

CUMHURİYETİN İLANINDAN GÜNÜMÜZE KONUT POLİTİKASI

Prof. Dr. Aykut Namık Çoban
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi



Özet

Bu yazı, ülkemizde cumhuriyet tarihi boyunca giderek kronikleşen barınma sorununu ve yürütülen konut politikalarının içerdiği ilkeleri, yöntemleri ve önlemleri incelemeyi amaçlamaktadır. Konut politikaları üç döneme ayrılarak tartışılacaktır: ulus devletin kuruluşunu içeren 1923-1950 dönemi, işgücünün kente göçü ile nitelenen 1950-1980 dönemi ve sermayenin kentlerde hegemonyasını kurduğu 1980 sonrası dönem. Üç aşamalı çözümleme, cumhuriyet tarihi boyunca konut politikalarının ortak paydasının mülk konut sayısını artırmak olduğunu göstermektedir. Mülk konutu destekleyen politikalar yüksek kiralar ile birlikte düşünüldüğünde konuta yönelen rantiyeye kesimlerin şişkinleşmesi ve tatmin edilmesi kaçınılmaz olmuştur. Buna karşılık konut gereksinimi olan ve mülk konut edinecek mali olanakları bulunmayan yoksul kesimlerin barınma sorunlarının ağırlaşması ise rastlantı değildir. Kredi veren bankalar, inşaat şirketleri, yapsatçılar, rantiyeye ve arsa spekülörleri gibi sermayenin konut sektöründeki çeşitli bileşenleri büyümeye devam ederken, dar gelirli kesimlerin, hem nicelik hem de nitelik bakımından barınma sorunu, daha önce olduğu gibi günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Anahtar Sözcükler: Konut sorunu ve sınıfsal ilişkiler, konut hakkı, konut standartları, gecekondu, konut pazarı

Housing Policies from the Proclamation of the Republic to the Present

Abstract

This paper aims at examining the various aspects of the chronic housing problem and the principles, means and measures of the housing policies implemented throughout the history of the Turkish Republic. The debate is structured around three stages which are as follows: the prolonged period of nation-state building (1923-1950), the period of the mass migration of labour force to towns (1950-1980), and the post 1980 period characterised by the construction of the hegemony of capitalist classes in cities. The stage-by-stage analysis shows that the common denominator of housing policies during the history of the republic is to increase the number of property houses. Considering the policies encouraging property housing together with the high level of home rental, it was inevitable that rentier sections that invested in the property market got fatter and satisfied. Thus, it is not a coincidence to see the exacerbation of housing problems of those who desperately need home, but lack financial resources to afford it. The large segments of society have been suffering from housing problems in quality and quantity terms for years while some sections of capitalist classes such as creditor banks, constructing companies, property developers, rentiers and land speculators in the housing sector have continued to augment.

Keywords: Housing problem and social classes, right to housing, housing standards, gecekondu, property market

Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası

Barınma, insanların temel gereksinmelerinden biridir. Bu gereksinmenin bir hak olarak kabul edilmesi çok gecikmeli biçimde, ancak yirminci yüzyılın ortalarında gerçekleşmiştir. Birleşmiş Milletler'in 1948 tarihli, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 25. maddesinde, herkesin barınma hakkının olduğu vurgulanmaktadır (bkz. <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>). Hukuki bağlayıcılığı olmayan bu bildirin ardından, 1966 tarihli bağlayıcı bir sözleşme benimsenmiştir. Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 11. maddesi, sözleşmeye taraf olan devletin, herkesin konut hakkını tanıdığını belirtmektedir. Sözleşme, konutun, beslenme gibi yeterli bir yaşam düzeyine ulaşmanın temel koşullarından biri olduğunu kabul etmesi bakımından önemlidir (bkz. <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>). Anayasalarımıza konutla ilgili hükümler daha önce girmiş olsa da Türkiye bu sözleşmeyi ancak 2003 yılında onaylayacaktır (Keleş, 2007: 431).

Barınma gereksinmesinin karşılanması ve hakkın gerçekleşmesi, insanın başını sokacak bir barınağının olmasından ibaret değildir. İstanbul'da toplanan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Konferansı'nda (HABITAT II) kabul edilen HABITAT Gündemi (1996: madde 39), "herkesin sağlıklı, güvenli, emniyetli, erişilebilir ve ödenebilir olan ve temel hizmet, kolaylık ve konfor unsurlarını içeren, konut ve yasal yararlanma güvencesi konusunda ayrımcılıktan arınmış yeterli konutu olabilmesi"nden söz ederken, barınma gereksinmesine denk düşen yeterli bir konut hakkında bir fikir vermektedir. Konutun, güvenliği ile su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri sağlanmış, ısı, ışık ve havalandırması yeterli, sağlık koşullarına uygun, insanın çalışma, sağlık, eğitim, çevre gibi haklarını kullanmasına olanak tanıyan bir yaşam ortamına sahip, geliri ne olursa olsun herkesçe erişilebilir ve karşılığı ödenebilir olması gerekir. Bunların bulunmaması durumunda bir barınma

sorunu var demektir. Barınma sorunu insanların barınacak bir konutu olmamasının yanında ya da ötesinde, mevcut konutların nitelikçe yetersiz olmasına, halkın barınma gereksinmesini yeterli düzeyde karşılamaktan uzak konutlarda barınıyor olmasına işaret eder.

Bu yazı, ülkemizde cumhuriyet tarihi boyunca giderek kronikleşen barınma sorununu ve yürütülen konut politikalarının içerdiği ilkeleri, yöntemleri ve önlemleri incelemeyi amaçlamaktadır. Yaklaşık doksan yıllık bir kesiti bir yazıya sığdırmanın olanaksızlığı nedeniyle burada yalnızca genel eğilimlerin vurgulanabileceğini baştan belirtmek gerekir.

Yazıda, Tarık Şengül'ün (2001: 61-94) kentleşmenin gelişim seyrini çizmek için oluşturduğu dönemleştirme önerisi benimsenerek, konu, ulus devletin kuruluşunu içeren 1923-1950, emek gücünün kente göçü ile nitelenen 1950-1980 ve sermayenin kentlerde hegemonyasını kurduğu 1980 sonrası olmak üzere üç döneme/bölüme ayrılarak incelenecektir. Her ne kadar barınma yalnızca kentsel nüfusa özgü bir sorun olmasa da, en yakıcı biçimde kentlerde yaşayanları etkilemektedir. Bir başka deyişle, konut bakımından bir dönemleştirme yapılırken kentleşme süreci ile konut sorunu arasındaki bağ göz ardı edilemez. Göz önünde tutulması gereken bir başka unsur da, barınma sorununun kapitalizme içrek bir sorun olduğu gerçeğidir. Çünkü piyasa ekonomisi barınmayı arz ve talep dengesinin salınımına terk ederek ödeme gücü yetersiz olanların nitelikçe yetersiz konutlara yönelmesine yol açmakla kalmaz, en son 2008 dünya ekonomik krizinde gördüğümüz gibi sermaye birikiminin uğraklarında konuta ekonomik işlevler de yükler. Bu bakımdan, yazıda, Türkiye'de kapitalist düzenin gelişimi ile konut sorunu arasındaki ilişkiler üzerinde de kısaca durulacaktır. Gecekondu, arsa ve kentleşme politikaları, başka yazıların konusu olduğu için olabildiği ölçüde bunlara girilmeyecektir.

1923-1950 Dönemi: Devlet Memurlarının Konut Sorunu

Cumhuriyetin kurulmasına koşut olarak ülkenin siyasal ve ekonomik açıdan yeniden inşasına girişilmiştir. 1930'lu yılların sonuna kadar siyaset, hukuk, eğitim ve kültür alanlarında önemli dönüşümler gerçekleştirilerek kapitalizmin gelişmesinin önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak, dönüşüm daha çok kent toplumu ile sınırlı kalmış, kırsal nüfusun yaşamında belirgin sonuçlar doğurmamıştır. Buna, tarım sorununun çözülmediği gerçeğini de eklemek gerekir. 1930'lardaki devletçilik hamlesi ile sanayi kapitalizminin temelleri atılmış olsa da, bir sanayi burjuvazisinin oluşmaya başlaması için 1950'li yılları beklemek gerekecektir (Savran, 1992: 51-56, 90). Gerek İkinci Dünya Savaşı'nın öncesinde, gerek etkilerinin yoğun olarak hissedildiği savaş

yıllarında köylünün kırdan kopmasına yol açan bir etmen bulunmadığı gibi, emekleme aşamasındaki sanayi burjuvazisinin kırdan kopup gelecek bir işgücü talebi de yoktur. Kısacası, 1923-1950 arası dönem, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu köylerde toplanmış bir topluma işaret eder.

Nitekim, 1950 yılına kadar kentleşme düzeyi oldukça düşüktür. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verilerine göre nüfusu 100,000'in üzerine çıkan kent sayısı 1927 yılında iki, 1950 yılında ise beştir. Nüfusu 10,000'i geçen yerler kent sayıldığında, toplam nüfus içinde kentsel nüfusun oranı 1927 yılında yüzde 16.4 iken, 1950 yılında ancak yüzde 18.5 olmuştur (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 6-7; Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 120).

Kentlere doğru bir nüfus hareketinin olmadığı bu dönemin kentsel politika bakımından dikkati çeken özellikleri olarak, merkezi devletin yerleşmesi, sokakların yeri ve konutların numaralanmasını da içeren biçimde devletin toplum üzerindeki denetim ağlarının oluşturulması, Kemalizmin model bir kenti olarak tasarlanan yeni başkent Ankara'nın imarıyla ilgili çabalar vurgulanabilir. 1930'lu yılların devletçiliği, sınırlı kaynakları sanayileşmeye ayırmayı yeğlediğinden ülkedeki kentsel dokunun iyileştirilmesine kaynak ayrılması konusunda devlet cimri davranmıştır (Şengül, 2001: 69-75).

Bu dönemde, kırsal alanlarda ve birkaç orta büyüklükteki kentte barınma sorununun çözümüne yönelik bir konut politikasının varlığından söz edilemez. Yukarıda özetlendiği gibi, durağan bir seyir izleyen kentsel nüfusun büyüklüğü, bir konut politikası geliştirilmesi için zorlayıcı bir etmen değildir. Köylülerin barınma sorunu ise öncelikli bir politika olarak görülmemiş, kıt kaynakların sanayileşme için kullanılması düşünülmüştür. Bir başka deyişle, barınma ülke genelinde toplumsal bir sorun olarak ele alınmamıştır; bireyler barınma gereksinimlerini kendi çabalarıyla gidermeye çalışmıştır.

Yine de, bu politikasızlık politikası sürecinde kayda değer birkaç gelişmeden söz etmek gerekir. Bunlardan biri, cumhuriyetin ilk yıllarında mübadeleyle gelen nüfusun iskânıdır. 1923'te Lozan'da imzalanan Türk-Rum Nüfusun Mübadelesi Sözleşmesi'nin sonucu olarak Yunanistan'dan gelen göçmenlerin iskânına başlanmıştır. Özellikle göçmenlerin yerleştirilmesi ve göçmenlere konut yapılması görevlerini yürütmek üzere, 1923 yılında Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Ancak bu bakanlığın ömrü uzun sürmeyecek, on dört ay sonra Aralık 1924'de kaldırılarak görevleri İçişleri Bakanlığına aktarılacaktı. 1950'lerin sonlarına kadar da imar ve iskân işlerinden sorumlu örgütler, İçişleri, Sağlık ve Tarım Bakanlıkları ile Başbakanlık arasında gidip gelmiştir ki, bu durum, bu işlerin belirli bir düzene ve politikaya bağlanmadan yürütüldüğünü göstermektedir (Yavuz, 1969: 144).

Yunanistan'dan gelen nüfusun bir kısmı, Yunanistan'a göç edenlerin terk ettikleri konutlara ve yerlere yerleştirilmiştir. Bununla birlikte, ülke savaştan çıktığı için, bu yerlerin bir bölümü harabe halindeydi; bir bölümü ise yerel nüfus tarafından sahiplenilmişti. Bu nedenle, göçmenlerin bir kısmı için, örneğin Aydın ve Manisa'da olduğu gibi, Kızılay tarafından yeni konutlar yaptırıldı. Bakanlık da, göçmen bölgelerinde yeni köyler ve konutlar inşa etti. Bunlardan çamur, kerpiç, saz gibi ucuz malzemeye inşa edilenlerine "iktisadi ev" denilmekteydi. Bakanlığın çabaları göçmenlerin barınma sorunlarını çözmeye yeterli olmamıştır. Nitekim, sorun TBMM'ne de taşınmış; bazı milletvekilleri, hükümeti, sayıları 400,000'i bulan göçmenleri sefalet koşullarında yaşamaya mahkum etmekle eleştirmiştir (Çapa: 1990).

Rıza Nur'un TBMM'nde iskân uygulamalarını eleştirirken vurguladığı gibi mübadelenin amaçlarından biri yeni devleti oluşturan ulusun türdeşliğinin ve ulusal uyumun sağlanmasıdır (Çapa: 1990: 57). Bu dönemde isyanlarla çalkalanan Doğu ve Güneydoğu'da yaşayan Kürt nüfusun başka yerlerde iskâna zorlanması da, sözü edilen "ulusal uyumu" gerçekleştirmeye adanmış gibi merkezi devletin hakimiyetinin sağlamlaştırılmasına da yönelmiştir. Bazı aşiretlerin ve Kürtlerin iskânına ilişkin olarak 1925 yılından başlayarak pek çok yasa çıkarılmıştır (bkz. Beşikçi, 1991: 172-73). Bunlardan biri de, 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı İskân Kanunu'dur. Bu yasanın ikinci maddesine göre, ülke üç bölgeye ayrılmıştır. Birinci bölge, Türk nüfusun yerleşmesinin istendiği, Kürt nüfusun yoğun olduğu bölgedir (örneğin Balkanlardan ve Sovyetler Birliği'nden göç eden Türk kökenlilerin bir kısmı burada iskân edilmiştir). İkinci bölge, Kürt nüfusun nakledilerek ve zorla iskân edilerek kültürel benzeşme olmasının istendiği, Türk nüfusun yoğun olduğu Batı bölgesidir. Üçüncü bölge ise iktisadi, askeri, asayiş gibi nedenlerle boşaltılması istenen, iskân ve ikamete yasaklanan Doğu ve Güneydoğu illerinin belirli yerlerini içermektedir. Yasa kapsamında iskân edileceklerden ana dili Türkçe olmayanların serpiştirilmeleri gerekmekte, toplu halde yerleşip köy ya da mahalle kurmaları yasaklanmaktadır (m. 11, 13/3). Yasaya göre iskân, bir aileye nüfusuna ve ihtiyacına göre bir konut ya da evlik yer, geçimini sağlaması için sermaye ya da toprak verilerek yapılacaktır (m. 17). Verilen konutlar ve topraklar Türk nüfusun yönlendirilmek istendiği birinci bölgede karşılıksız olarak, Kürt nüfusun iskân edildiği ikinci bölgede ise borç karşılığı verilmektedir (m. 39). Bu yasanın maddelerinin çoğu 1947 yılında ya değiştirilmiş ya da yürürlükten kaldırılmış, ülkeyi üçe bölen düzenleme terk edilmiştir (Beşikçi, 1992: 435; 1991: 110-129).

Bu dönemde vurgulanması gereken bir başka nokta, yeni devletin kurumsal örgütlenmesinin gelişimiyle birlikte sayıları artan memurların konut gereksinmelerinin karşılanması için yapılan düzenlemelerdir. 1925 yılında çıkarılan bir yasa, memurlara, konut kooperatifleri kurmaları için aylıklarının

yarısı kadar avans verilmesine olanak tanımıştır. 1928 yılında çıkarılan başka bir yasa ile Maliye Bakanlığı'na Hazine olanaklarıyla memur konutları yaptırma yetkisi tanınmış olsa da, uygulamaya geçirilmemiştir. Bunun yerine, 1929 tarihli bir yasayla, memurlara konut tazminatı ödenmesi uygulaması başlatılmış ve 1951 yılına kadar sürdürülmüştür (Keleş, 2010: 445). Memurlar için konut yapılması konusu 1944 tarihli Memur Meskenleri İnşası Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Yasa, her ne kadar Bayındırlık Bakanlığı'na gereksinme duyulan yerlerde memur konutları yaptırma yetkisi tanımış olsa da, yasa da Ankara'ya öncelik verilmiştir. Yasanın uygulandığı nadir örnek olan Ankara'daki Saraçoğlu (Namık Kemal) Mahallesi'nde, mülkiyeti kamuda olan 434 konut yapılarak üst düzey bürokratlara kiraya verilmiştir (Keleş, 2010: 422).

Ankara'da sürdürülen daha kapsamlı uygulamaları özellikle belirtmek gerekir. Ankara, cumhuriyetin, gelişmesi bir plana bağlı olan ilk kentidir. 1928 yılında çıkarılan bir yasa ile Ankara Kenti İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Jansen Planı olarak anılan imar planı 1932 yılında onaylanarak uygulamaya konulmuştur. Jansen Planı'nın devreye girmesinden önce, 1925 yılında, Ankara Şehremaneti, dört milyon metrekare kadar araziye kamulaştırarak arsa ve konut politikası bakımından önemli bir adım atmış, bugün Yenişehir olarak bilinen semtin kurulmasını sağlamıştır. Belediye bu alanda 300 kadar ev yapmış, ancak bunlar ve arsa spekülasyonunu önlemek için kamulaştırılan arsalar, bu amaca aykırı olarak sonradan satılarak özel mülkiyete geçmiştir. Jansen, plan raporunda, bir "amele mahallesi"nin yapılması gerektiğini belirtmiş ve "ameleyi toprağına, yuvasına bağlamakla Türk Milletinin bu işteki alakasını uyandırarak Hükümetin mevcut hedeflerine bu suretle bir parça daha yaklaşmış" olacağını vurgulamış olsa da, amele evleri yapılmamıştır. Fehmi Yavuz, amele mahallesi gibi yöntemlerle dar gelirlilerin konut sorununu çözmek yerine konut tazminatı ödenmiş olmasını, emlak sahiplerinin etkisi ile açıklama eğilimindedir. Oturma bölgesi olarak inşa edilen bugünkü Bahçelievler semti ise planın uygulanan yönlerinden biri olmuştur. Planın ve imar işlerinden sorumlu birimin varlığına karşın, konut maliyetleri içinde önemli bir yer tutan arsa spekülasyonu ise o dönemin Ankara'sında da engellenmemiştir (Yavuz, 1952: 15-69). Gerek Yenişehir'de gerek Ankara genelindeki gelişmeler, arsa spekülasyonunun, cumhuriyete bağlı bir burjuva kesiminin yaratılması yolunda bir tür ilkel sermaye birikimi sağlamaya yönelik bir hükümet politikasının parçası olarak sürdüğünü ortaya koymaktadır (Çınar, 2004: 206-12).

Merkezi yönetim, Ankara dışında konut sorunuyla ilgilenmediği gibi, belediyeler de konut üretimi konusunda bir rol üstlenmemiştir. 1930 tarihli Belediye Kanunu, belediyelere ucuz belediye konutları yapmak, gelişme alanlarında arazi alarak bina yapmak isteyenlere satmak görevi vermiş olsa da,

yasaya göre, belediyeler zorunlu görevlerini yerine getirmeden isteğe bağlı bu görev için bütçe ayıramayacakları için konut işlerine girişmemiştir. 1950 yılında çıkarılan bir yasa, Belediye Kanunu'na bir hüküm ekleyerek belediye meclislerinin belediye konutları yapmak ve bunları kiraya vermek ya da satmak görevini zorunlu görevleri arasına alma yetkisi tanıyacaktı. Ancak belediyeler, bütçe sıkıntıları, barınma gereksinmesini öncelikli bir hizmet olarak görmeme gibi nedenlerle olsa gerek, konut sorununa bu yolla bir müdahalede bulunma çabası göstermemiştir. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, nüfusu 50 bini geçen belediyelerde, konutları sağlık koşulları bakımından denetlemek üzere bir "meskenler idaresi" kurulmasını zorunlu saysa da (m. 253), belediyeler barınma ile sağlık arasındaki ilişkiyi gösteren yasa hükmünün gereği olan bu yönetimi oluşturmamışlardır. Belediyeler, barınma sorununun niceliksel ve niteliksel yönleriyle ilgili görevlerine duyarsız kalmıştır.

1930'lu yıllarda özellikle Ankara'da gecekondu belirmeye başlamıştır. Savaş yıllarında ve 1946 seçimleri öncesinde kaçak yapılaşma artmıştır. O kadar ki, 1950 yılında Ankara'da gecekondu oturanların nüfusunun yüz bine ulaştığı, bir başka deyişle de Ankara nüfusunun üçte birinin gecekondu yaşadığı tahmin edilmektedir (Yavuz, 1952: 72-3). Bu durum, cumhuriyetin örnek kenti olarak planlanan Ankara'da bile, konut politikasında yaşanan başarısızlığın en açık belirtisidir. Bu koşullarda, belediyeleri konut sorununun çözümü için devreye sokan yasal düzenlemelerin birbiri ardına çıkarıldığını görmekteyiz.

1948 yılında çıkarılan iki ayrı yasa, belediyelerin konut sorunuyla ilgilenmelerini sağlayacak hükümler içermektedir. Bunlardan ilki, 5218 sayılı yasadır. Meclis'teki komisyonda da belirtildiği gibi, bu düzenlemeden beklenen ülkenin konut sorununa bir çözüm yolu bulmak değildir; yasanın amacı, belediye sınırları içindeki mevcut gecekondu yasal bir duruma kavuşturmadır. Bu, sonraki dönemlerde örnekleri çoğalan, bir tür gecekondu affi yasasıdır. Yasa, ıslah edilmeye uygun olan gecekonduların ıslah edilmesi, uygun olmayanlar için gecekondu sahiplerine yer gösterilmesi kuralını getirmiştir. Yasanın öngördüğü koşullar çerçevesinde, gecekonduların işgal ettiği hazine arazisi belediyeye devredilmekte ve bu sayede ucuz üretilen arsalar gecekondu sahiplerine ya da ev yapmak isteyenlere tahsis edilmektedir. İkincisi de, 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu'dur. Bu yasayla belediyelerin üzerinde konut yapılması için arsa üretme görevi, gecekondu alanı olsun olmasın, belediye sınırları içindeki tüm Hazine arazilerini kapsayan biçimde genişletilmiştir. Ayrıca, üretilen arsaların kişiler yanında kooperatiflere de tahsis edilmesine olanak sağlanmıştır. Vergi bağışıklığı getirilmiş, kredi kolaylıkları da artırılmıştır. Her iki yasa da, üretilen ucuz arsaların mülkiyetini kamuda tutarak kiralama yoluna gitmek yerine satılarak özel mülkiyete geçirilmesini sağlamıştır (Yavuz, 1952: 76; Yavuz, Keleş,

Geray, 1978: 631; Arıbaş-Tokman, 1985: 18-24). Her ne kadar arsaların boş tutulamayacağı, bir yıl içinde inşaata başlanmış ve iki yıl içinde konutun tamamlanmış olmasını hükmeden yasa kuralı dikkate alınsa bile, ucuza üretilen kamu arsalarının satılması yolunun benimsenmiş olmasının, kentin sonraki gelişim sürecinde, kentsel hizmetlerin karşılanması için yeterli alanın ayrılamaması gibi kentsel politika, özel mülkiyete geçen arsa ve konutun spekülatif kazançlara yol açmasına engel olunamaması gibi konut politikası ve bunun parçası olan arsa politikası bakımından olumsuz sonuçlar doğuracağı açıktır. Bu uygulamayı besleyen bir unsur, cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar barınma sorununun, mülk konutlarla giderilmeye çalışılmış olmasıdır.

Bu iki yasadan yararlanarak Ankara Belediyesi, gecekondu alanı olmayan, yeni bir yerleşme bölgesi olarak saptadığı, Yenimahalle'nin gerçekleşmesini sağlamıştır (bkz. Arıbaş-Tokman, 1985: 25 vd; Yavuz, 1952: 77-82). Belediyece üretilen, imarı ve altyapısı tamamlanan arsalarda ilk inşaatlara 1949 yılında başlanmış ve beş-altı yıl içinde başlangıçta öngörülen semt tamamlanmıştır. 1965 yılında ise Yenimahalle'nin nüfusu 87 bin kişiye ulaşacaktır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 48). Her ne kadar adı geçen iki yasa daha çok dar gelirlilerin konut sahibi olabilmeleri için öngörülmüş olsa da, Yenimahalle örneği orta sınıfa yönelik bir uygulama olmuştur (Arıbaş-Tokman, 1985: 24).

Bu dönemde, kiracıları korumak için kiralarda dondurulması uygulamasına başlanmıştır. Kira sınırlamasına da olanak tanıyan 1940 tarihli Milli Korunma Kanunu'na dayanarak (R.G., 26.1.1940), konut kiralarda 1939 yılı düzeyinde dondurulmuştur. Bu yasanın kamu yönetimine tanıdığı fiyat ve kira denetimi gibi yetkilerin, halkın II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı ekonomik olumsuzluklardan daha az etkilenmesini sağlama amacını güttüğü ileri sürülebilirse de, bir bütün olarak Milli Korunma Kanunu uygulamaları, büyük sermayeyi koruyucu ya da palazlandırıcı yönde sonuçlar doğurmuştur (Duru, 2009: 162). 1947 yılında bir yasa ile dondurulan kiralarda yüzde 20 zam yapılarak uygulama gevşetilmiş ve savaşın etkilerinin sona ermesi nedeniyle kira sınırlamasından vazgeçilmesi tartışması gündeme gelmiş, ancak yine de 1955 yılında çıkarılan 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun, kiralarda yeniden 1939 düzeyinde dondurulmuştur. Bu yasanın kiralarda donduran maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından 1963 yılında iptal edilecektir (R.G., 31.5.1963). Mahkeme iptal kararında, kiralarda dondurulmasının mülkiyet hakkının özüne aykırı olduğu, kiracı ile mülk sahibi arasında adalet ve hakkaniyet ilkeleri bakımından bir dengesizlik yarattığı ve eşitlik ilkesini zedelediği gibi gerekçelere dayanmıştır (Yavuz, Keleş, Geray, 1978: 647-8; Keleş, 2010: 431-2). Hayat pahalılığının giderek arttığı sonraki yıllarda kira artışlarının belirli oranları geçemeyeceğine dair Yargıtay kararları, kiracıların

bir ölçüde korunmasını sağlamıştır. Benzer biçimde, 2000 yılında çıkarılan bir yasada da kiraların 2000 yılı için yüzde 25 ve 2001 yılı için yüzde 10 oranından daha çok artırılamayacağı kuralı getirilmiştir (Altaş, 2000). 1940 yılından bu yana yasalarla ya da Yargıtay içtihadı ile kira artış oranları zaman zaman belirli sınırlar içinde tutulmaya çalışılmış, ancak mülk sahibi rantiyeye kesimler karşısında kiracıların durumlarında uzun dönemde bir farklılık oluşmamıştır. Bu gibi sınırlandırmalar kiracıların geçici olarak rahatlamasını sağlar gibi görünse de barınma sorununu ortadan kaldıracak nitelikte, kalıcı çözüm yollarından biri değildir.

1950-1980 Dönemi: Emekçinin Barınma Sorunu

1945 yılında savaşın sona ermesiyle birlikte ekonomide genel bir toparlanma başlar. Nitekim, 1953 yılına kadar tarımın ortalama büyüme hızı yüzde 13'ü aşarken, sınai hasıla yüzde yüz artmıştır. Savaş ekonomisinin ve ticaret burjuvazisini semirten savaş yılları vurgunculuğunun etkileri hafifleyince, önemli tarım ürünlerinin fiyatlarında yüzde 30'a varan gerilemeler görülür. Bununla birlikte, Marshall Planı'na bağlı olarak, ABD'nin pek çok Avrupa ülkesiyle birlikte Türkiye'ye 1948-1951 yılları arasında sağladığı ekonomik yardımlar sayesinde tarımda traktör kullanımı yaygınlaşmış ve ekilen alanlar büyümüştür. Tarımda makineleşme programı çerçevesinde, Marshall yardımları kapsamında ABD'den satın alınan traktörlerle 1948 yılında toplam 1756 olan traktör sayısı, daha 1950 yılında 9905'e yükselmiştir (Dik, 2009: 965). Tarımda makineleşme, fiyat düşüşü nedeniyle çiftçinin gelirindeki azalmayı üretim artışıyla karşılamasına kısmen olanak sağlamış, ancak tarımsal işgücüne olan gereksinmeyi de azaltmıştır. 1950'li yılların ortasında ise tarımın ekonomideki ağırlığı görece olarak azalmaya başlamıştır. 1954 ile 1961 yıllarında yüzde 1.8 olan tarımdaki büyüme hızı, yüzde 4.3'lük sanayideki büyüme hızının gerisinde kalmıştır (Boratav, 1990: 312-23).

Tarımda traktör kullanımının artması emekçinin kırdan kopmasına yol açan bir unsur iken, hem sanayileşme hem de işçi ve memur kesimlerinin ücretlerindeki reel iyileşme, kentleri, kırdaki emekçiler için bir çekim merkezi haline getirmiştir. İşte bu nedenlerle, bu dönemi, önceki dönemden ayıran özellik, Şengül'ün "emeğin kentleşmesi" olarak adlandırdığı, kırdan kente göç olgusudur. Sayılara başvurmak gerekirse, 1950 yılında yüzde 18.5 olan kentsel nüfus oranı 1980'de yüzde 45.4'e yükselmiştir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 120).

Sanayinin ekonomide görece önemi artıyorken hızlı bir kentleşmenin yaşanıyor olması, Batıda tarihsel olarak birbirini besleyen sanayileşme-kentleşme ikilisinin Türkiye'de de benzer bir rota izlediği yanılıgına yol açmasını. Tarımsal üretkenliğin sanayinin gerisinde kalması ve tarımsal artık

değerin hem yeterince büyümemesi hem de bu artışın sınai sermaye birikimine aktarılamaması sanayileşmenin önünde engel oluşturmuştur (Savran, 1992: 99). Bunun yanında, ticaret burjuvazisinin ithal malların ticaretini yapan kesimi, kârlarını sanayi yatırımlarına yöneltmek yerine ticarete kalmayı yeğlemiş, ithal ikameci üretim yapan sanayi kesimi ise, kırdan kopan emekçilerin ancak küçük bir bölümünü emebilmiştir. Kentleşmenin sanayileşmenin önüne geçtiği bu koşullarda, kente gelenler büyük ölçüde marjinal işlerde ve hizmet sektöründe istihdam edilmiştir. Boratav'ın (1990: 334) belirttiği üzere, “1960 nüfus sayımına göre hizmetlerin faal nüfustan aldığı pay % 15.4 iken 1975'te aynı oran % 25.1, 1980'de % 29.5 olmuştur. Sanayinin faal nüfustan payı ise aynı yıllar için sırasıyla % 9.6, % 11.0 ve % 12.5 olarak saptanmaktadır”.

Burada, kırdan göçen emeğin sanayi proleteriyasına dahil olamamasının barınma bakımından önemli sonuçlarına dikkati çekmekle yetinelim. İlk, marjinal işlerde ya da hizmet sektöründe çalışan yeni kentli emekçi kesimin gelir düzeyi, sendikalı sanayi işçisinin reel gelirinin gerisinde kalacağı için, barınma sorunu en çok kıt kanaat geçinen bu kesimi etkileyecektir. İkincisi, önceki dönemde olduğu gibi, aşağıda göreceğimiz üzere bu dönemde de, devlet, barınma gereksinmesinin karşılanmasını bireylerin kendi girişimlerine bıraktığı için, kırdan kente göçenler çözümü gecekonduda bulacaklardır. Üçüncüsü, gecekondulaşma, barınma için gereken bir karşılığı da içeren emeğin yeniden üretilmesi maliyetini düşürerek genel ücretler düzeyinin de düşük olmasına yol açan bir unsur olduğu ölçüde, sermaye sınıflarının çıkarları ile de uyumludur. Dördüncüsü de, iş güvencesi olmayan yeni kentliler, kırsal bağlarını toplumsal bir güvence olarak korumayı yeğleyecek, barınma hakkı talebini yükseltmek ve barınma konusunu siyasallaştırmak yoluna gitmeyeceklerdir. Tüm bunları, uygulanan konut politikalarının çözüm üretmekten uzak olduğu gerçeği ile birlikte düşünersek, barınma sorununun bu dönem boyunca ağırlaştığını görmek hiç de şaşırtıcı olmasa gerektir.

Gecekondulu sayısı, 1948 yılında 25-30,000, 1960 yılında 240,000 ve 1980 yılında ise 1,150,000 olarak tahmin edilmektedir. Gecekondulu nüfusun kentsel nüfustaki payı da 1955 yılında yüzde 4.7 iken 1980 yılında yüzde 26.1'dir (Keleş, 2010: 493-94). Yukarıda ele aldığımız 5218 ve 5228 sayılı yasaları yürürlükten kaldıran, ama benzer hükümler getirerek gecekondulaşmayı engellemeyi ve ucuza üretilen kamu arsalarının satılarak konut üretiminin artırılmasını hedefleyen 1953 tarihli ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkında Kanun, 1966 yılında yerini başka bir gecekondulu yasasına bırakıncaya değin, her iki hedef bakımından da başarılı sonuçlar doğurabilmiş değildir.

Gecekondulaşma olarak karşımıza çıkan konut sorununun ülke genelinde uygulanan bir politika ile çözülmesi gerekliliği, 1958 tarihli bir yasada

belirtilmiştir. İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun, yeni kurulan bu bakanlığa, ülkenin yapısına uygun bir konut politikası saptamak ve uygulanmasını sağlamak görevini vermiştir. Bakanlık bu görevini, Mesken, Afet İşleri ve Arsa Ofisi Genel Müdürlükleri eliyle yürütecektir (Mesken Genel Müdürlüğü 1984 yılında, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 2004 yılında (R.G., 15.12.2004) ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü 2009 yılında (R.G., 17.6.2009) kaldırılmıştır).

Bu yıllarda konut sorunu etkisini artırırken konut piyasasına yeni aktörler de girmeye başlar. 1950'li yılların ortalarına kadar, tek parsel üzerine tek ev yapılması kuralı geçerliydi. Bu durumda parsel sahibi, daha çok kendi kullanımı için o parsel üzerinde bir ev yaptırmaktadır. Bu ise konutun daha çok değişim değerini göz önünde tutarak satmak amacıyla konut yaptırmak isteyen girişimcinin konut pazarına girmesini güçleştirmektedir. 6 Ocak 1954 tarihinde Tapu Kanunu'nda yapılan düzenlemeyle söz konusu kural değiştirilerek bir gayrimenkul üzerinde bulunan ya da yapılacak olan binanın bir katından ya da dairesinden yararlanmak üzere irtifak hakkı kurulması sağlanmıştır. Böylece tek parseldeki bina üzerinde birden çok kişinin irtifak hakkı kurmasına olanak tanınınca, yapsatçılık olgusu doğmuştur. 1965 yılında çıkarılan ve kat ve daire mülkiyetine yasal çerçeve sağlayan Kat Mülkiyeti Kanunu da yapsatçılığı hızlandırmıştır. Genellikle kat karşılığı olarak elde ettiği arsa üzerinde yaptığı konutları satan bir konut girişimcisi olan yapsatçının, konut sektöründe bir aktör olarak yer almasının birkaç önemli sonucu olacaktır. İmar haklarının artırılması için baskı oluşturan yapsatçılar yapı ve yerleşme yoğunluğunun artmasında pay sahibidirler. Yapsat faaliyetinden mümkün olan en kısa zamanda yüksek kâr elde etmeye çalıştıkları için ürettikleri binaların altyapısında ve toplumsal hizmet donanımlarında önemli eksiklikler olabilmektedir. Bunlar ise barınmanın niteliksel yönleriyle ilgili sorunları beraberinde getirmektedir. Yapsatçılık, birim başına yüksek maliyetli az sayıda konut yapılması ve piyasa koşullarında konuta talebi olan yüksek gelir gruplarına yönelmesi gibi nedenlerle de konut sorununun çözümünde bir seçenek üretme kapasitesine sahip değildir (Tekeli, 1982: 252-255). Ayrıca, tek katlı yapıların ömürlerini tamamlamadan yıkılarak yerlerine çok katlı yüksek apartmanlar yapılması sürecinin hızlanması kaynakların israfına yol açarken, artan yoğunluğa bağlı olarak konut alanlarında kirlilik gibi kimi çevre sorunlarının ağırlaşması sonucu da doğmaktadır (Keleş, 2010: 434-435).

Kat mülkiyetine olanak tanınması yapsatçılığa hukuki bir zemin sağlıyorsa, tek kişiye verilen konut kredisi sistemi de onu mali olarak besleyen bir öge olabilmektedir. Bazı kredi kurumlarının yalnızca konut kooperatifi ortaklarına kredi vermesi yapsatçılık için olumsuz bir etki oluşturur gibi görünse de, yapsatçılığın kredi gereksinmesi duymayan gelir düzeyi yüksek

kesimlere yönelmesi nedeniyle bu etkinin düzeyi de sınırlı kalmıştır (Tekeli, 1982: 255).

Türkiye’de konut kredisi veren bir kurumun kurulması, Cumhuriyetin ilk yıllarına rastlar. Memurların ve talep sahiplerinin konut kredisi alabilmeleri için Emlak ve Eytam Bankası 1926 yılında kurulmuştur. Saraçoğlu Mahallesi de bu bankanın başarılı bir faaliyetidir. Emlak ve Eytam Bankası, görevleri genişletilerek ve sermayesi artırılarak, 1946 yılında, Türkiye Emlak Kredi Bankası’na dönüştürülmüştür. 1946 tarihli yasa, bankayı, özellikle konutu olmayanlara ucuz konut yaptırmak için kredi vermekle, bina yapıp satmakla ve yapı, yapı malzemesi endüstrisi ve ticaretini desteklemekle görevli saymıştır. Bununla birlikte, bankanın kredilendirdiği konutlar dar gelirliler için ucuz konutlar olmayıp genellikle lüks ölçüler içinde kalan geniş ve pahalı konutlardır (Yavuz, Keleş, Geray, 1978: 620, 622; Örucü, 1972: 88). Bunun örneklerinden bazıları 1950’li yıllarda İstanbul’da Ataköy’de ve Levent’te yapılan lüks konutlardır (Buğra, 1998: 308). 1933-1984 yılları arasında Türkiye Emlak Kredi Bankası, gerek bireylere, gerek kooperatiflere verdiği kredilerle yarım milyona yakın konutun yapılmasına destek olmuştur (Keleş, 2010: 399). 1988 yılından başlayarak banka, başka kamu bankalarıyla birleştirilmiş ve 2001 yılında Ziraat Bankası’nın Emlak Şubesi’ne dönüştürülerek tasfiye sürecine girmiştir (bkz. <http://www.tasfiyeemlak.com>).

Sosyal güvenlik kurumları da üyelerine konut kredisi vererek konut üretimine katkıda bulunmuşlardır. 1965 yılında adı Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değişecek olan İşçi Sigortaları Kurumu, 1950 yılında konut kredisi vermeye başlamıştır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 130). Bu kurum, Emlak Kredi Bankası’ndan farklı olarak yalnızca konut kooperatifleri ortaklarına konut kredisi vermiştir (Arıbaş-Tokman, 1985: 13). SSK, bu türden kredilerle 1952-1984 yılları arasında 200 binden çok konutun üretilmesine katkıda bulunmuştur (Keleş, 2010: 399). SSK kuruluncaya kadar faaliyet yürüten Devlet Demiryolları İşçileri Emekli Sandığı ile Askeri Fabrikalar Emekli ve Yardım Sandığı, üyesi olan işçilere konut kredisi vermiştir. 1961 yılında kurulan Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) da, üyelerine bireysel konut kredisi ve kooperatif konut kredisi vermektedir. OYAK ayrıca satın aldığı arsalar üzerinde yaptığı konutları üyelerine satarak onların konut edinmelerine yardımcı olmaktadır (bkz. <http://www.oyak.com.tr>). 1971 yılında kurulan Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) da üyelerine kredi olanağı sunmuştur. 1984 yılında, aşağıda ele alacağımız Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girince, sosyal güvenlik kurumlarının konut kredisi uygulamaları sona ermiş, krediler Toplu Konut Fonu çerçevesinde verilmeye başlanmıştır. Ayrıca, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilecektir. Bu

yeni kurumun konut kredisi verme görevi bulunmamaktadır. OYAK ise yukarıda yer verilen konutla ilgili hizmetlerini sürdürmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının elindeki fonların konut finansmanında kullanılması uygulaması 1960'lı yıllarda yaygınlık kazanarak 1980'li yılların ortalarına kadar sürdürülmüştür. Buradan sağlanan uzun vadeli ve düşük faizli kredilerle mülk konut üretimi mümkün olsa da, kredi ödeme gücü olmayan emekçi kesimlere yönelik kiralık konut üretimi için bir finansman sistemi geliştirilmemiştir. Kaldı ki, bu dönem boyunca bu yolla üretilen mülk konutların da yıllık ruhsatlı konut üretimi içinde yüzde beş-onluk bir dilimi bile oluşturmadığı söylenebilir. Bunun yanında, “yapılan konutların, ihtiyaçlara uygunluğu, şehir imar plânları ile bağlantılarının uygun bir biçimde kurulması ve sosyal dayanışmayı güçlendirme bakımından sağladıkları yararlar gibi” unsurlar göz önünde tutulduğunda, nitelik bakımından da başarılı sonuçlara ulaşılmadığı görülmektedir (Yavuz, Keleş, Geray, 1978: 627). Böylece, bu finansman sisteminin konut sorununun çözümündeki etkisi oldukça düşük bir düzeyde kalmıştır.

Yukarıda yer verilen çeşitli yasalarla ve finansman sistemleriyle çözüme kavuşturulamayan dar gelirlilerin karşı karşıya kaldığı barınma sorunu, ilk kez 1961 Anayasası ile anayasal bir düzenlemeye konu olmuştur. 1924 Anayasasında, konutun her türlü saldırıya karşı korunduğu kuralı yanında (m. 71), konut dokunulmazlığı da kabul edilmiştir (m. 76). Ancak kişi haklarıyla ilgili bu maddeler dışında barınma hakkını düzenleyen bir hüküm bu anayasada yer almamıştır. 1961 Anayasasında ise barınma hakkına yer verilmiştir. Bununla birlikte, barınma hakkı, “sağlık hakkı” başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa, barınmayı sağlık hakkı bağlamına yerleştiren o dönemin geleneksel anlayışını sürdürmüştür (Börtüçene, 1975: 32). Anayasanın 49. maddesi bakımından, beden ve ruh sağlığı içinde bir yaşam sürmenin koşulu olarak konut gereksinmesinin karşılanması gerekecektir. Bu maddeye göre, devlet, yoksul ve dar gelirlili ailelerin sağlık koşullarına uygun olarak konut gereksinmelerinin giderilmesi için gerekli önlemleri almakla görevlidir. Yoksul ve dar gelirlili ailelerle ilgili bu vurgu, “insan gibi barınmanın asgari imkanlarına sahip olmayan kimseler” biçiminde madde gerekçesine yansımış ama bu, “en büyük hizmetin dar gelirlili vatandaşı konut sahibi kılmak olduğu” biçiminde bir ifadeyle komisyon çalışmalarında da dile getirildiği gibi aslında çelişkili biçimde yorumlanmıştır (Aktaran Örucü, 1972: 89). Çünkü Anayasadaki ifade herkesin kendi mülkiyetinde olan bir konuta sahip olmasından değil, konut gereksinmesinin karşılanmasından söz etmektedir. Barınma gereksinmesinin karşılanmasının biricik ve en etkili yolu ise mülk konut değildir. Konut politikası, mülk konut edinme olanağı bulunmayan yoksul kesimler için mülk konutu bir çözümmüş gibi sunmaya kalkarsa, barınma sorununu gidermek olanaksız hale gelir. Nitekim, 1961 Anayasası konut konusundaki maddesiyle

önemli bir kural getirmiş olmakla birlikte, yürürlükte kaldığı yirmi yıl boyunca, aşağıda göreceğimiz gibi, kuralın yaşama geçirilmesi bakımından kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır.

Bu başarısızlığın çeşitli nedenleri olabilir: Kapitalizmde hukuksal, biçimsel olarak benimsenen barınma hakkının da içinde yer aldığı insan haklarının uygulamada gerçekleşmesinin önündeki kapitalist toplumsal yapıya özgü engellerden söz edilebilir. Bu engellerden biri, sermaye birikim sürecinin parçası olarak kâr/getiri/rant üretmeye dayalı konut piyasasıdır. Bir başka engel, barınma gereksinmesinin mülk konutlarla karşılanması biçimindeki önkabuldür. Mülk konut bölüşüm pastasından en küçük dilimi alan toplumsal kesimler için gerçekleşmesi olanaksız bir düştür. Ayrıca, yoksullara dönük politikaları yaşama geçirecek siyasal irade eksikliği, köyden kente kitlesel göçün sürmesi gibi konjonktürel nedenler üzerinde durulabilir.

1960'ların başında konutun bir kamu hizmeti olarak ele alınmaya başlandığını görüyoruz. Örneğin, 1960 yılında hazırlanan bir mesken kanununda, konut bir kamu hizmeti sayılmış ve yurttaşların mülk ya da kiralık konut edinmelerinin sağlanması amacıyla yer verilmiştir (bkz. Alsaç, 1961). Ele aldığımız dönemin sonuna denk gelen, 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konutla ilgili komisyon raporunda da "konut ve altyapı toplumsal hizmetlerdir. Arsa ve konuta meta olarak bakılması, sorunun çözümlenmemesi demektir" ifadesi yer almaktadır (DPT, 1977: 29). Bu noktada bir ikilem varmış gibi görünebilir: Bir yanda kapitalist bir ülkede konut gereksinmesinin piyasa ilişkileri çerçevesinde, alım gücü ölçüsünde bireyin çabalarıyla karşılanması ve konutun metalaşması biçiminde bir politika, öte yanda konutun bir kamu hizmeti olarak görülmesi ve kamunun müdahalesiyle özellikle dar gelirli ve yoksulların barınma koşullarının iyileştirilmesi politikası... Gerçekte bu, iki politika anlayışı arasındaki bir gerilim ya da tutarsızlık bulunmasından ve serbest pazar ekonomisinden uzaklaşan çözümlere odaklanılmış olmasından çok, kapitalizm içi çözümlerin kesiştiğini gösterir. Kapitalizmde emeğin yeniden üretilmesinin bir bileşeni olan barınma gereksinmesini gidermeye çalışan emekçiler için barınma maliyetinin nasıl karşılanacağı sorununun sermaye yararına çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Emekçinin ertesi gün sağlıklı biçimde işine gidebilmesi için temel gereksinmelerinin karşılanması, bunun için ise temel bir ücreti alıyor olması gerekir. Konut gereksinmesi bakımından maliyet artışı, bir konutta barınmak zorunda olan emekçinin asgari düzeyde yaşamını sürdürmesi için gerekli ücretin de artmasını gerektirir. Sermayedar böyle bir artışı üstlenmek istemediğinde, emeğin yeniden üretilmesi için gerekli koşullar sağlanmamış demektir. Devletin konut alanına müdahalesi olsun, gecekondulaşmaya göz yumulması ya da gecekonduların afları olsun, bu sorunu gidermeye dönüktür. Devlet, sermayeyi rahatlatmakta ve kapitalizmin

dişlilerinin dönmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca 1960-1980 arasında sınıf mücadelesi şiddetlenmiş, emek hareketi güçlenmiş ve toplumsal politikalarla ilgili taleplerini siyasal gündeme taşımıştır. Planlı dönemde konutla ilgili bazı önlemlerin, daha çok da plan metinlerinde kalan bazı olumlu ilke ve hedeflerin varlığını, sermayenin beklentileri ve işçi sınıfı mücadelesinin yükselmesi ikilisiyle birlikte açıklamak mümkündür.

1963-1967 yıllarını içeren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1960'ların başında konutların durumunu ortaya koymaktadır. Buna göre, kentlerdeki konutların yüzde otuzu oturulamayacak durumdadır. Ankara, İstanbul ve İzmir'de yaşayan nüfusun yüzde otuzu tek odalı evlerde barınmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde oda başına yaklaşık bir kişi düşerken, Türkiye'de oda başına 2.5 kişi düşmektedir. Kentlerdeki konutların yüzde 36'sında ve köylerde ise yüzde dördünde kiracılar, geri kalanında ev sahipleri oturmaktadır. İstanbul ve Ankara'da kiracıların oranı yüzde 60'ın üzerindedir. Kentlerde yaşayan kiracıların aile gelirinin yüzde 37'si kiraya gitmektedir. Barınma koşulları bu denli kötü durumdayken planın öngördüğü çözümler, piyasa mekanizmalarının dar kalıplarının dışına çıkabilmiş değildir. Öngörülen temel hedef, her türlü konut kredileriyle, vergi bağışıklığı ve belediyeler aracılığıyla arsa kolaylıkları sağlayarak lüks konut yapımının azaltılması ve daha küçük halk konutu yapımının özendirilmesidir. Nitekim konut kredileri bakımından halk konutu standardı getiren bir kararname 1964 yılında yürürlüğe sokulmuş ve konut büyüklüğü yaklaşık 70 metrekare ile sınırlandırılmıştır. Ancak kısa süre sonra bu sınır, 100 metrekareye yükseltilmiştir (Yavuz, Keleş, Geray, 1978: 646). Bu ise konut piyasasındaki ortalama büyüklüğe yakın bir büyüklüktür. Plandaki belirlemelere göre, 1960'da büyük kentlerimizde yapılan ortalama apartman dairesi büyüklüğü, İstanbul'da 95, İzmir'de 97, Ankara'da ise 123 metrekaredir. Türkiye için ortalama ev büyüklüğü 97 metrekare, apartman dairesi büyüklüğü 76 metrekaredir. Plandan yalnızca iki yıl önce yürürlüğe giren Anayasadaki dar gelirliyle ilgili kurala karşın, planda devletin üstlendiği görev, "az gelirli yurttaşların konut yapımı, proje, teknik yardım, elverdiği kadar kendi evini yapana yardım yoluyla" desteklenmesinden ibarettir. İzleyen planlarda da yer verilen ve devletle bireyin işbirliği yapmasına dayanan kendi evini yapana yardım yöntemi, Türkiye'de konut sorununun çözümünde etkili olamamıştır. Aile gelirinin üçte birinden çoğunu kiraya ayıran kiracılar için getirilen önlem de, mülk sahiplerinin, kredi olanaklarından da yararlanarak, kirası düşük "kiralık halk konutları yaparak kiranın özellikle dar gelirli ailelerin imkânlarını zorlayıcı etkisini azaltmak"tır. Bu ise, kiracılık sorununu, piyasa koşullarında kira geliri elde etmek için konuta yatırım yapan ev sahipleri eliyle çözmeye çalışan kendi içinde çelişik bir anlayışı yansıtmaktadır. Plan, yapılmış olan gecekonduların iyileştirilmesi için de kredi verilmesini önermekte, yeni gecekonduların yapılmasına izin verilmeyeceğini belirtmektedir (DPT, 1963: 2,

29, 46, 429-435). Daha sonraki beş yıllık planlarda da benimsenen ve önleme, iyileştirme ve tasfiye amacını güden gecekondular politikası, mevcut gecekonduların yasallaştırılması sonucunu doğurmuş, barınma koşullarının iyileştirilmesine anlamlı bir katkıda bulunmamıştır.

Birinci ve ikinci planlarda konut, verimli bir özel yatırım alanı olarak görülmemiş ve konut yatırımlarının imalat sektörünün lehine olarak sınırlandırılması hedeflenmiş olmasına karşın, bu plan dönemlerinde konut yatırımları plan hedeflerini aşarak büyümeyi sürdürmüştür. 1960-1977 arasında kapsayan dönemde, birinci ve ikinci plan yıllarında sabit sermaye yatırımlarının yaklaşık yüzde 20'si ve üçüncü plan yıllarında yüzde 17'si konut sektöründe yapılmıştır (DPT, 1979: 34).

1965 yılında köylerdeki barınma sorununun boyutlarını, İkinci Beş Yıllık Plan'ın sunduğu verilere bakarak anlayabiliriz. Köylerde bulunan konutların yüzde 40'ı sağlam nitelikte değildir. 200,000 konutun herhangi bir penceresi bulunmamaktadır. Köy konutlarının önemli bir kısmında yıkanacak herhangi bir bölüm yoktur. Plan, saptadığı bu gibi sorunlar karşısında köylünün barınma koşullarını kendisinin iyileştirmesi için, teknik yardım, proje desteği ve usta yetiştirilmesi gibi yollarla destekleneceği müjdesini vermiştir. Aynı tarihte kentlerdeki konutların ise yüzde 27'sinde mutfak, yüzde 7'sinde tuvalet, yüzde 49'unda banyo, yüzde 26'sında elektrik ve yüzde 45'inde akan su yoktur. Kentlerdeki konut sorunu için planın öngördüğü önlemler de, birinci plandakilerden farklı değildir (DPT, 1968: 244, 248; 273-287). Bu plan döneminde, 1969 yılında, kamunun elindeki arsa stoğundan düzenleyici arsa satışı yaparak piyasaya müdahale etmekle görevli kılınan Arsa Ofisi kurulmuş, ama konut yapım maliyetini artıran arsa spekülasyonunun önlenmesinde ve arsa üretiminde başarı sağlanamamıştır (Keleş, 2010: 449).

1980'li yıllara kadar uygulanan konut politikasının arsa kolaylığı sağlamak ile birlikte iki önemli ayağından birini oluşturan konut kredileri konusunda ne ölçüde başarı sağladığını göstermek için şu rakamlar bir fikir verebilir. Banka kredileri içinde konuta verilen kredilerin payı 1972'de yalnızca yüzde 3.1 iken yıllar içinde daha da azalarak 1977 yılında 1.4'e düşmüştür (DPT, 1979: 115). Sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı finansman olanaklarının da yetersiz kaldığını yukarıda vurgulamıştım. 1973-1977 arasındaki beş yılda, konut üretiminin yetersizliği nedeniyle konut gereksiniminin yüzde 20'si karşılanamamıştır. Yalnızca söz konusu yıllarda oluşan konut açığı 241,639 birim konuttur (DPT, 1979: 146).

Dar gelirli ve yoksul kesimlerin barınma koşullarını yukarıda belirtilen kredi, vergi ve arsa kolaylıkları gibi önlemlerle iyileştirmek mümkün olmamıştır. 1970'li yılların başında toplumun yaklaşık yüzde 30'unu oluşturan bu kesimlerin konut sahibi olmak amacıyla konut piyasasında herhangi bir

talep oluşturmasının olanaksız olduğu görülmüştür. Bu bakımdan, her ne kadar Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DPT, 1973: 838, 841) kiralık konut üretimi için engellerin kaldırılması ve ekonomik gücü kiralık konut edinmeye de yeterli olmayanların barınma gereksinmesinin karşılanmasında kamunun sorumluluğu paylaşması gerektiği belirtilmiş olsa da, izleyen yıllarda bu sorumluluğa uygun bir politika ve uygulama oluşturulmamıştır. Orta ve üst gelir gruplarının konut sahibi yapılması konusunda ise, bir sonraki bölümde ele alacağımız, kooperatifler devreye girmiştir.

Şu kısa alıntı, 1970'lerin sonuna gelindiğinde konut politikasının iflas ettiği resmi belgesi niteliğindedir: “Kamu kesiminin konut yapımında çok yetersiz kalması, arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması ve konut fiyatlarının yüksekliği, özellikle kente yeni göç eden nüfusun barınma gereksinmesinin karşılanmasını gecekondulaşmaya bırakmıştır. Büyük kentlerin çevresi gecekondulu kuşaklarıyla sarılmış bulunmakta, nüfusun yüzde 50'den çoğu gecekondularda oturmaktadır” (DPT, 1979: 78).

1980 Sonrası Dönem: Sermaye Birikiminin Kurtarıcısı Olarak Konut

1970'lerin sonlarına doğru iflas eden yalnızca konut politikası değildi, ekonomi de giderek derinleşen bir krize girmişti. 1960'larda planlı dönemle başlayan içe dönük, dışa bağımlı, ithal ikameci sanayileşme modeli tıkanmıştı (Boratav, 1990: 341). Başta işçi sınıfı olmak üzere emekçi kesimlerin artan muhalefeti, sermaye kesimlerinin yeni birikim modelini uygulamaya koymalarının önündeki engeldi (Savran, 1992: 109). Birikim rejimindeki tıkanıklığı aşmak üzere iki operasyon yapılır: 24 Ocak 1980 kararları ile dışa açık, kapitalist ekonomilerle bütünleşme öngören, neoliberal bir ekonominin temelleri atılırken 12 Eylül askeri rejimi ile de emekçi kesimlerin muhalefeti susturulur. Bu iki operasyonunun bölüşüm bakımından sonuçları amaca ulaşıldığı konusunda kuşkuya yer bırakmıyor: 1988 yılında ücretlerin sınai katma değer içindeki payı, 1963 yılından bu tarihe kadarki en düşük düzeye gerileyecektir. Buna karşılık özel sanayi ise, 1990 yılında kâr hadlerini, 1963'ten bu yana en yüksek düzeye çıkaracaktır (Boratav, 1995: 174, 176). Uygulamaya konan neoliberal sermaye birikim rejimi, 1980'lerde serpilmiş, izleyen on yıllarda da giderek kökleşip yerleşmiştir. Böylece, bu yazıda ele aldığımız son döneme, neoliberal politikalar damgasını vurmuştur.

Bu dönemin hemen başında yeni bir anayasa yürürlüğe sokulmuştur. 1982 Anayasası, konutu, sağlık hakkının gölgesinden kurtararak “konut hakkı” kenar başlığı altında, başlı başına bir hak olarak düzenlemiştir. Anayasanın 57. maddesine göre, devlet, konut gereksinmesini karşılayacak önlemleri alacaktır. Bu görevini, kentlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözeten bir planlamaya

uygun olarak yerine getirmesi gerekmektedir. Böylece, barınma gereksinmesi, hem kentsel hem çevresel bir bağlama, hem de bir planlama çerçevesine oturtulmuştur. Bununla birlikte, 1961 Anayasasında gördüğümüz yoksul ve dar gelirlilerin konut gereksinmesinin karşılanması biçimindeki toplumsal sınıf önceliği, 1980 sonrası neoliberal kapitalizmin ekonomi politikasına uygun olarak terk edilmiştir.

Denebilir ki, devletin buradaki ödevi, tanım gereği, barınma gereksinmesi içinde olan yoksul ve dar gelirlilere dönüktür; alınan önlemler, haliyle, bu kesimin dışında kalanları kapsamayacaktır. Oysa, Anayasadaki ifade, herhangi bir toplumsal kesimle ilişkilendirmeksizin konut gereksinmesinden söz ettiğine göre, devletin aldığı önlemler, yoksul olmadığı halde konuta gereksinme duyanları da içermektedir. Bu ifade de olumsuz bir yön bulmayanlar, yoksul ve dar gelirliler olduğu halde konut gereksinmesi duymayanlar yanında, orta ve üst gelir gruplarında yer aldığı halde konut gereksinimi içinde bulunanların olabildiğini ileri sürebilirler. Bu nedenle, bu görüşe göre, önemli olan, hangi toplumsal kesim söz konusu olursa olsun konut gereksinmesinin karşılanmasıdır. Buna karşılık, birinci olarak, önceki anayasa döneminde yoksul ve dar gelirlilerin konut gereksinmelerinin karşılanması konusunda bile başarısız olduğunu anımsatmak gerekir. Kuşkusuz, yoksul ve dar gelirliler kesimlere dönük bir anayasal vurgunun varlığının başarı için yeterli olmadığı da açıktır. Ancak, ikinci olarak, konut için ayrılan kamu kaynaklarından konut gereksinmesi duyan tüm toplumsal kesimlerin yararlandırılması demek, ayrılan kaynaklar aynı ölçüde artmayacağına göre yoksul ve dar gelirliler kesimleri için, onların bütçe koşullarına uygun olarak kullanıma açılan payın azalması anlamına gelir. Bu ise, mevcut geliriyle barınma gereksinmesini karşılamak konusunda en çok sorun yaşayan kesimin ya geçkondulaşmaya ve/ya da sefil barınma koşullarına mahkum edilmesi demektir. Nitekim yoksul ve dar gelirliler kaderiyle baş başa bırakılmıştır. Üçüncü olarak, 57. maddenin ruhunu yansıtan biçimde, aşağıda göreceğimiz gibi, 1980'ler sonrası dönemde konut politikaları, konut piyasasına girecek ölçüde belirli bir gelir düzeyine sahip orta ve üst gelir gruplarına yönelmiş, onların konut gereksinmesini karşılama amacıyla olmuştur.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında bulunmayan bir kural daha koymuştur: Devlet, toplu konut girişimlerini destekler. Bu kural sayesinde, toplu konutların yapılması için devletin destek olması, hızla büyüyen konut açığı karşısında önemli bir politika aracıdır. Toplu konut yasaları çıkarılarak bu konuda yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bununla birlikte, uygulamada, az sonra ele alacağımız üzere kimi çarpık sonuçlar doğabilmiştir.

Toplu konutla ilgili ilk yasal düzenlemenin yapıldığı sırada konut sektörü, ekonomideki krizle etkileşim halinde bir krizin içindeydi. 1981 yılında konut yatırımlarında bir düşüş gözlenmekteydi. 1975-1977 yılları arasında

konutun metrekare maliyetleri istikrarlı biçimde artarken 1978'den başlayarak büyük bir sıçrama görülmektedir. Örneğin, 1978 yılında toptan eşya fiyatları yüzde 52 artarken, konut maliyetindeki artış yüzde 112'dir. Konut sektörünün girdisi olan inşaat malzemeleri üretiminde de 1979-1981 yılları arasında bir duraklama vardır. 24 Ocak kararları da konut arzını ve talebini olumsuz yönde etkilemiştir. Bir yandan konut yatırımcısının faiz yükü artmış, yapılan zamlar konut girdilerinin fiyatını, dolayısıyla konut maliyetini artırmıştır. Öte yandan "Temmuz bankacılığı" ile başlayan serbest faiz politikası tasarruf sahiplerini taşınmaza yatırım yapmak yerine yüksek faiz getirisi elde etmeye yöneltmiştir (Korum, 1982: 108-117). Konut sektöründeki gerilemenin bir ifadesi olarak konut inşaat ruhsatı sayısı, 1979 sayılarına göre 1980 yılında yüzde 20, 1981'de yüzde 31 düşmüştür (Kent-Koop, 1983: 52).

Konut sektörü, gerek yarattığı istihdam olanakları, gerek konut yapımına girdi üreten imalat sanayi üzerindeki etkileri bakımından ekonomide anahtar bir sektör olarak görüldüğü için (Korum, 1982: 107; Öymen, 1985), konut piyasasını canlandırması beklenen bir yasal düzenlemeye gidildi. 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu 1981 yılında çıkarıldı (R.G., 10.7.1981). Yasanın adında da yer alan "toplu konut" terimi, 750-1000 konutluk üretimi ifade etmektedir. Aslında önceki dönemin beş yıllık kalkınma planlarında toplu konut üretiminin destekleneceği ilkesine yer verilmiş olmakla birlikte buna uygun koşullar ancak 1980'li yıllara girildiğinde oluşmuştu. Kriz ortamında küçük girişimcinin zaten yaşama şansı azalmış, yapsatçılık cazibesini yitirmiş ve büyük girişimciye uygun koşullar belirmişti. Toplu konut üretimine yönelmek bir yandan konut piyasasında yaşanan oligapolleşme eğilimine uygun düşmektedir, öte yandan da konut sorununu özellikle kooperatiflerce topluca inşa edilen konutlarla çözmek hedeflenmektedir. Toplu konut kooperatiflerinin konut yapım işini ihale yoluyla büyük konut şirketlerine vermeleri yolu da açıktır ve yapı kooperatiflerince kullanılmıştır.

Yasa toplumsal konut tanımına yer vermiş, brüt inşaat alanı 100 metrekaresi geçmeyen konutlara kredi olanağı getirmiş, inşaat alanı küçüldükçe kredi kolaylıkları sağlamıştır. Ayrıca, dar ve orta gelirli yurttaşları konut sahibi yapmayı ilke edinmiş görünmektedir. Bununla birlikte, yasadan yararlanmak için yapı yaklaşık maliyetinin yüzde 20 ile 27'lik bir bölümünün yapı tasarruf hesabına yatırılması gerektiğinden, böyle bir tasarrufu bulunmayan dar gelirliden çok, orta ve üst gelir gruplarının yararlanabileceği bir durum yaratılmıştır. Orta ve üst gelir grupları ise 100 metrekaresinin altında kalan konutları değil de geniş konutları talep etmektedir. Nüfusu 500 bini geçen yerleşimlerde hem yapı tasarruf hesabına yatırılacak miktar artmakta, hem de kredi geri ödeme süresi azalmaktadır. Yasa koyucu büyük kentlere göçü bu gibi farklılaştırmalarla önleyebileceği yanılgısına düşmüş, konut

sorununun büyük kentlerde yakıcı bir sorun olduğu gerçeğini de göz ardı etmiş olmalıdır.

Yasanın yürürlükte kaldığı iki buçuk yıl boyunca başarılı sonuçlar alınamamıştır. Bunun kimi nedenleri az önce gördüğümüz yasanın kendi içindeki çelişkilerinde yatar. Bunlardan başka, yasa ile kurulan Kamu Konut Fonu'nun yasada öngörülen kaynakları (Bütçe Kanunu ile gider bütçesinin yüzde beşi), devlet tarafından fona aktarılmadığı için verilen krediler sınırlı kalmış ve talepleri bile karşılamamıştır. Bir başka deyişle devlet, konut sorununu çözmek için çıkarılan yasa, uygulamada kullanılacak temel bir araçtan yoksun bırakmıştır. Her ne kadar yasa toplu konut kooperatiflerini ana aktör olarak öne çıkaran bir özelliğe sahip olsa da, şirketleri konut üretiminde tümüyle dışarıda bırakmıyordu. Ama büyük konut şirketleri, beklentileri karşılanmadığı gerekçesiyle, yapsatçılar ise dışarıda tutulduklarını dile getirerek şikayetlerini yoğunlaştırmıştır. Nitekim, altmış ile yüz bin arasında nüfusu barındıran kentler inşa etme amacıyla, bir çok şirketi bünyesine alarak 1979 yılı başında kurulan İnşaat Sektörü Mensupları Yatırım Organizasyon ve Ticaret A.Ş. yönetimi, yeni bir toplu konut yasası beklediklerini dile getirecektir (Öymen, 1985: 9). Benzer biçimde, dönemin İmar İskân Bakanı da 1983 yılı başında mevcut yasanın yaşamını sürdürmeyeceği yönündeki kaygılarını açıklamıştır (Kent-Koop, 1983: 54).

Böylece, ilkinin yürürlükten kaldırılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu 1984 yılında çıkarılmıştır (R.G., 17.3.1984). Yasa, devlet bütçesinden kaynak aktarmak yerine çeşitli malların vergi ya da satış bedellerinden belirli bir miktarın ayrılıp aktarıldığı bir Toplu Konut Fonu oluşturmuştur. Şikayetleri gidermek üzere konut yapım şirketlerinin ve büyük ortaklıkların da yapı kooperatifleri gibi fondan yararlanması mümkün kılınmıştır. Konuta yatırım yapacak tüm kişi ve kuruluşların, şirketlerin ve yapsatçıların yasadan yararlanmasına olanak tanınmıştır. Öyle ki, uygulama yönetmeliğindeki düzenlemeyle konutla ilgili sanayi kuruluşlarına bile kredi desteği verilmiştir. Diğer bir deyişle, geniş kesimlerin konut sorununu çözmekten çok ekonominin canlandırılması amacı daha belirgin hale gelmiştir.

Gerçekten de, toplu konut yasasının etkili biçimde uygulandığı yıllara bakıldığında sektörel bir canlanma dikkati çekmektedir. Sabit fiyatlarla toplam yatırımlar içinde özel konut yatırımlarının aldığı paylar, 1977 yılında yüzde 29.4, 1984'de yüzde 28.4, 1989'da yüzde 50.4, 1992 yılında yüzde 37.4'tür. 1985-1988 yılları arasında özel konut yatırımları yıllık yüzde 36'lık bir ortalama büyüme sergilemiştir (Boratav, 1995: 190-192).

Bu yasadaki kısa bir süre önce yapılan bir yasal düzenlemeyle (R.G., 1.3.1984) krediden yararlanmak için 100 metrekarelik sınır 150 metrekareye yükseltilmiştir (1989 yılında yeniden 100 metrekare sınırı benimsenecektir).

Uygulama yönetmeliğine göre ikinci konut ve yazlık konut için de fondan kredi kullanılabilir. Toplumsal konut bakımından bu sınır olsun, ikinci ve yazlık konutun kredilendirilmesi olsun, konutu bulunmayan dar gelirli ve yoksul kesimlere yönelik olmayan, ama mülk konut edinmek için ekonomik talebi olanlara yönelmiş bir uygulamaya işaret etmektedir. Bu durum, hem dönemin neoliberal iktisat politikalarıyla uyumludur, hem de emekçi kesimlerin haklarını budayan 1982 Anayasasının genel mantığıyla olduğu kadar konutla ilgili 57. maddesiyle de uyumludur.

2487 sayılı ilk yasa, arsadan spekülasyon kazanç elde edilmesini engellemeye yönelik kimi hükümleriyle mülk sahibi kesimlerin şiddetli eleştirileriyle karşılaşmıştı. Oysa devlet her iki yasa döneminde arsa üretimi konusunda başarılı olamamıştır. Uygulamalarda kamu elinde mevcut olan arsaların toplu konut projelerinde kullanılması yolu yeğlenmiştir (Geray, 1988: 15). Önceki dönemlerde olduğu gibi, arsa spekülasyonu bir zenginleşme yolu olarak sürmüştür. Sermaye kesimlerinin bir bölümü devlet kaynaklı rant dağıtımından daha çok pay almak üzere müteahhitlik ve arsa spekülasyonu alanlarına yönelmiştir. Tapu tahsis belgesi, imar ve gecekondularla kentlilerden yoksul katmanların da nemalanması sağlanmıştır (Boratav, 1995: 165, 173). Bu yolla iktidarın kentlerde siyasal gücü pekiştirilmekle kalınmamış (bkz. Buğra, 1998: 310), liberalizmin birey anlayışına uygun olarak çıkarını gözetken, fırsatçı, rant peşinde koşan bir birey tipinin yaygınlaşması desteklenmiştir. Gecekondulu kesimlerdeki benzer bir bireyleşme, fırsat kollama, yozlaşma, memurlara da çözüm olarak gösterilmiştir. Barınma ve başka ekonomik sorunları olan geçim derdindeki memur için dönemin Başbakanı Turgut Özal, “benim memurum işini bilir” diyecektir.

Toplu konut yasaları, “toplu konut” üretimini uygulamaya sokması bakımından bir yenilik içermekle birlikte, mülk konut, altyapı, planlama, kredi ve arsa kolaylıkları sağlanması biçimindeki önceki dönemlerde gördüğümüz konut politikasının geleneksel özelliklerini, konut sorununu çözecek araçlar olarak görme yaklaşımını sürdürmüştür. Bunlar içinde özellikle kredi olanaklarının artmış olması yapı kooperatifleri eliyle yapılan konutların sayısında büyük bir artışın gerçekleşmesini sağlamıştır.

Yapı kooperatiflerinin konut üretimindeki payının artırılması, önceki dönemin planlarında vurgulanan bir hedef olmakla birlikte (bkz. DPT, 1963: 433; DPT, 1968: 273; DPT, 1973: 841; DPT, 1979: 147) o dönem boyunca bir başarı elde edilememiştir. İnşaat ruhsatlarına göre konut üretiminde kooperatiflerin payı 1960’lı yıllarda yüzde yediyi geçememiş, 1970’li yıllarda en çok yüzde 13 rakamını zorlayabilmiştir. Toplu konut yasasının etkin biçimde uygulandığı 1980’li yıllarda ise yüzde 30’u geçmiştir. Benzer biçimde, yapı kooperatiflerinin sayısında da patlama yaşanmış, etkin durumdaki konut

kooperatifi sayısı, 1979 yılında 14,872 iken 1998 yılında 38,450'ye yükselmiştir.

Bununla birlikte, yapı kooperatiflerine kredi sağlayan Toplu Konut Fonu'nun kaynaklarının yüzde 30'unun 1988 yılında bütçeye aktarılmasıyla başlayan fon kaynaklarında oluşan daralmayla birlikte, bu yıldan itibaren kooperatiflerin konut üretimindeki payı azalmaya başlamıştır. 1988 yılında ruhsatlı konut üretiminde kooperatiflerin payı yüzde 35'ten 1990'lı yıllarda yüzde 20'ler düzeyine, 2004'te yüzde 8 ve 2009 yılında ise yüzde 6'ya gerilemiştir. Toplu konut kredilerinin konut maliyetlerini karşılama oranı da 1985'te yüzde 80'lerden 1990'ların sonuna gelindiğinde yüzde 15'in altına düşmüştür. TOKİ'nin kredi verdiği konut sayısı 1987 yılında 140,813'ten 1990 yılında 113,003'e, 1999 yılında 12,631'e ve 2004 yılında 1,335'e gerilemiştir. Etkin durumdaki kooperatiflerin sayısı da 2009 yılında 23,592'ye inmiştir. Bu kooperatiflere üye olanların sayısı 1998 yılında 1,756,283 iken kentsel nüfustaki artışa karşın 2009 yılında bir milyonun altına inmiştir. Konut üretiminde kooperatiflerin altın yıllarını yaşadığı yıllardan sonra oluşan gerilemede, kredi olanağının daralması yanında, Toplu Konut İdaresi'nin konut üretimine başlaması, üye sayısı binleri geçen kooperatiflerin genel kurullarını katılımcı ve demokratik biçimde gerçekleştirme ve denetim sağlama gibi güçlükler yaşamaları, arsa maliyetlerinden kaynaklanan sorunlar, yapım işlerinin bir yükleniciye ya da inşaat şirketine devredilmesi, gelişmiş yapım tekniklerine geçmek yerine geleneksel yapım tekniklerinin uygulanması gibi etkenlerin etkili olduğu söylenebilir (DPT, 2001: 68-82; Türkkent, 2010: 98, 103, 136).

Belirtmek gerekir ki, yapı kooperatiflerinin konut üretimindeki rolünün artmış olmasının dar gelirli kesimlerinin konut sorununun çözümünde aynı ölçüde bir etkisi olmamıştır. Çünkü bilindiği gibi, yapı kooperatifleri genellikle orta gelir kümesinde bulunan kimselere hizmet vermektedir (Karayalçın, 1985: 41). Bunu destekleyen bir olgu olarak, 1984-1997 yılları arasında toplu konut projeleri içinde yer alan 885 bine yakın birim konuta kredi verilmiş olmasına karşın, Toplu Konut Fonu uygulamalarından dar gelirli kesimlerin yararlanmamış olmasıdır (Alkan, 1998: 104-106).

Belediyenin desteklediği yapı kooperatifleri modeliyle konut üretiminde önemli bir deneyim olarak burada kısaca Batıkent örneği üzerinde durmak gerekir. Batıkent projesi, Ankara Belediyesi öncülüğünde kooperatif biçiminde örgütlenme ile yerel düzeyde uygulanan 55 bin konut üretimi hedefleyen bir proje olarak 1974 yılında başlatılmıştır. Yeni yerleşim alanının belediye tarafından kamulaştırılması 1978 yılında tamamlanmıştır. Batıkent Kooperatifleri Üst Birliği, Kent-Koop, 1979 yılında kurulmuştur (Sayın, 1979: 48-49). Üyeleri arasında Ankara Belediyesi'nin de yer aldığı Kent-Koop, konut talebini örgütlemek, konut projeleri üretmek, finansman kaynaklarını

geliştirmek, konut yapmak ya da yaptırmak gibi işlevler üstlenmiştir (Göymen, 1982: 109). Başlangıçta benimsenen, gecekondulaşmaya yönelik dar gelirli kesimlerin konut gereksiniminin karşılanması amacıyla uygun olarak projenin adı Akkondu Projesi idi. Ancak bir yandan arsa tahsisiyle ilgili sınırlamalar, öte yandan arsa tahsisi yerine arsa satışı yoluna gidilmiş olması ve hedef seçilen dar gelirli kesimlerin arsa satışı yönteminden yararlanmaları konusunda ekonomik sıkıntıları gibi nedenler, Batıkent Projesinden daha çok orta gelir gruplarının yararlanması sonucunu doğurmuştur. Her ne kadar Batıkent, “kooperatifleşme, talep-arz örgütlenmesi, üretim örgütlenmesi, kaynak yaratılması” gibi yönleriyle, konut üretimi konusunda ülkenin başka kentlerinde de model oluşturan başarılı bir deneyim sayılabilirse de, projenin hedef kitesindeki sapma, niteliksiz bir kentsel çevre yaratılmasına yol açan planlama ve tasarım başarısızlıkları göz ardı edilemez (Keskinok, 2005).

İkinci Toplu Konut Kanunu ile konut üretimini desteklemek amacıyla 1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, 1990 yılında yapılan düzenlemeyle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı olarak ayrılmıştır. Bütçe dışı bir fon olan Toplu Konut Fonu ise 1993 yılında genel bütçe kapsamına alınmış, 2001 yılında tamamen kaldırılmıştır. Fonun yürürlükte olduğu dönemde, yaklaşık 950 bin konuta kredi verilmiş, ayrıca TOKİ kendi arsaları üzerinde 43,145 konut üretmiştir. Fon uygulamasının kaldırılmasıyla birlikte, TOKİ’nin gelirleri, bütçeden sağlanan ödeneklerden, gayrimenkul satış ve kira gelirlerinden, kredi geri dönüşlerinden ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır (TOKİ, tarihsiz).

Mali kaynak yaratılması ve konut sektörünün kredilerle desteklenmesi görevleri bulunan TOKİ’ye 2003 yılında kanunda yapılan değişikliklerle yeni görevler verilmiştir. Bunlar, konutla ilgili şirketler kurmak ve varolan şirketlere ortak olmak, bireysel ve toplu konut kredisi vermek, kentsel dönüşüm projelerini kredilendirmek, konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak gibi görevlerdir (2003 yılından bu yana çeşitli yasalarla TOKİ’ye verilen geniş yetkileri ele alan bir değerlendirme için bkz. TMMOB Mimarlar Odası, 2009: 53-60; Geray, 2009). Böylece TOKİ, konut üretip satarak konut üretim sürecine doğrudan giren bir aktör haline gelmiştir. TOKİ, 2003-2010 yılları arasında 435 bin konut üretmiştir. TOKİ’nin 2003-2010 dönemini kapsayan resmi faaliyet raporuna göre, bu konutlardan 373 bin kadarı “toplumsal konut” niteliğindedir. TOKİ, gelir elde etmek amacıyla ürettiği, lüks özelliklere sahip ve yüksek bedellerle sattığı 62 bin konut dışında kalan irili ufaklı olarak, alt, orta ve üst gelir grupları için ürettiği tüm konutları toplumsal konut olarak adlandırmaktadır. Yine TOKİ’nin sınıflandırmasına göre, ürettiği toplam konutun ancak dörtte biri, “alt gelir gruplarına ve yoksullara yönelik” konuttur (TOKİ, 2010). Bu rakamlar TOKİ’nin devasa bir yapsatçıya dönüştüğünü göstermektedir (Geray, 2009: 86).

TOKİ'nin ürettiği toplam konut sayısı içinde 50 bin konut ise “kentsel dönüşüm” kapsamında üretilmiştir. TOKİ'ye kentsel dönüşüm projeleri geliştirip uygulayabilme görevi 2004 yılında yapılan yasa değişikliği ile verilmiştir (R.G., 12.5.2004). TOKİ, belediyelerle işbirliği içinde, 173 bin konut yapımını içeren kentsel dönüşüm projeleri yürütmektedir (TOKİ, 2010; Bu projelerin, TOKİ Başkanı tarafından kaleme alınan örnekleri için bkz. Bayraktar, 2007: 50 vd.) TOKİ Başkanlığı, beş yıl içinde tüm il merkezlerinde bir kentsel dönüşüm projesi başlatmayı hedeflediğini duyurmuştur (Sabah, 11.9.2010). Belediye Kanunu'nda yapılan bir değişiklik ile de belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamaları konusunda geniş yetkiler tanınmıştır (bkz. R.G., 24.6.2010). Bu değişiklikten birkaç hafta sonra yalnızca Ankara'da yedi ayrı yer, kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmiştir (R.G., 13.7.2010). İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bir milyon konutu kapsayan 30 ayrı kentsel dönüşüm projesi üzerinde çalıştığı haberleri gazetelere yansımıştır (Milliyet, 26.9.2010). Kentsel dönüşümü gecekondu bölgeleri dışında kentin tamamına yayarak kentsel rant fırsatlarını artırma potansiyeli taşıyan bir yasal düzenleme de söz konusudur. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Tasarısı, 2012 yılı Mart ayında TBMM'de görüşülmeye başlanmıştır. Türkiye'nin neredeyse tamamının fay hatları üzerinde bulunduğu gerçeği göz önünde tutulduğunda binaların deprem riskine de bağlı olarak kentlerin piyasa değeri yüksek bölgelerinde önümüzdeki yıllarda rant paylaşım savaşları olacağını kestirmek zor değildir.

Görüldüğü gibi, 1980-2012 arası dönemin ilk yarısında kooperatiflerin etkisi gözlenirken 2002 yılında AKP iktidarı ile başlayan ikinci yarısına TOKİ ve kentsel dönüşüm uygulamaları damga vurmuştur. Her ne kadar kentsel dönüşümün, gecekondu alanlarının ve kentsel dokunun yıpranmış ya da korunma gereksinmesi gösteren yerlerinin plana bağlı olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesi olarak konut politikası bakımından önemli bir uygulama olduğu ileri sürülebilirse de, gerek barınma hakkı gerek kentsel toplumsal ilişkiler çerçevesinde yarattığı sorunları hesaba katmak gerekir. Kentsel dönüşümün ilk örnekleri sayılabilecek projeler, 1990'lı yılların başında Ankara'da uygulamaya konmuştur. Bu örneklerde gözlenen sorunlar, ülkenin farklı yerlerinde uygulanan ya da uygulanmakta olan projeler hakkında da fikir verebilir.

Ankara'da uygulanan üç ayrı projede, kentsel dönüşüm sürecinde inşa edilen konutlar 80-90 metrelik apartman daireleridir. Gecekonduya yaşayan nüfusun geniş ailelerden oluşmasına bağlı olarak ortaya çıkan barınma yoğunluğu sorunu giderilememiş, sorun apartman dairelerine taşınmıştır. Apartman yaşamı ve bir örnek dairelerin mimarisi, söz konusu nüfusun kültürel alışkanlıkları ile de uyumsuzluk oluşturmaktadır. İnşaat kalitesinin düşüklüğü bir başka sorundur. Projenin maliyetini karşılamak gerekçesiyle aynı alanda üretilen lüks konutlar yanında düşük maliyetli bu “toplumsal konutlar” ikili bir

yapının doğmasına yol açmaktadır. Ancak bu ikili yapı uzun sürmez. Genellikle gecekondudan gelen nüfusun ikili yapıya bulduğu çözüm yolu, konutlarını satarak ya da kiraya vererek kentsel dönüşüm alanını terk etmek biçimindedir. Kimi durumlarda, hak sahiplerine kent merkezinde yer alan dönüşüm geçiren alanda değil de kentin çeperlerinde arsa ya da konut verilmesi/satılması yolu seçilmektedir (Uzun, 2005: 206-213). Gecekondudan gelen nüfusun dairesini satarak ya da kiraya vererek dönüşüm alanından uzaklaşması ya da projenin kendisinin yerleşik nüfusu kentin çeperlerine iteleyerek uzaklaştırdığı her iki durumda, dönüşüm alanı, üst gelir gruplarının yerleşimine açılmakta ve soylulaştırma (gentrification) adı verilen bir süreç yaşamış olmaktadır (Soylulaştırma konusunda bkz. Smith ve Williams, 1986; Türkiye örnekleri için bkz. Behar ve İslam, 2006).

Benzer bir ikili yapı kent bütününde de belirmiş durumdadır. Büyük kentlerde, bir yandan, yüksek duvarlarla, parmaklıklarla ve özel güvenlik birimleri ile korunan, üst gelir gruplarının yaşadığı ve kentin bütünüyle ilişkisini kestiği güvenli siteler (gated communities) yaygınlaşmaktadır. Öte yandan da, TOKİ'nin "toplumsal konut" adı verilen uygulamalarıyla, alt ve orta gelir kümeleri için geliştirilmiş, düşük inşaat kalitesi olan, tek tip bir mimariye dayalı, kültürel ve yaşamsal alışkanlıklar ve beklentiler dikkate alınmadan, kentin merkezinde bulunan kamusal yaşamla ilişkisi kesilmiş, bir tür gettolaşmanın olduğu yerleşim öbekleri ortaya çıkmaktadır. Güvenli sitelerde yaşayanlar, kendilerini toplumsal ve mekansal olarak kentsel topluluğa kapatmakta, toplumsal konut bloklarında yaşayanlar ise kentsel toplumsal yaşamdan uzaklaştırılarak kendi içine kapanmış topluluklar olarak kente dahil edilmemektedir. Böylece kentlerde sınıfsal ayrışma, yerleşim/konut alanları bakımından iyice belirginleşmektedir (Bu konuda bir tartışma için bkz. Kurtuluş, 2005; Geniş, 2009; Doğan, 2008; Adanalı, 2010; Baysal, 2010; Kolluoğlu, 2010).

Gerek kentsel dönüşüm projelerine, gerek TOKİ toplumsal konut uygulamalarına yönelik başka eleştiriler de söz konusudur. Kentsel dönüşüm projelerinde "hak sahibi" olanlar, imar ve gecekondularıyla elinde tapu ya da tapu tahsis belgesi olan kimselerdir. 1985 affından sonra gecekondular yapanlar hak sahibi olarak görülmedikleri için kentsel dönüşüm uygulamasından yararlanamamakta, barındıkları konutları da yitirmektedirler. Bu yüzden de proje alanında yaşayanların kentsel dönüşüm projelerine karşı barınma hakkı çerçevesinde örgütledikleri direniş pratikleri çoğalmaktadır (Meriç, 2010). Hak sahiplerinden projenin uygulanmasıyla konut sahibi olacak olanlar, önemli bir borç yükünün altında ezilmektedir. Taksitlerini ödeyemeyenler konutlarını satmakta ve yerlerinden de edildikleri için barınma sorunuyla karşı karşıya kalmaktadırlar (Baysal, 2010; Gümüş, 2010). Benzer bir ödeme güçlüğü sorunu, TOKİ'nin toplumsal konut olarak adlandırdığı uygulamalarından

yararlanan dar gelirli kesimler için de geçerlidir. Kentsel dönüşüm, konut alanlarını, daha yüksek bedel ödeyebilenin talebini karşılamaya dönük olarak tümüyle pazar ekonomisi mantığıyla biçimlendirdiği gibi (Türkün, 2010; Şen, 2008: 37; Kaya, 2010), kentsel rantlar oluşturma ve bunları TOKİ, belediye ve sermaye kesimleri arasında paylaşırma anlayışına dayanmaktadır (bkz. Turan, 2009: 278-287; İmece, 2008; Çarıkçı, 2008: 46-7).

TMMOB üyesi çeşitli meslek odaları da TOKİ'nin konut projelerini eleştirmektedir. Örneğin, bu meslek odalarının Bursa şubelerinin 14.11.2008 tarihli bir basın açıklamasına göre (http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=804&tipi=3&sube=3), TOKİ, devlet olanaklarını da kullanarak ürettiği lüks konutlarla inşaat sektörünün gelişmesine zarar vermektedir. TOKİ inşaatlarından alınmayan proje ücretleri, belediye harçları, yapı denetim harçları, konut üreten öteki aktörlerin konut üretim sürecinden çekilmelerine ve sonuçta konut üretiminde bir daralmaya yol açabilecektir. TOKİ'nin konut projelerinin planlama, uygulama ve denetim süreçleri pek çok eksiklik ve kusur içerdiği için uygulanmakta olan projelerin güvenilirliği yoktur.

TMMOB Mimarlar Odası (2009: 61), TOKİ'nin konut projelerinin kentbilim ilkeleriyle bağdaşmadığını vurgulamaktadır: "... TOKİ uygulamalarında kentlerin imara kapalı alanlarının yapılaşmaya açılması; koruma bölgelerinde koruma karşıtı imar kurallarının devreye girmesi; kent planlarındaki yoğunlukların noktasal ve bölgesel olarak artırılması; kamu arazilerinin bilim dışı imar haklarıyla donatılarak pazarlanması vb. gibi genelde şehircilik hukukumuzun reddettiği ne kadar yanlış tutum varsa, bunların tümü TOKİ'nin resmi politikasına dönüşmüş durumdadır."

Doğan Tekeli'nin de (2008: 55-56) dikkat çektiği gibi, TOKİ çok sayıda konut üretmeyi hedeflediği için, kent dışındaki geniş arazilere yönelmiştir. Buralarda kuracağı yerleşimlerin imar planlarına uygun olup olmadığına bakmaksızın çok sayıda konut blokları üretmiştir. Böylece, imar planlarıyla, kent ve çevre politikalarıyla ilgisi bulunmayan yeni yerleşimler, TOKİ eliyle oluşturulmuştur. Aynı zamanda da kentle bağı kurulmayan, kentle bütünleşmeyen 10 bin, 20 bin nüfuslu yatakhaneler üretilmiştir.

1990'lı yılların sonlarına doğru TOKİ'nin verdiği kredilerin azalmasına da koşut olarak daralan konut sektörü, yeniden büyüme eğilimine girmiştir. 2000'li yıllarda yapı izinleri, emlak satışları ve bankaların verdiği konut kredilerinde önemli artışlar görülmektedir. Ancak 2006-2008 yıllarında her üçünün yıllık artış hızları dramatik biçimde azalmıştır. Bunlar, ABD'deki kriz gibi olmasa da konut sektöründe yaşanan bir durgunluğun göstergeleri sayılmaktadır (Karayalçın, 2009: 49-50). Bu durgunluğa çare olarak görülen, ipotekli konut kredisini ("mortgage" sistemini) düzenleyen, 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında

Kanun hükümleri yürürlüğe girmiş olmasına karşın (R.G., 6.3.2007, Sayı 26454), konut sektörüne hakim olan temel aktörlerin beklentilerini karşılayacak bir canlanma olmamıştır. 2009 yılının ilk yarısında, yerel seçimlerin de etkisiyle konut satışları artmış olsa da, 2010 yılında konut kredileri, satışları ve yapı kullanma ruhsatı sayıları düşmüştür (Türkkent, 2010: 165-7). İpotekli konut finansman sistemi, konut sektörünün ekonomideki rolüyle bankacılık sektörünün beklentilerini bir araya getirerek üst gelir gruplarının mülk konut edinmelerini sağlamaya yönelik bir araçtır. Ancak bu sistemin işler hale getirilemediği ve hedeflediği kitleyi beklediği ölçüde harekete geçiremediği görülmektedir. Öte yandan, bu sistemin, yaygın biçimde uygulansa bile, ondan yararlanacak ölçüde geliri bulunmayan kesimlerin barınma sorununun giderilmesiyle ilgili bir katkısının olması da beklenemez.

1980 sonrası dönem içinde yapı kooperatiflerinin ve ardından da TOKİ'nin uygulamalarıyla konut sektöründeki dikkat çeken ivmelenmelere karşın geniş halk kesimlerinin barınma sorunu sürmektedir. Yapımı tamamlanarak yapı kullanma izni alınan konut sayısı, 1980 yılında 139 bin, 1990 yılında 232 bin, 2000 yılında 245 bin (TÜİK, 2009: 404) ve 2009 yılında 400 bindir. Buna karşılık, konut gereksinmesi 2000 yılı için 576 bin ve 2009 içinse 554 bin birim konut olarak hesaplanmaktadır (Türkkent, 2010: 105, 139). 1980-2010 yıllarını kapsayan dönemde yıllar itibariyle üretilen konut sayısı artmış olsa da bu dönemin konut politikası, konut gereksinmesini karşılamakta başarısız olmuştur. Hal böyleyken, 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda konut konusunda hiçbir durum değerlendirmesi ve politika hedefi yer almamaktadır (bkz. DPT, 2006).

2000 yılı verilerine göre, Türkiye'de 15 milyonun biraz üstünde hanehalkı bulunmakta, bunların üçte ikisi yaşadığı evin sahibi iken (yüzde 68), geri kalanı kiracı, lojmanda oturan, başkasının evinde kira ödemediği oturan gibi hanehalklarını içermektedir. Köylerde oturan hanehalklarının yüzde 87'si kendi evinde oturmaktadır. İl merkezlerinde kiracılık oranı yüzde 33'tür (DİE, 2000: 238). TÜİK'in 2007 yılı verilerine göre, evsahibi olanların oranı yedi yılda yüzde 8 azalma göstererek yüzde 60'a gerilemiştir (TÜİK, 2009b).

Bu verileri dayanak göstererek, mülk konut edinmeye adanmış bir konut politikasının yerinde ve geçerli bir politika olduğunu ileri süren bir düşünceye, şu bulgularla karşı çıkılabilir: İstanbul örneğini inceleyen bir araştırmada, hanehalklarının yüzde 19'unun aylık gelirinin 500 TL'nin altında olduğu, bu gelirle satın alınabilir konutun fiyatının 30,000 TL'nin altında olması gerektiği, 2005 yılında satışa sunulan yeni konut projelerinin en düşük fiyatının ise 60,000-90,000 TL arasında değiştiği belirtilmektedir. Düşük gelirli hanehalkları yüzde 21'lik bir dilim oluşturmakta, bunlar için satın alınabilir konut fiyatının ise 45,000 TL'den çok olmaması gerekmektedir. 750-1000 TL arasında geliri bulunan alt-orta gelir kümesi, hanehalklarının yüzde 20'sini

oluşturmakta, bu kümenin aylık hanehalkı geliriyle konut satın alabilmesi için konut fiyatının 60,000 TL'yi aşmaması gerekmektedir (Bölen vd. 2006'dan aktaran Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009: 33). Bir başka deyişle, İstanbul'da yaşayan hanehalklarının yüzde 60'ının, bugünkü gelirleri ve piyasada oluşan konut fiyatları dikkate alındığında konut sahibi olmaları olanaksızdır.

Benzer biçimde, Türkiye genelinde hanehalklarının yüzde 60'ına mülk konut edindirmiş bir konut politikasının başarısını savunan bir görüşe de, 2000 yılı verilerine göre hanehalkı toplam sayısının dörtte birinin kiracı olduğunu, hanehalkının 4.5 kişiden oluştuğu dikkate alındığında kirada yaşayanların tahminen 16 milyondan daha çok bir nüfusa denk düştüğünü anımsatmak gerekir.

Bir başka deyişle, kira giderleri, Türkiye nüfusunun dörtte birlik bir kesimi için büyük bir ekonomik yük oluşturmaktadır. Nitekim, TÜİK'in 2009 yılı araştırması, Türkiye genelinde hanehalklarının tüketim amaçlı yaptığı harcamalar içinde en yüksek payı, yüzde 28,2 oranıyla konut ve kira harcamalarının aldığını göstermektedir. Gelir düzeyi zaten düşük olan maaş ve ücret karşılığı çalışanların harcamaları içinde en yüksek payı da yüzde 28 ile yine konut ve kira harcaması oluşturmaktadır (TÜİK, 2009c). Türkiye ortalamasını yansıtan bu rakamlar, büyük kentlerde çok daha yüksek bir düzeydedir. Örneğin, İstanbul'da hanehalkı gelirinin yüzde 40'lık bölümü kira harcamalarına ayrılmaktadır (Bölen vd. 2006'dan aktaran Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009: 34).

Ayrıca, konutların niteliği, bir başka deyişle barınma koşulları oldukça kötü durumdadır. 2000 yılı verilerine göre, il merkezlerinde yaşayan hanehalklarının yüzde dördünün, ilçe merkezlerinde yüzde 12'sinin ve köylerde yüzde 37'sinin tuvaleti konutun dışındadır. Türkiye'de 170 binden fazla hanehalkının barındığı konutların içinde ya da dışında tuvalet bulunmamaktadır. Hanehalklarının yüzde 7'sinin yaşadıkları konutun içinde banyoları yoktur. Konutun içinde ya da dışında banyosu olmayan hanehalkı sayısı 542 bindir. İl merkezlerindeki hanehalklarının yüzde ikisinin, ilçe merkezlerindeki yüzde yedisinin ve köylerdeki yüzde 27'sinin yaşadıkları konutların içinde su bulunmamaktadır (DİE, 2000: 241, tablo 5.40). Yukarıda yer verilen 1965 yılı verileriyle karşılaştırılırsa geçen 35 yıl içinde uygulanan konut politikalarının konutlardaki yaşam koşullarının iyileştirilmesi bakımından yetersiz kaldığı görülecektir.

TÜİK'in 2007 yılında yaptığı araştırmaya göre de, Türkiye'de hanehalkı nüfusunun, yüzde 39'unun oturduğu konutta çatı akıntısı, duvarlarda nem, pencere çerçevelerinin çürümüş olması gibi sorunları vardır. Hanehalklarının

yüzde 40'ı, oturduğu konutta yalıtımın yetersiz olması nedeniyle ısınma sorunu yaşamaktadır (TÜİK, 2009b).

Konutlarda nitelik sorunu çözülmemişken, yıllar içinde ortalama konut alanı büyümüştür. 2007 yılı rakamlarına göre, konut büyüklüğü ortalaması 147 metrekaredir (TÜİK, 2009a). Daha önce gördüğümüz gibi, 1960 yılında ortalama ev büyüklüğü 97 metrekareydi. 2007 yılı için bir metrekare konut inşaat maliyeti ise 555 TL'dir. Ortalama büyüklük ve maliyet rakamları, kıt kaynakların barınma hakkı ve gereksinmesi gözetilmeden ve savurganca kullanıldığını göstermektedir.

Açıktır ki, asgari nitelikleri bile karşılamaktan uzak konutlar için hanehalkı gelirinin neredeyse üçte biri harcanmakta, niteliksiz konutlarda barınma mücadelesi verilmektedir. Kısacası, bu dönemin konut politikası, inşaat sektörünün canlandırılması hedefine önemli ölçüde ulaşmış, ama nicelik ve nitelik bakımından konut sorununu çözüme kavuşturacak bir strateji ve ona uygun politika araçları geliştirememiştir.

Sonuç

Konut yalnızca bir barınak değildir; oysa 1923'ten günümüze kadar süren dönemde, bir konut politikası izlenmeye çalışıldığında bile, konut politikalarımız, konutu yalnızca bir barınak olarak gören bir anlayışa dayanmıştır. İki anlamda... Birincisi, konut bir yaşam ortamı olarak, barınma hakkı da çalışma, eğitim, sağlık, çevre, eğlenme, dinlenme haklarıyla oluşturduğu bir bütünlük içinde ele alınmamıştır. Dar gelirli yoksul halk kesimleri de içinde buldukları toplumsal koşullar nedeniyle barınmayı iki göz odadan ibaret bir barınak olarak görmüştür. Bu durumda, barınağa denk düşen gecekondulaşma, emeğin yeniden üretimi sürecinde barınma maliyetini düşürmeye yönelik bir ekonomi politikasının sonucu olduğu kadar, barınma gereksinmesinin toplumda nasıl kavrandığıyla da yakından ilgili bir olgudur. İkincisi ise, konut politikası, barınma gereksinmesini çözmek üzere, ekonomi, sanayileşme, sağlık, eğitim, kentleşme, çevre, arsa ve gecekondular politikalarıyla karşılıklı ilişki içinde biçimlendirilen bir politika olarak oluşturulmamıştır. Bunun yerine, olanakları ölçüsünde insanların bir konuta sahip olması istenmiş ve desteklenmiştir.

Cumhuriyet tarihi boyunca konut politikasının en belirgin hedefi mülk konut sayısını artırmaktır. Kredi olanakları, arsa kolaylıkları, vergi indirimleri, yapı kooperatiflerinin desteklenmesi, TOKİ uygulamaları, ipotekli konut finansman (mortgage) sistemi gibi araçlar, bu hedefi gerçekleştirmeye yöneliktir. Mülk konutu destekleyen politikalar yüksek kiralar ile birlikte düşünüldüğünde konuta yönelen rantıye kesimlerin şişkinleşmesi ve tatmin edilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bunun karşısında konut gereksinmesi olan ve

mülk konut edinecek mali olanakları bulunmayan yoksul kesimlerin barınma sorunlarının ağırlaşması ise raslantı değildir. Politikaları biçimlendirme ve uygulamaya koyma yetkisi olan organlar, kurum ve kuruluşlar, yoksul kesimlerin içine düştüğü durumdan habersiz değillerdir. Gerçekten de, yıllar önce hazırlanan Dördüncü Plan’da belirtildiği gibi, “Sınırlı kaynaklara sahip olan kişilerin konut piyasasında gerek nitelik, gerek konut fiyatları olarak fazla seçim olanağı yoktur. Bu gruplar kendilerine teklif edilen en düşük standartlı konutları kabullenmek zorundadır. Bu nedenle bu grupların minimum standartlı konutlarda yaşama sorumluluğu kamuya ait olmaktadır. Kamunun görevi ekonomik sosyal ve fiziki planları giderek artan konut taleplerini optimal ölçekte karşılayacak bir entegrasyon içinde yapmaktır” (DPT, 1979: 470).

Yazı boyunca yer verilen bulguların gösterdiği üzere, Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne değin, kamu, geniş kesimlerin barınma hakkının karşılanması bakımından söz konusu görevini yerine getirmemiştir. Temel bir hakkın ve gereksinimin karşılanması pazar ekonomisinin arz-talep ilişkisine terk edilmiştir. Sermaye birikimi krizinden çıkış yolunun kilometre taşlarından biri olarak görülen konut sektöründe, kredi veren bankalar, inşaat şirketleri, yapsatçılar, rantiyeye ve arsa spekülörleri gibi sermayenin çeşitli bileşenleri büyümeye devam ederken, dar gelirli kesimlerin, hem nicelik hem de nitelik bakımından barınma sorunu, daha önce olduğu gibi günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Kaynakça

- “1 Milyon Ev Yıkılacak”, *Milliyet*, 26.9.2010, <http://www.milliyet.com.tr/1-milyon-ev-yikilacak/turkiye/sondakika/26.09.2010/1293867/default.htm>.
- Adanalı, Yaşar (2010), “Kanada’da Kilitli Kapılı Site Yasak, Batı Ortak Hayat Arıyor”, *Radikal*, 28.11.2010, s.23.
- Alkan, Ayten (1998), *Türkiye’de 1980’den Sonra Dar Gelirliğin Konut Sorunu ve Konut Kooperatifleri*, (Ankara: Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını).
- Alsaç, Orhan (1961), “Mesken Kanunu Hazırlıkları”, *Dördüncü İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları 19-21 Nisan 1960* (Ankara: AÜ SBF Yayınları), 31-39.
- Altaş, Hüseyin (2000), “Kira Parası Artışlarının Sınırlanması”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49 (1-4): 97-116.
- Arıbaş-Tokman, Yıldız (1985), *Konut Politikaları Uygulamalarında Özel Bir Örnek: Yenimahalle* (Ankara: Batıkent Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği).

- Bayraktar, Erdoğan (2007), *Bir İnsanlık Hakkı Konut: TOKİ'nin Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği* (İstanbul: Boyut Yayıncılık).
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), *Kentleşme Şurası 2009: Kentsel Dönüşüm, Arsa ve Konut Politikaları Komisyonu Raporu* (Ankara).
- Baysal, Cihan Uzunçarşılı (2010), "Gönüllü-Gönülsüz Gettolar", *Radikal İki*, 12.12.2010, s.14.
- Behar, David ve Tolga İslam (der.) (2006), *İstanbul'da Soylulaştırma: Eski Kentin Yeni Sahipleri* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Beşikçi, İsmail (1991), *Kürtlerin Mecburi İskanı*, (Ankara: Yurt Kitap-Yayın).
- Beşikçi, İsmail (1992), *Doğu Anadolu'nun Düzeni: Sosyo-Ekonomik ve Etnik Temeller II*, (Ankara: Yurt Kitap-Yayın).
- Boratav, Korkut (1990), "İktisat Tarihi: 1908-1980", Akşin, Sina (der.), *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye* (İstanbul: Cem Yayınevi): 263-354.
- Boratav, Korkut (1995) "İktisat Tarihi (1981-1994)", Akşin, Sina (der.), *Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye* (İstanbul: Cem Yayınevi):159-213.
- Börtüçene, İcen (1975), "Kalkınma Planı ve Konut Sorununun Çözümünde Umulan Gelişmeler Üzerine Düşünceler", *Konut Kurultayı* (Ankara: TMMOB).
- Buğra, Ayşe (1998), "The Immoral Economy of Housing in Turkey", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(2): 303-317.
- Çapa, Mesut (1990), "Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskanı", *Atatürk Yolu*, 5:49-69.
- Çarıkçı, Çağrı (2008), "Birlik Aracı Olarak Kentsel Mekan: Kentsel Dönüşüm ve Nedenleri", *İktisat Dergisi*, 499: 42-47.
- Çınar, Tayfun (2004), *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları).
- DİE (2000), *2000 Genel Nüfus Sayımı* (Ankara).
- Dik, Esra (2009), "1948: Marshall Planıyla 'Hür Dünya'ya Giriş", Güler, Birgül Ayman (ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1940-1949* (Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi):947-1060.
- Doğan, Yiğit (2008), "Toplumsal Polarizasyon ve Kentsel Ayrışma: Çekmeköy Bölgesi Örneği", *İktisat Dergisi*, 499: 89-101.
- DPT (1963), *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967* (Ankara).
- DPT (1968), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972* (Ankara).
- DPT (1973), *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977* (Ankara).
- DPT (1977), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerleşme, Bölgesel Gelişme, Kentleşme, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Ankara).

- DPT (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983* (Ankara).
- DPT (2001), *Konut: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Ankara).
- DPT (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013*, R.G., 1.7.2006, Sayı 26215 Mükerrer.
- Duru, Bülent (2009), "1941: Kıtık Yılında Milli Korunma Kanunu Uygulamaları", B.A. Güler (ed), *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1940-1949* (Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi): 159-224.
- Geniş, Şerife (2009), Neo-liberal Kentleşmenin Mekânda Yansımaları: İstanbul'da Güvenlikli Siteler", *Toplum ve Bilim*, 116: 121-156.
- Geray, Cevat (1988), "Birleşmiş Milletler Konut Yılında Konut Kooperatiflerinin Yönetimsel Sorunları", *BM Türk Derneği 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı)* (Ankara: BM Türk Derneği Yayını): 1-21.
- Geray, Cevat (2009), "Toplumsal Konut Siyaseti Açısından TOKİ Uygulamaları", *Çalıştay: TOKİ Çalışmaları Üzerine Değerlendirmeler, 9 Ocak 2009* (Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Genel Merkezi Yayını): 77-87.
- Görmez, Kemal (2004), *Bir Metropol Kenti Ankara* (Ankara: Odak).
- Göymen, Korel (1982) "Yerel Ölçekte Bir Kamu Siyaseti Uygulaması Olarak Batıkent Konut Projesi", *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi, 2.Kitap* (Ankara: ODTÜ Yayını): 107-140.
- Gümüş, Korhan (2010), "Başkan Neyi Savunuyor?", *Radikal İki*, 31.1.2010, s.8.
- Hamamcı, Can, (1994), "Konut Politikası Üzerine", *Konut 94* (Ankara: Batıkent Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği): 33-40.
- İmar ve İskân Bakanlığı (1973), *50 Yılda İmar ve Yerleşme 1923-1973* (Ankara).
- İMECE Toplumun Şehircilik Hareketi (2008), "Toplu Kurumsal İflasımız: TOKİ Barınma Hakkından Sermaye Birikimine Doğru Konut Sorunu", 32. *Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu Kitabı* (İstanbul:ŞPO), http://www.sehircilik.org/bildiri_1.htm, (5.3.2012).
- İsbir, Eyüp (1991), *Şehirleşme ve Meseleleri* (Ankara: Gazi Büro Yayınları).
- HABITAT Gündemi (1996), <http://www.toki.gov.tr/habitat/dokumanlar/habitatgundemi.doc> (6.8.2010).
- Karayalçın, Murat (1985), "Yeni Toplu Konut Yasasının Kooperatifler Açısından Değerlendirilmesi", *İnşaat Sektörünün Ekonomideki Sürükleyici Rolü Açısından Toplu Konut Fonu Uygulamaları* (İstanbul: TEBİAT Yayını): 41-46.
- Karayalçın, Murat (2009), *Konut Bunalımı, Kent Rantları ve Proje Muhafızları* (Ankara: Yayınevi yok).
- Kaya, Esra (2010) "TOKİ: Devlet İçinde Şirket", *Birgün*, 10.4.2010, s.12.

- Keleş, Ruşen (2007), "İnsan Hakkı Olarak Barınma Hakkı ve Kentsel Dönüşüm", Ceylan-Ataman, Berrin (der.), *Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları* (Ankara: AÜ SBF Yayınları): 429-443.
- Keleş, Ruşen (2010), *Kentleşme Politikası*, 11. Baskı (Ankara: İmge).
- Keleş, R. Hamamcı, C., Çoban, A. (2009), *Çevre Politikası*, 6. Baskı (Ankara:İmge).
- Kent-Koop (Yayın yılı yok [1983?]), *Konut '82* (Ankara).
- Keskinok, Çağatay (2005), "Ankara Kentinin Planlı Gelişimi Açısından Batıkent Projesinin Önemi/Planlama ve Tasarım Sürecine İlişkin Eleştirel Değerlendirme", Şenyapılı, Tansı (der.), *'Cumhuriyet'in 'Ankara'sı: Özcan Altaban'a Armağan* (Ankara: ODTÜ Yayıncılık): 120-152.
- Kolluoğlu, Biray (2010), "Kente Hangi Köşeden Bakıyoruz?", *Radikal İki*, 28.11.2010, s.15.
- Korum, Uğur (1982), "1980 ve 1981 Yıllarında Konut Piyasası", *Konut 81* (Ankara: Kent-Koop Yayınları): 103-143.
- Kurtuluş, Hatice (2005), "İstanbul'da Kapalı Yerleşmeler: Beykoz Konakları Örneği", Kurtuluş, Hatice (Yay.Haz.), *İstanbul'da Kentsel Ayrışma* (İstanbul: Bağlam): 161-186.
- Meriç, Kutay (2010), "Kentsel Dönüşüm Yağması ve Kent Yoksullarının Barınma Hakkı Mücadelesi", Bayramoğlu Özüğürü, Sonay (Yay.Haz.), *Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri* (Ankara: Memleket Yayınları): 632-640.
- Örücü, Esin (1972), *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti: Konut* (İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi).
- Öymen, Altan (1985), "Konut Konut Diye Diye", *Milliyet*, Yazı Dizisi, 1-7 Eylül, s. 9.
- Savran, Sungur (1992), *Türkiye'de Sınıf Mücadeleleri, 1919-1980* (İstanbul: Kardelen).
- Sayın, Erol (1979), *New Settlement Projects* (Ankara: Kent-Koop Yayını).
- Şahin, Yusuf (2010), *Kentleşme Politikası* (Trabzon: Murathan Yayınevi).
- Şen, Besime (2008), "'Kentsel Dönüşüm': Kavramsal Karmaşa ve Neoliberalizm", *İktisat Dergisi*, 499: 34-41.
- Şengül, Tarık (2001), *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar* (İstanbul: WALD).
- Smith, Neil ve Peter Williams (ed) (1986), *Gentrification of the City* (Boston: Unwin Hyman).
- Tekeli, Doğan (2008), "TOKİ Projelerinde Mimariyi Etkileyen Kurallar", *Anadolu'da Konut ve TOKİ Mimarlığı, Teknik İnceleme-Panel-Forum, 8-9 Ağustos 2008*, TMMOB Mimarlar Odası Konya Şubesi, 54-58.
- Tekeli, İlhan. (1982), *Türkiye'de Kentleşme Yazıları* (Ankara: Turhan).

- TMMOB Mimarlar Odası (2009), "TOKİ Raporu", *Çalıştay: TOKİ Çalışmaları Üzerine Değerlendirmeler*, 9 Ocak 2009 (Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Genel Merkezi Yayını).
- TOKİ (TC Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı), "Tarihçe", <http://www.toki.gov.tr/page.asp?id=2> (4.8.2010).
- TOKİ, "Faaliyet Özeti 2003-2010", <http://www.toki.gov.tr/ozet.asp> (4.8.2010).
- "TOKİ'den Her İle Kentsel Dönüşüm Müjdesi", *Sabah*, 11.9.2010.
- Toprak, Zerrin (1988), *Kent Yönetimi ve Politikası*, 2. Basım (İzmir: ABAM Yayınları).
- Turan, Menaf (2009), *Türkiye'de Kentsel Rant: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete* (Ankara: Tan).
- TÜİK (2009a), *İstatistik Göstergeler 1923-2008* (Ankara).
- TÜİK (2009b), "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Sonuçları, 2006-2007", *Haber Bülteni*, Sayı 221, 17 Aralık.
- TÜİK (2009c), "2009 Hanehalkı Tüketim Harcaması Sonuçları", *Haber Bülteni*, Sayı 130, 22 Temmuz.
- Türkkent (2010), *22. Olağan Genel Kurul Toplantısı 2009 Yılı Çalışma Raporu* (Ankara).
- Türkün, Asuman (2010), "Mali Kaynak Yaratma Aracı Olarak Kent", *Radikal İki*, 26.9.2010, s.1.
- Uzun, C. Nil (2005), "Ankara'da Konut Alanlarının Dönüşümü: Kentsel Dönüşüm Projeleri", Şenyapılı, Tansı (der.), *'Cumhuriyet'in 'Ankara'sı: Özcan Altaban'a Armağan* (Ankara: ODTÜ Yayıncılık): 198-215.
- Yavuz, Fehmi (1952), *Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz* (Ankara: SBF Yayını).
- Yavuz, Fehmi (1969), "Politika ve Yerleşme Sorunlarımız", *Dokuzuncu İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları: Türkiye'de Orman Köyleri, Yerleşme, Bölge Planlama, Şehirleşme, Doğu Anadolu'nun Sorunları* (Ankara: AÜ SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları): 121-151.
- Yavuz, Fehmi, Ruşen Keleş, Cevat Geray, (1978), *Şehircilik: Sorunlar – Uygulama ve Politika* (Ankara: AÜ SBF Yayınları).