



YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

34744

34744

**TÜRKİYE'DE KONUT
ÜRETİMİNİ YÖNLENDİREN KURUMSAL
DÜZENLEMELERİN GELİŞİMİ**

Mimar Almula Köksal

F.B.E. Mimarlık Ana Bilim Dalı Yapı Programında
hazırlanan

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Y.Doç.Dr.İhsan Bilgin

İSTANBUL, 1994

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

ÖNSÖZ

Gelişmekte olan ülkelerin en büyük problemi mevcut kıt kaynakların önemli bir bölümünün sanayiye yatırılması sonucu, yaşanan hızlı kentleşme süreci için gereken payın ayrılamamasıdır. Araştırma, Cumhuriyetten bu yana gelişmiş ülkelerle aynı seviyeye gelmeye çalışan ülkemizin yaşadığı konut sorununu çeşitli boyutlarıyla incelemektedir. Konut alanındaki olumlu gelişmeler, sorunların temelinde yatan nedenlerin araştırılıp, irdelenmesi ile sağlanabilir. Bu çalışma da sözkonusu alana bir katkı amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışma konumu saptamamda bana yol gösteren, değerli eleştirileri ve sürekli desteği ile çalışmamın her aşamasını yönlendiren tez danışmanım Yrd.Doç.Dr.İhsan Bilgin'e çok şey borçluyum. Akademik katkının yanı sıra, çalışmamın tamamlanması için verdiği destek ve hoşgöründen dolayı Bilim Dalı Başkanım Prof.Rifat Çelebi'ye teşekkür ediyorum. Ayrıca, yıllardır her alanda ve her türlü desteğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen değerli meslektaşım ve sevgili babam Kutlu Köksal'a teşekkürlerimi ve minnettarlığımı ifade etmek isterim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
SUMMARY	v
BÖLÜM 1 : GİRİŞ	1
BÖLÜM 2 : KAPSAM VE YÖNTEM	3
BÖLÜM 3 : "KONUT SORUNU" NUN TANIMLANMASI	5
BÖLÜM 4 : KONUT POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ	9
4.1. Plansız dönem	9
4.1.1. 1923-50 Dönemi	10
4.1.2. 1950-60 Dönemi	13
4.2. Planlı Dönem	15
BÖLÜM 5 : MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KONUT SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI	20
5.1. Yasal Mekanizmalar	20
5.1.1. Devletin Konut Sorununa Bakış Açısı	20
5.1.2. İmar Düzenlemeleri	28
5.1.3. Devletin Gecekondu Sorununa Bakış Açısı	34
5.2. İcra Mekanizmaları	37
5.3. Sunum Mekanizmaları	41
SONUÇLAR	51
KAYNAKÇA	54
ÖZGEÇMİŞ	57

ÖZET

Ülkemizde konut sorunu ve bu sorun karşısında gelişen kurumsal düzenlemelerin incelendiği araştırma beş bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, sanayileşmiş ülkelerdeki konuta bakış açısına değinilmiş ve konut sorununun ülkemiz açısından önemi vurgulanmıştır.

İkinci bölümde ise, araştırmanın sınırları çizilmiştir. Bu konuda yapılan araştırmalarda izlenen yöntemler tanımlanmış, bundan yola çıkarak araştırmanın izleyeceği yöntem sunulmuştur. Bu şekilde izlenen yöntemin nedeni açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde, araştırmada konut sorununun ne şekilde ele alındığı konusuna yer verilmiştir. Bu konuda yazılan literatürde kullanılan terminolojiye dikkat çekilerek, "konut sorunu" tanımlanmaya çalışılmıştır. Konut sorununun farklı toplumsal rol sahiplerine göre ne anlamlar ifade ettiği açıklanarak bu yolda konut sorununun içinde barındırdığı gelişmeler ortaya konmuştur.

Dördüncü bölümde, konut politikalarının tarihsel gelişimi, ülkenin içinde bulunduğu siyasal koşulları da gözönüne alınarak irdelenmiştir. Buna göre her dönem içinde siyasal otoritenin konuta bakış açısı değerlendirilerek, konut sorununu hangi sınırlar içinde tuttuğu açıklanmıştır. Bu sınırlar içinde soruna getirilen çözüm yolları ortaya konmuştur.

Beşinci bölümde, konut üretimini yönlendiren mekanizmalara değinilmiştir. Bu mekanizmalar üç ana başlık altında toplanmaktadır.

- Yasal mekanizmalar
- İcra mekanizmaları
- Sunum mekanizmaları

Yasal mekanizmalar, devletin konut ve gecekondü sorununa bakış açısı ve imar düzenlemelerinden oluşmaktadır. Bu bölümde daha çok sorunun hukuki boyutuna değinilmiştir. Bu konularda cumhuriyetten bu yana çıkarılan kanunlar, sebepleri ve sonuçları üzerinde durulmuştur. İcra mekanizmaları ise hukuki prosedürün gerçekleşmesi için oluşan kurumları incelemektedir. Bu kurumların kuruluş amaçlarına ne ölçüde hizmet verdikleri tartışılmıştır. Sunum mekanizmalarında ise tüm bu oluşumların sonunda hangi biçimlerde konut üretildiği konusuna yer verilmiştir. Üretim biçimleri, bu üretimdeki rol sahipleri ve bunlar arasındaki hiyerarşi tanımlanmıştır. Bu üretim biçimlerinin hangi ortamlarda, nasıl doğdukları ve ne şekilde geliştikleri açıklanmıştır.

Sonuçlar bölümünde ise, üçüncü ve dördüncü bölümlerde incelenen konulardan elde edilen sonuçlar sunulmuştur.

SUMMARY

The aim of this thesis is to define the 'housing problems' and to examine the institutional settings which occurred as the results of the 'housing problems' in Turkey.

The first part, briefly, summarizes how the term of "housing" is being understood by the industrialized countries. Then it underlines the importance of the "housing problem" in Turkey.

In the second part, firstly the limits of this thesis are described. Secondly, the methods that are being used – by other researchers – on the subject of the housing problems are defined. Thirdly, those definitions are used to help in explaining the method which is used throughout this thesis.

Third part explains the way the housing problems of Turkey is understood in the thesis. The terminology that is being used in the literature of the housing problems are also marked carefully, in order to describe the term itself. In addition to this, the chapter also discusses the housing problems according to the different social actors. It will show that different social actors offer different meanings on the housing problems which therefore bring the contradictory inside the issue.

Fourth part examines development of the history of housing problems within the political conditions of the Country. It accordingly will explain firstly, how political authorities in every period set its own point of view on the housing problems. And secondly, how they – political authorities – limited the housing problems. Following the limits on the issue how they put some solutions forward.

The fifth chapter touches some mechanisms which direct housing production. The mechanisms are divided into 3 main parts:

- Legislation mechanisms.
- Execution mechanisms.
- Production mechanisms.

Legislation mechanisms are come to existence by how the government sees the problems of housing and squatter's house and how public improvements are put together. In this chapter a legal aspect of the housing problems are mostly discussed. Execution mechanisms examines the institutions which help a legal procedure to exist. This chapter also discusses whether those institutions live within their foundation purposes. Production mechanisms looks into the other two mechanism that are mentioned above and then examines in what way the houses are produced. Production forms, and the parts taken throughout the production process and the hierarchy among those are defined. It is also explained what type of conditions those production forms are produced and then developed.

In the conclusion part of the thesis, the issues which previously discussed in the 3rd and the 4th chapters are presented with the results from the chapters above.

BÖLÜM 1: GİRİŞ

Sanayi devrimi, yalnızca üretim bazında değil aynı zamanda sosyal, kültürel ve yaşayış biçimlerinde de köklü değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu durumun konut disiplinlerini de etkilemesi kaçınılmaz bir sonuçtur. Sanayideki "seri üretim" kavramı, gerek üretim bazında gerekse içinde taşıdığı sosyal oluşumlar nedeniyle, konut, mahalle, yerleşim bölgesi, kent dokusu gibi giderek artan ölçeklerdeki yaşayışları son derece yakından etkilemiştir.

Sanayi devrimini yaşamış ülkelerde, öncelikle, devrimin sosyal, kültürel ve ekonomik altyapıları incelenmiş, özelinde ise devrimin konuta etkileri üzerinde durulmuştur. Bu bakımlardan oldukça geniş bir akademik literatür oluşturulmuştur.

Türkiye gerçeğine baktığımızda ise, her ne kadar sanayi devrimini doğrudan yaşamamış olsa bile bundan etkilendiğini görmekteyiz. Tanzimatın ilanı ile birlikte tüm imparatorluk içinde eğitim, kültür, sanayi, yönetim ve ekonomik alanlarda yeniden yapılanma gözlenmektedir. Bu şekilde imparatorluk batıya açılacaktır. Bu yeniden yapılanmanın bir bölümünü de kentsel yapı ve kentsel yönetim oluşturmaktadır. İmparatorluğun merkezi olan İstanbul, bu oluşumlardan fazlasıyla etkilenmiştir. Öncelikle çıkarılan bir dizi yasayla kentin yönetiminde, köklü değişiklikler yapılmıştır. Öte yandan, İstanbul'un daha avrappayı bir görünüm kazanabilmesi için, yurt dışından pek çok farklı kültür ve eğitim sahibi plancılar çağırılmıştır. Elbetteki bu dönemde kentte çıkan yangınlar, kentin yeniden planlanması için uygun bir ortam sağlamaktaydı. Böylece, öncelikle yangından etkilenen bölgeler başta olmak üzere pek çok mevzi planı yapılmış, yeni yol aksları, meydanlar oluşturulmuştur. Bununla da kalmamış yeniden yapılacak yapılar için de yeni yönetmelikler hazırlanmıştır. Bu yeni yapılanmayı konuta indirgeyecek olursak, özellikle yangına karşı koruma sağlanabilmesi için konutlarda kullanılacak malzeme, konut-konut, konut-yol ilişkileri vb. konularda yeni birtakım esaslar getirilmiştir. Cumhuriyet döneminde ise ileriki bölümlerde daha detaylı inceleneceği üzere bu yeniden yapılanma farklı bölgeler içinde de olsa sürdürülmüştür. Tüm bu yeniliklerin genelde yabancı plancılar tarafından yapılması, ortaya çıkan planların, plancının etkisinde kaldığı akımların bir ürünü niteliğini taşımaktadır.

1908'de ilan edilen Birinci Meşrutiyetle birlikte gündeme gelen Birinci Ulusal Mimarlık ve 1927'de başlayarak 1950'ye kadar sürecektir olan İkinci Ulusal Mimarlık akımlarının etkisinde mimarlık mesleği adına önemli adımlar atılmıştır. Ülkede oldukça sınırlı düzeyde Türk mimar vardır. Bu durumun değiştirilmesi için öncelikle yeni okulların açılması gerekmektedir. Yeni kuşak mimarlar bu akımların etkisinde yetişmişlerdir. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise artık belirli düzeyde Türk mimar vardır ve yabancı mimarların dönem içinde bu denli önemli role

sahip olmaları eleştirilere neden olmaktadır. Bu durum gerek siyasal otorite mensubu kişilerce ve gerekse Türk mimarlarınca türlü vesilelerle dile getirilmiştir.

Tüm bu oluşumlar içerisinde, Türkiye'de konut üretimi ve bunun siyasal, kültürel ve ekonomik altyapılar içinde irdelenmesine yönelik akademik çalışmaların oldukça sınırlı olduğunu gözlemlemekteyiz. Oysaki bu yöndeki çalışmalar, konutun insan hayatındaki yeri ve önemi gözönüne alınınca son derece önem kazanmaktadır. Bunun yanı sıra, bu konuda geleceğe yönelik çalışmaların daha sağlıklı yapılabilmesi açısından geçmiş deneyimlerin ve bunların sonuçlarının önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma, Cumhuriyetten bu güne oluşan konut arz ve talebini, ülkenin içinde bulunduğu siyasal koşulları da gözönünde bulundurarak incelemeyi hedeflemiştir.



BÖLÜM 2: KAPSAM VE YÖNTEM

Araştırmamız, cumhuriyetin ilanıyla birlikte günümüze kadar olan süreçte konut sorununun gelişimini, çeşitli boyutlarıyla incelemeyi hedeflemiştir. bu boyutlara geçmeden önce, öncelikle "konut sorunu"nu tanımlamak gerekir.

Bu konuda yapılan araştırmalarda görülmektedir ki "konut sorunu", kullanılan terminoloji açısından "konut gereksinimi", "konut açığı" gibi tanımlarla açıklanmaya çalışılmaktadır. Konut gereksinimi, kavram olarak konut ihtiyacını temsil etmektedir. İhtiyaç ise farklı değerlere göre farklı anlamlar ifade edebilir. Bu açıdan gereksinme, konuya somut değerlerden çok soyut değerleri yüklemektedir. Konut açığı ise, daha çok sayısal bir anlam taşımaktadır ki, bu sorunlardan yalnızca birini oluşturmaktadır. Bizim düşüncemiz ise, "konut sorunu" tanım olarak, yukarıda değindiğimiz tanımları da içine almakta ve konunun boyutluluğunu daha net bir şekilde ifade edebilmektedir. Bu açıdan araştırmaya konut sorununun, tanımını yaparak başlandı.

Konutu yalnızca fiziksel mekan olarak değil, yaşayan çevresi, teknik ve sosyal altyapısı ile birlikte algılamak gerekir. Toplumsal ve ekonomik gerçeklerden soyutlanmış bir konut kavramı tanımlanamayacağına göre standartlarıyla, nitelik ve işlevleriyle tüm toplum için ortak bir tanım arayan yaklaşımlar yeterli olamaz. Kavramın belirli bir tarihsel evredeki toplumsal kesitlere göre de ele alınması zorunludur.

Konut politikalarının tarihsel gelişiminin incelendiği bölümde ise, 1923 yılından günümüze kadar, uygulanan politikalara, ülkenin içinde bulunduğu siyasal koşulları da gözетerek değinilmektedir. Bu bölüm aynı zamanda tarihsel perspektifte konuta genel bakış açısını da ifade etmektedir. Siyasi otoritenin, konut konusundaki tavrı, dönemlerin siyasal koşullarının konuta yansımaları konuları üzerinde durulmaktadır. Bu bölüm, iki ana alt başlıkta incelenmektedir. Plansız dönem, 1923-50 ve 1950-60 yılları olmak üzere iki ara alt başlıkta toplanmaktadır. Planlı dönem olarak tanımladığımız dönem ise, beşer yıllık kalkınma planlarının yapılmaya başladığı yıldan itibaren günümüze kadar olan zaman dilimini kapsamaktadır.

Bundan sonraki bölümde Merkezi ve Yerel Yönetimlerin konut sorununa çözüm arayışları incelenmektedir. Bu bölümde daha önce bu konuda yapılan araştırmalardan farklı bir yöntem izlenmektedir. Mevcut literatürler, sorunları ve bunlara getirilen çözümleri tarihsel dönemler içinde bir bütün olarak ele almıştır. Örneğin, gecekondu olgusu, imar düzenlemeleri vb. konular birarada ve dönem dönem incelenmektedir. Bizim araştırmamızda ise yöntem olarak, bu olgular ayrı ayrı, ortaya çıktıkları zamandan günümüze kadar olan zaman dilimi içindeki

süreçleri incelenecektir. Bu şekilde, her bir olgunun mikro plandaki gelişimi daha net algılanabilmektedir.

Bu bölümde üç ana altbaşlık yer almaktadır; Yasal mekanizmalar, icra mekanizmaları, sunum mekanizmaları.

Yasal mekanizmalar; konut sorununa devletin bakış açısı, imar düzenlemeleri, gecekondu sorununa devletin yaklaşımı ara başlıklarından oluşmaktadır. Genel olarak siyasal otoritenin tavrı ve bunun altında yatan nedenler irdelenmektedir.

İcra mekanizmaları, konut sorununun çözümünde rol alan kurumları incelemektedir. Bu kurumların ortak özelliği halkı konut edindirebilmek için kurulmuş olmasıdır. Bu açıdan kurumları tek tek ele alırken, konut edindirmek için kullandıkları yöntemlerden çok, yapıları ve nitelikleri üzerinde durulacaktır.

Son olarak, sunum mekanizmaları incelenecektir. Bu bölümde şimdiye kadar anlatılan gerek merkezi yönetimlerin gerekse yerel yönetimlerin konuta bakış açılarının sonucunda ortaya çıkan sunum biçimleri değerlendirilecek ve bunların hangi ortamlarda ve nasıl ortaya çıktığı irdelenecektir.

Araştırmamızın temel amacı, yeni bir model üretmek değil mevcut sistemi tanıtmak ve bu sistemi irdelemektir. Bundan sonra yeni bir model üretimi için yapılacak çalışmalara bir kaynak olması amaçlanmaktadır.

BÖLÜM 3: "KONUT SORUNU" NUN TANIMLANMASI

Cumhuriyetten bu yana uygulanan "konut politikalarını" incelemeyi amaçlayan araştırmamıza başlarken kavramsal açıdan "konut politikası" ve politika gütmünün temelinde yatan nedenler üzerinde durmak gerekir.

"Ailelerin konut gereksinmelerini karşılamak için devletlerce saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası denilmektedir" (KELEŞ, R., 1990). Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi politika dayanağını yasalardan almaktadır. Yasaların ise varolan bir gereksinmeden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu durumda konut politikalarının "konut gereksinmesi" kavramıyla olan ilişkisini bir daha gözden geçirmekte yarar vardır. Bir tanıma göre, "kişilerin ödeme güçlerinden ve bireysel tercihlerinden bağımsız olarak, en düşük düzeyde barınabilmelerini sağlamak için gerekli konut sayısı ve kalitesi belli bir anda varolan konut sayısından ve kalitesinden farklı ise aradaki fark konut gereksinmesi" adını alır (KELEŞ, R.). Bu tanıma göre konut gereksinmesini tanımlarken pek çok noktanın gözardı edildiği gözlenmektedir. Bir defa gereksinim, yalnızca sayısal bir eksiklik anlamını taşımaz. Sayısal bir eksikliğin varlığını kabul etsek bile bu eksikliğin toplumun hangi tabakasına ait olduğunu da belirtmek gerekir. Öte yandan "kalite" ise pek çok kişi için farklı anlamlar taşıyabilir. Eğer tanımda ifade edilen konut kalitesi, batıdaki anlamıyla (Wohnung Für Das Existenzminimum) "asgari varoluş için konut tanımı"nı ifade ediyor ise, bunun Türkiye gerçeğiyle uygunluğunu tartışmak gerekir. Batılı anlamda "asgari varoluş için konut tanımı" dendiğinde genel olarak, yaşama ve uyuma eylemlerinin asgari ölçülerde gerçekleştirildiği bir mekan, mutfak ve tuvaletten meydana gelen konutu ifade eder. Bu yönüyle baktığımızda, yani asgari standartlarda bir konutu ifade eden mekanların yalnızca varlığı ya da yokluğu sözkonusu ise, bu anlamdaki kalitenin yurdumuzda yüksek olduğu kanısına varılabilir. Oysaki asgari standartlar, yalnızca mekanların mevcudiyetini ifade etmemelidir. Mekanların tanımlanabilir ölçüleriyle fonksiyonel olmalarını da ifade etmelidir. Bu bağlamdaki konut gereksiniminde, yurdumuzda ciddi sorunların olduğunu görmekteyiz. Özellikle gecekondular ve benzeri düşük standartlı konutlarda mekanlarda bulunması gereken temel araç gereçlerin bu mekanların küçüklüğü nedeniyle başka mekanlarda bulundurulduğu gözlenmektedir. Örneğin buzdolabının salonda, çamaşır makinalarının koridorlarda bulunması gibi.

Gereksinme, kelime itibarıyla ihtiyaç anlamını taşımaktadır. İhtiyaç, pek çok konuda olabilir ve pek çok kişiye göre değişebilir. O halde konut gereksinmesini, tüm toplum için tek bir noktaya bağlamak son derece yanlış olacaktır.

Türkiye'deki konut gereksinmesi, farklı toplumsal rol sahiplerine göre değişeceğinden öncelikle bu toplumsal rol sahiplerinin kimler olduğunu belirlemek gerekir. Bundan sonra ise yapılması gereken, bu rol sahiplerine göre konut gereksinmesinin ne ifade ettiğinin belirlenmesidir.

Kullanıcılar, rol sahibi olarak başta yer almaktadırlar. Kullanıcı açısından, konutun, hayatında çok önemli bir yeri vardır. Burada kullanıcı, hem kiracı, hem de konut sahibi olarak ele alınmaktadır. Kullanıcı açısından konut, ilk etapta çeşitli tabiat şartlarından ve diğer dış etkilere kendisini koruduğu bir barınak anlamındadır. İkinci olarak, konuta geleceğe dönük bir güvence olarak bakılmaktadır. Özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik kurumları tam anlamıyla ihtiyaca cevap verememektedirler. Toplumun her kesimi için emeklilik, işsizlik ya da çeşitli iş kazalarından, hastalıklardan ötürü çalışamamaları durumunda hayatlarının bundan sonraki dönemleri maddi açıdan garanti altına alınamamaktadır. Öte yandan devlet tarafından bu tür haller durumunda maddi güvence altında olan kişiler ise enflasyonist ortam nedeniyle ciddi maddi sıkıntılarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durumda kişiler, çalışabildikleri süre içinde geleceğe yönelik birtakım birikimleri de yapma yoluna gitmektedirler. Yalnızca maddi birikim enflasyona karşı eriyeceğinden gayri menkul edinmek birikimlerin büyük ölçüde korunması anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla kullanıcı açısından konut hem geleceğe dönük güvence hem de günlük koşullar içinde enflasyona karşı bir yatırım anlamlarını taşımaktadır. Konut, kullanıcı açısından bir tüketim malı olmanın ötesinde toplumsal ilişkilere de araç niteliğini taşımaktadır. Kentsel yaşam içinde birarada yaşamak kişilerin birbirleri ile sosyal ilişkiler içine girmeleri sonucunu doğurur. Öte yandan toplu konut bölgeleri gibi daha büyük ölçekli konut yerleşim alanlarında ise pek çok farklı kültüre, gelenek, görenek ve eğitime sahip kişiler birarada yaşamaktadırlar. Bu kültürel mozaik de toplum hayatını büyük ölçüde etkilemektedir.

Yapımcılar ise, konut gereksinmesi konusunda toplumda rol alan bir başka kesimdir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken önemli bir konu vardır; daha önceden de belirttiğimiz üzere "konut gereksinmesi" yalnızca kullanıcıdan kaynaklanan bir sorun değildir. Toplumun çeşitli kesimleri için farklı anlamlar taşımaktadır. Araştırmanın amacı, öncelikle toplumun bu farklı kesimleri açısından "konut gereksinmesi"nin ne anlam ifade ettiğidir. Bunun belirlenmesinden sonra ise, konutun farklı kesimler için ifade ettiği anlamların birbirleri ile ne ölçüde çakıştığının saptanmasıdır. Bundan sonraki bölümler bu bakış açısı üstüne kurulmaya çalışılacaktır. Bu noktada yapımcı açısından konut, öncelikle üretilen bir metadır. Yapımcıyı herhangi bir iş adamı olarak değerlendirecek, elinde bulunan kapitalin bu sektöre yatırılması ve bundan bir rant temin edilmesi, temin edilen rantın tekrar yatırılması şeklinde yorumlayabiliriz. Dolayısıyla konut, yatırımcı açısından bir yatırım aracı niteliğini taşımaktadır. Aslında yapımcı açısından konutun yukarıda tanımladığımız şekliyle bir yatırım aracı olması, 1980 sonrası dönemler için geçerli olduğunu söylemekte yarar vardır. Bu konu daha ileriki bölümlerde detaylı olarak işlenecektir.

Konut konusunda toplumda rol alan diğerk bir rol sahibi, yerel ve merkezi yönetimlerdir. Bu rol sahipleri açısından konut kültürel bir olgu, üretilen bir meta, üretilen metanın fiyatından kaynaklanan ekonomik olgu ve istihdam aracı işlevlerine sahiptir. Son iki işlev tüm ülke açısından son derece önemlidir. İnşaat sektörü özellikle gelişmekte olan ülke ekonomileri açısından bel kemiğı niteliğindedir. Ekonomik dalgalanmalardan en çok etkilenen bir sektör olduğu gibi bu dalgalanmaları büyük ölçüde sübvansede edebilme yeteneğıne de sahiptir. Öte yandan yüksek teknoloji her ne kadar sektörün vazgeçilmez bir parçası ise de emek yoğun iş gücü de sektör için bir o kadar önemlidir. Bundan ötürü istihdam sorununu yüksek ölçülerde yaşayan ülkelerde inşaat sektörü bu sorununa büyük ölçüde çözüm getirmektedir.

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere, ülkemizdeki "konut gereksinmesi", konut ihtiyacının ötesinde anlamlar ifade etmektedir. Yalnızca kullanıcıya dönük bir konu da değildir. Bu saptamayla, "konut gereksinmesi" kavramının konunun ifadesi açısından yeterli olmadığı görülmektedir. Ortada çok boyutlu bir problem vardır. Bu açıdan ülkemizdeki "konut gereksinmesi" kavramı yerine, ülkemizdeki "konut sorunu" kavramını kullanmak daha doğru olacaktır.

Şimdiye kadar anlatılanlar çerçevesinde konut sorunun çok boyutlu bir olay olduğu görülmektedir. Farklı rol sahipleri açısından farklı anlamlar taşımaktadır. Konut sorununa genel hatlarıyla baktığımızda konunun pek çok yönüyle çelişik bir karaktere sahip olduğu görülmür. Araştırmamızın temel hedefi, çelişkileri ortaya koymak ve bunların toplumun farklı mekanizmaları tarafından nasıl algılandığını, buna karşı nasıl bir davranış sergilediğini incelemektir.

İlk olarak, bundan sonraki bölümlerde üzerinde sıkça durulacak olan maliyet değeri ile satış değeri arasındaki çelişik durum dikkati çekmektedir. İnşaat maliyetini, işgücü, teknoloji, inşaat yönetim ve organizasyonu, malzeme, arsa ve alt yapı gibi faktörler oluşturmaktadır. Buna göre bu faktörlerden birini ya da bir kaçını değiştirmek inşaat maliyetini de değiştirecektir. Örneğın; emek yoğun geleneksel sistemde ya da gelişmiş geleneksel sistemde ve kaliteli malzemelerle yapılan bir konuta göre, makine yoğun işgücüyle yapılmış (hızlı üretim tekniklerinde) ve daha ucuz malzemelerle yapılan diğerk bir konut normal şartlarda daha ucuza mal edilecektir. Bu durumda ucuza mal edilen konutun satış değerinin diğerkine göre daha ucuz olmasını beklemek doğaldır. Öte yandan tasarım açısından da, hızlı üretim sistemleriyle üretilmiş konutlar gelişmiş geleneksel sistemde üretilmiş konutlara göre daha kısırdır. Oysaki mevcut piyasa koşullarımız içerisinde bunun böyle olmadığı görülmektedir. Ülkemizde konut konusunda oluşan, arz-talep dengesi maliyetlerden çok birtakım rantlar ve spekülasyonlar üzerine kurulmaktadır. Buna göre şehir merkezinde bulunan küçük, eski bir apartman dairesine kıyasla şehir dışında daha büyük, yeni bir apartman dairesi satış ya da kira değeri olarak daha ucuz olabilmektedir. Diğerk yandan şehrin dışında kurulan bazı uydu şehirler arasında da aynı teknoloji, malzeme, yönetim ve organizasyon kullanıldığı halde üstelik bunları yapan ve satan kuruluşlar aynı olduğu halde satış değerleri açısından farklılıklar olmaktadır. Bunun sebebi ise o bölgelerde yapılan spekülasyonlardır.

Diğer bir çelişik durum ise konut tasarımıyla rantının farklı kutuplarda olmasıdır. Bu durum özellikle arsa üretiminin söz konusu olmadığı ve bundan dolayı arsa rantlarının çok yüksek olduğu şehir merkezlerinde gözlenmektedir. Çoğunlukla bitişik nizamda ve yıkılıp yeniden yapılma suretiyle üretilen bu tür konutlarda yaşama mekanı yatak odalarına göre abartılı olarak tasarlanmaktadır. Bu durumda ferah salonlu ancak bazen apartman aydınlığına bakan, kullanışsız yatak odaları, mutfak ve banyosu olan konutlar üretilmektedir.

Sonuç olarak, yurdumuzda bir konutun fiyatı, kullanım değerinden değil; ülkenin genel koşulunu da içeren rantlardan ve piyasa içinde oluşmuş değerlerden kaynaklanmaktadır.



BÖLÜM 4: KONUT POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Cumhuriyetten bu yana uygulanan konut politikalarının tarihsel gelişimini incelemekten önce "konut politikası", bunu doğuran "konut sorunu" kavramları üzerinde duruldu. Bunun sebebi konut sorununa siyasal bazdaki çözüm arayışları esnasında devreye giren aktörlerin konumlarının daha net algılanması ve ortaya koyduklarının, sorunun çözümüne olan yakınlık derecelerinin ortaya konan kriterler açısından saptanmasıdır.

Bu bölümde tarihsel gelişmeler bir bütün içinde irdelenecektir. Bu irdeleme sırasında, ülkenin içinde bulunduğu siyasal koşullara da değinilecektir. Bunun, daha sonraki bölümde ayrı ayrı mekanizmaları incelerken, mevcut koşulların gözönüne alınması bakımından yararlı olacağına inanılmaktadır. Tarihsel gelişmeler iki bölümden oluşmaktadır: Plansız dönem de ikiye ayrılmaktadır. Bunu ülkenin siyasal koşullarındaki köklü değişimlere bağlamak mümkündür. Şimdi bu dönemleri inceleyelim:

4.1. PLANSIZ DÖNEM

Tanzimatın ilanıyla Osmanlı devleti içinde pek çok alanda yenilikler yaşanmıştır. Eğitim, kültür, sanayii, yönetim ve ekonomik alanlardaki yenilikler Osmanlıyı batıya açma eğilimindedir. Öncelikle kent yönetiminde ardarda çıkarılan kanunlarla (1848 Ebniye Nizamnamesi, 1864 Ebniye ve Turuk Nizamnamesi, 1882 Ebniye Kanunu) büyük değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buna göre tam olarak günümüz anlamıyla olmasa da ilk belediyeler kurulmaya başlamıştır. Öte yandan özellikle büyük kentlerdeki imar yönetmeliklerinde de birtakım değişikliklerin yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bazı yabancı devletlerle yapılan ortak anlaşmalar çerçevesinde yeni kara ve demiryolu yapımlarına başlanmıştır. Bunlara şehir içinde tramvay yollarının da eklenmesiyle şehir içlerinde yeni yol akslarının oluşması gereği ortaya çıkmıştır. Dönemin yapı malzemesi olarak ahşabı yaygın bir biçimde kullanması ve bunun büyük yangınlara neden olması yeni imar hareketlerini kolaylaştırıcı bir etken olmuştur. Tüm bu oluşumlar içinde herşeyden önce yeni kent planlarının oluşturulması gerekmektedir. Bu amaçla o dönemde ilk olarak yurt dışından planlamacılar çağrılmaya başlanmıştır. Bu işleyişin Cumhuriyet sonrasında da devam ettiğini göreceğiz. İlk olarak bu dönemde kent haritalarının ve kent planlarının çizimine başlanmıştır (TEKELİ, İ., 1989).

Mimarlık mesleği adına da bu dönemde köklü değişimlerin olduğu gözlenmektedir. Kentlerdeki bu gelişmeyi artık klasik Osmanlı sisteminde olduğu gibi mimarlar ocağı ve baş

mimar ile denetlemek olanaksız hale gelmiştir. Yeniçeriliğin kalkması ile mimar yetiştirme işi askeri sistemin eline bırakılmıştır. 1831'de yeniçeri ocağının kaldırılması ve Ebniye-i Hassa Müdürlüğü'nün kurulması mimarlık mesleği adına yeni bir başlangıç olmuştur. 1884'de Sanayi-i Nefise-i Şahane Mektebinin kurulmasıyla sivil olarak ilk Türk mimarlar yetiştirilmeye başlanmıştır.

Cumhuriyetin ilanına kadar olan dönem içerisinde konut sorunu olarak yangından korunabilmiş konutları elde tutmak ve yangında yanmış alanlarda yeni imar nizamlarına uygun konut inşaa edilmesini sağlamak olmuştur.

Konut sorununun tarihsel gelişimine baktığımızda yetmiş yıllık süreci iki ana başlık altında toplamakta fayda vardır. Plansız dönem dediğimiz dönem, 1960'dan itibaren kalkınma planları dediğimiz beş yıllık bir süreyi kapsayan ve Türkiye'nin sosyal, kültürel, ekonomik hedeflerinin belirlendiği planlardan önceki dönemi kapsamaktadır. Plansız dönemi de kendi içinde iki döneme ayırmak gerekir. Bunlardan ilki 1923-45 dönemi diğer bir deyişle "atılım dönemi"dir. Çünkü bu dönemde cumhuriyetin yeni ilan edilmesi ile ülke pek çok değişikliklere sahne olmuştur. Bu dönem ikinci dünya savaşının sonuna kadar olan bir süreyi kapsamaktadır. İkinci dönemde ise her ne kadar savaşa girmediyse de ekonomik açıdan savaş sonrası bir ekonomiye sahiptir. Öte yandan yine bu dönemde siyasal bazda birtakım değişimler olmuştur. İkinci dönem, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planlarının ilki ile son bulur (KELEŞ,R., 1990).

4.1.1. 1923-50 Dönemi

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte konut sorununda da büyük değişiklikler kaydedilmiştir. 1923-45 dönemleri arası yeralan konut sorunlarını altı ana başlık altında sıralayabiliriz:

Birincisi, ülke henüz büyük bir savşatan çıkmıştır. Savaş sırasında özellikle sonlarına doğru bazı kentler yakılıp yıkılmıştır. Dolayısıyla bunun sonucu yakılıp yıkılan kentlerin yeniden imara açılması durumu sözkonusudur. Ancak burada kentleri yeniden imara açarken eski kent nüfusunun söz konusu olmadığını da düşünmek gerekir.

İkincisi, cumhuriyetin ilanından hemen sonra Ankara'nın başkent ilan edilmesidir. Yeni Türkiye Cumhuriyetinin adeta bir sembolü niteliğini taşıyan başkentini yeniden modern ve çağa uygun imarının sağlanması gerekmektedir. Aslında 1923-45 döneminin tüm kent ve konut sorunlarının, yalnızca Ankara'nın sorunlarıymışçasına algılandığı bir dönem olarak kabul etmekte mümkündür. Bu sebeple ilk olarak çıkarılan özel bir yasa ile Şehriemanete ait dört milyon metre kare toprak 1915 yılı değerlerinin onbeş katı üzerinden kamulaştırılmıştır.

Bu kamulaştırma sonucu ilk olarak, 1932 yılında Jansen 1500 Ha. alan üzerine 120-240 kişi/ha yoğunluklu 270.000 kişilik bir yerleşim bölgesi tasarladı. Bu planda sokak-cadde-

ada formlarının yerleşmesi hedeflenmiştir. Bir yanda bu tip yerleşmeler planlanırken diğer yanda ise daha makro planda kararlar alınmıştır. 1930 yılında çıkarılan "Umumi Hıfzısıhha" kanunu ile en az 5000 nüfuslu yerleşmeler için altyapı yapma zorunluluğu getirilmiştir. 1933 yılında çıkarılan "Yapı ve Yollar" kanunu ile de uygulama imar planlarına taslak hazırlama imkanı elde edilmiştir. Öte yandan devlet, memurların konut edinebilmeleri için kooperatifler kurmalarını pek çok şekilde desteklemiştir (BİLGİN,İ., 1992).

İlk olarak 1925 tarih 586 sayılı yasa ile memurlara konut kooperatifi kurmaları için aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi kararı alınmıştır. 1928 tarih 1352 sayılı ve 1929 tarih 1452 sayılı yasalarla memurlara konut tazminatı verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu işleyiş 1951 yılına değin sürmüştür. 1937 yılında ise devlet kendi içinde memur konutlarına ait ödenek koymuştur (KELEŞ,R., 1990). Ancak bu karar devletin konut sorunun fark ederek kendi gündemi içine alması şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü bu karar yalnızca Ankara için alınmıştır ve bunda cumhuriyetin yeni ilan edilmesinin de rolü vardır.

1944 tarih ve 4626 sayılı yasa gereğince devlet memurlarına konut temin etmek devletin görevleri arasında yer almıştır. Bu kararla Ankara'da bakanlıkların batısında "Namık Kemal Mahallesi" (Saraçoğlu mahallesi) adı altında yüksek bürokratların oturacağı bir mahalle yapılmıştır (KARAÖREN,M., 1992).

Kurtuluş savaşı, büyük bir nüfus kaybına neden olmuştur. Bu bakımdan cumhuriyetin ilanından sonra nüfus artışını teşvik edici pek çok karar alınmıştır (Çok çocuklu ailelere vergi indirimi, vb.). Bu şekilde ülke çapında yıllık nüfus artış hızı % 0.5'lerden % 2-3'lere kadar yükselmiştir (PULAT,G., 1992).

Ankara'nın başkent ilan edilmesi ve yeni yönetimin merkezi olması, bu kente göçlerin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla hem nüfus artışını teşvik edici unsurların, hem de merkezi yönetimin bulunması Ankara'daki nüfus artışını % 6'lara kadar çıkarmıştır. Elbetteki bu artış son derece yüksek bir artıştır. Her ne kadar en son çıkarılan yasayla devlet memurlarına konut temini devletin görevleri arasında yer almakta ise de devlet ancak üst yönetimlerdeki bürokratlara konut temin edebilmiştir. Oysaki bu miktarın çok üstünde bir sayıda normal devlet memuru ve hizmetli personel bulunmaktadır. Devlet bunların konut sorunlarını çözmekten son derece uzaktır. Bu şekilde bu dönemde kent merkezi yakınlarında bugün gecekondular olarak tanımladığımız bir takım barakalaşmalar görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde Ankara Türkiye'nin 1950 sonrası tüm ülkede yaygınlaşacak sorunların ilk örneklerini yaşamıştır (TEKELİ,İ., 1993).

Bu döneme ait devlet teşviği dışında yapılan konutlarla ilgili pek fazla bilgi elimizde bulunmamaktadır. Ancak bu tip konutlarda kişisel gayretlerin ağırlık kazandığı gözlenmektedir. Öte yandan üretim biçimlerinde de apartman, sıra ev gibi yeni ürünler yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Teknoloji olarak ise artık kargir inşaat yapımına ağırlık verilmiştir. Bunun dışında bir

takım yeni denemelere de yer verilmiştir. Buna örnek verecek olursak, Mimar Kemalettin'in "Harikzedegan Apartmanları" betonarme olarak inşa edilmiştir (BİLGİN,İ., 1992).

Cumhuriyet döneminin üçüncü bir konut sorunu ise, 1930'lu yıllardan itibaren başlayan devlet eliyle sanayileşme hareketlerinin büyük kentlere değil üstünden demiryolu geçen küçük Anadolu kentlerinde olmasından kaynaklanan bir sorundur (BİLGİN,İ., 1992). Bu küçük Anadolu kentlerinde kurulan fabrikaların yakınlarında o fabrikada çalışan işçiler için konut temin edilmesi konusunu doğurmaktadır (KARAÖREN,M., 1992). Ancak henüz bir savaş geçirmiş ve onun izlerini tam anlamıyla üzerinden atamamış bir ülke elindeki kıt kaynakları ancak fabrika kurarak değerlendirebilecektir. Aslında bu kaynak meselesi yalnızca cumhuriyetin ilk dönemlerinde değil yetmiş yıllık süre içinde hep karşımıza çıkacaktır. Bu sebeple eldeki kıt kaynaklar sürekli yeni yatırımlara dönüştürülmeye çalışılmış ve konut sorunu belki de şartlar gereği hep daha geri sıralarda yer almak durumunda kalmıştır. Günümüzde işlenen konut sorunun temelinde senelelerin birikiminden kaynaklanan ekonomik sorun yatmaktadır. Kıt kaynakların yönü sanayi, tarım vb. yatırımlara yönelmiş ve konut sorunu, bu durum karşısında yıllarca katlanarak artış göstermiştir.

Dördüncü sorun ise, ülkemiz her ne kadar ikinci dünya savaşına girmemiş ise de savaş koşullarını bir fiil uygulamıştır. bundan dolayı bu dönemde konut üretimi durma noktasına gelmiştir. 1939 yılında çıkarılan Milli Koruma Yasası ile savaş şartları altında yaşayan kiracıları korumak amacıyla "Kira Denetleme" yasası getirilmiştir. bu yasa da konut yapımını durdurucu rol oynamıştır. Bu piyasa koşulları içinde kentsel arsaların değerlerinde büyük düşme kaydedilmiştir (BİLGİN,İ., 1992). Bu dönemde arsa spekülâtörleri ucuz fiyatla devletten arsa almışlar savaş sonrasında ise arsa fiyatlarının yeniden canlanmasıyla tekrar devlete daha yüksek fiyattan satmışlardır.

Dönemin beşinci konut sorunu ise, köycülük politikasının bir uzantısı olarak köy konutlarının iyileştirilmesi konusudur. Ancak bu sorun da bir takım konuşmalarda devletin ileri gelenleri tarafından dile getirildiyse de bir sonuç alınamamıştır (KELEŞ,R., 1990).

Altıncı sorun, 1939 Erzincan depremiyle yok olan bir kentin yeniden kurulmasıdır. Bu konuda zaman içinde epey ilerleme katedilmiş ve yeni bir kent kurulmuştur. Ancak 1991 yılında Erzincan kenti ikinci büyük depremini yaşamış ve büyük kayıplara uğramıştır. Araştırmanın yapıldığı şu süre içerisinde Erzincan'da depreme dayanıklı konut yapılması ve diğer kamu binalarına ait deprem yönetmelikleri ilgili proje çalışmaları sürdürülmektedir (TEKELİ,İ., 1993).

Araştırma, kentsel konut sorunlarını ve mekanizmalarını incelemeyi hedeflemiştir. Köycülük politikası, köycülük kuramı ile bağıntılı olarak kent kuramları konusunun bir uzantısıdır. Öte yandan deprem ve deprem konutları ise doğal afetler ve bunun konuta yansması konusunun bir parçasıdır. Bu bakımlardan 1923-50 arası dönemi incelerken yalnızca dönemin konut sorunlarının sıralanması açısından bu iki maddeye yer verilmiştir. Araştırmanın kapsamını korumak için son iki maddeye ileriki bölümlerde değinilmeyecektir.

4.1.2. 1950-1960 Dönemi

Türkiye'nin yetmiş yıllık cumhuriyet tarihi içinde 1950-1960 yılları hem siyasal, hem ekonomik hem de sosyal açılardan ayrı bir öneme sahiptir. Bu dönemde yürütülen konut politikalarına değinmeden önce dönemin türk siyasi hayatında nasıl bir yere sahip olduğu konusuna kısaca değinmekte yarar vardır. Bu şekilde o dönem içinde konuta bakış açısı daha net bir şekilde algılanabilir.

Aşağı yukarı yirmi yedi yıl tek partili sistemde yönetilen Türkiye Cumhuriyeti ilk defa gerçek anlamda çok partili sisteme geçmiş ve yapılan seçimler sonucu Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Demokrat Partinin iktidarı ile tam olarak günümüz anlamıyla olmasa bile bazı yeni kavramlar Türk siyasi hayatına girmiş ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu kavramların başında ise "liberal ekonomi" kavramı yer almaktadır. Bu tartışma bugün için geçerli olan sistem adına büyük önem taşımaktadır. Yalnızca tarıma dayalı bir ekonominin batılı devletlerle aynı seviyeye gelmek için yeterli olmayacağı, sanayileşmenin ise artık kaçınılmaz bir durum halini aldığı gerçeği kabul edilmeye başlanmıştır. Bu düşünce ile tamamen tarıma dayalı bir ekonomik düzende öncelikle tarıma dönük makinalaşmaya özendirilmiştir (KARAÖREN,M., 1992). Devletin genel bütçesinde askeri harcamaların azaltılması ve tarım sektöründeki gelişme diğer sektörlerdeki gelişmeyi de başlatmıştır. Öte yandan ülkenin geneline yansıyan bir yatırım seferberliği dışardan yardımı da kolaylaştırıcı rol oynamıştır. Marshall yardımı kapsamında karayollarına giden yatırımın yanısıra tarım ürünlerini pazarlara ulaştırma gereği yol ağı genişlemiş, otomobil ithaline verilen izinlerle de ulaşım araç sayısı artmıştır. Tarım ve ulaşım sektörlerindeki gelişme bakım, tamir ve üretim gibi küçük ve orta ölçekteki imalat sektörünün gelişmesini sağlamıştır (KARAÖREN,M., 1992). Tarım ve ulaşım sektörlerindeki gelişmenin koşutunda, önce makina bakım ve onarımı niteliğinde başlayan imalat, 1954-58 yılları arasında ithalat kısıtlaması sonucu parça üretimine geçmiş ve yapı elemanları, makine imalatı, inşaat araç gereç, inşaat makineleri, madeni eşya imalatı başlamıştır (ŞENYAPILI,T., 1985).

Kırsal alanlarda yapılan yatırımlar kentlerde pazarlanmakta ya da bu yatırımların rantları kira değil kentlere yatırılmaktadır. Bu haliyle 1950 sonrası dönemde Türkiye genelinde kentlerde bir hareketlilik gözlenmektedir.

Hatırlanacağı üzere 1923-1950 arası dönemi incelerken dönemin kentleşme sorununun, Ankara'nın kentleşme sorunu ile aynı anlamı ifade ettiğinden bahsetmiştik. O dönemde Ankara'nın yılda yüzde altı olan nüfus artış hızı, artık tüm kentler genelinde yaşanmaya başlanmıştır. Öte yandan ikinci dünya savaşının sona ermesiyle ülke genelindeki nüfus artışı ise % 2.7'ye çıkmıştır. Bu artışa göre son on beş yıl içinde genel nüfus % 50 oranında artış göstermiştir.

Nüfus artışına oranla gelişen gıda sanayii, konutlaşma ile talebi artan mobilya ve mefruşat sanayii de geliyordu. Genel nüfusa bağımlı olarak gelişen bir diğer sektör de inşaat

sektörü idi. Bu döneme dek kamu binaları inşaatı önem taşıırken, bu dönemde konut yapımı önem kazanmıştır. Nitekim inşaat sektöründe çalışanların oranı 1955 yılında % 8.6 iken 1960 yılında % 22'ye çıkmıştır. çalışanlar açısından en büyük oransal artış bu sektörde izlenir (ŞEN-YAPILI, T., 1985).

Hızlı kentli nüfus artışı sonucunda ortaya çıkan konut sorunu, sadece yeterli konut üretilmesinde karşılaşılan zorluklar yüzünden değil, aynı zamanda da kentlerin büyüme biçimlerinden kaynaklanmıştır. Kent yönetimleri güçsüzdür. İmara ilişkin kanun ve yönetmelikler henüz bir esasa bağlanmamış, bu konudaki kurumsallaşmalar gerçekleşmemiştir. Belediyelerin de kentin gelişimine ilişkin yetki ve görevleri sınırlı olduğundan kent gelişimini yasal açıdan denetim altına alması mümkün olmamaktadır. Öte yandan arsa üretimini ve kentlerin gerektirdiği büyük altyapı yatırımlarını ekonomik olarak da gerçekleştirme olanağına sahip değillerdir. Bu durumda kentlerin büyümesi altyapı kıtlığı içinde gerçekleşmektedir. Bu türden büyüyen kentlerde yeterli miktarda konut üretilse bile çevre standartları ve yaşam kalitesi bakımından bir konut sorunu bulunacaktır.

Hızlı kentleşme altyapı sorununun dışında, kentin denetim dışı gelişmesi sorunu da doğurmuştur. İmarlı kentsel arsalarda yoğun spekülasyonlar başlamıştır. Belediye sınırları içindeki imarlı arsaların değerlerinde hızlı bir artış olması sonucu belediye sınırları dışında izinsiz parsellasyonlar gerçekleştirilmiştir. Yapı ve yollar kanununa tabi olmadan, planlama ilkelerini gözardı eden bu parsellasyonlar kentin gelişim yönlerini dolayısıyla konut alanlarını emrivakilerle belirler hale getiriyordu. 1953 yılında tapu idareleri yoluyla yapılan ifrazlar sonucu İstanbul'un çevresinde 150.000 parselin olduğu tahmin ediliyordu. Bu sayı 1961 yılında 700.000-1.000.000'e yükselmiştir (TEKELİ, İ., 1993). Kentin bu yöndeki gelişiminin beraberinde kent merkezlerindeki yoğunlukların arttırılması bakımından bir ekonomik baskı doğmuştur. Hem yağ lekelerinin yayılması biçiminde, hem altyapı kıtlığıyla, hem de yeterli imarlı arsa üretmeden büyüyen kentler, tarihsel dokuları üzerinde yık yap sürecinin başlatılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum hem tarihi değerlerin tahrip olması hem de var olan konut stokunun fiziki ömrünü doldurmadan ortadan kalkması nedeniyle ekonomik kayıplar yaratması bakımından bir sorun oluşturmuştur.

Sanayileşme ile gelişen kentleşme sorunu konut sorununa da yeni bir boyut kazandırmıştır. Hem sanayileşme hem de sağlıklı kentleşme ayrı ayrı büyük bir ekonomik potansiyeli gerektirmektedir. Ancak Türkiye gerçeklerine baktığımızda her ikisine yetecek düzeyde bir ekonomik gücün olmaması koşulu her iki sektörden birinin tercih edilmesi durumunu ortaya koymuştur. Sanayileşmesini hızlandırmak isteyen Türkiye kaçınılmaz olarak, kentleşmeye ve dolayısıyla konuta ayırdığı kaynakları sınırlayacaktır. Hızlı kentleşmeyle artan konut gereksiniminin, sınırlanmış bir yatırım miktarı içinde karşılamak durumundadır. Böyle bir sınırlama içinde konut sayısını arttırabilmenin yolu ise konut standartlarını düşürmek ve büyüklüklerini azaltmaktır. Tek kelimeyle Türkiye kentleşmesini ucuzlatmanın yollarını arayacaktır. Bu arayış

Türkiye'de konut sorunları gündemine, sosyal konut standartlarının ne olması gerektiği sorusunu getirmiştir.

Bu dönemde hızla artan konut artışının beraberinde kentlerin yağ lekeleri şeklinde hem izinsiz, hem de altyapıdan yoksun gelişmesi hemen kent yakınlarında gecekondu bölgelerinin oluşmasını sağlamıştır. Küçük ve orta ölçekli sanayii ise gecekondu bölgelerinin yakınında yer almıştır. Böylece gecekondu hem sanayinin gerektirdiği ucuz emeği sağlıyor, hem de kentleşmenin ülkeye maliyetini azaltarak ülkenin sanayiye ayırabileceği yatırım kaynaklarını arttırıyordu. Böylece imarçı gözüyle sorun olan gecekondu, sanayici gözüyle bir çözüm olma niteliği taşımaya başlıyordu.

1950-60 yılları arasında Demokrat Parti iktidarında doğrudan konut sorununa ilişkin bir politika beş hükümet programında da yer almamıştır. Birinci Menderes hükümetinde, yapı ve imar işlerinde lüks ve israf zihniyetinin terk edileceği; İkinci Menderes hükümetinde yapı kooperatifleri konusunda kanun tasarıları hazırlanacağı; Beşinci Menderes hükümetinde çimento, demir, çelik ve diğer inşaat malzemelerinin ülke içinde üretilmesinin ülkenin imari açısından önemine değinilmekte ve bir "İmar Vekaleti"nin kurulmasının düşünüldüğü belirtilmektedir. Bu düşünce 1958 yılında 7116 sayılı kanunla İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Bu bakanlık sayesinde hem tüm ülke genelinde bir imar düzenlemesine gidilecek olması hem de tüm ülkenin konut sorununu genel hatlarıyla irdelleyecek bir örgüt oluşturulmuş olacaktır (KELEŞ, R., 1990).

1923-50 arası dönemde Ankara kentinin imarı, yeni Türkiye Cumhuriyetinin başkenti, ülkenin sembolü olması açısından gündemin en ön sırasında yer alıyordu. Menderes ise kendi döneminin prestijini İstanbul'da yansıtmak istiyordu. Bu şekilde 1956 yılında İstanbul'da imar operasyonuna başladı. Bu operasyonun prestij boyutunun yanısıra ekonomik açıdan da bir canlılık yaratmak, kentlere yığılmış işsiz ve genelde tek becerileri inşaat işleri olan gruplara istihdam alanı açmak hedeflenmiş olabilir. Menderes'in bu geniş çaplı operasyonunun istenilen başarıya ulaşamamasının iki temel nedeninden birincisi imar işlerinin bir plan ya da program kapsamında düzenlenmiş olmayışydı, diğeri ise enflasyonun en şiddetli yıllarında ortaya atılmış olmasıdır.

4.2. PLANLI DÖNEM

Planlı dönem 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden günümüze kadar olan dönemi kapsamaktadır. 1961 Anayasasının 49.maddesine göre dar gelirli ya da yoksul ailelerin sağlık koşullarına uygun barınma gereksinmelerini karşılamak ödevi devlete yüklenmiştir. Bu anayasa barınma sorununun çözümünü, sağlık hakkının bir parçası olarak dikkate almış, herkesi konut sahibi yapmaktan değil "gereksinmeyi karşılamak"tan söz etmiştir.

Bu anayasa çerçevesinde 1961-1965 yılları arasında İnönü'nün başkanlığında kurulan birinci koalisyon programında konut sorununa; "Mesken ihtiyacı memleketin büyük meselesidir. Vatandaş ve toplum yararına bir mesken politikası takip edilecektir. Şehirde ve köyde vatandaşlarla mesken teminine devletin klavuz, örnek ve yardımcı olarak vazifeleri olduğuna inanıyoruz. Gecekondu davasının halli büyük emelimizdir. Mevcutları ıslah etmek, gecekonduyu doğuran ihtiyacı bir düzen içinde ve daha geniş ölçüde köyden şehire doğru akının çıkardığı çetin meseleler üzerine eğilmek lüzumuna inanıyoruz. Mesken ve toprak davasında, muhtelif bakanlıkların yani Tarım, Bayındırlık, Milli Eğitim, Sağlık ve Çalışma Bakanlıkları ile İmar ve İskan Bakanlığının işbirliği temin edilecektir"; şeklinde yer verilmiştir (TEKEL,İ., 1993).

1963 yılı başında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya girmiştir. Plan içinde konut sektörü ayrı bir bölüm olarak yer alıyordu. Bu plana göre konut yatırımlarına yapılan harcamaları toplam yatırımın yüzde yirmisinden daha çok arttırmadan tedbirler alarak, aynı yatırımla daha çok konutun yapımını sağlamak hedeflenmiştir. Böylece lüks konut yapımının kısılması ve sağlık bakımından sakıncası olmayan en ucuz halk konut tipinin seçilmesiyle daha çok sayıda konutun yapımını ve daha geniş bir kütleyi barındırabilecektir. Sahiplerinin oturacakları evlerle birlikte, düşük kiralık halk konutları yaparak kiranın özellikle dar gelirli ailelerin imkanlarını zorlayıcı etkisi azaltılacaktır. Her türlü arsa alım satım oyunlarını önleyici tedbirlerle, ev yaptırmak isteyenlerin uygun fiyatlarla arsa edinmesi sağlanacaktır (PULAT,G., 1992).

Gecekondu konusunda ise; içinde oturanlara konut bulmadan yıkmamak, arsa mülkiyeti problemlerini çözmek, kamu hizmetlerini tamamlayarak durumlarını düzeltmek, ancak çok kötü olanlarını içinde yaşayanların konut ihtiyacını karşılamak suretiyle ortadan kaldırmak maddeleri yer almıştır.

Bu plan genel hatlarıyla belli bir yatırım tavanını aşmamak üzere daha çok sayıda konut üretimini hedeflemiştir. Kooperatifler eliyle toplu konut yapacakların teşvik edilmesi bu düşüncenin ürünüdür. Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde düzenlenen birtakım yasalarla konut maliyeti içinde % 20-50 mertebesine ulaşan arsa maliyetinin düşürülmesi amaçlanmıştır.

Planın gecekondu konusuna bakış açısı ise; Ortadan kaldırılması şeklinde değil ıslah edilerek ve gerekli altyapı ve üstyapı hizmetlerinin sağlanarak yaşanır hale getirilmesi şeklinde olmuştur. Yeni gecekonduların yapılması konusunda ise yasaklayıcı bir tutum yerine bunları adeta teşvik edici bir yöntem benimsenmiştir. Buna göre yeni yapılacak gecekonduların belli bir düzen içinde yapılması çalışmalarına girilmiştir.

1968-1972 arasında yürürlükte kalacak plan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında birinci plana göre şehirleşmeye bakış açısında büyük değişiklikler gözlenmektedir. Plana göre; "Sanayi öncesi düzende şehir ve köy bağlı değildir, ayrı ayrı düşünülebilir. Sanayileşmiş toplumda ise, şehir ve kırsal hayatı irtibatlanmakta, tarımda işletmeler ortaya çıkmakta, bunun derecesi toplumun ulaştığı teknolojik gelişmeye bağlı olmaktadır. Geçişin hızlı ve en az fedakarlıkla olmasını

sağlamak, şehir ve kırsal bütününe içine alan bölge ölçüsünde çözüm yolları bulmaya bağlıdır. Sanayileşmiş toplumun yerleşme yapısının ve sosyal düzeninde müesseseleşmiş, çevre ilişkileri olan şehir, ulaşılması gereken bir amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Şehirleşmenin buradaki özelliği yalnız amaç değil, aynı zamanda iktisadî ve sosyal kalkınmanın aracı olmasıdır" (TEKELİ,İ., 1993) şeklinde açıklanmaktadır.

Birinci kalkınma planı içinde kentlerin yağ lekeleri biçimindeki önlenemez büyümesi kent merkezlerinde "yap-sat" sistemini ortaya çıkarmıştır. Öte yandan birinci plan çerçevesinde, yeni imarlı arsa üretimi hedeflenen boyutlarda gerçekleşmemesi kent içi imarlı arsaların yüksek rant değerlerinin oluşmasına neden olmuştur. Bu nedenle yapsatçının arsa sahibine ödediği pay çok yükselmiş ve konut arzı çok pahalı hale gelmiştir. Sabit gelirli ve orta sınıflar bu piyasadan dışlanmaya başlamışlardır. Bu açıdan ikinci plan çerçevesinde devlet kendi evini yapana yardım ilkesini şöyle dile getirmiştir; "Devlet gerek finansman ve gerekse konut yapmak yönünden, konut pazarındaki gereken yerini, düzenleyici ve kendi evini yapanı destekleyici olarak alacaktır. Kendi emeği ile ev yapanların ve evlerini iyileştirenlerin çabaları sınırlı kredi, geniş ölçüde teknik yardım, mümkün olan hallerde malzeme yardımı ile ve ucuz arsa sağlanarak desteklenecektir" (TEKELİ,İ., 1993). Öte yandan devlet düşük faizle orta ve uzun vadede kredi vererek toplu konut yapımını da desteklemektedir.

Planın gecekonduya bakış açısı ise giderek büyüyen bir oy potansiyeline sahip bu kesimin meşrulaştırma çareleri aramak şeklinde olmuştur. Öncelikle varolan gecekondularda oturan kimseleri ölüm, nakil vb. haller dışında geçerli olacak bir belge verilmesi düşünülmüştür. Öte yandan gecekondular meselesi tüm ülkenin konut sorunu içinde bir bütün olarak ele alınacaktır. Yapılacak yasal düzenlemelerle, gecekondulara arsa tahsisi sağlanacak bu şekilde arsa spekülasyonunun önüne geçilmiş olacaktır.

Planda ayrıca, konut kredisi veren kurumların kaynaklarının tek elden kullanılmasına olanak verecek biçimde yeniden düzenlenmesini; Emekli Sandığının da konut kredisi verebilecek düzene kavuşturulmasını; imkanları üretken yatırım alanlarına yönelmeye müsait olan üst gelir gruplarının lüks konuta yatırım yapmaları vergi tedbirleri ile güçlendirilmesi; Konut kooperatiflerinin yeni bir mevzuat içinde İmar ve İskan Bakanlığının denetim altına alınmasını, konut kanunu tasarısının ikinci plan ilkelerine göre gözden geçirilerek kısa zamanda yasallaşmasını, gecekondular kanununun konut kanununa göre çelişkilerini ortadan kaldıracak biçimde değiştirilmesini, kamu elindeki arsaların elden çıkarılmasından kaçınılması ve "Arsa Ofisi"nin kurulması ile Yapı Araştırma Enstitüsü'nün açılmasını öneriyordu (DİNÇ,T., 1979).

1973-1977 yılları arasında yürürlükte kalacak olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma planı genel hatlarıyla İkinci Beş Yıllık Kalkınma planıyla aynı hedeflere sahiptir. Bu planda ek olarak, mülk konut ve kiralık konut edinmeye ekonomik gücü yeterli olmayan kesimin ihtiyaçlarının karşılanmasında kamunun sorumluluğu paylaşması esası yer almıştır. 1163 sayılı kooperatifler

kanunundan ayrı olarak "konut kooperatifler kanunu"nın yasallaştırılması gereği ortaya konmuştur (ÖĞÜNÇ, O., 1982). Ayrıca ticari amaçla yapılan konutların daha sıkı bir şekilde kontrolünü sağlayacak idari ve kanuni tedbirler alınacak, konut alıcılarına İmar ve İskan Bakanlığı ile belediyelerce bu konuda yol gösterici ve aydınlatıcı bilgiler sağlanacaktır.

Kalkınma planının içeriği dışında 1973 yılında CHP tarafından "Akgünlere Bildirgesi" adı altında bir bildirme hazırlanmıştır. Bu bildirmede konut sorununa farklı bir yaklaşım olduğu gözlenmektedir. Bu bildirgenin konutla ilgili bölümlerinden başlıcaları şöyledir:

• Büyük kentlerin düzensiz ve çevre sağlığına aykırı biçimde büyümesi, çevrelerinde kurulacak "uydu kent"lerle, denetimli bir düzene bağlanacaktır.

• Sosyal konutların ve dar gelirli ailelerin belirli bölgelerde toplanarak kentlerin sınıf duvarlarıyla bölünmesi önlenecektir.

• Büyük yapı kooperatifleri kurulması ve kooperatiflerin birlikler ve üst kuruluşlar meydana getirerek yapı gereçleri sanayiini geliştirmeleri sağlanacaktır.

• Her bölge için en dayanıklı ve en ucuz yöresel gereçlerden ev yapımı olanakları devletçe araştırılacak ve bunları değerlendirmek için gerekli sanayilerin kurulmasına devlet öncülük edecektir. Bu alanda kooperatif üst kuruluşlarının sanayiler kurmasına da devlet yardımcı olacaktır".

Bu bildirmede belirtilen esaslar tümüyle gerçekleşememiş olsa bile daha ileriki dönemler adına bazı yeni kavramlar ortaya konmuştur. Bunlardan ilki uydu kentler konusudur. Yağ lekesi biçiminde büyüyen kentlerin denetim altına alınabilmesi için ayrıca yeni yerleşim merkezlerinin sağlık koşullarına uygun bir biçimde gelişebilmesi için öngörülen bir modeldir. Diğer bir deyişle uydu kentlerin vasıtasıyla kent dokularında boşlukların yaratılması, merkezdeki yüksek yoğunluğun mümkün olduğunca düşürülmesi anlamına gelmektedir. Bildirmede sözü edilen diğer bir konu ise kooperatif birlikleridir. Burada kooperatiflerin biraraya gelerek birlik oluşturmaları önerilmektedir.

1978-1983 yılları arasındaki dönemde geçerli olacak olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma planı, içerik olarak diğer üç plandan büyük bir farklılık göstermemektedir. Bu dönem içerisinde ülkenin genelinde yaşanan ekonomik ve siyasal dengesizliklerden ötürü, talebin artmasına karşın konuta ilişkin hedefler sınırlı tutulmuştur. Kalkınma planı diğerlerinden büyük bir farklılık taşımamasına karşın kurulan hükümetlerin programlarında konuta yönelik ayrıntılı programların varlığı göze çarpmaktadır.

1978 yılında Türkiye'de ilk kez "Yerel Yönetim Bakanlığı" kurulmuştur. Bu bakanlığın görevi hükümet programına paralel olarak konuta ilişkin finansman, arsa temini dolayısıyla kentsel alanların ve gelişmeye açık bölgelerin (sahil şeritleri gibi) imar esasları ve baştan beri

hedeflenen sosyal konutun standartlarının belirlenmesi konularını içermektedir. Bakanlığın kurulmasını, "Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Düzenlemesi Yoluyla Kentleşme ve Konut Sorunu Politikaları" takip etmiştir. Toplu konut üretimini teşvik edici bu politika, arsa temini, teknoloji, gereç, maliyet, standart ve finansmanının temini konularında ayrıntılı programlar oluşturmuştur (ÖĞÜNÇ, O., 1982). 1980 yılında kabul edilen "Milli Konut Politikası", daha önce oluşturulan politikanın bir tür tekrarı niteliğindedir. Yalnız diğer dönemlerden farklı olarak bu dönemde finansman temininde bankaların devreye girmesi düşünülmüştür. Bu plan döneminde gecekonduların konusunun diğer dönemler gibi ağırlıklı olarak gündeme gelmemesi dikkat edilmesi gereken bir husustur. Yalnızca kaçak gecekonduların yapımının önlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bundan sonra yürürlüğe girecek olan 1985-1989 yılları arasındaki Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planı ve 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma planları aşağı yukarı aynı hedeflere sahiptir. Diğer dönemlerdeki hedeflere ek olarak "Toplu Konut Fonu"nın oluşturulması ve dar gelirlilerin ve konut yapımcılarının(*) bu fondan yararlanmaları ilkesi benimsenmiştir.

Sonuç olarak, planlı dönem içerisinde kalkınma planı başlığı altında altı adet plan hazırlanmıştır. İlk üç plan döneminde konut kooperatifçiliği özendirilmek istenmesine karşın yaygınlaştırılamamıştır. Her ne kadar arsa maliyetleri yükselse de yap-sat sistemi çalışmaktadır. Tüm çalışmalara rağmen arsa spekülasyonu devam etmiştir. Konut sektöründe düşük gelirlilerin özelliklerine uygun bir finansman sistemi geliştirilememiş, küçük tasarrufların konut sektörüne kanallene edilmesi sağlanamamıştır. Bu arada kiralarda sağlanmak istenen makul düzeylere indirim gerçekleştirilememiştir.

İlk üç dönemde devletin genel politikası dar gelirli konut temini ile sınırlı iken, son iki dönemde konut üretiminin diğer üretim alanlarında olduğu gibi bir pazar teşkil edebileceği ve bunların rant temininin söz konusu olduğu saptanmıştır. Bu saptamadan yola çıkarak, özel sektörün konut arzına yönelmesini teşvik edici uygulamalar başlatılmıştır(**). Dördüncü dönem son iki döneme geçiş niteliğini taşımaktadır. Son iki dönem aynı zamanda "Liberal Dönem" adı altında da anılmaktadır.

(*) Toplu Konut şirketleri, kooperatif, kooperatif birlikleri buradaki yapımcı kavramını içermektedir. Yap-satçı girişimci ise bu kavramın dışında tutulmaktadır.

(**) Daha ileriki bölümlerde bu uygulamalar detaylı bir biçimde açıklanacaktır.

BÖLÜM 5: MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERİN KONUT SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Cumhuriyetin ilanından bu yana uygulanan konut politikalarını incelediğimiz bu araştırmada, öncelikle konut sorununun nasıl bir yaklaşımla tanımlandığını gördük. Daha sonra ise yetmiş yıllık bir zaman dilimi içerisinde genel hatlarıyla konuta bakış açısı ve uygulanan politikalara tarihsel bir perspektifle bakıldı. Bu aşamadan sonra tarihsel perspektifin sınırlarında getirilen çözümler ayrı ayrı incelencektir. Sorun karşısında getirilen çözümler üç ana başlıkta toplanabilir:

- Yasal mekanizmalar
- İcra mekanizmaları
- Üretim mekanizmaları

Yasal mekanizmalar, devletin konut ile ilgili düzenlediği yasaları içermektedir. İcra mekanizmaları ise yasal mekanizmaların bir tür ürünü niteliğini taşımaktadır. Üretim mekanizması da yasal mekanizmanın gereği ya da sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Herbir mekanizmanın ayrı ayrı inceleme yönteminin benimsenmesi, oluşumların kendi içlerindeki gelişmeyi daha net algılayabilme kaygısından dolayıdır.

5.1. YASAL MEKANİZMALAR

5.1.1. Devletin Konut Sorununa Bakışı

Cumhuriyetin ilk yıllarında konut sorunu ülkenin henüz gündeminde bile değildir. Zaman zaman bazı meclis toplantılarında sağlık koşullarının düzenlenmesi gereğinden bahsedilmektedir; "...Türke ev bark olan her yer sağlığın, temizliğin, güzelliğin, modern kültürün örneği olacaktır". Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere konuttan çok kentin, hijyen koşullarına uygun bir biçimde gelişmesi gereği dile getirilmiştir (TEKELİ,İ., 1993).

Hükümet programlarında ise konut sorununa ilk kez 1 Kasım 1937 tarihinde kurulan, Birinci Celal Bayar Hükümetinin programı içinde yer verilmiştir. Bu programda daha önce temenni şeklinde dile getirilenler yazılı bir metne çevrilmiş ve bu konuda belediyeler görevlendirilmiştir (ÖĞÜNÇ,O., 1892).

Kırkılı yıllara gelindiğinde savaş nedeniyle tüm dünyanın dolayısıyla ülkemizin de içine girdiği ekonomik kriz ülke çapındaki yatırımlarda belli bir yavaşlamaya neden olmuştur. Yalnızca Ankara'nın imarı ve buna bağlı olarak konut yapımını durdurmakla kalmamış aynı zamanda Erzincan evlerinin de gecikmesine neden olmuştur.

Bu dönemde devlet memurlarına konut edinmeleri için maaşlarının belli bir oranı kadar tazminat ödenmesi kararlaştırılmıştır (KARAÖREN,M., 1992). Ancak daha sonra verilen paralaların bu yönde pek bir işe yaramadığı anlaşılmıştır. Memur konutları yaptırılması konusunda ise iki yasa çıkmıştır. Bunlardan birincisi Bakanlıklar kompleksini tamamlayıcı bir unsur olarak yapılacak olan memur apartmanları, ikincisi tüm yurt genelinde memur konutlarının yapılması ile ilgili yasalardır.

Cumhuriyet yönetimi temelde konut yapımını, devletin görevi olarak görmemektedir (KARAÖREN,M., 1992). Devletin halkın konut yapımını kolaylaştıracak, özendirecek önlemler alması ilkesi benimsenmiştir(*). Konut yapımının, belediyeler eliyle yapılmasına gayret edilmiştir. Doğal afet, memur konutları gibi özel durumlarda ise bizzat merkezi yönetim devreye girmiştir.

Başta da belirttiğimiz gibi savaş koşulları birtakım ekonomik tedbirleri almayı zorunlu kılmıştır. Bu nedenden devlet kira piyasasına müdahale etmek zorunda kalacaktır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kiralar oldukça yüksek boyutlardaydı. Bu nedenle çıkartılan bir yasa ile memurlara kıdem derecelerine göre kira yardımı yapılması kararlaştırılmıştır. Daha sonra bu yardım miktarlarında belli artışlar gözlenmiştir. Sonuçta yapılan kira yardımı kira bedelinin yüzde sekseni mertebesine kadar yükselmiştir. Gelirlerdeki bu artış piyasadaki konut arzının parasal değeri üzerinde de artış göstermiştir. Bu durumda ortada bir ifte standart bulunmaktadır. Tazminatlar kiraları yükseltmiş, bu da memur olmayanların aleyhine bir sonuç yaratmıştır. Bu nedele 1940 yılında 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu ıkartılmıştır. Bu kanuna göre kanun süresince devlete kira sınırlama yetkisi verilmektedir. Yasanın içeriğinde, gayrimenkulün kullanım amacı ve şekli değiştiğinde kira hesaplamasının nasıl yapılacağı, kontratların yenilenmesi esasları, tahliye davaları, genel masraflardaki artışların kiraya yansıma biçimlerinin ne şekilde olacağı konularına yer vermektedir. Bu yasada, içinde kiracı aleyhine olan hükümler zaman içinde ek maddelerle düzeltilmeye çalışılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında yönetimin bu kanunu çıkarmasının iki sebebi bulunmaktaydı. Bunlardan birincisi, içinde bulunulan konut kıtlığı içinde konut arzını arttırmak ikincisi ise dar gelirliilerin yüksek kiralardan dolayı evsiz kalmalarını önlemektir. Birinci sebep ile çıkarılan yasa arasında bir çelişki gözlenmektedir. Öncelikle kira sınırlaması, kiracıları pek çok konumda avantajlı konuma geçirmiştir. Bu durumda piyasadaki konutlar mülk sahipleri tarafından krlı bir

(*) Emlak Kredi bankası aracılığıyla uzun vadeli ucuz konut kredisi verilmesi için çalışılmıştır. Ayrıca belediyeler konut yapımı için gerekli malzeme ve teknik yardımda bulunacaklarını vaadetmişlerdir.

kazanç aracı olmaktan uzaklaşacaktır. Hatta bazı mülk sahipleri ellerindeki fazla konutları satmayı düşünecektir. Elbetteki böyle piyasa koşulları içinde bu satıştan yüksek bir kâr payı beklenmesi yanlış olacaktır. Bu durumda konut talebi yalnızca piyasada varolan konutların el değiştirmesi seviyesinde kalacaktır. Böyle piyasa koşulları altında, yeni konut arzı talebin düşük olması nedeniyle başta beklenen boyutlarda gerçekleşmeyecektir. Sonuç olarak kira değerini sınırlayan kanun, hedefinin tam tersi yönde gelişecektir.

Milli Koruma Kanununun 30.maddesine göre çıkarılan kira sınırlaması kanunu, 1953 yılında yapılan bir düzenlemeyle konut dışındaki yapılar için 1 Ocak 1955 tarihinde, konutlar için 1 Haziran 1955 tarihinde sona erdirilmesine karar verilmiştir. Ancak kiracılardan gelen yoğun siyasal baskılar sonucu 18 Mayıs 1955 yılında 6750 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanun ile tekrar ancak bu sefer dolaylı olarak denetim altına alınmış olmaktadır. 1939 yılında ya da daha önce yapılmış binalar ile 1947 yılına kadar yapılan binalar için kullanım amacına göre belli oranlarda artış öngörülmektedir. 1947 yılından sonra yapılmış binalarda ise bağlı olduğu bölgenin belediye encümeninin saptayacağı bir bedel üzerinden kiraya verilmesi uygulaması getirilmiştir. 1961 Anayasası ile önce belediye encümenleri ile ilgili uygulama kaldırılmış daha sonra ise mülkiyet hakkına müdahale edildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından yasa iptal edilmiştir (TEKELİ,İ., 1993).

1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığının kurulmasına kadar olan sürede, özellikle Demokrat Parti zamanında konuta ilişkin politikalar hükümet programlarında yer almamıştır. Bakanlığın kurulmasıyla birlikte devletin konuta bakış açısı da büyük ölçüde değişmiştir. Buna göre; şimdiye kadar birtakım özel kişilerin teknik ve mali gayretleriyle yürütülen konut arzı artık devletin, kamu yararı adına kendi görevleri arasına katılması gerektiği düşünülmüştür. Bu amaçla bakanlığın konut konusundaki görevleri şu şekilde sıralanmıştır;

- Yurdun mesken durumunu ve ihtiyacını tesbit etmek ve ihtiyacın giderilmesi için kısa ve uzun vadeli mesken programları yapmak ve bunların tatbikini sağlamak,
- Şehir, kasaba ve köylerde sıhhi, sağlam ve ucuz mesken inşaatı için gerekli etüdüleri yapmak ve bunların tatbikini sağlamak,
- Islaha muhtaç mesken topluluklarının ıslah veya tasfiye çarelerini araştırmak ve tatbikata geçilmesini temin etmek,
- Evsiz vatandaşlara birer mesken sahibi yapacak veya mutedil kiralarda barınmalarını sağlayacak tedbirleri almak,
- Toplu mesken inşaat hareketlerini teşvik ve toplu mesken inşaatı yapacak belediyelerle daire ve teşekküller arasında işbirliği temin, yapı kooperatiflerinin çalışmalarını gayelerine tevcih etmek ve tip statülerini yapmak, inşaat ve idare işlerini murakabe etmek,
- Şehir, kasaba ve köylerde, hakiki ve hükmi şahıslar tarafından yapılacak meskenler için sermayelerinin yarısından fazlası veya tamamı devlete veya mahalli idarelere ait bulunan kredi müesseseleri tarafından verilen mesken kredilerinin ve yapılan çeşitli yardımların tahsis şartlarını tayin ve tanzim etmek" (TEKELİ,İ., 1993).

Bakanlık kurulurken konuyla ilgili iki güçlü finans kuruluşu olan Emlak Kredi Bankası ve İller Bankası da bağlanmıştır. Bu dönemde henüz devlet planlama teşkilatının kurulmamış olduğu düşünülürse İmar ve İskan Bakanlığının nasıl güçlü bir kentleşme ve konut bakanlığı olarak kurulduğu ortaya çıkar.

Planlı döneme geçildiğinde 1961 Anayasasının yürürlüğe girdiğini görmekteyiz. Bu anayasanın 49.maddesine göre, dar gelirli ya da yoksul ailelerin sağlık koşullarına uygun barınma gereksinmelerini karşılamak ödevini devlete yüklemiştir. Anayasa, barınma sorununun çözümü, sağlık hakkının bir parçası olarak dikkate almış, herkesi konut sahibi yapmaktan değil, "gereksinmeyi karşılamaktan" söz etmiştir (KELEŞ, R., 1990). Bu madde ile anlaşılacağı üzere, kamu yararı adına konut yapma eylemi devletin asal görevleri arasına girmiştir.

1961 Anayasasının kabulünden sonra konutla ilgili olarak yapılan en önemli çalışma 1965'te kabul edilen, 1966'da yürürlüğe giren 634 sayılı "Kat Mülkiyeti Kanunu"dur. Çıkarılan bu kanundan önce, birden çok kişinin kullandığı alanların mülkiyet hakkının çözümünü, Medeni Kanunun 652.maddesine, noterlerin yetki ve sorumluluğuna bırakmıştır (KELEŞ, R., 1990). Bu durum, özellikle gayrimenkul alım, satım, kiralama gibi konularda pürüzlere neden olmakta ve pek çok konunun çözümü mahkemelere aktarılmaktadır. Bu durum da çözümü zorlaştırmaktadır.

Kat mülkiyeti ile ilgili olarak daha önceden ilk yasa tasarısı, meclise götürülmüş ancak psikolojik ve kültürel nedenlerle kabul edilmemiştir.

Kabul edilen yasaya göre, başlı başına kullanılmaya elverişli kat, daire, depo gibi bağımsız bölümlerin müstakil mülkiyete konu olması, kat mülkiyeti kütüğünde her bağımsız bölüme ayrı bir sayfa açılması ve arsa payının bağımsız bölüme bağlanması kararlaştırılmıştır. Yine yasayla ortak kullanıma açık alanlar, tüm maliklerce kurulacak yönetimle ve yönetim planına göre idare edilecektir. Kullanım biçimindeki değişiklikler de yönetim kurulu kararına bırakılmıştır. Yapılmış yapılardaki mülkiyet hakkı, yapılmamış yapılar için kat irtifakı hakkının verilmesiyle çözümlenmiştir.

Yasanın kabul edilmesi şu sonuçları doğurmuştur:

- Her kat maliki ayrı tapu senedi alacak, bu da malike güven duygusu verecektir.
- Malikler, medeni kanunun tanıdığı haklar çerçevesinde her türlü dava açma hakkını elde etmektedirler.
- Malikler, menkullerinden ekonomik olarak istedikleri biçimde yararlanabileceklerdir.
- Yasanın kabulü, yapsatçı üretimi ortaya çıkarmıştır. Konut edinmek isteyen orta tabaka, kolayca konut edinebilmektedir. Yasa mülk konut piyasasını canlandırdığı gibi kiralık konut piyasasını da canlandırmıştır. Artık mülk sahipleri, konutlarını istedikleri biçimde, kimsenin müdahalesi olmaksızın kiralayabilmektedirler.

1963 yılının başında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya girmiştir. Plan içinde konut sektörü ayrı bir bölüm olarak yer almaktadır. Plan izlenecek politikayı beş ana ilke halinde saptamıştır:

- 1- Konut yatırımlarına yapılan harcamaları toplam yatırımın yüzde yirmisinden daha çok arttırmadan, tedbirler alarak, aynı yatırımla daha çok konutun yapımını sağlamak.
- 2- Lüks konut yapımının kısılması ve sağlık bakımından sakıncası olmayan en ucuz halk konutu tipinin seçilmesiyle daha çok sayıda konutun yapımını ve daha geniş bir kütlenin barındırılmasını sağlamak.
- 3- Sahiplerinin oturacakları evlerle birlikte, düşük kiralı halk konutları yaparak kiranın özellikle dar gelirli ailelerin imkanlarını zorlayıcı etkisini azaltmak,
- 4- Her türlü arsa alım satım oyunlarını önleyici tedbirlerle, ev yaptırmak isteyenlerin uygun fiyatlarla arsa edinmesini sağlamak.
- 5- Gecekonduları, içinde oturanlara konut bulmadan yıkmamak. Herşeyden önce bu gecekonduların arsa mülkiyeti problemlerini çözmek, kamu hizmetlerini tamamlayarak durumlarını düzeltmek, ancak çok kötü olanlarını içinde yaşayanların konut ihtiyacını karşılamak suretiyle ortadan kaldırmak" (TEKELİ, I., 1993).

Birinci beş yıllık planda belirtilen "halk konutları" kavramı ülke için oldukça yeni bir kavramdır. Kısıtlı bir kaynakla daha çok konutun yapılabilmesi için böyle bir kavram getirilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucu 1964 tarihinde Resmi Gazetede "Halk Konutları Standartları" yayınlanmıştır. Bu standartlar, devletin konut konusundaki teşviklerinin ve konut yapım politikalarının ne tür konutlara yöneleceğini belirleyen ölçütleri getirmesi bakımından önemlidir. İki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm resmi gazetede yayınlanmış ve uyulması zorunlu kurallardır. Bu bölümde konut projeleri ile ilgili kurallar, tesisatla ilgili kurallar, yapı malzemesi ile ilgili seçimler ve proje çizimi ile ilgili kurallar yer almıştır. İkinci bölümde ise uyulması zorunlu olmayan tavsiye niteliğinde maddelerden meydana gelmiştir. Bu bölümde de taşıyıcı sistemler, ısı tecridi ve yangına karşı alınması gereken önlemler bulunmaktadır.

Hazırlanan halk konut tipleri iki grupta toplanmaktadır. Asgari nitelikli halk konutları ailenin çocuk sayısına göre altı tip saptamıştır. Bu planlar kullanım alanlarına göre 30.5 m² ile 63.0 m² arasında değişmektedir. Orta nitelikli halk konutları için on tip hazırlanmıştır. Bunların kullanım alanları ise 40-100 m² arasında değişmektedir. Verilen değerler kullanım alanlarıdır. Yapı içinde özellikle duvarlarda kullanılan malzemeye göre brüt alanlar değişebilmektedir. Buna göre getirilen standartla yalnızca yapı büyüklüğü ile değil aynı zamanda malzeme standartları ile de ilgilidir (SUHER, H., 1964).

Hazırlanan bu standartların toplumun tüm kesimleri tarafından uyulmasının sağlanması için bir dizi karar alınmıştır. Bunlardan ilki 1963 tarih 198 sayılı yasayla halk konutu niteliğini taşıyan binaların alım satım vergilerinin yüzde elli oranında indirilmesidir. Daha sonra 1964 yılında çıkarılan bir yasayla bu nitelikteki yapılara vergi muafiyeti sağlanmıştır. Diğer bir karar ise

devlet memurlarına yalnızca bu standartlara uygun konut yapımları koşulunda kredi verileceği şeklindedir.

1970'li yıllarda ülkenin içinde bulunduğu siyasal koşullar nedeniyle konutla ilgili önemli uygulamalara rastlamaktayız. Oldukça sık aralarla hükümetlerin değişmesi bu konuda orta ve uzun vadeli programların uygulanmasına engel teşkil etmektedir. Ancak bazı hükümet programlarında yine anayasa ile paralellik kurabilecek biçimlerde konutla ilgili çok genel ifadeler yer verilmiştir. Bu ifadeler uygulanmış programlar olmadığından araştırmamızda ayrıntılı olarak yer verilmemiştir.

1960'lardan 80'lerin başına kadarki zaman zarfı içerisinde değiştiğimiz yasaların dışında yeni ve sorunu yakından ilgilendirecek uygulamalara yer verilmemiştir.

1980 yılına gelindiğinde ise Türkiye bir ara dönem yaşamıştır. Bu dönem ikibuçuk yıl yürürlükte kalmış ancak tam anlamıyla uygulanamamış ilk 2487 sayılı ilk toplu konut yasasının çıkarılması adına önem taşımaktadır.

Bu kanun çıkarılmadan önce ülkenin içinde bulunduğu koşulları irdelemek gerekir. 1979 yılına kadar kişisel birikimler genellikle gayrimenkule yatırılmaktaydı. 1979 yılında ise piyasada yüksek faiz veren bankerler belirmiştir. Yüzde elli hatta daha yüksek faiz veren bankerlere halkın ilgisi büyük olmuştur. Bu şekilde birikimler bu yöne kaymış hatta bazı kimseler ellerindeki gayrimenkulleri satarak bankere yatırmışlardır.

Bu koşullar altında yapım piyasası bunalıma sürüklenmiştir. Bu dönem, alıcı bulamayan konut sayısının arttığı dönemdir. Alıcı bulamayacak konut yapmak yapımcı için özendirici değildir. Bu durum konutla doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunan kesimler üzerinde büyük bir ekonomik baskı yaratmıştır.

Böyle bir ekonomik ortam içine 1981 tarihinde 2487 sayılı Toplu Konut Yasası çıkarılmıştır. Yasanın birinci ilkesi bireysel konutları değil toplu yapımı, geniş çaplı üretimi özendirmek amacındadır (KARAÖREN,M., 1992). "Toplu Konut"u tanımlarken de 750-1000 konutun üretilmesi koşulunu öngörmüştür. Bu şekilde varolan konut açığının kapatılabileceği varsayılmıştır. İkinci olarak yasa temelinde dar ve orta gelirli hedef kitle olarak belirlemiştir. Ancak toplu konut edinebilmek için gereken "ön biriktirim" koşulu ve bunun alt sınırın yasanın hedeflenen kitleye ulaşmasını engeller niteliktedir. Yasanın dayandığı üçüncü ilke ise, toplu konutu "toplumsal konut" ölçüleri içinde öngörmüş olmasıdır. Kamu kaynaklarından yararlanacak konutların yüzölçümlerinin 100 m²'den az olması koşulu, bu ilkenin gereğidir. Konutlar küçüldükçe, kredilerin faiz ve geri ödeme sürelerinde sağlanan kolaylıklar, toplumsal konutu özendiriminin yollarındandır. Dördüncü ilke ise nüfusu yarım milyon ve altındaki kentlerde yapılacak toplu konutlar için faiz ve geri ödeme koşullarında yapılacak kolaylıklar sayesinde büyük kentler de yığılmayı önlemektir. Ancak bu ilkenin büyük kentlerin ekonomik çekiciliği karşısında tam olarak gerçekleşmesini beklemek doğru bir yaklaşım olmaz. Beşinci ilke konut iyeliğinin bireylere ait olması

ilkesidir. Altıncı ilke yasa kooperatifleri, kooperatif birliklerini ve bu tip kamu kuruluşlarını saymakta ancak özel teşebbüsün kurduğu toplu konut kuruluşlarını yasanın dışında bırakmaktadır. Bu ilkedan yola çıkarak tanıdığı kuruluşlar için toprak temini ve kamulaştırma işlemlerinde kolaylıklar getirilmiştir. Yasanın dayandığı son ilke ise konuta yatırımın verimli yatırım kapsamına alınmasıdır. Bu ilke aslında plansız ve planlı dönemler içinde çok önemli bir yere sahiptir (KARAESMEN,1982).

Çıkarılan yasa sonucunda üç büyük kentteki 4158 kooperatiftan 4022'sinin istemleri onanmıştır. Açılan kredi miktarı 53 milyardır. Bunun ancak 20 milyarı ödenebilmiştir. Bunların dışında yukarıda belirttiğimiz ilkeler gerçekleştirilememiştir (KELEŞ,R., 1990).

1961 Anayasası barınma sorunuyla sağlık hakkı arasında bir paralellik kurmuş ve bu doğrultuda, sağlıklı kent sağlıklı konut kavramları altında politikalar gütmüştür. 1961 Anayasasından sonra yürürlüğe girecek olan 1982 Anayasası'nın 57.maddesinde, "Konut Hakkı" başlığı altındaki metin şöyledir; "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirler alır. Ayrıca, toplu konut teşebbüslerini destekler. "Görüldüğü gibi, yeni düzenleme konutu, sağlık hakkının bir uzantısı olarak değil, insanın verimli çalışmasını doğrudan doğruya etkileyen ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak ele almıştır.

Eski anayasa, konut yönünden, yoksul ve dar gelirliyle öncelik verirken , yeni anayasa, bir öncelik hükmü yer almamıştır. Bu demektir ki, devlet bütün sınıfların konut gereksinimleriyle ilgilenmek zorundadır. Yalnız dar gelirli veya yoksulların konut sorunlarını çözmekte başarı elde edememiş bulunan devletin, kaynak kıtlığı da hesaba katılırsa tüm sınıflar için bu ereği gerçekleştirme oranı daha zayıf bir olasılıktır.

Yeni anayasa, konutu, dört duvarla bir çatıdan ibaret görmeyip, "kentlerin özelliklerini hesaba katarak" ve "çevre koşulları içinde" algılamak ve planlarla ilgisini aramak da olumlu bir yaklaşımdır. Son olarak yirmi yıldır sık sık sözü edilen "toplu konut" girişimlerini desteklemek görevi verilmiştir. Ayrıca bu girişimleri desteklerken toplu konut firmaları, kamu kesiminin toplu konut girişimi ve kooperatifler arasında bir ayrım yapmamaktadır.

Yeni anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra, birinci toplu konut yasasının başarı kazanamaması üzerine 1984 yılında 2985 sayılı ikinci toplu konut yasası çıkartılmıştır. Yasa on maddelik bir çerçeve yasa niteliğindedir. Eski toplu konut yasasındaki ayrıntılı hükümler yerine, sadece toplu konut fonunun kuruluşu, kaynakları ve denetlenmesine ilişkin hükümler yer almıştır (KARAESMEN, 1982).

Toplu Konut Yasası, özerk yönetimi konut politikasını uygulamakta tek otorite sayılmıştır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin konut alanındaki sorumluluklarını yerine getirmelerine yardımcı ve onları yönlendirici özelliği yoktur. Hatta, kentlerin gelişme alanlarında yeni yerleşim alanları bulma yetkisi bile, özerk yönetimin temsilcisi olan valiliklere verilmiştir. 1984 yılında siyasal erki elinde bulunduran siyasal parti örgütü ile çok sıkı bir biçimde bütünleşmiş bir özerk

yönetimin akçal ve öteki tüm yetkileri yerel yönetimlere vermek yerine kendi elinde bulundurmayı yeğlemiştir.

Toplu Konut Fonu'nun yönetimi, Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına ilişkin 2983 sayılı yasa ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine verilmiştir.

Yasaya göre toplu konut alanları, anakent belediyelerinin sınırları içinde en az 1000 konutun, öteki belediyelerin sınırları içindeyse en az 400 konutun sığacağı büyüklükte yerleşme yerinin nazım imar planı sınırları içinde bulunması gereken alanlardır. Toplu konut alanlarının belirlenmesinde, yönetmeliğin aranmasını istediği noktalar şöyledir:

- "1- 0 yerleşim yerinde bir konut gereksinimin bulunup bulunmadığı,
- 2- Büyük yatırım projeleri nedeniyle bir konut gereksinimi çıkıp çıkmayacağı,
- 3- Kentsel gelişmeyi engelleyici etmenlerin bulunup bulunmadığı,
- 4- Verimli tarım topraklarının bulunup bulunmadığı,
- 5- Çevre kirliliği sorunu yaratıp yaratmayacağı,
- 6- Altyapısının ve toplumsal tesislerinin bulunup bulunmadığı" (KELEŞ, R., 1990).

Yeni yasanın eskisinden farkı, bireylere de kredi verme yolunu açmış olmasıdır. Yasa toplu konut fonunun kullanım yerleri arasına "ferdi kredi" verme yolunu da eklemiştir.

Yeni yasanın getirdiği yeniliklerden ikincisi, özel kesimdeki toplu konut firmalarını da toplu konut kuruluşu kavramı içine alması, bir başka deyişle büyük holdinglerle konut yapım ortaklıklarına da, kamu kaynaklarından yararlanılabilecek yapım örgütleri arasında yer vermesidir.

Yeni yasal düzenlemelerle Fon'dan kredi alabilecek konut büyüklükleri 150 m²'ye yükseltilmiştir. Konut edinmek için kredi kullanımı, halk konutları standartlarında olması koşuluna bağlanmıştır. 150 m²'lik konutlar için kredi verilmesi halk konutu standartlarının 150 m²'ye yükseltilmesi demektir. Bu durum üretilen konutlar açısından bir çelişki yaratmaktadır. Son olarak ikinci yasada konutlar içinde kredi alınabileceği hükmü yer almaktadır. Ancak daha sonra Fon'daki kaynağın kısıtlı olması nedeniyle bu hüküm kaldırılmıştır.

Günümüzde ise bu yasa halen geçerliliğini korumaktadır. Kamu Ortaklığı İdaresi Toplu Konut fonundan yararlanarak İstanbul'da Halkalı, Ankara'da Eryaman vb. yerleşimler üretmeye devam etmektedir. Öte yandan Emlak Bankası bugün çok büyük ölçekli toplu konut alanları inşa etmektedir. Bunlara örnek verecek olursak Ataköy, Bahçeşehir, Ataşehir vb. gösterebiliriz.

Bu bölüm içerisinde şu ana kadar anlatılanlar, siyasal mercilerin konut konusunda hangi yasal mekanizmalar çerçevesinde hareket ettiklerini bu amaçla çıkarılan yasalar, hükümet programları, anayasalar vb. araçları irdelemiştir. Bunların temelinde yatan nedenler üzerinde durulmuştur. Elbetteki yalnızca yasa çıkarmak konut sorununa çare bulmak için yeterli değildir. Yapılan uygulamaların bir de finansal mekanizmalar tarafından algılanması ve uygulanması konusu vardır. Bu aşamadan sonra diğer bölümde yasal mekanizmaların icra mekanizmaları tarafından uygulama biçimleri üzerinde durulacaktır.

5.1.2. İmar Düzenlemeleri

Kurtuluş savaşı sonrası kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti yalnızca bir savaş sonrası getirilen yeni bir düzen değil aynı zamanda geçmişle ilgili pek çok bağın da koparılması anlam- larını taşımaktadır. Bunların başında Osmanlı Hanedanlığı yer almaktadır. Burjuvazinin emper- yalizme karşı zaferi yönetim düzeni dışında pek çok kültürel ve sosyal olgulardaki zaferi de kap- samaktadır.

İstanbul yani Osmanlı İmparatorluğu'nun başkenti sahip olduğu kültürel mozaikle im- paratorluğun bir sembolü niteliğini taşımaktaydı. O halde yeni Türkiye Cumhuriyetinin de baş- kenti olamazdı. Bu şekilde yeni başkent Anadolu'nun coğrafi olarak merkezi sayılabilecek Anka- ra seçilmiştir. Ankara, burjuvazisinin, Anadolu'nun merkezinde yaratıldığı yer olacaktır. Anka- ra'nın kent planlamasındaki başarısı bir anlamda cumhuriyet rejiminin başarısıyla özdeşleşmiş- tir. Savaş sonrası yalnızca Ankara'nın imarı sorunun dışında büyük yangınlarla yakılan çok sa- yıdaki Batı Anadolu kentinin yeniden planlamasını da gerektirmektedir. Ayrıca birinci dünya sa- vaşı içinde, gerek kurtuluş savaşı içinde ve barış anlaşması sonucunda, müslüman olamayan nüfusun büyük ölçüde Anadolu'yu terk etmek zorunda kalışı ve onun yerine Anadolu dışından müslüman Türklerin yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu kentlerin yapısında da etkileri görülen önemli bir olaydır. Büyük nüfus hareketleri sonucu İstanbul gibi kentler nüfus kaybetmişlerdir. Büyüyen değil küçülen bir kentin sorunlarıyla karşı karşıya kalınmıştır. Nüfus bir milyon ikiyüz- bin düzeyinden yediyüzbin düzeyine inmiştir (TEKELİ, İ. 1980).

Cumhuriyet döneminde ilk ele alınan sorun Batı'daki kentlerin planlarının yapılmasıdır. Bu alanlarda Osmanlı döneminde yangın yerleri için geliştirilen planlama yaklaşımları uygulan- mıştır.

Savaş sonrası yangın alanlarında daha önce görülmeyen önemli bir özellik vardı ki bu da bu alanların sahiplerinin Anadolu'yu terk etmiş olmalarıdır. Bu durumda yeni düzenlemeler yapmak için mülkiyet sorununun çözülmesi daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle 1925 yılında 1882 tarihli Ebniye Kanunun bazı maddelerini değiştiren 642 sayılı kanun çıkartılmıştır. Bu yasa ile yüzelliden fazla binanın yandığı alanlarda belediyelere önemli düzenleme yetkileri verilmiştir. Bu alanlarda belediyeler yeni planlar hazırlatacaklardır. Böyle büyük yangın alanları tarla olarak sayılacaktır. Bu alanda arsası bulunanların arsasının değerini kurulan bir komisyon belirleye- cektir. Bu belirlenen değer karşılığı bono olarak arsa sahiplerine verilecektir. Hazırlanan yeni plana göre arsalar açık arttırmaya çıkarılarak satılacaktır. Bono sahipleri arsaları yeni değerini ödemekle bonolarını kullanabileceklerdir. Başka hiçbir önceliğe sahip değildirler. Böylece Kurtu- luş Savaşında yanan kentlerdeki mülkiyet sorunları çözülmüş olmaktadır (TEKELİ, İ. 1980).

Bu dönemde İstanbul'da nüfus yoğunluğu olarak bir küçülme gözlenmektedir. Şehre- minlikte kurulan bir komisyonca İstanbul'un Beyoğlu ve Kadıköy yakası dahil 1/5000 ölçekli ha- ritasının hazırlandığı ve bunun üstünde imar planı kararları alındığı bilinmektedir. Bu kararların

içinde Fatih-Edirnekapi yolunun açılması ve tramvay hattının yapılması olmuştur. Bu karar küçülen İstanbul'un karşılaştığı bir sorunu ortaya koyması bakımından ilginçtir. Büyük yangın yerlerine plan yapmak o kesimin gelişmesini sağlayamamaktadır. Çünkü kentte bir nüfus baskısı yoktur. O zaman yangın alanlarında çok düşük gelir gruplarından gelen kişiler ancak derme çatma ahşap evler yapmaktadırlar. Kentin ortasında böyle alanların kalması istenilmediğinden, bu alanlar ortasından geniş bir yol açılarak ve bir kamu ulaşım sistemi getirilerek yeni emlak yatırımları için kullanılmak istenilmektedir. Böylece kentin ortasındaki düzensiz ve emniyetsiz alanlar ortadan kalkacaktır. Bir anlamda düşük gelir gruplarından olanlar kentin çevresine itilmiş olacaktırlar.

İstanbul'da durum böyle iken Ankara'nın sorunu çok farklıdır. Başkent seçilen Ankara'nın nüfusu hızla artmaktadır. Yeni başkentin oluşumu için hemen uygulamaya geçilmesi gerekiyordu. Bu baskılar altında Ankara kendini planlama faaliyetlerinden çok uygulamanın içinde bulmuştur. Başkent kararının verilmesinden sonra cumhuriyet yöneticileri soruna bir plan hazırlayarak değil, bir uygulama örgütü kurarak yaklaşmışlardır.

İlk örgütlenme, Osmanlıların belediyeçilik deneyiminin de etkisiyle, 1924 yılında Ankara Şehremanetinin kurulması olmuştur. Şehremaneti Osmanlı belediyeçilik deneyi içinde başkente özgü bir yerel yönetim biçimidir. Böylece ulusal düzeyde önem verilen bu soruna ilk örgütlenme yaklaşımı herşeye rağmen yerel yönetim düzeyinde kalmıştır. Öncelikle kurulacak yeni şehrin gereksinme duyacağı yapı malzemeleri ve kentsel temel alt yapı hizmetlerinin üretimi belediye eliyle örgütlenmiştir. Ankara'da geniş bir arazi üzerinde tuğla, kiremit, kereste, kireç, elektrik fabrikaları ve bunlara yakın "amele" evleri inşaa ettirilmiştir. Ankara'nın içinde bir un değirmeni, bir un fabrikası, bir numune fırını, bir tertiphane ve gaz deposu kuruldu. Ankara'da üretici bir belediyeçilik anlayışı uygulanırken, yeni ve önemli bir yatırım alanı haline gelen Ankara'nın modernleştirilmesi projesi yabancı sermayenin ilgisini çekmektedir. Amerikan Ulen firmasının girişimleri, tüm çabalarına karşın sonuçsuz kalmıştır (ŞENYAPILI, T. 1985).

Bu dönemin en önemli girişi, Yenişehrin kurulacağı 4.000.000 m².lik alanın istimlak edilmesidir. Belediyenin girişiyle 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı kanun çeşitli bakımlardan ilginçtir. Önce eski Ankara ile M.Kemal'in oturmak için kendisine seçtiği Çankaya bağları arasındaki bu alan istimlak edilmesi şehrin gelişme yönünü belirlemektedir. Başkentin eski Ankara'da yoğunlaşmaması için önemli nedenler vardır. Arsa spekülasyonunun çok yüksek değerlere ulaştığı eski Ankara çevresinde başarılı çağdaş bir kent kurma olanağı yoktur. O nedenle yeni alanlara açılmak gerekecektir (TEKELİ, İ. 1980).

583 sayılı yasanın diğer ilginç özelliği istimlak edilen toprakların piyasa değeri üstünden değil, vergi değeri esaslı üzerinden istimlak edilmesidir. Öte yandan 583 sayılı kanun imar görececek alanların değer artışının bölüşülmesinde uzlaşmacı bir tutum içindedir. Toprağı istimlak edilenlere, şehirleşen arsalarda % 25'ini verecektir.

1927 yılına ulaşıldığında Ankara sorununa yerel yönetim düzeyinde ve parçacı kararlarla yaklaşıldığında yeterli bir çözüm bulunamayacağı anlaşılmaya başlanmıştır. Bir yandan nüfusun hızla artma sorununu çözümleyemiyordu, öte yandan yaratılması istenen ulusal burjuvazinin kültürünü ya da yaşam biçimlerini simgeleyecek modern bir kent yapısı yükselmeyordu. Bunun için yeni örgütlenme yolları aranmaya başlanmıştır. Kent planlaması yaptırılması konusunda arayışlara girilmiştir.

Ankara'da kent planlaması gereğinin ortaya çıkması üzerine 1927 yılında M.Höystler'e eski ve Löhler'e yenişehrin planları yaptırılmıştır. Löhler'in planlaması hemen uygulamaya konuldu. Daha detaylı planlar elde etmek için ise Alman plancı Prof.H.Jansen çağırıldı. Ankara kenti için yarışma açıldı ve Almanların dışında bazı Fransız plancılar da bu yarışmaya davet edildi. Yarışma sonucunda Jansen'in planı birinci seçildi. Prof.H.Jansen daha önce Berlin şehir planlama yarışmasında da birinciliği kazanmıştır (TEKELİ,İ., 1980).

1931 yılında 1351 sayılı yasa ile "Ankara Şehri İmar Müdürlüğü" kurulmuştur. Bu müdürlük planlama ve uygulama yetkilerine sahiptir. Bu müdürlük "Dahiliye Vekaletine" bağlıdır. Beş yıllık plan ve programları hazırlayıp bakanlar kuruluna sunmakla yükümlüydüler (KELEŞ,R., 1990).

Ankara kenti için açılan yarışmada daha önceden yapılan uygulamalar kriter olarak alınmaktadır. Bu şekilde kentin gelişim yönü ortaya çıkmıştır.

Kentin en prestijli ekseninin ne olacağı M.Kemal'in oturacağı yeri seçmesi ve bu yere kenti bağlayan yolun yapılmasıyla belirlenmiştir. Yarışmada bazı yolların, önemli binaların yerlerinin ve eski şehrin korunması gerekmektedir.

Jansen'in projesi başkente yaraşacak nitelikte görkemli bir proje değildir. Proje Ankara'da güçlü bir yeşil sistemi kurmaktadır (Gençlik Parkı, Hipodrum vb.). Düşük yoğunluklu bahçeli evlerden meydana gelen bir konut dokusu önermektedir. Bir hükümet mahallesi, bir üniversite mahallesi ve işçi evleri mahallesi yer almaktadır. Dört kademeli genel olarak dar tutulmuş yollar ağı vardır. Bu ağ, çıkmaz sokaklar ve yaya yolları ile insani ölçeğe getirilmiştir. Aslında Jansen kenti Yenişehir kesiminde geliştirmekten çok Etlik sırtlarında geliştirmeyi istemiştir. Böylece kentin demiryoluyla ikiye bölünmesi önlenecek ve iklim koşulları daha iyi bir kent doğacaktır. Kentin eski kısmında ise hiçbir değişiklik yapılmayacaktır (TEKELİ,İ. 1980).

Hazırlanan nazım plan 1932 yılında onaylandı. Hazırlanan ilk beş yıllık program da 1934 yılında uygulamaya konuldu. Jansen'in planında iki konuda çelişki gözlenmektedir. Bunlardan birincisi, nüfus yoğunluğunun hesaplanmasında yanlışlık yapılmasıdır. Yapılan hesaplamalara göre kentin nüfusu elli yıl sonra üçyüz bin olacaktır. Oyka ki bu rakamın çok üstüne çıkmıştır. Diğer bir çelişki ise Kent toprağının istismak edilmesine karşın tekrar özel mülkiyete açılması, plan üzerinde spekülasyon baskılarının doğmasına neden olmuştur.

Kent planlamasının ve yönetiminin yeniden şekillendirilmesine girilen 1930-36 yılları arasında birbiri ardına çıkarılan yasalarla bu gerçekleştirilmiştir. Bu yasalar dizisinin ilki 1580 sayılı belediyeler kanunu olmuştur. Bu kanun belediyeler önemli sağlık ve sosyal yardım işlevleri vermiştir. Hemen ardından 1593 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun dördüncü maddesi; "Şehir kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, belediyeler özel idareler ve diğer mahalli idarelerce yürütülür. Bakanlık özellikle bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde örnek kuruluşlar açar." ibaresi yer almaktadır (KELEŞ, R. 1990).

Belediyelere kent yönetiminde geniş yetkiler verilmektedir. Bu yetkilerle finansman konusu da gündeme gelmiştir. 24 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı yasa ile Belediyeler Bankası kurulmuştur. Önce sadece bir finansman kurumu olarak ortaya çıkan Belediyeler Bankası zaman içinde yeni işlevler edinecek bugünün İller Bankası haline gelecektir.

1930 tarih 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu 20.000'den büyük nüfuslu yerleşmelerin üç yıl içinde plan hazırlatması ve yapılacak tesisatın senelere bölünmüş ve belediye meclisince onanmış bir programı olmasını öngörmektedir. 1933 tarih 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu halihazır haritasının hazırlatılması ve beş yıl içinde de ya tek başına ya da belediyelerin plan hazırlatmak için kuracakları birlikler eliyle kent planı yaptırmaya mecbur tutulmaktadır. Bu yasanın akabinde planların hazırlatılabilmesi için 1935 tarihinde ve 2763 sayılı kanunla "Belediye İmar Heyeti" kuruldu (TEKELİ, İ., 1980). Bu yasalarla, ülkedeki kentleşme hareketlerinin bir plan dahilinde yürütülmesi gereği ortaya konmaktadır.

30 Mayıs 1939 tarihinde çıkarılan 3611 sayılı Nafıa Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa ile İçişleri Bakanlığı'nın kent planlamasına ilişkin teknik görevleri bu Vekaletle devredilmiştir. Böylece Türkiye'nin merkezi yönetimi içinde kent planlaması ve yönetimine ilişkin denetleme işlevleri bu iki bakanlık arasında farklılaşmıştır.

21 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun şehirlerde arazi kullanma miktarları, yol genişlikleri, bina çıkıntıları vb. konularda şartları getirmiştir (BİLGİN, İ., 1992).

İlk istimlak kanunu 1934 tarih 2722 sayılı kanundur. İkincisi 1939 tarih 3710 sayılı kanundur Üçüncüsü ise 1940 tarih ve 3908 sayılı Erzincan depreminden sonra yeniden kentin kurulabilmesi için çıkarılan kanundur. 2722 sayılı kanunda 1833 sayılı kanuna göre kayıtlı arsaların vergi matrahları üzerinden ve 1837 sayılı kanuna göre kayıtlı gayrimenkullerin piyasa değerlerinin on katı değeri üstünden istimlakini kapsamaktadır. 3710 sayılı kanunda ise tüm arsa ve binaları piyasa değeri üstünden kamulaştırılması öngörülmektedir (TEKELİ, İ., 1980). En son çıkarılan kanunda binalarında kamulaştırılabilmesi yasayı daha adaletli bir hale sokmaktadır. Çünkü bir önceki yasada her ne kadar piyasa değerlerinin on katı üstünden kamulaştırma yapıldıysa da arsanın üstündeki yapının değeri kamulaştırma dışında kalmaktaydı bu da belirlenen değeri belirsizleştirmektedir.

Cumhuriyetten bu yana yapılan kent planları ve halihazır kent haritaları ya harita mühendisleri tarafından ya da birtakım yabancı mimarlar tarafından yapılmaktaydı. Burada iki sorun bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yabancı plancılarının Türkiye'de kent planlarını yapmaları hoş karşılanmamaktaydı. Bunun sebebi kent planlaması yapan kişinin yerel özelliklere hakim olması gereğinden kaynaklanmaktaydı. Diğer ise harita mühendislerinin planları çıkarmaları mimarlık camiasında bir kimlik sorununu doğurmaktaydı. Bu şekilde 1938 tarih 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Kanunu çıkartıldı. Bu kanunla kent planlarının kimler tarafından yapılacağı, kent plancılarının sahip olmaları gereken özellikler bir standarda bağlanmış olmaktadır.

Bu döneme kadar yapılan kent planlamaları beş aşamada gerçekleşmiştir:

- Mahalle planlamaları,
- Köy planlamaları,
- Eskiden var olan kentlerin planlamaları,
- Yeni kentlerin planlamaları
- Bölge planlamaları.

Mahalle Planlamaları: 1930'lar sonrası gelişmelerin ortaya çıkardığı gereksinimlerden doğmuştur. İlk etapta memurlar biraraya getirilip örgütlenmeleri sağlanarak büyük konut kooperatifleri kurulmuştur. Bu kooperatiflere kent alanları dışında arsa sağlanarak yerleşmeleri amaçlanmıştır. Mahalle ölçeğindeki yerleşmelere ilk örnek 1936 yılında Jansen'in planladığı Bahçelievlerdir. Bunu Güvenevler ve diğerleri takip etmiştir.

Bir diğer mahalle ölçeğindeki konut yerleşimi ise devlet eliyle açılan fabrikalarda çalışacak işçilerin oturacakları konut alanlarıdır. Bu alanlarda yapılacak konutların en az 250 m² bahçesinin olmasına özen gösterilmiştir. Bunun sebebi burada oturacakların bu bahçelerde uğraşmaları ve bu şekilde hem kendi ekonomilerine katkıda bulunmalarını hem de sağlıklı bir hayat sürmelerini sağlamaktır (KARAÖREN,M. 1992).

Bir başka mahalle ölçeğindeki konut yerleşimi ise devletin kendi memurları için bizzat kendisinin yaptığı konut yerleşimleridir. Buna örnek olarak 1944 yılında yapılan Saraçoğlu Mahallesini örnek gösterebiliriz (BİLGİN,İ., 1992).

Köy Planlamaları: "İdeal Cumhuriyet Köyü" birtakım yabancı kaynaklardan esinlenerek planlanmıştır. Ancak bu planlar Türkiye gerçeği ile pek fazla bağdaşmamaktadır. Bu planlar hayata geçirilirken başta belirtilen idealin dışına çıkmıştır. Göçmenlerin yerleşebilecekleri köyler şeklini almıştır (TEKELİ,İ., 1980).

Varolan Kentlerin Planlaması: Buradaki planlama ilkesi varolan mevcut dokuyu zedelemekten gerekli altyapının sağlanması, şehrin elli yıl içindeki gelişimini de gözönüne alarak gerekli yolları açmak, yerleşim alanlarını saptamak, buradaki arsa faaliyetlerini düzenlemek, cumhuriyet ideolojisinde sokak, ada, meydan kurgularını düzenlemek şeklinde olmuştur.

Yeni Kentlerin Planlaması: İki türde yeni kent planlaması gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki eski kentlerin devamına yeni kentlerin oluşturulmasıdır. Buna en tipik örnek olarak Ankara'yı verebiliriz. Eski kent dokusu ıslah edilerek muhafaza edilmiş, ancak güneye yeni bir kent kurulmuştur. İkincisi ise devlet eliyle sanayileşme çabaları içinde Anadolu'da yeni kentler kurulmak istenmiştir. Bunlar yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin modern kentlerini temsil etmeleri amaçlanmıştır.

Bölge Planlaması: İlk bölge Zonguldak kömür havzası da olmuştur. Buradaki eğilimler incelenmiştir.

1950'li yıllara gelindiğinde bir yandan rejimin niteliğinde belli bir değişme olmuş bir yandan da hızlı bir kentleşme yaşanmaya başlamıştır. Bu koşullar altında 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu bir imar kanunundan öte bir talimatname niteliğini taşımaktadır. Bu dönem faaliyetlerinin belirlenmesi için 1955 yılında Birinci İmar Kongresi düzenlenmiştir. Bu kongre sonucunda, devletin imar ve konut konularını yürütecek olan İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasına karar verilmiştir. Bu bakanlık 1958 yılında kurulmuştur. Öte yandan 1956 ve sonrasında uygulanacak olan imar ve konut politikalarının ana hatlarıyla çerçevesi çizilmiştir. Buna göre kongre imara ilişkin kararı şu şekilde belirlemiştir:

"... Komisyonumuz imar işlerinin % 80'ini teşkil eden mesken meselelerinin memleket ölçüsünde sosyal bir dava olduğuna işaret eder; mevzii tedbirler yerine, bunun bir amme hizmeti olarak ancak devlet otoritesinin müdahalesi ile karşılanabileceğini kabul etmiştir" (TEKELİ, İ., 1980).

Kongre sonrası yapılan çalışmalar sonucu 6785 sayılı İmar Kanunu 1956 yılında kabul edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli iki nokta bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, ilk defa imarla ilgili bir yasa Yapı ve Yollar Kanunu adı altında değil İmar Kanunu adı altında çıkarılmıştır. Bu imara bakış açısındaki farklılığı ortaya koymaktadır. İkincisi ise yasa içerik olarak da yönetmelik biçiminde oldukça uzaktır. Kentsel ve yöresel özellikler dikkate alınmaktadır. Bu açıdan getirilen kararlarda bu yönde bir esneklik dikkati çekmektedir.

6785 sayılı yasa iki kademede uygulanacaktır. Bunlardan birincisi "nazım plan" ikincisi "tatsikat plan"larıdır. Yeni uygulamayla kapsamlı bir planlama anlayışının benimsendiği gözlenmektedir.

Daha önceki bölümlerde bahsettiğimiz üzere kentleşme nedeniyle kent içi arsaların maliyetlerinde artışlar olmuş bu yüzden kent sınırlarının dışına taşarak buralarda yapılaşmaların olduğundan bahsetmiştik. Bu durumun da kentlerin yağ lekeleri gibi büyümesine yol açtığını görmüştük. 6785 sayılı yasada bu duruma karşı belediyelere, belediye sınırları dışındaki mücavir alanlarda da ek yetkiler verilmiştir. Öte yandan İmar Yasasının 18. maddesine göre belediye hizmetlerinden yararlanmak için kullanma izninin alınması koşulunun getirilmesi de imara

aykırı binaların yapılmasını engellemek içindir.

Bu dönemde iki kez imar affı çıkartılmıştır. Bunlardan ilki 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar hakkındaki yasadır. Yasaya göre belediye ya da kamu arsalarında yapılmış mahalle büyüklüğündeki konut alanlarının arsalarının sahiplerine satılmasını öngörmektedir. Ancak buradaki koşul oturanların yalnızca tek evleri olması şartıdır. İkinci af yasası ise 327 sayılı 1962 yılında çıkarılan yasadır. 6785 sayılı yasada belirtildiği üzere izinsiz yapılara belediye hizmetlerinin getirilmesi engellenmektedir. Bu madde pek çok tepkiye yol açmıştır. Yapılan baskılar sonucunda kamu arazilerine yapılmış gecekondulara belediye hizmetlerinin götürülmesi kararlaştırılmıştır (ŞENYAPILI, T., 1985).

Planlı döneme geçildiğinde, ilk beş yıllık kalkınma planında imara ilişkin esaslarda karar ve uygulama yetkileri büyük ölçüde belediyelerin elinden alınarak merkezi yönetime devredilmiştir. Bu dönemde 775 sayılı Gecekondu Yasası çıkarılmıştır. Bu yasayla ilk kez gecekondu kelimesi yasa içinde kullanılmıştır. Temel hatlarıyla gecekondu, gecekondu ıslahı, kaçak yapılar vb. konularla ilgilidir. Sonuçta yasa çıktıktan sonra gecekondu yapımı önlenmek istenmiştir. Ancak gecekondu yapımları sürmüştür. 1971 yılında çıkarılan 1605 sayılı yasaya göre belediyelere plan yaptırmanın yanı sıra kanalizasyon projesi de yaptırılması zorunluluğu getirilmiştir. Öte yandan afet, otoyol, demiryolu vb. gibi hallerde İmar ve İskan Bakanlığı o bölge belediyesinin insiyatifi dışında plan yapma yetkisi getirilmiştir. Öte yandan bakanlığın planlı bölgelerdeki istekleri belediye tarafından en geç üç ay içinde cevaplanması gerekmektedir. Aksi halde bakanlık o bölgeye müdahale yetkisine sahiptir (BABÜROĞLU, 1982).

Bu dönemde çıkarılan yasaların ortak noktaları; merkezi yönetimin yetkilerinin artırılması, gecekondu meselesi, mevcut yapılmış yapıların yasallık kazandırılması ve bunun için bazı hallerde özel çaba gösterilmesi şeklinde sıralanabilir.

5.1.3. Devletin Gecekondu Konusuna Bakış Açısı

Cumhuriyetin ilk yıllarında yoğun olmayan ancak yinede var olan bir güç olgusuyla karşı karşıya kalmaktayız. Bunun sebebini kentlerde oluşan üç yeni sektör oluşturmaktadır; inşaat, ticaret, hizmetler.

1923-30 yılları arasında kente açılan yollar ve binalara giden yatırımlar, kente yakın çevreden, beceriksiz, tarımsal işgücünü çekmiştir. Kuşkusuz bu olgunun kırsal boyutunda, savaşın daha da fakirleştirdiği kır ekonomisinin itici ögeleri de vardır. Ancak bu nüfus, iki nedenle büyük yığınlar oluşturamaz. Birincisi ve en önemlisi kırdaki değişmeyen emek yoğun teknoloji nedeniyle nüfusun topraktan büyük ölçekte kopamaması, ikincisi ise kentlerde istihdam olanaklarının çok sınırlı olmasıdır. Bu nüfus, kıran itici koşulları ile kentte yapılan tek boyutlu bir yatırımın (inşaat çekiciliğinin) birleşmesinden doğan bir güçtür. Gelen nüfus temelde inşaat becerisi

oluşmamış, fakir bir tarım nüfusedir (ŞENYAPILI,T. 1985).

Kentlerde oluşan bu sınırlı göçle gelenler, inşaatlardan alınan artık malzemelerle yapılan barakalarda yaşamaktaydılar. 1950'ye kadar olan dönem içinde bu tip yapılaşmalar "baraka" niteliğinden öteye geçememektedir. Bu durum siyasal otoritenin konuya bakış açısını belirlemesi açısından önemlidir.

Kırdan kente yaşanan göç iki büyük kentte yoğunluk göstermektedir. İstanbul'da ilk yapılaşmalar, ticaret ve istihdam potansiyeli taşıması bakımından, merkeze yani Eminönü'ne yakın bölgelerde kurulmuştur. Ankara'da ise merkeze yakın ancak plan ve denetim alanlarının dışındaki bölgelerde gerçekleşmiştir.

Başta belirttiğimiz üzere bu dönemde yapılan yapılar "baraka" niteliğini taşıdığından siyasal otorite iki yol izlemiştir; birincisi, barakalaşma olgusu geçici de olsa bir çözüm olarak yorumlanmaktadır. İşçilere gereksinme olduğu açıktır ama bürokratik işlev ve nüfusa bile barınak sağlayamayan bir ortamda işçiler için hiçbir yatırım yapılmamaktadır. Bu açıdan bu kesimin kendi başlarının çaresine bakmaları olumlu karşılanmıştır. İkincisi, bu barakalaşmalar mahalle niteliğini taşımamaktaydı. Bir iki baraka birarada olacak şekilde yerleşiyorlardı. Ayrıca bu yıllarda yaşanan göç kıyın iticiliğinden kaynaklanmaktaydı. Dolayısıyla kıyın kalkındırılması halinde ters göç bile yaşanabilecekti. Bu nedenlerle barakalaşmaya geçici ve denetlenebilir bir gözle bakılmaktaydı (T.ŞENYAPILI)

1930-40 yılları arasında 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve dünya savaşı savaşı ve kriz ekonomisi uygulanması gereğini ortaya koymuştur. Büyük ölçekte ithalat ve ihracat kısıntısına gidilmiştir. Bu açıdan "devlet eliyle sanayileşme"ye ağırlık verilmiştir. Bu dönemde ticaretin yoğunlaşması barakalaşmayı arttırmıştır. Mahallelerin oluşmaya başlaması siyasi otoritenin bu konuya dikkatini çekmesini sağlamıştır.

1940-50 yılları arasında ikinci dünya savaşı ekonomisi ve savaş sanayi ekonomisinin gelişmesi kırsal kesime yapılan yatırımların tamamen durmasına sebep olmuştur. Bu dönem içinde gecekondulardan en önemli olgu 1945 yılında Marshall yardımının tarım sektöründe yarattığı yapısal değişim ve bu değişimin kaydirdığı nüfus kitlelerinin dönemin ikinci yarısında kentlerde "barakalaşma" olgusunu aşarak "gecekondulaşmayı" ortaya koymasidir.

Marshall yardımı kapsamında gelen tarıma dönük araç gereçler en çok küçük toprak sahiplerini etkilemiştir. Örneğin traktörün çiftçiler tarafından satın alınabilmesini sağlamak için Ziraat Bankası kredi veriyordu ama karşılığında gösterilmesi gerekli teminat küçük çiftçilerde yoktu. Ayrıca alınan araçların ekonomik kullanılabilmesi için belirli büyüklükte bir tarlanın sürülmesi gerekiyordu. Tarımın makinalaşması sonucu toprak fiyatları yükselince makinalaşan büyük çiftçiliklerle yarışamayan küçük çiftçiler topraklarını satmak zorunda kaldı ve böylece göç için parasal bir olanak elde etmiş oldular (ŞENYAPILI,T. 1985).

1945-50 arası dönemde uygulanan savaş ekonomisine göre kır itiyor ama kent özellikle çekmiyordu. Bu nedenle kente göç edenler marjinal iş kolları ile inşaatlarda çalışabiliyorlardı. Ancak bu işler de genelde geçici işlerdi. Dolayısıyla kente göç eden kesimin belli bir standardı tutturması imkânsız hale geliyordu.

Bu dönemde gecekonduyu oluşturan üç gruptan söz etmek mümkündür. Birinci grupta, kentin alt gelir kesimi memurları, ülkenin farklı yörelerinden savaş, doğal afetler ya da imar işleri nedeniyle göçenler ve kent çevresindeki köylerden göçen ve kentin içinde imar ya da afet gibi nedenlerle yerinden ayrılan nüfus vardı. Birinci grubun özelliği konut için çok azda olsa belirli bir ödeme gücüne sahip olmasıydı. İkinci grupta, civar köylerde yaşayan ve belirli zamanlarda çalışmaya gelenler olmasıydı. Bu kesim kente yakın yerleşmenin elverişliliğini kırsal gelirlerine mevsimlik kent geliri ekleyerek maksimize etmeye çalışıyordu Oturdıkları evi artık malzeme-lerden yapıyorlar ve mevsimin diğer zamanı kiraliyorlardı. Üçüncü grubu, tarımdaki yapısal gelişmeler sonucu toprağını satıp kente göç eden kesim oluşturunuyordu (KELEŞ, R. 1990).

1948 yılında gecekondular ile ilgili ilk kanun çıkarılmıştır. 5218 sayılı Ankara'da belediye ve devlete ait arsaların Mesken Yapacaklara Tahsisi Hakkındaki Kanun'da "gecekondular" kelimesi geçmemesine rağmen, yasanın temel hedefi belediye sınırları içindeki gecekonduların yasallaştırılması idi. Çıkarılan yasa ile gecekonduların denetim dışı bir yaygınlık gösterdiği anlaşılmaktadır. Yasanın yalnızca Ankara'yı kapsamaması eleştirilere neden olmuştur. Bunun üzerine hemen akabinde 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu çıkarılmış ve gecekondular ülke çapında yasallık kazanmıştır (BİLGİN, İ., 1992).

Her iki yasanın özellikleri şöyle özetlenebilir ve eleştirilebilir:

- Her iki yasa da mülk konut üretilmesini hedeflemektedir. Bilindiği gibi 1580 sayılı Belediye Yasası uyarınca belediye mülk konut değil yalnızca kiralık konut üretebiliyordu. Bu yasalar kapsamında belediye mül konut üretilmesini sağlamak üzere ucuz arsa dağıtılacaktı.
- Yasaların amacı varolan gecekonduları yasallaştırmanın yanı sıra ileriye dönük ucuz arsa üretmekti. Ancak, ileride çıkarılacak yasalarda da yineleneyeceği gibi birinci amaç yerine getirilirken ikinci amaca hiçbir zaman varılamamıştır.
- Yasalarda öngörülen arazi transferleri hızla ve yeterli biçimde belediyeye aktarılamamış, bankalar hiçbir zaman yeterli kredi verememiş, uygulayıcılar arasında eşgüdüm sağlanamamıştır (BABÜROĞLU, S. 1982).

1953 tarih ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası da, belediyelerin ellerinde bulunan ya da bir şekilde ellerine geçecek arsaları gereksinme bulunan ailelere dağıtarak konut sorununu gidermeye çalışmıştır. Ayrıca bu yasa mevcut bulunan gecekonduları yasallaştırırken bundan sonra yapılacaklar için yıktırılacağı kararı verilmiştir (BİLGİN, İ., 1992).

Planlı döneme gelindiğinde ise, birinci beş yıllık planda gecekondular için öneri getirilmiştir. Bunlardan birincisi, mevcut gecekonduların gerekli altyapı ve kamu hizmetlerini karşılayarak iyileştirilmesidir. İkincisi, çok kötü durumda olanlarının yeni bir yer göstermek kaydıyla yıkılmasıdır. Üçüncüsü ise, gerekli istihdam koşullarını yaratarak bu şekilde gecekondulaşmayı önlemektir. İkinci kalkınma planında da birinci plandaki hedefler yer almaktaydı. Ancak buna ek olarak kendi evini yapana yardım edileceği ilkesi de eklenmişti. Üçüncü kalkınma planında ise gecekondular konusuna pek fazla yer verilmemiştir. Dördüncü planda, gecekondulara yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi hizmetlerin götürüleceği ve bu şekilde bu bölgelerin islah edilmesi planlanmıştır. Beşinci beş yıllık planda ise gecekondular konusuna pek fazla yer verilmemiştir. Ancak 2981 sayılı Gecekondular Affı Yasasından yararlanmıştır. Bu yasada ruhsatsız konut yapımının izin belgesi alınarak yapılabileceği esası getirilmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı gibi yasa yalnızca mevcutları yasallaştırmakla kalmıyor, bundan sonra yapılacakları da yasallaştırıyordu.

Bugün de uygulanmakta olan 775 sayılı gecekondular yasası, şimdiye kadar çıkarılanlardan çok farklı değildir. Bu yasada da iyileştirme, tasfiye ve önleme etapları yer almıştır (KELEŞ, R. 1990). Kısacası şimdiye kadar uygulanan gecekondular yasaları, mevcutları yasallaştırmak ve buna bağlı olarak gelecekte yapılacakları da teminat altına almanın ötesine geçmemiştir.

5.2. İCRA MEKANİZMALARI

Şimdiye kadar cumhuriyetten bu yana uygulanan konut politikalarının yasal boyutu ile ilgili konuları inceledik. Bu bölümde ise icra mekanizmaları yani finans mekanizmalarını inceleyeceğiz.

Finans kurumları cumhuriyetle gelen yeni bir olgu değildir. Kurumsallaşma, vakıflar, sandıklar gibi türlü şekillerde Osmanlı döneminde hayatın önemli bir parçasını oluşturmaktaydı. Cumhuriyetten sonra da bunlar türlü isimlerde ve biçimlerde devam etmektedir. Şimdi konutla ilgili olarak bu kurumları tanıyalım:

– **Türkiye Emlak Kredi Bankası:** Türkiye Emlak Kredi Bankası, konut denildiğinde akla ilk gelen devlet bankasıdır. 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası adı ile kurulmuş, daha sonra 1946'da adı ve statüsü değişmiştir. Bankanın başlıca görevi; konut sahibi olmayanlara ucuz konut yaptırmak, bu amaçla ipotek karşılığında konut kredisi vermek, yapı yapıp satmak, ve yapı gereçleri endüstrisi ve alım satımı ile uğraşmaktır. Banka, 1988 yılında, Emlak Bankası adıyla, Anadolu Bankası ile birleştirilerek yeni bir düzenlemeye konu yapılmıştır (KELEŞ, R. 1990).

Banka 1951 yılında "yapı tasarruf sistemi" adı altında bir uygulama geliştirmiştir.

Bu sistemin çıkarılma sebebi daha önceden kredi talebi karşısında yetersiz kalan bankaya yeni kaynak temin etmektir.

Bu sistemden yararlanmak isteyenler konut kredisi alabilmeleri için kendilerinin, eşlerinin ve velayetleri altındaki çocuklarının konutları ya da akarlarının bulunmaması ve daha önceden bankadan konut kredisi almamış olmaları gerekmektedir. Bu kişiler bankada bir bloke hesap açtırmaktadırlar. Banka bu hesaplara ilk yıllarda faiz ödedyse de daha sonraki yıllarda faiz ödememiştir. Tasarruf sahibinin krediye hak kazanabilmesi için iki yıl beklemesi, alacağı meblağın % 25'ini biriktirmiş olması ve bankanın para biriktirme hızına göre dört aylık devreler itibariyle yaptığı planlamada 150 puan almış olması gerekmektedir. Banka verdiği bu kredilere 1962 yılından itibaren karma bir faiz oranı uygulanmıştır. Verilen kredi % 65 ve % 35 olarak ikiye ayrılmakta, banka fonu adına alan birinci kısma yirmi yıl vade ve % 5 faiz, tahsis fonu adına alan ikinci kısma on bir yıl vade % 5 faizi uygulaması yapılmaktadır. Kredi miktarı tasarrufçunun sahip olacağı emlakın banka usullerine göre takdir edilen değer % 90'ından fazlasına ulaşamayacaktır (GÜNAL, G., 1982).

Öte yandan türlü kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve sosyal yardım sandıklarının oluşturduğu fonların ya tümü ya da bir kısmı Emlak Kredi Bankası'nda toplanmıştır. Bu fonlar sayesinde konut edinmek isteyenler günün koşullarına göre kredilendirilerek konut edinmeleri amaçlanmıştır. Ayrıca bu fonlarda toplanan paralarla arsa sağlamak, alt yapı yapmak, planlama ve projelendirme masraflarının karşılanması amaçlanmıştır. Ancak tüm bu uygulamalar esnasında Emlak Kredi Bankası'nda toplanan paralardan elde edilen kredilere hiçbir faiz uygulanmamaktaydı, bu da bankanın sürekli kaynak eksikliği çekmesine ve dolayısıyla zarar etmesine neden olmuştur.

Bankanın kaynak yaratabilmek için "lüks konut" yapımına yönelmiştir. Buradan elde edeceği gelirle orta ve dar gelirli vatandaşlar konut üretmeyi hedeflemiştir. Maalesef neredeyse sloganlaşan bu hedefe hiçbir zaman ulaşamamıştır. Bu durumda banka kuruluşunun nedeni olan görevi yerine getirememiş olmaktadır.

Öte yandan banka, her yıl yüzlerce konut üretmektedir. Genelde tünel kalıp veya panel sistem gibi hızlı üretim sistemlerinde ürettiği konutlarda kullanılan malzemenin de birinci sınıf olduğu tartışma götürmektedir. Gerek yapım sistemlerinden kaynaklanan planlardaki sabitlik (daha sonra bölüntülerde değişiklik yapılamaması) gerekse malzeme seçimlerindeki faktörler konutların lüks konut adı altında satılmasına bir engel teşkil etmemektedir. Buna göre satış değerini, yapım maliyetinden çok o bölge için yapılan spekülasyonlar belirlemektedir. Bu durum araştırmanın başında savunulan düşünceleri destekler niteliktedir.

- **Sosyal Sigortalar Kurumu:** Konut finansmanında, sosyal güvenlik kurumları önemli roller üstlenmiştir. Bunların başında da İkinci Dünya Savaşı akabinde kurulan Çalışma Bakanlığı'na bağlı Sosyal Sigortalar Kurumu gelmektedir.

1949 tarih ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun 31. maddesi, bu sigorta koluna ait primlerin en çok % 20'sinin, ipotek karşılığında, işçi konutları yapımına ayrılmasına olanak vermiştir. Bu yasa, verilecek ödünç para miktarını da, taşınmaz malın değerinin yarısını geçmeyecek biçimde sınırlandırmıştı. Daha sonraki tarihlerde çıkarılan türlü yasalarla, konut kredisinin kaynağı, hem kapsam hem de oran olarak değişikliklere uğramıştır (PULAT,G., 1992).

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutları çalışmalarını üç yöntemle yürütmüştür. Birincisi, Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın aracılığından yararlanmak, işçi kooperatiflerine bu banka aracılığı ile kredi vermektir. Kurum, konut kredisini işçilere tek tek vermiyor, aralarında birleşerek bir konut kooperatifi kurmalarını gerekli görüyordu. Bu yöntemle 1952 yılından 1962 yılına kadar, on yıl süre ile işçiler konut kredilerini % 4 faizle bankadan almışlardır. Her iki kuruluş arasındaki anlaşmaya göre, sigortalıları alabilecekleri yüksek kredi miktarını ve kooperatiflerde aranan koşulları Kurum saptamış, konutların maloluşu, yapım biçimleri, bireysel krediler, yapının tamamlanması ve bölünçlerin zamanında ödenmesi denetimi gibi görevleri ise Banka üstlenmiştir. Bu uygulama sırasında, özellikle 1954-57 yılları arasında Etibank ve Sümerbank gibi kamu iktisadi girişimleri, kendi topluluklarına bağlı işçilerin SSK'dan aldıkları konut kredilerini "ikinci derecede ipotek" karşılığı olan kredilerle tamamlamışlardır.

İkinci yöntem, Kurumun, kooperatiflere doğrudan doğruya Bankanın aracılığına başvurmaksızın kredi açmasıdır. 1962 yılına kadar bu yöntem sürdürülmüştür.

Üçüncüsü ise, 6900 sayılı yasa uyarınca, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, işçi konutları yaptırma işini doğrudan doğruya kendi üstüne almasıdır (KELEŞ,R. 1990).

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, yukarıda anlatılan yöntemlerle verdiği konut kredisi, işçilerden çok memur kesiminedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, sigortalıların kurdukları kooperatiflere vermekte olduğu konut kredileri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 1984 tarihli buyruğu ile durdurulmuştur. Bunun nedeni 1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Yasası ile oluşturulan Toplu Konut Fonu'nun, konut kredileri konusunda tek kuruluş olarak yetkili kılınması kararıdır (KELEŞ,R. 1990).

– **Bağ-Kur:** 1971 tarihinde çıkarılan 1479 sayılı yasayla Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanların Sosyal Sigortalar Kurumu konut alanına yeni kaynaklar getirmiştir. Bu yasadaki, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda da olduğu gibi, toplu olarak faydalanabileceklerdir. Konutu ve konut yapacak arsası bulunmayan esnaf ve bağımsız çalışanlar, en az on beş ortaklı bir kooperatifi kurarak, yapım maloluş değerinin % 80'ini geçmemek üzere Bağ-Kur'dan on beş yıl süre ve % 5 faizle kredi alabilmektedirler.

Kredi isteminde bulunacak sigortalıların en az beş yıldır sigortalı olmaları, kendilerine, eşlerine ve velayetleri altında bulunan çocuklarına ait, yurtiçinde oturmaya elverişli konutları bulunmaması gerekmektedir. Bağ-Kur sigortalılarının kuracakları kooperatifler arasında, kalkınmada öncelikli yörelerde bulunanlara, doğal yıkım olaylarına uğramış yörelerde kurulanlara ve yapım bedelinin dörtte birini önceden biriktirmiş bulunanlara öncelik verilmekteydi. Ayrıca yapılacak konutlarda 100 m².den büyük olmaması zorunluluğu vardı.

Bağ-Kur'un kuruluş yasasının 16. maddesinin ilk biçiminde, açılacak konut kredilerinin kaynağı, "Kurumun her sigorta kolu için ayıracağı karşılıklar" olarak gösterilmiş iken, 1979 tarih ve 2229 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte, kredilerin kaynağının "1479 sayılı kanunun 74. maddesine göre Kurumun ayıracağı ödenmiş primler karşılığı" olduğu belirtilmiştir. 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3165 sayılı yasayla Bağ-Kur'un konut kredisi uygulamasına son verilmiştir (KELEŞ, R. 1990).

– **Emekli Sandığı:** Devlet Memurlarını Konut Edindirme ve Kullandırma Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının ek Geçici ve 1877 sayılı yasanın 2. maddesiyle değişik 20. maddesine dayanılarak, memur aylıklarından 1982 yılına değin kesilen MEYAK kesintilerinden oluşan fonun % 25'inin devlet memurlarına konut edindirme ve kullandırma için kullanılacaktır (TEKELİ, İ. 1993)

Bu fonda biriken paraların şu amaçlarda kullanılmasına olanak verilmiştir: Kamu kuruluşları ile devlet şirketlerince üretilen hazır konutlardan almak isteyen memurlara kredi verilmesi, memurların yoğun olduğu bölgelerde memurlar için kiralık konut yaptırılması ve MEYAK adına öncelikle yeni yerleşme bölgelerinde arazi ve arsa alımı ve alt yapı hizmetlerinin yapımı amacıyla kullanılabilecektir.

Üyelerinin en az yarısı memur olan kooperatife, Kamu Konut Kredilerini Düzenleme ve Koordinasyon Kurulu'na saptanacak kredi tavanına ve faize uygun olarak bir yılı ödemesiz olmak üzere on yıl süreli kredi verilecektir. Kredilerden yararlanacak olanlar alacakları kredinin % 25'ini T.Emlak Kredi Bankası'na yatırmış ve fon hesabına bir yıl beklemiş olmaması gerekmektedir.

Memur Yardımlaşma Kurumu Fonu'ndan, 1982 yılı sonuna değin 178 konut kooperatifinin 6138 üyesine 3 milyar lira dolaylarında konut kredisi verilmiştir. MEYAK fonunun 1982 yılında kaldırılmasıyla, bu uygulamaya da son verilmiştir.

– **Ordu Yardımlaşma Kurumu:** 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu yasasının 33. maddesi Kurumun sürekli üyelerine konut edinmeleri amacıyla yardım yapabileceğini göstermektedir. Bu üç şekilde olmaktadır; Birincisi, Kurumun kendi satın alacağı arsalar üzerinde yaptırdığı konutları üyelerine satmasıdır. İkincisi, üyelerin aralarında kurulacak kooperatifler eliyle satın alacakları arsalar üzerine kurumca konut yaptırılarak kendilerine satılmasıdır.

Üçüncüsü, Kurum üyeleri bireysel olarak yapı kredisi alabilmektedir. Yapı kredisinden, hizmet süresi yirmi yıl veya daha fazla olanların yararlanması esastır.

– **Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi:** Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, 2983 sayılı yasa ile kurulmuştur. Kuruluş amacı toplu konut fonunun yönetimi, tasarrufların teşviki ve kamu yatırımlarının hızlandırılmasıdır.

180 ve 2909 sayılı Yasa Gücünde Kararnamelerle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş ve görevlerinin yeniden düzenlenmesinden sonra, bu bakanlığa her ne kadar "Konut politikası ilkelerine göre konut yapmak ve yaptırmak" görevi bırakılmış ise de, bugün artık ülkede, konut politikasının saptanmasında sorumlu bir bakanlık kalmadığı gibi, bu bakanlığın Mesken Genel Müdürlüğü de, varlığına gerek duyulmadığı için kaldırılmıştır.

Görülmektedir ki, konutla ilgili politikaların saptanması konusunda bir görev ve yetki boşluğu ortaya çıkmıştır. 1984'ten sonra bu yetki, başbakan ve danışmanlarında toplanmıştır. Bu durumda, ortaya dolaylı bir bağıntı çıkmaktadır. Öncelikle, toplu konut fonunda biriken paralar şu amaçlar için kullanılmaktadır:

- 1- Toplu konut yapmak ve yaptırmak için bireysel kredi temini,
- 2- Toplu konut alanlarına arsa sağlamak,
- 3- Konutla ilgili plan, proje, teknoloji ile ilgili araştırmalar yapmak,
- 4- Afet konutlarının finansmanı,
- 5- Kooperatifler için kredi sağlamak,
- 6- Köy konutlarının finansmanı,
- 7- Toplu konutlar için gerekli altyapı ve toplumsal tesisleri yapmak.

Öte yandan toplu konut ve kamu ortaklığı idaresi hiçbir bakanlığa bağlı olmadan kendi özel yapısı içinde çalışan bir kuruluştur ve doğrudan başbakana bağlıdır. Diğer bir deyişle, başbakan idarenin dolaylı olarak başı konumundadır.

Bu durumda şöyle bir sonucu çıkartmak mümkündür; 1984 sonrası konut politikalarının saptanması ve uygulaması tek bir erkte, başbakanda toplanmıştır. Başbakanda toplu konut ve kamu ortaklığı idaresi vasıtasıyla bu görevi yürütmektedir. Böylece, toplu konut ve kamu ortaklığı idaresi, dolaylı olarak Türkiye'de ki konutla ilgili politikaların oluşturulması ve uygulanması ile ilgili tek otoritedir.

5.3. SUNUM MEKANİZMALARI

Sunum mekanizmaları, kişilerin ve siyasal otoritenin konuta bakış açısı doğrultusunda ortaya çıkar. Mevcut koşulların doğal bir ürünü niteliğini taşıdığı gibi, koşulları değiştirmek için bir çözüm niteliği de taşıyabilir.

Mülkiyet hakkı, arsa değerleri, kentleşme hızı, yapı malzemesi sanayiindeki gelişme, devletin tavrı, girişimcilerin özellikleri sunum mekanizmalarının bağlı olduğu faktörlerdir. Bu faktörlere bağlı olarak sunumun niteliği belirlenmektedir. Örneğin, devlet genel olarak konut yapımını teşvik edici açık bir politika güdüyorsa ve bu yolda özel teşebbüsü destekleyici rol oynuyorsa, konut sektöründe canlanma olacak ve toplu konut gibi daha büyük ölçekli konut yapımı gerçekleştirilebilecektir. Elbette bu ölçekte teknolojiye de geniş yer verilmesi kaçınılmaz bir hal almaktadır.

Bu mekanizmanın işleyişi içinde üç aktörün rol aldığını görmekteyiz bunlar; konut sahibi, girişimci, siyasi otorite (merkezi ve yerel yönetimler). Bu rol sahiplerinin de nitelikleri, ürünün niteliğini belirleyici rol oynamaktadır. Örneğin, konut sahibi tek bir birey ise bu durumda ortaya çıkacak olan ürün de tekil olacaktır. Oysaki konut sahipleri biraraya gelerek konut edinmeyi planlıyorlarsa bu durumda kooperatif kuracaklar ve daha büyük ölçeklerde yapımı gerçekleştireceklerdir.

Cumhuriyetten bu yana konut üzerine uygulanan politikalar sonucunda şu sunum biçimleri ortaya çıkmıştır: Bireysel üretim, yapı kooperatifleri, yap satıcı üretim, toplu konut şirketleri, kooperatif birlikleri, gecekondü üretim, toplu konut şirketleri, kooperatif birlikleri, gecekondü üretimi.

– **Bireysel Üretim:** 1930'lara değin Türkiye'deki tek sunum şekli bireysel üretimdi. Bunun sebebi, öncelikle kentin imara açılan alanları ile kentleşme oranının bir paralellik göstermesidir. Öte yandan kentsel alanlar henüz spekülâtif değere ulaşmamıştı. Bireysel üretimle ilgili olarak Tablo 1'de, bu üretim biçiminde rol alanları görmek mümkündür. Üçlü bir ilişki görülmektedir; konut yaptırıcı, girişimci, yerel yönetim. Konut yaptırıcı öncelikle konut yaptırma kararını almak zorundadır. Bu aşamadan sonra finansman ve arsa sağlamalı, konut planının yaptıracığı, mimarı bulmalıdır. Bu üretim biçiminde sahip olunacak konut, insanların neredeyse tüm hayatlarını geçirecekleri yer olduğundan planlar o ailenin yaşantısı ile paralellik göstermelidir. Ayrıca dönemin modasına uyması da kaçınılmazdır. Yapılan konutlarda tek parsel içinde tek konut yaptırma eğilimi hakimdir. Tek parselde tek konut yapılması, konutun zaman içinde eklenmelerle genişleyebilmesini sağlayabilmektedir. Bu aşamadan sonra yapıma ilişkin izinleri almak, yapımı gerçekleştirecekleri bulmak, konutun bakımı ve işletmesini sağlamak yine konut yaptırıcısının görevleri arasındadır.

Girişimci bu aşamada planı çizecek olan mimar ve yapımı gerçekleştirecek olan işinin ehli, ya da bu işin içinde yetişmiş taşaron ya da inşaat kalfasından ibarettir.

Yerel yönetim ise imar planı yapmak, alt yapı sağlamak, yapım izni vermek ve denetlemekle yükümlüdür. Bireysel üretimde yerel yönetim, konut yaptırmaktan öte yapıları denetlemekle yükümlüdür.

Tablo 1

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
BİREYSEL ÜRETİM	KONUT YAPTIRICI	KONUT YAPTIRMA KARARI FINANSMAN TEMİNİ ARSA TEMİNİ KONUT PLANININ YAPTIRILMASI YAPIM İZNİNİ ALMAK GİRİŞİMCİYİ BULMAK BAKIM VE İŞLETME
	YEREL YÖNETİM	İMAR PLANI YAPMAK ALTYAPI SAĞLAMAK YAPIM İZİNLERİ VE DENETİMİ
	GİRİŞİMCİ	PLAN YAPMAK YAPIMI GERÇEKLEŞTİRMEK

(Kaynak: TEKELİ,İ., 1982)

Zaman içinde artan nüfus baskıları ve buna bağlı hızlı kentleşme, kentsel imarlı arsaların üretiminin yetersiz kalışı öte yandan bireysel üretimin hem ekonomik olmaması hem de süre olarak uzun sürmesi bu tür üretim biçiminin yalnızca üst tabakaya yönelmesi sonucunu doğurmuştur.

– **Yapı Kooperatifleri:** Hızlı kentleşme ve buna bağlı imar planlı arsaların talebe paralel üretilmemesi kentsel arsalarda değer artışlarına neden olmuştur. Öte yandan bireysel üretimde maliyet ve sürenin uzun olması, orta tabakanın konut edinimini engellemektedir. O dönemlerde henüz kat mülkiyeti kurumlaşmadığından üst orta ve orta tabaka biraraya gelerek yani kooperatifleşerek çözüm bulmaya çalışmışlardır. Bu dönemde orta ve üst orta tabakanın büyük bir bölümünü bürokratlar temsil etmekteydi. Bu durum, kentin dışında düşük fiyatlı imarlı arsa edinimini kolaylaştırmıştır. Ayrıca, ilk başlarda Emlak ve Eytam Bankası daha sonra ise Emlak Kredi Bankası kooperatif kuran memurlara düşük faizli kredi olanağı da sağlamaktadır. Bu şekilde hem arsa spekülasyonundan korunulmakta, he de kişisel birikimlere ek finans kaynağı sağlanabilmektedir (ÖĞÜNÇ, O., 1982).

Bu sistem, iki aşamalı olarak gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki 1930'larda başlayan yüksek bürokratlara kooperatif yolu ile konut edindirmedir. İlk örneği Ankara'da Bahçelievler

Kooperatifi'dir. Bireysel üretime benzer bir biçimde ve geleneksel sistemde küçük bir bahçe ve iki katlı konuttan oluşmaktadır (KARAÖREN,M. 1992).

İkinci aşaması, sosyal kurumların da konut konusuna el atmasıyla orta ve alt orta tabakaya konut edindirmedir. 1960'lardan itibaren SSK'nın işçi kooperatiflerini desteklemeye başlamıştır. Bunu Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma devam ettirmiştir (KELEŞ,R. 1990).

Bu üretim biçiminde konut yaptırıcıları bir araya gelerek bir örgüt oluşturmaktadırlar ki biz buna kooperatif adını vermekteyiz (Tablo 2). Kooperatif kendi içinde bir yönetim düzeni kurarak; finansmanı sağlamak, arsa sağlamak, konut planı yaptırmak, yapıma ilişkin izinleri almak, yapıcıya bulmak, konutun bakım ve işletmesini sağlamak, bazı durumlarda mevzii imar planı yaptırmak ve alt yapıyı sağlamak gibi görevleri vardır.

Tablo 2

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
YAPI KOOPERATİFLERİ	YAPI KOOPERATİFİ	ARSA TEMİNİ FİNANSMAN TEMİNİ GİRİŞİMCİYİ BULMAK KONUT PLANININ YAPTIRILMASI YAPIM İZİNLERİNİ ALMAK BAKIM VE İŞLETME
	YEREL YÖNETİM	İMAR PLANI YAPMAK ALTYAPI SAĞLAMAK YAPIM İZİNLERİ VE DENETİMİ
	DEVLET BANKASI SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	KONUT KREDİSİ VERMEK
		MEVZİL İMAR PLANI YAPMAK PLAN YAPMAK ALTYAPI YAPMAK YAPIMI GERÇEKLEŞTİRMEK

(Kaynak: TEKELİ,İ., 1982)

Kooperatif yoluyla konut edinirken, bireysel üretimde olduğu gibi tasarıma egemen olunması mümkün değildir. Kişisel beğenilerden öte topluluğun ortak beğenileri gözönüne alınmaktadır. Bu da konut sahibine tasarımda kısıtlamalar getirmektedir. Üretim bir bütünü olduğundan yapım sonrası eklenmeler mümkün değildir (TEKELİ, I., 1982).

Girişimci, mimar ve müteahhitten oluşmaktadır. Ölçeğin büyümesi ile yapıcı artık taşaron yerine küçük müteahhittir. Pek çok kişiye konut yapımı sözkonusu olduğundan, konut yapıncı planlama aşamasında bireysel üretimde olduğu gibi aktif rol oynayamaz. Yapım sistemi gelişmiş geleneksel sistemdir.

Yerel yönetim, bu sunumda imar planı yapmak, alt yapı sağlamak, yapıma izni vermek ve denetlemekle ilgili işleri yapar. Öte yandan merkezi bir yönetime bağlı devlet bankası ya da sosyal güvenlik kurumları kooperatiflere konut kredisi vermekle görevlidir.

Kooperatiflerin birinci aşamasında yapı tamamlandıktan sonra konut sahipleri, bireysel üretimdeki konut sahibinin farksız konuma düşmektedirler. İkinci aşamada ise özellikle kat mülkiyetinin kurumlaşmasından sonra, yapım sona erdiğinde kooperatif dağılmakta ve bu süre zarfında edinilen tecrübeler sıfırlanmaktadır. Bu şekilde her yapı kooperatifi yapım sürecini yeniden öğrenerek baştan yaşamak zorunda kalmıştır.

– **Yap Satıcı Üretim:** 1950'li yıllardan 1980'lerin başına kadar en yaygın üretim biçimiydi. Hızlı kentleşme sonucu kentsel aralarda meydana gelen değer artışı sonucu, orta sınıfın tek parsel üzerine ev yapma olasılığının ortadan kalkmasıyla doğmuş bir üretim biçimidir. Öte yandan devletin henüz konut sektörüne ciddi bir biçimde el atmamış olması büyük sermayenin bu sektöre yönelmesini engellemekteydi. Dolayısıyla bu dönemler içinde konut sektörü genelde küçük girişimcinin elinde kalmıştır. Küçük girişimci ise bu sektörü daha büyük sermaye edinebilmek adına bir ara basamak olarak görmekteydi (KONUT BİRLİK, 1990).

Yap satıcı üretimde rol alanlara baktığımızda iki tip konut alıcısı ile karşılaşmaktayız (Tablo 3). Bunlardan ilki arsa sahibi konut alıcısı, genelde bireysel üretim şekliyle üretilmiş tek konut sahibi kişinin, çocuklarına da konut edindirme düşüncesi ile mülk konutunu bir müteahhitle kat karşılığı olarak verme kararını alır. Bu şekilde arsa değeri karşılığında iki, üç ya da daha çok daire edinir. Diğer bir konut alıcısı ise arsa sahibi olmayan konut alıcısıdır. O da banka aracılığı ile ferdi kredi almak koşuluyla konut edinmeyi planlar.

Bu üretimde ağırlıklı rolü girişimci üstlenmektedir. Öncelikle arsa sahibi alıcısıyla irtibat kurar, mimara konutun planını çizdirirken diğer bir yandan yapıma ilişkin gerekli izinleri alır. Taşaronları vasıtasıyla yapımı gerçekleştirir. Girişimci iki yolla arsa temin etmektedir. Bunlardan birincisi, kent içindeki boş imara açık arsalar, ikincisi ise imar hakları yükseltilmiş tek parselde yapılmış konutlardır. Girişimcinin en azından inşaata başlayacak kadar sermayesi bulunması gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir özellik, girişimcinin arsa maliyetini

ortadan kaldırmasıdır. Yani peşin olarak arsa satın almak yerine takas usulü ile arsayı temin etme yoluna gitmektedir. Öte yandan enflasyonist bir ortamda girişimcinin olabilecek en uzun sürede konutu tamamlaması maksimum kârı getirecektir. İnşaat esnasında konutları satmak yoluyla finansmanı sağladığından ilk sattığı konut ile son sattığı konut arasında kapital değer açısından fark bulunmaktadır.

Tablo 3

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
YAP SATÇI ÜRETİM	ARSA SAHİBİ KONUT ALICISI	KONUT KARŞILIĞI ARSA SATMAK BAKIM VE İŞLETME
	KONUT ALICISI	KONUT ALMA KARARI FİNANSMAN TEMİNİ BAKIM VE İŞLETME
	GİRİŞİMCİ	ARSA TEMİNİ KONUT PLANI YAPTIRMAK YAPIM İZİNLERİ KONUTU PAZARLAMAK YAPIMI GERÇEKLEŞTİRMEK
	YEREL YÖNETİM	İMAR PLANI YAPMAK ALTYAPI YAPMAK YAPIM İZİNLERİ VE DENETİMİ
	DEVLET BANKASI	KONUT KREDİSİ

(Kaynak: TEKELİ,İ., 1982)

Yerel yönetim de yine her zamanki gibi imar planı, alt yapı ve yasal izinlerle ilgilenmektedir.

Yap satıcı sunum mekanizması üst orta ve orta sınıfa yönelik konut üretmektedir (BİLGİN,İ., 1992). Üretimin temelinde piyasa değerlerinin rolü oldukça yüksek olduğundan genellikle tasarım süreci ikinci planda yer almaktadır. Buna karşın kullanılan malzemeler gösterişe yönelik olmaktadır. Bu sunum mekanizmasıyla üretilen konutlar genellikle apartman niteliğindedir. Büyük ölçekli bir üretimin olmaması yapım sırasında teknolojiyen yararlanmayı engellemektedir. Genellikle kullanılan sistem, gelişmiş geleneksel sistemdir.

Devletin konuta ilişkin politikasında 80 sonrasında büyük değişiklikler gözlenmektedir. Sektörün getirisinin yüksek olduğunun belirlenmesi üzerine devlet büyük sermayedarın da bu sektöre yönelmesini teşvik edici bir dizi karar almış ve bunları uygulamaya geçirmiştir. Bu koşullar altında yapsatçı sistem eski geçerliliğini kaybetmiştir.

Yapı sat sistemiyle üretimin kente pek çok zararı dokunmuştur. Öncelikle, imar haklarının yükseltilmesi kentin mevcut silüetini etkileyecektir. Piyasa değerlerinin yüksek olması ortaya çıkacak olan ürünün niteliğini büyük ölçüde etkileyecek kentsel dokuya zarar verecektir. Öte yandan, tek parsel yapılmış tek konut yoğunluğuna göre yapılmış tüm altyapı ve üstyapı hizmetleri yoğunluğun birden artması ile yetersiz hale gelecektir. Bununla birlikte, kentin merkezindeki yoğunluğun artışına izin vermek kentin, çevre kirliliği, trafik, hava kirliliği ve benzeri sorunlarla karşılaşmasına neden olmaktadır.

– **Toplu Konut Şirketleri:** Liberal dönemde özel sektörün konut piyasasına çekilmeye çalışılmasıyla doğmuş bir üretim biçimidir.

Genelde kentsel alanların dışında, üretim gerçekleştirilmektedir. Çok sayıda konut yapımı sözkonusu olduğundan hızlı yapım sistemlerinden faydalanılmaktadır. Bu üretim maliyet açısından hem ön yatırımı hem de uygulama aşaması yüksek olduğundan ölçek de o oranda büyümelidir.

Konut alıcıları, konut edindirme kararı ve bunun için gerekli finansmanı bulmakla yükümlüdürler. Yapım aşamasının sona ermesiyle de bakım ve onarıma ilişkin örgütlenmektedirler.

Yerel yönetim imar planı yapar ve yapımı denetler bazen merkezi yönetim de imar planı yapar ve standartları oluşturur. Bir devlet bankası ya da sosyal güvenlik kurumu kredi verir.

Bu arada toplu konut şirketi ise, arsayı sağlamak, imar planını yaptırmak, imar kararı almak, kentsel alt yapıyı yapmak, yapımla ilgili izinleri almak, konutu pazarlamak, kredi sağlamak için alıcıları örgütlemek, yapımı gerçekleştirmek, yerleşmenin işletmesini başlatma işlerini üstlenir (Tablo 4).

– **Yapı Kooperatifleri ve Yerel Yönetimler:** 1970'li yılların ikinci yarısında, sosyal demokrat kökenli belediyelerin işbaşına geçmesi ile yerel yönetimler de konut yapımında aktif rol oynamaya başlamışlardır. Dar gelirli kesimi konut edindirmek için geliştirilmiş bir sistemdir. Bu şekilde belli ölçülerde gecekonduların yapımının önleneyeceği düşünülmektedir. Kooperatifçiliğin bir ileri aşamasıdır. Kooperatifler bir araya gelerek bir örgüt oluşturmakta ve bu şekilde yerel yönetiminde katkısı ile bir birlik haline gelmektedirler. Bu, aslında bir anlamda kooperatiflerin yaşamasını destekleyici bir unsur teşkil etmektedir. Finansman problemini daha rahat ve kolay çözmeye imkânı bulur (TEKELİ, İ., 1982).

Tablo 4

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
TOPLU KONUT ŞİRKETLERİ	KONUT ALICISI	KONUT ALMA KARARI FİNANSMAN TEMİNİ BAKIM VE İŞLEME İÇİN ÖRGÜT
		İMAR PLANINI ONAMAK YAPIMI DENETLEME
	MERKEZİ YÖNETİM	İMAR PLANINI ONAMAK STANDARTLARI OLUŞTURMAK
	DEVLET BANKASI SOSYAL GÜV.KURUMU	KREDİ SAĞLAMAK
	TOPLU KONUT ŞİRKETİ	ARSA SAĞLAMAK İMAR KARARI ALDIRMAK İMAR PLANI YAPTIRMAK ALTYAPI YAPMAK YAPIM İZNİ ALMAK ALICILARI ÖRGÜTLEMEK YAPIMI GERÇEKLEŞTİRMEK KONUTU PAZARLAMAK İŞLETMEYİ BAŞLATMAK

(Kaynak: TEKELİ,İ., 1982)

Tablo 5'ten de anlaşılacağı üzere kooperatifler biraraya gelerek kooperatif birliğini oluşturmaktadır. Kooperatifler imar planı yaptırmak, imar planı kararı almak, konut planları yaptırmak, yapım izinlerini almak, kredi almak için alıcıları örgütlemek, konut pazarlamak, yerleşimin işletmesini sağlamak rollerini üstlenir.

Yerel yönetim ise kooperatifler birliği ile işbirliğine girerek, arsayı istimlak etmek, imar planı yaptırmak, kentsel altyapı yapmak, imar planını onamak, yapımı denetlemek işlevlerini üstlenir.

Yapım şirketi, buraya artık ölçek büyüdüğü için küçük mteahhit yerine ya müteahhitler topluluğu ya da toplu konut şirkettir. Kentsel altyapı ve konut yapımını gerçekleştirirler.

Tablo 5

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
YAPI KOOPERATİF BİRLİKLERİ VE YEREL YÖNETİMLER	KOOPERATİFLER BİRLİĞİ	İMAR PLANI YAPTIRMAK İMAR PLANI KARARI ALMAK KONUT PLANINI YAPTIRMAK YAPIM İZİNLERİ ALMAK FİNANS İÇİN ÖRGÜTLENMEK KONUTU PAZARLAMAK İŞLETMEYİ SAĞLAMAK
	YAPIM ŞİRKETİ	ALTYAPIYI YAPMAK YAPIMI GERÇEKLEŞTİRMEK
	YEREL YÖNETİM	ARSA İSTİMLAK ETMEK İMAR PLANI YAPTIRMAK ALTYAPI YAPMAK İMAR PLANINI ONAMAK YAPIMI DENETLEMEK
	MERKEZİ YÖNETİM	İMAR PLANINI ONAMAK STANDARTLARI OLUŞTURMAK
	DEVLET BANKASI SOSYAL GÜV.KURUMU	KREDİ VERMEK

(Kaynak: TEKELİ,İ., 1982)

Son olarak merkezi yönetim, imar planını onar ve standartlar oluşturur. Devlet bankası ve sosyal güvenlik kurumları da krediyi sağlarlar.

– **Gecekondu Üretimi:** Gelişmekte olan ülkelerde ikili bir sunum biçimi ile karşılaşmaktayız. Formal sunum yani kentin imarlı alanlarındaki konut üretiminin yanısıra informal yani imarsız alanlardaki konut üretimi ikinci sunumu karşılamaktadır. Daha önceki bölümlerde gecekonduyun tarihsel gelişimi, nasıl ve hangi ortamlarda ortaya çıktığı, buna karşı tavrın ne olduğu üzerine geniş bir şekilde değinmiştik. Bu bölümde ise yalnızca sunum mekanizmasına değinilecektir.

Kırdan kopup kente gelen ve düzenli bir işi olmayan toplumun düşük gelirlili gruplarının ikamet ettiği ve gecekondu olarak adlandırdığımız bu sunum biçimi iki türlü gerçekleşmektedir.

Bunlardan birincisi bireysel gecekondu, ikincisi ise yarı örgütlenmiş gecekondu üretimidir. Şimdi bunları tek tek inceleyelim.

Bireysel gecekondu üretiminde; (Tablo 6) kırdan kente göçen aile öncelikle kendisine bir arsa bulur. Bu arsa genelde hazine arazisidir, bu arazi üzerinde önce insanların yaşadığı izlenimini uyandıracak kadar bir baraka yapar bundan sonra yakındaki hemşehri ya da akrabaların yardımıyla, seyyar malzeme dükkanından(*) malzeme temini ile yapısına başlar. Yapıyı kapital buldukça yapacağından inşaat sürekli yarı tamamlanmış halde bırakılır. Plan son derece esnek ve büyümeye elverişli tasarlanır. Yapım süreci boyunca diğer bir yandan merkezi yönetim tarafından çıkarılan imar aflarından yararlanmaya gayret göstererek, konutunu yasallaştırmanın yollarını arar. Bireysel gecekondu üretiminde üretilen konut genelde mülk konuttur.

Tablo 6

SUNUM MEKANİZMASI	ROL ALAN AKTÖRLER	İŞLEVLERİ
GECEKONDU ÜRETİMİ	KONUT SAHİBİ	YER BULMAK İNŞAATLA BAŞLAMAK İÇİN BİRİKİM YAPMAK KONUTUN İLK AŞAMASINI GERÇEKLEŞTİRMEK İLAVELER İÇİN BİRİKİM İLAVELERİN YAPIMI YASALLAŞTIRMANIN YOLLARINI ARAMAK
	YEREL YÖNETİM	GECİKMEYLE ALTYAPI YAPMAK
	MERKEZİ YÖNETİM	GECİKMEYLE YASALLAŞTIRMA

(Kaynak: TEKELİ, İ., 1982)

Yarı örgütlenmiş gecekondu üretimi bugün halk arasındaki tanımı ile gecekondu mafyasıdır. Kentsel hazine toprağının azalması ile kente göç edenler, istedikleri gibi hazine arazisi bulamamaktadırlar. Bu örgüt, bu durumdaki göç edenlere ya hazine arazisini arsalara bölüp parçalayarak, parsel parsel satmakta, ya da yapılmış konutları satmaktadır.

(*) Seyyar Malzeme Dükkanı, gecekondulaşmaya açık bölgelerde genelde 3. sınıf malzemeden oluşan ve gecekondu alanı tamamen dolduktan sonra başka bir alana giden gezgin inşaat malzemesi dükkanlarıdır.

SONUÇLAR

Türkiye'de konut üretimini yönlendiren kurumsal düzenlemelerin gelişiminin incelendiği bu araştırmada şu sonuçlara varılmıştır:

1- Sanayileşmiş ülkelerde konut, sosyal, kültürel, siyasal, teknolojik, ekonomik vb. yönleriyle derinlemesine incelenmiş ve bu konuda hayli kapsamlı bir literatür oluşturulmuştur. Türkiye'de ise bu yöndeki çalışmalar oldukça yenidir. Konutun değişik yönleriyle araştırıldığı akademik yöndeki literatürün yetersizliği dikkati çekmektedir.

2- Konuta yönelik disiplinlerin gelişimi, çok yönlü araştırmalar ve tarihsel süreçlerin iyice irdelenmesi ile sağlanabilir. Çünkü konut, gerek bireyin hayatında gerekse toplum hayatında son derece önemli yere sahiptir. Dolaylı ya da dolaysız olarak toplumu etkilemektedir. Türkiye'de bu konudaki disiplinlerin yerleşmemiş olması konut-insan, konut-toplum ikilemlerinin öneminin henüz tam anlamıyla anlaşılamamış olmasından kaynaklanmaktadır.

3- Türkiye'deki konut tarihine baktığımızda genel olarak dört dönemden söz etmek mümkündür. 1923-50 arası dönemde kentleşme hızı yavaştır. Sunum biçimleri henüz yeni yeni çeşitlilik göstermektedir. Yaygın olan sunum, bireysel üretimdir. Konut sorununa modernist bir düşünce kalıbında yaklaşılmıştır.

1950-60 arası dönemde ise kentleşme hızı yükselmiştir. Sunum biçimleri ve kurumsal yapılar yeni kentleşme hızının gerektirdiği arzı karşılamakta yetersiz kalmıştır.

1963 yılında planlı döneme geçildiğinde ise, konutun yazılı bir metin olarak devletin konuları arasında yer aldığını görmekteyiz. Ancak burada şu konuyu gözardı etmemekte yarar vardır. Kalkınma planları genel olarak ülkenin hedeflerini belirler, uygulamalar konusuna ise hiç değinmez bu konu hükümetlerin konusudur. Bu noktada birinci kalkınma planı ile dördüncü kalkınma planı arasında kalan planlarda devletin konuta bakış açısında hiçbir ilerleme kaydedilmediği gözlenmektedir. O halde makro planda hedeflerin gelişme göstermediği bir ortamda mikro plandaki ilerlemeden söz edilmesi de mümkün olmamaktadır.

Bu bağlamda devletin konut konusundaki duyarsızlığı şu örnekten de anlaşılmaktadır. Türkiye'de toplu konut sözü ilk kez yazılı bir devlet metninde 1968'de hazırlanan 2. beş yıllık kalkınma planında geçer. Devlet konut sorunun çözümünde toplu konuttan yararlanılmasını istemiştir. Bütün dünyada toplu konutun çok hızlı geliştiği 1945'ler ve 1950'ler sırasında Türkiye çok hızlı kentleşme yaşarken ve kentleşme konusunda büyük darboğazlarla karşılaşırken toplu konut Türkiye'nin gündemine gelmemiştir.

4- Türkiye'de konut politikasında köklü değişiklik, 1980 sonrasında gerçekleşmiştir. 1980'e kadar devlet güttüğü konut politikası, genel hatlarıyla konuta ihtiyacı olanları konut edinme yollarının araştırılması veya doğrudan konuta ihtiyacı olanların konutlarını yapmak şeklinde yorumlanabilir. Bu açıdan konut üretimi devlet tekeline gerçekleşmiş, ancak yap sat sisteminde küçük müteahhit, sermaye birikimi sağlayabilmek için konut üretimine katılmıştır.

1980 sonrası çıkarılan birinci ve ikinci toplu konut yasalarıyla ilk defa konut piyasasının, sermaye piyasası gibi rantable olabileceği gerçeği ortaya konmuştur. İnşaat firmalarına toplu konut yapmaları için verilen krediler ve teşvikler sayesinde de konut üretimine özel sektör de katılması sağlanmıştır.

5- Devletin konut konusunda başarıya ulaşamamasının nedenlerinin başında, konuta ilişkin orta ve uzun vadeli planların, siyasal istikrarsızlık nedeniyle uygulanamaması gelmektedir.

6- Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren "barakalaşma" şeklinde başlayan gecekondu konusuna siyasi otorite, önceleri kente göç eden bu kesimin konut ihtiyacını karşılayamadığından görmemezliğe gelmiştir. Daha sonra ise isim koymamakla birlikte varlığını kabul eder hale gelmiştir. 1950'lere gelindiğinde ise gecekondu kentsel alanlarda ciddi potansiyeller oluşturmaya başlamıştır. Her ne kadar sert bir tavır alınmaya çalışıldıysa da bunda pek başarılı olunamamıştır. Daha sonraki yıllarda ise gecekondu bölgeleri, siyasi otoritelerin oy kaygısı nedeniyle adeta özel olarak korunduğu, hatta teşvik edildiği bölgeler haline almıştır.

7- Gecekondu sanayileşme yolundaki ülkelerde sanayi kapitali açısından işlevseldir. Kentleşmeyi uçuzlatarak sanayiye akacak parayı artırmasının yanısıra kente büyük miktarda yedek emek ordusu tutturularak ücretlerin düşük standartlı bir yaşam çerçevesi oluşturarak yaşamı ve emeğin yeniden üretimini ucuzlatır.

Gecekondunun sanayiye katkısı olduğu bir gerçektir. Ancak kentsel alanların kontrolsüzce istilası, sağlıklı bir kentsel gelişmeye neden olmaktadır. Bu durum beraberinde pek çok sıkıntıyı getirmektedir.

Öncelikle kademeli de olsa bu bölgelere altyapı ve belediye hizmetleri götürülmektedir. Bu, kentin imarlı alanlarında yaşayan ve bunun vergisini ödeyen kişilerin hakları olan hizmetlerin bölünmesi demektir. Ancak diğer bir yanda ise gecekondu bölgelerinde oturanların göç etmeleri engellenememektedir. Onların ne istihdam sorunları ne konut sorunları ne de sosyal güvenlik haklarında devlet kendi üzerine düşen görevleri yerine getirebilmektedir. Bu durumda kendi sorunlarını kendisinin çözmeye uğraş verdiği bir yerleşime asgari boyutlarda da olsa hizmetin götürülmesi gerekmektedir. Görüldüğü gibi her iki tarafında kendine göre haklı nedenleri bulunmaktadır. Dolayısıyla gecekondu konusunda hepsinin yıkılması ya da hepsinin meşrulaştırılması gibi öneriler, konunun ne kadar dar bir bağlamda ele alındığını göstermektedir.

8- Devletin böyle bir konuda seçtiği yol ise gecekondunun sahip olduğu çelişik yapı karşısında kademeli olarak onları meşrulaştırmak şeklindedir. Bu durum gecekondunun yapımını teşvik etmekle aynı anlamı taşımaktadır.

Yapılan araştırmada bu konuda gecekondulara mülkiyet hakkı vermek yerine kullanma hakkının verilmesi ve bu hakkın, örneğin belli bir yıl için kullanma, devredilemez olması gibi belirli koşullarla sınırlanması gecekondunun kesiminde mülkiyete ilişkin güven duygusunu ortadan kaldıracaktır ve bu şekilde gecekondunun yapımının bir ölçüde önüne geçilebileceği sonucuna varılmıştır.

9- Konut sorununu büyük ölçüde çözmüş ülkelerde yerel yönetimlerin rollerinin büyük olduğu görülmektedir. Türkiye'de ise cumhuriyetin ilk yıllarında siyasal otoritenin gücünü hissettirebilmesi bakımından konut sorununun merkezi yönetimin kontrolünde olduğunu görmekteyiz. Daha sonraları ise her ne kadar yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları arttırılmak istenmişse de başarılı olunamamıştır.

10- Kooperatiflerin de konut konusundaki ağırlıkları yadsınamaz bir gerçektir. Ancak Türkiye gerçeğine baktığımızda kooperatiflerin tam olarak amaçlarına hizmet veremediklerini görmekteyiz. Bunun sebebi ise, kooperatiflerin, büyük girişimci payından ve kentsel toprak rantını ödemekten kurtulmak için kurulmuş olmasıdır. Bu nedenle yapım sona erdiğinde, mülkiyet hakkının bireyin elinde bulunmasından da yararlanarak, birlik dağılmakta ve elde edilen tüm tecrübeler ziyan edilmektedir. Bununla birlikte mülkiyetin bireyde olması daha bireysel davranışlara neden olmakta ve yapının işletmesi konusu gözardı edilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKTÜRE,T., (1982), Konutta Maliyet Ödeme Gücü İlişkisi, Konut 81 içinde, Kent-Koop Yay., Ankara.
- ALEXANDER,A., (1987), Kentsel Hizmetlerin Daha Verimli Yönetimi ve Finansmanı, Konut ve Kent İşletmeciliği Konut 86, Kent-Koop. Yayınları Ankara.
- ARİMAH,B.C., (1992), Hedonic Prices & The Demand For Housing Attributes In A Third World City; The Case of Ibadan, Nigeria, Urban Studies, Vol.29, No.5,639-651.
- AYAN,M., KOÇ,H., (1992), Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Politikası, Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu, Y.T.Ü. YÜMFED, İstanbul.
- AYATA,S., (1991), Sermaye Birikimi ve Toplumsal Değişim, Gündoğan Yayınları Ankara.
- AYDIN,T., (1964), Konut Planlaması ve Yerleşme İlkeleri, Mimarlık 64/3.
- BABÜROĞLU,S., (1982), Cumhuriyet Hükümetleri Programlarında Yer Alan, Konut ve Yerleşme Yerleriyle İlgili Hükümler, Konut Kurultayı, TMMOB, Ankara.
- BİLGİN,I., (1988), Teknolojinin Görünen Yüzü, Defter 88/5 içinde ... İstanbul, Metis Yayınları, İstanbul.
- BİLGİN,I., (1992), Konut Üretiminin Karşılaştırmalı Analizi, Y.T.Ü. YÜMFED-92.001, İstanbul.
- BİLGİN,I., (1993), Toplu Konut, Yayınlamamış Metin.
- ÇANKAYA,A., (1968), Başkent Ankara'nın Meseleleri ve Bunların Çözüm Yolları, Ayyıldız Matbaası Ankara.
- DİNÇ,T., (1979), Türkiye'de Konut Politikası, TÜBİTAK, Ankara.
- DİNÇ.T., (1979), Türkiye'de Hanehalkı Yapı ve Sayısına Göre Konut İhtiyacı, TÜBİTAK, Ankara.
- DİNÇ,T., (1984), Konut Yapımı Ekonomik Faktör Sınırlaması, TÜBİTAK, Ankara.
- ERAYDIN,A., (1988), Sermaye Birikim Sürecinde Kentler, Defter 88/5 içinde... Metis Yayınları, İstanbul.

- GÜNAL,G., (19882), Konut Finansmanı, Konut Kurultayı, TMMOB, Ankara.
- GÜREL,S., (et al) (Derleyen), Housing Parameters, Karachi, Dawood Colloge.
- HALL,D., (1987), Gecekonduların İyileştirilmesinde Kooperatifin Rolü, Konut ve Kent İşletmeciliği Konut 86, Kent-Koop. Yayınları, Ankara.
- HOBBSAWN,E.,J., (1987), Sanayi ve İmparatorluk, Dost Yayınları, Ankara.
- KARAESMEN,E., (1982), Toplu Konut Kanununun Mali Boyutları Üzerine Bir İnceleme, Konut Kurultayı, TMMOB, Ankara.
- KARAÖREN,M., (1992), Endüstrileşme ve Altkentleşme Sürecinde Konut Üretimi, Y.T.Ü. YÜMFED-92.003, İstanbul.
- KELEŞ,R., (1983), Türkiye'de Şehirleşme Konut ve Gecekondular, Gerçek Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ,R., (1987), Konut Sektöründe Özelleştirme Sorunları, Konut ve Kent İşletmeciliği Konut 86, Kent,Koop. Yayınları, Ankara.
- KELEŞ,R., (1990), Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara.
- KONUT BİRLİK, (1990), Türk Kooperatifçiliğinin Dünü Bugünü Yarını, Konut Birlik Yayınları 1, İstanbul.
- MUTHESIUS,S., (1985), The English Terraced Houses, Yale University Press, London.
- ÖĞÜNÇ,Ö., (1982), Konut Kooperatifleri, Konut Kurultayı, TMMOB, Ankara.
- POLANYI,K., (1986), Büyük Dönüşüm, Alan Yayınları, İstanbul.
- PULAT,G., (1992), Dar Gelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları, Kent-Koop. Yayınları.
- SUHER,H., (1964), Bölge Şartları İçinde Standartlaşma, Mimarlık, 64/3.
- ŞENYAPILI,T., (1985), Ankara Kentinde Gecekonduların Gelişimi. (1923-1960), Kent-Koop Yayınları, Ankara.
- TEKELİ,İ., (1980), Türkiye'de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri, Türkiye'de İmar Planlaması, S.8-111, ODTÜ, Ankara.
- TEKELİ,İ., (1982), Türkiye'de Konut Sunumunun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesiminde Bunalım, Konut 81 içinde, Kent-Koop Yay., Ankara.
- TEKELİ,İ., (1987), Birlikte Tüketim ve Türkiye Kentlerinde İzlenen Politikalar, Konut ve Kent İşletmeciliği Konut 86, Kent-Koop. Yayınları, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

ALMULA KÖKSAL

DOĞUM TARİHİ : 06.03.1971
DOĞUM YERİ : ANKARA
1981-1988 : Özel Yükseliş Koleji
1988-1992 : Yıldız Teknik Üniversitesi
Mimarlık Fakültesi Mimarlık Bölümü
1993- : Yıldız Teknik Üniversitesi
Mimarlık Fakültesi Mimarlık Bölümü
Yapı Bilgisi Anabilim Dalı
Yapı Elemanları ve Malzemesi Bilim Dalı
Araştırma Görevlisi