

T.C.
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

KONUT POLİTİKALARI ve DEVLET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Deniz BORAN

Şehir ve Bölge Planlama Ana Bilim Dalı
Kentsel Planlama Lisansüstü Programı

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Fatma ÜNSAL

EKİM 2009

T.R.

MIMAR SINAN FINE ARTS UNIVERSITY

INSTITUTE OF SCIENCE

HOUSING POLITICS & GOVERNANCE

POSTGRADUATE THESIS

Deniz BORAN

Department of Urban and Regional Planning

Urban Planning Postgraduate Programme

Thesis Advisor: Assoc.Prof.Dr. Fatma UNSAL

2009 OCTOBER

Deniz BORAN tarafından hazırlanan KONUT POLİTİKALARI ve DEVLET adlı bu tezin tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

.....
Tez Yöneticisi

Bu çalışma, jürimiz tarafından Anabilim Dalında
..... tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: : _____

Üye : _____

Üye : _____

Üye : _____

Üye : _____

Bu tez, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü tez yazım kurallarına uygundur.

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının bugünkü içeriğini kazanmasında akademik desteği ile olduğu kadar yönlendirme ve yüreklendirmeleri ile beni destekleyen, büyük dikkat ve ilgi ile tezin her aşamasını takip eden kıymetli hocam Doç. Dr. Fatma Ünsal'a teşekkür borçluyum. Aynı zamanda değerli eleştiri ve katkıları ile çalışmanın şekillenmesinde yardımcı olan, tezin gelişmesinde yeterli ek sürenin tanınmasına olanak tanıyan saygıdeğer jüri üyesi hocalarım Prof. Dr. Aykut Karaman ve Yrd. Doç. Dr. M. Turgay Gökçen hocalarıma da teşekkürü borç bilirim.

Bana duydukları güveni hiçbir zaman kaybetmeyen aileme, sağlık sıkıntılarına rağmen benimle birlikte sabahlamaktan çekinmeyen ve hevesle yanımda olan kızkardeşim Gamze Nil'e; bitmeyen enerjisi, heyecanı ve çöşkusuyla her an bilgilerini paylaşmaya hazır olan ve elindeki tüm imkanları sunmakta çekinmeyen babam Nevres Boran'a; bana ilham veren sakin duruşu, asaleti, bitmeyen manevi desteği ve gösterdiği sınırsız sabır, anlayış için annem Seven Boran'a minnettarım.

Ayrıca, tüm tezi büyük bir dikkat ve özen ile edit eden arkadaşım Özlem Çalışkan'a; tezin yazım aşamasında deneyimlerini paylaşan ve her teknik sıkıntı anında yanımda olan arkadaşlarım Mehmet Keser, Serkan Genç'e ve Çare Olgu Çalışkan'a ne kadar teşekkür etsem azdır.

Son olarak entellektüel enerjisinin yanısıra yaşama ve paylaşımına olan bağlılığı ile hiçbir zaman pes etmeme mücadele etmeyen, varlığı ile beni onurlandıran sevgili Emrah Babacan'a teşekkürü borç bilirim.

Deniz Boran

EKİM 2009

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ŞEKİL LİSTESİ.....	v
GRAFİK LİSTESİ	vi
TABLO LİSTESİ	vii
HARİTA LİSTESİ	viii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
ÖZET	x
SUMMARY	xi
1. GİRİŞ	1
1.1. ÇALIŞMANIN AMACI ve KAPSAMI	1
1.2. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ	2
2. PLANLAMA ve KONUT	4
2.1. PLANLAMADA KONUT	5
2.2. PLANLAMADA MÜLKİYET ve RANT OLGULARI	9
2.3. PLANLAMADA KONUTA YÖNELİK TANIMLAMALAR	12
3. TÜRKİYE'DE KONUT PİYASASI.....	15
3.1. KONUT YIĞINI	16
3.2. KONUT ÜRETİMİ	20
3.2.1. Özel Kesim Konut Üretimi	21
3.2.2. Konut Kooperatifleri	23
3.2.3. Kamunun Konut Üretimi	25
3.3. KONUT POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİNDE ROL ALAN KAMUSAL AKTÖRLER	25
3.3.1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (İmar ve İskan Bakanlığı)	25
3.3.2. Devlet Planlama Teşkilatı	27
3.3.3. Konut Müsteşarlığı.....	28
3.3.4. Toplumsal Güvenlik Kurumları	28
3.3.4.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK).....	28
3.3.4.2. BAĞ-KUR	29
3.3.5. Türkiye Emlak ve Kredi Bankası.....	29

4. KONUTA DEVLET MÜDAHALESİ.....	30
4.1. KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN KONUT POLİTİKALARININ OKUNMASI	32
4.1.1. Birinci Kalkınma Planı Dönemi.....	33
4.1.2. İkinci Kalkınma Planı Dönemi	33
4.1.3. Üçüncü Kalkınma Planı Dönemi	34
4.1.4. Dördüncü Kalkınma Planı Dönemi.....	35
4.1.5. Beşinci Kalkınma Planı Dönemi.....	36
4.1.6. Altıncı Kalkınma Planı Dönemi.....	37
4.1.7. Yedinci Kalkınma Planı Dönemi	37
4.1.8. Sekizinci Kalkınma Planı Dönemi	38
4.1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi	39
4.2. KONUT ALANINA DEVLET MÜDAHALESİNİN DÖNEMSEL İNCELEMESİ	42
4.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1950)	42
4.2.2. Çok Partili Döneme Geçiş ve Liberal Ekonomi Dönemi (1950-1980)	48
4.2.3. 1980 Sonrası Yeniden Yapılanma Dönemi.....	55
4.2.4. Toplu Konut İdaresi Dönemi	58
5. İSTANBUL ve TOKİ.....	63
5.1. İSTANBUL'DA KONUT ALANLARININ GELİŞİMİ	63
5.2. İSTANBUL'DA KONUT ÜRETİMİ ALANLARI	64
5.2.1. İstanbul'da Farklı Nitelikteki Konut Alanlarının Dağılımı.....	65
5.2.1.1. Düzensiz Yapılaşma.....	65
5.2.1.2. İslah İmar Planlı Alanlar	65
5.2.1.3. Gecekondu Alanları	66
5.2.1.4. Toplu Konut Alanları	66
5.3. İSTANBUL'DA FARKLI PLAN DÖNEMLERİNDE KONUT ALANLARININ GELİŞİMİ	68
5.3.1. İstanbul'da 1950-1980 Arası Konut Gelişimi ve 1980 Tarihli İstanbul Metropolitan Nazım İmar Planı	69
5.3.2. İstanbul 1980-1990 Arası Konut Gelişimi ve 1995 Tarihli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı	71
5.3.3. İstanbul'da 2000 Yılı Sonrasında Konut Alanlarının Gelişimi ve 2006 Tarihli İstanbul Planı.....	74
5.4. İSTANBUL'DA TOKİ KONUT PROJELERİNİN İLÇELERE GÖRE DAĞILIMI	80
5.5. İMAR PLANLARI VE TOKİ FAALİYETLERİ'NİN BİRARADA DEĞERLENDİRİLMESİ	89

6. SONUÇ	95
KAYNAKÇA	100
EKLER	105
ÖZGEÇMİŞ	106

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No
Şekil 3.1: Türkiye’de Konut Piyasası ve Planlama Sistemi.....	15

GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa No
Grafik 5.1: İstanbul'da Farklı Türdeki Konut Alanlarının Anadolu ve Avrupa Yakalarına Göre Dağılımı	67
Grafik 5.2: TOKİ Projelerinin İlçelere Göre Dağılımı.....	83
Grafik 5.3: TOKİ'nin İstanbul'da Ağırlık Verdiği Konut Projeleri.....	87

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 3.1 : Kalkınma Planları Üzerinden Konut İhtiyacı ve Gerçekleşme Oranlarının Karşılaştırılması	16
Tablo 3.2 : İl, İlçe Merkezleri, Bucak ve Köylere göre Konut Sayıları.....	18
Tablo 3.3 : 2000 Yılı Bina Sayım Sonuçlarına Göre Bina ve Konut Sayıları	18
Tablo 3.4 : Konut İhtiyaçlarının Yıllara Göre Dağılımı	19
Tablo 5.1 : İstanbul Çevre Düzeni Planlarında Gelişme Alanı Olarak Gösterilen İlçelere Yönelik Nüfus Projeksiyonları.....	78
Tablo 5.2 : TOKİ Konut Faaliyetlerinin İlçelere Göre Dağılımı	82
Tablo 5.3 : İstanbul'da TOKİ Konut Uygulama Türleri.....	85
Tablo 5.4 : TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projeleri, Gelişme Alanları, Nüfus Değerlerinin İlçeler Bazında Karşılaştırılması.....	93

HARİTA LİSTESİ

	Sayfa No
Harita 4.1: 1., 2., 3. ve 4. Levent Mahalleri Vaziyet Planı.....	51
Harita 5.1: İstanbul 1950-1980 Arası Konut Gelişimi	69
Harita 5.2: İstanbul 1980 Metropolitan Alan Nazım Planı	70
Harita 5.3: İstanbul 1980-1990 Arası Konut Gelişimi	71
Harita 5.4: 1995 Tarihli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı.....	73
Harita 5.5: 2006 Tarihli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı	75
Harita 5.6: 2006 Planı Mevcut Yerleşim ve İnkişaf Alanlarının Dağılımı	76
Harita 5.7: TOKİ Konut Projelerinin İstanbul'da İlçelere göre Dağılımı	88
Harita 5.8: TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projelerinin Gelişme Alanı olarak Belirlenen Bölgeler ile Karşılaştırılması.....	89
Harita 5.9: TOKİ Tarafından Geliştirilen Toplu Konut Projelerinin Gelişme Alanları ve İlçelere Göre Dağılımı.....	90

KISALTMALAR LİSTESİ

AOGM	: Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GYO	: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
IMF	: International Monetary Fund
İMP	: İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi
KAKS	: Kat Alanı Kat Sayısı
KEY	: Konut Edindirme Yardımı
KİPTAŞ	: İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
MESA	: Mesken Sanayi Anonim Şirketi
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TEM	: Transit European Motorway
TKKOİ	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

KONUT POLİTİKALARI VE DEVLET

(Yüksek Lisans Tezi)

Deniz Boran

ÖZET

Bu çalışma, hızlı kentleşme süreci ve devlet tarafından geliştirilen konut politikaları çerçevesinde, siyaset ve planlama pratiği arasındaki bağ üzerinde yoğunlaşarak, Türkiye’de özellikle 1950’li yıllar sonrası konut politikalarını ve konut sunumu biçimlerini incelemektedir. Konut sunumunun siyasal bir araç haline gelen ekonomik boyutu, arz ve talepte yarattığı dengesizliklerin nasıl bir sorun haline geldiği irdelenmektedir. Planlamaya konu olan konuta yönelik geliştirilen politikalarda ve yapılan yasal ve kurumsal değişikliklerin detaylandırıldığı tez, Devlet ve konut sunumu ilişkisinin değişimini vurgulayacak retrospektif bakışı da ortaya koymaktadır. Böylelikle, konut sorununun dünden bugüne sosyal ve ekonomik boyutlarının ortaya konması hedeflenmektedir.

Tez, Devletin kurumlar, yasalar, seçim politikaları ve imar afları dolayısıyla konut piyasasında bugün ne gibi ortamların yaratılmasına olanak tanıdığı tartışılmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda tez, konut politikalarının, Devlet’in konut gereksinimini karşılama yeterliliği ve konut sunum modellerinin 1980 sonrası sosyal ve ekonomik değişimler ekseninde, kent mekanının serbest piyasanın ve küresel ekonominin gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesine yönelik uygulamalarla beraber anlaşılması gerektiğini, konut sektöründe görev alan kurum, kuruluşlara ilişkin yapılanmaların da bu yönde şekillendiğini iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler : Devlet, Konut Politikaları, Kalkınma Planları, TOKİ

HOUSING POLITICS AND GOVERNANCE

(M.Sc. Thesis)

Deniz Boran

SUMMARY

This thesis analyzes the housing policies and the forms of house offering in Turkey, especially after 1950's, by intensifying on the relation between the politics and the urbanization practice, within the framework of the high speed urbanization process and the housing policies developed by the government. It also examines the problems concerning the economical aspect of house offerings, which became a political tool, and the instability between the offer and the demand created by this economical aspect. The thesis elaborates the legal and institutional changes on the housing policies, which is a natural subject of urban planning and exposes the retrospective view which will emphasize the changes within the relation between the government and the house offering. Thus, this thesis' main objective is to put forward the social and economic dimensions of the housing problem.

This thesis provides to discuss the reflections of legislation, electoral policy and amnesties which have been allowed by the State's institutions for the reconstruction of the housing market in current situation. In that context, this thesis argues the housing policies within the framework of State's sufficiency of providing housing need and the model of housing compensation after 1980s in the political and economic developments axis, the need for the readjustment of urban area in the context of global economy's needs, the structure of institutions and entities in related housing sector.

Key Words: Housing Policies, Government, Progress Plans, TOKI

1. GİRİŞ

1.1. ÇALIŞMANIN AMACI ve KAPSAMI

Bu tezin amacı, hızlı kentleşme süreci ve devlet tarafından geliştirilen konut politikaları çerçevesinde, siyaset ve planlama pratiği arasındaki bağ üzerinde yoğunlaşarak, Türkiye’de özellikle 1950’li yıllar sonrası belirginleşen konut politikalarının ve konut sunumu biçimlerinin incelenmesidir.

Konutun tez kapsamında incelenecek bir konu olarak ele alınması da kentsel yapının mekansal ve toplumsal biçimlenişinde etkili bir alan yaratıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Tezde, konut sunumunun siyasal bir araç haline gelen ekonomik boyutu ile arz ve talepte yarattığı dengesizliklerin de, halen çözülemeyen konut sorununa etkilerinin irdelenmesi hedeflenmektedir. Kentsel mekanda görece büyük bir alan kaplayan, kent mekanını üreten toplumsal yapının temel bileşeni olarak kabul edilen işgücünün yeniden üretilmesinde kilit önem taşıyan ve bu bağlamda planlamaya konu olan konuta yönelik geliştirilen politikalarda ve yapılan yasal ve kurumsal değişikliklerde, 1980 sonrası kapitalist ortamın etkilerinin izlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle devlet ve konut sunumu ilişkisinin değişimini vurgulamak adına retrospektif bir irdelenmeye gidilmesi ve konuta ilişkin tüm gelişim ve değişimlerin sosyal ve ekonomik boyutları ile ortaya konması hedeflenmektedir. Devletin konut sunumuna yönelik bakış açısının tarihsel gelişimi ekseninde yapılması hedeflenen değerlendirmeler, bugün ruhsatsız, kaçak olarak tanımlanan konut alanlarında devam eden dönüşüm projelerinin, özellikle ihtiyaca cevaben oluşturulması beklenen toplu konut projelerinin kapitalist düzen içerisinde kent hayatıyla eklemlenme yöntemlerini rant ve mülkiyet ilişkileri ekseninde tartışılmasını gerektirmektedir.

Devletin kurumlar, yasalar, seçim politikaları ve imar afları aracılığıyla konut piyasasında bugün ne gibi ortamların yaratılmasına olanak tanındığının tartışılmasını sağlayan tez, bu noktada gayrimenkul firmaları ile yapılan işbirlikleri paralelinde konut arzının nasıl şekillendirildiğine de dikkat çekmekte ve kurumların, iştiraklerin kent yoksulları ve diğer alt ve orta gelir grubu için erişilebilir konut üretme amacına gerçekte ne kadar yakın durduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda tez, konut politikalarının, Devlet'in konut ihtiyacını karşılamadaki yeterliliği ve konut sunum modelleri üzerinden, kent mekanının 1980 sonrası sosyal ve ekonomik değişimleri ekseninde, serbest piyasanın ve küresel ekonominin gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesine yönelik uygulamalarla beraber anlaşılması gerektiğini, konut sektöründe görev alan kurumlara ilişkin yapılanmalar hakkında vereceği bilgiler ışığında iddia etmektedir.

1.2. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Çalışmanın temasını, Devlet'in konut üretiminde dünden bugüne üstlendiği rollerde meydana gelen farklılaşmaların izlenmesi oluşturmaktadır. Bunu ortaya koymak için yöntem olarak öncelikle tezin 2. Bölüm'ünde planlama deneyimi içerisinde konutun yeri ve öneminin ortaya konmasıyla başlanan kavramsal temele 3. Bölüm'deki, Türkiye'deki konut piyasasının 1980 sonrasındaki gelişimine yönelik bulgular eklenerek devam edilmiştir. Bu detaylandırmalar konutun neden tez konusu olarak ele alındığına ilişkin bir çerçeve oluşturması açısından önemlidir. Konut piyasası içerisinde konut stoğu ve özellikle konut üretimine yönelik modellerin de veriliyor olması bu modellerden biri olan kamunun konut üretimi üzerinde yoğunlaşılmasına ve konut üretiminde rol alan kamusal aktörlerin de tanımlanması ile devletin konut üretimindeki yerinin anlaşılmasına yardım etmiştir.

4. Bölüm'de ise devletin konut alanına müdahalesinin 1963'ten bugüne kadar geçirilmiş dokuz farklı kalkınma planı dönemi içerisinde konuta yönelik alınan karar ve öngörülere yer verilerek dönemsel bir incelemenin başlatılmasını sağlanmıştır. Bölüm ayrıca, Erken

Cumhuriyet Dönemi'nde başta yeni başkent olmak üzere, nüfus artışı ile birlikte hissedilemeye başlanan konut ihtiyacının karşılanmasında devletin üstlendiği etkin rolün, 1950'lerdeki çok partili siyasi döneme geçiş, kentlerin de göç olgusuyla tanıştıkları dönemde ve 1980 sonrası küresel eklemlenme, büyük kentlerdeki değerli alanların rant odağı haline geldiği günden bugüne nasıl bir değişim geçirdiğini, yasal zemindeki hareketlenmelere, kurumsal yapılanmalara da değinerek ortaya koymaktadır.

Kurumsal yapılanmalar içerisinde bugün başta İstanbul olmak üzere tüm ülkede konut üretiminin neredeyse temel aktörü halini alan TOKİ dikkatleri çekmekte olduğundan 5. Bölüm Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve İstanbul üzerinde geliştirdiği faaliyetler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bölüme İstanbul'un farklı plan dönemlerinde konut alanlarının nasıl bir yayılım gösterdiği, gelişme alanlarına yönelik bulgulara yer verilerek başlanmıştır. TOKİ projelerinin ilçelere göre sayısal dağılımlarının yanı sıra türlerine yönelik bir ayrıma da gidilmiştir. Bu ayrım çalışmanın en önemli verilerinden birine ulaşılmasını sağladığından önemlidir. Mevcut arazi kullanımını üzerinde son Çevre Düzeni Planı'nda inkişaf (gelişme) alanı olarak verilen bölgelere ne oranda sadık kalındığı ve toplu konut projelerinin inkişaf alanlarının ne kadar paralelinde gelişim gösterdiğine ilişkin bulgulara ulaşan tez çalışması araştırma sonucu için gerekli tablo, grafiklerin elde edilmesi ve haritalandırmalar ile güçlendirilmiştir.

2. PLANLAMA ve KONUT

Konut alanları, temel insan ihtiyaçlarından biri olan “barınma” ihtiyacının karşılandığı yerler olmaları nedeniyle, şehircilik alanı açısından özel bir öneme sahiptir. İnsanın beslenmeden sonra ikinci sırada yer alan konut gereksinmesini karşılama mekanı olan konut, sadece barınma amacına hizmet etmenin yanında, çevresel bağlantıları, sunduğu hayat standartları, sağlanması gereken bir kamu hizmeti olması gibi yönlerden tanımlanacak olursa sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal bir olgu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Konut zamanla yukarıda belirtilen barınma amacına hizmet etmenin yanında, üretilen bir meta, bir tüketim malı, spekülasyona konu bir yatırım malı, gelecek güvencesi, toplumsal ilişkilerin yeniden üretiminde bir araç, kentsel çevreyi üreten kültürel bir yapı, emeğin ve bireyin yeniden üretiminde rol sahibi ve kişiyi dış etkilerden koruyan, ona hem toplumdan ayrı hem de toplum içinde yaşaması için olanaklar sunan özel bir mekan (Tekeli, 1996: 2) halini almıştır. Bu denli farklı alanlara konu olan ve temel insani ihtiyaçlara hizmet eden konuta yönelik sorunların varlığı ise konuta yönelik politikaların eleştirel değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi ilk aşamada sıralanabilen çoklu işlevlere sahip ve tek bir biçimde tanımlanmasını güç olan konut, kentsel alanların çoğunluğunu kapsadığından planlama disiplinin vazgeçilmez ancak çözüm geliştirilmesi tıpkı tanımlanması kadar güç olan konularından biri olmuştur.

Nüfus artışı ve hareketliliğin konut ihtiyacını sürekli kılıyor olması nedeniyle zaten kısıtlı olan kaynakların, kapsamlı bir planlamayla ve yeterli çaba ile birleşmiş uygulamalarla ihtiyaçlara uygun olarak kullanılmasının organize edilmesini gerektirmektedir.

Konuta yönelik politikaların belirlenmesi, sorunların tespit ve çözümüne yönelik düzenlemelerin yapılması, faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde ise çok sayıda kurumun bir arada çalışması gerekliliği söz konusudur. Ancak planlamanın her alanında görülen yetki karmaşası konut politikası geliştirmeye yönelik kurumlar arasında da etkilidir. Çözumsuzlük ya da geliştirilen yanlış politikalar da uzun vadede ihtiyaçları karşılayamamakta, ortaya çıkan arz ve talep dengesizliği planlamada bir konut sorunsalının varlığını ortaya koymaktadır.

2.1. PLANLAMADA KONUT

1982 Anayasası'nın "Konut Hakkı" başlıklı 57. Maddesinde, "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler," ifadesi verilerek barınma hakkı anayasal bir güvenceye oturtuluyor olsa da, bu durum 1980 sonrasında Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) paralel olarak dönüşüme uğramıştır. DPT tarafından piyasa düzeneğinin engelsiz işleyebilmesi için, merkezi planın buyurucu, bağlayıcı özellikleri ortadan kaldırılarak yol gösterici, tavsiye nitelikli çerçeve plan dönemine geçilmiştir (Aydın, 2003: 31).

Çerçeve plan dönemine geçilmesiyle beraber ulusal kalkınma planları içerisinde bir çalışma alanı olarak görülerek her plan döneminde yer verilen konut; kentleşme, sanayileşme, çevre ve toplum kalkınması gibi alanlarda plan kapsamına girmiştir.

Türkiye'deki konut politikalarının genel çerçevesinin nereye oturtulduğuna bir fikir getirmesi açısından, politik kaygılarla beslenen ve 1949'dan bu yana geleneksel bir devlet politikası halini alan imar aflarına değinecek olursak; 1949, 1953, 1963, 1966, 1976, 1983, 1983-1988 arasında çıkarılan beş ayrı af yasası ve 1990 af yasaları izlediği görülmektedir (Buğra, 2000: 113). Yoksul ve konuta ulaşamayan kesimlerin toplumsal başkaldırılarını yatıştırmaya hizmet eden bu süreç 1983-1988 döneminin bağışlamaları ile kentlerin gecekondu ve kaçak yapıları, sanayi, ticaret ve kamu binaları kullanım iznine kavuşturulmasını beraberinde getirmiştir.

Konutun hem Türkiye'nin hem de planlama gündeminin önemli konularından ve sorunsallarından biri haline gelişi; yukarıda belirtilen imar afları ve kentsel topraklar üzerinde yaşanan spekülasyonlar dışında hakça olmayan gelir dağılımları, ülkenin plan dışı hızlı gelişimi, ekonomik olmayan konut yatırımları neticesinde olmuştur. Bununla birlikte, ülkemizde barınma hakkını sağlamada önemli bir etkeni oluşturan kamu desteğinin varlığı da sorgulanmaya açıktır (Özgür, 2007: 1).

Türkiye'de hızlı ve plan dışı kentleşme ile konut gelişimi sürecinde önemli kırılma noktalarına gelinmiştir. Ülke içinde özellikle kırdan kente ve daha çok büyük kentlere doğru olan, sanayileşmenin önünde giden nüfus hareketliliğinden kaynaklanan konut ihtiyacı, mevcut konut yığınının talep etme gücü olmayan ama kente tutunma çabasında olan ailelerin ilk durağı olan gecekonduların oluşum sürecini başlatmıştır. Başlangıçta çözüm gibi görünen gecekondulaşma, kısa sürede uygunsuz sağlık koşulları, çevre ve kentleşme üzerinde yarattığı baskıyla ile sorun haline almış, tarım toprakları, yumuşak zeminler üzerine ya da su kenarlarına kurulan bu tarz konut alanları sel ve deprem gibi doğal yıkımlarla yok olmuştur. Ülkemizin son yıllarda yaşadığı en büyük felaketlerden biri olarak hatırlanan ve çok sayıda can kaybına neden olan ve 1999 yılından bu yana toplumun üzerinden atamadığı bir tedirginlik olarak kalan Kocaeli ve Bolu Depremleri, konuta ilişkin yanlış politikaların varlığını ortaya koymuştur. Son olarak 8 Eylül 2009'da Marmara ve Trakya'yı etkisi altına alan sel felaketi de, geçen 10 yıllık süreç içerisinde yeterli sorumluluk ve bilinçlenme seviyesine gelinemediğinin somut örneklerini ortaya koymuştur. Deprem ile oturulamayacak hale gelen veya yerle bir olan konutların gelişimini destekleyen konut üreticileri ve konut alanlarının planlı gelişimi hakkında da onlarca soru işaretini beraberinde getirmiştir.

Ülkemizde planlı yerleşmenin önünün tıkandığını, toprakların yalnızca gecekondular ile değil varlıklı kesimin kaçak yapıları, belediyelerin imar planları üzerindeki oynamaları ile rant aracı haline getirildiğini söylemek mümkündür. Bugün ise başlangıçta zahmetsiz ve kaynak harcanmadan barınma ihtiyacını karşıladığından, halkın yaşamını zorlaştırmaktansa, planlama olgusunun terk edilmesi yeğlenerek gelişimlerine müsaade edilen gecekondular, zamanla kentsel rantların paylaşım aracı olmuştur. Yerel

yönetimlerin kentsel toprak talanına göz yumması ve değer artışları yoluyla elde edilen haksız kazançlara müsaade etmesi ise bu düzeni sürekli kılmış ve sorunun kentsel mekanda konut alanlarının planlı dağılımından gelir dağılımına varana kadar geniş bir alana yayılmasına zemin hazırlamıştır.

Bir ülkede barınma gibi en temel gereksinmelerden birini karşılayacak gelire sahip olamayan yığınlar yaşarken, bir kesimin ikinci, üçüncü, lüks konutlara kolayca ulaşabiliyor olması gelir dağılımının hakçılığından söz etmeyi imkansız hale getirmektedir. Son dönem ekonomi politikaları kapsamında, konut alanları oluşturulurken kentin önemli parçalarındaki büyük konut projelerinde yüklenici olarak özel kesiminin görev alması ise üretilen konutlarda asıl konut ihtiyacı içerisinde bulunan dar gelirli kesimin dikkate alınacağına yönelik iyi niyetli görüşleri geriye itmektedir.

Yanlış konut politikalarının geliştirildiğinin göstergeleri ve oluşan konut sıkıntısının sebeplerine ek olarak belirtilebilecek bir diğer husus da asıl konut ihtiyacı içerisinde bulunan toplumsal sınıflara barınma hakkı tanınmasına müsaade etmeyen ya da daha kısa bir deyişle ekonomik olmayan konut oluşumlarıdır. Bu nedenle, ağırlıklı olarak serbest piyasa koşullarına terk edilen konut yapımı konut sorununu asıl yaşamakta olan kesimleri göz ardı etmiştir. Ulusal kaynaklar konut yatırıma giderken sağlıklı bir planlama yapılmadığı için, ihtiyaç dışı spekülatif konut yatırımları ağırlık kazanmaya başlamıştır. Orta ve düşük gelir gruplarına hitap edecek konut politikaları yerine, büyük ölçekli, lüks ve/veya özel araç sahibi olmaksızın toplu taşıma ile ulaşmanın güç olduğu konut projeleri birbiri ardına yükselmektedir.

Buradan hareketle barınma hakkı olarak ele alınmasına rağmen, bu temel hakka erişimin herkes için aynı koşullarda düzenlenmediği bilinmekte ve gelir düzeyi, konut edinmede temel belirleyici olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgür, 2007: 1). Toplumsal konut projelerini desteklemek ve dar gelirli kesimlerin konut gereksinmelerini gidermeye çalışmakla görevli Toplu Konut İdaresi (TOKİ) bile, doğrudan konut sunumunu çoğunlukla üst-orta ve yüksek gelir gruplarına göre düzenlemektedir. Esas ihtiyaç sahiplerine ise az kaynakla olabildiğince çok konut üretme fikri ile hareket ederek

kullanılan malzeme kalitesi ve işçilikte yetersiz, niteliksiz ve büyük ölçüde yeterli toplumsal donatıya sahip olmayan konut alanları sunmaktadır.

Konut üretimindeki önemli aktörlerden TOKİ ve İstanbul özelinde TOKİ ile birlikte anabileceğimiz KIPTAŞ'ın kurulma amaçları ile bugünkü faaliyet alanları arasında büyük çelişkiler olduğu gözlenmektedir (Özgür, 2007: 2).

Bunlara ek olarak, bir yandan yukarıda kente yer edinme çabasının sonucu olarak ortaya çıktığını belirttiğimiz gecekondular alanlarında geliştirilen dönüşüm projeleri de piyasa koşullarının dayatmaları karşısında çözümsüz bırakılırken, diğer yandan devlet eliyle olan konut üretim sürecinin de tamamen piyasa koşullarına bağlı olarak işliyor oluşu kaygı yaratmaktadır.

Buraya kadar sıralanan etkenler göz önüne alındığında, getirilen konut politikalarının yanlış ve/veya yetersiz olmasından ötürü oluşan konut sorununun kapitalist kente özgü bir şekilde devam ettiği görülmektedir. En basit haliyle konut oluşumları bugün, gelir ve servet dağılımı dengesizliğinin yol açtığı toplumsal tabakalaşmanın fiziksel görünümü halini alarak dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. Fark edilmektedir ki, konut alt gelir grupları için barınmanın karşılanacağı yer iken, üst gelir grupları için toplumsal statülerini belirginleştiren, prestij sağlamada yardımcı bir tüketim nesnesi halini almıştır.

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında karşılaşılabilecek konut türlerine ilişkin bir tanımlama yaparak devam edecek olursak;

“Konut”, sözlük anlamıyla; bir ya da daha çok insanın ikamet ettiği yer, ev, mesken, ikametgah şeklinde tarif edilmektedir. “Toplu Konut” a bakıldığında; sosyal ve fiziksel altyapısıyla birlikte gerçekleştirilen çok sayıda konut birimini anlatmakta kullanılan bir terim olarak tarif edilmektedir. “Sosyal Konut” un tanımında ise; yoksul veya dar gelirli ailelerin barınma gereksinimlerini karşılayabilecek biçimde standartlaştırılmış en az boyut ve nitelikte, sağlığa elverişli, ucuz konut, halk konutu anlamına gelmektedir (Hasol, 1995 Aktaran: Kömürcü, 2006: 29).

2.2. PLANLAMADA MÜLKİYET ve RANT OLGULARI

Sınırları yasayla belirlenen ve toplumdaki her bireyi bir yönüyle ilgilendiren mülkiyet hakkı; elde bulundurma başkalarına engel olma ya da dışlama; kullanma; yönetme; anamala dönüştürme; başkalarına devredebilme; kendisinden sonra miras bırakabilme; bu hakları koşulsuz kullanabilme; malikin izni olmadan mülkiyetinin el değiştirememesi biçimlerinde açılımlara sahip bir haktır (Tekeli, 1991: 130).

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı gibi mülkiyet, konut politikaları söz konusu olduğunda, kapitalist toplumlarda toplumun yoksul kesimleri için esnetilerek ya da yumuşatılarak, gelir dağılımında bazı dengelemelere konu olmaktadır.

Nüfusu hızla artan kentlerde, planlamanın asıl seyrine yön veren mülkiyetin toprak rantına dönüşmesi ise Mandel tarafından şöyle açıklanmaktadır: “Toprak üzerindeki tekelleri mülkiyetin sonucu oluşan artı değer, mutlak toprak rantı olarak da adlandırılır,” (Mandel, 1977 Aktaran: Aydın, 2003: 18).

Marx 1978’de kaleme aldığı Kapital’de: “Toprak mülkiyeti, bazı kişilerin, yeryüzünün belli bölgelerini, başkalarını yoksun bırakarak, tamamen kendi özel irade alanları şeklinde tekelleri altına almalarına dayanır,” der ve iktisadi koşullar toprağı kendisine bir artı değer getirecek biçimde kullanmasına izin verinceye dek, tekel niteliğindeki mülkiyetin tek başına sahibi için rant yaratmayacağını belirtmektedir.

Buradan da anlaşılacağı gibi piyasaya konu olan toprağın niteliği kendisine atfedilen fonksiyonlara göre değişim gösterebilse de niceliği değişmezken, kentsel nüfustaki belirgin artışla toprağı yönelik talep ve fiyatlarında artış gözlenmektedir. Toprak sahibine kâr sağlayan bu mülkiyet, kent toprağının bulunduğu noktaya göre de ayrıcalıklı bir rant yaratımı sağlamaktadır.

Son dönemlerde özellikle büyük kentlerde sıklıkla tanık olunmaktadır ki, kentin özellikle merkezi bölgelerinde yer aldığından ayrıcalıklı ve avantajlı hale gelen yoksul mahaller ortadan kaldırılarak, buralarda yaşayanlar kentin çeperlerinde yaşamaya itilmesi de mülkiyet ve rant konularının merkezine oturmaktadır. Söz konusu

mahalleleri, yeni gelişmeye başlayan ve inşaatları henüz tamamlanan, yetersizliğin kalitesizlik ile örtüştüğü sitelere dönüştüğü kentin çeperinde yer alan yeni bölgelere kaydıran sözde çözümler, Engels'in de eleştirilerine konu olmuştur. Yoksullar için düşük yeterlilikte konut siteleri ya da işçi mahalleleri üreterek sistemi sürdürmeye çalışan burjuva çözümler hakkında Engels (1992) şunları der:

“İşçiyi konut sahibi yaparak onu ayaklarından toprağa bağlamak, böylece onun pazarlık gücünü ve hareketliliğini engelleyerek sisteme karşı duruşunu önlemek, proletaryanın devrimci gizil gücünü öldürecektir. Mülk sahibi olan proleterin artık kaybedeceği bir şeyleri olacağından, sisteme karşı çıkışları gittikçe yumuşayacaktır.”

Konut yatırımlarına bu denli sermaye birikimi gözüyle bakılması, konutun ekonomiye ve toplumsal gelişmeye katkısı nedeniyle (Keleş, 1987 Aktaran: Kömürlü, 2006: 30) olmaktadır.

İnsanların yaşamlarını sürdüreceği esas mekan özelliği taşıyacağından nitelikli olduğu kadar güvenli, sağlıklı, konforlu, kullanışlı, bakımlı, enerji ve çevreye duyarlı olması gereken konut, sosyal ve kültürel gelişmeyi arttıracak yaşam çevreleri içerisinde konumlanmalıdır. Gelinen noktaya bakıldığında, bir barınak olarak başlayan konut kavramının üretilen bir meta, bir tüketim malı, spekülasyon değer artışlarına konu olan ve yeni oluşan kentsel rantlara el koyabilmeyi sağlayan bir yatırım aracına dönüştüğü gözlenmektedir.

Bir yatırım aracı olarak görülen ancak öncelikli olarak kentlerin sosyal yaşamı ve kişilerin gelişiminin biçimlenmesinde önemli bir yer tutan konut, çevresi ile de yaşam niteliğinin bir göstergesi olmaktadır. Dolayısıyla konutun kendisi kadar bir bileşeni olduğu kentle ilişkisi, içinde yer aldığı sosyal ve mekansal organizasyonu, konut çevresinde erişilebilen hizmet ve olanaklar da kişilerin sağlıklı bir yaşam sürmesi açısından belirleyici olmaktadır (Özgür, 2006: 16). Sağlıklı, ayrıcalıklı yaşam koşulları sunmak üzere artan konut yatırımları da konut sektörünün gelişimini desteklemiştir.

Önceleri belirli bir üretim sürecinin son yatırım ürünü olduğundan, yatırımlarına ağırlık verildiği takdirde ekonomik gelişmeyi geciktireceği, yeni üretimleri teşvik etmeyeceği

görüŖü hakim olduğundan devlet konut yatırımları yerine sanayi yatırımlarına ağırlık vermiŖ olsa da konuta yönelik bu görüŖ günümüzde konut üretimi sektörünün doğrudan veya dolaylı çeŖitli ekonomik yan ve alt sektörleri olumlu etkilediğinin farkına varılarak geçerliliğini kaybetmiŖ, kâr amaçlı konut üretimleri baŖta olmak üzere konut yatırımlarına ağırlık verilmeye baŖlanmıŖtır.

Türkiye'deki konut üretimi, kâr amacı güdülüp güdülmemesine göre değerlendirilmektedir. Kâr amacı gütmeyen konut üretimi dendiğinde, bireysel konut üretimi, kooperatifler ve yerel yönetimler tarafından konut üretimi, bazı kamu kuruluşlarına ait lojmanlar ve Toplu Konut İdaresi'nin konut üretimi tipleri sıralanmaktadır. Spekülatif konut sunumu ise satıŖ amacıyla konut yapımıdır. Bu grupta yap-satçılar, inŖaat Ŗirketleri, özel kesim giriŖimciler yer almaktadır. SatıŖta kâr amacı oluŖundan dolayı pazarlama faaliyetlerinin de olduğu gruptur (CoŖkun, 2003: 195). Ancak son dönemlerde yerel yönetimler ve Toplu Konut İdaresi'nin de kâr amacı ile konut piyasasına girdiği gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Kent topraklarındaki rantı, kamu ve toplum yaratıyor olsa da bu ranta kiŖiler maliyet ödemededen el koymaktadır. Kamunun bu rantlara el koymaması, devletin gelir bölüŖümü alanına -yoksul ve düşük gelirli kesimler aleyhine, spekülatör ve üst gelir grupları yararına- yeniden üretici bir müdahale olarak görülmektedir. Artan rant, bu alanlarda yerleŖik konutların fiyatlarını ve kiralarını yükselterek, düşük ve orta gelirli hane halklarının konuta eriŖebilme olanaklarını yok etmekte, oluŖan arz ve talep dengesizliği ortamı içerisinde onları daha düşük standartlara sahip konutlara veya kent dıŖına doğru itmekte ve böylece gelir eŖitsizliđini mekansal eŖitsizliđe dönüŖtirmektedir.

Sonuç olarak konut bir meta, bir barınak, bir dayanıklı tüketim maddesi, toplumsal bir hizmet ve toplumsal huzurun bir parçasıdır. Ancak bir üretim birimi ve bütün bu özelliklerin toplamından oluŖan bir olgu olan konutun, bulunduğu konumuna göre bir rant kapısı olması, barındırdığı mülkiyet iliŖkileri ile de geliŖtirilen politikaların odağında yer alması kaçınılmaz hale gelmiŖtir.

2.3. PLANLAMADA KONUTA YÖNELİK TANIMLAMALAR

Bu alt bölümde, konut ile ilgili oluşturan bu çalışma kapsamında literatür taramasında karşılaşılan, konuta ilişkin, konut açığı, konut stoku, konut gereksinmesi, konut talebi (istemi), konut stoku, barınma yoğunluğu gibi farklı ifadelerin kavramsal açıklamaları yer almaktadır.

DİE istatistiklerinde *konut*, “ev, apartman ve lojman olarak ikamete ayrılmış yapılardır,” biçiminde tanımlanır. Ev, “kaç katlı olursa olsun, bir veya iki dairesel ikamete ayrılmış yapı”; apartman, “kaç katlı olursa olsun üç veya daha fazla dairesel ikamete ayrılmış yapı” olarak tanımlanırken, konut birimi olarak kabul edilen daire için daha teknik bir tanımlamaya gidilmektedir. Tanıma göre daire; “etrafı kapalı, tavanı örtülmüş, bir aile, bir veya bir grup insanın diğer fertlerden ayrı olarak yaşamasına yarayan, doğrudan doğruya sokağa, koridora veya genel yere açılan, kendisine ait kapısı bulunan yerdir” (DİE, 1999).

Bu teknik tanımın dışında konut, kişilerin barınma ihtiyaçlarını sağlıklı ve güvenli bir ortamda ve özel yaşamın gizliliğini de koruyarak giderebildikleri, bireyin kendisini yeniden üretebileceği olanaklara asgari düzeyde sahip ve dayanıklı malzeme ile üretilmiş, yaşanılan mekandır. Ancak bu haliyle konut nitelikli ve dayanıklı bir tüketim malı görünümündedir (Aydın, 2003: 15).

Konut açığı, hane halkı sayısının mevcut konut sayısından fazla olması durumudur. Konut açığı, açık ve gizli biçimlerinde görülebilir. Birincisinde sayısal bir fark söz konusudur oysa ikincisi barınma koşullarını sorgulayıcı bir farktır. Yani bir konutta birden fazla ailenin olması ya da konutun aşırı kalabalık olması, konutun sağlıklı ve güvenli yaşama olanağına sahip olamaması gibi durumlar gizli konut açığını göstermektedir.

Gizli ya da açık, konut açığı ise konut ihtiyacını belirler. Ne kadar aile varsa o kadar konut olması gereğinden hareket eder. Ya da “kişi başına gerekli en küçük yeterli mekanı” ifade eder (Keleş, 1996: 286). Ancak, her ihtiyaç isteme dönmeyebilir. Konut

istemi konut ihtiyacı duyan hane halkı biriminin, bu ihtiyacı isteme çevirecek parasal güce, kiralayabilme ya da satın alabilme gücüne de sahip olmasını gerektirir. Bu nedenle konut ihtiyacı sosyal, psikolojik, demografik özellikler gösterirken, konut istemi ekonomik, gelire bağımlı bir değişim gösterir.

Konut yığını (stoku) kavramı ise, bir ülkede belli bir zaman diliminde var olan oturulabilir konut sayısını gösterir. İzne bağlanmış olsun ya da olmasın, bir ya da birden fazla insanın günlük yaşamlarını sürdürebilme olanaklarını sağlayan konut birimleri toplamıdır. Bu bağlamda gecekondular ve kaçak yapılar da konut yığınının bir parçası olmakta ve DİE'nin yapmış olduğu bina sayımlarında, ayırım belirtilmeden konut yığını içerisinde yer almaktadır (Aydın, 2003: 16).

Barınma yoğunluğu, konutun büyüklüğü ile konutta yaşayan insanların sayısı arasındaki ilişkiyi açıklayan bir kavramdır. Konutta yaşayan bireyler için yeterli oda bulunması ya da kullanılan alanın yeterince geniş ve hane halkı büyüklüğüne uygun olması gibi. Avrupa Konseyi'ne bağlı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yetkililer Sürekli Toplantısı'nın 17-19 Mart 1992'de Strasburg'da yaptığı oturumda kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nın 5. Bölümü konuta ayrılmış ve ilk maddede *birey / oda oranı olabildiğince bire bir düzeyine ulaştırılmalıdır* denmiştir (Boran, 2006: 58). Bununla, bireyin evinde özel yaşam hakkına sahip olduğu, konutun bir barınak olmanın ötesinde onu yeniden üretici toplumsal bir donatı olduğu düşüncesi de ifade edilmektedir. Avrupa Kentsel Şartı aynı zamanda “mahremiyet ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması”ni öngörmektedir.

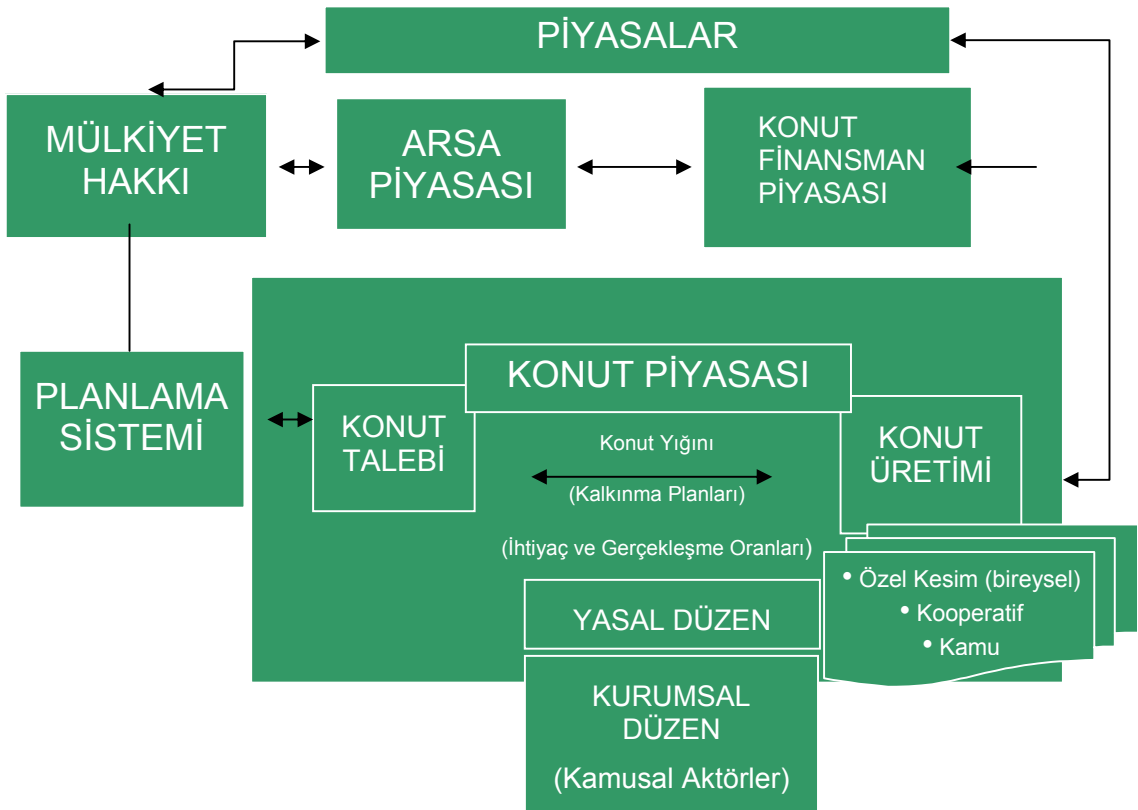
Bu tanımlar arasında **gecekondular** özel bir öneme sahiptir. Gecekonduyu tanımlamak ise gitgide zorlaşmaktadır. “Kentbilim Terimleri Sözlüğü”nde gecekondular; “Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak iyesinin istenç ve bilgisi dışında, onamsız olarak yapılan, barınma gereksinimleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü” olarak tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 53).

Yasal açıdan bakıldığında gecekondu, başkasına ait topraklar üzerinde, hiçbir otoriteden izin alınmadan yapılan yapılardır ve burada gecekondu özelliğini sağlayan izinsiz olmasıdır. 1980'li yıllara kadar gecekondu, daha çok yeni gelinen kente tutunmaya çalışan yoksul ve sosyo-kültürel açıdan düşük düzeydeki ailelerin, çoğunlukla imece usulüyle ve yoğunlukla da kendi emekleriyle birkaç gecede yapıp yerleştikleri derme çatma barınaklardır. 1980'li yıllarda başlayan son gecekondu dalgası ise, derme çatma kulübelere birkaç katlı apartmanlara doğru değişim göstermeye, imece ve aile emeğinin yerini de tıpkı kullanılan malzemeler gibi daha kente özgü ve örgütlü girişimler almaya başlamıştır.

Gecekondu, hiçbir toplumsal donatıya sahip olmayan ve bir kentin toplumsal, kültürel, ekonomik özeğine (ya da özeklerine) uzak düşen; yoksulluğun ve hakça olmayan bir yaşamın izlerini taşıyan ve denetimsiz kent toprakları üzerinde yer alan barınaktan öteye gidememektedir (Aydın, 2003: 17).

TÜRKİYE’DE KONUT PİYASASI

Şekil 3.1: Türkiye’de Konut Piyasası ve Planlama Sistemi



Kaynak: Prof. Dr. Ali Türel tarafından 2002 Konut Kurultayı’nda sunulan “Konut Politikası Geliştirme” adlı bildirisinde yer verilen “Konut Piyasasının ilgili Piyasalar ve Vergi Sistemleri ile İlişkisi” adlı grafiğinden yardım alınarak hazırlanmıştır.

Bu bölüm, kalkınma planlarında konuta yönelik olarak geliştirilmiş politikalar üzerinden konut piyasası ve oluşan konut yığını hakkında Türkiye’deki genel tabloyu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Planlama sistemi ve mülkiyet ilişkileri arasındaki bağıın açıklanmasının ardından bu bölüm, konut piyasasını oluşturan konut üretim ve talebinde yasal ve kurumsal düzenin etkilerini ortaya koyarak, konut üretiminin türlerine yönelik

açıklamaları, kalkınma planları üzerinden konut ihtiyacı ve gerçekleşme oranlarına yönelik değerlendirmeleri içermektedir. Dokuz farklı planın getirdiği öneri ve kararlarının yarattığı düzenlemeler ile Türkiye’de konuta yönelik gereksinme ile gerçekleşen durumun dönemsel değerlendirmesini içeren bölümde, bina yapım istatistikleri ile de desteklenerek üretilen konut ve oluşan konut yığını hakkında veriler ortaya konulmaktadır.

3.1. KONUT YIĞINI

Konut yığına yönelik bir değerlendirme konut ihtiyacı ve konut talebinde belirleyici unsurlardan biri olduğundan önemlidir. Konut yığına ilişkin bu değerlendirme, mevcut hane halkı sayısı karşısında bugün için konut ihtiyacının veya fazlasının olup olmadığının bilinmesi; mevcut konut stokunun fiziki ve hukuki yapısı nedeni ile önümüzdeki dönemde yenilenme ihtiyacı duyan konut sayısının tespitinde gereklidir. Konut ihtiyaçları ve konut üretimini karşılaştıran aşağıdaki tablo, kalkınma planları ile yıllara göre verilen yapı kullanım izinleri beşer yıllık dilimler halinde toplanması ile oluşturulmuştur.

Tablo 3.1: Kalkınma Planları Üzerinden Konut İhtiyacı ve Gerçekleşme Oranlarının Karşılaştırılması

Dönemler	İhtiyaç	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)	Açık
I. BYKP	418.793	138.212	30,30	280.581
II. BYKP	900.000	360.761	40,08	539.239
III. BYKP	1.220.000	499.312	40,92	720.688
IV. BYKP	1.705.065	607.721	35,64	1.097.344
V. BYKP	1.491.000	943.830	63,60	547.170
VI. BYKP	1.838.000	1.241.778	67,56	596.222
VII. BYKP	2.600.000	1.247.879	47,99	1.352.121
VIII. BYKP	3.075.000	2.504.127	81,43	570.873
IX. BYKP	3.454.678	-	-	-

Kaynak: DİE, 2001, Bina İnşaatı İstatistikleri 2000, s: 13-15; DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979; DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985; DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1989; DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000; AYDIN, S.; 2003’den derlenmiştir.

Bu tabloda ilk dikkati çeken, 1985-1989 yıllarını içeren V. Plan döneminde bir önceki plan dönemindekini yaklaşık iki kat üzerinde olan yapı kullanım izni alan konut birimlerinin, dönem için öngörülen konut ihtiyacına oranını %63'ün üzerine çıkarmış olmasıdır. Bu durum 1983-1988 arası çıkarılan beş ayrı af yarasının söz konusu gerçekleşme oranına büyük katkısının olduğunu akla getirmektedir.

Buna ek olarak V. Plan döneminde, önceki plan dönemlerinde sürekli artış eğiliminde olan konut ihtiyacı rakamlarının düşüşe geçtiği görülmektedir. Oysa sadece IV. Plan döneminden bile aktarılan konut açığı 1.097.000'dir.

Türkiye toplam nüfusunun 1990'da %59'u kentlerde yaşarken bu oran 2000 yılında %65'e ulaşmıştır. Bu durum kentlerde, nüfus artışıyla doğru orantılı konut ihtiyacını yaratmıştır. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konuta ayrılan bölümünde, 2001-2005 dönemi için kentsel konut ihtiyacı toplam 3.075.000 olarak tahmin edilmektedir.

Bu dönemde yapı ruhsatı alan konut sayısı 1.521.454, yapı kullanma izni alan konut sayısı ise 982.673 adettir. Bu durumda aradaki farkın bir bölümünün önceki dönemlerde gerçek ihtiyacın üzerindeki sayılarda yapımına başlanan konutların bitirilmesiyle, bir bölümünün ise kaçak yapılaşma ile karşılandığı tahmin edilmektedir (DPT, VIII. BYKP ve Yıllık Programlar).

2007 yılında ise 568.850 olan toplam konut ihtiyacına karşılık yapı kullanma izni alan konut sayısı 325.330 olmuş, 2008 yılında da 562.919 olan konut ihtiyacına karşılık yapı kullanma izni alan konut sayısının 300.000 civarında olacağı tahmin edilmiştir. Şu an içinde bulunduğumuz dönemi kapsayan Dokuzuncu Plan döneminde (2007-2013) ise toplam konut ihtiyacının 3.454.678 olacağı tahmin edilmektedir (Peynircioğlu; Sarıtaş, 2007: 1).

Tablo 3.2: İl, İlçe Merkezleri, Bucak ve Köylere göre Konut Sayıları

		İl Merkezi	İlçe Merkezi	Bucak ve Köy	TOPLAM
Tümüyle Konut Olarak Kullanılmak Amacıyla	Bina Sayısı	1.073.319	1.781.683	840.554	5.752.473
	Konut Sayısı	1.806.597	3.105.322	660.102	3.515.104
Çoğunlukla Konut Olarak Kullanılmak Amacıyla	Bina Sayısı	100.170	188.391	37.938	326.499
	Konut Sayısı	392.470	768.006	68.836	1.228.862
Toplam		1.349.270	2.272.175	766.526	4.387.971
Diğer Binalarda Bulunan	Bina Sayısı	35.063	65.516	14.363	114.942
TOPLAM	Konut Sayısı	2.234.130	3.938.844	923.303	7.096.277

Kaynak: DİE Bina Sayımları, 1984

1984 yılı sayımı ile karşılaştırıldığında, 2000 yılı bina sayımında belediye sayısı %89,1 oranında, bina sayısının ise %78,6 oranında arttığı görülmektedir. On altı yıl içinde, belediye örgütü olan yerleşim yerlerindeki konut sayısı ise %128,8 oranında artmıştır.

Türkiye geneli için sağlıklı verilere 2000 yılında TÜİK tarafından yapılan Bina Sayımı ile ulaşılmıştır. Bu sayım ile birlikte inşaat ve yapı kullanım ruhsatı olsun veya olmasın her türlü yapı ve konut sayımı yapılarak 2000 yılı itibariyle konut yığını hesabı yapılmıştır.

Tablo 3.3: 2000 Yılı Bina Sayım Sonuçlarına Göre Bina ve Konut Sayıları

	Yalnızca Konut Kullanma Amaçlı Bina Sayısı	Hem Konut Hem de Konut Dışı Amaçlı Bina Sayısı	Toplam Konut Sayısı
Türkiye	5.872.808	947.931	16.235.830

Kaynak: DİE Bina Sayımları, 2000

Bu tabloya göre 2000 yılında Türkiye genelinde konut sayısı 16,23 milyon olarak sayılmıştır.

Türkiye genelinde kentsel alanlardaki konutların sadece yüzde 62'si yani 8,56 milyonu inşaat ruhsat izni sahibidir. Yapı kullanma izni olanların sayısı ise 4,52 milyon ve oranı yüzde 33'dür. Buna göre Türkiye'de kentsel alanlardaki her 100 konuttan 62'si inşaat

izni, 33'ü ise yapı kullanım izni sahibi iken toplam 5 milyon konut inşaat izni olmaksızın, 9 milyonu ise yapı izni olmaksızın konut stoku içinde yer almaktadır.

2000 yılı bina sayımı, belediye örgütü olan 3.212 yerleşim yeri ve komşu alanlarında yapılmıştır. Bu sayım sonuçlarına göre toplam bina sayısı 7.838.675 ve bunun 6.820.739'u tamamen ya da çoğunlukla konut amaçlıdır, konut sayısı ise 16.235.830'dur. Ne kadarının kullanıldığı ya da boş olduğu, kaçının kaçak yapı ya da gecekondulu olduğu belirtilmeyen bu binaların %91,9'u özel kesim, %3,6'sı kamu kesimi ve %4,2'si de yapı kooperatifleri tarafından yapılmıştır. Toplam binaların %74,9'u tümüyle konut, %11'i çoğunlukla konut kullanım amaçlıdır.

Türkiye genelinde inşaat ruhsat izni ve yapı kullanım izni alınmadan üretilen konut stokunun tamamı kaçak statüsüne girerken bu konut stokunun önemli bir bölümü sağlıksız ve asgari standartlara uyulmaksızın üretilen konutlardan oluşmaktadır. Türkiye genelinde konut stoku mutlak sayısı tek başına konut yeterliliği ve konut ihtiyacını belirlemede yeterli olmamaktadır. İzinsiz ve sağlıksız üretilmiş konut stoku da konut ihtiyacında belirleyici olmaktadır. Bu konutların yenilenmesi ve azami standartlarda konut üretilmesi konut ihtiyacının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Konut ihtiyacına yönelik olarak DPT tarafından yapılan 2000 yılından 2013 yılına kadar özellikle dar gelirlilere yönelik konut ihtiyacının boyutlarının ne düzeyde olacağına yönelik tahminleri içeren bir çalışmaya göre içinde bulunduğumuz 2009 yılında konut ihtiyacı 554.944'tür (DPT, 2007).

Tablo 3.4: Konut İhtiyaçlarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Konut İhtiyacı	Yıllar	Konut İhtiyacı
2000	576.307	2007	588.850
2001	537.640	2008	582.919
2002	550.023	2009	554.944
2003	552.315	2010	545.401
2004	580.515	2011	407.371
2005	532.703	2012	418.032
2006	550.402	2013	399.281

Kaynak: N. Peynircioğlu, E.C.Sartaş, Türkiye'de Konut İhtiyaç Tahmini, DPT, 2007

3.2. KONUT ÜRETİMİ

Konut üretimini, kâr amacı gütmeyen ve spekülâtif konut sunumu olmak üzere ikiye ayrılan konut sunumları üzerinden incelemek mümkündür. Kâr amacı gütmeyen konut sunumu, gerçek konut ihtiyacını karşılamak üzere geliştirilen konut sunumuna yönelik üretim modelleri olarak tanımlanmaktadır. Bireysel konut üretimi, kooperatifler, kamu lojmanları üretimi ile Toplu Konut İdaresi'nin orta ve düşük gelir gruplarına yönelik konut üretimi biçimlerini kâr amacı gütmeyen konut sunumu grubunda sıralamak mümkündür.

Projenin büyüklüğüne göre sermaye büyüklüğü de farklılaşan müteahhit firma ya da taşeronlar tarafından gerçekleştirilen bu tür konutların sunumunda müteahhitlerin ihaleye girerek normal düzeyde kâr elde edecek biçimde konut üretimi gerçekleştirmeleri söz konusudur. İhalede eğer hakça bir ortam sağlanmamışsa da spekülâtif kazançların elde edilmesi de mümkündür. Ancak, bu tür konut sunumunda asıl olan, müteahhidin ortalama piyasa fiyatından konutları üreterek, kârını uygun üretim teknikleri ve ucuz işgücü kullanımı yoluyla elde etmesidir (Türel, 1996: 4).

Kâr amacı gütmeyen konut sunumunda devlet bütçesinden ayrılan kaynaklar kullanılacağından esas belirleyici merkezi yönetimin konut politikaları ve kamu kurumlarının duydukları konut, lojman gereksinimi hakkındaki girişimleri ve iktidar partisinin sosyal politika geliştirimine yatkınlıklarıdır (Aydın, 2003: 55).

Yukarıda konut sunum türleri arasında sıralanan spekülâtif konut sunumunda ise üretici bir konut ihtiyacını karşılamaktan çok satış amaçlı ve piyasa koşullarında talep göreceğini düşündüğü konut arzına başlaması söz konusudur. Bu tarz üreticilerin imar sınırları içinde uygun fiyatla arsa satın alıp çevredeki taşınmazların değerlenmesini beklediği ya imar değeri olmayan arazileri çok ucuza satın alıp imara açma kararı aldırarak kâr elde ettikleri görülmektedir.

Tekeli ise, Türkiye'de konut sunum biçimlerini yedili bir ayrımla incelemiştir. Bu ayrım da bireysel üretim, yapı kooperatiflerinin üretimi, yap-satçı üretim, toplu konut şirketleri

üretimi, yapı kooperatif birlikleri ile yerel yönetim ortaklığının üretimi, bireysel gecekondü üretimi ve yarı örgütlenmiş gecekondü üretimi şeklindedir(Tekeli, 1982: 62).

Tez çalışması içerisinde ise konut üretimi üçlü ayrımla, kamu, özel ve kooperatif kesimlerin konut üretimleri olarak incelenecektir. Bu üçlü ayırım DİE'nin yapmış olduğu sınıflandırmalar ile de benzerlik göstermektedir.

3.2.1. Özel Kesim Konut Üretimi

Bireysel düzenli konut üretimi, yapım şirketlerinin konut üretimi, yap-satçı konut üretimi ve gecekondü üretiminin inceleneceği bu alt bölümde Türkiye'de en yaygın konut sunumunu gerçekleştiren özel kesimin, bireysel konut üretiminden başlayarak, yap-satçı üretim, gecekondü üretimi ve sermaye şirketleri biçiminde örgütlenmiş kesimin üretimi ele alınacaktır.

1930'larda yaygın olan bireysel konut üretiminde, daha çok kullanım değeri öne çıkan konutlar genelde apartman biçimi konut üretiminin sınırlı olduğu tek parselde tek konut şeklinde geliştirilmiştir. Kentleşmenin henüz hızlanmadığı bu dönemlerde uygun olan arsa fiyatları ve geleneksel malzeme ile geleneksel yapım yöntemlerinin kullanıldığı konutların toplam maliyetinde önemli düşürücü etkiler yapmıştır. Ancak, zaman içinde kentleşmenin hızlanması ve arsa fiyatlarının yükselmesi ile bireysel konut üretimini yalnızca üst gelir kümelerinin kullanabildiği bir üretim biçimi haline gelmiş ve bu noktada formel piyasa dışında kentle bütünleşme, toplumsal, ekonomik ilişkiler halkasına dahil olmak için imece usulü ile gecekondü üretimi devreye girmiştir.

1950'lerde kırdaki dengesiz toprak dağılımı sonucu yoksullaşan ve büyük umutlarla İstanbul'a göç edenlere yönelik erişilebilir bir konut yığını yoktur. Fakat kısa sürede, yakınların emekleri ve büyütüp genişletmeye müsait yapıda gecekondular yerel yönetimin göremeyeceği mesafelere, sanayi ve fabrikaların erişim mesafesine konuşlanmıştır. İlk gecekonduların asıl amacı, konut sahibi olmak değil, kentte yer edinmek, düzenli bir iş ve gelir sahibi olmak ve toplumsal, ekonomik konumunu

yükselterek kentle bütünleşmektir. Gecekondu, yalnızca barınma amaçlı ve geçici bir çözümdür. Gecekonduyu kalıcı hale getiren ise devletin kendisi olmuştur.

Zamanla kullanıcı ile yapımcı hatta gecekondu sahibinin ayrıştığının böylece enformel bir gecekondu konut piyasası kurumsallaştığını Işık şöyle açıklamıştır: Bu ilk kuşak gecekonduların, yapımcı-kullanıcı birlikteliği, yani el değiştirmek için değil de kullanım amacıyla yapılmış olması, 1970'lerin ikinci kuşak gecekondularında değişmeye başlamıştır. İktidarların bağışlamaları ve kentsel hizmetlerle ilişkilerinin kurulması sonucunda, gecekondu bir tür konut piyasası halini almaya başlamış, kalıcı bir kurumsallaşma gerçekleşmiştir. Artık, başkalarına ait toprakları işgal etme biçiminde değil, kişilerin sahip oldukları kent topraklarının küçük parsellere bölünerek noterden onaylı hisseli satışlar yoluyla piyasaya sundukları arsaları satın alarak gecekondu yapmaya başlamışlardır (Işık, 1996 Aktaran: Aydın, 2003: 59).

1980'lerin hızlı kentleşmesi ile gittikçe büyüyen kentlerin gecekondu alanlarını da içine almaya başlamasıyla, bu alanlarda yükselen kentsel toprak rantı, 1984'de çıkarılan 2981 sayılı İmar Affı yasası ile bu değerlendirilmiş topraklar üzerindeki gecekonduların, mevcut imar düzenine göre apartmanlara dönüşmesine olanak tanınarak 1960-1970'lerde orta sınıf kentlilere dönük yaptıkları üretimler ile altın yıllarını yaşayan bir girişimci türü olan yap-satçı müteahhitlere yeni bir iş kapısı açılmış ve gecekondu karşılığında bir apartmanın bir kaç dairesine birden sahip olan bir rantiyeye sınıfın doğması sağlanmıştır.

Ama 1980 sonrasında büyük sermaye guruplarının endüstriyel üretim yerine konut kesiminde üretim yapmanın daha avantajlı olacağını fark etmeleri ile bu alana yönelmeleri ve TOKİ'nin ve Emlak Bankası'nın destekleri ile kâr oranlarını arttırabilecekleri bir ortam yakalamaları ile 1980'lerin ortasında örgütlü büyük sermayelerin yapım şirketleri üst-orta sınıflara özel yaşam alanları üreten konut üreticileri haline gelerek yap-satçı üretimin sonunu getirmiştir. 1980 sonrasında sayıları ve sektördeki ağırlıkları hızla artan bu küme, hem kâr amacı güdülmemesi gereken konutları hem de kâr amaçlı lüks konutları üretmişlerdir.

Özellikle 1984 sonrasında kurulan bu yapım şirketlerini yap-sat üretim modelinden ayıran, üretimi kendi arsaları üzerinde ve çok daha büyük ölçekli, maliyeti yüksek konut üretimi yapıyor olmalarıdır. Yap-satçı konut üretimine oranla daha yüksek maliyetlerle karşılaşılmasının bir diğer sebebini de Tekeli belirtmektedir: Toplu konut şirketleri, üretim ölçeğinden dolayı daha fazla sayıda ve sosyal güvenceye sahip işçi çalıştırmak zorundadır. Oysa yap-satçının düzenli işçi çalıştırmak gibi bir zorunluluğu yoktur. Yap-satçı, gereksinim duyduğu emek gücünü, taşeron kullanarak karşılayabilmektedir (Tekeli, 1982: 77).

Diğer yanda ise ev sahibi olabilmek ve yasal yoldan konut piyasasına girebilmek için gücünün sınırlarında bir mücadele veren ve kooperatiflerle yoğun uğraş veren bir kentli orta sınıf varlığını korumaktadır. Emlak Bankası'nın 1990'lardaki konut üretim davranışı da özel toplu konut şirketleri ile ortaklıklar kurarak, kent dışında, oldukça büyük ölçekte ve geniş bir seçme olanağı sağlayan konut alanları üretmek biçiminde olmuştur.

3.2.2. Konut Kooperatifleri

Kooperatif üretiminin temelinde, dar ve orta gelir kümelerinin güçlerini birleştirmesi yatmaktadır. Bu yolla bireysel olarak konut sahibi olamayacak gelir kümelerinin topluca hareket etmesi kâr amacı gütmeyen konut üretebilme olanağı sağlanmaktadır.

Türkiye'de ilk konut kooperatifi 1934 yılında kurulmuş Kooperatifler Yasası ise 1969 yılında çıkarılabilmıştır. 1950'ye kadar yalnızca Emlak Bankası kredileri ile desteklenen kooperatif hareket, 1950-1980 arasında SSK ve diğer sosyal güvenlik kurumlarının kredilerinden yararlanmıştı. 1971'de ilk konut kooperatif birliği olan Konutbirlik ve ardından İzmit'te Yeni-Koop, Ankara'da Kent-Koop, Antalya'da Ant-Koop, Erzurum'da Er-Koop kurulmuşlardır. Kısa adı Kent-Koop olan Batıkent Konut Yapı Kooperatifleri Birliği, 1978 yılında, 113 ortaklı 13 kooperatifin bir araya gelmesi ile Ankara'da kurulmuştur. Ankara Belediyesi'nden alınan 55.000 konutluk projeyi gerçekleştiren Kent-Koop, ülkede kurulan en büyük konut yapı kooperatifleri birliği olmuştur (Kaplan, 1987: 37).

Türkiye’de ilk örneği 1930’ların ortalarında Ankara’da görülen konut kooperatifi, bireysel yoldan konut sahibi olamayacak olan, orta sınıf bürokratlar tarafından kurulmuş; imar planı dışındaki bir arazi planlanarak kentsel toprak rantının kooperatif ortaklarının yararına oluşması sağlanmıştır. Emlak ve Eytam Bankası’nın kredi desteğini de alan Bahçelievler Yapı Kooperatifi, ortakları olan bürokratların kişisel güçlerini bir araya getirmesi ile önemli olanaklar sağlamış; Devlet ve Belediye desteği ile kısa sürede 150 birim konut üretimini gerçekleştirmiştir. Ancak, bu ilk kooperatif, konut iyeliğini ortaklarına devrederek, ardıllarına olumsuz bir örnek oluşturmuştur (Keleş, 1982: 48).

775 sayılı Gecekondu Yasası’nın uygulama yönetmeliğinde doğrudan kooperatif hareketin desteklenmesine ilişkin ifadelerle rastlanmasa da;

- Yasa kapsamında arsa tahsisinden yararlanacaklar arasında kooperatiflerin tercih edileceğinin belirtilmesi,
- 1969 tarihli Arsa Ofisi Yasası’nın uygulama yönetmeliğinde de benzer ifadelerle yer verilmesi,
- Devletin kooperatif kesimini destekleme yönünde bir girişimi olarak değerlendirilebilecek olan 1163 sayılı Kooperatifler Yasası, kooperatifleşme hareketlerini gündemde tutmuştur.

Kooperatifler Yasası, yerel yönetimlerle kooperatiflerin işbirliği yapmasına ve kooperatiflerin birlikler halinde örgütlenmesine olanak yaratmış, Devlet (İmar ve İskan Bakanlığı), yerel yönetimler ve kooperatiflerin birlikteliğinden büyük projeler ortaya çıkarak kooperatif hareketin de niceliksel ve niteliksel bir ivme kazanmış, Ankara Batıkent, İzmir Yeni-İz ve Antalya toplu konut projeleri gerçekleştirilmiştir (Aydın, 2003: 65).

Batıkent örneğinde, 1974 yılında başlayan bir proje için arsasının kamulaştırma işlemlerinin 1978’de büyük ölçüde tamamlanması, 1979’da Ankara Belediyesi’nin proje alanının imar planını yaparak Bakanlık’a onaylatması ve aynı yıl Belediye’nin de ortağı olduğu Kent-Koop’un kuruluşunu gerçekleştirmesi söz konusudur. Projeye sonradan

eklenen Masa Batı Sitesi ile birlikte üretilen toplam konut sayısı 48.075'tir (Niksarlı, 1993 Aktaran: Aydın, 2003: 75).

1980 sonrası kooperatif konut üretiminin sıçrama yaptığı yıllardır. 1980 sonrasında çıkarılan toplu konut yasaları, konut kooperatiflerine destek olmuş olsa da, 1984'de oluşturulan Toplu Konut Fonu'ndan verilen krediler 1988'e gelindiğinde kesintiye uğramış, kooperatifler bir süre kredi desteğinden yoksun kalmıştır.

3.2.3. Kamunun Konut Üretimi

Kamu kesimi denildiğinde, özel idareler, belediyeler ile sermayesine Devletin katılmış olduğu kuruluşlar anlaşılmaktadır. Kamunun konut üretiminde Emlak Bankası ile genel Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın konut üretimleri dışında kalan kuruluşların konut üretimindeki payları önemli düzeye ulaşmamaktadır.

Kamu konut üretim kararlarının, ulusal gelirin bölüşümü üzerinde doğrudan etkide bulunarak, bazı kesimlere kaynak aktarımına yol açtığıdır. Gerek mekanın bölüşümü, gerekse gelirin bölüşümü, bu kararlardan etkilenecek biçimlenmektedir.

Kamuya ait konutların üretiminde, 1990'lı yılların sonlarına kadar Emlak Bankası rol sahibi olmuştur. Gerek Bakanlık adına, gerekse TOKİ adına üretilen konutlarda Banka'nın yetkinliği söz konusudur.

3.3. KONUT POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİNDE ROL ALAN KAMUSAL AKTÖRLER

Konut gereksinmelerini karşılamak üzere Devletçe saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin belirlenmesi ve uygulanması Türkiye'de derece derece sorumluluklarla yetkili kılınmış kuruluşların elindedir.

3.3.1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (İmar ve İskan Bakanlığı)

Ülkemizde, konut politikalarının saptanması ve uygulanması görevi, 9 Mayıs 1958 tarihli ve 7116 sayılı yasa ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir.

7116 sayılı yasanın ikinci maddesine göre, “memleketin bünyesine uygun konut politikası esaslarını tespit etmek ve tatbikini sağlamak yetki ve görevi” bu bakanlığıdır. Bakanlığa bağlı Mesken Genel Müdürlüğü’nün görevleri ise şöyle özetlenmiştir: “Evsiz vatandaşları birer mesken sahibi yapacak veya uygun kiralarla barınmalarını sağlayacak tedbirleri almak” (Keleş, 2002).

Toplu konut yapımını özendirmek ve toplu konut yaptırmak isteyen belediyelerle konut kooperatiflerinin yapı ve yönetim işlerini denetlemek de bu Genel Müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır. 1984 yılında kaldırılan bu yetkilerden sonra Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın konut politikasının saptanmasına ve uygulanmasına ilişkin bir görevi kalmamıştır. Bakanlığın bünyesinde yer alan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü (AOGM) de Maliye ve Gümrük Bakanlığı’na bağlanmıştır. AOGM 1969 yılında İmar ve İskan Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuşken, 1989’da Maliye ve Gümrük Bakanlığı’na bağlanmış ve 1999’a kadar 10 yıl bu bakanlık altında çalışmıştır.

1960’ların sonlarından 1980’lerin sonlarına kadar geçen 20 yıllık sürede, ülkenin toprakları, kentleşme, konut ve bayındırlık politikalarıyla ilişkiliyken, 1980’lerin sonlarından 1990’ların sonlarına kadar geçen 10 yıllık sürede, açıkça Devlet’in maliye politikası aracı olmuştur. Ofis, 1999’dan Haziran 2001’e kadar Başbakanlık altında görev yapmış, 28 Haziran 2001’de yeni kurulan Konut Müsteşarlığı’na bağlanmıştır. Konut Müsteşarlığı ise ilk kurulduğunda Devlet Bakanlığı çatısı altındayken, 2002’de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na geçmiştir.

Dolayısıyla AOGM de son durumda TOKİ gibi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na Bağlı Konut Müsteşarlığı’nın altında yer almaktadır. Oysa TOKİ de ilk kurulduğunda Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) biçiminde yapılandırılmış, genel bütçe dışında özel bir fonla donatılmışken, 1990 yılında Kamu Ortaklığı İdaresinden ayrılarak Toplu Konut İdaresi adını almış, 1993 yılında da fonun tamamı genel bütçe içerisine alınmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise, 1958 yılında ülke yapısına uygun konut politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması ile yetkilendirilerek kurulmuş, donanımında Mesken Genel Müdürlüğü ve AOGM yer

almıştır. Ancak, 1984 yılında yeniden yapılandırılan bu kurumun konut politikaları belirleme yetkisi ile birlikte, bağlı kuruluşu AOGM de daha önce belirtildiği gibi elinden alınmıştır. 2002 sonunda ise Bakanlık yeniden hem konut politikası belirleme yetkisi hem de Konut Müsteşarlığı ve onun dolayımında TOKİ, AOGM gibi konut alanında güçlü kuruluşlar ile donatılmıştır.

2003 yılına gelindiğinde, konut politikaları bakımından en güçlü ve donanımlı kurumsal yapı olarak Konut Müsteşarlığı öne çıkmaktadır. 4698 sayılı yasa ile 2001 yılında kurulan Müsteşarlık, Konut Yüksek Kurulu ve Konut Koordinasyon Kurulu ile birlikte üçlü bir yapı sergilemektedir. Genel politikaların, üretilecek arsa ve konut alanlarının belirlenmesi ile iç ve dış finansman kaynaklarının yönlendirilip, Müsteşar ile Koordinasyon Kurulu'nun sunduğu konuların karara bağlanmasından, Konut Yüksek Kurulu sorumludur.

Konut Koordinasyon Kurulu, Kurul kararlarına esas oluşturan konularda hazırlıklar yapmak ve kararların uygulanmasında ilgili kurum ve kuruluşlarla eşgüdümü sağlamakla görevlidir. Müsteşarlık ise, Kurul kararlarının uygulanmasını izlemek, sonuçlarını Kurul'a bildirmek ve sektörel plan hedeflerini de göz önünde tutarak seçilecek arsa üretim alanlarının sınırlarını belirlemekle görevlendirilmiştir.

Bu örnekler göstermektedir ki, Türkiye'de konut politikalarının uygulanmasında gerekli bir kurumsal yapı uzunca bir süre gerçekleştirilememiştir. Öncelikle bu kurumsal yapının tanımlanması ve yetki-sorumluluk ilişkisinin kurulması gerekmektedir.

3.3.2. Devlet Planlama Teşkilatı

Hükümete ekonomik ve toplumsal kalkınma konularında yardımcı olan DPT, konut ve gecekondular gibi sorunlara toplumsal ve gelişmeye ilişkin konular arasında önemli bir yer ayırmıştır. Kalkınma Planları'nın hemen hemen hepsinde konut ile ilgili bölümlere yer veren DPT, planlarda dönemin konut sorunlarını tamamlayarak uyulması gereken ilkeleri vermiştir. DPT, konutun bir kalkınma sorunu olarak görülüp, ülke ekonomisi içinde değerlendirilmesine olanak tanıyan çalışmalar yürütmektedir.

3.3.3. Konut Müsteşarlığı

Konut Müsteşarlığı, 2001 yılında, Kalkınma Planları ile bölgesel ve yerel planlar arasında uyum sağlayarak sağlıklı ve düzenli yapılaşmayı gerçekleştirmek, yatırım kesimleri, kamusal tesisler ve konut için gereksinme duyulan arsaları sağlamak ve konut finansmanı modellerini geliştirmek amacı ile kurulmuştur.

Başbakanlığa bağlı olan Konut Müsteşarlığı'nda müsteşarın başkanlığında bir Konut Eşgüdüm Kurulu bulunmaktadır. Toplu Konut İdaresi Başkanı, Arsa Ofisi Genel Müdürü, Milli Emlak Genel Müdürü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürü bu kurulun üyeleridir.

4698 sayılı yasa ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Konut Müsteşarlığı'na bağlı kuruluşlar durumuna getirilmişlerdir (Keleş, 2002).

3.3.4. Toplumsal Güvenlik Kurumları

3.3.4.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, işçi sayısının artması, kentleşmenin hızlanması, Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması, işçilerin barınma koşullarına karşı duyulan ilgiyi arttırmıştır. Bu nedenle kurulan SSK'nın kuruluş dahil her yasası kurumun taşınmazlara ve işçi konutlarına bütçesinden pay ayırmasına olanak sağlamıştır.

Konut kooperatiflerine ipotek karşılığı verilen krediler ile kurum, 1952-1984 yılları arasında, yılda ortalama 7.000 olmak üzere, 200 binden çok işçi konutunun yapılmasını sağlamıştır. Yıllık konut üretiminin %2,5'i kadar olan bu birimlerin üretimini 4.259 konut kooperatifi gerçekleştirmiştir. Böylelikle hem konut kooperatifçiliği özendirilmiş, hem işçi konutları yapımı desteklenmiştir (Keleş; 2002).

3.3.4.2. BAĞ-KUR¹

Esnaf ve Sanat kârlar ve diğerk bağımsız çalışanlara Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1479 sayılı yasası ile kurumun ortaklarına ipotek karşılığında konut kredisi verilmesi öngörölmüştür. Bunun ardından kooperatifler bünyesinde örgütlenen sigortalılar BAĞ-KUR'dan düşük faiz ve uzun vade ile kredi alabilmiş, birkaç yıllık bu uygulamadan 40 bin civarında yararlanan sigortalı olmuştur. Uygulamaya, 1985 tarihli ve 3165 sayılı yasa ile son verilmiştir.

3.3.5. Türkiye Emlak ve Kredi Bankası

Türkiye'de 1980'lere kadar konut denildiğinde ilk akla gelen devlet bankası olan Türkiye Emlak ve Kredi Bankası'nın konut üretimi sürecindeki yeri bu çalışma kapsamında incelenecek öncelikli kuruluş olarak belirlendiğinden ilerleyen bölümlerde görev ve yetkileri, yaşadığı dönüşüm ve TOKİ'ye uzanan süreç detaylı bir şekilde irdelenecektir.

¹ SSK, BAĞ-KUR'a ek olarak Emekli Sandığı ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında toplanmıştır.

4. KONUTA DEVLET MÜDAHALESİ

Her ülkede devlet konut alanına çeşitli araçlarla müdahale etmektedir. Konut sorununa devlet müdahalesinin boyutları, soruna ilişkin hedeflerine göre belirlenmektedir. Tekeli, konut sorunundaki yönetim hedeflerini aşağıda belirtilen şekilde ele almıştır:

1. Konut sorununu ortadan kaldırmak,
2. Konut sorununu hafifletmek,
3. Konut sorunu ile uğraşmak.(Tekeli, 2000 Aktaran: Aydın, 2003: 129)

Bir sorunu ortadan kaldırmak, sorunun kökenine inerek, derinlemesine bir müdahale ile ortaya çıkmayı gerektirir. Devletin konut sorununa tamamen kendi kaynakları ile müdahale ederek çözmeye çalışmasına gerçekçi bir perspektiften bakıldığında ise bunun uzun vadede mümkün olmayacağı açıktır. Çünkü ülke ekonomisinin sürükleyici sektörlerinden biri olan yapı sektörü ve özel sermayenin kârlı bulduğu için yatırımlarda özellikle son 15 yıllık süreç içerisinde yatırımlarında sınır tanımadığı konut inşaatı ile ilişkili sektörlere sekte vurulması kapitalist serbest piyasa ve özel mülkiyet ilişkilerini de zedeleyecektir.

Burada önemli gerçek ihtiyaç sahipleri için gerekli konut sunumu yaratılarak, konut sunumundaki dengesiz arz ve talep yapılanmasının önüne geçilmesidir. Bu noktada devletin mevcut sorunu hafifletmeye yönelik girişimlerde bulunması ya da kurumları ile sorunu kontrol altına alması beklenmekte ve devletin liberal toplum ve serbest piyasa anlayışı ile zayıflayan devlet konutu yeniden gündeme gelmektedir.

Piyasa toplumunun ana kurumlarından olan mülkiyet kurumunun Batı Avrupa dahil tüm piyasa toplumlarında bir mücadele alanını oluşturduğu ve bu mücadeleler kapsamında farklı toplumlarda farklı biçimlerde yer aldığı görülmektedir (İslamoğlu; İnan, 1998: 3).

Bu nedenle devletin konut sağlamada çok çeşitli üretim modelleri geliştirdiği görülmektedir. Devletin ürettiği ve sahip olduğu konut mülkiyeti kapitalist sistemde çok az, buna karşılık sosyalist sistemde çok fazladır. Bununla birlikte kapitalist ekonomideki liberal toplum modeline göre devletin müdahale alanları kısıtlı olsa da, konut sosyal haklar bağlamında ele alındığı için, birçok ülkede hala devletin himayesi altında tutulmaktadır.

Liberal hükümetlerin büyük kısmı konut üretimi için kendisinin içinde bulunmadığı sistemler ve modeller geliştirse de, tamamen kendi yönetimindeki konut üretim biçimlerinden de vazgeçememektedir. 19. yüzyıl sonlarından itibaren devletin çeşitli sosyal hakları sağlama görevini üstlenmesini gerekli gören düşüncenin filizlenmesi ve 1940'larda konut sağlamada kapsamlı ve çok yönlü bir devlet müdahalesinin kabul edilmesiyle gelişmiş birçok demokratik toplumda devletin özellikle orta ve dar gelirli sınıflar için satılık ya da kiralık konut üretme çabaları görülmektedir (Alkışer; Yürekli, 2004: 2).

Sorunu hafifletme yönündeki girişimler ise yoksullara kira yardımı, gelir desteği, kira denetimi, düşük ölçünlü ucuz konut üretimi, gecekonduların bağışlanması gibi yöntemlerle, mevcut sorunun katlanılabilirliğini arttırmak olacaktır.

Literatürde devlet konutu biçimlerinden bahseden kaynaklar bu terimi çok geniş anlamlarda kullanmaktadır. Devletin sahipliğinde olan konutlar (kooperatifler, yerel yönetim konutları vs.), devletin yaptığı ya da finanse ettiği konutlar devlet konutu olarak adlandırılabilir. Biçimlerine göre (küçük ölçekli, tek aile konutu, vs.) devlet konutu olarak adlandırılan konutlar da vardır. Devlet konutu adı altındaki bu konut biçimleri kesin ayırmalara imkan vermese de burada bahsedilen devlet konutu devletin (merkezi-yerel yönetim) doğrudan ürettiği, sahip olduğu veya yönettiği konutlar olarak tanımlanabilir.

Devlet konutunun bu kadar geniş bir yelpaze içerisinde yer alması onu tanımlamakta güçlük yaratmaktadır. Aslında devlet konutu kısaca ve genel anlamda devletin hakim

olduğu konut olarak tanımlanabilir. Bütün tanımlarda ortak olan nokta ise, devlet konutunun dar gelirlilere yönelik yapılmış olmasıdır (Alkışer; Yürekli, 2004: 2).

Özel girişimden yana olsalar da özellikle sosyal konut ve dar gelirlilerle ilgili konut sektöründe devletin yeterli güce, kontrole, karar verme mekanizmalarına ve yardıma sahip olması gerekmektedir (Tosics, 1986 Aktaran: Yürekli, 2004).

Sorunu kontrol altına alarak onunla uğraşmayı seçen bir devlet müdahalesinin ise kuramsal arka planına inmek tez çalışmamızın en önemli noktalarından birini oluşturmaktadır. Devletin kurumlarını ve sistemini koruma kaygısı ile sıkı bir denetim ve gözetim altına aldığı konut sektörü, tehdit olarak gördüğü durumlar karşısında soruna müdahale etmeyi seçmiştir.

Türkiye’de bu müdahaleler daha çok gecekondular olarak adlandırılan konut alanlarına yönelik bir karşı duruşu içermektedir. Bu alanların kentleri kısıpaca aldığıının ya da buralarda yaşayan insanların kentsel yaşamı ve güvenliğini tehdit eder duruma geldiğinin ön kabulüyle hareket edilmiştir. Burada varlığı hissedilen amaç, özünde kent merkezinde yaşanan ve yerli, yabancı yatırımcıların olduğu kadar yerel otoritelerin derantsal gücüne inandığı bu alanlardaki rant paylaşımı sürecine o bölgelerde yaşayanların da dahil olmasının önünde geçmektir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarından itibaren devletin, tüm ülkenin yeniden yapılanmasına ve başta lojmanlar olmak üzere özellikle memur ve işçi konutlarına büyük bir önem verdiği yadsınamaz olsa da genel devlet politikasının ve T.C. hükümetlerinin bu konudaki çabalarının zayıfladığı gözlenmektedir.

4.1. KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN KONUT POLİTİKALARININ OKUNMASI

1963 yılında başlayan planlama pratiğı, konut sorunu üzerine gözlemler ve öneriler de içeren siyasal metinler doğurmuş, kalkınma planları bu konuların değerlendirildiğı kalıcı metinler halini almıştır.

İlki 1963’de yapılan kalkınma planında konut yapımına nasıl yaklaşılabileceğini, gecekondularla ilgili neler yapılacağını belirten Konut Sektörü bölümü vardır. Kalkınma planları vasıtasıyla geliştirilen konut politikaları, politikaları destekleyici yasalar ile kentlerin fiziksel gelişimine nasıl yön verildiği dokuz kalkınma planı üzerinden incelenecektir.

4.1.1. Birinci Kalkınma Planı Dönemi

İlk planın uygulamaya konusu 1 Ocak 1963’tür. Planın giriş kısmında Türkiye’nin durumu özetlenmiştir. Örneğin, köylerin %53’ü, kasabaların %55’i içme suyundan; nüfusun %69’u elektrikten yoksundur. Kent konutlarının %30’u oturulamayacak durumdadır. En büyük üç kentteki nüfusun %30’u tek odalı konutlarda, 1,2 milyon insan gecekondularda yaşamaktadır. Birinci planın konut konusuna yaklaşımı tümüyle iktisadi kaygılar taşımakta ve konut verimsiz bir yatırım olarak tanımlanmaktadır. Aynı miktar yatırımla olabildiğince çok konut yapılmasından söz edilen planda, sağlığa zararlı olmayan, düşük ölçünlü ve en ucuz konut yapımı önerilmiştir. Yine bu planda, arsa spekülasyonunu önlemek ve gecekonduların arsalarının mülkiyet sorununu çözerek bu alanlara kamu hizmetlerini götürmekten söz edilmiştir.

Bu plan döneminde, 1965 yılında Kat Mülkiyeti Yasası çıkarılarak bir parselde birden fazla konut biriminin üretilmesine, yap-satçı ve kooperatif eliyle çok katlı binaların inşa edilmesine olanak sağlanmıştır. 1966’da ise gecekonduları yasal hale getiren 775 sayılı gecekondular yasası çıkarılmıştır (Şenyapılı, 1998: 311).

Birikimlerin konut yatırımlarına yönelmesini engellemek için bu dönemde konutun spekülasyon çekiciliğini azaltacak bazı önlemler alınmıştır. 193 sayılı Vergi Yasası’nın gayrimenkul sermaye gelirlerini vergilendiren hükmü ve servet bildirim zorunluluğu, spekülasyon konut istemini daraltıcı yönde etkili olmuştur.

4.1.2. İkinci Kalkınma Planı Dönemi

1968-1972 döneminin (II. Beş Yıllık Plan Dönemi) son iki yılında Sovyetler Birliği’nden elde edilen finansal yardımlarla büyük çaplı kamu sanayi yatırımlarına

girişilmiştir. Bu plan döneminde de konut sorununa bakışta pek farklılık görülmez. “Ekonomik konut” ve “kendi evini yapana yardım” gibi önermelerle planda yerini alan konut sorununa devletin yaklaşımı, devletin konut piyasasında düzenleyici rol alması yönündedir. Toplam yatırımlar içinde konutun payı, konut yatırımlarının en az düzeyde tutulması istense de, (1976 fiyatlarıyla) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde %22,4 olarak gerçekleşmiştir (Aydın, 2003: 112).

1968-1972 yıllarını kapsayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konut konusuna yaklaşımında, toplu konut ağırlık taşımaktadır. Uydu kent niteliğinde büyük ölçekli yerleşim alanları üretilmesinin, kaynak ve zaman açısından daha ekonomik görüldüğü planda, konut kredilerinin de bu tarz üretime göre biçimlendirilmesi önerilmiştir. Plan dönemi içinde 1969 yılında 1164 sayılı yasa ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Özellikle arsa vurgunculuğunu önlemesi beklenen Ofis, İmar ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşları arasına alınmıştır. Bu planın etkisi, 1970'li yılların konut üreticiliğinde dikkat çekici bir biçimde hissedilmektedir.

1969'da 1164 sayılı yasa ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Ofisin kuruluş amacı, arsa piyasasında düzenleyici alım satımlar yaparak, konut, sanayi, turizm, eğitim, sağlık ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlayarak, arsa fiyatlarındaki aşırı yükselmeleri önlemek ve arsa vurgunculuğunu engellemektir.

4.1.3. Üçüncü Kalkınma Planı Dönemi

1973-1977 Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemi'nde konut arzı sorununun özel kesim ile kamu kesiminin işbirliği içinde çözülmesi önerisi dile getirilmiştir. Gecekonduların, asgari barınma, ruh ve beden sağlığı koşullarını yerine getirme, çevre sağlığı ve belediye hizmetlerini sağlama ölçünlerine kavuşturulması için düzen altına alınmasından söz edilmiştir.

Plan dönemi için belirlenen konut ihtiyacı 1,2 milyondur ve plan döneminde bu sayının %80'i (985 bin) izinli konutlarla karşılanmıştır. Bu dönemde 235 bin gecekondu yapılmıştır. Ankara, İstanbul, İzmir gibi üç büyük kentin konut yığınının %70'i izinsiz

yapılmış gecekondulardan oluşmaktadır (Yalçıntaş; Ekin, 1980 Aktaran: Aydın, 2003:112).

1973-1977 yıllarını kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, konut konusunda ilk iki planın görüşlerini paylaşmaktadır. Emlak Bankası üzerine görüş ve önerilerin de yer aldığı planda, Banka'nın en önemli sorununun "kaynak tahsisi" olduğu belirtilerek, bunun gerekçeleri sıralanmıştır.

Banka'nın kendi fonları ile inşa ettiği konutları piyasa değerinin altında satarak ve bazı kredilerin faizlerini çok düşük tutarak kaynak akışında güçlükler yaşadığı belirtilen planda, bundan sonra konut yapımı için toplanan fonların Banka'da bir hesap altına alınarak, öncelikle toplumsal nitelikli toplu konutlarda ve tek tip koşullarla kullanılması; konutun ölçünleri ve büyüklüğüne göre kredi, faiz ve vade farklılaştırılması yapılması; Banka fonlarından inşa ettirilen konutların ise piyasa değerinden fiyatlandırılması ilkeleri getirilmiştir (Aydın, 2003: 151).

4.1.4. Dördüncü Kalkınma Planı Dönemi

1979-1983 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 1980 IMF anlaşmaları ve askeri darbe ile gelen dışsal ekonomik bunalım ve içsel siyasi kargaşa ülkeyi tam bir kaos içine sürüklemiştir. Plan, ilk üç plandaki "iyi dilekleri" yinelemekten öteye gidememiştir. Bunlara göre kentlerde oluşan büyük toprak rantlarını ve kent toprağı üzerindeki spekülasyonu önleyici önlemler geliştirilecektir. Gecekondu bölgelerinde yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri sınırlandırılacak, gecekondu iyileştirme bölgelerinde kamu arsalarında bulunan yurttaşlara uzun süreli kullanma hakkı tanınacaktır. Gereksinmenin ve çözümdeki ölçeğin büyüklüğü dikkate alınarak, toplumsal ve teknik altyapısı ile birlikte toplu konut yapımının özendirilmesi de bu planda öngörülmüştür (DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1983).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, toplumsal güvenlik kurumları ile kamu yardımlaşma kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların arttırılmasını, Emekli Sandığı'nın da konut üretmesini önermiştir. Kamu arazi ve arsalarının toplumsal konut

üretmek için kamu kredi kurumlarıyla yerel yönetimlere verilmesi bu planın tercihleri arasındadır.

4.1.5. Beşinci Kalkınma Planı Dönemi

1985-1989 yıllarını içine alan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ulaşmayı hedeflediği konut üretimi 1.161.000 birimdir. Ancak Plan döneminde yapı kullanım izinlerine göre gerçekleşme 933.876 olmuştur. Aynı dönemde yapı izni alan konut birimi sayısı ise 2.036.272'dir. Yapı izinlerine göre ihtiyaçtan 875.272 birim fazla konutun üretimine başlanmış; yapı kullanım izinlerine göre ise 227.024 birim konut açığı kalmış görülmektedir. Yapı kullanım izinlerinin yapı izinlerine göre daha geçerli olduğu varsayılırsa (beş yıl içerisinde yapımı bitmeyen binalar için yeniden yapı izni almak gerektiğinden), dönem içinde belirlenen konut açığının gecekondularla ya da kullanım izni alınmamış konutlarla kapatıldığı sanılmaktadır (Keleş, 2002)

1983'de 2805 sayılı yasa ile Haziran 1981 tarihine kadar yapılmış olan tüm gecekondular yasallaştırılmış ve hemen ardından çıkarılan 2980 sayılı yasa ile de ilk yasada kapsam dışı bırakılan Boğaziçi gecekonduları meşrulaştırılmıştır. 1984'de çıkarılan 2981 sayılı yasa ise gecekonduların sahiplerine kendi parselleri üzerinde dört kata kadar bina yapma olanağı sağlamış, gecekonduların alanları için ıslah imar planı kavramı geliştirilerek bu alanların kentsel servislerden yararlanma yolu açılmıştır.

1987 Genel Seçimleri'nden sonra konut inşaatları, uzun süren (4,5 yıllık) bir durgunluk dönemine, ekonomi ise plan dönemi sonunda stagflasyona girmiştir. Konut kesimindeki durgunluğun gerekçeleri, toplu konut kredilerinin kesintiye uğramasının yanı sıra borsa, döviz ve repo getirilerinin yükselmesi olmuştur.

Başlangıçta TOKİ yönetiminde ve bütçe dışında yer alan toplu konut fonu, Hazine'ye gelir yaratmak için genel bütçe içerisine alınmış, TOKİ, azalan gelir kaynaklarını kendi ürettiği konutlara yönlendirerek, konut kooperatiflerinin kredi taleplerine sırt çevirmiştir (Geray, 2000: 6) 1992 yılı ortalarına kadar sessizliğini koruyan konut kesimi, 1992'de devreye giren banka konut kredileri ile canlanmaya başlamıştır.

1985-1989 döneminin planı olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Hükümetin Emlak Bankası'nı tarih sahnesinden silmeye başladığının ilk kanıtıdır. Bu planda hiç bir başlık altında Emlak Bankası adına rastlanmakta, Banka'nın yerini TOKİ ve bankacılık sistemi almaktadır. Bankacılık sistemi ise daha çok özel kesim ağırlıklıdır (Aydın, 2003: 161).

4.1.6. Altıncı Kalkınma Planı Dönemi

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın konut ihtiyacına ilişkin kestirimi 1.800.000'dir. Beş yıllık dönemde yapımına başlanan konut birimi sayısı 2.319.149; yapı izni alan konut birimi sayısı ise 1.243.778 olmuştur. Kullanım izinlerine göre dönem sonunda 556.222 birim konut açığı bulunurken, yapı izinlerine göre 519.149 konut fazlası görülmektedir. Yapı izinleri ile yapı kullanım izinleri arasındaki fark ise 1.075.371 birimdir (DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1992)

4.1.7. Yedinci Kalkınma Planı Dönemi

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, plan hedeflerinden olan GSMH'nin %5,5-7,1 Aralığında büyümesi gerçekleşmemiş, ortalama yıllık büyüme hızı %3,1 oranında kalmıştır.

Bu planda yer alan kestirimlere göre yaklaşık 2 milyon 600 bin yeni konuta ihtiyaç olacaktır. Planda kamuya ek yük getirmemek için uygun konut finansman modellerinin geliştirilmesi de hedeflenmektedir. (Keleş; 2002)

Söz konusu uygun finansman modelleri hakkında açıklamanın yer almadığı planda, konut üretiminde yeni kaynak yaratılması için küçük birikimlerin kullanılması ve sermaye pazarının geliştirilmesine yönelik kurumsal düzenlemelerin yapılması gereğinin altı çizilmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri Kalkınmada Öncelikli Yörelere arasında konut üretiminin hızlandırılmasının uygun görüldüğü bölgelerdir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planının "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" başlıklı bölümünde "Kent planlamasının fiziki ve sayısal bilgi bazında geliştirilmesi, organizasyon eksikliklerinin tamamlanması ve planlamada yeni yaklaşım ve teknolojilerin kullanımı sağlanacaktır" ve "Konut sayımı yapılacak ve periyodik hale

getirilecek, mevcut verilerin güncelliğinin sağlanması için bir Konut Bilgi Bankası kurulacaktır” ifadeleri yer almaktadır. Bu hedeflere yönelik gelişmeler ise söz konusu kalkınma döneminde sağlanamamıştır (Apan, 2007)

Plan son olarak, 775 Sayılı Gecekondu Yasası’nda gecekonduların yasal konut durumuna dönüştürülmesi amacı ile değişiklik yapılmayacağını belirtmiştir.

4.1.8. Sekizinci Kalkınma Planı Dönemi

Bu plan, Marmara ve Düzce depremlerinin zararlarının giderilmesini içerecek biçimde hazırlanmıştır. Konut üretimi ve konut sahipliğini arttırmanın ilke olarak benimsendiği planda, beş yıllık konut ihtiyacı 3 milyon olarak hesaplanmıştır. Kaçak yapılaşmayı ve gecekondu yapımını önleyici önlemlerin alınmasının yanı sıra, üst yapısı hazır arsaların çoğaltılması da planın amaçları arasında bulunur. Bu plan ilk kez, konut üretiminde yapı ve çevre kalitesinin arttırılması konusuna da yer vermiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, konut finansmanı sorununun sermaye piyasası içinde çalışarak konut kredisi verebilecek kurumlar eliyle çözülmesini öngörmüş, kentleşme ve konuttan sorumlu bir bakanlığın kurulmasını da gündeme getirmiştir. Son olarak, Kat Mülkiyeti Yasası’nda yapılacak bir düzenleme ile site yönetimine ilişkin kurulların oluşturulması gerekliliğine değinmiştir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı konut politikası ile ilgili hedefi koyarken “Konut ve kentleşmeye dönük gelişmelerin takip edilmesi, sorunların mekansal boyutlarda izlenebilmesi, mevcut durumu güncel olarak bir önceki durumla kıyaslayarak ileriye dönük projeksiyonlar yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan verilerin organizasyonunun karar verme süreçleriyle de entegrasyonunun en üst seviyede sağlanarak uluslar arası standartlarla uyumlu olacak bir bilgi sisteminin geliştirilmesi günümüzde zorunluluk haline gelmiştir” diyerek bilgi sistemlerinin entegrasyonunu da şart koşmuştur (Apan, 2007).

4.1.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilk sekiz planda yer aldığı gibi “Konut Sektörü”ne ilişkin ilke ve politikalar ayrı bir başlık altında ve kapsamlı biçimde yer almaması ile diğer planlardan ayrılmaktadır. Kalkınma Planları sektöre ilişkin izlenecek politikaların açık biçimde ifade bulunduğu temel belgeler arasında bulunduğundan burada konut sektörünün yeniden yer alması gerekmektedir.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi’nde (2007-2013) toplam konut ihtiyacının 3.454.678 olacağı tahmin edilmektedir (Peynircioğlu, Sarıtaş, Türkiye’de Konut İhtiyaç Tahmini, DPT, 2007). 2007 Yılında 568.850 olan toplam konut ihtiyacına karşılık yapı kullanma izni alan konut sayısı 325.330 olmuş, 2008 yılında da 562.919 olan konut ihtiyacına karşılık yapı kullanma izni alan konut sayısının 300.000 civarında olacağı tahmin edilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009). Dokuzuncu Plan döneminde de, ceza yasasına konulan hükümlere rağmen konut ihtiyacı ile konut üretimi arasındaki farkın bir bölümünün ruhsatsız yapılaşma ile karşılanmaya devam edeceğini tahmin etmek mümkündür.

Mevcut dokuz kalkınma planına yönelik genel bir değerlendirmeye gidilmek üzere farklı plan dönemlerinde öne çıkan noktalar incelenecek olursa;

1960’larda ekonomik koşullar nedeniyle yaşanan umutsuz durum konut çözümünü, gecekondü üretiminin iyileştirilmesine götürmüştür. Devlet Planlama Teşkilatı çözümü toplu konut üretmede, düşük faizli, uzun vadeli kaynak sağlamada bulsa da etkili olamamıştır (Vanlı, 1995: 16). DPT konuta yönelik çalışmalarına kalkınma planları üzerinden yer vererek bu konudaki faaliyetlerini sürdürmüştür.

1963 yılında hazırlanan, iyileştirme, tasfiye ve önleme, mevcut kaynakla daha çok konut yapmak, düşük ücretli konut sunumu, düşük ücretli kiralık konut, düşük ücretli arsa üretmek gibi amaçları olan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile, önlemeye öncelik veren ve kendi evini yapanın emeğinden yararlanma, arsa iyeliği sorunlarını çözümüleme, konut üretimini arttırma, ülke koşullarına uygun ekonomik konut üretme, toplu konut yatırımları yapma, konut kaynaklarını arttırma, devletin konut piyasasındaki yerini,

“düzenleyici ve kendi evini yapana yardım edici” olarak belirleme gibi hedefleri olan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, temelde ortak hedefler gütmektedirler (Kentleşme Şurası, 2009: 25).

Ülke koşullarına uygun konut üretmek, gecekonduyu yapımını engellemek, düşük gelirli gruba konut üretmek, toplu konut kuruluşlarını desteklemek, tek kaynaktan toplanacak konut fonu gibi hemen hemen ilk iki kalkınma planının bir tekrarı gibi görünen, ancak gecekonduyu sorununa özel bir önem vermemeyi tercih eden, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ardından gelen IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu kredilerini toplu konuta yönlendirme, standartlar geliştirme, buna uygun sosyal konut yapma, şehir arsası üzerinde kamu denetimi sağlama gibi ilkeler geliştirmiş ise de, bunların yanında, gecekondulu bölgelere hizmet götürmek ve gecekondulu iyileştirme bölgelerinde yaşayanlara kolaylıklar sağlamak gibi amaçlar da benimsemiştir. Böylece gecekonduculuk yine özendirilmiş, gecekonduyu yapanlar, eski güvenlerini tekrar kazanmışlardır (Özden, 2008 Aktaran: Kentleşme Şurası, 2009: 25).

Kişilerin tasarrufa yönlendirilmesi, farklı kredilendirme, Toplu Konut Fonu, makul ölçekte konut, kamu kaynaklarını altyapıya aktarmak, alt yapı-üst yapının çevre ile ilişkisi, köy konut tiplerinin geliştirilmesi, kamu lojmanları gibi temel başlıklar benimseyen V. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise, 2981 sayılı Gecekondulu Affı Yasası'nın izinden yürüyerek, gecekondulara hizmet götürmek ve bunları yasallaştırmak politikası izlenmiştir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, finans kaynaklarının kullanımı, alt gelir grupları için küçük konut, belediyeler eliyle konut üretimi gibi konular üzerinde yoğunlaşırken, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, uygun finansman modelleri, merkezi-yerel yönetim koordinasyonu, gecekonduyu sorunu, konut teknolojisinde gelişmeler, afetler gibi konulara odaklanmıştır. Bununla beraber, VI ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, gecekondulaşmaya karşı güçlü bir tavır benimsenmediği görülmektedir.

2001-2005 dönemini içine alan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, alternatif finansman modelleri, şehirsiz alanlarda bilimsel esaslara dayalı arsa sunumu, etkin denetim, kamu

kaynaklarının alt yapı için kullanımı, kaçak yapılaşma ve gecekondulaşmayı önleme, yapı denetimi, çevresel, doğal, tarihi dokunun korunması gibi konuları kapsamaktadır. Yine de, konut politikaları konusunda bu planda da güçlü bir yaklaşım hissedilememektedir (Özden, 2008). Bu plan döneminde de konut açığı sürmüştü, afet konusu önem kazanmış ve yer seçimi kriterlerine uygun olan alanlarda kentleşme ve konut yapımının önemi devam etmiştir.

Konut sahipliğini teşvik etmek ve alt gelir gruplarının konut sorununu çözmek amacıyla alternatifli finansman modellerinin geliştirilmesi, yapı denetimi, inşaat kalitesi, planlı kent ve konut çevreleri oluşturulması, zorunlu afet sigortası, altyapısı hazır arsa üretimi, konut ve kentleşmeye ilişkin coğrafi bilgi sistemlerine dayalı veri tabanı geliştirilmesi sektörün ana konularını oluşturmuştur. (Peynircioğlu; Sarıtaş, 2007: 1)

2000’li yıllarla birlikte artan ve büyük bir rant kapısı açan lüks konut üretiminin, şehir makroformlarına bazı olumsuz etkileri olmuştur. Şehir içinde site ve rezidans benzeri yapılanmalar için uygun yer bulamayan, temiz hava ve yeşil alana erişmek veya trafik gürültüsünden kaçış gibi nedenlerle kent dışında inşa edilen lüks konutların bir bölümü su havzaları veya orman alanlarının içinde yer seçtikleri için bu konularda yargıya da intikal eden büyük tartışmalar yaşanmıştır.

Ülkemizde konut ve kentleşmeye ilişkin olarak halihazırda izlenen politikanın ifade bulabileceği en temel kaynak, katılımcı bir süreç ile Komisyonlar şeklinde çalışılan ve raporlar oluşturulan Kalkınma Planlarıdır. Ancak IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, diğer planlarda yer aldığı şekilde konut sektörüne ilişkin bir başlık veya izlenecek konut politikalarına ilişkin bir ifadeye rastlanmamaktadır. Bu durum da konut politikalarının oluşturulma süreci hakkında belirsizliğe neden olmaktadır.

Kalkınma Planlarında konut politikalarının yeterince yer bulamaması ve son kalkınma planında “konut”un tamamen dışarıda bırakılmış olmasına da bağlı olarak, planlama sistemi içinde konut, bugüne kadar dikkate alınan bir unsur haline gelmemiştir. Belirgin bir konut politikası ortaya konulmamış olması nedeniyle, planlama hiyerarşisi içinde konut politikasının mekânsal yansımalarını da izlemek mümkün olamamaktadır. Bu

nedenle Türkiye’de konuta ilişkin gelişmelerin, değişen yasal ve yönetsel yapılanmaların mekan üzerinde ne gibi oluşumlar meydana getirdiği dönemsel olarak erken Cumhuriyet döneminden günümüze kadar olan süreç içerisinde Bölüm 4.2.’de ele alınacaktır.

4.2. KONUT ALANINA DEVLET MÜDAHALESİNİN DÖNEMSEL İNCELEMESİ

4.2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi (1923-1950)

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki zorlu dönemde bile, devletin köy evlerinin yapımına verdiği önem, Birinci Dünya Savaşı başladığında konut sorununu çözmek amacıyla Evkaf Arif Hikmet ve Kemalettin Beyin tasarladığı dört tane iki katlı örnek ev yaptırılması (Sözen, 1996: 102) ile kendisini göstermiştir. Kurtuluş Savaşı’nda yakılan köylerin yeniden yapılması için 13 Ekim 1923’de “İskan ve İmar Vekaleti”ni kurması ile çıkarılan Köy Kanunu’nun ardından Halkevi Trakya Göçmen Evleri, Bursa’da İkizce ve Karacaoba göçmen köy evleri gibi toplamda 64’ü bulan köy yapımına başlanmıştır. Köylerin yapımında görev, İskan ve İmar Vekaleti’nin kapatılmasının ardından İçişleri Bakanlığı’na devredilmiştir.

Ankara’nın başkent olarak ilan edilmesinin dışında Cumhuriyet’in ilk yıllarında hem tarım toplumu olunması hem kentleşme hızının düşük olması nedeniyle konuta yönelik belirgin bir kaynak ayrımı söz konusu olmamıştır. Konut ile ilgili belirgin ilk girişim 1926 yılında Erzurum’da yaşanan büyük deprem sonrasına dayanmaktadır. Bu döneme denk gelen zaman zarfında Atatürk’ün isteği ile kurulan Emlak ve Eytam Bankası, ülkenin imarı için yapı sektörüne kredi vermeye başlamıştır.

Başkent Ankara’ya gelen bürokrat ve memurların konut ihtiyacı dönemin konut politikasını memur konutlarına yöneltmiştir. 1925’de çıkarılan 586 sayılı yasayla memurlara kooperatif kurmaları için avans verilmiş ve belediye başkentin ilk projesi olan Yenişehir’de 198 konut yaptırmıştır. Vakıflar Baş Müdürlüğü de memur konutları üretmiş ancak lüks ve üst gelir gruplarına yönelik olmuştur. Müdürlük Güney Doğu Mahallesi’nde sosyal konut üretirken, Ziraat Bankası Adakale sokakta, Devlet

Demiryolları hat boyunca lojmanlar ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ulus'ta kira ve Vakıf apartmanları yaptırmıştır.

Yeni başkentte, Cumhuriyet ve devlet sisteminin sürekliliğini sağlamak için memurlara kiraladıkları özel konutlar için %80 oranında bir kira yardımının yapıldığı 1927 başlarında memurların konut sıkıntısı hafifletilmiştir.

1928 yılında 1352 sayılı yasayla memur konutları yapımı amaçlanmıştır. Aynı yıl mimar H. Jansen kazandığı Ankara imar planı yarışmasında, dar ve orta gelir grupları için Bakanlıklar'ın batısında 3.000 konutluk memur sitesi ile Akköprü'de amele mahallesi önermiştir. Alt-orta ve orta gelir grupları Eski Kent konut bölgesi Sıhhiye'de ve Cebeci'de düşünülmektedir. 1930'larda konut gelişmesine öncülük eden kooperatifler Bahçelievler'de, Güvenevler'de, Kavaklıdere'de konutlar üretmişlerdir (Pulat, 1992: 327).

1920'li yılların sonunda mimarlık uygulamalarında Türk mimarlar devreye girmiştir. 1926 yılında Zonguldak'ta Maden kömür işletmelerini kuran İş Bankası, işçilerin yaşam seviyesini yükseltmek işini programının ilk sırasına almış, havzadaki kuruluşlar kendileri için bir şey yapmadan işçiye duş yerleri, sıhhi ve ucuz aş evleri, yatakhaneler, sinema, amele çocuklarına mektep, çocuk bahçesi, orman parkı vs. yaptırmış ve içtimai yardım teşkilatı kurmuştur. Mimar S. Arkan planladığı bu konutlarla ilgili olarak "Halk evinden başlayan ilk Türk mimarlık hareketi şehir içinde ve civarında yeni ve modern Türk mahalleleri ortaya çıkarmıştır" (Arkan, 1935 Aktaran: Alkışer; Yürekli 2004: 4) demektedir.

1929'da yaşanan krizin hemen ardından inşaat şirketlerinin iflas noktasına geldiği ve inşaat kesiminin can çekişmekte olduğu 1930'ların ilk yarısında konut üretimi bireysel, küçük üretici tarzı ile gerçekleştirilmektedir.

1930 yılında, konut üretim sürecini bir belirli bir kamusal göreve dönüştüren 1580 sayılı Belediye Yasası ve konut üretiminde yaşam kalitesi arayışlarının ilk belirleyicisi olarak kabul edilebilecek olan 1593 sayılı genel Sağlık Yasası gibi tüzel düzenlemeler dikkat çekmektedir. Cumhuriyet'in ilk yılları olarak değerlendirilen bu süreç kurumsallaşmış

bir üretim sürecini değil küçük ölçekli ve bireysel gereksinimleri karşılama amaçlı konut üretimi ya da yap-satçı örnekleri barındırır (Tekeli, 1996: 12).

1580 sayılı yasanın 15. maddesi ile vurgunculuğun önüne geçilmeye çalışılarak, belediyelere yapı malzemeleri için fabrikalar kurmak; ucuz belediye konutları yaparak kiraya vermek ve belediyenin gelişme alanlarında arazi satın alıp düzenleyerek inşaat yapmak isteyenlere satmak görevleri verilmiştir. Konut ve arsaya ilişkin görevler ise belediyenin isteğe bağlı görevleri arasında sayılarak belediyenin ancak zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, gelirleri de yeterli ise, bu işler için kaynak ayırabileceği belirtilmiştir. Belediyelerden kiralık, ucuz konut üretmeleri beklenmektedir.

Üretimin örgütlenmesi ise 1935 yılında, Ankara'da Bahçelievler Konut Kooperatifi'nin kuruluşu ile gerçekleşmektedir. Ankara'nın imarında önemli bir nokta olan ve 1936 yılında Emlak ve Eytam Bankası'ndan alınacak kredi ile yapılacak 150 konuttan oluşan birim için Banka, bir yapım şirketine ihtiyacı olduğunu açıklamış ve 1937 yılında Emlakbank Yapı Ltd. Şirketi kurulmuştur.

1940'da başlayan İkinci Dünya Savaşı, Türkiye ekonomisindeki dengeleri bozarken, sanayileşme çabalarını da durdurmuş, nitelikli eleman sıkıntısı, üretim ve verimliliğin düşmesine yol açmış, tarım ürünleri fiyatlarında ise artışlar yaşanmıştır. İnşaatlarda çalışacak emek işgücü silahaltına alınmış, çimento, demir gibi malzemeler ise ordunun ihtiyaçlarına ayrılmış olduğundan Emlakbank Yapı Ltd. Şirketi'nin de faaliyetleri aksamıştır. Bu olumsuz koşullar 1940'da yürürlüğe giren 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu ile kiralar dondurulmuştur. Milli Korunma Kanunu ile başlayan kira denetimleri de aslında tek başına konut sorununa bir müdahale değil, yasa ile birlikte ele alındığında savaş koşullarından yararlanarak haksız kazanç peşinde koşanlara topyekun bir engelleme, yoksullukta hakçılığı sağlama girişimidir.

Savaş yıllarında özel sektörün önemli ölçüde sermaye birikimi yarattığı ve işçi sayısını arttırdığı Türkiye'de (Güzel, 1998: 397) yeni sosyal projeler ve konut alanlarında da çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. Sendikalar, Sosyal Sigortalar Kurumu, İmar ve

İskan Bakanlığı, Emlak ve Eytam Bankası konut kooperatiflerini desteklemeye başlamıştır (Türkoğlu, 1991 Aktaran: Alkışer; Yürekli 2004: 5). Kamunun doğrudan yaptığı ya da kredilerle desteklenen örneklerde çok katlı yapılar hedeflenmemiştir. Milli mimarinin ilk vasat denemesi kabul edilen Saraçoğlu Evlerinde ve çok sayıda çeşitli kooperatif girişimlerde yapılaşmalar genelde iki kat yüksekliğindedir (Balamir, 1994: 29).

1944 yılında çıkarılan 4626 sayılı Memur Konutları Yasası ile memur konutları yapmak devletin görevleri arasına alınmış, Bayındırlık Bakanlığı bu görevi üstlenmiştir. Bu yasayla Ankara'da 1944-1946 arasında 400-450 konutluk önemli bir toplu konut uygulaması olan Namık Kemal Mahallesi (Saraçoğlu Memur Evleri) kurulmuştur. Cumhuriyet tarihinin bu ilk büyük toplu konutunu Emlak ve Eytam Bankası, kendi şirketi olan Emlakbank Yapı Ltd. Şirketi eliyle gerçekleştirmiştir. 450 konut, bir ilkokul, bir gazino, bir yönetim binası, dükkanlar, oyun alanları, yollar ve teknik altyapısı ile 1946 yılında tamamlanan ve yerleşime açılan Ankara Saraçoğlu Mahallesi Maliye Bakanlığı konutları, hem Emlak ve Eytam Bankası'na, hem de kurulduğu 1937 yılında kurulduğundan bu yana büyük bir proje üstlenerek kendini gösterememiş olan Emlakbank Yapı Ltd. Şirketi'ne büyük bir prestij sağlamıştır. Banka ve Şirketinin kamu yapılarının inşaatında sık sık görev almaları ve önlerinde yeni bir dönemin açılması bu projenin ardından olmuştur (Aydın, 2003: 139).

Resim 4.1: Saraçoğlu Mahallesi Konutları



Kaynak: www.mimarlikmuzesi.org (Fotoğraf: Doğan Hasol)

Geleneksel Türk evinden etkiler taşıyan ve P. Bonatz'ın tasarladığı bu konutlar, yaklaşım biçiminin yüzeysel kaldığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Alsaç, 1993: 112). Bakanlığın yaptığı memur konutları çok sınırlı kalmıştır. Bu dönemde devletin konut politikaları memurlar ve Balkanlardan gelen göçmenler için konut yapımı ve memur kesimini korumak amacıyla kiraların dondurulması şeklinde özetlenebilir. İmar planında yer alan dar gelirli kesime yönelik mahallelerin kurulamaması ve konut sorununa ait başka çözümlerin geliştirilememesi sonucu dar gelirli kesim kendi çözümünü üretmiştir (Pulat, 1992: 327).

Çalışmanın bu kısmına kadar yürürlüğe girdiği belirtilen yasalar ve kazanılan deneyimler 1923-1946 yılları arasında konut politikalarının Ankara kenti üzerinden belirginleştiğini göstermektedir.

1945'ten sonra İstanbul'un da gelişimi hızlanmış ve önem kazanmıştır. 1947 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası Belediye ile ortak bir şirket kurmuştur. Bu kuruluş Mecidiyeköy'de 28, Haseki'de 26, Koşuyolu'nda 417 konut inşa etmiştir. 1948 yılında

16. I. Saka hükümeti Zeytinburnu ve Mecidiyeköy'deki kamu arazilerinde Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın konutlar yapacağını ve gecekonduların sakinlerine dağıtılacağını bildirmiştir (Pulat, 1992: 327).

Başlangıçta Ankara'ya özgü olan konut sorunu özellikle İstanbul ve Ankara'yı sarmaya başlayan gecekondular olgusu ile hemen harekete geçilmesini gerektiren bir husus haline almıştır. Türkiye'nin gelişmekte olan kentlerinde hala kalıcı bir çözümün getirilemediği gecekondular olgusunun hakim olduğu bu dönemi Şenyapılı şöyle açıklamaktadır:

“1947 yılı başında artık “gecekondular sorunu” diye bir olgu yer almaya başlamıştır. İstanbul ve Ankara'nın başını çektiği gecekondular olgusu, ekonomik mekandaki marjinalleşmenin fiziki mekana yansımaları olarak değerlendirilmektedir” (Şenyapılı, 1998: 302).

Marshall Planı'nın ürünü olarak kırdan kopan ve sanayileşmesini gerçekleştirememiş kentlere gelen niteliksiz işgücünün ilk barınakları olarak, Ankara'da Altındağ'ı, İstanbul'da tarihi surları mesken tutmuşlardır. Mahalle ölçeğinde gecekondular ise İstanbul'da Zeytinburnu'nda gerçekleşmiştir (Aydın, 2003: 142). Burada gecekonduların temel gerekçesi, Belediye İmar Müdürlüğü'nün talimatnamesi doğrultusunda, örgütlü ve orta sanayilerin bu civarda yerleşmesi, hemen bitişiğindeki Kazlıçeşme'de deri işleme tesislerinin konuşlanmasıdır. Böylece bu alanlarda doğabilecek işgücü talebine yakın olacaktır.

Zeytinburnu toprakları o dönemde küçük çaplı tarımsal ve hayvansal üretimin yapıldığı, mülkiyet durumu oldukça karışık ve Vakıflar denetiminde olan bir arazi parçasıdır. Denetimin zayıf olduğu bu alanda gecekonduların, çevredeki sanayinin patronları, avans vererek teşvik etmekte, işçilerin barınma ve ulaşım sorununu ucuz yoldan çözerek dışsallık sağlamaktadır (Şenyapılı, 1998: 302).

22 Ağustos 1946'da ilk kurulduğunda, halkın konut girişimlerini desteklemek ve yetimlerin haklarını korumak gibi iki temel amacı olan Emlak ve Eytam Bankası'nın tüzel kişiliğinin sona erdirilip bankacılık işlemlerinin durdurulmasının ardından ve 1 Eylül 1946'da yeni Emlak Kredi Bankası'nın kurulması da dönemin önemli

olaylarındandır. Emlak ve Eytam Bankası'nın, yalnızca sahip olduğu arsalar üzerinde konut üretebilecek bir banka olarak sınırlandırılması konut üretiminde yetersiz olmasına yol açmışken (Aydın, 2003: 141) yeni banka sadece kendisine ait değil başkalarına ait arsalar üzerinde de konut yapabilecektir. Kuruluş yasasında güçlü olan vurgu konut yapıcılığı üzerine olan Banka, bankacılık faaliyetlerinden çok, güçlü bir konut yapıcısı ve Türkiye'de toplu konut üretim sürecinin ilk örgütleyicisi olarak ortaya çıkmaktadır.

1948 yılında çıkarılan 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu, kentsel gelişmenin arsa spekülasyonuna yol açmasını engelleme yönünde bir girişim olarak ortaya çıkmış olup, Yasa ile belediyeler Hazine arazilerini vergi değeri üzerinden 10 yılda 10 eşit taksitte ödeyerek alıp, evi olmayan ve kendisi için ev yapacak olanlara devredebilme hakkı kazanmıştır. Evlerin yapımına bir yıl içinde başlanıp iki yıl içinde de bitirilme koşulu getirilerek aksi halde belediyenin arsayı geri alacağı belirtilmiştir. Bu alanlarda ev yapacak olanlara Emlak Kredi Bankasından, yapım bedelinin %5'ini geçmemek üzere kredi verilmesi de yasada yer alan düzenlemelerdendir (Aydın, 2003: 143).

4.2.2. Çok Partili Döneme Geçiş ve Liberal Ekonomi Dönemi (1950-1980)

Konut sıkıntısının hızlı kentleşme ile İstanbul başta olmak üzere ülke genelinde yoğunlaşmaya başladığı ve tek parti iktidarının sona erdiği 1950'lerde liberal söylemler ile başa gelen Demokrat Parti (DP), İstanbul'da hızlı ve yoğun altyapı, imar faaliyetleri başlatmıştır. Ankara'da memurlara yapılan kira yardımının sonlandırıldığı bu dönemde iktidar ilgisini tekrar İstanbul'un imarına yoğunlaştırmıştır. Söz konusu faaliyetler, kenti bugün hala izleri görülen ve plansız gelişmenin yoğunlaştığı bir odak haline getirmiştir. Kent toprağı, haksız kazançların elde edildiğı, rantın ve vurgunculuğun yoğun olduğu bir plansız kentleşme pratiğine konu olmuştur.

Emlak ve Kredi Bankası da bu dönemde yoğun bir faaliyet döneme girmiştir. 1954 yılında yaşanan döviz sıkıntısı ve yüksek enflasyonun etkisiyle DP devletçiliğe doğru bir dönüş gerçekleştirmiştir. İnşaat kesiminde özellikle konut inşaatında ve İstanbul'un imarında Emlak Bankası'nın rolü artmaya başlamıştır.

1950'li yıllarda hızlı kentleşmenin getirdiği konut sorununun bir bölümü gecekondulaşma ile, orta sınıftan konut sorunu ise, çok katlı yapılara izin veren yasal düzenlemeler sonucu apartmanlaşma ve yeni planlı kentsel alanların yaratılması ile önlenmeye çalışılmıştır. Yeni planlı alanlar yetersiz de olsa, önemli bir çabayı göstermektedir. Kentsel ölçekteki çok katlı konutları da içeren K. A. Aru'nun tasarladığı 1954'teki Dördüncü Levent Yerleşmesi ilk uydu şehirdir. 1958 yılında E. Menteşe grubunun tasarladığı Ataköy ise apartmanlardan oluşan en önemli girişimdir (Sözen, 1996: 102).

1949 sonu 1950 yılı başlarında İstanbul'da başlayan gecekondu yıkımları, hemen ardından yerini İstanbul'un imar operasyonlarına bırakmıştır. Mart 1953'de İstanbul'daki konut sıkıntısını hafifletmek üzere Emlak Bankası'nın 1.950 birim konut yapması kararlaştırılmıştır. Bu kararın ardından İstanbul'da Levent Projesi içinde 1.374, Ataköy I'de 662 ve Ataköy II'de 852 konutun yapımına başlanmıştır.

Resim 4.2: Ataköy'de 1950 ve 1960 Sonrası Yapılaşma



Kaynak: www.wowturkey.com (Fotoğraf: Yılmaz Bukteli)

Ataköy'deki geniş alanın, 1950'lerin sonundan 1960'ların ortalarına kadar inşa edilen kesimi, Türkiye'nin en başarılı konut uygulamalarından bazılarını barındırır. O yılların İngiliz tasarımlarına benzerlikler belirgindir. Yapıldığı yıllar için yapım kalitesi ve iç mekan organizasyonu bağlamında lüksü temsil ettiğini söylemek mümkündür. Ataköy I. ve II. kısımların mimari açıdan taşıdığı önem, *Architectural Guide to Istanbul* başlıklı eserde (Batur, 2006) I. ve II. Kısımlar İstanbul'un kimliği oluşturan mimari dokunun saklanması gerekeni olarak yer almaktadır. Bu alanın sosyal tesisleri ise bugün artık yıkılmış olan Ataköy Plaj Tesisleri ile A, B ve C Motelleri ve kamp alanından oluşmuştur; yerleşme içerisinde ayrıca Osmanlı Dönemi Baruthane Tesisleri'nin parçası olan bazı tarihi yapılar halen mevcuttur.

Aynı dönemde, İstanbul Belediyesi, Levent Çiftliğini konut yapılması için Emlak Kredi Bankası'na devretmiş, Banka da aynı yıl burada 400 konut yapımını programına almıştır. Levent projesi, Emlak ve Kredi Bankası'nın gerçekleştirdiği ilk önemli ve büyük ölçekli projedir (Aydın, 2003: 144). Levent Mahallesi, İstanbul'un ilk uydu yerleşimlerinden biri olarak, kentin kırsal doru uzanan aksları üzerinde, Dünya'daki örnekleri esas alınarak tasarlanmıştır.

Resim 4.3: 4. Levent Yerleşimi



Kaynak: www.mimarlikmuzesi.org (Fotoğraf: Doğan Hasol)

Bugünkü Levent semtinin çekirdeğini oluşturan Levent'in ilk kısım evlerinin yapımına, Emlak Kredi Bankası toplu konut projeleri çerçevesinde 1947 yılında başlanmış, birinci mahalle 1951'de bitirilmiştir. Üç mahalleli birinci Levent ve dördüncü Levent olarak iki ayrı dönemde yapılan yerleşimin proje müellifi, Prof. Kemal Ahmet Aru ve Rebii Gorbon' dur. Planlama çalışmalarına 1947'lerde başlanmış, bu alanda 700 bahçeli evden oluşan bir plan önerilmiştir. 4.Levent ise, 1.Levent'ten farklı bir kavramla geliştirilmiştir. Bu bölgenin daha belirgin şehir görüntüleri verecek bir tarzda planlanması, böylece ileride şehirle bütünleşmesinin sağlanması amaçlanmış ve farklı bir toplu konut mimarisi uygulanmıştır. Hazırlanan projeler sonucunda, dört kısımdan ve 1.360 konuttan oluşan mahalle, 1947 ile 1958 yılları arasında inşa edilmiştir (Özkan, 2006: 44).

Harita 4.1: 1., 2., 3. ve 4. Levent Mahalleri Vaziyet Planı



Kaynak: Emlak Kredi Bankası Arşivi'nden aktaran Özkan, 2006: 47

Dört bölümden oluşan yerleşme için hazırlanan 1/2000 ve 1/1000 ölçekli planlamalarda genel olarak bir bütünlük sağlandığı görülmektedir. Ancak yerleşmenin arazi ile ilişkisi, yoğunluk, sosyal alanlar ve konut tiplerinin dağılımlarına bakıldığında farklı yaklaşımların izlendiği anlaşılmaktadır. Bu farklılığın nedeni, ilk mahallenin yapılmasının ardından diğerlerinin uygulanacağını tam olarak bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden Levent'teki dört mahallenin tasarım sürecinde çalışmaların aşamalar halinde etap etap yapıldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

I. Levent'in ardından II., III., IV. Levent Evlerinin hızla İstanbul İmar Ltd. Şirketi tarafından yapıldığı ve talep sahiplerine satıldığı görülmektedir. Konutların aşamalar halinde yapılması, her yeni aşamada talebin biraz daha artmasını sağlamıştır. Çünkü konutlar bitip içlerine yerleşildikçe, hem bölge canlanmaya ve değer kazanmaya başlamış, hem de üretilmiş konutların kalitesini kanıtlamaya olanak yaratmıştır. (Güvenç; Işık, 1999: 157).

Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın bu çalışmaları konut açığını karşılamaktan uzak ve konutların büyük, lüks ve yüksek maliyetli olması nedeniyle eleştirilmiştir. 1958 yılında Levent inşaatlarının tamamlanmasının hemen ardından kurulan İmar ve İskan Bakanlığı, konut sorununun çözülmesi için kendine bağlı yönetim birimlerini seferber etmiş, yıkımlardan sonra ev yapmanın yanı sıra toplu konut, gecekondü önleme bölgesi, evini yapana yardım gibi uygulamalar gerçekleştirmiştir. 1980'lerde Bayındırlık Bakanlığı ile birleştirilen İmar ve İskan Bakanlığı'nın 1968'de Lodumlu'da, 1969'da Etlik'te kurulan üretim evlerinde, 1968-1972 döneminde prefabrik yöntemle 14 bine yakın ahşap ve hafif beton konut üretilmiştir (Alsaç, 1993: 112).

Yeni iktidarın büyük kentlerde yarattığı çekicilik, tarımda makineleşme ile boşa çıkan işgücü, genişleyen altyapı yatırımları ile kentlerde doğan emek ihtiyacı, hızlı kentleşme olgusunu yaratarak, konut sorununun doğuşunu da hızlandırmıştır. Artan istemi karşılayacak yeterlikte olmayan konut yığını karşısında yoksul göçmenler, kendilerine uygun çözüm olarak gecekondü tipi konutları üretmişlerdir. 1953'de çıkarılan 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası ile de bir yandan yapılmış gecekondular bağışlanıp, diğer yandan yeni yapılacak gecekondulara göz yumulmayacağı belirtilmektedir.

1956'da kabul edilen 6785 sayılı İmar Yasası ile imar işlerinin yürütülmesi ve denetlenmesi yetkisi belediyelere verilirken, 6 katlık yapı izinleri 9 kata çıkarılmaktadır. 6380 sayılı Kamulaştırma Yasası ile de kamulaştırma kararlarında belediye encümeni yetkili kılınarak, kamulaştırılacak taşınmazın değerini encümenin seçeceği komisyonların belirleyeceği kararlaştırılmıştır (Alada, 2001 Aktaran: Aydın, 2003: 146).

6785 ve 6380 sayılı bu iki yasa ile İstanbul'da geniş çaplı yıkma ve yeniden yapılaşma hareketleri ivme kazanmış ve yüksek apartmanların yapımına girişilmiştir. İstanbul'un bir rant alanına dönüşmesinde bu tarihin ve bu yasaların önemli bir payı olduğunu söylemek mümkündür.

Menderes'in özel bir önem verdiği İstanbul üzerinde Kamulaştırma Yasası'nın da etkin kullanımı ile 1956'da başlatılan imar hareketlerinin, plansız, programsız, hiç bir ilkeye dayanmayan keyfi uygulamaları 1950'lerin sonlarına değin sürdürülmüş, bu durum TBMM'de ve İstanbul halkı arasında eleştirilere ve tedirginliğe yol açmıştır. Ne zaman nerelerin yıkılacağı, nerelerin satılıp nerelerin imara açılacağı belediye meclisi tarafından bile bilinemeyen İstanbul'da, bu yıkarak, kazarak, satarak yürütülen faaliyetler, İstanbul'un talanına ve Menderes'in çöküşüne etkide bulunmuştur. Sonuçta, 1958 yılı Demokrat Parti'nin hızlı bir çöküş dönemine girdiği yıldır (Aydın, 2003: 147).

1958'de çıkarılan 7116 sayılı yasa ile bu talanın tekrarlanmaması amaçlanmıştır. Aynı dönem kurulan İmar ve İskan Bakanlığı'nın yasasında, ülkenin yapısına uygun konut politikası temellerini belirlemek ve uygulanmasını sağlamak görevi yer almaktadır. Böylece konut ve kentleşme konuları arasında bir koordinasyon sağlanmıştır. Bakanlığın bağlı kuruluşlarının Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası ve Emlak Kredi Bankası olarak belirlenmesi bu görüşü güçlendirmektedir.

Bakanlığın kuruluşu ile konut konusuna yaklaşımda artık bir hükümet politikasının belirlenmesi ve konuta bir kamu hizmeti olarak bakılması düşüncesi doğmuştur. Bu doğrultuda, Bakanlığın merkez örgütlenmesinde Mesken Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Genel Müdürlük, konut konusunda sorun alanlarını belirleme, uzun erimli konut programları yapma ve konut üretme gibi çok yönlü görevlerle donatılmıştır.

Daha önceleri yalnızca doğal yıkımlar, büyük felaketler nedeniyle konut üreten Devlet, artık kent, kasaba ve köylerin sağlıklı, dayanıklı ve ucuz konut gereksinimini karşılamak, kötü durumdaki konutların iyileştirilmesi ya da ortadan kaldırılmasını sağlamak, toplu konut yapıcılığını özendirmek ve yardım etmek, konut kooperatiflerine toplu konut üretiminde destek olmak ve konut üretim sürecini denetlemek gibi kamusal bir politika alanı oluşturmaktadır.

Bakanlığın bağlı kuruluşu haline getirilen Emlak Kredi Bankası'nın konut kredisi konusundaki işlevleri, bu yasa ile Bakanlığın yetki alanına girmektedir. Bundan sonra Banka konut kredisi verirken, Bakanlığın belirleyeceği koşullarla ve onun denetimi altında çalışacaktır.

1945-1960 yıllarına kadar Sosyal Sigortalar Kurumu ve Türkiye Emlak Kredi Bankası olanaklarını orta ve üst kesim bürokratlar kullanabilmiştir. Sosyal konut standartlarının 40 ve 60 m²'ye düşürülmesi, vergi muafiyeti, kredi süresinin uzatımı gibi önlemler bile konut arzını geçeköndü talebine yaklaştırmaya yetmemiştir (Arslan, 1989 Aktaran: Aydın, 2003).

1960 Mayıs'ında yönetime el koyan ordu, DP'yi ve partinin ileri gelenlerini görevden uzaklaştırırken, belediye başkan ve meclisleri de bundan pay almışlardır. Banka için ise bu tarihin önemi, Ankara ve İstanbul'da yapılacak subayevleri projelerinin sorumluluğunu (çıkartılan bir yasa uyarınca) almasıdır. İstanbul'da V. Levent Evleri projesini ekonomik ve siyasi kargaşa ortamında gerçekleştiremeyen Banka, 956 birim konut 24 birim dükkan yaparak askeriyeğe vermiştir. Ankara'da ise 600 konutluk subay evlerinin yapımını gerçekleştirmiştir. (Güvenç; Işık; 1999: 136)

Ankara'da bunun dışında 1978 yılında Kooperatif Kanunu'na göre kurulan, Türkiye'deki en büyük konut kooperatifi birliğini (Kent-Koop) Ankara Belediyesi organizasyon, arazi ve alt yapı bakımından desteklemiştir. Bu dönemde toplam konut üretimi içinde konut kooperatiflerinin katkısı ise %6'dır (Türkoğlu, 1991 Aktaran: Alkışer; Yürekli 2004: 8).

4.2.3. 1980 Sonrası Yeniden Yapılanma Dönemi

12 Eylül 1980 tarihi Türkiye için yeni bir dönüm noktası olmuştur. Bu tarihten sonra gerek ekonomide gerekse siyasette önemli kırılmalar yaşanmış, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmiştir. Daha az özgürlükçü olarak hazırlanan Yeni Anayasa, 1961'e göre konut sorunu konusunda daha kapsamlı düzenlemeler içermektedir.

Anayasa'dan önce, 1981 yılında henüz askeri yönetim iş başındayken, konut alanında bazı çalışmalar başlatılmıştır. Bu tarihte, 2487 sayılı Toplu Konut Yasası'nın yürürlüğe girdiği görülmektedir. 30 ay kadar yürürlükte kalmasına karşın bir türlü uygulanamayan bu yasa, düşük ve orta gelirli kesimin konut ihtiyacını toplumsal ve toplu (büyük ölçekli) konut girişimleri ile çözmeyi hedeflemiştir.

Bunun üzerine, 1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ), yeni dünya düzeni içerisinde yer almaya çalışan Türkiye'nin yeniden ivme kazanan hızlı kentleşme sürecinde gittikçe artan konut sorununa bir çare olarak düşünülmüştür.

1980'lerin yeni ekonomik düzeninde alım gücünü iyice yitiren dar ve sabit gelirli ve emeği ile geçinen kesimler için konuta ulaşmak gittikçe zorlaşmıştır. Kentler, özellikle de büyük kentler gecekonduyla çevrelenmiştir. Yetersiz altyapıları, sunulamayan kentsel hizmetleri ve kentle bütünleşemeyen toplulukları ile öteden beri zaten sorun olarak algılanmakta olan gecekonduculardan, ancak düzenli ve denetim altına alınmış alanlarda toplumsal konut sunulmasıyla baş edilebileceği düşünülmektedir.

12 Eylül yönetiminin 1981 yılında çıkardığı ilk Toplu Konut Yasası (2487 sayılı yasa), bir toplu konut fonu kurularak genel bütçenin %5'inin bu fona aktarılmasını düzenlemektedir. Fondan kredi biçiminde yararlanabilme koşulu olarak toplu konut ve büyüklüğü brüt 100 metrekarenin altında, ucuz toplumsal konut olması gerekmektedir. Konutlar büyüdükçe kredi koşulları zorlaştırılarak caydırılmaya çalışılmaktadır. Konut üretiminde parsel düzeyinden, ada düzeyine, 750-1.000 konut içeren büyük konut projelerine doğru bir geçiş önerilirken, küçük üreticiyi çevrim dışı bırakmaktadır. Kredilendirmede faiz oranları ve geri ödeme sürelerinin belirlenmesinde, konutun büyüklüğü kadar, projelerin gerçekleşeceği kentlerin büyüklüğü de göz önüne

alınmaktadır. Nüfusu yarım milyonu aşan kentlerde yapılacak toplu konutların krediden yararlanma koşulları ağırlaştırılırken, nüfusu 30 binin altındaki kentlerin toplu konut girişimleri, savurganlık olacağı düşüncesiyle yasanın ilgi alanından dışlanmıştır. Böylece yasada kentleşmenin yönü, orta büyüklükteki kentlere çevrilmek istenmiştir. Yasa ile, Devlet'in konut yatırımlarına artık verimli bir alan olarak yaklaştığı görülmektedir (Aydın, 2003: 155).

Bugünün koşulları da dikkate alınarak düşünüldüğünde bu yasanın belki de uygulanmasını engelleyen kısmı, toplu konut kuruluşları olarak tanımlanan üreticiler arasında özel kesimin yapım şirketlerinin yer almaması olduğunu söylemek mümkündür. İkinci Toplu Konut Yasası 2 Mart 1984 tarihinde 2985 sayılı ile yürürlüğe girmiştir. İlk yasa ile oldukça farklı bir çizgide düzenlenen yasada Emlak Bankası sıradan bir ulusal banka gibi rol almakta, konut fonu tümüyle bütçe dışında ve bütçe dışı kaynaklardan beslenen bir fon olarak, Merkez Bankası hesabı biçiminde düzenlenmektedir. Banka İdare ile kredi talep eden arasında bir aracı konumundadır.

1984 Toplu Konut Yasası normal olarak anlaşılan kavramıyla sosyal konut politikasını amaçlamamış ve bu nedenle gecekonduların önleme bölgelerinde kamu konutları yaygınlaşmamış tam tersine kiralık kamu konutları, yeni yatırımlara gelir sağlamak için kiracılara satılmıştır. Birçok gecekondular da tapu senedi verilerek yasallaştırılmıştır (Özüekren, 1991: Aktaran: Alkışer; Yürekli 2004: 10). Bu da konut sahipliğinin özellikle 1980'lerden sonra önemli bir gelir aracı olduğunu göstermektedir.

İkinci Toplu Konut Yasası'nın yürürlüğe girdiği tarihlerde Emlak Bankası'nın ana statüsü de değişime uğramıştır. Kasım 1984 tarihli değişiklikle Bankanın 1946'da birinci sırada yer alan konuta ilişkin görevleri ikinci plana atılarak, ilk sıraya "Her türlü bankacılık işlemleri yapmak, menkul kıymetlerin alım satımı ile uğraşmak" maddesi yerleştirilmiştir. İkinci maddede düzenlenen konut üretim işlevi, ticari amaçlı ve toplumsal amaçlı olmak üzere ayrılarak düzenlenmiştir. Düzenleniş tarzından, bu tarihten sonra Banka'nın ticari amaçlı konut üretimine ağırlık vereceği anlaşılmaktadır. Çünkü, ilk fıkrada ticari amaçlı konut üretimi koşulları belirlenmiş ve Banka'nın

mülkiyetindeki arsalar üzerinde üreteceği bu tür konutları, piyasada geçerli fiyatlar üzerinden satacağı belirtilmiştir. Banka'nın sahip olduğu arsaları üzerinde toplumsal konut yapması artık söz konusu değildir (Güvenç; Işık, 1999: 242).

1986 yılı sonlarında Emlak Bankası konut finansmanı konusunda yeni bir görev yüklenmiştir. Bankada açılan Konut Edindirme Yardımı (KEY) hesaplarında, memur ve işçiler ile bunların emeklileri adına biriken paraları 6 ay vadeli ve %50 faizle nemalandırmıştır. (Kömürlü, 2006; 172)

Banka, 1 Eylül 1946'dan, Türkiye Emlak Kredi Bankası Anonim Ortaklığı adı altında yeniden yapılandırıldığı 1988 yılına kadar Ankara: Yenimahalle ve Telsizler, İstanbul: Levent, Koşuyolu, Emekli Subay Evleri, Ataköy, İzmir: Denizbostanlısı, Edirne: Mimarsinan, Eskişehir: Yunuskent, Urfa, Çankırı ve Diyarbakır konut projelerini gerçekleştirmiştir. Anadolu kentlerinde de görülen bu projelerin ardından Konutbank olarak da adlandırıldığı bu yeni statüde Banka, daha çok küresel ekonomi ve küresel sermaye ile bütünleşme üzerine yoğunlaşmakta, bir kamu bankasından çok, en yüksek kâr peşinde koşan bir özel kesim ticaret bankası görünümü sunmaktadır.

1988 sonrasında yeni yapılanma ile Banka artık büyük projeleri kendi şirketleri ile değil, özel kesimin büyük inşaat şirketleriyle oluşturduğu ortak girişimler eliyle üretmektedir. Bu dönemde, MESA, Nurol, Bayındır, Tekfen, Süzer gibi holdingleşmiş toplu konut yapım şirketleriyle ortak girişimler kurarak, dev projelere imza atmıştır. Anadolu Bankası ile de gerçekleşen birleşme sonucunda, Banka'nın taşınmaz portföyünü de üzerine alan Emlak Bankası, Bahçeşehir ve Ataşehir projelerinin sorumluluğunu da üstlenmiştir (Güvenç; Işık, 1999: 287)

Yeniden yapılanma çalışmaları, Emlak ve Kredi Bankası'nda olduğu kadar Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı üzerinde de gerçekleştirilmiştir. Bakanlığın örgüt şemasında yer alan Mesken Genel Müdürlüğü'ne yasa ile verilen konuta ilişkin görevler, 1984 yılında 209 sayılı yasa gücündeki kararname ile alınmış ve Bakanlığın bağlı kuruluşu olan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü de Maliye ve Gümrük

Bakanlığı'na bağlanmıştır (Keleş; 2002). Böylece 1984 düzenlemelerinin ardından Bakanlığın konuta ilişkin görevleri kalmamıştır.

Banka'nın 1988 tarihli ana statüsünü değiştiren kararla, Banka'nın konut yapım etkinlikleri sona erdirilmiş, yalnızca sürmekte olan inşaatların bitirilmesine izin verilmiş ve Banka'nın, 1999 krizinin ardından konut kesimindeki girişimci rolünün yok edilmesi ve özelleştirmeye hazırlanması gündeme gelmiştir.

2000 yılı ortalarında basında Banka'nın konut üretiminden tümüyle çekildiği, artık konut kesimini yalnızca kredi yoluyla destekleyeceği yönünde haberler yer almaktadır (Radikal, 29 Temmuz 2000).

Konut sektöründe kullanılan krediler ve kötü yönetim sonucunda nakit sıkıntısı içine giren Emlak Bankası'nın, artık görevini tamamladığı düşüncesi yerleşmeye başlamış ve satılarak elden çıkarılması planlanmıştır. 2000 yılında Halk ve Ziraat Bankaları ile birlikte Emlak Bankası için de düzenleme yapılarak bankaların uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi karara bağlanmıştır. (Güvenç; Işık,1999)

2001'de açıklanan Bakanlar Kurulu kararı ile Banka'nın bankacılık faaliyetleri dışında kalan tüm mal varlıkları, iştiraklerindeki hisseleri, ticari taşınmazları ile ihtiyaç fazlası taşınmazları, tüm hak ve yükümlülükleri ile bilanço değerleri üzerinden TOKİ başkanlığına devredilmiştir. Banka ise yeniden yapılandırılarak özelleştirmeye hazırlanacaktır. Ancak, Banka'nın konut üretimi ilişkisinin bulunduğu yüklenicilerin hak edişlerini TOKİ ödemeyi reddetmiş, yükleniciler de (başlamış projelerdeki) konut inşaatlarını durdurma noktasına gelmişlerdir (Milliyet, 3 Mayıs 2001).

4.2.4. Toplu Konut İdaresi Dönemi

1980'lerden sonra devlet konut üretiminde doğrudan rol almamakta, güçlü serbest piyasa ekonomisi ve politikaları sonucu devletin kaynak sağlayıcı görevi ön plana çıkmaktadır. Bu kaynak yatırımcıya ve konut alıcısına aynı şekilde sağlandığı için, sosyal konutun

devlet himayesi zayıflamakta, hatta yok sayılmaktadır. TOKİ'nin bu dönemde oldukça etkili olduğu görülmekle birlikte; düşük gelirlilere yönelik tatmin edici sonuçları çok sınırlıdır. Bunun sonucu oluşan gecekondulaşma ise, bu dönemde en ileri seviyeye ulaşmıştır. Ayrıca belirli rant çevrelerinin oluşması ve hızla artması da bu dönemin bir ürünüdür.

Yeni dünya düzeninin yeni konut otoritesi olarak 1984'de ortaya çıkan TOKİ, Banka'nın konut alanındaki yetki ve sorumluluklarını bünyesinde toplar ve hızla yükselirken, Emlak Bankası'nın da aynı hızla düşüşe geçtiği izlenmiştir. Konut artık kapitalistleşen devletin elinde ticari bir meta olarak biçimlenmekte, üretimi çeşitlenip niteliği artarken, toplumsal tabakalaşmanın fiziki mekana yansımaya hizmet etmektedir. Efektif talebe göre biçimlenen Banka kaynaklı konut üretimi, kentleri de bu toplumsal tabakalaşmaya koşut mekansal düzenlemelere zorlamakta, belediyelerin de çevrim içine girmesi ile kutuplaşma artmaktadır.

Ancak, Banka yapmış olduğu konut projeleri ile Türkiye'de nitelikli konut yığını yükselterek ve konutta yaşam kalitesi üzerine bir birikim alanı yaratarak öncü olmuştur. Niteliksiz, çirkin ve ucuz konut alanları yaratmak yerine her insanın içinde yaşamayı isteyeceği, insan onuruna yakışır güzel konutlar yapmıştır. Bu anlamda bir konut bankası olarak görevini en güzel biçimde yerine getirdiği söylenebilir. Sorun, bölüşüm ilişkileri ve hakça olmayan gelir dağılımı nedeniyle, bu güzel konutların çok sınırlı bir kesimin elinde toplanması ve devlet bürokrasisinin gereklerini karşılamasıdır. Emlak Bankası, bugün artık ortadan kaldırılmış olsa da gerçekleştirdiği projelerle, Saraçoğlu Mahallesi ile Levent evleri ile, Türkiye kentlerine vurduğu damgası ile, Türkiye'nin hem ekonomi hem de kentleşme tarihindeki yerini alacaktır (Aydın, 2003: 187).

Banka'nın ardından, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu 1984 yılında yürürlüğe girmiş, 1990 yılında da 412 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TOKİ (Toplu Konut İdaresi) kurulmuştur. Kuruluş tüzüğünde TOKİ'nin amacı şöyle ifade edilmiştir: "Konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların

düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler.”

Devletin bundan sonraki yeni idaresi olan TOKİ göreve öncelikle belirlenen 22 ilde başlatmayı düşündüğü konut atağı için değerleri taşınmazların satılması yoluyla kaynak oluşturarak başlayacaktır. Belirlenen öncelikli iller şunlardır: Adıyaman, Ağrı, Aksaray, Ardahan, Bilecik, Bitlis, Düzce, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Kırıkkale, Mardin, Muş, Sakarya, Şanlıurfa, Şırnak, Van, Bolu, Afyon ve Yozgat'tır (www.arkitera.com, 21 Ocak 2003).

TOKİ resmi internet sitesindeki “Tanıtım” bölümünde ise kurumun görev ve yetkileri özetlenmiş, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belirlenen görevler belirtilmiş, “konut ve kentleşme meselesinin tüm boyutlarında faaliyette bulunmak” amacıyla genişlemeye ihtiyaç duyulduğu ifade edilerek, yeni görev tanımları ifade edilmiştir.

Bu çerçevede TOKİ'nin görev ve yetkileri;

- a) Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak;
- b) Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut İdaresi'nce kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek;
- c) Konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usulleri tespit etmek;
- d) Konut inşaatı ile ilgili sanayi veya bu alanlarda çalışanları desteklemek;
- e) Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek;
- f) Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek;
- g) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak olarak tanımlanmıştır.

Ak Parti (AKP) Hükümeti'nin acil eylem planında yer alan "konut seferberliğine" planlarına bağlı olarak genişleyen görevler ise şöyle özetlenmiştir:

- a) Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek;
- b) Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak;
- c) Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak;
- d) İdareye kaynak sağlanmasını teminen kar amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak;
- e) Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemek."

Aynı site üzerinden TOKİ tarafından yürütülen faaliyetlerin dağılımı incelendiğinde de, TOKİ'nin toplu konut, kar amaçlı yatırımlar, Tarımköy uygulamaları, Afet konut projeleri, kentsel dönüşüm projeleri, göçmen konutları, sosyal projeler, arsa üretimi, kredi desteği, kaynak yaratmaya ve geliştirmeye dönük projeler gibi belli başlı alanlarda faaliyet göstermekte olduğu görülmektedir.

TOKİ yetkilendirilmesine ilişkin en güncel gelişmelerden biri de, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Başkanlığına ait arazi ve arsalar, Arazi Vergisi muafiyetinin geliyor olduğu yönündeki haberdır (NTVMSNBC, 14 Ekim 2009). Bu konuda Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun Tasarısı, TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Söz konusu tasarı, Hazine'den, TOKİ'ye yapılan devirlerde, bu arsa ve araziler üzerinde bina ve diğer yapıların bulunması halinde yapılacak işlemlerdeki tereddütü ortadan kaldırmakta tez çalışmamızın bir sonraki bölümünde yer verilecek olan projelerin gelişim sürecine ışık tutmaktadır.

Yasadaki "arsa ve arazi" ibaresini kaldıran tasarıya göre, ilgili kanun kapsamında bulunanlar ile kamu hizmetine tahsis edilen arazi ve arsalar hariç olmak üzere, TOKİ'nin talebi, Maliye, Bayındırlık ve İskan bakanlarının ortak teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenen arsa üretim alanlarında bulunan Hazine'ye ait taşınmazlar ve Hazine adına tescil edilecek taşınmazların mülkiyeti, TOKİ'ye bedelsiz olarak devredilecek ve böylelikle TOKİ'ye ait arazi ve arsalar, Arazi Vergisinden daimi olarak muaf olacaktır.

Tasarı, tez çalışmasının önceki bölümlerinde yer verilen ve şu an tasfiye halinde olan Türkiye Emlak Bankası A.Ş'nin, bankacılık faaliyetleri dışında kalan mal varlıkları ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse payları, ticari gayrimenkulleri ve ihtiyaç fazlası gayrimenkullerinin; bilanço değeri üzerinden olmak üzere, bedeli karşılığında TOKİ'ye devredilmesini de düzenlemektedir.

5. İSTANBUL ve TOKİ

5.1. İSTANBUL'DA KONUT ALANLARININ GELİŞİMİ

İstanbul'un konut alanları ile ilgili temel özelliklerden biri hızlı nüfus artışı baskısı altında olmasıdır. 1950'lerde başlayan hızlı şehirleşme sürecinde İstanbul'un nüfusu her yıl yaklaşık %4,5 oranında artmış ve her yıl kente 250.000-300.000 kişi eklenmiştir. DİE verilerine göre 1990'ta 7.195.773 olan toplam nüfus 2000 yılında 10.018.735'e çıkmıştır. Ayrıca İstanbul'da ortalama hane halkı büyüklüğü'nün 1990 yılında 4,14 iken 2000 yılında 2,92'ye düşmesi de artan nüfusla beraber konut talebini arttırıcı bir etken olmuştur.

Mevcut konut talebini karşılayacak ve hızlı nüfus artışını barındıracak planlı konut alanlarının üretilmesindeki güçlükler kenti, plan dışı, parçacı ve düşük maliyetli bir büyüme süreci içine itmiştir. Günümüze kadar geçen sürede sanayi, ticaret, iş merkezi ve toplu konut alanlarının yer seçimleri geniş kapsamlı planlama ve genel gelişme stratejilerine dayandırılmamıştır.

Bu durum İstanbul'da gelişim gösteren konut alanlarını temelde şöyle etkilemiştir: 1980 öncesi dönemde bir yandan mevcut konut alanlarında yeni nüfusu barındırmak amacıyla yoğunluklar arttırılırken, diğer yandan kente yeni göç edenler sanayi alanlarının çevresinde gecekondu bölgeleri oluşturmuştur.

1980 sonrasındaki ekonomik gelişmeler ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu gibi yasal düzenlemeler sonucunda İstanbul'un planlı ve plansız konut alanlarında yeni gelişmeler gözlenmiştir. Bu dönemde büyük ölçekli toplu konut projeleri teşvik bu edilmiştir.

1981 yılında Büyükşehir Belediyesinin alanı 320 km²'den 1.100 km²'ye çıkmış ve yapılaşmış alanların en az %60'ı yasa dışı olarak gelişmiştir (İMP, 2009). Yasa dışı

gecekondu bölgeleri İslah İmar Planları yapılarak yasallaştırılmıştır. Yapılaşmaya uygun olmayan bu alanlarda yoğunluklar artırılmış fakat kentsel donatılar standartların çok altında tutularak sağlıklı alanlar üretilmiştir. Belde belediyelerinde orman alanları ve içme suyu havzalarını tehdit eden kaçak yapılaşmalar yasallaşmayı beklemektedir. Tarihi konut alanlarındaki konut stoku bakımsız kalmış ve nüfus kaybetmektedir. Deprem sonrasında düşük yoğunluklu az katlı konutlara talep artmakta, toplu konut olarak üretilen bu düşük yoğunluklu siteler de İstanbul'un orman ve tarım alanlarını, içme suyu havzalarını tehdit etmektedir. 1999 Kocaeli Depremi mevcut düşük kaliteli konut stokunun risk altında olduğunu göstermiştir.

2000'li yıllarda, İstanbul'un konut stokunun yaklaşık yarısının gecekondu yerleşmelerinden oluştuğu, planlı kalkınma dönemlerinde hedeflenen politikaların uygulanamadığı, mekansal ve toplumsal sorunlara çözüm bulabilme açısından planlamanın yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetersizliğin ana sebebi ise temelde iki süreç ile anlaşılmaktadır: (1) Mevzii planlar yoluyla planların aşılması ve meşrulaştırılması, (2) Kaçak yapılaşma ve imar affi ile bu alanların meşrulaştırılması ile kısa bir süre sonra planların anlamsız kılınmasıdır (İMP, 2009).

5.2. İSTANBUL'DA KONUT ÜRETİMİ ALANLARI

İstanbul'da hızlı nüfus artışına karşılık yasal yollarla konut üretimi yetersiz kalmıştır. DİE 2000 verilerine göre İstanbul il sınırları içinde (köyler hariç) toplam 3.394.014 konut birimi bulunmaktadır. Bu konutların %65'i Avrupa yakasında yer alırken, %35 i Anadolu yakasındadır. DİE İnşaat istatistiklerine göre (1990-2000) yılda 1.000 kişi için üretilen konut sayısı, inşaat izni alan konutlar için 7.74, oturma izni alan konutlar için 2.26'dır. Bu değerler, özellikle kullanma izni olan konut sayısı, yılda 1.000 kişi için üretilmesi gereken 10 konut birimi standardının çok altındadır. İstanbul'da 1990-2003 yılları arasında tamamen veya kısmen biten daire sayıları yılda ortalama 18.000 (16.882) olmuştur. Bu dönemde en yüksek üretim 1993 yılında 23.024 adettir. İnşaat izni alanların yıllık ortalaması ise 56.894'dür (İMP, 2009).

5.2.1. İstanbul'da Farklı Nitelikteki Konut Alanlarının Dağılımı

İstanbul'da 80.167,27 ha konut alanı bulunmakta ve bu alanların %69'unu (%54'ü parsel bazında, %15'i toplu konut olarak gelişmiş alanlar) düzenli alanlar, %31'ini ise düzensiz gelişmiş alanlar oluşturmaktadır. Düzensiz gelişen alanların büyük bir kısmı (~%34) ıslah imar veya gecekondü önleme bölgeleri olarak kontrol altına alınmaya çalışılmıştır.

5.2.1.1. Düzensiz Yapılaşma

İstanbul'da düzensiz yapılaşmış alanlar 25.462,76 ha'lık bir alan kaplamakta ve toplam konut alanlarının (80.167,27 ha) %31'ini oluşturmaktadır. Bu alanların yaklaşık %49'u Avrupa yakasında, %51'i Anadolu yakasında yer almaktadır. İlçelerin mevcut konut alanları içindeki oranına bakıldığında düzensiz yapılaşma en çok Sultanbeyli ilçesinde görülmekte (%65,21), ayrıca Ümraniye (3.223,6 ha), Gaziosmanpaşa (2.652 ha), Küçükçekmece (1.964,6 ha), Pendik (1.814,59 ha), Büyükçekmece (1.630,85 ha) ve Kartal (1.734 ha) ilçelerinde yoğunluk göstermektedir. Adalar ve Eminönü ilçelerinde düzensiz yapılaşma bulunmazken, Şile (28,06 ha) ve Beşiktaş (26,57 ha) en az düzensiz alanlara sahip ilçeler olarak gözükmektedir. Düzensiz yapılaşmanın yoğun olduğu ilçelerden Kağıthane, Küçükçekmece, Avcılar, Ümraniye aynı zamanda düşük arazi değeri (>50 YTL) ve yüksek KAKS değerleriyle (<2) de dikkat çekmektedir (İMP, 2009).

Düzensiz yapılaşmış alanların 8 266,22 ha'lık bir kısmında ıslah imar planı yapılmış, 208,27 ha'lık bir kısım da gecekondü önleme bölgesi olarak gelişmiştir. Pendik 140,66 ha ve Kartal 64,35 ha'lık gecekondü önleme alanına sahip ilçelerdir.

5.2.1.2. Islah İmar Planlı Alanlar

Toplam 25.450,26 ha düzensiz yapılaşmış alanın %34'ünün (8.266,22 ha) ıslah imar planı yapılmıştır ve bu alanlar İstanbul'daki toplam konut alanlarının %10,57'sini oluşturmaktadır. Islah alanlarının %30,68'i, Anadolu yakasında, %69,32'si Avrupa yakasındadır.

İslah imar planları; Pendik (1.214,61 ha), Gaziosmanpaşa (712,62 ha) , Sultanbeyli (900,12 ha), Ümraniye (2.075,84 ha) ve Kağıthane (523,59 ha) ilçelerinde İstanbul genelinde önemli alanlar kaplamaktadır. Silivri (643,42 ha), Esenler (565,96 ha) ve Bahçelievler (509,57 ha) düzensiz alanlara sahip olmalarına rağmen, bu ilçelerde ıslah imar planı yapılmamıştır (İMP, 2009).

5.2.1.3. Gecekondu Alanları

İstanbul'da 80.167,27 ha toplam konut alanının ıslah imar planı yapılmış ve gecekondu önleme bölgesi olarak gelişmiştir. Düzensiz yapılaşmış alanlarının 16.988,27 ha'lık bir kısmı düzensiz yapılaşma niteliğini devam ettirmektedir ve bu alanlar; toplam konut alanlarının %21,72'lik bir kısmını oluşturmaktadır. 10.534,12 ha'lık bir kısmı (%62,01) Anadolu yakasında, 6.454,15 ha'lık bir kısmı (%37,99) Avrupa yakasında bulunmaktadır (İMP, 2009). Düzensiz yapılaşmış alanların büyük bir çoğunluğu jeolojik sakıncalı alanlar ile orman, havza ve tarım alanları üzerinde yer almaktadır.

Anadolu yakasında düzensiz alanlarının büyüklüğüne oranla daha fazla alanın ıslah imar planı yapılarak düzensiz yapılaşmış alanların kontrol altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak ıslah imar planı uygulamaları başarılı olamamıştır.

5.2.1.4. Toplu Konut Alanları

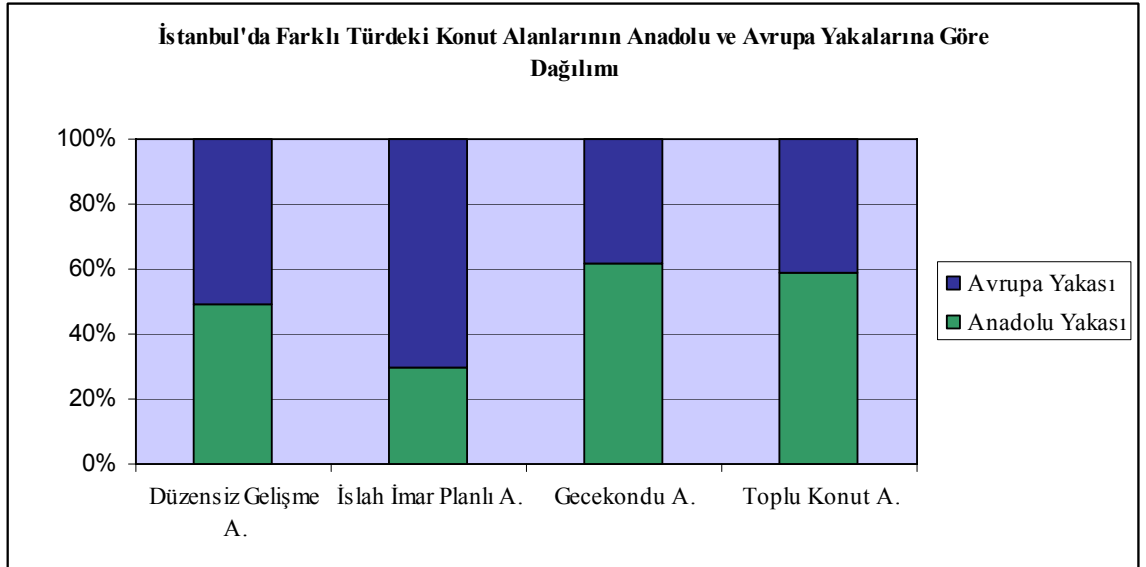
İstanbul'da 80.167,27 ha toplam konut alanı içinde toplu konut alanları 12.418,67 ha'lık bir alanı kaplamaktadır. 1.966,27 ha'lık (%2,51) bir alan toplu konut alanı olarak projelendirilmiş ancak henüz inşa edilmemiştir. Yapılaşmış olan 10.452,30 ha toplu konut alanı, toplam konut alanlarının %13,36'sını oluşturmaktadır.

Toplu konut alanlarının %65'i Anadolu yakasında, %45'i ise Avrupa yakasında yer almakta ve İstanbul içinde en yüksek değere ulaştığı ilçeler arasında sırasıyla %2,66 ile Büyükçekmece, %1,82 ile Küçükçekmece, %1,10 ile Sarıyer, %0,91 ile Ümraniye, %0,86 ile Tuzla gelmektedir. Adalar ve Eminönü ilçelerinde ise toplu konut alanı bulunmamaktadır (İMP, 2009).

İstanbul genelinde toplu konut alanları genellikle merkezden uzak ilçelerde yer almaktadır. Ancak toplam konut alanı içindeki oranı da çok düşüktür ve yer seçimleri parçacı ve gelişigüzeledir.

Son olarak İstanbul'da farklı türdeki konut alanlarının dağılımı Anadolu Yakası ve Avrupa Yakası'ndaki oranları üzerinden okunarak bir değerlendirmeye gidilecek olunursa: Düzensiz konut gelişim alanları büyüklüğü her iki yakada da birbirine yakın oranlar alıyor olmalarına rağmen Avrupa Yakası düzensiz konut gelişimlerinin daha yoğun (%51) görüldüğü bölgedir. Gecekondu alanlarının ise Anadolu yakası'nda daha büyük bir pay aldığı görülmektedir. Buna rağmen ıslah imar planlı alanlar Avrupa Yakası'nda (%69,32) yoğunlaştırılmışken, Anadolu Yakası ise toplu konut alanlarının daha yoğun görüldüğü (%65) bir bölge halini almıştır.

Grafik 5.1: İstanbul'da Farklı Türdeki Konut Alanlarının Anadolu ve Avrupa Yakalarına Göre Dağılımı



Kaynak: İMP Konut Grubu tarafından hazırlanan Konut Raporu'ndaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

5.3. İSTANBUL'DA FARKLI PLAN DÖNEMLERİNDE KONUT ALANLARININ GELİŞİMİ

Ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel yanları olan planlama ya da plan kararları, öncelikle taşınmaz malların biçimlerini ve niteliklerini değiştirmektedirler. Bir kamu hizmeti olarak planlamanın kentsel rant ile ilişkisini Çağatay Keskinok'un yorumuyla açıklamak mümkündür: "... yer seçim kararları, kamu kaynaklarına ilişkin tahsis kararları, yatırım kararları, malikin sahip olduğu şeye, malikin hiçbir katkısı olmaksızın belirli değerler kazandırır. Bu çerçevede, bir kamu hizmeti olarak kent planlama ve uygulaması kentsel araziye kamu malı niteliği kazandırır. Değişim değeri olarak mülk sahibinin eline geçen şey, toplumsal olarak gerçekleşen üretim faaliyetinin yer seçim kararlarıyla ve kamusal tahsislerle yönlendirilmesi sonucunda yaratılan artı değerlerin malikin sahip olduğu şeydeki yoğunlaşmış biçimidir" (Keskinok; Ersoy, 2000 Aktaran: Turan, 2008: 7).

Gelinen süreçte planlamada hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde piyasa için devlet öncülüğünün var olduğu, ancak kamu yararı kavramının yanında planın bütünselliği ve uzun süreli olması gibi ilkelerinin ortadan kalktığı görülmektedir. Bu ön kabulün planlama kararları arasında ciddi önem arz eden gelişme alanları, konut alanları ve paralelinde düzensiz konut gelişim alanlarının iyileştirilmesi ekseninde İstanbul kent bütününde de değerlendirilmesi için 1980, 1995, 2006 yıllarına ait planlarda konut ve gelişme alanlarına yönelik verilen kararlar değerlendirilecek, ardından TOKİ uygulamaları çerçevesinde bugün gelinen nokta ortaya konacaktır.

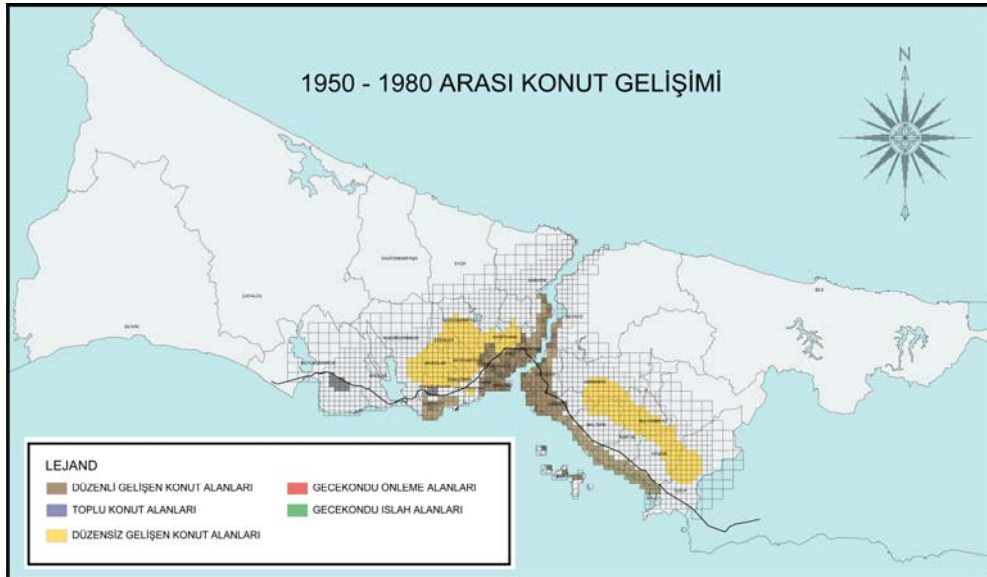
Ülkemizin son 25-30 yıllık planlama tarihi içinde üst ölçekli planlama yaklaşımının kamu yönetimlerince hemen hemen tümüyle gözden çıkarılmış olduğu ve özellikle de 2000'li yıllarla birlikte kentsel mekânın, planlar yerine noktasal projelerle gelişir hale geldiği açık bir gerçektir. Bugün özellikle büyük kentlerin gelişimi neredeyse tümüyle noktasal projelere bağlı duruma gelmiştir, son Kalkınma Planında "konut"un tamamen dışarıda bırakılmış olması da bunun bir göstergesidir. Bölüm içerisinde, kalkınma planları dışında, birebir mekana yönelik planların da planlama sistemi içinde konutu ve

konut alanlarını ihtiyaca göre geliştirmede yeterli karar ve öngörülerini getiremedikleri görülecektir.

İstanbul'un tüm metropolitan alanına yönelik ilk olarak 1980 Planı daha sonra ise 1995 İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı yapılmıştır. Son olarak da 2006 yılında yapılan çevre düzeni planı bulunmaktadır. İlk iki planda da İstanbul için gelişme konut alanları olarak önerildiği halde yapılaşmamış alanlar bulunurken, öneri alanlardan farklı olarak yapılaşmasına müsaade edilmiş alanlar da bulunmaktadır. İlerleyen bölümlerde, İstanbul ili için düzenlenen planlama çalışmalarında artan nüfus hareketinin yönlendirileceği belirtilen ve bu nedenle doğrudan konut gelişimini de beraberinde yaşayacak olan bölgelere, planlarda belirlenen gelişme alanlarına yönelik bir analiz üzerinden konutun planlı gelişimine yönelik bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır.

5.3.1. İstanbul'da 1950-1980 Arası Konut Gelişimi ve 1980 Tarihli İstanbul Metropolitan Nazım İmar Planı

Harita 5.1: İstanbul 1950-1980 Arası Konut Gelişimi

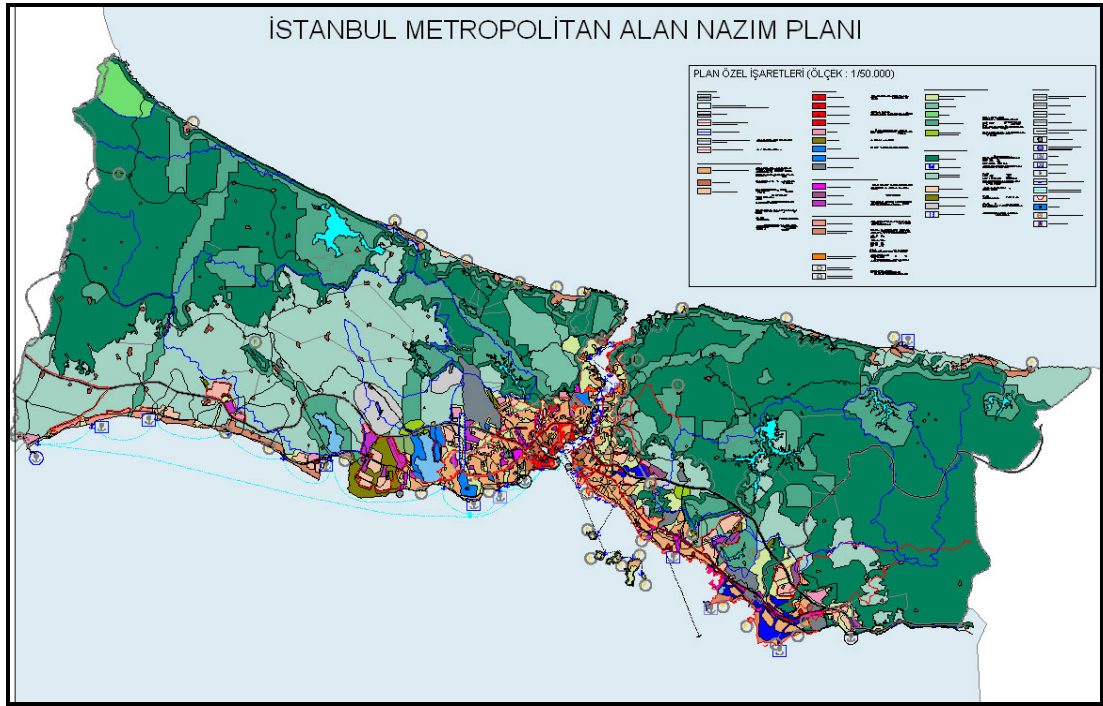


Kaynak: İTÜ Şehir ve Bölge Planma Bölümü, Yürütücülüğünü Prof.Dr.Zekai Görgülü'nün üstlendiği "Konut Üretim Biçimleri ve İstanbul'da Konut Sorunu" odaklı Planlama 7 Stüdyosu (2003) kapsamında Şehir Plancısı Mehmet Keser tarafından hazırlanmıştır.

1950 yılı öncesinde ve 1950 yılından 1980 yılına kadar olan dönemde yapılmış olan yapıların en fazla Eminönü, Beyoğlu gibi İstanbul'un un tarihi çekirdeğini oluşturan ilçelerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bunun dışında 1950 ile 1980 yılları arasında yapılmış olan yapıların yoğun olduğu yedi ilçe bulunmaktadır. Bu ilçeler; Bakırköy, Beşiktaş, Eyüp, Fatih, Kadıköy, Kağıthane, Şişli'dir (Şen, 2007: 2).

1950-1980 yılları arasında İstanbul'da düzenli konut alanlarının gelişimi Harita 5.1'de görüldüğü gibi detaylandırıldığında (Bknz: Ek-A): İstanbul'un 1980 yılında hazırlanan plan öncesinde Anadolu Yakası'nda Beykoz'dan Tuzla'ya kadar olan sahil şeridinde; Avrupa Yakasında ise Bakırköy'den Sarıyer'e kadar uzanan sahil şeridinde konut oluşumlarına sahne olduğu görülmektedir. Düzensiz konut gelişme alanlarının ise Avrupa Yakası'nda Gaziosmanpaşa, Esenler, Kağıthane, Bayrampaşa'yı arasına alan bölgede ve Zeytinburnu'nda; Anadolu yakası'nda ise Ümraniye, Sultanbeyli ve Pendik'ten Tuzla'ya kadar uzanan belirgin bir aks şeklinde gelişim göstermiştir.

Harita 5.2: İstanbul 1980 Metropolitān Alan Nazım Planı



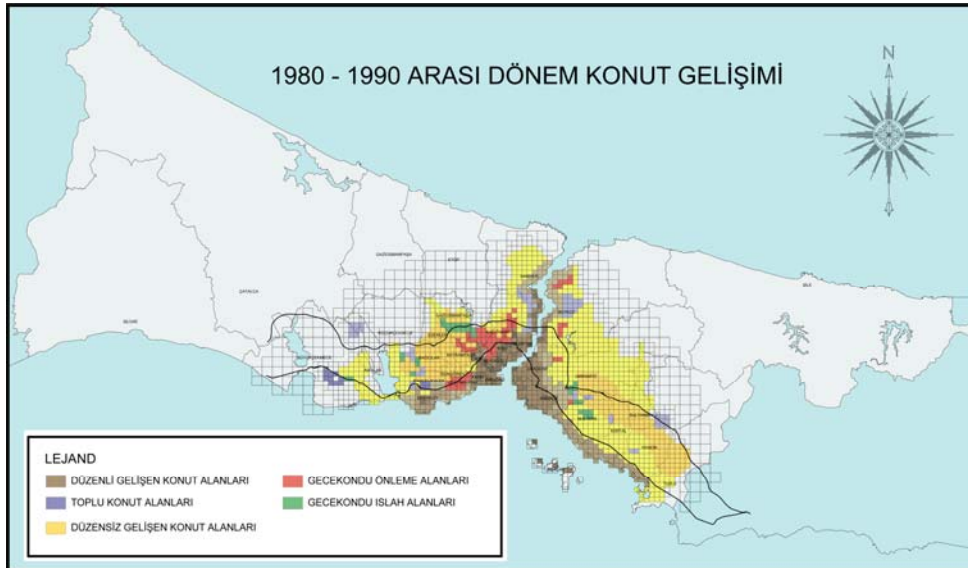
Kaynak: www.istanbulmetropolitanplanlama.com, 2009

1980 planında (Bknz: Ek-B): Silivri, B.Çekmece, K.Çekmece, Güngören, Ümraniye, Pendik ilçelerinde yoğunlaşma, Esenler ve Gaziosmanpaşa ilçelerinde de küçük ölçekte gelişme konut alanları önerilmiştir ancak bu kararların alınmasının öncesinde de bu ilçeleri kapsayan yerleşimler çoktan konut ve işyeri yapılaşmasının mekanı olmuşlardır (Şen, 2007: 2). Önerilen toplam 8231, 85 ha'lık gelişme konut alanının 4.654,03 ha'sı 1995 yılında, 1.185,17 ha'lık bölümü 2005 yılı itibariyle yapılaşmıştır (İMP, 2009).

1980 tarihli plan, mevcut durum tespitinde düzensiz konut gelişimlerinin yoğunlaştığı belirtilen Esenler, Gaziosmanpaşa, Pendik'e yönelik kararlar geliştirmesi açısından olumlu olsa da düzensiz konut gelişme alanlarına yönelik belirgin bir karar içermemektedir. Büyükçekmece ve Küçükçekmece ilçelerine yönelik yoğunluk artışı verilmesi İstanbul bütününde bugün ortaya çıkan tablonun temellerinin o gün itibariyle atıldığına da göstergesidir.

5.3.2. İstanbul 1980-1990 Arası Konut Gelişimi ve 1995 Tarihli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı

Harita 5.3: İstanbul 1980-1990 Arası Konut Gelişimi



Kaynak: İTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Yürütücülüğünü Prof.Dr.Zekai Görgülü'nün üstlendiği "Konut Üretim Biçimleri ve İstanbul'da Konut Sorunu" odaklı Planlama 7 Stüdyosu (2003) kapsamında Şehir Plancısı Mehmet Keser tarafından hazırlanmıştır.

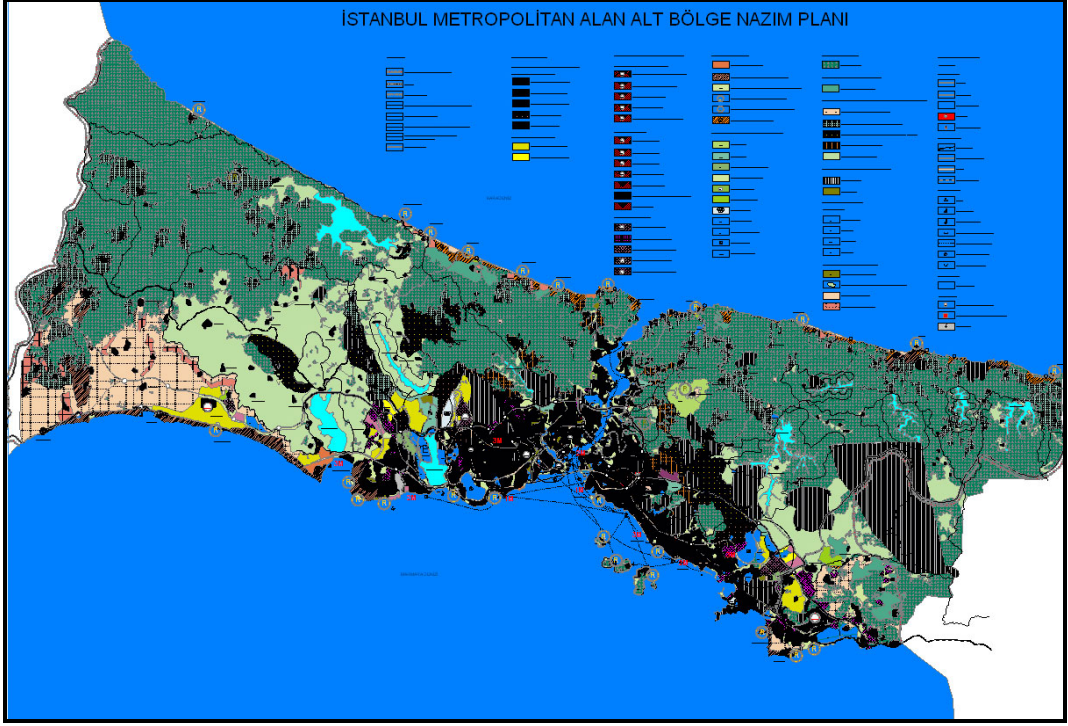
1995 tarihli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı'na geçilmeden önce 1980-1990 yılları arasında ve 1985 tarihli plan sonrası İstanbul konut alanlarının durumu ortaya konacak olursa (Bknz: Ek-C): Konut kararlarında gelişme alanlarına ek olarak artık düzensiz konut gelişim alanlarına yönelik girişimlerin olduğu bunların da gecekonduların ıslah ya da önleme alanları olarak kentsel mekanda belirdiği ve bunlara ilaveten toplu konut alanlarının da oluştuğu görülmektedir.

Toplu konut projeleri, Avrupa Yakası'nda Avcılar-Büyükçekmece arasındaki bölge, Küçükçekmece, Bağcılar-Bahçelievler arasındaki bölge ve Sarıyer'in arka taraflarında; Anadolu Yakası'nda ise Beykoz başta olmak üzere Sultanbeyli, Pendik ve Kartal'ın üst kesimlerinde yoğunluk gösterdiği görülmektedir.

Gecekonduların önleme alanları Avrupa Yakası'nda Zeytinburnu, Kağıthane, Bayrampaşa'da; Anadolu Yakası'nda ise Beykoz, Kadıköy ve Üsküdar'ın iç kesimlerinde kendini göstermektedir. Bu çalışmaların 1950-1980 yılları arasında Ümraniye bölgesinde varlık gösterdiğini belirtmiş olduğumuz düzensiz konut gelişim alanları açısından olumlu olduğunu söylemek mümkündür.

Gecekonduların ıslah alanları ise, Avrupa Yakası'nda düzensiz konut gelişim alanlarının yoğun olduğunu belirttiğimiz Gaziosmanpaşa başta olmak üzere Bağcılar'ın üst kesimlerinde; Anadolu Yakası'nda ise Maltepe ve Ümraniye'de kendini göstermektedir.

Harita 5.4: 1995 Tarihli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı



Kaynak: www.istanbulmetropolitanplanlama.com, 2009

İlçe ilçe nüfus öngörüsünün olmadığı bu planın hazırlanmasında İstanbul geneli için 13 milyon, Avrupa yakası için 8.5 milyon ve Anadolu yakası için 4.5 milyon nüfus öngörülmüştür.

İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölgesi'nin, Doğu ve Batı yakasının güneyinde lineer olarak gelişmekle birlikte, boğazın iki yakası boyunca gelişen bir üçüncü aksı da içerdiği vurgulanan 1995 tarihli bu plana (Bknz: Ek-D) ilişkin raporda, bu akslar arasında Kuzey-Doğu ile Kuzey-Batı yönünde doğal yapıyı tehdit eden yeni akslar da oluşma eğilimi gösterdiği belirtilmiştir.

Bu görünüm çerçevesinde İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölgesinin konsantrik büyüme eğilimini önleyen ve güney kıyıları boyunca lineer gelişmesine yönelten bir planlama anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış içinde, mevcut yerleşik yapılaşmış alan içindeki emme kapasitesinin gittikçe azalmış olması ve kentin ana merkezindeki yoğun ve

sağlıksız yapılaşmanın iyileştirilmesi gereği gibi nedenler ile planlama ilkesi olarak çok merkezli ve lineer bir sistem geliştirilmiştir.

Bu plana ait raporda, mevcut konut alanları ile birlikte metropolitan alan alt bölgesinde 2010 yılına kadar oluşacak toplam 13.000.000 kişilik bir nüfusa yönelik olarak; merkezlerden çevreye doğru azalan bir yoğunluk kademelenmesi içinde mevcut konut alanlarına ek olarak; planlı gelişme alanları ve toplu konut alanlarından oluşan konut gelişme alanları önerildiği belirtilmiştir.

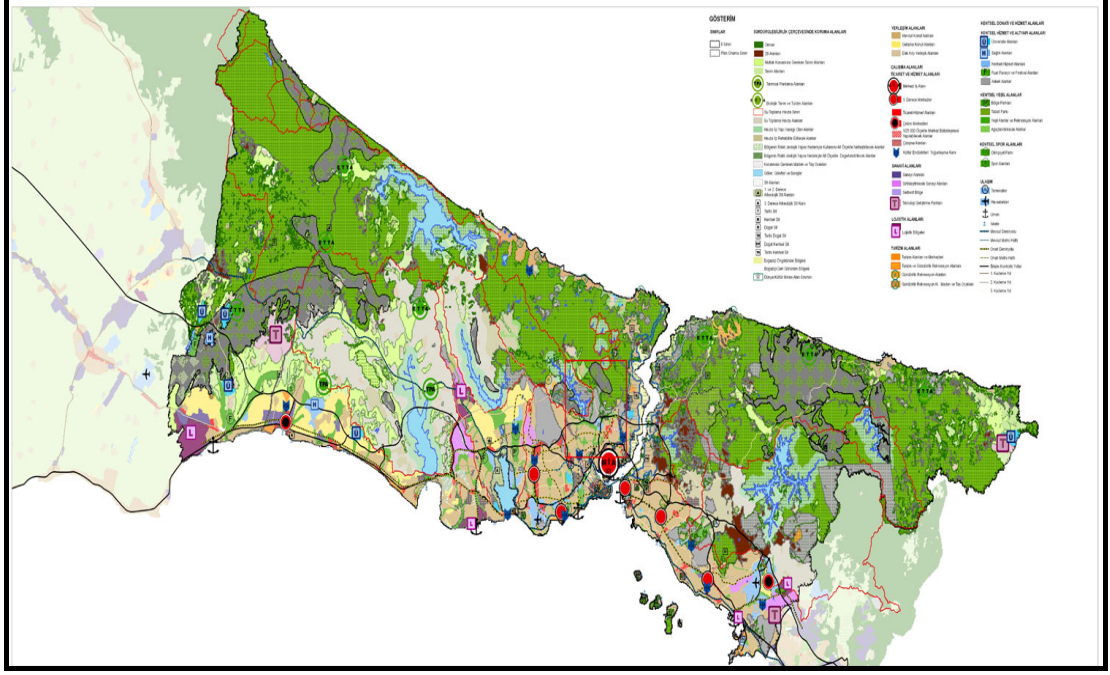
1995 planında, Silivri, Büyükçekmece, K.Çekmece ve Pendik ilçelerine gelişme konut alanı önerilmiştir. Önerilen toplam 6.286,05 ha'lık alanın 1.711,14 ha'lık kısmı 2005 yılına kadar yapılaşmıştır. Bu alanlar aynı zamanda toplu konut alanlarının da gelişeceği yerlerdir (Şen, 2007: 3).

5.3.3. İstanbul'da 2000 Yılı Sonrasında Konut Alanlarının Gelişimi ve 2006 Tarihli İstanbul Planı

İstanbul'da 1990 yılı ve 1995 Planı sonrasındaki dönemden başlayarak 2000 yılına kadar uzanan süreçte yapılmış olan yapılar ise Avcılar, Gaziosmanpaşa, Küçükçekmece, Tuzla, Ümraniye, Silivri, Şile ve Sultanbeyli ilçelerinde, çoğunlukla havza, orman, ve tarım alanları üzerinde bulunmaktadır.

Bu iki dönemin ortak bileşenleri olan ilçelerde, aşırı yoğunluk, düzensiz yapılaşma ve kentsel donatı eksikliğinin yüksek olması gibi nedenler, bu alanlarda uygulanabilecek bir iyileştirmeyi veya herhangi bir konut politikasını etkisiz bırakacaktır. Yapılacak bir müdahale, yıkıp yeniden yapma biçiminde olabilir ki bu seçeneğin bugün “kentsel dönüşüm” alanlarına yönelen müdahalelerin iyileştirmeden uzak, neredeyse tehdit olarak gündeme oturduğunu söylemek mümkündür (Şen, 2007: 3).

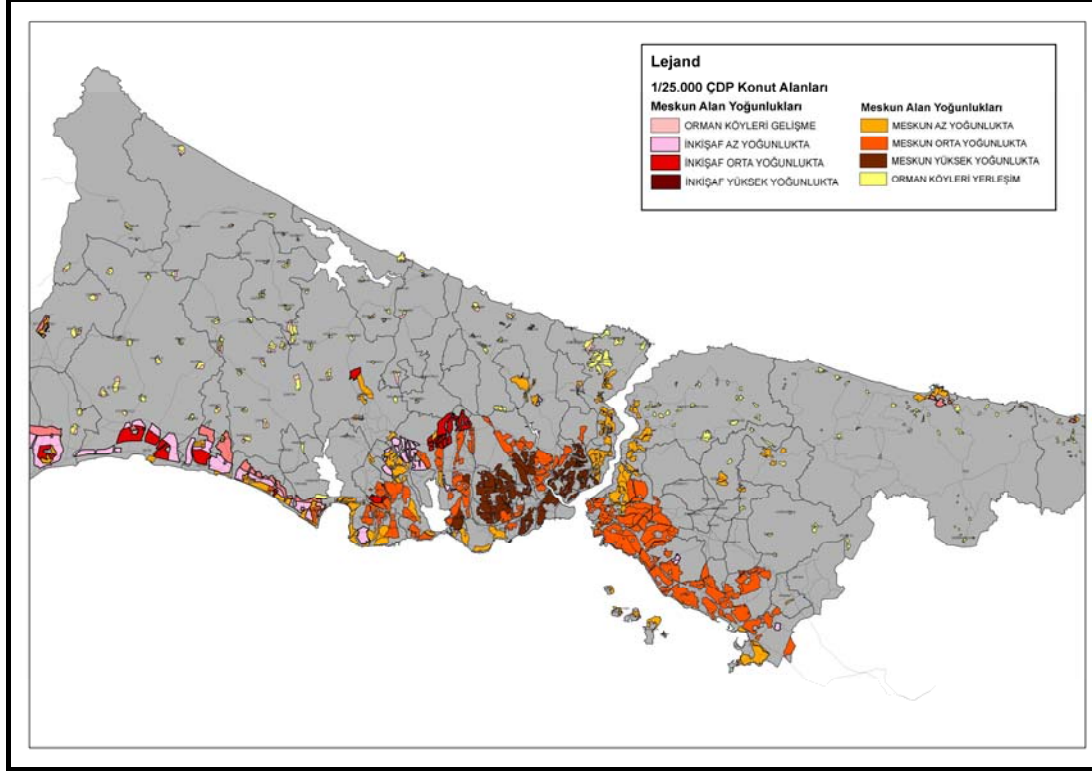
Harita 5.5: 2006 Tarihli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı



Kaynak: www.istanbulmetropolitanplanlama.com, 2009

2006 Planı'nda (Bknz: Ek-E) Avrupa Yakası'nda, Küçük Çekmece'nin kuzeyi ile TEM'in güneyinde kalacak şekilde Mimarsinan'dan başlayarak Gümüşyaka'ya uzanan alanı kapsayan Silivri bölgesi, Anadolu Yakası'nda ise Tuzla, Orhanlı ve Aydınli bölgeleri yeni gelişme alanları olarak önerilmiştir.

Harita 5.6: 2006 Planı Mevcut Yerleşim ve İnkışaf Alanlarının Dağılımı



Kaynak: 2006 Plan verileri kullanılarak Mehmet Keser'in yardımlarıyla hazırlanmıştır.

Plan sürecinde İstanbul'un artması beklenen nüfusunun konut ihtiyacının karşılanması amacıyla, 1995 onanlı 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım Planı'nda da gelişmeye açılması önerilen ancak henüz yapılaşmamış, Küçükçekmece çevresinde Kayabaşı, İspartakule, Altınşehir, Yarımburgaz, Ayazma, Güvercintepe, Şahintepe bölgelerinde gelişme konut alanları önerilmektedir (Bknz: Ek-F).

Bu noktada Kayabaşı bölgesine yönelik gelişme konut alanı önerisini detaylandırmakta fayda görülmektedir. Şöyle ki: Özellikle 8 Eylül 2009 tarihinde yaşanan sel felaketinin ardından İstanbul'un su havzalarından gelişimine müsaade edilen konut alanları dikkatleri üzerlerine çekmiştir. Tablo 5.2'de de görüleceği gibi Kayabaşı Bölgesi TOKİ'nin planlamasına konu olmuştur. Ayrıca henüz kesin bir bilgiye ulaşılamadığından tabloda yer verilmemiş olan 60.000 konutun da bu bölgede geliştirilmesinin planlandığı yönünde bilgiler mevcuttur. Ancak İstanbul'un Avrupa

yakasında, “Göller Arası” olarak da tanımlanabilen Küçükçekmece, Büyükçekmece ve Sazlıdere Havzaları’nın bir araya geldiği bir coğrafyada, biyolojik çeşitlilik ve kentin yaşam destek sisteminin en önemli parçalarından bu bölgenin doğal ve ekolojik dengenin korunması adına planlamada üzerinde hassasiyet gösterilmesi gereken alanlardan biri olduğu açıktır.

Tez çalışması kapsamında plan raporlarının konut gelişimine yönelik kararları içeren kısımlarına ağırlık verilmiş olsa da 1/100.000 ölçekli plan raporlarında yer alan doğal yapı toleransına yönelik haritalarda, söz konusu proje alanının “insanın her türlü faaliyetine toleransı olmayan özel coğrafya alanları olarak doğal haliyle bırakılması gereken alanlar” olarak gösterildiğini hatırlatmakta fayda vardır.

Fakat, İstanbul için son derece önemli olan ve bu özelliğini kısmen yitiren Küçükçekmece Su Havzası’nın ıslahı önerilmekte iken, Eylül 2009’da kent büyük bir sel felaketine tanıklık etmişken, bölge için alelacele çıkarılan yasa ve yönetmeliklere dayanarak TOKİ tarafından üretilen 11.04.2007 ve 12.02.2008 tarih 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlarda havza sınırlarının işlenmediği görülmektedir. Bu özellikleriyle yapılaşma açısından son derece kısıtlı olanaklara sahip olan proje alanının, TOKİ tarafından düzenlenen 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlar ile yaklaşık 350 bin kişinin yaşayacağı büyük bir kentsel merkez haline getirilmeye çalışılması büyük bir risk yaratmaktadır.

Silivri bölgesine gelindiğinde ise Mimarsinan, Kumburgaz, Celaliye-Kamiloba, Kavaklı, Ortaköy, Selimpaşa, Silivri ve Çanta’da gelişime açılmış konut alanları büyük çoğunlukla nazım planlarla onaylanmış alanlar olduğu görülmektedir. Nazım İmar Planlarıyla açılmış alanlar dışında, Silivri merkezin batısında, yeşil 1350 ha alan, bölgede önerilmiş sanayi ve hizmet alanları dikkate alınarak plan bütünlüğü açısından gelişmeye açılmıştır. Mevcut haliyle dağınık biçimde yerleşmiş olan ikinci konut alanlarının da birinci konut alanlarına dönüşmesi öngörülmektedir.

Anadolu Yakası’nda ise doğal eşikler nedeniyle ancak çekim merkezini destekler doğrultuda Tuzla çevresinde yaklaşık 500 ha büyüklüğünde gelişme konut alanı

önerilmiştir. 2005 ve 2010 yılları arasında Tuzla’da yerleşmesi düşünülen tahmini nüfus ise 157.924’tür. Yeni ekonomilerin istihdamına yönelik bu gelişme alanının gerekli donatıları sağlanarak, yaşam kalitesi yüksek bir çevrenin oluşturulması öngörülmektedir.

Yukarıda adı geçen her üç plan döneminde gelişme alanı olarak gösterilen bölgelerin beklenen nüfus değişim oranları işe aşağıda verilen tabloda olduğu gibidir.

Tablo 5.1: İstanbul Çevre Düzeni Planlarında Gelişme Alanı Olarak Gösterilen İlçelere Yönelik Nüfus Projeksiyonları

İstanbul Çevre Düzeni Planlarında Gelişme Alanı Olarak Gösterilen İlçelere Yönelik Nüfus Projeksiyonları				
	1990	2000	2005	2010
Silivri	77.599	108.155	127.686	150.743
B.Çekmece	142.910	384.089	579.315	818.807
K.Çekmece	352.926	594.524	771.636	1.001.510
Pendik	171.872	242.543	542.658	755.734
Tuzla	96.150	123.225	139.500	157.924

Kaynak: DİE Verileri ve İMP Konut Grubu Verileri kullanılarak ilçelere göre gelişme alanlarının ayrıştırılması ile oluşturulmuştur.

İstanbul’un bir yandan deprem riski taşıyan ve nüfus yığılmasının dezavantajlarını yaşayan bir metropol olması, diğer yandan doğal eşiklerin (su havzaları ve orman alanlarının) vazgeçilmez sınırlar olarak kabul edilmesi ve kuzeye gelişmenin kısıtlanması gereği, kontrollü büyüme için stratejilerin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Diğer taraftan yeni konut alanlarının açılmaması, büyük ölçüde doygunluğa ulaşmış İstanbul’daki konut alanlarının yoğunluğunun artmasına, doğal eşiklerin daha da büyük tehlike altına girmesine (su toplama havzaları, orman alanları, 1.derece tarım toprakları vb.) neden olacaktır. Bu bağlamda, planlı olarak açılan gelişme konut alanları ve planlanan çekim merkezleri, kontrolsüz büyümeyi engellemeye, gelişim yönünü ise kuzey güney aksından doğu batı aksına yönlendirmeye yönelik olmalıdır. Havzaların içinde mevcutta bulunan yerleşmelerin rehabilite edilmesi ve gerekli önlemler alınarak içme suyu havzalarına vereceği zararın minimuma indirilmesi planlama çalışmalarının öncelikli hedeflerinden biri olmalıdır. 2009 yılında taslak olarak hazırlanan ve onaydan

geçmeyen planda da bu ilkelerin göz önünde bulundurulmadığı plan kararlarının geliştirildiği dikkat çekmiştir.

İncelenen planların ardından TOKİ faaliyetlerinin değerlendirileceği bölüme geçilmeden önce belirtilmesi gereken: Planlamanın, çevre düzeni ve imar planı yapımlarının emel ilkeleri kamu yararı, kamu hizmeti, şehircilik ilkeleri olması gerekmekte iken bu ilkelerin hiçbiri gözetilmemekte ve bütüncül değil parçacıl bir yaklaşımla planlar yapılmakta ve yerel yönetimler yapılan planları günlük talepler doğrultusunda sürekli değiştirmektedir.

Yerel yönetimlerin planlama yetkilerini bir tür plansızlık olarak algılaması, liberal ekonomik düzenin gerçekleri ile de kolayca bütünleşebilmiştir. Yerel kalkınmaya şartlandırılmış ekonomik düzen içinde ... yatırımcıya taviz verilmesi taçlandırılmaktadır. Yatırımcılara taviz vermenin en kolay yolu da imara ilişkin kararlar üzerinden geçmektedir. Bu tavizler, rant geliri yaratan, yüksek yoğunluklu prestij mekanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu prestij mekanları, rant geliri yaratarak toplumda gelir dağılımı dengesini sarsmaktadır (Ünsal, 2006: 128).

2003 yılından bu yana uygulanan kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme uygulamaları ile kentin belirli parçalarının kentin bütünü gözetilmeksizin planlanması hatta planların parsel düzeyine çekilmesi gibi gerçekler bu dönüşümün yansımalarıdır. Üstelik bu uygulamalar ile bir yandan özel mülkiyette bulunan toprakların el değiştirmesinin diğer yandan devlet mülkiyetinde olan toprakların özel mülkiyete geçmesinin önü açılmakta, belediyeler ve TOKİ bu süreçte kamu gücünü ve kamu kaynağını kullanan aracı kurumlar olarak işlev görmektedirler (Turan, 2008).

5.4. İSTANBUL'DA TOKİ KONUT PROJELERİNİN İLÇELERE GÖRE DAĞILIMI

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), hem merkezi yönetimin, hem yerel organların yetkilerini ve kamu, özel kuruluşların görevlerini kendi bünyesine alarak geniş bir etki alanına sahip olmuştur. TOKİ'nin edindiği bu yetkiler ile yeni bir kurumsal kimlik kazanarak kentsel uygulamaları en çok etkileyen unsurlardan biri halini aldığı görülmektedir. Özellikle, İstanbul'un son beş yılına bakıldığında TOKİ'nin faaliyetlerini hızlandırdığı dikkat çekmektedir.

Bugün geçmişe göre daha çok sayıda konut üretmekte olan TOKİ, kaynak kullanma yetkisini geniş bir finansal etkinlik alanında kullanırken kendince belirlediği çapraz finansman yöntemleri ile günümüz rant odaklı kentsel alan kullanımı ile örtüşen girişimci bir kimlik sergilemektedir.

TOKİ Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı Mehmet Fatih Kara 2008 yılında düzenlenen VIII. Gayrimenkul Zirvesi'nde tez çalışmasının ilerleyen bölümlerine ışık tutacak şekilde TOKİ faaliyetlerinin nasıl finanse edildiğini şöyle açıklamaktadır:

“Faaliyetlerimizi modern dünyanın uyguladığı gibi, bütçeden pay almadan, gerekli kaynağı Hazine'den temin ettiğimiz arsaları değerlendirerek konut satışlarından elde ediyoruz. Özel sektör ile işbirliği içinde gerçekleştirdiğimiz bir tür arsa satışı niteliğinde olan bu model ile kamunun elindeki arazileri en iyi şekilde değerlendiriyoruz. Böylelikle, TOKİ'ye ve dolayısıyla devlete kaynak sağlıyor, nitelikli çevreler oluşturuluyor. ... Yaptığımız iş tam anlamıyla gayrimenkul geliştirme işidir,” (Mehmet Fatih Kara, VIII. Gayrimenkul Zirvesi, 2008, s.138).

Bunun yanında yine TOKİ Başkanlığı tarafından, ülkemizdeki GYO'larla birlikte dünya üzerinde Türkiye'ye yatırım yapmak isteyen tüm yatırımcı kuruluşlarla ortak projeler üretebilecek yetenek ve kabiliyete, kanuni ehliyete sahip olduğu yönünde basına yansıyan çeşitli açıklamalar da yapılmıştır. Bu açıklamalar başta konut projeleri olmak

üzere hızlanan faaliyetlerin kimlere ve esas barınma ihtiyacı dışında hangi amaçlara hizmet etmeye yönelik olacağına yönelik kuşkuları akla getirmektedir.

TOKİ tarafından, karşılıksız olarak elde edilen kamu arazileri için mevcut planlardan büyük ölçüde bağımsız planlar hazırlanmakta ve bu planların yerel yönetimlerce uygulanmasının önünü açacak olan imar yasasındaki tüm araçlar kullanılmaktadır. Bu noktada dikkatleri çeken en önemli husus ise İstanbul gibi büyük kentlerde rant ve kar elde edilecek inşaat işlerini üstlenmeye öncelik verildiğidir.

Arsa değerinin yüksek olduğu kentlerin başında gelen İstanbul'un yeniden yapılanma süreci 2000'li yıllardan sonra iyice şeklini almaya, 2004 yılından sonra ise ivme kazanmaya başlamış, bu hareketlenmenin baş mimarlarından birisi de TOKİ olmuştur.

Ancak TOKİ'nin elinde bulundurduğu bu gücü, yanlış politikalar nedeniyle kentlerin mekansal açıdan parçalanmasında, tasarımın kurumlaştırılmaması nedeniyle tekdüze kentsel çevreler oluşturulmasında kullandığı yönünde hakim görüşler mevcuttur.

Belirtilen görüşler ve yukarıda yer verilen açıklamaları, kamu yararına çalışan bir kamu kuruluşu olan TOKİ'nin yasalar ve yöneticileri ile değişen yaklaşımıyla sermayenin kentlerdeki rant arayışına öncülük etmeye hazırlandığının açık işareti olarak kabul etmek mümkündür.

Kentsel dönüşüm projelerinin ardı arkasına ortaya çıkması, kamu arazilerinin pazarlamasının ve satışının yapılması İstanbul'un yeniden yapılanmasında hemen her alanda TOKİ'yi görmek mümkün hale gelmiştir. Bu durumu daha net değerlendirmek için ilçe ilçe TOKİ faaliyetlerini ve konut projelerinin nasıl bir dağılım gösterdiğini incelemek gerekmektedir. Büyük ölçüde yüksek değerli arazilerde yoğunlaşan bu faaliyet tablosu ranta bağımlı konutlaşmayı, ranta bağımlı her türlü gelişim ise toplumsal eşitsizliği yaratmaktadır.

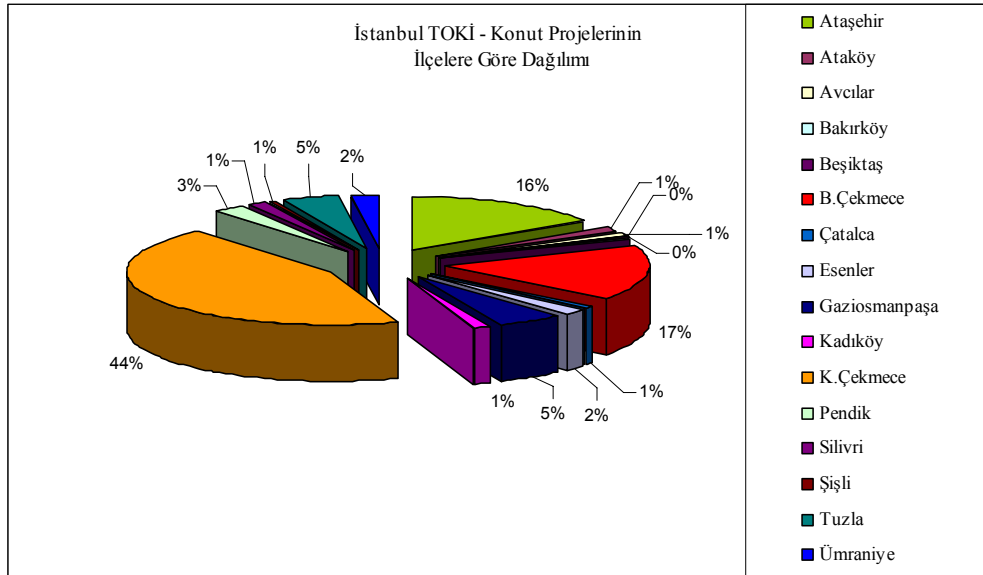
Tablo 5.2: TOKİ Konut Faaliyetlerinin İlçelere Göre Dağılımı

İLÇE		Proje Türü	Proje Sayısı	Konut Sayısı	İlçeler Toplam
Ataşehir		Emlak GYO	6	10.605	10.605
Ataköy		Kaynak Geliştirme	1	950	950
Avcılar		Kaynak Geliştirme	1	751	751
Bakırköy		Emlak GYO	1	285	285
Beşiktaş	<i>Ortaköy</i>	Kaynak Geliştirme	1	74	74
Büyükkçekmece	<i>Bahçeşehir</i>	Emlak GYO	4	7.383	11.189
		Kaynak Geliştirme	5	3.146	
	<i>Mimarsinan</i>	Emlak GYO	1	660	
Çatalca	<i>Hadımköy</i>		1	696	696
Esenler	<i>İkitelli</i>	Afet Konutu	1	114	1.050
		Emlak GYO	1	936	
Gaziosmanpaşa		Emlak GYO	1	2.824	3.592
		İdare Konut	2	768	
Kadıköy	<i>Kozyatağı</i>	Kaynak Geliştirme	1	800	800
Küçükçekmece	<i>Kayabaşı</i>	Altyapı - Sosyal Donatı	1	888	29.744
		İdare Konut	6	8.638	
		Konut - Sosyal Donatı	4	1.964	
	<i>Halkalı</i>	Gecekondu Dönüşüm	1	2.640	
		İdare Konut	8	7.718	
		Kaynak Geliştirme	7	7.232	
	<i>Ayazma</i>	Gecekondu Dönüşüm	1	364	
Maltepe	<i>Başbüyük</i>	Gecekondu Dönüşüm	1	300	
Pendik		Konut - Sosyal Donatı	1	680	1.736
		İdare Konut		1.056	
Silivri		Emlak GYO	1	820	820
Şişli	<i>Ayazağa</i>	Emlak GYO	1	400	400

Tuzla	Aydınlı	Konut - Sosyal Donatı	1	1.360	3.104
		Gecekondu Dönüşüm	1	1.744	
Ümraniye	Çekmeköy	Emlak GYO	1	883	1.425
		Konut - Sosyal Donatı	1	100	
		İdare Konut	1	96	
		Kaynak Geliştirme	1	346	

Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Üzerindeki “Başlatılan Projelere Ait Bilgi Tablosu”ndan derlenen bilgiler aracılığıyla hazırlanmıştır.

Grafik 5.2: TOKİ Projelerinin İlçelere Göre Dağılımı



Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Üzerindeki “Başlatılan Projelere Ait Bilgi Tablosu”ndan derlenen bilgiler aracılığıyla hazırlanmıştır.

TOKİ'nin İstanbul'da geliştirmekte olduğu faaliyetlerin yoğunlaştığı ilçeler il çevre düzeni planlarında belirlenen gelişme alanları ile yer yer örtüşmekte ve yukarıdaki tablo ve grafik üzerinden ve Ek- F'den de rahatça görüleceği gibi Küçükçekmece, Büyükçekmece, Ümraniye, Tuzla'da projeler yoğunluk göstermektedir.

TOKİ'nin son dönemde en çok başvurduğu görevlerinden biri olan “İdareye kaynak sağlanmasını teminen kar amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak” hayli yoğun bir uygulama olarak göze çarpmaktadır (İMECE İstanbul Raporu, 2009).

TOKİ kaynak geliştirme uygulamaları kapsamında hasılat paylaşımı yöntemiyle devlete ait araziler üzerinde özel sektör eliyle lüks konut üretimi yapmaktadır.

TOKİ yetkilileri tarafından yapılan açıklamalarda orta gelirliilere yönelik konut projelerinde oluşan açığın en büyük nedeni olarak arazi maliyetlerinin yüksekliğine işaret edilirken, Ataşehir ve Bahçeşehir gibi analizlerimizde TOKİ tarafından hayata geçirilen üst düzey projelerin yoğunluk gösterdiğini gördüğümüz ilçe sınırlarındaki arazilerinin değerli araziler olduğunu, bu yüzden gelir paylaşımı modeline uygun olduğu belirtilmektedir.

Bu model, özel şirketler kâr elde etmek istediğinden değerli arsalar üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. Kara göre değil, ihtiyaca göre konut üretmek zorunda olan ve bunun için de kaynak bulması gereken devlet de kaynağı gelir paylaşımı modelinden elde edilmektedir. Bu model, ilanlı, açık ihaleyle yapılıyor, en yüksek payı veren şirket kazanmaktadır.

Tüm masrafların yüklenici şirket tarafından karşılandığı bu modelde, asgari garantili bir rakam da ne olursa olsun İdare'ye verilmektedir. Müteahhit firmalar ile hasılat paylaşımı üzerinden yapılan sözleşmelere TOKİ, konutlar satış aşamasında değer kazanırsa kendisine pay verilmesi yönünde hükümler de koymuştur. Bir müteahhit yapım aşamasındayken konut satmaya başladıktan bir süre sonra evler değer kazanırsa bunun üzerinden değişik oranlarda TOKİ'ye pay aktarılmaktadır.

Küreselleşmenin getirdiği yeni anlayışlar liberal ekonomi çerçevesinde bakıldığında kamu özel ortaklıklarının yanı sıra gayrimenkul yatırım ortaklıkları gibi bazen kamunun, bazen özel girişimin ağırlık kazandığı ve onların yönlendirmeye başladığı bir konut üretim süreci ve bu üretim sürecinin kente, kentleşmeye olan yansımaları karşımıza çıkmaktadır (Karaman, 2002: 81).

Türkiye'de gayrimenkul sektörünün TOKİ'den (Toplu Konut İdaresi) sonra ikinci büyük oyuncusu olan Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (Emlak GYO), Türkiye'de özellikle 2005'ten bu yana özellikle İstanbul'da gündeme gelen hemen hemen bütün büyük konut projelerinde imzasını barındırmaktadır.

Devlet güvencesi ile gerçekleştirilen bu tür projelerde, TOKİ tarafından kamunun elinde bulunan değerli toprakların ekonomik açıdan kârlı bir biçimde değerlendirildiği ve kat karşılığı işlerde karşılaşılan risklerin ortadan kaldırıldığı savunulmaktadır.

Öte yandan TOKİ'nin yapmış olduğu faaliyetlerin, devletin mülkiyetinde bulunan toprakların ayrıcalıklı toplumsal kesimlerin eline geçmesine ve kamunun zarar etmesine yol açtığı çeşitli araştırmalar ve denetim raporlarına yansımıştır. Özellikle gelir paylaşımı yöntemi ile gerçekleştirilen birçok projede kamunun zarara uğratıldığı, Emlak GYO aracılığıyla yapmış olduğu birçok konut projesinde asıl amacın devletin mülkiyetinde bulunan toprakların çok ucuz fiyatlarla üst gelir gurubuna aktarıldığı, ihale sürecinde yeni ayrıcalıklı şirketler yaratıldığı konuyla ilgili önemli eleştirilerden yalnızca birkaçıdır (Turan, 2008: 10).

Tablo 5.3: İstanbul'da TOKİ Konut Uygulama Türleri

	Konut Sayısı	Proje Sayısı
Afet Konutu	114	1
Konut - Sosyal Donatı	5.550	9
İdare Konut	17.618	20
Gecekondu Dönüşüm	5.048	7
Emlak GYO ve Kaynak Geliştirme	39.782	41
Altyapı - Sosyal Donatı	888	1

Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Üzerindeki “Başlatılan Projelere Ait Bilgi Tablosu”ndan derlenen bilgiler kullanılarak hazırlanmıştır.

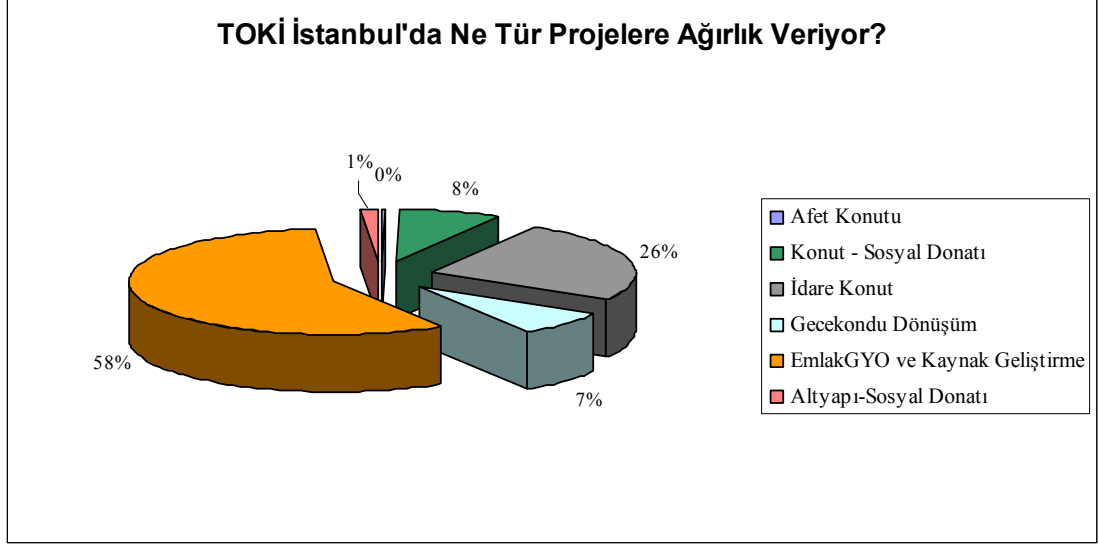
Yaşanan bu yöntem değişikliği ile yani konut üretiminin kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projeleri gerçekleştirilmesi konut finansman sisteminin değişmesine de yol

açmaktadır. Geçmişte, konut gereksinmesinin gecekondular, sosyal güvenlik kuruluşlarının kredi ve arsa desteği, konut kooperatifleri aracılığıyla karşılandığı ancak bu sistemin değiştirildiği görülmektedir. Özellikle, konut piyasası ve ona bağlı olarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette olan kentsel topraklar finans kuruluşları ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının önemli birer aktör haline geldikleri bir alana dönüşmüştür.

Böylece belediyeler ve TOKİ aracılığıyla kentsel topraklar yasal olarak yapılaşmaya açılmakta, inşaat ve konut sektöründe, yerli-yabancı finans kuruluşları ile gayrimenkul yatırım ortaklıkları büyük kapitalist işletmeler olarak rol almaktadırlar. Böylece, kaynak geliştirme projeleri, yeni ihale yöntemleri ve konut finansman sisteminde değişiklik yapılarak küreselleşme sürecinde hakim küresel sermayenin, finans kuruluşları aracılığıyla ülkenin toprak ve konut politikasında önemli aktörler haline getirilmesi sağlanmaktadır. İstanbul'daki TOKİ projelerinden elde edilen konut miktarının yarısından çoğu gelir elde etmek için yapılan konut uygulamalarına girmektedir.

Keyder bu duruma şöyle bir atıfta bulunmaktadır: “Dünya ekonomisinin yeni işleyişinden çıkarımla, artık ulusal ekonomilerin şehirleri değil, şehirlerin ulusal ekonomileri taşıyacağından söz edebiliriz. Bu yüzden İstanbul’u küreselleştirme için yapılacak yatırımlar, aktarılacak kaynaklar, Türkiye’nin geleceğini yakından etkileyecektir” (Keyder, 1996: 104).

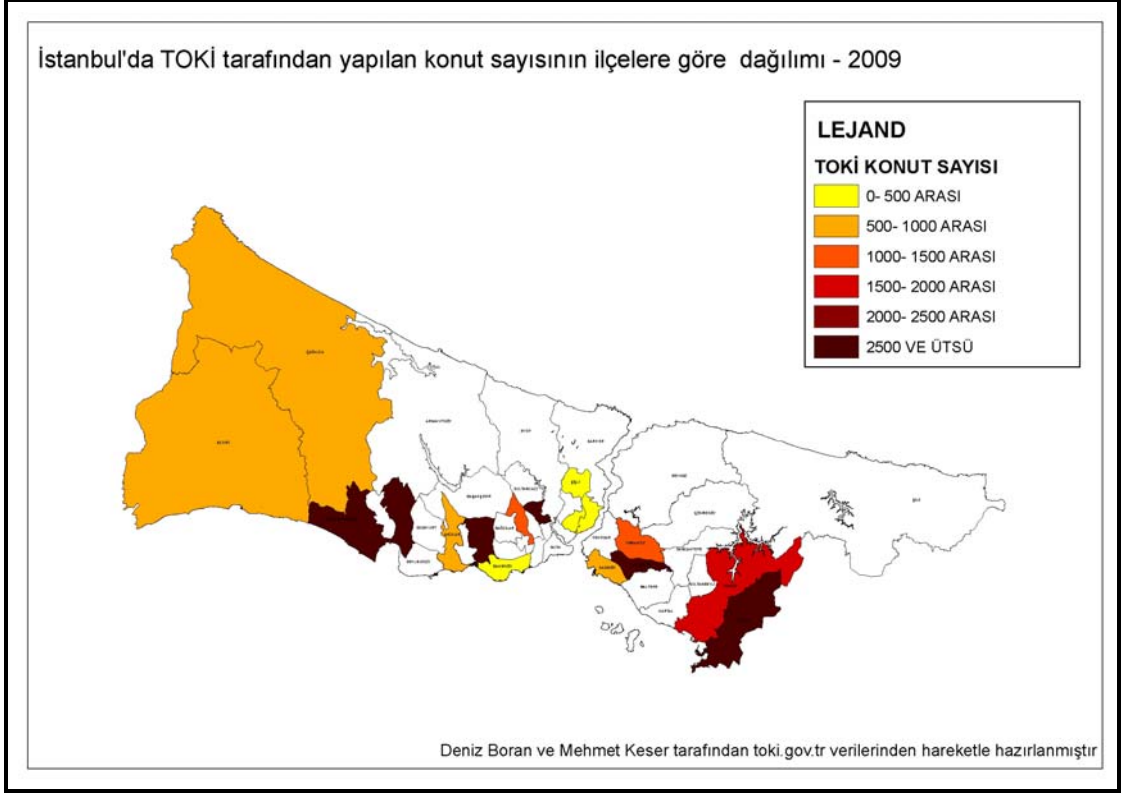
Grafik 5.3: TOKİ'nin İstanbul'da Ağırlık Verdiği Konut Projeleri



Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Üzerindeki “Başlatılan Projelere Ait Bilgi Tablosu”ndan derlenen bilgiler kullanılarak hazırlanmıştır.

Bu bölüme kadar derlenen veriler üzerinde elde edilen sonuç ise, toplu konut, sosyal konut şeklinde konut üretimi yaparak devlet konutu üreteceği misyonu ile yola çıkan TOKİ'nin içinde bulunulan zaman dilimi itibariyle, İstanbul'da Emlak GYO ve arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı usulü ile hayata geçirilen orta/üst gelir grubuna yönelik, lüks konut projelerine ağırlık verdiği bu projelerin TOKİ tarafından yapılan toplam konut projeleri içerisinde %58'lik bir pay aldığı yönündedir. Denebilir ki, konut üretimi için kredi ve kaynak tahsisi dışında önemli bir denetim sistemi bulunmayan ülkemizde, düşük gelirli insanların konut edinme olanakları büyük ölçüde piyasa koşullarına bırakılmıştır (Balamir, 1996).

Harita 5.7: TOKİ Konut Projelerinin İstanbul'da İlçelere göre Dağılımı (Ek -G)



Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi verilerinden hareketle Mehmet Keser'in yardımlarıyla hazırlanmıştır.

İstanbul'da rahatlıkla görülmektedir ki, mülkiyeti, belediyelere veya TOKİ'ye ait ve konum rantı oldukça yüksek olan ve üst gelir guruplarına yönelik, birçok kent toprağı kaynak geliştirme projeleri ismiyle gelir paylaşımı yöntemiyle özel mülkiyete konu olmaktadır.

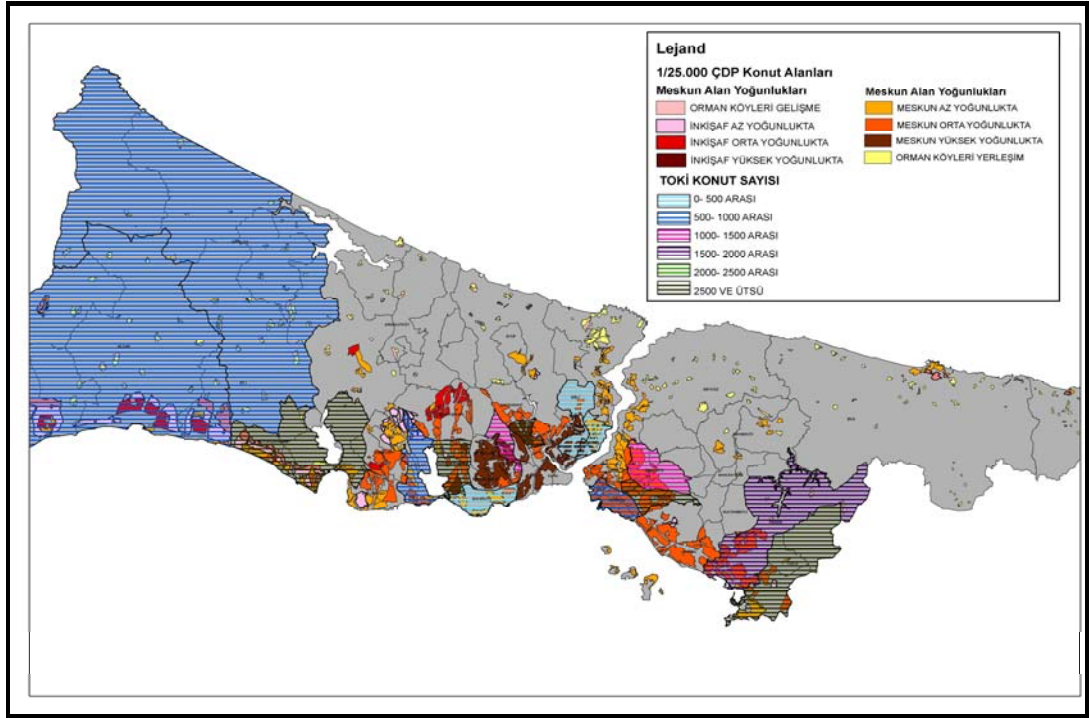
İl çevre düzeni planlarında yeni gelişme alanı olarak belirlenen ya da düzensiz konut gelişimlerinin bulunduğu alanlar ile yer yer paralellik göstererek devletin konut üreten ve gelişme alanları için öngörülen nüfusa yeterli barınma imkanı sağlayacak konut alanları söz konusu idare tarafından geliştiriliyor, ihale ediliyor ve/veya tamamlanıyor olsa da bu yeni projelerin büyük kısmı konut sorunun asıl sebebi olan arz ve talebindeki dengesizliği çözmek yerine, derinleştirmenin ötesine gitmemektedir.

5.5. İMAR PLANLARI VE TOKİ FAALİYETLERİNİN BİRARADA DEĞERLENDİRİLMESİ

2000 verilerine göre, İstanbul İl sınırları içinde (köyler hariç) toplam 3 391 752 konut birimi bulunmaktadır. Bu konutların %65'i Avrupa Yakası'nda olup, %35'i Anadolu Yakası'ndadır (Yirmibeşoglu, 2008: 131).

DİE İnşaat istatistiklerine göre (1990-2000) yılda 1000 kişi için üretilen konut sayısı, inşaat izni alan konutlar için 7.74, oturma izni alan konutlar için 2.26'dır. Bu değerler, özellikle kullanma izni olan konut sayısı, yılda 1000 kişi için üretilmesi gereken 10 konut birimi standardının çok altındadır (Bölen, 2006).

Harita 5.8: TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projelerinin Gelişme Alanı olarak Belirlenen Bölgeler ile Karşılaştırılması

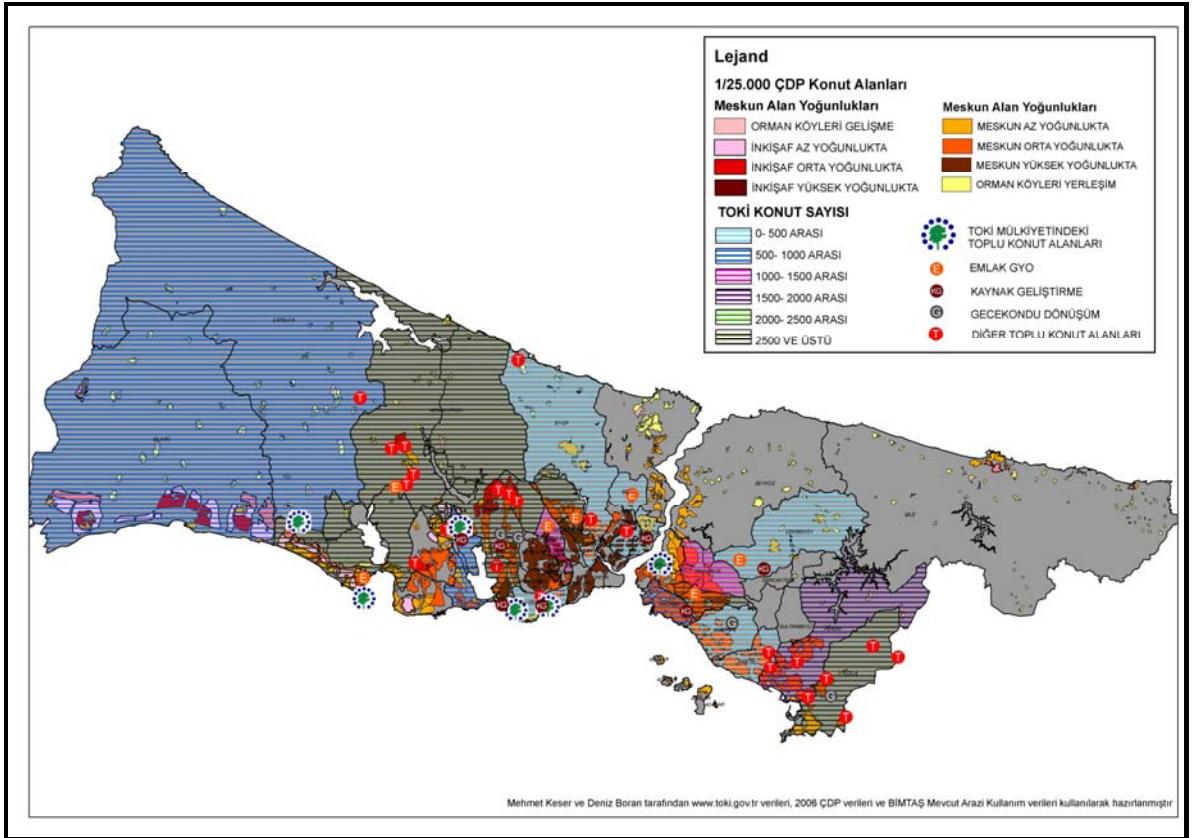


Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Verileri, 2006 Plan Verileri ve mevcut arazi kullanımı üzerinde yer alan toplu konut alanı bilgileri kullanılarak Mehmet Keser'in yardımlarıyla hazırlanmıştır.

2006 yılında hazırlanan plan çalışması ile TOKİ konut sayılarına yönelik analizler bir araya getirildiğinde ise ortaya çıkan tablo (Bknz: Ek-H) üretilen konut sayısına göre büyükten küçüğe gruplandırıldığında ortaya çıkan şudur: Ataşehir, Küçükçekmece,

Büyükçekmece, Tuzla, Gaziosmanpaşa'nın en çok konut üretiminin olduğu ve planlarda gelişme alanı olarak belirlenen ancak yeni gelecek nüfusun ihtiyacına yönelik olmaktan çok lüks konut oluşumlarının yoğunluk gösterdiği; Pendik, Esenler, Ümraniye'nin ikinci sırada yer aldığı bunların arasında yalnız Pendik'in gelişme konut alanı olarak verilen bir bölge olduğu; aralarında gelişme konut alanı olarak verilen tek ilçe olan Silivri'ye ek olarak Çatalca, Avcılar'ın üçüncü sırada yer aldığı; Bakırköy ve Şişli'nin ise bu üç bölgeyi takip ettiği görülmektedir.

Harita 5.9: TOKİ Tarafından Geliştirilen Toplu Konut Projelerinin Gelişme Alanları ve İlçeler Bazında Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi Verileri, 2006 Plan Verileri ve mevcut arazi kullanımı üzerinde yer alan toplu konut alanı bilgileri kullanılarak Mehmet Keser ve Serkan Genç'in yardımlarıyla hazırlanmıştır.

Bu veriler mevcut arazi kullanımı üzerindeki toplu konut alanı bilgileri ile bir araya getirilerek ilçe sınırları içinde toplu konuta ayrılan alanların ve Emlak GYO, kaynak

geliştirme projelerine yönelik toplu konut alanlarının daha net okunması amaçlanmıştır (Bknz: Ek-I).

Toplu konut alanları, harita üzerinden de okunacağı gibi, Avrupa Yakası'nda: Çatalca'nın doğu yakası; Büyükçekmece ve Beylikdüzü'nün kuzey kesimleri (gelişme alanı olarak da verilen Hadımköy civarı); Avcılar ve Esenyurt arasında kalan bölge; Başakşehir ve Küçükçekmece'nin kuzey kesimleri (büyük ölçüde gelişme alanı olarak belirlenen alan); Bakırköy'ün sahile yakın kısmı; Şişli, Beşiktaş'ta konumlanmaktadır. Bunlardan Emlak GYO ve kaynak geliştirme projelerine ait toplu konut alanları ayrıştırılacak olursa: Ataköy, Avcılar, Beşiktaş (Ortaköy), Büyükçekmece (Bahçeşehir), Küçükçekmece (Halkalı)'da kaynak geliştirme projeleri; Büyükçekmece (Bahçeşehir ve Mimarsinan), Bakırköy, Esenler (İkitelli), Gaziosmanpaşa'da ise Emlak GYO eliyle geliştirilen toplu konut projeleri görülmektedir.

Küçükçekmece Ayazma'da görülen alan ise gecekondü dönüşümüne yönelik toplu konut alanıdır.

Anadolu Yakası'nda ise konumlanış: Ataşehir kısmı başta olmak üzere Kadıköy, Ümraniye, Pendik'in güney kesimleri, Tuzla ve Pendik arasında kalan bölge ve Tuzla'nın kuzeyinde kendini göstermektedir. Bunlardan Emlak GYO ve kaynak geliştirme projelerine ait toplu konut alanları ayrıştırılacak olursa: Kadıköy (Kozyatağı), Ümraniye'de kaynak geliştirme projeleri; Ataşehir'de ise Emlak GYO eliyle geliştirilen toplu konut projeleri görülmektedir.

Maltepe (Başibüyük), Kartal'ın kuzey kesimlerinde, Pendik ve Tuzla (Aydınlı) arasında görülen toplu konut alanları ise gecekondü dönüşümü ile elde edilen ve kentsel dönüşüm alanı olarak belirtilen konut alanlarıdır.

TOKİ, Başibüyük Mahallesi'nde ve geliştirdiği diğer gecekondü dönüşüm projelerinde eleştiriler almaktadır. Bu eleştiriler büyük ölçüde, kentin sıkıntılı alanları olarak tanımlanan işçi mahallelerinin kaldırılması yöntemiyle, giderek azalan yatırıma elverişli arazi stoğunun devlet eliyle genişletilmesine imkan tanındığı ve bu arazilerin emlak

gayrimenkul yatırım ortaklıkları ve inşaat şirketlerine ucuz arazi olarak verildiği yönündedir.

Elde edilen haritalar üzerinden ilçelere yönelik yapılan bu son değerlendirmelerde, toplu konut projeleri içinde çalışmanın ilgili bölümünün başından beri belirtildiği gibi mekan üzerinde de Emlak GYO ve kaynak geliştirme projelerine ne denli büyük pay ayrıldığı açıkça görülmektedir. Ayrıca gelişme alanlarının özellikle Silivri ve Küçükçekmece'nin sahile yakın kesimlerinde önerilen gelişme konut alanları ile ne ölçüde farklılaştığını açığa çıkarmaktadır.

Konutlaşmanın bütüncül planlamadan yoksun olması ve kent yönetiminin sosyal eşitlik ve sosyal adalet üzerine politikalar geliştirmemesi, konutlaşmanın piyasa süreçlerine terk edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu durum ise gelire ve ihtiyaca yönelik konut üretilmemesini beraberinde getirmektedir (Özgür, 2007: 9).

Konut sayıları ve plan çalışmalarını bir arada değerlendirmek için, nüfus öngörülerini ile üretilen konut sayılarının ihtiyaca ne ölçüde karşılık geldiğinin 1.000 kişi üzerinden oranlaması yapılmıştır. Bu oranlamaya ilişkin çizelgeye tezin son kısmında varılan noktaya yönelik önemli bir değerlendirme olacağı düşünülerek yer verilmiştir.

Bu nedenle, TOKİ tarafından İstanbul'da geliştirilen konut projelerinin yapılan plan çalışmaları, DİE tarafından geliştirilen nüfus projeksiyonları ve kişi başına üretilen konut biriminin büyüklüğüne ilişkin bir değerlendirme yapmak üzere ilçeler bazında analiz yapılmıştır. TOKİ'ye ait konut projelerinin bulunduğu ilçeler ile 2006'da yapılan planlama çalışmasında gelişme konut alanı olarak verilen ilçeler karşılaştırılmış, planda ilçe ilçe hesaplanan inkişaf alanlarının alacağı nüfus değerleri 2006 yılı mevcut nüfusu ile toplanarak tahmini nüfus elde edilmiştir. Tamamlanmış ya da çalışmaları süren projelere ait konut sayıları, 2006 yılı ÇDP toplam tahmini nüfusu ile DİE tarafından belirlenen 2010 tahmini nüfusu arasında 2007 yılında 5747 sayılı yasa ile yeniden belirlenen ilçe sınırlarına göre hesaplanmış nüfus arasında en yakın nüfus değerinin alınması esas alınarak 1.000 kişi için üretilen konut sayısına yönelik bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo 5.4: TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projeleri, Gelişme Alanları, Nüfus Değerlerinin İlçeler Bazında Karşılaştırılması

	Gelişme Alanı Olarak Planlarda Yer Verilme Durumu	2006 ÇDP Meskun Alan Nüfus	2006 ÇDP Gelişme Nüfus	2006 Toplam Tahmini	2007 Resmi (5747 Sayılı Yasa)	2010 Projeksiyon	TOKİ Konut Sayısı	Oran (%)
AVCILAR	Hayır	410.550	103.350	513.900	322.096	431.950	751	1.7386272
BAKIRKÖY	Hayır	230.005	0	230.005	214.821	143.963	285	1.9796753
GAZİOSMANPAŞA	Hayır	663.249	0	663,249	464.109	1.437.990	3.592	5.4157639
KADIKÖY	Hayır	0	0	0	553.062	678.664	800	1.1787866
KÜÇÜKÇEKMECE	Evet	617.300	13,350	630,650	662.566	1.001.510	29.744	47.164037
PENDİK	Evet	0	0	0	520.486	755.736	1.736	2.2970985
TUZLA	Evet	0	0	0	165.239	157.924	3.104	19.655024
BÜYÜKÇEKMECE	Evet	341.796	342,310	684,106	152.106	1.032.289	11.189	16.355652
ÇATALCA	Hayır	39.138	32,955	72,093	61.566	103.622	696	9.6541967
SİLVİRİ	Evet	120.089	1,346,033	1,466,122	118.304	150.743	820	5.4397219
ATAŞEHİR	Hayır	0	0	0	345.588	-	10.605	30.686829
ESENLER	Hayır	928.791	0	928,791	468.448	647.554	1.050	1.6214864
ÇEKMEKÖY	Hayır	22.145	165	22,310	135.603	-	1.425	10.508617

Kaynak: TOKİ Resmi İnternet Sitesi, 2006 yılı Plan Alan Büyüklüğüne Bağlı Nüfus Değerleri, DİE 2010 Nüfus Projeksiyonu verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 5.4'te 2006 yılı Çevre Düzeni Planı hazırlandığı sırada yerleşik olan mevcut nüfusa, öngörülen gelişme alanlarındaki her ilçe için belirlenen nüfuslar eklenerek 2006 yılında öngörülen toplam tahmini nüfus elde edilmiştir. Ancak 2007 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkındaki Kanun ile ilçe sınırları değiştiğinden söz konusu tahmini nüfus değerleri farklılık göstermiştir. Bu nedenle İstanbul il sınırları içerisinde kanun kapsamında oluşturulan 39 ilçe arasından gelişme alanı olarak belirlenen yeni ilçeler ayrılak, resmi nüfus değerleri ile Tablo 5.4'e işlenmiştir. Daha güncel ve ilçelere göre ayrılmış bir veri niteliği taşıyor olması nedeniyle, 2010 yılı için DİE tarafından hazırlanan projeksiyon yardımıyla yapılacak değerlendirmede, 2006 yılında ilçelere yönelik elde edilen tahmini nüfus değeri yerine 2007 yılı resmi nüfus büyüklükleri kullanılmıştır. 2010 ve 2007 yılları arasında yerleşmesi beklenen nüfus büyüklükleri arasındaki fark bulunarak, belirtilen

ilçelerde TOKİ tarafından üretilen konut sayılarına oranı tespit edilmiştir. Belirtilen yıllar arasında 1.000 kişi için ne kadar konut üretildiğine dair bir veri elde etmek üzere belirlenen son değerde oranlamaya gidilmiştir.

Yapılan bu değerlendirme sonucunda çoğunlukla gelişme konut alanları dışında TOKİ oluşumlarının kentsel mekanda hakim olduğu tespit edilmiş olup, Küçükçekmece ve Ataşehir'de 1.000 kişiye düşen konut sayısı 30-50 birim arasında değişiklik göstermiş, bu iki ilçeyi Çekmeköy ve Çatalca'nın takip ettiği belirlenmiştir.

1999 Depremi ardından, 8 Eylül 2009'da yaşanan sel felaketi planlarda konut gelişme alanı olarak belirlenen ya da planlardan bağımsız olarak TOKİ tarafından proje geliştirilen; Başakşehir, Büyükçekmece, Esenler, Çatalca'nın kuzeyi, Arnavutköy, Sarıgazi örnekleri göstermiştir ki: İstanbul'un bir yandan deprem riskini taşıyan, nüfus yığılmasının dezavantajlarını yaşayan alanlarında doğal eşiklerin (su havzaları ve orman alanlarının) de vazgeçilmez sınırlar olarak kabul edilerek kuzeye gelişmenin kısıtlanması, kontrollü büyüme için stratejilerin geliştirilmesi şarttır.

Tüm bu veriler, rantın ortaya çıkışının, denetlenmesinin ve paylaşım koşullarının, toplumların içinde buldukları üretim ve bölüşüm ilişkileri tarafından belirlendiği ve kentsel mekanda buna bağlı bir yayılım gösterdiğini açığa çıkarmaktadır. Üretim ilişkilerinin biçimi değiştikçe rantın ortaya çıkış biçimi, miktarı, paylaşım biçimi ve paylasan kesimin de değiştiği ilçelerde görülen bu çok basit oransal farklılaşmalar dikkate alındığında dahi ortaya çıkmaktadır.

Düzensiz konut gelişme alanlarının yoğunluk gösterdiği (Gaziosmanpaşa ayrı tutularak) bugüne kadar yapılan plan çalışmalarında tespit edilen aynı zamanda gelişme alanı olarak da verilen Pendik ve Esenler gibi bölgeler için TOKİ'nin geliştirdiği projelerin ise yukarıda belirtilen ve yüksek rant elde edilen diğer ilçeler ile kıyaslandığında kişi başına daha düşük oranlarda olduğunun görülmesi yukarıda belirtilenlerin, sosyo-mekansal eşitsizliğin karşılığıdır.

6. SONUÇ

Bu bölüm, tez çalışmasının son bölümü olarak, çalışmadan elde edilen bulgular ve önerileri içermektedir. Hem ilk beş bölüm içerisindeki bilgilerin sentezi, hem de Türkiye’de konut politikalarının daha gerçekçi, soruna yönelik çözümler üretecek biçimde geliştirilmesinde nasıl bir kurumsal oluşuma gidilmesi gerektiği hakkında çıkarımlar yapmayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de konut politikalarının, çalışmanın başından bu yana elde edilen saptamalar sonrası, gerek kalkınma planlarında getirilen öneri ve kararlar, gerek özel, kamu ya da ortaklık sistemine dayalı kuruluşlar eliyle yeterli düzeyde başarıya ulaşmış olmadığı görülmüştür. Bu noktada çalışma, erken Cumhuriyet döneminden bu yana konut üretiminde meydana gelen değişimi ortaya koymuştur. Cumhuriyet’in ilk yıllarında elbette sayıca daha az ancak kalitesi bugün hala konuşulan konut üretim modellerinin yerini bugün gerçek konut ihtiyacına cevap olmaktan öte konut gelişimlerinin aldığı, önüne geçilemeyen arz ve talep dengesizliğinin var olduğu yönünde çıkarımlara ulaşılmış, sorumluların tanımlanması, hedefe yönelik hareket etmedeki aksaklıkların nedenleri yönünde değerlendirme yapmıştır.

Konut politikalarında sorumlu aktörler olarak ortaya çıkan Emlak Bankası, Bayındırlık (İmar) ve İskan Bakanlığı, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü (AOGM), SSK, BAĞ-KUR, DPT gibi resmi kurumların yetki ve sorumluluk paylaşımında olduğu kadar kurumsal yapılarının düzenlenmesinde de netliğe kavuşamadıkları görülmüştür.

Bunda en büyük etkenin, kurumsal yapıların zaman içerisinde siyasal iktidarın, politik aktörlerin değişimine bağlı yapısal değişimlere uğramaları, kurumsal amaçlarında değişikliklerle karşılaşmış olmaları olduğu düşünülmüştür. Özellikle Emlak ve Kredi Bankası’nın geçirdiği yapısal değişimler vurgulanarak Türkiye’de konut sektörünün

gelişimi incelenmiştir. Son bölümde, öncelikli olarak incelemeye konu olan Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) İstanbul'da yürütmekte olduğu faaliyetler kapsamında konut, kentleşme ve altyapı gibi yüksek rantların doğduğu bir kentte, gerçek konut ihtiyacı ile tam olarak örtüşmediği ortaya konmuştur. Kentsel mekandaki karşılığı orta-üst ve üst gelir grubuna yönelik konut projeleri olan Emlak GYO ve kaynak geliştirmeye yönelik konut projelerine %58 oranında ağırlık veriliyor olması da bu durumu tüm açıklığı ile ortaya koymaktadır.

Devletin sürekliliği ilkesinin, kurumların da sürekliliğini içermesi, özellikle barınma gibi en temel ihtiyaçlardan birine yönelik politika belirlemede belirgin ve şeffaf bir zemin kurulması gerekmektedir. Devlet bir yandan konut üreticisini ama özellikle büyük üreticiyi desteklerken diğer yandan gecekondu bağışlamaları ve dar gelirli kitlelere konut üretimini ele almakta, kooperatiflerden çok, büyük yapım şirketleri ile işbirliği içine girmektedir. Oysa, varlıklı kesime yönelik konut projeleri geliştirilerek kaynak yaratılması böylelikle tüm ihtiyaç sahiplerinin konut ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir. Bu yolla farklı alanlarda faaliyet gösteren bir idarenin belirlediği önceliğin, dengesizlik yaratmayacak şekilde kentsel mekanda kendini göstermesi mümkün olacaktır.

Konut alanlarının bir kentin anayasası olarak kabul edilen üst ölçek plan çalışmalarında gelişmeye uygun olduğu belirtilen inkişaf alanlarında oluşum göstermesi beklenmektedir. Ancak, tez kapsamında özellikle 2006 yılında hazırlanan İl Çevre Düzeni Planı ve Toplu Konut İdaresi'nce yapılan faaliyetler arasında bir karşılaştırmaya gidildiğinde plan kararlarının büyük ölçüde görmezden gelindiği tespit edilmiştir.

Dikkate alınmayan plan kararlarının ise, Melih Ersoy'un deyişiyle , "... değişiklik istemlerinin çok büyük bir bölümünün kentte yoğunluk artışına yol açtığı ve kentsel rant dağılımını önemli ölçüde değiştirdiğini" söylemek mümkündür.

Oysa, TOKİ'nin görevine ilişkin tanımlamanın son kısmında "planlamaya uygunluğa" dikkat çekilmiştir. Şöyle ki, görev ve misyon: "TOKİ, hiç geliri bulunmayanlar ile dar ve orta gelirli vatandaşların konut ihtiyaçlarının, Anayasanın 57. Maddesi 'Devlet,

şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler' hükmü gereğince yerine getirilmesidir," şeklinde tanımlanmıştır.

Planların gelişime uygun gördüğü bölgeler dışındaki alanlarda konut oluşumlarına göz yumulmasının yanında tez kapsamında elde edilen bir başka sonuç ise düzensiz konut gelişim alanlarına yönelik kalıcı, yaşayan kesimlerin mağdur olmadan barınmalarını sürdürebileceği konut gelişimi kararlarının zayıf kaldığıdır. Özellikle bu bölgelerde geliştirilen konut projelerinde birim kişi sayısına düşen konut miktarının Ataşehir, Küçükçekmece gibi ilçelere oranla daha düşük değerler aldığı saptanmıştır. Bu tespit, İstanbul'da olduğu ileri sürülen arz ve talep dengesizliğinin istatistiksel bir çıkarımını ortaya koyuyor olması açısından önemlidir.

Belediyeler ve TOKİ tarafından yapılan kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projelerinin doğrudan doğruya konum rantı yüksek olan kentsel topraklar üzerinde gelişim gösterdiği anlaşılmıştır. Hakim düzende, kamu gücü ve kamu kaynağı kullanılarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette bulunan toprakların konum rantından yararlanılarak sermaye yatırımlarıyla ilgili olan rantın ortaya çıkması sağlanmakta, kentsel toprağa sermaye yatırılarak yeni bir rant yaratılmakta, gelişme alanı olarak belirtilen ya da hiçbir imar planı kapsamında olmayan kentsel toprakların bu projeler aracılığıyla imara açılmakta ve yoğun yapılaşma ve altyapı yatırım maliyetleri de kamu kaynaklarından karşılanmaktadır (Turan, 2008: 10).

Kamu alanı, dar gelirli kesimlerin konut edinmesine yönelik politikaların izlemektense, yerel yönetimlerin emlak sektörünü hareketlendirecek yeni rant alanları açma yönelimini desteklemektedir. Böylece konuta erişimde gelir düzeyine göre var olan eşitsizliğin arttırıldığı görülmektedir.

Konutlaşmanın piyasaya terk edilmesi ve bu konuda eşitlikçi politikaların geliştirilmemesi, kamunun elindeki araçların da piyasa süreçlerine uygun şekilde kullanılması ile sonuçlanmaktadır.

Böylece çıkış noktası dar gelirlilere konut üretmek olan ve her kesim için yaşanabilir konutlaşmayı hedefleyen TOKİ, özellikle İstanbul'da geliştirmekte olduğu üst gelir grubuna yönelik konut projeleri ile (Kadıköy-Ataşehir, Büyükçekmece-Bahçeşehir, Mimarsinan, Küçükçekmece vb.) dikkati çekmekte toplumsal ve mekansal ayrışmayı desteklemektedir.

TOKİ bugün, yukarıda misyonu çerçevesinde belirtilen ilk hedefinden uzaklaşmış görüntüsü, dar ve orta gelirli ailelerin konut ihtiyacını devam ederken, büyük inşaat firmaları ile birlikte ağırlıkla üst gelir gruplarına yönelik konut üretmeye başlamış olması gibi sebepler ile Anayasa'ya aykırılık taşıdığı yönündeki eleştiriler almakta, tüm tepkileri üzerine çekmektedir.

İstanbul'un yıpranmış konut stoku, kent içindeki mevcut yapılaşmış düzensiz konut alanları açısından önemli sorunlardan birini oluştururken, TOKİ gibi konut üretimine yönelik kuruluşların ya da merkezi ve yerel yönetimlerin önceliklerinin farklılaştığı görülmektedir. Oysa ki İstanbul'un mevcut konut alanlarının yenilenmesi ve yaşanabilir hale getirilmesi gerekmektedir. Bunun yerine kentin yayılmasını sağlayan lüks konut projeleri yaparak kentin plansız büyümesini desteklemektedirler.

TOKİ, kendisine ait değerli arsalar üzerinde lüks, pahalı kent parçaları üreterek ve/veya ürettirerek, bunların satışından elde edeceği gelirle yoksullar için konut üretmeyi düşünmektedir. Bu sistemi "varlıklıdan alıp yoksula vermek" olarak adlandırsa da, ulusal kaynakların gösterişçi tüketime gittiği gerçeğini gizleyememektedir. Bu durum, ivedi olan dar gelirlilerin barınma sorununun çözümünü ertelemekte, üretim sürecine katılan büyük yapım şirketlerine gelir aktarılmasına sebep olmaktadır. Konut üretiminin hedef kitle açısından ele alınması durumunda, hedef kitle nüfusun en yoksul alt dilimleri ise, bu sistem tepkiler almaya devam edecektir.

Ulusal bir konut politikasının yaratılması için süreçlerin iyi işlemesi ve kurumların görevlerini yerine getirirken daha hassas davranması, her kurumsal aktörün kendi rolüyle örtüşen sorumluluğa sahip olmaları gerekmektedir. Kurumsal faaliyetleri yönlendirecek kamu alanında sosyal eşitsizliği dengelemeyi hedefleyen kentsel

politikalar ve bu politikaları hayata geçirecek plan ve uygulama araçları üretilmeden, geliştirilen plan kararlarına bağlılık ilkesi benimsenmeden, konut sorununu çözmek mümkün görünmemektedir.

Türkiye'nin bugünkü sınıfsal yapısı, bağlı olarak ortaya çıkan gelir dağılım tablosu, kurumlar arasındaki eşgüdüm eksikliği, kentin bir rant alanı olarak gelişiminde sakınca görmeyen, kişilerin sisteme değil sistemin kişilere uyum sağlamaya çalıştığı yapısı sürdükçe, barınma sorunu ile ilgili olarak kentsel mekanın kullanılması ve değişik gelir gruplarınca bölüşülmesinden ortaya çıkan görüntü de buna uygun olarak devam edecektir.

Bu çalışmada ulaşılan en önemli sonuç ise; Türkiye'de dar gelirlilere yönelik konut açığının hem nitel hem de nicel yönden var olduğu, ancak devletin bu konuya olan ilgisinin Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana gittikçe azaldığıdır. Ancak, serbest piyasa ekonomisinin baskın karakterine rağmen, devletin konut üretimini sürdürmesi gerekmektedir. Devletin konut üretiminde zayıf kalmasına ve düzensiz yerleşmelerin artmasına sebebiyet veren bu durum da konut sorununun çözümünü zorlaştırmaktadır. Mevcut düzen devam ettiği sürece hangi politikalarla yaklaşılsa yaklaşılsın, kent mekanlarının sermaye-toprak çelişkisi/ilişkisi içerisinde ve sermaye-devlet müdahalesi bağlantısı temelinde gelişmeye devam edeceği açıktır.

KAYNAKÇA

A) Kitaplar ve Kitap Bölümleri

- ALADA, Adalet Bayramoğlu; 2001, “*Türkiye’de Belediyenin Yetmiş Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım: 1930-2000*”, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara
- ALSAC, Ü.; 1993, “*Türk Kent Düzenlemesi ve Konut Mimarlığı*”, İletişim Yayınları, İstanbul
- BALAMİR, M.; 1996, “*Türkiye’de ‘ApartKent’lerin Oluşumu: Tarihten Günümüze Anadolu’da Konut ve Yerleşme*”, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul
- BORATAV, Korkut; 1998, “*Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*”, Gerçek Yayınevi, Ankara
- BUĞRA, Ayşe; 2000, “*Devlet Piyasa Karşıtlığının Ötesinde İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar*”, İletişim Yayınları, İstanbul
- ENGELS, Friederich; 1992, Konut Sorunu, Ankara
- GÜVENÇ, Murat ve IŞIK, Oğuz, 1999; “*Emlak Bankası 1926-1998*”, İstanbul: Emlak Bankası Yayını
- GUZEL, M., Ş.; 1998, “*Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar, Türkiye İşçi Sınıfı Hareketi Tarihine Nasıl Bakılmalı?*”, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- IŞIK, Oğuz; 1996, “*1980 Sonrası Türkiye’de Kent ve Kentleşme*”, İletişim Yayınları, İstanbul
- İSLAMOĞLU İnan, H.; 1998, “*Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar, Hukuk, Mülkiyet, Meşruiyet*”, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

- KARAMAN, Aykut; 2002, “*Gelişen Konut Alanları ve Modeller*”, TMMOB Şehir Plancıları Odası Konut Kurultayı, İstanbul
- KELEŞ, Ruşen; 1987, “*Konut Kesimine Özelleştirme Sorunları*”, Konut Dergisi
- KELEŞ, Ruşen; 1998, “*Kentbilim Terimleri Sözlüğü*”, İmge Yayınları, Ankara
- KEYDER, Çağlar; 1996, “*Ulusal Kalkınmacılığın İflası*” Genişletilmiş İkinci baskı, Metis, İstanbul
- ÖZDEN, P. P.; 2008, *Kentsel Yenileme*, İmge Yayınları, Ankara
- PEYNİRCİOĞLU, N.; SARITAŞ E.C.; 2007, Türkiye’de Konut İhtiyaç Tahmini, DPT, 2007.
- PULAT, G.; 1992, “*Dar Gelirli Kentlilerin Konut Sorunu Ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*”, Kent-Koop Yayınları, Ankara.
- ŞENGÜL, Tarık; 2001, “*Kentsel Çelişki ve Siyaset*”, Dünya Yerel Yönetim ve Demorasi Akademisi Kitaplığı (WALD), İstanbul
- SÖZEN, M.; 1996, “*Cumhuriyet Dönemi Türk Mimarisi.*”, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- ŞENYAPILI, Tansı; 1998, “*Cumhuriyetin 75. Yılı, Gecekonduunun 50. Yılı, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık*”, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul
- TEKELİ, İlhan; 1996, “*Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi*”, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Konut Araştırmaları Dizisi: 2

B) Tezler

- AYDIN, Saadet; 2003, “*Konut Sorununun Ekonomik Boyutları*”, Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi
- BORAN, Deniz; 2006, “*Kent Ölçeğinde Yaşam Kalitesinin Arttırılmasına Yönelik Yaklaşımların Değerlendirilmesi*”, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Yayınlanmamış Lisans Bitirme Ödevi

KAPLAN, Ayşegül; 1987, “*Toplu Konut Üretim Modellerine İki Örnek Kent- Koop ve MESA*”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

ÖZGÜR, Ebru Firidin; 2006, “*Sosyal ve Mekansal Ayrışma Çerçevesinde Yeni Konutlaşma Eğilimleri: Kapalı Siteler İstanbul-Çekmeköy Örneği*”, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi

ÖZKAN, İbrahim; 2006, “*İstanbul Metropolitan Alanında Uygulanan Konut Politikaları ve Levent Bölgesine Etkilerinin İrdelenmesi*”, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

KÖMÜRCÜ, Rüveyda; 2006, “*Ülkemizde Toplu Konut Üretimine Yönelik Kaynak Oluşturma Model Yaklaşımları*”, Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimarlık Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi

C) Süreli Dergilerdeki Makaleler

ALKIŞER, Y.; YÜREKLİ, H., 2004, “*Türkiye’de Devlet Konutu’nun Dünü, Bugünü, Yarını*”, İTÜ Dergisi

ARSLAN, R., 1989, “*Gecekondulaşmanın Evrimi*”, Mimarlık Dergisi

BALAMİR, M.; 1994, “*Kira Evi’nden “Kat Evleri”ne Apartmanlaşma: Bir Zihniyet Dönüşümü Tarihesinden Kesitler*”, Mimarlık Dergisi

BALAMİR, M.; 2002, “*Türkiye’de Kentsel iyileştirme Girişimlerinin Gündeme Alınması ve Planlama Sisteminde Gereken Değişiklikler*”, Yapı Dergisi

KELEŞ, Ruşen; 1982, “*Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri*”, *Konut/81*, Kent-Koop. Yayını

TEKELİ, İlhan; 1982, “*Türkiye’de Konut Sorununun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesiminde Bunalım*”, Kent-Koop Yayınları

VANLI, Ş.; 1995, “*Konutun Bilimsel Olmayan Kısa Hikayesi*”, Mimarlık Dergisi

D) Akademik Konferanslarda Sunulmuş/Yayınlanmış Bildiriler

ÜNSAL, Fatma; 2006, “*Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı*”, Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma Sempozyumu Bildirisi, İstanbul

TEKELİ, İlhan; 1991, “*Kentsel Topraklarda Mülkiyet Kurumunun Varlığının Toplumsal Sonuçları ve Yeniden Düzenleme Olanakları*”, Kent Kooperatifçiliği Altıncı Teknik Semineri

ŞEN, Besime; 2007, “*İstanbul’da Konut Sorununun Çözüm Önerileri Neden Radikal Olmalıdır?*”, TMMOB İstanbul Kent Sempozyumu, İstanbul

ÖZGÜR, Ebru Firidin; 2008, “*Konut Alanlarında Sosyal Ayrışma, Mekansal Etkileri ve Toplumsal Bütünleşme Sorunu*”, Dünya Şehircilik Günü Bildirisi

BÖLEN, F., 2007, “İstanbul’da Konut Sektöründeki Güncel Gelişmeler Ve Yaşanan Büyük Proje Deneyimlerinin İrdelenmesi” başlıklı konuşması, İstanbul Buluşmaları, MSGSU, İstanbul

E) Raporlar

2000 Yılı Bina İnşaatı İstatistikleri, DİE, 2001

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 1979

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 1985

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 1989

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Programlar, DPT, 2000

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 2001

IMECE Toplumun Şehircilik Hareketi İstanbul Raporu, “Toplu Kurumsal İflasımız: TOKİ”, 2008

İMP Analiz Raporu, 2007

İMP Konut ve Yaşam Kalitesi Grubu Raporu, 2009

Kentleşme Şurası Raporu, 2009

Konut Raporu (Hazırlayanlar: N. Peynircioğlu, E. Sarıtaş), DPT, 2007

F) İnternet

APAN, Ahmet; 2007, “*Türkiye’de Arsa ve Konut Politikalarının Evrimi - I*” Makalesi,
www.ahmetapan.blogcu.com

Arkitera Mimarlık Merkezi, www.arkitera.com/haberler/2003/01/21/konut4.htm

www.mimarlikmuzesi.org

www.istanbulkentsempozyumu.org

www.politeknik.org.tr

T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, www.toki.gov.tr

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25010173/>, 19.10.2009

EKLER

EK A: İstanbul 1950-1980 Arası Konut Gelişimi

EK B: İstanbul 1980 Metropolitan Alan Nazım Planı

EK C: İstanbul 1980-1990 Arası Konut Gelişimi

EK D: 1995 İstanbul Alt Bölge Nazım İmar Planı

EK E: 2006 Tarihli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı

EK F: 2006 Planı Mevcut Yerleşim ve İnkişaf Alanlarının Dağılımı

EK G: TOKİ Konut Projelerinin İstanbul'da İlçelere göre Dağılımı

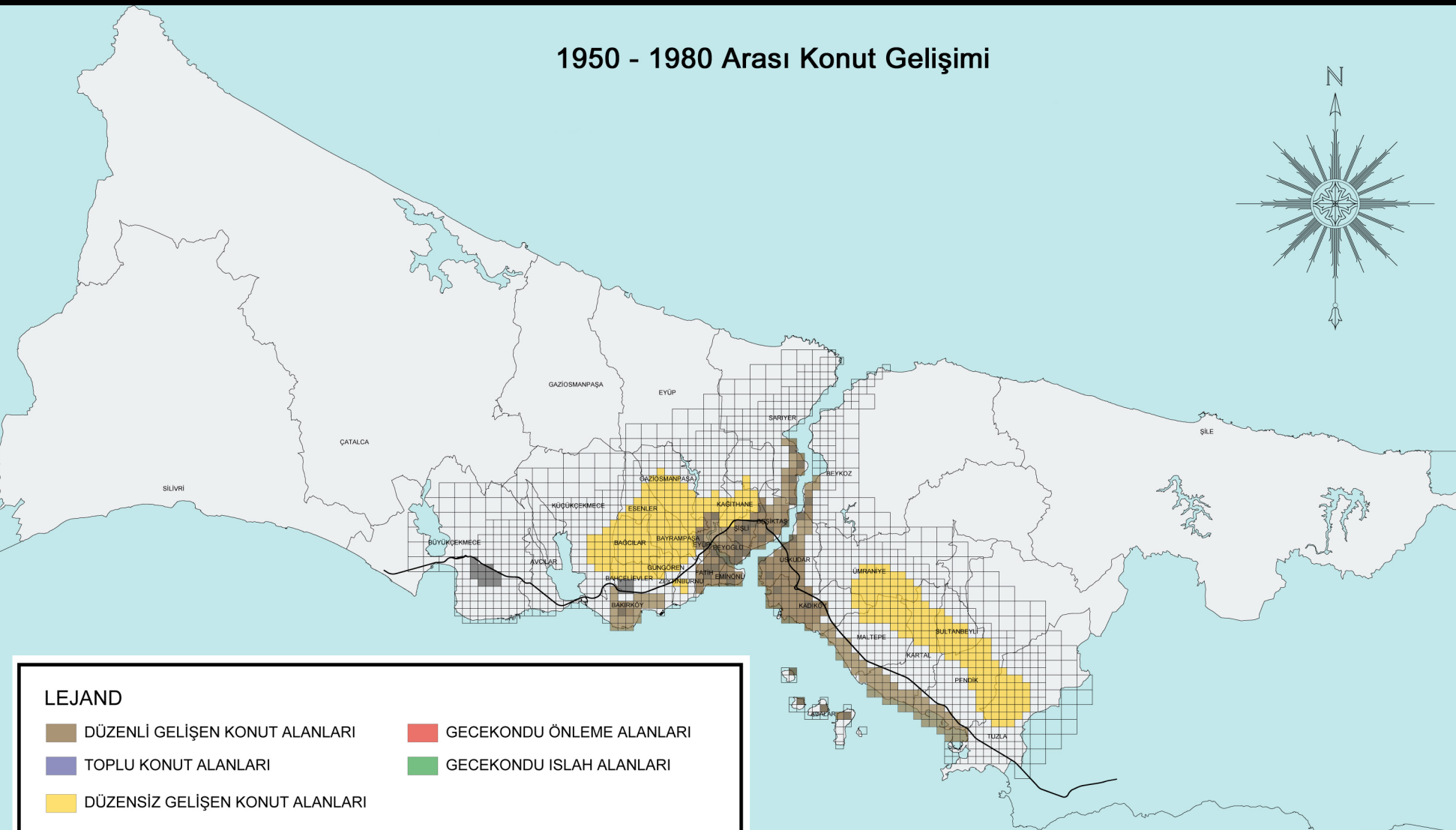
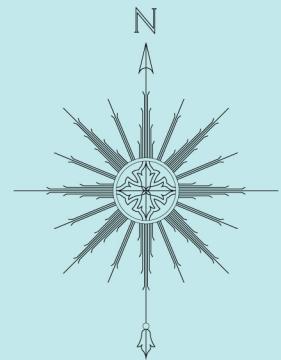
EK H: TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projelerinin Gelişme Alanı olarak Belirtilen Bölgeler ile Karşılaştırılması

EK I: TOKİ Tarafından Geliştirilen Toplu Konut Projelerinin Gelişme Alanları ve İlçelere Göre Dağılımı

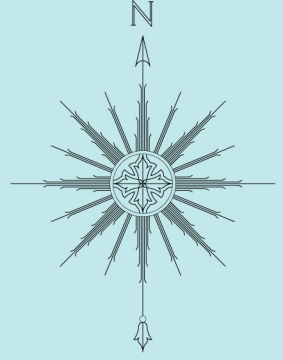
ÖZGEÇMİŞ

- Doğum Tarihi** : 28.08.1984
Doğum Yeri : Ankara
Lise : 1998-2002 / Balıkesir Rahmi Kula Anadolu Lisesi
Lisans : 2002-2006 / Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
Yüksek Lisans : 2006-2009 / Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kentsel Planlama Yüksek Lisans Programı
Çalıştığı Kurumlar
2008-2009 / Arkitera Mimarlık Merkezi
2007-2008 / İlke Planlama Mimarlık Mühendislik Ltd. Şti.

1950 - 1980 Arası Konut Gelişimi



1980 - 1990 Arası Konut Gelişimi



SILVRI

CATALCA

GAZİOSMANPAŞA

EYÜP

SARİYER

SİLE

BÜYÜKÇEKMECE

KÜÇÜKÇEKMECE

GAZİOSMANPAŞA

ESENLER

KAGITHANE

BEYKÖZ

AVUÇLAR

BAĞCILAR

BAYRAMPAŞA

EYÜP

SİĞIRCI

BEYOĞLU

BANGELİEVLERİ

SÜYÜCİÖREN

FATİH

EMİNOĞLU

ÜMRANİYE

BAKIRLOY

ÜSKÜDAR

KADIKÖY

MAĞİTEPE

SULTANBEYİ

KARTAL

BENDİK

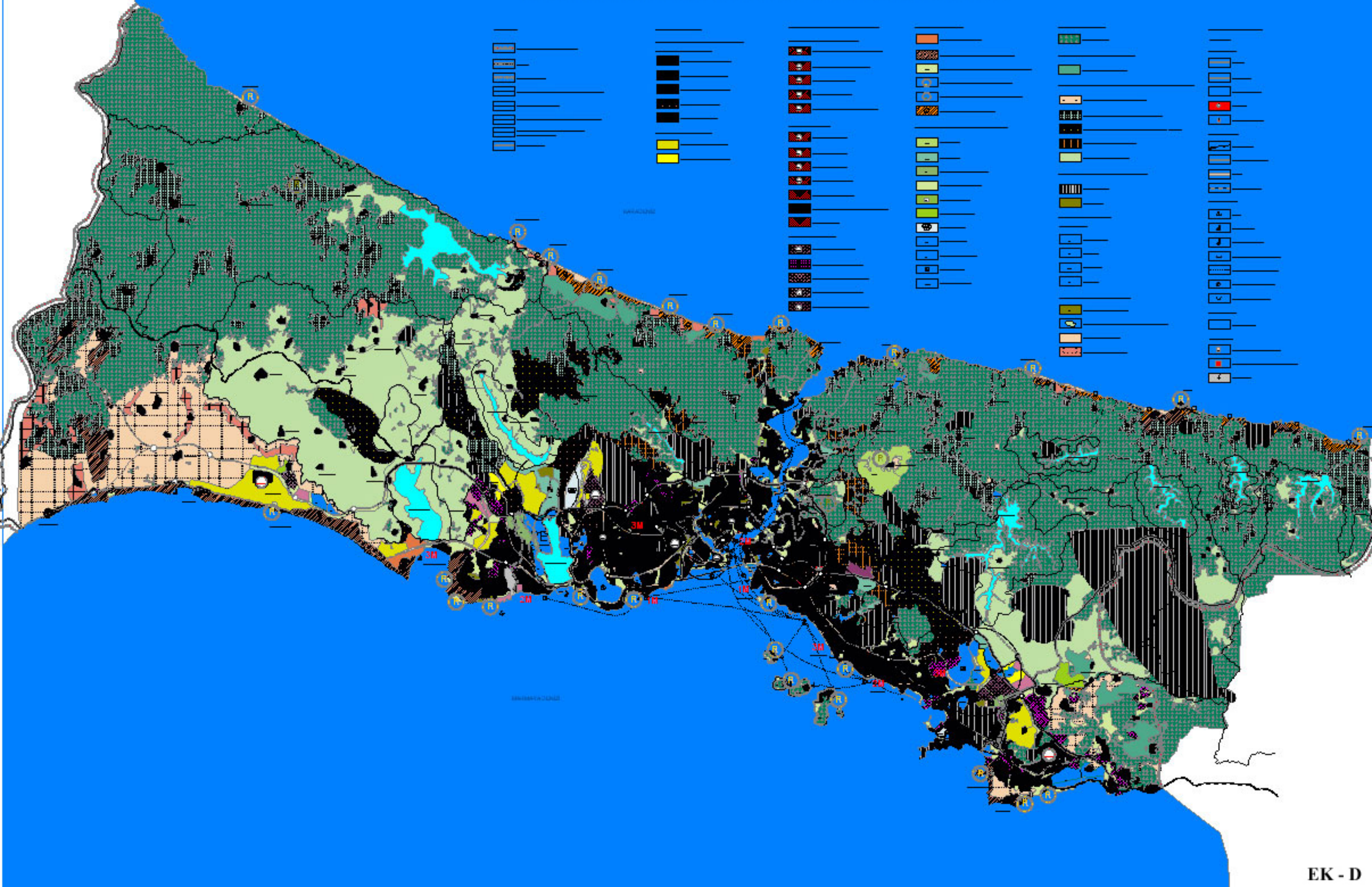
TUZLA

LEJAND

- DÜZENLİ GELİŞEN KONUT ALANLARI
- TOPLU KONUT ALANLARI
- DÜZENSİZ GELİŞEN KONUT ALANLARI

- GECEKONU ÖNLEME ALANLARI
- GECEKONU ISLAH ALANLARI

1995 İstanbul Metropolitan Area Sub-District Zoning Plan



2006 İstanbul İl Çevre Düzeni Planı

GÖSTERİM

SINIRLAR

- 3 Sınır
- Plan Çizimi Sınırı

SÖZDÜŞÜMLÜK ÇERÇEVESİNDE KORUMA ALANLARI

- Orman
- 20 Alanları
- Mülki Korunması Gereken Tarım Alanları
- Tarım Alanları
- Tarihi Parkları Alanları
- Ekolojik Tarım ve Turizm Alanları
- İki Toplama Havuzu Sınırı
- İki Toplama Havuzu Alanları
- Havuz İçi Yapı Yasağı Çizen Alanlar
- Havuz İçi Kurutma Edilecek Alanlar
- Bilginin Kısıtlı Jeolojik Yapıya Haddesiz Kullanımı Altı Ölçekte İndirilebilir Alanlar
- Bilginin Kısıtlı Jeolojik Yapıya Haddesiz Alt Ölçekte İndirilebilir Alanlar
- Korunması Gereken Maden ve Taş Ocakları
- Göller, Göletler ve Batakları
- St Alanları
- 1. ve 2. Derece Arkeolojik St Alanları
- 3. Derece Arkeolojik St Alanları
- Tarih St
- Kent St
- Doğal St
- Tarih Doğal St
- Doğal Kent St
- Tarih Kent St
- Bogazici Çatı Görünüm Bölgesi
- Diğer Kültür Mirası Alan Sınırları

YERLEŞİM ALANLARI

- Mevcut Konut Alanları
- Gelecekte Konut Alanları
- Eski Kıtı Yasağı Alanları

ÇALIŞMA ALANLARI

İCARET VE HİZMET ALANLARI

- Merkez İş Alanı
- 1. Derece Merkezler
- 2. Derece Merkezler
- Çoklu Merkezler
- 125 000 Öçekte Merkez Bölünmesi İhtimali Alanlar
- Çalışma Alanları
- Kültür Etkinlikleri Yürütme Alanları

SANAYİ ALANLARI

- Sakay Alanları
- Gözetim Alanları
- Sakay Bölge
- Teknoloji Geliştirme Parkları

LOJİSTİK ALANLARI

- Lojistik Bölge

TURİZM ALANLARI

- Tarım ve Görsel Rekreasyon Alanları
- Tarım ve Görsel Rekreasyon Alanları
- Görsel Rekreasyon Alanları
- Görsel Rekreasyon Al. Maden ve Taş Ocakları

KENTSEL DONATI VE HİZMET ALANLARI

- KENTSEL HİZMET VE ALTYAPI ALANLARI
- Üniversite Alanları
- Sağlık Alanları
- Kültür Hizmet Alanları
- Fuar Pazarı ve Festival Alanları
- Alışveriş Alanları

KENTSEL YEŞİL ALANLAR

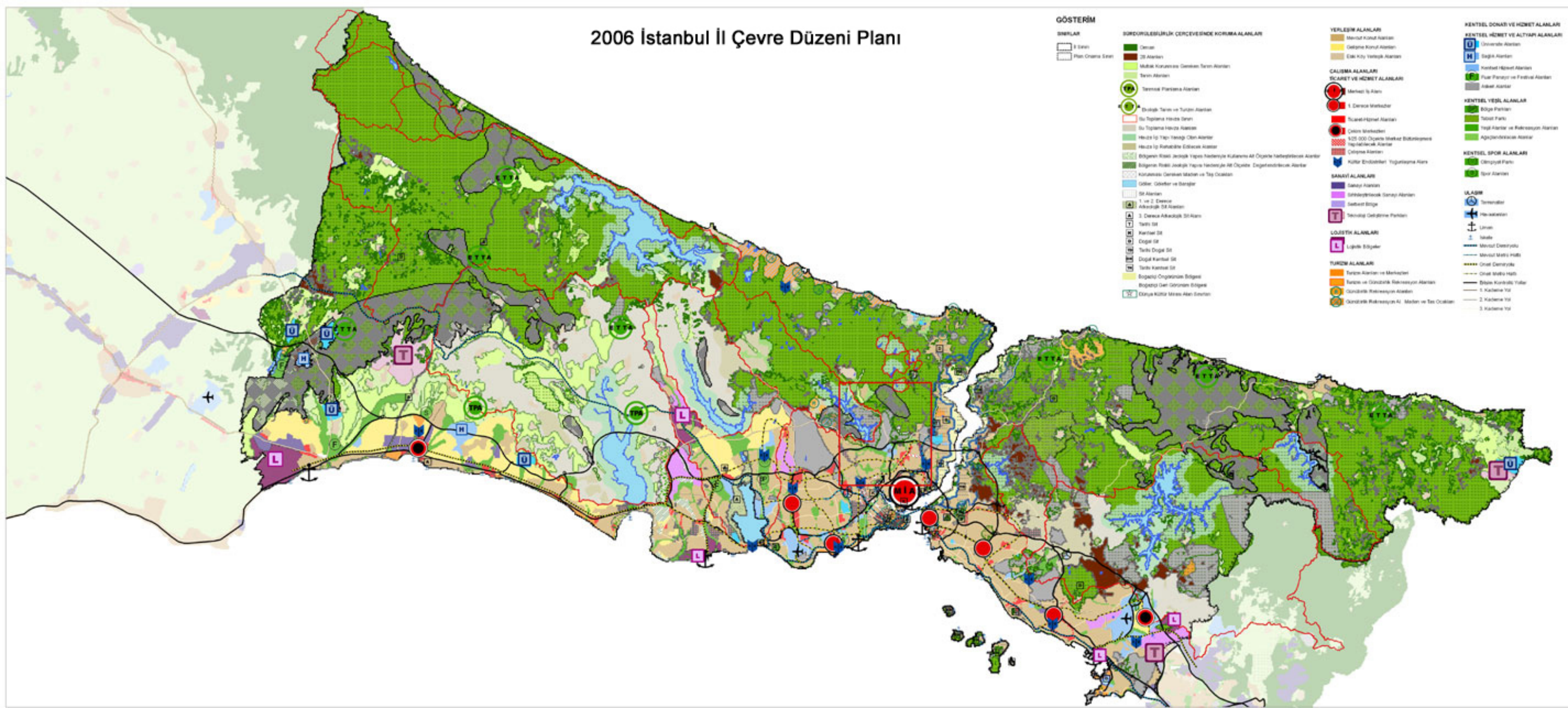
- Bölge Parkları
- Tarım Parkları
- Tarım Alanları ve Rekreasyon Alanları
- Ağaçlandırma Alanları

KENTSEL SPOR ALANLARI

- Olimpiyat Parkları
- Spor Alanları

ULAŞIM

- Terminaller
- Havaalanları
- Liman
- İskele
- Mevcut Demiryolu
- Mevcut Metro Hatları
- Ortal Demiryolu
- Ortal Metro Hatları
- Eski Kontrol Yolları
- 1. Kademe Yol
- 2. Kademe Yol
- 3. Kademe Yol



2006 Planı Mevcut Yerleşim ve İnkişaf Alanlarının Dağılımı

Lejand

1/25.000 ÇDP Konut Alanları

Meskun Alan Yoğunlukları

ORMAN KÖYLERİ GELİŞME

İNKİŞAF AZ YOĞUNLUKTA

İNKİŞAF ORTA YOĞUNLUKTA

İNKİŞAF YÜKSEK YOĞUNLUKTA

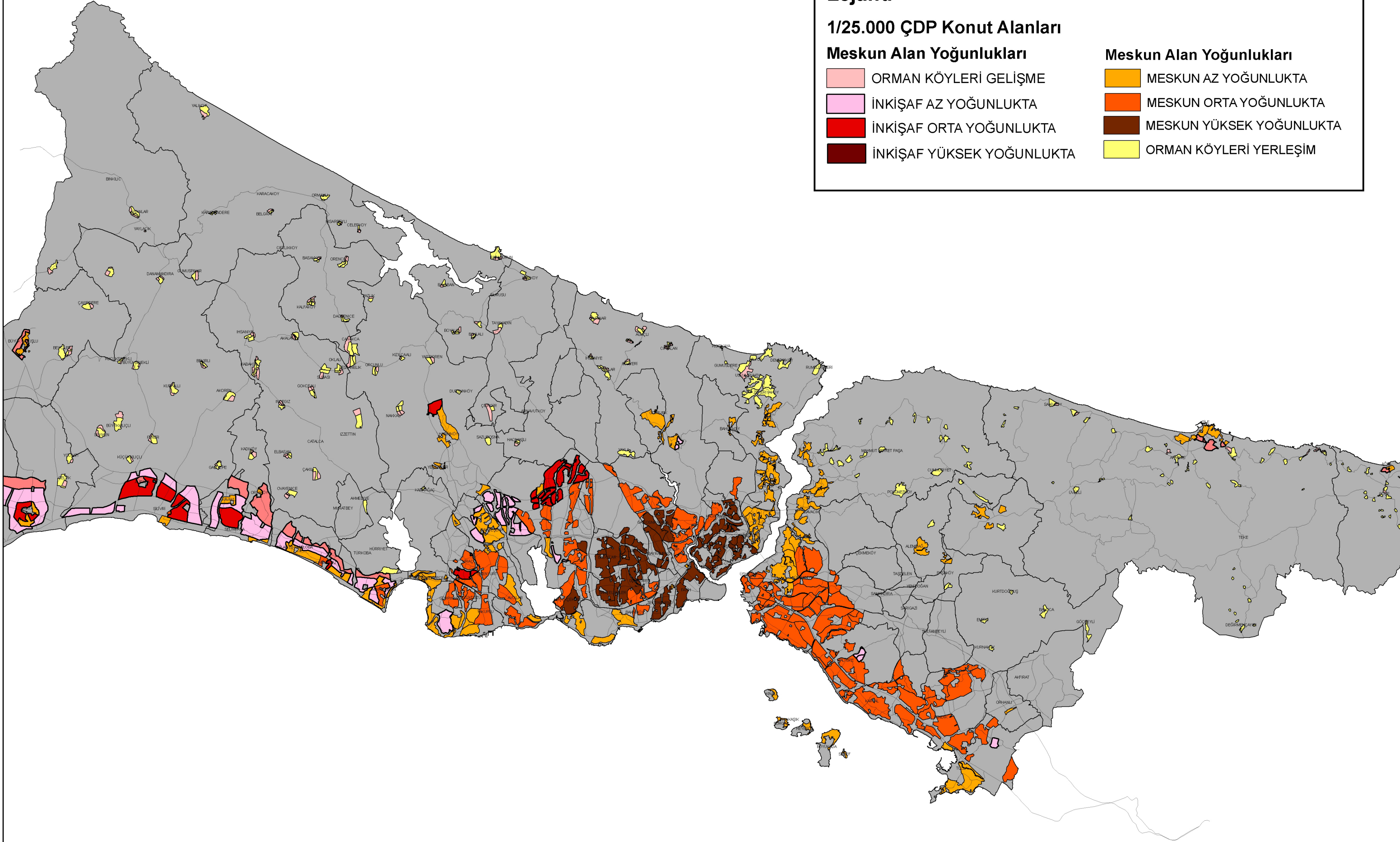
Meskun Alan Yoğunlukları

MESKUN AZ YOĞUNLUKTA

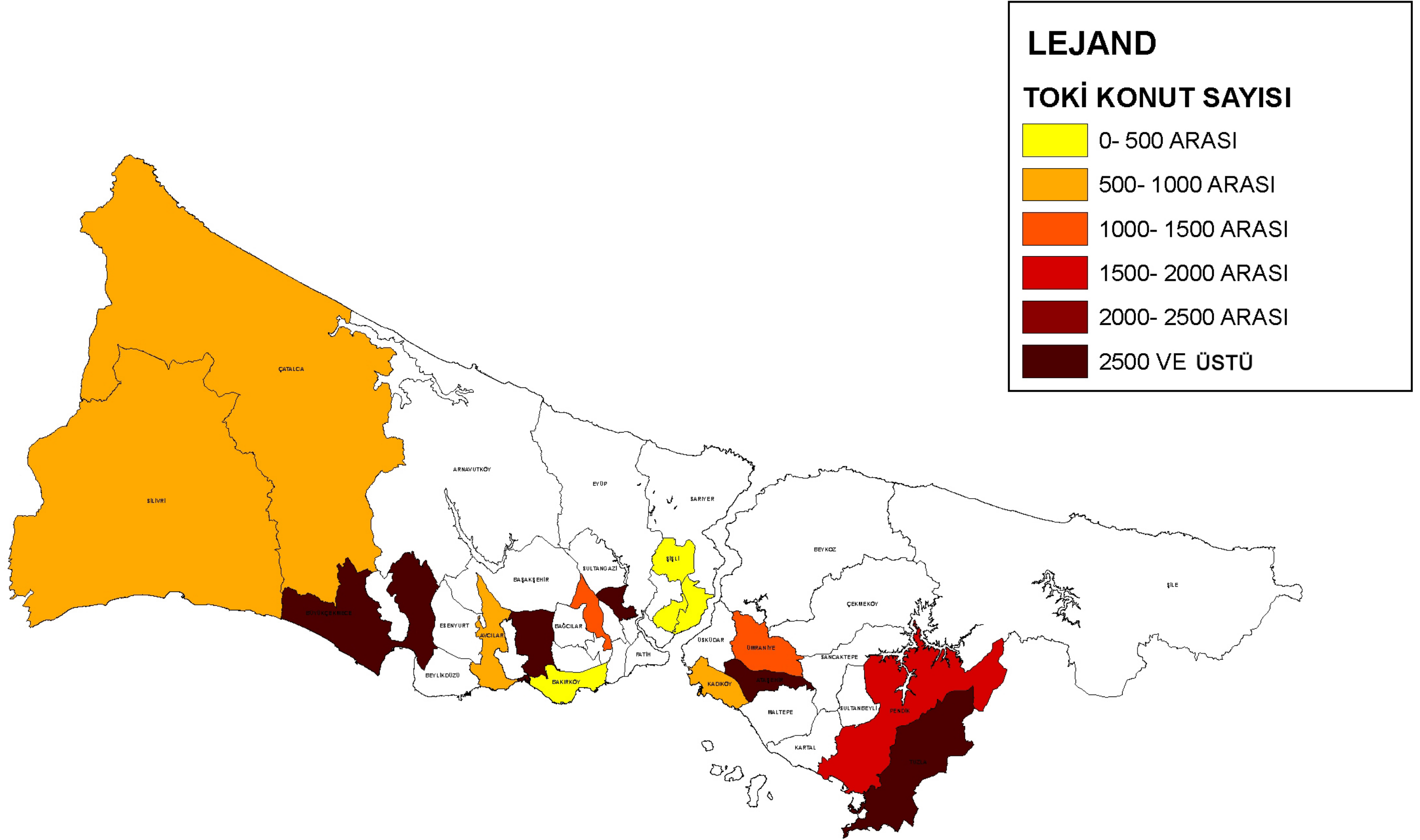
MESKUN ORTA YOĞUNLUKTA

MESKUN YÜKSEK YOĞUNLUKTA

ORMAN KÖYLERİ YERLEŞİM



İstanbul'da TOKİ tarafından yapılan konut sayısının ilçelere göre dağılımı - 2009



TOKİ Tarafından Geliştirilen Konut Projelerini Gelişme Alanı Olarak Belirtilen Bölgeler ile Karşılaştırılması

Lejand

1/25.000 ÇDP Konut Alanları

Meskun Alan Yoğunlukları

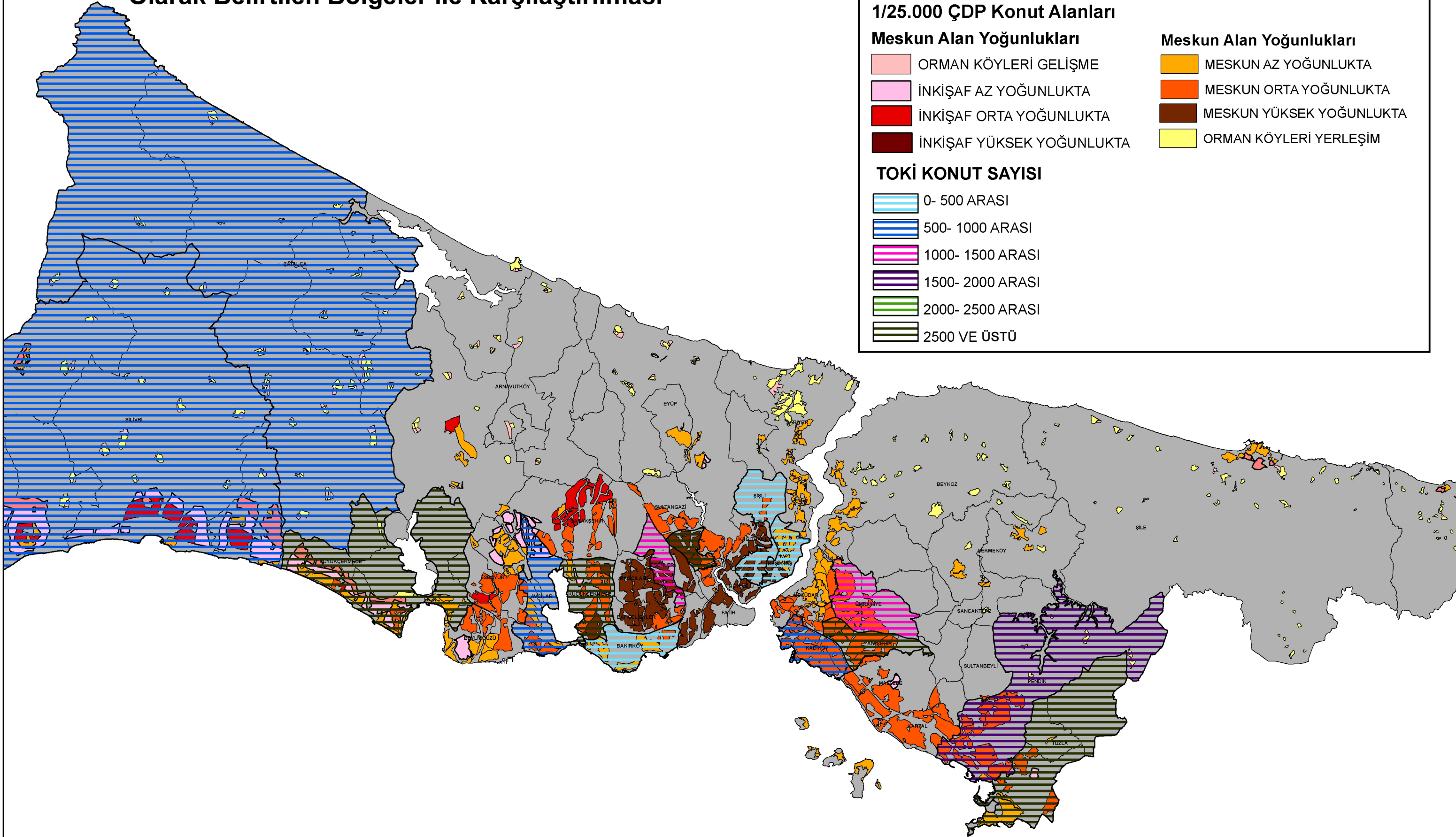
- ORMAN KÖYLERİ GELİŞME
- İNKİŞAF AZ YOĞUNLUKTA
- İNKİŞAF ORTA YOĞUNLUKTA
- İNKİŞAF YÜKSEK YOĞUNLUKTA

Meskun Alan Yoğunlukları

- MESKUN AZ YOĞUNLUKTA
- MESKUN ORTA YOĞUNLUKTA
- MESKUN YÜKSEK YOĞUNLUKTA
- ORMAN KÖYLERİ YERLEŞİM

TOKİ KONUT SAYISI

- 0- 500 ARASI
- 500- 1000 ARASI
- 1000- 1500 ARASI
- 1500- 2000 ARASI
- 2000- 2500 ARASI
- 2500 VE ÜSTÜ



TOKİ Tarafından Geliştirilen Toplu Konut Projelerinin Gelişme Alanları ve İlçeler Bazında Türlere Göre Dağılımı

Lejand

1/25.000 ÇDP Konut Alanları

Meskun Alan Yoğunlukları

- ORMAN KÖYLERİ GELİŞME
- İNKIŞAF AZ YOĞUNLUKTA
- İNKIŞAF ORTA YOĞUNLUKTA
- İNKIŞAF YÜKSEK YOĞUNLUKTA

Meskun Alan Yoğunlukları

- MESKUN AZ YOĞUNLUKTA
- MESKUN ORTA YOĞUNLUKTA
- MESKUN YÜKSEK YOĞUNLUKTA
- ORMAN KÖYLERİ YERLEŞİM

TOKİ KONUT SAYISI

- 0- 500 ARASI
- 500- 1000 ARASI
- 1000- 1500 ARASI
- 1500- 2000 ARASI
- 2000- 2500 ARASI
- 2500 VE ÜSTÜ



TOKİ MÜLKİYETİNDEKİ TOPLU KONUT ALANLARI



EMLAK GYO



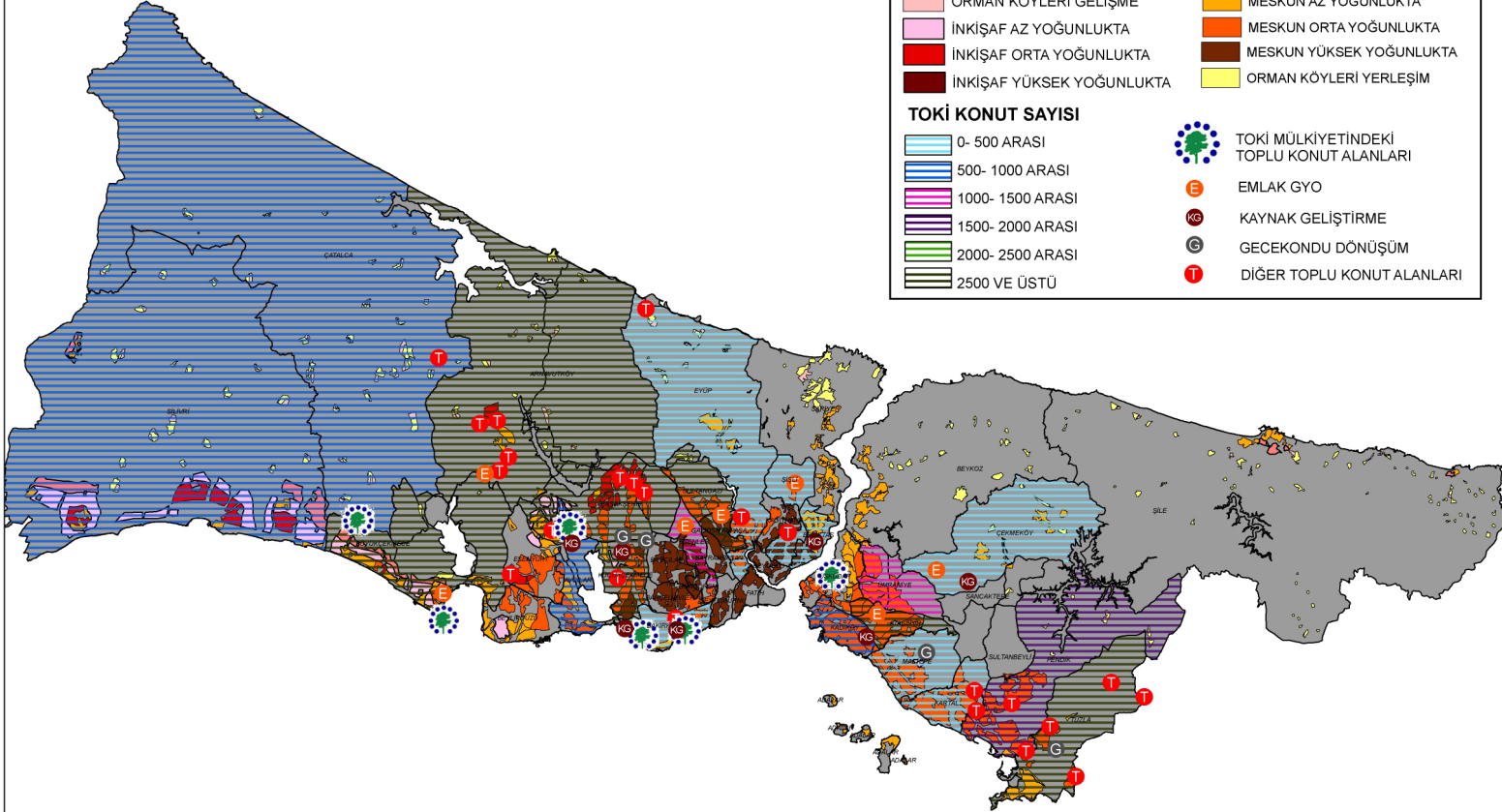
KAYNAK GELİŞTİRME



GECEKONDU DÖNÜŞÜM



DİĞER TOPLU KONUT ALANLARI



EK - I