

2000'Lİ YILLARIN EŞİĞİNDE TOPLUMSAL KONUT, ARSA VE KENTSEL GELİŞME YÖNELTİLERİMİZE TOPLU BAKIŞ

*Cevat GERAY **

KONUT KESİMİNİN EKONOMİDEKİ PAYI

Toplumsal açıdan önemi daha çok vurgulanan ve bilinen konut kesiminin ekonomide tuttuğu yere yeterince eğilinmemektedir.¹ Kimi göstergelere göre, konut kesiminin ekonomideki öneminin 1995'ten sonra giderek azaldığı görülmektedir. Yapı (inşaat) kesiminin Gayrisafi Milli Hasıladaki (GSMH) payları 1994'te % 6,7 iken 1995'te yüzde 5,9'a; 1996'da yüzde 5,8'e, 1997'de de yüzde 5,7'e, 1998'de % 5,5'e düşmüştür. Oysa 1988 ile 1994 yıllarında bu oran yüzde 6,4 ile yüzde 6,8 arasında değişmekteydi (çizelge 1).

Konut sahipliğinin GSMH'daki payı 1988-1994 yılları arasında yüzde 5,1 ile yüzde 5,8 arasında değişirken, 1995'te yüzde 5,3'e; 1996'da 5,1'e; 1997'de de 4,9'a düşmüştür. 1998'de durumun büyük bir değişme göstermediğini anlıyoruz. Bunda, yüksek faiz oranlarının, repo ve döviz gelirlerinin taşınmaza göre daha çekici olmasının büyük payı vardır.

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Emekli Öğretim Üyesi.

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. : Murat Balamir-Ali Türel, **Konut Üreticileri, Mülk Konut, Kiralık Konut**, TOKİ, Ankara, 1996 ; Ayda Eraydın-Ali Türel-Alper Güzel, **Konut Yatırımlarının Ekonomik Et-kileri**, TOKİ, Ankara, 1996.

Çizelge 1. Yapı ve Konut Kesimlerinin GSMH İçindeki Pay Oranları (1980-1998) (1987 Yılına Göre Sabit Üretici Ederleriyle)

Yıllar	Yapı Kesimi (%)	Konut Sahipliği (%)
1980	6.1	7.5
1981	5.9	7.3
1985	6.7	7.5
1990	6.4	5.5
1995	5.9	5.3
1996	5.8	5.1
1997	5.7	4.8
1998*	5.4	4.7

Kaynak: DİE ve DPT Verileri. Bkz.: TÜRKİYE Yıllık Çalışma Yazanakları

Bu konuda önemli bir gösterge de konut kesiminin sabit sermaye yatırımları içindeki payıdır. DPT kaynaklarına dayanarak düzenlediğimiz çizelge 2, konut yatırımlarının kamusal ve özel kesim yatırımları ve toplam içindeki payını açıklamaktadır. Bu çizelgeden anlaşılacağı gibi, toplam sabit sermaye yatırımları içinde konutun payı 1995'te yüzde 35.9 iken, 1996'da yüzde 32'e düşmüştür. Bu düşüş 1997'de de sürmüş, yüzde 28.6 düzeyine inmiştir. 1998 yılı için bu payın yüzde 27'e indiği kestirilmektedir. DPT'nin 1999 yılına ilişkin ereği, yüzde 26 dolayındadır. Bu gerileme, konut gereksiniminin giderek büyüdüğü ülkemizde, toplumsal içerik taşımayan konut siyasalarının izlenmesinin de bir sonucudur.

Çizelge 2. Özel ve Kamusal Kesimlere Göre Sabit Sermaye Yatırımları İçinde Konutun Payı (%) (1985 -1999)

Yıllar	Özel Kesim (%)	Kamusal Kesim (%)	Konut Yatırımlarının Toplam Sabit Sermaye Yatırımlarındaki Payı (%)
1985	29.7	2.2	12.8
1986	34.9	1.9	10.9
1987	42.5	1.5	20.3
1988	48.4	1.8	26.3
1989	49.8	1.9	28.2
1990	38.4	3.8	23.9
1991	40.5	2.1	22.9
1992	40.6	2.3	23.2
1993	44.7	1.2	32.8
1994	51.8	1.7	41.7
1995	43.2	1.5	35.9
1996	39.7	1.6	32.
1997	36.4	1.5	28.6
1998*	34.9	1.7	27.
1999**	33.4	2.4	26.1

Kaynak : DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, 1993 ve sonrakiler

Açıklamalar : * Kestirimdir. ** 1999 için DPT'nin ereklelediği

**Çizelge 3. Yapı İzinlerine Göre Konut Yatırımlarında Kamusal, Özel ve Kooperatif Kesimlerin Göreceli (%) Payı (1993-1998)
(Belediyelerce Verilen Yapı İzin Kağıtlarına Göre)**

İZİN KAĞIDINDA BİLDİRİLEN KONUT DEĞERLERİ (MİLYAR TL.)							
Yıllar	Toplam	Kamusal	%	Özel	%	Kooperatif	%
1993	776,630	3,384	4.4	51,812	66.7	22,434	28.9
1994	140,341	4,590	3.3	96,992	69.1	38,760	27.6
1995	255,289	19,643	7.7	168,605	66	67,042	26.3
1996	501,133	34,098	6.8	321,279	64.1	145,755	29.1
1997	1,886,672	42,686	2.3	1,350,945	71.6	493,043	26.1
1998	2,908,148	147,982	5.1	2,091,422	71.9	668,743	23.
Ortalama	961,530	42,064	4.4	680,170	70.7	239,296	24.9

Açıklama: DİE Yapı İstatistiklerine dayanarak düzenlenmiştir.

Konuya ilişkin veriler kamunun sınırlı bir yatırım yapmasına karşılık, kooperatif kesimin payının içinde bulunduğu özel kesim yatırımlarının giderek büyümesidir.

1998 verilerine göre, yapı izinlerine dayalı olarak konuta yapılan yatırımlarda 1993-1998 yıllarını içeren dönemde, kamunun payı ortalama olarak yüzde 4 dolayında kalmış, buna karşılık özel kesiminki yüzde 71, kooperatif kesiminki de yüzde 25 olmuştur (çizelge 3).

KONUT ÜRETİMİNDE KOOPERATİF VE ÖBÜR KESİMLERİN PAYI

Belediyelerce verilen yapı izinlerine ilişkin en son verilere göre, konut isteminde bir durgunluk yaşanmaktadır. 1996 yılında 112 bin konut yapısına izin verilmişken 1997'de 113 bin; 1998'de de 102 bin yapıya izin alındığı anlaşılmaktadır. 1997'den 1998'e konut isteminin göstergesi olan yapı izinlerinde onda bir dolayında (%10.1'lik) bir düşme olduğu görülmektedir (çizelge 8). Özel kesim konutları için alınan yapı izinlerinde bir artış görülürken, kooperatiflerin aldığı yapı izinlerinde önemli bir azalış gözlemlenmektedir. Gerçekten kooperatiflerin payı konut yapıları toplamında yaklaşık yüzde 23 dolayındadır. Bunda kuşkusuz TOKİ'nin kooperatifleri dışlayan siyasalarının ve yapı maloluşlarındaki anormal yükselmeler yanında giderek bozulan gelir dağılımının etkileri yüzünden kooperatif yoluyla konut edinebilecek alt ve orta gelirli katmanların konut umutlarının kırılmasının etkisi açıktır (Bu konut birimi olarak üretime ilişkin çizelge 8'de daha açık biçimde görülmektedir).

Bununla birlikte, kooperatif kesimin, belediyelerden yapı izni alınan konutlar için yapılacak yatırımların yüzde 26 ile 29 arasında değişen bir dilimini karşıladığı da bir gerçektir (çizelge 4). Özel kesimin payı yüzde 64 ile 69 arasında değişmektedir.

Kooperatif kesim daha az sayıda yapı için izin almasına karşın, daha çok yatırım yapmaktadır. Çizelge 5'in incelenmesinden de anlaşılabileceği gibi, konut yapılarının metrekare olarak ortalama büyüklükleri, kullanma izinleri temel alındığında, özel kesime göre kooperatiflerde (577 metrekare) özel kesim konutlarından (269 m²) en az iki kat daha büyüktür. Başka bir anlatımla, kooperatifler daha çok sayıda birim konut üretmekte, çok katlı yapılara yönelmektedir.

**Çizelge 4. Kooperatif ve Öbür Kesimlerin Konut Yapıları Üretimi (1993-1997)
(Belediyelerce Verilen Yapı Kullanma İzinlerine Göre)**

Yıllar	Konut Yapıları						
	Toplam	yüzde	Kamusal	yüzde	Özel	yüzde	Kooperatif
1993	96,497	1.3	1,274	81.9	79,045	16.8	16,178
1994	95,469	0.6	601	82.8	79,585	16.0	15,283
1995	91,548	1.5	1,336	86.9	76,060	15.6	14,146
1996	99,257	1.2	1,232	79.8	79,179	20.	18,846
1997	100,446	1.0	943	82.6	83,012	16.4	16,491
1998	84,352	0.9	728	84.8	71,559	14.3	12,065

Kaynak: DİE verileri DİE verileri. Ayrıca bkz.: TÜRK KENT Çalışma Yazanıkları 1996, 1997, 1998

**Çizelge 5. Konut Yapılarının Ortalama Büyüklükleri (m²) (1993-1998)
(Belediyelerce Verilen Yapı ve Kullanma İzin Kağıtlarına Göre)**

Yıllar	Genel Ortalama		Kamu		Özel Kesim		Kooperatif	
	Kullanma İzni	Yapı İzni	Kullanma İzni	Yapı İzni	Kullanma İzni	Yapı İzni	Kullanma İzni	Yapı İzni
1993	315	504	995	948	259	481	533	537
1994	295	494	1394	1260	245	441	508	635
1995	315	523	1527	1922	253	473	537	702
1996	318	519	1637	1949	259	482	481	589
1997	332	527	1366	1251	273	499	579	587
1998	328	526	1407	1337	269	511	577	510
Altı Yıllık Ortalama	317	516	1388	1445	260	481	535	593

DİE Yapı sayılamalarına dayanarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalara koşut olarak konut yapılarının toplam yüzölçümleri incelendiğinde de benzer gözlemler yapılabiliyor. Bu amaçla düzenlediğimiz çizelge 6, yapı kullanma izinlerine göre biten konutların 1993-1998 döneminde toplamı içinde kooperatiflerin oranı yüzde 27 dolaylarında iken, özel kesim konutlarının yaklaşık yüzde 68; kamununki de yüzde 5 olmuştur. Bu ortalamalar, üretilen konutların sayılarını içeren çizelge 6'dan da anlaşılacağı gibi, konut yapılarının yaklaşık yüzde 14-15'ini üretmesine karşın kooperatifler, üretilen konut alanlarının yaklaşık yüzde 28'ini üretmekte olduğunu göstermekle kalmıyor, aynı zamanda, çok katlı ve göreceli olarak daha küçük dairelere sahip çok katlı yapılar üretiyor.

Çizelge 6. Yapımcılarına Göre Konut Yapılarının Toplam Yüzölçümleri (m²) (1993-1997) (Belediyelerce Verilen Yapı Kullanma İzin Kağıtlarına Göre)

Yıllar	Konut Yapılarının Yüzölçümleri Toplamı (1000 m ²)						
	Toplam	Kamusal	%	Özel	%	Kooperatif	%
1993	30,383	1,268	4.2	20,489	67.4	8,626	28.4
1994	28,123	838	3.0	19,520	69.4	7,765	27.6
1995	28,869	2,040	7.0	19,236	66.7	7,593	26.3
1996	31,559	2,018	6.4	20,478	64.9	9,064	28.7
1997	33,407	1,327	4.	22,691	67.9	9,389	28.1
1998	27,650	1,484	5.3	19,243	69.6	6,960	25.1
Dönemin Ortalaması	25,780	1,496	4.9	20,276	67.6	8,232	27.3

Kaynak: DİE Verileri. Ayrıca bkz.: TÜRK KENT 1998 Çalışma Yazanağı

Çizelge 7. Konut Üretiminde Kooperatif ve Öbür Kesimlerin Payı (%) (1979-1998) (Yapı Kullanma İzinlerine Göre, 1980=100)

YILLAR	KAMUSAL			ÖZEL			KOOPERATİF			TOPLAM	
	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100
1979	1.835	55	1.5	108.484	88	87.3	13.978	116	11.2	124.297	89
1980	3.382	100	2.4	123.789	100	88.9	12.056	100	8.7	139.237	100
1981	3.256	97	2.7	102.648	83	86.4	12.874	104	10.8	118.778	85
1982	5.957	177	5.0	94.303	76	81.3	15.826	129	13.8	115.986	83
1983	5.674	169	5.0	90.573	73	79.8	17.201	143	15.2	113.453	82
1984	5.415	161	4.4	97.709	79	79.7	19.456	161	15.9	122.580	88
1985	3.257	97	2.8	93.675	76	79.2	21.273	177	18.0	118.205	85
1986	6.145	183	3.6	128.140	104	76.0	34.311	285	20.4	168.597	121
1987	6.518	194	3.4	142.662	115	74.7	41.931	348	21.9	191.109	137
1988	5.897	175	2.9	156.197	126	76.0	43.389	359	21.1	205.183	148
1989	6.995	208	3.0	176.345	142	70.0	67.140	499	26.8	250.480	180
1990	7.908	235	3.4	165.544	134	71.3	58.566	488	25.2	232.018	167
1991	4.711	139	2.1	161.017	157	70.8	61.842	513	27.2	227.570	163
1992	10.057	297	3.7	175.599	142	65.3	83.148	690	30.9	268.804	193
1993	13.777	407	5.1	172.494	139	64.0	83.421	692	30.9	269.695	194
1994	7.745	229	3.2	169.088	137	76.9	68.777	571	28.1	245.610	176
1995	16.426	545	7.4	162.443	131	65.5	67.229	558	27.1	246.098	177
1996	16.965	502	6.4	171.112	138	64.0	79.229	657	29.6	267.306	192
1997	12.936	382	4.7	184.816	149	67.6	75.616	627	27.7	273.368	196
1998	10.344	306	4.7	152.730	123	69.5	56.663	470	25.8	219.737	158

Kaynak: DİE verileri. Ayrıca bkz.: TÜRK KENT 1998 Çalışma yazanağı.

1980 yılında dizin sayılarıyla 100 iken 1985'e değin hep 100'ün altında kalmış, ilk kez 1986'da yüzün üstüne çıkmış, 121'e yükselmiş, 1989'da iki katına (dizin sayısı 180'e) ulaşmışsa da, 1992'e değin 190'nın altında kalmıştır. 1996 ve 1997'de yeniden 190'ların üstün çıkmışken 1998'de birdenbire 158'e inmiştir (çizelge 8).

Yapı izinleriyle en büyük gelişme konut kooperatiflerince gerçekleştirilmiştir. 1980 temel alındığında, kooperatiflerce üretilen konutlarda giderek artan yükselmeler görülmüştür. 1985'te dizin sayısı 285 olarak gerçekleşmiş, sonraki yıllarda 1987'de 348, 1989'da beş katına (499'a) çıkmış 1993'te doruğa ulaşmış, dizin 692'ye yükselmiştir. 1994'te yeniden gerilemeye başlayan dizin 1996'da 657 ve 1997'de sırasıyla 657, 627 olmuşsa da toplam konut üretimine koşut olarak 1998'de 470'e düşmüştür.

Konut gereksinmelerini karşılamak amacıyla dar ve orta gelirli için kooperatiflerde örgütlenmenin en çıkar yol olduğu anlaşılmıştır.

Yapı izinlerine ilişkin çizelge 8'den de anlaşılacağı gibi, 1981 ve 1982 yıllarında yapı izinlerindeki artışa koşut olarak kooperatif kesimin aldığı izinlerde de artışlar başladı. 1980'de 100 olan dizin, 1982'de 154'e yükselmişti. 1984 yılında çıkarılan ikinci toplu konut yasası, ilk yasa ile kooperatiflere tanınmış olan öncelikten söz etmiyorsa da, geçici maddeleriyle, önceden kredilendirilmiş olan kooperatif konutlarının haklarının saklı tutulmasını öngörüyordu. 1987'de konut fonu darboğaza girince ve TOKİ, devlet eliyle konut üretmeğe başlayınca, kooperatifler bundan olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Durum değişmiş de değildir. Kooperatiflerin kaynak sıkıntısı çekmesi yüzünden konut yapımı uzun sürdüğünden, önceden yapımı başlamış olan konutların tamamlanması nedeniyle konut üretiminde kooperatiflerin payının dörtte bir düzeyinde kalması bununla açıklanabilir.

Kooperatiflerin konut üretimindeki payı büyük ölçüde Devletin götüğü konut ve kredi yöneltileriyle yakından bağlantılı olarak artmakta ya da azalmaktadır. Bilindiği gibi 1981'de çıkarılan toplu konuta ilişkin ilk yasa kooperatiflere ve toplumsal güvenlik kurumlarına öncelik tanıdı. Bu hemen kooperatif ve konut kesiminin canlanmasına neden olmuştu. Konut gereksinmelerini karşılamak amacıyla dar ve orta gelirli için kooperatiflerde örgütlenmenin en çıkar yol olduğu anlaşılmıştır. 1980 sonrasında kooperatiflerin yapım güçlerini ve başarılı olduklarını toplam konut üretimindeki paylarındaki artışlardan açıkça görüyoruz. 1980'de bu pay yüzde 8.7 iken giderek artmış, 1985'te iki katına (% 18'e) çıkmış 1992 ve 1993 yıllarında yüzde 31 dolaylarında olmuştur. 1994'ten başlayarak bu oran yüzde 28'den aşağılara inmiş, 1998'de yüzde 25.8 olmuştur. Görüldüğü gibi, kooperatifler 1989'dan sonra yapımı biten, daha doğrusu kullanma izni alan her dört konuttan yaklaşık olarak en az birini üretme gücüne sahip olduklarını kanıtlamışlardır.

Kooperatiflerin konut üretimindeki payı büyük ölçüde devletin götüğü konut ve kredi yöneltileriyle yakından bağlantılı olarak artmakta ya da azalmaktadır. Bilindiği gibi 1981'de çıkarılan toplu konuta ilişkin ilk yasa kooperatiflere ve toplumsal güvenlik kurumlarına öncelik tanıdı. Bu hemen kooperatif ve konut kesiminin canlanmasına neden olmuştu.

**Çizelge 8. Kooperatif ve Öbür Kesimlerin Konut Üretiminde Payları
Yapı İzinlerine Göre (1979-1998) (Dizin : 1980=100)**

YIL	KAMUSAL			ÖZEL			KOOPERATİF			TOPLAM	
	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100	Payı (%)	Konut Birimi	Dizin 1980=100
1979	4.222	90	1.7	216.187	128	85.8	31.347	99	12.5	251.846	123
1980	4.692	100	2.3	167.759	100	82.2	31.358	100	15.5	203.989	100
1981	5.482	117	3.8	112.008	67	77.6	26.904	85	18.6	144.394	70
1982	5.557	119	3.5	106.003	63	66.2	48.518	154	30.3	160.078	79
1983	9.911	212	5.9	122.285	73	72.3	36.841	117	21.8	169.037	83
1984	13.332	285	7.0	137.728	82	72.7	38.426	122	20.3	189.486	93
1985	7.894	168	3.0	174.430	104	67.3	76.563	242	29.5	259.187	127
1986	8.627	184	2.3	241.419	144	61.4	142.779	452	36.3	392.825	193
1987	20.545	439	4.1	316.266	188	63.6	160.863	510	32.2	497.674	244
1988	13.746	283	2.8	292.792	173	61.8	167.514	531	35.4	473.582	232
1989	9.453	202	2.3	273.047	162	66.1	131.504	417	31.8	413.004	203
1990	23.302	496	6.1	287.376	171	75.3	79.730	224	18.5	381.408	187
1991	16.505	352	4.2	299.427	178	76.2	77.018	246	19.6	393.000	196
1992	20.617	439	4.4	329.464	196	69.7	122.696	391	25.9	472.777	232
1993	26.818	572	4.9	385.290	230	70.3	136.012	434	24.8	548.120	269
1994	25.313	539	4.8	366.698	218	70.	131.780	420	25.2	523.791	257
1995	15.414	329	3	393.609	235	77.5	98.600	314	19.4	507.623	249
1996	18.839	402	4.2	332.299	199	73.2	103.757	331	22.8	454.295	223
1997	10.314	220	2.2	334.488	200	72.1	119.320	381	25.7	464.117	228
1998	24.520	523	5.9	302.188	180	78.9	87.975	280	21.2	414.573	203

Kaynak: DİE Yapı sayılamalarına dayanarak düzenlenmiştir. Ayrıca bkz. TÜRKENT 1998 Çalışma Yazanağı.

Yapı izinleri konut üretiminde istemin, niyetin ortaya çıkışının bir belirtisidir. Ekonomik koşullar aynı kalmak koşuluyla yapı izinleri gereksinimine sahiplerinin konut edinme doğrultusundaki eğilimlerini yansıtan bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle, hane halklarının gelir düzeyi ve biriktirim gücü gibi etmenler yanında, devletin ve yerel yönetimlerin bu konudaki tutum ve uygulamaları bunda büyük ölçüde etkili olmaktadır. 1980'lerin başında konut kesiminde görülen durgunluk ve yapılan konutların alıcı bulamaması gibi nedenlerle konut yapı izinlerinde birdenbire azalmalar görülmüştür. 1984'de ikinci toplu konut yasası yürürlüğe girdikten ve önceden kredilenen kooperatiflerin destekleneceği ortaya çıktıktan sonra yapı izinleri artmaya başlamış, 1985'te izin 127'ye yükselmiştir. 1987'de 244'e ulaştıktan sonra 1989'a yönetmelik değişikliğinin de etkisiyle azalma yeniden başlamış. 1992'de yeniden yükselmeğe başlamış,

1995'te en yüksek düzeyine ulaşmışsa da giderek azalmış 1998'de dizin 203'e inmiştir (çizelge 8).

Kooperatiflerin yapı izinlerindeki pay da 1982'de artmış, dizin 85'ten 154'e iki katından çok artış göstermiştir. İkinci toplu konut yasasının yürürlüğe girdikten sonra 1985'e 242'e, 1988'de doruğuna (531 dizin sayısına) çıkmıştır. 1989 yönetmelik değişikliğinden ve TOKİ'nin devlet eliyle ürettiğe ağırlık tanınmasından sonra 1990 yılından başlayarak kooperatiflerin aldıkları yapı izinleri de azalmaya başlamıştır. Giderek küçülen dizin sayısı 1998'de dizin 280'e değin inmiştir.

Aynı gözlemler kooperatiflerin toplam içindeki payında da yapılabilir. Kooperatiflerin payı 1980 yılında yüzde 15.5 iken, 1982'de yüzde 30.3 düzeyine yükselmiştir. 1983 ve 1984'de bir tür duraksamadan sonra 1985'ten sonra giderek artmaya başlamış 1988'de doruğuna (% 36.3'e) ulaşmıştır. 1990'dan başlayarak bu pay yeniden azalmaya başlamış, 1998'de yüzde 21.2'ye değin inmiştir.

Kooperatif kesimin payının azalış ve çoğalışlarının tersine olarak, özel kesimin payı da değişmektedir. Özel kesimin aldığı izinlerin oranı 1980 yılında yüzde 82.2 iken, izleyen yıllarda 61.4'e değin inmiş, 1985'ten sonra yükselmeye başlamıştır. 1998'de yüzde 78.9'a değin yükselmiştir.

Kamu kesiminin payı yıllara göre değişmekle birlikte 1990'dan sonra, TOKİ konutlarının da eklenmesiyle yaklaşık yüzde 6'ya değin yükselmiştir. Bunda, yargıç, subay ve kolluk güçlerinin kamusal konutlarına verilen önem ağırlıklı rol oynamıştır.

KENTLEŞME, KONUT VE ARSA GEREKSİNİMİ

Kentleşmenin Hızı Azalsa da Yarattığı Konut, Arsa Gereksinimi ve İstemi Kümsenmeyecek Boyutlarda

Kırsal kesimin içinde bulunduğu toplumsal ve ekonomik koşulların elverişsizliği, toprak ve gelir dağılımındaki dengesizlikler yüzünden geçim sıkıntısı çeken topraksız ve işsiz köylülerin tarımdan ve köyden kopmaları sonucunu yaratmaktadır. Buna ulaşım ve iletişim olanaklarının eklenmesiyle köyden kente göç artmıştır. Kuşkusuz, kentlerin, özellikle gelişmiş bölgelerdeki büyük kentlerin çekiciliği de eklenmiştir. Ülkemizde kentleşme, endüstrileşmenin ardından gitmesi gerekirken, önünde gitmiş, nüfus yığılması anlamında demografik bir kentleşme niteliğini kazanmıştır. Ülkemizdeki kentleşmenin "Sahte", "çarpık", "dengesiz", "sağlıksız" diye nitelendirilmesi bu gerçeğe ilintilidir. 1950'li yıllarda kentleşme süreci hızlanmıştır. Gerçekten, sayılamalar, nüfusu 10 binin üstündeki kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içindeki payının 1927'de yüzde 16.4 iken, 1950'de yüzde 18.5'e; 1960'da yüzde 25.1'e, 1970'de yüzde 33.3'e, 1975'te yüzde 41.4'e ulaştığını; 1985'te yüzde elliye aştığını, 1990'da yüzde 55.7 ve 1997'de yüzde 66.6 düzeyine yükseldiğini göstermektedir. Kentleşme derecesi, çizelge 9'dan da anlaşılacağı gibi 1960'dan başlayarak 1975'e değin yüksek düzeylerde olmuş, 1980 ve 1985 yıllarında daha düşük düzeylerde görülmüş, 1985-1997 arasında yeniden hızlı bir artış göstermiştir.

Çizelge 9. Kentleşme Düzeyindeki Gelişmeler Kentsel Nüfusun Toplam Nüfustaki Payı (%) (1927-1997)

Sayım Yılları	Kentsel Nüfusun Toplam Nüfustaki Payı (%)	
	10.000 ve daha çok nüfuslu kentlerde	İl ve İlçe Özeklerinde
1927	16.4	24.2
1950	18.5	25.
1960	25.1	31.9
1970	33.3	38.5
1975	41.4	41.8
1980	45.4	43.9
1985	50.1	53.3
1990	55.7	59.2
1997	61.6	65.

Kaynak: DİE verileri. Ayrıca bkz. : TÜRK KENT 1998 Çalışma Yazanağı

KONUT VARLIĞIMIZ

1984'ten bu yana "bina sayımı" yapılmamıştır. Yanan yıkılan yapıların 0.015 katsayısıyla çarparak konut varlığımızdan eksilenleri çıkarmak, DİE'nin yapı kullanma izinlerine ilişkin verilerini varlığa ekleyerek, 1985 başında 7 milyon dolayındaki konut birimlerinin 1999 sonunda 8.7 milyona ulaştığını söyleyebiliriz (çizelge 10).

Çizelge 10. 1999 Yılı Başında Kentsel Konut Varlığımız (1985-1999)

Yıllar	Varolan Konut Birimleri (+)	Yananlar Yıkılanlar* (-)	Yapımı Bitenler (+)
1985	7.096.277	106.444	118.205
1986	7.108.038	106.620	168.597
1987	7.170.015	107.550	191.109
1988	7.253.574	108.803	205.485
1989	7.350.256	110.213	250.480
1990	7.490.523	112.357	232.018
1991	7.610.184	114.152	227.570
1992	7.723.602*	115.854	268.886
1993	7.876.634	118.149	269.694
1994	8.028.179	120.422	245.610
1995	8.153.367	122.300	246.098
1996	8.277.165	124.157	267.306
1997	8.420.314	126.304	277.056
1998	8.571.066	128.565	219.737
1999	8.666.223	-	-

(*) DPT'nin kestirimiyle tutarlı (Üstünişik-Peynircioğlu, Nüfusu 2000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoğu (1998) ve İhtiyaç Tahminleri (1994-2000)). Ayrıca bkz. : TÜRK KENT 1998 Çalışma Yazanağı

1994 yılında yapılan DİE Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları anketinin sağladığı verilere göre ülkede 14.3 milyon hanehalkından 7.5 milyonunun kentlerde, 5.8 milyonunun da kırlarda yaşadığını öğreniyoruz. DİE Anketi 20 binden çok nüfuslu yerleri kent olarak benimsediğinden konut varlığımıza ilişkin verileri doğrudan karşılaştırmaya olanak yoktur. Bununla birlikte, DPT uzmanları Üstünışık ile Peynircioğlu'nun, nüfusu 20.000 ve üzerindeki belediyelerde konut stoğunun 1993 yılına 7.7 milyon olduğuna ilişkin kestirimleri ile bizim aynı yıl için kestirimimiz aynı dolaylardadır.

KONUT GEREKSİNMESİ²

1997 yılında 10 bin ve yukarı nüfuslu kentlerde 39 milyondan biraz daha çok nüfusun yaşadığı saptanmıştır. Aynı artış hızı sürdüğünü varsaydığımızda 2000 yılı başında kentlerde 43.7 milyon yaşayacağını kestirebiliriz. Aynı hızla, 2005 yılında kentsel nüfusun 49.5 milyonu, 2010 yılında da 58.2 milyonu bulacağı kestirilebilir. Bu, 1997-2000 yıllarını içeren üç yıllık dönemde, yıllık 1.3 milyonluk, 2000-2005 döneminde yılda 1.2, 2005-2010 döneminde de 1.3 milyon olmak üzere 13 yılda toplam 3.8 milyon nüfusun her yılı kentsel nüfusa ekleneceği kestirimini yapabiliriz. Başka bir anlatımla 1997-2010 yıllarını kapsayan dönemde kentsel nüfusa 16.1 milyon kişi eklenmiş olacaktır. Konut varlığımızdaki eksilmeleri ve birikmiş konut gereksinmesini bir yana bırakır, hanehalkı büyüklüğünün 4 kişi olduğunu varsayarsak, salt nüfus artışının doğuracağı konut gereksinmesi toplamı, $16.1/4 = 4$ milyon konut birimi olacaktır. Bunu 13 yıla bölersek yıllık konut gereksinmesinin ortalama $4/13=307,700$ dolayında olacağını kestirebiliriz. Oysa 13 yıllık dönemin ilk iki yılında alınan yapı izinleri bu gereksinmenin altında kalmıştır. Daha gerçekçi olmak için, ilk iki yılda biten ve kullanma izni alınan konutların sayıları da bu gereksinmeyi karşılamadığını söyleyebiliriz (ayrıntı için 1. ve 2. çizelgelere bakılabilir).

Devlet Planlama Teşkilatı, 1996-2000 yıllarını kapsayan beş yıllık dönemde nüfus artışından 2,3 milyon (yılda ortalama 458 bin) konut gereksinimi doğacağını, yenileme ve afet konutu gereksinmesinin de toplam 250 bin (yılda 50 bin) dolayında olacağını, böylece dönemsel olarak 2.5 milyon (yılda 508 bin) konuta gereksinim duyulacağını **7. Beş Yıllık Kalkınma Planı**'nda öngörmüştü (sayfa 179).

1990-1997 arasındaki kentsel nüfus artış hızının süreceğini varsayarak yaptığımız bir kestirimimiz çizelge 11'de özetlenmiştir

² 1985 öncesi yıllara ilişkin çalışmalarımız için bkz.: "Mesken İhtiyacının Tahmini ve Şehirlerimizdeki Mesken İhtiyacı Hakkında Bir Deneme". **Dördüncü İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**'ndan ayrı bası. A.Ü. SBF İskan ve Şehircilik Enstitüsü, Ankara, 1961. "Konut Gereksinmesi ve Karşıllanması" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, Haziran 1981. (İktisadi Araştırmalar Vakfı'nın düzenlediği **Konut Semineri**, **28-29 Mayıs 1981** adlı kitabında başlığı yazarın oluru olmaksızın değiştirilerek "Türkiye'de Konut İhtiyacı ve Karşıllanması" başlığıyla yayınlanmıştır). "Kentsel Türkiye'de ve Ankara'da Konut İstemi, Gelir Düzeyi ve Tüketim Giderleri", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan**, A.Ü. SBF, Ankara, 1982.

Çizelge 11. 2000-2010 Yıllarını İçeren Dönemde Kentsel Nüfusun Artmasından Doğacak Konut ve Arsa Gereklinmesi

Beş Yıllık Dönemler	Nüfus Artışı		Konut Gereklinimi		Arsa Gereklinimi* (1000ha)	
	Dönemsel	Yıllık	Dönemsel	Yıllık	Dönemsel	Yıllık
2000-2005	5,775,000	1,155,000	1,443,750	288,750	61.4	12.3
2006-2010	6,426,000	1,285,200	1,606,500	321,300	68.3	13.6
Toplam	12,201,000	2,440,200	3,050,250	305,025	129.7	13.7

*Açıklama: *Konut başına 425 metrekare arsa gereksinileceği varsayılmıştır. Yollar, genel kullanımlar ve kentsel tesisler, altyapı için toprak gereksinimleri dışardadır. Ayrıca bkz : TÜRKENT 1998 Çalışma Yazanağı*

KONUT İSTEMİ

Bilindiği gibi, konut istemi (talebi) ekonomik bir kavramdır. Bunda, konutlardaki sıklık, birden çok hanehalkının gelir düzeyi, konutun getirisi, para piyasasının koşulları konut istemini etkilemektedir. Yüksek enflasyonun ve para borsalarının egemen olduğu bir ekonomik dönem konut istemini, yani hanehalklarının hangi nitelikte konut edinmek ya da kiralamak kararında bulunduğunu kestirmek güçtür. Bu nedenle burada hanehalklarının gelir durumlarını, biriktirim eğilimlerini, kiracılık durumunu, konut ve kira giderlerinin tüketim giderleri içindeki payı gibi temel öğelerle ilgili eldeki verileri değerlendirmekle yetiniyoruz.

KENTSEL HANEHALKLARININ BİREŞİMİ, KONUT VE KİRA GİDERLERİ³ Gelirin Kentsel Hanehalkları Arasındaki Dağılımı

Türkiye’de gelir dağılımındaki denksersizlik giderek büyümektedir. Çizelge 12’nin incelemesinden anlaşılabacağı gibi, alt ve alt-orta gelir katmanlarının toplam gelirden aldığı pay giderek azalmaktadır. Bu katmanların payı genelde 1987’de yüzde 14.88 iken 1994’de yüzde 13.49’a inmiştir. Orta gelir düzeyindekiler aynı dönemde yüzde 14.06’dan yüzde 12.61’e düşmüştür. Üst orta ve üst gelir düzeyindeki katmanlar 1987’de toplamın yüzde 71.09’unu alırken bu pay yüzde 73.91’e yükselmiştir. Başka bir anlatımla, 1987’de en üst gelir kümesindeki beştebirlik hanehalkları toplam gelirin yarısını (% 49.94’ünü) alırken, 1994’te yaklaşık yüzde 55’lik bir dilimine sahip olmuştur.

Türkiye genelindeki bu gözlemler kentsel hanehalkları arasındaki gelir paylaşımı için de geçerlidir. Aynı çizelgeden anlaşılabacağı gibi, 1978-79 anketi sonuçlarına göre en alt kümedeki beştebirlik kentsel hanehalkları toplam gelirden yüzde 6.37’lik bir pay alırken bu pay 1987’de yüzde 5.43’e, 1994’de de yüzde 4.83’e düşmüştür. Alt-orta gelir düzeyindekiler için bu yüzdeler sırasıyla, 10.45’ten 9.33’e, sonunda 8.19’a değin azalmıştır. Orta gelir kümesindekiler aynı dönemde yüzde 15.45’ten yüzde 11.87’e gelir yitirmişlerdir. Üst-orta gelir kümesinde yüzde 21.56’dan yüzde 17.90’a bir düşme gerçekleşmiştir. En üst gelir düzeyindeki beştebirlik kümedekiler 1978-79 yıllarında toplamdan

³ 2 sayılı dipnottakinin aynı kaynaklara bakılabilir.

yüzde 46.62'lik bir pay alırken dönemin sonunda bu pay yüzde 57.22'e yükselmiştir. Kentsel hanehalklarının beşte biri gelirin beşte üçüne yakın bir bölümünü (57.22'ini) alırken, büyük çoğunluğu (beşte dördü, %80'i) oluşturan hanehalkları toplamın ancak yüzde 42.78'ini alabilmektedir.⁴

Çizelge 12. Gelirin Beştebirlik (% 20'lik) Hanehalkı Kümelerine Göreceli Dağılımı (1978-1994) (%)

Beştebirlik Hanehalkı Kümeleri	1978-1979		1987		1994	
	Türkiye *	Kentler	Türkiye	Kentler	Türkiye	Kentler
Alt		6.37	5.27	5.43	4.86	4.83
Alt-orta		10.45	9.61	9.33	8.63	8.19
Orta		15.04	14.06	13.60	12.61	11.87
Üst-orta		21.56	21.15	20.71	19.03	17.90
Üst		46.62	49.94	55.93	54.88	57.22
Toplam		100	100	100	100	100

Kaynak: DİE'nin 1978-9, 1987 ve 1994 Hanehalkları Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketlerinin verilerine dayanarak düzenlenmiştir.

Açıklama : * Veri yok

Biriktirim Eğilimleri

Gelir dağılımının bozukluğu sonucu hanehalklarının biriktirim eğilim ve güçleri de giderek azalmaktadır. 1978-79 Anketi verilerine göre on binden çok nüfuslu yerlerdeki kentsel hanehalklarında biriktirim eğilimi yüzde 28 idi.⁵ Bu eğilim giderek gerilemiş, 1987'de 14.5'e düşmüştür. Yirmi binden çok nüfuslu kentlerde biriktirim eğilimi 1994'te 20.18 olmuştur. Bu eğilimin konut için biriktirme gücünün giderek zayıflattığını da anlatmaktadır. Biriktirim eğiliminin giderek gerilemesi konuta yapılacak yatırımların da azalması sonucunu doğurmaktadır. Buna ek olarak, biriktirimlerin daha çok repo, mevduat ve devlet tahvili faizi gibi nemalandırma alanlarına, borsa oyunlarına kaymakta olduğu da bir gerçektir. Yüksek enflasyon dönemleri yaşanan ülkemizde paranın getirisi, taşınmazın getirisinden daha çok olduğundan konut yatırımları çekiciliğini büyük ölçüde yitirmiş bulunmaktadır.

Kiracılık Durumu

Kentlerimizde hanehalkları arasında ev sahipliği oranı giderek yükselmektedir. 1978'de hanehalklarının yüzde 58.9'u, 1987'de yüzde 60.6'ı ev sahibiydi. Bu oran, 1990'da il özeklerinde oturduğu konuta sahip olanları oranı yüzde 56.6, ilçe özeklerinde de yüzde 64.3 idi. 1994 Anketine göre hanehalklarının yüzde 58.2'sinin oturduğu konutun sahibi

⁴ 1960 yıllarındaki gelir dağılımı için bkz. Geray, "Konut Gereklinmesi ve Karşlanması" a.g.k. s. 46; ayrıca, Geray, "Kentsel Türkiye'de.....", a.g.k., 127-130.

⁵ Cevat Geray, "1994 Başında Konut Kesiminin Genel Görünümü", **Konut '94**, Can Hamamcı (Der.), Kentkoop Yayını, Ankara, 1994, s. 11, 12.

olduğu anlaşıyor. Çizelge 13'te 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre ev sahipliği durumu özetlenmiştir.*

Çizelge 13. Kentsel ve Kırsal Hanehalklarının Oturduğu Konuta Sahiplik ya da Kiracılık Durum (1990, 1994)

Yıllar	Oturduğu Konuta							
	Sahip Olanlar				Sahip Olmayanlar			
	Türkiye	Kentler		Bucak ve Köyler	Türkiye	Kentler		Bucak ve Köyler
		İl Özeği	İlçe Özeği			İl Özeği	İlçe Özeği	
1990	70.3	56.6	64.3	89.3	29.7	35.7	43.4	10.7
1994	70.5	58.2*		86.4**	29.5	41.8*		**13.6

Kaynak: DİE 1990 Genel Nüfus Sayımı ile 1994 Hanehalkları Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi verilerine dayanarak düzenlenmiştir.

Açıklama: 1990 verilerini çizelgelere dökerken DİE, İl ve İlçe Özeklerini "kent", Bucak ve Köyler nüfusunu "kır" olarak ayırımına bağlı kalmıştır.

* DİE, 1994 Anketinde nüfusu 20 binden yukarı yerleri "kent" olarak saymıştır

** DİE, 1994 Anketinde nüfusu 20 binin altındaki yerleri "kır" olarak nitelemiştir.

1990 DİE Genel Nüfus Sayımı verileri ve 1994 DİE Anketi sonuçları Türkiye çapında birbirine yakın oranları yansıtmaktadır. "Kent" ve "Kır" tanımlarının farklı olması yüzünden karşılaştırma yapmak güçleşmektedir. Bununla birlikte, nüfusu 20 binin altındaki kasabaların (belediye yönetimine sahiptir) ev sahipliğine ilişkin oranları, bucak ve köyler oranına yaklaşılmaktadır. Buna göre, oturduğu evin sahibi olan hanehalklarının oranı (% 58.2) il özeklerindeki (% 56.6'a), sahip olmayanların oranı (%13.6) da bucak ve köylerdeki hanehalklarının oranına (% 10.7'e) yaklaşımakta olması anlamlıdır.

Çizelge 14. Kentsel ve Kırsal Hanehalklarının Konuta Sahiplik Durumu (1990) (%)

Yerleşim Yerleri	Oturduğu Konutun Sahibi	Başka Evi Var	Yok	Sahip Olmayan	Başka Evi Var	Yok
Türkiye	70.30	15.23	84.76	29.70	15.82	84.15
İl Özekleri	56.58	19.50	80.49	43.41	11.11	84.88
İlçe Özekleri	64.26	17.24	82.76	35.74	16.49	83.48
Bucak+Köyler	89.26	11.36	88.64	10.74	18.07	81.88
Adana	60.18	14.40	85.59	39.81	12.83	87.16
Antalya	61.55	21.77	78.22	44.77	16.60	83.38
Ankara	55.22	22.14	77.85	38.84	19.17	80.82
Balıkesir	50.71	19.93	80.07	49.29	13.52	86.48
Diyarbakır	53.67	13.05	86.95	46.32	10.87	89.13
İstanbul	55.45	22.18	77.81	44.54	15.38	84.62
İzmir	57.93	21.56	78.44	42.06	15.18	84.82
Manisa	60.09	21.27	78.73	39.90	15.75	84.25
Ordu	49.76	24.69	75.31	50.23	22.30	77.70

DİE 1990 Genel Nüfus Sayımı verilerine göre düzenlenmiştir. Ayrıca bkz.: TÜRK KENT 1998 -Çalışma Yazanağı

1990 DİE verilerine göre, oturduğu konuta sahip olanlardan bir bölümünün başka konuta da sahip olduğunu göstermektedir. Gerçekte, ev sahiplerinin genelde yüzde 15.2'i, il özeklerinde yüzde 19.5'i, ilçe özeklerinde yüzde 64.3'ü, bucak ve köylerde de yüzde 89.3'ü başka eve sahip bulunmaktadır. Buna karşılık, oturduğu konuta sahip olmayanların genelde yüzde 29.7, il özeklerinde yüzde 43.4, ilçe özeklerinde yüzde 35.74, bucak ve köylerde yüzde 10.7 oranında olduğu anlaşıyor. Oturduğu konuta sahip olmayan hanehalklarının genelde yüzde 15.8'inin, il özeklerinde yüzde 11.1'inin, ilçe özeklerinde yüzde 16.5'inin, bucak ve köylerde de yüzde 18.1'inin başka evi vardır (çizelge 14). Aynı veriler, en yüksek konut sahipliği oranının Antalya, Manisa ve Adana'da oldukça yüksek olduğunu, ikinci sırada İstanbul ve İzmir'in, sonraki sıralarda da Ankara, Diyarbakır, Balıkesir'in geldiğini bize gösteriyor. Bu durum, Antalya, İstanbul ve İzmir, Manisa il özeklerinde oturduğu konuttan başka evi olanların oranı yüzde 14 ile 24 arasında değişmektedir. Kimi il özeklerinde oturduğu evin sahibi olmayanların oranları yüzde 38 ile 50 arasında değişmektedir. Adı geçen illerde, oturduğu evin sahibi olmayanlar arasında başka evi olanların oranları 11 ile 22 arasında farklılaşmaktadır.

Hanehalklarının Ailesel Yapısı

Konutlardaki barınma yoğunlukları ve gizil (potansiyel) hanehalklarını belirlemek açısından hanehalklarının bireşimlerini incelemeye yarar vardır. 1990 sayılamalarına göre çocuklu, çocuksuz çiftler ile baba ya da ana ile çocuklarından oluşan hanehalkları büyük çoğunluktadır. Birden çok basit hanehalklarını, ya da başkalarıyla birlikte oturan basit hanehalklarından oluşan karma nitelikteki hanehalkları da yüzde 21.1 dolayındadır.

Çizelge 15. Türlerine Göre Hanehalkları ve Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü (1990)

Hanehalkı Türü	Hanehalkı Oranı (%)			Kadın Hanehalkı Başkanı Oranı %	Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü
	Hanehalkı Başkanı	Toplam	Erkek	Kadın	
TOPLAM		100,0	100,0	100,0	4,8
Basit hanehalkları		72,2	75,2	35,7	4,5
Çocuksuz Çiftler		10,9	11,8	0,5	2,3
Çocuklu Çiftler		57,7	62,3	1,1	5,0
Baba+Çocuk		1,0	1,1	-	5,0
Anne+Çocuk		2,6	-	34,1	2,7
Karmaşık hanehalkları		21,1	21,3	19,5	6,9
Basit HH + ötekiler		11,9	11,7	14,0	6,1
Basit HH + basit HH		9,2	9,5	5,4	8,0
Aile oluşturmayan HH		6,7	3,6	44,8	1,6
Yalnız yaşayanlar		5,6	2,8	39,7	1,3
Çift oluşturmayanlar		1,0	0,7	5,1	3,2

Kaynak: DİE 1990 Genel Nüfus Sayımı Verileri

İçinde yalnız yaşayanların ve hiç aile ya da evli çift içermeyen hanehalkları da yüzde 6.7 oranındadır. Burada konut gereksinmesi açısından dikkati çeken karma nitelikli hanehalklarıdır. Aile içermeyen hanehalkları da ileride ayrı bir hanehalkı oluşturma olasılığı bulunan hanehalklarıdır. Karma hanehalklarının dağılarak yeni hanehalkları oluşturmaları konut gereksinim ve istemini kuşkusuz artırma doğrultusunda etkili olabilecektir (çizelge 15).

Hanehalkı Büyüklüğü Küçülüyor mu?

Hanehalkı büyüklüğü, içinde barındırdığı nüfus/kişi sayısı ile ölçülmektedir. 1990 nüfus sayılamalarına göre düzenlediğimiz çizelge 16 bu konuda ilginç ipuçları vermektedir. Genelde ortalama hanehalkı büyüklüğü 4.97'dir. Büyüklük il özeklerinde 4.33, ilçe özeklerinde 4.90, bucak ve köylerde 5.75'tir. İl özekleri arasında hanehalkı ortalaması en küçük (3.46 ile) olan Çanakkale'dir. İkinci sırada Burdur (3.60) gelmekte, sırasıyla İzmir 3.85, Antalya 3.94 ile gelmektedir. İçel, Adana, Erzurum ve Diyarbakır ortalamasının en büyük olduğu il özekleridir. Üretilecek konutların büyüklüklerini belirlerken içinde kaç kişilik bir hanehalkı yaşayacağını hesaba katılması zorunludur. Ayrıca, hanehalkı büyüklüğü küçüldükçe daha çok sayıda birim konuta gereksinim duyulması söz konusudur.

1994 DİE Anketine göre kentsel hanehalkı ortalaması 4 kişidir. Oysa 1955 Genel Nüfusu sonuçlarına göre, ortalama hanehalkı büyüklüğü Türkiye'de 5.67, köylerde 5.95 il ve ilçe özeklerinde 5.05, nüfusu 50 binden çok olan kentlerde de 4.94 idi.⁷

Çizelge 16. Çeşitli İllerde Kentsel ve Kırsal Hanehalklarının Ortalama Büyüklükleri (1990)

İller	Genel	İl Özekleri	İlçe Özekleri	Bucak ve Köyler
Adana	5,29	4,90	5,35	5,97
Ankara	4,23	4,08	4,51	5,22
Antalya	4,39	3,94	4,09	4,93
Burdur	4,07	3,60	4,08	4,28
Bursa	4,31	4,18	4,23	4,63
Çanakkale	3,68	3,46	3,55	3,78
Diyarbakır	6,92	5,99	6,93	7,77
Elazığ	5,73	4,94	5,94	6,53
Erzurum	6,25	5,26	6,27	6,82
İçel	4,85	4,78	4,73	5,00
İstanbul	4,14	4,10	3,96	4,80
İzmir	3,86	3,85	3,73	3,98
Kocaeli	4,55	4,23	4,45	4,94
Manisa	4,21	4,00	4,03	4,41
Niğde	5,99	4,54	5,79	6,40
Ortalama	4,97	4,33	4,90	5,75

Kaynak: DİE, Genel Nüfus Sayımı. Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, Ankara. 1993.

⁷ Geray, "Mesken İhtiyacının...", a.g.k. s. 81.

Kentsel Hanehalklarının Konut ve Kira Giderleri

1994 yılı DİE Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonuçlarına göre, hanehalklarının konut ve kira giderleri ortalaması toplam harcamalar içinde genelde yüzde 22.8, kentlerde yüzde 24.9, köylerde yüzde 19.0'dur. Konut ve kira giderleri, ev sahibi ve kiracılık durumuna, konutun büyüklüğüne, konutun bulunduğu sokağın gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir. Çizelge 16, büyüklük açısından ortalamaların altında, üstünde ya da eşit durumdaki hanehalklarının ödedikleri kira ve konut giderleri açısından farklılaştıklarını göstermektedir. Hanehalkı büyüklüğü ortalamasının altındaki hanehalklarının genelde ortalamaların üstünde, hanehalkı büyüklüğü eşit durumda olanların oldukça ülke ortalaması dolayında harcama yaptıkları, ortalamaların üstündekilerin de oldukça düşük ödeme yaptıkları anlaşılmaktadır. Hanehalkından hiçbir bireyin çalışmadığı hanehalklarında bu oranlar ülke, kent ve kırsal ortalamalarının üstüne çıkmaktadır.*

Çizelge 17'de görüldüğü gibi, kira ve konut giderlerinin toplam tüketim harcamalarındaki yükü daha çok ortalama hanehalkı büyüklüğünün altındakilerde daha fazladır (%30.2). Hanehalkı büyüklüğü ortalamasına eşit büyüklükteki hanehalklarının payı yüzde 22.5; ortalamaların üstündekilerde yüzde 21.7 düzeyinde kalmaktadır. Bundan, küçük hanehalklarının kendilerine uygun büyüklükte konut bulamamaları ya da ailenin giderek küçülmesi sonucunda daha yüksek kira ve konut gideri ödemek zorunda kaldıkları sonucunu çıkabiliriz.

Çizelge 17. Hanehalkı Büyüklüklerine Göre Kentlerde Konut ve Kira Harcamalarının Gelir Katmanlarına Dağılımı (%) (1994)

Beştebirlik Gelir Kümeleri	Ortalama Büyüklüğün		
	Altındaki Hh.	Ortalamaya Eşit Hh.	Ortalamanın Üstündeki Hh.
Alt	31.	25.7	22.2
Alt-Orta	31.9	24.5	22.3
Orta	29.6	22.7	22.
Üst-Orta	30.7	24.8	19.9
Üst	29.4	20.2	21.6
<i>Ortalama</i>	<i>30.2</i>	<i>22.5</i>	<i>21.7</i>

Kaynak : DİE 1994 Anketi verilerine dayanarak düzenlenmiştir.

Ev sahipleri ile kiracıların ödedikleri konut ve kira giderlerinin düzeyi de değişmektedir. 1994 DİE Anketi verilerinin düzenleniş biçimi, ev sahiplerin ve lojmanda oturanlarda daha yüksek oranlarda olduğunu göstermektedir. Bunda, ev sahiplerinin bu harcama kaleminde "izafi kira" olarak nitelenen gerçekte ödenmediği halde kira gibi gösterilmesinden kaynaklanan bir yanıltmadır. Daha önceki sayılamalarda kira ödeyen ve ödeme-yen ayırımı yapılmıştır. Gerçekten, 1978-79 verilerine göre kentlerde konut giderlerinin toplum içindeki payı yüzde 12.6 iken 1987'de yüzde 25.1'e yükselmiş olması, yaklaşık iki katına çıkması kira yükünü daha açık biçimde belirlemektedir.

* 1965, 1979 yılları için bkz. : Geray, "Kentsel Türkiye'de.....", a.g.k., 130-131.

Çizelge 18. Gelir Düzeylerine Göre Hanehalkı Konut ve Kira Giderlerinin Göresel Dağılımı (1978-79, 1987, 1994)

Beştebirlik Gelir Düzeyi Kümeleri	Konut Giderlerinin Toplam Tüketim Giderleri İçindeki Payı (%)		
	1978-1979	1987	1994
Alt	14.2	24.6	31.0
Alt-Orta	13.3	25.3	31.9
Orta	12.7	27.2	29.6
Üst-Orta	12.5	28.9	30.7
Üst	11.2	19.1	29.4
Ortalama	12.6	25.1	30.2

1978-9, 1987 ve 1994 DİE Anketleri verilerine dayanarak düzenlenmiştir.

1978-79 anketi sonuçlarına göre, ister kiracı ister ev sahibi durumunda olsun konut ve kira giderlerinin toplamdaki payı en alt gelir katmanındaki hanehalkları için ortalamanın (%12.6'nın) üstünde yüzde 14.2 olmuştur. 1987 anketine göre, alt gelir düzeyindekilerin payı (% 24.6) ortalamaya (% 25.1'e) yakın olmuşsa da orta gelir katmanındakilerin ortanın üstüne çıktığı görülmektedir. 1994'te kira ve konut giderlerinin payı, 1987'e göre önemli bir artış göstermiş, ortalama olarak yüzde 30'u geçmiştir. Alt, orta-alt katmanlarda ortalamanın üstüne çıkmıştır. DİE'nin 1994 anketi sonuçlarına dayanarak düzenlediğimiz çizelge 18, kira ve konut giderlerinin tüketim harcamaları içindeki payının gelir düzeyine göre değiştiğini göstermektedir. Anlaşılabacağı gibi, bu konuda en iyi durumda olan küme, sürekli ortalamanın altında kalan üst gelir katmanları olmaktadır.

Çizelge 19. Oturdukları Sokağın İmar Durumuna Göre Konut ve Kira Giderlerinin Çeşitli Gelir Katmanlarındaki Kentsel Hanehalklarına Dağılımı (1994) (%)

Beştebirlik Gelir Düzeyi Kümeleri	Oturulan Sokağın Gelişmişlik Düzeyine Göre Konut ve Kiranın Toplam Tüketimindeki Payı (%)		
	Gelişmiş Sokakta	Gelişmemiş Sokakta	Gecekonuda
Alt	32.	20.7	27.5
Alt-Orta	31.4	24.2	25.5
Orta	30.6	23.3	24.7
Üst-Orta	30.7	22.4	20.8
Üst	25.1	13.9	13.1
Ortalama	27.7	20.7	18.6

Kaynak : DİE 1994 verilerine dayanarak düzenlenmiştir.

Hanehalklarının oturduğu sokağın gelişmişliğine göre konut ve kira giderlerinin toplam tüketim giderleri içindeki payı da değişmektedir (çizelge 19). Genelde bu pay, imar görmüş sokakta oturan hanehalklarında en yüksek düzeyde (% 27.7) olmakta, gelişmemişlerde yüzde 20.7'ye, gecekondu alanlarındaki sokaktakilerde yüzde 18.6'ya inmektedir. Bu durum, alt gelir kümelerinin gelişmiş sokakta oturanlarının tüketim giderleri içindeki payı ortalamanın üstünde olmaktadır. Gelişmemiş sokakta oturanlar alt gelir

kümesindeki hanehalkları ortalamaya eşit düzeyde olmakta, gecekonduarda bu pay en yüksek düzeye (%27.7'e) ulaşmaktadır. Çizelgeden anlaşılacağı gibi, alt-orta, orta ve üst orta gelir kümesindeki hanehalkları, ister gelişmiş, ister gelişmemiş sokaklarda, isterse gecekonduarda otursunlar ortalamalara göre daha yüksek yüzdelerde konut ve kira ödemektedir. Bundan, kira ve konut yükünün alt ve orta katmanlarda toplamın beşte dördünü oluşturan hanehalklarında yığıldığı görülmekte, buna karşılık en üst düzey gelir kümesindekiler ortalamaların altında kalmaktadır.

Gider Türlerine Göre Konut ve Kira Giderlerinin Hanehalklarına Dağılımı

Konut ve kira giderleri, kira ile konutun bakımı, onarımı, su ve yakıt giderlerini içermektedir. Daha önce değindiğimiz gibi, oturduğu evin sahibi olanlarda da genelde kira giderlerinin yüksek görünmesinin temel nedeni, gerçek kira ödeyenlerin yanında "oturduğu evi kiraya verseydi ne tutarda kira alabilecekleri" anlamındaki göreceli, (izafi) kiranın daha yüksek olduğunu çizelge 20 daha iyi açıklamaktadır. Gerçekten, göreceli kira, toplam konut ve kira giderlerinin yarısına yakın bölümünü (% 48.7'ini) oluşturmaktadır. Gerçek (kiracının ödediği) kiranın payı yalnızca ortalama yüzde 15 dolayındadır. Bu durumu bir de gelir düzeylerine göre çeşitli katmanlarda inceleyelim. Bir yandan gelir dağılımındaki bozukluk artarken, öte yandan da kira yükü özellikle alt ve orta gelir katmanlarında yaşam koşullarını güçleştirmektedir. Konut sahibi yapmayı amaçlayan yöneltir yanında, kiralık konuta ağırlık verilmesi zorunlu duruma girmiştir.

**Çizelge 20. Kira ve Konut Giderlerinin Türlerine ve Gelir Düzeylerine Göre Kent-
sel Hanehalkları Arasında Göresel Dağılımı (1994) (%)**

Konut ve Kira Giderlerini Türü	Beştebirlik Gelir Düzeyine Göre Hanehalkları					
	Ortalama	Alt	Alt-Orta	Orta	Üst-Orta	Üst
Gerçek kira	15.5	25.	22.3	19.	14.	9.4
Göreceli kira	48.5	35.4	46.3	44.1	48.5	50.8
Lojman Kirası	1.1	0.1	0.4	1.0	1.8	1.2
Konutun Bakım ve Onarım Gideri	7.6	3.4	2.1	3.4	4.4	14.3
Su ve Yakıt Gid.	27.3	36.1	28.9	32.5	31.3	24.3
<i>Toplam</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Kaynak: DİE 1994 Anketi verilerine dayanarak düzenledik

Açıklama : Konutla ilgili sigorta ve benzeri giderler çok küçük olduğundan çizelgede gösterilememiştir.

Gerçek kiranın toplam tüketim giderleri içindeki payının gelir düzeylerine göre dağılımını göstermek amacıyla izafi kirayı dışlayarak düzenlediğimiz çizelge 21, genelde kira yükünün alt, alt-orta ve orta gelir katmanlarında daha yüksek oranlarda olduğunu tüm açıklığı ile sergilemektedir.

Çizelge 21'den anlaşılacağı gibi, izafi kira, lojman kirası ve öbür konut giderleri dikkate alınmaksızın, yalnızca kiracı hanehalklarının ödedikleri gerçek kiranın toplam tüketim giderleri içindeki payı, Türkiye genelinde yüzde 21, kırlarda yüzde 6, kentlerde yüzde 29'dur. Kentlerde gerçek kiranın payı alt gelir kümesinde yarıya yakındır (% 48). Alt-orta ve orta gelir kümelerinde giderlerin beşte ikisinin üstündedir (% 42 dolayında).

Konutla ilgili öbür giderlerin de dikkate alınması durumunda bu oranların daha da kabarcacağı açıktır. Bu pay, üst-orta gelir katmanında yüzde 14, üst gelir katmanında yüzde 19 ile gerçek kira yükünün ortalamasının çok altında bir düzeyde bulunmaktadır.

Çizelge 21. Gelir Düzeylerine Göre Gerçek Kira Giderlerinin Toplam Tüketim Giderleri İçindeki Payı 1994 (%)

Beştebirlik Gelir Düzeyi Kümeleri	Hanehalkları		
	Türkiye	Kent	Kır
Alt	23.5	47.7	3.6
Alt-Orta	24.3	41.6	5.2
Orta	17.8	42.	5.2
Üst-Orta	23.2	13.9	6.9
Üst	16.7	19.1	6.6
Ortalama	20.9	29.	6.

Kaynak: DİE 1994 Anketi

KONUT KESİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Konut kesiminin ekonomideki payı son yıllarda küçülmekle birlikte, yine de küçümsemeyecek düzeydedir. Şöyle ki:

- Konutun getirisi yıllara dağılmakla birlikte, bir yandan işlendirme olanağı yaratmakta, bir yandan da konut üretimine girdi veren yaklaşık 200 yan endüstri dalının ürünlerine olan istemi nedeniyle ekonomide bir canlılık da yaratmaktadır.
- Gelir dağılımı giderek bozulmakta olduğundan, alt ve orta gelir katmanlarındaki hanehalklarının biriktirim gücü de azalmaktadır. Toplu konut yöneltisi, biriktirim gücü olan üst gelir düzeyindeki hanehalklarına konut edindirmeye yaramakta, alt ve dar gelir katmanlarındakiler konut yöneltilerinin olanaklarından yararlanamamaktadır. Bunlar için çözüm gecekondudadır. Bu da arsa vurguncularının ve gecekondu tacirlerinin denetim ve güdümündedir.
- Gerçek kira ve konut giderleri, alt gelir katmanlarındaki hanehalklarının bütçelerine büyük bir yük oluşturmaktadır. Bunların konut edinmeleri için biriktirim güçleri yok düzeyindedir. Düşük gelirliilerin barınma gereksinimlerini karşılamaya yönelik olarak kiralık konut, evini yapana yardım, evini kendin tamamlama vb. yöntemlerin uygulanmasına geçilmesi gerekmektedir.
- Toplu Konut Fonu'nun 1987'de darboğaza girmeden önceki yıllarda konut kooperatiflerinde örgütlenen orta gelir kümesindekiler konut edinebiliyorlardı. Başlangıçta konutun mal oluşunda Toplu Konut Kredisi yüzde 70-80 düzeylerinde iken bugün bu yüzde 15-20 düzeylerine inmiştir. Bu da, orta gelirliilerin kooperatif üyeliğinden ayrılarak yerlerini daha varlıklı katmanlara bırakmaları sonucunu doğurmuştur.
- TOKİ'nin göreceli olarak daha varlıklı kesimlere devlet eliyle konut yaparak pazarlaması, öbür konut yapımcılarının, özellikle konut kooperatiflerinin etkinliğini, verimliliğini olumsuz yönde etkilemekte, haksızlık yaratmaktadır.

- Memur ve işçiler ile emeklilerine konut edindirme amacıyla işverenden kesilen paralar en iyi biçimde nemanlandırılmamakta, amacına aykırı olarak "yuvam kredisi" ve başka adlar altında varsıl kesimlerin yararlanmasına sunulmaktadır.

- Konut ve kentsel gelişme için kamunun imarlı ve kentsel altyapıyla donatılı arsaları hazırlaması, arsaları elden çıkarmayıp uzun süreli kira vb. yollarla gereksinim sahiplerinin yararlanmasına sunması zorunludur.

- Göstergeler, gereksinmeyi ve istemi karşılayamayacak düzeyde olduğu bilinen izinli konut üretiminin son yıllarda gerilediğini açıklıyor. Oysa, yalnızca artan kentsel nüfusun gereksinim duyduğu konut birimi sayılarının da arttığını göstermektedir. Yazlık ve ikincil konutlar ile konut dışı amaçlarla ticaret ve işyeri olarak kullanılan konutları konut stokundan düşersek "gereksinenden çok konutun" yapılmış bulunduğunu ileri sürerlerin görüşlerine katılamıyoruz. Ancak, gecekonduların sayısı artmaktadır. Konutlardaki barınma yoğunluğunun ölçünleri aşmış bulunduğu, hanehalklarının giderek küçüldüğü anlaşılmaktadır. Bir yandan nüfus artışının doğurduğu gereksinimleri, öte yandan da sıkışık durumdaki kalabalık hanehalklarının gizli kalmış konut gereksinim ve istemlerini karşılamak, birikmiş konut açığını ve gecekonduların kent yenilemenin yaratacağı istemleri de dikkate almak gerekiyor.

- Küreselleşme, devletin küçülmesi, kamunun toplumsal hizmet alanlarından çekilmesi gibi söylemlerin bir insan hakkı olarak HABİTAT II kent doruğunda benimsenmiş olan konut hakkını savaştırmak için bir bahane sayılması karşısında "herkese yeterli konut" sağlanması sorumluluğunu Devletin yerine getirmesi doğrultusunda siyasal karar verme süreçlerini etkileyecek biçimde yurttaşların, kenttaşların örgütlü biçimde baskıcı ve etkili olmaları gereğini vurgulamalıyız.

2000'Lİ YILLARDA TOPLUMSAL İÇERİKLİ KONUT, ARSA VE KENTLEŞME YÖNELTİLERİ GÜDÜLMESİ GEREKMEKTEDİR

Konut, Arsa, Kentleşme, Bölgesel Gelişme, Yerelleşme, Gecekondular, Yerleşme ve Çevre Yöneltileri Bir Bütündür

Bunların her birinin tek başına ele alınması yüzünden birbiriyle tutarlı olmayan, hatta çelişkili sonuçlar doğabilmektedir. Oysa bütün bunlar "yaşanabilir ve sürdürülebilir insan yerleşmeleri" yöneltilerinin ayrılmaz, birbirini tamamlayan öğeleridir. Bunların birbiriyle bağlantılı tutarlı olarak yürütülmesi hızlı kentleşmenin doğurduğu toprak, kentsel fiziksel ve sosyal altyapı konut gereksinimlerinin amaca uygun biçimde karşılanabilmesi için hem topluma olası maliyetinin düşürülmesine, hem de bunların finansmanında kaynak yaratılmasına olanak sağlayabilecektir. Bu amaçla, bugüne değin güdüle gelen yöneltileri eleştirel bir gözle gözden geçirmekte, uygulamanın başarı ve başarısızlıklarını, bunların nedenlerini, önerilen çözüm önerilerini toplumsal demokrasi anlayışı açısından değerlendirmek, buna ilişkin somut öneriler geliştirmek gerekir.

Burada amaç, kentlerin geniş halk kitlelerinin, konut, çevre ve kentli haklarının gerçekleştirildiği temiz, sağlıklı, çağdaş, güzel, yeşil bir yerleşme ortamında yaşamasını sağlamaktır.

Başka bir anlatımla, bu politikalar temelinde insan haklarının kırsal, kentsel yerleşmeler düzeyinde yaşama geçirilmesiyle ana amacına ulaşmış olacaktır.

Bu hakların başında HABİTAT 2 İstanbul Bildirgesinde bir insan hakkı olarak benimsenen “konut hakkı” gelmektedir. 1982 Anayasası, konut hakkını tanımakta, bu amaçla toplu konut girişimlerinin devletçe özendirilmesini öngörmektedir.

Öte yandan, 1982 Anayasası çevre hakkını öngörmekte çevrenin korunması ve geliştirilmesinde, devlete ve yurttaşlara ödevler yüklemektedir.

1982 Anayasası, ayrıca, devletin üreticiyi ve tüketiciyi koruma amacıyla kooperatiflerin (dolayısıyla hem üretim, hem de tüketim ve hizmet amaçlı bir kendine yardım ve dayanışma örgütü olarak konut kooperatiflerini) desteklemesini öngörmektedir.

KENTLEŞME, BÖLGESEL GELİŞME, ARSA, KONUT VE YERİNDEN YÖNETİM YÖNELTİLERİMİZE TOPLU BAKIŞ

Ülkemizde toplu konut üretiminin devletçe desteklenmesi bir Anayasa buyruğudur. Toplu Konut ile ilgili ilk yasa 1981'de çıkarılmıştı. Devlet bütçesinin belli bir yüzdesi (% 5'i) nin oluşturulan Fon'a ayrılmasını, bu fondan toplumsal güvenlik kuruluşları ile kooperatiflere öncelikle kredi sağlanmasını öngören bu yasa DPT ve Maliye Bakanlığının tutumları ve çevrim dışında bırakılan özel kesimin yakınmaları yüzünden uygulamaya konulamamıştır.

“Her aileye konut” sloganıyla işbaşına gelen hükümet 1984'de çerçeve niteliğindeki bir yasa çıkararak bütçe dışı kaynaklarla beslenen yeni (ikinci) bir Toplu Konut Fonu oluşturmuş, çok geçmeden de Toplu Konut İdaresi'ni kurmuş, yılı içinde de bu fonu işletmeye başlamıştır.

Bugün de yürürlükte olan ikinci Toplu Konut Yasası, kredilerin dağıtımında bir öncelik tanımamakla birlikte, daha önceki yasaya göre kredilendirilmiş, konutlarını yapmaya başlamış alan kooperatiflere geçici maddeleriyle olanak tanımıştır.

Toplu Konut Fon'u desteğiyle yapımı tamamlanmış konutların bireysel kredi kullanımları dışında başlangıç yıllarında tümüne yakın bir bölümünü (% 99'unu), 1984-1998 döneminde de beşte ikisinden çoğunu kooperatifler üretmiştir. Gerçekten, 1981'den bu yana üretilen konutların finansmanında kooperatif kesim; büyük başarı göstermiştir.”

Fon gelirlerinin önce yüzde 30'u, 1990 ve 1991'de yüzde 50'si, 1992'den sonra tümü bütçe kapsamına alınmış, karşılığında konulan ödenek hem tutarca yetersiz kalmış, hem de TOKİ'ye sınırlı ölçüde kullanılmıştır.

1999'te yalnızca 1 milyonluk bir iz ödenek konmuştu.

Böylece TOKİ, arsa ve konut satışı, kredi ve faiz gelirleriyle, kredi geri dönüşleriyle işlerini yürütmek zorunda kalmış, kısacası "kendi yağıyla kavrulma" durumunda bırakılmıştır.

⁹ Cevat Geray, "1990'lı Yılların Başında Konut Kesimi ve Kooperatifçilik", *Yıllık 1992*, A.Ü. İletişim Fakültesi, Ankara, 1992, s. 113.

Fon'un kaynağının kesilmesi yetmiyormuş gibi TOKİ, amaç dışı etkinliklere ve toplumsal konut politikasıyla bağdaşamayan uygulamalara girişmiştir. Şöyle ki:

- TOKİ üst gelir katmanlarının edinebileceği nitelikteki konutların yapımını Halkalı ve Eryaman'da sürdürmektedir. Söz konusu yaklaşık yüz binlerce konut üretmekte olan kent kooperatiflerini zor durumlara sokmuştur.
- Başlangıçta kredinin konutun maloluşunda pay yüzde 80 düzeylerinde iken bu oran son yıllarda yüzde 20'lere değin gerilemiştir.
- TOKİ, doğrudan yaptırdığı konutlar için kimi yıllar kooperatif konutu başına ödediğinin en az on katı para harcamıştır.
- TOKİ Başkanlığı tanıtıma, daha doğrusu ilan ve reklâma çok para harcamıştır. Herbirine milyarlar harcayarak gazetelere ve televizyonlara "çarşaf çarşaf ilan"lar vermiştir. Bunların her biriyle bir "sosyal konut" üretilebilirdi. Basında TOKİ'ye karşı eleştirel tutumlar yerine "öväücü" nitelikte haber ve yazıların yayınlanmasının nedenini TOKİ'nin o dönemde basınla kurduğu bu tür ilişkilere bağlayabiliriz.
- "Saydam yönetim ilkesini" yaşama geçireceğini başlangıçta açıklayan Toplu Konut yönetimi, nedense reklâm ve tanıtma harcamalarıyla ilgili olarak resmi belgelerde hiçbir açıklama yapmamakta, bu ve benzeri harcamaları nedense kamuoyundan saklamaktadır.
- Kimi bilim adamlarına üsterdiği (ihale ettiği) araştırmalar arasında doğrudan TOKİ'nin görev alanını ilgilendirmeyen (örneğin yerel yönetimlerle ilgili) konular da vardı.
- Güneydoğuda "açız, işsiz" diye haykıran halka, Türk Lirası yerine Dolar değil de "inek fiyatı" ile ölçülen konut üretimi girişimi de TOKİ'nin görev alanı dışına çıkması olmuştur. İlk önce barış, güvenlik, çalışma ve "ekmek" gereksinmesini duyan bölge halkının bu girişime ilgi göstermediği anlaşılıyor.
- TOKİ, tarihsel koruma bölgelerindeki yapıların yenilenmesi için de fondan para ayırmayı öngören bir yönetmelik hazırladıysa da bunu yaşama geçiremedi. Bu Kültür Bakanlığı ödeneklerinden kaynak aktarılması gereken bir yararlı hizmettir. Buralarda onarılan, yenilenen yapıların konuttan çok turizm amaçlı kullanılmakta olduğu gerçeği karşısında TOKİ Turizm ve Kültür Bakanlıklarına düşen görevleri de yerine getirmek istemekteydi.
- Olimpiyatların Türkiye'de yapılması için yapılan harcamaların da Fon'dan karşılandığı bir gerçektir. Oysa bu Gençlik ve Sporla ilgili Bakanlık bütçesini ilgilendiriyordu.
- TOKİ, kaynaklarına hazinece el konulan fondan yalnızca üst gelir düzeyindeki katmanların yararlanabileceği konutları doğrudan üretmeyi yeğlemekte, konut üretimindeki gücünü kanıtlamış olan kooperatiflere musluğu tıkamakta, onlara haksızlık etmektedir. Bu konutlara kimi kez 50 kat daha çok ödeme yaptığı yıllar olmuştur.¹⁰

¹⁰ aynı yer.

Yukarıda açıklanan sakıncaları gidermek için Fon'un yasal amaçlarına uygun olarak kullanılması sağlanmalıdır, amaç dışı harcamalar sona erdirilmelidir.

Bu uygulamalar karşısında önerilerimizi şöyle özetleyebiliriz:

1. Konutun maloluşunda toplu konut kredilerinin azalan payı belli bir yüzde düzeyinde sabit tutulmalıdır.

2. Toplu Konut Fonu kredilerinin, ilk yıllarda konut yapılarının maloluşunda yüzde 75-80'lere varan ölçülerde payı vardı. 1989'dan başlayarak bu pay yüzde 20'nin altına düşmüştür.¹¹ Bu, kooperatif üyelerinin özgücünü aşan bir katkıda bulunmalarını gerektirdiğinden üyelikten ayrılmalrı, onların yerini daha varsılların alması sonucunu doğurmaktadır.

3. Toplu Konut kredilerinin özel kesimin konut yatırımları içindeki giderek azalmış olan payının konut yöneiltilerinin gereklerine göre en azından eski düzeyine yükseltilmelidir. Toplu konut fonu kredilerinin özel kesimin konut yatırımları içindeki payı, ilk uygulama yılında yüzde 23 dolaylarında iken 1987'de Fon'un darboğaza girmesiyle birdenbire yüzde 7.5'e düşmüş, giderek azalarak 1992'de yüzde 6.6'a değin inmiştir. Oysa Emlak Bankası'nın payı 1985'te yüzde 5.6 iken 1992'de yüzde 7.5'e ulaşmıştır. Son yıllardaki kağıt üzerindeki artışlara karşın bu oran yüzde 15'in üzerine çıkmıştır.

4. Toplam konut kredileri tutarı içinde de Toplu Konut Fon'u kredilerinin önemli ölçüde azalan payı eski düzeyine yükseltilmelidir. Konut kredilerinin sabit ederlerle tutarında 1987'de bir sıçrama, 1988-1990 yıllarından sonra da azalmalar görülmüştür.¹² Toplu Konut Kredileri toplamı, sabit ederle 1985'te 100 iken, 1987'de 149'a değin yükselmişse de 1988'den başlayarak düşmeler sürmüş, 1992'den sonra 66 dizin sayısına inmiştir. Bu, Fon'dan ödenen kredilerde aynı dönemde, yüzde 34'lük bir azalmayı, daha doğrusu gerilemeyi yansıtmaktadır.

5. Kamu eliyle arsa üretiminde ve imar kararları üzerinde etkin ve güçlü uygulamalara geçilmeli, kentlerimiz gecekondulara ve arsa vurguncularının elinden kurtarılmalıdır.¹³

6. Bugün daha çok biriktirimi ve ödeme gücü olanların kamu kaynaklarından yararlandırılmasından vazgeçilerek, biriktirimi olmayan ya da düşük olanların barınma sorunlarını çözmeye yönelik toplumsal konut politikasına geçilmelidir.

7. Konut politikası, ülkedeki gelir dengesizliklerini gidermek endişesinden uzak biçimde, tam tersine, bu dengesizliği artırıcı sonuçlar doğuracak nitelikteki toplumsal adaletten yoksun tutumlardan vazgeçilmelidir.

¹¹ Belgin Akçay'ın hesaplamalarına göre, 60 metrekairelik konutlarda 1984'te bu pay %67 iken 1989'da yüzde 53'e, 80 metrekaireliklerde yüzde 65'ten 40; 100 metrekairelik konutlarda yüzde 63'ten yüzde 32'e düşmüştür. Bkz. Murat Balamir (Der.). *Ülkemiz Koşullarına Uygun Konut Üretim Modeli*. ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1993, s. 66.

¹² Geray, "1990'lı Yılların Başında...", a.g.k. s. 112.

¹³ Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Belediyelerde Arsa Üretimi ve Kooperatifler*. Ankara, 1998. Ayrıca bkz.: Cevat Geray, "Belediyelerin Konut ve Arsa Siyasaları, Konut ve Kentsel Gelişme İçin Arsa Gereksinimi", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, II. Kitap, Danıştay, Ankara, 1990, s. 873-884; Cevat Geray, "Arsa ve Konut Üretiminde Belediyeler ve Konuya İlişkin Yeni Yönetmelik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, Mayıs 1993 s. 13-23.

8. Ülkemizde, çözümü gecekondü edinmekte bulan, biriktirim gücü sınırlı olan, alt gelir kümelerinin konut gereksinmesini karşılamaya yönelik, “mülk konut” yerine toplumsal amaç güden bir “toplumsal konut” “kiralık konut” politikası güdülmelidir.¹⁴

KENTLEŞMEYE BÜTÜNCÜL YAKLAŞIM

İkibinli yıllarda kentleşme, dünyanın ve ülkenin geleceğini belirleyen en önemli süreç olacak. Dünyanın ve ülkemizin geleceği kentleşmiş bir dünya ve Türkiye’dir. Kimilerinin önerdiği anakentlerde yerleşmeyi izne bağlama gibi yapay, daha doğrusu çağdaş olmayan, önlemlerle bu süreç durdurulamaz, durdurmaya gerek de, olanak da yoktur. Ancak, toplumsal katmanlar ve bölgelerarası dengeli kalkınma, yerleşme, arsa ve konut yöneltileriyle kentleşmenin yönü değiştirilebilir, daha sağlıklı biçimde, daha normal bir hızla gerçekleşmesi sağlanabilir.

Köyle kent, kırsal alanla, kentsel alanlar arasındaki her açıdan, özellikle gelir dağılımı, fiziksel, toplumsal altyapı ve hizmetler açısından, görülen derin farklılık, uçurum giderilmedikçe, köyden kente göç sağlıklı, dengeli bir sürece çevrelemez. Doğu ve Güneydoğu illerinde süregelen silahlı çatışmaların yarattığı güvensizlik ortamında, zorla boşaltılan ya da güvenliği sağlanamayan yerleşmelerde yaşayanların köylerini, evlerini barklarını bırakıp göçmek durumunda bırakılmaları karşısında, sorunun, daha insancıl biçimde, hukuk devleti ilkesi çerçevesinde demokratik yöntemlerle çözülmesi gerekmektedir.

Kentleşmeye ilişkin sorunların çözümü için konunun taşıdığı çeşitli boyutlar bir arada bütünleştirilmelidir. Şöyle ki:

- 1-Kentleşme, kırsal kentsel, bölgesel gelişme yöneltileri eşgüdümüne sokularak bütünleştirilmelidir.
- 2-Ulusal, bölgesel, yerleşmeler düzeyinde planlamalar arasında uyumluluk, tutarlılık sağlanmalıdır.
- 3-Kırsal alana yönelik yapısal değişiklik yöneltileri güdülmelidir.
- 4-Kamu yönetiminin yerinden yönetim ilkesine göre yeniden yapılandırılması sağlanmalıdır.
- 5-Kentsel Rantların Yaratıcısı olan Kamuya Geri Dönmesi Sağlanmalıdır.

1. Kentleşme, Kırsal, Kentsel, Bölgesel Gelişme Yöneltileri Eşgüdümüne Sokularak Bütünleştirilmelidir

Kentleşme konusundaki yöneltilerin ulusal, kırsal, kentsel, bölgesel gelişme yöneltileriyle birlikte bütüncül biçimde belirlenmesi gerekir. Ülkenin gelişmesine yönelik politikalardan bağımsız bir kentleşme politikası güdülmemelidir.

Ekonomik kesimlerdeki, özellikle endüstri alanındaki kalkınma erekleri, işlendirme olanakları kentleşmenin yönünü belirleme ve nüfus çekici özlemlere yöneltilme açısından ö-

¹⁴ Türel-Balamir, a.g.k.; Balamir, a.g.k.

nemlidir. Nüfusunun yurt yüzeyindeki dağılımında ve yerleşmesinde güdülecek kalkınma yöneltilerinin büyük etkisi yadsınmamalıdır.

Nüfusun yüzeyine dengeli dağılımı da bir yandan bölgelerarası dengeli kalkınma yöneltileriyle, bir yandan da nüfusu, endüstriyi çekecek olan “çekim özekleri” diyebileceğimiz yörelere yönelmesini sağlayacak yerleşme politikasıyla gerçekleştirilebilir.

Yedi basamaklı yerleşme düzenimizin, özellikle bölge özeği olan kentlere yatırımların, öbür ekonomik etkinliklerin odaklaştırılması hem bölgelerarası dengeli kalkınmayı, hem de ülkenin kalkınmış bölgelerindeki büyük kentlere yönelik olan kentleşmenin bu çekim özeklerine yöneltilmesini sağlayacaktır.

2- Ülke, Bölgeler, Yerleşmeler Düzeyinde Planlamalar Arasında Uyumluluk, Tutarlılık Sağlanmalıdır

Kentleşme yöneltilerinin başarısı, ülkenin engebe ve iklim durumunu gözeten ülke fiziksel planlaması yanında bölgeler ölçeğinde de planlama çalışmalarının yapılmasına bağlıdır.

Önce İmar ve İskan Bakanlığı’nın bölge planlaması birimince başlatılan, DPT kurulduktan sonra birlikte sürdürülen bölge planlaması çalışmaları, sonradan “bölge ölçeğinin de planlama yapılmasının, bölgecilğe yol açacağı” gerekçesiyle bir yana itilmiştir.

Oysa, ekonominin çeşitli kesimleri için beş yıllık kalkınma planlarında belirlenen ereklere ulaşılması, öngörülen önlemlerin gerçekleşmesi açısından: 1) yatırım kararlarının ülke uzamına dengeli dağılması, 2) bölgelerin her türlü kaynaklarının harekete geçirilerek ulusal kalkınma ereklerine ulaşılmasına katkıda bulunması, 3) bölge halkının kalkınma sonuçlarından yararlanmasının sağlanması, 4) kırsal ve yerleşmelerin gelişmesine ilişkin planlamaları etkileyecek kararların alınmasında yol göstericilikte bulunulması bölge planlamasının temel amaçlarını ulaştırmaktadır.

GAP ile özel bir proje ölçeğinde de olsa, bölge planlaması yeniden gündeme gelmiştir. Konya, Karadeniz ve Doğu bölgeleriyle ilgili olarak KOP, KAP, DOP adlarıyla yeni projelerin başlatılması istendiği bilinmektedir. Oysa bölge planlaması çalışmalarını tüm ülke düzeyine yayarak ülke ekonomisine katkıda bulunması sağlanabilir.¹⁵

3- Kırsal Alana Yönelik Yapısal Dönüşüm Yönelteleri GÜDÜLMELİDİR

Ülkemizde güdülen kırsal gelişme yöneltileri zaman zaman ortaya atılmış, denenmiş, sonuçları değerlendirilmeden özellikle iktidar değişiklikleri yüzünden bir yana itilmiş, kısacası süreklilik kazanamamıştır. Kırsal kesimin, verimli, etkin biçimde ülke ekonomisine katılımına katkıda bulunmasına yarayacak köklü yapısal değişmelere zorunluluk vardır. Bu politikalar, aynı zamanda tarımsal gelişme yöneltileriyle örtüştürülmelidir. Kırsal yapının dönüşümüne yönelik politikalar bugün de önemini korumaktadır.

¹⁵ Cevat Geray, “Bölgesel Gelişme için Planlama ve Örgütlenme”, Prof.Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan, AÜ SBF Dergisi, C.52, Sayı 1-4 (1998).

4- Yerelleşme Gereği, Kamu Yönetiminde Yerel Yönetimlerin “Yerinden Yönetim İlkesine” Göre Yeniden Yapılandırılması Sağlanmalıdır

Türkiye'nin kentleşme açısından en önemli sorunu, yerel yönetimlerin özerk, etkin, verimli, kaynak yaratıcı, demokratik, saydam, katılımcı bir yapıya kavuşturulamamasında yatıyor. Son on beş yıldır partiler yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söylemine, hem parti izlencelerinde ve seçim bildirgelerinde, hem de iktidara gelince hükümet izlencelerinde açıkça yer ve söz veriyorlar. Ama, merkezde siyasal erki elinde tutanlar, politikacılar, meclis üyeleri bu erki yerel iktidarla paylaşmak istediklerinden bu sözlerini yerine getirmiyorlar. Bugün işbaşındaki hükümet ve hazırladığı tasarı ile yerel yönetimleri gerçekten demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturmak yerine il özel yönetimini, özellikle onun başındaki vali ile kaymakamları güçlü kılmayı amaçladığını ortaya koymuştur. Son tasarı özünde, kentlerin yönetimini, belediyeleri güçlendirmekten çok, merkezi yönetimin taşra örgütünü ve onun taşradaki temsilcisini ön plana getirme girişimidir.

5- Kentsel Rantların Vurguncularca Kapışılması Engellenmeli, Rantların, Onun Yaratıcısı Olan Kamuya Geri Dönmesi Sağlanmalıdır

Kentler, yalnızca emeğin, toplumsal-ekonomsal dizgenin yeniden üretildiği ortamlar olmakla kalmıyor. Başta toprak olmak üzere, kamunun yarattığı kentsel rantların birtakım odaklarca kapışıldığı birer tatlı kâr kaynağı oluşturmaktadır.¹⁶ Kamunun imar hareket ve kararlarıyla, girişim ve uygulamalarıyla yarattığı kentsel rantlar, kamuya geri dönmesi, kent yönetimlerinin kentsel gelişmenin ve kentsel yaşam kalitesinin sağlanması için sunacağı altyapı ve hizmetlerin finansmanında kullanılacak yerde, yasa dışı güçlerin, toprak vurguncularının, birtakım açığözlerin cebini doldurmaya yaramaktadır. Sonuç ortadadır. Kentsel altyapı eksiklikleri, hizmet yetersizlikleri ile kentsel yaşam kalitesizliği... kentlileşemeyen, aksine köylüleşen, gecekondulaşan anakentler...

Bu duruma bir dur demek gerekmektedir. Bunun için, devletin ve belediyelerin rantları ve kaynakları belli kişi ya da kesimlere aktarma aygıtı olmaktan çıkmasını gerektiriyor. Özellikle kent toprakları üzerinde oynanan vurgunculuğa son vermek üzere tüm siyasal güçlerin, partilerin toprağın ve öbür doğal zenginliklerin, kaynakların toplum yararına kullanma konusunda bir oydaşma (concensus) sağlamalı, bu kent yağmacılığına dur demelidir. Aksi durumda, kentlerimizi “kaçak kent” ya da “kâr kent” (profitopolis) olmaktan kurtaramayız.

Yeni yüzyıla yüz ağıyla çıkmanın yolu, demokratik, katılımcı, özerk yerel yönetimleri yaplandırmaktan ve kentsel rantları kamuya, topluma maletmekten geçer.

Kentsel Rantları Kamuya Geri Döndürmeliyiz

Anakentlerimizde, baş döndürücü bir kente göç yaşanmakta, kent ve kamu yönetimleri gerekli önlemleri almadığı için çarpık yapılaşma, gecekondulaşma giderek yaygınlaşmaktadır. Tarıma en elverişli topraklar, sanayi kuruluşlarıncı kapışılmakta, verimli tarım toprakları betonla kapatılmaktadır. Konut gereksiniminin yarattığı toprak isteminin

¹⁶ Ruşen Keleş-Cevat Geray-Cahit Emre-A. Mengi, **Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması**, Türkent Yayını, Ankara, 1999.

karşılanması amacıyla toprak vurgunculuğu, kimi kez Kent yönetimiyle işbirliği içinde, müteahhitlerce, yapsatçılık yöntemiyle almış yürümüştür.

Kamunun imar kararları ve hareketleriyle yarattığı toprak rantlarına, sözü edilen açık-gözlerce el konulmaktadır. Kamunun yarattığı bu rantların onu yaratan belediyeye ve yerel halka geri dönmesi gerekirken, Belediye yöneticilerinin de girişim ve işbirliğiyle, hatta ortaklığıyla birtakım açık-gözlerce kapışılmaktadır. Hatta, imara açılacak alanlarda tarlaları ucuza kapatan belediye yöneticilerinin de müteahhit-yapsatçı kimliğiyle görev ve yetkilerini kötüye kullandığı, kente karşı suç işlediği bilinmektedir.

Toprak rantları, kamuya mal edilecek, kentsel gelişmenin ve kentsel yaşam kalitesinin sağlanması için sunulacak, kentsel altyapı ve hizmetlerin finansmanında kullanılacak yerde, yasadışı güçlerin, yapsatçıların, kimi yöneticilerin cebini doldurmaya yaramaktadır. Gecekondulaşma, kentsel altyapı eksiklikleri, belediye hizmetlerinin yetersizlikleri kentsel yaşam kalitesi giderek kötüleşen, çirkinleşen kentlerimizde, kentlileşemeyen, kentle bütünleşemeyen, aksine kentteki kır yaşamını, alışkanlıklarını, geleneklerini sürdüren, köylüleşen insan toplulukları...

Kentsel Rantların Topluma Geri Dönmesi İçin Etkin, Kalıcı Arsa ve Vergileme Yöntemleri Gündülmelidir

Kentlerimizde görülen taşınmaz değer artışları, hızlı kentleşmenin ve sanayileşmenin yarattığı toprak isteminin planlı, altyapılı, kentsel hizmet donanımlı (kısacası imarlı) arsaların yeterince, zamanında kamuca, yani belediyece hazırlanıp gereksinme sahibinin yararlanmasına sunulamayışından kaynaklanıyor.

Bu nedenle, genelde devlet, özelde belediye toprak rantlarının birtakım açık-gözlerce kapışılmasını önlemek amacıyla şöyle bir arsa yöneltisi gütmelidir:

1. Belediyelerin, günlük harcamaları karşılamak amacıyla arsaları elden çıkarmalarına izin verilmemelidir.

2. Eldeki arsaları yok pahasına, seçim yatırımı ya da belli çevrelere çıkar sağlama amacıyla çarçur etmek yerine, kentin gelişme alanlarında (1580'in 15. Maddesi ve 68. Fıkrası uyarınca) elindeki arsa stoğunu artırmaya yöneltilmelidir.

3. Belediye, arsa stoğunu artırmak amacıyla, başta kamulaştırma olmak üzere pazarlık vb. yollardan, Arsa Ofisi'nin aracılığından geniş ölçüde yararlandırılmalıdır.

4. Arsaların rant aracı olarak özel kişilere ucuz bir karşılıkla peşkeş çekilmesine son verilmeli, hele iyeliği (mülkiyeti) devredilmemeli, çok uzun süreli (İngiltere'de en çok 99, biz de 49 yıl için) kiraya verilmesi yoluna gidilmelidir.

5. Gittikçe çığ gibi büyüyen konut gereksinmesini karşılamak için belediye, imara açılacak bölgelerde her türlü kentsel fiziksel ve toplumsal altyapıyla donatılmış arsalarından özel kişilerin, yapsatçıların değil, toplumsal güvenlik kuruluşların, konutta gücünü kanıtlamış olan kooperatif birliklerinin yararlandırılmasına gidilmeli, gerekirse, arsanın iyeliği kooperatif birliğinin kullanım ve egenimine (hakimiyetine) verilmelidir.

Yukarıdaki ilkelerin uygulanabilmesi için:

- Yerel yönetimler gerçekten özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Kent yönetimlerinin planlı, izlenceli çalışması sağlanmalı, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, meslek odaları, kooperatif birlikleri ile halkın yönetime katılmasını sağlayacak düzenekler kurulmalı, saydam, tutumlu, verimli, demokratik bir yönetim örneği oluşturulmalı, eldeki akçal olanaklar ussal (akılcı) biçimde kullanılmalıdır.
- Kamu topraklarının, kent yönetimlerine devredilmesi sağlanmalı, KİT'lerin imara elverişli arsalarının, özel kişi ve kuruluşlara peşkeş çekilmesi enlenmeli, özelleştirmeye ilişkin yasanın belediyelere arsa devredilmesini yasaklayan maddeleri kaldırılmalıdır.
- Kentsel gelişmenin ve işleyişleşmenin gereklerini yerine getirmek, toprak rantlarının kamunun eline geçmesini sağlamak için yeni bir taşınmaz iyeligi anlayışı geliştirilmeli, yasalarda bu amaçla gerekli değişiklikler yapılmalıdır.
- Kent halkının çıkarlarına aykırı olarak, taşınmaz sahibinin belediyece sağlanan imar haklarını kullanarak kendisine ağıktan bir çıkar sağlaması önlenmelidir.
- Taşınmazın sahibi kamunun sağladığı bu haklardan yararlanırken, onu yaratan imar karar ve bayındırlık hareketlerinden kaynaklandığının ayırdında olmasına karşın, kişisel çıkarını toplumun yararına yeğleyen, kamuya karşı bir borçluluk ya da sorumluluk duymayan açıkgozlerin fırsatçılıkları önlenmelidir.
- Oysa imar kararlarıyla kullanımı kısıtlanan taşınmazların sahipleri, bir değer kaybına uğramanın yarattığı zarara katlanmak durumunda bırakılmakta, o da imar planı değişiklikleri sağlamak için her türlü yola başvurmaktadır.
- Yeni iyelik anlayışı çerçevesinde, hiçbir katkıda bulunmaksızın alınının teri karışmaksızın imar hakları ve değer artışları kazanan taşınmaz mal sahiplerinin iyelikleri üzerindeki imar hakkının, kamuya geri verilmesi için ulusallaştırılması yoluna gidilmelidir.
- İmar hakkının ulusallaştırılmasıyla bir yandan haksız değer artışından kişiye çıkar sağlanması önlenmeli, bundan sağlanan gelirle, imar sınırlamasından zarar gören taşınmaz iyelerinin zararlarına karşılık ödence (tazminat) verilmelidir. Bu hem hakça (adil), hem de akıllıca bir tutum olur.
- Böylece kamuya geri dönen rantlar, kentsel altyapının finansmanı için kaynak olarak kullanılmalıdır.
- Daha önceki belediye gelirleri yasalarında var olan, bugünkünde yer almayan değerlendirme resmi (şerefiye) adlı vergi yukarıdaki amaçlara yarayacak biçimde yeniden yürürlüğe konulmalıdır.
- Taşınmazlardaki değer artışları emlak vergisine yansıtılmalı, güncelleştirilmeli, bu amaçla gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Arsa Ofisi bugünkü işleyişiyle Maliye Bakanlığı'nın gelir getirici bir kuruluşu (kamu arsalarının satışında olduğu gibi) ya da aracı olmaktan çıkarılmalı, kuruluşunda amaçlandığı gibi kalkınmanın, ekonomik ve kentsel gelişmenin, toplu konut girişimlerinin

gerektirdiği arsaların kamuca sağlanmasına yardımcı olma işlevine ağırlık vermesi sağlanmalıdır.

Konut Edindirme Yardımı İçin Toplanan Paralar Konut Yöneltilerinin Uygulama Aracı Olarak Değerlendirilmelidir

Konut kesiminin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunu oluşturan Konut Edindirme Yardımı (KEY) için işverenden kesilen paraların amaca uygun bir biçimde kullanılması, değerlendirilmesi ve hak sahiplerinin yararlanmasına sunulması vb. konular bir türlü açıklığa kavuşturulamadı.

Geçim sıkıntısı çeken, konut hakkından yararlanamayan geniş çalışanlar kitlesi üzerinde bu tür kesintilerle toplanan paraların amaca uygun biçimde kullanılmadığı, yasanın öngördüğü biçimde değerlendirilmediği, buna karşılık bütçe açığının kapatıldığı ya da özel kesime aktarıldığı yolundaki kuşkuşlar çok yaygınlaşmıştır.

1986 yılında çıkarılan 3320 sayılı yasa gereğince memur ve işçiler ile bunların emeklilerine “konut edindirme yardımı” olarak işverenden kesilen paraların bugüne değin yüzlerce trilyonu aştığı, fakat işçi ve memurlarla, emeklilerin bundan hemen hemen hiç yararlandırılmadığı bilinmektedir. Yasanın koyduğu 70 m² lik tavan yüzünden, önceleri Toplu Konut Fonu'ndan 150 m² ye değin büyüklükteki konutlara da kredi verilmiş olduğundan, kredilendirilmiş ve yapımına başlanmış olan bu konutlar için çalışanlarla emeklileri yararlanamamışlardır.

Paraların Emlak Bankası'ndaki bir hesapta toplanarak Toplu Konut İdaresi'nce nemalandırılması öngörülmüşken, uygulamada Toplu Konut İdaresi (TOKİ) devreden çıkarılmıştır. Bir kamu kuruluşu olan TOKİ ile bir kamu bankası olan EMLAKBANK arasında dava konusu olacak ölçüde bir anlaşmazlık çıkmış, davaların TOKİ'den yana sonuçlanmasına karşın, uygulama olduğu gibi sürmektedir. Ayrıca, adı geçen banka, faiz oranı en düşük vadeli hesaplar açarak paraları “mütebbir” biçimde nemalandırmamakta, düşük maliyetli bu parayı “yuvam kredisi” adıyla zengin villalarının finansmanında kullanmaktadır. Bu yapılan kuşkusuz “görevi kötüye kullanma” suçunu oluşturmaktadır.

Çalışanlar ile emeklilerinin konut sorunlarını çözmek amacıyla çıkarılan bu yasa, tıpkı zorunlu tasarruf gibi, amaç ve yasa dışı kullanılmaktadır.

Emekçilerle emeklilerinin söz konusu yardımdan yararlanmaları sağlanmalı ya da adlarına biriken paraların enflasyon canavarının kemirip götürmesi önlenmeli, sahiplerine geri dönmesi sağlanmalıdır. Paraların yatırıldığı hesap saydamlaştırılmalı, ne zaman, ne kadar paranın hesaba girdiği, ne kadarının hangi işi için harcandığı açıklanmalı, hak sahipleri bilgilendirilmelidir. Memur ve işçiler ile emeklilerine konut edindirme yardımı yapılmaması için uygulama açık seçik kurallara bağlanmalıdır.

En az iki kez kötü yönetildiği için devletçe batmaktan kurtarılmış olan Emlak Bankası'nın bu paraları dilediği biçimde kullanmasına son verilmelidir.

Biriken paraların toplandığı hesap saydamlaştırılmalıdır. Ne zaman ne kadar paranın hesaba girdiği, ne kadarının hangi işi için harcandığı açıklanmalıdır.

Memur ve işçiler ile emeklilerine konut edindirme yardımının yapılması için uygulama açık seçik kurallara bağlanmalıdır.

Herhangi bir bankada toplanacak yerde, bu paralar kurulacak olan kooperatifler yatırım ve kredi bankasına yatırılmalı, hatta hak sahipleri söz konusu bankaya paydaş kılınmalıdır.

Toplanacak paraların amaca uygun biçimde kullanılmasını sağlamak için, Toplu Konut İdaresi'nin söz sahibi kılınması, ancak bu yönetim, tüm ilgililerin, özellikle Toplu Konut Fonu'nun en büyük kullanıcısı olan kooperatiflerin de yönetiminde temsil edildiği özerk bir yapıya dönüştürülmelidir.

TOKİ özerk bir yapıya kavuşturulduğunda, toplanan paraların Toplu Konut Fonu'na aktarılması ya da dar gelirli için konutun finansmanında kullanılması sağlanmalıdır. Kurulacak olan Konut Kooperatifleri Yatırım Bankası için sermaye oluşturulmasına olanak sağlanmalıdır.

KEY'in Yarattığı Olumsuzluklar, Sakıncalar Giderilmelidir

Fon, öbür fonlar gibi, endüstriyel ilişkilerde, kamu maliyesinde çeşitli sakıncalı sonuçlar doğurmuştur. Öncelikle belirtelim ki brüt ücret-net ücret farkının büyümesi; a) kaçak işçiliğin devlet eliyle özendirilmesine yolaçmış; b) İşletmeleri, bildirimli işçi sayısını 10'dan az tutma, bölme yoluna itmiş; c) işçi ile işveren arasındaki bireysel ya da toplu ücret pazarlığı süresinde çalışanlar aleyhine etkiler yaratmıştır.¹⁷

Dışsatımda geri alınamadığı için işletmelere yüklenen bu ek maliyet ögesi özel ve kamusal işletmeleri, yurtdışı ekonomik ilişkilerinde yarışma gücünü olumsuz yönde etkilemiştir. En olumsuz etki, düzgün kayıt tutan/ kurumsallaşmış büyük işletmeler için ortaya çıkmış, bunun sonucunda bu işletmeler de taşeron uygulamasını benimsemeye yönelmişlerdir.

Firmalararası iç rekabetin de olumsuz etkilendiği tahmin edilmiştir. Fon kesintilerini toplamayan ya da topladıklarını maliyeye yatırmayan işletmeler ve KOBİ'ler çıkarına haksız bir ayrıcalık oluşmuştur. Belediyelerin de en kötü kesinti ödeyicileri arasında yer aldığı, bunun da kamu yönetiminin ciddiyetini sarsan kötü örnekler oluşturduğu belirtilmektedir.

Topladıkları fon kesintilerini Maliyeye yatırmayan kuruluşlar bunu ucuz kredi gibi kullanırken, hak sahiplerinin maliyeye yatırılmayan kesintiler nedeniyle uğradıkları zarar daha da büyümüş, çok sayıda davalık olay çıktığı görülmüştür.

Kesintiler gelir vergisi matrahından düşüldüğü için devletin vergi kaybı büyümüştür. Bildirimsiz işçi çalıştırılma olayının yaygınlaşması da vergi kaybını artırmıştır.

Konuta Finansman Sağlanmasında Bankacılık Dizgesi Devreye Sokulmalı

Toplu Konut Yasası uygulamaları konutun finansmanında bankaların elverişli kredi koşullarıyla piyasaya girmesine uygun bir ortam yaratılamamıştır. Belli bankalar yalnızca

¹⁷ Türkent, 1997 Çalışma Raporu, Ankara, 1998, Ayrıca Bkz: Türk Yılı 1999, C. 1.

TOKİ'nin sağladığı kredilerin konut alıcılarına ya da yapımcılarına kullandırılmasında aracı olarak işlevler yüklenebilmiştir.

Faizlerin, hatta repo vb. koşulların konut için düşük maliyetli kaynak sağlayamamaları yüzünden bankacılık dizgesi bu rolü oynayamaması sonucunu yaratmış olabilir. Ayrıca, toplu konuta bankaların sağlayacakları kredi için kamunun "sübvansiyon" olanağı yaratmamış olması da bunda etkili olmuştur. Bütün olumsuz koşullara karşın, kimi bankaların, konuya sıcak baktıkları, bu konuya eğildikleri bilinmektedir.

Toplu konutta hedef kitle olarak düşük ve dar gelirliilere öncelik verildiğinde, bankaların işlevsel olması için gerekli özendirici önlemler alınacak, elverişli ortam yaratılmalıdır.

Kooperatiflerin Konuta Finansman Sağlama Yolları Özendirilmeli

Güçlerini ve biriktirimlerini kooperatiflerde birleştirenlerin yarattığı kaynağın daha etkin biçimde kullanmalarına olanak sağlamak üzere çeşitli modeller yaşama geçirilmelidir.

Bunları tek tek gözden geçirelim:

1. Biriktirim (Tasarruf) Sandıkları Oluşturulmalı

Bir çok ülkede konutun finansmanında yararlanılan biriktirme sandığı modeli üzerinde ülkemizde yeterince durulmuşsa da uygulamaya geçirilmesi sağlanamamıştır. Biriktirme olanakları yaratmayan bir gelir dengesizliğinin varoluşu, bu yüzden bireylerin biriktirim güçlerinin sınırlı kalışı biriktirme sandıklarının gelişmemesinde başlıca etmendir. Ayrıca biriktirme alışkanlıkları da uzun süreli ve sürekli bir biriktirme dayanışmasına yol açacak yönde gelişmemiştir.

Yüksek enflasyon ve yüksek faiz dönemlerinde biriktirilebilen paraları başka yollardan değerlendirme fırsatlarının varoluşu da bireylerin biriktirim yoluyla dayanışma ve yardımlaşmasına engel olmaktadır.

Enflasyonun normal sınırlara düşürülmesi ve buna koşul olarak yüksek faiz vb. yöneltilerinden vazgeçilmesi, döviz mevduatının çekiciliğini azaltan ortamların yaratılması üzerine konut amaçlı biriktirme sandıkları özendirilmiş olacaktır.

2. Kooperatifler, Biriktirim Sandığı İşlevini de Yüklenebilir,

Ülkemizde yukarıda açıklanan nedenlerle kooperatifler biriktirme sandığı işlevini yüklenememişlerdir. Bu işlevi yerine getirilebilmesi için önce gelir düzeyinin yükselmesi, gelir dağılımının hakça olması doğrultusundaki çabaların başarılı olması sağlandığında, yukarıda biriktirme sandıklarının gelişmesine elverişli koşullar yaratıldığında konut kooperatiflerinin biriktirme sandığı işlevini de yüklenmelerine olanak sağlanabilir.

3. Kooperatifler Bankası Kurulmalı

Türkiye'de kooperatif hareketin üzerinde çok durduğu, hatta 70'li yıllarda bir de konuyla ilgili bir tasarı hazırlandığı bilinmektedir. Kooperatiflerin akçal güçlerinin birleştirilmesi ve devletin konuyla ilgili düzenlemeleri yapması, desteği sağlamasıyla kooperatiflerin hertürlü banka işlemlerini yürütmek, kredi kaynağı yaratmak gibi işlevleri y-

rine getirecek bir kooperatifler bankası kurulmalıdır. Kooperatifler bankacılığında denenilen bir model tüm kooperatif kesimleri için çalışan, çalışma konuları farklı olan tüm kooperatiflere yönelik bir tür kooperatifler merkez bankası işlevini yerine getiren bir örgütlenme biçimi vardır. İkinci bir yol da her kooperatif kesimi için, örneğin esnaf-kefalet, tüketim, konut, köy kalkınma konularında çalışan kooperatif türlerinin ayrı ayrı bankalarına sahip olmaları. Bir üçüncü model de, her bir kesimin ayrı ayrı bankalarının bulunması, fakat tüm kooperatiflerin birleşik (merkezi) bankanın ortağı bulunması.

Tüm kooperatif kesimler için hizmet veren tek bir bankanın kurulması (birinci model) daha geniş bir sermaye birikimini sağlamakla birlikte, her biri çok farklı amaçlar güden, farklı işlem ve kaynakları kullanan kooperatif kuruluşlara hizmet vermede aksaklıklar görülmesi, eşgüdümün sağlanamaması, belli kooperatifler arasında önceliklerin saptanmasında aksaklıklar görülmesi gibi kimi sakıncaları yanında getirebilmektedir.

İkinci modelde her kooperatif kesim için ayrı ayrı banka kurulması, işlemlerde kolaylık sağlanmakta, kooperatif kesimin özel koşullarına göre önceliklerin, yatırım alanlarının ve ayrılacak kaynakların belirlenmesinde daha gerçekçi ve hızlı önlemler alınması fırsatı yaratılmaktadır. Bununla birlikte, bu modelde kooperatif kesimler arasında işlevsel bütünleşme ve dayanışma istenen güçbirliği düzeyine erişememekte, sermaye birikiminde ve toplanmasında sınırlılıklar görülmektedir.

Her iki modelin karması niteliğindeki üçüncü modelde, her kooperatif kesimin uzmanlık bankasına sahip bulunması yanında, bu bankaların ortak bulunduğu, her kooperatif kesimin güçlerinin ortak bir havuzda toplandığı bir kooperatifler merkez bankasının kurulması her iki modelin sakıncalarını ortadan kaldırabilir, yararlı ve üstün yönlerinin biraraya getirebilir.

Üçüncü model gerçekleşinceye değin her kooperatif kesimin kendi bankasını kurmasına devletin desteği olması sağlanmalıdır.

Kooperatif merkez bankasının kurulmasında, kooperatif birliklerinin katkıları yanında, devletin her türlü desteği vermesi, bu arada çeşitli kesimler için kurulmuş bankaların, örneğin, Ziraat, Halk Bankalarının bu kooperatifler merkez bankası ile ilgili kooperatif uzmanlık bankalarına sermaye katkısında bulunmaları, yararlandıkları kamu kaynaklarını yeni banka ya da bankalara ayırmaları sağlanmalı, daha ileri bir aşamada bu bankaların kooperatif bankalarına dönüştürülmeleri sağlanmalıdır.

4. Konut Kooperatifleri Yatırım Bankası Kurulmalı

Konut kooperatifleri, daha uzun solukta tüketilen bir tüketim maddesi olan konutu üretme işlevleri, onları öbür kooperatif kesimlerinde çalışan kooperatiflerden ayırmaktadır. Çok değişik gereksinimlerle, sorunlarla karşı karşıya bulunan konut kooperatifleri, üyelerinin birikimlerinin de katılmasıyla, kredi kaynaklarını da kullanarak, üretim süreci çok sayıdaki endüstriyel girdilerdeki eder ve kalite değişikliklerinden etkilenmekte, gününde yeterli kredi sağlanamamasının yarattığı zararların giderilmesi için özel akçal önlemler alınması gerekmektedir. Bu konuda uzmanlaşmamış bankaların konut kooperatiflerine özgü koşulların sağlanmasında, özel gereksinimlerinin giderilmesinde gerekli duyarlılığı ve beceriyi gösteremedikleri bilinmektedir.