 yılında ise 157 bine ulaşmıştır. Bu dönemde Toplu Konut İdaresi tarafından sağlanan krediler sayesinde konut kooperatifleri ülke çapında ciddi bir artış göstermiştir.

TOKİ tüm bu olumlu yönlerine karşı bazı konularda haklı olarak eleştiri almaktadır. TOKİ konut üretim sürecine yerel yönetimleri dâhil etmemiştir. Oysaki 1970-1975 arasında üretici belediyeçilik deneyimine sahip belediyelerin konut üretiminde faydalı olacağı bir gerçektir. TOKİ konut üretiminde belediyelerin deneyiminden yararlanmamıştır. Bir diğer eleştiri konusu, TOKİ’nin doğrudan ürettiği konutlardır. 1984-1990 yılları arasında, 45 bin civarında konut üreten TOKİ’nin bu konutlarının tümü en üst gelir grubuna yöneliktir. İçinde golf sahası ve yapay gölü bulunan Bahçeşehir gibi projeler kamu kaynaklarının yanlış kullanımına bir örnektir.

1994 ve 2001 ekonomik krizlerinin neden olduğu maliyet artışları hem konut üretimini durma noktasına getirmiş hem de kullanılan krediler konut maliyetini karşılayamaz hale gelmiştir. 1984-1988 arası dönemde TOKİ’nin verdiği kredi toplam konut maliyetinin %80’ini karşılarken; bu oran 1990-1995 arası dönemde %15’e kadar düşmüştür. İdarenin mali kaynakları giderek daha fazla oranda hazineye devredilmiştir. Yaşanan ekonomik krizler, artan konut maliyetleri ile 2002 yılında (4684 sayılı Kanunla) konut fonunun hazineye devredilmesiyle TOKİ konut kredisi ödemelerini durdurmuştur.

Bu dönemde konut alanında yaşanan bir diğer önemli gelişme, "gecekondulaşma" sürecinin yerini "apartmanlaşma" sürecine bırakmasıdır. Bu dönemde çıkarılan 2805, 2981 sayılı imar afları geçmiş dönemden farklı olarak sadece yapıya af getirmemiş, mevcut yapı alanında 4 kata kadar müsaade ederek, kaçak yapılaşmayı adeta ödüllendirmiştir. Getirilen yoğunluk artışı ile gecekondu alanları yap-satçılar marifetiyle “apartmanlaşma” sürecine girmiş, böylece gecekonducular kentsel ranttan pay almaya devam etmişlerdir (Ekinci, 1995, s. 32).

Bu dönemde konutla ilgili son uygulama, TOKİ tarafından bir yönetmelikle düzenlenen konut ve arsa sertifikasıdır. 1989 yılında uygulanmaya giren sisteme göre, 1 m<sup>2</sup> konuta karşılık bir adet sertifika

düzenlenmiştir. Bir kişi ne kadar çok sertifika alırsa, o kadar büyük bir eve sahip olacaktır. Aslında gayrimenkul değeri “menkule” çeviren sistem hem artan konut maliyetleri hem de kamuoyunun ilgisizliği karşısında kısa sürede anlamını yitirmiştir.

#### 1.4. 2000’den Günümüze Kadarki Dönem

2000’li yıllarla birlikte Türkiye küreselleşmeyi daha derinden hissetmeye başlamıştır. 1980 sonrası kamu yönetiminde yaşanan değişim artık tamamlanmış, kentler sanayisizleşme süreciyle birlikte, tüketim toplumunun birer parçası haline getirilmiştir. Dünya genelinde “neo-liberal kentleşme” olarak adlandırılan bu süreçte kentsel mekan ciddi bir değişim içindedir. Neo-liberal politikalar, piyasa güçlerinin kentsel gelişimi yönlendirmesi ve devlete ait hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gerektiğini vurgular (Harvey, 2005; Smith, 2002).

Marka kent olma yarışının hızlandığı bu dönemde kentler arası rekabet artmıştır. Kentler artan rekabet karşısında bir yandan Formula-1 yarışı, olimpiyatlar, G-20 ülkeleri zirvesi vb. organizasyonlara ev sahipliği yapmaya çalışırken; diğer taraftan, kent içinde kalan gecekonduları soylulaştırma, yüksek katlı lüks rezidanslar ve sağlık turizmine yönelik otel-hastaneler inşa ederek küresel sermayeden pay almaya çalışmaktadır. Bu ortamda devlet için kentlerin küresel rekabet gücünü artırmak temel kaygıdır.

Bu dönemde sosyal konut politikaları bir kenara itilirken, inşaata dayalı büyüme modeli AKP hükümetlerinin temel kentsel gelişim stratejisi haline gelmiştir. Kuşkusuz bu strateji neo-liberal kentleşme söylemiyle örtüşmektedir. İnşaata dayalı büyüme sürecinden aslan payını konut üretimi almıştır. 2004 yılında toplam 164.994 adet konut üretilmişken, bu sayı 2015 yılında 732.948’e çıkmış, 2018 yılında 894.240 adet konut üretilmiştir. 2020 yılında konut üretimi 599.999’a düşmüş, 2023 yılında ise sayı 535.043 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, 2002-2023 arası AKP hükümetleri döneminde -yapı kullanma izin belgesine göre- ülke genelinde 11.580.000 adet konut üretilmiştir (TÜİK, 2024). 2013-2024 arası dönemde ülke genelinde 16.262.435 adet konut satılmıştır. 2020 yılında 1.499.316 adet konut satılmış olup, bu rakam Cumhuriyet tarihi boyunca bir yılda satılan en yüksek konut miktarıdır (TÜİK, 2024).

Diğer taraftan, bu yüksek satış ve üretim rakamlarına karşın Türkiye’de konut sorununun 2002 yılından daha iyi durumda olduğunu söylemek zordur. TÜİK verilerine göre, 2002 yılında Türkiye’de Hanehalkı içinde kiracıların oranı %18,7 iken, bu oran 2006 yılında %23,5’e, 2022 yılında ise %27,2’ye ulaşmıştır (TÜİK, 2023). Artan kiracı oranı bize satılan konutların zaten konutları olanlarca alındığını göstermektedir. Nisan 2019-Nisan 2023 döneminde otuz büyükşehirde kira bedelinde ortalama artış oranı %697’dir. Bu alt ve orta gelir gruplarının ödeyebileceği rakamın çok üstündedir (Şeyda, 2023: 1). Türkiye’de 100 m<sup>2</sup> bir ev için gereken çalışma süresi 2010-2020 arası dönemde 6

yıl iken, bu rakam 2021 yılında 8, 2023 yılında ise 10 yıla çıkmıştır (cumhuriyet.com., 21.01.2025). Başka bir deyişle, dar ve sabit gelirliilerin konut sorunu devam etmektedir.

2000-2021 yılları arasında konut verileri üzerinden yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre; bu dönemde konut sektöründe arz-talep dengesinin çok da gözetilmediği, piyasada 1,5 milyon konutluk bir arz fazlası olduğu, bu satılamayan konutların çoğunluğunun yüksek satış fiyatı olan, marka konutlar olduğu tespit edilmiştir (Tanrıvermiş ve Mendes, 2023, s. 581-586). İnşaata dayalı büyüme süreci hem konut maliyetlerini hem de konut fiyatlarını gereksiz bir biçimde yukarı doğru çekmiştir. Bu süreçte arz ve talep dengesi gözetilmediği için, yaşanan dar boğaz nedeniyle bazı konutların üretimi yarım kalmış, bir “konut balonu” oluşmuştur (Araman, 2022, s. 335-338). Bu dönemde farklı gelir gruplarına yönelik konut üretimi ve kredi desteğinin sağlanmamış olması konut sorununun devam etmesine neden olmuştur. Aslında AKP Hükümetleri döneminde alt gelir grupları için kimi konut kampanyaları düzenlenmiştir ancak bunlar ya yetersiz kalmış ya da uygulamada istenen yaygınlığı kazanamamıştır.<sup>2</sup>

Artan konut üretimi konut fiyatlarında artışa neden olmuştur. Bu artış karşısında konut sorununun asıl mağduru olan alt ve sabit gelirliilerin konut alma umudu kalmamaktadır. İnşaata dayalı büyüme sürecinde, sistemin doğası gereği, konut bir “barınma” aracından çıkıp bir “rant” aracına dönüşmektedir.

Konut üretiminin artış yaşadığı bu dönemde konut kredilerinde de bir patlama yaşanmıştır. Türkiye’de konut için kullanılan kredi miktarı 2002 yılında 258 milyon TL iken, bu miktar 2010 yılında 31, 2017 yılında ise 68 milyar TL’ye yükselmiştir. 2002-2017 arası dönemde kullanılan konut kredisi miktarı tam 263 kat artmıştır (BDDK, 2019).

Yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye’de konut kredisi hacmi ile konut fiyat endeksi arasında aynı yönlü bir ilişki vardır ve buna göre kredi hacmi arttıkça konut fiyatları da artmaktadır. Konut kredi hacmi ile konut kredi faiz oranı ve inşaat maliyeti arasında ise negatif bir ilişki vardır. Kısacası konut kredi hacmi arttıkça kredi faiz oranı ve inşaat maliyeti düşmektedir (Atasoy ve Tanrıvermiş, 2021). Konut kredi hacminin artışı hem konut fiyatlarını gereksiz yere artırmakta hem de lüks konut üretimini tetiklemektedir. Kuşkusuz bu durumda dar ve orta gelirliilerin konuta erişimi zorlaşmaktadır.

<sup>2</sup> 3 Ocak 2003 tarihli 58. Hükümet Acil Eylem Planında; gecekondulaşmanın önleneyeği ve dar gelirliiler için bir konut seferberliği başlatılacağı, bu sayede kira öder gibi ev sahibi olmanın mümkün olacağı açıklanmıştır. 10 Ocak 2008 tarihinde yayımlanan 60. Hükümet Acil Eylem Planında; alt, orta gelir grubu ve yoksullar için toplu konut üretileceği ifade edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda, önceki dönemde inşaatına başlanan ve tamamlanmış olan 140 bin konuta ilave olarak 360 bin konut daha yapılacağı belirtilmiştir. 61. Hükümet Programında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ile TOKİ arasında iş birliği yapılacağı, bu iş birliği sayesinde yoksul ailelerin ayda 100 TL ödeyerek konut sahibi olacağı hedefi yer almaktadır. 13 Eylül 2022 tarihinde Cumhurbaşkanınca açıklanan kampanya kapsamında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın koordinasyonunda 81 ilde TOKİ tarafından 2023- 2028 yılları arasında 500 bin sosyal konut, 1 milyon konutluk arsa ve 50 bin iş yerinin üretilmesi hedeflenmiştir.

2000’li yıllardan sonra konut alanında yaşanan bir diğer önemli gelişme, kurumsal yapıda yaşanan değişimdir. 2001 yılında 4698 sayılı Kanunla, konut politikalarının tek elden yönetilmesi amacıyla bir Konut Müsteşarlığı kurulmuştur. TOKİ ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü bu kuruma bağlanmıştır. Ancak uzun süreli olmayan bu uygulama sonrasında 2003 yılında 1966 sayılı Kanunla Müsteşarlık kaldırılmıştır. Kamu kurumları bakımından en önemli değişim Toplu Konut İdaresinde yaşanmıştır. 1990’lı yıllarda artan maliyetler ve konut fonunun kalkmasıyla bir duraklama dönemine giren TOKİ, 2000’li yıllarda yapılan hukuki düzenlemelerle, konut alanında tek yetkili kamu kurumu haline gelmiştir.<sup>3</sup> TOKİ ihaleleri Kamu İhale Kanunu’nun kapsamından çıkarılırken; TOKİ de Sayıştay denetiminden muaf tutulmuştur (Gülbüz vd., 2023, s. 427). 1980-2000 arası dönemde daha çok konut üretimine finans desteği sağlayan İdare, 2000’li yıllarda doğrudan konut üretimine ağırlık vermiştir. Bu dönemde TOKİ konut kooperatiflerine kredi desteğini kesmiştir.

Bu dönemde Türkiye’de konut politikalarında yaşanan bir başka değişim, konut piyasasının yabancılara açılmasıdır. Dünya kenti ya da küresel kent konsepti içinde özellikle İstanbul, Ankara ile turizm bakımından cazip olan Antalya ve Muğla’da yabancılar konut piyasasına dâhil edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 2644 sayılı Tapu Kanunu’nda, 2012 tarih ve 6302 sayılı Kanunla değişiklik yapılmış, yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de konut edinmesinin yolu açılmıştır. Türkiye’de, 2013-2024 arası dönemde, yabancılara satılan toplam konut sayısı 405.203’tür (TÜİK, 2025). Aynı dönemde Türkiye’de üretilen konut sayısı düşünüldüğünde yabancılara konut satışının istenen oranlara ulaşmadığı anlaşılmaktadır.

2007 yılında Türkiye’de konut finansmanında yeni bir açılım yapılmış, 5582 sayılı Kanunla Türkiye’ye mortgage konut kredi sistemi getirilmiştir. Ancak büyük umutlarla başlayan mortgage uygulaması makro ekonomik dengelerin bozulması, enflasyon karşısında artan inşaat maliyetleri ve uzun vadeli kredi havuzunu oluşturacak ikincil piyasanın yeterince gelişmemiş olması nedeniyle istenen düzeyde etkili olamamıştır (Gürlesel, 2010; EMF, 2017).

Bu dönemde belediyelerin konut alanında yetkilerinde ciddi bir artış görülmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla konut alanında belediyelere yeni yetkiler verilmiştir. Aynı Kanunun “Arsa ve Konut Üretimi” başlıklı 69. Maddesine göre, “Belediye; düzenli kentleşmeyi

---

<sup>3</sup> 5162 sayılı Kanunla, TOKİ’ye uygulama yapacağı alanlarda her türlü ölçekte plan yapma ve kentsel dönüşüm projeleri hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir. 5273 sayılı Kanunla, TOKİ tarafından yapılacak ya da yaptırılacak olan konutlara, mülkiyetinin belgelenmesi kaydıyla başkaca bir belgeye gerek kalmaksızın, avan projeye göre yapı ruhsatı verme olanağı getirilmiştir. 4966 sayılı Kanunla, "İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak" yetkisi verilmiştir. 5366 sayılı Kanun kapsamında TOKİ’ye tarihi ve kültürel yapıların bulunduğu alanlarda yenileme yetkisi verilmiştir. 5226 sayılı Kanunla, TOKİ’nin kredilerinin en az %10’luk bölümünün tarihi ve kültürel varlıkların yenileme ve bakım işlerine ayrılması hükmüne bağlanmıştır. 03.04.2001 tarih ve 2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Emlak Bankası ve 5237 sayılı Kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü lağvedilerek TOKİ’ye devredilmiştir. 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun uygulanması, 5609 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’ndan TOKİ’ye geçmiştir. 4966 sayılı Kanunla Konut Müsteşarlığı kaldırılmış, yetki ve görevleri TOKİ’ye devredilmiştir. TOKİ, 2018 tarih ve 703 sayılı KHK uyarınca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bağlanmıştır.

sağlamak, beldenin konut ihtiyacını karşılamak amacıyla imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir” denilmektedir.

Aynı Kanunda 73. Maddede kentsel dönüşüm konusunda belediyelere yetki verilmektedir. Buna göre, “belediyeler; eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri yapmaya” büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Diğer taraftan, uzun zamandır devam eden yetki sorunu çözülmüş olmasına karşın belediyeler bu dönemde -kentsel dönüşüm projeleri haricinde- konut politikalarında çok da aktif bir şekilde rol almış değildir.

2000’li yıllar Türkiye’de kentsel dönüşümün ülke geneline yayıldığı bir dönem olmuştur. Özellikle 1999 ve 2023 Depremleri sonrasında Türkiye’deki konut stokunun depreme karşı ne derece dayanıksız olduğu net olarak anlaşılmıştır. Bu durumu düzeltmek amacıyla kentsel dönüşüm projelerinin geliştirilmesi, depreme karşı dayanıksız konutların yıkılarak yenilerinin yapılması hedeflenmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının sağlıklı yürütülmesi için çok sayıda hukuki düzenleme yapılmıştır. 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Kanun, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Kanun çıkarılmış, tarihi alanların kentsel dönüşümü amaçlanmıştır. Kentsel dönüşüm konusunda çerçeve yasa niteliğindeki 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun 2019 yılında çıkarılmıştır. 2985 sayılı TOKİ Kanununda değişiklik yapılarak TOKİ kentsel dönüşüm konusunda da yetkili hale getirilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na 2012-2023 arası dönemde 733.836 konut, 112.416 işyeri olmak üzere toplam 846.252 bağımsız birim ‘riskli yapı’ olarak tespit edilmiştir. Bu bağımsız birimlerden 755.202’sinin yıkımı tamamlanmıştır (csb.gov.tr, 2024). TOKİ’nin yürütmekte olduğu kentsel yenileme projeleri ile Ekim 2024 itibarıyla ülke genelinde toplam 225.208 konutun dönüşümü gerçekleştirilmiştir (TOKİ, 2024, s. 19).

Diğer taraftan, bu olumlu gelişmelere karşın kentsel dönüşüm projelerinde ciddi aksaklıklar yaşanmaktadır. Türkiye’de her yıl 600 bin konutun dönüştürülmesi hedeflenmektedir ancak bu boyutta bir dönüşüm için gerekli mali kaynak şu ana kadar ortaya konmuş değildir. Parçalı mülkiyet yapısı, finansman kaynaklarının yetersizliği, gönüllü katılımın sağlanamaması, kurumlar arası iş birliğindeki aksaklıklar vb. zorluklar kentsel dönüşüm projelerinin hızını azaltmaktadır (Kovankaya,

2023; Dağ, 2017). Kimi kentsel dönüşüm uygulamalarında yöre halkı sürecin dışına itilmektedir (Uzer ve Gül, 2023). Kimi uygulamalarda ise, bir kentsel dönüşümden ziyade bir ‘soylulaştırma’ dan bahsetmek daha doğru olacaktır (Güzey, 2009; Akalın, 2016; Çam, 2020; Polat, 2022; Doğan, 2015).

## 2. Belediyelerin Konut Politikalarında Yeterince Etkin Olamamasının Nedenleri

Türkiye’de konut politikalarının uygulanması sırasında bir aktör olarak belediyelerin rolü dönemler arası farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar ülkenin idari, siyasi ve toplumsal sorunlarından bağımsız değildir. 1923-1960 arası dönemde ülkede yaşanan konut sorununun çözümünde belediyeler çok da etkin olmuş değildir. Ankara Şehremaneti ve Ankara İmar Müdürlüğü kurulmuş olmakla beraber bu kurumların yeni kurulmuş olması ve mali kaynak sıkıntısı belediyelerin konut politikalarında etkin olmasını zorlaştırmıştır. Diğer taraftan, Ankara’nın, aynı zamanda, Cumhuriyet idaresi için mekansal bir simge olması yaşanan sorunlar karşısında merkezi idarenin doğrudan müdahale etmesine imkan sağlamış, böylelikle yerel aktörler devre dışı kalmıştır.

1960-1980 arası dönemde artan iç göç belediyeleri çaresiz bırakmıştır. Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gecekondulara teslim olmuştur. Bu dönemde gecekondular sorununu çözmek için çıkarılan kanunların tümü hazine ve kamuya ait arsa ve arazilerin belediyelere devrini öngörmüş olsa da belediyeler artan konut ihtiyacına yetecek kadar arsa üretebilmiş değildir. 1973 seçimlerini kazanan sosyal demokrat belediyeler konut üretiminde aktif bir rol üstlenmiştir. Üretici belediyeçilik adı altında belediye ve konut kooperatiflerinin iş birliği ile hayata geçirilen kent kooperatifçiliği modeli kısmen başarılı olmuştur. Merkezi-yerel idareler arasında yaşanan siyasi çekişme, sosyal demokrat belediyelerin sonraki yerel seçimi kaybetmesi ve kent kooperatifçiliği modelinin başkana bağımlı yapısı bu modelin ülke geneline yaygınlaşmasını önlemiştir.

1980-2000 arası dönemde gerek küreselleşmeyle paralel ilerleyen yerelleşme gerekse Avrupa Birliğine üyelik kaygısıyla belediyelerin başta imar planları olmak üzere farklı alanlardaki yetkileri genişletilmiştir. Ancak ironik bir şekilde konut üretimi bu alanın dışında bırakılmıştır. Bu dönemde TOKİ’nin desteğiyle konut kooperatifleri ciddi bir konut üretimine ulaşırken, belediyeler TOKİ’nin desteğini alamamıştır. TOKİ, 1992 yılında belediyeler ile iş birliği yapmak amacıyla bir yönetmelik yayınlamış ancak bu yönetmelik istenen seviyede bir iş birliğine imkanı sağlamamıştır. İdare’nin 1984-1990 arası dönemde tamamladığı 975 bin konuttan yalnızca 20 bini belediyelerle iş birliği çerçevesinde yapılmıştır (Karasu, 2017, s. 461).

2000 yılından günümüze kadar süreçte kentsel dönüşüm belirleyici bir politika aracıdır. Gerek konut piyasasının yönlendirilmesi gerekse kentsel dönüşüm konularında etkili tek kamu kurumu, tartışmasız bir biçimde, TOKİ’dir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanunla konut alanında ciddi

yetkilere kavuşan belediyeler gerek TOKİ’nin artan etkisi gerekse mali sorunlar nedeniyle konut politikalarında etkin olamamıştır.

Türkiye’de konut alanında belirleyici aktörler içinde belediyeler yer almamaktadır. Merkezi idare her dönem konut politikaları üzerinde ciddi bir etkiye sahiptir. Merkezi idare kimi zaman yasa çıkarma gücü kimi zaman sağladığı fon desteğiyle kimi zamanda makro ekonomik veriler üzerindeki etkisiyle konut piyasasında belirleyici olmuştur. Türkiye’de en önemli konut üreticisi ise, yap-satçılardır. 2002-2023 arası dönemde (yapı kullanma izin belgesine göre) Türkiye’de toplam 11.592.853 adet konut üretilmiştir. Bu konutlardan %85,3’ünü özel sektör, %9,5’ini kamu ve %5,2’sini ise konut kooperatifleri üretmiştir (TÜİK, 2024). Görüldüğü gibi yap-satçı konut üreticileri konut sektöründe belirgin bir üstünlüğe sahiptir. Belediye ve konut kooperatifleri oldukça sınırlı bir etki doğurmuştur. Türkiye’de konut politikalarında belediyelerin istenen düzeyde etkin olamamasının farklı nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden ilki, Türk kamu yönetimindeki merkezîyetçi yapıdır. Osmanlı Devlet geleneğinin bir devamı olarak yerel yönetimler ve sivil toplum devlet karşısında hiçbir zaman güçlü olamamıştır. Tanzimat döneminde başlatılan idari reform çalışmaları devleti daha merkezi ve tek elden yönetilir hale getirmiştir. İdari verimlilik açısından doğru olan bu uygulama yerel yönetim geleneğinin gelişimini yavaşlatmıştır (Eryılmaz, 1997). Merkezi idare buyurgan, kapsayıcı ve katılıma kapalı bir yapıdadır. Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetimlerin konumu siyasi ve demokratik açıdan sorunludur (Tekeli ve Ortaylı, 1978).

Çoğu zaman merkezi idare belediyeleri kendisi için bir rakip olarak görmekte, özellikle farklı siyasi partilere mensup belediyelerin güçlenmesini engellemekte, hizmetlerin yürütülmesi için gereken mali kaynakları daima inisiyatifinde tutmaya gayret etmektedir (Eryılmaz, 2017). Başka bir deyişle, merkezi idare siyasi alanda kendisine hizmet üretimi bakımından bile olsa herhangi bir şekilde ortak istememektedir. Bu zihniyet kamu güç ve kaynaklarının kullanılmasında kimi zaman kıskançlık derecesine varmaktadır (Kösecik ve Sağbaş, 2005).

1970’li yıllarda belediyelerin kent kooperatifçiliği şeklinde konut üretiminde yer alması ve bu belediyelerin iktidar karşıtı partiden olması bu olumlu sürecin merkezi idare tarafından baltalanmasına neden olmuştur. Ankara Belediyesi’nin başlatmış olduğu konut projesi, 1976 yılında Adalet Partisi milletvekillerince TBMM’de meclis soruşturmasına konu edilmiştir (Batuman, 2010). 1980’lerden sonra TOKİ sayesinde merkezi idare hem devletin mali kaynakları üzerindeki etkisini genişletmiş hem de konut piyasasını TOKİ üzerinden kontrol etmiştir. 2000’li yıllarda belediyelerin konut alanında yetki ve sorumluluğunun artmasına karşın, kentsel dönüşüm gibi doğrudan yereli ilgilendiren bir konuda bile, sorumluluk TOKİ eliyle yine merkezi idarededir. Merkezi idarenin bu baskın yapısı belediyelerin konut politikalarında aktif bir rol üstlenmesine engel olmaktadır.

Diğer taraftan, merkezi idare bu baskın rolüne karşın konut politikalarında ne Batılı ülkelerde olduğu gibi farklı enstrümanları kullanmış ne de konut politikalarını kapsamlı bir strateji dâhilinde yürütmüştür.<sup>4</sup> Batılı ülkelerde görülen; kira denetimi, kredi teşviki, maliyetinin vergiden düşülmesi, ilk evlilik indirimi, kotalı kiracı sistemi, kooperatiflere ucuz arsa temini, kira yardımı, konut yenileme kredisi, sosyal kiralık konut üretimi, dezavantajlı gruplara has konut temini vb. yöntemler (Uğurlar ve Ecerel, 2017; AB, 2017; Krapp ve Vache, 2022; Vincze ve Betavatzi, 2024; Şimşek, 2024) Türk devleti tarafından hiçbir zaman tutarlı ve uzun vadeli bir biçimde uygulamaya geçirilmemiştir.

Belediyelerin konut politikalarında yeterince etkin olamamasının bir diğer nedeni belediyelerin yaşadıkları sorunlardır. Temel altyapı sorunlarıyla uğraşan, istikrarlı mali kaynakları olmayan belediyeler çoğu zaman konut üretimi için kaynak ayırmakta zorlanmaktadır. Günümüzde belediyeler konut kooperatifleriyle iş birliği yapmak, şirket ya da ortaklık kurarak konut üretiminde yer almak ya da sosyal kiralık konutlar üretmek gibi bir gündeme sahip değildir. Türkiye’de konut üretiminde yer alan belediye sayısı oldukça sınırlıdır.<sup>5</sup> Konut sektöründe yer alan az sayıdaki belediye ya kurdukları şirketler üzerinden orta ve üst gelir grubuna konut satmakta ya da TOKİ iş birliğiyle kentsel dönüşüm projelerinde yer almaktadırlar. Bu örneklerin dışında Konya Karatay Belediyesi gibi istisnai başarılı örnekler de bulunmaktadır. Karatay Belediyesi konut kooperatifleri ile iş birliği yaparak 1993-2024 tarihleri arasında 18.725 konut üretmiştir (Metin, 2024).

Belediyelerin konut politikalarında etkin bir yer edinememesinin bir diğer nedeni mülk konut üretimidir. Her dönem baskın konut üretim biçimi mülk konut üretimidir. Bu üretim biçiminin bu denli etkin olmasının temelinde, Türk halkının oturduğu konutu satın alma tutkusu yatmaktadır. Türkler yaşadığı evin sahibi olma konusunda oldukça isteklidir. Türk toplumunda konut yalnızca bir barınak değil; bir sığınak, bir yatırım aracı, bir prestij göstergesidir. Bu psiko-sosyal nedenlerin yanında sıkça görülen ekonomik krizler karşısında konutun uzun vadede kaybetmeyen bir yatırım aracı olması da toplumu mülk konuta yöneltmektedir. Türkiye’de halk arasında konut satın almak kazançlı bir yatırım aracı olarak görülmektedir (Selvi ve Pajo, 2024, s. 1292). Toplumun mülk konut konusundaki bu ısrarı hem kiralık sosyal konut üretiminde etkin olabilecek belediyelerin geri plana düşmesine hem de mülk konut üreten yap-satçıların ön plana çıkmasına neden olmaktadır.

<sup>4</sup> Devlet hazırladığı kalkınma planlarında konut sorununun çözümüne yönelik çok sayıda hedef ve politik öngörü geliştirmiştir ancak bunlardan hiçbirisi istenen seviyede bir başarı elde edememiştir. 1. ve 2. 5 Yıllık Kalkınma Planlarında lüks konut üretiminin önlenmesi hedeflenmiştir. 3. 5 Yıllık Kalkınma Planında kiralık konut üretiminin artırılacağı belirtilmiştir. 6. 5 Yıllık Kalkınma Planında alt gelir grupları için yerel yönetimlerin mülk ve kiralık konut üretmesi için altyapılı arsa temini hedeflenmiştir. 11. Kalkınma Planında sosyal konut politikalarının izleneceği açıklanmıştır. 12. Kalkınma Planında sosyal mülk konut üretimini artırmak bir hedef olarak belirlenmiştir.

<sup>5</sup> Bu konu için; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (Gürbüz vd., 2023), Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kent-Konut A.Ş. (Mısır, 2008), İzmir Büyükşehir Belediyesi (Güç, 2017), İstanbul Büyükşehir Belediyesi KİPTAŞ A.Ş. (Coşar, 2023), Konya Büyükşehir Belediyesi (Çağlayan, 2010).

Türk toplumunun mülk konut tutkusuna vurgu yapan Geray, "L salon hastalığı" olarak nitelediği geniş ve gereksiz odalara sahip, bireysel mülkiyete dayalı, lüks konuta sahip olma isteğinin yap-satçı üreticiler eliyle yaygınlaştığını ve bir süre sonra tüm topluma mal olmuş bir davranış kalıbına dönüştüğünü dile getirmektedir (Geray, 1991, s. 36). Oysaki Avrupa’da konut kooperatifleri ya da belediyelerin yaptığı küçük ama kullanışlı, sosyal donatıları olan, kiralık konutlar konut sorununun çözümünde önemli bir rol oynamıştır.

Belediyeler ve konut kooperatifleri konut politikalarında yeterince yer bulmuş değildir. Merkezi idarenin baskısı ve yap-satçı konut üreticilerinin varlığı bu iki aktörün etkin olmasını zorlaştırmıştır. Belediyeler 1973 yerel seçimleri sonrasında kısmen etkin olabilmıştır. Konut kooperatifleri ise, TOKİ’nin kuruluşundan sonrası dönemde (1983-1988) sağlanan fonlar sayesinde etkili olmuştur. 1980 yılında kooperatiflerin yapı izni alınan toplam konut üretimi içindeki payı %15 iken, 1984 yılında TOKİ desteğiyle %29’ya çıkmıştır. 1986 yılında en yüksek düzeye ulaşarak, %36’ya ulaşmıştır (Karasu, 2001, s. 50). 1990’lı yıllarda azalan TOKİ desteği karşısında konut kooperatifleri etkinliğini yitirmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’ndan 1970’lerin sonuna kadar geçen zaman diliminde Çekoslovakya’da üretilen konutların %35’ini, Macaristan’da %19’unu, İsveç’tekilerin %30’u konut kooperatifleri tarafından üretilmiştir. Sosyalist dönemde Polonya’da üretilen konutların %70’i kooperatiflerce üretilmiştir (Avaner ve Hasanoğlu, 2020, s. 353). Benzer bir durum, belediyeler için de geçerlidir. Sosyal kiralık konut inşa eden kar amacı gütmeyen konut birlikleri ile belediyeler Batılı ülkelerde konut sorununun çözümünde önemli bir rol üstlenmiştir. İngiltere’de Thatcher döneminde satılmadan önce ülkedeki tüm kiralık konutların %56’sı belediyelere aittir (AB, 2017). Yazık ki Türkiye konut politikalarında farklı aktörlerden yararlanma konusunda isteksiz davranmıştır.

Konut politikalarından belediyelerin yeterince etkin olamamasının bir diğer nedeni de Türkiye’de kentleşmenin sağlıklı oluşudur. 1960 sonrası başlayan ve 1980’lere kadar kesintisiz devam eden iç göç sağlıklı konut üretimini mümkün kılmamıştır. 1960 yılında %31 olan kentleşme oranı, 1970 yılında %38,5’e, 1980’de %44’e çıkmıştır. 2022 yılında %93’e ulaşan kentleşme ağırlıklı olarak üç kent üzerinden gerçekleşmektedir. İstanbul, Ankara ve İzmir Türkiye’nin toplam kent nüfusunun %31,6’sını oluşturmaktadır. Kentleşmenin yoğun bir biçimde yaşanmış olması belediyelerin kendi çözümlerini geliştirmesine imkan vermemiştir. Gecekondulaşmada olduğu gibi, çoğu zaman emrivakiler çözüm olarak kendisini kabul ettirmiştir.

Kentsel rantın varlığı, konut politikalarından belediyelerin yeterince etkin olamamasının bir nedenidir. Özellikle 1980 sonrası neo-liberal politikalarında desteğiyle konut bir insan hakları sorunundan bir yatırım aracına dönüşmüş durumdadır. Bu süreçte imar planları gereği gibi

uygulanmadığı gibi, kentsel mekanda büyük altyapı projeleri, mega/prestij projeler ve lüks konut üretimi ön plana çıkarılmıştır. Büyük ölçekli projeler, büyük kentlerde konut fiyatlarında gereksiz bir yükselişe neden olmaktadır. İstanbul’da yapılan bir saha çalışmasında, İstanbul Finans Merkezi Projesi’nin çevresindeki ilçelerde konut piyasasını hareketlendirdiği, satış ve kira fiyatlarında artışa neden olduğu tespit edilmiştir (Baş ve Tanrıvermiş, 2024). Böyle bir ortamda sosyal konut üretmek ya da konut sorununun asıl mağduru olan dar ve sabit gelirliler için kiralık konutlar üretmek pek mümkün değildir. Bu durumda belediyeler devre dışı kalmaktadır.

Kentsel rantın yaygınlaşması, lüks konut üretiminin teşvik edilmesi yap-satçı konut üreticilerini desteklemek anlamına gelmektedir. Yap-satçı konut üretim biçiminin devamlılığı durmaksızın artan konut ve arsa talebine bağlıdır. Bu talep bağımlılığı imar planlarının sıklıkla değiştirilmesine ve çoğu zaman yapılarda yoğunluk artışına neden olmaktadır. Yap-satçılık konut üretimi üst ve orta gelir grubuna yöneliktir. 2000’li yıllarla birlikte genişleyen kredi havuzu yap-satçı konut üretiminin artmasına neden olmaktadır. Başka bir deyişle, konut sektöründe bir aktör olarak yap-satçıların alanı genişledikçe, belediyelerin daralmaktadır.

Türkiye’de devletin konut sektöründe baskın bir role sahip olmasının nedeni de kentsel ranttır. Türk siyasal sistemindeki patronaj ilişkileri düşünüldüğünde gerek TOKİ’nin açtığı ihaleler, sahip olduğu arsaların satışı, özel sektörle birlikte yaptığı prestij projelerin getirdiği gelir gerekse imar planlarının neden olduğu milyarlarca dolarlık kentsel rant çok ciddi bir mali kaynak oluşturmaktadır. Korkmaz’ın dediği gibi: “rant yaratmakta TOKİ’nin üstüne yoktur” (Korkmaz, 2025). Bu kaynağın kimlerce, nasıl paylaşılacağına karar verme ayrıcalığından merkezi idarenin vazgeçmesini beklemek saflık olacaktır. Özellikle 2010 sonrasında, neo-liberal kentleşmenin etkisiyle Türkiye’de mega projeler ve merkezi hükümetin kentsel dönüşüm politikalarının öne çıktığı görülmekte, devletin kentsel mekanda özel sektörle iş birliğine dayalı bir yönetim modelini benimsendiği, planlama süreçlerinde kamu yararının yerini özel çıkarların aldığı ve kamuda merkezîyetçi, otoriter eğilimlerin daha da güç kazandığı görülmektedir (Şanlı, 2024; Sönmez, 2015).

### Sonuç

Belediyelerin konut politikalarında rolünün incelendiği çalışmamızda, bu kurumların çok da etkin bir rol üstlenemediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Dönem dönem farklılıklar olmakla birlikte, Batılı ülkelerde olduğu gibi belediyelerin sosyal konut ürettiği, konut alanında kredi verdiği, konut kooperatifleri ya da konut birlikleri ile iş birliği yaptığı, göçmen veya alt gelir grupları için konut ürettiği bir uygulamaya ülkemizde rastlanmamaktadır. Türk toplumunun mülk konut konusundaki ısrarı, konut üretiminde yap-satçılığın etkin oluşu, merkezi idarenin baskın rolü, kentleşmenin sağlıksız oluşu, kentsel rantın varlığı ve belediyelerin konut alanındaki isteksizliği bu

sonucu doğurmaktadır. Konut sorununu çözmek için önce sorunu doğru tanımlamak gerekmektedir. Konut sorunu dar ve sabit gelirli kimselerin sorunudur. Bu nedenle konut politikalarında mutlaka konut kooperatifleri ve belediyelerden yararlanmak gerekmektedir. Belediyelerin altyapılı arsa, TOKİ’nin kredi desteğiyle konut kooperatifleri alt ve orta gelir grupları için konut üretimi yapabilir. 1984-1989 arası dönemde kooperatiflerin TOKİ desteğiyle üretilen her üç konuttan birisini ürettiği hatırlanmalıdır. Kentsel rant mutlaka vergilendirilmeli, elde edilen gelirin bir bölümü ilk kez konut alacaklar için indirimli kredi olarak verilmelidir. TOKİ konut üretiminde değil, finansmanında yer almalıdır. Belediyeler arsa satmaktan vazgeçmeli, yasal imkanları kullanarak orta ve alt gelir grupları için alternatif finansman modelleri geliştirmelidir. Alman konut sandıkları modeli, İsveç işçi aidatları vb. modeller incelenmelidir. Üretim sürecinde yer alacak konut kooperatifleri bağımsız kuruluşlarca denetlenmelidir. TOKİ’nin kredi desteğinin uzun vadeli ve tutarlı olması büyük önem taşımaktadır. Tüm bu zorunluluklar yanında ülkedeki ekonomik dengelerin istikrarlı olması da olmazsa olmaz bir koşuldur.

### Kaynakça

- Akalın, M. (2016). Kentsel dönüşümün karanlık yüzü: soylulaştırma, yerinden edilme ve mekânsal dışlanma. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7(14), 287-319.
- Araman, S. (2022). *Türkiye’de konut balonu*. KOR Kitap.
- Atasoy, T. ve H. Tanrıvermiş. (2021). Türkiye’de konut kredisi hacmi ile seçilmiş makroekonomik faktörler arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 59, 461-484.
- Avaner, T. ve M. Hasanoğlu. (2020). Türkiye’de ikibinlerin başında kooperatifçilik ve konut kooperatifçiliği politikası sorunu. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2), 345-363.
- Avrupa Birliği (2017). *The state of housing in the EU 2017*.
- Aydın, Y. (2020). Konut politikalarında eşitsiz benzerlik Türkiye ve İngiltere’nin kamusal aktörleri. *İnsan ve Toplum*, 10(4), 445-469.
- Aydiner, T. (2023). Türkiye’de 1945-1960 yılları arasında kentsel politikanın toplumsal yapıya etkisi ve yerelde iktidar ilişkileri. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 23(47), 903-935.
- Baş, C. ve H. Tanrıvermiş. (2024). Büyük ölçekli projelerin gayrimenkul piyasalarına etkileri: İstanbul finans merkezi projesi örneği. *İdealkent Dergisi*, 46(16), 2407-2435.
- Batuman, B. (2010). Toplumcu bir belediyecilik modeli: "yeni belediyecilik hareketi" 1973–1977. *Mülkiye Dergisi*, 34(266), 223-241.
- BDDK (2019). *Konut verileri*. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Yayını.

- Beyazıt, E. ve U. Yarım. (2020). Farklı refah devleti modellerinde konut politikaları. *Tarih Okulu Dergisi*, 13(48), 3604-3623.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye’de sosyal politika*. İletişim Yayınları.
- Cengizkan, A. (2004). *Mübadele konut ve yerleşimleri*. Arkadaş Yayıncılık.
- Coşar, F. (2023). *Konut sorunu ve belediyeler: İstanbul büyükşehir belediyesinin kiptaş modelinin incelenmesi* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sabahattin Zaim Üniversitesi.
- Çağlayan, N. (2010). *Kooperatifçilik yolu ile konut üretiminin Konya örneğinde irdelenmesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi.
- Çam, Ç. (2020). Kentsel rejim kentsel dönüşüme karşı: kentsel dönüşümde konut sunum biçimleri. *İdealkent Dergisi*, 29(11), 453-483.
- Dağ, M. (2017). *Türkiye’de kentsel dönüşümde bir alternatif: insan odaklı kentsel dönüşüm* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Harran Üniversitesi.
- Doğan, H. H. (2015). Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamaları sürecine halkın katılımı. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(2), 505-543.
- Duncan, T. (1986 Mayıs). İngiltere’de konut politikalarının gelişimi ve konut üretimi. *Yerel yönetimlerin konut sektöründeki yeri sempozyumu*, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Ankara. 45-56.
- Ekinci, O. (1995). *Dünden bugüne İstanbul dosyaları*. Anahtar Kitapları.
- EMF (2017). *Yıllık rapor 2016*. Avrupa Mortgage Federasyonu Yayını.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması*. Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu yönetimi*. (10. Baskı). Umuttepe Yayınları.
- Geray, C. (1991). Türkiye’de küçük konut üretimine yönelmeliyiz. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46(3-4). 35-45.
- Geray, C. (2018). *Kent, yerel yönetimler ve toplu konut yazıları* (C. 1). Palme Yayıncılık.
- Güç, E. (2017). *Türkiye’de göç ve kentleşme: İzmir egekent -2 toplu konut uygulaması örneği* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dumlupınar Üniversitesi.
- Gürbüz, H., B. Koca ve D. Altınoluk. (2023). Türkiye’de neoliberal konut politikaları: Gaziantep örneği. *Kent Akademisi*, 16(1), 122-137.
- Gürlesel, F. (2010). *Küresel kriz sonrası gayrimenkul sektörü ve Türkiye için öngörüler 2015*. GYODER Yayını.
- Güzey, Ö. (2009). Sulukule’de kentsel dönüşüm: devlet eliyle soylulaştırma. *Mimarlık*, 346, 3-9.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford Üniversitesi Yayını.

- Karasu, M. A. (2001), *Belediyelerin konut politikalarında yeri, belediye-kooperatif-toplu konut idaresi işbirliği modeli* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi.
- Karasu, M. A. (2009). Devletin değişim sürecinde belediyelerin konut politikalarında farklılaşan rolü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(3), 245–264.
- Karasu, M. A. (2017). Nasıl bir toplu konut idaresi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı – 4, 455-478.
- Keleş, R. (2022). *Kentleşme politikası*. İmge Kitapevi.
- Keleş, R. ve B. Duru. (2008). Ankara’nın ülke kentleşmesindeki etkilerine tarihsel bir bakış. *Mülkiye Dergisi*, 32(261), 27-44.
- Korkmaz, E. (2025, 21 Şubat). Konut fiyatlarında spekülasyonun sorumlusu. *Yeniçağ Gazetesi*.
- Kovankaya, İ. (2023). *Orta ölçekli kentlerde konut sektörünün yapısı ve müteahhit profilleri: Aydın örneği* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Yıldız Teknik Üniversitesi.
- Kösecik, M. ve İ. Sağbaş. (2005). Tarihsel bakış açısıyla Türkiye’de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. N.T. Arslan (Ed.), *Türkiye’de kamu yönetimi sorunları üzerine incelemeler içinde* (s.111-152). Seçkin Yayınları.
- Krapp, Max-C. ve M. Vache. (2022). *Housing policies in the EU*. Federal Konut ve Mekan Araştırmaları Enstitüsü.
- Metin, H. (2024). *Konut üretiminde yerel yönetimlerin rolü: Karatay belediyesi öncülüğünde kurulan yapı kooperatiflerinin incelenmesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya Teknik Üniversitesi.
- Mısır, B. (2008). *Yerel yönetimlerde konut finansmanı ve Kocaeli uygulaması* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli Üniversitesi.
- Öksüz, H. (2024). *Millî mücadele döneminde batı Anadolu’da yaşanan Yunan mezalimi ve bunun Trabzon’da yayınlanan istikbal gazetesine yansıması*. Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Polat, Z. (2022). Sosyal konuttan güvenli siteye: Şanlıurfa’dan bir kentsel dönüşüm hikayesi. *İdealkent Dergisi*, 38(13), 2294-2329.
- Sağlam, S. (2016). 1923-1950 Yılları arasında Türkiye’de kent ve kentleşme olgusu. *Sosyoloji Konferansları*, 53, 257-274.
- Sarioğlu, M. (2001). *Ankara bir modernleşme öyküsü (1919-1945)*. Kültür Bakanlığı Yayını.
- Selvi, M. ve A. Pajo. (2024). Konut üretimi ve pazarlama sorununa ilişkin bir değerlendirme. *İdealkent Dergisi*, 45(16), 1275-1307.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Journal of Antipode*, 34(3), 427-450.

- Sorvoll, J. ve B. Bengtsson. (2018). The pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 124-142.
- Sönmez, M. (2015). *AK faşizmin inşaat iskelesi*. Nota Bene.
- Şanlı, T. (2024). Kurumsuzlaştırma – aşırı kurumsallaşma sarmalında planlama kültürünün oluşumu. *İdealkent Dergisi*, 46(16), 2758-2781.
- Şenyapılı, T. (2014). Denetimsiz ve adaletsiz rant paylaşımının biçimlendirdiği kentsel dokuya örnek: Ankara-Yıldız. *İdealkent Dergisi*, 5(11), 326-347.
- Şeyda, Ö. (2023). Konut krizine derinlemesine bakış: kira artışlarının gelire oranı son yıllarda nasıl değişti? Onedio.com.
- Şimşek, Z. Y. (2024). Dünyada ve Türkiye’de konut sorunu ve uygulanan konut politikaları. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 7(2), 112-132.
- Şimşir, B. (2006). *Ankara... Ankara... bir başkentin doğuşu*. Bilgi Yayınları.
- Tanrıvermiş, H. ve M. Mendeş. (2023). Konut üretiminde arz-talep dengesi kurulmamasının nedenleri ve sonuçları. *Mimarlık ve Yaşam Dergisi*, 8(3), 575-596.
- Tekeli, İ. ve İ. Ortaylı. (1978). *Türkiye’de belediyeçiliğin evrimi* (C. 1). Türk İdareciler Derneği Yayını.
- TOKİ (2024). *TOKİ kurum profili*. Toplu Konut İdaresi Yayını.
- TÜİK (2023, 8 Ağustos). *Konut istatistikleri*. <https://nir.tuik.gov.tr/?value=KonutIstatistikleri> adresinden edinilmiştir.
- TÜİK (2024, 22 Ocak). *İnşaat ve konut verileri*. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=insaat-ve-konut-116> adresinden edinilmiştir.
- TÜİK (2025, 11 Ocak). *Konut istatistikleri*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Konut-Satis-Istatistikleri-Aralik-2024-54146#:~:text=> adresinden edinilmiştir.
- Uğurlar, A. ve T. Ecerel. (2017). Özel kiralık konut sektörü ve politikaları: dünyadan farklı yaklaşım ve düzenleme örnekleri. *Trakya University Journal of Engineering Sciences*, 18(1), 53-71.
- Uzer, O. ve S. S. Gül. (2023). Kentsel dönüşümün sosyolojik boyutları. *Sosyoloji Notları*, 7(2), 17-39.
- Ünlüsayın, O. (1978). İna-Casa ve toplu sosyal konut üzerine. *Mimarlık*, 3, 15.
- Vincze, E. ve E. Betavatz. (2024). *The impact of EU policies on housing and urban development*. Rosa-Luxemburg-Stiftung Vakfı Yayını.
- Yıldırımaz, S. (2021). *Türkiye’de köylülüğün sosyal tarihi (1945-1960)*. İletişim Yayınları.

### **Extended Summary**

Although the housing issue has always been an important social issue in Turkey, it is not possible to say that municipalities have played a role in the solution of this problem, like in Western countries. Our study, in which we will seek an answer to the question, “Why municipalities in Turkey have not become effective actors in housing projects”, consists of two sections. The historical process was examined in four periods. The second section will provide an account of the first section, and an analysis of the reasons why municipalities were not sufficiently effective in housing policies will be presented.

#### *Period between 1923 and 1960*

In the period between 1923 and 1960, Turkey faced significant immigration in significant numbers in the period following the establishment of the Republic. In the period between 1923 and 1960, 1,248,000 individuals in total migrated to Turkey from nine different countries. The first housing problem that Turkey faced arose from the need of shelter for these migrants. Ministry of Population Exchange, Public Works and Housing was established in 1923 to organize this migration. The Law on Public Works numbered 2510 was enacted in 1934 again with this purpose.

Another problem encountered within this period is the construction of the new capital Ankara and the consequent problem of housing. The population of Ankara, which was 20,000 in 1918, reached 286,000 in 1950. Such a severe population increase created a serious housing problem. With the purpose of solving the problem of worsening housing issue in Ankara, the Law numbered 583 was enacted in 1925, and a large urban project was started. The Law numbered 5218 and dated 1948 was enacted in order to solve the slum houses “gecekondu” problem. In the Law numbered 5218, transfer of lands and building lots belonging to various public offices to municipalities was foreseen. The possibility of including housing production in obligatory services was provided with the Law Act numbered 5656 passed in 1950. However, it is not possible to say that municipalities were active enough in housing policies despite this legal change.

#### *Period between 1960 and 1980*

Agricultural mechanization started with the Marshall plan coming together with the social relief provided by the transition to multi-party system triggered the internal migration from the rural areas to urban areas in Turkey. The urban population, which was 6.9 million in 1960, reached 20 million in 1980. Intense internal migration rendered the public services in these cities inoperable, and meeting the increasing needs for houses was not possible. Migrants developed their own housing production method, and the construction of “slums” increased in a way that preempting was not possible. In this period, the basic law enacted against slum houses was the Slum House Law numbered 775. This Law divides the struggle against slum houses in three as improvement, prevention and evacuation.

Another development in this period was the housing applications in the scope of the “productive municipal works model” started by social democrat parties that had won the local elections in 1973. In the frame of

this model, municipalities came together with trade unions or professional organizations and produced houses. In this period, in which the foundations of cooperative housing association works were constructed, the most significant change regarding the housing policies was that the municipalities left their timid attitude in the issue of housing production.

In this period, Keynesian policies dominated economy in the world. Housing cooperatives and low-cost housing produced by municipalities constituted an important portion of all the housing produced particularly in Western countries. This support provided for the housing sector in Western countries was not provided in Turkey. One of the reasons of this was the scarcity of financial resources, while another one was the production of luxury houses based on house-as-property encouraged by property developers.

#### *Period between 1980 and 2000*

The most significant feature of the period between 1980 and 2000 is the decision of the State to benefit from the economic aspects of the housing sector to the full extent. In this period, the State was present in the housing sector as it had never been. The most basic reason for this was that the State had become aware of its power in the housing sector as the activator for the economy.

In 1981, the foundations of the Mass Housing Administration (TOKİ) were established with the Law numbered 2487, and a fund was established with the purpose of financing house production. Mass Housing Law numbered 2487 was significantly amended through the Law Act numbered 2985 passed in 1984. The Mass Housing Administration is the biggest fund supported with public resources in the history of the Republic. In spite of such good developments, TOKİ did not make use of the experiences of municipalities in housing production.

The cost increases arising from economic crises in 1994 and 2001 both brought the housing production to a halt, and the credits used became insufficient to meet the costs of houses. Economic crises suffered, increasing costs of houses and the handing over of the housing administration to the Treasury in 2002 resulted in the stopping of TOKİ housing credit payments.

#### *Period between 2000 and the Present Time*

Turkey started to feel globalization more deeply starting the 2000s. In this process named as the “neoliberal globalization” worldwide, urban space underwent a serious transformation process. In this period, the construction-oriented growth model was the basic urban development strategy of the AKP governments. This strategy no doubt overlaps with the neoliberal urbanization discourse. Based on the occupancy permits in the period of AKP governments between 2002 and 2023, 11,580,000 houses were constructed throughout the country, and 16,262, 435 houses were sold in the period between 2013 and 2024.

In spite of these high numbers of sales and production, it is difficult to say that the housing issue is better than the situation in 2002. Based on the data of TÜİK (Turkish Statistical Institute), the ratio of tenants in

*The Role of Municipalities in Making Housing Policies in Türkiye*

Turkey among Households in 2002 was 18.7%, the same rate reached 27.2% in 2022. In other words, housing problem of those with low and fixed incomes is ongoing.

Another important development encountered in the housing area after the early 2000s is the change in the organizational structure. The Mass Housing Administration increased its powers and shifted its investments to areas outside the housing area. Another change seen in this period is the opening of the housing market to foreigners.

A significant increase was seen in the powers of municipalities in the housing area in this period. Based on the Municipalities on enacted in 2005, new powers were granted to municipalities in the housing area. Although the problem of authority that has lasted for a long time, municipalities did not assume active roles in housing policies – except for the urban transformation projects.

*Reasons for the Lack of Effectiveness of Municipalities in Housing Policies*

Municipalities are not included in the decisive actors in the housing are in Turkey. The central government has always had the most significant effect on the housing policies in each and every period. There are different reasons for the lack of effectiveness of municipalities in housing policies in Turkey at the required level. The first of these reasons is the centralist system. The central government sees the municipalities as its rivals most of the time, and in particular, prevents the strengthening of municipalities won by different political parties.

Another reason for the lack of effectiveness of municipalities in housing policies at a sufficient level is the problems encountered by municipalities. Municipalities struggling against basic infrastructure problems and a lack of stable financial resources have difficulties in assigning resources to the production of houses most of the time.

Another reason for the lack of effectiveness of municipalities in housing policies is the production of property houses. The instinct of people to have the property rights of the house they live in triggers the demand for luxury houses with individual ownership. In this situation, the form of production of large and luxury houses by property developers is becoming widespread, while the municipalities producing low-cost houses are cut-off. However, rental houses in Europe produced by housing cooperatives or small but useful rental houses with social reinforcements have played an important role in the solution of the housing problem.

The reason for the State having a dominant role in the housing sector in Turkey is the urban unearned income. Considering the patronage relationships in the Turkish political system, the tenders opened by TOKİ, sales of the building lots it owns, and the incomes from the prestigious projects implemented in cooperation with the private sector together with the urban unearned income amounting to billions of dollars arising from development plans create serious financial resources. Expecting that the central government will waive the privilege of deciding how these resources will be shared with whom and how will be naivety.