

53034

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSAT FAKÜLTESİ
SOSYAL YAPI VE SOSYAL DEĞİŞME BÖLÜMÜ

SOSYO-EKONOMİK AÇIDAN KONUT PROBLEMİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

(Doktora Tezi)

Tez Danışmanı

Yard. Doç. Dr. Burhan BALOĞLU

Hazırlayan

Mustafa Hakkı ERTAN

İstanbul - 1996

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İÇİNDEKİLER

TABLolar	vii / 1
KISALTMALAR.....	vii / 2
GİRİŞ.....	viii

BİRİNCİ BÖLÜM

KONUT MESELESİNİN SOSYO-EKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKAN PROBLEMLER

I. KONU İLE İLGİLİ KAVRAMLARIN İNCELENMESİ.....	1
A. KONUT	1
B. KONUT İHTİYACI.....	6
C. KONUT TALEBİ - İSTEĞİ	8
D. KONUT AÇIĞI	10
II. GENEL OLARAK KONUT PROBLEMİ	11
A. KONUT PROBLEMİNİN SOSYO-EKONOMİK BOYUTLARI	11
1. Hızlı Şehirleşme ve Büyükşehirlerdeki Konut ve Altyapı Yetersizliği	12
2. İstanbul Açısından Konut Probleminin Boyutları.....	18
B. ARSA PROBLEMİ VE BU PROBLEMİN BOYUTLARI	29
1. Arsa Probleminin Boyutları.....	30
2. Arsa Probleminin Spekülasyona Dönüşmesi.....	34
C. GECEKONDU PROBLEMİNİN BOYUTLARI	37
1. Gecekondu Olgusu.....	37
2. Gecekondulaşma Problemi ve Sebepleri.....	42
3. Gecekondulaşma Probleminin Sonuçları.....	48
III. KONUT PROBLEMİNİN SOSYO-EKONOMİK ETKİLERİ.....	55
A. Aile Hayatına Etkileri	56
1. Çocukların Yetiştirilmesi ve Konut Arasındaki İlişki	60
2. Beslenme ve Sağlık Probleminin Ortaya Çıkması	63
B. Konut Probleminin Toplumsal Etkileri.....	68

C. Konut Probleminden Etkilenen Kesimler.....	70
1. Ücretliler	71
A. Memur.....	73
B. İşçiler.....	83
2. Dargelirliler	87

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN KONUT MESELESİ İLE İLGİLİ POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

I. KONUT MESELESİNE DAİR 1982 ÖNCESİ ANAYASAL DÜZENLEMELER VE KONUT TEMİNİNİN DEVLET TARAFINDAN GÖREV KABUL EDİLMESİ	96
A. 1961 ÖNCESİ KONUT POLİTİKASI.....	97
B. 1961 ANAYASASI VE SONRASI KONUT POLİTİKASI.....	102
II. DEVLETİN 1982 SONRASI DEĞİŞEN KONUT POLİTİKASI VE ANAYASAL DÜZENLEMELERDEKİ LİBERAL TUTUM.....	109
A. 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNUNUN ÇIKARTILARAK TOPLU KONUT KAMU ORTAKLIĞI İDARESİNİN KURULMASI VE TOPLU KONUT FONU'NUN OLUŞTURULMASI	112
1. TOPLU KONUT FİKRİNİN OLUŞUMU VE TOPLU KONUT İDARESİ UYGULAMALARI	112
2. TOPLU KONUT FONU VE FON KAYNAKLI KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI.....	118
a. Toplu Konut Fonu Uygulamasının Proje ve Tatbikatı	122
b. Toplu Konut Kredisinin Bankalar Kanalıyla Kullanılması.....	134
B. FON DIŞI KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI	136
1. EMLAK BANKASI UYGULAMASI VE BANKANIN KURULUŞ AMACI	136
a. Eytam Sandıkları	136
b. Emlak ve Eytam Bankası	138
c. Emlak Kredi Bankası	140
d. Emlak Bankası'nın Kuruluş Amacından Sapması ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar.....	144

2. DİĞER BANKALARIN KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI	150
C. MEMURLARA VERİLEN FAİZSİZ KONUT KREDİSİ VE TATBİKATTAKİ GEÇERLİLİĞİ	152
D. MEMURLAR VE İŞÇİLER İLE BUNLARIN EMEKLİLERİNE KONUT EDİNDİRME YARDIMI YAPILMASI HAKKINDAKİ 3320 SAYILI KANUN'UN UYGULAMASI VE TATBİKATTAKİ GEÇERLİLİĞİ	155
E. KAMU LOJMANLARININ BUGÜNKÜ DURUMU VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....	160
1. Kanuni Düzenleme-Proje ve Tatbikatı.....	160
2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar	167
F. KURUMLARIN KENDİ BÜTÇELERİNDEN KAYNAK AYIRARAK KONUT PROBLEMİNİ ÇÖZME PROJESİ.....	175
III. KONUT TEMİNİNDE KONUT KOOPERATİFCİLİĞİ.....	177
A. KONUT KOOPERATİFCİLİĞİNİN BUGÜNKİ DURUMU	178
B. KONUT TEMİNİNDE KONUT KOOPERATİFLERİNİN YERİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER.....	187

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KONUT PROBLEMİNE DAİR ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. YAPISAL TEDBİR ÖNERİLERİ	191
A. TOPLU KONUT İDARESİ ÖZERK BİR YAPIYA KAVUŞTURULARAK HALKIN İHTİYACINA CEVAP VEREN KONUTLAR YAPMALI VE PROJELER ÜRETMELİDİR	191
B. ARSA OFİSİ ÖZERK YAPIYA KAVUŞTURULAN TOPLU KONUT İDARESİNE BAĞLANMALI VE BÜTÜN HAZİNE ARAZİLERİ ARSA OFİSİNE KARŞILIKSIZ DEVREDİLMELİDİR.....	194
C. EMLAK BANKASI SİYASİ BASKILARDAN KURTARILARAK, ÖZERK BİR YAPIYA KAVUŞTURULACAK OLAN TOPLU KONUT İDARESİNE BAĞLANMALI VE KURULUŞ AMACINA YÖNELİK KONUT ÜRETİM ÇALIŞMASI YAPMALIDIR	199
D. DEVLET, İSTEYENE EMEKLİ İKRAMİYESİNE KARŞILIK, KONUT TAHSİS ETME PROGRAMINI OLUŞTURMALIDIR	202

E-	BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI KONUT VE YAPI İNŞAATLARINA YÖNELİK YÜKSEK MALİYET BİLDİRİMİNDEN VAZGEÇMELİDİR.....	203
F.	GECEKONDU PROBLEMİNİN VE ALTYAPISININ DEVLETE YÜK OLMADAN ÇÖZÜLMESİ.....	204
II.	FİNANSAL TEDBİR ÖNERİLERİ.....	206
A.	TOPLU KONUT FONU, BÜTÇENİN BİR PARÇASI OLMAKTAN ÇIKARILMALI VE KONULUŞ AMACINA UYGUN OLARAK SADECE KONUT MESELESİNE TAHSİS EDİLMELİDİR.....	206
B.	TOPLU KONUT FONUNDA BİRİKEN VE BİRİKECEK OLAN MEBLAĞIN % 20'Sİ ARSA OFİSİ BÜTÇESİNE DEVREDİLMELİDİR.....	207
C.	EMLAK BANKASI SADECE KONUT SEKTÖRÜNE YÖNELİK ÇALIŞMALIDIR.....	209
D.	ÖZEL BANKALARIN VE FİNANS KURULUŞLARININ HALK TİPİ KONUT KREDİSİ VERMELERİ ÖZENDİRİLMELİDİR.....	210
E.	KAMU GÖREVLİLERİ VE İŞÇİLER İÇİN YAPILAN VE 1996 YILININ BAŞINDA KALDIRILAN KONUT YARDIMI AMACINA UYGUN KULLANILMALIDIR.....	211
F.	KAMU GÖREVLİLERİ VE İŞÇİLERİN ÜCRETİLERİ ANAYASADAKİ "SOSYAL BİR HUKUK DEVLETİ" GEREKLERİ DOĞRULTUSUNDA DAHA GERÇEKÇİ BELİRLENMELİDİR.....	212
G.	MAHALLİ İDARELERİN GELİRLERİ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE OLDUĞU GİBİ YÜKSELTİLMELİDİR.....	213
	SONUÇ.....	215
	BİBLİYOGRAFYA.....	219
	ÖZET.....	230

TABLolar

Tablo 1	- Bütçe Büyüklükleri ve Personel Harcamaları 1975-1993	81
Tablo 2	- Kamu Görevlileri Ortalama Maaş Maliyeti ve Ele Geçen Net Maaş (1963-1993).....	82
Tablo 3	- D.İ.E. Gelir Dağılımı 1990	90
Tablo 4	- 1984-1996 (Mart) Arasında Açılan T.K.İ. Kre- dilerinin Konut Büyüklüğüne Göre Dağılımı.....	116
Tablo 5	- T.K.İ. Kredilerinin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı	117
Tablo 6	- T.K.İ.'nin 1984-1996 (Mart sonu) Döneminde Finansman Sağladığı Konutlar	126
Tablo 7	- T.K.İ. Yıllara Göre Yeni Kredi Açılan Konut Sayıları	127
Tablo 8	- Tamamlanan Konutların Yıllara Göre Dağılımı (T.K.İ.)	128
Tablo 9	- İnşaatı Devam Eden Konutların Yıllara Göre Dağılımı (T.K.İ.)	129
Tablo 10	- Yıllara Göre Yeni Kredi Açılan Konut Sayıları (T.K.İ.)	130
Tablo 11	- Kooperatiflere verilen T.K.İ. Kredisi Miktarları	132
Tablo 12	- T.K.İ. Kredilerinin Faiz Oranları	133
Tablo 13	- Emlak Bankası 5.8.1996 Konut Fiyatları Listesi	149
Tablo 14	- Konut Kooperatiflerinin Yıllara Göre Dağılımı	181
Tablo 15	- Konut Yatırımlarının Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Yeri (1964-1993)	182
Tablo 16	- İstanbul'daki Yapı Kooperatifleri (1980-1994).....	185
Tablo 17	- Konut Üretim Verileri (1983-1993).....	187

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
Bk.	: Bakınız
A.Ş.	: Anonim Şirket
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
B.K.K.	: Bakanlar Kurulu Kararı
BAĞ-KUR	: Bağımsız Kuruluşlar
Çev.	: Çeviren
D.B.	: Denizcilik Bakanlığı
D.D.Y	: Devlet Demir Yolları
D.G.M.	: Devlet Güvenlik Mahkemesi
D.P.T.	: Devlet Planlama Teşkilatı
D.S.İ.	: Devlet Su İşleri
E.B.K.	: Et Balık Kurumu
G.S.M.H.	: Gayri Safi Milli Hasıla
Gn.	: Genel
H.D.T.M.	: Hazine ve Dış Ticaret Müdürlüğü
İ.T.Ü.	: İstanbul Teknik Üniversitesi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
K.A.E.K.	: Küçükçekmece Atom Enerjisi Kurumu
K.H.K.	: Kanun Hükmünde Kararname
K.İ.T.	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
ME.YA.K.	: Memur Yardımlaşma Kurumu
M.K.E.	: Makina Kimya Enstitüsü
M.T.A.	: Maden Tetkik Arama
M.Ü.	: Marmara Üniversitesi
m ²	: Metrekare
Md.	: Madde
O.D.T.Ü.	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
O.Ü.S.B.F.	: Orta Doğu Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
O.YA.K.	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
P.T.T.	: Posta, Telefon, Telgraf
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.S.K.	: Sosyal Sigortalar Kurumu
S.B.F.	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.	: Türkiye
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
T.E.K.	: Türkiye Elektrik Kurumu
T.H.Y.	: Türk Hava Yolları
T.R.T.	: Türkiye Radyo Televizyonu
T.S.E.	: Türk Standartları Enstitüsü
TÜ.S.İ.A.D.	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
T.Z.D.K.	: Türkiye Ziraat Donatım Kurumu
Tv.	: Televizyon
vb.	: Ve bazı
Y.Ö.K.	: Yüksek Öğretim Kurumu
./..	: Devam etmektedir
%	: Yüzde
‰	: Binde

GİRİŞ

İnsanların hayatı boyunca vazgeçemediği üç temel ihtiyacı olmuştur. Bunlar; yeme-içme, barınma ve giyinme'dir. Bu ihtiyaçların karşılanması için hayat boyu mücadele edilmiş ve edilmektedir.

"Konut", barınma ihtiyacının somut bir karşılayıcısı, misafirlik ve komşuluk ilişkilerinin sürdürüldüğü, yaşlıların bakımının sağlandığı, örf ve adetlerin uygulanma ve yaşatılmasında ve tabii ihtiyaçların karşılanmasında, en önemli unsur olarak gösterilebilir¹.

Türk ailesi açısından konut'un, aile manasına gelen "yuva" kelimesi ile isimlendirilmesi ise ona verilen manevi değeri gösterir. Bu sebeple Türk Milleti'nin binlerce yıllık kültür geleneğinde, ailenin kutsal sayılması, barınma ihtiyacının da kutsal sayılmasına sebep olmuştur.

"Eve lazım olan camiye haram'dır" veya diğer bir deyişle "eve lazım olan mescide haramdır" atasözleri, barınma ve barınma ile ilgili ihtiyaçların ne kadar öncelikli olduğunu göstermesi bakımından çok önemlidir. "Ev alanla evlenene Allah yardım eder" inancına dair atasözü de yine barınma ihtiyacına atfedilen kutsiyetin bir ifadesi sayılabilir.

Evsizlik veya sağlığı bozucu şartlarda yaşama hiçbir devletin görmezlikten gelemeyeceği konulardır. Bu her modern devletin kabul edeceği asgari bir sorumluluktur. Bu sorumluluğun bundan ötede nereye kadar uzanacağı meselesi tartışılabilir. Bu ödevi yerine getirirken, devletler piyasa ekonomisinin şartlarına

¹ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti, Konut*, s. 52.

müdahale etmek durumunda kalmışlardır, zira kendi başına ekonomi, sosyal refah gereklerini yerine getirememiştir.

Ülkemizdeki şehirleşmenin başlangıcı konut sıkıntısı ve ihtiyacının da başlangıcı sayılabilir. Gerek tarımdaki gerekse diğer alanlardaki sanayileşmenin tesiriyle ortaya çıkan hızlı şehirleşmenin ilk belirtisi konut sıkıntısının ortaya çıkması şeklinde kendini göstermiştir. Şehirlere göç eden yeni nüfus, kendisine uygun ölçü ve ücrette konut bulamayınca çözümü kendisi üretmiş ve böylece gecekondular bir alternatif konut modeli olarak ortaya çıkmıştır.

Gecekonduların ortaya çıkmaya başlaması ve öncelikle ya hazine arazisi ya da başka bir şahsın arsasına her türlü kanuni düzenlemeden ayrı olarak yapılması, problemin boyutunu daha da genişletmiştir. Günümüzde özellikle büyük şehirlerin gecekondularla kuşatılması kaçak yapılaşmanın önüne geçilememesi, tabandan gelen kuvvetli bir konut talebinin neticesi olarak kabul edilebilir. Bu talebin yeterli konut veya arsa arzıyla desteklenmemesi hem gecekondulaşmaya hem de imarsız ve gayri sıhhi yapıların oluşumuna zemin hazırlamıştır diyebiliriz.

Bugün, ülkemizde 2.5 milyon konut açığının bulunması ve yıllık 500 bin konut ihtiyacının giderilememesi, mevcut konut açığının daha da büyümesine sebebiyet vermektedir. Sadece İstanbul'un yıllık konut ihtiyacının 100 bin konut olduğu, gerek İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve gerekse başta mimarlık olmak üzere ilgili meslek odaları tarafından kabul edilmektedir.

Bugüne kadar uygulanan konut politikalarının mevcut konut açığını kapatmaya ve doğacak konut ihtiyacını gidermeye yeterli olamadığı görülmektedir. 1984 yılında çıkartılan Toplu Konut Kanunu ve Toplu Konut Fonu'nun konut piyasasına getirdiği hareketlilik, dönemin sorumlu Devlet Bakan'ının ifadesiyle, "yanlış kullanılması" ve oluşturulan Konut Fonu'ndan lüks binaların da istifade ettirilmesi, Fon kaynaklarını zayıflatmıştır. Daha sonraları Toplu Konut Fonu'nun bütçenin bir parçası olarak kabul edilmesi,

konut problemi için oluşturulmuş bu fonun, amaç dışı kullanımını ortaya çıkarmıştır. Bunun neticesinde de konut probleminin gittikçe büyük boyutlara ulaşması engellenememiştir.

Konut probleminin kaynağı olarak sıralayabileceğimiz önemli etkenlerden üç tanesi önem sırasına göre şöyledir.

- 1- Piyasanın ve halkın ihtiyaç duyduğu alt yapısı hazır arsa veya alt yapısı olmasa bile, en azından planlanmış altyapı projeli arsa arzının olmayışı ve dolayısıyla çarpık ve kanun dışı yapılaşmaya sebebiyet verilmesi.
- 2- Gecekondulaşma veya yapılaşmanın gerçekleşeceği muhtemel mücavir alanların belediyeler tarafından yeterli düzeyde planlanmaması ve konut alanları üretilmemesi.
- 3- Konut ile ilgili kaynakların gerçek ihtiyaca yönelik kullanılmaması veya amaç dışı kullanılması.

Problemin temelinde gördüğümüz bu etkenler en çok konut ihtiyacını ve konut sıkıntısını hisseden ücretli, alt orta ve dar gelirli kesimi etkilemiştir.

İktisadi olarak, geçmiş dönemlere nazaran özellikle satınalma gücünden çok şey kaybeden ücretli ve dar gelirlilerin büyük bir sıkıntı içinde oldukları bilinmektedir. Bu sıkıntının özellikle son yıllarda had safhada olması, genel olarak ücretlerin enflasyon karşısında gerilemesinden ve konut kiralarındaki artıştan kaynaklandığı bilinmektedir. Mesela; İstanbul'da, lüks olmayan normal semtlerde bile, ortalama bir memur maaşına yakın olan konut kiralari, sabit gelirlileri daha da güç durumda bırakmıştır. Kronik enflasyon, hayat pahalılığını da kronikleştirdiği için, ücretlerdeki artış hızı, hayat pahalılığının artış hızını yakalayamamış bu sebeple aradaki mesafe, ücretlilerin ve dar gelirlilerin aleyhine olacak şekilde açılmıştır.

Bu çalışmanın amacı, en tabii barınma ihtiyacı olan konut problemini incelemek ve çözüm önerileri sunmaktır. Bu sebeple çalışmamız üç bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde kavramların incelenmesi ve konut ihtiyacı ile konut talebi arasındaki fark ele alınmıştır. Konut meselesindeki, zaruretten

kaynaklanan "ihtiyaç" ve "istek"ten kaynaklanan konut talebi, birbirinden ayrı değerlendirilmiştir. Konunun İstanbul açısından değerlendirilmesi ise ülkemizin her tarafından göç alan ve nüfusun altında birlik bir bölümünün bu şehirde yaşamakta olması ve konut probleminin bu şehirde had safhada olmasından kaynaklanmıştır.

Hızlı şehirleşme, sanayileşme ve sanayileşmenin büyük kentlerde yığılması neticesi oluşan konut sıkıntısı, ihtiyacın çok gerisinde kontrolsüz, plansız, kuralsız ve hatta arsa niteliği taşımayan toprakların alelusul parsellenerek satılması ile oluşan kanun dışı arsa arzının, problemin kaynağını teşkil ettiği görülmüştür. Bu problemlerin, geriye dönülmesi zor hukuki problemleri doğurarak sağlıksız yapılaşma ve gecekondu meselesinin, bugün bile gündemin önemli maddesi olduğunu çalışmalarımızda gördük. Bu problemlerin sosyal hayata etkileri, ekonomik etkenlerin de tesiriyle, aile hayatını ve çocukları olumsuz etkilediği ve özellikle, ücretli ve dar gelirli ailelerde gerek beslenme ve gerekse sağlık problemlerine bile yol açtığı incelenmiştir.

İkinci bölümde konut meselesi ile ilgili politikalar ve uygulamaları ele alınmıştır. Bu uygulamalar 1961 öncesi, 1961'den 1980 yılına ve 1982 sonrası olarak ele alınmıştır. Toplu Konut İdaresi ve Emlak Bankası uygulamaları, daha geniş çaplı incelenmiş ve konut kooperatificiliği ayrıca ele alınarak değerlendirilmiştir.

Son bölümümüzde ele aldığımız çözüm önerileri, öncelikle konut açığı ve bu açığın mağdurları olarak konut sıkıntısını ve ihtiyacını yaşayan kesimlerin konut problemine yönelik olacaktır. Daha sonra, konut piyasasının belirli bir noktaya gelmesinin sağlanması ve konutla ilgili her türlü talebin alternatif olarak sunulması düşünülmüştür. Toplu Konut İdaresi'nin özerk bir yapıya kavuşturulması ve Arsa Ofisi'nin bu özerk yapıdan istifade ettirilerek, Toplu Konut İdaresi'ne bağlanması, arsa-konut ilişkisinin ayrı düşünülmesi mümkün olmayan yapısından kaynaklanmıştır. Konut Fonu kaynaklarının sadece konut sektörüne aktarılması ile sevk ve idaresinin Toplu Konut İdaresi'ne

verilmesi finansal problemi çözmeye açısından önemli olarak görülmüştür. Konut sektörüne aktarılacak Konut Fonu gibi büyük bir kaynağın idaresi de özelleştirilmeye çalışılan Emlak Bankası'nın Toplu Konut İdaresi'ne bağlanması ile çözülecek bir öneri olarak sunulmuştur. Konut probleminin çözümünün yönelik diğer çözümlerimiz ise konu ile ilgili bir sistem oluşturma ve problemin bütün boyutlarıyla beraber çözümlenebilmesi düşüncemizden kaynaklanmıştır.

Tez çalışmalarına başlamadan evvel, bana bu konuyu veren, fakat daha sonra emekli olduğu için çalışmayı devam ettiremediğim ilk tez danışmanım Prof. Dr. Amiran Kurtkan Bilgiseven Hocam'a, daha sonra tez danışmanlığını kabul eden Yrd. Doç. Dr. Burhan Baloğlu Hocam'a, bana her türlü yardımı yapan ve tezime ilgili yol gösteren Prof. Dr. Enis Öksüz ve Bölüm Başkanımız Prof. Dr. Mustafa E. Erkal Hocam'a, bilgileri ve tenkidleriyle tezimin daha da olgunlaşmasını sağlayan Prof. Dr. Korkut Tuna Hocam ve Prof. Dr. Faruk Birtek Hocam'a saygı ve şükranlarımı arz ediyorum.

Mustafa Hakkı Ertan

BİRİNCİ BÖLÜM

KONUT MESELESİNİN SOSYO-EKONOMİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ORTAYA ÇIKAN PROBLEMLER

I. KONU İLE İLGİLİ KAVRAMLARIN İNCELENMESİ

A. KONUT

Bir aile veya beraber yaşayan kimselerden teşekkül eden bir gurup veya yalnız başına yaşayan bir kimse tarafından işgal edilen bir oda veya odalar gurubundan müteşekkil, müstakil yapılara konut denir. Konut barınma, misafirlilik ve komşuluk ilişkilerinin karşılandığı, yaşlıların bakımlarının sağlandığı, boş vakitlerin değerlendirildiği, kendine has mutfağının çalıştığı, düğünlerin, bayramların yapıldığı, bazen geçimlik üretimin yapıldığı bir yer ve Türk toplumu için genellikle yuvadır².

"Dünyada mekan, ahirette iman" atasözü, sosyo-kültürel hayatımızdaki konut-mekan olgusunun vazgeçilmezliğini ortaya koyması bakımından çok büyük önem arz etmektedir.

Türk ailesinin yaşadığı mekanlar üzerinde durulduğunda şu özellikler kendini göstermektedir:

- Mahremiyet
- Mekanı çok yönlü kullanabilme arzusu
- Misafire yer ve önem verme
- İç ve dış mekanların uyumu
- İnşa kolaylığı ve bilinen, bulunan malzemeye imalat
- Gerektiğinde mekan büyütebilmek³
- Avlu kültürü

² Kemal Görmez, "Ailenin Yaşadığı Mekanlar", *Türkiye Aile Yılığı*, Ankara 1991, s. 277.

³ Kamil Uğurlu, İbrahim Bakır, Şenol S. Aydın, Murat Oral, *Sosyal Bünyemize Uygun Konut Tipleri ile Bunlara Att İç ve Dış Mekanlar*, Konya, 1993. s. 8.

Konut, belli bir kültürün ürünü olduğu ölçüde, o kültürün geliştirdiği "ideal yaşama çevresi" hadisesini somutlaştırır⁴. Bu sebeple toplumların yapısına göre konut şekilleri oluşabilmekte ve kültür yapısının istediği hususiyetler ön plana çıkabilmektedir.

Medeni kanun konutu bireyin yerleşmek niyeti ile oturduğu yer" olarak tanımlamıştır. Konut'a ikametgah denilmektedir. Medeni Hukuk'a göre yalnız bireylerin değil, tüzel kişilerin de "ikametgahı" vardır. Tüzel kişilerin konutları çoğu kez yasalarda tüzel kişiliğin merkezi olarak gösterilmiştir⁵.

Konut hukuki yönden büyük önem taşımaktadır. Anayasaya göre konut'a dokunulamaz. Yargıç kararı veya yasa ile yetkili kılınan yerin emri olmadıkça konut'a girilemez; arama yapılamaz ve eşyalara elkonulamaz⁶.

Konut için "Ev"de denilmektedir. Ev sözü, eski türkçede "Eb" şeklinde söylenmekteydi. Selçuklular döneminde artık bu söz "Ev" şekline girmiştir. Göktürk çağında "eblenmek" sözünün evlenmek manasında kullanıldığı tesbit edilmiştir⁷.

Kültegin'in taşlarla yapılan süslenen mezar odası ile tapınağına, Göktürk yazıtlarında bark dendiği, Selçuk çağında ise bu deyişin yalnız evi değil "mal ve mülk" anlayışını da içine topladığı bilinmektedir. Bugünkü Kuzey Altaylardaki Türk kavimlerinde de bu düşünce düzeni devam etmekte ve "Ev" sözü ile mal-mülk anlayışı, hâlâ birbirine karıştırılarak düşünülmektedir⁸. Günümüzde Anadolu'nun birçok yerinde ev-bark sözcüğü yine mal-mülk (yuva) düşüncesi çerçevesinde kullanılmaktadır. Bu anlayış, konut-ev unsurunun en önemli, vazgeçilmez ve tedarik edilmesi zorunlu bir meta olarak düşünüldüğünü göstermektedir.

⁴ Kamil Uğurlu, İbrahim Bakır, Şenol S. Aydın, Murat Oral, *a.g.e.*, s. 29.

⁵ A. Şeref Gözübüyük, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 6. Baskı, Ankara 1990, s. 89.

⁶ A. Şeref Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 91.

⁷ Bahaeddin Ögel, *Türk Kültür Tarihine Giriş*, 3. cilt, Ankara 1978, s. 3.

⁸ Bahaeddin Ögel, *a.g.e.*, s. 6-7.

Günümüzde konut, insanların beslenme, giyinme vb. temel ihtiyaçlarından da barınma ihtiyacını öncelikle güvenli, sağlıklı olarak karşılayacak özellikleri taşıması gereken fiziksel büyüklükleri olan bir ortam olarak düşünülmektedir. Konut birey ve aile için temel ihtiyacı karşılayan bir barınak iken, toplum için sosyal, ekonomik ve mekan içeriği olan bir olgu olmakta ve toplumsal sistem içinde en küçük ölçekteki mekan planlama birimi olarak yorumlanmaktadır. Tarihi gelişimi içinde konut, doğanın yapısına ve etkilerine, barındırdığı toplumun üretim biçim ve ilişkilerine ve bunların sonucu olarak ortaya çıkan kalkınma düzeyi, gelir dağılımı, kentleşme tipi ve hızı, aile yapısı, toplumsal yaşamın gereklerine göre oluşmuş ve gelişmiştir⁹.

Konut, kalkınma düzeyi düşük, kaynakları kıt ya da dağılımı adaletsiz, kalkınmada öncelikleri sosyal sorunlara, dolayısıyla konut'a kaydırmamış ülkelerde temel toplumsal sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde konut, barınma görevi dışında bir sosyal güvenlik aracı olduğu için çözüm bekleyen bir sorun haline gelmiştir¹⁰.

"Barınma ve yerleşme şekilleri, mesken anlayışı bir dereceye kadar coğrafi çevre şartlarından etkilenirse de bunlara asıl şekil veren toplumun kültürüdür. Su baskını ve deprem gibi fiziki yapıyı mekanik olarak etkileyen ve değiştiren faktörler bir tarafa bırakılırsa fiziki yapının, coğrafi çevre şartlarından çok sosyal ve kültürel faktörlerce şekillendirildiği söylenebilir". Mesela; "Bir Türk evi ile bir İngiliz veya Amerikan evi belki aynı amaç için kullanılmaktadır, ama bunların iç bölmeleri ve mimarisinden bahçesine kadar manevi kültürden kaynaklanan farklar mevcuttur. Türk evindeki plan anlayışı, evin bir bölümünün mahrem olarak kullanılabilir şekildedir. Mülkiyet anlayışı ve aile yapıları da meskenin inşa tarzını ve kullanım şeklini etkilemektedir. Mesela, geniş aile tipinin yaygın olduğu kır bölgelerimizde çok odalı geniş avlulu ve antreli, pencereleri daha çok sokağa ve caddeye değil,

⁹ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Meksansal Çözüm Arayışları*, Ankara 1992, s. 69-70.

¹⁰ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 70.

fakat bahçeye açılan bir veya iki katlı yapılar hakimdir. Şehir bölgelerimizde ise, kırdaki bahçeli nizam yerini bitişik inşaat nizamına bırakmış ve çok katlı ve daireli, daha az ve küçük odalı yapılar yoğunlaşmıştır. Şehirlerimizde yaygınlaşan ve mesken açığının kapamak amacı güden kat mülkiyeti sisteminin "Prof. Mustafa Erkal'a göre kültür yapımızla çeliştiği ve kabul görmediği"¹¹ vurgulanmaktadır. Bu tesbiti bir misalle anlatmakta yarar vardır; "kır bölgelerimizde ve özellikle dağ ve sırt köylerimizde, hayvancılığın ağırlık taşıyan bir faaliyet olması, hayvan barınağının meskenin yanında olmasını gerekli kılmaktadır. Sosyal yapı özelliklerinin mesken ve yerleşme şekli dahil bir çok konuda tesirli oldukları bir gerçektir". Nitekim, Doğu Anadolu bölgesinde araştırmalar yapan Prof. Dr. Mustafa Erkal; "Varto'da depremden sonra yapılan evlere depremden zarar görenlerin yerleşmediklerini" tesbit etmiştir¹².

Konut, aile hayatının gerçekleştiği mekandır. Konut sahibi olmak, Türkiye'de aile hayatının temeli olmaktan öte bir güvence, bir tasarruf imkanıdır. Konut sahibi olamamak ise aileyi ve toplumsal hayatı bütünüyle etkilemektedir. Özellikle dar ve sabit gelirlilerin barınma için gelirlerinin büyük bir kısmını konut kirası olarak harcamaları, aileleri ekonomik sıkıntıya sokarak sağlıklı bir aile hayatını tehdit etmektedir.

Günümüzde ailenin konutla ilgili problemleri sadece yaşayabilecek bir konut sahibi olmak değildir. Mevcut konutların aileyi barındıracak standartlardan yoksun olması konut probleminin en önemlilerindendir.

Evsizlik ve sağlıksız şartlarda yaşama hiçbir devletin görmezlikten gelemeyeceği konulardır. Bu her modern devletin kabul edeceği asgarî bir sorumluluktur. Bu sorumluluğun bundan ötede nereye kadar uzanacağı meselesi tartışılabilir. Bu ödevi yerine getirirken devletler piyasa ekonomisinin şartlarına müdahale etmek durumunda kalmışlardır. Zira kendi başına ekonomi sosyal refah gereklerini yerine getirememiştir. Bu belki

¹¹ Mustafa E. Erkal, *Sosyoloji (Toplumbilimi)*, 11. baskı, İstanbul 1995, s. 190-191.

¹² Mustafa E. Erkal, *a.g.e.*, s. 191.

sosyal siyasetin karakteristiklerindedir. Fakat konut probleminin sosyal bir hizmet olup olmaması hâlâ tartışma konusu olmaya devam etmektedir¹³.

Sağlıklı bir biçimde ve normal şartlarda konut sahibi olamayanların başvurduğu yollar bugün herkesçe bilinmektedir. Bu olgu gecekondudur. Şehirlerimizin (genellikle büyükşehir) konut açısından büyük bir çıkmazı olan gecekondur, sadece bir konut ve barınma sorunu olarak değil, sosyal ve kültürel açılardan birçok problemleri de beraberinde getirmektedir¹⁴.

Altıncı beş yıllık kalkınma planına göre, bu plan döneminde 1.838.000 civarında yeni konut yapılması gerekmektedir. Planın hedefi konut ihtiyacının yüzde 80'ini karşılamaktır. Buna göre daha baştan 350.000 civarında konut açığı kabul edilmektedir. Geçmiş plan döneminden kalan 2 milyon civarındaki konut açığı ise konut probleminin boyutlarını ortaya koymaktadır¹⁵.

Ülkemizde kent konutlarının sayısının 1991 yılı itibariyle 7 milyon civarında olduğu, bu rakama gecekondur olarak yapılmış, daha sonra tapu tahsis belgesi almış konutların da dahil olduğu tespit edilmiştir. Bu konutlar nitelik olarak apartman, müstakil kent konutu, toplu konut ve gecekondur olarak incelenebilir. Bu guruplamada konut standartlarına uygun olan ve aile ihtiyaçlarını daha çok karşılayan konut tipinin müstakil kent konutu ve bazı apartman tipi konutları olduğu bilinmektedir¹⁶.

Mimaride tarz ve üslup tartışmaları henüz Türk toplumu için uygun konut tiplerinde karar kılmış değildir. Şu anda Batı tipi konut mimarisi taklit edilirken batıdaki yeni arayışlara paralel olarak Türkiye'de de yeni arayışların başladığı söylenmektedir¹⁷.

¹³ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 52.

¹⁴ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 280.

¹⁵ DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara 1990, s. 183.

¹⁶ Kemal Görmez, *Ailenin Yaşadığı Mekanlar*, s. 281.

¹⁷ *A.g.e.*, s. 286.

Sosyal bir kavram olan konut ihtiyacı ile ekonomik bir kavram olan konut talebi, birbirlerinden ayrıdır ve konut sorunları sosyal önemi dolayısıyla politik bakımdan daha fazla öneme haizdir. Devlet ihtiyaç ile talep arasındaki dengeyi gözönünde bulundurarak konut politikasını düzenlemelidir¹⁸.

Türkiye'de konut halen varlıklı kesimler dışında, genelde bir barınma, sıcak ve soğuktan korunma anlayışıyla inşa edildiği veya sahip olunulduğu için, ailelerin günlük hayatında olumsuz etkiler bırakabilmektedir¹⁹.

B. KONUT İHTİYACI

Gelecekle ilgili en önemli ailevi özlemlerden biri de mesken edinmektir. Bu beklentinin niteliklerini belirlemek üzere Türk Aile Yapısı Araştırması Anketinde hane halkı reisine bir ev alma imkanınız olsa, nasıl bir ev almak istenileceği sorulmuştur. 11.033.028 hane halkı reisinin % 18.89'u bu konuda herhangi bir tercih belirtmezken,

- % 50.68'i bahçeli bir ev
- % 11.9'u mütevazı bir semtte geniş bir ev
- % 8.28'i lüks bir semtte geniş bir ev
- % 18.89'u nasıl olursa olsun bir ev²⁰

tercihinde bulunmuştur. "Nasıl olursa olsun bir ev" tercihi, halkın tabiriyle "başlarını sokacak bir ev" nitelenmesi konut ihtiyacını ortaya koymakta ve konut problemini göstermektedir.

Konut problemi, sosyal ve ekonomik sorunlar arasında hâlâ en fazla tartışılan konulardan biridir. Bugünkü konut durumu ekonomi ve nüfus değişiklikleri ve geçmiş dönemlerin konut politikalarına göre şekillenmiştir.

¹⁸ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, İstanbul 1972, s. 55.

¹⁹ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 285.

²⁰ Türk Aile Yapısı Araştırması, Ankara 1992, s. 191.

Sosyal bir kavram olan konut ihtiyacı ve ekonomik bir kavram olan konut talebi birbirinden ayrıdır. Bu sebeple konut sorunları sosyal önem dolayısıyla politik bakımdan da fazla önem taşımakta ve siyasi bir vaat konusu olabilmektedir.

Kişilerin ödeme güçlerinden ve bireysel tercihlerinden bağımsız olarak en düşük düzeyde barınabilmelerini sağlamak için gerekli olan konut sayısı ve kalitesi, belli bir anda varolan konut sayısından ve kalitesinden farklı ise aradaki fark konut ihtiyacı adını alır. Kısaca konut ihtiyacı kişi başına gerekli en küçük yeterli mekanı anlatan bir kavramdır. Çünkü ödeme gücü olsun veya olmasın konut insani bir ihtiyaçtır²¹.

Bununla birlikte konut ihtiyacını, konut isteğinden kesin çizgilerle ayırmanın mümkün olmadığı da görülebilir. Çünkü toplumsal bakımdan kabul edilebilecek en küçük yeterli ölçülere sahip konutu bireylerin gelirlerinden ve bir ülkedeki konut fiyatlarından bağımsız olarak düşünmenin imkanı yoktur. Yani insanlar genellikle ödeyebileceklerini sandıkları konuta ihtiyaç duyarlar. Ayrıca konut ihtiyacını belirleyen demografik unsurlar aynı zamanda konut isteğini de etkilemektedir²².

Konut ihtiyacının biri statik diğeri dinamik iki boyutu vardır. Statik konut ihtiyacı, belli bir andaki konut ihtiyacıdır. Dinamik konut ihtiyacı ise, nüfusun gelecekte belli bir tarihteki artış hızı ve buna bağlı konut ihtiyacıdır. Konut ihtiyacından ayrılması imkansız olan bazı kavramlar da vardır. Bunlar, konut açığı, konut bunalımı veya konut darlığı kavramlarıdır²³. Türkiye'de tabii nüfus artışındaki hızlanma, göçler, kentleşme sebebiyle artan kent nüfusu'nun belli noktalarda yığılması barınma ihtiyacını karşılayan konutların bir kısmının fiziksel ve işlev olarak niteliklerini yitirip eskimeleri, kentlerde konut ihtiyacını arttırmaktadır²⁴.

²¹ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara 1984, s. 268.

²² Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 269.

²³ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 270.

²⁴ F. Füsün Sezen, *Konut Üretim Süreci Verimliliği İçin Bir Karar Modeli Geliştirilmesi*, İstanbul 1986, s. 2.

C. KONUT TALEBİ - İSTEĞİ

Konut ihtiyacı için, kişi başına gerekli en küçük yeterli mekan demiştik. Konut isteği ise konut ihtiyacından farklı bir kavramdır. Çünkü konut isteği, ailelerin fiyatını ya da kirasını ödemeye istekli ve ödeme gücünde oldukları konutu anlatmak üzere kullanılmaktadır. Konut isteği daha çok ekonomik, konut ihtiyacı ise daha çok toplumsal kavramlardır²⁵.

Konut isteği bireysel açıdan ele alınabileceği gibi toplum açısından da ele alınabilir. Bir bireyin ya da bir ailenin konut isteğini belirleyen etkenler, gelir ve istek esneklikleri, fiyatlar, zevkler ve tercihler, konut isteğinin bireysel açıdan mikroekonomik bir çerçeve içinde ele alınması halinde üzerinde önemle durulması gereken konular olur. Öte yandan daha geniş bir çerçeve içinde toplam konut isteğinin ülke ekonomisiyle yakından ilgisi vardır. Konut üretimi, teknolojisi, bu teknolojinin halka sunulması, konut pazarı ve kooperatifler gibi boyutları mevcuttur. Biz konuyu basite indirgeyerek konut isteğinin iki boyutundan bahsedebiliriz. Bunlardan birincisi, gerekli olan konut birimi sayısı, ikincisi ise konut birimi başına harcanabilen para miktarıdır. Gerekli olan konut birimlerinin sayısını demografik etmenler yanında, sosyo-psikolojik ve ekonomik etkenler de etkiler. Konut birimi başına harcanabilen para miktarını ise konutun büyüklüğü, kalitesi, nitelikleri, birey yada ailenin geliri ile çeşitli kuruluşların konut yardımları belirler²⁶.

Konut isteği, tüketicinin ödeme gücüne bağlı olarak konut ihtiyacından az da çok da olabilir. Kalabalık ailelerin konut isteği aynı gelir diliminde bulunan küçük ailelerin konut isteğinden daha azdır. Çünkü bu ailelerin konut için kişi başına ödeyebilecekleri para miktarı az nüfuslu ailelerin ödeyebileceklerinden daha azdır. Buna karşılık konut ihtiyacı açısından durum bunun tersinedir. Kalabalık ailelerin konut ihtiyacı küçük ailelerin konut

²⁵ Keleş Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 269.

²⁶ Keleş Ruşen, *a.g.e.*, s. 269.

ihtiyacından daha fazladır. Çünkü kalabalık ailelerde her konut biriminde daha fazla nüfusun barındırılması gerekmektedir.

Bu sebeple yoksul ve dargelirli ailelerde nüfus kalabalıklaştıkça, konut harcamalarından kısıntı yapılarak beslenmeye öncelik verilmektedir. Bunun sonucu olarak konut biriminin yüzölçümü küçülmekte yada kalitesi düşmektedir²⁷.

İsteğe bağlı konutun daha çok gelir seviyesi yüksek zengin kesim tarafından tercih edildiği görülmektedir. Fiyatını veya kirasını ödemeye hazırlıklı bu kesim muhit farkından dolayı bazen 3-5 bazen de 10-15 ev parasını sadece muhit farkı için fazladan ödeyebilmektedirler. Bu fazladan ödeme, bazen ekonomik refah göstergesi, bazen kültürel bazen statü gereği veya her üçü için yapılabilen, ama her halükarda alıcı ve satıcı memnun kalmaktadır.

Gelir seviyesinin yüksekliği, bu konumdaki aileleri daha güzel bir ortamı aramaya daha sağlıklı, daha modern ve daha lüks alt yapısı mükemmel bir hayat tarzına itebilmektedir. Bir örnekleme yaparsak, İstanbul'da ortalama (1996 yılı itibariyle) 1-1.5 milyar olan konut ücretlerinin, yaklaşık 10 katını bulan Bahçeşehir konutlarında bazı fiyatlar 10-15 milyar civarında bulunmaktadır. Bu fiyatların ödeme koşullarına göre daha da artabilmektedir. Ama buna rağmen buradaki konutlar talep bulmakta ve belirli bir kesimin ihtiyacını karşılamaktadır.

Aynı şekilde, İstanbul'un lüks semtlerindeki konut ücretleri bundan aşağı kalmamaktadır. Mesela; İstanbul Boğazında oturmak isteyen, yani bu muhiti özellikle seçen bir şahsın en az 40-50 milyar TL'yi (1996 yılı itibariyle) gözden çıkarması gerekmektedir. Bu civarda açık arttırmayla satılan bazı konutların fiyatları ise olağanüstü yüksek olmakta ama her halükarda müşterisiz kalmamaktadır.

İsteğe bağlı olarak konutların bahçesinde veya "Site Usulü Konut Uygulamaları"nda, havuz, tenis kortu, basket sahası, bahçe

²⁷ Keleş Ruşen, *a.g.e.*, s. 269-270.

ve park gibi sosyal tesisler konut ücretlerini pahalı hale getirmekte ve sahip olunulduğunda bakım ve aidat giderleri normal bir ev kirasını bulabilmektedir. Mesela Emlak Bankası'nın yaptığı Ataköy Konutları bu durumdadır. Buna rağmen bu muhitlerin yoğun ilgi görmesini, kişilerin ekonomik göstergelerine bağlayabileceğimiz gibi, değişen ve gelişen dünya şartlarında teknoloji zorlamalarından dolayı, daha modern bir hayat isteği belirleyici olabilmektedir.

D. KONUT AÇIĞI

Konut probleminin ilk görünümü, konut açığı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Konut açığı, mevcut hane halkı sayısı ile mevcut konut sayısı arasındaki dengesizliği anlatan bir kavram olup iki biçimde görülmektedir. "Açık konut açığı" ve "Gizli konut açığı". Açık konut açığının gözle görülen sayısal özelliği olan açık olmasına karşılık, gizli konut açığı kavramı ile anlatılmak istenen, barınma koşullarının niteliğidir. Bir konut biriminin birden fazla hane halkı tarafından paylaşılıyor olması, yani konutun kalabalık olması gizli konut açığının göstergesidir. Gizli konut açığı nitel bir özellik taşımakta olup hane halkı tipleriyle konut tipleri arasındaki dengesizlikten doğmuştur²⁸.

Hızlı nüfus artışı, göç, şehirleşme ve gelir dağılımındaki dengesizlik, konut açığının her geçen gün büyümesine sebep olmaktadır.

Toplumun en küçük birimi olan aileler ve bu ailelerin fertleri içinde sürekli olarak yaşayabilecekleri bağımsız birer konuta sahip olmak istemektedirler. Konut ihtiyacının karşılanması için yapılması gerekli olan üretim birçok kişi ve kuruluşların katıldığı karmaşık bazı süreçleri içeren bir bütün olarak karşımıza çıkmaktadır²⁹. Toplam konut üretimi, konut talebi ve ihtiyacından

²⁸ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları* s. 70-71.

²⁹ İdil Kadioğlu, *Sosyal Konut Politikası Kavramı Açısından Alan Standartları ve Ataköy Örneği*, İstanbul 1986, s. 2.

az olduğu sürece konut açığı artmaya devam edecek ve problemin büyümesine sebep olacaktır.

Düşük ve orta gelirli ailelere konut temin etmek üzere yapılan konut yatırımları toplam inşaat yatırımları içinde, yıldan yıla daha büyük yer almasına rağmen, konut açığı özellikle büyük kentlerde giderek artmaktadır. Konut yatırımlarının öngörülen süre içinde tamamlanamaması ve gerçekleşme maliyetinin ilk maliyete göre çok fazla yüksek olması bu artışın nedenlerinden biridir³⁰.

II. GENEL OLARAK KONUT PROBLEMİ

A. KONUT PROBLEMİNİN SOSYO-EKONOMİK BOYUTLARI

Konut problemi bütün dünyada özellikle sanayileşme, kentleşme ve nüfus artışı ile önem kazanmış bir barınak problemi olup, toplumların en küçük birimi olan ailenin fizyolojik ve toplumsal varlıklarını sürdürdükleri, zaruri bir ihtiyaç olduğundan, önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Barınma ve sağlıklı bir çevrede yaşama koşullarını sağlayan konut, günümüzde bütün toplumların ortak ilgi alanını oluşturmakta ve konut probleminin niteliği ülkeden ülkeye değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde problem, ekonomik ve sosyal düzenin dışladığı bireylerin içinde bulunduğu mutlak yoksulluğun bir göstergesi iken, az gelişmiş ülkelerde, yoksulluğun da ötesinde açlık tehlikesiyle karşı karşıya olan, ya da yiyecek için yeterli gelirleri olmayan bireylerin barınabilmesi, Türkiye'nin de içinde bulunduğu, gelişmekte olan ülkelerde ise, sanayileşme ve gelişme çabaları ile, çok hızlı artan nüfusun, aynı ortamda iş ve hizmet sunamayan büyük kentlerde yığılması sonucu oluşan konut açığı ve gecekondulaşma şeklinde ortaya çıkmaktadır³¹.

³⁰ F. Fusun Sezen, *Konut Üretim Süreci Verimliliği İçin Bir Karar Modeli Geliştirilmesi*, s. 1.

³¹ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, s. 1.

1985 yılında DİE tarafından açıklanan nüfus 56.473.000 olup, bu nüfusun % 2 artışıla 2000 yılına kadar 70 milyon'u aşacağı tahmin edilmekteydi. 1985 yılında 34 milyonu bulan kentli nüfusun toplam nüfusa oranı % 59 iken, 21. yüzyılda bu oranın % 70'e ulaşarak 53 milyon civarında olacağı beklentisi açıklanmıştı. Bu hesaplamayla 2000 yılına kadar 20 milyon civarında nüfusun kentlere yerleşmesi ve hane halkı nüfusunun da, asgari 40 olacağı varsayıldığında en az 5 milyon birim konut üretilmesi gereği ortaya çıkmaktadır³². Tabii mevcut konut açığı buna dahil değildir.

1. Hızlı Şehirleşme ve Büyükşehirlerdeki Konut ve Altyapı Yetersizliği

"Şehirler tarihte ve günümüzde bazı önemli toplum ilişki ve başarılarına bağlı olarak ortaya çıkmış, üretimin, yönetimin ve bunlara bağlı faaliyetlerin örgütlendiği toplum birimlerinden bir tanesidir. Ait oldukları toplumların genel gidişatına paralel olarak ortaya çıkmakta, gelişmekte, gerilemekte ve yok olabilmektedirler. Bu gelişmelerde toplum içi olduğu kadar toplumlararası ilişkilerin de şehirler üzerinde doğrudan etkisi" olduğunu göstermektedir³³.

Şehirleşme, dar anlamda şehir sayısı ve şehir nüfusunun artması sürecidir. Ancak bu süreçte sadece nüfus artışı değil, aynı zamanda toplumun iktisadi ve sosyal yapısındaki değişmelerin de önemi büyüktür³⁴.

Ülkemizde 1950'lerden sonra meydana gelen şehirleşme süreci, tarımın modernize edilmesi amacıyla genişletilen kredi hacmi, artan traktör sayısı, özellikle tarım kesiminde açığa çıkan nüfus fazlası, köylerden büyük kent merkezlerine iç göçü yoğunlaştırmış³⁵ ve hızlı bir kentleşme sürecini başlatmıştır.

³² Gülçin Pulat, *a.g.e.*, s. 2.

³³ Korkut Tuna, "Feodalizm Tartışmalarında Yeni Bir Ele Alış Denemesi: Feodal Düzen ve Şehir", *Sosyoloji Dergisi*, 3. dizi, 1. sayı, İstanbul 1989, s. 213-214.

³⁴ Orhan Türkdoğan, *Değişme-Kültür ve Sosyal Çözümle*, İstanbul 1988, s. 104.

³⁵ Orhan Türkdoğan, *a.g.e.*, s. 44.

Batı toplumlarında kentleşme 15. yüzyılda başlayıp zamanımıza kadar kesintisiz devam etmiş ancak esas anlamda sanayi devrimiyle (1800-1900) hızlanmıştır. Sanayileşme, fabrikalarda iş yerlerinde ve atölyelerde o güne dek görülmemiş şekilde iş alanları ortaya çıkarmış ve kent işgücü bu alanları doldurmaya yetmemiştir. Kırsal yörelerden tarıma dayalı işgücü büyük kentlere, sanayi merkezlerine göçerek bu sektörlerde istihdam edilmişlerdir. Arz-talep dengesi değişmiş işçi emeği aranan bir hale gelmiştir. Batı Avrupa tarihindeki kentleşme süreci, köylerin iticiliğinden ziyade kentlerin çekiciliğinin devreye girmesinin bir ürünü olmuştur³⁶.

"Sanayileşme, hızlı bir şehirleşmeye yol açmış, yeni şehir merkezleri ortaya çıkmış ve bunlar toplumdaki yeni üretim ilişkilerinin ortaya çıkardığı yapılanma içindeki yeni yerleşim merkezleri olarak yeni bir hayat tarzının göstergesi"³⁷ olmuştur. Sanayileşmenin sebep olduğu kentleşme olgusu sanayileşmeye bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu sebeple "sanayileşme kentleşme ile desteklenmelidir ve bunun karşısı yeni kentleşmenin sanayi ile desteklenmesinin sözkonusu olmayacağı da açıklanmıştır"³⁸.

"Kentleşme olayı salt bir nüfus hareketi olarak değil de toplumların sosyo-ekonomik yapısındaki değişme açısından değerlendirildiğinde, hem daha gerçekçi bir sonuca ulaşılır, hem de az gelişmiş ekonomilerle gelişmiş ekonomiler arasındaki farklılığı vurgulayan bir ölçü meydana çıkmış olur... İnceleme sonuçlarından anlaşılmıştır ki büyük kentlerin doğuşu Avrupa'nın sanayileşmesiyle aynı döneme rastlamıştır". Araştırmalar az gelişmiş ülkelerde kent nüfusunun toplam nüfusa oranla % 50'nin altında, buna karşılık gelişmiş ülkelerde ise % 70-80 civarında seyrettiğini göstermektedir³⁹. Bu sebeple kentleşmeyi sadece

³⁶ Orhan Türkdöğän, *a.g.e.*, s. 104.

³⁷ Korkut Tuna, *Şehirlerin Ortaya Çıkış ve Yaygınlaşması Üzerine Sosyolojik Bir Deneme*, İstanbul 1987, s. 2.

³⁸ Bülent Güneş, *Kutsal Değişim Sürecinde Sosyo-Ekonomik Gelişmelerin Kentsel Bütünleşme Olgusu Bakımından Değerlendirilmesi*, İstanbul 1993, s. 16.

³⁹ Akın İlkin, *Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi*, İstanbul 1979, s. 31-32.

demografik açıdan tanımlamak ve tarım dışı nitelikleri dikkate almak kentleri idari statü, nüfusun bileşimi ve bazı sosyolojik kıstaslar gözönüne alınarak değerlendirmek yeterli görülmemiştir. Kentleşmeyi sanayi süreci içinde düşünmek, sanayileşme, kentleşme olayının gerçek boyutlarına bakmak gerekir. Bu açıdan kentleşmeye bakıldığında, kentlerin sadece bir yerleşme fonksiyonu görmediği, iktisadi gelişmenin tabii bir sonucu olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır⁴⁰.

Şehirleşme, bir yandan sanayileşmeyi gerçekleştirmede kullanılacak etkili bir araç olarak iktisadi kalkınmaya hizmet ederken, diğer yandan da toplum yapısını sanayileşme öncesi ibtidai düzenden insan topluluklarının ayrıştığı, para ekonomisinin geçerli olduğu, kişisel olmayan ilişkilerin arttığı, geleneksel aile yapısının bölünerek çekirdek aileye düştüğü, iş gücü şekillerinin farklılaştığı ve iş bölümünün çoğaldığı sanayileşmiş toplumu yapısına geçişi hızlandıran bir süreç olarak sosyal değişmeyi etkilemekte⁴¹ ve hızlandırmaktadır.

Şehrin çok sayıda fertlerden meydana gelmiş büyük bir topluluk olması, fertler arasındaki münasebetleri geniş ölçüde etkilemektedir. Fertlerin sayısı arttıkça, fertler arasındaki farklılaşma da artmakta, ırka ekonomik ve sosyal statüye, zevklere ve değerlere göre birbirinden ayrılan guruplar ortaya çıkmakta⁴² ve bu guruplar belirli mahaller ve semtlerde yoğunlaşabilmektedirler.

Cumhuriyet döneminde kentleşme, II. Dünya Savaşı'na gelinceye kadar çok yavaş gelişmiştir. Savaş yılları içinde, özellikle büyük kentlerin savunma zorunlulukları altında boşaltılmaları yüzünden kent nüfusunun çok artmadığı görülmüştür. Cumhuriyetin kurulduğu yıllar ile 2. Dünya Savaşı'nın son bulduğu yıllar arasında kentleşmede görülen hafif canlılık, devlet eliyle kurulan kuruluşlara bağlanabilir. 1950-1960 yılları arasındaki hızlı kentleşme, tarımdaki sanayileşme ve 1940'ların

⁴⁰ Akın İlkin, *a.g.e.*, s. 260.

⁴¹ B. Tolun, A. Yücel, M. Törüner, B. Gürer, *Türkiye'de İller İtibariyle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi 1963-1967*, Ankara 1969, s. 4.

⁴² Ayda Yörükan, *Şehir Sosyolojisinin Temelleri*, Ankara 1968, s. 57.

sonlarına doğru başlatılan karayolları çalışmalarının ve köylü gelirlerindeki artışın sonucu olarak görülebilir⁴³. 1960-1980 arasındaki 20 yıllık sürede kent nüfusunun 6.9 milyondan, 20.3 milyona çıkararak üç kat arttığı ve kentli nüfusun genel nüfusa oranı aynı dönemde % 25.2'den % 45.4'e yükseldiği görülmüştür. Beşer yıllık nüfus sayımları dönemindeki gelişmeler ise, son 20 yıldaki nüfus artışlarının beşde dördünün kentlerde yer aldığını ortaya koymuştur. Bu dönem içindeki kırsal nüfus yılda ortalama % 1 oranında arttığı halde, genel nüfusun ortalama artış hızı % 2.5 civarında gerçekleşmiş, kentsel nüfus ise % 6.1 oranında⁴⁴ artarak kısa dönem içinde hızlı kentleşmenin habercisi olmuştur.

"1945-1970 arasında gerek araştırmacı çevreler, erek ilgili resmi makamlar ile belediyeler şehirleşmenin patolojik belirtileri üzerinde durmaktan geri kalmamışlardır... 1958'de toplanan "Milletlerarası Şehirleşme Semineri" raporlarından bazıları Türkiye'deki şehirleşmenin normal bir vetire sayılıp sayılmayacağını ele almışlardır. Varılan neticeye göre Türkiye'deki şehirleşme, daha ziyade bir "Yığınlaşma-Agglomeration" olup yalnız bu yeni şehirlerin belli semt ve mahalleri şehirli denebilecek nüfusa sahiptir. Bu yüzden Belediyeler ve İmar ve İskan Bakanlığı şehirleri bir sosyal bütün haline sokmağa gayret etmektedirler". Bu aşamada ortaya çıkan gecekondü problemi çözüm beklerken, "köy alemini" karakterlendiren vasıfların "şehir alemi"ne uzandığını ve şehri köylüleştirdiği müşahade edilmektedir⁴⁵.

Şehirlerin nüfus bakımından daima taşradan göç eden gruplarla beslendiği ve şehirleşmenin birçok faktörün bir araya gelmesiyle oluştuğu fikri kabul görmektedir⁴⁶. Fakat taşra nüfusu ve kültürünün, şehir nüfusu ve kültürü ile entegrasyonu birçok problemi de beraberinde getirmiştir. Bu problemlerin başında

⁴³ Ruşen Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondü, İstanbul 1983, s. 28.

⁴⁴ Ruşen Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri), Ankara 1984, s. 25.

⁴⁵ Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, *İçtimaiyat Dersleri, Sosyoloji Doktrin ve Kolları*, İstanbul 1971, s. 309.

⁴⁶ Amiran Kurtkan, *Genel Sosyoloji*, İstanbul 1976, s.

gecekondu problemi gelmekte, tarihi dokuların zarar görmesi ve çevre kirliliği de bu önemli problemler arasında, biribirlerini etkileyecek boyutlara ulaşmıştır.

Ülkemiz kentleri, tarihi yapıları ve tabii güzellikleri bakımından zengin bir ülkedir. Bu sebeple kentleşmenin ve gecekondu dediğimiz kanunsuz yapıların, tarihi ve tabii dokulara zarar vermesinin mutlaka önlenmesi gerekmektedir.

Köylerden kentlere akının hızını, biçimini, coğrafi dağılışını ve kentlerde yarattığı sorunların çözümünü, uzun dönemde ülkenin kalkınmasına yardım edecek biçimde etkileyen bir kentleşme politikasının⁴⁷ yetersiz kalması, kentleri, ucuz emek imkanı sağlayan ve gizli-açık işsizliğin kentlere taşınmasına yardım eden bir süreç olmaktan çıkaramamış⁴⁸, bu durum düzensiz ve plansız kentleşmenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Düzensiz ve plansız kentleşmede, bugün ülkemizde olduğu gibi kentlere gelenler, nerede çalışacaklarını, çalışıp çalışmayacaklarını bilmeden gelmekte, kamuca kurulmuş bir işe yerleştirme kuruluşunun aracılığı olmaksızın tanıdıkları yardımıyla buldukları işte çalışmaya başlamakta veya işsiz kalmaktadırlar⁴⁹. Konut sıkıntısı ve kiraların yüksek olması, bu dönemde daha çok hissedilmekte ve gecekondulaşma, başlangıçta, barınma ihtiyacının neticesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonraları gecekondulaşmanın yani kanunsuz yapılaşmanın özellikle büyükşehirlerde bir rant aracı olarak da yapıldığı gözlemlenmektedir. Özellikle devlete ait hazine arazilerinin üzerinde yoğunlaşan gecekondulaşma ile bütün kalkınma planlarında mücadele edileceği yer almışken, siyasî kaygılarla bu kanunsuz yapıların birçoğunun yasallaştırılması modern şehircilik mantalitesinden uzak olduğumuzu göstermektedir.

Büyük kentlere göçeden nüfus yığılmaları sosyo-ekonomik ve fiziki olarak kent bünyesini çok etkilemiştir. Fiziksel olarak konut

⁴⁷ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, s. 95.

⁴⁸ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 92-93.

⁴⁹ Ruşen Keleş, *Aynı eser*, s. 91.

ve altyapı yetersizliği, kültürel olarak da insanların belirli semtlerde ve mahallerde, kümelenmeleri bu etkiyi açıkça ortaya koymaktadır. Yöre kültürünü kaybetmemeye çalışan bu insanların kent yaşamına geçme süreci hala devam etmekte ve büyük sıkıntılar doğurmaktadır. Günümüzde hala apartman bahçelerinde ve bodrumlarında, koyun ve sığır beslenebilmesi* ve belediyenin bu tip hadiselerle mücadele için ekip oluşturması şehirleşmenin Türkiye'ye has boyutunu ortaya koymaktadır.

Altyapı, konut maliyetinin önemli bir girdisi ve şehirleşme açısından önemli bir problem olma niteliğini sürdürmektedir. Özellikle yeni yerleşim alanlarının açılması veya toplu konut projeleri sözkonusu olduğunda teknik altyapının yanısıra sosyal altyapı yatırımlarının da inşa edilmesi gerekmektedir. Eğitim, sağlık, spor tesisleri, gezinti alanları ile ticari ve idari yapılardan oluşan sosyal alt yapı yatırımları, yürürlükteki mevzuata, arazinin konumuna ve projeyi uygulayanların tercihlerine göre değişiklikler gösterebilmektedir. Teknik altyapı yatırımları ise, inşa edilen binanın konut niteliğini kazanması için zorunlu bir ihtiyaçtır. Su, kanalizasyon, elektrik, yol hemen hemen bütün projelerde yer almaktadır⁵⁰.

Ülkemizde altyapı yatırımlarının, konut yapımı gerçekleşikten sonra peyderpey tesis edilen uygulaması müşahade edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde görülenlerin tam tersi olan bu uygulama, alt yapı maliyetinin yükselmesine sebep olmaktadır. Yeni yapılan toplu konut uygulamalarında bile bu eğilimin değişmediği gözlemlenmektedir⁵¹. Plancıların değil, spekülasyonun yönlendirdiği ve biçimlendirdiği şehirlerimiz Orhan Şahinler'e göre, köyleşmekte ve şehir dokularını oluşturan birimler, özellikle geçmişimizin değerli mirası olan fiziki çevre yok olmayla karşı karşıya kalmıştır⁵².

* İstanbul-Gültepe semtinde bizzat şahit olduğum bir durumdur (1995).

⁵⁰ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulama ve Kullanılan Finans Sistemi Teklifi Üzerine Bir Model Çalışması*, s. 13.

⁵¹ N. Kaya, *a.g.e.*, s. 13.

⁵² Orhan Şahinler, *Türkiye'de Metropolitan Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kollokyumu*, İstanbul 1985. s. 13.

2. İstanbul Açısından Konut Probleminin Boyutları

İstanbul Türkiye'nin en büyük, konut ve gecekondular problemini en çok yaşayan bir kenti olduğu için meseleye bir de İstanbul açısından bakmayı yararlı görüyoruz.

Özellikle 1950'li yıllardan itibaren sanayileşme ile birlikte ülke genelinde kalkınma faaliyetlerine hız kazandırılması, tarımsal üretimdeki makinalaşma, kırsal kesimde ihtiyaç duyulan insan gücü miktarını azaltmış ve hızlı nüfus artışı sonunda tarımsal gelir yetersiz kalmıştır. Bu olgular içinde tarımdaki işgücü fazlası iş bulmak, kendisinin ve ailesinin refahını yükseltmek ve daha iyi bir gelecek hazırlamak amacıyla kırsal yörelerden sanayinin yoğun olduğu büyük kentlere göç etmiştir.

Kırsal alanlardan veya küçük kentlerden büyük kentlere sadece maddi yönden refah düzeyini yükseltmek isteyen vatandaşların dışında özellikle sosyal altyapısı güçlü olan büyük kentlerin mevcut eğitim, kültür ve sağlık hizmetlerinden yararlanmak isteyenler de göçetmiştir. Dolayısıyla kent yaşamının bu çekici unsurları da orta ve üst gelir gurubundaki vatandaşların büyükşehirlere, öncelikle İstanbul'a göç etmesine⁵³ sebep olmuştur*. Ancak göçeden

⁵³ İstanbul Sorunları, İstanbul Vilayeti İl Planlama ve Koordinasyon Md. Yayını, İstanbul 1991, s. 1.

* İstanbul, Marmara bölgesinde yer alan ve Türkiye'nin en büyük kenti ve en büyük metropolitan alanıdır. Alanı 5.712 km² 'dir. Bir ucundan diğer ucuna uzunluğu 100 km'yi aşar. 1990 yılı itibarıyla 7.5 milyon olan kayıtlı nüfusun, 1994 yılında 10 milyonu bulduğu, yıllık nüfus artışının ise % 4.4 olduğu İstanbul Valiliği'nce tesbit edilmiştir.

Büyükşehir "—Büyük-kent" deyimini, Resmî Gazete'nin 8 Aralık 1981 gün ve 17 538 sayılı nüshasında yayımlanan ve yürürlüğe konulan 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları hakkında Kanun" ile girmiştir. Kanun 1982 yılı Aralık ayı sonuna kadar uzayan bir uygulama'dan sonra yürürlükten kalkmış iki yıl sonra Resmî Gazetenin 18 Ocak 1984 gün ve mükerrer 18285 sayılı nüshasında yer alan, "Mahalli İdareler" başlığı altında yeniden canlandırılmıştır. (Aydın, A. Sezai, "Büyükşehir Ve İlçe Belediye Organları Üzerinde Bazı Düşünceler." Türk İdare Dergisi, Sayı. 373, s. 49-50, Aralık 1986 Ankara) Sanayi Devrimi'nin kırsal alandan kentsel alana büyük çapta bir nüfus akımına sebep olması sonucu kentler büyüyerek sınırları dışına taşmaya başlamıştır. Gelenler iş bulup çalışmak, daha iyi bir hayata kavuşmak ve en önemlisi yerleşmek amacını gütmüştür.

Büyüyen olağan sınırların dışına taşan kentler bir yandan yeni banliyölere sahip olurken, öte yandan komşu köy, belediye, mahalle vb. yerleşim yerlerini de kendi sınırları içine almak gibi bir durumla da karşılaşmıştır. Böylece büyüyen, alanı genişleyen kentlerin sorunları artmakta ve bunların çözümü de güçleşmektedir. (Aydın A.S., a.g.e. s. 71)

çoğunluğun ekonomik amaçlı olduğu söylenebilir. İş bularak daha iyi geçinmek amacıyla İstanbul'a gelenlerin toplam göçle gelenlere oranı % 68.6 gibi büyük bir çoğunluğu oluşturmaktadır⁵⁴.

İstanbul'a yerleşen bu nüfus ve artan refah, bazı bölgelerde olumlu olumsuz etkiler yaratmıştır. Bir taraftan her türlü alt yapıdan yoksun ve çevre değerlerini insafsızca yokeden sanayi kuruluşları artarken, diğer taraftan doğurganlık oranı yüksek bu nüfus süratle gecekondulaşarak düzensiz şehirleşme ve gecekondular alanları oluşturmuştur. Köyden kente gelen bu nüfus barınma ihtiyacını en ucuz şekilde halletmenin çarelerini çoğunlukla kamu arazilerini işgal ederek, önce derme-çatma, geliri arttıkça da daha düzenli fakat şehrin plan kararlarına uymayan sağlıksız yapılar inşa ederek bulmuştur. Bununla beraber İstanbul yukarıda sayılan ve diğer sebeplerle ülkenin her ilinden göç almıştır. Bu sebeple İstanbul Türkiye'nin küçük bir modeli haline gelmiştir. Kentin bu çekici özelliği, düzensiz büyüme, konut, sağlık ve eğitim sorunlarının kat kat artmasına da sebep olmuştur. İstanbul'un nüfus, yerleşim alanı ve yapılaşma alanı olarak çok hızlı bir büyüme göstermesi İstanbul'a ait her türlü bilgi ve belgenin de çok hızlı bir şekilde yenilenmesini gerektirmektedir. Mevcut sistemin statik yapısı da bu hıza uyum sağlayamadığından, hatta gerisinde kaldığından dolayı, kent arazi kullanım kararları geçersiz kalmakta ve imar uygulamaları delinmektedir⁵⁵.

⁵⁴ *İstanbul Sorunları*, İstanbul Vilayeti İl Planlama ve Koordinasyon Md. Yayını, İstanbul Ekim 1991, s. 1-5.

⁵⁵ *A.g.e.*, s. 6.

Uygulamada kentsel gelişme hiçbir plan kuralına dayanmadan oluşmuş⁵⁶, sonradan yapılan hukuki düzenlemeler* mevcut

⁵⁶ A.g.e., s. 1.

* İstanbul şehri sahip olduğu özellikler itibariyle ülkemiz insanı için olduğu kadar bütün dünya insanları ve ülkeleri için de önemli bir cazibe merkezidir. Bunda şüphesiz coğrafi ve stratejik konumunun yanısıra şehrin sahip olduğu tarihi ve doğal varlıklar ile güzelliklerinin de önemli payı bulunmaktadır.

Bugün Dünyanın bütün gelişmiş şehirlerinde olduğu gibi İstanbul'da da büyük ölçekli sorunlar mevcuttur. İnsan ihtiyaçlarının sınırsız olması, gözönüne alınırsa bu büyük şehrin sorunlarının da büyük olması kaçınılmazdır. (İstanbul Sorunları, s. 1 İstanbulValiliği İl Planlama Ve Koordinasyon Müdürlüğü Yayını.)

Sorunlardan bazıları şunlardır; Ulaşım probleminin halledilmesi, içme ve kullanma suyunun sağlanması, hava ve suların kirlenmesi arazi ve arsaların kullanım biçimlerinin düzenlenmesi, Çöp, itfaiye, kanalizasyon, cadde ve sokakların yapılması, bakımı ve onarılması, elektrik ve havagazı temini, park ve bahçe düzenlemeleri ve dinlenme mekanları olarak sayılabilir. A. S. Aydın, a.g.e. s. 71.

1990 yılı nüfus sayımı'na göre 7.5 milyon olan nüfusa her yıl ortalama 500.000'e yakın nüfus artışı (Doğum ve Göç olguları dahil) ilave edildiğinde 1993 yılında 9 milyon olduğu tahmin edilen İstanbul'un günlük ziyaret ve ticaret trafiği'de gözönünde tutulursa 10 milyon'u aşkın insana kent hizmeti verdiği görülür.

Yıllık yatırım programları hazırlanırken İstanbul'un metropolitan özelliği gözönüne alınmadan, ildeki kurum ve kuruluşların, Bakanlık ve Merkez birimleri vasıtasıyla tekliflerinin DPT'ce ekonominin ve bütçenin genel dengesi içinde diğer vilayetlerde birlikte sektör ve kuruluş, bazında taksim edilmesi planlama sürecinin, genel merkezi planlamanın bir eksiği'dir. Çünkü bu İstanbul için uygun değildir. Zirâ İstanbul'un eğitim, sağlık; veya imar-gecekondu meselesi diğer vilayetlerinkinden çok daha ağırdır. (İstanbul Sorunları, s. 1). Bu sebeple belediye hizmetleri daha planlama safhasında iken belirli bir ayırıma hatta ayrıcalığa tabi tutulmalıdır. Belediyecilik, Mahalli İdarelerin yönetimi, gelir ve harcamaları, bütçeden aldıkları paylar ve bunların oranları önem arz etmektedir.

1580 sayılı Yasaya göre Belediye "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir şahsiyettir". (E. Yeter, "Belediyelerin Mali Durumu Nedir: Ne Olmalıdır." Türk İdare Dergisi sayı. 396 s. 87. İçişleri Bakanlığı Yayını, Eylül, 1992. Ankara). Bu sebeple 1982 anayasasına, tıpkı 1961 anayasası gibi, "Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü konmuştur. (Yeter, E., a.g.e. s. 88). Bu gelirin kaynaklarından belediyelerin yararlandıkları fonların başlıcaları şunlardır.

- Belediyeler Fonu
- Mahalli İdareler Fonu
- Akaryakıt Tüketim Fonu
- Çevre kirliliğini önleme Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu
- Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği
- Gecekondu Fonu
- İmar Affı Fonu
- Kültür Bakanlığı Fonu
- Turistik Yörelere Belediyelerine Yardım Yönetmeliği

gelişmeyi tanıma şeklinde tezahür etmiş, mevzuat gerçek hayatın gerisinde kalmıştır*. Mesela; Boğaziçi imar yasağı İstanbul için getirilmiş ama mevcudu tanımaktan öteye birşey vermemiştir⁵⁷.

İstanbul'un en önemli meselelerinden biri de şüphesiz, gecekondur. Gecekondur kavramı, konuşma dilimize 1940 yılından sonra girmiştir. Kent Bilimleri Terimleri Sözlüğü, gecekonduyu, bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak sahibinin bilgi ve tasvibi olmadan yapılan, yoksul veya dargelirli ailelerin yaşadığı barınak türü olarak tarif etmektedir⁵⁸.

—Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu

—DPT bütçesinde yer alan yardım. (Yeter, E., *a.g.e.*, sh, 94).

"Bugün Türkiye'de kamu harcamalarının % 15'i mahalli idareler tarafından yapılmakta, geri kalan merkezi idarece üstlenilmiş bulunmaktadır. Batıda ise bu oran merkez ve mahalli idareler arasında % 50 olarak bölüşülmüş durumdadır. Yazıcıoğlu, R., "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi" Türk İdare Dergisi, Sayı. 394, s. 25, Mart 1992 Ankara.

Bütçeden, belediyelere ayrılan ödeneklerin yetmediği en çok tartışılan konular arasındadır. Genel bütçeye katkısı ile aldığı ödenek ve yardım oranı dengesiz olan illerin başlarında İstanbul gelmektedir.

* 1924 Anayasası gibi 1961 Anayasası'nda büyük kentler için farklı bir kent yönetim modeli kurulmasına imkan vermemiştir. Bu nedenle anayasanın sınırlılığı içinde büyük kentlerin sorunlarına bu dönemle bazı yasal düzenlemeler ya da yan yollarla çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Bunlardan birisi, metropol alanlarındaki birkaç belediyenin Belediye Kanunu çerçevesinde birlikler kurmak yolu ile sorunlara çözüm aramış olmalarıdır. Bu çabalar sonuç vermemiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından 1972 yılında "Metropolitan Hizmet Birliği", 1975 yılında İstanbul, "Metropolitan Hizmet Birliği", yasa tasarıları ile İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi" yasa tasarıları ikinci tür çabaları oluşturmuştur.

1960'lı yılların başından itibaren, Bakanlar Kurulunca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan "Metropolitan Planlama Büroları", Metropol alanlarda fiziksel gelişmelerin denetim altına alınmasını amaçlayan bir başka tür çabadır. İmar Yasasında yapılan değişiklik kırsal alanlarda valilere benzer yetkilerin verilmesi de aynı çabanın ürünüdür. Ama ne yazık ki bir sonuç elde edilmemiştir.

1980-1983 dönemi metropol alanların yönetimi için özel yollar bulunması doğrultusunda önemli çalışmalar yapılmıştır. Bunların başında 11.12.1980 gün ve 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile yapılan uygulama gelmektedir. Bu kararda, büyük kentlerin etrafındaki bazı köylerin ve küçük belediyelerin büyük belediyelere bağlanması öngörülmüştür. Bu karar ile Türkiye'de belediye sayısı 1700'den 1981'de 1508'e düşürülmüştür. *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 1/92, 5-152) İstanbul, 1992, s. 62-64.

⁵⁷ İstanbul Sorunları, s. 8.

⁵⁸ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)*, s. 356.

Dünyanın birçok yerlerinde, özellikle sanayileşmiş ya da bu süreç içinde bulunan memleketlerde çeşitli adlarla adlandırılan bir takım yoksulluk yuvalarının ve bunlardan meydana gelen semtlerin olduğu ve sürekli olarak da doğmakta bulunduğunu, kasaba ve şehirlerin eteklerinde eski konutların arasında ve yanlarında yer aldıklarını görmekteyiz. Bu barınakların tipik görünüşü şehir konutları çevrelerinde topluca ve adeta üst üste kümelenmiş olmasıdır. Bu bakımdan şehir konutlarından kolayca ayrılırlar. Türkiye'de de bunlara yaygın bir halk deyimi ile gecekondular denilmektedir.

Prof. Fehmi Yavuz'a göre, gecekondular imar mevzuatına tamamen aykırı olarak çoğu zaman ilkel, denetimsiz ve sağlık koşullarından da yoksun bir biçimde alelacele yapılmış konutlardır. Gecekonduların çoğunlukla kamu tüzel veya özel kişilerin mülkiyeti hakkına tecavüz suretiyle yapılmış olması⁵⁹ bunların açık bir özelliği sayılmaktadır.

Gecekondular yapmak için mutlak surette gerekli olan arsalar, Hazine İl Özel İdaresi, belediye ve vakıflar gibi kamu kuruluşlarıyla kamu tüzel kişilerine ait olduğu gibi gerçek kişilere ait olanları da vardır. Son yıllarda yapılan araştırmalar da kamu toprağı üzerinde yapılan gecekonduların toplam içinde % 70'e yaklaştığını göstermektedir⁶⁰.

Gecekonduların arsa sorunlarının çözümünde Türkiye'de 60 yıldan beri tutulan yol, yasallaştırma, yani tapu vermedir. Kamu arsasının tapu verilerek dağıtımı kentlere akımı ve gecekondulaşmayı bir nevi teşvik etmektedir⁶¹.

Türkiye'de gecekondular bölgelerine göçen kitlelerin umutlarla dolu olması, bu barınaklara geçici değil, sürekli oturma yeri gözü

⁵⁹ Meltem Saray - Ali Oğuz, "İbrahim Yasa'nın Ankara'da Gecekondular Aileleri Kitabı Üzerine Bir İnceleme", Prof. Dr. İbrahim Yasa'ya Armağan. A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara 1983, s. 191.

⁶⁰ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekondular*, 3. Baskı, İstanbul 1983, s. 87.

⁶¹ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 87-88.

ile bakmaları Türk gecekondualarının önemli niteliklerindedir⁶². Bu sebeple İstanbul'daki gecekondu yapılarında görülen çirkin yapılaşma, yerini daha modern birkaç katlı gecekondualara bırakmaktadır.

Kendi sahip olduğu arsa veya arazisine, imar mevzuatına aykırı olarak, izinsiz bina yapanlara sık rastlanılmakta, bunların bazıları gerçekten acınacak durumda, yoksul görünüşlü binalar iken, bazıları da ekonomik durumu çok iyi şahıslar tarafından lüks olarak inşa edilen binalardır. "Rant" geliri için yapılan ve bazı yerlerde "Boğaz" manzaralı inşa edilen bu kaçak yapılar, belediye görevlilerine verilen rüşvet karşılığı inşa edilmekte ve bazılarının değeri de bir kaç milyar liradan başlamaktadır. Mesela: İstanbul-Küçükçamlıca semti bir yığın tripleks (üç katlı) binalarla doludur. Aynı şekilde Tarabya sırtları yine kaçak yapılarla doludur; ve değeri bir kaç milyar liradan başlamaktadır. Bu ve bunun gibi birçok misaller verebilmek mümkündür. Gittikçe çoğalan gecekondu olgusuna lüks yapılar da girmiştir. Böylece bir takım imkansızlıklardan dolayı ruhsatsız yapılara yönelen insanların yanında, Resmi yönetimlerdeki boşluk ve karmaşayı fırsat bilen, birtakım fırsatçı "Rant" zengini insanlar doğmuştur.

Buradaki en önemli nokta ise gecekondulaşmanın veya ruhsatsız yapılaşmanın adeta Devlet tarafından dolaylı da olsa teşvik edilmesi uygulamasıdır. Mesela: ruhsatsız binalar için talep edilen "su" ve "elektrik" ile altyapı hizmetleri Devlet tarafından hemen yerine getirilmektedir. Ruhsatsız yapıların bu derece çoğalmasına en çok tesir eden sebep de budur. Halbuki ruhsatsız yapılara su ve elektrik hizmeti götürülme, bu nevi kanunusuz yapılar azami derecede azalacak ve özellikle büyük şehirlerin bu problemi de bir noktaya kadar engellenmiş olacaktır.

1992 yılı itibariyle İstanbul Valiliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün tespit ettiği gecekondu sayısı

⁶² Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)*, s. 355.

400.000'dir. Toplam 2.400.000 konut sayısına karşılık yıllık konut ihtiyacı 100.000 olarak tesbit edilmiştir⁶³.

Kent plan kararlarının uygulayıcısı olan yerel yönetimler göçler vs. sebeplerle artan nüfusun ihtiyacı olan konut alanlarını tesbit etme ve en önemlisi alt yapısı götürülmüş arsa üretmediği için kentsel gelişme plansız alanlardan şehre doğru, şehirle bütünleşme şeklinde olmuştur. Sultanbeyli başta olmak üzere diğer yerleşim birimleri bunun en tipik örneğini teşkil etmektedir. Bu tür büyümenin getirdiği sorunlar da çok büyük ölçekli olmuştur. Mesela; şehir içinde kalan sanayi tesisleri trafik, altyapı, çevre ve modern şehir görünümünü zedeleyecek bir görüntü oluşturmuştur. Alt yapı yatırımları da maliyetleri kat kat arttırarak içinden çıkılmaz hale sokmuştur⁶⁴. Dolayısıyla hızlı kentleşmenin getirdiği problemler aslında yeni bir yapılanmayı gerektirmektedir*.

Hızlı nüfus artışı ve göç hadiseleriyle beraber çıkarılan af yasaları da gecekondulaşmayı arttıran etkenlerdendir. Gecekondulu sahibi "nasılsa birgün af çıkar tapu dağıtılır" beklentisi ve

⁶³ *Sayılarla İstanbul*, T.C. İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, s. 3.

⁶⁴ *İstanbul Sorunları*, s. 8.

* Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin büyükşehirlerde yapılması, bu kentlerde önemli problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu problemler kısaca şu alanlarda yoğunlaşmıştır.

—Planlama, imar, kent toprağının kullanılmasında aksaklıklar ve bunların yarattığı kontrolsüz büyüme,

—Konut ve arsa yetersizliği

—Kentiçi ulaşım yetersizliği

—Yoğunluğu artan kent merkezi ile eklenen yerleşim yerlerinde alt yapı ve öteki belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması

—Kent kimliği sorunu

—Toplumsal huzursuzluklar, güvenlik sorunları

—Çevre kirlenmesi

Kent yönetimini güçleştiren ikinci faktör hızlı kentleşmenin özellikle İstanbul, İzmir ve Ankara'da kentlerin çevresinde köy ve zamanla belediye statüsü içinde çok sayıda yerleşim yerinin türemiş olmasıdır. Bu metropol alanlar birbirinden bağımsız çok sayıdaki birimler nedeni ile uyum, eşgüdüm ve tek elden yönetim gibi gereklerin yerine getirilmemesinin yarattığı çözümsüzlüklerle karşı karşıya kalmıştır. (Yerel Yönetim Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD, Yayınları s. 61, 62, İstanbul, 1992).

inancına sahip olduğundan yerel yönetimlerin kaçak yapılaşmalarla ilgili tedbirleri de caydırıcılığını kaybetmektedir⁶⁵.

Belediye'lerin "mücvir alan"larla* ilgili altyapı çalışmalarını yapmaması da bu alanlardaki toprakların düzensiz yapılaşmasına sebep olmakta ve malesef, önce binalar dikilmekte altyapı da daha sonra bu yapılara göre şekillenmektedir. Mücvir alanların planlı-programlı bir şekilde imar ve iskana açılması gecekondulaşmayı mutlaka yavaşlatacaktır.

Çarpık kentleşme ve düzensiz yapılaşma, altyapı problemlerinin ortaya çıkmasına sebep olduğu gibi imha edilen yeşil alan ve ormanlık alanlar büyük bir kirliliğe sebep olarak başka bir problemi ortaya çıkarmıştır. Bu problem çevre meselesidir.

İstanbul'da çevre meselesi 1950'li yıllarda başlayan sanayileşmenin köyden kente göçün ve hızlı nüfus artışının tabii bir tezahürü olarak ortaya çıkmıştır. Sanayileşmenin ve bunun sonucu olarak köyden kentlere doğru göçün başladığı yıllarda özellikle ulaşım, ticaret ve iş imkanlarının elverişli olması sebebiyle kentte büyük bir yoğunluk ortaya çıkmış, ne yazık ki yapılan birçok çalışmalar ve yatırımlarla, İstanbul çevre sorunları açısından, büyük problemlerin içine itilmiştir. Ayrıca su kaynaklarının yeterince geliştirilmemesi, altyapı tesislerinin, özellikle kanalizasyon şebekelerinin kurulmaması ve sanayi tesislerinin arıtma tesisi kurmayışları, tabii çevreyi⁶⁶ ve ekolojik dengeyi bozarak büyük bir kirliliğe sebep olmuştur. Çok çarpıcı bir misal verelim: Tuzla'lıların anlattığına göre, Tuzla Gölü 100'e yakın kuş çeşidinin barındığı tabii bir kuş cenneti iken, sanayi

⁶⁵ *İstanbul Sorunları*, s. 18.

* Bir belediye, şehrin gelişme ve yayılmasını yönlendirmek ve önceden planlayarak imar bakımından denetim altında tutmak amacıyla, belediye sınırları dışında kalmasına rağmen önem arzeden civar ya da komşu arazilerin "mücvir alan" olmasına karar verir. Bu karar ilgili bakanlığın tasdiki ile kesinleşir. İmar mevzuatı bakımından belediyelerin denetim ve sorumluluğu altına verilmiş alan bu alanlara mücvir alan denilir. (Acar Serkan, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1989, s. 121)

⁶⁶ *İstanbul Sorunları*, s. 35.

atıklarının bu göle verilmesi neticesi şimdi, göl ölmüş ve pis kokular yaymakta olup, kuşlar ise gölü çoktan terketmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) büyük kentlerin yoksul bulunduğu yeşil alanların çoğaltılması ve halkın yararlanmasına sunulması, çevre sorunlarının toplumsal değişim süreci ile birlikte çözüme kavuşturulması, sanayileşme, tarımda modernleşme ve kentleşme sürecinde çevre unsurunun dikkate alınması, problemlerin daha sonra ortaya çıkmadan, önlenmesi böylece doğanın ve doğal kaynakların kullanımında ve korunmasında rasyonellik sağlanarak uzun dönemde geriye dönülmez çevre sorunlarının önüne geçilmesi vurgulanmıştır⁶⁷. Daha sonraki kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almasına rağmen büyük şehirlerdeki altyapı problemi ve yeşil alanların imhası durdurulamamıştır.

Altyapı halledilmeden, verilen imar izni ile önce binalar dikilmekte, daha sonra da bölük pörçük devamlı kazma ve kapatma görüntüsü içinde düzensiz gelen altyapı hizmetleri beraberinde çarpık yapılaşmayı da getirmektedir. İmara açık olan ve olmayan yerlerin plansız bırakılması, Hazine ve orman arazilerinin sahihsiz görüntüsü gecekonduya zemin hazırlamakta bu konuda alınan cılız tedbirler problemi çözememektedir. Üstelik Devlet kanun'la yasadışı ilan ettiği gecekondularına altyapılar, konutlar tamamlandıktan bir süre sonra gelmekte bir bölüm gecekondular ise altyapı gelen alanlara, yeşil alanlara, su havzalarına, Boğaz çevresine, hatta mülk sahibi olup yapı yapmak için yasalara uymaya kalkan kişilerin arsalarına veya yanbaşına yapılmaktadır⁶⁸.

Plansız ve kontrolsüz gelişen kaçak ve gecekondular yapılaşması, İstanbul Metropolitan alanı için hatta ülke için geri dönülmeyecek kaynak kayıplarına yol açmakta, ormanlar, su havzaları ve tarım alanları tahrip edilmekte dolayısıyla de çevre kirletilmektedir. Yasa tanımayan gecekondulaşma ve kaçak yapılaşma Devlet otoritesinin

⁶⁷ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1979-1983, Ankara 1979, s. 295.

⁶⁸ Samih Özyıldız, *Avrasya Metropolü İstanbul*, Kültür Bakanlığı Tanıtma Eserleri: 55 Ankara-1993, s. 124.

tesisinde güçlük çıkarmaktadır. İstanbul'un kişiliğini belirleyen tarih, kültür ve doğal değerler bu ağır gelişme baskısı altında olumsuz etkilenmekte, bir kısmı harap olmakta, bir kısmı ise imha edilmektedir. Büyük bir tarihi değere sahip mezar taşlarının, kaçak yapıların temelinde kullanıldığı bilinen bir gerçektir. Kişiliksiz, çarpık ve bitmemiş görünümündeki yeni gelişme alanları İstanbul'u erozyona uğratmaktadır. Her yıl 500.000'e yaklaşan nüfus artışının gerektirdiği eğitim, sağlık, arazi, altyapı ve kentsel hizmet yatırımlarının boyutları aşmakta kamu arazileri yeterince korunamamakta, sık sık çıkarılan af kanunları gecekondulaşmayı hızlandırmakta hatta teşvik etmektedir. Toplu konut üretiminin sosyal meskenlerden ziyade lüks konut tipine yönelmesi konut maliyetlerini yükseltmekte, bu durum konut ihtiyacı olan orta gelir gurubunun plansız alanlara yönelmesine sebep olmaktadır⁶⁹. Halbuki İstanbul'da 14 milyon nüfusu barındıracak kapasitede planlı ve imarlı arsa bulunmasına rağmen, arsa maliyetini çok ucuza indirmek amacıyla, yapılaşma, plansız alanların dışına kaymıştır. Kentin imar kararlarını alan ve uygulayıcı olan yerel yönetimlerin, vatandaşın masum konut isteğine cevap verecek, altyapısı götürülmüş imarlı arsalar üretmemesi ve imarlı arsa maliyetinin çok yüksek olması gibi sebeplerle yapılaşma, plansız alanlardan kente doğru gelmiştir⁷⁰. Bu gelişim esnasında birçok orman ve yeşil alanlar büyük baskılar altında kalmış ve tahrip olmuştur. Yıllardır devam eden bu tahribat sonucu İstanbul çevresindeki doğal meşe ve kayın ormanları, yerlerini Marmara bölgesi çalı formasyonunun çeşitli türlerine terketmiştir. Bir kısım orman alanı da konut ve benzeri yapılaşmalarla elden çıkmıştır⁷¹. Yeşil alanların bu hızlı tahribatına karşılık son yıllarda yerel yönetimler tarafından Haliç kıyısı ve Marmara sahili ile İstanbul Boğazi'nda açılan yeşil alanların yine de yetersiz kaldığı görülmektedir. Üstelik İstanbul Boğazi'nda devam eden hızlı betonlaşma ise korkunç boyutlara ulaşmıştır.

⁶⁹ *İstanbul Sorunları*, s. 19.

⁷⁰ *A.g.e.*, s. 17.

⁷¹ Melih Boydak, "Türkiye'de Ormanların Fonksiyonları", *İ.Ü. Orman Fakültesi Dergisi*, sayı. 1, cilt-38, Seri-B, İstanbul, 1988. s. 48,

İstanbul İl Meclisi Kent Planlaması ve İmar Uygulaması Komisyonu'nun 1993 yılı Temmuz ayında yayımladığı komisyon raporuna göre, İstanbul'da; "batıda Selimpaşa-Terkos, doğuda Gebze-Şile, 100 km uzunluk, 40-50 km genişlikte bir karada yer alan jeokompleksinde bir alansal uyumsuzluk bulunmaktadır. Bu nedenle İstanbul'da yeni büyük oranda ormanların oluşamayacağına ilişkin ciddi belirtiler görülmüştür. Üstelik bugün İstanbul ve yöresinde bir yeşil alan yağmalanması yaşanmaktadır." denilmektedir. Komisyon ayrıca: 10 milyon'a yaklaşan İstanbul nüfusu'nun ihtiyaç ve talebini karşılayacak sayı ve çeşitlilikte açık alan ve yeşil alana sahip bulunmadığını, kişi başına 7 metrekare yeşil alanın düştüğü İstanbul'da bu oran'ın ancak Belgrad ormanları gibi büyük orman alanları hesaba katılarak yükseltilebildiğini⁷² belirtmektedir.

Bütün bunların dışında İstanbul'un çok önemli bir altyapı yetersizliği daha ortaya çıkmıştır.

Bu, katı ve sıvı atık problemidir. Hızlı kentleşme çöp alanlarını meskun alan içinde bırakmıştır. Bugün Halkalı çöplüğü bir Anadolu şehri büyüklüğündeki (Tahmini 300 000) yerleşim semtinin ortasında kalmış, daha önemlisi Küçükçekmece Gölü'ne 1 km mesafeye dayanmıştır. Kemerburgaz çöplüğü 500 yıldan bu yana İstanbul'a su veren kaynakların üzerindedir. Sıvı atıklara gelince: 10 milyon'a yaklaşan nüfusun günde yaklaşık 1.5 milyon m³ lük su atığı can çekişen Marmara Denizi'ne dökülmektedir. Sanayiden kaynaklanan zehirli ve zararlı atıkların da bu miktara eklenmesi tehlikenin boyutlarını daha da arttırmakta'dır. İstanbul'un Marmara Denizi'ne deşarj edilen atıksu miktarı orta büyüklükte bir nehir debisi'ne eşit duruma gelmiştir. Gerçi Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin uygulamaya başlaması sanayi kuruluşlarını arıtma sistemlerini kurmaya yöneltmiştir, ama İstanbul'da (1991 rakamlarıyla) 16'sı kamu sektörüne ait 7300 adeti de özel sektöre ait fabrika bulunması⁷³ problemi korkunç

⁷² İstanbul İl Meclisi Kent Planlaması ve İmar Uygulaması Komisyonu Raporu, Temmuz, 1993, s. 4-5.

⁷³ İstanbul Sorunları, s. 37-39.

boyutlara getirmiştir. Doğal sit alanı ilan edilmesi gereken İstanbul'un bu derece sanayileşmesi veya bu sanayileşmeye müsaade edilmesi problemin birkaç türlü yansımalarına sebep olmuştur. Bunlar, kirlilik, fazla nüfus ve kaçak yapılar konut ve altyapı yetersizliği şeklinde ön plana çıkmaktadır.

B. ARSA PROBLEMİ VE BU PROBLEMİN BOYUTLARI

İmar kurallarına göre arsa; imar planı olan yerlerde, plana uygun yapılanma şartları belirlenmiş arazi parçası demektir. Halk arasında ise, üzerinde bina yapılması için ayrılan yer⁷⁴, toprak parçası olarak bilinmektedir.

Arsa ve altyapı, konut maliyetinin önemli girdilerinden biridir. Olumlu bir konut politikasının uygulanabilmesi, gerçekçi bir arsa politikasının varlığına bağlanmaktadır. Çünkü "Arsa spekülasyonunun önlenmesi ve kamunun elinde yeterli arsa stoku bulundurarak düzenleyici rol oynayabilmesinin sağlanması ve arsanın konut maliyeti üzerindeki olumsuz baskısını azaltıcı önemli tedbirler olmakla birlikte ülke çapında bütünleştirici bir arsa ve arazi politikasının parçaları olabildikleri ölçüde etkili"⁷⁵ olacaktır.

İnsanların yaşadıkları konutlar, eğitim, sağlık, kültür, spor hizmetleri ve ekonomik etkinlikler hep toprak üzerinde kurulan yapılarla gerçekleştirilmekte, dolayısıyla bunların hepsi toprağa olan talebi ortaya koymaktadır. Günümüz Türkiye'sinde, sadece konut ihtiyacının karşılanması için her yıl binlerce hektar toprağa ihtiyaç duyulduğu hesaplanmıştır. Bu yapıların yapılabilmesi için kamu kesiminden ve özel kesimden talep edilen kent toprağı, arsa değerlerinde sürekli bir artış meydana getirmiştir⁷⁶. Bu talebe

⁷⁴ Türkçe Sözlük, TDK, İstanbul 1992, s. 88. Mehmet Doğan, *Büyük Türkçe Sözlük*, II. Baskı, Ankara 1982, s. 44.

⁷⁵ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulama ve Kullanılan Finans Sistemi Teklifi Üzerine Bir Model Çalışması*, Ankara 1992, s. 12.

⁷⁶ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, 9. baskı, s. 69.

yönelik, mutlaka gerekli olan arsa ve araziler, ülkemizde arsa piyasasını organize edecek bir müessesenin ihtiyaç olduğunu ortaya çıkarmıştır. İşte bu amaçla 1969 yılında 1164 Sayılı Kanun ile Arsa Ofisi kurulmuştur.

Arsa Ofisinin kuruluş gerekçesi; konut, sanayi ve turizm sektörleriyle kamu tesisleri için arsa ve arazi teminidir. Sözkonusu sektörlerin arsa ve arazi ihtiyaçlarının karşılanmasına paralel olarak tanzim alış ve satışları yaparak, arsa ve arazilerin fiyat artışlarının önlenmesi de ofisin kuruluş gerekçeleri ile görev ve yetkileri arasında yer almıştır⁷⁷.

Arsa Ofisi'nin kuruluş gerekçesine uymayan ve faaliyetini engelleyen miktarda bütçelerle yetersiz bırakılması, bu kurumun faaliyetlerini asgariye indirmiş ve ülkemizin arsa piyasasında belirleyici ve söz sahibi bir kurum olmasını engellemiştir. Bu sebeple arsa ve arazi piyasası, başıboş, sadece kâr'a yönelik, çoğu zaman spekülatif bir ortam içinde konut ve gecekondular problemine zemin hazırlamıştır.

1. Arsa Probleminin Boyutları

Konut üretiminde arsanın varlığı mutlak bir önem arz etmekte ve arsa olmadığı takdirde gerek finansman gücü ve gerekse konut talebi, konut üretiminin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalmaktadır.

Ülkemizde imar planlarının eksikliği nedeniyle kentsel arsa stoğundaki artış, kent nüfus artışına paralel bir gelişme göstermemekte ve arazilerin arsaya dönüştürülmesi çok uzun zaman almaktadır. Alt yapısı hazır, ucuz arsa üretilmediğinden, arsa spekülasyonu önlenememekte ve kentleşme, gelişigüzel, plandışı oluşmaktadır. Şehir merkezlerinde sıkışıklık ve barınma yoğunluğu artarken, şehir çevrelerindeki arsa haline dönüştürülmemiş ve altyapısı yapılmamış arazilere gecekondular yapılmaktadır⁷⁸.

⁷⁷ *Çalışmalar Değerlendirme ve Öneriler*, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara 1990, s. 1.

⁷⁸ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, s. 78.

Arsa fiyatlarının aşırı derecede ve sürekli artması ile konut maliyetleri içindeki payının % 40-50'lere, hatta % 70'lere varması, daha çok sayıda kişinin konut sahibi olmasını güçleştirmekte ve bu durum, konut ihtiyacı içerisindeki dar gelirliilerin, konut pazarında yer alamamalarına sebep olmaktadır⁷⁹.

Bir toprak parçasının tarımsal nitelikten çıkartılıp, kentsel kullanışa dönüştürülmesi, sonra alt yapısının hazırlanması ve daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamu hizmetleriyle diğer kamu yapılarına kavuşturulması onun değerini arttırmaktadır. Ayrıca bir toprak parçası, ancak alt yapı hizmetleri ve kamu hizmetlerine kavuşunca arsa niteliğini kazanmış olmaktadır⁸⁰.

Kent topraklarından sağlanan yüksek parasal yararlar, yani rant gelirinin yüksekliği önemli problemlerin ortaya çıkmasına da sebep olmuştur. Bu problemlerin başında yer alan husus, arsa niteliği kazanan toprakların talebi karşılayacak kadar yeterli miktarda üretilmemesi sebebiyle, mevcut arsaların değerinin üzerinde bir fiyat yüksekliğine ulaşmasıdır. Bu durum diğer topraklara emsal teşkil etmesi bakımından bir hayli olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Öncelikle üretilecek konut maliyetlerini etkilemiş ve daha fazla maliyet ortaya çıkmıştır. Konutların daha pahalı olması en fazla; konut ihtiyacı içinde olan dargelirli ve ücretli kesimi etkilemiştir. Zaten gelirleri sınırlı olan bu kesim, konut ihtiyacını karşılamak için çok büyük sıkıntılar çekmişler ve hala çekmektedirler.

Yeterli kent toprağı, yani arsa üretilmemesi sebebiyle yükselen arsa değerlerinin ortaya çıkardığı diğer bir olumsuz gelişmede, bu yüksek gelir ve getiriye gözünü diken ve halk arasında "mafya" denilen bazı kanun dışı organizasyonların ortaya çıkarak arsa ve arazi konularında, kanuna aykırı, gasp, el koyma ve hazine arazilerini sahiplenme işlerini yapmalarıdır. Başka birisinin mülkiyetindeki bir araziye veya hazine arazisini, kendi

⁷⁹ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 78.

⁸⁰ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekondu*, 9. baskı, s. 65.

kafasına göre, parçalara (parsel denilerek) ayırıp, kendi mülkiyetleriymiş gibi, halka satan bu guruplar, çoğu zaman "yakında tapunuzu da ayarlayacağız" gibi vaatlerle, halkı kandırmakta ve paralarını almaktadır. Yapılan bu kanunsuzluklar, sadece sosyal ve idari yapıyı zedelemekle kalmayıp yeni yeni problemlerin ortaya çıkmasına da vesile olmaktadır. Bu olumsuz gelişmeler şu şekilde sıralanabilir;

- 1- Devlet arazileri talan edilmektedir.
- 2- Devlet, sadece kendi mülkiyetindeki arazileri kaybetmekle kalmamış, düzensiz gelişen kentleşmenin problemleri ile büyük yükümlülükler altında kalmıştır.
- 3- Kanuna aykırı olarak ortaya çıkan yapılara hizmet götürülerek bir tezat içine düşülmüştür.
- 4- Şahsi mülklerin, yani arsa ve arazilerin gaspedilmesinin ortaya çıkardığı problemi çözmede devlet hala zorlanmaktadır. Çözdüm dediği konularda ise esas mülk sahiplerini mağdur etmiştir. Mesela; Taputahsis Belgesi uygulamasında, toprak parçası önce devlet tarafından kamulaştırılmakta sonra da kamulaştırılan toprak gaspedene satılmaktadır. Böylece kanunsuz yapının toprağına kanuni bir nitelik kazandırılmaktadır. Tabi bu aşamada bir çok problem daha ortaya çıkmaktadır.
 - a- Esas toprak sahibi, hiç istemediği halde toprağına bir emri vaki ile satmak durumunda kalmaktadır.
 - b- Bu emri vaki ile satın alınan toprak gerçek sahibini asla memnun etmeyecek bir meblağla kamulaştırılmaktadır.
 - c- Kanunsuz yapılara taviz verilmekte ve bir nevi "nasıl olsa af çıkar" fikrinin ortaya çıkmasına sebep olunmaktadır.
 - d- İslah İmar Planları ile mevcut durum kabullenilir hale getirilmekte ve İmar Planları delinmektedir.
 - e- Kamu vicdanı açısından güven sarsılmakta ve siyasi polemiklerle, kanunsuz işler ve kişiler, sonuçta ödüllendirilmektedir.

Arsa probleminin bugünkü boyutları toplumsal yapıyı zedeleyecek boyutlara ulaşmıştır. Türkiye'nin en çok gecekonduproblemini ve arsa spekülasyonunu yaşayan İstanbul büyükşehirinde 1994 yılında yapılan bir araştırmada, gecekonduyapmak için kamu arazisini kendileri işgal edenlerin oranı % 18, geri kalan % 82'nin ise arsaya mafyadan satın aldığı ortaya çıkmıştır⁸¹. İşte problemin başlangıcı ve odak noktası buradadır. Mutlak ev ihtiyacı içinde kıvranan bu insanlar, tapusuz olduğunu bile bile parasını ödeyerek toprak satın almaktadırlar. Alt yapısız, yolsuz, okulsuz alanlarda barınma ihtiyacından ortaya çıkan bu olumsuz gelişme, hem şahısların, hem Devletin zararına olacak şekilde, plansız, programsız ve sağlıksız boyutlara ulaşmıştır. Kazanan ise, Devletin yapmadığını yaparak, kamu topraklarını çeşitli vaatlerle ve trilyonlarla ifade edilen gelirleri sahiplenen, kanunsuz insanlar güruhu, yani "mafya" olmaktadır. Mafya'nın bu tip organizasyonları rüşvet mekanizmasıyla kolayca yaptığı da bilinmektedir. Bu ise problemin başka bir boyutunu göstermektedir.

Günümüzde, 300-500 milyondan satılan gecekonduarsaları, yerine ve mevkisine göre bazen milyarı aşmaktadır. Mesala İstanbul'da boğaz manzaralı hazine arazisi 20-30 milyar gibi rakamlardan fiyatlandırılmakta, bu arsa üzerindeki gecekondusahibi ise bu parayı hakettiğini düşünmektedir. Buna gerekçe olarak da, gaspettiği hazine arazisi için Devlete ödediği arsa vergisinin Devlet tarafından kabul edilmesini göstermektedir.

Bütün bu problemler ve boyutları, Devletin arazi ve arsa politikasının yeterli ve problemi çözecek nitelikte olmadığını göstermektedir. Çözüm Önerileri Bölümümüzde teklif edeceğimiz "Hazine Arazilerinin Arsa Ofisine Devredilmesi" ve Arsa Ofisinin bu arazileri en azından, planlı bir şekilde halka satması, bir arsa politikasının başlangıcını teşkil edebilir. Bu sayede, hem plansız gelişmenin önü tıkanır, hem de "mafya"ya giden kamu geliri, Devletin kasasına girer. Bu konuyu son bölümümüzde ele alacağız.

⁸¹ Ali Bayramoğlu - Zeynep Çuhacı, "İstanbul Megapol Değil Gecekondupol", *Tempo*, Sayı 19, 9 Mart 1994, İstanbul 1994, s. 46.

2. Arsa Probleminin Spekülasyona Dönüşmesi

Arsa meselesinin spekülasyona dönüşmesi ve bunun kalkınma planlarında yer alması, problemin 1960'lı yıllarda önemsenecek boyuta ulaştığını göstermekte ve bu sebeple arsa spekülasyonu kavramını açıklamak gerekmektedir.

Arsa spekülasyonunu, "ileride meydana gelecek değer artışlarından yararlanabilmek için, bir kişinin elindeki arsaları boş bekletmesi, kentsel kullanışlara ayırmamakta direnmesi" şeklinde açıklayan Ruşen Keleş, spekülasyonun, kaynağını ekonomideki rant kavramından aldığını söylemekte ve klasik ekonomistlerden Ricardo'nun rantı; "çeşitli toprakların, ayrı ayrı özelliklere sahip olmalarından doğan bir üstünlük olarak gördüğünü" belirtmektedir⁸².

Arsa'nın konut maliyetini artırıcı tesirinin azaltılması ve spekülasyonun önlenmesi gayesiyle, kamu eliyle arsa stoku çoğaltılacağı, şehir planlama kararları içinde, arazinin gereken altyapısının tamamlanacağı⁸³ II. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almasına rağmen bu konudaki çözümsüzlük halen devam etmektedir.

Yurdumuzdaki arsa spekülasyonu sadece spekülatörlerin kendi tasarruflarındaki şahsi arsalarından kaynaklanmayıp, kamuya ait gayri menkullere el koyma şeklinde veya hisseli satış şeklinde de ortaya çıkmaktadır. Hukuki olmayan bu davranışta, arsa-arazi mafyası denilen bazı şahıslar, üzerinde hiçbir altyapı ve imar durumu olmayan toprakları usulsüz bir şekilde, tamamen keyfi parselleyerek halka satmakta ve haksız kazanç elde ederken, kamuya ait Devlet arazisi üzerinde de usulsüz yapılaşmalara ve gecekondulaşmaya sebep olmaktadır.

"Başlangıçta öncelikle Hazine ve şahıs arazileri üzerine kaçak olarak yapılan, dolayısıyla mülkiyetten yoksun olan gecekondular,

⁸² II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), T.C. Başbakanlık DPT, Ankara 1967, s. 270.

⁸³ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekondular*, s. 66.

daha sonra pazarın güçlülüğünü gören arazi ve kapital sahipleri tarafından bir arsa pazarı oluşturulmuş ve hisseli ifraz, ya da hisseli tapu adı verilen sistem yaygınlaştırılarak gecekondular bir mülkiyet temeline oturtulmuştur.

Bu arsa pazarı, o derece yaygınlaştırılmıştır ki", mesela; İstanbul metropolindeki 2.6 milyon parselin % 60'ının hisseli parsel olduğu tesbit edilmiştir. 2805 sayılı yasaya göre yapılan tesbitlerde, İstanbul'da, "batı yakasında 3588 hisseli arazi, doğu yakasında 5700 hisseli arazi, toplam 9288 arazi hisseli olarak bölünmüştür.

Denilebilir ki mülkiyetsizlikten, mülkiyet edinerek konut yapmaya doğru güçlü bir eğilim vardır ve bu eğilim, arsa pazarının oluşmasından kaynaklanmış olup, kamu mülkiyetinden özel mülkiyete kaymış bulunmaktadır. Diğer nedenleri ise şöyle özetlemek mümkündür.

a) Gecekondu ve gecekondu parseli artık bir ticaret metası haline gelmiş ve bir piyasası olmuştur. Gecekondu ilk dönemlerin yoksul, işsiz, insanların salaş, derme çatma, geçici konutları olmaktan çıkmıştır. Talebi ve ona cevap veren arzı vardır. Spekülasyona uygun bir ortam vardır".

b) Kamu toprakları azalmaktadır.

c) Kat mülkiyetinden dolayı toprak mülkiyetini iyi değerlendirme imkanı doğmuştur. "Bir kattan sonra filizlerin bırakılması ve hisseli alanlarda birden fazla katlı binaların yapımı bundan kaynaklanmaktadır.

e) Hisseli ifraz alanları arttıkça seçme imkanı artmaktadır". Kaçak şahıs arazisi işgali veya hazine arazisine bağımlılık kalmamış ve göreceli bir seçim imkanı doğmuştur.

f) "Zamanla imar planı içine girme şansı vardır. Nitekim 2805'le bu sağlanmış veya imar planlarında dikkate alınmak zorunda kalınmıştır.

g) Hisse arttıkça parsel ucuzlamakta, toplam inşaat bedeli içindeki arsa payı maliyeti düşmektedir"⁸⁴.

Altyapı yatırımları, kamu yatırımları, büyüme ve gelişme çerçevesinde, arsaya olan talep sınırlı olan kent toprağının sürekli olarak değer kazanmasına sebep olmakta ve bu durum bir takım istismarcı insanların iştahını kabartarak arsa üzerindeki spekülasyonları arttırmalarına sebep olmaktadır. Bu sebeple, konut yapımı, endüstriyel yapılar, sosyal yapılar ve bunların alt yapılarının değerlerindeki satışların çok hızlı olduğu günümüzde, gerek kamu yatırımları, gerekse özel kesim yatırımları için arsa bulmak bir problem haline gelmiştir. Kent ve kasabalar içinde arsa ve arazilerin elde edilişiyle devri arasında büyük oranlarda kâr getiren değer artışları görülmektedir. Arsa arzı ve fiyatının kontrol altına alınamaması halinde, inşaatla sağlanacak ekonominin, yükselen arsa fiyatları tarafından yokedilmesi kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca, kent içindeki arsa bedellerinin gün geçtikçe büyük boyutlara ulaşması, konut maliyetlerini de etkilemekte, orta ve dar gelirlilerin konut edinme ümitlerini daha da zorlaştırmaktadır. Günümüzde kent merkezleri ve tercih edilen yerlerinde konut sahibi olanlar, konut için ödedikleri miktarın büyük bir kısmını, arsanın bulunduğu mevkiden dolayı, mevki rantı olarak karşılamak durumunda kalmaktadırlar⁸⁵.

Arsa spekülasyonunu körükleyen diğer önemli bir etken de arsa ve arazilere uygulanan vergi politikasıdır. Bu yetersiz politika sebebiyle, Devlet çok büyük vergi kaybına uğrarken, bu işin ticaretini yapanlar, arsa fiyatlarını spekülatif boyutlara ulaştırarak hem yüksek kazançlarla konumlarını kuvvetlendirmekte, hem de arsa piyasasını istedikleri gibi belirleyebilmektedirler.

Ülkemizde halen, arsalar için uygulanan vergi oranı 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre yüzde 6'dır. Mükelleflerin, arsa ve arazi ile ilgili olarak beyan edecekleri değerler, 213 sayılı

⁸⁴ Rifki Arslan, "Gecekondulaşmanın Evrimi", *Mimarlık*, Sayı 238, Yıl 1989, İstanbul 1989, s. 36-37.

⁸⁵ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulama ve Kullanılan Finans Sistemi Teklifi Üzerine Yeni Bir Model Çalışması*, s. 12.

Vergi Usulü Kanununun asgari ölçüde birim değer tesbitine ilişkin hükümlerine göre, takdir komisyonlarınca her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her yer için, cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler, takdir olunan birim değerlere göre hesaplanmaktadır⁸⁶. Bu birim değerler piyasa fiyatının bazen on, bazen yirmi katı veya daha fazla altında olmakta, bu sebeple çok önemli oranlarda vergi kaybı ortaya çıkarken, "arsa alım satımı en az gayretle en fazla gelir getiren bir ticaret türü olmaya devam etmektedir. Son yıllarda artan toplu konut faaliyetleri de arsaya olan talebi arttırmış ve arsa fiyatlarının özellikle büyükşehirlerde aşırı bir şekilde artmasına sebep olan bir diğer etken olmuştur.

Arsa fiyatlarındaki aşırı değer artışları, kentlerdeki küçük girişimlerin konut maliyetlerini arttırırken, halkı kent merkezlerinden uzak çevre alanlarına sürüklemiş, tarım arazisinin kentsel amaçlarla kullanıma dönüşmesini hızlandırmış, mekansal yayılmayı teşvik etmiş ve sosyal hizmetlerden yararlanmayı zorlaştırarak⁸⁷ altyapı maliyetlerinin ve hizmetlerinin daha fazla masraflı ve problemlili olmasına sebep olan bir başka unsur olmuştur.

Konut politikasının, gerçek ihtiyaç sahipleri göz önünde bulundurularak yönlendirilmesi için etkili ve arsa piyasasını düzenleyici bir arsa politikasına mutlak surette ihtiyaç vardır. Bu da gecekondulaşma ve hazine arazilerinin yağmalanmasını önleyici köklü tedbirler bir olmalıdır. Bu tedbirleri üçüncü bölümdeki çözüm önerilerimizde teklif edeceğiz.

C. GECEKONU PROBLEMİNİN BOYUTLARI

1. Gecekondu Olgusu

Konuşma dilimize 1940 yılında girmiş olan 'gecekondu' için çok fazla tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlardan birine göre; "gecekondu" imar yasalarına aykırı olarak, çoğu zaman iptidai, denetimsiz ve sağlık şartlarına uymayan, acele yapılmış konutlara

⁸⁶ N. Kaya, *a.g.e.*, s. 13.

⁸⁷ Düşük Gelir Grupları İçin Konut Politikası Seçenekleri, Yeni Bir Gündem, Birleşmiş Milletler İskan Komisyonu Raporları-1987, Ankara 1988, s. 67.

verilen isimdir. Resmi kaynaklar gecekonduyu "kendisine ait olmayan yerde, imar yasalarına, sağlık ve fen kurallarına aykırı olarak alelacele yapılmış bir barınak olarak tanımlamaktadır. 1966 yılında çıkartılan Gecekondu Yasası ise, gecekonduyu, "imar ve yapı yasalarına aykırı olarak başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahiplerinin rızası olmaksızın yapılmış yapılar" şeklinde tarif etmektedir⁸⁸. Farklı boyutlarla ele alınan ve sözlük anlamı gece konmuş", "gece yapılmış", veya "gece inşa edilmiş" olan gecekondu teriminin diğer, birkaç tanısı de şöyledir:

"Düşük gelirli insanlar tarafından, yasal olmayan veya illegal işgal edilen arazi üzerinde yapılan bina".

"Başkasının mülkiyet ve tasarrufunda bulunan araziye, sahibinin rızası ve onayı bulunmayan, imar planına aykırı, çoğunlukla gayri sihihi ve gayri fenni, acele yapılmış ikametgahlar".

"Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak gerçek ya da tüzel, kamusal veya özel kişilerin toprakları üzerine, toprak sahibinin istek ve bilgisi dışında, onaysız olarak yapılan, barınma ihtiyaçları Devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü".

"Türkiye gibi sanayileşmeyle desteklenmeksizin hızla şehirleşen, yapısal değişim içinde olan, kaynakları sınırlı, kent toprağı ve konut mülkiyeti imkanı sınırsız, kentlerinde iş imkanları olmayan bir ülkede, kentlere yeni gelenlerin barınak ve sosyal güvenlik sorunlarını çözmek için ortaya koydukları bir olgu, uyum mekanizması".

"Dıştan alınan teknoloji ile kalkınan bir ülkenin modern teknoloji kullanan kesimi tarafından emilemeyen işgücünün kentsel alanda oluşturduğu bir yerleşme ve yaşama biçimi".

⁸⁸ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, s. 190.

"Tarımda makinalaşma, toprağın küçük birimlere bölünmesi ve sonra da tekellerde konsantrasyonu sonunda açığa çıkan işgücü, kentsel alanlardaki hizmetler ve ücretler tarafından kentlere cezbedildikleri fakat mevcut sanayi ve hizmetler yapısı içinde emilmediklerinde, önce konut ihtiyacının karşılanması için, başkasının arsası üzerinde ve sağlık koşullarına uygun olmayan bir biçimde inşa edilmiş konutlar, bunların zamanla oluşturduğu egemen yaşam biçimi, kentleşme açısından tampon mekanizma".

"Kentsel imara açılmamış, altyapısı gerçekleştirilmemiş, tarla niteliğindeki arsalar üzerinde (çoğu kez başka şahısa veya kamuya ait) kısa dönemde ve uygun teknolojiye bağlı kalmayarak yapılan konut türü".

Yukarıda sıralanan tanımlarda ortak olan özellikler vardır. Bu özelliklere göre gecekondular:

1. İmar ve yapı kurallarına aykırıdır.
2. Başkasının (gerçek tüzel veya kamu-özel kişilerin) arazisi üzerine, sahibinin izni olmaksızın yapılmaktadır. Yani zorla işgal edilmiş alanlarda yapılmaktadır.
3. Acele yapılmaktadır.
4. Gerekli sağlık ve fen (teknik) kurallarına uyulmadan yapılmaktadır.
5. Düşük gelirli insanlar tarafından yapılmaktadır.
6. Köyden kente yeni gelen, barınma ihtiyacı Devlet veya yerel yönetimlerce karşılanmayan insanlar tarafından yapılmaktadır.

Gecekondular terim olarak Türkiye'ye özgü olmasına karşılık, olgu olarak başka ülkelerde de benzer nedenlerle yer almaktadır. Meksika'da "Jacale", Arjantin'de "Favela", Panama'da "Rancho", Fas'ta "Bıdonville", Hindistan'da "Bustee", Tunus'da "Gourbeville", Cezayir'de "Casbah", Brezilya'da "Macambo" gibi adlar alan gecekondular, tüm bu ülkelerde büyük kent nüfusunun % 20-70'i

arasında değişen bir orandaki düşük gelirlili kentli kesimin yaşamını simgelemektedir"⁸⁹.

Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerin büyük şehirlerindeki yerleşimler ile, gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşimleri, genelde, yoksulluk, düşük gelir, modern yaşam konforunun eksikliği gibi bazı temel özellikleri paylaşmalarına rağmen, farklılıklar taşıdığı bilinmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu tip yerleşmeler çoğunlukla "yoksulluk yuvaları" (slums) olarak nitelendirilmektedir⁹⁰. Mesela Batı'da örneklerine rastlanılan Slum, Shantytown, tugurios, ciuddes Perdidos ve Vecindades gibi kuruluşların şehirlerdeki nüfus patlamasının bir sonucu, marjinal yerleşme çeşidi olarak işçi (çalışan) sınıfı bölgelerinde geliştiği görülmüştür. Bu yerleşimleri birçok araştırmacı sosyal, psikolojik ve yapı bakımından birbirinden ayırmaktadır⁹¹.

Ülkemizde gecekondu ile ilgili yasal tanım, bir kimsenin kendi toprağı üzerinde yaptırdığı ve gecekondu niteliğini taşıyan yapıları gecekondu saymağa elverişli değildir. Oysa Prof. Dr. İbrahim Yasa başta olmak üzere bazı toplumbilimciler ve kentbilimciler, arsaya sahip olup olmamanın, gecekonduyu belirlemede bir ölçü sayılmayacağı kanaatinde dirler. Eğer sosyoloji uzmanlarının bu tanımı benimsenecek olursa, konut ve kentleşme uzmanı R. Keleş'e göre; Türkiye'deki konutların büyük çoğunluğunu gecekondu saymak gerekecektir. Bu sebeple hangi tür yapılara gecekondu denileceğinin, yasalarda ayrıntılarıyla gösterilmesi⁹² istenmektedir.

1-5. Beş Yıllık Kalkınma planları dönemlerinde çıkartılan 775 sayılı Gecekondu Kanunu (1966), 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu (1969), 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu (1969), Yeni Yerleşmeler Fonu (1978), 2478 Sayılı Toplu Konut Kanunu (1981), 2985 Sayılı

⁸⁹ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, s. 66-68.

⁹⁰ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 69.

⁹¹ Orhan Türkdoğan, *Aydınlıktakiler ve Karanlıktakiler (Toplumumuzun Dramı)*, İstanbul 1982, s. 46.

⁹² R. Keleş, *a.g.e.*, s. 190.

2. Toplu Konut Kanunu (1984), Gecekondu ve İmar Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulancak Bazı İşlemler Hakkında Kanun 2805/1983 ve 2891/1984 Toplu Konut Fonu ve anılan yasalara ilişkin yönetmeliklere getirilen yasal çerçeveler içinde, ferdi konuttan toplu konuta doğru bir gelişme ve gecekonduyun değerlendirilmesinde de bir değişme görülmektedir. Buna göre gecekondu, giderek ıslah edilmesi gereken bir konut türü olarak düşünölmeye başlanmıştır. Bu sebeple şimdiye kadar belirtilmiş tanımlama içinde, imar mevzuatına aykırı, gayrı sıhhi ve gayrı fenni olarak inşa edilmesinin ıslahına yönelinmiş, kendisine ait olmayan yerde inşa edilmesi durumunda, yasal yönden tapu tahsis belgesi ve giderek tapu verme yolu ile çözüm aranmıştır. 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mevcut ruhsatsız yapılara ve gecekondu'lara alt yapı götürölmesine ve bunların ıslahına öncelik verileceği, vurgulanarak, ıslah durumu tekrarlanmıştır⁹³.

Türkiye'de sanayileşmenin yaygın ve gelişkin bir sanayi aşamasına gelememesi, iş bulmak için şehire gelen nüfusun, şehirlerde düzenli işlerden çok, ancak geçimlik işlerde istihdam edilmesine sebep olmuştur. Kırdan şehire göç ederek marjinal sektörde iş bulabilen bu kesimin kentsel konut piyasasına talep olarak çıkmaları, ödeme güçlerinin sınırlı olması sebebiyle mümkün olmamış idi. Bu nedenle, gecekondu, bu kesimin kendi emeği, becerileri ve kıt kaynakları ile bu ihtiyaçlarının karşılanması sonucu ortaya çıkmıştır. Bu dönemin gecekondu'su, genellikle, topluca işgal edilmiş kamu arazileri üzerinde, komşu ve akraba işbirliği ile ucuza alınmış malzemeyle gerçekleştirilen ve yalnızca barınma ihtiyacının karşılanmasına yönelik bir konut niteliğindedir. Zaman içinde yapılan eklentiler ve modern yapı malzemelerinin kullanılması ile bu gecekondu'lara daha düzgün ve kalıcı hale dönüşmüştür⁹⁴.

İlk başlarda yalnız ve aile reisinin şehre gelmesi ile başlayan göç, "barınak sağlandıktan sonra ailenin de kente getirilmesi

⁹³ Hande Suher, "Gecekondu Yerleşmeleri - Plan Dışı Yerleşme Alanları, Sağlıklı Sağıklaştırılmıyuz", *Mimarlık*, Yıl 1989/6, Sayı 238, İstanbul, s. 42.

⁹⁴ İstiklal Alpar-Samira Yener, *Gecekondu Araştırması*, T.C. Başbakanlık, D.P.T., Ankara 1991, s. 6-7.

sonucunu doğurmuştur. Bu dönem, bu kesimin gelir koşulları açısından en zor durumda bulunduğu bir dönemdir. Aile reisinin elde ettiği az miktardaki gelire katkı olmak üzere sürdürülen ufak çapta kırsal faaliyetlerin yanısıra, kırla olan ekonomik ve sosyal bağlantıların devam ettiği bir dönem olmuştur. Ancak bu dönem kronolojik bir belirleme yerine, şehir yaşantısında bir aşamayı tanımlamaktadır. Aile reisinin gelirine dayanan, kırla ilişkilerini devam ettiren, kırsal yaşam biçimini şehir ortamında sürdüren gecekondu aileleri, yalnızca 1945-1950 döneminde değil, bugüne dek her dönemde yaşamaktadır. Ancak genel görünüş olarak bu tür yaşam biçimi, bu dönemin en belirgin özelliğini teşkil etmektedir. Bu dönemde şehir halkı ve yöneticilerin bu kitlelere karşı belirli bir reaksiyonu olmuş, zaman zaman bu karşı koyuşlar gecekonduların yıkımı, altyapı hizmetlerinin götürülmemesi şeklinde ortaya çıkmıştır".

Bugün ülkemizde, yaklaşık 50 yıldır yasadışı kabul edilen gecekonduyunun büyük kentlere damgasını vurduğu ve kolay değiştirilecek bir olgu olmadığı görülmektedir. Ama diğer taraftan, organizasyon kapasitesi bakımından da gecekondu sahiplerinin çevresini biçimlendirmede etkili bir potansiyele sahip olduğu görülmektedir⁹⁵.

2. Gecekondulaşma Problemi ve Sebepleri

Türkiye'de kentleşme olgusu, ülkenin sosyal ve ekonomik yapısını biçimlendiren temel öğelerden biri olarak görülmektedir. Çünkü konu sadece tarımdaki değişmelerin ve sanayileşmenin bir sonucu değil, toplumsal değişme sürecinin de göstergesidir. Ülkemizde bugün kentleşme, şehirlerin sanayileşme hızının, tarımın, modernleşme hızından daha yavaş olması sonucu "sahte kentleşme" diye nitelendirilen oluşumlarla karşılaşmıştır. Nüfusun kentlerde oturan oranının artması ile, asıl modernleşmeyi belirleyen, sanayide çalışan nüfusun artma oranı arasında bir ilişki yoktur. Rakamlar ülkemizdeki kentleşme olayının ardında

⁹⁵ Halil Dincel, Nevrihal Erdoğan, "Türkiye'de Kentsel Mekanı Biçimlendirmede Gecekondu Potansiyeli", *Mimarlık*, Yıl 1989/6, Sayı 238, İstanbul, s. 42.

yatan nedenin, kırsal alanlardan kentlere yapılan göç olduğunu göstermektedir⁹⁶.

Kentlere göç eden ve göç ettikleri yerlerdeki konut ihtiyaçlarını o günkü imkanlarıyla karşılamayan nüfus yeni bir olgu ortaya çıkarmıştır. Gecekondu sözcüğü bugün yalnız resmi bir terim olma niteliğini kazanmakla kalmamış, "gecekondu mahallesi", "gecekondu toplumu" gibi⁹⁷ sosyal yapıyı ilgilendiren yeni kavramlar da ortaya çıkarmıştır.

Konunun sosyal yapı sistemindeki değişme içerisinde ve nedensellik ilişkileri kurularak incelenmesi ve öncelikle ortaya çıkış nedenlerine inmek gerekmektedir. "Sonuç olarak fizik mekanda olgunun görünümü gecekondu'dur, ancak fizik mekana yansıyan bu somut görünümü biçimlendiren toplumsal ve ekonomik yapı değişmesidir. Bu nedenle genelde şu soruyu sormak gerekir. Toplumsal ve ekonomik yapıda nasıl bir değişme olmuştur ki, insanlar alışagelmış fizik mekan yapılanmasına aykırı, ona ters düşen, değişik bir yapılanmaya gitmişler ve gitmektedirler. Ya da değişme boyutları ve niteliği, ne ölçüde, neden var olan toplumsal yapıyla çelişkiye düşerek böyle bir yapılanma düzeni ortaya çıkarmıştır. Yeni yapı temel özelliklerini korumakta mıdır, yoksa süreç içinde değişmeler olmakta mıdır? Değişmenin yönü nedir. Geçici midir, sürekli midir? Bir geçiş dönemi olgusu mudur? Konuyu inceleyenler... farklı açılardan yaklaşımlarla farklı açıklama ve tanımlamalar getirmişlerdir...

Bir yaklaşıma göre "Gecekondu, kırsaldan kentsel yaşayışa bir geçiş ve bu özelliklerin mekana yansımasıdır". Bu yaklaşımda iki önemli gözlem vardır. Biri bir yapıdan (kırsal) bir başka yapıya geçişin yaşanmakta olması ve bunun bir başka yaşayış şekli olması; öteki ise bu yaşayış biçiminin mekana yansıyarak "gecekonduyu oluşturması'dır". Bir başka tanım da ise gecekondu, toplumun kırsal bölgelerinden kopmuş ve şehirlerde sanayi ve

⁹⁶ Ahsen Özsoy, *Gecekondu Biçimlenme Süreci ve Etkenlerin Analizi*, İ.T.Ü., Mimarlık Fak., İstanbul 1982, s. 60.

⁹⁷ A. Özsoy, *a.g.e.*, s. 61.

onunla beraber gelişen kurumlaşma olmadığı için, emilememiş nüfusun mekana yansımadır, şeklinde açıklanmaktadır⁹⁸.

Bu tariflerin bir önceki yaklaşımla ortak yanı kırsal yapıdan kentsel yapıya geçişin kabul edilmesidir. Bu tariflerin getirdiği farklı yaklaşım, kentlerin, kente göç edenleri, sanayileşme ve kentsel örgütlenmenin olmayışı nedeniyle, asimile edememesinden kaynaklanan fazla nüfusun, mekana yansımaları şeklindedir. Bu gözlem kentleşme kavramında, kentliden ayrı bir yaşam biçimini de vurgulamaktadır⁹⁹.

Gecekondulaşmayı, gelir dağılımı, sosyal yapı ve sosyal güvenlik açısından ele alanlar ise, gecekondu probleminin bir barınma probleminden daha çok bir gelir dağılımı, sosyal yapı ve sosyal güvenlik problemi şeklinde ortaya koymaktadırlar. Bu yaklaşım bir yandan barınma problemini ortaya koyarken, bir yandan da gelir dağılımı içinde, düzenli yapılardan konut edinebilme imkansızlığını, çalışan ücretli kesimin yapısal özelliklerinden kaynaklanan kentleşme problemini ve bu kesimin, yeterli sosyal güvenceden yoksunluğu dolayısıyla, konuta sahip olmayı, bir güvence olarak kabul ettiğini vurgulamaktadırlar¹⁰⁰.

Gecekondu'ya; mülkiyet, yapı ve imar düzeni açısından bakanlar ve konuyu; kendi mülkünde olmayan arsa ve arazi üzerinde de inşa edilmesi, imar yasalarına ve yönetmeliklerine aykırı, gelişigüzel yapılan binalar şeklinde mülahaza etmektedirler. Zaten 775 sayılı Gecekondu Yasası da gecekonduyu "İmar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlerine bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi ve arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar" şeklinde tarif etmiştir. Her iki tanımda da konu mülkiyet, imar planı ve mevzuatına aykırılık şeklinde ele alınmaktadır. Son yıllarda yaygınlaşan ve 1985 yılında hukuk dışı bırakılan hisseli ifraz veya hisseli parsel uygulaması, Hazine arazilerininin minimum düzeye

⁹⁸ Rıfki Arslan, "Gecekondulaşmanın Evrimi", *Mimarlık*, 1989/6, Sayı 238, İstanbul 1989, s. 34.

⁹⁹ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 34.

¹⁰⁰ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 34.

inmesi, 775 sayılı yasada belirtilen "başkasının mülkiyetine konut yapma" faktörünü asgariye indirmiştir. Bu problem ortadan kalkınca geriye sadece, "imar planı ve mevzuatına aykırılık" kalmakta olduğu, tartışılmaktadır¹⁰¹.

Gecekondu problemini sadece bir konut problemi olarak değil, şehirleşmenin genel problemlerinin bir sonucu olarak incelemek gereği ortaya çıkmaktadır. Şehirlerde yeterli iş imkanının olmayışı, şehir yaşamına göre değişik kazanç, bir çok problemin olduğu gibi, gecekondu probleminin de temel sebeplerinden biridir. Öte yandan, yasal olmayan arsa ticareti, gecekondu varlık nedeni olmaktadır. Kamu arazisine tecavüz, parsellenmemiş araziye tapu hisselenmesi yolu ile inşaat, bir arsa politikasının bulunmamasının kaçınılmaz sonuçları olarak gözükmektedir¹⁰².

İkinci Dünya Savaşı öncesinde kır-kent dengesini değiştirecek, toplumsal ve ekonomik yapı değişmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan kentleşme, ülkemizde, sermaye, teknoloji ve konutla ilgili sosyo-ekonomik müesseselerin yetersizliği sebebiyle, yetersiz ve çarpık olarak gelişmektedir. II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda tarımsal kesimde başlayan makineleşme hareketi ve buna bağlı olarak gelişen yapısal değişme hareketi ve öncelikle iki büyük kentimizde başlayan ekonomik gelişme kentleşmenin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Nitekim 1945-1950 döneminde kentleşme oranında meydana gelen artış, 1947-1949 yılları arasında, İstanbul'da sanayi bölgelerinin açıklanması ile Zeytinburnu'nda ilk gecekondu oluşması, 1947 yılı ve onu izleyen yıllarda konut sıkıntısı ve gecekondu olayının başlaması, Ankara'da imar hareketinin hız kazanması ve Altındağ gecekondu alanlarının ilk nüvesinin başlaması, SBF'nin 1950 yılında yaptığı, "Türkiye'de Makineleşme" adlı araştırma verilerinin, tarımdaki yapısal değişimin başladığını göstermesi¹⁰³ sosyo-ekonomik yapıdaki değişimi göstermektedir.

¹⁰¹ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 34.

¹⁰² Tülin Orhun, *Türkiye'de Konut Strüktürü*, Y.Ü. Mimarlık Fak., İstanbul 1969, s. 9.

¹⁰³ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 34.

Bu genel çerçevenin dışında, İstanbul ve Ankara gibi büyük kentlerde, harp sırasında kiralar dondurulduğu için inşaat sektörünün durduğu ve konut sıkıntısının başladığı bilinmektedir. Ayrıca, Balkanlar'dan gelen göçmenlerden büyükşehirlere yerleşenlerin niteliksiz konutlar inşa ettiği, dikkat çekicidir. 1933 yılında "G. Kesler", Yedikule'den Sirkeci'ye kadar olan kesimi, benzeri görülmemiş "vahim bir mesken sefelati" olarak nitelendirmiştir¹⁰⁴.

"1. Beş Yıllık kalkınma planında (1963-1967) kentlerde oturulabilen konut sayısı 1.750.000 ve gecekonduların sayısı 24.000 olarak belirtilmiştir. Bu dönemde gecekonduların nüfusu Ankara nüfusunun % 45'i, İstanbul'un % 21'i ve İzmir'in % 15'i oranındadır.

Bugünü İstanbul nüfusunun yaklaşık % 65-70 oranında gecekonduların alanlarında yerleşmiş olduğu düşünülürse, konunun giderek büyüdüğü kolayca görülebilir. I. Beş Yıllık Kalkınma Planında gecekonduların yıkımından doğacak ihtiyacın yılda 12.000 konut, nüfus artışından doğacak ihtiyacın 1967 yılı için, 116.611 ve toplam konut ihtiyacının 1967 yılı itibarıyla 170.852 olacağı kestirimi yapılmıştır. 5. Beş Yıllık Kalkınma planında, nüfusu 20.000 üzerinde olan yerleşme merkezlerinde, yeni konut ihtiyacının 1989 yılında 318.000 birim düzeye çıkacağı belirtilmekte ve ayrıca yıllık konut ihtiyacının 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yaklaşık 500.000 birim alacağı da tahmin edilmektedir"¹⁰⁵. 6. Beş Yıllık Kalkınma planında "Plan döneminde doğan konut ihtiyacının % 80'i karşılanacaktır" ifadesine yer verilerek¹⁰⁶ daha baştan mevcut konut açığı hariç, dönem toplamında % 20 daha açık verileceği kabul edilmektedir. Tabii bu açık gecekondular tipi konut üretiminin devam edeceğini ve bu boşluğu dolduracağını göstermektedir.

¹⁰⁴ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 34.

¹⁰⁵ Hande Suher, "Gecekonduların Yerleşmeleri - Plandışı Yerleşme Alanları - Sağlıklı Sağlıklılaştırıyor muyuz?" *Mimarlık*, 1989/6, Sayı 238, İstanbul 1989, s. 42.

¹⁰⁶ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, D.P.T., Ankara 1989, s. 316.

Kentlerde, mevcut iskan bölgelerinde, artan nüfusun konut ihtiyacını karşılayacak alanların sınırlı olması ve iskan bölgelerindeki bu alanların kişi mülkiyetinde olması ve yüksek maliyeti karşısında yeni konut alanlarının ortaya çıkarılmasını zaruret haline getirmiştir. Ayrıca kentleşme hadisesi içinde, göçle gelen nüfus, uygun, planlı ve hesaplı konut alanları bulamadığı için plan dışı alanlara yönelmiştir. "Plan dışı yerleşme bölgeleri, yerel yönetimlerinin bir emrivaki halinde gelen göçün, yerleşme yeri olarak kabul ettiği gecekondular alanlarıdır. Ülkemizde sanayileşme sürecinde, kentleşmenin sanayileşme için itici bir güç olarak kabulü ile, iç göç olayı ülke ölçeğinde bir boyut kazanırken, bu ülke boyutundaki yeni yerleşme düzenine ilişkin soruların cevaplanması yerel yönetimlerin imkanlarına bırakılmıştır. Bu durumda, yerel yönetimler de hızlı bir tempoyla kentlere gelen kırsal nüfusun yerleşme ihtiyaçlarını karşılayamamış ve göç nüfusu kendi imkanlarıyla bu problemi çözümlendiğinde de, sonuç; kamu elindeki arazilerin" işgal edilerek, üzerinde gecekondular yapılması¹⁰⁷ şeklinde tezahür etmiştir. Bu cebri durum ile, kentin çevresindeki, kamu elindeki araziler, öncelikle belediyelerin yararlanma hakkının olduğu Hazine arazileri, gecekondular yapımı ile, plandışı konut alanları şeklinde bir kullanma biçimine tahsis edilmiş gibi oldu. Bu duruma iskanlı tahsis demek mümkün görülmemiştir. Çünkü insanların iskan edilmesi, sadece konut ve konutun tapusunun sağlanması değil, gerekli olan altyapı ve hizmetlerin, kentsel donatımı ile beraber topluca sağlanmasına bağlı görülmektedir. Ulaşım, temiz su, atık su, aydınlatma vb. hizmetler, eğitim, sağlık, yönetim, açık alan, ticaret alanları, donatımlar gibi kentin çevresindeki bu alan, kentin gelişme süreci içinde nasıl olsa, kentlinin barınma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kent hizmetlerinin gelişimine tahsis edilerek kullanılacaktır. Fakat bu cebri kullanım, barınma için gelişigüzel ve yerleşenlerin bireysel iradelerine bağlı olarak bulup yerleştikleri yerlere plansız bir arazi kullanımı getirmiştir. Hizmetlerin ve donatımların, teknik ve sosyal altyapının, sonradan bu plandışı gelişmelere uygulanması ise bu gelişigüzel yerleşme mekanlarının düzenlenme-

¹⁰⁷ H. Suher, *a.g.e.*, s. 42.

sinde olduğu kadar, sosyo-ekonomik yöndende birçok problemin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır¹⁰⁸.

"Gelişmekte olan ülkelerde ve ülkemizde yatırım seviyesinin yeterli olmaması, istihdam imkanlarını da azaltmaktadır. Göç eden nüfus, şehir hayatının fonksiyonlarına intibak edememektedir. Kırsal özelliği taşıyan bu nüfusun şehir bölgelerindeki yatırımlarla massedilmemesi sonunda, işsizlik sorunu büyümektedir. Göç eden nüfusa iş imkanları yaratmak kadar, bir takım belediye hizmetlerinin götürülmesi de gerekmektedir. Bilhassa, mesken, sağlık ve eğitim gibi sosyal yatırımların arttırılması"¹⁰⁹ her geçen gün artan bir ihtiyaç ve zorunlu bir olgu haline gelmiştir.

3. Gecekondu Probleminin Sonuçları

Gecekondu probleminin pek çok değişik izahlar ve değişik bakış açılarıyla ele alındığını görmekteyiz. Zaman zaman bu bakış açılarının uç noktalara vardırıldığını veya basite indirildiğini de görmekteyiz. Öyleki, "Şehir mi çekiyor" yoksa "köy mü itiyor" düzeyinde ele alınan sorun, bazen de şehre gelenlerin sayısının azaltılması, önerileriyle de uç noktalarda mütalaa edilebilmiştir. Ama şehre göçedenlerin istekleri ve özlemlerini dile getiren öneriler gelişmediği için, gecekondulaşma bu güne kadar devam etmiş ve problemlerini de beraberinde getirmiştir.

Gecekondu problemini "şehirdeki köylüler" diyerek sadece kültür boyutuyla ele almak doğru mudur? Yoksa fiziki mekanları gözleyerek, salt bir "barınma sorunudur" tesbiti yeterli midir? Veya olay, sosyo-ekonomik bir olgu, bir gelir dağılımı, bir sistem sorunu olarak mı ele alınmalıdır?¹¹⁰ Problem günümüze kadar nasıl gelmiş, sonuçları nelerdir? Bu soruların mutlaka cevaplanması gerekmektedir.

¹⁰⁸ H. Suher, *a.g.e.*, s. 42.

¹⁰⁹ Mustafa E. Erkal, *Sosyoloji (Toplumbilimi)*, İlaveli 6. baskı, İstanbul 1995, s. 228.

¹¹⁰ Süleyman Mazlum, "Gecekondu Sorunu", *Mimarlık*, 1989/6, Sayı 238, İstanbul, s. 40.

Cumhuriyet'in ilanından 1936 yılına kadar, Devletin bir konut planlamasının olmadığı, 1936 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinin sınırlı sayıdaki konut üretiminin, üst gelir grubunun talebini karşılamaya yönelik olduğu ve konut üretiminin verimsiz bir yatırım alanı olarak görüldüğü¹¹¹ tartışılmakta ve bir konut sıkıntısından bahsedilmemektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında, ilk defa 1947 yılında, Hasan Saka Hükümeti programında, "konut buhranından" söz edilmekte ve inşaat faaliyetlerinin, inşaat malzemelerini ucuzlatmak ve bollaştırmak yoluyla destekleneceği belirtilmektedir. Kentleşmenin bu buhranı izleyen yıllarda ve özellikle 1950'lerden sonra, konut problemini ön plana çıkardığını ve gecekondulaşma olgusunun bu dönemde belirginleşmeye başladığını, hatırlamamız gerekmektedir. O halde problemi, genelde konut açığı olarak belirlemek ve gecekonduyu, bu açığı kapatmanın geçici ya da geçiş dönemine özgü bir olgu olarak belirlemek yeterli görülmemiştir. Çünkü, konut açığı ya da efektif talebin nitelikleriyle, arz kesiminin nicel ve nitel özellikleri birbirinden farklıdır. Nitekim bu nedenle zaman zaman hem kiralık konut, hem de satılık konut bolluğu yaşanmış, bazen biri ya da diğeri fazlalık gösterirken, öteki kıtlık göstermiştir. Bütün bunlara karşılık gecekondular bir olgu olarak devam etmiştir. Çünkü, arz ve talep, gerçek anlamda piyasada karşı karşıya gelmemiştir¹¹².

Konuya talep açısından bakıldığında, gecekonduların veya kiralayanların, başlangıçta barınma ihtiyacını karşılamak amacıyla, sınırlı bir parayı gözden çıkarabilen ve çok sınırlı gelir grubunu temsil eden insanlar olduğu kabul edilmektedir. Talep ettikleri m² alanı çok küçük ve ilk amaç için yeterlidir. Konfor önemli değildir. Nitekim, 1947-1962 dönemindeki Zeytinburnu gecekondularındaki nitelikler bu fikirleri doğrulamaktadır¹¹³.

¹¹¹ S. Mazlum, *a.g.e.*, s. 40.

¹¹² R. Arslan, "Gecekondulaşmanın Evrimi", s. 35.

¹¹³ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 35.

Kalkınma planlarında da görülebileceği gibi, hükümetler, gecekondulu meselesini ortadan kaldırmak, önlemek ya da yasallaştırmak üzere yaklaşmışlardır. Birinci Kalkınma Planında (1963-1967) şehirlere olan göçün, şehirlerde yaratılacak iş imkanlarıyla orantılı olması için gerekli önlemlerin alınması öngörülmektedir. İmar ve İskan Bakanlığı da sorunu yerel yönetimlerin çözmesi gerektiği inancında olduğu için, konu ortada kalmıştır. Çünkü yerel yönetimlerin yetkileri, yaptırım gücü, maddi imkanları bu problemi çözmeye yetmemiştir. Kalkınma planlarındaki problemin çözümüne yönelik öneriler, çoğu zaman öneri olarak kalmış, uygulamaya sokulamamış ve bu öneriler geliştirilememiştir. Gecekondulu için gelinen en son nokta, "ıslah edilmesi gerekli, tapu tahsis belgesine muhtaç bir konut türü" açıklamasıdır¹¹⁴.

Problemin en önemli sebeplerinden birisi olan, ucuz ve planlı arsa üretilememiş olduğu görüşü, bizimde temel görüşümüzdür. Planlı olarak kent arsalarının imara açılmaması ve denetlenememesi aynı zamanda arsa spekülasyonunu da ortaya çıkarmıştır. Temel problemin arsada çözüldüğünü gören arsa tüccarları, büyük arsaları çok sayıda küçük parsellere ayırarak gecekondunun arsa problemini çözmüş ve hisseli parsel olarak bilinen ucuz arsa üretimini gerçekleştirerek, büyük kazançlar sağlarken, yasal mülkiyet hakkıyla, yasal olmayan gecekondulu alanlarının oluşmasını sağlamışlardır¹¹⁵.

4 Aralık 1974'de, basında spekülasyonun önleneyeceği veya kamulaştırmanın yapılacağını açıklayan Sadi İrmak hükümetinin İmar ve İskan Bakanı Babüroğlu, "Bütün vatandaşlarıma, hisseli tapu alma yolu ile spekülasyona alet olmamalarını ve aksi halde bundan büyük zarar göreceklarını hatırlatırım. Devlet kısa süre içinde yeteri kadar, şehirselle arsa arz ederek, spekülasyonun her türüne son vermek için kararlıdır"¹¹⁶ şeklinde beyanatta bulunmuştu. Gerçekleşmeyen bu ve bunun gibi resmi beyanatlardan

¹¹⁴ S. Mazlum, *a.g.e.*, s. 40.

¹¹⁵ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 35.

¹¹⁶ Yücel Gürsel, *Mimarlık ve Çevre*, İstanbul 1992, s. 125.

yanında, ihtiyacı karşılayacak kadar Arsa ve konut problemi ile ilgili çözüm üretilemediğinden kanuna aykırı yapılar, büyük şehirler başta olmak üzere şehirlerin kenar semtlerinde korkunç bir hızla çoğalmış ve çarpık kentleşmeye de sebep olarak altyapı problemlerinin çoğalmasına vesile olmuştur. Üstelik gecekondu aflarıyla fiili durum kabullenilmiştir.

Mülkiyetteki bu değişme, yani kendi sahip olduğu arsaya yapılan kaçak yapılaşmanın yanında, yapılan yapılarda kullanılan malzeme, kullanılan alanların büyümesi ve parselasyon biçimleri ile, fiziki manada da değişmeler olmuştur. Bu sebeple "gelişigüzel yapılanma", "salaş bina", "bir gecede yapılma" ve "derme çatma" gibi tanımlamalar da anlamını kaybetmiş ve kanun dışı yapılaşma farklı bir şekle bürünmeye başlamıştır.

1960'lı yıllarda planlı dönem olarak konuya farklı bakış açısı getirmiş, Devlet planlarında gerek top yekun konut sorunu, gerekse özel olarak gecekondu sorununa yönelik çeşitli politikalar belirlenmiştir. Mesela, ilk beş yıllık planın gecekondulara ilişkin görüşü dikkat çekicidir; "Gecekonduları, içinde oturanlara konut bulmadan yıkmamak. Herşeyden önce bu gecekonduların mülkiyet problemini görmek, kamu hizmetlerini tamamlayarak durumlarını düzeltmek, ancak çok kötü olanlarını, içinde yaşayanların konut ihtiyacını karşılamak suretiyle ortadan kaldırmak". Bu politikaların uygulamadaki araçları daha önce bahsettiğimiz 775 sayılı Gecekondu Yasası ve bu yasanın öngördüğü ıslah, tasfiye, önleme bölgeleri uygulamaları ile arsa elde etmek amacıyla çıkarılan Arsa Ofisi Kanunu'dur. Bu dönemlerdeki Hükümet programlarında (1965) "gecekonduların hukukileştirilmesi"nden söz edildiğini ve altyapı, ucuz arsa konularına yerverildiği görülmektedir. Nitekim ileriki yıllarda başlıca uygulama, gecekondulara arsaların devri ve arsa tahsisi gibi uygulamalardır. Dönemin yaklaşımını ve değişimini şöyle özetleyebiliriz:

- Gecekondu, bir gerçek ve kentleşmenin tabii bir sonucu ve olarak dışlanamayacak bir olgu kabul edilmiş ve mülkiyet problemi ön plana çıkarılmıştır.

- Gecekondu, bir vakfa olarak kabul edilince, kentsel hizmetler ve altyapı götürülmesi kaçınılmaz olarak kabul edilmiştir.
- Yıkımla, problemin çözülemeyeceği, buna karşılık çözümün arsa üretilmesi, bilincine varılarak, kent sınırları içinde kalan Hazine arazileri belediyelere devredilerek, konut yapımına tahsisi hükme bağlanmış ve arsa ofisi kurulmuştur¹¹⁷.

Bu son noktaya gelmeden önce, arsa üretmek ve planlı yerleşmeler elde etmek amacıyla, Arsa Ofisi ve Uygulamaları ile "kendi evini yapana yardım" sistemlerinin yetersizlikler sebebiyle başarılı olamadıklarını kaydetmek gerekir. Arsa Ofisi'nin yeterli arsa üretimi için mali imkanlarla donatılmaması ve güçlendirilmesi sebebiyle ucuz ve yeterli miktarda arsa üretilmemiş ve bu kurum hedeflenen işlevini yerine getirememiştir. Bu durum, Arsa Ofisi yetkililerince, "Bu sermaye ve finans durumu ile ofisin asli görevini yaparak, toplumun arsa ihtiyacını karşılaması mümkün değildir"¹¹⁸ denilerek ifade edilmiştir. Ayrıca 775 sayılı yasayla ve daha önceki 6188 ve 7369 sayılı yasalarla, şehir sınırları içindeki, belediyelere devredilen hazine arazilerinin, belediyelerce ya sahip çıkılmaması veya mali kaynak oluşturmak amacıyla satılması veya kat karşılığı kullanılması, başarısızlığın temel nedenleri arasındadır. Halbuki Belediyeler, idarelerindeki hazine arazilerine, alt gelir grupları için, ucuz konut yapabilir, gecekonduya alternatif konut üretebilirlerdi. Fakat belediyeler, her zaman mali imkansızlık ve yetersizliklerden bahsetmekte ve bu sebeple, altyapı yatırımlarında bile zorlandıklarını savunmaktadırlar.

Gecekondu'nun bir realite olarak kabul edilmesi ve gecekondu alanlarına alt yapı götürülmesi, gecekonduların ıslah edilmesi gerekli bir konut türü olarak düşünülmesini zaruri hale getirmiştir. Ancak sadece gecekonduyunun teknik, fen ve sağlık şartları yönünden ıslahının yeterli olmayacağı, bu plan dışı yerleşme alanlarının, kent yerleşim sistemi ile bütünleştirilerek ıslah edilmesi, gecekondu alanlarının nüfus büyüklüğünün gereği

¹¹⁷ R. Arslan, *a.g.e.*, s. 36.

¹¹⁸ Çalışmalar Değerlendirme ve Öneriler, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1990, s. 39.

olan kentsel hizmetlerle donatılması ve sağlıklı hale getirilmesi için 2981 sayılı, İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Hakkında Kanun, çıkartılmıştır. Af kanunu olarak da bilinen bu karar ile, kamu mülkiyetindeki arsa ve arazilerde izinsiz olarak inşa edilmiş gecekondu bağışlanmış ve gecekondu sahiplerine geçici olarak tapu tahsis belgesi verilmiştir. Bu alanların sağlıklı hale getirilmesi için gerekli olan "İslah İmar Planı"nın hazırlanmasında ise problemler ortaya çıkmıştır. Çünkü, sağlıklı hale getirilmeye çalışılan bu alanlar için gerekli kültür, eğitim, sağlık tesisleri, park-bahçe, spor alanı ve çocuk bahçesi gibi donatımlar için arazi bulmak problem olmuştur. Ayrıca kanunun birçok yerinde ısrarla, İslah İmar Planı yapılırken, fiili durumun dikkate alınacağından ve hızla gecekondulaşma durumu gösteren alanlarda, normal imar planı yapımında aranan şartlar ve standartların aranmayacağından sözedilmektedir. Bu kanunu çıkaranların amacı, İslah İmar Planlarının yapılıp uygulamaları sırasında, gecekonduya yaşayanların tedirgin edilmemesidir. Ancak, hem fiili durum dikkate alınacak ve hem de normal imar planı yapımında aranan şartlar ve standartlar aranmayacaksa, bunun sağlıklı bir plan olmayacağı¹¹⁹ söylenmektedir. Nitekim, af kanunu kapsamında belirlenen İslah İmar Planı Pratiğine baktığımızda bu durum açıkça görülmektedir. Benimsenen politika ve kararlara paralel olarak, mevcut mülkiyet durumu tesbit edilmiş, yapılaşma alanlarının, mevcut kentsel gelişmeye uygun olup olmadığını bakılmaksızın, mevcut yollar biraz genişletilerek, çok az sosyal alanlar ilave edilmiş, öte yandan, dolu-boş çok küçük parsellere bile üç-beş katlı yapı hakkı verilerek mevcut nüfusun iki üç katına çıkmasının zemini oluşturulmuş ve İslah İmar Planları bu şekilde hayata geçmiştir¹²⁰. Bu af kanunundan 10 Kasım 1985 yılına kadar ki müracaatlar kabul edilmiş ve aftan istifade ettirilmiştir.

Böylesi bir uygulama ile toplum açısından çok yönlü, geri dönülmez adımlar atılmış ve atılmaktadır. Af kanunu ile

¹¹⁹ Hande Suher, "Gecekondu Yerleşmeleri - Plan Dışı Yerleşme Alanları, Sağlıklı Sağlıklılaştırıyor muyuz", *Mimarlık*, s. 43.

¹²⁰ Ülker Seymen, Semahat Sevinç, "İslah İmar Planlarıyla Geri Dönülmez Adımlar Atılmadan", *Mimarlık*, 1989/6, Sayı 238, s. 44.

sürdürülen pratiğin, olumsuz toplumsal boyutları, birbiri ile iç içe ilişkili ve çok farklı problemlerin gelişmesine de sebep olmuştur. Bu olumsuzlukları kısaca sıralayalım:

— Bu alanlarda yer alan yapı sahipleri, büyük kazançlar sağlayarak, toplum tarafından oluşturulan değer artışının paylaşımında, haksız kazanç elde etmişlerdir. Ayrıca, bu uygulama ile bu sürecin daha da yaygınlaşması ve kurumsallaşması sağlanmıştır.

— Kamu mülkiyetindeki, işgal edilmiş arsa ve arazilerin geri dönülmez bir biçimde elden çıkmasına müsaade edilmiştir.

— Kent makroformunun yanlış, kontrolsüz ve toplum yararına aykırı biçimde yönlenmesine göz yumulmuştur.

— Kent çevresinde, daha az maliyetle ve ilk elde düzleme potansiyeli taşıyan alanların bir daha geri dönülmez bir biçimde, sağlıksız hale gelmesi ve daha fazla nüfusun yetersiz ve sosyal altyapısız bir çevrede yaşamak zorunda kalması

— Yapı sahibi ile arsa sahibinin, oluşturulan piyasa koşulları ile serbest piyasa fiyatları ikilemi içinde karşı karşıya gelmesi ve bu sebeplerden dolayı ortaya çıkacak fiziki ve sosyal çatışmalara zemin oluşması.

— Uygulamayla önerilen değişimin yine parselasyona yönelik olması nedeniyle, oluşturulan yeni parsellerde, istenmeyen hisselenmelerin olması.

— Oluşturulan piyasa şartlarını dahi, maddi olarak karşılamayan bazı küçük mülk sahiplerinin ve kiracıların, konut ihtiyaçlarını çözmek için yeni arayışlara girmeleri¹²¹.

— 10 Kasım 1985 yılından sonra yapılaşan ve "nasıl olsa bir daha af çıkar" beklentisinde olan yeni gecekonduların, imar affi beklentilerini bir hak olarak görmeleri ve bekleyiş içinde olmaları ve politikacıların birçoğunun bu konuyu, siyasi polemik konusu haline getirmeleri.

Gecekondular problemi ile ilgili çözüm önerimize ise üçüncü bölümümüzde yer vereceğiz.

¹²¹ Ü. Seymen, S. Sevinç, *a.g.e.*, s. 44.

III. KONUT PROBLEMİNİN SOSYO-EKONOMİK ETKİLERİ

Konut, birey ve aile için, temel ihtiyaçlardan birini karşılayan bir barınak iken, toplum için, sosyal, ekonomik ve mekansal içeriği olan bir olgu olmakta, toplumsal sistem içinde, en küçük ölçekteki mekan planlama birimi olarak yorumlanmaktadır.

Kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, son 40 yıldır karşılaşılan önemli problemlerden ikisi, hızlı nüfus artışı ve kentleşme olmuştur. Bu ülkelerin pek çoğunda yıllık nüfus artışı % 2-3 arasında değişmekte, kentlerde yaşayanların sayısı ise % 6-7 oranında artmaktadır. Gelişmekte olan ülke kentlerinde nüfus artışı, artış hızı, dağılışı ve nüfus büyüklüğü, ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapılarına bağlı olarak konut problemini etkileyen temel etkenlerden olup ülkemizde de problemin ortaya çıkışında en önemli yeri tutmaktadır. Ülkemiz, diğer gelişmekte olan ülkeler gibi, nüfusu hızla artan bir ülkedir. 1927 yılında 13.6 milyon olan nüfus 1990 yılında 55 milyonu aşmıştır. 1980'li yıllarda yıllık nüfus artışı 2.1, dışardan gelenlerle % 2.5 civarındadır. Bu durum barındırılması gereken kişi sayısının hızla yükseldiğini göstermektedir¹²².

Büyük nüfus yığılmalarının olduğu kentlerde, yeni iş alanlarına, kentsel hizmetlere ve konuta duyulan ihtiyaç büyümüş ve bu alanlardaki problemler belirgin biçimde ortaya çıkmıştır. Kentlerdeki yıllık konut ihtiyacının 3/4'ü kentleşme, göç ve diğer nüfus hareketlerinden, kalan 1/4'ü ise, yenileme, kamulaştırma ve sair nedenlerden kaynaklandığı gözönüne alındığında kentleşmenin, konut probleminde taşıdığı önem ortaya çıkmaktadır. Yoğun ve düzensiz kentleşme sonucu ülkemizde konut açığı giderek büyümüşür. Kente yeni gelenler başlarını sokacak bir barınak ararken, kentin kendilerinin ekonomik ve sosyal şartlarına uygun konut sunamaması, sebebiyle kendi

¹²² Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, s. 69-71.

çözümlerini üretmek zorunda kalmışlar ve böylece gecekonduproblemi ortaya çıkmıştır¹²³.

Gecekonduproblemi konut ihtiyacının en belirgin göstergesi olarak sosyo-ekonomik hayata damgasını vurmuştur. Bu durum daha önce de belirttiğimiz gibi sadece Türkiye'ye özgü bir olgudeğildir ve konut ihtiyacının karşılanamadığı her ülkede ortaya çıkmıştır. Çünkü insanların bir barınağa ihtiyaç duymaları en gerekli fizyolojik ve sosyal bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

Ailenin kurulması, çocukların büyütülmesi ve yetiştirilmesi, çalışma hayatına hazırlanma ve dinlenme, konut çerçevesinde vuku bulan en asgari gerektir. Konut ihtiyacının giderilememesi, konutun problem olması veya konutun problemlı olması sosyal ve ekonomik hayatı etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

A. Aile Hayatına Etkileri

Tabii çevre şartları ve iklimi gözardı etmemekle beraber, sosyal yapı ile konut ve barınma şekilleri arasında yakın ilişki ve etkileşim bulunmaktadır. Toplumların sosyal yapılarını belirleyen ve yapının göstergesi olan kültürel yapı, fiziki yapı ve sosyal tabakalaşma özellikleri gözönünde tutularak yapı hakkında bir görüşe varılabilir. Sosyal yapıyı tesbit edebilmek için bize veri sağlayan ana kitle olan nüfusa eğilmek ihtiyacı duyarız. Nüfusun barınma şekilleri ve konut şekilleri, tarzları, somut olan fiziki mekan boyutunun ardında gizli olan ve soyut bir nitelik taşıyan kültürle (yaşama tarzı) ilgilidir. Maddi-yapısal şekiller ve çizgiler, iç ve dış mekan düzenlemeleri daha ziyade soyut olan kültürel değerlere göre şekillenebilir. Farklı, ülkelerde aynı hizmeti gören ve mahiyet farkı olmayan yapılar (mesela; camiler, köprüler vb.) farklı değer hükümlerine inanç ve zihniyet dünyasına göre şekillenmektedir.

Ailenin yapı özellikleri, hane halkı sayısı, iktisadi faaliyet şekli, çekirdek aile veya geniş aile olma özelliği, nüfus artış hızı gibi aile ile ilgili faktörlerini de konut düzenlemelerinde hesaba

¹²³ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 72.

katmak gerekir. Aileyi, fertlerini mutluluklarının ve üzüntülerinin ilk paylaşıldığı sosyal birim olarak düşünürsek, konut'un sosyal yapı gözönünde tutularak planlanmasının ve düzenlenmesinin ne ölçüde önem taşıdığı daha iyi farkedilir. Çünkü aile ile onun barındığı konut iç içe bir nitelik taşımaktadır. Aile yapıları zamanla sosyal değişme sürecinde değişikliklere uğramalarına ve aile içinde yerine getirilen görevlerin bir kısmı örgütlü kuruluşlara, organizasyonlara geçmesine rağmen, aile, vazgeçilmez bir sosyal müessese olarak varlığını sürdürmektedir¹²⁴.

Son senelerde nüfusumuzun, şehirli niteliğinin ağır basması, tarımda makineleşme, ulaştırma ve haberleşme ağında meydana gelen önemli gelişmeler, tarım dışı iktisadi faaliyet oranının yükselmesi, sanayileşme ve şehirleşme süreci aile yapılarını etkilemiştir. Son yıllarda yapılan araştırmalar, 1990 yılı itibariyle, ülkemizdeki çekirdek aile oranının % 53'e yükseldiğini¹²⁵ ve bu oranın artmakta olduğunu ortaya koymuştur.

Toplumun gelişme süreci, bir taraftan ailedeki rol ve fonksiyonlarda önemli değişiklikler meydana getirirken, diğer taraftan aile yapısında da bazı bozulmalara sebep olmaktadır. Geniş aileden çekirdek aileye geçiş, kadının ev dışında çalışma hayatında ve eğitim-öğretim sürecinde daha fazla yer alması, şehire göre doğurduğu çevreye uyumsuzluklar, şehirlerde yoğunlaşan nüfusun konut ihtiyacı, çarpık kentleşme ve gecekondulaşma, sosyal değişme ile değer yargılarının değişmesi, bunun örf ve adetler üzerindeki tesirleri, yüksek olmamakla beraber boşanma oranındaki artışlar, hayat şartlarının zorlaşması, ailede, hem ekonomik hem de manevî değerleri aşındırması, yükselen işsizlik rizikosunu, beşeri ilişkilerin zayıflaması, yalnızlaşma ve çevre sorunları, ailenin sık sık yüz yüze geldiği konulardır¹²⁶.

¹²⁴ Mustafa E. Erkal, *Sosyal Yapı Ders Notu*,

¹²⁵ Mustafa E. Erkal, *a.g.e.*,

¹²⁶ Mustafa E. Erkal, *a.g.e.*,

Konut, aile hayatının merkezi olarak hayatı doğrudan doğruya etkiler. Konut ihtiyacının iyi ve yeterli bir şekilde karşılanması, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi hızlandırır. Bu hızlanma ise konut ihtiyacının nitelik ve niceliğini etkileyerek konut talebi'nin dağılımında farklılıklar ortaya çıkarır¹²⁷. Kültürümüzde ev kavramı, içinde yaşanan ve korunulan bir barınak düşüncesinin çok üstündedir. Konut yuvadır, ailenin bir parçasıdır, insan yaşamının büyük kısmının geçtiği çekici bir ortamdır. Aynı zamanda insanla tabiat arasında bir ayırıcı değil, insanla tabiatın iç içe yaşadığı ve sadece dış fiziksel olumsuzlukların safdışı bırakıldığı, buna karşılık olumlu etkilerin olabildiğince kullandığı tabii çevrenin bir uzantısıdır¹²⁸.

İnsanların vazgeçemediği üç temel ihtiyacı olmuştur. Bunlar: yeme-içme, barınma ve giyinmedir. Toplumdan topluma değişiklik gösteren bu ihtiyacın temininde yine de bazı standartlar bulunmaktadır. Bu ihtiyaçların karşılanmasında Çevre ve konut iki önemli ve zaruri araç olarak karşımıza çıkarlar. Konut barınma ihtiyacının somut bir karşılayıcısı iken çevre; beslenme ve barınma ihtiyacının düzenli ve sağlıklı olmasında çok önemli rol oynayan faktör sayılmaktadır. Barınma, misafirlik ve komşuluk ilişkilerinin karşılandığı yaşlıların bakımının sağlandığı, boş vakitlerin değerlendirildiği konut¹²⁹ örf ve adetlerin uygulanma ve yaşatılmasında da en önemli unsur olmuştur. Türk insanının en çok kullandığı deyimlerden olan "başını sokacak bir ev" deyimini ve "evim ev olsun da yerim çalı dibi olsun" atasözü ev düşüncesinin vazgeçilemez boyutunu göstermektedir.

Türk milletinin binlerce yıllık kültür geleneğinde ailenin kutsal sayılması, onun barınma ihtiyacının da kutsal sayılmasına sebep olmuştur. Bu sebeple "aile" manasına gelen "yuva"¹³⁰

¹²⁷ *Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl (1968-1972)*, TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1967, s. 274.

¹²⁸ İ.B. Dağgülü, E. Lomlu, "Türkiye'de Toplu Konut Sorununa Kültürel Açından Yaklaşım", *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul, 1991, s. 263.

¹²⁹ Kemal Görmez, "Ailenin Yaşadığı Mekanlar", *Türkiye Aile Yıllığı*, Ankara, 1991, s. 277.

¹³⁰ Mehmet Doğan, *Büyük Türkçe Sözlük*, Ankara, 1982, s. 1059.

nitelemesinin konut, ev, mesken isimlendirmesi içinde en duygulu ve en anlamlı bir yere sahip olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca "yurt-yuva" deyimini, devlet düşüncesinin mikro düzeydeki fiziki olgusunun yuva olarak görüldüğünü göstermektedir.

Toplumların yapısı olan sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik birikimlerini oluşturan çekirdeğin "aile" olduğu bilinmektedir. Bu sebeple ailenin barındığı konutlar toplumun sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik yapısını en iyi şekilde yansıtan öğelerdir diyebiliriz. Mimari; toplumun ihtiyaçlarını, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel birikimini mekana dönüştürme eylemi sayıldığından, mimari ile sosyo-kültürel yapının birbirine etkileri de kaçınılmaz olacaktır. Bu sebeple konut geleneğimiz ve bu konudaki kültürel birikimimiz incelendiğinde son derece çekici ve ideal çözümlerin sağlandığını görürüz. Ayrıca, mimari açıdan Türk evleri incelendiğinde, yapıların bütününde ve iç mekan kuruluşunda son derece modern sayılabilecek bazı düşüncelerin yattığı görülebilir. Birkaç sabit işlevin yer aldığı mekanlar çok amaçlı kullanıma açık olup günün her saati farklı bir işlev için kullanılabilir¹³¹. Gerçi bu söylediklerimiz, geleneksel aile yapımızla beraber, maalesef geçmişte kalan değerler oldu ve bugün insanımız herşeyin ötesinde barınabilecek konut şansını yakalamaya çalışmaktadır.

Aileleri konut ihtiyacının karşılanması yönünden iki guruba ayırabiliriz. Birinci gurup, gelir durumu konut ihtiyacını giderecek durumda olanlar. Bunlar serbest piyasadan istedikleri konut'u alabilir veya kiralayabilirler. İkinci gurup ise gelir durumları itibariyle konut ihtiyacını (satınalarak) gideremedikleri gibi sağlıklı bir evde oturmaya da gücü yetmeyen dargelirli zümre'dir. Ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde her iki gurup da kamu yönetimlerinden destek görebilmektedir. Kıt kaynaklı az gelişmiş ülkelerde ise konut politikasının asıl amacını dargelirli zümre teşkil etmektedir. Türkiye'de 1961 Anayasasının dargelirli ailelerin konut ihtiyacını karşılama görevini devlete yüklemiş olması böyle bir öncelik düşüncesinden kaynaklanmış olabilir. Gelir düzeyine

¹³¹ İ.B. Dağgölü, E. Lomlu, *a.g.e.*, s. 264.

göre konut edindirme yardımı Almanya, Danimarka, Fransa, İtalya¹³² ve Amerika'da yaygın bir şekilde uygulanmakta'dır.

Kalabalık ailelerin konut ihtiyacı, küçük ailelerin konut ihtiyacından daha fazla olarak kendini göstermektedir. Çünkü kalabalık ailelerde her konut biriminde daha fazla nüfusun barındırılması söz konusudur. Üstelik yoksul ve dargelirli ailelerde ev halkı sayısı kalabalıklaştıkça, konut harcamaları asgariye inerek beslenme önplana çıkmaktadır¹³³.

1. Çocukların Yetiştirilmesi ve Konut Arasındaki İlişki

Çocuk için ilk ve en önemli sosyal çevre ailesidir. Çocuk aile içinde konuşmayı, paylaşmayı öğrenir. Aile çocuğun sosyalleşme-
sindeki temel basamaktır. Günümüz eğitimcilerine göre karakterin teşekkül ettiği 3-5 yaşları ailede geçer. Örf ve adetlere ait ilk bilgileri yine aile yuvasında alır. Çocuğun psikolojik açıdan ileride problemlili olup olmamasında hayatının ilk dönemlerinin etkisi büyüktür. Bu sebeple çocuk için doğup büyüdüğü ortam çok önemli bir fiziki çevredir. Çünkü bizim için olağan olan her şey çocuğun aile muhiti içindeki ilk tecrübeleri aynı zamanda şahsiyetinin de gelişmesine şekil veren tesirlerin başında gelir¹³⁴. Bu sebeple çocuğun aile muhiti içindeki ilk tecrübeleri aynı zamanda şahsiyetinin de gelişmesine şekil veren tesirlerin başında gelir¹³⁵.

Ailelerin, gelir düzeyindeki düşme eğiliminin onları sadece ucuz diye daha sağlıksız ve daha küçük konutlarda oturmaya mecbur bıraktığı bilinmektedir. Bu durum aileyi ve çocuklarını da etkileyen en önemli amil durumundadır.

132 Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası (kentbilim ilkeleri)* s. 276-277.

133 Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 270.

134 Osman Sezgin, *Yurtdışından Kesin Dönüş Yapan İkinci Nesil Göçmen İşçi Çocukların Sosyo-Psikolojik Açıdan Eğitim Programlarına Ait Bazı Problemler ve Çözüm Yolları - Üçüncü Neslin Eğitimi*, Ankara 1991, s. 300-301.

135 B. Dikeçligül, A. Çiğdem, *Aile Yazuları 3, Birey Kişilik ve Toplum*, Ankara 1991, s. 4.

Konut ihtiyacının ailede bir problem olarak kendini hissettirmesi ve kiracılık gibi durumlarda ailenin gelirinin önemli bir kısmının kiraya gitmesi, özellikle yoksul ve dar gelirli ailelerde hane halkı sayısı arttıkça konut harcamalarının asgariye inerek beslenmenin ön plana çıkmasını¹³⁶, buna karşılık oturlan konutun kalitesinin düştüğünü belirtmemiz gerekmektedir. Gecekondu üzerine yapılan bir araştırmada, çocukların gelişmesi, büyümesi ve hastalıklara karşı vücut dirençlerini sağlayan en önemli gıda maddelerinden, et, süt, yumurta ve meyvenin yeterli miktarda tüketilmediğinin görüldüğü ve bu sebeple tek taraflı ve dengesiz beslenen çocukların fizyolojik gelişmesinin yetersiz olduğu¹³⁷ tesbit edilmiştir. Bu tesbit konut probleminin, yetersiz beslenme problemini arttırdığını ortaya koyması bakımından önemlidir.

Çünkü, düzensiz şehirleşme sonucu betonlaşan çevrenin en büyük zararı çocuklara olmaktadır. Yeşil alanların katledilmesi, çocuklara oyun oynayacak mekan bırakmamıştır. Vasıtaların gelip geçtiği yollarda oynayan çocuklar, bunun riskini de bizzat yaşamaktadırlar. Çoğu zaman oynamadan yaşamaya mecbur bırakılan çocukların, bu şartlarda yetişmesi onların sosyalleşmesini de etkilemektedir. Çünkü hangi yaşta olursa olsun, ferdin bir gurup tecrübesi geçirmeksizin sosyalleşmesi hemen hemen imkansız gibidir¹³⁸.

Çocuklarda düşünce etkinliği yeteri kadar gelişmediğinden onlar için oynamaktan başka yapacakları iş yoktur. Sağlıklı ve normal çocukları oyun oynamaya teşvik etmeye gerek yoktur. Onlar oyunu kendiliklerinden icad ederler, her fırsatta oyun oynamak isterler. Bu, çocukların bazen iş yapma isteklerinden

¹³⁶ R. Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)*, s. 270.

¹³⁷ M. Cihangir Doğan, *Türkiye'de Gecekondu Meselesi ve Ümraniye-Mustafa Kemal Paşa Gecekondu Bölgesinde Bir Saha Araştırması*, İ.Ü. S. B. Enstitüsü, İstanbul 1990, s. 160.

¹³⁸ Mustafa Meral, *İslamın Şahsiyet Bütünlüğünü Sağlayan Özellikleri ve Bugünkü Şahsiyet Buhranımız*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Yapı ve Sosyal Değişme Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1990, s. 11.

kaynaklanmış da olabilir¹³⁹. Bu sebeple çocuklar oyun sırasında birçok şey öğrenir ve tecrübe kazanırlar. Hayal güçleri ve bir çok zihni yetenekleri gelişir. Oyun oynarken eşya ve tabii çevresini daha iyi anlar ve ilişkilerini geliştirir. Oyun sırasında dikkatini toplamayı, yargılara varmayı, değerleri ölçmeyi ve seçmeyi öğrenir¹⁴⁰.

Yetersiz konut ve çevre şartlarında yetişen çocuğun çevresine karşı uyumu tabii olarak gecikecek, belki de bu durum bazı sosyal ve psikolojik rahatsızlıklara yol açacaktır.

Hiçbir gelişme ya da öğrenim yoktur ki, çevre etkisini dikkate almamış olsun. Çocukların gelişmesinde ailenin tartışılmaz bir yeri vardır. Çocuk biyolojik doğumdan sonra kendini toplumsal bir çevre olan ailenin sosyo-kültürel ortamında bulur. Çocuğun topluma kabul edilmesi veya kazandırılması, kısaca sosyo-kültürel doğumundaki süreç aileyle başlar bütün hayatı, çevresine uyum sağlamakla geçer¹⁴¹. Konut da çevre faktörünün önemli unsurlarından biridir.

Çocukların yetiştirilmesi ve konut arasındaki bağla ilgili diğer bir değerlendirme de çok katlı konutlara yöneliktir. Bilge Ogan'a göre, araştırmalar; "çocukla annenin görsel ve işitsel ilişkisinin kesilmesi, çok katlı konutların çocuklarının, az katlı konutlarda oturanların yarısı kadar zaman için dışarıda kalmalarına" imkan vermekte ve bu çocukların genellikle dışarıda kendilerini daha yalnız hissetmelerine sebep olmaktadır. Bu durum, çocukların daha sonraki yaşamlarında önem kazanacak olan sosyal iletişim kurma güçlüğüne doğuracaktır¹⁴².

Anne Çocuk Eğitim Vakfı, tarafından hazırlanan bilimsel içerikli bir yayında şu görüşlere yer verilmektedir; "Uzun yıllar

¹³⁹ F. Amy Arey, *Çocuğun Oyun Hayatı, Çocuk Psikolojisi, Çocuk Gelişimi ve Modern Eğitimi*, Çev. İbrahim N. Özgür, İstanbul, 1979, s. 236-237.

¹⁴⁰ F. Amy Arey, *a.g.e.*, s. 238, 239.

¹⁴¹ Kerim Yavuz, *Çocukta Dini Duygu ve Düşünce'nin Gelişimi*, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1983, s. 21.

¹⁴² Bilge Ogen, *Az Katlı Yoğun Konutlar*, İ.T.Ü., Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 1989, s. 6.

yapılan çalışmalar, çocukların gelişimlerinde, içinde yaşadıkları çevreden önemli şekilde etkilendiklerini göstermiştir. Çevre koşulları olumlu ise çocuğun gelişimi desteklenmekte, ancak çevre koşulları olumsuz ise çocuğun gelişimi olumsuz yönde etkilenmektedir. Özellikle okul öncesi yaşlarda gelişim çok hızlı olduğu ve ileriki yaşları etkilediği için bu dönemde çevrenin etkisi daha büyük önem taşımaktadır.

Yapılan çalışmalar, sosyal ve ekonomik yönden olumsuz koşullarda büyüyen çocukların sosyal, zihinsel ve duygusal yönlerden tam olarak gelişemediğini, okulda başarılı olamadığını ve olumlu koşullarda yetişen çocuklardan daha geri kalabildiğini göstermiştir¹⁴³.

2. Beslenme ve Sağlık Probleminin Ortaya Çıkması

Konut probleminin ortaya çıkardığı sosyo-ekonomik olgulardan birisi de beslenme ve sağlık problemlerinin ortaya çıkmasıdır. Beslenme ve sağlık birbirine çok yakın, bazen de bağlantılı iki kavramdır. Biri diğerini etkileyebilir. Veya ayrı ayrı değerlendirilebilir.

Prof. Ruşen Keleş'e göre; yoksul ve dar gelirli kesimlerde, aile kalabalıklaştıkça, konut harcamalarında kısıntı yapılarak beslenmeye öncelik verilmektedir. Bunun sonucu olarak konut biriminin yüzölçümü küçülmekte veya kalitesi düşmektedir¹⁴⁴. Bu durum tersine olduğu zaman, yani dargelirli aile daha iyi bir konutta oturmayı tercih edip, daha yüksek kira vermeyi kabullendiği zaman, bu sefer de beslenme, giyinme vs. harcamalarından kısıntıya gidecek ve beslenme standardı düşecektir.

İnsan hayatında beslenmenin önemli bir yeri olduğu ve özellikle çocukluktan başlayarak gelişme çağı döneminde, iyi ve dengeli beslenmenin, insana hayatı boyunca devam edecek olumlu tesirlerinin olacağı bilinen bir husustur.

¹⁴³ A.Ç.E.V., Anne Çocuk Eğitim Vakfı, Habitat II. için hazırlanan broşür, İstanbul 1996, s. 2.

¹⁴⁴ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikaları (Kentbilim İlkeleri)*, s. 270.

İyi ve dengeli beslenmenin insan sağlığını etkileyen önemli bir faktör olduğunu söyleyen M. Cihangir Doğan, gecekondu bölgelerinde yaptığı anket sonuçlarında şu neticelere varmıştır. Gecekondu bölgelerinde yenilen yemeklerin Ankara gecekondu- larında genellikle kuru fasulye, nohut ve pilav olduğu tesbit edilmiştir. Kuru fasulye-nohut % 68, sebze yemekleri % 55, pilav % 47 ve daha sonra patates ve makarna yer almıştır. Etli yemekler % 22.5 nisbetini teşkil etmiştir. Erzurum gecekondu- larında günlük tüketim malları çay, şeker, margarin yağ, patates ve ıspanak gibi yiyecekler yer almıştır¹⁴⁵.

Bu araştırmalarda, genellikle çocukların gelişmesinde ve büyümesinde ayrıca hastalıklara karşı vücut direncinin artmasında etkili olan, et, süt, yumurta, meyve ve bazı sebzelerin yer almadığı görülmüştür. Bu durum karşısında tek taraflı ve dengesiz beslenen çocukların fiziki gelişmesinin yetersiz olduğu ve muhtelif hastalıklara yakalanma riskinin fazla olduğu, araştırmalarda yer almıştır. Bazı araştırmacılar ise zaman zaman gecekondu bölgelerinde yağsız çorba ile ya da yağsız makarna ile akşam yemeği yendiğini, çocukların meşrubat ve şeker yerine, sakızla beslendiğini kaydetmişlerdir¹⁴⁶.

Yetersiz beslenme probleminin, bütün gecekondu- lara genelleme yapılarak sunulması tabii ki mümkün değildir. Fakat gelir düzeyi azaldıkça beslenme ve sağlık harcamalarının da azalacağı, gelir düzeyi yükseldikçe beslenme ve sağlık harcamalarının problem olmayacağı tabii bir gerçek olarak gözükmektedir.

4-13 Haziran 1996 tarihinde İstanbul'da yapılan HABİTAT II zirvesinde, Dünya geneli ve Türkiye ile ilgili birçok değerlendirmeler yapılmıştır. 10 Haziran 1996 tarihinde yapılan ve T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörü sıfatıyla Dr. Haluk Özsan tarafından sunulan, "Kentsel Sağlık Hizmetlerinde Yeniden

¹⁴⁵ M. Cihangir Doğan, *Türkiye'de Gecekondu Mesalesi ve Ümraniye, Mustafa Kemal Paşa Gecekondu Bölgesinde Bir Saha Araştırması*, İstanbul 1990, s. 159-160.

¹⁴⁶ M. C. Doğan, *a.g.e.*, s. 160-161.

Yapılanma" isimli konferans bildirisinde, yoksulluk, sağlıksız konutlar, yetersiz altyapı ve kentsel sağlık konularında irtibat kurularak ve önümüzdeki yıllara dair değerlendirmeler yapılarak şöyle denilmiştir: Ülkemizde bugün karşılaşılan ve önümüzdeki 2000'li yıllarda karşımıza çıkacak en önemli problemlerden biri hızlı kentleşme sonucunda, kent sakinlerinin, yaklaşık yarısını oluşturacak insanların, kentlerin gecekondularında ve yoksul mahallerinde, bugün de çarpıcı biçimde görülebilen mahrumiyet koşullarında yaşamaları olacaktır. Kırsal alandaki yoksul insanları kentlere itmekte, işsizlik ve düşük istihdamla nitelenen kentsel yoksulluk da bu insanların yoksul mahallere sıkışmasına neden olmaktadır. Bu insanların sağlık sorunları oldukça ciddi boyutlardadır. İstihdam ve satınalma gücü, su temini ve kanalizasyon, iletişim ve ulaşım, eğitim ve çevre sağlığı, beslenme gibi temel hizmet ve imkanların yetersizliği, kentsel sağlık problemlerinin ortaya çıkmasında önemli rol oynamaktadır. Bunların yanı sıra kentleşmenin doğasından kaynaklanan sağlık sorunları da önemli boyutlardadır. Sanayileşme ve çevre kirliliğine bağlı olarak ortaya çıkan kronik hastalıklar, gürültüye bağlı stres ve benzeri hastalıklar bunlar arasında sayılabilir¹⁴⁷.

Dünya Sağlık Örgütü'nün bu görüşlere paralel düşünceleri vardır. Nüfusun yoğun olarak toplandığı büyük kentlerin varoşlarında yaşayanların sağlığını kolera, menenjit, tüberküloz gibi salgın hastalıkların yanı sıra kanser, şeker, solunum yolu hastalıklarında tehdit ettiği Dünya Sağlık Örgütü tarafından açıklanmıştır. Bu açıklamayı yapan Dünya Sağlık Örgütü Genel Müdürü Hiroshi Nakaijima; salgın hastalıkların, şehirlerin az gelişmiş yerlerinde hızla yayıldığını ve bu problemlerin az gelişmiş ülkelerde daha fazla yoğunlaştığını söylemiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün açıkladığı diğer bir tesbit de şehirlerin kenar semtlerindeki sağlıksız yaşamın, psikolojik zayıflığı, psikolojik zayıflığın da intihar ve şiddeti beraberinde getirdiği şeklindedir¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Dr. S. Haluk Özsarı, "Kentsel Sağlık Hizmetlerinde Yeniden Yapılanma", Habitat II, 10. 6. 1996, Sağlık Bakanlığı, Sağlık Projesi Genel Koordinatörü Sıfatıyla Sunulan Konferans Bildirisi.

¹⁴⁸ Mehtap Çiloğlu, "Varoş Hastalığı", *Mılliyyet*, İstanbul 11. 06. 1996, s. 4.

HABİTAT II Kent Zirvesi'nin 10 Haziran 1996 tarihli bir oturumunda "Metropolün Ruh Sağlığı Üzerine Etkisi" konulu konferans bildirisini sunan Psikiyatri uzmanı Dr. Mecit Çalışkan konu ile ilgili şu açıklamalarda bulunmuştur: Ülkemizde 500.000 civarında ruh sağlığı bozuk hasta vardır. Sosyo-kültürel yapı gereği bu durum fazla deşifre edilmeden kapatılmaktadır. Bu vakaların başlıca sebebi olarak, beslenme bozukluğu, göç, doğal afetler ve ekonomik güçlükler gösterilebilir. Problemleri şu şekilde maddeler haline getirebiliriz:

- Göç'le gelen insan, şehirde gerekli refahı yakalayamayınca hırçınlaşmakta ve depresyona girebilmektedir.
- İntihar olgusu metropollerde daha yaygındır. Yüksek bir binanın tepesine çıkmak veya son günlerde yaygın hale gelen Boğaziçi Köprüsü'ndeki intihar gösterileri artmaktadır.
- Yetersiz konut şartları çocuklarda ruhsal bozukluklara sebep olabilmektedir.
- Gürültü faktörü ruh sağlığını etkilemektedir, mesela, havaalanına yakın konutlar ve yol kenarlarındaki konutlarda oturan aileler, gürültüden en çok etkilenen kesimlerdir.
- Bodrum ve zeminden aşağıda olan konutların loş ve karanlık olması, bedenen ve ruh sağlığı açısından problem çıkarabilmektedir. Bilhassa ev hanımlarında, uzun bir süre bu gibi yerlerde kalmaya mecbur oldukları için "Anksiyete" denilen "Ruhsal Bulantı" durumlarının ortaya çıktığı vakidir.
- Konut'un fiziki yapısı ile ilgili olarak, mesela; yüksek binalardaki konutlar, yükseklik korkusu olanlarda "Panik Bozukluk"lar görülebilmektedir.
- Güvenlik problemi olan veya güven hissi vermeyen konutlarda oturanlarda; kaygı, endişe veya korku gibi "Panik Atak" denilen belirtiler çıkabilmektedir¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Mecit Çalışkan, "Metropolün Ruh Sağlığı Üzerine Etkisi", Habitat II, 10. 6. 1996, Bakırköy Ruh ve Sinir Rehabilitasyon Hastanesi Başhekim Yardımcısı sıfatıyla verilen konferans.

Konferanstan sonra görüşlerini aldığımız Dr. Mecit Çalışkan, konu ile ilgili vakaların zaman zaman kendilerine geldiğini ve tedavi ettiklerini söylemiştir. Ayrıca alt yapı yetersizliği, kanalizasyon vs. problemlerden dolayı ortaya çıkan fare ve böcek türü haşeratların bulaşıcı hastalıklar yaydığının görüldüğünü beyan etmiştir.

Konut ihtiyacının giderek artması, buna karşılık yetersiz sayıda ihtiyaca uygun konut arzı, özellikle büyükşehirlerde yalnız kiraların artması neticesini doğurmamış aynı zamanda nüfusun büyük bir kısmını, çok sıkışık, sağlığa zararlı ve çoğu zaman her türlü alt yapı hizmetlerinden ve sosyal kuruluşlardan yoksun bir barınma ve yaşama çevresi içine itmiştir¹⁵⁰.

Bu yetersiz çevre şartları ve olumsuz ortamın genellikle gecekondulu çevreleri olduğu bilinmektedir. Gerçi son yıllarda birçok sosyal hizmetin yaygınlaştırıldığı ve giderek durumu iyileşen birçok gecekondulu bölgelerinin bu gelişmelere paralel olarak sağlık hizmetlerinin de iyileşmeye başladığı görülmektedir. Ancak diğer altyapı ve çevre hizmetlerine göre, özellikle sağlık hizmetlerinin yetersiz olduğu bilinmektedir¹⁵¹.

1990 yılında Mustafakemalpaşa gecekondulu bölgesinde yapılan bir araştırmada, her 100 kişiden 59'u çocuğunun hasta olduğunu söylemiştir. Bu hastalıklar araştırıldığında % 19'u zayıflık ve kansızlık, % 12'si solunum yolları, % 6'sı mide rahatsızlığı, % 6'sı menenjit, % 5'i bronşit, % 3'ü zatürre, % 2'si bağırsak paraziti, % 2'si ishal olarak tesbit edilmiştir. Bu hastalıkların, gıdasızlık, mikrobik, bulaşıcı ve temizlikle ilgili hastalıklar olduğu görülmektedir¹⁵².

¹⁵⁰ Yılmaz İnkaya, "Türkiye'de Cumhuriyet Devri'nin Başında Günümüze Kadar Konut Sorunu", *Mimarlık*, Cilt 9, 7. 1. 1972, İstanbul 1972, s. 56.

¹⁵¹ M. Cihangir Doğan, *Türkiye'de Gecekondulu Meselesi ve Ümraniye Mustafakemalpaşa Gecekondulu Bölgesinde Bir Saha Araştırması*, s. 161.

¹⁵² M. Cihangir Doğan, *a.g.e.*, s. 163-164.

B. Konut Probleminin Toplumsal Etkileri

Tam anlamıyla sanayileşme ve kalkınmaya dayanmayan bir kentleşmenin ve nüfus artışının ortaya çıkardığı konut ihtiyacının önemli bir toplumsal problem olarak geliştiği görülmektedir. Gittikçe artan konut talebi ve bu talebi karşılayamayan konut arzı, özellikle büyükşehirlerde yalnız kiraları arttırmakla kalmamış, nüfusun büyük bir kısmını, sağlığa zararlı bir yaşama çevresi içine itmiştir¹⁵³.

Ülkemizde gelir düzeyi ve eğitime dayanan tabakalaşma, özellikle büyük kentlerde kendisini gösterirken, tabakaların yer seçiminde, yüksek gelir grupları, kentlerin en iyi bölgelerinde ve yüksek standartlı konutlarda, düşük gelir grupları ise en istenmeyen bölgelerinde ve en düşük standartlı konutlarda yerleşmektedir. Bir veya iki odalı, derme çatma konutlarda yaşayan düşük gelir gruplarının oturduğu bu istenmeyen bölgeler, genellikle düşük standartlı konutların bulunduğu mahalleler ile gecekondu alanlarını oluşturmaktadır. Özellikle büyük kentlerdeki yerleşmelerde, nüfusun önemli bir kısmının gecekondualarda yaşaması, toplumun sosyo-ekonomik durumunun mekana yansması olarak değerlendirilmelidir.

Gelir ve eğitim düzeyine dayalı bu çeşit tabakalaşmanın alt ve üst katmanları arasındaki mesafenin, alt katmanlar aleyhine olacak şekilde açılması ve bu olumsuz sosyo-ekonomik gelişmenin işsizlik ve yüksek enflasyon ile destek görmesi, ülkemizde, sosyal çatışmaya zemin hazırlayacak ve sosyal huzuru bozacak önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

"Başını sokacak bir ev" sözü halk arasında deyimleşmiş ve bir ideal haline gelmiştir. Bu ideal için ömür boyu çalışıp çabalayan fakat ev sahibi olamayan insanlar olduğu gibi, ailede çalışan sayısı arttığında bir kooperatife girebilme veya çevreden alınan borçlarla (en yaygın olanı altın bilezik veya şimdi döviz borcu) tedarik edilen

¹⁵³ Yılmaz İnkaya, "Türkiye'de Cumhuriyet Devrinin Başından Günümüze Kadar Konut Sorunu", *Mimarlık*, s. 56.

paraya uygun bir konut satın alabilme, ekonomik olarak mümkün olabilmektedir.

Ev sahibi olmayı beklerken, insanları en çok etkileyen husus tabi ki kiracılık hadisesidir.

Kiracılık oranlarının artmasında ve değişiminde ülkemizdeki hızlı kentleşmenin meydana getirdiği hareketliliğin büyük etkisi görülmektedir. 1955'lerden sonra büyük bir hızla artmaya başlayan kiralar, en çok İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde etkisini göstermiştir. Kira ödeme konusunda en büyük sıkıntıyı orta ve düşük gelir grupları çekmiştir. Bu gruplar ya gelirlerinin büyük kısmını kiraya ayırarak ve zaruri ihtiyaçlarından kısarak orta nitelikte barınma koşullarına sahip bir konutta oturma eğilimi göstermekte, ya da düşük barınma koşulları gösteren, sağlıklı bir konutta oturma durumunda kalmaktadırlar¹⁵⁴.

Bazı yazarlar huzur ve güven sağlayan bir konutun ve çevrenin, içinde yaşayan insanların verimliliğini arttırdığı görüşünü ileri sürmektedirler. Bunlara göre, rahat yaşanabilir bir konutun ekonomiye katkısı, yalnız içinde yaşayanların verimliliğini arttırması değil, aynı zamanda konut yatırımları için gerekli yapı malzemeleri ve konuta yakın iş imkanlarını da arttırmaktadır¹⁵⁵. Bu görüşe göre, huzur ve güven sağlamayan bir konut ve çevre ortamı, insanların verimliliğini etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Konut probleminin toplumsal etkilerinin biride çok katlı konutların bulunduğu ortam olarak gösterilmektedir. Bilge Ogen'e göre, çok katlı konutların fiziksel planlamasının sonuçlarından birisi "yabancılaşma"dır. Ogen'e göre, çok katlı konutlarda, bloklararası uzaklığın fazla olması kaçınılmazdır. Bu da kişilerin birbirlerini tanımalarını ve birbirlerinin varlığından haberdar olmalarını güçleştirir. Bir blokta çok sayıda balkon, pencere ve insan vardır. Bu çok sayıda balkon, pencere ve insan, kolaylıkla "anonim" hale gelir. Birinin diğerinden farkı yoktur. Yalnızca

¹⁵⁴ Y. İnkaya, *a.g.e.*, s. 5.

¹⁵⁵ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikaları (Kentbilim İlkeleri)*, s. 273.

toprağa yakın olanlar gelip geçenlerden bir miktar haberdardırlar. Yukarı, yani üst katlara çıkıldıkça bu giderek azalır. Kısaca, çok katlı yapılarda oturmak iletişimi sınırlamakta ve aza indirmektedir¹⁵⁶.

3-13 Haziran tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilen HABİTAT II. etkinlikleri çerçevesinde yapılan bir dizi toplantılarda, konut, insan yerleşimleri, kentleşme, yaşanabilir bir çevre ve buna benzer birçok konu tartışılmış ve kamuoyuna duyurulmuştur. 10 Haziran 1996 İ.T.Ü., Gümüşsuyu konferans salonunda yapılan "Metropolün Ruh Sağlığı Üzerine Etkileri" konulu konferansta, konuşmacı Uzman Dr. Mecit Çalışkan, yerleşim birimlerinin ve alanlarının toplumsal tesirleri üzerinde de durarak, kırsal alanda kuvvetli olan akrabalık ve yardımlaşma olgusunun şehirde giderek yok olduğunu, kentteki insanların, belki daha çok insanla ilişki kurduğunu, ama bu ilişkinin menfaate dayalı çıkar ilişkisi olduğunu ve bu sebeple kent insanının bu çoğunluk içinde yalnız olduğunu söylemiştir. Bodrum katlarının izbe ve karanlık yerler olduğunu vurgulayan Mecit Çalışkan, bodrum katında yaşayan insanlarda "panik bozukluk" diye nitelendirilen problemlerin görüldüğünü, ayrıca yetersiz konut şartlarının, çocuklarda ruhsal bozukluklara sebep olabildiğini, bunun da toplumsal bir problem olduğunu¹⁵⁷ vurgulamıştır.

C. Konut Probleminden Etkilenen Kesimler

— Ülkemizde konut arzı ve dağılımının, gelir düzeyine dayalı tabakalaşma yapısı ve milli gelirin bölüşümü ile bire bir ilişkisi olduğu söylenmektedir. Spekülasyonun ve gösterişçi tüketimin de etkisi ile konut arzı, üst gelir gruplarına yapılmakta ve büyük oran tutan gelir gruplarının konut problemi çözümlenememektedir. Bunun en önemli nedenlerinden birisinin Türkiye'deki toplumsal yapıya bağlı olan gelir dağılımındaki dengesizlik ve farklılık olduğu ve bu gelir dağılımının Dünya'daki en dengesiz gelir dağılımlarından bir tanesi olduğu belirtilmektedir. Adaletsiz gelir

¹⁵⁶ Bilge Ogen, *Az Katlı-Yoğun Konutlar*, İstanbul 1989, s. 5.

¹⁵⁷ Mecit Çalışkan, "Metropolün Ruh Sağlığı Üzerine Etkileri", HABİTAT II., 10. 06. 1996.

dağılımının mekandaki yansıması ise, baskı ve yüksek gelir gruplarının doğrudan doğruya mekanın düzenlenmesi, biçimlendirilmesi ve paylaşılmasında etkili oldukları, dolaylı olarak ise hem mekanın hem de kaynakların uygunsuz ve ihtiyaca cevap vermeyen bir şekilde kullanılmasında söz sahibi olmaları şeklinde yorumlanmaktadır. Gerçekten de konut problemini, bugünkü durumu, sosyal yapıya uygun konut üretilemediği ve bu üretim ve bölüşüm ilişkilerinin dengesizliği, problemin temel nedenlerinden önemli biri olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁸. Sanayi işçileri, vasıfsız işçiler, memurlar ve işçiler ile dargelirliler bu dengesizlikten en çok etkilenen kesimler olmaktadır.

Ruhsatlı şehir konutlarının üretiminde önemli bir artış olmaması kentlerde görülen kira artışlarının başlıca nedenlerinden biri olmuştur. Bu durum konut problemini en çok hisseden dar gelirli zümrenin güç durumda kalmasına sebebiyet vermiştir. Çünkü şehirlerde yaşayan ücretliler, ücretlerinin yüzde 25-50 arasındaki bir oranını konut kirası olarak ayırmak durumundadırlar. Bu sebeple başka ihtiyaçlar için harcanabilecek aile fonlarının büyük bir kısmı barınma ihtiyacına ayrılmakta ve bu durum fiziki ve ruhi açıdan sağlıklı gelişmeyi engelleyen olumsuz bir etki yaratmaktadır¹⁵⁹.

Şimdi konut probleminden etkilenen ücretli ve dar gelirli grupları inceleyelim.

1. Ücretliler

1982 Anayasası 1961 Anayasası gibi Türkiye Cumhuriyeti Devletini yalnız bir hukuk devleti değil, "sosyal bir hukuk devleti" olarak nitelmiştir¹⁶⁰. Anayasamız bunun yanında "sosyal devlet" anlayışının gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çeşitli hükümler de getirmiştir. Bunlara örnek olarak ailenin korunmasını (madde 41), topraksız çiftçilerin topraklandırılmalarını (madde 44), çalışanların sosyal ve ekonomik tedbirlerle korunması ve adaletli

¹⁵⁸ Y. İnkaya, *a.g.e.*, s. 52.

¹⁵⁹ M. E. Erkal, *Sosyoloji (Toplumbilimi)*, s. 194.

¹⁶⁰ Şeref Gözübüyük-T. Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Ankara 1992, s. 31.

bir ücret rejiminin uygulanmasını (madde 49-55) ve herkesin sosyal güvenlik içinde yaşamasını sağlamak üzere gerekli önlemlerin alınması ve teşkilatın kurulmasını (madde 60) öngören hükümleri gösterebiliriz¹⁶¹. Birçok tartışmayı da beraberinde getiren "sosyal hukuk devleti" kavramı çok yönlü ve siyasal bir kavramdır. Şeref Gözübüyük'e göre, "bu kavramdan genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi ve onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı, onları siyasal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet" anlaşılır¹⁶².

Her hizmet kolu, milli gelirden daha büyük pay alma yarışı içindedir, diyebiliriz. Bu pay alma yarışını, memur ve hizmetliler siyasal tesir ve sosyo-politik sistemiyle, serbest meslekte çalışan serbest işçiler fiyatlarını belirleyip pay alma çabası içindedirler¹⁶³.

Birçok toplumda olduğu gibi Türkiye'de de Devlet en büyük işveren durumundadır. Kamu kesimi sözkonusu olunca belirtilmesi gereken en önemli nokta hizmetin genişliğinin, yaygınlığının ve çeşitliliğinin doğurduğu, çalışan insan sayısındaki çokluk ve farklılık değildir. Bu kesimdeki işlerin önemli bir bölümünü, insanların topluca faydalandıkları, birimlere bölünmesi imkansız, çalışanların marjinal produktivitelerinin ölçülmesi imkanı bulunmayan işler teşkil eder. Devlet için kâr edip, kârdan masraf yapmak, mesela; teşebbüs kazancından ücretleri ödemek çoğu hallerde sözkonusu değildir. Bu sebeple kamu hizmetinde çalışanların ücretleri "memur rejimi" denilen ve statüsünün devletce tek taraflı olarak bir usul içinde ayarlandığı görülmektedir. Bu üsule göre devlet kamu hizmetinde çalışacakların statülerini hazırlarken ücret rejimlerini de düzenler. Bu durum zor ve karışık bir iştir. Çünkü devlet işlerinde çalışanların yaptıkları hizmetlerin çoğu, özel kesimde karşılığı olmayan şeylerdir. Öyle kadrolar vardır ki tektir. Mesele, asgari ücreti esas alıp, marjinal

¹⁶¹ Turgut Akıntürk, *Temel Hukuk*, T.C. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Yayınları No. 17, 6. Baskı, Eskişehir 1994, s. 21.

¹⁶² T. Akıntürk, *a.g.e.*, s. 31.

¹⁶³ A. Kılıçbay, *Türk Ekonomisi*, 4 Baskı, Ankara. 1992, s. 327.

prodüktiveye bakıp ücreti tesbit etmek suretiyle işin içinden çıkılacak gibi değildir¹⁶⁴.

Anayasa'nın 55. maddesinde genel olarak "çalışanların yaptıkları işe uygun, adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli" önlemlerin devlet tarafından alınacağı kuralı yer almıştır¹⁶⁵.

Bu kural 1961 Anayasa'sının 45. maddesinde insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi için elverişli adaletli bir ücret şeklinde tarif edilmişti. ¹⁶⁶

A. Memur

Kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlere "memur" denilir. Bu sayılanlar dışında kalan kurumlardaki araştırma, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde çalışanlar da memur sayılmaktadır¹⁶⁷.

Anayasa'nın bu hükmü, kamu kuruluşlarının yardımcı görevlileri olan hizmetlileri içine almaz. Kanuni olarak bu hüküm ile idare hukukuna tabi asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar eliyle yürütüleceği öngörülmekte ve bu görevlerin hizmetli ve işçi durumunda bulunanlara verilmesini yasaklamaktadır¹⁶⁸.

Memura Devlet ve kamu tüzel kişiliklerinde çalıştığı için kamu görevlisi de denilmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi deyimi, çeşitli kamu kuruluşlarında çalıştırılan ve hukuki durumları birbirinden farklı olan görevlileri içine almaktadır. Bu anlamda kamu kurumlarında görevlendirilen Cumhurbaşkanı ve Başbakan'dan işçi konumundaki herkes bu kategoride yer alır¹⁶⁹. Bu se-

¹⁶⁴ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, cilt 1, 3. Baskı, Ankara 1980, s. 212.

¹⁶⁵ Ş. Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Ankara-1976, s. 213.

¹⁶⁶ S. Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 213.

¹⁶⁷ 657. Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Md. 4.

¹⁶⁸ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Ankara 1976, s. 191.

¹⁶⁹ Ş. Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 190.

bepile kamu görevlilerini, kamu yönetiminin insan ögesi diye de tarif edebiliriz¹⁷⁰.

657 sayılı kanun çerçevesinde çalışma şartları sosyal haklar ve sigorta güvencesinde istihdam edilen kamu görevlileri toplumun sosyal, ekonomik ve idari mekanizmasına hayat vermektedirler. Elleri her hangi bir üretim aracı ve sermaye olmaksızın, eğitim yoluyla statü kazanan bu vasıflı kimselerin, sanayileşme süreci içinde önemli bir yer tuttuğu görülmüştür¹⁷¹.

Kamu görevlisi deyimi çoğu kez biri dar, diğeri geniş olmak üzere iki anlamda kullanılabilir. İster dar anlamda, ister geniş anlamda olsun, birinin kamu görevlisi olması için kamu kesimindeki bir kuruluşa bağlı olarak çalışması gerekir*. Kamu hizmeti gören herkes kamu görevlisi sayılmamaktadır. Mesela; avukat kamu hizmeti görür. Kamu hizmeti gören avukatın kamu görevlisi olabilmesi için, bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışması gerekir. Serbest çalışan bir avukat kamu görevlisi sayılmaz. Geniş anlamda kamu görevlileri deyimi içine, kamu kesiminde çalışan herkes girer. Dar anlamda kamu görevlileri deyimi ise, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtildiği gibi kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli

¹⁷⁰ Ş. Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 4. Baskı, Ankara 1991, s. 116

¹⁷¹ Erkal, Mustafa E., *Sosyoloji (Toplumbilimi)*, 6. Baskı, İstanbul 1995, s. 20.

* Önemli bir sosyal değişme olan sanayi ihtilali bir çok sosyal kuvvetin toplum yapısı üzerinde etkili olması ile gerçekleşmiştir. Sanayi ihtilali her ülkenin kendine özgü sosyal ve ekonomik şartları karşısında farklı dönemlerde ortaya çıkmıştır. Bir çok değişiklikleri ve yenilikleri de beraberinde getiren sanayileşmenin ortaya çıkardığı değişikliklerden bazıları şunlardır: Doğuştan elde edilen statüleri sarsmış, eğitim yolu ile statü kazanma eğilimlerini arttırmıştır. Kitle üretimi ve tüketimi gündeme gelmiştir. Mesleki farklılaşmanın artışı ile işbölümü gelişmiş, batının ikili sınıf yapıları sarsılmıştır. Artan orta sınıflaşma, sosyal tabakalaşma piramidinde çoğulcu ve kademeli bir farklılaşmanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Eski orta sınıflara (esnaf-zanaatkar-küçük çiftçi vb.) ilaveten yeni orta sınıfları (işletme yöneticileri müdürler, muhasebeciler, teknik elemanlar, aydınlar) doğurmuştur. (Mustafa Erkal, *Sosyoloji (Toplumbilimi)* 6. Baskı, s. 246).

Çağımızda orta sınıflaşma içerisinde yeni orta sınıfların daha fazla önem kazandığı görülmektedir. Elleri her hangi bir üretim aracı ve sermaye olmaksızın eğitim yoluyla statü kazanan bu vasıflı kimselerin sanayileşme süreci içinde önemli bir yer tuttuğu görülmüştür. Sanayileşen ve sanayileşmekte olan ülkelerde, batılı terimle Beyaz Yakalı Sınıfın bulunduğu insan gücü kaynağı gerek sayı ve gerekse nitelik bakımından dikkat çekmektedir. (M. Erkal, *a.g.e.*, s. 23-24).

görevleri yürüten kişileri kapsar. Bunlar devlet memurları ile diğer kamu görevlileridir.

"Diğer kamu görevlileri deyimini 1982 Anayasası ile hukukumuza girmiştir. Bunlar da memurlar gibi genel idare esaslarına göre, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten görevlilerdir. Bunların da memurlar gibi nitelikleri, atanmaları görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Memurların dışında kalan diğer kamu görevlileri kapsamına, hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi ayrı personel rejimine tabi olan kamu görevlileri girmektedir". Devletin siyasal yapısını oluşturan görevliler ile, özel hukuka tabi olan ve kamu kesiminde çalışanlar da dar anlamda kamu görevlileri deyiminin dışında kalmaktadırlar¹⁷².

Memurların da içinde bulunduğu kamu görevlilerini bağlı buldukları kuruluşlar yönünden üç ana grupta değerlendirebiliriz:

a- Devlet Görevlileri— Kamu görevlilerinin çoğunluğunu teşkil eden bu guruba esas itibariyle genel ve katma bütçeli kurumlardan maaş alan kamu görevlileri girer.

b- Mahalli İdare Görevlileri— Belediyelerde, il özel idarelerinde ve köylerde çalışan kamu görevlileri ile mahalle muhtarları bu kategoride yer alır.

c- Kamu İktisadi Kuruluşları— K.İ.T.'lerde çalışanlar bu gruptadır¹⁷³.

Yürürlükte olan mevzuata göre ülkemizde kamu görevlileri hukuki durumları yönünden "devlet memuru", "sözleşmeli personel", "geçici personel", ve "işçi" olmak üzere dört grupta toplanmıştır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun uygulan-

¹⁷² Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 116-117.

¹⁷³ Şeref Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 117.

dığı kamu kuruluşlarında, bu dört çeşit kamu görevlisi dışında kamu görevlileri kullanılamaz¹⁷⁴.

Kariyer ilkesine göre düzenlenen Türk personel sisteminde sınıflandırma personel açısından yapılmış bir sınıflandırmadır. Memurların gerek yaptıkları işe, gerekse ortak yetiştirme durumlarına göre ayrıldıkları mesleki statü sınıfları şunlardır:

Mülki İdare Amirliği Sınıfı: Vali, kaymakam ve maiyet memurlarını ihtiva eder.

Genel İdare Hizmetleri Sınıfı: Yönetim ve büro işleriyle uğraşan memurlar bu kategoridedir.

Teknik Hizmetler Sınıfı: Mühendis, mimar, kimyager, jeolog, matematikçi, istatikçi vs. teknik meslek görevlilerinden oluşan görevliler.

Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Tabib, diştabibi, eczacı, veteriner ile yardımcı sağlık memurları ebe ve hemşireleri ihtiva eder.

Eğitim ve Öğretim Sınıfı: Eğitim öğretimle uğraşan öğretmenlerden oluşur. YÖK'e bağlı üniversite öğretim kadrosu bu sınıfa girmez.

Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Kamu kuruluşlarında çalışan avukatları içine alır.

Din Hizmetleri Sınıfı: Din eğitimi görmüş olup dini görev yapan imamlar, müezzinler, vaiz ve müftüleri içine alır.

Emniyet Hizmetleri Sınıfı: Polis, komiser, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürleri bu guruptadır.

Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı: İç ve dış güvenlik konusunda haber alma için çalıştırılan elemanlar bu sınıfa girer.

¹⁷⁴ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 190.

Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Kurumlarda evrak getirip götürme, büroları temizleme gibi yardımcı işlerde çalışan odacılar, hademeler ve kaloriferci gibi görevlilerden oluşur¹⁷⁵.

Devlet memurlarının tabi olduğu "Personel Kanunu", her sınıfa girecek kamu personelinin tahsil dereceleri gözönünde bulundurularak, ilk giriş sırasında alınacakları derece ve kademelerle, kariyerlerini tamamladıkları zaman yükselebilecekleri en son mertebeyi tesbit etmiştir. Yüksek öğrenim görmemiş kamu personelinin terfilerine ve yükselebilecekleri maaş derecesine ait farklı uygulamalar eski kanunlarda da yer almıştı. 36. madde, ilk öğrenim gördükten sonra kamu hizmetine girenlerin en alt derece olan 15. dereceden başlayıp 7. derecenin son kademesine kadar yükselebileceklerini, ortaokulu bitirdikten sonra devlet memurluğuna alınanların 14. derece ile başlayıp 6. derecenin son kademesine kadar yükselebileceklerini, lise mezunlarının 13/3. dereceden göreve alınacakları ve 4. derecenin son kademesine kadar yükselebileceklerini, lise öğrenimini tamamladıktan sonra en az iki veya daha fazla yıl süre ile yüksek öğrenim görmüş olanların kariyerleri sonunda 1. dereceye kadar yükselebilecekleri karara bağlanmıştır¹⁷⁶.

Devlet Personel Kanunu, memurun derecelenme sistemine bağlı dikey ve yatay ilerleme yoluyla ücretlerini arttırma sistemini getirmiştir. Sözleşmeli personel statüsüyle istihdam edilen personelin belirli bir süre ve karşılıklı sözleşmeye dayanan ücreti dışında bütün özlük haklarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduğu görülmektedir. Her ne kadar sözleşmeli personelin ücret durumu tepeden inme ve emrivaki olarak tek taraflı uygulanıyorsa da bu durum Sözleşmeli Personel Çalıştırma Kanunu'na aykırı bir şekilde uygulanmaktadır.

Devlet memurlarının ücret düzeyi, devletin içinde bulunduğu ekonomik zorluklar ve kronik enflasyon sebebiyle devamlı eridiğinden her yıl ücret ayarlaması yapılmakta ve ücretler belirli

¹⁷⁵ Örnek Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul 1989, s. 200-201; Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 184-185.

¹⁷⁶ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 146; Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, cilt 1, s. 231-232.

bir usul çerçevesinde arttırılmaktadır. Bu artışın miktarı her zaman tartışılan bir konu olmuştur*. Dünyanın başka ülkelerinde de uygulanmakta olan Değişen Katsayı Sistemi'ne göre ücretler tesbit edilmektedir. Değişen Katsayı Sistemi ücretlerle fiyat ve milli gelir arasında ilişki sağlama esaslarını gütmektedir. Katsayının kanuna ekli gösterge tablosundaki her derece ve kademe için gösterilmiş rakamın ne ile çarpılıp çoğaltılarak ücretlerin miktar olarak belirlenmesi ise yıllık bütçelerle tesbit edilmektedir¹⁷⁷.

Bir de tesbit edilen ücretlerden vergi alınması meselesi vardır. İktidar prensibi, herkesin gücü oranında vergi ödemesini öngörmektedir. O halde vergi ödeme gücünün sınırı ne olmalıdır ve nasıl tesbit edilecektir. "Fizyolojik yaşantının gerektirdiği miktardan vergi alınmamalı" görüşünün yanında, "sosyal sınıfların hayat seviyesine göre yani kültürel seviyeye göre veya medeni saviyeye göre tesbit edilmelidir" görüşü vardır. Bu görüşlerin hepsinde doğruluk payı bulunmakla birlikte, her ferdin geçimi için gerekli

* 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun gerekçesinin bir yerinde de "Cumhuriyet devrinin Memurları Kanunu ve Barem Kanunları devlet personelinin hukuki ve mali statüsünü bazı esaslara bağlamak, usullerde, haklarda ve vecibelerde eşitlik sağlamak için önemli adımlardır. Ancak bu kanunların kendi devirlerindeki şartlar içerisinde sağlayabildikleri nisbi düzeltmeler ve ayarlamalar, hayatın ve özellikle Türkiyedeki şartların gösterdiği önemli değişiklikler karşısında gerçeklerin çok gerisinde kalmaya başlamış, sistemin bünyesinde önemli gedikler açılmıştır. İkinci Dünya harbinden sonraki yılların şartları Devlet personelinin ücret rejimini hayat pahalılığının artışına ayak uyduramaz hale getirmiştir. Sisteme bağlı kalmak zorunda kalan idareler, ya en ehliyetli personelin ellerinden çıktığını, kendilerinden uzaklaştığını ya da çalışmalarda verimin azaldığını, devlete hizmet etme şevkinin kırıldığını görmüşlerdir. Yine gerekçenin başka bir yerinde de Kamu Personelinin ücret sistemleri" arasında paralellik sağlamak ve ücret denkliği kurmak denilmektedir. Oysa uygulama farklı olmuştur.

Devletin, memuruna uyguladığı düşük ücret politikası, mesleğe karşı bağlılığı gevşetmiş, memuru gelecek endişesine sevk etmiştir. Bu sebeple memur farklı imkan sağlayan devlet kuruluşlarına geçme yollarını zorlanmış ayrıca özel sektöre geçme, avantaj halini almıştır. Böylece yetişmiş ve yetişmeye müsait elemanların devlet hizmetinden uzaklaşması veya verimin düşmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamu personelinin geçim gücünün devam ettiği sürece bürokrasiye yönelen tenkitlerin sona ermesi mümkün değildir. Kafası geçim gücünün düşüncesi ile meşgul olan kamu personelinin bu endişesini bir kenara iterek bunun yerine görev aşkı ve sorumluluk duygusunu yerleştirmek imkansızdır. (Osman Meriç, "Meşrutiyet ve Cumhuriyet Dönemlerinde Memurların Maaşlarını Düzenleme Teşebbüsleri", Türk İdare Dergisi, sayı 366, Mart 1985, Ankara s. 9-15.)

¹⁷⁷ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, cilt 1, s. 234.

olan asgari miktarın birbirinden farklı olması konuyu zorlaştırmaktadır¹⁷⁸.

Türkiye'de asgari ücretten de vergi alınması gelir durumu itibarıyla sıkıntı içerisinde olan ücretli kesimi çok zor duruma düşürmektedir. Asgari ücretten kesilen vergi miktarı % 25 dir. Bu miktar asgari ücretin tesbitinde gözönünde bulundurulmamaktadır.

Asgari ücretin vergi dışı bırakılması 1991'de mevcut hükümet programına alınmasına rağmen uygulama bölgesel ve çok sınırlı bir şekilde başlamış üstelik ücretin küçük bir bölümü dahil edilmiştir.

Bir dönemin Maliye ve Gümrük Bakanlığını da yapan Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli'ye göre; "maaş ve ücretler, her zaman toplumda tartışılan meslekler ve guruplar arası çekişme yaratan bir konudur... Memur kesiminin tümü bütçeden pay almaktadır. Bütçelerin personel harcamaları, bütçe kesin hesaplarından çıktığı için elimizde oldukça güvenilir bir analiz yapabilecek bilgi mevcuttur. Tablo (6-1) incelendiğinde 1975-1993 yılları arasında personel ödemeleri, bütçe harcamalarının % 38'i ile % 22'si arasında büyük dalgalanma göstermektedir. Ancak memurun milli gelirdeki payına bakıldığında, pastadan aldığı payda, daha fazla bir dalgalanma olduğunu görmekteyiz. Mesela 1978 yılında % 3.5'e düşmüştür. 1975-1993 arasında 19 yıllık ortalama ise % 5.8'e gelmektedir. Maaşlar 1981 yılına kadar bu ortalamanın üzerinde iken, 1981-88 yıllarında sözkonusu ortalamanın altında kalmış, ancak 1989 ve 1993 yıllarında bu ortalamanın üstüne çıkmıştır.

Eldeki mevcut bilgilere göre memur sınıfı toplam nüfus içinde izafi olarak büyümüştür. 1975 yılında, 100 kişiye 15.1 memur isabet ederken, bu tedricen büyümüş ve 1990 yılında 23'e çıkmıştır. Memur adedi büyürken konsolide bütçeden memurlara ödenen pay, GSMH'nin; 1975 yılında % 6.3, 1980 yılında % 6.5, 1985 yılında % 3.5 ve 1993 yılında % 8.9 olmuş, adet fazlalaşmasından ötürü memurun pastadan aldığı pay izafi olarak küçülmüştür.

¹⁷⁸ H. Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 5. Baskı, İstanbul, 1983, s. 272-275.

1975 yılında, ortalama yıllık maaş brüt 70.400 TL iken müteakip yıllarda devamlı düşüş göstermiş ve 1975 yılı sabit fiyatlarla, mesela 1980 yılında 48.300 TL, 1985 yılında 31.300 TL'ye gerilemiş ve nihayet 1990 yılında yapılan büyük iyileştirme sonucu rakam 70.600 TL'ye gelebilmiştir. 1993 rakamlarıyla 94.700 TL dir. Bir başka deyişle, pastanın büyümesinin de memur maaşlarına yansıtılmadığı görülmektedir. Pasta payını, ortalama yıllık personel ücretinin, fert başına düşen milli gelire bölümü olarak tarif edersek, 1975 yılında ortalama maaş, fert başına düşen milli gelirin 4.15 katı iken 1980 yılında 2.31 katına, 1985 yılında 1.59 katına ve 1993 yılında ise 3.35 katına kadar gerilemiştir...

1986 yılına kadar KİT personeli de memur sınıfından sayılırken, o yıl içinde bu personel peyderpey sözleşmeli statüye geçirilmiş ve onların ücret artışları konsolide bütçeden ücret alan memurdan biraz daha iyi bir durum göstermiştir.

Ayrıca, son yıllarda birçok kamu kurumunun üst yönetimi sözleşmeli statüye geçirilmiş, böylelikle durumları izafi olarak biraz daha düzeltilmiştir.

Ortalama olarak memurun günlük brüt ve net (vergi iadesi dahil) maaşı hesap edilerek, ortalamada pasta payının aynı kalması halinde olması gereken net günlük maaş bulunmuş ve topluca Tablo (6.2) de gösterilmiştir. Hesaplama 1963 yılındaki pasta payının sabit kalması halinde, ortalamada 1993 yılı sonunda günlük maaşın net 366.060 TL (10.981.800 TL/Ay) olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. (1993 yılı ortalama memur maaşı net: 4.072.089 TL'dir) Tabiatıyla burada GSMH'nin 1963 yılı bölüşümü doğru mu idi sorusu da sorulabilir. Tabloda görüldüğü gibi memurun durumunun 1971 yılından sonra süratle bozulmağa başladığı anlaşılmaktadır¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ekrem Pakdemirli, *Ekonominin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, 2. Baskı, İstanbul, 1991, s. 101-102.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bütçe Harcaması	113	154	235	335	397	1078	1516	1922	2612	3784	5395	8311	12791	21446	38871	68527	130263	221658	484007
Personel Harcaması	43	57	75	120	201	350	405	553	671	925	1275	1840	2995	5053	12539	26464	49210	94076	169532
Per. Harc. Bütçe Harc. %	38.1	37.0	32.3	35.8	33.7	32.5	26.7	22.8	25.7	24.4	23.6	22.1	23.4	23.6	32.3	38.6	37.8	42.4	35.0
Gayri Safi M. Hasıla Payı%	6.3	6.7	6.9	7.3	6.1	6.5	5.0	5.2	4.8	4.1	3.5	3.5	3.9	3.9	5.4	6.7	7.9	8.8	8.9
Memur Sayısı 1000	611	696	773	877	957	995	994	1000	1016	1093	1119	1153	1268	1281	1290	1311	1386	1420	1570
Per./Toplam Nüfusx1000	15.1	17.0	18.6	20.6	240	22.2	21.8	2.4	21.2	22.3	22.1	22.4	24.0	23.6	23.2	23.0	24.0	24.2	26.2
Yıllık Brüt Maaş 1000 TL.	70.4	82	97.6	136.9	2101	351.9	407.4	568.1	660.2	846.3	1139	1596	2362	3944	9718	20186	35805	66250	107982
Toplam Eşya Fiyat End. (Yıl Ort.)	100	115	143	218	358	743	1016	1290	1684	2531	3626	4698	6204	10441	17709	27112	42104	68252	108110
Tüketici Fiyat End. (Yıl Ort.)	100	116	142	218	354	713	956	1227	1612	2392	3468	4668	6482	11368	19280	30906	51311	87281	144974
Yıllık Brüt Maaş End.	100	116	139	194	228	500	579	786	938	1202	1618	2267	3355	5602	13804	28170	59807	94105	153380
Yıllık Brüt Maaş Sabit Fiyat (1000 TL.)	70.4	70.1	67.1	67.5	689	48.3	39.4	41.0	39	33.4	31.3	33.5	35.8	36.1	53.3	70.6	80.4	92.3	94.7
Personelin Maaş/GSMH/Kişi	4.15	3.93	3.69	3.54	3.25	3.92	2.31	2.41	2.24	1.83	1.59	1.58	1.63	16.2	2.32	2.86	3.27	3.52	3.39
Endeks (Maaş GSMH/Kişi)	100	95	83	35	78	70	56	58	54	44	38	38	39	39	56	69	79	85	82

Tablo - 1 . Bütçe Büyüklükleri ve Personel Harcamaları 1975-1993* (Milyar TL.)

* Pakdemirli, Ekrem, *Ekonominin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, Tablo 6.1: Bütçe Büyüklükleri ve Personel (Konsolide Bütçeye Dair Olanlar Yıl Ortalama Sayıları GSMH Yeni Serisi) Harcamaları, İstanbul 1991.

Maaşların yıllara dağılımında, ücret politikasının genelde memurların aleyhine bir seyir takip ettiğini görmekteyiz.

Tablo.2 -

YILLAR	MAAŞ MALİYETİ (TL) (1)	NET MAAŞ (TL) (2)	CARİ FİYAT GSMH/Kişi Artışı (%) ENDEKS (3)	OLMASI GEREKEN NET MAAŞ (TL) (4)	PASTA PAYI Endeks (5) (2/4)
1963	977.4	776.1	100	776.1	100.0
1964	1.175.4	905.1	104.1	807.9	112.0
1965	1.244.1	952.8	108.5	842.1	113.0
1966	1.304.1	997.8	127.1	986.4	101.1
1967	1.072.0	1.033.5	137.6	1.067.7	96.8
1968	1.474.0	1.125.6	208	1.614	0.70
1969	1.648.8	1.114.5	228	1.769	0.63
1970	2.287.7	1.500	254	1.971	0.76
1971	2.663.7	1.723	311	2.414	0.71
1972	2.747.4	1.766	367	2.848	0.62
1973	2.964.9	1.883	453	3.516	0.54
1974	3.765	2.262	611	4.742	0.48
1975	3.333	3.064	752	5.836	0.52
1976	6.421	3.574	927	7.194	0.50
1977	8.372	4.451	1.174	9.111	0.49
1978	12.351	6.654	1.719	13.341	0.50
1979	18.090	9.465	2.871	22.282	0.42
1980	26.367	12.346	5.336	41.413	0.30
1981	32.100	18.414	7.836	60.815	0.30
1982	44.900	25.222	10.171	73.222	0.32
1983	57.070	33.870	13.085	101.553	0.33
1984	81.000	56.220	20.547	159.465	0.35
1985	84.100	74.250	31.740	245.334	0.30
1986	108.870	95.970	44.930	348.700	0.28
1987	173.250	147.720	64.210	498.300	0.30
1988	289.200	245.700	108.132	839.200	0.29
1989	716.400	594.600	186.258	1.445.500	0.41
1990	1.229.411	697.227	312.800	2.427.600	0.29
1991	2.129.411	1.240.857	482.000	3.740.800	0.33
1992	3.854.811	2.401.155	836.300	6.490.500	0.37
1993	6.438.772	4.072.089	1.415.000	10.981.800	0.37

Ortalama Maaş Maliyeti ve Ele Geçen Net Maaş (Vergi iadesi dahil, Aylık TL.)¹⁸⁰

¹⁸⁰ Ekrem Pakdemirli, a.g.e., s. 107, (yeniden düzenlenmiş tablo) Tablo 6.2.

Türkiye'de zengin ile fakir arasındaki iktisadi uçurum kronik hale gelmiş enflasyon faktörünün de etkisiyle ücretli kesimi de içine almıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında kuvvetli bir orta sınıf görünümünde olan memur kitlesi, ekonomik sıkıntılar ve enflasyon baskılarına maruz bırakılmalarının yanında ücretlerdeki reel gerileme ile ekonomik olarak orta sınıftan bir alt kümeye düşmüşlerdir. Tek maaşla geçinemeyen memur kitlesi çoğunlukla ek iş yapma, ailece çalışma veya devamlı aile desteğine muhtaç duruma düşmüştür. Statü olarak orta tabakadan görünen bu kesimin kronik hale gelen ekonomik sıkıntısı sosyal ve fiziki yaşantılarında problemlere yolaçtığı gibi ailevi hayatlarına da etki etmektedir. Ailede tek kişinin çalışması durumunda bu etki daha da fazlalaşmakta, istikbalini düşünememe endişesi ile beraber durum daha da karamsar bir görüntü oluşturmaktadır. Ailede birden fazla kişinin çalışması ile gelir bazen ikiye veya daha fazlaya katlandığından bir kooperatife girebilme veya bir konut edinebilme gücü, ekonomik olarak ortaya çıkabilmektedir.

B. İşçiler

Geçmiş dönemlerde nazari olarak ücretlilerin üçlü bir ayırma tabi tutulması usulden sayılmıştır. Bu usule göre memurlar, müstahdemler ve işçiler bu üçlü ayırımın unsurlarıydı. Fakat tatbikattaki güçlüklerden dolayı bu ayırım kalkmıştır. Bugün ülkemizde ücretliler, memur ve işçi diye ikiye ayrılmaktadır. Memurlar kamu hizmeti gören ve Devlet Personel Kanunu'na tabi olan kimselerdir. İhtiyarlık sigortası yönünden T. C. Emekli Sandığı'na bağlıdır¹⁸¹. İşçiler bir hizmet akdi ile fikri veya bedeni emeğini işverenin emrine arz eden ve işverene ait bir işte ücret karşılığında çalışan insanlardır. İş kanunumuza göre "bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir ücret karşılığı çalışan kişiye işçi" denilmektedir.

¹⁸¹ Sabahattin Zaim, *Çalışma Ekonomisi*, 7. baskı, İstanbul 1986, s. 145.

İşçiler kendi aralarında vasıf yönünden üç kademeye ayrılır:

- Vasıflı işçiler
- Yarı vasıflı işçiler
- Vasıfsız (düz) işçiler¹⁸²

Bağımlı çalışanlara uygulanan çalışma rejimini iki temel grupta toplamak ve çalışan ile çalıştıran arasındaki bağımlılık ilişkisini kuran işlemlerin hukuki niteliklerinin farklı olduğunu belirtmek mümkündür. Bu özelliklere dayanarak ikiye ayrılabilenlerimiz çalışma rejiminin ilki Statü Rejimi'dir. Bu rejimin temel ilkeleri sosyal statüye dayanan ve Devlet Memurları'nı içine alan rejimdir. İkincisi ise Sözleşme Rejimi'dir. Sözleşme temeline dayalı bu çalışma rejimi, bağımlı çalışanlardan ve "işçi" olarak nitelendirilenlerin rejimidir. Bu rejimin özelliklerini de "sözleşme" kavramı içerisinde açıklamak mümkündür¹⁸³.

Toplu sözleşme imkanı olmayan yerlerde, genelde patronun işçi ile münasebeti ve anlaşmaları neticesinde ücretler belirlenmektedir. 1991 yılı itibariyle ülkemizde 3.5 milyon işçinin ancak % 60'ı toplu sözleşme hakkına sahiptir. 1960'lı yıllardan beri bu grup grev hakkını kullanarak, sözleşme masasına oturmakta ve ücretleri belirlenmektedir. Yine 1991 yılı rakamlarıyla, sigortasız çalıştırılan işçi sayısının da 700 bin olduğu tahmin edilmektedir¹⁸⁴.

Toplu sözleşme hakkına sahip olan işçilerin, bu haktan yararlanamayan ve asgari ücret çerçevesinde kalan çalışanlara göre, ekonomik durumları daha iyi olduğundan biz daha çok, Asgari Ücretli işçi üzerinde durmak istiyoruz.

"Sosyal siyaset yönünden ücret mefhumu ikiye ayrılabilir:
1) Verime göre ücret 2) İhtiyaca göre ücret.

¹⁸² S. Zaim, *a.g.e.*, s. 146.

¹⁸³ Mesut Gülmez, "İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum", Prof. Dr. İbrahim Yasa'ya Armağan, s. 240-241.

¹⁸⁴ Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, s. 103.

Verime göre ücret iktisadi bir kavramdır. Herkesin yaptığı işin değerine ve zahmetine göre ücret almasını ifade eder. Halbuki ihtiyaca göre ücret sosyal bir kavramdır. Burada ücret bir istihlal âmilî olan emeğin bedeli olarak değil, cemiyetin ve hayatın temelini teşkil eden insanın yaşamasını mümkün kılan bir gelir kaynağı olarak mütalaa edilir".

İşletmeler kâr gayesi ile ihtiyaca göre ücreti kabule yanaşmak istememekteler. Çünkü ihtiyaç işçinin bekâr, evli ve bakmakla mükellef olduğu ailenin üye sayısına göre değişebilir. Bu sebeple Devlet ülkenin tamamında geçerli olmak üzere bir "asgari ücret" uygulamasına karar vermiştir. 1936 yılında iş kanununa asgari ücretle ilgili bir madde konmuş fakat uygulanamamıştır. 1951 ile 1967 yılları arasında mahalli komisyonlar marifetiyle asgari ücretler tesbit edilmiş fakat uygulama ancak "Çalışma Bakanlığı'nın lüzum gördüğü yerlerde ve işlerde" yapıldığından, bütün ülkeyi kaplayan asgari ücretler gerçekleştirilememiştir. 1475 sayılı İş Kanunumuz, asgari ücretlerin tesbitini 33. maddesi ile düzenlemiş ve bu yetkiyi Ankara'da bulunan ve kararları kati ve nihai olan bir merkezi ücret komisyonuna vermiştir. Mahalli komisyonlar kaldırılmış ve 1974 yılından itibaren asgari ücretler ülke çapında tesbit edilmeye başlanmış ve asgari ücretin yenilenmesinde enflasyonun durumuna bakılmıştır¹⁸⁵.

Asgari ücretin geçinme şartlarını karşılayamayacak ölçüde düşük belirlenmesi, bu ücretin bir takım sosyal yardımlarla yükseltilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu sosyal yardımlar, yemek yardımı (yemek yemeyenlere iâşe bedeli), doğum yardımı, evlenme yardımı, ölüm yardımı, gerektiğinde doğal felaket yardımı, sabun-havlu yardımı, kira yardımı, kreş ve çocuk bakım yardımı, giyim ve koruyucu madde yardımı, süt veya yoğurt yardımı gibi yardımlardır.

Bu yardımların, derde deva olmayan küçük çaplı yardımlar olduğunu söylememiz gerekir. Mesela bizim konumuzu ilgilendiren kira yardımı hakkında misal verelim. Türk Kamu-Sen ile Petrol-İş

¹⁸⁵ S. Zaim, *a.g.e.*, s. 203-204.

Arasında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı için Akdedilen, 01.01.1991-31.12.1992, İşletme Toplu İş Sözleşmesi, Esas Nüsha, 32. sahifede, "Kira Yardımı olarak işçilere her ay, 30.000 TL. (Otuz bin TL.) ödenecektir"¹⁸⁶ şeklinde belirlenmiştir.

Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki 3320 Sayılı Kanun 01.01.1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve muhtelif zamanlarda yardım miktarında değişmeler olmuştur. 1995 yılı sonuna kadar uygulanan yardım miktarı, 01.01.1991 tarihinden geçerli olmak üzere, yardımdan yararlanılacak süreye bağlı olarak 17.500-80.000 TL./Ay arasında tesbit edilmiştir¹⁸⁷.

3320 sayılı konut edindirme yardımı çerçevesinde son yıllarda fonksiyonunu tamamen kaybeden bu yardım hiç arttırılmamış ve 80.000 TL. (seksen bin TL.)'de dondurulmuş idi. Kanun ve yapılan 80 bin liralık yardım 30.12.1995 tarihinden itibaren yayımlanan bir kararname ile kaldırılmıştır.

Konut için toplanan ve biriktirilen bu fonun miktarı henüz açıklanmamakla beraber ne olacağı da bilinmemektedir. Bu fonun konut sektöründe ve işçilere yönelik olacak şekilde kullanılması, konut probleminin çözümüne katkıda bulunacaktır.

1996 yılı Haziran ayı itibariyle asgari ücretin 0-16 yaş için için ayrı - 16 yaş ve sonrasının ise ayrı belirlendiğini ve bu ücretlerin daima tartışma konusu olduğu bilinmektedir. 0-6 yaş için brüt asgari ücret, 7.087.500 TL.'dir. Bu ücretin neti ise 4.749.000 TL.'dir.

16 yaş ve sonrası uygulanan asgari ücret ise:

Brüt: 8.460.000 TL.

Net: 5.739.000 TL.

¹⁸⁶ Naci Ünsal, Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu, Ankara 1992, s. 35.

¹⁸⁷ N. Ünsal, *a.g.e.*, s. 52.

Bu ücretler her zaman tartışma konusu olmuş ve ailelerin mutfak masrafı ve geçinme endeksleriyle daima tenkid konusu olmuştur.

Üretim unsurlarından biri olan emeğin fiyatı şeklinde ele alınan ücretler, iktisadi ve sosyal hayatta çeşitli tesirleri olan çok cepheli bir konudur. Zira ücretler, gerek emeği mukabilinde çalışan insanların gelirini ve hayat seviyesini tayin eden bir unsur olarak gerek sanayi ve gelişmesine tesir eden mühim bir maliyet unsuru olarak ve o cemiyette sosyal adaletin tecelli nisbetini gösteren bir gösterge olarak çok cepheli bir mahiyet arz etmektedir. Ücret herşeyden önce, emeği mukabilinde çalışan insanların yegane gelir kaynağını teşkil ettiği için, bir memlekette işgücünün büyük bir kısmının satınalma gücü olarak önem ifade etmektedir. Bu durum aynı zamanda işgücünü temsil eden büyük bir vatandaş kitlesinin, aileleriyle birlikte, hayat seviyesini tayin etmesi¹⁸⁸ bakımından önem arz etmektedir. Çünkü aile toplumun esasıdır. Onun sağlam temellere dayanması, maddi külfetlerin baskısı altında yıpranmaması gerektiği¹⁸⁹ savunulmaktadır.

2. Dargelirliler

Dargelirlilerin sosyo-ekonomik problemlerini anlamak ve çözmek amacıyla programlar tesbit edilirken, dargelirli kavramını tanımlamak gerekmektedir.

Dünya Bankası kent yoksullarını iki gruba ayırmaktadır. Bunların ilki, göreceli yoksulluk yaşayanlar, ikincisi ise, mutlak yoksulluk yaşayanlardır. Dünya Bankası yayınlarında: göreceli yoksulluk içinde yaşayanlar, ülkede kişi başına düşen gelirin 1/3'ünden az gelire sahip kişiler olarak tanımlanırken, mutlak yoksulluk içinde yaşayanlar minimum besin veya yeterli beslenme ve yiyecek dışındaki gerçek ihtiyaçlarını karşılayamayanlar şeklinde tanımlanmaktadır. Yine bu yayınlarda, Dünya'nın gelişmiş ülkelerinde yaşayan her dokuz kişiden biri yoksul olarak tanımlanırken gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde 200

¹⁸⁸ Sabahattin Zaim, *a.g.e.*, s. 182.

¹⁸⁹ Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, 3. Baskı, Ankara 1972, s. 537.

milyondan fazla kişinin kesin yoksulluk içinde yaşadığı belirtilmektedir¹⁹⁰.

Yoksulluğun subjektif ve göreceli bir kavram olduğu savunulmaktadır. Yoksulluk çizgisinin tesbit edilmesi, tesbit edenin kullandığı ölçülere, bulunduğu ülkeye ve o ülkenin şartlarına ve zamana bağlı olarak oluşmaktadır. Kısaca; her toplum kendi koşulları ve verileriyle yoksulluğu tanımlamalıdır¹⁹¹.

Araştırmacı S. A. Levitan'a göre yoksulluk optimum bir yaşam standardı için gerekli olan mal ve hizmetlerin eksikliği şeklinde tanımlanabilir. Gerekli standartlar ise toplumun genel refah düzeyi ve ihtiyaçlara ilişkin davranışları ile belirlenmektedir. Bireyin ya da ailenin temel ihtiyaçlarının genel bir tanımı yoktur. Gerçi üzerinde anlaşmaya varılmış temel ihtiyaçlar bütününe sağlamak için gerekli parasal gelir miktarını saptamak da ihtiyaçları tesbit etmek kadar zordur. Uzmanlar, minimum kabul edilebilir, ekonomik refah düzeyi için birey ya da ailenin ihtiyaçları ve satınalma gücü konusunda anlaşamamaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerden, mesela Amerika'da kabul gören bir yoksulluk indeksi oluşturulmuş, buna göre iki okula giden çocuk dahil, 4 kişilik bir ailenin günde kişi başına ortalama 1.33 \$ (Dolar) günlük besin maliyeti bunun 3 katı da geçim masrafı düşünülmüştür. Buna göre ayda 480 \$, net geçinme miktarı sayılmaktadır. 1976 yılında oluşturulan bu indeks sonra bir miktar daha yükseltilmiştir¹⁹².

"Hane halkı geliri" yoksulluğu belirlemede kullanılan ana ölçütlerdendir. Ancak sadece gelirin kullanılması bazı yanlışlara yol açabilir. Özellikle ülkemizde kente göçen nüfusun kentlileşme sürecinde kırla ilişkileri sürdürmekte, kırdan gelen yiyecekler veya kente barınak çevresinde üretimi sürdürülen besinler, hane halkı

¹⁹⁰ Gülçin Pulat, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, s. 54-55.

¹⁹¹ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 55.

¹⁹² G. Pulat, *a.g.e.*, s. 55.

gelirine ek bir unsur olmaktadır. Bu durum aynı gelirin hesaba katılmasını gerektirmektedir¹⁹³.

Dünyanın değişik ülkelerindeki deneyimler göstermiştir ki, yeterli altyapı, hizmetler, alan ve belli ölçüde sermaye gibi girdiler sağlanacak olursa, bütün gelir gruplarından insanların ve bu arada dar gelirli kesimlerin konut yapımını finanse etmesi mümkün olmaktadır¹⁹⁴.

Konuya, ülkemizin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik şartlar ve gelir düzeyi açısından bakıldığında, toplumu iki gruba ayırabiliriz. Birinci grup kendi imkanları ile sürekli ve sağlıklı olarak barınabilecekleri bir konuta sahip olamayacak durumda olanlardır. Bu grup böyle bir konutun kirasını da ödeyemeyecek durumda olan insanlardır ve bunlar alt gelir grubunu oluştururlar. İkinci grup ise, kendi imkanları ile sağlıklı bir konut sahibi olabilecek veya böyle bir konutun kirasını ödeyebilecek durumdaki insanlardır. Bu grup ise orta ve üst gelir grubunu oluşturur. Bu noktada belirtilmesi gereken, Devletin sosyal konut politikaları ile desteklenmesi, yardım etmesi zorunlu olan insanların, özellikle alt gelir grubundakiler olduğudur¹⁹⁵.

Alt gelir gurubu, yani dargelirliler desteklenmediği zaman bunun milli kültürü zedeleyen sosyolojik problemlere yol açacağını söyleyen Prof. Orhan Türkdoğan konuyu, konut probleminin ortaya çıkardığı "Gecekondu" olgusuyla şu şekilde ifade etmektedir: "Milli kültürü besleyen, geliştiren, gecekondu değil, köylülük duygusu, kasaba ruhu'dur. Halk veya cemaat kültürünün önemli bir kesimi köylülük duygusunun etkisi altında gelişir. Gecekonduların kaynağının köyden beslenmesine rağmen şehire yerleşmeleriyle hem ekolojik yapıyı kaybetmeleri, hem de kültür kompleksinden uzaklaşmaları göçmenleri şehirlerin marjinal alanlarına iterek, kendi kaderleriyle başbaşa bırakır. Bu terkedilmiş insanlar, ağır

¹⁹³ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 56-57.

¹⁹⁴ Konut Politikaları ve Finansmanı Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 3, Ankara 1993, s. 10.

¹⁹⁵ İdil Kadıoğlu, *Sosyal Konut Politikası Kavramı Açısından Alan Standartları ve Ataköy Örneği*, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 1986, s. 5.

yoksulluk şartları altında "köylülük duygusunu" dahi koruyamazlar. Yoksulluk kültürü bu ortamda daha fazla gelişmektedir"¹⁹⁶.

"Yoksulluk" ve "dargelirli" nitelermeleri birinci planda gelir düzeyini ilgilendiren bir olgu olduğundan, ülke genelindeki gelir dağılımı önem kazanmaktadır. Türkiye'de çeşitli yıllarda yapılmış olan araştırmalara göre gelir dağılımı şu şekildedir.

Tablo. 3-

Olması Gereken Miktar	D.P.T. 1963	Cumhuriyet Gazetesi 1984	TÜSİAD Araştırması 1986	D.İ.E. Hanehalkı Gelir Araştırması 1987
Alt Gelir Grubu (% 20)	% 4.50	% 3.5	% 3.9	% 5.24
Alt Orta Gelir Grubu (% 20)	% 8.50	% 8.0	% 8.4	% 9.61
Orta Gelir Grubu (% 20)	% 11.50	% 12.5	% 12.6	% 14.00
Üst Orta Gelir Grubu (% 20)	% 18.50	% 19.5	% 19.2	% 21.15
Üst Gelir Grubu (% 20)	% 57.00	% 56.5	% 55.9	% 49.94

(Kaynak: D.İ.E., Gelir Dağılımı-1990)¹⁹⁷

Ülkemizde, gelir dağılımı araştırmalarında 5 gelir grubu olduğu dikkate alınmakta olup, hane halkı gelir grupları dağılımı şöyledir;

"— Üst gelir grubu	% 5.66
— Üst-orta gelir grubu	% 21.12
— Orta gelir grubu	% 34.41
— Alt-orta gelir grubu	% 25.92
— Alt gelir grubu	% 8.8

(D.İ.E., 1979, E. Kulaksızoğlu, 1988)

"Alt gelir grubu burada tanımlamaya çalışılan dargelirli ya da yoksul grubu içermektedir. Gelir grubu, toplam gelirin dağılımında büyük eşitsizlik" göze çarpmaktadır¹⁹⁸.

196 Orhan Türkdoğan, *Değişme Kültür ve Sosyal Çözülme*, İstanbul 1988, s. 134-135.

197 G. Pulat, *a.g.e.*, s. 57.

198 G. Pulat, *a.g.e.*, s. 57.

D.İ.E.'nin gelir dağılımı ve araştırmasına göre; ülkedeki toplam gelirin yarından fazlasının tek bir gelir grubuna gittiği, geriye kalan kısmının ise, diğer dört gelir grubu arasında ve gittikçe azalan rakamlarla paylaşıldığı ve alt gelir grubuna düşen payın ise oldukça küçük olduğu görülmektedir¹⁹⁹.

Gelir bülüşümündeki dengesizlik, özellikle dar gelirli kentlilerin konut ihtiyaçlarını karşılayamamalarına ve bu durumda potansiyel konut ihtiyacının, gerçek talep'e dönüşemediği görülmekte ve bu sebeple, ihtiyaca uygun arz-talep kanunu, konut pazarında gelişmemektedir. D.P.T. Konut Özel İhtisas Komisyonu'nun 1988 yılında hazırladığı rapora göre; dar gelirli kentli ailelerin, gelirlerinin yüzde yirmisini tasarruf etmeleri halinde, ancak 20 yılda ve en fazla 14-39 m² büyüklükte konut sahibi olabilecekleri hesaplanmıştır²⁰⁰.

Ülkemizde uygulanan ekonomik politikalardan, dargelirlilere ve bu kesimin problemlerine yönelik müeyyidelerin olmaması birçok problemi beraberinde getirmiştir. Bu problemler işsizlik ve enflasyonun tesiriyle daha fazla kendini göstermektedir. Konut problemi bunun başında gelmektedir.

1938 yılında Tawney; "Demokrasi yalnızca bir devlet biçimi olarak kaldıkça dengesiz olmaya mahkumdur. Demokrasi bir toplum ve yaşama biçimine girmelidir", diyerek ekonomik gücün topluma hizmet eder hale getirilmesini önermiştir. Ona göre, kamu yararı için kamu kudreti kullanılarak servette ve iktidardaki büyük farklılıklar önlenmelidir²⁰¹. Çünkü ülke ekonomisindeki üretim adil bir şekilde dağıılmıyorsa, huzursuzluk ve sıkıntı kendiliğinden ortaya çıkacaktır. "Önce üretim, gelir dağılımı adaletinin bilahare düzeltilebileceği şeklindeki fikirlerin haksız ve geçersiz olduğunu sosyal tarih bizlere açıkça göstermektedir", diyen Ö. Alpaslan Aksu; üretimin arttırılması ile adil gelir dağılımı konusunun aynı

¹⁹⁹ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 57-58.

²⁰⁰ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 74.

²⁰¹ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti: Konut*, s. 21.

zamanda ve birlikte düşünülmesi gerektiğini²⁰² ifade etmektedir. Böylece dar gelirli sınırına yaklaşan asgari ücretli vasıfsız işçiler ve bu imkanı bile yakalayamayarak bazen iş bulan, bazende iş bulamayan dar gelirliler daha fazla rahatlayacaklardır.

Ülkemizde, şehirlerde yaşayan dargelirli aile reislerinin hangi işlerde çalıştıklarına bakmak gerekmektedir. Yapılan araştırmalarda en büyük grubun vasıflı ve vasıfsız işçi grubu olduğu ortaya çıkmıştır. Bu oranın ortalama % 36.58 olduğu kendi içinde kıyaslandığında, vasıflı işçilerin % 22.25 ile önde geldiği görülmüştür. Yine bu araştırmada ikinci sırada yer alan dar gelirli aile grubu % 15.68 ile küçük esnaf grubu çıkmıştır. Üçüncü sırada hizmet işçisi grubu yer almaktadır. Temizlikçilik, kapıcılık, hademelik, odacılık vb. işleri yapan bu dar gelirli aile grubu % 15.15 oranında belirlenmiştir. Dördüncü grupta, küçük memur aile reisleri yer almıştır. Bu grubun ortalaması % 12.28'dir. Sonraki grup serbest meslek adı verilen, zanaatkar, tamirci, şöför, fırıncı ve küçük çaplı ticaretle uğraşanlardır. Bunların oranı ise % 14.46 çıkmıştır. Marjinal işler olarak tanımlanan seyyar satıcılık, ayakkabı, boyacılığı, simitçilik, eskicilik, araba yıkayıcılığı, bilet karaborsacılığı, bohcacılık vb. işlerde çalışanların oranları % 10.67 olarak tesbit edilmiştir. Bağ-Kur veya SSK'den emekli olmuş aile reislerinin oranı % 10.99 işsiz aile reislerinin oranı ise, % 5.41 çıkmıştır. Tanımlanan gruba girmeyen veya tanımlı olmayan işlerde çalışan aile reislerinin oranı ise % 7.81 gibi yüksek oranda tesbit edilmiştir²⁰³.

Araştırma sonucu olarak tesbit edilen bu oranlar şehirlere ve bölgelere göre farklılıklar gösterebilir. Ama belirtilen iş kolları ve asgari ücret civarında dolaşan gelir düzeyi çok sınırlı zümreyi olumsuz yönde etkilemekte ve çoğu zaman, yardıma muhtaç bir hayat sürmelerine sebep olmaktadır.

²⁰² Ömer Alpaslan Aksu, "Ücret Politikası Verimlilik ve Sanayileşme", Prof. Orhan Tuna'ya Armağan, İstanbul 1982, s. 275.

²⁰³ G. Pulat, a.g.e., s. 113-115.

Dar gelirliler meselesine bir de Habitat II açısından bakmak, bu problemin evrensel boyutunu ortaya koyması bakımından açıklayıcı olacaktır.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı olan Habitat II Kent Zirvesi Konferansı hazırlıklarında, kentleşme ve yerleşim birimleri problemlerinin, bu problemi en çok hisseden ve yaşayan dar gelirliler olduğu kabulüyle, Brezilya'da kararlaştırılan Recife deklarasyonunda dar gelirlilere yönelik şu ifadelere yer verilmiştir:

"Yoksullar, yeterli gelire sahip olma ve temel hizmetlerden yararlanma olanaksızlığının yanısıra, kentsel alanlardan dışlanma, olumsuz yaşam ortamları, yargı, bilgi, eğitim, karar alma yetkisi ve yurttaşlık gibi haklardan yararlanma yetersizliği, şiddete maruz kalma ve güvenlik eksikliği gibi sorunlar yüzünden, sosyal statü açısından da sıkıntı çekmektedirler. Diğer yandan, kentsel yoksulluk, özellikle toplumun ortak insan potansiyelinin yarattığı sosyal destekten kuvvet alan kadınlar ve gençlerin, ortak gayeleri, çözümleri, olanakları ve dayanışmayı paylaşarak harekete geçmelerine de yol açmaktadır. Sonuçta yoksulların kendileri de, çeşitliliklerini, yapılanmalarını ve çatışmaya duyarlılıklarını dile getirmektedirler.

Genellikle gelir arttırımına yönelen kurumsal çözümler, yoksulluğun ayrılmaz özellikleri olan toplumsal, politik ve psikolojik faktörleri göz ardı etmektedirler. Kamunun yoksullara yaklaşımı kısaca onları sıradan fakir bir grup olarak tanımlamakla sınırlıdır. Aslında yoksulların yaşadığı zorluklar, ihtiyaç ve olanaklar büyük bir çeşitlilik gösterdiğinden, değişik fakat koordine bir değerlendirme ve çözümü gerektirmektedir"²⁰⁴.

Habitat II Genel Sekreteri Wally N'dow ise konuyu şu şekilde ele almaktadır; "Fakirlik bir bütün halinde ele alınmalıdır. Bu da katı ekonomik politikalar, iş alanı yaratımının geliştirilmesi ve kentsel bölgeler dışında kalan alanların gelişimini ve konut

²⁰⁴ Kentsel Yoksulluk: Dünya Çapında Meydan Okunması Gereken Bir Olgular, Habitat II Recife Deklarasyonu, Recife Uluslararası Kentsel Yoksulluk Toplantısı, Brezilya 1996, s. 8.

sorunlarıyla birlikte temel hizmetlerin aksatılmadan halledilmesini sağlayacak politikalar oluşturulmasını gerektirir. Bu aynı zamanda hoşgörüyü ortadan kaldıran ve şiddeti getiren engellerin yıkılmasını ve fakirlik içinde yaşayanlara onurlarını iade ederek vatandaşlığı tekrar yapılandırmayı da gerektirmektedir. Merkezi hükümetler, yerel makamlar ve toplum grupları arasındaki ortaklık da sözkonusu amaçlara erişmek yolunda oldukça önemlidir"²⁰⁵. Bu ortaklık bizim kanaatimize göre toplumun katmanlarını birbirine yaklaştırmak ve toplumsal huzur ortamını sağlayacaktır.

Netice olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra konut sıkıntısı son yarım yüzyılda, özellikle nüfusları çok hızlı artan 3. Dünya Ülkeleri kentlerinde dramatik boyutlara ulaşmıştır. Dünyadaki ekonomik krizden en çok etkilenen bu ülke insanları, hükümetlerin konut sağlama konusunda yetersiz kalması sebebiyle, kendi çözümlerini üretmişlerdir. Bu çözümlere göz atıldığında, hepsinin bölgesel farklılıklara rağmen, temelde aynı olduğu ve kırdan kente, göç eden dar gelirli yeni kentlilerin barınak problemini çözmek amacıyla yapıldığı, başlarda geçici olarak yerleşilen bu konutların zamanla sayılarının artmasıyla oluşan potansiyelin, politik gücü de arkasına alarak kalıcı hale dönüştüğü ve kent hizmetlerinden yararlandığı görülmüştür²⁰⁶.

Aynı şekilde ülkemizde de "1950 yıllarından sonra hızlanan kentleşme ve göç olguları ile büyük kentlerde konut sıkıntısı önemli boyutlara ulaşmış, kente gelen dar gelirli aileler düzenli konut pazarından konut alabilecek ekonomik güçten yoksun olduklarından, kentteki boş, imarsız kamu ve özel şahıs arazilerine kendi barınaklarını inşa ederek kentteki konut sorunlarını çözmeye çalışmışlardır. Gelişmekte olan ülkelerin tümünde görüldüğü gibi önceleri geçici barınak olarak yapılan bu konutlar, zamanla İstanbul ve Ankara kentlerinde kalıcı yerleşmeler haline gelmiş, zaman zaman spekülasyon amacıyla kullanılan ve bir meta gibi alınan-satılan bu konutlar ticari kar sağlanan unsurlar haline

²⁰⁵ A.g.e., s. 3.

²⁰⁶ *Düşük Gelir Grupları İçin Konut Politikası Seçenekleri-Yeni Bir Gündem, Birleşmiş Milletler İskan Komisyonu Raporları-1987, Ankara 1987, s. 53. G. Pulat, a.g.e., s. 84.*

gelmişlerdir... Kentlerde konut sorunu denildiğinde karşılaşılan dar gelirli kentli, gecekondulaşma ve konut açığı kavramlarının temelinde yatan etkenler incelendiğinde; nüfus hareketleri, göç, kentleşme, gelir dağılımı, harcama oranları, yaşam ve konut koşulları, ihtiyacı ve sunumu gibi kavramlar ortaya çıkmaktadır". Bütün bunlar, konut probleminin sadece mekansal boyutlu olmadığını, ihtiyaç duyan ailelerin sosyo-ekonomik yapılarını, inşaat sektörünün imkanlarını²⁰⁷ ve uygulanan konut politikaları gibi çok boyutlu bir problemi karşımıza çıkarmaktadır. Bu sebeple ülkemizde uygulanan konut politikalarının incelenmesi ve neticesinin değerlendirilerek gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. İkinci bölümümüzde bu politikaları ele alıp değerlendireceğiz.

²⁰⁷ G. Pulat, *a.g.e.*, s. 84-85.

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN KONUT MESELESİ İLE İLGİLİ POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

I. KONUT MESELESİNE DAİR 1982 ÖNCESİ ANAYASAL DÜZENLEMELER VE KONUT TEMİNİNİN DEVLET TARAFINDAN GÖREV KABUL EDİLMESİ

Cumhuriyet Türkiye'sinde konut meselesi ile ilgili gelişmeleri değerlendirirken 1961 Anayasası'ndan önceki devreyi ve 1961 Anayasası ile başlayan planlı kalkınma devresinin ayrı ayrı ele alınması gerekir.

Türkiye'de konut sorunları üzerinde yapılan çalışmalara bakılırsa, "barınma koşullarının ıslahı ile ilgili çabalar, içinde bulunulan dönemin gereklerine göre, belli sosyal sınıflara, belli gelir gruplarındaki topluluklara ve belli sınıflardaki konutların arzının çoğaltılmasına yönelmiş olmakla beraber, bu çabaların ne ulusal sosyal ve iktisadi kalkınma hedefleri ve olanaklarıyla, ne de şehircilik, arsa ve bölgesel kalkınma planları ile bağlantısı kurulmamış, dolayısıyla bir sosyal konut politikasının varlığından söz etmek bugüne kadar mümkün olmamıştır. Bununla beraber, sanayide çalışan nüfus oranının artmağa başladığı II. Dünya Savaşı sonrası yıllarından itibaren ve özellikle 1950'lerden itibaren işçi konutları konusunda bazı çabalar sarfedildiği ? görülür."²⁰⁸

Konut meselesine kalkınma planları içerisinde yer verilerek ilk kez 1963'ten sonra, konut problemlerinin bir bütün olarak ele alınmasıyla başlanmıştır. Özellikle 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı;

²⁰⁸ Ruşen Keleş, "Türkiye'de İşçi Konutları Sorunu", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 19. kitap, İstanbul, 1968, s. 17-18.

konut yatırımlarında savurganlığa konu edildiği sayıda ve aynı yatırımla daha çok konut üretilmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu noktadan hareket etmenin tabii bir neticesi olarak "halk konutu" ya da "toplumsal konut" adı verilen küçük ve ucuz konutlar yapılması yollarının aranması istenmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için hazırlanıp yayınlanan toplumsal konut ölçülerine uyularak yapılan konutların kamu kesiminde zorunlu kılınması, özel kesimde ise, özendirilmesi ilkesi benimsenmiştir²⁰⁹. İşte bu sebeple bizim için önemli olan 1961 sonrası düzenlemelerin olduğu devredir.

Türkiye'de "Sosyal Devlet" ilkesinin kabulü bu devreye rastlar. Konut meselesi Anayasaya bu dönemde girmiş, kalkınma planlarında bu konu özellikle düzenlenmiş ve konut meselesi bir sosyal hizmet olarak bu devrede daha çok kabul görmüştür²¹⁰.

A. 1961 ÖNCESİ KONUT POLİTİKASI

1961 Anayasası'ndan önceki dönemde mahalli idarelerce konut hizmetinin ele alındığı görülmektedir. Belediye Kanunu ile aynı günlerde kabul edilen 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu (Resmi Gazete, 6 Mayıs 1930, s. 1489) konutla sağlık yönünden ilgilenmiştir. Hıfzısıhha Kanununun 250. maddesi yeni yapılar için ruhsat alınırken yapılacak kontrol, 252. maddesi ise tamamlanan yapılarla ilgili sağlık kontrolünden bahsetmektedir. Nüfusu 50 binden fazla olan şehirlerde belediyeler "... ikametgahların sıhhi şartlarını daima nazar-ı teftişte bulundurmak üzere bir meskenler idaresi tesisine mecbur tutulmuşlardır". Ama sözkonusu teşkilat sayıları 27'yi bulan 50 binden fazla nüfusa sahip şehirlerin hiçbirinde kurulamamıştır²¹¹.

²⁰⁹ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de kentleşme Konut ve Gecekondu* İstanbul, 1972, s. 171.

²¹⁰ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, İstanbul 1972, s. 76.

²¹¹ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 77.

1933'te hazırlanan 5 yıllık kalkınma planı içinde konut sektörüne yer verilmemiş, ulusal ekonomi ile ilişkisi kurulmamıştır. Fakat konut probleminin önemi ve hayatiliği arttıkça bazı tutum değişiklikleri de olmuş ve 1950 yılında 5656 sayılı bir kanunla (Resmi Gazete, 31 Mart 1950, s. 7471) Belediye Kanunu'na bazı maddeler eklenmiştir. Şöyle ki;

Ek Madde 1- Belediye Meclisleri lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilirler*. Ama, kanun belediyelere bütçelerini besleme imkanını vermediği, üstelik belediyelerin daima devlete muhtaç bir durumda olması, konut meselesi ile ilgili alınan bu kararların yaygın ve etkili uygulamasını engellemiş²¹² ve bunun gibi birçok kararların kağıt üzerinde kalmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte belediyelerin ruhsatsız yapılarıda mücadele etmesi öngörülmekte idi. "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu"nun 13. maddesi'nin değiştirilmesine ilişkin çıkarılan kanunda, ruhsatname almadan yapılan yapılar mahzurlu görülmezse dört kat ruhsat harcı alınarak inşasına izin verilmekte, ruhsatnameye aykırı yapılan yapılar, mahurlu görülmezse dört kat ruhsat harcı alınarak inşasına izin verilmekte, ruhsatnameye aykırı yapılan

* Ülkemizde mahalli idarelerin konut yatırımı yapmaları sık görülen bir olay olmayıp, vaki olan yatırımlarda güzel bir hizmet niteliği taşımaktadır. Başka ülkelerde konut ihtiyacının karşılanmasında belediyeler yatırımcı olarak katkıda buldukları gibi düzenleyici olarak hareket etmektedirler. Ülkemizde 1580 sayılı Belediyeler Kanunu (Madde: 15168), belediyelere "Ucuz belediye meskenleri yapmak belediye namına inşaat yaparak icara vermek" görevini vermiştir. Ancak bu görev belediyelerin, isteğe bağlı bir görevi sayılmıştır. Bununla birlikte, konut sorununun büyüdüğü yıllarda 1950'de çıkarılan 5656 sayılı kanun, gerekli gördükleri durumları da belediye meclislerine "Belediye Meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini" Zorunlu belediye görevleri arasına koyabilme yetkisini vermiştir.

Mahalli idarelerin toplu konut yapmak üzere kurulmuş konut kooperatiflerine ortaklık payı ile katılabilmelerine kooperatifler kanunu hükümleri elverişli olduğu için bu doğrultudaki faaliyetlerde rastlanmaktadır. Ankara, İzmir ve İstanbul belediyeleri bu konuda bilinen çalışmaları olan büyükşehir belediyeleridir. (Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, sh-250-251.

Daha sonra yapılan düzenlemelerde 1580 sayılı Belediyeler Kanununun 118. maddesi'ne göre "zorunlu görevler yapılıp tamamlanmadan isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konulmaz" ifadesi ile belediyelere sanki; konut sektörüne girmeyin" talimatı verilmiştir. (R. Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 395).

212 E. Örucü, *a.g.e.*, s. 78-79.

yapılar da ıslah ettirilerek oturmaya izin veriliyordu. İmar planı ve teknik şartnamelere uymayan binaların yıktırılmasında ise belediyelerin yetkileri güçlendiriliyordu. Bu yasa ile binaların yıktırılması yetkisi belediye encümenlerine verilmişti. Böylece yıkım yetkilerinin arttırılmasının soruna çözüm getirebileceği düşünölmüştü²¹³.

"29 Temmuz 1953 gün ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkındaki Kanun'un gerekçesinde 5431 sayılı kanunun yetersiz kalması, "ruhsatsız bina inşaatına mani olacak kanuni tedbirlerle takviye edilmiş olmasına rağmen bu halin önüne geçmek mümkün olmamıştır." sözleriyle belirtilmektedir." 5218 ve 5431 sayılı kanunlar yerine geçen bu yasayla birlikte 1953 yılına kadar yapılan gecekondular tüm ölkede meşrulaştırılmıştır. Ama yasa bu tarihten sonra yapılacak gecekonduları engellemek için de cezai hükümler getirmekte idi: "Bu kanunun yayımından sonra kendisine ait olmayan arsalar üzerinde inşa edilecek binalar, inşa sırasında derhal, iskan edilmiş olması halinde, verilecek 15 günlük mühletin sonunda hiçbir hüküm istihsaline lüzum kalmadan yıktırılır"; "Bu gibi binaları yapmanın, yaptırmanın veya bilerek satın almanın karşılığı bir aydan üç ay'a kadar hapis ve 50 liradan 500 liraya kadar ağır para cezasıdır. Ayrıca bu madde hükmünü yerine getirmiyen belediye reisi ve memurları hakkında üç aydan bir seneye kadar hapis cezası" verilecektir denilmekte idi. Bu konuda cezai hükümlerin ağırlaştırılmasından başka, belediyelere arsa sağlanması ve gecekondulara tapu verilmesindeki şartlar ele alınmıştır. 21 Temmuz 1959 gün ve 7367 sayılı kanun ile 6188 sayılı kanunda getirilen önlemler güçlendirilmeye çalışılmaktaydı. Bu kanunlarda sözü edilen arsaların hazineden belediyelere bedelsiz olarak geçmesi kabul edilmekte idi. Böylece arsa ve konut üretimine ilişkin görev alanlarının da genişlemesine sebep olmakta idi. Bu konudaki gelişmeler ise, daha önce 28 Haziran 1948 gün ve 5228 sayılı "Bina Yapımını Teşvik Kanunu" ile atılmıştı. Bu yasa ile belediyelere kentin gelişmesini denetlemek için arsa üretme görevi verilmekte idi. Bu yasayla, belediyeler hazine arsalarını, arazi vergisine esas olan değerden, 10 yılda, 10 taksitle ödemek üzere alabiliyor ve evi olmayıp kendisine ev yapacak kişilere 2490 sayılı İhale Kanunu'na bağlı olmadan devredebilmekte bu arsaları alanlarda bir yıl içinde inşaata

²¹³ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi-Belediyecilik Araştırma Projesi*, Cilt 1, Ankara 1978, s. 140.

başlayıp iki yıl içinde bitirmeye zorunlu bırakılmışlardı. Bu yasa ile yapılan binalar 10 yıl süreyle vergiden muaf olacaktı. Emlak Kredi Bankasının, inşaat bedelinin yüzde 75'ine kadar faizi yüzde 5'i geçmemek üzere kredi vermesi öngörülmekte idi. 5218 ve 5228 sayılı kanunlar daha sonraki yıllarda Ankara deneyi içinde başarılı bir örnek sayılan "Yeni mahalle" semtinin doğmasına sebep teşkil etmiş, ama yaygın bir uygulamaya kavuşmamıştır²¹⁴.

Sınırlı gelir sahibi ücretlilerin konut problemini çözmeye yönelik ilk uygulama 1925 tarih ve 586 sayılı kanun ile, bütün memurlara konut kooperatifleri kurmaları için aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi ile olmuştur. Bunu 1928'de Ankara'da memur konutları yapımını amaçlayan 1352 sayılı kanun izler. 1929'da ise 1452 sayılı kanun ile memurlara konut tazminatı ödenmeye başlanır. Bu durum 1951'e kadar sürer. Devlet bütçesine memur konutları için 1937 yılından itibaren belirli bir ödenek konulmaya başlanır. 1944 tarih ve 4626 sayılı kanun ise memur konutları konusunu devletin görevleri arasına sokmuştur. Bu kanundan yararlanılarak Ankara'da Namıkkemal Mahallesi kurulmuştur²¹⁵. Çünkü bu kanun (Resmî Gazete, 22 Temmuz 1944, s. 5763) Bayındırlık Bakanlığını* "lüzumlu görülen yerlerde memurlar için mesken yaptırmaya" yetkili kılmakta idi²¹⁶.

²¹⁴ İ. Tekeli, İ. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 141.

²¹⁵ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)*, s. 331-332.

* Ülkemizde, konut politikasının tespit ve uygulanması görevi 7116 sayılı kanunla (9 Mayıs 1958) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir. Bu kanun 2. maddesine göre "memleketin bünyesine uygun konut politikası esaslarını tespit etmek ve tatbikini sağlamak" görevi bu bakanlığındır. Aynı kanunun 10. maddesinde Bakanlığa bağlı Mesken Genel Müdürlüğü'nün görevleri şöyle özetlenmiştir. "Evsiz vatandaşları birer mesken sahibi yapacak veya mutedil kiralarla barındırmalarını sağlayacak tedbirler almak... kredi müesseseleri tarafından verilen mesken kredilerinin ve yapılan çeşitli yardımların tahsis şartlarını tayin ve tanzim etmek ve tatbikatını murakebe etmek". Toplu konut yapımını özendirmek ve toplu konut yaptırmak isteyen belediyeler ile konut kooperatiflerinin, amaçlarına yöneltmesini sağlamak, bunların tip statülerini hazırlamak, yapı ve yönetim işlerini denetlemek de Genel Müdürlüğün görevleri arasındadır. Bu görev ve yetkiler 1983 yılında Bakanlığın örgüt ve görevlerini yeniden düzenleyen 180 sayılı kanun hükmündeki kararnamede aynen yer almıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca bağlı Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü'nde, yapı malzemeleri ihtiyacını tespit etmek, bunu karşılama yollarını aramak, yapı endüstrisinin gelişmesini özendirmek, yapı gereçlerinin cins ve özelliklerini incelemek, proje üretmek suretiyle ucuz konut üretimine yardımcı olmak, üzere kurulmuştur. (Keleş Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 289-290).

²¹⁶ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 80.

Bu uygulamaların Ankara ağırlıklı olmasının sebebi başlangıçta, başkent olan Ankara'nın geliştirilmesine yönelik idi. Batı Trakya'dan gelen soydaşlarımızın, Anadolu'ya muhtelif bölgelere yerleştirilmesi ve bunların konut sahibi yapılma çabaları da bu dönemin öncelikleri arasında sayılabilir. 1939'da dünyanın ve ülkenin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar gözönünde bulundurularak ve Milli Koruma Yasası'nın bir gereği olarak halkı rahatlatmak için konut kiralalarının sınırlandırılmasına karar verilmiş ve bu sınırlama 1963'e kadar 25 yıl sürmüştür²¹⁷.

II. Dünya Savaşı sonrasında işçi sayısının artması, kentleşmenin hızlanması, işçilerin barınma problemlerine karşı duyulan ilginin artmasına sebep olmuştur. Bugün Sosyal Sigortalar Kurumu adını taşıyan güvenlik kurumunun, kuruluş kanunu, bir bölüm "yedek akçeler" in taşınmaz mallara yatırılabilmesini öngörmüştür. Daha sonra çıkarılan İhtiyarlık Sigortası Kanunu, (5417 sayı ve 2 Haziran 1949 tarihli kanun) bu sigorta koluna ait primlerin en çok % 20'sinin, ipotek karşılığında işçi konutları yapımına ayrılmasına imkan vermiştir. Bu kanun verilecek ödünç para miktarının taşınmaz malın değerinin yarısını geçmeyecek biçimde sınırlandırılmışken daha sonra yapılan düzenlemelerle oranlarda değişiklikleri yapılmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu işçi konutlarını desteklemeye başladığı 1952 yılından bugüne kadar 200.000'in üzerinde işçi konutu yaptırmıştır. Bu orana Yıllık Konut üretiminin % 2.5'ini geçmez. Konutlar konut kooperatiflerince yaptırılmıştır²¹⁸.

Daha sonra 1960 tarihli bir kanunla (Resmi Gazete, 30 Aralık 1960, s. 10694), emekliye ayrılan subaylara borçlanma suretiyle Emlak Bankası tarafından toplu konut siteleri yaptırılması ve gerekli yardım tedbirlerinin alınması sağlanmış, yine aynı yıl başka bir kanunla da subay, asker, memur ve astsubaylara bu konuda yardımcı olunması kararlaştırılmıştır²¹⁹.

²¹⁷ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 332.

²¹⁸ Ruşen Keleş, *a.g.e.* s. 295-297.

²¹⁹ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 81.

Bütün bu kanunların dışında konut yapımının desteklenmesi, ev ve arsası bulunmayanlara ve kooperatiflere bu konuda finansal teşvik genellikle Ankara daha sonra İstanbul ve İzmir gibi şehirlerle mahdut kaldığı anlaşıldığından, diğer taraftan ülkenin her yerinde kendisini hissettiren imar ve emlak ihtiyacını karşılamak ve bu doğrultuda hususi teşebbüsleri desteklemek zarureti gözönüne alınmıştır²²⁰. Bu sebeple kentleşmenin hız kazanması, gecekonduların çoğalması dönemin konut politikasını, gecekondulaşmanın önlenmesine yönelmiştir. 1966 yılına kadar, gecekondu ismi kullanılmasa da bu konuda çıkarılan kanunlarla gecekondu yapımına yasaklayıcı bir tavır alınmış ve bunu önlemek için de konut üretimini arttırmanın yolları aranmıştır. 5218 (1948), 5228 (1948), 6188 (1953), 7367 (1951), sayılı kanunlar bu sebeple çıkarılmıştır. "Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun" ismini taşımış ve bu dönemde yapılan konutlar bina vergisi ödeme yükünden 10 yıl süre ile muaf tutulmuşlardır. Emlak Eytam Bankası'nın 1946 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası adıyla yeni bir kimliğe bürünerek konutu olmayan dar gelirlileri konuta kavuşturma gayesi gütmeye başlangıç itibariyle olumlu bir yaklaşımdı. Aynı şekilde 1951 yılında Belediye Kanunu'nda 5656 sayılı kanun ile yapılan değişiklik belediyelere konut yapma görevini zorunlu görevler arasına sokma yetkisi vermişti. Bu dönemde başlayıp 1963 yılına kadar süren, kiralarn sınırlandırılmasına dair kanunlar ise ücretli ve dargelirlileri rahatlatan en somut girişimler olmuştur²²¹.

B. 1961 ANAYASASI VE SONRASI KONUT POLİTİKASI

1961 Anayasası'nda konut meselesi "sağlık hakkı" başlığı altında 49. maddede şöyle belirtilmektedir: "Devlet herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır". Bu

²²⁰ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 87.

²²¹ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 332, 333.

maddenin gerekçesinde; "liberal devlet anlayışı içinde dahi devletin sağlık işleriyle meşgul olması genel olarak kabul edilmektedir ve hemen her memlekette böyle bir bakanlık mevcuttur. Ancak zamanımızın refah devletinde (iktisaden zayıf halk tabakalarının hayatları için en zaruri olan hakları fiilen sağlayan sosyal devlette) ferdin sağlığını, gerek doğrudan doğruya, gerek özel teşebbüsle ve mahalli idarelerle işbirliği yaparak temin etmek, devletin başta gelen görevleri arasında yer almaktadır. Sağlığın baş şartı olan barınma ihtiyacı da bu hakla doğrudan doğruya ilgilidir. Bundan ötürü sosyal devlet, herkese barınacak bir yer sağlamanın çarelerini arayıp bulmak ve gerçekleştirmek zorundadır.

Hastalık ve ölümle karşı karşıya kaldığı halde mâli imkansızlıktan dolayı sıhhi yardımdan yoksun kalan kimseler için klasik hürriyetler arasında yer alan hayat ve vücut bütünlüğünü muhafaza hakkı bir istihza şekli teşkil eder. İnsan gibi barınmanın asgari imkanlarına sahip olmayan kimseler için mesken dokunulmazlığı, hatta mülk edinme hakkı kağıt üstünde duran boş laflardan daha fazla bir değere sahip olamaz. İşte bunun içindir ki, devletin sıhhi bakım ve mesken sağlama görevi hem İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinde ve hem de bazı anayasalarda ayrıca belirtilmiştir" denilerek bir nevi Devletin bu görevi üstlendiğini ilan etmektedir. Ayrıca 49. maddenin komisyon çalışmalarında da "en büyük hizmetin dargelirli vatandaşı konut sahibi kılmak olduğu", "devlete yüklenen bu sosyal hizmetle gecekondü davasında devletin görevlendirilmiş olduğu" ve mesken alanında kooperatiflerin önemli rol oynayacağı belirtilmektedir²²².

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın çalışmaları ile 1962'den itibaren beşer yıllık devreleri kapsayacak kalkınma planlarının hazırlanmasına başlanılmıştır.

Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1968) konut probleminin ilk kez bir bütün içinde ele alındığı ve kalkınma ile ilişkilerinin kurulduğu dönemdir²²³. Planda "konut politikasında

²²² Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 89.

²²³ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 334.

konut yatırımlarının büyük kitlelerin ihtiyaçlarını karşılayacak halk tipi konutlara yöneltilmesini ve böylece on beş yıl içinde doğacak konut ihtiyacının geniş ölçüde karşılanacağı²²⁴ belirtilmiştir. Amaç aynı yatırımla daha çok konut yapma, lüks konutları kısıtlayarak ucuz halk tipi konutların yapımına öncelik vermek ve konut edindirmeden gecekonduları yıkmamadır²²⁵. Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun verdikleri kredilerle yapılan konutlarda sözü edilen "toplumsal konut" ölçülerine uymanın zorunlu olduğu halka duyurularak, kamu kaynaklı krediler, toplumsal konut üretimine kaydırılmak istenmiştir. Özel teşebbüsün konut yatırımlarının da lüks konutlara gitmesini engellemek için toplumsal nitelikli konutlara vergi indirimleri sağlanmış, ancak kamu kaynaklı yatırımlarla yapılan konutların tüm konut üretimi içinde % 10'u bile geçememesi özel teşebbüs için öngörülen küçük konut ölçüsü sınırlaması için etkili olmamıştır²²⁶.

İkinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı kalkınma planlarındaki söylenenleri, vaadedilenleri buraya nakletmek genelde bir tekrar ve sözde kalan birçok kararları gözönüne serecek bir nitelik arzedeceğinden, kalkınma planlarında öngörülen bu vaadleri burada belirtmeye gerek görmüyorum. Ama 1980 yılına kadar ki Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı da dahil olmak üzere konut üretimi ve konut açığına dair bir de değerlendirme yapmak gerekir.

1963'den 1978'e kadar ki planlı kalkınma dönemlerinde konut politikası olarak pek başarılı bir tablo çizilemez. Hedeflerin hep gerisinde kalınmış veya gerçekçi bir çözüm bulunamamıştır. Konuyu rakamlarla ifade edecek olursak:

— Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1968) döneminde konut ihtiyacı 418.793 birim olarak tesbit edilmesine karşılık beş yılda 348.420 birim konut üretilmiştir.

²²⁴ *Kalkınma Planı, I. Beş Yıl 1962-1967*, Ankara 1962, s. 38.

²²⁵ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 92.

²²⁶ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 334.

— İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) döneminde konut ihtiyacı 900.000 olmasına karşılık beş yılda toplam 713.720 konut üretilmiştir.

— Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978) döneminde 1.220.000 birim olarak ihtiyaç duyulan konut sayısına karşılık 978.361 birim konut üretilmiştir.

Beş yıllık kalkınma planlarının üçünde toplam 498.871 konut açığı ortaya çıkmış, bu açık kent çevrelerini saran gecekondu ile kapatılmıştır²²⁷.

"Küçük çapta mesken inşaatını finanse etmiş olan Sosyal Güvenlik Kuruluşları; DDY İşçileri Emekli Sandığı (1000 konut), Askeri Fabrikalar Emekli ve Yardım Sandığı (40 konut), BAĞ-KUR (8.948 konut), Ordu Yardımlaşma Kurumu 1200 Konut, SSK. 229.043 Konut Devlet kanalı ile devreye sokularak kooperatifleri finanse etmeleri sağlanmış ve konut üretiminde bulundurulmuştur.

1981 tarih ve 2487 sayılı kanun çıkıncaya kadar, plânlı dönem içerisinde konut sektöründe Devletçe yapılan uygulamalar sonucunda; 1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu, gereğince 24.000 konut, 1975 tarihli kiralık konut uygulamaları yönetmeliğine göre 10.685 konut, 1976 Bütçe Kanununa dayanılarak geri kalmış yörelerde 53.237 konut inşaatı tamamlanmış, 1979 tarihli meyak fonundan 6143 konut yapımı kredilendirilmiştir"²²⁸.

"Türkiye nüfusunun ortalama % 2 civarında artmasına karşılık şehir nüfusunun daha yüksek oranlarda artmış olması, ayrıca gittikçe küçülen ve yaygınlaşan çekirdek aile yapısının

²²⁷ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara 1979, s. 274.

²²⁸ Enis Öksüz, "Türkiye'de Konut Kooperatifleri ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Sonuçları", XII. Milletlerarası Türk Kooperatif Kongresi, Ankara, 15-17 Aralık 1987, Tebliğler, s. 185-186.

konut sayısına önemli ilâveler ekleyeceğini de unutmamak gerekir. Planlı kalkınmanın 20 yıllık dönemi içerisinde konut üretim talebinin daima gerisinde kalınmıştır. Yatırımların ortalama % 20'si konut yapımına ayrıldığı halde, 1983 yılı sonu itibariyle toplam konut açığı 1.273.196 adete ulaşmış bulunmaktadır"²²⁹.

Konut açığından kaynaklanan bu kriz beraberinde konut kiralardaki yüksek artışı, gecekondulaşmayı ve sağlıksız yapıların çoğalması problemini ortaya çıkarmıştır. Devlet bu problemi çözmek için "Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar" başlığı taşıyan bir kararname yayımlayarak (Resmi Gazete, 6 Mayıs 1980, No. 16980) vatandaşları konut sahibi yapmak amacıyla yeni bir çalışma daha başlatmıştır. Bu kararnamede gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi, özel kesimin konut alanına yönltilmesi, bankaların yapı tasarrufu hesabı açabilmesi ve Türk-İslâm geleneklerine uygun konut tipi geliştirilmesi gibi bir çok konu yer almıştır. Bu genelgede ağırlığın toplu konut kuruluşlarına verileceği²³⁰ ayrıca beyan edilmiştir.

Devlet adına yapılan uygulamalardan bir diğeri de kamu görevlileri ile ilgilidir. Bu uygulama ile 13 Aralık 1960 yıl ve 1960 sayılı kanunla kurulan Devlet Personel Dairesi, kamu personel rejimini yeniden düzenleyerek, geçmişte uygulanan hukuki ve mâli çarpıklığa son vermek amacını taşıyordu. 21 Mayıs 1963 gün ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak kesinleşen Yeni Personel Rejiminde²³¹ memurlar için mesken ve lojman meselesi de ele alınmış, madde 33 ve 34'de bunlara yer verilmişti. Genel ve katma bütçeli idareler personeli için kiralık lojman yaptırma hususunda imkanlar dahilinde çalışma yapacak, bilhassa mahrumiyet bölgelerindeki personelin konut sıkıntısını gidermek için, lojman temini hususunda Bayındırlık ve İmar ve İskan Bakanlıkları arasında ortak bir plan hazırlanacaktı. Ayrıca 10

²²⁹ Enis Öksüz, *a.g.e.*, s. 183.

²³⁰ Ruşen Keleş, *a.g.e.*, s. 338.

²³¹ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye*, cilt 1, s. 222-224.

yılını tamamlamış devlet memuruna T.C. Emekli Sandığı fonlarından* borç para verilmesi imkanları araştırılacaktı²³².

Bunu izleyen 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda konut meselesine 193. maddede yer verilerek şöyle denilmiştir; "Lüzum ve zaruret görülen yerlerde kiralık konut ihtiyaçları, İmar ve İskan Bakanlığı'nca tesbit edilerek Bakanlar Kurulu'nca onanacak programlar gereğince, genel ve katma bütçelere her yıl konulacak ödeneklerle ve mülk konutu ihtiyacı için sosyal ipotek kredisi, memurların da iştiraki suretiyle, emekli aylıklarının ödemekle görevli kurum tarafından temin edilecek fondan karşılanır". Bu, devrin genel düşüncesini yansıtmak bakımından ilginç olan madde gerekçesini aynen alıyoruz:

"Devlet memurlarının konut ihtiyaçları bakımından özel kanunlara ışık tutacak bazı temel hükümleri getiren madde, aynı konuda yapılan çok çeşitli araştırma ve incelemelerin ortaya

* Devlet Memurlarını Konut Edindirme ve Kullandırma Yönetmeliği (R. G. Haziran, 1979. No-16672) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek geçici ve 1877 sayılı Kanunun 2. Maddesiyle değişik 20. Maddesine dayanılarak, memur aylıklarından 1982 yılına değin kesilen Meyak kesintilerinin 1/4'üne kadar olan bölümünün şu amaçlar için kullanılmasına imkan tanımıştır.

a- Toplumsal konut üretecek konut kooperatiflerinin kredi verilerek desteklenmesi.

b- Kamu kuruluşları ve devlet ortaklarınca üretilen hazır konutlardan almak isteyen memurlara konut kredisi verilmesi;

c- Kamu arsaları üzerinde öncelikle kiralık konut yaptırılarak sırayla kullandırılması

d- Yeni yerleşim alanlarında arsa alınması ve altyapı hizmetlerine yardımda bulunulması.

Devlet memurlarının Meyak konut yardımından yararlanabilmesi için 5 yıl süreyle bu keseneğin kesilmiş olması ve bir konut kooperatifine üye olmaları ya da yeni yerleşme bölgelerinde kamu kuruluşları veya devlet ortaklıkları eliyle üretilen konutlardan almak istemeleri gerekmektedir. Bu krediden yararlanacak konut kooperatifleri üyelerinden en az yarısının asgari 5 yıl Meyak keseneği ödemiş olmaları şartı aranmaktaydı. Yönetmelik kooperatiflere öncelik sırasını da şöyle açıklayarak, bunlar arasında öncelik sırasını da şöyle belirtmiştir. a) Özel olarak arsa edinmiş olanlar b) Yeni yerleşme alanlarında kendilerine arsa ayrılmış olanlar c) 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndan yararlanarak arsa edinmiş olanlar. Memur Yardımlaşma Kurumu (Meyak) fonundan 1982 yılına kadar 178 konut kooperatifinin 6138 üyesine üç milyar lira civarında konut kredisi verilmişti. Meyak Fonu'nun 1982 yılında kaldırılmasıyla bu uygulama son bulmuştur. (Keleş Ruşen, a.g.e. sh -298-299- Ertan, M. H., "Memurların Akamete Uğrayan Konut Umudu: Meyak" *Kamu Çalışanları Bülteni*, İstanbul, 1992, s. 1).

²³² Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 98-99.

koyduğu bazı zaruretlere cevap teşkil etmektedir. Eldeki rakamlar bu konudaki durumun ne derece ciddi olduğunu açıkça belirtmektedir. İstatistiklere göre, Türkiye'deki şehirlerde yaşayan ailelerin % 36'sını kiracı aileler teşkil etmektedir. Bunların % 20'si ise genel ve katma bütçelerden aylık yahut ücret alan memurlardır. 1960 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından düzenlenen "Mesken Şartları Anketi"nin verdiği sonuçlara bakılırsa, bu memurlardan % 45'inin kötü veya orta şartlı konutlarda oturdukları görülecektir. Yapılan ortalama hesaplara göre, Devlet memurlarının % 80'ini teşkil eden çok büyük bir kitle, aylıklarının % 37'sini aşan bir kısmını konut kirası olarak vermektedir. Gelişmiş ülkelerde konut kirasına verilen bu oranın % 5 ila 10 oranına düştüğüne işaret etmek, Türkiye'deki durumun kötülüğünü belirtmeye yetecektir. Yine aynı anketin sonuçları, Türkiye'nin 20 büyük şehrinde yaşayan memurlardan % 67'sinin konut sahibi olmadıklarını ortaya koymaktadır. İşte kanundaki madde bu zaruretlere ışığında kaleme alınmıştır"²³³ denilmektedir.

Devletin bu gerçekleri görmesi, yeni oluşturulan personel rejimi ile ücretlerde nisbi bir artışı ve dengeyi getirmiştir. Uygulanan yeni ücret sistemi ilk yıllarda memurlar lehine gelişmiş, 1963'den 1970 yılına kadar bu avantaj sürmüştür. 1970 ile 1980 arasında bu avantaj ortadan kalktığı gibi bu dönemde maaşlar olması gereken rakamın % 50 altına düşmüştür²³⁴.

1961 Anayasasıyla, sağlığın baş şartı olan barınma ihtiyacından ve herkese barınacak bir yer sağlamanın çarelerini arayıp bulmak ve gerçekleştirmekten bahseden devlet sadece dargelirli ve ücretli zümrelerin değil büyük konut açığı ile halkın bu ihtiyacına tam cevap verememiştir. Bu sebeple oluşan gecekondular ise problemler yumağının daha da büyümesine sebep olmuştur.

²³³ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 99-100.

²³⁴ Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, Tablo 6.2, s. 107.

II. DEVLETİN 1982 SONRASI DEĞİŞEN KONUT POLİTİKASI VE ANAYASAL DÜZENLEMELERDEKİ LİBERAL TUTUM

Anayasanın 55. maddesinde genel olarak "çalışanların yaptıkları işe uygun, adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için" gerekli önlemlerin devlet tarafından alınacağı kuralı yer almıştır²³⁵. Bu sebeple ücretlilere tatmin edici bir maaş vereceği sinyali veren devlet, 1982 Anayasasının 57. maddesindeki "Konut Hakkı" başlığıyla şu ifadelerle yer vermektedir; "Devlet şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır. Ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler".

Halbuki 1961 Anayasasının 49. maddesi, konut meselesini zaruri bir ihtiyaç olan "Sağlık Hakkı"nın bir gereği olarak ele almış "yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" ifadesine yer vererek, "yoksul ve dargelirli" sözcüklerini özellikle vurgulamıştı. Bunu sosyal devlet olmanın bir gereği olarak belirten yetkililer, "en büyük hizmetin dar gelirli vatandaşı konut sahibi yapmak olduğunu" belirtmişlerdi. Ayrıca 1961 Anayasasında yer alan 49. maddenin gerekçesindeki "liberal devlet anlayışı içinde dahi"²³⁶ ifadesi 1982 öncesi konut politikasının liberal politika olmadığını göstermektedir.

İşte 1982 Anayasası'nda konut meselesinin "sağlık hakkı" olmaktan çıkarılarak "konut hakkı" başlığı altında toplanması, ayrıca 1961 Anayasası'ndaki en vurgulu cümle olan "yoksul ve dargelirli aile" sözcüğünün tamamen kaldırılarak gerçekte var olan yoksul ve dargelirli vatandaşların konut ihtiyacına yer verilmemesi 1982 sonrası konut politikasının değiştiğini göstermektedir. Anayasanın 57. maddesinin son cümlesinde yer alan toplu konut teşebbüslerinin desteklenmesi ve bu sebeple borçlanmaya dayanan bir kredi politikasıyla konut politikasına yön verilmesi konut meselesindeki liberal yaklaşımı göstermektedir.

²³⁵ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara 1991, s. 142.

²³⁶ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 89.

1961 Anayasası'ndaki konut politikası ile 1982 Anayasası'n-daki konut politikası arasındaki bu değişim, 1980 öncesi uygulanan konut politikasında ortaya çıkan büyük konut açığı ve gece-kondulaşma dolayısıyla gerekli başarının sağlanamaması ve 1980 sonrası ekonomik politikalarındaki değişimin bir neticesi sayılabilir. Burada problem, konut politikasındaki değişikliğin, aynı oranda ücret politikasına yansımamasından kaynaklanmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1987 yılında yapılan "Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi" sonuçlarına göre; hanehalkı reisleri içerisinde en fazla kazanç sahibi olanlar işverenler, en düşük gelir gurubunu ise ücretliler oluşturmuştur²³⁷. ücretlerin düşüklüğü ise son yıllarda kamuoyunu çokça meşgul eden tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Ücretlerin yetersiz olduğuna dair tartışmaların olması konut politikasındaki 1982 değişimiyle tezat bir durum ortaya çıkarmakta ve konut politikasındaki liberal tutumla ters düşmektedir.

Ortalama bir memur maaşına yakın bir seviyede seyreden İstanbul'daki konut kiralari, konut sahibi olmayan kesim için sıkıntı hatta bunalım kaynağı durumundadır. Bu sebeple ekonomik durumuyla orantılı konutlarda oturmaya çalışanların bir kısmı gecekonduda oturmakta ve sağlıksız koşullarda yaşamaktadırlar.

Konut politikasındaki liberal tutumla fertlere öngörülen "istenilen konutu seçme ve sahip olma hakkı" konut problemini yaşayan ücretli ve dar gelirliden ziyade bu konuda geliştirilen kredi sistemindeki kredileri kullanabilen, gelir düzeyi yüksek insanlara hitap etmiştir. Ailede birden fazla çalışan ücretliler de bu kredilerden zar zor faydalanabilmişlerdir. Tabi bu krediler 1980 sonrası değişen politika neticesi kanun hükmünde kararname ile bankaların yapı tasarruf hesabı açma ve yapı tasarruf kredisi verme²³⁸ imkanı ile ortaya çıkan kredilerdir. Toplu konut

²³⁷ N. Avcı, Ö. Kabasakal, M. Mete, B. Soysal, M. N. Şahin, *Türkiye Aile Yılığı*, Ankara 1991, s. 12; Ayrıca Bk. Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, Tablo 6.2, s. 107.

²³⁸ *Konut Sorunu ve Çözüm Önerileri*, İstanbul 1993, s. 83.

kredilerinin fertlere verilmesi, ancak bir kooperatife üye olunduğu takdirde bu krediden istifade şansının doğabileceği, tabii toplu konut kredilerinin de tam olarak konut sektörüne akıtılmadığı²³⁹ için bu şansın da zayıf bir ihtimal olduğu düşünülmelidir.

Batı ülkelerinde uygulanan konut politikası, yeterli ücret ve köklü konut politikasıyla desteklediği için, kronik bir konut probleminden sözedilemez. Mesela, İngiltere'nin dünyada ilk bilinen uzmanlaşmış konut finansman kurumuna (1775'de kurulmuş) sahip olması, bu konuda cazip krediler sunması, kredi faizlerinin ortalama % 1 civarında olması ve talep edilen konutun % 80'inin kredilendirilmesi örnek gösterilebilir²⁴⁰. Belçika'da ise Konut Bakanlığı'nın olması, bu bakanlığa bağlı teşebbüs ve şirketlerce, ülke konutunun % 50'si civarında konut yapılarak satılması ve kiraya verilmesi, konuya yaklaşımın ciddiyetini göstermektedir. Talep edilen konutun % 100'ünün de gerekirse kredilendirilmesi ve kredi faizlerinin de net gelirden indirilmesi²⁴¹ konut sorunuyla ilgili liberal tutumun, halkın lehine uygulandığını göstermektedir.

1980 sonrası değişen konut politikasının temelini 10 Temmuz 1981'de yürürlüğe giren 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ve buna mali kaynak için oluşturulan "Kamu Konut Fonu" oluşturmaktadır.

Kamu Konut Fonu için her yıl gider bütçesinin yüzde beşinden az olmamak üzere ödenek konulacaktı. Bu tutum konut sektörünü verimsiz sayan anlayışın terkedildiği, konutun yan sanayileri geliştirecek verimli bir sektör sayıldığı görüşünün kabul edildiğini göstermektedir. Kanun, toplu konutların bulunduğu yerin en son genel nüfus sayımına göre 30.000'i aşması şartını getirmiş, nüfusu ne olursa olsun il merkezleri ve bakanlıkça belirlenen gelişme yöreleri de kanun kapsamına alınmıştır.

²³⁹ Serdar Kubilay, *Konut Politikaları*, İstanbul, 1993, s. 19.

²⁴⁰ Bilgin Akçay, "İngiltere'de Konut Finansmanı", *Hazine ve Dış Ticaret Dergisi*, sayı 16, Ankara, Şubat 1993, s. 1.

²⁴¹ Muhittin Aliz, "Belçika'da Toplu Konut Sorununa Yaklaşım", *Türk İdare Dergisi*, sayı 395, Ankara Haziran 1992, s. 145-146.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu Çeşitli eleştiriler almış bu eleştiriler neticesi 1983 seçimleri sonrasında 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılarak eleştiriler dikkate alınmıştır. Bu kanun ile Kamu Konut Fonu kaldırılarak bakiyesi Toplu Konut Fonu'na aktarılmıştır. Fonun özelliği kaynaklarını bütçe dışında aramasıdır. Alkollü içkiler, tütün mamulleri, akaryakıt, yurtdışı çıkışlar (1996 yılında kaldırıldı), bağış, kredi, Tekel İdaresi'nin ithal ettiği maddelerden alınan fonlar ve buna benzer birçok şeyden fon'a kaynak temin edilmiştir²⁴². Bu fonda oluşan mâli kaynağın bankalar aracılığı ile kredi olarak kullandırılması, bankaların yapı tasarrufu hesabı açmasına imkan verilmesi, Emlak Bankası'nın konut sektöründeki aktif çalışmaları ve memurlar için verilmesi öngörülen faizsiz konut kredisi 1980 sonrası konut politikasının görünen uygulamalarıdır. Şimdi bu uygulamaların değerlendirilmesini yapabiliriz.

A. 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNUNUN ÇIKARTILARAK TOPLU KONUT KAMU ORTAKLIĞI İDARESİ'NİN KURULMASI VE TOPLU KONUT FONU'NUN OLUŞTURULMASI

1. TOPLU KONUT FİKRİNİN OLUŞUMU VE TOPLU KONUT İDARESİ UYGULAMALARI

Toplu konut, çok sayıdaki konut açığını, ufak çaptaki organizasyonların ve tekil girişimlerin katkısıyla karşılamanın zorlukları karşısında ortaya çıkmış bir konut üretim tarzı demektir. Türkiye'de konut probleminin büyük boyutlara ulaşması ve konut üretiminin giderek yetersiz kalması toplu konut üretimini ve uygulamasını gündeme getirmiştir. Çünkü ihtiyaca uygun konut üretiminin azalması ve artan gecekondulaşma, konut problemini hem toplumsal hem de politik bir sorun haline getirmiştir. Ayrıca, konut maliyetlerinin yüksekliği sebebiyle üst gelir düzeyine hitab

²⁴² Mesut Ayan - Hülya Koç, "Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Politikası", *Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, 13-15 Kasım İstanbul, 1991, s. 137.

eden bugünkü konut piyasasının dışında kalan, orta ve alt gelir gruplarının kendi bütçelerine uygun konut bulmakta zorlandıkları ve genellikle kullanışsız ve kalitesiz yapılara sırf ucuz diye yönelindikleri görülmektedir. Bu sebeple, konut problemine yaklaşımda, ekonomi sağlama, arazi kullanma ve konut yerleşim ilişkileri açısından toplu konut yapımı kaçınılmaz²⁴³ bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve şehirleşme, konut açığının her geçen gün biraz daha büyümesine neden olmaktadır. Konut ihtiyacının ulaştığı boyutun büyüklüğü karşısında, sağlıklı bir konut çevresinin geleneksel tek tek üretim yöntemi ile gerçekleştirilmesinin hemen hemen imkansızlığı, özellikle büyük kentlerde sosyal ve teknik altyapı ile birlikte kısa zamanda çok sayıda konut üretilmesine imkan verecek bir teknoloji ve müesseselerin büyük bir ihtiyaç olduğunu ortaya çıkarmıştır²⁴⁴. Bu ihtiyacın gereği sıralanacak olursa:

- Konut maliyetinin birim fiyatının düşürülmesi,
- Üretim metodlarının gelişmesiyle, konut üretiminin kısa sürede artması,
- Arsa spekülasyonunun konut maliyetindeki etkisini azaltması,
- Yeni teknoloji kullanımı ve yapıda endüstrileşme yoluyla maliyet indirimine katkı sağlaması,

Böylece iyi ve sağlıklı bir şehirleşme ile kaliteli ve ucuz konut yapımı düşünülmekte²⁴⁵ ve probleme çare olarak görülmektedir.

Toplu konut düşüncesinin kuvvetlenmesi ve savunulması en fazla arsa probleminden kaynaklanmıştır. Bireysel konut üretimi ile karşılanan ihtiyaç, hızlı kentleşmenin getirdiği problemler ile arsa kıtlığı ve dolayısıyla arsanın değerinin yükselmesi neticesini doğurmuştur. Bu sebeple bireysel konuta daha fazla para ayırmak,

²⁴³ Nurdan Kut, *İstanbul İl Sınırları İçinde Bir Toplu Konut Üretim Modeli Araştırması*, İstanbul 1986, s. 1-2.

²⁴⁴ Kut Nurdan, *a.g.e.*, s. VI.

²⁴⁵ N. Kut, *a.g.e.*, s. 3.

bu meblağın çok kişi tarafından bölüşülmesi gerçeğini ortaya çıkarmış²⁴⁶ ve toplu konut üretimi daha çok bu düşüncenin çevresinde oluşmuş ve taraftar bulmuştur.

İşte bu düşünceler çerçevesinde 1981 yılında çıkartılan 2487 sayılı toplu konut kanunu, toplumun ve sivil kuruluşların görüşleri de dikkate alınarak daha geniş kapsamlı olarak 1984 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 2985 sayılı Yeni Toplu Konut Kanunu çıkartılmıştı. Bu kanunla Toplu Konut Fonu yeni şekliyle düzenlenmiş ve daha çok kaynak, daha çok konut yapımı hedeflenmiştir. Yeni kanunla, yeniden düzenlenen Fon'un idaresi de Toplu Konut Kamu Ortaklığı idaresine verilmiştir. Toplu Konut İdaresi ülke çapında bu Fonun idaresini ve değerlendirmesini üstlenmiş ve bu çalışmalar bugüne kadar devam etmiştir.

Toplu Konut İdaresi, 1987 yılından itibaren kendi mülkiyetindeki arsalar üzerinde konut yaptırarak, bu konutları kredilendirmek yolu ile satışa sunmuştur. 1993 yılına kadar Ankara Eryaman'da 4.740, İstanbul Ataköy'de 2.950, İstanbul Halkalı'da 3.878 ve İzmir Yahyakaptan'da 4.902 olmak üzere toplam 16.470 konut yaptırmıştır. Ankara Eryaman'da 3.180, İstanbul Halkalı'da ise 3.000 adet konutun satışı gerçekleştirilmiştir²⁴⁷.

Toplu Konut İdaresi'nin Eryaman, Halkalı ve Yahyakaptan'da satışını yaptığı konutlardan hedeflenen amaç, kendi ifadeleriyle; "konut sahibi olmayan, ancak belirli birikime sahip düşük ve orta gelirli ailelerin gelirlerine uygun ödeme koşuluyla, kira öder gibi konut sahibi edilmeleri; Ataköy'de ise İdareye devredilen alt yapısı tamamlanmış lüks konut alanında inşa ettirilen konutların, yüksek gelir grubundan gelen yüksek düzeyde talep karşısında piyasa değerini bulacak şekilde, açık arttırma yöntemi ile satılması ve bu satışlardan elde edilen gelirle düşük ve orta gelirli aileler için yaptırılacak konutların finanse edilmesidir"²⁴⁸.

²⁴⁶ Şeref Gözübüyük, T. Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Ankara 1992, s. 31.

²⁴⁷ *Konut Politikaları ve Finansmanı - Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi-3*, Ankara 1993, s. 82.

²⁴⁸ *A.g.e.*, s. 82.

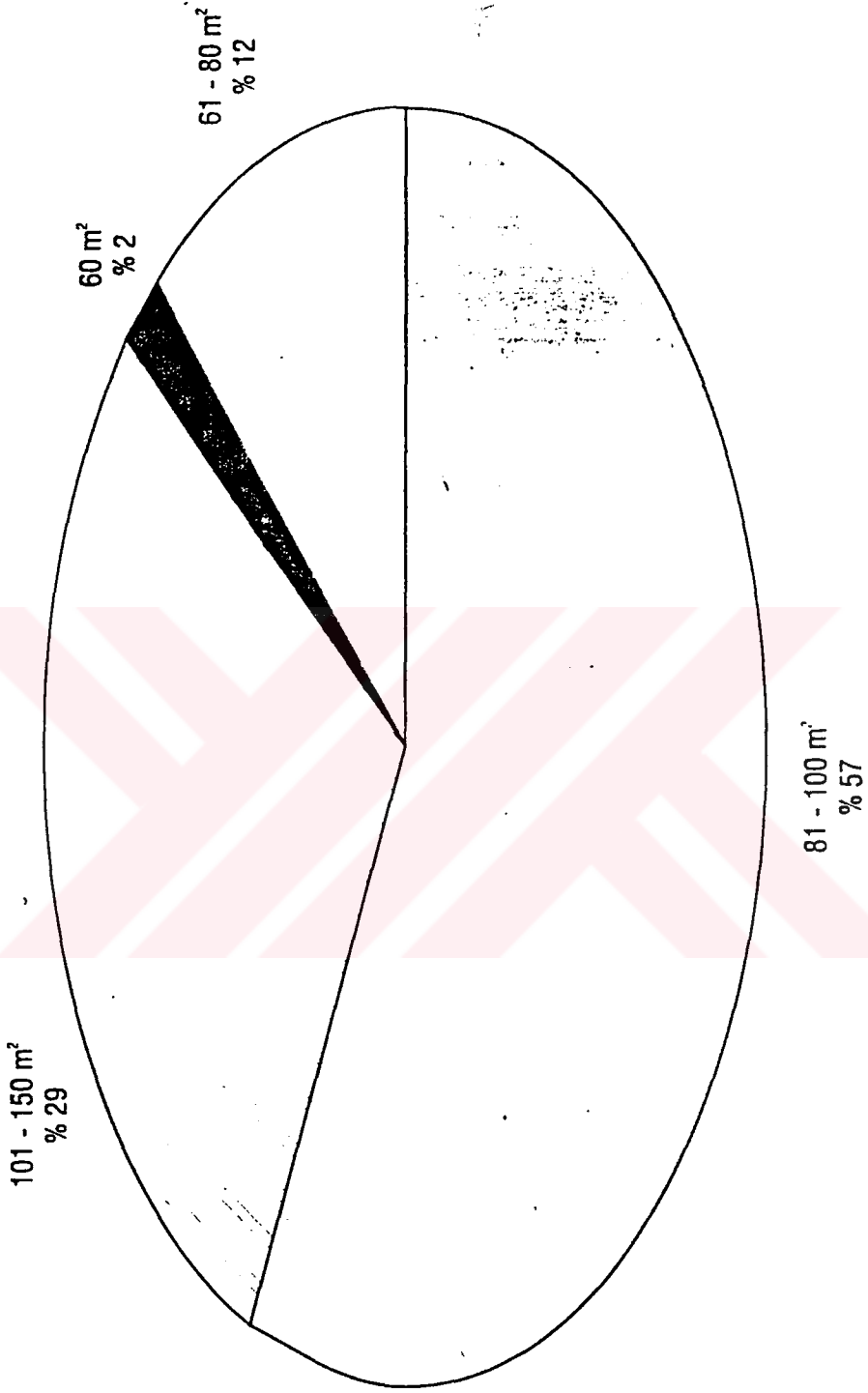
Toplu Konut İdaresi'nin kendi üslubuyla "Sosyal Konut" olarak nitelendirilen konut satışlarından Eryaman, Halkalı ve Yahyakaptan konutlarının başvuru şartı, başvuranın kendisine eşine ve velayeti altındaki çocuklarına ait başka bir konutun bulunmaması ve bu kişilerin daha önce Toplu Konut Kredisi kullanmamış olması şartları aranmıştır. Peşinatın yaklaşık yarısı, başvuru bedeli olarak alınmış ve konut sayısından çok daha fazla talep olduğundan satışlar Milli Piyango İdaresi'nin gözetimine kura ile gerçekleştirilmiştir²⁴⁹.

Toplu Konut İdaresi, şimdiye kadar inşa ettiği ve "Sosyal Konut" diye tabir ettiği konutlar, Emlak Bankası'nın Ataköy'de yaptığı konutlara benzer yapılardır ve Ataköy konutlarına göre çok ucuza satıldığı için çok talep olmuştur. İdarenin sınırlı sayıda (24.000 civarında) yaptığı konut inşası yaklaşık 10 yıllık bir zaman diliminde gerçekleştirilmiştir.

2983 sayılı kanununun 7. maddesi gereğince teşkil edilmiş bulunan idare, Toplu Konut Fonu'nda biriken meblağı kullanabilme ve bu meblağla aldığı yetki çerçevesinde yatırım yapabilme imkanlarına sahip iken, 1993 yılından itibaren, Toplu Konut Fonu'nun Bütçenin bir parçası sayılması ile beraber, aynı yıl bir bütçeye bağlanmıştır. Kurulduğu tarihten 1996 yılı Haziran ayına kadar Bir milyon on bin (1.010.000) üyeye Toplu Konut Fonu'ndan konut kredisi verilmesini organize eden Toplu Konut İdaresi, aktif olarak bu görevi sürdürmektedir.

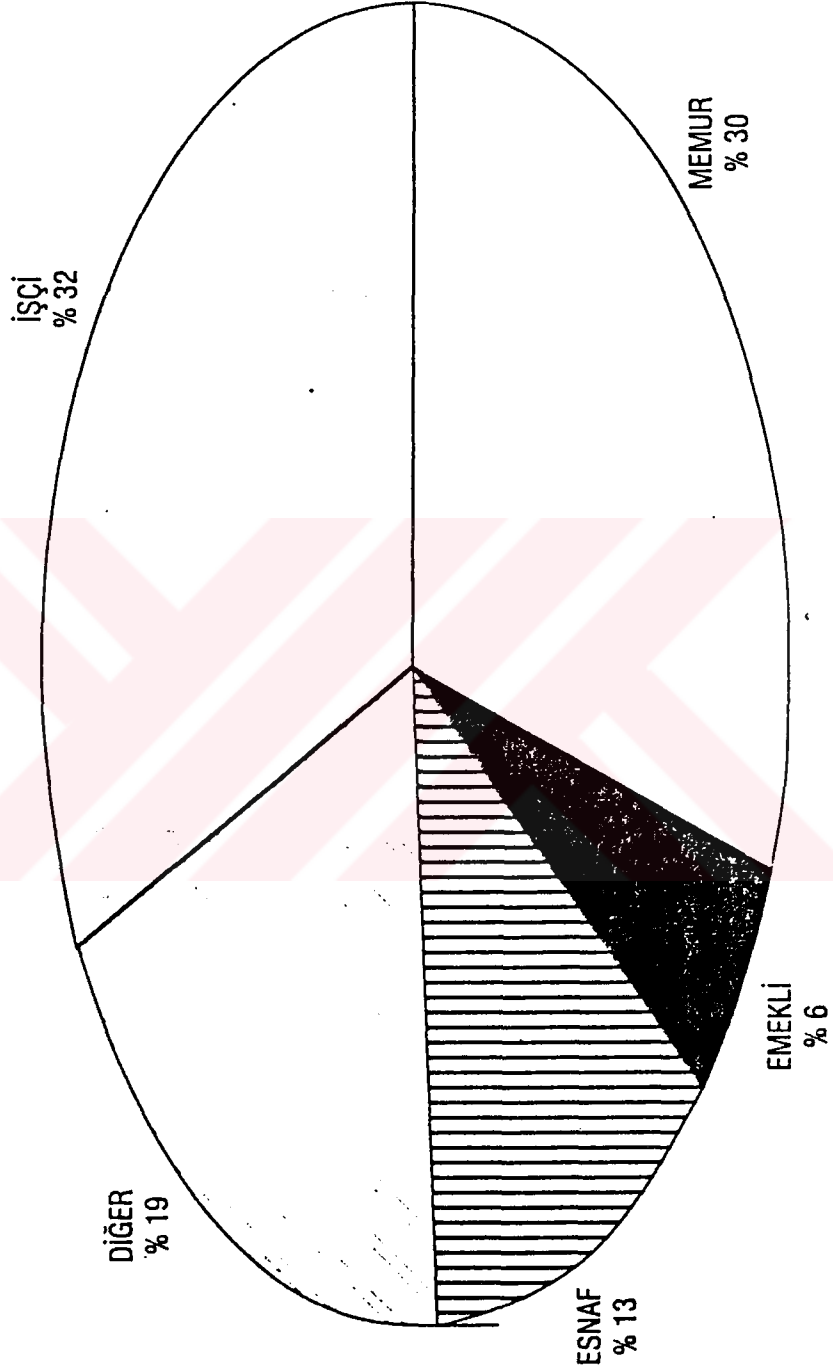
²⁴⁹ A.g.e., s. 82.

**1984 - 1996 (Mart) ARASINDA AÇILAN KREDİLERİN
KONUT BÜYÜKLÜĞÜNE GÖRE DAĞILIMI**



Tablo 4

Toplu Konut İdaresi dökümanları

MESLEK GRUPLARINA GÖRE DAĞILIM

Tablo . 5 -

2. TOPLU KONUT FONU VE FON KAYNAKLI KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI

10.7.1981 tarihinde yayımlanan 2487 sayılı "Toplu Konut Kanunu" konut ihtiyacının, toplu konut inşası suretiyle karşılanmasını amaçlıyordu. Bu amaçla Devletin yapacağı desteklemeler için "Kamu Konut Fonu"nun oluşturulması öngörülmüş ve Kamu Konut Fonu için her yıl gider bütçesinin yüzde beşinden az olmamak üzere ödenek konulması kararlaştırılmıştı. Ama bu karar uygulanamadı. Kanunu uygulamada en önemli problem Kamu Konut Fonu'na gider bütçesinin % 5'inin aktarılmamasından kaynaklanmıştır. "Bütçenin 1982'de % 1.10, 1983'de % 0,77'si tahsis" edilmişti. "1983 seçimlerinden sonra yeni bir toplu konut kanunu, 17 Mart 1984'de 2487 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran, 10 maddelik 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile Kamu Konut Fonu kaldırılarak bakiyesi Toplu Konut Fonu aktarılmıştır." 2487 sayılı Toplu Konut Fonu Kanunu'nun kaldırılmasındaki en önemli etkenlerden biri çok eleştirilmesiydi. Toplu Konutçuluğun tekelinin devlete ve kooperatiflere bırakılması, özel sektörün devre dışı bırakılması, konut yüzölçümünün sınırlandırılması, ferdi kredi sisteminin olmayışı ve yasanın bir yönetmelik biçiminde hazırlanması²⁵⁰ en çok eleştirilen hususlardı.

Yürürlüğe girdiği tarihten beri yapılan eleştiriler, 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun Mart 1984'te yürürlükten kaldırılarak yerine 2985 sayılı yeni Toplu Konut Kanunu'nun düzenlenmesine yol açmış ve kanun 1984 yılından itibaren yeni şekliyle uygulanmaya başlamıştır.

Kanunun amaç ve kapsamı 1. maddede şöyle tarif edilmiştir: "Konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve

²⁵⁰ M. Ayan, Hülya Koç, *a.g.e.*, s. 137.

gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler için Toplu Konut Fonu'nun meydana getirilmesi ve kullanılması bu kanun hükümlerine tabidir"²⁵¹.

Birinci maddede belirtilen hizmetlerin gerçekleştirilmesi maksadıyla T.C. Merkez Bankası nezdinde "Toplu Konut Fonu" kurulmuştur. Bu fona kaynak akması için yapılan düzenlemelerle fonda büyük meblağlar birikmiştir. Halen yürürlükte olan bu kanunla fonun mali gücü büyümektedir. Alkollü içeceklerden alınan % 15'lik meblağ, akaryakıttan ortalama % 10 ve yurtdışına çıkışlarda kişi başına alınan ve 1996 yılında kaldırılan 100 dolarlık meblağlar fonun en önemli kaynağı olmuştur.

10 Temmuz 1981'de yürürlüğe giren Toplu Konut Programı'nın 1980 sonrası geliştirilen konut politikası açısından getirdiği bazı yenilikler şunlardır:

— Şehir toprağının devlet eli ve kamunun önceliği ile yapılaşmaya elverişli arsalara dönüştürülerek planlı kullanıma açılması.

— Orta ve büyük ölçekte toplu konut üretimine yönelinmesi.

— Toplu konut üretimine devletin kâr amacıyla değil de kamu hizmeti olarak katılması.

— Toplu konut üretiminde özel teşebbüsün değil, toplumsal güvenlik kurumları ile kooperatif kuruluşlarının yeğlenmesi.

— Konuta, verimsiz ölü yatırım gibi bakan devlet görüşü yerine, kamu giderlerinin % 5'ini pay olarak ayıran toplumsal devlet görüşünün benimsenmesi.

Ayrıca Toplu Konut Kanunu ile İmar ve İskan Bakanlığı'na verilen görev yetki ve sorumluluklardan bazıları şunlardır.

—Toplu konut yerleşim alanlarını tesbit etmek

—Gerekli kamulaştırmaları yapmak.

—İmar planlarını ve alt yapı planlarını düzenlemek.

—Toplu konut kuruluşlarına arsa ayırmak.

²⁵¹ M. Abama, *Açıklamalı-Anasözleşmeli Kooperatifler Kanunu Son Değişiklikleriyle*, Ankara 1989, s. 203.

—Toplu konutla ilgili araştırma, geliştirme ve değerlendirme çalışmaları yapmak²⁵².

"Yeni kanunla kurulan Fon'un idaresi "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir. Bu kanun inşaat piyasasındaki bütün birimleri ve bankaları da devreye sokmak suretiyle, problemi kısa zamanda çözmek gibi, çok geniş cepheli ve hacimli olan bir prensibi benimsemiştir. Bunlar arasında; ev sahibi olma isteği taşıyan herkese açık kapı bırakılması, şehirleşme ve sanayileşme politikalarına uygun plânlama, etkili bir banka ve devlet denetimi sistemini oluşturma, iç ve dış borçlanma yapabilme, diğer fon başkanlıkları müesseselerine aktarma yapma ve alma, tamamlama kredileri verme gibi hususlar sayılabilir"²⁵³.

Toplu Konut Fonu faaliyetlerini ve Toplu Konut Projelerine açılan kredilerin iki ayrı kategoride ele alınması gereklidir.

Birincisi 30 Mayıs 1989 tarihinden önceki mevzuata göre yapılan uygulamalardır. Bu uygulamaları Temmuz 1993 itibariyle;

Açılan kredi: 3.715 milyar

Konut sayısı: 529.670

Biten konut: 476.434

İkincisi 30 Mayıs 1989 tarihinden sonraki mevzuata göre yapılan uygulamalardır. Bu uygulamalar Temmuz 1993 itibariyle;

Açılan kredi: 6.345 milyar

Konut sayısı: 248.569

Biten konut: 105.835

İki grupta değerlendirme sebebimiz 30 Mayıs 1989 tarihine kadar Fon Kaynaklı Ferdi Kredi uygulamasının bu tarihten sonra kaldırılarak sadece kooperatiflere Fon Kaynaklı Konut Kredisi uygulaması başlatılmıştır. 30 Mayıs 1989 tarihli yönetmelik

²⁵² Cevdet Geray, "Kooperatifler Açısından Toplu Konut Yasası Uygulamaları", Prof. Dr. Aziz Köklü'nün Anısına Armağan, Ankara 1984, s. 155-156.

²⁵³ Enis Öksüz, "Türkiye'de Konut Kooperatifleri ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Sonuçları", XII. Milletlerarası Türk Kooperatifçilik Kongresi, Ankara 15-17 Aralık 1987, Tebliğler, s. 192.

değişikliğinden önceki mevzuata göre, alıcı payı hesabı açtıran 93.215 kişiye 323 milyar liralık Fon Kaynaklı Ferdi Kredi kullanılmıştır.

Ferdi Kredi'nin diğer bir uygulama şekli de 21 Eylül 1991 tarihinde yayınlanan yönetmeliğe göre, şehit ailelerine açılan faizsiz krediler oluşturmaktadır. Bu kapsamda 1993 yılı ortalarına kadar 60.1 milyar liralık kredi açılmıştır.

Diğer bir uygulama ise "Yurt Dışındaki İşçilere Açılan Krediler"dir. "1987 yılında başlatılan bir uygulama ile, Almanya'da çalışan Türk işçilerine, bu ülkedeki resmi ya da özel yapı tasarruf sandıklarına açtırdıkları "yapı tasarrufu hesabı"ndan doğan kredilerini Türkiye'de kullanmaları imkanı tanınmıştır. Bu kapsamda 6.178 kişiye Temmuz 1993 sonu itibariyle 184 milyon Alman Markı kredi kullanılmıştır²⁵⁴.

Hızlı konut yapımı amacıyla kurulacak fabrikalara yatırım ve işletme kredileri ile Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen öncelikli turizm alanlarındaki alt yapı projelerine, yıllık yatırım programlarında yer alan ödenekler doğrultusunda, Turizm altyapılarının finansmanı sağlanmaktadır²⁵⁵. Bu finansman ve kredilerin sevk ve idaresi Toplu Konut İdaresi tarafından yapılmaktadır.

"2487 sayılı eski Toplu Konut kanununa göre bütçeye konulan % 5 konut fonu ve bu fona bağlı olarak, Türkiye Emlâk Kredi Bankasının çıkaracağı % 25 oranındaki tahvil gelirlerine bağlı bir kredi hacmi politikası benimsenmişti. Bu deneme arzu edilen kredi kaynaklarını sağlayamamış ve üç yıllık uygulama sonunda ancak 66 bin konuta, 25 milyar lira civarında kredi açılabilmiştir.

Halbuki, 2985 sayılı Kanun çıkarıldıktan sonra, yaklaşık iki yıllık sürede 246 bin konuta 255 milyar lira kredi tahsis edilmiştir. İki yıllık uygulama sonunda eski kanunun üç yıllık tatbikat

²⁵⁴ Konut Politikaları ve Finansmanı - Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi-3, s. 76-77.

²⁵⁵ A.g.e., s. 78.

dönemine göre, konut sayısı 4 misli, kredi hacmi ise, 10 misli daha fazla olmuştur"²⁵⁶.

a. Toplu Konut Fonu Uygulamasının Proje ve Tatbikatı

Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin amaç ve kapsamında şöyle denilmektedir: "2.3.1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu'nun kullanım şekline ilişkin tüzüğün uygulanmasını sağlamak amacıyla hazırlanmış olup Toplu Konut Alanları'nın tesbiti, inşaata hazır hale getirilmesi, kredilendirme ve fonun diğer kullanım sahalarına ilişkin esas ve usullerini kapsar"²⁵⁷.

Bu yönetmelikle ilgili tanımlamalar ise şöyle sıralanmıştır.

"a- Toplu Konut Alanı: Toplu Konut inşa etmek amacıyla bu yönetmelikte belirtilen esaslar çerçevesinde, valiliklerce tesbit edilen alanlardır.

b- Yerleşim Yeri: İl sınırları içinde iskana uygun alanların her biri.

c- Altyapı: Yol, su, elektrik kanalizasyon, telefon, merkezi anten, merkezi iletişim, merkezi ısıtma ve benzeri tesisleri ile bunların gerektirdiği tesislerin bütünüdür.

d- Sosyal Tesis: Toplu Konut Alanı içinde yaşayan nüfusun sosyal hayatının devamını sağlamak için gerekli okul, spor ve sağlık tesisleri, tiyatro, kütüphane, kreş, sinema konferans salonu, yüzme havuzları, karakol, pastane, ibadethane, çocuk parkları, çevre düzenlemesi ve benzeri tesislerdir.

e- Toplu Konut Yapımcıları: İdare, belediyeler, yapımcılar (satmak üzere konut üreten özel ve tüzel kişiler) kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlardır.

²⁵⁶ Enis Öksüz, *a.g.e.*, s. 193.

²⁵⁷ 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği, s. 1.

f- Alıcı Payı Hesabı: İlgili Bankada Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi adına; Toplu Konut Fonu'ndan kredi kullanacak kişiler, kooperatifler ve sosyal yardımlaşma kurumları hesabına açtırılan ve tevdi ile birlikte, aidiyeti idareye geçen hesaptır.

g- Toplu Konut Projesi: Toplu Konut Alanlarında inşa edilecek konut, altyapı ve sosyal tesislerin bütünüdür.

h- Uygunluk Belgesi: Toplu Konut Alanı içindeki ve dışındaki projelerin kredilendirme açısından uygun görülmesi halinde verilecek belgedir.

i- Bankalar: Bu yönetmelik esaslarına göre açılacak krediler kullandıracak bankalardır.

j- Subasman: Kredilendirmeye esas konutların ilk katının taban döşemesidir.

k- Bütüt İnşaat Alanı: Bir ailenin oturmasına mahsus bağımsız bir ev veya apartman dairesinin dış duvarları dahil olmak üzere, bu duvarlar içinde kalan toplam alan ile balkonların ve müşterek duvarların yarısını ihtiva eden (ünite içinde kalan kısımdaki havalandırma bacaları ve aydınlıklar hariç) alandır.

l- Kullanım Alanı: Bir ailenin oturmasına mahsus müstakil bir ev veya apartman dairesinin duvarları arasında kalan net alandır. Bu alana iç ve dış duvarlar, ateş ve havalandırma bacaları, aydınlıklar, açık çıkmalar ile dubleks evlerdeki iç merdivenler dahil değildir.

m- Memur Maaş Artış Oranı: İdarece Devlet Personel Başkanlığı'ndan alınacak aylık maaş, yan ödeme ve benzeri olmak kaydıyla bordroya dahil edilen parasal haklardan oluşan toplam net aylık, memur maaşının, kredinin kullandırma ve geri ödeme süresince, bir önceki maaşla kıyaslanması suretiyle, belirlenecek oranlardır.

n- Genel Fiat Artış Oranı: İdare'ce faiz belirlenmesinde kullanılmak üzere, iki maaş arttırım tarihi arasındaki dönemde Devlet İstatistik Enstitüsü'nce Türkiye geneli için ilan edilen tüketici fiyat endeksleri arasındaki değişiklikleri esas alınarak belirlenecek oranlardır.²⁵⁸

²⁵⁸ A.g.e., s. 1-2.

Yukarıda yönetmelikle ilgili tanımlamalarda belirtilen fon maddesindeki "Alıcı Payı Hesabı" uygulanamadı. Kredi talep edenler buna yanaşmayınca uygulanamayan Alıcı Payı Hesabı, kredi talep edenlerin, taleplerinin belirli bir oranı (konut büyüklüğü, m² değerlere göre değişmektedir) kadarını bankaya yatırmaları kararı idi. Halbuki konut kredisi talep edenlerin, zaten belirli finans sıkıntısı çektikleri için kredi talep ettikleri ortadaydı. Bankaca alınmak istenen Alıcı Payı'yla pekala inşaatlarını ilerletebilirlerdi, işte bu sebeple Alıcı Payı Hesabı uygulanamadı.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 23.6.1984 tarihli yönetmeliğindeki ilk değişiklik 17.1.1985'te yapılmıştır. Bu değişiklikte konutu olanların da kredilerden yararlanabilme şartları tanımlanmıştır. Bu değişiklikten bir müddet sonra 28.4.1985 tarihli yeni bir uygulama yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu yönetmelikte kredi kategorilerinin azaltıldığı görülmektedir. Toplu Konut Yapımcı Kredisi ve Konut Yapımcı Kredisi kategorileri bulunmaktadır. Ancak toplu konut yapımcılarına, toplu konut alanlarındaki altyapı ve sosyal tesisler için kredi açılacağı belirtilmektedir. Yönetmeliğin kendi içinde, kredi kategorileri bakımından değerlendirilmesinde faiz oranlarının, daha çok küçük konutları teşvik edici olduğu izlenmektedir. Geri ödeme süreleri de 100 m² üzeri konutlar için kısa tutulmuştur.

17.2.1986 tarihli yönetmelik değişikliği ile kredi miktarları arttırılmıştır. Yönetmelik küçük konut ek kredi desteği de sağlamaktadır. Toplu konut ferdi kredisinde 60 m² den büyük konutlarda faiz oranları beşer puan arttırılmış ve konut ferdi kredisinde ise 60 m² den büyük konutlarda beş puan azaltılmıştır. 100 m² den büyük konutlarda geri ödeme süreleri 10 yıldan 15 yıla çıkarılarak teşvik sağlanmıştır. Konut kooperatiflerine açılacak krediler miktar, vade, faiz koşulları bakımından, ferdi kredilerle aynı olmakla birlikte, Alıcı Payı Uygulaması'nın bir destek sayılacağı, düşünülmüştür.

1986 yılı Yapı Malzemeleri Endeksi artışı dolayısıyla 12.2.1987 tarihinde yayımlanan yönetmelikle kredi miktarları arttırılmıştır.

Bu durum 26.2.1988 tarihli yönetmelikle zamanın şartlarına göre yeniden düzenlenmiştir²⁵⁹.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği görüldüğü üzere birkaç defa değiştirilmiştir. Şu an uygulanan 1989'da kabul edilmiş olan 89/1 tebliğidir. Bu tebliğden Alıcı Payı Hesabı'nda çıkarılmıştır.

²⁵⁹ Oya Pakdil - A. Fatih Pakdil, "Toplu Konut ve Kiralık Konut Politikaları" Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu- 13-15 Kasım 1991 İstanbul, s. 156-157.

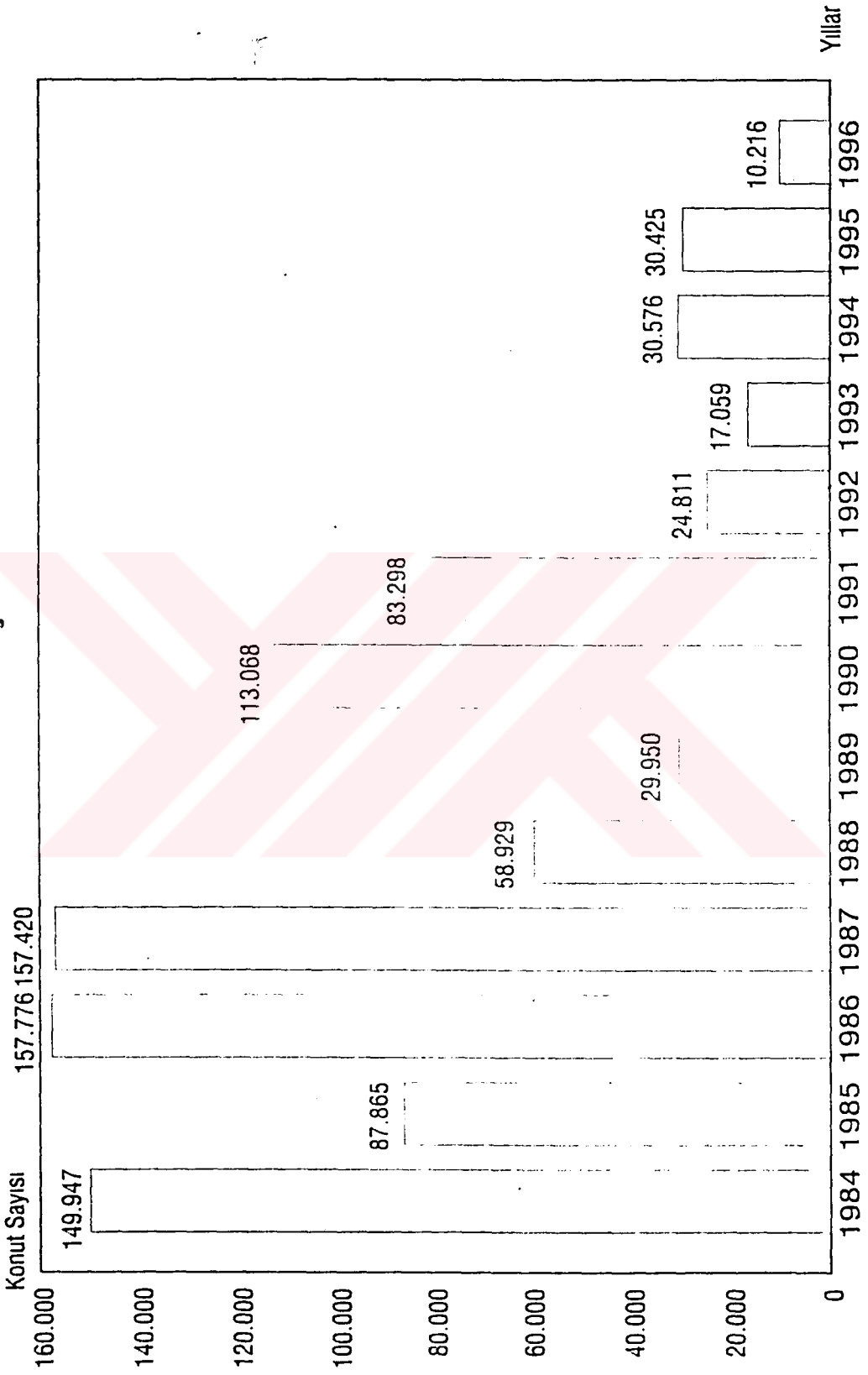
Tablo 6 -

**TOPLU KONUT İDARESİ'NİN
1984 - 1996 (Mart Sonu) DÖNEMİNDE FINANSMAN SAĞLADIĞI KONUTLAR**

Kredilendirme Modeli	Konut Sayısı (Adet)		Toplam
	Bitirilen	İnşa Halinde	
1. Toplu Konut Kanunu Uyarınca Açılan Krediler			
- Toplu Konut Kredileri (Kooperatifler + Toplu Konut Yapımcıları)	749.485	106.028	855.513
- Ferdi Krediler	95.827	--	95.827
2. Belediye Arsaları Üzerinde	4.030	14.973	19.003
3. İdare Arsaları Üzerinde	26.553	7.440	33.993
TOPLAM	875.895	128.441	1.004.336

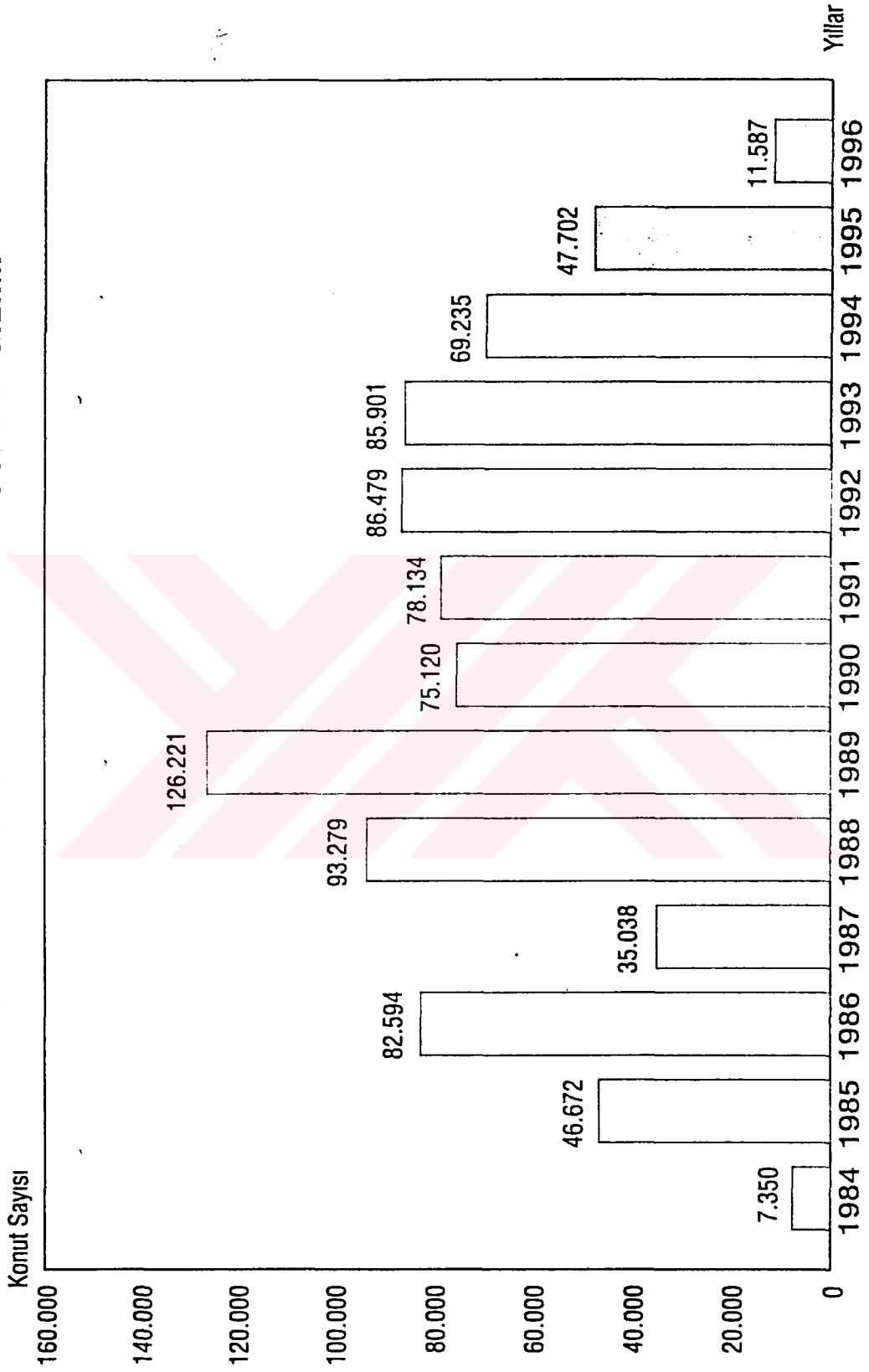
Table.7 -

YILLARA GÖRE YENİ KREDİ AÇILAN KONUT SAYILARI



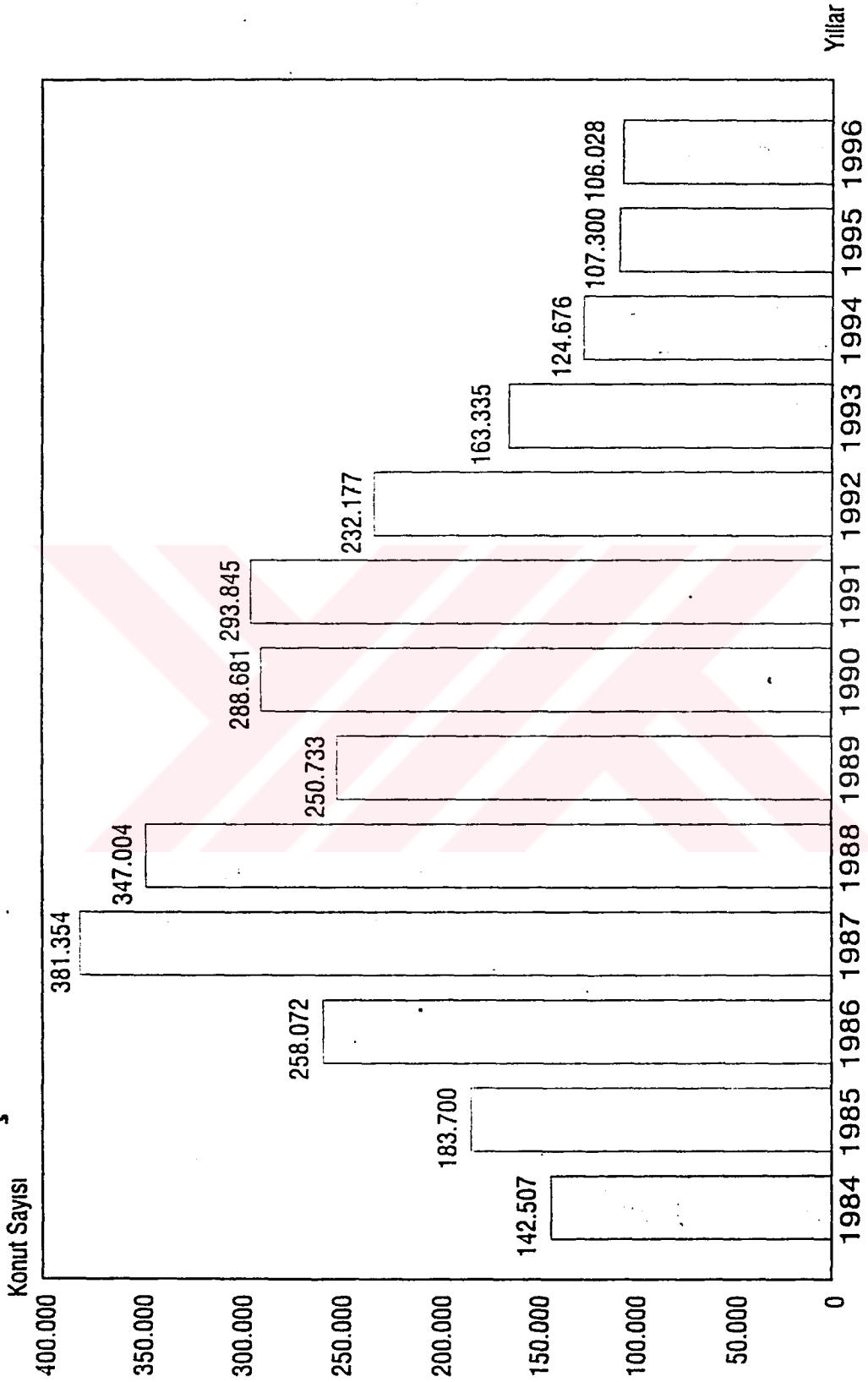
Tablo 8 -

TAMAMLANAN KONUTLARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI



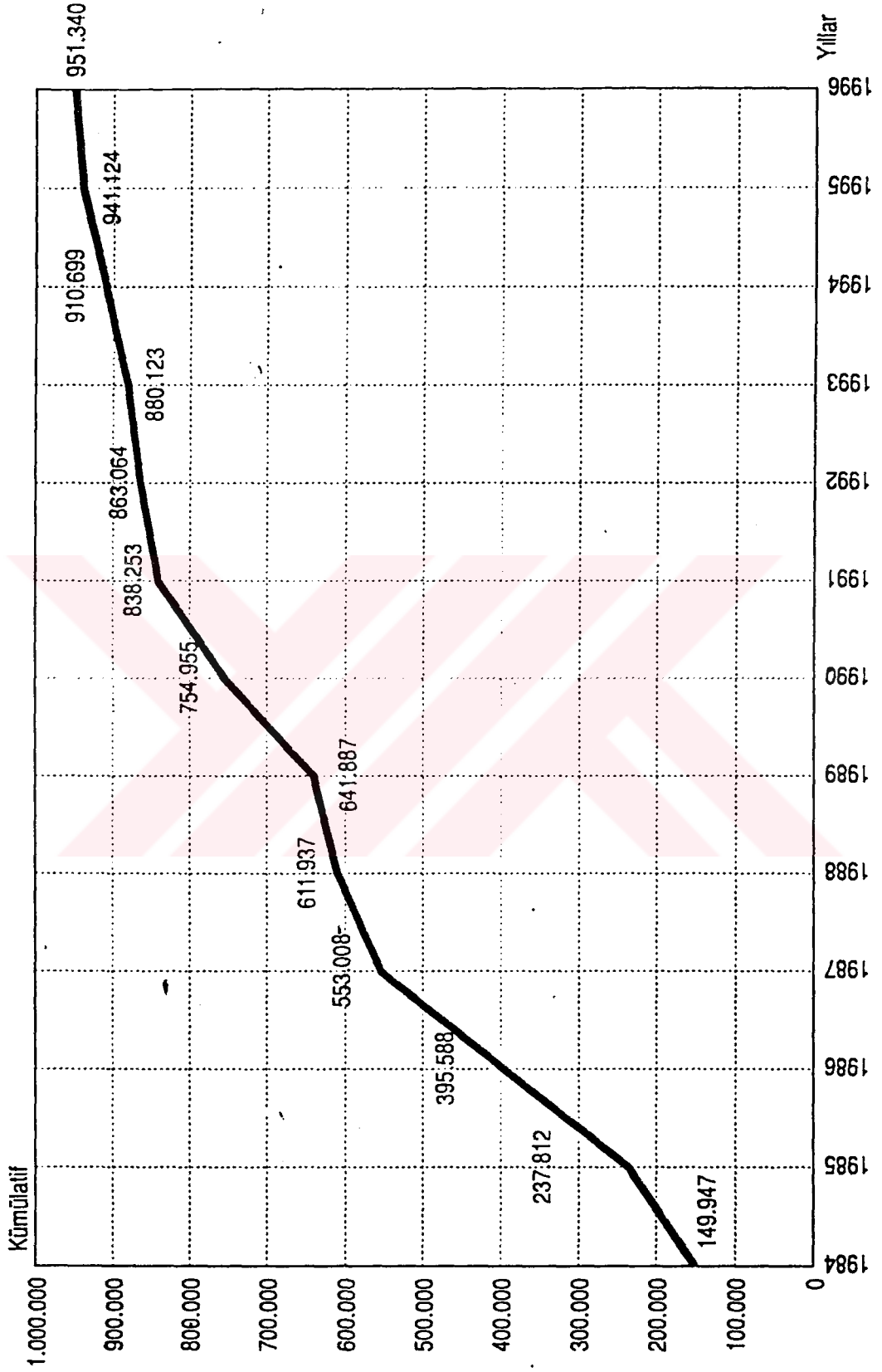
Tablo 3 -

İNŞAATI DEVAM EDEN KONUTLARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI



Tablo 10 -

YILLARA GÖRE YENİ KREDİ AÇILAN KONUT SAYILARI



Konut kredileri karı, koca ve velayeti altındaki çocuklar için aile birliği esasına göre bir defa kullanılmaktadır. Kredi kullanılarak edinilecek konutun bulunduğu yerleşme yerinde kendisine, eşine veya velayeti altında bulunan çocuklarına ait başka bir konutu olanlara fondan kredi açılmamakta, başka bir yerleşme yerinde en fazla bir konutu olanlara bu şart uygulanmamaktadır. Ancak hiç konutu olmayanlara ise kredilendirmede öncelik tanınmaktadır. Arsası yerleşme yerinin nazım imar planı sınırları dışında olan ve yazlık konut niteliğindeki konutlara kredi açılmamaktadır. Krediler için öncelikli projeler ise şunlardır:

1- Toplu konut alanlarında konut, altyapı ve sosyal tesisleri ile bir bütün olarak gerçekleştirilecek yeni yerleşim niteliği taşıyan projeler veya bu projelerde yer alan örgütlenmiş kooperatiflere,

2- Herhangi bir yerleşim yerinde konutu olmayanlar için üretilecek konut projelerine,

3- İmar planı yapılmış ve Toplu Konut Alanı olarak ilan edilmiş gecekondular bölgelerindeki konutlara,

4- Mevcut konut ihtiyacının büyük olduğu, idare tarafından belirlenen yörelere ait projelere,

5- Büyük yatırımlar sebebiyle konut ihtiyacı ortaya çıkacak yörelerdeki projelere.

6- Konutu olmayan dar ve sabit gelirliler için belediyelerin öncülük ettiği bürüt inşaat alanı 80 m²'yi geçmeyen küçük konut projelerine²⁶⁰.

Uygulanan kredi limitlerinin geriye ödenmesinde 40 m² konut ihtiyacı için 15. derecenin 1. kademesi ile 9. derecenin 1. kademesi arasındaki memur, öğretmen, polis memuru, teknisyen ve hemşire

²⁶⁰ A.g.e., s. 5-6.

maaşlarındaki artışların ortalaması, 60 m²'ye kadar olanda 40 m²'ye uygulanan oranların aynısı, 80 m²'ye 8. derecenin 1. kademesi ile 3. derecenin 1. kademesi arasındaki memur maaş artışları, 100 m²'ye kadar olan konut inşaatına ise 3. derecenin 1. kademesi ile 1. derecenin 1. kademesi arasındaki kaymakam, doktor, daire başkanı ve hakim maaşlarındaki artış oranları gözönüne alınmaktadır. Geri ödeme süresi borcun tamamının ödendiği zamandır. Ancak bu süre en fazla 20 yıldır²⁶¹.

1991 yılına kadar 150 m²'yi geçmeyen konutlara kredi açılabilirken 1992 yılından itibaren bu oran en fazla 100 m² konutlar için geçerli olmuştur. Kredi açılabilme şartlarından biri de inşaat oranının % 40 seviyesine gelmiş olması şartıdır. Üye başına verilen konut kredisi miktarlarının son beş yılı şöyledir²⁶²:

Tablo 11 -

Yıllar	Hızlı Bitirme Kredisi	Çevre ve Altyapı Kredisi	Toplam
1992	40 milyon	5 milyon	45 milyon
1993	60 milyon	10 milyon	70 milyon
1994	103 milyon	17 milyon	120 milyon
1995	153 milyon	17 milyon	170 milyon
1996	258 milyon	30 milyon	288 milyon

Çevre ve altyapı kredisi, inşaatın tamamlanma oranı % 95'i geçmemişse verilmektedir. Faiz oranları her 6 ayda bir memur maaş artışlarındaki oranlara göre belirlenmektedir. Son 6 yılın artış oranları şöyledir:

²⁶¹ A.g.e., s. 6-7.

²⁶² Milliyet Gazetesi, 22 Ocak 1994, s. 9.

Tablo.12 -

2.7.1989 - 30.6.1990 arası	% 25
1.7.1990 - 31.12.1990 arası	% 35
1.1.1991 - 31.12.1991 arası	% 25
1.1.1992 - 30.6.1992 arası	% 31
1.7.1992 - 31.12.1992 arası	% 30
1.1.1993 - 31.12.1993 arası	% 25
1.1.1994 - 30.6.1994 arası	% 27
1.7.1994 - 31.12.1994 arası	% 27
1.1.1995 - 31.6.1995 arası	% 23
1.7.1995 - 31.12.1995 arası	% 23
1.1.1996 - 31.6.1996 arası	% 32
1.7.1996 - 31.12.1996 arası	% 36

Uygulanan bu faiz oranları²⁶³ her ay için eklenerek hesaplanan bileşik faiz olmayıp 6 ay için sabit faiz oranlarıdır.

1984 yılından 31.12.1993'e kadar toplu konut kredisinin uygulandığı üç banka olan Emlak Bankası, Pamukbank ve Vakıfbank'da ortalama 11.700 kooperatife toplu konut kredisi açılmıştır. Bu rakamın ortalama % 85'ine Emlak Bankası aracılık etmiştir. Sadece Emlak Bankası kesin rakamlarla 1984 yılından 31.12.1993'e kadar 10.605 kooperatife 11.2 trilyon toplu konut kredisi açarak toplam 680 bin konut yapımına aracı olmuştur²⁶⁴.

Sadece İstanbul için yıllık konut ihtiyacının 100.000 konut olduğu²⁶⁵ gözönüne tutulursa 1984 yılından 1996 yılının yarısı kadar ki 12 yılda, Türkiye genelinde toplam bir milyon bin²⁶⁶ yuva kredisinin Toplu Konut tarafından kredilendirilmesinin de yetersiz bir rakam olduğu görülür.

Çünkü Toplu Konut Fonu'nda biriken kaynağın, şu ana kadar harcanan meblağlardan çok daha fazla olduğu bilinmektedir.

²⁶³ Toplu Konut Grup Müdürlüğü Dökümanları, Maslak-İstanbul 1994.

²⁶⁴ Toplu Konut Grup Müdürlüğü Dökümanları, Maslak-İstanbul 1994.

²⁶⁵ Sayılarla İstanbul, T.C. İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Mayıs 1993, s. 3.

²⁶⁶ Toplu Konut İdaresi Başkanı Yiğit Gülöksüz'ün sözlü ifadesidir.

Nitekim basına yansıyan kadarıyla, 1994 yılı Eylül ayı sonunda Toplu Konut Fonu'nun 29 trilyon'u bulduğu, bu birikimlerin 1994 yılı sonunda ise 35 trilyon olmasının beklendiği bildirilmektedir. 1995 yılında ise sadece kredi geri dönüşleri ve konut satışlarından 7-8 trilyon gelir elde edildiği bilinmektedir²⁶⁷. 1996 yılının Haziran ayı itibariyle Fon'da biriken paranın 83 trilyon olduğu TOKİ başkanı tarafından bildirilmiştir²⁶⁸.

1990 yılından sonra Konut Fonu'nun bütçenin bir parçası olarak kabul edilmesi²⁶⁹, bu fonun amaç dışı kullanılmasına sebep olmuştur. Bir başka eleştiride Toplu Konut Kanunu'nun sadece toplumsal güvenlik kurumları ve kooperatiflere açık olması, özel teşebbüse ise kapalı olmasıdır. Halbuki kanun özel kesimi baltalamak için değil, arsa vurgunculuğuna ve fahiş fiyatlarla konut pazarlanmasının önüne geçilerek halka ucuz konut sağlama amacıyla çıkarılmıştır²⁷⁰.

b. Toplu Konut Kredisinin Bankalar Kanalıyla Kullanılması

Konut, hükümet programlarında, hem çözülmesi gereken önemli bir sorun hem de üretimiyle ülke ekonomisini canlandırabilecek bir sektör olarak ele alınmaktadır. Vatandaşların konut ihtiyacına, ucuz kredi sağlanacağına dair vaatlerde bulunulmakta, gecekonduları kentlerin bir parçası yapmak için gerekli önlemlerin alınmasına, konut sorununun kentleşme ile birlikte ele alınarak toplu konut girişimlerine öncelik verileceğine²⁷¹ söz verilmekteydi. 1982 Anayasası'ndan sonra işbaşına gelen hükümet programında bunlar yer almıştı. Konut fonunda toplanan

²⁶⁷ *Hürriyet Gazetesi*, 19 Ekim 1994, s. 7.

²⁶⁸ TOKİ Başkanı Yiğit Gülöksüz'ün sözlü ifadesidir.

²⁶⁹ Bünyamin Ateş, "Konut Çıkmazı", *Türkiye Gazetesi*, 17.1.1993, İstanbul, s. 2.

²⁷⁰ Cevat Geray, "Kooperatifler Açısından Toplu Konut Yasası Uygulamaları", *Prof. Aziz Köklü'nün Anısına Armağan*, Ankara 1984, s. 158-159.

²⁷¹ Serdar Kubilay, *Konut Politikaları*, İstanbul 1993, s. 19.

mâli kaynağın kullanılmasına ise 1984 yılından itibaren Emlak Kredi Bankası bünyesinde başlanmıştır.

Başlangıçta fon kaynaklı kredi, ferdi teşebbüslere de uygulandı. Sadece Emlak Kredi Bankası bünyesinde olan konut fonu kaynaklı ferdi kredi 1984'de başlayıp 1987'de kaldırıldı. Bu süre zarfında 93.215 kişiye konut fonu kaynaklı ferdi konut kredisi verildi²⁷².

Emlak Kredi Bankası 1984'den 31.12.1993'e kadar 10.605 kooperatife toplam 11.2 trilyon fon kaynaklı konut kredisi açmış ve bu sebeple 680 bin konut kredilendirilmiştir²⁷³.

Emlak Kredi Bankası'nın kullandığı toplu konut fonu kaynaklı krediler, fon kaynaklı kredilerin yaklaşık yüzde 85'ine tekabül etmektedir.

Emlak Kredi Bankası'nın dışında toplu konut kredilerini halka sunan iki banka daha vardır. Bu bankalar Vakıfbank ve Pamukbank'tır. Bunların dışındaki bankaların kullandıkları konut kredileri kendi özkaynaklarıyla alakalı ve ticari düşünce tarzındaki kredilerdir.

Vakıfbank, toplu konut fonu kaynaklı kredi kullandırmaya 1988 yılından itibaren başladı. 1988'den 31.12.1993'e yılına kadar 400 kooperatife 2.8 trilyon kredi vererek toplam 46.000 konut kredilendirmiştir²⁷⁴.

Rakamları Vakıfbank'a yakın olan Pamukbank ise özel bir banka olduğunu, toplu konut fonu kaynaklı kredi kullanım rakamlarının bir sır ve özel bilgi olduğunu beyan ederek gerçek rakamlarını vermemişlerdir.

²⁷² *Toplu Konut Gurup Müdürlüğü Dökümanları*, Maslak-İstanbul 1994.

²⁷³ *Toplu Konut Gurup Müdürlüğü Dökümanları*, Maslak-İstanbul 1994.

²⁷⁴ Vakıfbank Genel Müdürlüğü, *Kooperatifler Birimi Dökümanları*, Ankara 1994.

B. FON DIŞI KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI

1980 sonrası geliştirilen konut politikasında, ıkarılan Toplu Konut Kanunu, buna mâli imkan tanıyan Konut Fonu'nun oluşturulması, konut sektörüne bir canlılık getirmiş ve geçmiş dönemlere göre fazlaca konut üretilmiştir. Toplu konut yapımını teşvik ve konut piyasasına canlılık getirmek amacıyla çıkartılan kanun hükmündeki kararname ile bankalara Yapı Tasarrufu Hesabı Açma ve Yapı Tasarruf Kredisi verme imkanı saėlanmıŐtı. Bankaların önce tedbirli davrandıkları konut sektörüne girme politikası, konut kredi riskinin çok düşük (%0 1.6) ıkması, konut kredisi alanların borçlarına sadık davranmaları ve bankalar tarafından konuta konulan ipotek²⁷⁵ güvencesi ile verdikleri kredileri sağlam bir zemine oturtan bankalar, birbirleriyle rekabete kadar gtrdkleri konut kredisi portföylerini oluŐturup konut sektörünün biraz daha canlanmasını sağladılar.

Bankaların konut kredisi uygulamalarını tartıŐmadan önce Emlak Bankası'nın özel durumunu incelememiz gerekmektedir.

1. EMLAK BANKASI UYGULAMASI VE BANKANIN KURULUŞ AMACI

Emlak Bankası'nın tarihçesini ortaya koymadan kuruluş amacından bahsetmenin çok eksik bir değerlendirme olacağını sanıyorum. Tarihçesinin Osmanlı Devleti dönemine kadar uzaması, bu kuruluşu Türkiye Cumhuriyeti'nin en köklü ve en yaygın müesseseleri arasına sokmuştur.

a. Eytam Sandıkları

Emlak Bankası'nın tarihçesinin Osmanlı Devleti dönemine ait Eytam Sandıklarına dayandığını belirten Bedri Gürsoy Şu görüşlere yer vermektedir: "İslâmiyet, yetim haklarının korunmasına büyük önem veren bir dindir. Kur'an-ı Kerim'de bu konuya

²⁷⁵ Esin etinel; Hale Kayacan, "Kira der Gibi Evsahibi Olun", *Ekonomik Panorama*, Haftalık Dergi, 15-21 Kasım 1992, sayı 47, İstanbul, s. 9.

ilişkin çok sayıda ayet vardır. Hadis-i şerifler incelendiğinde de yetimlerin ve onlara ait hakların korunmasına ilişkin çok sayıda peygamber buyruğuna rastlanır. O yüzden Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren yetimlerin haklarına ve onlara ait kıymetlerin korunmasına büyük önem vermiştir. Başlangıçta vakıflara ilişkin yönetim kadrosu içinde ele alınan... kıymetlerin idaresi, Tanzimatla başlatılan yeni dönemde... yeni esaslara bağlanmıştır. Eldeki ilk Eytam Nizamnamesi 1868 tarihini taşımaktadır... Şer'iyeye mahkemelerinin gözetimi altında idare edilen yetim haklarına ayrı bir yer verilmişti. Buradaki yetim deyimi, anasız, babasız kalmış, korumaya muhtaç küçük çocuklar olarak anlaşılmalıdır. Eytam Sandıkları, kayıpların, varis bırakmadan ölenlerin, kendini idare edemeyecek kadar illetli (hasta) ve sakat olanların, dengesini yitirmiş yaşlıların, akli dengesi ve bedeni dengesi bozuk kısıtlıların... haklarını da devletin himayesi altına almak amacıyla kurulmuş ve yönetilmişlerdir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Eytam Sandıklarında biriken paralar sadece yetimlere ait paralardan ibaret değildir. Sakat, yaşlı, kısıtlı, kayıp ya da varis bırakmadan ölenlerin servetleri de bu sandıklara intikal etmektedir²⁷⁶.

Osmanlı Devleti döneminde Eytam Sandıkları, Şeyhülislâmlık müessesesine bağlıydı. Cumhuriyet'in ilanından ve 1924 Anayasası'nın kabulünden sonra kaldırılan Şeyhülislâmlık yani "Bab-ı Meşihat", müessese itibariyle önce yeniden kurulan "Şer'iyeye Vekaleti"ne bağlandı. Eytam Sandıkları'nın idaresi de bu bakanlığa verildi. Ardından Medeni Kanun'un çıkarılmasıyla Şer'iyeye Vekaleti lağvedilerek bu bakanlığın tüm işleri Adalet Bakanlığı'na devredildi. Böylelikle Eytam Sandıkları da Adalet Bakanlığı bünyesine geçmiş oldu²⁷⁷.

Eytam Sandıklarının Adalet Bakanlığı bünyesine geçmesiyle bu sandıklarda toplanan paralar da Adalet Bakanlığı'nın elinde kalmıştır. O yıllarda bankacılık alanındaki başarılı girişimleriyle İş

²⁷⁶ Bedri Gürsoy, *Konut Sorunu ve Gayrimenkul Sermaye Piyasası*, Ankara 1984, s. 184.

²⁷⁷ Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 183.

Bankası'nı kurmuş olan Mahmut Celal Bey (Bayar)'in de etkisiyle Eytam Sandıkları'na ait paraların bir banka içerisinde toplanmasına karar verildi. Emlak ve Eytam Bankası kanun tasarısının mecliste müzakereleri sırasında tasarımı savunan İzmir meb'usu Mahmut Celal Bey (Bayar) harbin getirdiği tahribattan bahsetmiş ve Türkiye'nin "gayri menkul sermaye birikimine kredi vererek yardımda bulunacak bir mâli müesseseye" ihtiyacı olduğunu söylemiştir. Kanun tasarısı aleyhinde olan bir gurup da, banka kurmanın yetimlere ait hakları korumanın en iyi çaresi ve tedbiri olduğu konusunda şüpheler ortaya atmışlardır. Bunlar, Eytam Sandıkları'na ait paraların, yeni kurulacak bankaya devri halinde, yetim ve sakatların bundan zarar göreceklarini öne sürmüşlerdir. Buna karşılık yetim paralarına karşı gayri menkulün rehin olarak gösterileceği ve yetimlere ait paraların değerlendirilmesi, kanun metni içinde yer alacağı güvencesi verilmiştir²⁷⁸.

b. Emlak ve Eytam Bankası

Bu bankanın kuruluşu ile ilgili kanun tasarısı mecliste bir hafta süre ile tartışılmış ve 25 Mayıs 1926'da verilen değişiklik önergesiyle birlikte kanun tasarısı meclisten çıkmıştır²⁷⁹. Buna göre "Eytam Sandıkları elinde dağınık bir halde bulunan yetimlere ait paraların muhafazası ve aynı zamanda yeni kurulmakta olan Ankara şehri ile imara muhtaç diğer şehirlerimizde halkın inşaata müteveccih teşebbüslerini desteklemek ve bu işlere muktezi kredileri temin etmek maksadıyla 3 Haziran 1926 tarih, 389 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 844 sayılı kanunla 20 milyon lira sermayeli bir Emlak Eytam Bankası kurularak 11.7.1926 tarihinde fiilen faaliyete geçirilmiştir"²⁸⁰. Emlak Eytam Bankası'nı kuran kanun şu özellikleri taşımaktaydı:

— 20 milyon lira sermayeli bu bankanın çalışma süresi 99 yıldır.

²⁷⁸ Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 186-187.

²⁷⁹ Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 187.

²⁸⁰ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, s. 86.

— Türkiye'de gayri menkul sermaye piyasası ile ilişkili olarak kurulmuş ilk ihtisas bankasıdır.

— Eytam Sandıkları'ndan bankaya devredilecek paralarla finanse edilecek hisse senetlerinin karşılığı, banka cari hesaplarına borç olarak geçirilecek, banka kâr etmediği zaman dahi bu cari hesap için faiz ödeyecektir. Böylece yetim hakları güvence altına alınmış olacaktır.

— Banka ipotek karşılığı kredi verecektir.

— Banka her türlü bankacılık muameleleri yapacak fakat konut kredisi vermeyi asli görev sayacaktır.

— Ev yaptırmak isteyenleri tasarrufa teşvik edebilmek için banka her türlü özendirici tedbiri alacaktır²⁸¹.

844 sayılı Emlak ve Eytam Bankası Kanunu buna benzer ve bankacılık sisteminin gereklerine uygun birçok hükmü de ayrıca içermiş ve bu şekli ile 1946 yılına kadar faaliyetini sürdürmüştür.

1926 yılında banka hakkında bir başka kanunun çıkarıldığı, 1946 yılına kadar geçen 20 yıl içinde Emlak Eytam Bankası fazla bir gelişme kaydetmemiştir. İlk şubesini 1926 yılında Yunan zulmüyle yakılıp yıkılmış olan İzmir'de, ikinci şubesini 1927'de İstanbul'da, 1928'de Ankara'da, 1934'de Bursa ve 1945'de Adana ve Samsun şubelerini açan banka 20 yıllık süre zarfında bu kadar az şube açabilmesi ve hizmetlerin bu şehirlerde sınırlı kalması süratli bir gelişmenin simgesi olarak kabul edilmemektedir²⁸².

Bu dönemde banka, süratle şehirleşen, nüfusu artan Ankara'daki bir kısım kooperatifleri desteklemiştir. Güven Yapı Kooperatifi, Bahçelievler Yapı Kooperatifi, Küçükevler Yapı Kooperatifi bu desteği gören kooperatiflerdendir. 1944 yılının sonlarına doğru çıkarılan 4621 sayılı kanunla inşası bankaya devredilen Mithatpaşa/Saraçoğlu Mahallesi devlet konutlarının inşası, o günlerin şartlarında iki sene gibi kısa bir sürede

²⁸¹ Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 187.

²⁸² Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 189.

tamamlanmıştı. Mahalle 434 konuttan oluşmaktaydı. Banka bu konutları daha ucuza maletmek ve yapı malzemelerini daha süratle temin edebilmek amacıyla Ankara İl Özel İdaresi, Ankara Belediyesi ve Sümerbank ile ortaklaşa, Kum-Taş Limited Şirketi'ni kurmuştur. Ayrıca bu kuruluştan önce 1938 yılında 100.000 lira sermayeli Emlak Bankası Yapı Limited Şirketi kurulmuş, bu girişim daha sonraları Ankara İmar Limited Şirketi, İstanbul İmar Limited Şirketi gibi kuruluşlara öncülük etmiştir. Banka bunun gibi çalışmalar dışında bazı belediyelere de mali destek sağlamıştır. Mesela; Samsun Belediyesi'ne ait içme suyu projesinin gerçekleşmesine yardımcı olunulmuş, ayrıca o yıllarda belediyelere bırakılan elektrik santralleri konusunda Trabzon ve Konya illerine mali destek sağlamıştır. Bu faaliyetler dışında bizzat Devlet tarafından bankaya şu görevler de yüklenmiştir.

"— Emekli dul ve yetim maaşlarının ödenmesi ve kırdırılması,

— Tütün, kuru üzüm ihracını teşvik için kredi verilmesi,

— Varlık Vergisi uygulamaları sonucu satılığa çıkarılacak vergi borçlarına ait gayr-ı menkullerin paraya çevrilmesi".

Görüldüğü üzere bankanın finans kaynakları²⁸³ sadece konut meselesi değil, kendi sahasının dışında da kullanılmış, gerek belediyelere gerek devletin ödemeleri ile ilgi durumlarda, banka bir finans kaynağı olarak kullanılmıştır.

c. Emlak Kredi Bankası

1926 yılında kurulan Emlak Eytam Bankası'nın yeni inşaatlara ipotek mukabili krediler vermesi, Ankara'da ve İzmir'de birçok bina yapımına sebep olması, Samsun Belediyesi şehir ve su tesisatı ile Trabzon ve Konya Belediyeleri'nin elektrik tesisatı ve Ankara'daki Namık Kemal Mahallesi'nin oluşturulması, bu kaynağın imar faaliyetine (sınırlı da olsa) aktığını göstermektedir.

Banka faaliyetinin Ankara, İstanbul ve İzmir gibi birkaç şehire münhasır kalması, sermayenin sınırlı olması ile büyük projelere

²⁸³ Bedri Gürsoy, *a.g.e.*, s. 189-190.

girilememesi ve diğ er taraftan memleketin her yerinde ihtiyaç duyulan imar faaliyetlerine daha fazla katkıda bulunulması amacıyla ve "bu vadede hususi teşebbüsleri ve Eytam Bankası'nın aktif ve pasifini... devralarak 1.9.1946 tarihinde... 100 milyon sermaye ile Türkiye Emlak Kredi Bankası kurulmuş"²⁸⁴, böylece Emlak Eytam Bankası'nın adı ve statüsü değı şmiştir.

1.9.1946 tarih ve 4947 sayılı kanun ile gelen bu değı şikliğ e göre "evi olmayanlara açılacak kredilerde alınacak faiz ve masrafların yıllık tutarının % 5'i geçmeyeceğı ve genel bütçeye ödenek konmak suretiyle Hazine'ce ödenecek sermayenin ve ihraç edilecek tahvillerden elde edilecek paraların en az yüzde 70'inin konut kredisine kullanılacağı kayıtları getirilmiştir. 5228 sayılı kanunla konut kredilerine... inşaat bedelinin yüzde 75'ine kadar kredi vermesi kabul edilmiştir... 1952 yılından sonra yapı tasarruf sistemine geçilerek bankanın kaynakları... genişletilmeye çalışılmıştır. 17 Temmuz 1953 gün ve 6143 sayılı kanunla bankanın sermayesi 300 milyon TL.'ye çıkarılarak banka kaynakları daha da geliştirilmiştir. 6143 sayılı kanun ve 5228 sayılı kanunun hükümlerinde de değı şiklik getirilmiş ve borçlanma oranı yüzde 75'den yüzde 90'a çıkarılmıştır"²⁸⁵.

Emlak Kredi Bankası yalnız bir kredi kurumu değı l, aynı zamanda teknik ve yapımcı niteliğı olan bir banka olarak kurulmuştur. Bu dönemde teknik olarak İller Bankası gibi teknik nitelikleri ağır basan bir banka olarak düşünölmüştür. Bu sebeple banka, kurduğı İnşaat Şirketleri Timlo, Ankara İmar Ltd. ve yüzde 45'i İstanbul Belediyesi'nin olan, İstanbul İmar Ltd. aracılığıyla toplu konut alanları geliştirmiştir. Bunların ilki 1949 yılında başlayıp 1957 yılında tamamlanan 1374 konutluk Levent Mahallesi'dir. En büyük uygulaması ise 1955 yılında 12.000 konut hedefiyle başlayan Ataköy konutları²⁸⁶, 1983 yılından sonra başlanan ve 5 etapta gerçekleştirilecek Bahçesehir ve İstanbul

²⁸⁴ Esin Örucü, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti, Konut*, s. 86-87.

²⁸⁵ İlhan Tekeli - İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğ in Evrimi*, Belediyecilik Araştırma Projesi, cilt 1, Ankara 1978. s. 142.

²⁸⁶ İ. Tekeli - İ. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 142.

Anadolu yakasında 20.000 konut hedefiyle başlanan Ataşehir projesi uygulamalarıdır. Emlak Bankası'nın 1994 yılında yapımına başladığı Gebze Mutlukent konutları ise iki etapta yapılması planlanmış ve düşük gelir grubuna yönelik yaptığı tek konut uygulaması olmuştur. Toplam, 2606 konut hedefiyle başlayan Gebze Mutlukent konutlarında 2 odalı 68 m² olan ve 1996 yılı 28 Haziran tarihi itibarıyla en ucuz konut fiyatı: Peşin, Bir milyar sekiz yüz onaltı milyon TL.'dir²⁸⁷.

Türkiye Emlak Kredi Bankası 1964'den itibaren "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler" hakkındaki 440 sayılı kanun şumulüne dahil edilmiştir²⁸⁸. 1966'da 1 milyara çıkan sermayesini, 1981 yılında tekrar arttırarak 20 milyara çıkaran Emlak Kredi Bankası konut kredisi taleplerini sınırlı ölçülerde karşılayabilmıştır²⁸⁹.

1981 yılında çıkarılan, 1984 yılında ise yeniden düzenlenerek hayata geçirilen Toplu Konut Kanunu ile Emlak Kredi Bankası'na yeni görevler yüklenmiş, oluşturulan Toplu Konut Fonu'nun kamu ve halk kuruluşlarına yansıtılmasında Emlak Kredi Bankası aktif çalışmalar yapmıştır. Fon kaynaklı kredi kullanımına Toplu Konut Kredisi Uygulamaları bölümünde değinmiştik.

Emlak Kredi Bankası'nın, kendi kaynaklarından konut sektöründeki faaliyetleri 2 şekilde olmaktadır. Birincisi, bankanın kendi üretilip sattığı konutlar için verdiği kredi; ikincisi, fertlerin dışarıdan kendi buldukları konutlara verilen nakit kredi.

Birincide bahsettiğimiz, bankanın kendi özkaynakları ile üretilip sattığı konutlar, genelde İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyükşehirlerde inşa edilip satılan lüks statüde konutlardır. Bu konutlar, genellikle 100m² ve üstünde olup "üst orta" veya "üst tabaka"ya hitap eden konutlardır. İstanbul Ataköy tipindedir. Nitekim Ataköy, Emlak Kredi Bankası'nın 12.000 konut hedefiyle

²⁸⁷ Emlak Bankası dökümanları.

²⁸⁸ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 87.

²⁸⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 293.

oluşturulan²⁹⁰ ve projesi hala devam eden bir semttir. Bankanın, bunun gibi oluşturduğu semtlerde 1979-1993 yılı dönemlerinde 28.400 konut üretilmiştir²⁹¹. Konutların lüks yapılması konut sayısının da az olmasına sebep olmuştur.

İkinci bahsettiğimiz, bankanın yine kendi özkaynakları ile, fertlerin dışarıdan temin ettikleri konut veya kooperatiflere verilen kredilerdir. Bu şekilde verilen bir kredide bazı şartlar öne sürülmektedir. Gerçi bu şartlar yıldan yıla değişiklik gösterse de son yıllarda uygulanan halini sıralayalım:

- Bina 150 m²'den yukarı olmayacak
- Bina en fazla 3 yıllık olacak
- Verilen kredi en fazla 5 yıl vadeli olabilecektir.

Emlak Kredi Bankası'nın bu şekilde verdiği yuva kredisi, kuruluşundan 1993 yılına kadar (konut kooperatifleri de dahil) toplam 310.500'dür.

1996 yılı Haziran ayında çıkartılan ve satışa sunulan "Gayrimenkul Sertifikası" ise yine gelir durumu iyi olan insanlara hitap etmiştir. Sonuçları ise daha sonra görülecektir.

1926'dan 1996 yılına kadar, değişen ülke koşulları, ekonomik şartlar ve finansman durumuna göre faiz oranları değişik uygulanmıştır. Bu sebeple bankadan talep ettiğimiz yıl-yıl faiz oranları dökümünün "imkansız bir bilgi talebi" olduğu söylendi. Faiz oranlarının yılda defalarca değişebildiği belirtildi.

1988 yılı Ocak ayında Anadolu Bankası ile birleşen Emlak Kredi Bankası tüzüğünde bir değişikliğe gitmeden sadece adını yeniden düzenlemiştir. Bu ismin son hali "Emlak Bankası"dır.

²⁹⁰ İlhan Tekeli - İlber Ortaylı, *a.g.e.*, s. 142.

²⁹¹ *Emlak Bankası Toplu Konut Gurup Müdürlüğü Dökümanları*, Maslak-İstanbul 1994.

d. Emlak Bankası'nın Kuruluş Amacından Sapması ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Emlak Bankası, konut denildiğinde akla ilk gelen devlet bankasıdır. 1926 yılında kurulan Emlak ve Eytam Bankası'nın 1946'da adı ve statüsü değişerek Emlak Kredi Bankası haline dönüştürülmüştür. Bankanın başlıca görevi, konut sahibi olmayanlara ucuz konut yaptırmak ve konut kredisi vermektir²⁹². 1946 tarih ve 4947 sayılı kanuna göre (Resmi Gazete, 22 Haziran 1946, 6340) bu görev madde 2'de şöyle belirtilmiştir:

"Yurtta yapı ve onarma işleri ve bilhassa meskeni olmayan yurttaşlara ucuz mesken yaptırmak için, süresi elli yılı geçmemek üzere, arsalarıyla birlikte bina ve yapı ipoteği karşılığında borç vererek krediler açmak;

Banka'ya veya başkalarına ait arsalar üzerinde bina yapmak ve peşin veya ipotek karşılığı taksitle almak;

Yapı ve yapı malzemesi endüstrisi ve ticareti yapmak ve ortaklıklarını kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak"²⁹³.

1926'dan itibaren yeni inşaatlara ipotek mukabili krediler vermeye başlayan banka, konut dışında, Samsun Belediyesi'nin şehir ve su tesisatı ile Trabzon ve Konya belediyelerinin elektrik tesisatlarının yapımına²⁹⁴ mali finans sağlaması ile daha başlangıçta, kaynaklarının imar faaliyetine de yöneldiğini göstermektedir.

1926'dan 1946 yılına kadar olan devrede, banka kaynaklarının memleketin ihtiyaç duyulan imar faaliyetlerine de yöneltilmesi birçok noktadan normal sayılmalıdır. Çünkü savaştan çıkmış bir ülkenin imara ihtiyacı vardır ve bu imar faaliyetinin desteklenmesi ise bir vatanseverlik örneği sayılmalıdır.

²⁹² Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, s. 292.

²⁹³ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 88.

²⁹⁴ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 87.

Konutun pahalı bir mal oluşu, dargelirli ailelerin bu konuda kamu yardımına ihtiyaç duyması, konut pazarının devlet müdahalesi olmaksızın işlemlerini özellikle ilk dönemlerde imkansız kılmıştır²⁹⁵.

Planlı döneme kadar üretilen konutların halk tipi ucuz konut olmaması, bankanın amacından sapmasına sebep olmuştur. Bu durum bankanın görevini gereği gibi yerine getirmesini engelleyen sebeplerin başında yer almıştır. Bankanın kuruluş yasasındaki "ucuz konut yaptırma" amacının tersine, geçmişte banka kredilerinden yararlanılarak yaptırılan konutların çoğunun, lüks ölçüler içinde kalması ayrı bir amaç dışına sapma olarak gösterilebilir. İstanbul'da 1374 konutluk Levent mahallesi ve yapımına 1955 yılında 12.000 konut hedefiyle başlanan²⁹⁶ ve halen devam eden Ataköy gibi siteler, yaptırıldıkları tarihin konut mâliyetlerinin çok üstünde bir maloluşla tamamlanabilmişlerdir. Bu sitelerdeki konutların büyük çoğunluğu ise geniş ve lüks konutlardır. Oysa Emlak Bankası, elindeki bütün imkanlarını ülkenin barınma koşulları karşısında, dar gelirli ya da yoksul ailelerin konut ihtiyaçlarına öncelikle yöneltmesi gerekirdi²⁹⁷. Bunu yaparken de bankacılığın gerektirdiği kurallardan ayrılmak gibi bir durum da zaten söz konusu olmazdı.

Planlı dönemden bugüne kadarki süre zarfında da Emlak Bankası'nın lüks konut projelerine devam ettiği görülmektedir. İstanbul'da henüz projesi devam eden Ataköy, Mimaroba, Sinanoba ve Bahçeşehir konutları üst gelir gurubuna hitabeden projelerdir. Bunun gibi Ankara ve İzmir'de yapılan Elvankent, Konutkent, Bilkent ve Gaziemir konutları, ücretli ve dar gelirlilerin yanına yaklaşamadıkları, pahalı ve lüks konutlardır.

Emlak Bankası'nın lüks ve pahalı konutlarıyla hitap ettiği kesim, genellikle konut ihtiyacı ve konut sıkıntısı içinde olmayan gelir düzeyi yüksek kesimlerdir. Üstelik bu gelir düzeyindeki

²⁹⁵ Esin Örucü, *a.g.e.*, s. 91.

²⁹⁶ İlhan Tekeli -İlber Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, s. 142.

²⁹⁷ R. Keleş, *a.g.e.*, s. 293.

insanlar istedikleri zaman konutlarını değiştirmekte veya konut satınalabilmektedirler. Bu sebeple bu kesime hitabeden bir konut politikası hem dar gelirli zümreyi mağdur etmiştir, hem de şehirleri saran gecekonduların oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Planlı dönemlere ait bütün kalkınma planlarında, ucuz konuta yönelinmesi²⁹⁸ öngörülmekte ve hükümet programlarında yer almakta olmasına rağmen, bir devlet bankası olan Emlak Bankası'nın bu hatalı politikasına engel olunulmamış, üstelik hatalara ortak olunmuştur. Piyasada daha sonra oluşturulan bankaların konut kredisi vermesi ile ilgili kanun bile bu hatalardan dönülmesine yetmemiştir.

Bugün bazı bankalar m² sınırı olmaksızın "ferdi konut kredisi" vermektedirler. Sadece 150 m²'den yukarıya vergi muafiyeti uygulanmadığı hatırlatılmaktadır.

Özel bankaların böyle bir uygulamaya elbette hakları vardır. Çünkü bu bankalar serbest piyasa ekonomisi şartlarında yatırımlarını kâr amaçlı planlamakta ve yönlendirmektedirler. Bu sebeple alınan her fazla "Türk Lirası" o kadar fazla faiz getirisi olarak algılanmaktadır. Bu da bankanın kâr marjını yükseltmektedir.

Devlet bankası olan Emlak Bankası'nın kuruluş amacı da belli iken özel bankalar gibi davranması konut politikasında ülke çapında yaygınlaşan konut açığının daha da büyümesinde ve gecekondulaşmanın yaygınlaşmasında pay sahibi olmasına sebep olmuştur. Halbuki banka, kuruluş amacına uygun halk tipi küçük konutlara yönelseydi, daha fazla konut üreterek, hem konut açığının bu kadar büyümesi önlenir, hem de gecekondu probleminin boyutları bu kadar kronik olmazdı.

Şimdi de en basit bir hesaplama ile ve en ucuz olanını seçerek, Emlak Bankası'nın konutlarından birini ele alalım.

²⁹⁸ Kalkınma Planı, I. Beş Yıl 1962-1967, s. 429; Kalkınma Planı, II. Beş Yıl 1968-1972, s. 284; Ali Yonca, *Türkiye'de Planlı Dönemde Konut Üretimi ve Açığı*, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara 1980, s. 6 - VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, s. 316.

Seçtiğimiz seçenek Emlak Bankası İstanbul Gebze'deki Mutlukent konutları olsun. Bu konutlardan 2 odalı ve 68 m² olan konutu 28 Haziran 1996 tarihindeki fiyatıyla değerlendirelim:

68 m² Peşin Fiyatı : 1.816.000.000 TL.

5 yıl ödemeli seçenek — 68 m² konut

Peşinat (Asgari) :	454.000.000 TL.
Geriye kalan :	1.362.000.000 TL.
Sabit taksit (60 ay) :	66.000.000 TL.
Toplam maloluş :	4.414.000.000 TL.

10 yıl ödemeli seçenek — 68 m² konut

Peşinat (Asgari) :	454.000.000 TL.
Geriye kalan :	1.362.000.000 TL.
Sabit taksit (60 ay) :	61.600.000 TL.
Toplam maloluş :	7.846.000.000 TL.

Bu rakamlar Emlak Bankası şubesi görevlilerinden alınmış rakamlar olup, konut kampanyası rakamlarıdır.

Banka yetkilileri bu rakamların 8.7.1996 günü akşamına kadar geçerli olduğunu, bu tarihten sonra yeni düzenleme yapılacağını söylediler. Tabii yeni düzenlemeden fiyatların arttırılacağı kastedilmektedir.

Emlak bankası konut kredileri, Azalan Bakiye Üzerinden, Bileşik Faiz Sistemi ile kullanılmaktadır. Buna göre faizler her ay için ayrı ve Azalan Bakiye üzerinden hesaplanmakta ve öncelikle faizler tahsil edildiği bir sistem uygulanmaktadır.

Mesela: Emlak Bankası kendi yaptığı konutlara 28.6.1996 tarihi itibarıyla ortalama % 5,5 faiz uygulamaktadır. Bu faizin yıllığı $5,5 \times 12 =$ olarak hesaplanırsa, % 66'ya gelir. Halbuki Bileşik faiz (Her ay için) olarak hesaplanırsa % 90.12'ye gelmektedir.

Emlak Bankası'nın Konut Ferdi Kredisi'ndeki faiz oranları daha yüksektir. Haziran 1996 tarihi itibarıyla en fazla 5 yıl için verilen krediye % 8 bileşik faiz oranı uygulanmaktadır. Bu oranlara

göre % 8 x 12 ay = % 96 oluyorken % 8 her ay için ayrı hesaplandığından yıllık bileşik faiz % 151.8'e gelmektedir.

Emlak Bankası Konut Ferdi kredisini en fazla 5 milyar TL. vermektedir. 1996 yılı ilk yarısında uygulanan bu kredinin geriye ödemesi ise en fazla 5 yıl olarak tesbit edilmiştir. Faiz oranı ise bileşik faiz olarak % 8'dir. İki milyar TL. Konut Kredisi talep eden bir vatandaşın bu talebi uygun görülürse 5 yılda geriye ödemeli olarak aylık sabit ödemesi 166 milyon TL. olmaktadır. Beş yılın sonunda toplam geriye ödeme ise 10 milyara yaklaşmaktadır.

Şimdi, Emlak Bankası'nın İstanbul'da yaptığı en ucuz konut'u (Fiyat listesine göre) hangi sabit gelirli veya dar gelirli insan alabilir bunun irdelenmesi gerekir. Bugün ortalama (1996 yılı ilk yarısı itibariyle) 14-16 milyon civarında maaş alan ücretli kesim 454 milyon peşinatı nereden bulacaktır. Veya ayda 66 milyon civarındaki taksiti, nasıl verecektir. Bunun bir tek izahı vardır. O da "konut sahibi olmayan vatandaşlara ucuz konut yaptırmak" gibi bir gayeyle kurulan Emlak Bankası'nın bu görevinin aksine, hem de kanunu hiçe sayarak konut problemi yaşamayan varlıklı kesime yönelmesi gerçeğidir. Bu durum geriye dönüp bakılmadan, yıllardır uygulanmaktadır. Bankaya kaynak temini gayesiyle lüks konutlara yönelindiği düşüncesi akla gelebilir. Ama böyle bir gaye olsa bile, Banka kaynaklarının % 50'si lüks konuta, % 50'si de ucuz konut projesine ayrılabilirdi. Ama malesef halk tipi ucuz konut hiç programa alınmamış ve gerçekleştirilmemiştir.

Yapılan bu yanlışlıklar, bize göre iki önemli problemin çıkış sebeplerindedir ve bu problemlerin artmasına sebep olan en önemli amiller olmuştur. Bu problemler şunlardır:

— Türkiye, konut meselesi ile ilgili problemlerli ülke konumundadır.

— Ülkedeki dar gelirli ve ücretlilerden konut sahibi olmayan insanların, bu problemi olağanüstü artmıştır.

Problemin bir diğer boyutu da dar gelirli ve ücretlilerin gelir durumudur. Bu gelir durumu ile konut ihtiyacı içinde olan dar gelirli ve ücretlilerin Emlak Bankası'nın ürettiği konutlara alıcı olmaları mümkün olmamaktadır. Emlak Bankası konutları incelendiğinde bu durum açıkça görülecektir.

Tablo. 13 -

Kapora dahil % 25 peşinatı tamamlama süresi: 5.8.1996

10.06.1996 PAZARLAMA MÜDÜRLÜĞÜ				T.EMİ AK BANKASI A.Ş. KONUTLARINA AIT FİYAT ARALIĞI TABLOSU				
PROJE ADI	AYLIK FAİZ ORANI	ONPEŞİNAT TUTARI	PEŞİN İNDİRİM ORANI	ODA SAYISI VE TİPİ	M2		FİYAT ARALIĞI (*)	
					EN DÜŞ	EN YUK	EN DÜŞÜK MİLYON TL.	EN YÜKSEK
BAHÇEŞEHİR KÇEKMECE	%68	500.000.000	%10	1 ODA	106	130	5.468	8.580
				2 ODA	141	185	8.635	11.504
				3 ODA	161	204	7.837	14.222
				4 ODA	198	220	10.614	13.761
				DUBL3 ODA	202	269	21.087	28.188
				VİLLA4 ODA	245	284	24.560	38.552
				VİLLA3 ODA	282		33.742	
SİNANOBA B.ÇEKMECE	%65.50	500.000.000	%12	1 ODA	49		2.095	2.193
				2 ODA	97	112	4.342	5.932
				3 ODA	111	142	4.989	7.312
				AP.DUB4 ODA	169	171	7.620	10.117
				VİLLA4 ODA	311		19.404	24.433
				VİLLA5 ODA	338	344	19.038	25.542
MİMAROBA B.ÇEKMECE	%65.50	300.000.000	%12	1 ODA	65		3.115	
				2 ODA	103		4.773	5.006
				3 ODA	124	142	5.172	7.096
				AP.DUB4 ODA	176		7.892	8.110
				İK.VİLLA5 ODA	274		13.100	15.998
MİMAROBA DÜKKAN	%65.50	300.000.000		BL.DÜK.	125	243	4.857	6.494
ATAŞEHİR	%66.75	500.000.000	%10	1 ODA	59		5.460	6.034
				2 ODA	90	111	5.047	7.541
				3 ODA	114	149	6.178	11.139
				4 ODA	152	157	9.675	13.072
				DUBL4 ODA	170	183	13.027	14.200
ATAŞEHİR DÜKKAN	%65.75			CRŞ.DÜK.	44	306	4.020	29.737
ANATEPE	%64.50	300.000.000	%21	3 ODA	111		5.251	
MUTLUKENT GEBZE	%64.50	300.000.000	%21	1 ODA	48	49	1.263	1.313
				2 ODA	68	78	1.816	2.455
				3 ODA	82	95	2.194	3.103
BİLKENT	%66	500.000.000	%10	2 ODA	109	119	6.507	7.128
				3 ODA	144	156	8.307	11.143
				AP.DUB2 ODA	125		8.751	9.075
				AP.DUB3 ODA	148		11.108	11.290
				2 ODA	123	126	5.175	5.620
KONUTKENT	%65	500.000.000	%20	3 ODA	123	146	5.283	6.419
				AP.DUB2 ODA	199	201	8.172	9.379
				2 ODA	97	99	2.452	2.854
ELVANKENT	%66.25	300.000.000	%15	3 ODA	126		3.001	3.543
				İK.VİLLA4 ODA	171		6.670	6.941
				3 ODA	92	95	1.809	2.565
ETLİK PLAZA	%64.50	300.000.000	%10	3 ODA	92	95	1.809	2.565
				CRŞ.DÜK.	145	191	10.184	13.750
UMİTKENT	%65.25	500.000.000	%12	OFİS	145	233	9.766	16.154
				3 ODA	146	170	5.394	7.616
				4 ODA	170	180	7.563	8.695
GAZİEMİR	%66	300.000.000	%15	AP.DUB3 ODA	193	208	9.537	10.126
				1 ODA	64		1.759	2.114
				2 ODA	85	94	2.097	3.924
				3 ODA	106	117	2.791	5.270
				DUBL2 ODA	107	114	4.659	5.457
MAVİŞEHİR	%65.50	500.000.000	%12	DUBL3 ODA	124	149	6.462	7.076
				2 ODA	115		4.972	7.269
				3 ODA	148	152	5.938	8.869
				4 ODA	171	176	7.398	12.040
ADANA DÜKKAN	%64.50	300.000.000	%25	SİRA EV/3 ODA	232		16.660	16.672
ADANA DÜKKAN	%65.25	300.000.000		3 ODA	112	157	1.967	3.419
				BLK DÜK.	31	88	639	2.076
				CRŞ.DÜK.	58	68	2.144	2.825

(*) FİYAT ARALIĞINDA BELİRTİLEN FİYATLARDA PEŞİN ALIMLARDAKİ FİYAT İNDİRLİMLERİ DİKKATE ALINMAMIŞTIR.
(**) TAKSİTLER ALIĞININ ÖDEME SEÇENEĞİNE GÖRE BELİRLENMEKTEDİR.

2. DİĞER BANKALARIN KONUT KREDİSİ UYGULAMALARI

1982 Anayasası'nda yer alan, devletin toplu konut teşebbüslerini destekleme sözü, bu konuda idarecilerin bir dizi kararlar almasına sebep olmuştur. Bu kararların birisi de, bankalara gerek ferdi, gerekse toplu konutlar için tüketici kredisi açma yetkisinin verilmesi idi²⁹⁹.

Türkiye'de eski tarz bankacılık zamanında para, tasarruf sahibinden alınır ve yalnızca kurumlara verilirdi. Ancak zamanla kurumlar cephesinde bir doyum noktasına ulaşılması ve yeni yatırımların azalması ile bankalar tüketici kredileri ve kredi kartları gibi bireysel ürünlere yöneldiler. Böylece tasarruf sahipleri bankalar için yalnızca para toplanan bireyler olarak değil, aynı zamanda kredi kullandırılan müşteriler oldular³⁰⁰.

Genel tüketici kredisi, ikinci el veya kullanılmamış otomobil kredisi, sağlık kredisi, tatil kredisi, meslek kredisi, düğün kredisi gibi değişik alanlara hitap eden krediler olduğu gibi konutu ilgilendiren krediler de vermeye başlandı. Bunlar; konut destek kredisi, işyeri destek kredisi, inşaat destek kredisi, topraktan konut kredisi, arsa destek kredisi ve kooperatif destek kredisi adı altında ihtiyaç sahiplerine sunuldu³⁰¹.

Bankalara verilen konut kredisi açma izni bir zorunluluk olmadığı için, başlangıçta tedbirli davranan bankaların 1989 yılına kadar bunu sürdürdükleri görülmüştür. Temkinli davranmaktan pek bir şey kazanmayan bankaların konut kredisi riskinin az olması karşısında 1989'dan itibaren kredi uygulamasına başladıkları görülmektedir³⁰².

²⁹⁹ *Konut Sorun ve Çözüm Önerileri*, İstanbul Sanayi Odası Araştırma Dairesi Yayını, s. 83.

³⁰⁰ Bülent Şenver, *Kurumlar Boyunca Bireye Yöneldik*, Ekonomik Panorama, Yıl 5, sayı 47, Haftalık Dergi, 15-21 Kasım 1992, İstanbul, s. 12.

³⁰¹ Bülent Şenver, *a.g.e.*, s. 12.

³⁰² Esin Çetinel - Hale Kayacan, "Faizler Düştü, Vade Uzadı, Formalite Azaldı, Kira Öder Gibi Ev Sahibi Olun", Yıl 5, Sayı 47, *Ekonomik Panorama*, İstanbul 1992, s. 8.

Bankaların, geriye ödenmeyen veya takibe alınan kredilerinin genel plasmanlar içerisindeki oranı % 10'lar düzeyinde seyrederken, takibe alınan yuva kredilerinin oranının % 1.6 gibi çok düşük bir düzeyde kalması³⁰³ bankalar açısından konut kredisi riskinin ne kadar az olduğunu göstermektedir.

Konut kredisinde geri dönmeme riskinin % 1'lerin altında kalması, bankaların iştahını kabarttı³⁰⁴. Nakit kredilerin kefil sistemine karşılık, konut kredilerine ipotek ile teminat gösterilmesi, bankaları daha büyük bir güvence altına aldı³⁰⁵. Böylece konut kredisi vermeye başlayan bankalar 1992 ve 1993 yılında işi rekabete kadar götürdüler. 1992 yılında verilmeye başlanan döviz kredisi ise başlangıçta Amerikan Doları için 0.50 aylık faiz, Alman Markı için ise % 1 düzeyindeyken bu rakam, daha sonra Amerikan Doları'nda % 1.5, Alman Markı'nda ise % 2 aylık faize yükselmiş ve 1994'ün ilk aylarından itibaren de oluşan "döviz krizi" ile kaldırılmaya başlanmıştır. Bu kredilerde isteyene TL'ye dönüş imkanı tanınmıştır. Bu siyasi karar sadece bir devlet bankası olan Emlak Bankası'nda uygulanmıştır³⁰⁶.

Konut kredisi veren bankalar, uyguladıkları farklı faiz oranlarıyla yuva sahibi olmak isteyenlere şartlarını sunmuşlardır. Bu şartların en önemlisi şüphesiz kredinin faiz oranlarıdır. Aylık uygulanan bu oranları geniş bir şekilde burada vermek istemeyişimizin nedeni, her bankanın faiz oranlarının farklı ve sundukları aylık seçeneklere göre bu faizlerin değişmekte olduğu, üstelik bu oranların çok sık değişebildiğidir.

Bankaların konut kredisi vermesi Türk toplumunda çok olumlu karşılanmış, konut sektörüne hareketlilik getirmiş, hatta konut fiyatlarını arttırmıştır. Ama bankaların faiz oranları daima bir tedirginliğe sebep olmuştur. Çünkü bankaların uyguladıkları

³⁰³ Şükrü Karahasanoğlu, "50 Bin Kişiyeye Konut Kredisi Verdik", s. 10.

³⁰⁴ Yalçın Şimşek, "Konut Sorunlu...", s. 3

³⁰⁵ Esin Çetinel - Hale Kayacan, "Konut Sahibi Olmanın Tam Zamanı", *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, Sayı 47, s. 3.

³⁰⁶ Emlakbank Dövizli Konut Kredisini Türk Lirasına Çevirdi, *Milliyet Gazetesi*, 23 Ocak 1994, s. 7.

aylık faiz oranları başlangıçta düşük gibi görünse de her ay katlamalı bir şekilde hesaplandığı için yıl sonu rakamları ve aylık ödemeler yüksek çıkmaktadır.

Bu kârlılık bir banka genel müdürü tarafından şöyle ifade edilmektedir: "Son yıllarda bankaların tüketici kredilerine yönelmeleri, sektörümüz açısından birçok avantajı bulunduğu için hızla yaygınlaştı. Bunların en önemlisi, riskin çok sayıda müşteriye dağıtılmak suretiyle azaltılması, ikinci önemli neden ise aylık taksitli krediler olan tüketici kredilerinde bunların faiz nisbetlerinin küçük görünmekle birlikte, yıllık bileşiğinin ticari kredilerden aşağı olmamasıdır"³⁰⁷. 1996 yılı itibariyle konut kredisi veren bankaların aylık bileşik faiz oranı % 8 civarındadır. Bu oran oldukça yüksek bir orandır.

Ticari kredilerin pahalı olması izah edilebilir. Ama sınırsız m² limiti veya 150 m² gibi lüks konut kavramı içerisinde yer alabilecek lüks konutlar ile ihtiyaçtan dolayı alındığı belli olan düşük m²'li konutlara aynı faiz oranlarının uygulanması, tenkit edilmesi gereken bir tutumdur. Çünkü, konut çabalarını desteklemek, bir sosyal hizmettir. Bu hizmet için Anayasa'da devletin destek sözü vardır. Bu sebeple konut kredisinin lükse dayalı tüketici ve ticari kredilerden ayrılması ve özel bir uygulamaya tabi tutulması gerekir.

Dar gelirli veya ücretli Türk insanının mukaddes değerler içerisinde oturduğu "Yuva" duygusunun pahalı kredilerle söndürülmesi, bu kesimin sıkıntısının daha da artmasına ve kronik gecekondü probleminin daha da büyümesine sebep olacaktır.

C. MEMURLARA VERİLEN FAİZSİZ KONUT KREDİSİ VE TATBİKATTAKİ GEÇERLİLİĞİ

1982 sonrası değişen konut politikasının günümüze kadar uzanan bir parçası da kamu görevlilerine konut yardımına yönelik

³⁰⁷ İsmet Alver, "Konut Kredisinin Riski Az", *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, Sayı 47, İstanbul 1992, s. 16.

"faizsiz konut kredisi" açılmasıdır. Böylece kamu görevlilerinin konut problemine çare bulunmaya çalışılmıştır. Bu amaçla Devlet memurlarına ve diğer kamu görevlilerine açılacak faizsiz konut kredisi yönetmeliği, 5434 sayılı kanun ve 233 sayılı kanun hükmünde kararnameye göre düzenlenmiş ve 12.2.1987 tarih ve 19370 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kapsamda yer alan bazı maddeleri burada belirtmek gerekir.

"Madde 1- Bu yönetmelik; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer personel kanunlarına göre çalıştırılmakta olup 5434 sayılı kanuna göre, T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi durumunda olan devlet memurları ile diğer kamu görevlilerinden, emekliliğe esas hizmet süresi en az 10 yıl ve daha fazla olanlara açılacak faizsiz konut kredisine ilişkin esas ve usulleri kapsar.

...

Madde 3- Memurlara, konut edindirmek amacıyla verilecek faizsiz konut kredileri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine, her yıl bu amaçla konulacak transfer harcamaları bölümünde yer alan kaynağın ve 233 sayılı K.H.K.'ye göre faaliyet gösteren kuruluşların kendi bütçelerinden ayırdıkları kaynağın T.C. Merkez Bankası nezdinde tesis edilmiş bulunan Toplu Konut Fonu'na aktarılması suretiyle sağlanır.

Madde 4- Kredinin miktarı 1.000.000 TL'sına kadardır.

Madde 5- Bu krediden kendisinin, eşinin ve velayeti altındaki çocuklarının, herhangi bir belediye sınırı içinde tapuya kayıtlı bağımsız bir konutu olmayanlar, Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ne göre Toplu Konut Fonu'ndan açılan krediler ile birlikte, bir defaya mahsus olmak üzere yararlanırlar. Bu krediden evli olan çiftlerden yalnız biri yararlanabilir"³⁰⁸.

Bu krediye müracaat eden memurlar, Toplu Konut Ferdi Kredisi veya Konut Ferdi Kredisi kullanmak üzere ilgili bankadan

³⁰⁸ Kamu Personeli İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarını İlgilendiren Önemli Yönetmelikler, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Bilgi İşlem Merkezi, Yayın No. 92, Ankara tarihsiz.

Alıcı Payı hesabı açtırdıktan sonra, çalıştıkları kuruma başvurarak, Faizsiz Konut Kredisi Talebine İlişkin Beyanname'yi doldurup verirler. Kurum buna hizmet belgesini ekleyip doğru bilgileri ihtiva ettiğini onaylayarak çalışana verir. Memur, kurumundan aldığı iki formla bankaya başvurur. İlgili banka şubesi memur ya da memurun üyesi olduğu kooperatif veya Sosyal Yardımlaşma Kurumu ile Borçlanma Sözleşmesi imzalanır. İlgili banka kredinin kullanımını için idareden meblağı talep eder. Bu miktar T.C. Merkez Bankası'na, idarenin vereceği talimatla ilgili bankaya aktarılır. Böylece Faizsiz Konut Kredisi, Toplu Konut Fonu'ndan açılan kredi ile birlikte ve aynı esaslara göre kullanılır. Kredinin geri ödenmesi Toplu Konut Fonu'na yapılan ödemelerde, başlangıç ve geri ödeme süresine göre uygun olarak, memur tarafından aylık eşit taksitlerle, krediyi kullandıran ilgili banka şubesine ödenir³⁰⁹.

12.2.1987'de 750.000 TL. olarak belirlenen bu kredi 26.2.1988 tarih ve 19737 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik ile 1.000.000 TL.'sına kadar yükseltilmiştir³¹⁰.

Bu krediden istifade etmek için öncelikle bir kooperatif veya Sosyal Yardımlaşma Kurumu'na üye olma, ayrıca üyeliğin bulunduğu kooperatif veya Sosyal Yardımlaşma Kurumu'nun, Toplu Konut Kredisi alma şansına ulaşmış olması gerekmektedir. Üstelik 1987 yılında 20-25 milyon civarında seyretmiş olan orta halli konut fiyatlarının 1988 yılında da 30-40 milyon civarına yükselmesi bu kredinin tatbikattaki geçerliliğini yetersiz bir duruma düşürmüştür. 1986 yılında, Kamu Ortaklığı İdaresi'nin verdiği kredinin konut maliyetinin % 60'nı, 1987'de % 30'unu, 1988'de ise % 23'ünü karşılaması³¹¹ bu yetersizliği ifade etmeye yeterlidir.

³⁰⁹ A.g.e., s. 278-279.

³¹⁰ A.g.e., s. 277.

³¹¹ Esin Çetinel - Hale Kayacan, "Kira Öder Gibi Ev Sahibi Olun". *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, Sayı 47, İstanbul 1992, s. 8.

Gerek finansal yetersizlik ve gerekse bürokratik zorluklar bu yetersiz ve sembolik kredinin daha başlamadan uygulanamaması neticesini ortaya çıkarmıştır.

**D- MEMURLAR VE İŞÇİLER İLE BUNLARIN EMEKLİLERİNE
KONUT EDİNDİRME YARDIMI YAPILMASI HAKKINDAKİ
3320 SAYILI KANUN'UN UYGULAMASI VE TATBİKATTAKİ
GEÇERLİLİĞİ**

Kamu görevlileri ve diğer ücretlilere konut yardımına yönelik diğer bir uygulama da "Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Yönelik Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Çıkarılan 3320 Sayılı Kanun"dur.

17.1.1987 tarih ve 19344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması"na dair 3320 sayılı Kanun'un uygulama esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan bu yönetmelik, yardımın yapılma, nemalandırma ve kullandırılmasına ilişkin esas ve usulleri ihtiva etmektedir. Bu yardım bütün işverenleri (Devlet ve Özel) içine almakta, özel kesimde ise en az 10 veya 10'dan fazla işçi çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri ihtiva etmektedir.

Bu yardımdan yönetmeliğin 2. maddesinde tanımlanan memur ve işçiler ile bağımsız konutu bulunmayan emekliler, taleplerine bağlı olmaksızın yararlandırılır. Yardımdan yararlanamayacak olanlar ile konunun boyutları şu şekilde belirlenmiştir.

"Yardımdan Yararlanamayacaklar:

Madde 4- Bu yardımdan;

- a) Emeklilerden bağımsız konutu bulunanlar,
- b) Hizmet Tahsisli Konutlar dışında, her ne şekilde olursa olsun, kurum ve işverenler tarafından tahsis ve temin edilmiş konutlarda oturanlar, bu konutlarda oturdukları sürece,

- c) Kurumların yurtdışı kadrolarına sürekli görevle atananlar, bu görevlerinde buldukları sürece,
d) Sözleşmeli personel,

yararlanamazlar.

Ancak, talep etmeleri halinde sözleşmeli personel ve kurumlarına başvurmak ve bu Yönetmeliğin 6'ncı Maddesinde belirtilen yardım miktarlarını kendileri ödemek şartıyla yardımdan faydalandırılır. Bu imkandan yararlanma talebinde bulunan sözleşmeli personelin yardımları, kurumlarınca ilgililerin ücretlerinden kesilerek T. Emlak Bankası'ndaki "Devlet Memurları ve Emeklileri Konut Edindirme Yardımı Hesabına" yatırılır ve bunlara ait kayıtlar kurumlarca tutulur.

Eşlere Yapılacak Yardım:

Madde 5- Eşlerden her ikisinin de yardıma müstehak olması durumunda, yardım yalnız aile reisine yapılır.

Ancak,

a) Eşlerden her ikisi de yardıma müstehak olmakla birlikte aile reisi olan eşin 4'ncü Madde hükmüne göre, yardımdan yararlanma şartlarını kaybetmesi halinde, bu değişikliğin tahakkuk ettiği tarihi takip eden ay başından itibaren yardım diğer eş adına yapılır.

b) Adına yardım yapılan eşin, yardımı kullanmasından önce, aile reisi olan eşin tekrar yardıma müstehak olması durumunda, eşe yapılan yardım durdurulur ve bu tarihi takip eden aybaşından itibaren yardım aile reisi eş adına yapılmaya başlanır. Bu durumda, eşler adına yapılan yardım birleştirilir.

c) Adına yardım yapılan eşin, yardımı kullanmasından sonra aile reisi olan eşin tekrar yardıma müstehak olması durumunda ise yardım, yardım kullanan eş adına yapılmaya devam edilir.

d) Yardıma müstehak kişilerin yardımdan yararlanır iken evlenmeleri halinde, yardım aile reisi eşe yapılmaya devam olunur.

Diğer eşe yapılan yardım durdurulur. Her iki eş adına yapılan Yardım, birleştirilir. Bu yardımlar toplam ancak bir konut için kullanılır.

Yardımdan yararlanma şartlarını etkileyecek bir değişiklik olduğu takdirde eşler durumlarını en geç 15 gün içinde yazılı olarak ilgili kurum, işveren veya Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına bildirmek zorundadırlar.

Yardım Miktarı

Madde 6- (Değişik: 28.12.1990 tarih ve 90/1325 sayılı B.K.K., R.G. 30.12.1990-2074) Yardıma müstehak olanlara, yardıma hak kazandıkları tarihi takip eden ay başından itibaren;

Yardımdan Yararlanılacak Sürenin	1.1.1991 Tarihinden itibaren Uygulanacak Miktarlar (TL)
İlk 6 aylık dönemi için ayda	23.000. TL.
İkinci 6 aylık dönemi için ayda	39.000. TL.
Üçüncü 6 aylık dönemi için ayda	45.000. TL.
Dördüncü 6 aylık dönemi için ayda	58.000. TL.
Kalan süreler için ayda	80.000. TL.

Yardımda bulunulur.

Yardımanın Bakanlar Kurulu'nca artırılması halinde, kararın yürürlüğe girdiği tarihi takip eden ay başından itibaren, arttırılan miktar üzerinden yardım yapılır.

Yardım Süresi:

Madde 7- Yardımın süresi 180 aydır.

Yardımdan yararlanma şartlarını kaybedenlere, yardım yapılması durdurulur. Ancak, bunlardan yardım yapılma hakkını tekrar kazananlara, 180 aylık sürenin bakiye kısmı kadar yardım yapılmasına devam olunur.

Yardımdan yararlanıır iken ölen kişinin, kalan süreye ait yardım hakkı, yardıma müstehak eşi adına yapılır. Bu durumda bakiye süre için yardıma müstehak eşe yapılacak yardım, eşin çalıştığı kurum, işveren veya Sosyal Güvenlik Kuruluşu'nca yapılır.

Yardımdan yararlananlardan kendi adına "bağımsız konutu" bulunanların 36 aylık yardımdan yararlanma süresinden sonra Sosyal Güvenlik Kanunları'na göre emekli olması durumunda, kalan süreye ait yardım ilgili Sosyal Güvenlik Kuruluşu'nca yapılır...

İşçilere Yapılacak Yardım:

Madde 11- İşverenler, işçileri adına bu yönetmelikte belirtilen süre, miktar, usul ve esaslara göre yardım yapmak zorundadırlar.

Yardım ödeme süresi içinde, işyerinde çalışan işçi sayısının (10) 'dan aşağı düşmesi durumunda, bu tarihi takip eden aybaşından itibaren işverence yardım yapılması durdurulur. (10)'dan az işçi çalıştıran işverenlerin işçi sayısının tekrar (10) veya (10)'dan fazla olması durumunda, bu tarihi takip eden aybaşından itibaren yardım yapılmasına yeniden başlanır.

(10)'dan az işçinin çalıştıran işverenlerden isteyenler Sosyal Sigortalar Kurumu'na yazılı talepte bulunarak işyerinde çalışan işçilerini yardımdan faydalandırabilirler. Bu takdirde, işverenler yardımı kanun ve bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapmak zorundadır...

Bankada Tutulacak Hesaplar:

Madde 26- T. Emlak Bankası'nda, kurumlar ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının yatıracakları yardımlar nedeniyle, İdare adına ve Fon hesabı niteliğinde;

* Devlet Memurları ve Emekliler Konut Edindirme Yardımı Hesabı,

* İşçiler ve Emeklileri Konut Edindirme Yardım Hesabı,

Adı altındaki iki ana hesap ve ayrıca bu hesaplarda biriken paraların nemalarının kaydına mahsus iki tali hesap açılır. Bu hesaplar fon niteliğinde olduğundan ... T. Emlak Bankası bu hesaplara ilişkin kayıtları tutmakla ve kullanımlarla ilgili olarak idareye bilgi vermekle yükümlüdür.

Bu hesaplarda biriken paralar, Kanunda belirtilen amaçlara uygun olarak, bu yönetmelikteki ve İdare ile T. Emlak Bankası arasında yapılacak protokoldaki esaslara göre T. Emlak Bankası'nca nemalandırılır ve ilgililere ödenir.

İdare, yardıma müstehak kişilere yapılacak ödemeleri genel talimatlarla düzenler...

Yardım Kullandırılması:

Madde 28- Yardıma müstehak kişilerden "bağımsız konutu" bulunmayanlar adına en az 18 ay süre ile bağımsız konutu bulunanlar adına ise en az 36 ay süre ile yardım yapılmış olanlar aşağıdaki belgelerle T. Emlak Bankasına başvurabilirler.

- a) Nüfus hüviyeti cüzdanının aslı veya onaylı örneği,
- b) Tapu senedi,
- c) Onaylı proje,
- d) İlgili Kurum ve Sosyal Güvenlik Kuruluşu'ndan alacağı ve adına ne kadar süre ve miktarda yardım yapıldığını gösterir. "Konut Edindirme Yardımı Kullanım Talep Formu" (EK: 3)
- e) Toplu Konut Fonu'ndan kredi kullanılmış ise ilgili bankadan alınacak, kredi borcunu, taksit başlangıç tarihini, taksit tutarını ve konutunun kullanma alanının 75 m²'yi geçmediğini gösterir belge."

Çalışanların bordrolarında gösterilen yardım miktarı, halen 80.000 TL (Seksenbin) olarak devam etmektedir. Bordroda ücret içinde gözüken bu meblağ çalışanın eline geçmeden kesilerek banka kanalıyla Toplu Konut Fonu'na aktarılmaktadır.

Çalışanlara bugüne kadar Devlet tarafından yapılan bu yardımın miktarının nemalandırmalarla beraber hangi miktarlara ulaştığı açıklanmamakla beraber, bizim yaptığımız hesaplamalara göre bu birikimin altışar aylık ödemeler ve 80 bin TL.'lık yardım miktarıyla beraber bankanın her yıl için verdiği % 60'lık faiz oranı (ortalama) da eklendiğinde, kişi başına 30 milyon'a ulaştığı şeklindedir. Nemalandırmalarla beraber 30 milyona yaklaşan bu yardımın tatbikattaki geçerliliği ise gerçeklerin çok gerisinde kalmaktadır. Kooperatif taksitlerinin bile 15-25 milyon'dan başladığı, günümüzde bu tip yardımların sembolik hale gelmesi veya sembolik hale gelmesine müsaade edilmesi ayrı bir tenkit sebebidir. İlk altı ay için yapılan 23.000 TL'lık yardım zaten küçük bir rakam iken, ileriki aylarda bu rakamın enflasyona ezdirilmesi ve hele son iki yıldır arttırılmayarak yardımın 1995 yılının sonuna kadar 80.000 TL. olarak devam ettirilmesi bu konuya gerçekçi yaklaşılmadığını göstermektedir. Yardımın 180 ay devam edeceği söylenildiği halde, gerekçe gösterilmeden 1995 yılının sonunda kaldırılması ve biriken fon hakkında ne yapılacağı açıklanmamıştır.

E. KAMU LOJMANLARININ BUGÜNKÜ DURUMU VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

1. Kanuni Düzenleme-Proje ve Tatbikatı

Kamu konutları, belirli bir yönetmelik çerçevesinde, kamu görevlilerinin istifadesine sunulmuştur. "84 / 8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu yönetmelik 23.9.1984 tarih ve 18524 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 14.10.1986 tarih ve 19251 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 86 / 10974 sayılı, 24.10.1987 tarih ve 19614 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 87 /12144 sayılı, 13.2.1988 tarih ve 20018 sayılı Gazete'de yayımlanan 88 / 13530 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile değiştirilmiştir." Bu yönetmeliğin gereği olarak kamu konutları, tahsis esasına göre dört guruba ayrılır.

a- Özel tahsisli konutlar : Temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikteki konutlar

b- Görev tahsisli konutlar : Görevlerinin önemi ve özelliği ile yetki ve sorumlulukları gereği tahsis edilen konutlar.

c- Sıra tahsisli konutlar : Puan durumu dikkate alınarak tahsis edilen konutlar.

d- Hizmet tahsisli konutlar : Bunlar üç kısımda toplanır

1- Hudut Karakolu, İstasyon, Haberleşme, Gözlem Araştırma v.s. normal çalışma saatleri ile sınırlandırılması kabil olmayan, görev, başında bulunması gerekli olan personele,

2- İlgili kanunca kendilerine taşıt tahsis edilen makam ve rütbe sahiplerinin, makam şöförü ve koruma görevlilerine,

3- Kamu konutlarında görevli kapıcı, kaloriferci gibi personele.

Bahsedilen personel, yetkili ve makam sahipleri belirtilen cetvellerde açıklanmıştır. Özel tahsisli konutlar, Görev tahsisli konutlar ve Hizmet tahsisli konutlarda, tahsise esas olan görev veya hizmetin devamı süresince, kamu görevlisi oturabilmektedir. Sıra tahsisli konutlarda ise oturma süresi beş yıldır. Bu sistemde lojmanlar (Kamu Konutları), puanlama cetveli esas alınarak, konut dağıtım komisyonunca hak sahiplerine tahsis edilir. Hak sahiplerinin puanlarının eşit olması halinde, hizmet süresi fazla olana, şayet hizmet süreleri de eşit ise ad çekme yoluyla tahsisat yapılır.

Türk Silahlı Kuvvetleri'ne ait sıra tahsisli konutlar da hak sahiplerine yetkili amirler tarafından görev ve ünvanlarına bakılmaksızın puan sırasına göre tahsisat yapılır. Herhangi bir nedenle boşalan konutun, yönetmelik gereği en geç 30 gün içinde hak sahibine tahsis edilmesi gerekir³¹².

³¹² Kamu Personeli ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarını ilgilendiren Önemli Yönetmelikler, T.C. Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Bilgi İşlem Merkezi, Ankara-1990, s.209-211.

Kamu konutları, mülkiyet durumu, yapı cinsleri ve kullanılış özelliklerine göre yedi tipe ayrılır:

"a- (A) Tipi Konutlar: Tamamı kamu kurum ve kuruluşunun mülkiyetinde bulunan veya tamamı kiralanan, kapıcı ile ortak tesis ve ortak kullanım alanlarının tüm giderlerinin konutta oturanlar tarafından karşılandığı kalorifersiz konutlardır.

b- (B) Tipi Konutlar : Tamamı kamu kurum ve kuruluşunun mülkiyetinde bulunan veya tamamı kiralanan, kapıcı giderlerinin konutta oturanlar tarafından karşılandığı; ortak tesis ve ortak kullanım alanlarının ise sadece, su, elektrik ve aydınlatma giderlerinin kamu kurum ve kuruluşunca karşılanması zorunluluğu olan kalorifersiz konutlardır.

c- (C) Tipi Konutlar : Tamamı kamu kurum ve kuruluşunun mülkiyetinde bulunan veya tamamı kiralanan, kapıcı ve kaloriferci ile ortak esas ve ortak kullanım alanlarının tüm giderlerinin konutta oturanlar tarafından karşılandığı kaloriferli konutlardır.

d- (D) Tipi Konutlar : Tamamı kamu kurum ve kuruluşunun mülkiyetinde bulunan veya tamamı kiralanan kapıcı giderlerinin konutta oturanlar tarafından karşılandığı ; kaloriferci ile ortak tesis ve ortak kullanım alanlarının ise sadece, su elektirik ve aydınlatma giderlerinin kamu kurum ve kuruluşunca karşılanması zorunluluğu olan kaloriferli konutlar.

e- (E) Tipi Konutlar : Tamamı kamu kurum ve kuruluşunun mülkiyetinde bulunan veya tamamı kiralanan kapıcı ile ortak tesis ve ortak kullanım alanlarının tüm giderlerinin konutta otaranlar tarafından karşılandığı, kalorifercinin ise kamu kurum ve kuruluşunca karşılanması zorunluluğu olan kaloriferli konutlardır.

f- (F) Tipi Konutlar : Kerpiç ve ahşap, bağdadi ve benzeri yapı cinsleri ile baraka niteliğinde olan kalorifersiz konutlardır.

g- (G) Tipi Konutlar : Kamu kurum ve kuruluşlarının 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'na tabi olan ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu hükümleri uyarınca, konutların ısınma, müşte-

rek hizmet ve ihtiyaçlar ile ortak tesis ve ortak kullanım alanlarının tüm giderlerinin konutta oturanlar tarafından karşılanması zorunlu olan kalorifersiz ve kaloriferli konutlardır."

Kira bedeli alınmayacak konutlar ise şu şekilde belirtilmiştir: "Yurt içinde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik Konseyi Yönetimi dönemindeki Başbakan, yurt dışında büyükelçiler, daimi delegeler, maslahatgüzarlar, askeri temsil heyetleri, başbakanlar ve başkonsoloslar için tahsis edilen "Özel tahsisli konutlar" ile yönetmeliğin 5. maddesinin (d) bendinde belirtilen hizmet tahsisli konutlardan aylık kira bedeli alınmaz"³¹³.

Yukarıda belirtilen Hizmet Tahsisli Konutları konunun başında belirtmiştik. Özel Tahsisli Konutlar, içine aldığı kamu görevlileri ve özel durumu, Kamu Konutları Yönetmeliği'nde şu şekilde yer almıştır; Kamu Konutları Kanunu gereğince, Özel Tahsisli konutların;

- a. Isınma giderleri,
- b. Demirbaş eşya ve mefruşat giderleri
- c. Aydınlatma, elektrik, su gaz, temizlik, telefon, kapıcı, ahçı, kaloriferci, bahçıvan ve benzeri giderleri ile her türlü işletme, bakım ve onarım giderleri.

ilgili kurum ve kuruluşlarınca karşılanır.

"Özel Tahsisli" konutların tahsis edileceği temsil özelliği olan makam ve rütbe sahipleri aşağıda gösterilmiştir.

A- Temsil özelliği olup kira bedeli alınmayacak olanlar:

- 1- Cumhurbaşkanı ve Başbakan
- 2- Yurt dışındaki büyükelçiler, daimi delegeler, maslahat güzarlar, askeri temsil heyetleri başkanları ve başkonsoloslar.

B- Kamu Konutları Kanunu'na göre kira bedeli alınacak makam sahipleri:

³¹³ *Kamu Personeli ile İlgili Yönetmelikler*. Cilt: 1. Ankara 1993, s. 183-185.

- 1- Bakanlar
- 2- Yüksek Yargı Organları
 - a- Anayasa Mahkemesi Başkanı
 - b- Yargıtay Başkanı
 - c- Danıştay Başkanı
 - d- Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı
 - e- Sayıştay Başkanı
 - f- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Danıştay Başsavcısı

- 3- Yüksek Öğretim Kurulu Başkanı
- 4- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri
- 5- Müsteşarlar
- 6- Diyanet İşleri Başkanı- Merkez Bankası Başkanı
- 7- İl Valileri — Emniyet Genel Müdürü
- 8- Kaymakamlar

C- Kamu Konutları Kanunu'na göre kira bedeli alınacak rütbe sahipleri;

- 1- Genelkurmay Başkanı,
- 2, Kuvvet Komutanları — Jandarma Genel Komutanı,
- 3- Genelkurmay 2. Başkanı,
- 4- Ordu Komutanları (Deniz ve Havada eşidi)
- 5- Orgeneral ve Oramiraller,
- 6- Kuvvet Komutanları Kurmay Başkanları, Jandarma Genel Komutan Yardımcısı, Jandarma Genel Komutanı Kurmay Başkanı,
- 7- Tümen ve Tugay Komutanları (Deniz ve Havada eşidi)³¹⁴

Bu prosödürün dışında, bir de kiralama suretiyle konut tahsisi vardır. "24 .10.1987 tarih ve 19614 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 87 / 12144 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile;

- a- Bakanlar ve Milletvekilleri,
- b- Bakanlar Kurulu'nun belirlediği mahrumiyet bölgelerindeki üniversite personeline,
- c- Emniyet personeline,

³¹⁴ A.g.e., s. 195-196.

- d- Yurtdışındaki büyükelçilik görevlileri, konsoloslar ile yurtdışında daimi görevli kamu personeline,
- e- Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli'ne,
- f- Lojman tahsis edilemeyen, Hâkim, Savcı, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin başkan ve üyeleri ile Cumhuriyet Savcıları ve yardımcılara

kiralama suretiyle konut sağlanabilir"³¹⁵.

Kamu konutlarının aylık kira bedellerinin tesbitine esas olacak "kira birim bedelleri", Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Bayındırlık ve İskan, Sanayi ve Ticaret ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından, her takvim yılının başlangıcından en az üç ay önce belirlenir. Kira birim bedelleri, Bakanlar Kurulu Kararıyla, yılbaşından itibaren uygulanmak üzere, Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer³¹⁶. Resmi Gazete'de yayımlanan "Mili Emlak Genel Tebliği'ne göre kamu konutlarının 1 Ocak 1994 tarihinden geçerli olmak üzere kira bedelleri, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: "Yurt içindeki kamu konutlarından alınacak aylık kira (500.000) liradan az olmamak üzere konutların özellikleri, memurun ücret seviyesi gibi hususlar da dikkate alınarak Maliye Bakanlığı'nca tesbit edilir. Meskun yerlerden uzak, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı olan yerler ile benzeri yerlerde bulunan kamu konutlarında aylık kira (250.000) liradan az olmamak üzere tesbit edilir.

Yakıt giderleri kurum ve kuruluşlar tarafından karışılanan kamu konutlarında oturanlardan beher metre kare için ayrıca aylık (5.000) TL yakıt gideri alınır."

Belirtilen bu kira bedelleri 1994 yılı ilk yarısında uygulandı. 26 Ağustos 1994 ve 22027 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Milli Emlak Genel Tebliği ile gerçekliğini kaydedip yeni kira bedelleri şu

³¹⁵ *Kamu Personeli ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarını İlgilendiren Önemli Yönetmelikler*, s. 209.

³¹⁶ *A.g.e.*, s. 215.

şekilde açıklandı: "Yurt içinde kamu konutlarından aylık beher metrekare için kerpiç, ahşap, bağdadi ve benzerlerinden 5.000 lira kalorifersiz konutlarda 7.500 lira, kaloriferlilerde ise 9.500 lira kira bedeli alınacaktır.

Bu rakamlar asgari olup kurumlar konutların özelliklerini dikkate alarak gerektiğinde daha yüksek kira bedeli belirlemeye yetkilidir". Sayaçların ayrı olmadığı yerlerde kalorifer, sıcak su ve elektrik ayrıca hesaplanacaktır, denilmekte idi. Ama ekonomik krizin yoğun olarak yaşanıldığı 1994 yılında Devlet yılın ikinci yarısında Temmuz ayında vereceği ücret zammını önce iptal edip sonra da hiç vermemiş konumuna düşmemek için Devlet memurlarına 200.000 TL. gibi küçük bir zam verince (1.5 kg. kıyma parası) tartışmalar başladı. Devlet bir yandan enflasyon gerçeğine rağmen 200 bin TL. lik ücret zammını yapıp arkasından % 100 lojman zammı (yani 500.000 TL) yapınca bu karar tepkiyle karşılandı. İşte bu tepki neticesi geri adım atmak durumunda kalan Hükümet hemen bir tebliğ çıkararak 22 Eylül 1994 ve 22059 sayılı Resmi Gazete, s. 22'de 1994 yılı ilk dönemdeki rakamların uygulanmasına devam edileceğini şu şekilde ilan etti;

"Maliye Bakanlığı'ndan : Milli Emlak Genel Tebliği (sıra No: 197)

20.08.994 tarih ve 22027 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 19.08.1994 tarih ve 196 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin uygulanması 1995 yılına ertelenmiştir. Bu Genelge'nin uygulama tarihi ayrıca duyurulacaktır.

02.01.994 tarih ve 21806 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 31 / 12 / 1993 tarih ve 188 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği ile bu Genel Tebliğe ilave olarak çıkarılan 20.01.1994 tarih 189 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğlerinin uygulanmasına devam edilecektir.

19.08.1994 tarih ve 196 sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği uyarınca maaş ve ücretlerden kesilen kira ve yakıt farkları Ekim 1994 ve müteakip aylar kira ve yakıt bedellerine mahsup edilecektir.

01.01.1996 yılında uygulanan kira bedelleri ise Milli Emlak Genel Tebliği sıra No: 215'te şu şekilde belirlenmiştir.

Kalorifersiz konutlar m²'si 15.000 TL.

Kaloriferli konutlar m²'si 20.000 TL.

Ahşap ve benzerleri m²'si 10.000 TL.

Lojmanların satılmasına dair düşünce, bugün hala devam etmektedir. Eylül 1994 itibariyle lojman tahsisatlarının belirli bir süre durdurulması ise bu düşüncenin kuvvetli bir gerekçesi olmuştur.

2. Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Devlet memurlarının kamu konutlarından, diğer bir tabirle lojmanlardan istifade etmesi, belirlenmiş usul ve esaslara göre olmaktadır. Bu usul ve esasları bir önceki konuda belirtmiştik. Bu esasların işleyişi çoğu zaman tartışmalı olmuş ve birçok haksızlıklar içerdiği iddia edilmiştir. Aslında, Kamu Konutları Yönetmeliği bütün teferruatıyla, uygulama yönetmeliğini ortaya koyan bir yönetmeliktir. Herşey net ve açıktır. Konutların tahsis şekli ve puanlama durumu, kamu görevlilerinin durumlarını değerlendirmeye yetecek bilgileri içermektedir. Ama buna rağmen tartışma devam etmektedir.

Tartışmanın esas temelini oluşturan konunun iki şık üzerinde yoğunlatıldığını görmekteyiz. Bunlar "Görev Tahsisli Konutlar" ile "Sıra Tahsisli Konutlar" uygulamasıdır. "Özel Tahsisli Konutlar" ile "Hizmet Tahsisli Konutlar" bu tartışmanın dışında kalmaktadır. Çünkü birisinde özel durum diğerinde ise mecburiyetten kaynaklanan bir konum vardır. Bu sebeple, esas tartışılan "Görev ve Sıra Tahsisli Konutlar" uygulamasını incelememiz gerekmektedir. Önce "Görev Tahsisli Konutlar"ı ele alalım; "Görev Tahsisli Konutlar"ın tahsisi için gerekçede: "kurum ve kuruluşların yetkili makamlarınca personelin görevinin önemi, idareye yararlılığı, yetki ve sorumluluğu ile kilit görevde olması gibi özellikler gözönünde buldurularak bu cetvelde sayılan görev ünvanlarına eş değerde ve en altta belirtilen görev ünvanından aşağı inilmemek üzere görev tahsisli konut tahsis edilecek ek görev

ünvanları tesbit edilebilir. Kurum ve kuruluşların yetkili makamlarınca, bu cetveldeki görev ünvanları sırası hiyerarşi ve görevin önem derecesi esas alınarak görev tahsisli konut tahsis edilecek görev ünvanları, her kurum ve kuruluş için bir cetvel halinde ayrıca düzenlenir ve genelge ile teşkilata duyurulur. Yurt dışında sürekli görevde bulunan personele konut temini projesi... Dışişleri Bakanlığı'na ait yurtdışı teşkilatı tahsis listesi ve cari protokol sırası gözönünde bulundurularak tahsis edilir" denilmektedir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri'nde "Görev Tahsisli" konutların tahsisi Genelkurmay Başkanlığı'nın uygun görüşü alınarak Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığı'nca müştereken düzenlenir denilmektedir.

Görev tahsisli konutlarda, tahsise esas görevlilerden bazıları, ise şunlardır; Anayasa Mahkemesi Başkan Vekili, asil ve yedek üyeler, Yargıtay Başkan Vekili, Daire Başkanı, Üye, Cumhuriyet Başsavcı Vekili, Danıştay Başkan Vekili, Daire Başkanı, Üye, Savcı, Tetkik Hakimi, Sayıştay Daire Başkanı, Üye, Savcı ve Birinci Sınıfa Ayrılmış Uzman Denetçi.

Başbakanlık;

Teftiş kurulu Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Müşvaviri, Başbakanlık Müşaviri, Bakanlar Kurulu Sekreteri, Genel Müdür, Başkan, Basın Müşviri, 1- Hukuk Müşaviri, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Savunma Sekreteri, Özel Kalem Müdürü, Hukuk Müşaviri, Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürü, Müfettiş, Başbakanlık Uzmanı, Şube Müdürü, 1., 2. ve 3. derecede şahsa bağlı kadrolarda bulunanlar.

Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlardan;

A- Merkez Teşkilatı; Müsteşar Yardımcısı, Genel Sekreter, Başkan, Başkan Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Müdür, Yönetim Kurulu Üyesi, Genel Müdür Yardımcısı, Diyanet İşleri Yüksek Kurul Üyesi, Daire Başkanı, Mushafları İnceleme Kurulu Üyesi, Hukuk Müşaviri, Müşavir, Müfettiş, Yeminli Mürakıp.

B- Taşra Teşkilatı: Bölge İl Müdürü, Bölge Müdür Yardımcısı, Müftü, Müftü Yardımcısı, Baştabip, İşletme Müdürü, Okul Müdürü, Müdür.

Başbakanlık İlgili Kuruluşları:

A- Merkez Teşkilat: Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Müdür, Yönetim Kurulu Üyesi, Teftiş Kurulu Başkanı, Kontrol Kurulu Başkanı, Kurul Üyesi, Savunma Sekreteri, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Daire Başkan Yardımcısı, Gurup Başkanı, Genel Sekreter, Kurul Başkan Yardımcısı, (Daimi Olanlar), Seksiyon Müdürü 1- Hukuk Müşaviri, Fen ve Tetkik Kurulu Başkanı, Müşavir, Müfettiş, Özel, Kalem Müdürü.

B- Taşra Teşkilatı: Bölge Müdürü, Bölge Müdür Yardımcısı, Şube Müdürü.

C- Müessese İşletme, Kompleks ve Fabrikalar;

Müessese, İşletme, Kompleks ve Fabrika Müdürü, Müessese, İşletme, Kompleks ve Fabrika Müdür Yardımcısı, Gurup Başkanı, Gurup Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Müdür, Şube Müdürü, Baş Mühendis, Mühendis.

D- Bağlı Ortaklıklar: Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Servis Müdürü.

II. Gurupta belirtilen Başbakanlığın çalışma kolları Bakanlıklar'ın merkez ve taşradaki bütün müdürleri, üyeleri, savcı, müfettiş ve hesap uzmanları gibi Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarındaki, müdür ve yardımcıları, şube müdürleri, avukat, müfettiş ve amirler gibi görevliler de "Görev Tahsisli Konut" haklarına sahiptirler. Mahalli İdarelerde, yani belediyelerde görevli başkan, yardımcıları, ilçe özel idare memurları ve kadrolu avukatlar yine aynı haklara sahiptirler.

III. Gurupta belirtilen Yüksek Öğretim Kurumları (YÖK)'le ilgili kısmı aynen aktarıyorum;

"A- Genel:

Rektör, Rektör Yardımcısı, Dekan, Dekan Yardımcısı, Bölüm Başkanı, Ana Bilim Dalı Başkanı, Yüksekokul Müdürü, Enstitü Müdürü, Yüksekokul Müdür Yardımcısı, Enstitü Müdür Yardımcısı, Profösör, Doçent, Yardımcı Doçent, Öğretim Görevlisi Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Fakülte Sekreteri, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Hastane Baştabibi, Hastane Müdürü, Şube Müdürü, Hastane Müdür Yardımcısı.

B- Yükseköğretim Kurulu:

Başkan Vekili, Raportör Üye, Üye, Genel Sekreter, Genel Sekreter yardımcı, Daire Başkanı Hukuk Müşaviri.

C- Üniversiteler Arası Kurul:

Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı.

D- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi:

Genel Sekreter, Müdür"³¹⁷.

Bunların dışında birde "Eşyalı Görev Tahsisli Konutlar" vardır. Bunların her türlü ısınma, demirbaş, mefruşat, aydınlanma, su, gaz, kalorifer, v.s. gibi ihtiyaçları da ilgili kurum ve kuruluşça karşılanmaktadır. Bunlar Üniversite Rektörleri, Müsteşar Yardımcıları, Toplu Konut Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanı, Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı, Genel Müdürler, Bağlı ve İlgili Kuruluşların en üst amiri, Devlet Bakanlarının ve kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri, yurt dışında elçi müsteşarlar, daimi delege yardımcıları ve büyük elçilik müsteşarları, Büyükşehir Belediye Başkanları, Merkez Bankası Başkan Yardımcıları, Başbakanlık ve Bakanlıklar Teftiş Kurulu Başkanları, Bakanlar Kurulu Sekreteri, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Bakanlar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, General ve Amiraller'dir. Bu konutlarda oturanlardan m²

³¹⁷ A.g.e., s. 197-201.

birim üzerinden kira alınır. "Sıra Tahsisli" Kamu Konutlarının puanlama cetveli ve değerlendirmeleri ise Şu Şekildedir;

(Değişik: 11.9.1987 tarih ve 87 / 12144 sayılı B.K.K., R.G. 24.10.1987-19614)

"a) Görevinde başarılı olanlardan sicili çok iyi veya iyi olan personel için (+10) puan,

b) Personelin 2946 sayılı Kamu Kanunu kapsamına giren kurum ve kuruluŐlarda geçen hizmet suresinin her yılı için (+5) puan,

c) Personelin, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamında olan kurum ve kuruluŐlarda, daha önce konuttan yararlandığı her yıl için (-3) puan,

d) Personelin eşi için (+6) puan,

e) Personelin kanunen bakmakla yükümlü olduğu çocukların her biri için (+3) puan,

f) Personelin, eşi ve çocukları dışında, kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı her aile ferdi için (+1) puan,

g) Personelin, aylık ve özlük hakları ile ilgili gelirleri hariç olmak üzere, kendisinin ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinin, (konut kira gelirleri hariç) diğer tüm sürekli gelirlerinin, yıllık toplamının 1.200.000. TL.sı için (-1) puan,

h) Personelin, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamına giren kurum ve kuruluŐlarda konut tahsisi için beklediği her yıl için (+1) puan,

i) Personelin kendisinin, eşinin çocuğunun ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinden, konutun bulunduğu il veya ilçenin belediye ve

mücavir alan sınırları içinde oturmaya elverişli konutu olanların her konut için (-15) puan,

j) Personelin kendisinin, eşinin, çocuğunun ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinden, aynı il veya ilçede (i) bendi kapsamı dışında kalan yerler ile başka il veya ilçelerde oturmaya elverişli konutu olanların her konut için (-10) puan."

Cetvelin, (b) , (c) ve (h) bentlerindeki yılların ay ve gün olarak tespit edilen bakiyelerinin puan değeri, oranlama yoluyla hesaplanarak, toplam puanlamada dikkate alınır. Ayrıca Konut tahsis talebinde bulunan personelin, kanunen bakmakla mükellef olduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinin, beyan tarihinde yıllık gelirleri toplamını tespit mümkün değilse, bir önceki yılın gelirleri toplamı esas alınmaktadır.

Şimdi kamu görevlilerinin lojmandan istifade edebilme imkanını değerlendirelim;

Daha önceki verdiğimiz bilgiler doğrultusunda "Hizmet Tahsisli" ve "Özel Tahsisli" konutları özel ve hizmet durumlarından dolayı kaybeden kamu görevlileri şayet, yönetici konumunda değilse "Görev Tahsisli" lojman imkanını da kaybetmekte ve bir tek "Sıra Tahsisli" lojman umuduyla sırasını beklemektedir.

Görünüşte sayısal bir takım kurallara bağlanmış olan, sıra tahsisinde sistemin problemsiz yürüyeceği beklenirken ne yazık ki bu konuda bir takım haksızlıklar ve suistimaller göze çarpmaktadır. Puanı tutmadığı halde lojmanda oturan bazı kamu görevlilerinin, lojmanı siyasilerin veya bürokratlara sözü geçen nüfuzlu insanların yardımıyla aldığı bilinmektedir. Bu nevi suistimallerin yaygın olması ise çalışanların üzerlerinde olumsuz etkiler bırakmaktadır.

"Sıra tahsisli" kamu konutunda oturabilmek için yapılan bir diğer suistimalde puan arttırmak için yanlış beyanlarda bulunma problemidir. Bu konuda yöneticilerin, sadece "ihbara dayalı" araştırma yapması bu suistimale bir nevi çanak tutmakta ve doğru

beyan verip yetersiz puanda kalanlar ise bir nevi cezalandırılmaktadır.

Sıra tahsisli konutlarla ilgili bir diğer önemli husus da şudur; Yönetim biçimi açısından bürokrasinin oldukça yoğun olduğu Ülkemiz, bu sebepten ötürü olağanüstü sayıda yönetici ile çalışmaktadır. Öyle Devlet Daireleri vardır ki her 10 memura bir amir düşmekte hatta bu sayı bazı yerlerde 5'e kadar inebilmektedir. Yönetici kadrosunun çokluğu, zaten az olan lojman sıkıntısını da oldukça arttırmaktadır. Bu sebeple ancak yöneticilerden boşta kalan lojmanlar olursa, bunlar "Sıra Tahsis" esasına göre puanı tutan memura verilebilmektedir. Puanı aynı olanlar arasında ise kura çekilerek lojman talihlisi belirlenmektedir.

"Görev tahsisli konutlarda" ise tahsisat şu şekilde yapılmaktadır.

"Görev Tahsisli Konutlar"la ilgili ilk başta göze çarpan husus, tahsis gerekçesinde ki görevinin önemi, yetki ve sorumluluğu ile kilit yönetici ve yöneten kitlenin "görev tahsisli konutlarda" orturmaları süre sınırını da ortadan kaldırmaktadır. Şahan Özgenç bu durumu şöyle tenkit ediyor; "Bazı imtiyazlı kişiler yıllarca hiç lojmandan çıkmazken bazı zavallı kişilere de hiç sıra gelmiyor. Konut Yönetmeliği oturma süresini beş yıla sınırlıyor. Görev tahsisli konutlarda oturma hakkını elde edenler ise, emekli olana kadar orayı kullanıyor". Bir diğer tenkit te israfla ve devleti zarara sokmakla ilgilidir. "Bunun yanında genel müdür lojmanları vardır. Dövizle kiralanır, içinin tefrişi, gelen her genel müdürünün eşinin zevkine göre, çay kaşığına kadar devlet parasından karşılanır. Lojmanlardan sembolik bir ücret alınır. Fakat onarımı boya, badana, kanalizasyon, su ve elektirik, kalorifer tesisatı bozulmaları gibi her türlü giderleri devletten karşılanır"³¹⁸.

Görev tahsisli konutlarla ilgili görülen en büyük yanlışlık ise, statüsü tahsis gerekçesine uymayan bazı kamu görevlilerinin, siyasi baskılar veya haksızlıklarla bu konutlarda oturmalarıdır.

³¹⁸ Şahan Özgenç, "Devlet Lojmanlarının Durumu", Kamu Çalışanları-Aylık Mesleki Yorum Dergisi, Sayı-14, 1-2-15 Şubat 1992, Ankara, s. 20.

Milletvekili veya Bakan desteğiyle veya Parti - Hükümet etkinliği ile, haketmediği halde görev tahsisli lojmanda oturan kamu görevlileri, diğer kamu görevlileri'nin moral ve vazifeye bağlılık şevkini kırmakta, bu yanlış uygulama huzursuzluklara sebep olmaktadır.

Görev stütüsü uymadığı halde, "görev tahsisli" lojmanda oturabilme gibi bir suistimalin dışında, mevcut sistem hep yönetici konumundaki kamu görevlisini ön planda tuttuğu için, zaten kısıtlı sayıda olan lojmanlardan istifade edebilme imkanı oldukça azalmakta, hatta kamu görevlilerinin çoğunluğu için hayal olabilmektedir. Bu konuda Anayasa Hukuku Proförörü Zafer Üskül şu şekilde görüş beyan etmektedir; "Sıranız var, bekliyorsunuz. Ama bu sıra hiçbir zaman gelmiyor. Çünkü "görev tahsisli" lojman alanlar emekli olana kadar çıkmıyor"³¹⁹.

Mülkiyetine devletin sahip olduğu kamu konutlarının, kamu görevlilerine tahsisinde en önemli problem ise, sayısal yetersizliktir. Kamu konutlarının, bu rakamdan oldukça fazla kamu görevlisine yetmediği gözle görülen bir gerçektir. Fakat bu konutların, tahsisindeki düzensizlik, haksız uygulama ve 5 yıllık süreden fazla oturma, daha fazla çalışanın lojmandan istifade etme imkanını da kısıtlamaktadır. Çalışanlar arasında lojman tahsisindeki dengesizliğin kurumlar arasında da olduğuna dair tenkitler de vardır. Prf. Zafer Üskül'ün bu konudaki görüşü şöyledir; "Milli Savunma Bakanlığı çalıştırdığı subayların tümüne hatta astsubay personeline bile lojman sağlama imkanına sahipken Milli Eğitim Bakanlığı'nda görev yapan öğretmenlerin çok büyük çoğunluğu için lojmanda oturmak hayaldir. Bir kamu kuruluşu olan Emlak Bankası çalışanlarının büyük bir kısmı lüks lojmanlarda otururken, Üniversitedeki araştırma görevlileri ve öğretim üyelerinin büyük çoğunluğu bu imkandan mahrumdur. Türkiye Elektrik Kurumu gibi bir çok kuruluşun, lojmanı yoktur"³²⁰.

³¹⁹ Zafer Üskül, "Uygulama Yetersiz Devlet Lojmanları Satılmalı" Milliyet Gazetesi, 22.Aralık.1991, s. 5.

³²⁰ Z. Üskül, a.g.e., s. 5 - Ş. Özgenç, a.g.e s. 21.

İstatistiki araştırmalar neticesinde genel olarak çalışanların % 10'u nun lojmanlarda oturduğu ve bunların da çok buyk bir kısmının yönetici konumundaki kamu görevlileri olduğu savunulmaktadır³²¹. Bu oranlamanın tam olarak bilinebilmesi için Türkiye genelinde kamu görevlilerinin ve lojman sayısının net olarak bilinmesi zaruridir. Lojmandan istifade edebilme oranı % 10'un çok altında olması ve konut probleminin daha fazla yaşanıması sebebiyle İstanbul'u örnek verebiliriz. Kesin rakamların tam olarak ortaya çıkmaması ise gizlilik sınırları içerisinde kalmakta olan kamu görevlileri ve askeri kuruluşlardaki lojman tahsisatından kaynaklanmaktadır.

İstanbul Valiliği İl Envanteri 1994 yılı rakamlarına göre İstanbul'da bulunan 180 kamu kurum ve kuruluşunun, sahip olduğu toplam lojman sayısı 12.807'dir. Bu kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisinin 247.515 olduęu³²² görüldüğünde yurt genelinde mevcut olan lojmanlardaki sayısal yetersizliğin, İstanbul için aynı zamanda sayısal çarpıklığa dönüştüğünü göstermektedir. Çünkü İstanbul'da lojmanda oturan kamu görevlisi sayısı % 5'lere düşmekte, böylece, konut probleminin yoğun olduğu İstanbul'da kamu görevlilerinin barınma problemi de artmaktadır.

F. KURUMLARIN KENDİ BTCELERİNDEN KAYNAK AYIRARAK KONUT PROBLEMİNİ ZME PROJESİ

1991 Mali Yılı Bte Uygulama Talimatı, Sıra No: 11 ile yürürlüğü giren, 1991 Mali Yılı Bte Kanunu'nun Konut Alım ve Yapımı ile İlgili İşlemler Başlığı altındaki 62. maddesinde; "Konut alımı veya yapımı için genel ve katma btelerde yer alan ödeneklerden uygun görülen miktarlar, bu amacı gerçekleştirmek üzere, Maliye ve Gümrük Bakanlığınca tesbit edilecek, usul ve esaslar çerçevesinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ödenebilir" hükmü yer almıştır. Bu itibarla, genel ve katma bteli dairelerin,

³²¹ ř. zgen, *a.g.e.*, s. 21.

³²² İstanbul Valiliği, İstanbul İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, *İstanbul İl Envanteri*, 1992, Tablo: 80.

personelinin konut sahibi yapılması amacıyla, bütçelerde yer alan ödeneklerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilmesi düşünülmüştür. Bu sebeple, genel ve katma alımı ve yapımı için yer alan ödeneklerini, personellerini konut edindirmek amacıyla kullanabilecekler ve kuruluşlar, konut alımı ve yapımı için bütçelerinde yer alan ödeneklerden uygun görecekları miktarı, bu amacı gerçekleştirmek için üzere Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ödemeleri istenilmiştir³²³.

"Konut edindirilecek genel ve katma bütçeli kuruluş personelinin en az 10 yıllık hizmeti ve kamu konutlarından yararlanmamış olması, kendine, eşine veya velayeti altındaki çocuklarına ait konutun bulunmaması ve Toplu Konut Fonu'ndan kredi kullanıyor olmaması gerekmektedir... Verilecek kredi ilgilinin net maaşının altmış katını veya konutun fiyatını aşmayacaktır". Geri ödemeler ise krediyi kullanan kamu görevlisinin net maaşının yüzde yirmibeşinden fazla olamaz, şeklinde kayıt konulmuştur. Borçlandırılan kamu personelinin, borcunu ödemedemeden emekli olması halinde ise emekli ikramiyesinin veya kıdem tazminatının ödenmesi sırasında, bakiye borç defaten tahsil edilir, şeklinde düzenlenen bu talimatla, imkanlar dahilinde sözleşmeli personel ve kadrolu işçilerin de yararlanabileceği hükme bağlanmıştır.

1991 Mali Yılı Bütçe Uygulama talimatı 11. sıra no'lu tebliğ ile yayınlanarak yürürlüğe girmesine rağmen hiçbir kamu kuruluşu bu tebliğin uygulanması için kendi bütçesinde konut ve lojman yapımı için ayrılmış olan meblağı Toplu Konut İdaresine aktarmamıştır³²⁴. Bunun sebebi de siyasi ve politik vaadlerle, meseleye geçici ve kamuoyunun hassasiyeti gözönünde bulundurulmadan yaklaşılmasıdır.

³²³ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulamaları ve Kullanılan Finans Sistemleri ile Finans Sistemi Teklifi Üzerine Bir Model Çalışması*, s. 16.

³²⁴ Nihat Kaya, *a.g.e.*, s. 17.

III. KONUT TEMİNİNDE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİ

Ülkemizde son yıllarda düşündürücü boyutlara varan konut açığı, konut ihtiyacı içinde olan kesimleri çok zor durumda bırakmıştır. Kenar mahallelerde bile konut kiralari, dar gelirli ve ücretlilerin ödeme güçlerinin üstünde seyretmektedir. Konut sıkıntısı, konut sahibi olmayan insanımızın dayanma gücünü zorlamaktadır. Konutsuz insanlar, konut probleminin olumsuz etkileriyle, toplum içinde bireysel düzenlerini kurmakta güçlük çekmektedir. Geçmiş yıllarda ve halen, başını sokacak bir yer anlayışıyla inşa edilen konutlar, düzensiz yerleşimler ve gecekondu, bugün problem haline gelmiştir. Günümüzde konut problemi öncelikli bir gündem maddesi olmaya devam etmektedir³²⁵.

Konut kooperatifçiliği, konut probleminin çözümünde ve pratiğinde en önde gelen bir sosyo-ekonomik müessese olarak gözükmektedir. Nitekim, 1982 Anayasası'nın 171. maddesinde, "Devlet milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılması ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır" denilmiştir³²⁶.

Batıdaki benzerleri gibi Türkiye'de de kooperatifler, başından beri toplumun korunmaya muhtaç kümelerini, üretim ve tüketim ihtiyaçlarından bir bölümünü karşılamak amacıyla bir araya getirmeye çalışmışlardır. Bu çabaların ortak özelliği biraraya gelenlerin, kuruluşlar değil bireyler olmasıdır. Zaman zaman kooperatif kurucuları ya da üyeleri arasına, gelir durumu iyi insanlar katılmasına karşılık³²⁷, çoğunluk kesimin orta gelirli insanlar olması kuralı değişmemiştir.

Günümüz şartlarında dar ve sabit gelirlilerin konut edinmelerinin giderek güçleştiği ve bir çoğu için imkansız hale geldiği görülmektedir. Yaşanan yüksek enflasyon ortamında yapım

³²⁵ Oğuz Soydan, *2. Konut Kurultayı - Bildiriler*, İstanbul 1985, s. 7.

³²⁶ Ruşen Keleş, "Konut Kooperatifçiliğinde Sendikalar, Belediyeler ve Birlikler", *2. Konut Kurultayı - Bildiriler*, s. 88.

³²⁷ R. Keleş, *a.g.e.*, s. 87.

seviyeleri düşük inşaat sayısının artması ve yapım sürelerinin uzaması, hem konut maliyetlerinin yükselmesine, hem de kullanılan kredinin konut maliyetinin çok altında kalmasına yol açmaktadır. Bu ve buna benzer problemler sebebiyle ya birçok üye kooperatiften ayrılmak zorunda kalmakta ya da istemediği halde devretmektedir. Bu sebeple sık sık el değiştirilen üyeliklere rastlanılmaktadır³²⁸.

Konut açığının büyümesinde önemli bir olgu olarak finansman problemi başta gelmektedir. Kaynakların yetersizliğinin yanında, son yıllarda yaşanan yüksek enflasyon, problemin giderek büyümesine sebep olmuştur. Ülkemizde konut kooperatifçiliğinin geçmişte Sosyal Sigortalar günümüzde Emlak Bankası³²⁹ ve bireysel kredilerle bazı bankalar tarafından kredilendirildiği bilinmektedir. Toplu Konut Kanunuyla başlatılan kredilerden, kooperatiflere akan maddi gelirle son yıllarda binlerce konut faydalandırılmıştır. Fakat Toplu Konut İdaresinin, kooperatifleri belli oranlarda desteklemesi ve bu desteğin sınırlı olması ihtiyacı karşılamaktan uzak görünmektedir.

Kooperatiflerin belli oranlarda başarılı oldukları bir gerçektir. Ama bu başarı, beklenenden ve konut açığını kapatmaktan uzak görünmektedir.

A. KONUT KOOPERATİFCİLİĞİNİN BUGÜNKİ DURUMU

"Üretim, tüketim, kredi, mesken ve hizmet temini gibi, başlıca benzer ve müşterek ekonomik ihtiyaçların karşılanabilmesi maksadıyla, hür iradeye ve arzuya bağlı olarak, kendi ekonomik gayretleriyle, sermayesi önceden sınırlandırılmadan bir işyeri ve işletme meydana getiren değişik sayıdaki insanların teşebbüsüne kooperatif denir"³³⁰.

³²⁸ Kaya Özgen - Aydan Özgen, "Sorunlar ve Öneriler", *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul 1991, s. 150.

³²⁹ K. Özgen - A. Özgen, *a.g.e.*, s. 150.

³³⁰ Enis Öksüz, "*Kooperatifçilik Kavramı ve İlkelerinin Işığında Türkiye'de Köy Kalkınma Kooperatifleri*", Prof. Orhan Tuna'ya Armağan, İstanbul, 1982, s. 334.

Yapı kooperatiflerinde hakim olan zihniyet fertlerin mesken problemlerinin çözülmesi ve mülk edinme arzudur. Yapı kooperatiflerine genellikle orta ve sabit gelir gurubu ilgi göstermektedir³³¹.

Anayasa'nın 171. Maddesinde "Devlet Milli Ekonomi'nin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin arttırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin desteklenmesi" yer almıştır. Gerçi planlı dönem öncesi ve başlarında yaygın konut üretimi genellikle yap-satıcı sistem ve bireysel konut üretimidir ama, konut kooperatiflerinin gelişimi bu döneme rastlamaktadır.

Kooperatifçilik 19. yüzyılda Avrupa ülkelerinde piyasa ekonomisinin işleyişindeki haksızlık ve eşitsizliklere karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bireysel kâr dürtüsünü toplum yararına yönlendirebilecek ve maksimum kâr peşinde koşan kapitalist girişimcinin karşısına rakip bir toplumsal ve ekonomik sistem yerleştirmek amacını taşıyan kooperatifçilik hareketi, kısa zamanda geniş bir uygulama alanı bulmuştur³³².

"Türkiye'de aileler ve insanlar arası geleneğe bağlı yardımlaşma ve dayanışma müesseseleri çok eskilere dayanmakla beraber, modern manâda devlet yardımı da kabul eden ve kendi kendine yardım müesseseleri olan kooperatifçilik hareketleri çok yenidir. Aynı zamanda ilk kooperatif hareketleri sivil halktan değil, devletten ve memurlardan gelmiştir. Tarım kesiminin kredi ve satış problemlerine yardımcı olmanın kaçınılmaz şekilde ortaya çıkması sonucunda, Devlet Cumhuriyet döneminde 1926 yılından itibaren kooperatif faaliyetlere ciddi şekilde ilgi göstermek lüzumunu hissetmeye başlamıştır. Bu sebeple konuya Ticaret Kanunu çerçevesinde yön vermek istemiştir. Devletin konuya mevzuat çerçevesinde ilgi göstermesi Ticaret Şirketlerine benzer şekilde olmuş ve kooperatifler bir nevi vesayet sistemi altına alınmıştır.

³³¹ E. Öksüz, *a.g.e.*, s. 338.

³³² Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı, Ankara 1993, s. 149.

Müstakil bir kooperatifler kanununa ancak, 1969 tarihinde 1163 sayılı kanunla kavuşulabilmiştir"³³³.

"Türkiye'de ilk konut kooperatifi memurlar tarafından 1934 yılında Ankara'da Bahçelievler Yapı Kooperatifi adıyla kurulmuştur. Başarılı bir örnek teşkil etmesinin sebebi, genellikle, ortaklardan çoğunun buldukları dairelerde müdür, şef, üst ve orta seviye personelden oluşması ve bunlara Valilik ve Belediyenin yardımcı olmasına bağlanmaktadır"³³⁴.

Ülkemizde Cumhuriyet'in ilânından bugüne kadar yapılan konut üretimi genelde beş grupta toplanabilir.

- a) Bireysel konut üretimi
- b) Konut kooperatifleri aracılığı ile üretilen konutlar
- c) Gecekondu konutları
- d) Yapsatçı konut üretimi
- e) Toplu Konut

Hızlı şehirleşme sebebiyle, Türkiye'de ucuz ve sağlıklı konut yapımı kaçınılmaz bir zaruret olarak ortaya çıkmıştır. Toplu ve ucuz konut yapımında konut kooperatifçiliği uygun ve gerekli bir yol olarak görülmüştür. "Türkiye'de ilk yapı kooperatifinin 1934 yılında kurulmasına karşılık, kooperatifleri finanse edecek kredi kaynaklarının meydana gelmesi için atılan ilk önemli adım 1950 yılında kabul edilen 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'dur. Bu kanun, ihtiyarlık sigortası primlerinin % 20'sini ipotek karşılığı olarak işçi konutları yapımının kredilendirilmesine tahsis etmektedir. Daha sonra 1957 yılında kabul edilen maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortası kanunu bu sigorta için ödenen primlerin % 25'ini ipotek karşılığı olarak işçi konutlarının kredilendirilmesine ayırmıştır. 5417 sayılı kanunda kredi miktarı, gayrimenkullerin değerinin % 50'si ile sınırlandırıldığı halde bu oran 6900 sayılı kanunla % 90'a çıkarılmıştır"³³⁵.

³³³ Enis Öksüz, "Türkiye'de Konut Kooperatifleri ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Sonuçları", XII. Milletlerarası Türk Kooperatifçilik Kongresi. Tebliğler, s. 184.

³³⁴ Enis Öksüz, a.g.e., s. 185.

³³⁵ Nebi Dinçer, Necati Mutlu, Belgin Güney, Kazım Oksay, Kooperatifçilik Sorunları Araştırması, T.C. Başbakanlık DPT, Ankara 1972, s. 572.

Sosyal sigortalar aracılığı ile verilen bu işçi kredileri, daha sonraları kaynaklarının zayıflaması sebebiyle fazla gelişmemiştir. Emekli Sandığı'nda aynı sebeplerle kredi verememektedir. Bu tip kuruluşlardan Oyak ise ordu mensuplarına yönelik kredi kullanımına devam etmektedir³³⁶.

1981 yılından itibaren, özellikle 1984 yılında yürürlüğe giren Toplu Konut Kanunu'nun işletilmeye başlamasıyla konut kooperatiflerinin sayısal gelişimi tırmanışa geçmiştir. 1984 öncesi 43 yıllık bir dönemde kurulan kooperatifler sayısı toplam kooperatiflerin % 21'ini oluşturmaktadır. Halbuki 1984-1991 döneminde ise 8 yıl gibi kısa sürede kooperatiflerin % 79'u kurulmuştur. Bu artış 1981 ve 1984 yıllarında çıkartılan Toplu Konut Yasaları ve bu yasaların işletilmesi ile ilişkilidir. 1984 yılı öncesinde yılda ortalama 140 kooperatif kurulurken, 1984 sonrası dönemde yılda ortalama, 2787 kooperatif kurulmuştur³³⁷.

1984 yılına kadar, konut sektörüyle ilgili ciddi bir devlet politikasının oluşturulmaması, bu konuda büyük bir konut açığının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 2 milyon civarındaki konut açığı ve her yıl yapmak zorunluluğu olan 400 bin civarında yeni konut³³⁸, problemin boyutlarını ortaya koymaktadır. 1984 yılında uygulamaya konulan Toplu Konut Kanunu (2985 sayılı kanun) gerek bireysel konut üretimine gerekse toplu konut kuruluşlarına, verdiği finansal destekle, bu konuda ciddi bir politikanın başlangıcını teşkil ederek konut kooperatiflerinin

Tablo.14

KONUT KOOPERATİFLERİNİN YILLARA GÖRE DAĞILIMI³³⁹	
Yıllar	Kurulan Kooperatif Sayısı
1941-1979	4563
1980-1983	1447
1984-1991	22.297
Belirsiz	9028

³³⁶ N. Dinçer, N. Mutlu, B. Güney, K. Oksay, *a.g.e.*, s. 572.

³³⁷ *A.g.e.*, s. 149.

³³⁸ Oğuz Soydan, *Türkiye'de Konut Politikaları ve Beklentiler*, İstanbul, 1992, s. 9.

³³⁹ G. Berman - S. Osmay, *Kooperatif Araştırması*, ODTÜ Konut Araştırmaları Merkezi, Ankara 1993, Tablo-4.

15 -
**Tablo X: Konut Yatırımlarının Gayri Safi Milli
 Hasıla İçindeki Yeri (Cari Fiyatlarla) (Milyar
 TL.)**

Yıllar	Toplam Konut Yatırımları	Gayri Safi Milli Hasıla	Konut Yatırımlarının GSMH İçinde Payı (%)
1964	2.6	74.4	3.49
1965	3.4	81.6	4.11
1966	3.9	91.4	4.24
1967	4.5	101.5	4.47
1968	4.2	112.5	3.71
1969	6.4	124.9	5.12
1970	7.7	147.8	5.20
1971	8.4	192.6	4.36
1972	10.7	240.8	4.45
1973	14.3	309.8	4.60
1974	15.1	427.1	3.53
1975	20.0	535.8	3.74
1976	30.0	674.9	4.44
1977	40.2	872.8	4.60
1978	60.9	1,290.7	4.72
1979	108.2	2,199.5	4.92
1980	187.3	4,435.1	4.22
1981	165.5	6,553.5	2.53
1982	207.8	8,735.1	2.38
1983	284.3	11,551.9	2.46
1984	473.3	18,374.8	2.58
1985	797.6	27,789.4	2.87
1986	1,463.40	39,309.6	3.72
1987	2,972.40	58,387.1	5.09
1988	6,350.30	99,992.2	6.35
1989	10,849.80	170,412.40	6.37
1990	16,115.00	287,254.00	5.61
1991	23,509.00	453,206.50	5.19
1992	39,433.00	774,318.60	5.09
1993	63,210.00	1,287.682	4.91

Kaynak: DPT Beş Yıllık Kalkınma Planları (1-2-3-4-5-6)'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.
 (Hazine ve Dış Ticaret Dergisi Özel Sayı, sh. 158)

geçmiş yıllardaki sayısal seyrinin 4, 5 kat üzerine çıkmasına sebep olmuştur.

Toplu Konut Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ve Toplu Konut Fonu'nun işlerlik kazanması, konut problemlerinin Türkiye'de artık sistemli ve kaynak problemi halledilmiş bir şekilde ele alınmasını sağlamış bunun neticesi kooperatiflerin pazar payı yükselmiştir. Son 10 yıllık dönemde konut piyasasındaki pazar payını % 20'lerden % 40'ların üzerine tırmandıran kooperatif sektörü, kooperatiflerin konutsuz insanların konut sorunlarını çözmeye en etkili yollardan biri olduğunu ortaya çıkarmıştır³⁴⁰.

Toplu Konut Kanunu'nun çıkarılıp uygulanmaya başlanması konut sektörüne canlılık getirmişti. Fakat uygulamada alınan bazı kararların zamanla yanlışlığını ortaya çıkarmıştır. Bunlar; 150 m² büyüklükteki konutlara da kredi verilmesi, ve kredi talebinde konutsuz olma şartının aranmaması ile bireysel müracatlara cevap verilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu yanlış karar ve uygulamayı, kanunu çıkaran Hükümetin Bakanı şu şekilde itiraf etmektedir;

"Konut teşviğinde geçmişte edinilen alışkanlıkların biraz kenarına çıkmamız lazım. Yani 40 m² ile 80 m² civarındaki konutların toplu konut sistemi altında teşvik edileceği, bunun dışındaki konutların lüks konut sayılacağı bir de ancak bunları oturabilecek gelirleri olanların alabilmesine imkân sağlamak lazım. Yoksa devletin bunların dışında kaynak sağlaması mümkün değil. Kaynak sağlamak da yanlıştır. Dünyanın hiçbir yerinde de yoktur. Türkiye'de olması da beklenemez. Diyeceksiniz ki peki bunları söylüyorsunuz da toplu konutun son 6 yıllık uygulamasında bunlar olmadı mı? Oldu. Yanlışlık yapmışız, hata yapmışız. Toplu Konut finansmanı ile sahil şeridimizde ikinci evleri finanse etmişiz, yazlıkları finanse etmişiz. 120-140 m²'lik yerlere kaynak ayırmışız. Yanlış yapmışız. Sebebi; düşünülen ile uygulanan arasında geçen zaman ve uygulama sırasında çıkan baskılar ve bürokrasinin bu işin içindeki katkısıdır. Ama hatanın neresinden dönseniz kârdır deyip hata yaptığımız zaman hata

³⁴⁰ O. Soydan, *a.g.e.*, s. 9.

yaptık diyebilmelisiniz. Burda hata yapılmıştır. Bu yeni çıkan Yönetmelik bu hatayı asgariye indirmek için çıkartılmıştır"³⁴¹.

Uygulanan 150 m²'ye kadar ki konutlar ile bireysel başvurulara verilen düşük faizli krediler neticesi Toplu Konut Fonu'nun kaynak israfına sebep olunmuş ve bundan en büyük zararı düşük gelir gurubundaki kitleler görmüştür. Halbuki konut büyüklüğü, mesela; 75 m² (en fazla) ile sınırlandırılmış olsaydı, kooperatiflerde bu şartlara uymak durumunda kalacak ve konut arzı bir misline yakın artabilecekti.

1990 yılından sonra konut fonunun Bütçe'nin bir parçası olarak kabul edilmesi, bu fondan ihtiyaç duyulduğu zamanlarda, Bütçeye kaynak aktarılması, Toplu Konut Fonu'nun mali açıdan kooperatiflere ve Toplu Konut kuruluşlarına daha az kaynak ayrılmasına sebep olmuştur. Şimdi kaldırılmış olmasına rağmen, önceleri verilen bireysel konut kredileri, daha çok lüks konutlara yönelmiş ve bu durum da fon kaynaklarının zayıflamasına sebep olan önemli bir amil olmuştur. İşte bu ve bunun gibi alınan bazı kararlar, Toplu Konut Fonu üzerinde siyasi baskılar kurulmasına sebep olmuş, bu olumsuzluklardan en çok konut sektörü zarar görmüştür.

Konut ve kooperatif sektörüne zarar veren diğer bir olumsuzluk da ekonomide ortaya çıkan dalgalanmalardır. 1994 yılının başlarında % 13.6'lık bir oranla başlayan ve üç ayda % 100'ü aşan devalüasyon süreci, emlak piyasasındaki mal ve hizmetleri de aynı oranda etkileyerek büyük bir durgunluğa ve fiyat artışına sebep oldu. Toplu Konut Fonu'nun bu dönemde verdiği 120 milyon civarındaki konut kredisi konut maliyetini karşılamada % 20'yi bulurken, bu krediden yararlanma şansına sahip birçok kooperatif ve krediden yararlanamayan çoğunlukta kooperatifler durma noktasına gelmiştir. 1994 yılı itibariyle kooperatif kuruluş sayısında düşüş gözlenmektedir. Mesela, İstanbul Ticaret Odası kayıtlarında bu düşüşü görebiliriz.

³⁴¹ Güneş Taner, *Toplu Konut Politikaları ve Uygulamaları*, İstanbul, 1989, s. 10.

Tablo.16 - İSTANBUL'DAKİ YAPI KOOPERATİFLERİ

YILLAR	KONUT KOOPERATİFLERİ	TİCARİ KOOPERATİFLER
1980	54	3.140
1981	38	3.302
1982	30	4.148
1983	17	4.162
1984	89	5.990
1985	238	6.379
1986	430	5.521
1987	589	6.564
1988	607	8.092
1989	291	7.554
1990	343	9.019
1991	460	9.613
1992	634	13.679
1993	674	19.817
1994	488	16.495

27.10.1994 TARİHİ İTİBARIYLA
İSTANBUL TİCARET ODASI KAYITLARI'DIR

Konut kooperatificiliğinin en önde gelen problemlerinden birisi arsa temini meselesidir. 1969'da yürürlüğe giren 1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu'na, bağlı olarak çıkarılan yönetmelik; "konut yapmaya elverişli arsaları kooperatiflere satış yapar" denilmesine karşılık³⁴² uygulamanın çok yetersiz olduğu, özellikle İstanbul açısından, şu şekilde belirtilmektedir; "kooperatiflerimiz konut arsası bulmakta zorlanmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamaktan sorumlu olan Arsa Ofisi İdaresi yeterli konut alanlarını üretememektedir". Arsa ofisinin yetersiz kalması sebebiyle oluşan sıkıntısını çözmek için İstanbul Valiliği bir rapor hazırlamıştır. Bu rapora göre; Bu görev daha güçlü ekonomik imkanlara sahip Toplu

³⁴² Hakkı Avan, "Belediye Kooperatif İlişkileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 394, Ankara 1992, s. 229.

Konut İdaresi'ne verilmeli, Hazine arazileri de Toplu Konut İdaresi'ne devredilmelidir³⁴³.

Bu görüşe katılmadığımızı belirtmeliyiz. Çünkü konut üreten tek kuruluş Toplu Konut İdaresi olmadığı gibi Toplu Konut İdaresi'nin konut üretimindeki payı da oldukça düşüktür. Bu sebeple hazine arazilerinin genellikle Toplu Konut idaresine devredilmesi, konut üreten diğer kuruluş ve sektörlerle hem haksızlık olacak, hem de yetersiz olan konut üretim hızına engel teşkil edecektir. Bizim görüşümüz. Arsa Ofisi'nin yeniden yapılanması ve daha verimli olması şeklindedir. Bunun nasıl olacağını, son bölümümüz "Çözüm Önerileri" bölümünde teklif edeceğiz.

Günümüzde, konut kooperatificiliğinin sadece kredi ve parasal problemlerine yönelmesi yapısal problemlerin üzerine gidilmesi, yeşil alan otopark ve sosyal tesis gibi altyapı eksikliklerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur³⁴⁴. Bunun yanında kooperatif konutlarındaki yapı kalitesinin düşük olması da önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Çok sık rastlanan bu problem, daha içine girmeden konut'a onarım ve yenilemeleri gerektirmekte, bu ise ek harcamaların yanında, bitmiş olan konutlardan zamanında yararlanılmasını engellemektedir³⁴⁵. Ayrıca, konut kooperatifleri inşaatlarında kullanılan malzemelerin T.S.E. belgeli olması istenmesine rağmen buna birçok kooperatifin uymadığı ve kalitesiz malzeme kullanıldığı tesbit edilmiştir³⁴⁶.

³⁴³ *İstanbul, Rapor*, İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü 1992, İstanbul, s. 13.

³⁴⁴ K. Özgen, A. Özgen, "Sorunlar ve Öneriler", Türkiye'de Son 10 Yılda Konut Uygulamaları Sempozyumu, İstanbul, 1991, s. 149.

³⁴⁵ K. Özgen, A. Özgen, *a.g.e.*, s. 152.

³⁴⁶ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulamaları ve Kullanılan Finans Sistemleri ile Finans Sistemi Teklifi Üzerine Yeni Bir Model Çalışması*, s. 60.

Tablo. 17

KONUT ÜRETİM VERİLERİ		
(İNŞAAT RUHSATNAMELERİ VE YAPI KULLANMA İZİN KAĞITLARINA GÖRE KONUT ADETLERİ YILLARA GÖRE ŞÖYLEDIR) ³⁴⁷		
YILLAR	İNŞ.RUH. GÖRE/AD.	YAPI KUL. İZİN KAĞ./AD
1983	169037	113453
1984	189486	122580
1985	259187	118205
1986	392825	168597
1987	497674	191109
1988	473582	205485
1989	413004	250480
1990	381408	232018
1991	393000	227570
1992	472777	268189
1993	532557	268437

B. KONUT TEMİNİNDE KONUT KOOPERATİFLERİNİN YERİ VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN PROBLEMLER

Ülkemizde dar ve orta gelirli ailelerin konut sahibi olmalarının yolu, henüz uzun vadeli borçlanma sistemi geliştirilmediği için hâlâ kooperatiflerden geçiyor. Batılı devletlerde gördüğümüz, geliştirilmiş bir kredi sistemi ile, peşinatsız veya çok az peşinatlı, kira öder gibi konut sahibi olma imkanına sahip olmayan dar gelirliler için kooperatifler; Deniz Şahin'in yorumuyla, "Karabasanla tatlı düş'ün kesiştiği bir sistem olarak varlıklarını sürdürmektedirler"³⁴⁸.

³⁴⁷ Dünya Gazetesi, Emlak Komisyonculuğu Eki, 9.Haziran.1994, s. 4.

³⁴⁸ Deniz Şahin, "Üç Milyon Taksitle Ev Sahibi Olabilirsiniz", Para, 11 Eylül 1994, sayı 2, İstanbul, s. 13

Sosyal ve ekonomik gelişme ile hızlı kentleşme arasındaki tabii ilişki, toplumdaki konut ihtiyacını giderek arttırmaktadır. Bu ihtiyacın sonucu olarak hızlı bir şehirleşme süreci yaşanan ülkemizde yıllık konut ihtiyacı ile üretilen konut sayısı arasındaki açık gittikçe büyümekte bu açığın kapatılması yönünde birçok çözüm aranmakta ve insanlar bir takım yollarla konut problemini karşılamaya ihtiyaç duymaktadırlar. Ülkemizde kooperatifçiliğin geliştirilmesine yönelik 1969 yılında yürürlüğe konulan 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu 20 yıla yakın bir süre uygulandıktan sonra bazı önemli değişikliklere gerek duyulmuş ve bu amaçla 6.10.1988 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3476 Sayılı Kanun ile, meydana çıkan bazı yolsuzluk ve bundan kaynaklanan maddî ve manevî kayıpların önlenmesi amaçlanmıştır³⁴⁹.

"Konut kooperatiflerinin sayısında yüksek artışlar olmakla beraber, konut üretimindeki payları oldukça düşük bulunmaktadır. Buradaki en önemli sebepler arasında, kredi kaynaklarının darlığı, elverişli yerlerde arsa bulunamaması, uzun süren inşaat yapımı, mahalli idarelerin kooperatiflerin problemlerine karşı gösterdikleri ilginin az oluşu, profesyonel yönetici bulma güçlüğü ve idarecilerden birçoklarının ortakların itimadını istismar etmiş olmaları gösterilebilir"³⁵⁰.

Konut maliyetinin oldukça yükseldiği, kredi kanallarının da iyice daraldığı bir ortamda, konut ihtiyacı duyan insanların son derece sınırlı imkanları ile bu ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaları, onları kooperatif kanalıyla ev sahibi olma çözümüne doğru her geçen gün daha fazla itmektedir³⁵¹. İşte bu aşamada ortaya çıkan en önemli problem, güvenli bir kooperatif bulma ve kendi ekonomik imkanları ile kooperatifin şartlarını uyuşturabilmek şeklinde ortaya çıkmaktadır³⁵².

³⁴⁹ Muhittin Abama, *Kooperatifler Kanunu*, Ankara 1989, s. 1.

³⁵⁰ Enis Öksüz, "Türkiye'de Konut Kooperatifleri ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Sonuçları", s. 189.

³⁵¹ Muhittin Abama, *a.g.e.*, s. 1.

³⁵² Fikret Toraman, "Devletin Sosyal Konut Politikası", *Konut Birlik*, Mayıs 1993, sayı 107, İstanbul s. 11.

Ücretli ve dargelirli açısından, kooperatiflere girerken en önemli problemin talep edilen peşinat olduğu görülmektedir. 1995 rakamlarıyla 80-100 milyon civarında olan peşinat oranlarının 1996 yılı itibariyle ortalama 150-200 milyon civarında olduğu bilinmektedir. 1996 yılı Haziran ayı itibariyle ortalama 12-15 milyon civarında ortalama aylık maaşı olan kamu görevlilerinin veya bu gelire yakın gelirleri olan dargelirlilerin bu peşinatı nasıl verecekleri ve geçimlerine yetmeyen bu gelirlerinden para biriktirmeleri nasıl mümkün olacaktır.

Ücretli ve dargelirlilerin kooperatife girişte yeterli malî güce sahip olduğunu varsayalım. 1996 yılı itibariyle 15-25 milyon arasında³⁵³ talep edilen kooperatif taksitlerini nasıl ödeyeceklerdir. Başlangıçta biraz düşük olan bu taksitlerin ara senetlerle şişirilmesi ve inşaatın biraz ilerlemesiyle, taksitlerin yükseltilmesi bu kesimi aidatlarını ödeyemez duruma düşürebilmektedir.

Konut kooperatifinin başarısı, üyelerinin parasal güçleriyle konut maliyeti arasında denge kurulmasını gerektirmekle birlikte, bu denge giderek bozulmakta, sonunda alt, hatta orta gelirli kısmın konut sahibi olması özlem olmaktan öteye geçmemektedir. yaşanan yüksek enflasyonlu dönemler, başta yeterli parasal güce sahip üyelerin büyük bir kısmının zamanla devre dışı kalmasına yol açmaktadır. Böylece yapı kooperatifleri aracılığıyla gerçekleştirilen sosyal konut üretiminde gerekli geliştirmeler yapılmaz, önlemler alınmazsa, sorunun çözümünde önemli bir imkanını yitirilmesinin yanında, bitirilemeyen, yarım bırakılan, bazen de kaderine terkedilen konutlar nedeniyle büyük bir kaynak israfı söz konusu olmaktadır. Yalnızca bu yönüyle bile bu büyük sorunun çözümü için yapılacak her türlü düzenleme ve alınacak her önlemin, ekonomiye büyük katkı sağlayacağı açıktır³⁵⁴.

Konut kooperatiflerinin başarılı olduğu ülkelerde devletlerin gerekli önlemleri aldığı gözlenmektedir. Kısmen veya tümüyle devletçe finanse edilen kooperatif konutlarının spekülâtörlerin

³⁵³ Deniz Şahin, *a.g.e.*, s. 1.

³⁵⁴ K. Özgen, A. Özgen, "Sorunlar ve Öneriler", *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul 1991. s. 153-154.

eline düşmemesi, kayıtsız koşullarda ve konutların mal oluş bedelleri üstünde satılamaması, izinsiz kiraya verilememesi bu önlemlerin başında gelmektedir³⁵⁵. Bu ülkelerdeki konut üretiminde mahalli idarelerin oldukça güçlü konumunda olması ve sistemin konut sahibi olunmasını destekler mahiyette olması, konut problemini en asgari düzeye indirmiştir. Bugün birçok batılı ülkede mesela, Amerika'da mahallî idareler konut sektöründe satıcı ve alıcı durumda olup banka kaynaklı kredilerle ve bir kira düzeyindeki meblağla konut satabilmekte, sattığı bu konutları ilerki yıllarda, şayet satılırsa geri alabilmektedirler. Bu ülkelerde sistem, kirada oturmayı değil konuta sahip olmayı teşvik etmektedir.

Günümüzde dargelirliler ve ücretliler konut problemini ortadan kaldıracak ciddi bir programın uygulanmasını umutla beklemekte, fakat bu bekleyiş oldukça sıkıntılı geçmektedir. Ücretli ve dargelirlilerin bugünkü ekonomik durumu dışarıdan yardım almaksızın gerek konut kooperatifleri gerekse başka yollardan konut sahibi olmalarını imkansız hale getirmiştir. Bu sebeple uygulanan sistemin yeniden ele alınması sağlanmalı ve köklü tedbirler alınmalıdır. Bu tedbirleri üçüncü bölümümüzde, çözüm önerileri olarak sunacağız.

³⁵⁵ Muhittin Abama, *a.g.e.*, s. 1.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KONUT PROBLEMİNE DAİR ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. YAPISAL TEDBİR ÖNERİLERİ

A. TOPLU KONUT İDARESİ ÖZERK BİR YAPIYA KAVUŞTURULARAK HALKIN İHTİYACINA CEVAP VEREN KONUTLAR YAPMALI VE PROJELER ÜRETMEKTEDİR

Toplu Konut İdaresi kurulduğu yıldan bugüne kadarki 12 yıllık süre zarfında birçok projeye imza atmış ve konut yapmıştır. Daha çok Toplu Konut Fonu'nun sevk ve idaresini üstlenen kuruluş 1993 yılında Konut Fonu'nun, bütçenin bir parçası sayılmasıyla faaliyetleri daha sınırlı hale gelmiştir.

Toplu Konut İdaresi'nin 2386 Hektar alan üzerinde projesini yaptığı ve yapımını hedeflediği konut inşaatı adet olarak 113.632 adettir. Eryaman, Halkalı, Ataköy, Anatepe, Yahyakaptan ve Gökçeada'da bugüne kadar yaptığı konut sayısı 24.000 konuttur. Bunların içinde Gökçeada'da yaptığı 730 adet lüks konutu ise satamamıştır. Bu projelerden özellikle Eryaman ve Halkalı'da yapımı gerçekleştirilen 9050 adet konut ilk başlarda orta ve orta-alt gelir grubuna göre ölçülendirilmeye çalışılmış, daha sonra ise üst gelir gruplarının alım gücüne göre ölçülendirilmiş ve % 95 oranında bu gruplarca satın alınmıştır³⁵⁶.

Toplu Konut İdaresi'nin, Konut Fonu'nu idaresi ve kooperatiflere Emlak Bankası aracılığıyla kredi vermesini ayrı değerlendirerek, idare adına yaptığı konut inşası faaliyetlerini ele almamız gerekirse; İdare'nin ortalama 12 yılda, 24.000 civarında

³⁵⁶ Nihat Kaya, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulamaları ve Kullanılan Finans Sistemleri ile Finans Sistemi Teklifi Üzerine Yeni Bir Model Çalışması*, s. 28.

konut yapmasını bir başarı olarak görmek mümkün değildir. 2.5 milyon konut açığının bulunduğu ülkemizde her yıl 500 bin civarında konut'a ihtiyaç duyulduğu, kabul edilmektedir. Sadece İstanbul için yılda 100 bin konut'a ihtiyaç duyulması problemin boyutunu göstermeye yetecektir. O halde Toplu Konut İdaresi niçin gerektiği kadar konut inşa edememiştir. Veya konut inşa içinde niçin başarısız olmuştur. Sınırlı sayıda yaptığı konut inşasında da gelir grubu itibariyle "konut ihtiyacı" içinde olan değil de "konut talebi" tanımlamasına giren kesimi gözönünde tutması ne derece doğrudur.

Bizim kanaatimize göre problemin temelinde yapısal eksiklikler vardır. Mesela Toplu Konut Kanunu çıkarıldığı halde, konutların üzerine inşa edileceği gerekli ve yeterli miktarda "arsa arzı"nı gerçekleştirecek tedbirler alınmamıştır. Ayrıca Toplu Konut İdaresi hedef kitle olarak konut ihtiyacını en çok hisseden kesime değilde, kendisine Emlak Bankası'nı örnek olarak daha çok, lüks konuta organize olamamıştır. Daha çok konut üretme fikrinden ve mantalitesinden uzaktır. En önemlisi de siyasi iktidarın elinde ve güdümündedir. Gerektiğinde bütçesi kısılır veya yükseltilir durumdadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin konut problemini çözmek için 2985 sayılı kanunla kurulan Toplu Konut İdaresi bu büyük hedefi için büyük ve yetkili imkanlarla yeni bir hüviyete kavuşturulmalıdır. Bu tedbirleri maddeler halinde sıralarsak;

1. Toplu Konut İdaresi "Özerk" bir yapıya kavuşturularak siyasi baskılardan mümkün merteye uzaklaştırılmalıdır. Bu yapı T.R.T. örnek alınarak gerçekleştirilebilir. Görevlendirmeler ise atamalarla yapılır.

2. İdare, hedef kitlesini yeniden belirleyerek incelikle halkın ihtiyacına cevap veren ve kısıtlı gelirlilerin alabileceği ucuz konutlar yapmalıdır. Mesela; serbest piyasada 2. sınıf bir konutun m² maliyeti 10 milyon, 3. sınıf bir konutun m² maliyeti de 6 milyon'dur. 1996-Haziran ayı itibariyle geçerli olan bu maliyetlere göre, 2. sınıf 90 m² bir konutun maliyeti: 900 milyon'dur. % 10'da

arsa payı eklenirse; 990 milyon toplam rakam ortaya çıkar. Bu rakam 3. sınıf konut için arsa dahil olmak üzere (90 m²): 600 milyon olur. Bu rakamlar çerçevesinde üretilecek çok miktarda konut Toplu Konut Fonu'ndan kredilendirilerek satılırsa, gecekondulaşmanın da önüne geçilecektir. Çünkü gecekondu fiyatı da bu rakama çıkmaktadır.

3. İdare arsasını tedarik ettiği yerlerle ilgili proje çalışmaları yapmalı ve hazır projeli yerleri kooperatiflere devrederek konut üretimini hızlandıracak tedbirler alabilmelidir.

4. İdare, Türk insanının sosyo-kültürel yapısına uygun ve yöresel tercihlerin de dikkate alındığı konut projelerini gerektiğinde her bölge için ayrı olmak üzere tesbit edecek bir proje yarışmasını geleneksel hale getirmeli ve ortaya çıkacak projelerin Toplu Konut'a uyarlanması yapılmalıdır. Ayrıca Toplu Konut sistemine uygun site projeleri hazırlanarak çeşitlendirilmeli ve bu projeleri kooperatiflere sosyal amaçlı bir çalışma olarak sunabilmelidir. Bu iş için oluşturulacak "proje yardımı birimi" bilgisayar desteği ile her uygun büyüklükteki alan için proje üretmelidir.

5. İdare prefabrik konut üretim fabrikaları kurmalı ve bunu gerektiği ölçüde, bölgelere yaymalıdır. Prefabrik konutlar 60-70-80-90 m² büyüklük ve Türk insanın tercihlerine uygun şekillendirilerek üretilmelidir. Böylece idare, hem kendi yapacağı konutların hem de Emlak Bankası'nın yapacağı konutların birçok malzemesini üretecek, ayrıca piyasaya arzedecektir. Bu şekilde hem konut maliyetleri düşecek, hem de piyasaya arzedecek konut malzemelerinden idareye kaynak sağlanacaktır.

Prefabrik konut fabrikası kurulmadan önce özellikle bu konuda ileri olan ülkelerden, Amerika, Japonya ve Almanya başta olmak üzere araştırmalar yapılmalı ve mutlaka insanımızın tercihleri doğrultusunda üretim yapılması sağlanmalıdır.

6. Konut probleminin çözümü için İdare üçlü sac ayağını oluşturacaktır. Bu sac ayağının diğer ikisi, Arsa Ofisi'nin yeniden düzenlenerek İdareye bağlanması ve özelleştirilmek istenen Emlak Bankası'nın, Konut Fonu'nun sevk ve işlemlerini yürütecek bir

yapıya kavuşturularak İdareye bağlanmasıdır. Banka, İdarenin özerk yapısından dolayı aynı özerkliğe kavuşturularak siyasi baskılardan uzaklaştırılmalı ve idareyle beraber uyumlu çalışmalıdır.

Toplu Konut İdaresi, maddeler halinde yazdığımız bu teklifleri gerçekleştirecek finansal güce Konut Fonu'nun kaynaklarıyla kavuşacaktır. Bu konuyu "Finansal Tedbir Önerileri" bölümünde detaylandıracağız.

B. ARSA OFİSİ ÖZERK YAPIYA KAVUŞTURULAN TOPLU KONUT İDARESİNE BAĞLANMALI VE BÜTÜN HAZİNE ARAZİLERİ ARSA OFİSİNE KARŞILIKSIZ DEVREDİLMELİDİR

Konuya girmeden önce Arsa Ofisi'nin kuruluş ve yetkilerine dair durumunu incelemek gerekmektedir.

1580 Sayılı Belediyeler Kanunu, şehirlerin gelişme alanlarındaki arsaları belediyelerin, vaktinde satın alarak spekülasyonu önleme görevini belediyelere yüklemiş ise de, en büyük belediyeler bile, geniş parasal kaynak gerektiren bu görevi yerine getirememiştir. Bunun üzerine kalkınma planları, spekülasyonu önlemekle özel olarak görevlendirilecek, Fransa, İngiltere ve birçok ülkede benzeri bulunan Arsa Ofisi gibi bir kuruluşun Türkiye'de kurulmasını önermişlerdi.

Bu öneriler doğrultusunda 1969 yılında, 1164 Sayılı Kanun ile kurulan Arsa Ofisi, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı bir genel müdürlük olarak müesseseseleşmiştir. Amacı; arsalarındaki aşırı eder artışlarını önlemek, arsa spekülasyonunu engellemek, bunun için de arsa pazarında düzenleyici alım satımlar yapmak, konut tasarıları, sanayi bölgeleri, turistik kuruluşlar ve başka kamu hizmetleri için gerekli kamulaştırma işlemlerini yerine getirmektir³⁵⁷.

³⁵⁷ Ruşen Keleş, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekenđu*, s. 85.

250 milyon lira sermaye ile kurulan Arsa Ofisi'nin sermayesi 1977 yılında 500 Milyon'a, 1981 yılında 3 milyara, 1985 yılında 9 milyara 1990 yılında ise 500 milyar liraya çıkarılmıştır³⁵⁸.

Arsa piyasasının oldukça büyük bir krize girmesi ve gecekondulaşma'nın önlenememesi, Arsa Ofisinin mâli açıdan güçlendirilmesini gündeme getirmiş ve Ofis, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlanmıştır³⁵⁹.

Arsa Ofisi'nin sermayesi 1994 yılında (Değişik: 19/6/1994-KHK-542/3 Md.) 1 trilyon'a çıkarılmış ve Bakanlar Kurulu'na bu sermayeyi üç katına kadar arttırma yetkisi³⁶⁰ verilmiştir. 1996 yılı itibariyle 3 trilyona çıkarılan sermayesinin 1996 Haziran ayı itibariyle sadece 1 Trilyon 50 Milyarının onaylanması ile faaliyetlerine devam eden ofisin, bu sermayesinin de arsa satışından geriye dönen meblağ olduğu bilinmektedir.

Anlaşma, devir, satınalma ve benzeri şekillerde arazi ve arsa sağlamak, arazi stoku ve tanzim satışları yapmak, sağladığı arazi ve arsaları Bakanlıkça tesbit edilecek esaslara göre planlayarak, olduğu gibi veya altyapı tesislerini, kısmen veya tamamen ikmal ederek veya ettirilerek, ihtiyaç sahiplerine satmak, kiralamak, mübadele ve irtifak hakkı tesis etmek³⁶¹ gibi görevler yüklenen Arsa Ofisi bu yükün altından kalkamamıştır. Çünkü, bu kuruluşun arsa piyasasında etkili olabilmesi elindeki kaynaklar ve mali imkanlara bağlı iken, kuruluş yılı olan 1969'dan 1977 yılına kadar ki 7 yıllık süre içinde sermayesinin arttırılmaması, daha başlangıçta kuruluşun etkisiz kalmasına sebep olmuştur. 1977 yılından 1996 yılına gelinceye kadar aradaki yıllarda Arsa Ofisi'nin sermayesinin yeteri kadar güçlendirilmemesi, Ofisin kendi deyimiyle, "etkinliğini azaltmıştır".

358 T. C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1990, s. 5-6.

359 *Çalışmalar, Değerlendirme ve Öneriler*, T. C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1990, s. 9.

360 *Arsa Ofisi Kanun ve Yönetmeliği*, Maliye Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1994, s. 2.

361 Cahit Tutum, Mustafa Gökben, Erdoğan Gürgen, *T. C. Devlet Teşkilatı, Rehberi*, Ankara 1972, s. 264.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, kendi yayımladığı değerlendirme kitabında şöyle demektedir: "Bu sermaye ve finansman durumu ile Ofis'in asli görevini yaparak, toplumun arsa ihtiyacını karşılaması mümkün değildir. Çünkü, arsa gereksiniminin karşılanmasında temel araç kamulaştırmadır. Taşınmaz fiyatlarının milyonlar hatta milyarlarla ifade edildiği günümüzde kamulaştırma yoluna başvurulması öncelikle sağlam finansman kaynaklarını gerektirmektedir. Ofisin ülke çapında konuttan sanayiye, turizmden kamu hizmetlerine kadar makro düzeyde görev yaptığı düşünülecek olursa, üretilmesi sözkonusu olan arsa miktarları metrekaresine milyonlarla ifade edilmektedir... Bu sermaye ile bırakın bu hedeflere ulaşmayı, buna hayal etmek bile olanaksızdır"³⁶².

Arsa Ofisi, kendisine yüklenen yoğun yükümlülükleri yapamadığı gibi, kuruluş kanununa göre Hazine, Belediyeler, İl Özel İdareler ve Vakıflar gibi kamu kuruluşlarının satışa çıkardığı arazi ve arsaları da finans sıkıntısı sebebiyle alamamıştır³⁶³.

Önerimiz şudur: Arsa Ofisi hukuki olarak yeniden düzenlenmeli ve "Özerk" bir yapıya kavuşturulan Toplu Konut İdaresine bağlanarak kaynakları güçlendirilmeli ve bu durum süreklilik arz etmelidir. Bu söylediklerimizi şu şekilde açabiliriz;

1) Bütün Hazine arazileri Arsa Ofisine karşılıksız devredilmelidir. Arsa Ofisi bütün illerde teşkilatlanarak, kendisine devredilen Hazine arazilerini hemen sahiplenmeli ve ilk aşamada bu araziler veya arsalar, mafya veya haksız olarak bu taşınmazlarda hak iddia edenlerin ellerinden kurtarılmalıdır. İkinci aşamada ise bu araziler plan ve proje dahilinde düzenlenerek halk tipi konut yapacak olan Toplu Konut İdaresi ve Emlak Bankası'nın arsa ihtiyacını karşıladıktan sonra ihtiyacı olan şahıs, kooperatif veya özel şirketlere gerçek rayiç değerinden peşin veya taksitle satılmalıdır. Bu satış her halükarda basına açık ve açık arttırma ile gerçekleştirilmelidir. Aynı şahıs, kooperatif veya özel şirketlere, proje bitmeden ikinci bir arsa satılmamalıdır. Kamu

³⁶² Çalışmalar, Değerlendirme ve Öneriler, s. 39.

³⁶³ Ruşen Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekondu, s. 86.

kuruluşlarının ihtiyaçları ise istenilen arsa ve araziden ücretsiz tahsisatla halledilebilir.

Günümüzde, Devletin kendi arazisine sahip çıkmaması ve büyük arsa talebine piyasalardan somut cevap verilememesi, Hazine arazilerine, "Mafya" denilen, kanunları hiçe sayan insanlar tarafından elkonulması ve piyasada satılması sonucunu doğurmuştur. Hazine arazileri iptidai usullerle parsellenip satılmıştır. Sadece İstanbul'da, bugüne kadar ki Hazine arazisi yağmalamasından arazi mafyasının elde ettiği gelirin, 1994 yılı itibariyle 50 trilyon olduğu televizyonlarda tartışılmakta³⁶⁴ ve tahmin edilmektedir. Arazi mafyası'nın tapusuz ve geçersiz usullerle sattığı bu topraklar hızla gecekondulaşmakta ve hem yapı, hem de hukuki bir çok problemin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Devlet, elinden çıkan Hazine arazilerinden bir gelir elde edemediği gibi, bu arazileri, kanunları hiçe sayan insanlardan da koruyamamış, üstelik bu araziler üzerindeki her türlü problem Devlet'e ek bir yük getirmiştir.

Şayet bütün hazine arazileri, Arsa Ofislerine devredilirse, bu araziler hem "mafya"nın elinden kurtulacak, hem Devlet gelir sahibi olacak, hem de yoğun arsa ihracıyla arsa spekülasyonu önlenmiş olacaktır. Böylece düzenli yapılaşmanın önü de açılmış olacaktır.

Arsa Ofisi'nin "Kentsel Arsa Üretim Projesi" ile Hazine arazilerinin değerlendirilmesi³⁶⁵ programı, Ofisin Hazine arazisini, bedeli karşılığında alması³⁶⁶ gereği yüzünden çok çok sınırlı kalmaktadır.

2) Çıkarılacak bir kanunla, kadastro geçmiş yerlerden "Zilyet" hakkı kaldırılmalıdır. Böylece Devletin kamu arazileri talan edilmekten kurtarılacak ve istismar önlenecektir.

³⁶⁴ "Siyaset Meydanı" Programı, ATV Televizyonu, Kasım 1994.

³⁶⁵ *Çalışmalar Değerlendirme ve Öneriler*, s. 9.

³⁶⁶ *Arsa Ofisi Kanun ve Yönetmeliği*, Madde 7, s. 3.

Günümüzde arazi mafyası ve istismarcı şahısların aktif olarak yaptığı şey, bir kamu arazasının çevresine biraz ağaç dikilmesi ve ağaç dikilen alanın vergisinin verilerek bir müddet sonra sahiplenilmesi şeklinde olmaktadır. Bir müddet sonra bu çevrilen yerin satılarak birkaç el değiştirmesi hukuki birçok problemlere yol açmakta, yörenin mülki yetkilisinin (muhtar)'de katkılarıyla arazi şahsa geçebilmektedir. Bu haksız sahiplenme önlenip, gerçekte Hazine'ye ait olan bu yerler de Arsa Ofisi'ne kazandırılmalıdır. Böylece arsa spekülâtörleri ve arazi mafyası engellenecek ve hem gecekondulaşmanın hızı azaltılacak hem düzensiz yapılaşma bir nebze olsun engellenecek, ayrıca Devletin mali kaybı da önlenmiş olacaktır.

3) Toplu Konut Fonu'na akan fonların, çıkarılacak bir kanunla % 20'si Arsa Ofisi'ne aktarılmalı ve bu kaynak aktarılması devamlılık arzetmelidir. Böylece finans problemini halledecek Ofis gerekli gördüğü yerlerde piyasadan arsa veya arazi alma gücüne kavuşacak ve arsa piyasasında spekülasyonu önleyen gerçek bir düzenleyici konumuna gelebilecektir.

Burada açıklanması gereken önemli bir nokta vardır. Arsa Ofisi nasıl teşkilatlanacak sorusu bu önemli noktayı teşkil edebilir. Bizim kanaatimize göre bu konu fazla masraf ve problem çıkarmadan halledilebilir. Mesela; yıllardır Devlet dairelerindeki kadroların şişkinliğinden bahsedilir. İşte eleman için Devlet dairelerindeki kadrolardan istifade edilerek veya gerekirse yeni eleman istihdam edilerek Arsa Ofisi'nin teşkilatlanması sağlanabilir. Her il ve ilçede teşkilatlanacak şekilde eleman organizasyonuna gidilmelidir. Böylece ülkenin toprak envanteri de çıkarılmış olur. Daha sonra şehir veya yerleşimlerin gelişimleri gözönüne alınarak bilgisayarlara yüklenebilir ve programlanabilir. Bu programlamalar çerçevesinde kooperatiflere, şirketlere ve şahıslara satışlar yapılabilir. Bu satışlardan istifade eden mükellefler veya özel kuruluşlar projelerini gerçekleştirmeden ikinci bir ihaleye alınmamalı ve arsa satılmamalıdır. Bu tutum arsanın daha gerçekçi kullanımını sağlaması ve spekülasyona meydan vermeme açısından önemli bir karar olacaktır. Ayrıca arsasına projeyi uygulamaktan vazgeçen kişi veya kurum arsasını

satmak isterse ilk önce Arsa Ofisi'ne teklif edecek, şayet Ofis arsayı almazsa piyasaya satabilme yetkisine sahip olacaktır.

Bütün Hazine arazilerinin Arsa Ofisine devredilmesi ile çok büyük bir gelir potansiyeline sahip olacak olan Arsa Ofisi, satışını yaptığı arsa ve arazilerin satış fiyatının % 70'ini Hazineye devretmelidir. Bu büyük gelirden Hazine, hem gelir elde edecek, hem de sahiplenemediği arsa ve arazilerden dolayı oluşacak gecekondulaşma ve kanunsuz arsa ticareti engellenerek, birçok toplumsal ve hukuki problemler de engellenmiş olacaktır.

Arsa meselesi halledilmeden, konut meselesinde ilerleme sağlanması oldukça güçtür. Çünkü konut denilince akla ilk gelen şey arsanın teminidir. Arsa meselesi sadece dar gelirliilerin karşısındaki engel değildir. Orta gelir düzeyindeki fertlerin bile alım gücünü zorlamaktadır. Bu sebeple konut sektörünün ciddi biçimde düzene girmesi ve konut üretimi'nin konut açığını kapatacak boyutlara ulaşması için atılacak ilk adım, arsa probleminin en ucuz maliyetle halledilmesi olacaktır.

C. EMLAK BANKASI SİYASİ BASKILARDAN KURTARILARAK, ÖZERK BİR YAPIYA KAVUŞTURULACAK OLAN TOPLU KONUT İDARESİNE BAĞLANMALI VE KURULUŞ AMACINA YÖNELİK KONUT ÜRETİM ÇALIŞMASI YAPMALIDIR

Emlak Bankası hakkında daha önce bilgi vermiş ve bu kuruluşun tarihi geçmişini anlatmıştık. 22 Haziran 1946 tarih ve 6340 Sayılı Resmi Gazetede yeralan 4947 Sayılı Kanun'un 2. maddesine göre Emlak Bankası, "Yurtta yapı ve onarma işleri ve bilhassa meskeni olmayan yurttaşlara ucuz mesken yaptırmak için, süresi 50 yılı geçmemek üzere, arsalarıyla birlikte bina ve yapı ipotegi karşılığında borç vererek krediler açmak..." üzere kurulmuş bir kuruluş idi.

Emlak Bankası'nın bugüne kadar inşa ettiği konutlar kuruluş amacına uymayan lüks konutlar olup bu konuda hizmet verdiği

kesim ise varlıklı, zengin kesim olmuştur. Üretilen milyarlık konutlara ancak bu kesim talip olabilmıştır. Emlak Bankası bugüne kadar ucuz ve konut sıkıntısı çeken kesimlere yönelik mesken yapmamış, bu sebeple faaliyetlerini, kuruluş kanununa aykırı bir şekilde sürdürmüştür.

Emlak Bankası'nın kar amacı ile, kuruluşundaki sosyal amacının bağdaşmadığı yaptığı lüks konut üretiminden anlaşılmaktadır. Ayrıca banka son zamanlarda çok miktarda lüks ve pahalı konut taahhüdüne sokulmuştur. Bahçeşehir bu projenin başında yer alan en lüks projedir. Bankanın faaliyetleri siyasi baskılarla yeni boyutlar kazanmakta, sosyal etkinlikleri desteklemek adına ve gereğinden fazla TV reklamlarıyla kaynakları israf edilmektedir.

Emlak Bankası öncelikle siyasi baskılardan kurtarılmalıdır. Bunun için yapılacak en önemli şey son zamanlarda özelleştirilmeye çalışılan bu Bankanın özerk yapıya kavuşturulacak Toplu Konut İdaresi'ne bağlanması ve bu hukuki yapıdan istifade etmesi gerekmektedir. Çünkü Toplu Konut İdaresine devredilecek Konut Fonu için zaten bir finans kurumuna ihtiyaç vardır. Bu finans kurumunun, konutsuz ve dar gelirlili vatandaşların konut problemini çözmek için kurulan Emlak Bankası olması çok uygun bir tesbit olacaktır. Gerekirse Konut Fonu kaynakları ve Emlak Bank kaynakları birleştirilebilir ve Konut Fonu'nun devam eden kaynakları periyotlar halinde Hazinedan Emlak Bankası'na devredilebilir. Çünkü hem Emlak Bankası, hem de Konut Fonu'nun temeldeki amacı; gelir durumu, konut sahibi olmasına yetmeyen insanları konut sahibi yapmaktır. Böylece bu amacın uygulanmasına yönelik sapmalar önlenecek ve kaynaklar kuruluş ve konuluş amaçlarına uygun kullanılacaktır. Şayet Fon, Banka kaynaklarıyla birleştirilirse bile, işletmesi Bankaya devredilmelidir.

Banka kuruluş kanununa aykırı bir şekilde yaptığı, lüks konut faaliyetine son vermeli ve gerçek yapısına dönmesi sağlanmalıdır. Böylece gelir durumu itibariyle konut sahibi olamamış her kesime hitap edecektir.

Bizim teklifimiz şudur:

1) Banka ucuz ve meskeni olmayan dargelirli insanlara yönelik konut inşa etmelidir. İnşa ettiği konutlar en az 60 m², en fazla ise 90 m² olmalıdır. Teklif ettiğimiz en düşük 60 m² büyüklük, değişik bölgelerdeki gecekonduların büyüklüğü ortalamalarından fazla olarak, bu sağlıksız konutlara alternatif olarak üretilmelidir. En fazla 90 m² teklifimiz ise lüks olmaması ve ucuz maliyet düşüncemizin ürünüdür.

60-70-80-90 m² olarak üretilen konutların satış bedelleri piyasa fiyatlarını aşmamalı ve büyüklüklerine göre peşinatla satılarak geri kalanı düşük ve sabit faizli olarak uzun vade yapılmalıdır.

2) Emlak Bankası konut inşası dışında, 90 m²'ye kadar olan konutlar için ferdi konut kredisi vermelidir. Bu kredilere 90 m²'den 60 m²'ye düşen her 10 m² için eksilen miktarda faiz uygulanmalıdır. Mesela; faiz oranı 90 m² için % 6 ise, 80 m²'lik konut için talep edilen ferdi krediye % 5.5, 70 m²'ye % 5, 60 m²'ye ise % 4 faiz uygulanmalıdır.

Ücretli ve dargelirliilere açılacak konut ferdi kredilerine "Bileşik Faiz" uygulanmamalıdır. Ayrıca, Banka 90 m²'den yukarı olan konut kredisi taleplerini kabul etmemelidir.

3) Emlak Bankası, kar amaçlı ve kaynaklarını artırmak amacıyla lüks konut üretimine devam etmelidir. Fakat lüks konut üretimi her halükarda toplam konut üretiminin % 25'ini aşmamalıdır. Bu konutlara uygulanacak ferdi kredi faizleri piyasa usul ve rayiçlerinin altında olmamalı ve geriye ödeme süresi 5 yılı aşmamalıdır.

Bu fikirler daha da olgunlaştırılabilir ve seçenekler çoğaltılabilir. Üretilen konutların satış bedelleri, kesinlikle maliyetin % 20 üzerinde olmalı ve taksit sayısı başlangıç itibariyle 5 yılı aşmamalıdır. Sistem yerleştikten sonra peşinat kaldırılabilir, taksit süresi uzatılabilir.

**D. DEVLET, İSTEYENE EMEKLİ İKRAMİYESİNE KARŞILIK,
KONUT TAHSİS ETME PROGRAMINI OLUŞTURMALIDIR**

Ömrünü Devlet hizmetine vererek emekli olan binlerce kamu görevlisi, 25-30 yıllık emeklerinin karşılığı olan Emekli İkramiyelerini en zaruri ihtiyaçlarına harcamaktadırlar. Şayet bu ihtiyaç; "konut" olarak belirlenmiş ise, bizim teklifimiz şunlardır:

Konut sahibi olmak isteyen emeklilere Devlet, Emlak Bankası'nın veya Toplu Konut İdaresi'nin yapacağı, daha önce belirttiğimiz 80 veya 90 m²'lik lüks olmayan halk tipi konutlardan tahsis etmelidir. Toplu para sözkonusu olduğundan ayrıca bir indirim sözkonusu olmalı, bu konutlar için, isteyen emeklilere öncelik tanınmalıdır.

1996 yılı temmuz ayında yapılan ve % 50 artış oranlı olan kamu çalışanları zammı ile, emekli olabilecek bir kamu görevlisinin eline emekli ikramiyesi olarak ortalama 1 milyar lira civarında bir meblağ geçecektir. Bu para, 90 m² olan 2. sınıf bir konutun arsa payıyla beraber, maliyet rakamları civarında olan bir meblağdır. Devlet bu meblağa karşılık, Toplu Konut İdaresi veya Emlak Bankası'nın yapacağı, sosyal amaçlı, halk tipi konutlarından teklif edebilir.

Bu teklif, kamu görevlisini fazlasıyla tatmin edebilecek bir teklif olacaktır. Çünkü kamu çalışanı, alacağı ikramiyeyle, serbest piyasadan, sosyo-kültürel yapısına uygun bir semtte konut alabilme şansına sahip değildir.

Emekli ikramiyesi ile, konut fiyatı arasında fark varsa, bu fark emeklinin maaşından kesilmek üzere çok cüz'î taksitlere bölünerek, yıllara yayılmalıdır.

Bu durum, hem emekli olacak kamu görevlisinin lehine olacak, hem de piyasaya çıkacak parayı kontrol etme açısından Devlet'in yararına olacaktır.

**E- BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI KONUT VE YAPI
İNŞAATLARINA YÖNELİK YÜKSEK MALİYET
BİLDİRİMİNDEN VAZGEÇMELİDİR**

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı her yılın başında konut ve yapı inşaatlarına yönelik maliyetleri tesbit ederek, bir genelge ile, belirlenen bu maliyetleri açıklamaktadır.

Birinci planda kamunun ihale yolu ile yaptırdığı inşaatlara yönelik olan inşaat maliyet bildirimleri, kooperatifler tarafından da ölçü olarak kabul edilmektedir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 1996 yılı ilk yarısı için açıkladığı inşaat maliyetleri şöyledir:

1. Sınıf inşaat, m² birim maliyeti: 15 milyon TL.
2. Sınıf inşaat, m² birim maliyeti: 10-12 milyon TL.
3. Sınıf inşaat, m² birim maliyeti: 6 milyon TL.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, her yılın başlarında belirlediği konut ve yapı inşaatlarına yönelik yüksek maliyet bildiriminden vazgeçmelidir. Çünkü inşaat maliyetleri, özellikle 1. ve 2. sınıf maliyetler, Bakanlığın maliyet bildiriminin çok altındadır. Bu durum özellikle konut-yapı kooperatiflerinde suistimale yolaçmakta, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı rakamları öne sürülerek kooperatif üyelerinden fazla para talep edilmektedir. Halbuki kooperatiflerin çoğu, Bayındırlık birim fiyatlarını, talep etmesine rağmen, aynı evsafta malzeme kullanmamakta ve aradaki meblağı dışarıdan fatura satın alarak, harcanmış gibi gösterip menfaat sağlamaktadır. Bu durum özellikle dar ve orta gelirli halkın kooperatiflerden uzaklaşmasına sebep olmakta, kooperatiflerde sürenin uzamasına ve konut sahibi olma gibi bir duyguyla her türlü sıkıntıya katlanan, imkanları sınırlı insanlar istismar edilmektedirler. Bu sebeple konut kooperatiflerine yönelik denetimler çoğaltılmalı, Bayındırlık Birim Fiyatını uygulayan kooperatiflerin aynı evsafta malzeme kullanıp kullanmadıkları tesbit edilerek, cezaî müeyyide için, bürokrasi azaltılmalı ve cezalar mutlaka caydırıcı olmalıdır.

F. GECEKONU PROBLEMİNİN VE ALTYAPISININ DEVLETE YÜK OLMADAN ÇÖZÜLMESİ

Gecekondu problemine, ilk bölümümüzde yer ayırmış ve problemin sebeplerini ve sonuçlarını ortaya koymuştuk.

Öncelikle yeterli miktarda arsa arzının olmayışı ve mevcut arsaların da pahalı olması sebebiyle oluşan kanun dışı ve çarpık yapılaşma bir çok problemi de beraberinde getirmiştir. Sağlıksız kentleşme toplum yapısını etkileyen boyutlara ulaşmıştır.

Gecekondu problemi için devamlı ve genellikle seçim dönemlerinde veya seçim ihtimali olan dönemlerde ortaya atılan af vaatleri bu problemin daha fazla yayınlaşması neticesini ortaya çıkarmıştır. Her gecekondu affında "af çıkarıyoruz ama, bundan sonra yapılan kanun dışı yapılar kesinlikle yıkılacaktır" şeklindeki beyanatlar da sadece sözde kalmış ve alttan gelen "nasıl olsa bir daha af çıkar" düşüncesini taşıyan yoğun gecekondulaşma arzusu, hem önlenememiş hem de geriye dönülemez şekilde problemleri beraberinde getirmiştir. Bu problemler bugün dahi çözülebilmemiş problemler değildir. Mesela; çözüme kavuşturulmuş gibi görünen ve bu sebeple "Tapu Tahsis Belgesi" verilen ve tapusu sonra verileceği vaad edilen yerlerin çoğu, bugün tapularını olamadıkları gibi, bir kısmı da yıkım ekipleri tarafından yıkılabilmıştır. Mesela; 1996 yılı Temmuz ayı içerisinde, İstanbul-Beşiktaş'a bağlı Akatlar semti, Karanfilköy mahallesindeki gecekondu yıkımının birçoğu Tapu Tahsis Belgeli yerlerdir.

Problemin çözümü gecekondu probleminin tamamen engellenmesi ve haksız kazanç önünün tıkanmasıyla mümkün olacaktır. Gecekondu problemine yönelik çözüm önerimiz sırasıyla ve maddeler halinde şu şekildedir:

1. Tapusu olmayan ve hazine arazisine yapılmış bütün gecekonduların arsalarını devlet sahiplenecektir.

2. Daha önce Toplu Konut İdaresi, Emlak Bankası veya müteahhitlere yaptırılmış olan gecekondulara alternatif konutlarla ilgili gecekonduların sakinleri hiçbir bedel alınmadan oturtulacaktır.

3. Boşalacak gecekonduların bölgesi projelendirilerek 8-10 katlı imarla müteahhitlere kat karşılığı verilecek veya Emlak Bankası, Toplu Konut İdaresi buralara alternatif gecekonduların binaları yapacaktır.

4. Bu binalardan, gecekonduların sahiplerinin emlak vergisinin vermiş olanlarından toprak payı katılım ücreti alınmayacak yapılan binalar için ise maliyet bedeli üzerinden 5-10 yıla kadar ipotek karşılığı konut kredisi verilerek gecekonduların sakinlerine satılacaktır.

5. Çok katlı imarla ortaya çıkacak fazla konutları, Devlet diğer gecekonduların sahiplerine satacak ve hem gelir elde edecek, hem de altyapısı olan düzenli yerleşim alanları oluşacaktır.

Mesela; 1000 dönümlük bir gecekonduların alanı düşünelim. Bu bölge bir milyon m² alan yapar. Ortalama 165 m² olan gecekonduların evlerinin bir milyon m²'ye bölersek ortalama 6000 gecekonduların sayısı ortaya çıkar. Oysa 1.000.000 m² alan 1000 m²'lik parsellere ayrılırsa bu 1000 parsel yapar. Her 1000 m²'lik parsel % 35 imarlı olarak, dört daire x 10 kat = 40 daire düşer. 1000 parsel x 40 daire = 40.000 konut yapar, halbuki bu alanda 6000 gecekonduların vardı.

Geriye kalan 34.000 konut hem devlete gelir hem de diğer gecekondulara alternatif konut arzı olacaktır. Böylece hem haksız kazancın önü tıkanacak hem de sağlıksız gecekonduların alanları, düzenli ve alt yapı konutlara kavuşacaktır.

II. FİNANSAL TEDBİR ÖNERİLERİ

A. TOPLU KONUT FONU, BÜTÇENİN BİR PARÇASI OLMAKTAN ÇIKARILMALI VE KONULUŞ AMACINA UYGUN OLARAK SADECE KONUT MESELESİNE TAHSİS EDİLMELİDİR

Toplu Konut Fonu'nun 1990 yılından sonra bütçenin bir parçası olarak kabul edilmesi, fon kaynaklarının konut meselesi haricinde amaç dışı kullanılması problemini ortaya çıkarmıştır. Nitekim 1995 yılı Bütçesinden Toplu Konut İdaresi Bütçesine, sadece Bir milyon TL. (1.000.000 TL.) ayrılmasının düşünülmesi³⁶⁷, bu fonda biriken paraların konut dışı ihtiyaçlara ayrıldığını göstermektedir³⁶⁸.

1996 yılı Haziran ayı itibariyle Toplu Konut Fonu'nda 83 Trilyon TL. toplanmıştır. Bu büyük rakam sadece konut sektörüne yönelik kullanılsa, Türkiye'de konut sorununun büyük ölçüde çözümleneceği muhakkaktır. Bu büyük bütçe için bizim teklifimiz şudur.

1) Toplu Konut Fonu, Bütçe'nin bir parçası olmaktan çıkarılmalı ve kuruluş amacına uygun kullanılmalıdır.

2) Toplu Konut Fonu'ndan, Kooperatiflere verilen kredilerde konut büyüklüğü şartı, 90 m²'ye düşürülmelidir.

Toplu Konut Fonu kurulduktan sonra uygulanan, 150 m²'ye kadar kredi imkanı ve yazlık türü de olsa, ikinci konutlara verilen krediler, fon kaynaklarının amaç dışı kullanılmasına sebep olmuş ve Fon'u zayıflatmıştır. 1992 yılından itibaren konut büyüklüğü 100 m²'ye düşürülmüş olması da problemi çözememiştir. Bu sebeple bu oran 90 m²'ye düşürülmelidir.

³⁶⁷ Sedat Laçiner, "Konut Bakanına 1 Milyon, Bütçe", *Milliyet Gazetesi*, İstanbul 1.12.1994, s. 13.

³⁶⁸ Toplu Konut İdaresi'ne ayrılan 1 milyon TL.'lik bütçe kesinleşmemiş Türkiye Büyük Millet Meclisi, Plan ve Bütçe komisyonunda kabul edilmiş bir bütçe tasarısıdır.

3) Toplu Konut Fonu'nda toplanan yıllık meblağın % 20'sinin Arsa Ofisine aktarılmasına karşılık, Arsa Ofisinden toplu konut alanları talep edilmelidir.

Toplu Konut Fonu finansal kaynaklarının Toplu Konut İdaresine aktarılması ile, birinci bölümde belirttiğimiz, İdarenin yapacağı faaliyetler finansal açıdan desteklenerek gerçekleştirilebilecektir. Toplu Konut İdaresi'nin, ülke çapında yapacağı prefabrik konut fabrikaları, proje çalışmaları ve yarışmaları, halk tipi ucuz konutların üretiminin kaynağı Toplu Konut Fonu olacaktır. Konut Fonu'nun bütçenin bir parçası olarak ilan edilmesi konut problemi için konulmuş olan bu fonun amaç dışı kullanılması neticesini doğurmuştur. Bu durum; hem Toplu Konut İdaresi'nin, konut üretim faaliyetini engellemiş, hem de kooperatiflere verilen Fon kaynaklı konut kredilerinde, sayısal ve finansal yetersizlikler ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple ülkemizdeki konut problemi olumsuz bir şekilde etkilenmiştir.

Ülkemizin yıllık 500 bin adet konut ihtiyacına karşılık Fon kaynaklı kredilerin 1984-1996 yılları arasındaki 12-13 yıllık bir devrede toplam 1 milyon konut'a kredi desteği sağlaması, ihtiyacı karşılamadaki yetersizliği ortaya koymaya yetecektir. Üstelik 1996 yılı Haziran ayı itibariyle Fonda biriken 83 trilyondan konut piyasasına çok sınırlı meblağın aktarılması, anlaşılır değildir.

B. TOPLU KONUT FONUNDA BİRİKEN VE BİRİKECEK OLAN MEBLAĞIN % 20'Sİ ARSA OFİSİ BÜTÇESİNE DEVREDİLMELİDİR

Toplu konut idaresinin özerk bir yapıya kavuşturulmasından sonra idareye bağlanacak Arsa Ofisi'nin güçlü bir finansal yapıya kavuşturulması, özellikle arsa piyasasının kontrolü ve düzenlenmesi açısından büyük önem arzedecektir. Çünkü, konut düşüncesinin temeli ve ilk basamağı arsa tedarikidir. Arsa olmadan konut gerçekleşmediği için, arsa sıkıntısı da arsa spekülasyonunu ortaya çıkarmakta ve fiyatlar olağanüstü artarak konut piyasasının da yükselmesine sebep olmaktadır.

Özellikle büyükşehirlerde ortaya çıkan konut sıkıntısının temelindeki gerçek, arsa probleminden dolayı ortaya çıkmıştır. Altyapısı olan arsalar piyasaya yeterli miktarda arz edilseydi, yasadışı yapılan yapılar çok büyük oranda engellenmiş olurdu.

Altyapısı hazır olan arsalara yapılacak harcamaların, ekonomisi zayıf olarak addedilen ülkemiz için çok lüks kabul edilmesi ve ekonominin bunu kaldıramayacağı düşünülebilir. Halbuki sadece alt yapı projeli arsa bile üretilse hem problem asgariye inecek hem de çarpık yapılaşmanın önü kesilmiş olunacaktı.

Ülkemizde arsa üretimi için kurulmuş olan Arsa Ofisi'nin, en azından altyapısı projeli arsa üretememesi ise hem yapısal, hem de finansal engeller yüzünden gerçekleşmemiştir. 1996 yılı itibariyle 1 Trilyon TL civarında kullanılan sermayesi olan Arsa Ofisi'nin bu sermaye ile Ülke çapında arsa piyasasında söz sahibi olmasının beklenmemesi, bizzat Arsa Ofisi'nin yetkililerince ifade edilmiştir.

İşte bu problemleri aşmak ve konut probleminin çözümüne yönelik olarak konut sektörünün önünü açacak en önemli gelişme, seri halde arsa üretimini gerçekleştirmek olacaktır. Bizim teklifimizi, bu problemi çözecek etkili, yetkili ve güçlü sermayeli bir kurumun canlandırılması gereğinin mutlaka gerçekleştirilmesidir. Bu kurum zaten arsa üretmek amacıyla kurulmuş olan Arsa Ofisi'nin, ülke genelinde güçlü bir sermaye ile bu piyasada alıcı ve satıcı olarak düzenlenmesi ile olacaktır. Konut Fonu'nda biriken ve birikecek olan meblağın % 20'si Arsa Ofisi'ne devredilmelidir. Ofis bu sermaye ile arsa piyasasında çok güçlü bir düzenleyici olarak yer alacaktır. Ayrıca, Hazine arazilerinin de organizasyonunu yapacak olan Ofisin, Hazine arazisinden de bir miktar kâr etmesi ile finansal kaynakları daha da büyüyecek ve ucuz arsa üretiminin yolu açılarak hem arsanın gereğinden fazla fiyat artışı önlenecek hem de arsa spekülasyonu önlenmiş olacaktır.

C. EMLAK BANKASI SADECE KONUT SEKTÖRÜNE YÖNELİK ÇALIŞMALIDIR

Kuruluş kaynağı Osmanlı Devleti'ne dayanan Eytam Sandıklarındaki meblağların, Cumhuriyet döneminde finansal bir organizasyona dönüştürülmesiyle kurulan Emlak Bankası, ev almaya gücü yetmeyen dar gelirli ev sahibi yapmak amacıyla kurulmuş bir banka olduğunu daha önce belirtmiştik.

Emlak Bankası, emlak dışında, diğer bankalar gibi finansal bir kuruluş olarak çalışmaktadır. Verdiği birçok krediler ile tam bir bankacılık görevi yapmaktadır. Bu sebeple kârlı gördüğü alanlara kayma ve mudilerine vadettiği orandaki faizi ödemek için her türlü bankacılık işlemlerini yürüten Emlak Bankası'nın bu yapısı değiştirilmeli ve kuruluş kanunundaki amacına uygun olarak yeniden düzenlenmesi sağlanmalı ve finansal kaynakları bu amaca yönelik olarak kullanılmalıdır.

Bu yeni düzenleme, Emlak Bankası'nın aktivitesini küçülten bir düzenleme olmayıp, aksine, büyülen bir düzenleme olacaktır. Çünkü konut problemini halletmiş olan gelişmiş ülkelerde bu tip köklü kuruluşların 100-150 seneye yaklaşan mazisi vardır. Bu ülkelerde, konut problemi çözüme kavuşturulmuş ve oluşturulan sistem ile, kira öder gibi konut sahibi olma kolaylığı sağlanmıştır. Bu itibarla;

1. Emlak Bankası, özerk bir yapıya kavuşturulacak olan Toplu Konut İdaresine bağlanarak aynı statüde çalışmalar yapmalı ve siyasi baskılardan kurtarılarak Konut Fonu kaynağını idare etmelidir.

2. Emlak Bankası güçlü finansal yapısı ile ülkedeki konut problemine çözüm olabilecek bir kredi politikası uygulamalıdır.

3. Emlak Bankası, kaynaklarını sadece konut sektörüne yönelten bir yapıya büründürülmelidir.

D. ÖZEL BANKALARIN VE FİNANS KURULUŞLARININ HALK TİPİ KONUT KREDİSİ VERMELERİ ÖZENDİRİLMELİDİR

Sosyal amaçlı olarak, verilen ferdi kredilerin % 10'u düşük faizli kredi olarak, küçük ve ucuz konut projesine ayrılması sağlanmalıdır. Bankaların buna yanaşması gerekirse vergi ve sair kolaylıklarla özendirilmelidir. Bu krediler Toplu Konut Projesi'nde olduğu gibi en az 60 m² en fazla 90 m² olan konutlara verilmeli 90 m² üzerinde olan konutlara, bu kredi verilmemelidir.

Özel bankaların ayrıca 90 m²'den yukarı ve istenilen büyüklükteki konutlara kredi vermesi ve bu kredilere piyasa şartlarında faiz uygulamasına müdahale edilmemelidir.

Özel bankaların günümüz şartlarında verdikleri "Konut Ferdi Kredisi" tamamen kâr amaçlı verilen ve diğer ferdi kredilerden farkı olmayan bir kredidir. Mesela; konut kredisi veren Pamukbank'ın kredisini örnek olarak inceleyelim; Pamukbank 1996 yılı Haziran ayı itibariyle en fazla 3 milyar TL. konut kredisi vermekte ve verdiği bu krediye 3 yıldan fazla vade yapmamaktadır. Biz 2 milyar kredi aldığımızı varsayarak vadeleri ve ödeme şeklini bankadan istedik. Verilen rakamlar şöyledir:

Aylık Vade	Bileşik Faiz Oranı	Aylık Geriye Ödeme
3 aylık	% 7.75 faiz	772.569.000 TL.
6 aylık	% 7.75 faiz	429.355.000 TL.
12 aylık	% 7.75 faiz	261.963.000 TL.
24 aylık	% 8.25 faiz	193.932.000 TL.
36 aylık	% 8.50 faiz	179.520.000 TL.

Pamukbank'ın ortalama % 8 olan bileşik faizli konut kredisi şartlarının aynısı kooperatiflere verilen "Kooperatif Destek Kredisi" içinde aynı oranlarda uygulanmaktadır. Bu oran çok yüksek olup ortalama yıllık faizi % 150'ye gelmektedir.

Uygulanan bu faiz oranları ve vadelerle, bugünkü şartlarda ücretlilerin veya dar gelirlilerin bu krediden istifade edebilmelerini

beklemek mümkün değildir. Üstelik verilen bu kredide normal konut ve lüks konut gibi bir ayırım yapılmaması, sabit gelirli insanların aleyhine bir uygulama olarak gözükmektedir.

Özel bankaların ve yeni yaygınlaşan finans kuruluşlarının lüks olamayan konutlara yönelik konut kredisi uygulamaları mutlaka özendirilmelidir. Verilecek kredilere uygulanan faiz oranları, bileşik faiz olmamalıdır. Konut'un büyüklüğü düştükçe faiz oranı da düşmeli, vadesi ise 5 yıl'a uzatılmalıdır.

E. KAMU GÖREVLİLERİ VE İŞÇİLER İÇİN YAPILAN VE 1996 YILININ BAŞINDA KALDIRILAN KONUT YARDIMI AMACINA UYGUN KULLANILMALIDIR

Sözleşmeli personel hariç, kamu görevlileri ve diğer ücretlilerle, yani işçiler ve bunların emeklilerine yönelik "Konut Edindirme Yardımı" 1.1.1991 tarihinden itibaren yapılmış ve 1996 yılının başında kaldırılmıştır. 1991 yılında ilk altı ay için 23.000 TL. olarak başlatılan yardım miktarı ikinci altı ayda 39.000 TL. olarak tesbit edilmiş, 1992 yılının ilk yarısı için 45.000 TL., ikinci yarısı içinde 58.000 TL. olarak yapılmıştı. 1993 yılının başında aylık 80.000 TL. olarak tesbit edilen konut yardımı bu tarihten 1995 yılının sonuna kadar hiç arttırılmamış ve amacından uzaklaştırılmıştır. Bu yardımın arttırılmaması şahıs başına çok küçük miktarlarda kalmasına sebep olmuştur. Bugünkü rakamlarla, tahmini 30 milyon civarında olması beklenen bu toplam yardımın, en azından 3320 sayılı çıkarılış kanununa uygun olarak 180 ay devam etmesi ve bu rakamların günümüz gerçeklerine uygun olarak yeniden belirlenmesi ve altı ayda bir enflasyon oranlarında arttırılmasını zarar neresinden dönülürse kârdır düşüncesi ile teklif ediyoruz. Aksi halde biriken meblağ amacına uygun kullanılmış olmayacaktır.

**F. KAMU GÖREVLİLERİ VE İŞÇİLERİN ÜCRETİLERİ
ANAYASADAKİ "SOSYAL BİR HUKUK DEVLETİ"
GEREKLERİ DOĞRULTUSUNDA DAHA GERÇEKÇİ
BELİRLENMELİDİR**

Kamu görevlileri ve Asgari Ücret çerçevesinde maaş alan işçilerin ücretleri özellikle son yıllarda en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Kamu görevlileri; "Taban Maaş", yan ödeme ve primler ile maaş alırken, işçiler; asgari ücret, primler ve sosyal haklar çerçevesinde maaş almaktadır. Ücretlerdeki dengenin bozulması, taban maaş ve asgari ücretin çıplak olarak oldukça düşük kalmasına sebep olmuştur.

Kamu görevlilerinin maaşlarına 1996 yılı Temmuz ayında yapılan ve ortalama % 50 civarında olan ücret artışları olağanüstü gösterilmesine rağmen, aslında sadece 1995 yılı Kasım ayındaki ücretlerin düzeyine çekilmiştir. Asgari ücretin ise % 100 arttırılması girişimleri, işçilerin büyük çoğunluğunun çalıştığı bu çerçevenin % 100 zamlı dahi tatmin edilemeyeceği tartışmalarını beraberinde getirmiştir.

Kamu görevlileri ve sendikasız işçilerin ücretlerindeki gelir kaybı, yüksek enflasyonun baskısı altında kalan bir seyir takip etmiş ve ücretliler büyük sıkıntılar yaşamışlardır.

Özellikle ortalama bir memur maaşı seviyesine yaklaşan büyük şehirlerdeki konut kiralari, problemin daha da büyüdüğünü ortaya koymaktadır.

Kamu görevlileri ve işçi ücretlerinin, öncelikle geçinme zorluğu nedeniyle beslenme problemini ortaya çıkarması ve onları daha ucuz konutta oturmaya yöneltmesi, ücretlerin sosyal bir hukuk devleti gerekleri doğrultusunda ve çalışanın sosyal yaşantısını gözeten bir çerçevede ele alınması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Ücretlerin bugünkü seyri, ailede birden fazla çalışanı veya birden fazla iş takibini zaruret haline getirmiştir. Fakat ülkemizdeki işsizliğin boyutu, bu çalışma isteğine bir engel teşkil

etmekte ve bu sebeple gerek geçim sıkıntısı gerekse konut sıkıntısı, ekonomik olarak problem olmaya devam etmektedir. Bunu aşmanın yolu ise, ücretlerdeki düzenlemenin, yapılan işe uygun, adaletli ve tatmin edici boyutlarda tesbit edilmesinden geçmektedir.

G. MAHALLİ İDARELERİN GELİRLERİ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE OLDUĞU GİBİ YÜKSELTİLMELİDİR

Ülkemizde mahalli idarelerin merkezi teşkilata gereğinden fazla bağımlı olması ve gelirlerini büyük ölçüde merkezi teşkilattan, daha çok, nüfusuna göre belirlenmiş bir bütçeden alması, mahalli idareleri zayıflatmıştır. Yoğun bir bürokrasinin etkisi altında kalan mahalli idarelerin faaliyetleri de çok kısıtlı hale gelmiştir.

1950'den itibaren hızlanan şehirleşme, mahalli idareleri hazırlıksız yakalamış ve maalesef mahalli idarelerle ilgili yapısal tedbirler başta olmak üzere, yoğunlaşan nüfusun ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalınmış ve bunun bedeli, yine bu toplumun karşısına gittikçe artan ve karışan bir problemler yumağı olarak çıkmış ve çıkmaya da devam etmektedir.

2000'li yıllara varırken, hala alt yapısı tamamlanmamış ve problem olmaya devam eden şehirleşmenin problemlerini çözmede, mahalli idarelerin acze düştüğü, tartışılmaktadır. Sosyal hizmetlerin, trafik problemlerinin, çevre ve sağlık problemlerinin ve plansızlığın, mahalli idarelerin en önemli problemi olmaya devam ettiği bilinmektedir.

Gecekondulaşma'nın bu boyutlara varması ve hala önlenememesi, mahalli idarelerin, verilen yetkilere rağmen mücavir alanları programlayamaması ve alt yapısı hazır olmasa bile, en azından projesi belirlenmiş arsa üretilmemesi, öncelikle, gecekondulaşmaya ve dolayısıyla plansız gelişmeye sebebiyet vermektedir. Bu sebeple, ilk başta yapılması gereken alt yapı, çok

sonra, çok pahalı ve çok düzensiz bir şekilde zar zor gerçekleşebilmekte veya gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır.

Bütün bu problemlerin kaynağının, mahalli idarelerin gelirlerinin ve yetkilerinin kısıtlı olmasından kaynaklandığı ve bu yetersizliklerin, problemleri çözmede, idareleri zayıf düşürdüğü tartışılmaktadır.

Gerek idari ve gerekse maddi açıdan yetersiz olan Belediyeler, bu sebeple, görevleri arasında olduğu halde, konut yapımına, ya girişememekte, ya da çok sınırlı olarak ve daha çok popülist amaçlarla girmektedirler.

Bizim önerimiz, mahalli idarelerin yetkilerinin ve gelirlerinin yükseltilerek, gelişmiş ülkelerdeki gibi % 50'ye çıkarılmasıdır. Mahalli idareler, yeniden yapılandırılarak, şehir gelirlerinin % 50'sini almalı ve şehrin eğitim, sağlık, trafik, altyapı vs. hizmetlerini üstlenmelidir. Böylece, hem merkezi idarenin yükü hafifletilecek, hem de, çevre, altyapı, gecekondular, sağlık ve trafik gibi çok önemli problemlerin çözümünde, daha hızlı, daha aktif ve yerinde çözüm bulunması kolaylaşacaktır.

SONUÇ

1982 Anayasası 1961 Anayasası gibi Türkiye Cumhuriyeti Devletini, yalnız bir hukuk devleti değil "sosyal bir hukuk devleti" olarak nitelemiştir. Birçok tartışmayı da beraberinde getiren bu husus çok yönlü siyasal bir kavramdır. Şeref Gözübüyük'e göre "bu kavramdan, genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı kendisi için ödev bilen Devlet anlaşılır"³⁶⁹.

Anayasa'da bunun yanında sosyal devlet anlayışının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere çeşitli hükümler de getirilmiştir. Bunlara örnek olarak ailenin korunmasını (m. 41) - topraksız çiftçilerin topraklandırılmalarını (m. 44) - çalışanların sosyal ve ekonomik tedbirlerle korunması ve adaletli bir ücret rejiminin uygulanmasını (m. 49-55) herkesin sosyal güvenlik içinde yaşamasını sağlamak üzere gerekli önlemlerin alınması ve teşkilatın kurulmasını (m. 60) öngören hükümleri gösterebiliriz³⁷⁰.

1961 Anayasası'ndan önceki dönemde, konut hizmeti, genellikle mahalli idareler kanalıyla ele alınırken 5656 sayılı kanun ile belediyelerin konut yapması zorunlu görevler arasına sokulmuştu. Emlak Eytam Bankası'nın 1946 yılında, Türkiye Emlak Kredi Bankası adıyla yeni bir kimliğe bürünerek dar gelirli konuta kavuşturma çalışmalarını başlatması ve kiralardan sınırlandırılmasına dair, çıkarılan kanunlar konut probleminin daha o zamandan itibaren hissedilmeye başladığını göstermektedir.

29 Temmuz 1953 gün ve 6188 sayılı "Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkındaki Kanun" ile 1953 yılına kadar ki bütün gecekondular meşrulaştırılmış ve bu tarihten sonra yapılacak gecekondular ve ruhsatsız binalara müsaade edilmeyerek yıkılacağı

³⁶⁹ Gözübüyük, Ş., Akıllıoğlu, T., *Yönetim Hukuku*, s. 31.

³⁷⁰ Akıntürk, Turgut, *Temel Hukuk*, s. 21.

belirtilmiştir. Ayrıca; "bu gibi binaları yapmanın ve yaptırmanın veya bilerek satın almanın karşılığı, bir aydan 3 aya kadar hapis ve 50 liradan 500 liraya kadar ağır para cezasıdır. Ayrıca bu madde hükmünü yerine getirmeyen belediye reisi ve memurları hakkında 3 aydan bir seneye kadar hapis cezası" verilecektir, denilmesine rağmen uygulama günümüze kadar "göz yumma", "affetme" ve "yasallaştırma" şeklinde gerçekleşmiştir.

1961 Anayasasının 49. maddesinde, konut meselesinin "sağlık hakkı" başlığı altında ele alınarak "... Devlet yoksul ve dargelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" denilmesi ve bu maddenin, komisyon çalışmalarında, "en büyük hizmetin dargelirli vatandaşı konut sahibi kılmak" olduğunun belirtilmesi, Devletin konut meselesini görev kabul ettiğini göstermekte ve "devlete yüklenen bu sosyal hizmetle gecekondü davasında Devlet'in görevlendirilmiş olduğu" belirtilmektedir.

1961 Anayasasında "sağlık hakkı" başlığı altında ele alınan konut meselesinin 1982 Anayasasının 57. maddesinde "konut hakkı" başlığı altında ele alınması ve kanunun "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır" şeklinde düzenlenmesi; mesken politikasında daha liberal bir yaklaşımı ortaya çıkarmıştır.

1980 sonrası çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda; konut ihtiyacının toplu konut inşasıyla çözümleneceği ve bu amaçla Devletin yapacağı desteklemeler için Toplu Konut Fonu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştı. Kanun ve fon kaynaklı uygulamalara yapılan olumlu tenkitlerin dikkate alınması neticesi, 1984 yılında, 2985 sayılı kanunla yeniden düzenlenerek yürürlüğe girdi ve uygulama günümüze kadar devam etti.

Arsa Ofisi'nin "Kentsel Arsa Üretim Projesi" ile Hazine arazilerini değerlendirmesi düşüncesi, Ofisin Hazine arazisini, "bedeli karşılığında" alması gereği yüzünden oldukça sınırlı kalmakta ve arsa problemine belirgin bir katkı sağlamamaktadır.

Arsa Problemi çözüme kavuşturulmadan konut meselesine ilerleme sağlanması mümkün değildir. Konutun vazgeçilemez en önemli unsuru olan arsa, günümüzde konut fiyatlarını arttıran en önemli unsur durumundadır. Yeteri kadar ve uygun fiyatta alt yapı projeli arsa arzının olmayışı gecekondulaşmayı ve çarpık kentleşmeyi ortaya çıkarmıştır.

Konut yapmakla mükellef olarak kurulan Emlak Bankası ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, yaptıkları konutlarla, gelir düzeyi yüksek kesimlere yöneldiler. Daha az, fakat lüks konutlar üretildi. Bu sebeple bugünün konut göstergeleri, günümüze kadar devam eden, geçmiş konut politikalarının başarı ve aksaklıkları ve şekillenmiştir.

İlki 1976 yılında Kanada'nın Vancouver şehrinde yapılan Habitat I'in ikincisi 1996 yılında ülkemizde yapılmıştır. Sonuçlarını daha sonra görebileceğimiz bu uluslararası toplantının en önemli kararı; konut'un insan hakkı olduğunu kabul etmesi olmuştur.

Gelecekte Devletin konut yapımı konusundaki birikiminden yararlanmak yanında, özel kesimin konut üretimi gücünü ve deneyimini harekete geçirecek ve yönlendirecek yeni düzenlemelere mutlaka gidilmelidir. Önemli olan konuta ayrılan kaynakları en akılcı şekilde kullanarak daha çok konut üretmek ve bunun zeminini kuvvetlendirmektir.

Devletin konut politikası, mutlak surette konut ihtiyacı içinde kıvranan sabit gelirliler ve dargelirlilere yönelmelidir. Sadece ucuz olduğu için, çareyi, gecekondu gibi, genelde sağlıksız ve çoğunlukla derme çatma yapılarda bulan dargelirliler ve "dar gelirli" kavramı, toplumun birçok kesiminden insanı içine almaya başlamıştır. İşsizler, sosyal güvenceden mahrum olarak çalışan işçiler, bir kısım memurlar ve Kamu İktisadi Teşekküllerinde çalışan birçok kadrolu ve sözleşmeli memur, artık "dar gelirli" kavramı içindedir. Çoğunlukla kiracı olan ve geçinebilmek için ailece, giyimlerinden ve yemeklerinden kısmak durumunda kalarak geçinmeye çalışan bu kesimi, görmemezlikten gelmek mümkün

değildir. Bu sebeple Devletin güdümünde olan konut kuruluşları ile, kredi politikasıyla desteklenecek özel sektör, gecekonduya karşı, alternatif konuta ve öncelikle barınma ihtiyacını karşılayacak, ucuz halk tipi konutlara, mutlaka yöneltmelidir. Bu yöneliş, Anayasamızda da yer alan "sosyal bir hukuk devleti" olmanın gereği olarak çaresizlik içinde olan insanlara yönelik olacaktır.

Artık konut problemi bir kamu hizmeti olarak algılanmalı ve ilgili kuruluşlar, finansman masrafı dahil ve Devlet'e yük olmadan çok cüz'i karla veya gerektiğinde maliyetine konutlar yapmalı ve satmalıdır. Bu hizmet dargelirli ve yetersiz sabit gelirliler için mutlaka yapılmalıdır. Devlet yol-köprü gibi gelir getirmesi öncelikli olarak düşünülmemeyen hizmetleri yaptığı gibi, konut problemini de bu doğrultuda ele almalı ve zorunlu bir kamu hizmeti olarak görmelidir. Bu tavır gecekondulu problemini de önleyecektir.

Sağlıklı bir toplum için sağlıklı ve huzurlu ailelere ve fertlere ihtiyaç vardır. Biz sağlıklı bir sosyo-ekonomik yaşamın insanların her gün mecbur ve mahkum olduğu ve her türlü barınma ve çalışma ortamı için asgari ihtiyaç duyduğu sağlıklı bir yuva probleminin mutlaka çözülmesi gerektiğine işaret etmek istiyoruz.

Bu çözüm için, şu andaki mevcut konut sektörüne yönelik olarak toplanan, muhafaza edilen ve değerlendirilen kaynaklar bir araya getirilir. Sistemli bir uygulama ile konut probleminin önü açılır ve konutla ilgili yapı sanayii sektörü oluşturulursa hem gecekondulaşmanın önüne geçilebilir hem de mevcut konut açığının kapatılabilmesi mümkün olabilecektir.

BİBLİYOGRAFYA

ESERLER

- A.Ç.E.V. Anne Çocuk Eğitim Vakfı, HABİTAT II için hazırlanan broşür, İstanbul 1986.
- Abama, Muhittin, *Açıklamalı-Anasözleşmeli Kooperatifler Kanunu Son Değişiklikleriyle*, Ankara 1989.
- Acar Serkan, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 1989.
- Akıntürk, Turgut, *Temel Hukuk*, T.C. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Yayınları No. 17, 6. Baskı, Eskişehir 1994.
- Alper, İstiklal, Yener, Samira, *Gecekondu Araştırması*. T.C. Başbakanlık D.P.T., Ankara 1991.
- Arey, F. Amy, *Çocuğun Oyun Hayatı, Çocuk Psikolojisi, Çocuk Gelişimi ve Modern Eğitimi*, Çev. İbrahim N. Özgür, İstanbul, 1979.
- Avcı, N., Kabasakal, Ö., Mete, M., Soysal, B., Şahin, M. N., *Türkiye Aile Yılığı*, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurulu Yayını, Ankara 1991.
- Berman G. - Osmay, S., *Kooperatif Araştırması*, ODTÜ Konut Araştırmaları Merkezi, Ankara 1993.
- Çubuk, M., (Yayına Hazırlayan), *Türkiye'de Metropoliter Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokyumunu*, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını-2, İstanbul 1985.
- Dikeçligül, B., Çiğdem. A, *Aile Yazıları 3, Birey Kişilik ve Toplum*, T.C. Başbakanlık, Aile Araştırma Kurumu Yayını, Bilim Serisi 5/3, Ankara 1991.
- Dinçer, Nebi, Mutlu Necati, Güney Belgin, Oksay Kazım, *Kooperatifçilik Sorunları Araştırması*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama T., Yayın no-785, SPD: 183, Ankara 1972.

- Doğan M. Cihangir, *Türkiye’de Gecekondu Meselesi ve Ümraniye, Mustafa Kemal Paşa Gecekondu Bölgesinde Bir Saha Araştırması*, İ.Ü.S.B. Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1990.
- Doğan, Mehmet, *Büyük Türkçe Sözlük*, Ankara, 1982.
- Doğan. D. Mehmet, *Büyük Türkçe Sözlük*, II. Baskı, Birlik Yayınları, Ankara 1982.
- Düşük Gelir Grupları İçin Konut Politikası Seçenekleri-Yeni Bir Gündem*, Birleşmiş Milletler İskan Komisyonu Raporları-1987, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara 1988.
- Emlak Bankası Toplu Konut Gurup Müdürlüğü Dökümanları*, Maslak-İstanbul 1994.
- Erkal, E. Mustafa, *Sosyoloji (Toplumbilimi)*, İlaveli 6. baskı, Der Yayınları, İstanbul 1995.
- Erkal, Mustafa E., *Sosyal Yapı Ders Notları*, İ.Ü. İktisat Fak., İstanbul 1989.
- Fındıkoğlu, Z. F., *İçtimaiyat Dersleri, Sosyoloji, Doktrin ve Kolları*, İ.Ü. Yayın No 1562, İktisat Fakültesi No- 373, İstanbul 1976.
- Gözübüyük, Ş. *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Ankara-1976.
- Gözübüyük, Ş., *Yönetim Hukuku*, 4. Baskı, Ankara 1991.
- Gözübüyük, Ş. Akıllıoğlu, T., *Yönetim Hukuku*, Ankara 1992.
- Gözübüyük, Şeref, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 6. Baskı, Ankara 1990.
- Güneş, Bülent, *Kentsel Değişim Sürecinde Sosyo-Ekonomik Gelişmelerin Kentsel Bütünleşme Olgusu Bakımından Değerlendirilmesi*, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 1993.
- Gürsel, Yücel, *Mimarlık ve Çevre*, Anahtar Kitaplar Yayınları, İstanbul 1992.
- Gürsoy, Bedri, *Kamusal Maliye*, cilt 1, 3. Baskı, Ankara 1980.
- Gürsoy, Bedri, *Konut Sorunu ve Gayrimenkul Sermaye Piyasası*, Türkiye Emlak Kredi Bankası 100 Yıl Konut ve Bankacılık Enstitüsü Vakfı Yayın No. 1, Ankara 1984.

İlkin, Akin, *Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi*, İ.Ü. İktisat Fak. Yayını-453, İ.Ü. Yayını-2691, 3. baskı, İstanbul 1979.

İstanbul İl Envanteri, İstanbul Valiliği İstanbul İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstanbul 1992.

İstanbul İl Meclisi Kent Planlaması ve İmar Uygulaması Komisyonu Raporu, İstanbul Vilayeti İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Temmuz, 1993.

İstanbul Sorunları, İstanbul Vilayeti İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü Yayını, İstanbul Ekim 1991.

İstanbul, Rapor, İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İstanbul 1992.

Kadioğlu, İdil, *Sosyal Konut Politikası Kavramı Açısından Alan Standartları ve Ataköy Örneği*, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1986.

Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl 1962-1967, T.C. Başbakanlık D.P.T., Ankara 1962.

Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1967.

Kalkınma Planı, Dördüncü Beş Yıllık (1979-1983), T.C. Başbakanlık D.P.T. Yayınları, Ankara 1979.

Kalkınma Planı, Altıncı Beş Yıl 1990-1994, T.C. Başbakanlık D.P.T., Ankara 1989.

Kamu Personeli ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarını ilgilendiren Önemli Yönetmelikler, T.C. Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Bilgi İşlem Merkezi, Ankara, 1990.

Kaya, Nihat, *Türkiye'de Toplu Konut Uygulama ve Kullanılan Finans Sistemi Teklifi Üzerine Yeni Bir Model Çalışması*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Y. Lisans Tezi, Ankara 1992.

Keleş, Ruşen, *100 Soruda Türkiye'de Kentleşme Konut ve Gecekondu*, 3. Baskı, İstanbul 1983.

Keleş, Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası (Kentbilim İlkeleri)*, A.Ü.S.B.F. Yayınları No. 540, Ankara 1984.

Konut Politikaları ve Finansmanı Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi-3, T.C. Başbakanlık T.K.İ., Ankara 1993.

Konut Sorunu - Toplu Konut Uygulama Sonuçları ve Son Zamanlardaki Gelişmeler, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Yayın No- 95, Ar-Ge-36, Ankara 1988.

Konut Sorunu ve Çözüm Önerileri, İstanbul Sanayi Odası Araştırma Dairesi Yayın No. 1983/11, İstanbul 1993.

Kubilay, Serdar, *Konut Politikaları, Çağdaş Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği* Yayın Organı, İstanbul, 1993.

Kurtkan, Amiran, *Genel Sosyoloji*, İ.Ü. Yayın No- 2144, İktisat Fak. No. 373, İstanbul 1976.

Kut, Nurdan, *İstanbul İl Sınırları İçinde Bir Toplu Konut Üretim Modeli Araştırması*, İstanbul 1986.

Meral, Mustafa, *İslamın Şahsiyet Bütünlüğünü Sağlayan Özellikleri ve Bugünkü Şahsiyet Buhranımız*, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Yapı ve Sosyal Değişme Bölümü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul. 1990.

Nadaroğlu, H., *Kamu Maliyesi Teorisi*, 5, Baskı, İstanbul, 1983.

Ogan, Bilge, *Az Katlı - Yoğun Konutlar*, İ.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1989.

Orhun, Tülin, *Türkiye'de Konut Strüktürü*, Yıldız Üniv. Mimarlık Fak., (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1969.

Ögel, Bahaeddin, *Türk Kültür Tarihine Giriş*, 3. Cilt, Kültür Bakanlığı Yayınları - 224, Kültür Eserleri, 13, Ankara 1978.

Örnek Acar, *Kamu Yönetimi*, İstanbul 1989.

Örücü, Esin, *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*, İ.Ü. Yayını No. 1765, İstanbul 1972.

Özsoy, Ahsen, *Gecekondu Biçimlenme Süreci ve Etkenlerin Analizi*, İ.T.Ü. Mimarlık Fak., İstanbul 1982.

Özsoy, Ahsen, *Gecekondu Biçimlenme Süreci ve Etkenlerin Analizi*, İ.T.Ü., Mimarlık Fak. Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 1982.

Özyıldız, Samih, *Avrasya Metropolü İstanbul*, Kültür Bakanlığı Tanıtma Eserleri: 55 Ankara-1993

Pakalın, Mehmet Zeki, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, İstanbul 1983.

Pakdemirli, Ekrem, *Ekonomimizin 1923'den 1990'a Sayısal Görünümü*, İstanbul 1991.

Pulat, Gülçin, *Dargelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*, Kent Koop. 1979, Batıkent Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği, Ankara 1992.

Sayılarla İstanbul, T.C. İstanbul Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Mayıs 1993.

Sezen, F. Füsün, *Konut Üretim Süreci Verimliliği İçin Bir Karar Modeli Geliştirmesi*, Yıldız Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul 1986.

Sezgin, Osman, *Yurtdışından Kesin Dönüş Yapan İkinci Nesil Göçmen İşçi Çocukların Sosyo-Psikolojik Açından Eğitim Programlarına Ait Bazı Problemler ve Çözüm Yolları - Üçüncü Neslin Eğitimi*, Ankara 1991.

Soydan, Oğuz, *Türkiye'de Konut Politikaları ve Beklentiler*, İstanbul, 1992.

Şahinler, Orhan, *Türkiye'de Metropoliter Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokiyumu*, İstanbul 1985.

Talan, B., Yücel, A., Törüner, M., Gürer, B., *Türkiye'de İller İtibariyle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi-1963-1967*, T.C. Başbakanlık, D.P.T. Müsteşarlığı, Ankara 1969.

Talas, Cahit, *Sosyal Ekonomi*, 3. Baskı, A.Ü.S.B.F. Yayını, No: 337, Ankara 1972.

Talas, Cahit, *Sosyal Ekonomi*, 3. Baskı, Ankara 1972.

Taner, Güneş, *Toplu Konut Politikaları ve Uygulamaları*, İstanbul, 1989.

- Tekeli, İlhan-Ortaylı, İlber, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi- Belediyecilik Araştırma Projesi*, Cilt 1, Ankara 1978.
- Tuna, Korkut, *Şehirlerin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması Üzerine Sosyolojik Bir Deneme*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları No: 3232, İstanbul 1987.
- Tutum, Cahit, Gökben Mustafa, Gürgen Erdoğan, *T. C. Devlet Teşkilatı, Rehberi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No. 130, Ankara 1972.
- Türk Aile Yapısı Araştırması*, T.C. Başbakanlık D.P.T., Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Yayın No: 42, Ankara 1992.
- Türkçe Sözlük*, T.D.K., Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, İstanbul 1992.
- Türkdoğan, Orhan, *Aydınlıktakiler ve Karanlıktakiler (Toplumumuzun Dramı)*, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1982.
- Türkdoğan, Orhan, *Değişme Kültür ve Sosyal Çözülme*, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yayını, No: 44, İstanbul 1988.
- Uğurlu, Kamil, Bakır, İbrahim, Aydın Şenol, S., Oral, Murat. "Sosyal Bünyemize Uygun Konut Tipleri ile Bunlara Ait İç ve Dış Mekanlar", T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Uygulamalı Araştırma Projesi, Konya 1993.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı*, Ankara 1984.
- Ünsal, Naci, *Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu*, Ankara 1992.
- Vakıfbank Genel Müdürlüğü, *Kooperatifler Birimi Dökümanları*, Ankara 1994.
- Versan, Vakur, *Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat*, 9. Baskı, İstanbul 1984.
- Yavuz, Kerim, *Çocukta Dini Duygu ve Düşünce'nin Gelişimi*, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1983.
- Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: I/92, İstanbul, 1992.

Yonca, Ali, *Türkiye'de Planlı Dönemde Konut Üretimi ve Açığı*, T.C. Başbakanlık D.P.T. Müsteşarlığı, Ankara 1980.

Yörükan, Ayda, *Şehir Sosyolojisinin Temelleri*, İmar İskan Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi: 9, Sosyal İncelemeler-3, Ankara 1968.

Zaim, Sabahattin; *Çalışma Ekonomisi*, 7. Baskı, İstanbul 1986.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (20/6/1990 tarihli ve 20554 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 3657 sayılı kanunla yapılan değişiklik dahil), T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Ankara 1990.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Emlak Bankası Yayını.

MAKALELER

Aksu, O. Alpaslan, "Ücret Politikası Verimlilik ve Sanayileşme", *Prof. Orhan Tuna'ya Armağan*, İstanbul 1982.

Ayan, Mesut-Koç, Hülya, "Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Politikası", *Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, 13-15 Kasım İstanbul, 1991.

Dağgülü, İ.B.-Lomlu, E., "Türkiye'de Toplu Konut Sorununa Kültürel Açından Yaklaşım", *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul, 1991.

Görmez Kemal, "Ailenin Yaşadığı Mekanlar", *Türkiye Aile Yılığ*, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Ankara 1991.

Gülmez, Mesut, "İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünya'daki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum", Prof. Dr. İbrahim Yasa'ya Armağan, A.Ü.S.B.F. Yayını: 519, Ankara 1983.

Keleş Ruşen, "Türkiye'de İşçi Konutları Sorunu", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 19. kitap, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını No-220, İstanbul, 1968.

Keleş, Ruşen, "Konut Kooperatifçiliğinde Sendikalar, Belediyeler ve Birlikler", *2. Konut Kurultayı-Bildiriler*, İstanbul 1988.

Kurnaz Ş., "Cumhuriyet Öncesinde Türk Kadını (1919-1923)", T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, *Bilim Serisi*, 4. Baskı, Ankara 1991.

- Küçük Kurt, M., "Televizyon ve Çocuk", *Aile Yazıları-3 Birey-kişilik ve Toplum*, Der. B. Dikeçligil-A.Çiğdem, T.C. Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Bilim Serisi 5/3 Ankara 1991.
- Mazlum, Süleyman, "Gecekondu Sorunu", *Mimarlık*, 1989/6, Sayı 238, İstanbul 1989.
- Öksüz, Enis, "Kooperatifçilik Kavramı ve İlkelerinin Işığında Türkiye'de Köy Kalkınma Kooperatifleri", *Prof. Orhan Tuna'ya Armağan*, İstanbul, 1982.
- Öksüz, Enis, "Türkiye'de Konut Kooperatifleri ve Toplu Konut Kanunu Uygulama Sonuçları", *XII. Milletlerarası Türk Kooperatif Kongresi, Ankara, 15-17 Aralık 1987, Tebliğler*, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayınları, No: 67.
- Özgen K.-Özgen A., "Sorunlar ve Öneriler", *Türkiye'de Son 10 Yılda Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul, 1991.
- Özgen, Kaya, Özgen, Aydan, "Sorunlar ve Öneriler", *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu*, İstanbul 1991.
- Özsarı, S. Haluk, "Kentsel Sağlık Hizmetlerinde Yeniden Yapılanma", *HABİTAT II. - 10. 06. 1996*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörü sıfatıyla sunulan Konferans Bildirisi.
- Pakdil, Oya- Pakdil A. Fatih, "Toplu Konut ve Kiralık Konut Politikaları" *Türkiye'de Son 10 Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu- 13-15 Kasım 1991 İstanbul*.
- Saray, Meltem-Oğuz, Ali, "İbrahim Yasa'nın Ankara'da Gecekondu Aileleri Kitabı Üzerine Bir İnceleme", *Prof. Dr. İbrahim Yasa'ya Armağan*, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara 1983.
- Saylan, M. Hami, "Ücret Sistemimizin Durumu", *Kamu Çalışanları Aylık Mesleki Yorum Dergisi*, s. 12, Yıl 1, Sayı 10, Ankara, 15 Ekim 1991.
- Soydan, Oğuz, 2. *Konut Kurultayı-Bildiriler*, (Açılış Konuşması), İstanbul 1985.
- Toplu Konut Grup Müdürlüğü Dökümanları*, Maslak-İstanbul 1994.
- Toraman, Fikret, "Devletin Sosyal Konut Politikası", *Konut Birlik*, İstanbul, Mayıs 1993, sayı 107.
- Tuna, Korkut, "Feodalizm Tartışmalarında Yeni Bir Ele Alış Denemesi; Fedoal Düzen ve Şehir", *Sosyoloji Dergisi*, 3. Dizi, 1. Sayı, İstanbul 1989.

DERGİ-GAZETE-BÜLTEN

- Akçay, Bilgin, "İngiltere'de Konut Finansmanı", *Hazine ve Dış Ticaret Dergisi*, sayı 16, Ankara, Şubat 1993.
- Aliz, Muhittin, "Belçika'da Toplu Konut Sorununa Yaklaşım", *Türk İdare Dergisi*, sayı 395, Ankara Haziran 1992.
- Alver, İsmet, "Konut Kredisinin Riski Az", *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, Sayı 47, İstanbul 1992.
- Arsa Ofisi Kanun ve Yönetmeliği*, Maliye Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1994.
- Arslan, Rıfki, "Gecekondulaşmanın Evrimi", *Mimarlık*, Sayı 238, Yıl 1989, İstanbul 1989.
- Ateş, Bünyamin, "Konut Çıkmazı", *Türkiye Gazetesi*, 17.1.1993, İstanbul.
- Avan, Hakkı, "Belediye Kooperatif İlişkileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 394, İçişleri Bak. Yayını, Ankara Mart 1992.,
- Aydın, A. Sezai, "Büyükşehir Ve İlçe Belediye Organları Üzerinde Bazı Düşünceler." *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 373, s. 49-50, Aralık 1986 Ankara.
- Bayramoğlu, Ali, Çuhacı, Zeynep, "İstanbul Megapol Değil, Gecekondupol", *Tempo*, Sayı 10, 9 Mart 1994, İstanbul 1994.
- Boydak, Melih, "*Türkiye'de Ormanların Fonksiyonları*", İstanbul Üniv. Orman Fakültesi Dergisi, sayı. 1, cilt-38, Seri-B, İstanbul, 1988.
- Çalışkan, Mecit, "Metropolün Ruh Sağlığı Üzerine Etkisi", 10. 06. 1996, Bakırköy Ruh ve Sinir Rehabilitasyon Hastanesi Başhekim Yardımcısı sıfatıyla sunulan "Konferans Bildirisi".
- Çalışmalar, Değerlendirme ve Öneriler*, T. C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1990.
- Çetinel, Esin-Kayacan, Hale, "Faizler Düştü, Vade Uzadı, Formalite Azaldı, Kira Öder Gibi Ev Sahibi Olun", *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, Sayı 47, İstanbul 1992.

Çetinel, Esin-Kayacan, Hale, "Kira Öder Gibi Evsahibi Olun", *Ekonomik Panorama*, Haftalık Dergi, 15-21 İstanbul Kasım 1992, sayı 47.

Çiloğlu, Mehtap, "Varoş Hastalığı", *Milliyet*, İstanbul, İstanbul, 11. 06. 1996, s. 4.

Dinçel, Halil, Erdoğan Nevnihal, "Türkiye'de Kentsel Mekanı Biçimlendirmede Gecekondu Potansiyeli", *Mimarlık*, Yıl 1989/6, Sayı 238, İstanbul 1989.

Dünya Gazetesi, Emlak Komisyonculuğu Eki, 9 Haziran 1994.

Ertan, Mustafa Hakkı, "Memurların Akamete Uğrayan Konut Umudu: Meyak" *Kamu Çalışanları Bülteni*, İstanbul, 1992.

Geray, Cevdet, "Kooperatifler Açısından Toplu Konut Yasası Uygulamaları", *Prof. Dr. Aziz Köklü'nün Anısına Armağan*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 535, Ankara 1984.

Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı, Ankara 1993.

İnkaya, Yılmaz, "Türkiye'de Cumhuriyet Devrinin Başından Günümüze Kadar Konut Sorunu", *Mimarlık*, Cilt 9, Yıl 1972, İstanbul 1972.

Kaftan, E, "Televizyon Kitap ve İnsanımız", *Yeni Toplum Dergisi*, İstanbul, Yıl. 1, Sayı. 2, Eylül-Ekim-1992.

Kartal, Muzaffer, "Öğretmen Evleri Kime Çalışıyor", *Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu İstanbul Bülteni*, Sayı. 2, Haziran 1993.

Kentsel Yoksulluk: Dünya Çapında Meydan Okunması Gereken Bir Olgı, Recife Deklerasyonu, Mart 1996, Habitat II, Recife Uluslararası Kentsel Yoksulluk Toplantısı, Recife-Brezilya 1996.

Laçiner, Sedat, "Konut Bakanına 1 Milyon, Bütçe", *Milliyet Gazetesi*, İstanbul 1.12.1994.

Meriç, F. Osman, "Meşrutiyet ve Cumhuriyet Dönemlerinde Memurların Maaşlarını Düzenleme Teşebbüsleri", *Türk İdare Dergisi*, sayı 366, Ankara Mart 1985 .

Meriç, Osman, "Meşrutiyet ve Cumhuriyet Dönemlerinde Memurların Maaşlarını Düzenleme Teşebbüsleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 366, Mart 1985, Ankara 1985.

Milliyet Gazetesi, "Emlak Bank Dövizli Konut Kredisini Türk Lirasına Çevirdi", 23 Ocak 1994.

Özgenç, Şahan, "Devlet Lojmanlarının Durumu", *Kamu Çalışanları-Aylık Mesleki Yorum Dergisi*, Sayı-14, Ankara, 1-2, 15 Şubat 1992.

Seymen, Ülker, Sevinç, Semahat, "İslah İmar Planlarıyla Geri Dönülmez Adımlar Atılmadan", *Mimarlık*, 1986, Sayı 238, İstanbul 1989.

Suher, Hande, "Gecekondu Yerleşmeleri-Plandışı Yerleşme Alanları - Sağlıklı Sağıklaştırıyor muyuz?", *Mimarlık*, Yıl 1989/6, Sayı 238, İstanbul 1989.

Şahin Deniz, "Üç Milyon Taksitle Ev Sahibi Olabilirsiniz", *Para*, Haftalık Dergi 11 Eylül 1994, sayı 2, İstanbul.

Şenver, Bülent, "Kurumlar Doyunca Bireye Yönelindik", *Ekonomik Panorama*, Yıl 5, sayı 47, Haftalık Dergi, 15-21 Kasım 1992, İstanbul.

Üskül, Z., "Uygulama Yetersiz Devlet Lojmanları Satılmalı" *Milliyet Gazetesi*, 22 Aralık 1991.

Yazıcıoğlu, R., "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi" *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 394, Ankara, Mart 1992.

Yeter, E., "Belediyelerin Mali Durumu Nedir: Ne Olmalıdır", *Türk İdare Dergisi*, sayı. 396, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, Eylül 1992.

ÖZET

İnsanların hayatı boyunca vazgeçemediği üç temel ihtiyacı olmuştur. Bunlar, yeme-içme, barınma ve giyinme'dir. Bu ihtiyaçların karşılanması için hayat boyu mücadele edilmiş ve edilmektedir.

Türk ailesi açısından konutun aile manasına gelen "yuva" kelimesi ile isimlendirilmesi barınma ihtiyacına verilen değer açısından önemlidir.

Aileleri, konut ihtiyacının karşılanması yönünden iki gruba ayırabiliriz. Birinci grup gelir durumu konut ihtiyacını giderecek durumda olanlar. Bunlar serbest piyasadan istedikleri konutu alabilir veya kiralayabilirler. Bu durum, konut talebinin ve isteğinin karşılığı sayılmalıdır. İkinci grup ise gelir durumları itibariyle konut ihtiyacını (satın alarak) gideremedikleri gibi, sağlıklı bir evde oturmada gücü yetmeyen dargelirli zümredir. Bu durum da konut ihtiyacının bir göstergesi olup, zaruret halini ortaya koymaktadır. Ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde her iki grupta kamu yönetimlerinden destek görebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise konut politikasının asıl amacını dar gelirli zümre teşkil etmektedir. Türkiye'de 1961 anayasasının, dargelirli ailelerin konut ihtiyacını karşılama görevini devlete yüklemiş olması böyle bir öncelik düşüncesinden kaynaklanmış olabilir.

Konut problemi bütün dünyada, özellikle sanayileşme, kentleşme ve nüfus artışı ile önem kazanmış bir barınak problemi olup, toplumların en küçük birimi olan ailenin fizyolojik ve toplumsal varlıklarını sürdürdükleri, zaruri bir ihtiyaç olduğundan, önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde 1950'lerden sonra meydana gelen şehirleşme süreci, tarımın modernize edilmesi ile açığa çıkan nüfus fazlasının köylerden büyük kent merkezlerine göç etmesi neticesini ortaya çıkarmış ve hızlı bir kentleşme sürecini başlatmıştır. İstanbul bu göçten en fazla etkilenen ve toprakları en fazla yağmalanan şehir olmuştur.

Ülkemizde imar planlarının eksikliği ve yapısal yetersizlikler sebebiyle alt yapısı hazır, ucuz arsa üretilmediğinden arsa spekülasyonu önlenememiş ve kentleşme plan dışı gelişmiştir. Şehir çevrelerindeki arsa haline dönüştürülmemiş alt yapısız arazilere gecekondular yapılmıştır. Bu kanundışı yapılaşma ile mücadele, siyasi endişelerden dolayı daha çok yasallaştırma şeklinde tezahür etmiştir.

Kanundışı yapılara esnek davranılması ve göz yumulması sadece sosyal ve idari yapıyı zedelemekle kalmayıp birçok problemin ortaya çıkmasına da vesile olmuştur. bu olumsuz gelişmeler neticesinde;

1. Devlet sadece kendi mülkiyetindeki arazileri kaybetmekle kalmamış, düzensiz gelişen kentleşmenin problemleri ile büyük yükümlülükler altında kalmıştır.
2. Kanun dışı yapılara hizmet götürülerek bir tezat içine düşülmüştür.

1961 Anayasası'nda "sağlık hakkı" başlığı altında ele alınan konut meselesinin 1982 Anayasası'nda "Konut Hakkı" başlığı altında değerlendirildiği görülmektedir. Kanununun 57. maddesinde, şehirlerin özellikleri, çevre şartları ve planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirlerin alınacağı söylenilmekte, toplu konut düşüncesi ile, konut ihtiyaçlarının çözümleneceği ve bu amaçla Devletin yapacağı desteklemeler için Toplu Konut Fonu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Başlangıçta konut büyüklüğü 150 m²'ye kadar olan konutlara ferdi kredi ve kooperatif kredisi açan Toplu Konut Fonu, kısa sürede bu karardan dönerek, ferdi krediyi kaldırdı. Kooperatiflere verilen krediyi ise konutun 100 m²'yi aşmaması şartına bağladı.

Toplu Konut Fonu'nun 1993 yılında bütçenin bir parçası olarak düşünülmesi, fon kaynaklarının tamamen konut sektörüne yönelmesini engellemesine ve kooperatiflerin kredi taleplerine sınırlı olarak yaklaşılması neticesini ortaya çıkarmıştır.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve konut yapmakla yükümlü, Emlak Bankası toplu konutlarla birçok proje gerçekleştirdiler.

Tarihçesinin Osmanlı Devleti dönemine kadar uzaması Emlak Bankası'nı Türkiye'nin en köklü ve en yaygın müesseseleri arasına sokmuştur. Emlak Bankası konut denildiğinde akla ilk gelen devlet bankası olmuştur. Bankanın başlıca görevi; 1946 tarih ve 4947 sayılı kanuna göre (Resmi Gazete, 22 Haziran 1946, 6340) madde 2'de şöyle belirtilmiştir: "Yurtta yapı ve onarma işleri ve bilhassa meskeni olmayan yurttaşlara ucuz mesken yaptırmak için, süresi elli yılı geçmemek üzere, arsalarıyla birlikte bina ve yapı ipoteği karşılığında borç vererek krediler açmak...".

Bugüne kadar ki uygulama ile Emlak Bankası kuruluş amacına uymayacak lüks konutlar yapmış ve refah seviyesi yüksek zengin kesime hitap etmiştir. Gerçekleştirilen projeler bunu göstermektedir.

Devletin, kamu görevlilerinin konut problemine yönelik çıkardığı "Faizsiz Konut Kredisi" arttırılmayıp enflasyona maruz bırakılınca geçerliliğini kaybetmiştir. "Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki 3320 sayılı Kanun" ile 1995 yılının sonuna kadar 80.000 TL. konut yardımı yapılmıştır. Bu yardım sadece kadrolu devlet memurlarının bordrosunda gösterilmiş ve kamu görevlisine ödenmeden, ileride konut kredisi kullanılması ihtimaline karşılık Toplu Konut Fonu'na aktarılmıştır.

Memur lojmanları sayısal yetersizlik ve uygulamadaki problemler yüzünden gerekli faydayı sağlayamamakta ve huzursuzluklara yol açabilmektedir. Ülke genelinde memurların kamu lojmanlarından istifade edebilme oranı % 10 civarında iken, bu oran İstanbul'da % 5 civarında düşmektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında kuvvetli bir orta sınıf görünümünde olan memur kitlesi, ekonomik sıkıntılar ve enflasyon baskılarına maruz bırakılmalarının yanında ücretlerdeki reel gerileme ile ekonomik olarak orta sınıftan bir alt kümeye düşmüşlerdir. Tek maaşla geçinemeyen me-

mur kitlesi çoğunlukla ek iş yapma, ailece çalışma veya devamlı aile desteğine muhtaç duruma düşmüştür. Ailede birden fazla kişinin çalışması ise nisbi bir rahatlık sağlamakta ve konut düşüncesi ancak bu nisbi rahatlamadan sonra ortaya çıkmakta, gelir ikiye veya daha fazlaya katlandığından bir kooperatife girebilme gücü, ekonomik olarak ortaya çıkabilmektedir.

Yapı kooperatifleri, zaman zaman görülen olumsuz örneklerle karşılık, sorunun çözümünde yine de en önemli çıkış yollarından biri olma konumunu sürdürmektedir.

Konut probleminin ortadan kaldırılması çalışmalarını ve bu çalışmalara kaynak teşkil edebilecek "Çözüm Önerilerimizi" ise şu şekilde sıralayabiliriz:

I. Yapısal tedbir önerileri

- A. Toplu konut idaresi özerk bir yapıya kavuşturularak halkın ihtiyacına cevap veren konutlar yapmalı ve projeler üretmelidir.
- B. Arsa ofisi özerk yapıya kavuşturulan toplu konut idaresine bağlanmalı ve bütün hazine arazileri arsa ofisine karşılıksız devredilmelidir.
- C. Emlak bankası siyasi baskılardan kurtarılarak, özerk bir yapıya kavuşturulacak olan toplu konut idaresine bağlanmalı ve kuruluş amacına yönelik konut üretim çalışması yapılmalıdır.
- D. Devlet, isteyene emekli ikramiyesine karşılık, konut tahsis etme programını oluşturmalıdır.
- E- Bayındırlık ve iskan bakanlığı konut ve yapı inşaatlarına yönelik yüksek maliyet bildiriminden vazgeçmelidir.
- F. Gecekondu probleminin ve altyapısının devlete yük olmadan çözülmesi.

II. Finansal tedbir önerileri

- A. Toplu konut fonu, bütçenin bir parçası olmaktan çıkarılmalı ve kuruluş amacına uygun olarak sadece konut meselesine tahsis edilmelidir.
- B. Toplu konut fonunda biriken ve birikecek olan meblağın % 20'si arsa ofisi bütçesine devredilmelidir.
- C. Emlak bankası sadece konut sektörüne yönelik çalışmalıdır.
- D. Özel bankaların ve finans kuruluşlarının halk tipi konut kredisi vermeleri özendirilmelidir.
- E. Kamu görevlileri ve işçiler için yapılan ve 1996 yılının başında kaldırılan konut yardımı amacına uygun kullanılmalıdır.
- F. Kamu görevlileri ve işçilerin ücretlileri anayasadaki "sosyal bir hukuk devleti" gerekleri doğrultusunda daha gerçekçi belirlenmelidir.
- G. Mahalli idarelerin gelirleri gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yükseltilmelidir.