

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

MEKÂNSAL PLANLAMADA SOSYAL ADALETİN YERİ VE
SOSYAL KONUTLA İLİŞKİSİ:
TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE KONUT POLİTİKALARI ÜZERİNE
BİR DEĞERLENDİRME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şehir Plancısı Özlem ÇALIŞKAN

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Kentsel Planlama Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Fatma ÜNSAL

OCAK 2017

Özlem ÇALIŞKAN tarafından hazırlanan MEKÂNSAL PLANLAMADA SOSYAL ADALETİN YERİ VE SOSYAL KONUTLA İLİŞKİSİ: TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE KONUT POLİTİKALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME adlı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Fatma ÜNSAL

Tez Yöneticisi



Bu çalışma, jürimiz tarafından Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Fatma ÜNSAL



Üye : Prof. Dr. Murat Cemal YALÇINTAN



Üye : Yard. Doç. Dr. Reyhan YILDIZ



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

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
SUMMARY	iv
ÖNSÖZ	v
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
1. GİRİŞ	1
1.1. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI	2
1.2. ARAŞTIRMA SORULARI	3
1.3. YÖNTEM	5
1.4. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
2. SOSYAL ADALET, DAĞITICI ADALET VE HAKÇALIK	9
2.1. SOSYAL ADALET TEORİSİNİN KAPSAMI	10
2.2. SOSYAL ADALET TEORİSİ İLGİSİNDEKİ KAVRAMSAL BAĞLAMLAR	21
2.3. BÖLÜM SONUCU	26
3. MEKÂNSAL ADALET VE PLANLAMA	29
3.1. MEKÂNSAL ADALET VE ADİL KENT DÜŞÜNCESİ	30
3.2. PLANLAMANIN DEĞİŞEN İÇERİĞİ VE PLANCININ DEĞİŞEN ROLÜ	35
3.2.1. Planlamanın Değişen İçeriği	36
3.2.2. Plancının Değişen Rolü	44
3.3. PLANLAMADA KAMU YARARI FİKRİ	50
3.4. BÖLÜM SONUCU	58
4. SOSYAL POLİTİKA, SOSYAL HAKLAR VE SOSYAL KONUT	63
4.1. KONUTUN SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL HAKLAR İLİŞKİSELLİĞİNDEKİ YERİ	64
4.2. YOKSULLUĞUN DEĞİŞEN İÇERİĞİ VE TOPLUMSAL DEZAVANTAJLILIK	74
4.3. HABİTAT II VE “HERKESE YETERLİ BARINAK” TEMASI	80
4.3.1. Habitat II’nin Genel İlkesel Yaklaşımı	80
4.3.2. “Herkes Yeterli Barınak” Temasına Özgü İlke, Hedef ve Taahhütler	84
4.3.3. “Herkes Yeterli Barınak” Temasından Kriter Oluşturma	89
4.4. SOSYAL KONUTUN TANIMLARI	96
4.5. BÖLÜM SONUCU	98
5. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI DÖNEMDE KONUT POLİTİKALARI İÇİN BİR DEĞERLENDİRME	101
5.1. TÜRKİYE’DE KONUT POLİTİKALARINA ETKİ EDEN GELİŞMELER (1923-1983)	101
5.2. TOKİ VE TOPLU KONUT FONU’NUN KURULUŞ DÖNEMİ VE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİ (1984-2002)	104
5.3. TOKİ’NİN YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİ VE 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNU’NDAKİ DÖNÜŞÜM (2003 SONRASI)	112
5.3.1. TOKİ’nin Yeniden Yapılanma Döneminde Konut Uygulamalarının Genel Görünümü	112
5.3.2. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu’ndaki Dönüşüm (2003 Sonrası)	114
5.4. BÖLÜM SONUCU	122
6. SONUÇ	125
KAYNAKÇA	128
EKLER	140
ÖZGEÇMİŞ	154

**MEKÂNSAL PLANLAMADA SOSYAL ADALETİN YERİ VE SOSYAL KONUTLA
İLİŞKİSİ: TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI DÖNEMDE KONUT POLİTİKALARI
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

(Yüksek Lisans Tezi)

Özlem ÇALIŞKAN

**MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

Ocak 2017

ÖZET

Mekânsal planlamanın değişen içeriği kapsamında yeni kavramlar ortaya çıkmakta ve plancıya yeni roller atfedilmektedir. Planlamanın ilgisindeki güçlü kamusal ve çoğulculuk fikirleri, yeni katılımcı pratikler, ayrımcılık ve yoksulluk karşıtı politikalar ve insani değerler savunusunu içine alan yeni tartışmalar daha adil olma arayışındadır. Mekânsal planlamada sosyal adaletin sağlanması konusu planlamanın ilkesel gerekliliklerini sorgulamaya açmaktadır. Bu sorgulamayı, dağıtıcı adalet ve hakçılık teorilerinden başlatarak gündelik hayata taşımak mümkündür. Bu şekilde sosyal adaletin soyut kapsamı aşılabilmektedir. Öte yandan mekânsal adalet teorik alanı, planlama için sınırlı etik çerçeveye indirgenmiş bir kamu yararı anlayışını dönüştürmenin imkânlarını barındırmaktadır. Konutun mekâna dair teorik bağlamlar arasında bağlayıcı bir rolü bulunmaktadır. Sosyal politika alanı mekânsal planlamanın sosyal adalet teorisiyle ilişkisinin tanımlı kılınması ve sosyal konutun bu ilişkideki yerinin ortaya çıkarılması için dayanakları barındırmaktadır. Sosyal konutun toplumsal dışlanma, yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık konularıyla birlikte bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada öncelikle mekânsal planlamanın, sosyal konut ve sosyal politika bağlamlarında, sosyal adaletle kurduğu ilişkinin tanımlı kılınması amaçlanmıştır. İkinci olarak Türkiye’nin 1980 sonrası son dönemi için bir değerlendirme yapılacaktır. İlk aşamadaki kavramsal tartışmalar sonucunda elde edilecek ilkesel kapsamın daha ileri çalışmalar için kriterlerin belirlenmesinde altlık oluşturmaya imkân tanınması beklenmektedir.

Bilim Kodu : Kentsel Planlama

Anahtar Kelimeler : Mekânsal planlama, sosyal adalet, hakçılık, mekânsal adalet, sosyal konut, sosyal politika, konut politikaları, Toplu Konut Kanunu

Sayfa Adedi : 154

Tez Yöneticisi : Prof. Dr. Fatma ÜNSAL

**SOCIAL JUSTICE IN SPATIAL PLANNING AND ITS RELEVANCE TO SOCIAL
HOUSING: AN EVALUATION ON HOUSING POLICIES AFTER 1980 PERIOD IN
TURKEY**

(M. Sc. Thesis)

Özlem ÇALIŞKAN

**MIMAR SINAN FINE ARTS UNIVERSITY
INSTITUTE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY**

January 2017

SUMMARY

Within the context of the changing content of spatial planning new concepts are emerging and the planner is attributed new roles. New discussions involving strong public and pluralist ideas of planning, new participatory practices, anti-discrimination and anti-poverty policies and advocacy of human values are seeking to be more just. The provision of social justice in spatial planning opens the question of the principal requirements of planning. It is possible to carry out this questioning everyday life starting from the theories of distributive justice and equity. In this way the abstract scope of social justice can be overcome. On the other hand, the theoretical domain of spatial justice has the possibility of transforming a public interest concept reduced to a limited ethical framework for planning. Between the theoretical contexts of space there is a binding role of housing. The social policy area holds the grounds for defining spatial planning in relation to the theory of social justice and for revealing the position of social housing in this relationship. Dealing social housing with social exclusion, poverty and social disadvantage necessitate an integrated approach. In this study, it is aimed to define the relationship between spatial planning and social justice within the context of social housing and social policy. Secondly, an evaluation will be made for Turkey's final period after 1980. As a result of the conceptual debates at the first stage, it is expected that the principal scope to be obtained will be able to create a basis for setting criteria for further study.

Science Code : Urban Planning

Key Words : Spatial planning, social justice, equity, spatial justice, social housing, social policy, housing policies, Mass Housing Law

Page Number : 154

Supervisor : Prof. Dr. Fatma ÜNSAL

ÖNSÖZ

Bu tez çalışması pek çok insana normalden fazlasıyla uzun görünecek bir yüksek lisans sürecinin ürünüdür. Elbette bana göre de uzundu; fakat benim için taşıdığı anlamlar sıradan bir yüksek lisans tezi olmasıyla sınırlı değil. Bu tez çalışmasına başlarken hevesli ancak oldukça toy bir akademisyen adayıydım. Hevesimi kaybetmedim, toyluğumun kısmen gittiğini söyleyebilirim ve henüz çok yol almam gerektiğini biliyorum. Çalışmaya başlarken sosyal adalet, yoksulluk gibi büyük kavramlara göz diktim ve dar bir bakış açısıyla onlarla bir çırpıda baş edebileceğimi düşündüm. Zaman içerisinde yanıldığımı gördüm. Daha fazla, çok daha fazla okumam gerektiğini ve ne kadar çok okursam okuyayım hiçbir zaman bir tamamlanmışlık duygusuna erişemeyeceğimi öğrendim. Bunun yerine artık kavramlar dünyasında ilişkileri kavramaya, her kavramın tarihsel süreçte hangi etkilerle şekillendiğini bilmeye öncelik tanıyorum. Bu elbette yeni bir keşif değil, ancak benim için her adımı içselleştirildiği oranda kıymetli hale gelen kişisel öğrenme yolculuğumun bir parçası.

Bu süreçte kıymetli birçok insanın desteği oldu. Öncelikle saygıdeğer ve sevgili hocam Prof. Dr. Fatma Ünsal'a yol göstericiliği, bilgisi, sabrı, nezaketi ve zorlu kıldığım süreçte bana olan inancını kaybetmediği için teşekkür ediyorum. Ayrıca tez jürimde yer alan değerli hocalarım Prof. Dr. Murat Cemal Yalçın ve Yard. Doç. Dr. Reyhan Yıldız'a sundukları önemli katkılar için teşekkür ediyorum. Sevgili dostlarım Nüket İpek Çetin'e her ihtiyacım olduğunda fikirlerini ve zamanını esirgemediği için, Caner Murat Doğançayır'a birçok önemli noktada bilgisiyle yol gösterdiği için teşekkür ediyorum. Ayrıca Dr. Ayşe Nur Albayrak'a kişisel kitaplığını bana açtığı için teşekkür ediyorum. Sevgili dostlarım Burhan Kartal'a kıymetli bilgi ve yaşam deneyimini benden esirgemediği için, Ayşe Uzun'a candan yüreklendiriciliği için teşekkür ediyorum. Yol arkadaşım sevgili Emre Ercan'a ve ev arkadaşlarım Peri, Rama ve Çita'ya yanımda oldukları için teşekkür ediyorum. Son olarak bir süre uzak kalmış olsam da aklımın ve kalbimin kıymetli parçası 1Umut Derneği'nin ve sevgili dostum Erbay Yucak'ın güç veren varlığına, o parçanın bir köşesinde yer tutan tüm dostlarıma teşekkür ediyorum. Onlarla birlikte ben de sevgili Mahir Sezer'in giderken bize bıraktığı insanlık düşü mücadelesini kaldığı yerden sürdürmek umudunu taşıyorum.

Ocak 2017

Özlem Çalışkan

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1.1. Kavramsal Çerçeve.....	8
Tablo 3.1. Avrupa Planlama Anlaşması'nda "Bir Politik Danışman ve Arabulucu" Olarak Plancının Rolü	48

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 4.1. “Herkese Yeterli Barınak” Temasından Kriter Oluşturma94



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AŞ	: Anonim şirket
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
bk.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
CIAM	: Uluslararası Modern Mimarlık Kongreleri (<i>Congrès International d'Architecture Moderne</i>)
Çev.	: Çeviren(ler)
DOI	: Dijital nesne tanımlayıcı (<i>Digital Object Identifier</i>)
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ECTP-CEU	: Avrupa Mekânsal Plancılar Konseyi (<i>The European Council of Spatial Planners - le Conseil Européen des Urbanistes</i>)
Ed.	: Editör(ler)
ESDP	: Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (<i>European Spatial Development Perspective</i>)
EU	: Avrupa Birliği (<i>European Union</i>)
EYY	: Evini Yapana Yardım
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü (<i>International Labour Organization</i>)
İng.	: İngilizce
KEY	: Konut Edindirme Yardımı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Lat.	: Latince
Md.	: Madde
MÖ	: Milattan önce
No.	: Numara
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
ör.	: Örnek

s.	: Sayfa
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	: Sivil toplum kuruluğu
ŞPO	: TMMOB Şehir Plancıları Odası
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
Türk-İş	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ty.	: Tarih yok
UK	: Birleşik Krallık (<i>United Kingdom</i>)
UN	: Birleşmiş Milletler (<i>United Nations</i>)
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNIC	: Birleşmiş Milletler Enformasyon Merkezi (<i>United Nations Information Center</i>)
URL	: Bir örnek kaynak konumlayıcı (<i>Uniform Resource Locator</i>)
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri

1. GİRİŞ

İçinde barındığımız tüm biçimleriyle konut, yaşamımızın büyük kısmını geçirdiğimiz ve planlama-mekân ara yüzünde insana en çok değen birimdir. Sosyal konut bu birimin toplumun tüm kesimlerince erişilebilir olması için belli yaklaşımlar doğrultusunda farklı düzeylerde meta olmaktan çıkarılan biçimi olarak özelleşmektedir. Bireyden ziyade toplum lehine bir araç olarak sosyal konut; bütünlük ve etkin politika ve uygulamalar eşliğinde sunulduğu takdirde yoksulluk, toplumsal ayrışma ve toplumsal gruplar arasındaki dezavantajlılığa karşıt konumlanmaktadır. Ayrıca bir barınma birimi olmanın ötesinde, diğer insani ve toplumsal ihtiyaçlarla; eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere, tesis ve olanaklara erişimle; sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşamla birlikte düşünüldüğünde, mekânsal planlama ve sosyal politika alanlarının kesişiminde yer almaktadır. Sosyal konuta politika alanında ülkelere göre değişken ağırlıkta öncelik verilmektedir; aynı zamanda uygulama alanında belirgin bir çeşitlilik mevcuttur. Bu nedenle genelleştirilebilir belli ilkelerin takip edilebilmesi dışında sosyal konutun tek bir tanımı yapılamamaktadır. Bu noktada değişmeyen en temel ilke ya da çıkış noktasının sosyal politika alanının öncüllerine uygun biçimde sosyal adaletin sağlanması olduğu görülmektedir. Bu tez çalışması da Türkiye’de sosyal konut uygulamalarının toplumsal bağlamda “ne kadar adil” olduğunu sorgulamak düşüncesiyle ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın ön araştırma aşamasında Türkiye’deki sosyal konut deneyimine dair elde edilen ilk çıkarım Türkiye deneyiminin bu konuda gelişmiş deneyime sahip diğer ülkelerin yanında politika alanındaki ağırlık, uygulamadaki yaygınlık, çeşitlilik, kapsayıcılık ve tarihsel gelenek gibi birçok yönden “eksik” kaldığı yönünde olmuştur. Ancak araştırma süreci ilerledikçe, Türkiye’deki sosyal konut deneyiminin “eksikliklerini” örneğin diğer ülke deneyimleriyle karşılaştırmalar yaparak ortaya koymaktansa, başlangıçtaki sosyal adaleti ne kadar sağladığı sorusuna geri dönerek sosyal konutun eksik ya da yeterli bir deneyim olarak görülmesinin hangi gerekçelere bağlı olduğunu sorgulamanın daha öncelikli olduğuna karar verilmiştir. Böylece Türkiye’de sosyal konut alanında sınırlı ancak özgün bir deneyimin varlığı planlama

ve politika üretme evrenindeki belirgin kapıları açan bir fırsat olarak görülmüştür. Toplumsal bağlamlarıyla “Ne kadar adil?” sorusunu sorarak başlatılan bir sorgulamada bu sorunun öncesinde “Adil olan ne?” ve “Nasıl adil?” sorularının yanıt beklediği görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye örneğine yöneltilmesi düşünülen bir değerlendirmenin öncesinde cevap bekleyen bir dizi soru karşımıza çıkmaktadır. Buna dayanarak bu çalışmada toplum lehine ya da kamu yararına diyebileceğimiz bir politika ve uygulama aracı olarak sosyal konutun sosyal adaletle teorik düzeyde kurduğu ilişkiyi ve bununla birlikte planlamanın bu ilişkideki rolünü tanımlamak öncelikli görülmüş ve çalışmanın kurgusu buna göre oluşturulmuştur.

Çalışmanın bu bölümünde, Çalışmanın Amacı ve Kapsamı, Araştırma Soruları, Yöntem ve Kavramsal Çerçeve başlıkları altında çalışmanın dayanak noktaları ve kurgusu sunulmaktadır. İkinci bölümde Sosyal Adalet, Dağıtıcı Adalet ve Hakçılık başlığı altında temel kavramlar detaylı olarak tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde Mekânsal Adalet ve Planlama üst başlığı altında adil kent düşüncesi, planlamanın değişen içeriğiyle birlikte plancının değişen rolü ve planlamadaki kamu yararı fikri ele alınmakta ve sosyal adaletin mekânsal adalet bağlamında planlamayla ilişkisi kurulmaktadır. Dördüncü bölümde Sosyal Politika, Sosyal Haklar ve Sosyal Konut kavramları birlikte ele alınarak bu kavramlara dair temel açılımlar sunulmaktadır. Bu bölümde öncelikle konutun sosyal politika ve sosyal haklar ilişkiselliğindeki yerine bakılmakta, yoksulluğun değişen içeriğine dair kavramsal açılımlar sunulurken Habitat II metinlerinin detaylı bir incelenmesi sonrasında sosyal konutu değerlendirmeye imkân tanıyacak kriterlerin oluşturulmasıyla tartışma sonlandırılmaktadır. Beşinci bölümde Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Konut Politikaları İçin Bir Değerlendirme üst başlığı altında Türkiye’de dönemlere göre konut politikaları, yasa ve uygulamalara genel bir bakış eşliğinde daha önceki kavramsal tartışmalardan elde edilen sonuçlarla Türkiye’de son dönem Toplu Konut İdaresi (TOKİ) uygulamaları için bir değerlendirmeye yer verilmektedir.

1.1. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI

Planlama ve mekân ara yüzünde insana en çok değer birimin konut olması ve sosyal konut tartışmalarının planlama ve sosyal politika alanlarının kesişiminde yer alması bakımından konutun mekâna dair teorik bağlamlar arasında bağlayıcı bir rolü bulunmaktadır. Konutun buradaki bağlayıcı rolünden faydalanarak bu çalışma için

eşdeğer önemde sayılan iki ana amaç belirlenmiştir. Bu amaçlardan ilki mekânsal planlamanın sosyal adalet teorisiyle ilişkisinin tanımlı kılınmasıdır. Bu tartışmadan elde edilen sonuçlarla planlama, sosyal politika ve sosyal konut odakları arasındaki anlamlı bir ilişkinin kurulması beklenmektedir. Çalışmanın ikinci amacı tek bir tanıma ya da anlamı olmayarak ülkelere göre değişken içerikteki sosyal konutun Türkiye'nin son dönemi üzerinden ele alınmasıdır. Böylece çalışmanın kurgusu sorgulama odaklarına bağlı olarak iki ana kısımdan oluşmaktadır. Sosyal Adalet, Dağıtıcı Adalet ve Hakçalık, Mekânsal Adalet ve buradan elde edilen sonuçları değerlendiren Sosyal Politika, Sosyal Haklar ve Sosyal Konut bölümleri ilk ana kısmı; Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Konut Politikaları İçinde Sosyal Konutun Yeri bölümü ise ikinci ana kısmı oluşturmaktadır. Kısacası ikinci aşama Türkiye coğrafi odağına ayrılmıştır. Burada Türkiye'de sosyal konut deneyimi diğer ülkelerde olduğu gibi ülkenin sosyal politika geleneğindeki yaklaşım ve eğilimlerle şekillendiğinden sosyal konutun ait olduğu politika evrenindeki etkinliği göz önüne alınmaktadır. Öte yandan ilk aşamadaki kavramsal tartışmalar sonucunda elde edilecek ilkesel kapsamın daha ileri çalışmalar için kriterlerin belirlenmesinde altlık oluşturmaya imkân tanınması beklenmektedir.

1.2. ARAŞTIRMA SORULARI

Bu çalışmanın ana araştırma sorusu kuramsal başlangıçta yer alan şu temel sorudan yola çıkarak kurgulanmıştır:

Türkiye'de son dönem sosyal konut politikaları sosyal adaleti sağlamakta mıdır?

Bu çalışmada bu soruya tüm yönleriyle yanıt verilebilmesi amacı güdülmemektedir; bunun yapılabilmesi için çeşitli yöntemler mevcuttur, örneğin Türkiye'de son dönemde yapılmakta olan sosyal konut uygulamalarının uygun örnekler üzerinden incelenmesi veya bu uygulamaların sosyal adalete yansımaları ortaya çıkarmak üzere uygun saha çalışmalarıyla toplumsal sonuçlarının sıralanarak bir değerlendirmeye tabi tutulması mümkündür. Ancak bu tez çalışmasının kavramsal odakları öncelikle sosyal adalet, sosyal konut ve mekânsal planlama arasındaki ilişkinin tanımlanması düzeyinde anlamlı çıktılar elde edebilmek amacına uygun olarak belirlenmiş ve sorgulama odağı buna göre sınırlı tutulmuştur. Araştırmanın hedefleri Türkiye'de son dönem uygulamalarının sosyal adaleti ne düzeyde sağladığının sorgulanabileceği daha geniş kapsamlı bir araştırmaya altlık oluşturabilmesi için kavramsal çerçeveye dayalı ön

bulguları sunmakla sınırlandırılmıştır. Buna göre belirlenen son aşamadaki sorgulama odağının sınırları, Türkiye’de geçmişten günümüze konut politikalarının genel bir değerlendirmesiyle birlikte 1980 sonrası Toplu Konut İdaresi (TOKİ) uygulamalarını yasal çerçevesiyle birlikte ele almak ve bu çerçevenin sosyal adaletle ilişkisini değerlendirmek şeklinde belirlenmiştir. Bu çerçeveye göre çalışmanın ana araştırma sorusu şudur:

Türkiye’de 1980 sonrası sosyal konut yaklaşımları sosyal adaleti sağlama amacına uygun mudur?

Bu ana araştırma sorusunda yer alan “1980 sonrası” ifadesi 1981’de çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu’nu ve 1984’te çıkarılarak bu yasanın yerini alan, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi’yle Toplu Konut Fonu’nun kurulmasını sağlayan ve halen yürürlükte olan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nu baz almaktadır. Bu girişimlerle başlayan dönem kronolojik anlamda burada “son dönem” olarak kabul edilmektedir.

Bu ana araştırma sorusuyla birlikte çalışmanın alt araştırma soruları şöyle sıralanabilir:

Mekânsal planlama ve sosyal adalet arasında ne tür bir ilişki vardır? Sosyal politikanın bu ilişkideki rolü nedir?

Planlama için adil olan nedir? Planlama nasıl adil olabilir?

Sosyal politika ve sosyal konut arasında ne tür bir ilişki vardır?

İdealleştirilmiş bir sosyal konut politikası veya üretim süreci ortaya koymak mümkün müdür? (İdeal sosyal konut var mıdır?)

Türkiye için sosyal konutun tanımı nedir?

1.3. YÖNTEM

Bu çalışmada doğrudan pratik alana taşınabilecek sonuçlar elde etme amacı güdülmektedir, çalışma tanımlayıcı (*descriptive*) içeriğiyle öne çıkacak biçimde kurgulanmıştır¹.

Çalışmanın ikinci aşamasındaki sorgulama odağı olarak belirlenen 1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu incelenirken yasa maddelerindeki değişiklikler değişikliğe neden olan yasaların tarihlerine göre sıralanmıştır. Bu yöntemle Türkiye’de son dönemde izlenen sosyal konut üretimini içine alan konut politikalarının yasa maddelerine yansımalarının takip edilebileceği ve bu girişimin daha ileri çalışmalara altlık oluşturabileceği düşünülmektedir.

1.4. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Araştırmada kavramsal çerçeveyi belirleyen iki temel kavramsal odak noktası bulunmaktadır: Sosyal adalet ve sosyal konut. Çalışmanın yukarıda tanımlanan ana aşamalarından ilkinde sosyal adalet kavramı merkeze alınarak tartışma kurgulanmakta, ikinci aşamadaysa sosyal adalet odağının yerini sosyal konut almaktadır. Birbiriyle ilişkili bu iki kavramın tanımlı bir bütünlük içerisinde ele alınması amaçlanmaktadır. Öte yandan kavramsal çerçevede yer alan adalet, konut ve yoksulluk gibi üst kavramları ele alıştırma tartışma kurgusunu sınırlandırarak anlamlı halde bir arada tutan öncüllere ihtiyaç duyulmaktadır. Buna göre öncelikle sosyal adalete planlamanın ilkesel gerekliliklerinden biri olarak yaklaşılacak, yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık planlamanın öncelik vermesi ve çözüm getirmesi beklenen temel sorun konuları olarak öne çıkarılacak; bunun mümkün kılınması için politika üretme/uygulama evreninde planlama ve sosyal politika alanının sunduğu araçlar bir arada düşünülecektir. Bu çerçeveye göre planlama konut ya da konut sağlamayla²

¹ Tanımlayıcı araştırma: “Asıl amacın kelimeler ya da sayıları kullanarak ‘bir resim çizmek’ ve bir profil, türlerin bir sınıflandırması ya da kim, ne zaman, nerede ve nasıl gibi soruları yanıtlamak için basamakların ana hatlarını oluşturmak olduğu araştırmadır.” (Neuman, 2010, s. 56)

² İngilizcede, Türkçeye baskın biçimde “konut” olarak geçmiş olan *housing* sözcüğünün yaygın anlamlarından ilki “konut ya da barınma birimleri grubu” ve diğeri “konut ya da barınma birimlerini sağlamak işi”dir (URL-30). Yani *housing* sözcüğü esasen anlamı içerisinde bir çoğulluğu ya da eylemi

ilgilendirken adil bir dağıtım prensibiyle hareket etmek üzere yoksulluk ve ayrımcılık karşıtı bir çözüm olarak sosyal konuta yönelmek durumundadır. Sosyal konut aynı zamanda sosyal politikanın da bir uygulama aracı olduğundan çalışmanın kapsamı planlama ve sosyal politikanın kesiştiği alanda yer almaktadır.

Sosyal adalete planlama için ilkesel bir gereklilik olarak yaklaşmanın dışında genel olarak planlamanın ilkelerinin ne olması gerektiği ya da planlamaya özgü detaylı bir ilkeleştirme çabası bu çalışmanın konusu değildir. Planlama için evrensel ilkeler ortaya koymak düşüncesi karmaşık ve derin yönleriyle alt tartışma alanlarına ayrılan etik tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Farklı planlama sistemlerinin uygulamaya konduğu farklı ülkeler ya da ulus birliklerinin politik ve ekonomik tarihlerinin kendine has nitelikleri de genelgeçerliğin güçlüğünü pekiştirmektedir. Kısacası bu başlı başına kapsamı geniş ayrı bir araştırma konusudur. Burada çalışmaya yön veren kavramlar ilkesel kapsamlarından yola çıkarak tartışma kurgusunda yerini alacaktır; bu girişim yukarıda anıldığı üzere ilkesel teorik varsayımlara dayandırılmaktadır.

Sosyal konut yaygın anlamıyla politika geliştirme erkini hâlihazırda elinde tutan devletin sürece dâhil olmasıyla; tam ya da kısmi, doğrudan ya da dolaylı devlet desteğiyle üretilmektedir. Öte yandan “devlet destekli sosyal konut” tek geçerli sosyal konut çözümü olmak zorunda değildir. Adı sosyal konut olarak anılmayan, doğrudan devlet desteğiyle yapılmamış, ancak sosyal konutun işlevini yerine getiren çeşitli özelleşmiş, örneğin dayanışma temelli³, toplumsal girişimlerin varlığı mümkündür. Bu çalışmada söz konusu devlet destekli sosyal konutun daha çok hangi ilkesel gerekliliklere bağlı olarak tanımlandığı önemsenmektedir. İlerleyen kısımlarda sosyal konutun genel çerçevesi çizilecek ve “alternatifleri” arayışına girilmeyecektir. Bu çalışmada öncelik sosyal konutun adil bir dağıtım ilkesinin gerektirdiği üzere dar gelirli ve aynı zamanda toplumdaki dezavantajlı grupların konut ihtiyacına karşılık

barındırmaktadır. Dolayısıyla “konut sağlama” veya “konutlandırma” İngilizcedeki *housing* sözcüğüne yer yer daha uygun karşılıklar olarak görülebilir.

³ Türkiye’den İmece Evleri projesi doğrudan devlet desteğiyle sosyal konut üretimine alternatif bir deneyim örneği olarak ele alınabilir. 1999 Büyük Marmara Depremi sonrasında Düzce’nin üç köyünü içine alan bir bölgede 58 konut imece usulüyle yapılmıştır. Köylüler sürecin her aşamasını; karar alma, yönetim ve konutların üretimini dayanışma yoluyla bizzat üstlenmiştir (Yucak, 2004).

verebilme niteliği ya da potansiyelindedir. Bu nitelik aynı anda hem bir kalkış noktası hem de kavramsal bir sonuç olmaktadır.

Bu çalışma kapsamında sosyal adalet (*social justice*) ve ilişkili olduğu hakçılığa⁴ (*equity*) tezin rasyonelliğini oluşturan temel ilkesel kavramlar olarak yaklaşılmaktadır (bk. Tablo 1.1). Bu kavramlar gelir, kaynak ve hizmetlerin paylaşımında adil dağıtım (*just distribution*) konusunu beraberinde getirmektedir. Buna göre kavramsal çerçevede ilk olarak sosyal adalet, dağıtıcı adalet ve hakçalık kavramlarına yer verilmektedir.

Sosyal adaletin özelleşmiş bir biçimi olarak mekânsal adalet konusu planlamanın paradigmalara göre değişen içeriğiyle birlikte ele alınmaktadır. Mekânsal adalet altında adil kent kavramı öne çıkarılmaktadır. Sosyal politika teorik alanı mekânsal planlama politika ve uygulamalarını da içine alan üst bir pozisyonda konumlanmakta olsa da bu çalışma için kuramsal çerçeveyi sınırlandırabilmek amacıyla sosyal politika konusu planlamayla sosyal konut bağlamında kurduğu ilişkiyle kavramsal çerçevedeki yerini almaktadır. Türkiye coğrafi odağı buraya kadar olan kavramsal tartışmadan elde edilecek ilkesel çerçeveye sorgulanacaktır.

⁴ Türkçe metinlerde İngilizce *equity* sözcüğüne karşılık olarak “hakçalık” ve “hakkaniyet” sözcükleri kullanılmaktadır. TDK hakkaniyeti, “hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet” olarak tanımlamakta; ancak hakçalık sözlükte yer almamaktadır. Hakça, “adalete uygun bir biçimde, doğrulukla, adilane” anlamına gelmektedir (URL-29). Bu çalışmada kavramın Türkçe literatürdeki yerini belirginleştiren Habitat II metinlerine referansla “hakkaniyet” yerine “hakçalık” sözcüğü tercih edilmiştir (bk. TOKİ, 1996).

Tablo 1.1. Kavramsal Çerçeve

	TEMEL KAVRAMSAL YAPI	ALT TARTIŞMA KONULARI
TEMEL İLKELER	SOSYAL ADALET VE HAKÇALIK	Dağıtıcı adalet ve adil dağıtım ilkesi Mekân çalışmalarında hakçalık
TEMEL BİLEŞENLER	PLANLAMANIN DEĞİŞEN İÇERİĞİ VE MEKÂNSAL ADALET	Yoksulluğun değişen içeriği ve yeni yoksulluk Dezavantajlı gruplar ve planlama Adil kent düşüncesi
ARAÇLAR	SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL KONUT	Refah devletinin değişen içeriği Sosyal politika ve planlamanın kesişiminde yer alan sosyal konut

Tablo 1.1’de görüldüğü üzere temel kavramlar alt tartışma konularını anlamlı bir biçimde birbirine bağlamak üzere konumlandırılmıştır. Burada kavramlar arasında hiyerarşik bir ilişki kurmaktan ziyade, tartışmayı Türkiye’de sosyal konut konusuna yöneltmek üzere sadeleştirmek amacıyla bir sıralama takip edilmiştir. Ayrıca kavramları ele alışı kolaylaştırması için temel ilkeler, temel bileşenler ve araçlar olmak üzere üç kavram grubu oluşturulmuştur. Bu gruplandırmayla kavramların daha çok hangi nitelikleriyle öne çıkarılarak ele alınacağı ifade edilmektedir.

2. SOSYAL ADALET, DAĞITICI ADALET VE HAKÇALIK

Sosyal adalet tek başına mekânsal planlama ya da sosyal politikaya özgü bir kavram değildir; kapsamı bakımından sosyal bilimlerin üst kavramlarından. Sosyal adalet, bu çalışmayı ilgilendiren yönüyle, dağıtım⁵ konusuyla ilgilenmekte; bireysel ve toplumsal haklarla ilişkilendirilebilecek her türden tartışma içeriğinde karşımıza çıkabilmektedir. Taylor-Gooby (2011) eşitlik, haklar ve sosyal adalet kavramlarının anlamsal köklerini aradığı yazısında, “kimin neyi elde etmesi gerektiğiyle ilgilenen” sosyal adaletin haklar ve eşitlik üzerine tartışmalarla şekillendiğini anlatmaktadır. Bu kapsamda sosyal politika alanıyla birlikte refah devleti de tartışmaya dâhil olmaktadır.

“Haklar ve eşitliğe dair argümanlar, [refah devletinin] piyasa ve akrabalığa dayanan tahsisatı çapraz kesen adalet taleplerine bir temel sunmaktadır.” (Taylor-Gooby, 2011, s. 60)

Bu çalışmanın giriş bölümünde gerekçeleri sunulduğu üzere, sosyal konut politika ve uygulamalarının toplumdaki dezavantajlı gruplar lehine olması ön kabulü, temelde sosyal adalet kavramına ve sosyal adaletin içine aldığı adil dağıtımın planlama için ilkesel bir gereklilik olarak kabul edilmesi fikrine dayanmaktadır. Burada araştırma konusu olan sosyal konuta geçmeden önce sosyal adalet kavramının içeriği ve planlama için ne gibi açılımlar taşıdığı kapsamlı olarak ele alınacaktır. Her ne kadar Harvey (2003) bizi ahlaki olanın muğlaklığına karşı uyarsa da ilk olarak kavramın ortaya çıktığı alan olan ahlak felsefesindeki köklerine bakılacaktır. Buna göre William Frankena’nın 1962 tarihli *The Concept of Social Justice* (Sosyal Adalet Kavramı) adlı çalışması toplumu adil yapan nitelikleri sorgulayan kapsamlı bir çalışma olması bakımından kuramsal başlangıçtaki yerini almıştır. Sosyal adalet kuramına liberal görüşten önemli katkılarda bulunan (Taylor-Gooby, 2011) John Rawls’un 1971 tarihli *A Theory of Justice* (Bir Adalet Kuramı) ve David Harvey’nin (2003) –Rawls’un

⁵ İngilizce metinlerde dağıtım sözcüğü hem *allocation* hem de *distribution* sözcüklerine karşılık gelmektedir. Her iki sözcüğün de tahsisat, bölüşüm, pay etme, vb. ortak anlamları bulunmaktadır; ancak metinlerde *distribution* özellikle *distributive justice* (dağıtıcı adalet) teorisine bağlı olarak daha yaygın kullanılmaktadır.

alışmasından “yeni bir formül” üretmek üzere büyük oranda faydalandığını belirttiği– 1973 tarihli *Social Justice and the City* (Sosyal Adalet ve Şehir) adlı çalışmaları bu alandaki önemli çalışmalardandır. Çalışmanın kavramsal tartışmalara giriş niteliğindeki bu bölümünde özellikle John Rawls’un ve David Harvey’nin fikirlerine yer verilmesinin nedeni sosyal adaletin kapsamını ortaya koyarken aynı zamanda tartışmayı mekân bağlamına taşımak üzere olgunlaştırmak amacına dayanmaktadır. Esasen bu iki yazar birbirinden farklı teorik yaklaşım alanları içinde kalmaktadır; Rawls liberal politik felsefe alanından, Harvey ise Marksist politik ekonomi alanından sosyal adalet teorisine katkı sunmaktadır (Connolly & Steil, 2009).

2.1. SOSYAL ADALET TEORİSİNİN KAPSAMI

Birbirinden farklı yaklaşımlar izlenerek, hemen her konuda adil olanın ne olduğunu sorgulamak mümkün olduğundan sosyal adalet ekseninde karmaşık ve çok bileşenli bir teorik alan karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda Harvey (1992) Sosyal Adalet ve Şehir ile Postmodernliğin Durumu başlıklı çalışmalarında yer verdiği sosyal adalet fikrini nasıl oluşturduğunu ayrı bir çalışmasında tarif ederken “tartışmayı bir form edinememiş [formless] grellikle, sınırsız değişkenlikteki söylem ve çıkar gruplandırması arasındaki uçurumdan kurtarmayı” umduğunu ancak bunu “tam olarak gerçekleştiremediğini” belirtmektedir. Ayrıca sosyal adalet çalışmalarının baskın bir biçimde ilkeleştirme kaygısı taşıdığı görülmektedir; bu örneğin bir toplumu adil yapan ilkeleri sorgulama girişimi (Frankena, 1962) ya da sosyal adaleti tüm üretim ve dağıtım ilişkilerini kapsayacak yönde temel ilke kabul etmek (Harvey, 2003) biçiminde olabilmektedir.

Frankena’ya (1962) göre sosyal adalet kavramını tanımlayabilmek için “biri diğerinden ayrılması zorunlu olan” iki soruya cevap vermek gerekmektedir. Bu soruların ilki “Sosyal adaletin ilke ya da kriterleri nelerdir?” veya diğer bir deyişle “Bir toplumu adil ya da adil olmayan yapan nitelikler nedir?” sorusudur. İkincisi ise “Bir toplumun adil ya da adil olmadığını söylerken yaptıklarımız veya dile getirdiklerimiz nedir?” sorusudur. Buna göre Frankena (1962) toplumun sosyal adaleti neye göre tanımladığını ve bunu yaşantısına özellikle hangi eylem ve söylemlerle dâhil ettiğini sorgulamaktadır. Diğer bir deyişle sosyal adalet hangi toplum yapısı bağlamında ele alınıyorsa, tanımlamalar için belirleyici pozisyonda olan o toplumun –ya da bu

düşünceyi bir adım öteye taşıyarak o toplumda üretilmiş hegemonik söylemin– kendisidir.

Sosyal adalet kavramının ortaya çıkışı Sokrates'i kaleme alan Plato'nun Devlet⁶ adlı eserindeki “toplumsal sözleşme” (*social contract*) fikrine dayandırılmaktadır (LeBar & Slote, 2016). Buna karşın kavramın günümüzdeki tartışma alanının asıl kökleri Aristoteles'in –kısaca Etik olarak da anılan– Nikomakhos'a Etik⁷ eserindedir. Öncülleri Sokrates ve Plato gibi Aristoteles de adaleti “bireysel bir erdem” olarak görmektedir; ancak onlardan farklı olarak adaletin ne olduğunu adaletsizlik kavramını öne çıkararak tartışmış ve adalet için “dağıtıcı” (*distributive*) ve “denkleştirici” (*retributive*) ayrımını yapmıştır (Karagöz, 2002). Aristoteles, erdem etiği (*virtue ethics*) alanında toplum hayatını ilgilendiren “pratik” görüşler üretmiştir; bireysel adaleti “duruma bağlı faktörler” (*situational factors*) üzerine oturtmuştur ve konuyu ele alışında bir “orantılılık” ya da “ölçülülük” (*proportionality*) kurgusu vardır. Bu orantılılık, hak edenin hak ettiği oranda hakkını alması şeklinde özetlenebilir. Aristoteles'in “orantılılık” fikri – aşağıda daha detaylı olarak ele alınacak olan– dağıtıcı adalet (*distributive justice*) teorisinin temelini oluşturmaktadır. Bunlar birey için “hak edilenin” ne olduğunu ilk evrede tartışmaya açmaya yaramakta ve günümüzdeki hak etme temelindeki (*desert-based*) kavrayışa dayalı sosyal adalet fikrinin özünü –Aristoteles'in tarif ettiği adil toplumsal düzenlemeler yoluyla– oluşturmaktadır (LeBar & Slote, 2016). Harvey (2003) sosyal adaletin köklerini Aristoteles'e ve onun yanı sıra Plato'nun toplumsal sözleşme fikrini geliştiren liberal düşünürler David Hume, Jean-Jacques Rousseau ve sonraki dönemde yararcılık⁸ kuramını kuran Jeremy Bentham ve John Stuart Mill'in çalışmalarına dayandırmaktadır:

“Sosyal adalet kavramı, Aristoteles'in Etik'inden bu yana sosyal felsefi düşüncenin temelini oluşturmuştur. En önemli iki biçimi, toplumsal sözleşme (ilk olarak Hume ve Rousseau tarafından formüle edilmiştir) ve yararcılığın (ilk olarak Bentham ve Mill tarafından biçimlendirilmiştir) türevleridir.” (Harvey, 2003, s. 94)

Frankena (1962) “Sosyal ya da değil, adalet fikrinin merkezinde bir şeyin –görev, mal, iş, fırsat, ceza, ayrıcalık, rol, statü ve benzerinin– kişilere dağıtılması vardır”

⁶ MÖ 380 civarında, İng. *The Republic*, Lat. *De Republica*.

⁷ MÖ 350 civarında, İng. *Nicomachean Ethics*, Lat. *Ēthica Nicomachēa* veya *De Moribus ad Nicomachum*.

⁸ İng. *utilitarianism*

demektedir. Dağıtıcı (*distributive*) ve denkleştirici (*retributive*) olmak üzere geleneksel olarak ikiye ayrılan adaletin denkleştirici –ya da diğer bir deyişle düzeltici– tarafı daha çok cezai adaletin ilgisindedir (Buchanan & Mathieu, 1986). Gündoğan’a (2003) göre bu ayrımı ilk olarak ortaya atan Aristoteles için “Dağıtıcı adalet, sitede iyilik ve şerefleri hakkaniyetli bir şekilde dağıtmakla ilgilenir”. Karagöz (2002) Aristoteles’in bu adalet türlerini ele alışını özetlemektedir:

“Ona göre şeref veya malların dağıtılmasında bir toplum içindeki bireylerin durumlarına ve yeteneğine göre, eşit pay verilmesini gerekli kılan dağıtıcı adalet, bir orantıdır. Adaletsizlik ise bir orantısızlıktır. Eşitlik bir orta olduğuna göre hak da bir ortadır. Adalet ya da hak kişilerde, şeylerde de eşitlik olacaktır. Eğer kişiler eşit değilse, eşit şeylere de sahip olamayacaklardır. Dağıtıcı adaletten farklı olan düzeltici adalet ise Aristoteles’e göre alışverişlerdeki eşitliği gündeme getirir. Bu anlamda haksızlık bir adaletsizliktir. Aristoteles, haksızlığın olduğu bir ortamda yargıcın sağladığı adaleti düzeltici adalet olarak görür. Ona göre yargıç eşitsizlik olan bu adaletsizliği denkleştirmeye çalışır; ... ceza ile kazancı azaltarak bunları düzeltmeye çalışır. Bu anlamda düzeltici adalet kâr ile zararın ortasıdır. Yargıç durumları eşitleştirerek adaleti gerçekleştirir.” (Karagöz, 2002)

Frankena’ya göre (1962), sosyal adalet için “antik formül” bakış açısına uygun olarak, toplumda geçerli ahlaki prensipler ya da standartlara⁹ uygun biçimde iyi ve kötünün, ceza ve ödülün, iş ve imtiyazların dağıtılması; pay edilmesi ve paydan kesilmesi (*distribution* ve *retribution*) tanımı yapılabilir, fakat bu tanım yetersizdir. Toplumdaki dağıtım işlemleri tek başına ahlaki ilkelere dayandırılmayacak kadar karmaşıktır. Frankena (1962) çalışmasında ahlaki olanlardan uzaklaşmaya çalışmaktadır; bireylerin ahlaki olarak hakkı olduğunu iddia ettiğine karşılık toplumsal adaletin tek başına ahlaki değerler olan cömertlik veya fedakârlık (*generosity*), ihsan veya hayır yapma (*beneficence*) üzerinden sağlanması mümkün değildir. Bu yüzden tartışmayı ahlaki ilkelerden hak türeten görüşlere ve son aşamada toplumu adil kılan –diğer bir deyişle toplumsal adalete özgü– adalet ilkelerine doğru sınırlandırmaktadır. Öyle ki, hak türeten görüşler de tek başına toplumsal adaleti sağlayamaz; zira her hak adil olmayabilir (Frankena, 1962).

“Adalet türeten görüşler hak türeten görüşlerin yalnızca tek bir türüdür ve en azından teorik olarak, bir tür görüş diğer türden görüşü geçersiz kılabilir. Özellikle, adalet

⁹ “Ahlaki prensipler” çevirisi *moral principles* ifadesinin karşılığıdır; yazar bunu kimi yerlerde *moral standards* olarak da anmaktadır. *Moral* kelimesi Türkçede “manevi” ya da “erdemli” anlamlarına gelebilmektedir; ancak bunlar yazarın belirtmek istediğini karşılamamaktadır. Ayrıca yazar *ethical principles* olarak tanımladıklarını bilinçli biçimde *moral* olanlardan ayırmıştır. Türkçede her ikisinin karşılığı aynı gibi görünmektedir; karışıklık olmaması için Frankena (1962) için *ethical* olanlar metne “etik” olarak alınmıştır.

türeten bir görüş, adalet kapsamında olmayan başka bir hak türeten görüş tarafından geçersiz kılınabilir.” (Frankena, 1962, s. 5)

Aristoteles’in dağıtıcı adalet fikri günümüzde sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi için tasarlanmış ilkeleri barındırmaktadır (Buchanan & Mathieu, 1986). Dağıtıcı adalet, toplumdaki ilişkilerin ahlaki bakışa indirgenemeyecek karmaşıklığı ve sosyal ve ekonomik tüm ilişki biçimlerinde ortaya konan farklı ürünlerin dağıtımına konu olması niteliğiyle düşünülmelidir.

Adalet dağıtım temelindeki ayırımın yanı sıra karşılaştırmalı (*comparative*) ve karşılaştırmalı olmayan (*noncomparative*) olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bu ayırım yine Aristoteles’e dayandırılmakta ve basit ifadesiyle kişinin hak ettiği (a *man/woman's due*)¹⁰ belirlenmesinde izlenmesi gereken iki tür adaleti tanımlamaktadır. Karşılaştırmalı adalet bireyler arasında “karşılaştırmalı bölüşümü” içererek (Frankena, 1962) bir diğerinin neyi hak ettiğine tabidir; karşılaştırmalı olmayan adalet ise diğerlerine değil, kesin ve “tarafsız standartlara” bağlı olarak (Buchanan & Mathieu, 1986) bir kişinin neyi hak ettiğini belirlemektedir. Örneğin herkesin mahkemede adil ve eşit olarak yargılanma hakkına sahip olması ilkeseldir ve karşılaştırmalı olmayan adaletin ürünüdür. Karşılaştırmalı adalet ise örneğin aynı koşullar altındaki iki kişi arasında bir malın paylaşılması sırasında başvurulabilir; burada önemli olan, sosyal adalet ve ilişkili olduğu dağıtıcı adaletin asıl ilgilendiği konu olarak, “toplumun aynı haklara [*entitlement*] sahip çok sayıda üyesi arasında sınırlı miktardaki nitelik ve malın nasıl paylaşılacağı”dır (Buchanan & Mathieu, 1986). Aynı yönde Frankena (1962) “bir toplumun adil olup olmadığını o toplumun çok sayıdaki üyesinin hak ettiğini almasının belirlediğini” ifade ederken tartışmayı asıl sorun olarak gördüğü toplumda neyin hak edildiği ya da bireylerin neye layık görüldüğü konusuna taşımaktadır.

Karşılaştırmalı bölüşümün temelini oluşturan Aristoteles’in “benzer durumlara benzer biçimde davranmak” şeklindeki orantılılık fikri, bizi adaletin “*prima facie*”¹¹ ilkesi olan “eşitlik” ilkesine taşımaktadır (Frankena, 1962). Ancak eşitlik ilkesi tek başına yetersiz

¹⁰ *due* (a *man/woman's due*): İngilizce kaynaklarda “antik formüllerden” yola çıkarak kullanılan bu ifade, burada “hak edilen” ya da “kişinin hak ettiği (şey)” olarak Türkçeye çevrilmiştir. “Alacak”, “borç”, “ödenmesi gereken” gibi tek yönlü negatif anlamlara da gelebilmektedir; ancak “hak edilen (şey)” *distribution* ve *retribution* sözcüklerine aktarıldığı üzere çift yönlü anlama sahiptir.

¹¹ *prima facie*: Lat. İlk bakışta görünen.

kalmaktadır. Frankena'ya (1962) göre benzer durumlara benzer biçimde davranıp farklı olanlara farklı biçimde davranmak ancak ilkesel bir başlangıç noktası oluşturabilir; zira bu farklılıklar örneğin soy ya da ten rengine dayalı olabilir. Öte yandan toplumdaki bireylerin kapasiteleri, ihtiyaçları ya da yaraşır oldukları liyakate (*merit*) sunabildikleri katkı türlü gerekçelerle farklılaşmaktadır. Frankena (1962) buna göre Aristoteles'in fikirlerini geliştirerek "Adalet, hak türeten görüşlerin gerektirdiği yönde 'eşitsiz' davranılması gereken durumlar hariç, kişilere eşit davranmaktır" kabulünü sunmakta ve burada hak türeten görüşlerin tek başına ahlaki olan prensiplere göre değil, adalet prensiplerine göre belirlendiğinin altını çizmektedir. Bu kabule göre hakları tanımlayan ve bir toplumu adil kılan adalet ilkeleri, tekil haliyle eşitlik ilkesinin üstündedir. Bunu destekleyen biçimde, eşitlikten ne anlaşıldığının değişen kapsamı bağlamında Harvey (1992), eşitlikçi (*egalitarian*) görüşe ait olan "eşit olmayanlara eşit [eşitlermiş gibi] davranmaktan daha eşitsiz bir şey yoktur" fikrini sunmakta ve bu fikrin fırsat eşitliği (*equality of opportunity*) öğretileriyle ilişkisini kurmaktadır.

Sosyal adaletin hangi yaklaşım bağlamında ele alındığı önemlidir; zira her yaklaşım belli ilkeleri diğerlerinden daha öne çıkarmaktadır. Frankena (1962) sosyal adaleti ahlaki, etik, insani ve bunlara ek olarak "iyi toplum" görüşüne dayalı bağlamlarıyla ele almakta; liberal, sosyalist, eşitlikçi (*egalitarian*), yararcı (*utilitarian*), liberter (*libertarian*), liyakatçi (*meritarian*) yaklaşımlar eşliğinde konunun ilkesel niteliklerini tartışmaktadır. Burada bu felsefi yaklaşımların her biri tek tek tartışılmayacaktır; ancak adaletin ilkesel kapsamının bu yaklaşımların türetilmesine nasıl imkân tanıdığına değinilebilir.

Aristoteles'in "benzer durumlara benzer biçimde davranmak" ilkesi sosyal adaletin temel "biçimsel" (*formal*) ilkesidir; ancak bu ilke kendisinin nasıl uygulamaya koyulacağını anlatmamaktadır; buna karşın dağıtıcı adaletin "gerekli" (*material*) ilkeleri dağıtımın niteliklerini ortaya koymaktadır (Buchanan & Mathieu, 1986). Bu gerekli ilkeler örneğin "eşitlik, ihtiyaç, yetenek, çaba, üretkenlik, kamu yararı (*public utility*) ile arz ve talep" olarak sıralanabilir (Rescher, 1972'den aktaran, Buchanan & Mathieu, 1986).

"... Toplamlar bu ilkeleri içeriklerine bağlı olarak farklı biçimlerde işleme koymaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, örneğin oyları eşitlik, refah harcamalarını ihtiyaç, işleri yetenek, geliri çaba ve üretkenlik, lüks ürünleri arz ve talep temelinde (en azından bu yönde girişimlerde bulunarak) ve vergi yüklerini toplumsal yarar [*social utility*] temelinde (en azından kısmi olarak) dağıtmaktadır. Elbette başka gerekli ilkeler de

işleme konmuştur. Geçmişte fayda ve yükler [*benefits and burdens*] genellikle aile statüsü, ten rengi ve cinsiyete dayalı olarak dağıtılmıştır –günümüzde bunları konu dışı görmekteyiz.” (Buchanan & Mathieu, 1986, s. 20)

Dağıtıcı adaletin gerekli ilkeleri için tekil bir değerler ölçütü yoktur; ancak Buchanan ve Mathieu’ya (1986) göre bir değerler ölçütü olmadan adaletin uygulanması için hangi niteliklerin öne çıkarılacağı bilinemez. Bu gerekli ilkeler insani ihtiyaç ve kapasiteye, “iyi toplum” yaklaşımına ve toplumu belli hedeflere taşıması istenen belirlemelere dair farklı kavrayışları içine alabilmektedir. Dağıtıcı adalet yaklaşımının temel yapı taşları olan bu ilkeler toplumdaki fayda ve yükleri, bunların hangi ağırlıkta ele alınacaklarını ve gerektirdikleri toplumsal düzenlemeleri tanımlamaktadır. Yararcılık¹² (*utilitarianism*), Rawls’un “hakkaniyet olarak adalet teorisi” (*theory of justice as fairness*) ve Nozick’in liberter teorisi (*libertarian theory*)¹³ öne çıkan yaklaşımlardır (Buchanan & Mathieu, 1986).

Dağıtıcı adaletin öne çıkan teorilerinden yararcılık, sadece adalet konusunu ele almamaktadır; adaleti de içine alan bir ahlak teorisidir. Yararcılığın eylem (*act*) ve kural (*rule*) düzeylerinde ayrılan –ve aynı zamanda örtüşen– içeriği, bir eylemin ancak yararı artırabiliyorsa haklı olabileceği, öte yandan bu haklı eylemlerin ancak genel rızaya uygun olarak yararı artıran haklı kurallara bağlı olarak gerçekleştirilebileceği şeklinde özetlenebilir. Bahsedilen kural düzeyi toplumdaki kurumsal sistemin bütünsel olarak yarara hizmet etmesiyle ilgili olmaktadır. Yarar zevk, tatmin, mutluluk, tercihlerin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmakta ve bir toplum için ortalama yarara bireylerin elde ettiği yararlar toplamının birey sayısına bölünmesiyle ulaşılabileceği düşünülmektedir (Buchanan & Mathieu, 1986). Yararcılık Frankena’nın (1962) belirttiği üzere “anlaşılmaz” görünmektedir. Yararcılık teknik, epistemik ve ahlaki temellerde eleştirilmiştir; teknik eleştiriler ortak bir ölçüm biriminin olamayacağı ve bireyler arasında karşılaştırma yapılamayacağı, epistemik eleştiriler yararı her tanımlı durum için ayrı ayrı toplumun çok sayıda üyesi için ölçmenin imkânsızlığı üzerinedir. Ahlaki eleştirilerse toplumsal adaleti basit gören yararcı bakışın eşitlikçi hak ve

¹² *Utilitarianism* Türkçeye faydacılık olarak da geçmiştir; bu konuda uzlaşa yoktur. Aynı karşılıkla anılan pragmatizmle (*pragmatism*) paralel birçok noktayı barındırsa da ikisi birbirinden farklı konulardır. Bu çalışmada daha çok kamu yararı kavramıyla birlikte ele alınacağından Türkçeye yararcılık olarak alınmıştır.

¹³ Robert Nozick 1974 tarihli *Anarchy, State, and Utopia* (Anarşi, Devlet ve Ütopya) adlı çalışmasında John Rawls’un 1971 tarihli *A Theory of Justice* (Bir Adalet Teorisi) çalışmasının “sonuççu olmayan” yönlerine eleştiriler getirerek devlete bireysel haklar lehine sınırlandırmalar getirmiştir (Mack, 2015).

özgürlükler konusunda ciddi bir temeli bulunmamasına yöneliktir. Örneğin belli bir azınlığın kendi yararlarını maksimize etmek üzere genelin yararına el koymaları durumuna yararcılık bir çözüm sunmamıştır (Buchanan & Mathieu, 1986). Yararcılığa yöneltile eleştirilerin bu çalışmayı ilgilendiren kısmı Buchanan ve Mathieu'nun (1986) "ahlaki eleştiriler" olarak andıklarıdır. Bu yöndeki eleştirilere önemli katkılar sunan Rawls'un (1971) önerileri sosyal adaletin kapsamını hem ekonomik hem de teoriye kendi katkısı olan "farklılık prensibi" (*the difference principle*) ile demokratik haklar ve çoğulculuk bağlamlarına taşımaktadır.

"Modern ahlak felsefesinin büyük bir bölümünde baskın sistematik teori, yararcılığın bir türü olmuştur. ... Zaman zaman büyük yararcılar Hume ve Adam Smith, Bentham ve Mill'in öncül sosyal ve iktisadi teorisyenler olduğunu ve geliştirdikleri ahlaki doktrinin sorgulamalarını genişletme ihtiyacını karşılamak ve daha kapsayıcı bir şemaya oturtmak amacıyla tasarlandığını unutmaktayız. Onları eleştirenler ..., inanıyorum ki, üzerinde çalışılabilir ve sistematik bir karşı ahlaki görüş oluşturmada başarısız oldular. ... Yapmaya giriştiğim şey Locke, Rousseau ve Kant tarafından temsil edilen geleneksel sosyal sözleşme teorisinin soyutlamasının genelleştirilmesi ve daha üst seviyeye taşınmasıdır. Böylece çoğunlukla kaçınılmaz olduğu düşünüldükten yapılan açıktan karşı çıkışlara daha fazla gerek duyulmayacak şekilde teorisinin geliştirileceğini ummaktayım." (Rawls, 1971, s. vii)

Geleneğin baskın yararcı tarafını tartışarak alternatif bir sistematik adalet anlatımı oluşturmak amacını taşıyan Rawls (1971) "demokratik bir topluma uygun ahlaki temelleri" karşılayacak teorik çerçeveye şekil vermiştir. Rawls (1971) çalışmasının Adaletin İlkeleri başlıklı bölümünde ilkeleri kurumlara ve bireylere uygulanabilirliği açısından birbirinden kesin olarak ayırmaktadır. Ona göre bireylere uygulanabilir olanlar eylemlerin gerçekleştiği özgün koşullara göre farklılaşabilir; kurumsal olanlar ise sosyal sözleşme görüşünün doğal koşulu olarak kamuyu ilgilendirir ve belli bir yer ve zamanda, belli kurallar sistemine bağlı olarak genel geçerdir. Buna göre kurumlara uygulanabilir olan iki temel ilke bulunmaktadır; Rawls (1971) bunlardan ikincisini "farklılık prensibi" (*the difference principle*) olarak adlandırmaktadır.

"Birincisi: Her insan, diğerleriyle benzer biçimde, gereken en geniş anlamıyla temel özgürlüklere eşit olarak ulaşma hakkına sahiptir.
İkincisi: Sosyal ve ekonomik eşitsizlikler şu yönlerde ele alınarak düzenlenmelidir ki; (a) hem makul bir biçimde herkesin yararına (*everyone's advantage*) olsunlar (b) hem de herkesin erişimine açık (*open to all*) biçimde pozisyon ve görevlere (*positions and offices*) eklemlenebilsinler." (Rawls, 1971, s. 69)

Rawls (1971) farklılık prensibini tartışmanın ilerleyen kısımlarında "en az avantaja sahip olanların en yüksek yararı elde etmesi" yönünde geliştirmektedir.

"Sosyal ve ekonomik eşitsizlikler şu yönlerde ele alınarak düzenlenmelidir ki; (a) hem en az avantaja sahip olanlar en yüksek yararı elde etsinler (b) hem de adil fırsat eşitliği koşulları altında herkesin erişimine açık biçimde görev ve pozisyonlara eklemlenebilsinler." (Rawls, 1971, s. 83)

Rawls (1971) “herkesin avantajı” ve “herkesin erişimine açık” ifadelerini önemle ele almakta; hatta tartışmasının bir bölümünü buna ayırmaktadır. Rawls (1971) sosyal adaleti ahlak felsefesindeki köklerinden sistemli yeni bir adalet yaklaşımına taşımıştır. Çalışmasında toplumdaki dezavantajlı kesimlerin bu yaklaşım çerçevesinde korunması düşüncesi öne çıkmaktadır.

Harvey (2003) *Social Justice and the City* (Sosyal Adalet ve Şehir) başlıklı çalışmasında kentsel problemleri Rawls’un (1971) liberal perspektifinden açılımlarla ele alma amacını taşımaktadır¹⁴. Harvey (2003) sosyal adalet tartışmalarının “insan pratiklerine” ve bu bağlamda kavramsallaştırdığı “ilişkisel mekâna” taşınması ihtiyacını ortaya koymaktadır.

“Başlangıçta sosyal adalet sorularına, sanki sosyal ve ahlaki felsefe mutlak etik ilkelerin, ahlak yasalarının tüm gücüyle ortaya konabileceği bir araştırma alanıymış gibi yaklaşılmıştır. Bu ilkelerin, bir kere ortaya konduktan sonra, olayların kentsel bağlamda değerlendirilmesinde kullanılabileceği varsayılıyor.” (Harvey, 2003, s. 19)

Bu bağlamda Harvey (2003) mekân ve sosyal adalet birlikteliği için “felsefi soruların felsefi yanıtları olamaz” kabulünü sunmakta ve sosyal adaleti “ebedi adalet ve ahlak sorunu” olarak gördüğünü belirttiği noktadan toplumsal süreçlerin içine taşıdığını ifade etmektedir. Harvey (2003) mekânla ilgili olanı tartışırken adaletin felsefi ve ahlaki bağlamından uzaklaşma taraftarıdır; ona göre aksi halde somut çözümlere yönelik bir tartışmayı olgunlaştırmak mümkün olmayacaktır.

Harvey (1992; 1997; 2003) adalet teorileri içerisinde mekânın ekonomi politik karakterine uygun bağlamları ele almakta ve konuyu dağıtıcı adaletin bu yöndeki niteliklerine taşımaktadır. Harvey (1992) kendi başlıklarıyla şu adalet teorilerini masaya yatırmıştır: Eşitlikçi (*egalitarian*) görüşler, pozitif hukuktaki adalet teorileri, yararçı (*utilitarian*) görüşler, sosyal sözleşme (*social contract*) teorisi ve asli haklar (*natural rights*) görüşleri, sezgicilerin (*intuitionists*) görüşleri ve son olarak göreceli yoksunluk (*relative deprivation*) teorisi. Harvey’nin (1992) bu ayrımlaşan adalet teorileri içinde “hangisinin daha adil olduğunu” bulma çabasında elde ettiği çıkarımlar şu şekilde özetlenebilir: İlk çıkarım adaletle ilişkin söylemler oluşturulurken kullanılan dilin ve bizzat sözü söyleyen kişinin toplumsal, deneyimsel ve algısal dünyasının

¹⁴ Connolly ve Steil’e (2009) göre bu girişim tatmin edici yanıtlar elde edemediğinden başarısızlıkla sonuçlanarak Harvey (2003) çalışmasında belli bir noktadan sonra Marksist politik ekonomi analizlerine “geri dönmüştür”.

önemi üzerinedir¹⁵. Harvey'e (1992) göre "Adaletin evrensel bir anlamı yoktur; fakat bir anlamlar ailesi bütünüdür". İkinci çıkarım farklı adalet söylemleri arasındaki göreliliği kabul etmek, ancak bunu yaparken söz konusu söylemlerin mutlaka "toplumsal iktidarın yansıması" olduğunu bilmenin gerekliliğidir. Bu düşünceye göre adalet fikrinin, yöneten sınıfların iktidarıyla şekillenen hegemonik söylem biçimlerine karşıt konumlandırılması gerekmektedir (Harvey, 1992).

Friedrich Engels konut sorunları için önerilen Proudhoncu¹⁶ ve burjuva çözümleri eleştirdiği 1872 tarihli Konut Sorunu adlı çalışmasında¹⁷ ekonomik ilişkiler bağlamında ele alınması şart olan konulara getirilen tutarsız ve yetersiz gördüğü adalet yorumlamalarına sert bir eleştiri getirmektedir.

"... insanlar ... yasal sistemlerinin kendi ekonomik yaşam koşullarından geldiğini unutmaktadır ... Neyin doğal hak olarak tayin ediliş ve neyin edilmediğini ölçmek için kullanılan birim, bizzat hukukun en soyut ifadesi olan adalettir. ... hukukçular ve bir eleştiri getirirmeden onların sözüne güvenenler için hukukun gelişmesi, ... insani koşulların adalet, sonsuz adalet idealine daha da yaklaştırılması için çaba göstermekten başka bir şey değildir. Bu adalet ise mevcut ekonomik ilişkilerin kimi zaman konservatif, kimi zaman devrimci açıdan ideoloji haline getirilmiş, yüceltilmiş ifadesinden başka bir şey değildir. ... sonsuz adalet düşüncesi, sadece zaman ve yere göre değil, kişilere göre de değişmekte ve ... 'herkes başka bir şey anlıyor' denilen yere ait olmaktadır. Günlük hayatta ilişkilerin basitliği söz konusu edildiğinde, doğru, yanlış, adalet, adalet mefhumu gibi kavramlar, toplumsal konulara ilişkin olarak bile yanlış anlama olmaksızın kullanılmakta, gördüğümüz üzere ekonomik ilişkilerin herhangi bir bilimsel incelemesinde ortaya çıkabilecek umutsuz karışıklığı ortaya çıkarmaktadır. Doğrusu bu karışıklık modern kimyada filojiston kuramı¹⁸ terminolojisi korunmuş olsaydı ortaya çıkacak karışıklıkla aynıdır." (URL-28)

Engels'in buradaki fikirlerini Harvey (1992) de kabul etmekte, hatta kendi –iki çıkarımına dair– teorik pozisyonunun "açık ifadesi" saymaktadır. Frankena (1962) da yararcı görüşün "toplum genelinde olabilecek en yüksek miktarda 'iyi'nin 'kötü' üzerinde sağlanması" söylemini anlaşılabilir ve temelsiz bularak eleştirmektedir¹⁹.

¹⁵ Harvey (1992) burada Ludwig Wittgenstein'in "dil oyunu" (*language-game*) kavramından faydalanmaktadır.

¹⁶ Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) yılları arasında yaşamış anarşist kuramcıdır.

¹⁷ Eserden burada yer verilen alıntılar URL-28 adresindeki 1887 tarihli kendi önsözüyle düzenlenmiş Almanca ikinci baskısının İngilizce çevirisinden Türkçeye çevrilmiştir.

¹⁸ Geçerliliğini yitirmiş filojiston kuramına göre, tahta gibi yanabilen maddeler henüz yanmadan önce küllerden ve bunları bir arada tutan filojiston maddesinden oluşmaktadır. Yanma işlemi bu filojistonu serbest bıraktığından geride kül ya da kalıntılar kalır (URL-38).

¹⁹ Frankena (1962) klasik yararcılığın önemli savunucularından John Stuart Mill'in (1806-1873) ünlü çalışması *Utilitarianism*'de (1863) yer alan adalet görüşünün eksik yönlerini tartışarak öneriler sunmaktadır.

Özetle sosyal adalet, söylemin oluşturulma biçimiyle doğrudan ilişkilidir. Sosyal adalet söyleminin zamana, yere, kişilere, kişilerin kullandığı dile göre ya da toplumsal iktidardaki pozisyonun ifadesine göre değişkenliği göz ardı edilemez. Temelinde ahlaki kavramlar olan adalet tartışmaları ise görelî yaklaşımlar sunmaktadır. Sosyal adalet sırf kişiler için “iyi” ya da “kötü” olanlar üzerinden ele alınarak genelgeçer bir kavrayışa dönüştürülemez. Engels ve Harvey (1992) konuyu bu bağlamda toplumsal adaleti betimleyen ekonomik ilişkilerin bu temele açıklık getirecek bir kavrayışla ele alınması zorunluluğuna taşımaktadır. Böylece Harvey (2003) toplumsal iş bölümünü, üretim ve dağıtım ilişkilerinin düzenlenmesini merkeze koyarak sosyal adaletin bir tanımını yapmaktadır.

“Sosyal adalet kavramı, içine ‘iyi toplum’ görüşümüzü koyacağımız bir kavram değildir, daha kısıtlı bir kavramdır. Adalet esas itibarıyla, çatışan talepleri çözmek için bir ilke (ya da ilkeler kümesi) olarak düşünülebilir. Bu çatışmalar değişik şekillerde oluşabilir. Sosyal adalet, bireysel ilerleme arayışında toplumsal iş birliği yapma ihtiyacından doğan çatışmalar için adil ilkelerin uygulanmasıdır. İş bölümü yoluyla üretimi artırmak mümkündür: Bu durumda ortaya çıkan soru, üretimin meyvelerinin sürece katılanlar arasında nasıl dağıtılacağıdır. Bu yüzden sosyal adalet ilkesi, ortak iş yapılması sürecinden doğan yararların dağıtımında ve yüklerin tahsisinde uygulanır. Aynı zamanda üretim ve dağıtım faaliyetleriyle ilgili toplumsal ve kurumsal düzenlemeleri de kapsar. Dolayısıyla gücün ve karar verme yetkisinin konumu, etkinin dağılımı, sosyal statü ihsanı, faaliyetleri düzenleyecek ve denetleyecek kurumlar ve benzerleriyle de ilgilenecek şekilde genişletilebilir. Bununla birlikte, bütün bu durumlarda asıl mesele hem bireylere, gruplara, örgütlere ve bölgelere uygulanan dağıtım, hem de bu dağıtımın sağlanmasına yarayan mekanizmaları değerlendirmemize yardımcı olacak bir ilke arayışımızdır. Kısacası aradığımız, adil yollarla sağlanan adil bir dağıtımın şartnamesidir.” (Harvey, 2003, s. 94)

Harvey’nin (2003) bu tanımı sosyal adaletin içeriğindeki “iyi toplum” görüşünü sınırlandırmaktadır. Bu sınırlandırma, Frankena’nın (1962) “ideal toplumu” tanımlama arayışının yerine “adil toplumu” koymak yönündeki sınırlandırma çabasıyla benzeşmektedir. Frankena (1962) “sosyal adalet ideal bir toplumun tek niteliği olamaz” diyerek tartışmanın ilerleyen aşamalarında “adil bir toplumun bireylerin yaşamının iyiliği ile zorunlu olarak alakadar olması” fikrini sunmaktadır. Yine de Frankena’nın (1962) çalışmasının ilkesel kabulleri bu noktadan sonra doyurucu gelmemektedir; zira adil toplumu tanımlama noktasında bahsettiği “minimum yaşam, eğitim ve güvenlik standartlarının sağlanması”nın ötesinde yeni bir ilkesel açılım

düzeyine ihtiyaç vardır. Buna katkı sunacak biçimde²⁰ Harvey (2003) “adil yollarla sağlanan adil dağıtım” konseptini sosyal adalet ilkesinin iskeleti olarak görmektedir.

Dağıtıcı adalet konusunu merkeze aldığımız takdirde, tartışmayı daha sınırlı bir alana taşımak üzere “Dağıttığımız nedir?” sorusu önemlidir. Örneğin Aalberg (2003) dağıtılan şeyleri “gelir” (*income*) ve “refah” (*welfare*) ile sınırlandırmaktadır. Harvey (2003) ise bu soruya yarar kavramına tanımlı bir kabulle sınırlama getirerek “gelir” cevabını vermektedir.

“Toplumsal iş birliğinden elde edilecek yararları dağıttığımızı söylemek kolaydır, ama bu yararların ne olduğunu belirlemek, özellikle bireysel tercihlere ve değerlere bağlı olduklarında, çok daha zordur.” (Harvey, 2003, s. 95)

Harvey (2003) ayrıca “Kimler ya da neler arasında dağıtıyoruz?” sorusunu sorarak, bu soruya “birey” cevabını vermekte ve bireysel adaletle “bölgesel analiz düzeyindeki dağıtım” konseptiyle ulaşacağını belirtmektedir. Harvey (2003) sosyal adaletin ilkesel analizinde adil dağıtım için sekiz ilke sıralamaktadır: “Temel eşitlik, hizmetlerin arz ve talebe göre değerlendirilmesi, ihtiyaç, kalıtsal haklar, liyakat, ortak yarara katkı, gerçek üretken katkı, çaba ve özveri”. Bu ilkelerden özellikle üçünü; sırasıyla ihtiyaç, ortak yarara katkı ve liyakati; kapsamlı olmaları bakımından öne çıkarmakta ve tartışmayı bu ilkeler üzerinden coğrafi yöne ve “bölgesel dağıtımçı adalet” düşüncesine taşımaktadır.

Sosyal adalet teorisinin kapsamını genel olarak ortaya koyduktan sonra gelinen noktada özetle şu çıkarımlara ulaşılabilmektedir:

- Dağıtıcı adalet teorik alanı sosyal adalet teorisinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. “Dağıtım” konusunun sosyal adaletin temel meselesi olduğunu söylemek mümkündür.
- Dağıtıcı adalet yaklaşımlarının “gerekli ilkeler” oluşturma eğilimiyle birlikte sosyal adalet çalışmaları baskın bir biçimde ilkeleştirme kaygısı taşımaktadır.
- Bir değerler ölçütü olmadan adaletin uygulanması için hangi niteliklerin öne çıkarılacağı bilinemez (Buchanan & Mathieu, 1986).

²⁰ Bu noktada sadece Harvey’nin çalışmalarının değil, bir bütün olarak mekânsal adalet yaklaşımlarının ve adil kent düşüncesinin adalet konusunda bireylerin iyiliğinin ötesinde açılımlar sunma amacını taşıdığı söylenebilir.

- Sosyal adalet söylemin oluşturulma biçimiyle doğrudan ilişkilidir. Adalet yaklaşımlarını farklılaştıran söylemler toplumsal iktidarla ilişkilidir (Harvey, 1992).
- Toplumdaki dağıtım işlemleri karmaşıktır, tek başına ahlaki değerlerle ele alınamaz (Frankena, 1962).
- Her hak toplumsal bağlamda adil olmadığından sosyal adalet hak türeten görüşlerin üzerinde olmalıdır (Frankena, 1962).
- Yararcılık teoride baskın bir dağıtıcı adalet teorisidir; ancak ahlak teorisi görünümündedir. Yararcılığa kapsamlı bir eleştiri getiren Rawls (1971) “en az avantaja sahip olanların en yüksek yararı elde etmesi” yönündeki “farklılık prensibi”ni geliştirmiştir. Burada toplumdaki dezavantajlı kesimlerin bu yaklaşım çerçevesinde korunması düşüncesi öne çıkmaktadır.

Bu çıkarımlara ek olarak dağıtıcı adalet fikrinin günümüzde sosyal ve ekonomik adaletsizlikleri gidermek üzere teorik tartışmalara konu olması önemlidir. Toplumdaki ilişkilerin ahlaki bakışa indirgenemeyecek karmaşıklığıyla birlikte sosyal ve ekonomik tüm ilişki biçimlerinde ortaya konan farklı ürünler sosyal adalet ilgisindeki dağıtımına konu olmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı olarak ele alınacak sosyal dışlanma ve bunun mekâna yansımaları dağıtıcı adalet teorisinin güncel kapsamından yola çıkarak bu geniş anlamıyla dağıtımın ürünü olarak görülmelidir.

2.2. SOSYAL ADALET TEORİSİ İLGİSİNDEKİ KAVRAMSAL BAĞLAMLAR

Çalışmanın bu alt bölümünde, tartışmayı daha sonraki mekânsal adalet, planlama ve sosyal konut bağlamlarına taşımadan önce, tartışma alanının kavramsal bağlamlar arasındaki konumunu kavrayabilmek üzere sosyal adaletin ilişkili olduğu kavramlara ve genel olarak hangi konularla birlikte ele alındığına bakılacaktır. Burada alt başlıkların çeşitliliği sosyal adaletin planlamayla ilişkisinin ahlaki bağlamlarla sınırlı olamayacağına dair bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Bu genel bakışa ek olarak daha sonra, çalışmanın mekânsal adalet ve planlama bölümünde, sosyal adalet yaklaşımları planlamanın değişen içeriğiyle ilişkilendirilerek detaylandırılacaktır.

Sosyal adalet sosyal bilimlerin farklı başlıkları altında, çoğunlukla iç içe geçen konular dâhilinde ele alınmaktadır. Sosyal bilimlerde adaleti felsefe, ekonomi, siyaset bilimi, sosyoloji, psikoloji, antropoloji ve kamu politikası alanlarında, her biri için farklılaşan

içerikte tartışmak mümkündür (Cohen, 1986). Alt başlıklardan öne çıkanları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

- Ekonomik eşitsizlikler ve gelir dağılımı (*income distribution*) (Sen, 2000) veya küresel ekonomide gelir adaleti (UN, 2006);
- Doğal kaynakların kullanımı; örneğin su kaynakları (Tisdell, 2003); iklim değişikliği (Thomas & Twyman, 2005); çevresel sürdürülebilirlik ve nesiller arası adalet (*intergenerational justice*) (Barry, 1997; Dobson, 1999);
- Cinsiyet (Fraser, 1996; Nussbaum, 1999);
- İnsan hakları (Caney, 2005); yaşlılık, engellilik (Danermark & Gellerstedt, 2004); “ırk”, etnisite (Shelby, 2004);
- Sağlık (Beauchamp, 1976), eğitim (Ayers, Quinn, & Stovall, 2009; Vincent, 2003);
- Örgütsel adalet (*organizational justice*) ve istihdam (Greenberg, 1990); dezavantajlı gruplar lehine istihdam hakçılığı (*employment equity*) (Agocs, 2002; Jain, Horwitz, & Wilkin, 2012; Perrons, 2009).

Bu konuların yanı sıra mekânsal adalet (*spatial justice*) ve adil kent (*just city*) kavramlarıyla planlama teorisi içinde adaletin yerini belirginleştiren önemli bir tartışma alanıdır (Fainstein, 2000; 2005; 2009; Marcuse, ve diğerleri, 2009)²¹.

Alt başlıklar sosyal adaletle birlikte ele alınırken iç içe geçmektedir; buna örnek olarak kadın istihdamında hakçılığı ele alan Perrons (2009); eleştirel ırk teorisi, feminizm ve engelliliği sosyal adalet ve bireysel kimlikle bir arada ele alan Asch (2001) ya da sosyal adalette kapasite yaklaşımıyla (*capability approach*) birlikte engellilik ve eğitimi bir arada ele alan Terzi (2005) verilebilir.

Fraser’a (1996) göre sosyal adalet için iki temel tartışma alanı bulunmaktadır. Bunlardan ilki refah, kaynak, gelir ve yüklerin daha adil biçimde dağıtımını kapsayan iktisadi savlar alanı, diğeryse insani değerleri (*human values*) içine alan tanınma siyasetidir (*politics of recognition*)²². Fraser (1996) “tanınma” (*recognition*) kavramı

²¹ Çalışmanın Mekânsal Adalet başlıklı bölümünde bu konu daha detaylı olarak ele alınacaktır.

²² Burada “tanınma” (*recognition*) sözcüğü kişinin toplumda hakkı olana atfen kabul görmesi, hakkıyla birlikte tanınması, onaylanması anlamıyla düşünülmelidir. Kavram genel olarak toplumsal kimlik alanını (cinsiyete dayalı, cinsel, etnik, vb.) ilgilendirmektedir. *Redistribution* ise dağıtımın adil olmak üzere

etrafındaki savların “yeniden dağıtım” (*redistribution*) kavramını merkeze alanlara karşı üstünlük kurma eğiliminde olduğunu belirtmekte ve esasen bu iki alanın her açıdan birbiriyle örtüşmekte olduğunu savunmaktadır. Fraser (1996) çalışmasında komünizmin “sona erdiği”, serbest pazar fikrinin aniden yükseldiği ve kimlik siyasetinin yükselişe geçtiği bir dönemde, bir önceki dönemin “eşitlikçi yeniden dağıtım” (*egalitarian redistribution*) savlarını geri çağırmaktadır. Buna göre sosyal adalet çalışmalarında yeniden dağıtım (*redistribution*) ve tanınma (*recognition*) birbirinin “antitezi” olmamalı; toplumsal eşitsizliği aşmak üzere kimliğin yanında toplumsal ekonomik yapı ve sınıf aynı önem derecesinde ele alınmalıdır. Fraser’ın (1996) savunusu çift yönlüdür; dolayısıyla sosyal konut konusu için de geçerli olacaktır. Zira iktisadi bakımdan daha fazla önceliğe sahip gibi görünen sosyal konutun ilgisindeki toplumsal dezavantajlılık salt iktisadi temelli olmamalı, aynı zamanda dezavantajlı olma durumunu besleyen tüm olgu ve durumları içerecek biçimde kimlik ve kültürü de içine almalıdır.

Sosyal adalet teorisinde “kimin neyi elde etmesi gerektiği” arayışı içinde temel dağıtım problemleri diyebileceğimiz “neyi, kime, nasıl” soruları karşımıza çıkmakta ve buradan hareketle hakça olup olmama durumu tartışılmaktadır. Buna göre hakçalık adil dağıtımın –ya da bölüşümün– konusu olarak, sosyal adalet teorisindeki önemli yerini almıştır. Hakçalığı sosyal değişim teorisi (*social exchange theory*) içerisinde (Cook & Hegtvedt, 1983); sosyal psikolojide örneğin duygusal yakın ilişkilerde kişilerin hak ettiklerini elde etmek istemeleri konusunda (Hatfield & Rapson, 2011) ya da küresel ekonomik büyümede muhtemel krizlere karşı hakça politikaların geliştirilmesi yönüyle²³ tartışmak mümkündür. Sosyal psikoloji alanında çalışan Jost ve Kay (2010) hakçalık teorisi (*equity theory*) için “Sosyal adaletin hiçbir teorisi ampirik çalışma üzerinde ondan daha etkili olmamıştır,” demektedir. Hakçalık kavramı nicel analiz içeren çalışmalar için kolaylaştırıcı olmaktadır. Özetle hakçalığın tartışma alanı sosyal psikoloji, sosyoloji, ekonomi, finans, hukuk alanlarına yayılmakta; özel olarak istihdam, sağlık, eğitim hakçalığı ve nesiller arası hakçalık konularında ele

yeniden ele alınması bağlamındaki yeniden dağıtım anlamıyla kullanılmaktadır. Kimi Türkçe kaynaklarda *redistribution* “yeniden bölüşüm” olarak metne alınmıştır (ör. Ersoy, 2007).

²³ Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) *Studies on Growth with Equity* başlığı altında Mart 2011-Temmuz 2015 arasında yayımlanmış bir dizi yayını bulunmaktadır. Bu yayınlarda Almanya, Avro Bölgesi (*Eurozone*), Bangladeş, Brezilya, Endonezya, İspanya, Kenya, Tunus ve Yunanistan’a “hakça büyüme” konseptiyle yaklaşılmaktadır (URL-41).

alınmaktadır. Bu çalışmada sosyal adalet ve hakçalık kavramlarının mekândaki dağıtımın hakça olmasına yönelik kapsamı önemsenmektedir.

Hakçalığın verimlilik (*efficiency*) ve ondan daha dar bir kapsama sahip olan etkinlik (*effectiveness*) kavramlarıyla birlikte ele alındığı, iktisadi temelli bir tartışma alanı da bulunmaktadır²⁴. “Kaynakların verimli tahsisinin adil olmayı gerektirmemesi” (Propper, 2011) şeklinde özetlenebilecek temel çelişki durumunun sosyal politika alanı içerisinde sağlık, eğitim gibi kamu hizmetlerinin sunumuyla ilişkili olarak literatürde tartışıldığı görülmektedir. Bu tartışma konusu bir kamu hizmeti olma yönüyle düşünüldüğünde sosyal konut için de geçerlidir, ancak konuyu hangi bakış açısıyla ele aldığımız önemlidir. Harvey (2009) sosyalist kavrayış içerisinde üretimle dağıtımı, verimlilikle hakçalığı bir arada ele alarak ve bu şekilde kendi deyimiyle “ikilikleri” ortadan kaldırmıştır²⁵. Dolayısıyla üretim dağıtımdan, verimlilik de hakçalıktan bağımsız düşünülemez.

Sosyal adalet ve hakçalık planlamayı ilgilendirecek biçimde mekânsal politikalar; sürdürülebilir gelişme ve hakça büyüme gibi güncel kavramlarla birlikte ele alınmaktadır. Gelineen noktada bu bağlamda katkı sunan üç önemli uluslararası metnin içeriğine bakılacaktır. Bunlardan ilki Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nca 1987’de yayımlanan Ortak Geleceğimiz Raporu’dur (*Our Common Future* ya da Brundtland Raporu). Raporda Sürdürülebilir Gelişmeye Doğru başlıklı bölümün 16-26’ncı maddeleri Hakçalık ve Ortak Menfaatler alt başlığında toplanmıştır. Bu maddelerde çevre ve ekolojinin ilgisindeki konuların kalkınma ekonomisi, sektörler, enerji politikaları, karar alma süreçlerine katılımı birlikte tartışıldığı görülmektedir. Raporda hakçalık vurgusu daha çok kaynaklarla birlikte ekonomik güç ve yararın adil dağıtımının gerekliliği üzerinedir. 26’ncı maddede belirtildiği üzere “sürdürülebilir gelişmede ortak menfaatin sağlanamaması ulusal ve uluslararası düzeylerde ekonomik ve sosyal adaletin yok sayılmasının bir sonucudur”

²⁴ Bir nesilden diğerine gelir ve birikimin aktarılması çıkış noktasıyla, ABD’deki gelir ve eğitime dayalı yeniden dağıtım politikalarını matematiksel modeller aracılığıyla hakçalık ve verimlilik bağlamında değerlendiren Seshadri ve Yuki’nin (2004) çalışması bu konudur.

²⁵ Harvey’nin Sosyal Adalet ve Şehir başlıklı çalışmasının 2003 tarihli Metis Yayınları çevirisinde, orijinal metinde yer alan *equity* sözcüklerinin Türkçeye –yanıltıcı biçimde– “eşitlik” olarak aktarıldığı görüldüğünden burada 2009’da yayımlanan *The University of Georgia Press* gözden geçirilmiş baskısından faydalanılmıştır.

ve ekolojik limitlerin aşılmasının olumsuz sonuçlarıyla en fazla karşı karşıya kalanlar en yoksul kesimde yer alanlardır (UN, 1987).

Uluslararası alanda önem taşıyan bir diğer metin 8 Eylül 2000 tarihli Birleşmiş Milletler Milenyum Deklarasyonu'dur. Değerler ve İlkeler başlıklı ilk bölümün altında yer alan ikinci madde şöyledir:

“Bizler kabul etmekteyiz ki; kendi toplumlarımıza karşı farklı sorumluluklarımızın yanı sıra insanlık onuru, eşitlik ve hakçalık ilkelerini küresel düzeyde savunmak ortak sorumluluğu altındayız. Dolayısıyla liderler olarak bizlerin, dünyanın geleceği olan çocuklar önceliğiyle, özellikle en kırılgan [*vulnerable*] olanlar başta olmak üzere dünyadaki tüm insanlara karşı sorumluluğu bulunmaktadır.” (UN , 2000)

Deklarasyonun “yirmi birinci yüzyılın uluslararası ilişkilerine esas oluşturacak belirli temel ilkeler” ve bu ilkelerin kısa açıklamalarına yer verilen altıncı maddesinde dayanışma (*solidarity*) ilkesi altında hakçallığa yer verilmiştir:

“Küresel sorunlar maliyet ve yüklerin hakçalık ve sosyal adaletin temel ilkelerine uygun olarak adil bir şekilde dağıtımı yoluyla yönetilmelidir. Zarar görenler veya en az yarar sağlayanlar en fazla yarar sağlayanlardan destek görme hakkına sahiptir.” (UN , 2000)

Bu madde altında sıralanan ortak temel değerler sırasıyla şöyledir: Özgürlük, eşitlik, dayanışma, hoşgörü, doğaya saygı, ortak sorumluluk (UN , 2000).²⁶

Hakçalık kavramının insan yerleşmeleriyle ilişkisini açık bir şekilde kuran sonuç ürünleriyle 3-14 Haziran 1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II (İnsan Yerleşimleri Üzerine İkinci Birleşmiş Milletler Konferansı) dönemin gündemine etki eden önemli bir etkinliktir²⁷. Habitat II'nin özel olarak bu tez çalışması için iki önemli yönünden ilki, konferansta sosyal adalet ve ilişkili kavramların mekânla ilişkisinin hem ilkesel hem de operasyonel anlamlarda kurulmuş olmasıdır. Diğer önemli yönüye konferans için “herkese yeterli barınak” ve “kentleşen bir dünyada insan

²⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) resmî sitesinde deklarasyon metninin Türkçe çevirisi yer almaktadır. Burada deklarasyonun ikinci maddesindeki *equity* sözcüğü çeviriye “adalet” olarak geçmiştir; hakçalık ya da eş anlamlısı olarak görülebilecek hakkaniyet sözcüğü kullanılmamıştır: “Bizler, kendi toplumlarımıza karşı üstlendiğimiz farklı sorumlulukların yanı sıra, insan onuru, eşitlik ve adalet ilkelerini küresel düzeyde yüceltmek için ortak bir sorumluluk da taşıdığımızın bilincindeyiz. Dolayısıyla, liderler olarak biz, dünyadaki tüm insanlara, özellikle de en güç durumda olanlara ve geleceğin gerçek sahibi olan çocuklara karşı görev taşımaktayız.” Bununla birlikte altıncı maddedeki *equity* çeviriye “temel eşitlik” olarak geçmiştir: “Dayanışma. Küresel sorunlar, maliyet ve külfetin temel eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak adil bir biçimde paylaşıldığı yollardan çözümlenmelidir. En çok zarar görenler ya da en az yararlananlar, en çok yararlananların yardımını hak ederler” (UNIC, 2000). Kısacası resmi TBMM metinlerinde, eşitlik anlamına gelen *equality* kelimesi ile birlikte kullanılırken *equity*, “adalet”; tek başına kullanıldığında ise “eşitlik” olarak çeviriye geçmiştir.

²⁷ Konferans raporunun tam metni için bk. UN (1996).

yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi” ana temalarının (UN, 1996) seçilmiş olmasıdır. “Herkes yeterli barınak” düşüncesi doğrudan sosyal konutun ilgisindedir²⁸.

Habitat II Türkiye Ulusal Eylem Planı’nda hakçılığın tanımı yapılmaktadır.

“Hakçalık, bir toplumda kadın ve erkek, çocuk ve genç, din, ırk ve siyasal tercih farkı gözetmeden; herkesin, konut, giyim, gıda ve sağlık hizmeti gibi temel gereksinimlerinin karşılanmasıyla yoksulluğun yok edilmesi koşulu yanı sıra, herkesin eğitimde, yaratıcı ve verimli geçim yollarını serbestçe seçmede ve kişisel, manevi, kültürel ve sosyal gelişmesini sağlamada fırsat eşitliğine sahip olması; herkesin doğal ve kültürel kaynakların korunmasında yaşanabilir yerleşmelerin oluşmasında eşit hak ve sorumluluğu bulunması; herkesin kamusal karar süreçlerine katılmakta eşit fırsatlara sahip olması ve herkesin haklarının ihlal edilmesini önleyen mekanizmalara eşit olarak ulaşabilmesi diye tanımlanmaktadır.” (TOKİ, 1996, s. 79)

Bu tanım hakçılığı temel insani ihtiyaçların karşılanması ve kentsel hizmetlere erişim, yoksullukla mücadele, kendini gerçekleştirme ve fırsat eşitliği, doğal ve kültürel kaynakların korunması, karar süreçlerine katılımı eşitlik ve hak ihlallerinin önlenmesi şeklinde öne çıkarılabilecek ifadelerle geniş bir içerikte ele almaktadır. Ulusal Eylem Planı’nda böylece hakçalık kavramının tanımı yapılırken kentsel yerleşmeleri ilgilendiren konuların bireysel ve toplumsal haklarla ilişkilendirilmesi açısından önemli bir katkı sunulmaktadır.

2.3. BÖLÜM SONUCU

Çalışmanın Sosyal Adalet, Dağıtıcı Adalet ve Hakçalık başlıklı bu bölümünde sosyal adalet teorisinin antik köklere dayanan genel kavramsal içeriği ve bu içerikte öne çıkan kavramsal bağlamlar ele alınmıştır. Sosyal adalet teorisi karmaşık ve çok bileşenli bir alan olduğundan tartışmanın kapsamı bu çalışmanın diğer kavramsal odakları göz önünde bulundurularak, mekânsal planlama ve sosyal konuta adapte edilebilecek yönleriyle sınırlandırılarak ortaya konmaya çalışılmıştır. Buradaki tartışmadan elde edilen çıkarımlar –Sosyal Adalet Teorisinin Kapsamı bölümündeki ara çıkarımlar da özetle dahil edilerek– şu şekilde sıralanabilir:

- Sosyal adalet teorisi kapsamında teorinin geneline hâkim olan ilkesel kapsam, söylemin oluşturulma biçiminin kritik önemi ve bir toplumda adaletin uygulanabilir olması için mutlaka bir değerler ölçütünün gerekliliği konusu öne çıkmaktadır.

²⁸ Habitat II’nin genel ilkesel yaklaşımı ve “herkes yeterli barınak” teması çalışmanın Sosyal Politika, Sosyal Haklar ve Sosyal Konut bölümünde ayrı alt başlıklarda detaylandırılarak ele alınacaktır.

- Dağıtıcı adalet bağlamındaki dağıtım konusu teorik tartışmaların ortak keseni görünümündedir. Buradan hareketle dağıtımı tüm toplumsal ilişkileri içine alan geniş kapsamıyla düşünmek bu çalışma için önemli bir girdiyi oluşturmaktadır. Bu yolla dağıtım konusu insani pratikler ve mekân ilişkiselliğine taşınarak somut çözümler arayışına girilebilir.
- Sosyal adaleti farklı başlıklar altında; küresel gelir, çevre, cinsiyet, insan hakları ve istihdam konularıyla birlikte tartışmak mümkündür. Alt başlıklar sosyal adaletle birlikte ele alınırken farklı teorik yaklaşımlarla iç içe geçmektedir. Mekânsal adalet konusu ve buradaki adil kent düşüncesi bir diğer bağlamı oluşturmaktadır.
- Fraser (1996) sosyal adaleti içine alan iki temel tartışma alanı belirlemektedir; bunlar iktisadi savlar ve tanınma siyaseti alanlarıdır. Yeniden dağıtımı merkeze alan iktisadi savlar alanı refah, kaynak, gelir ve yüklerin adil dağıtımıyla, tanınmayı merkeze alan tanınma siyaseti alanıysa insani değerlerle ilgilenmektedir. Fraser'ın (1996) bu iki alanın her açıdan birbiriyle örtüşmekte olduğuna dair savunusu bu çalışma için bir diğer önemli girdiyi oluşturmaktadır. Bu girdi sosyal konutun ilgisindeki toplumsal dezavantajlılığın ele alınma biçimini tanımlamaktadır.
- Hakçılık adil dağıtımın konusudur. Hakçılık tek başına yeterli olmayan eşitlik kavramının yanında daha geniş tartışma olanakları sunmaktadır. Hakçılıkla ilişkili olarak “kimin neyi elde etmesi gerektiği” arayışı içinde temel dağıtım problemleri karşımıza çıkmaktadır. Adil bir dağıtım konusu toplumsal adaletsizliğin ortaya çıktığı her duruma özgü yeni bir sorgulamayı gerektirmektedir. Bu, çalışmanın bu bölümünden elde edilerek sonraki tartışmalara aktarılabilecek bir diğer önemli girdidir.
- Harvey (2009) üretimin dağıtımdan, verimliliğin de hakçılıktan bağımsız düşünülmemeyeceğini savunan yaklaşımı dağıtımın bir bütün olarak ele alınmasının gerekliliği çıkarımını desteklemektedir. Sosyal adaleti merkeze alırken genelleştirilebilir ilkelerin takip edilebilmesi için yukarıda sayılan yönleriyle bütünsel yaklaşımın gerekliliğinin kritik bir teorik pozisyonda olduğu görülmektedir.
- Uluslararası metinlerde sosyal adalet ve hakçılığın güncel kavramlarla ele alınması planlama ilgisinde güçlü ilkesel kapsamlar sunmaktadır. Bu çalışma için önemli görülen Habitat II sonuç metinlerine bu ilkesel kapsamdan yola çıkarak

yer verilmektedir. Konferansta ana tema olarak yerini alan “herkese yeterli barınak” düşüncesi Fraser’ın (1996) sunduğu ayrımlaşan sosyal adalet tartışma alanlarıyla her iki yönden örtüşmekte ve doğrudan bu tez çalışmasının belirlediği kavramsal odaklarla sosyal konutun ilgisinde olmaktadır.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde bu çıkarımlar ışığında sosyal adaletin kavramsal bağlamlarından birini oluşturan mekânsal adalet konusuna yer verilecektir.



3. MEKÂNSAL ADALET VE PLANLAMA

Mekânsal adalet konusu sosyal adalet teorik alanının önemli bir parçasıdır. Güçlü kamusal ve çoğulculuk fikirleri, yeni katılımcı pratikler, ayrımcılık ve yoksulluk karşıtı politikalar, insani değerler savunusu gibi yeni tartışma konularını içine alarak daha adil ve demokratik olma arayışı mekânsal adalet alanının tartışma girdilerini oluşturmaktadır. Mekânsal adaletsizlikler toplumsal adaletsizliklerle bağımlı bir ilişki içerisinde ortaya çıkmakta ve teorik alan buna göre şekillenmektedir. Buna göre mekânsal adalet tartışmaları tek başına mekânsal planlamaya özgü değildir. Mekânsal adaletin planlamayla kurduğu ilişki en temelde planlamadaki kamu yararı fikrine dayanmaktadır. Kamu yararı fikri spesifik açılımlarla beslendikçe, örneğin planlamaya çoğulculuk tartışmaları dahil edilerek ya da kaynakların mekânda adil dağıtımı gözetilerek, tartışma doğrudan mekânsal adalet teorik alanının sunduğu güncel açılımlarla ilişkili olmaktadır.

Diğer konularda olduğu gibi mekânı merkeze koyan sosyal adalet tartışmalarında da hangi ilkesel yaklaşım ya da eylemin daha adil olduğunu sorgulamak mümkündür. Bu noktada planlama için –sosyal politika alanının bir parçası olarak– mekânsal adaletsizliklerin ortaya çıkma gerekçelerini ortadan kaldırmak ya da uygun önlemler almak üzere politika ve eylemleri şekillendirme ihtiyacı doğmaktadır. Sosyal konut bu ihtiyacı karşılayan araçlardan biri olmaktadır.

Bu bölümde mekânsal adalet teorisine genel bir bakışla birlikte tartışmayı sonrasında mekânsal planlama ilgisine ve bir sonraki bölümde de sosyal konut odağına taşıyabilmek üzere öncelikle mekânsal adalet tartışmaları içinde öne çıkan adil kent düşüncesine bakılacaktır. Bununla birlikte planlamanın değişen içeriği ve planlamada kamu yararı fikri ayrı alt başlıklarda tartışılmaktadır.

3.1. MEKÂNSAL ADALET VE ADİL KENT DÜŞÜNCESİ

Mekânsal adaletin kapsamını mekânsal adaletsizliklerin ortaya çıkış gerekçelerini tanımlı bir ilişki içerisinde ele alarak sunmak mümkündür. Marcuse (2009b) adaletin mekânla ilişkisinin tanımlı kılınmasını özellikle önemsemektedir; zira ona göre planlamanın benimseyeceği “çareler” ancak bu şekilde ortaya konabilir. Buradan hareketle Marcuse (2009b) adaletin mekânla ilişkisini tanımlı kılarken aşamalı olarak birbirine bağlı beş önerme sunmaktadır. Bu beş önerme sade bir ele alışla sıralanmakta ve genelgeçer olma kaygısını taşıyarak mekânsal adaletsizlikleri ortak kesen kavramsal ilişkileri ortaya koymaktadır:

1. Başlıca iki türden mekânsal adaletsizlik vardır: Rızasız kapatılma ve kaynakların adil olmayan tahsisi.
2. Mekânsal adaletsizlikler her zaman daha geniş anlamıyla sosyal adaletsizliklerin türevidir.
3. Sosyal adaletsizlikler her zaman mekânsal bir çehreyle kendini gösterir.
4. Adil olmayan politik, ekonomik, sosyal bir sistemin içinde mekânsal adaletle ulaşılamaz.
5. Mekânsal adaletsizliklerin öne çıkan niteliği tarihsel olarak sosyal, politik ve ekonomik koşulların değişimine bağımlıdır (Marcuse, 2009b).

Marcuse (2009b) ilk önermesinde başlıca iki türden mekânsal adaletsizlik olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki ayrışma ve gettolaşma biçimleriyle bir grubun mekânda sınırlı bir alana “rızasız kapatılması” ve diğeri kaynakların (iş olanakları, politik iktidar, sosyal statü, gelir ve refah biçimleriyle) mekân üzerindeki adil olmayan tahsisidir. Bu önerme Fraser’ın (1996) tanınma siyaseti ve yeniden dağıtım savları üzerine ikili ele alışının mekân için özelleştirilmiş hali olarak yorumlanabilir; zira toplumsal ayrışmanın mekâna yansması tüm türleriyle “gettolaşma” olarak okunabilir ve yeniden dağıtım savları yine geniş anlamıyla kaynakların dağıtımını içine almaktadır.

Marcuse’ün (2009b) daha sonraki –ikinci ve üçüncü– önermelerine göre; mekânsal adaletsizlikler her zaman daha geniş anlamıyla sosyal adaletsizliklerin türevidir ve –bunun tamamlayıcısı olarak– sosyal adaletsizlikler her zaman mekânsal bir çehreyle kendini gösterir. Marcuse (2009b) bu argümanları birbirinden ayrılmaz görmekte ve bunlar üzerinden, teorik alanda daha az kabul göreceğini düşündüğü, iki argüman

daha geliştirmektedir. Buna göre Marcuse’un (2009b) dördüncü önermesine göre, mekânsal adaletsizlikler için üretilen     mler hiçbir zaman bunlara yol açan sosyal adaletsizliklerle sınırlandırılmış çerçeveyi aşamaz. Bunu şu ifadeyle desteklemektedir; “Bizzat adil olmayan politik, ekonomik, sosyal bir sistemin içinde mekânsal adalete ulaşamazsınız”. Bu  nerme Marcuse’un (2009b) yapısalcı bakışını ortaya koymaktadır; burada adaletsizlikleri sisteme bağımlı bir bütün içinde ele almakta ve mekânsal adaletsizlikleri bu bütünün ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir.

Marcuse’un (2009b) son olarak beşinci önermesine göre sosyal adaletsizliklerle ilişkili mekânsal adaletsizlikler sosyal, politik ve ekonomik koşulların değışimine bağımlıdır. Günümüzde mekânın  ne çıkan niteliğı tüm biçimleriyle adaletsizliğı neden olan tarihsel koşullara bağılı olarak değışmektedir; yani dönem dönem politik ve sosyal gerekçeler  ne  ıkabileceğı gibi  nceliğı ekonomik olanlara da bırakabilir.

Marcuse (2009a; 2009b) mekânsal adaleti, bu çalışmadaki sosyal adalet üzerine genel teorik tartışmada ele alınan Harvey’nin (1992)  ıkarımlarına benzer biçimde, yapısalcı ve iktidar rolleriyle ilişkili görmektedir. Marcuse (2009b) için ayrıca “birçok planlama politikasının nihai hedefi”²⁹ olan mekânsal adalet konusunda dağıtıcı adalet bakış a ışı önemlidir, ancak ona göre dağıtıcı adaletin sunduğı dayanaklar planlamada normatif bir alan a mak için yeterli olmamaktadır. Buna göre adaleti “dağıtıcı hakçalık” (*distributional justice*) bakışıyla yine dağıtım temelli görmenin yanı sıra mekânsal eşitsizliklerin giderilmesine dair yeni açılımlar sunma arayışında adil kent düşüncesine taşımaktadır.

Adil kent kavramını merkeze alan tartışma alanı mekânsal adalet içinde önemli bir yer tutmaktadır. Connolly ve Steil’e (2009) göre kent teorisyenlerinin adil kent arayışı kentteki gündelik hayatın ger ekliğı, bu gerçekliğin yeniden şekillendirilmesi ve kent yaşamının yeniden tasavvur edilmesi üzerine bir girişimdir. Bu bakış a ışı adalet kavramını ahlaki köklerinden uzaklaştırmakta ve insan pratikleri ve ilişkisel mekânla i  içe olan kentin gerçekliğine taşımaktadır.

²⁹ Karışıklığı mahall  vermemek üzere; “Mekânsal adalet birçok planlama politikasının nihai hedefidir” ifadesi aslen *justice spatiale* | *spatial justice* adıyla (www.jssj.org adresinde) 2009’dan bu yana yayımlanan elektronik dergiye –derginin bilim komitesinde alanın birçok üncü ismi yer almaktadır– ait bir beyandır; Marcuse (2009b) bu beyanı desteklemektedir.

Adil kent kavramı sosyal adalet teorisinden beslenmektedir. Connoly ve Steil (2009) adil kent arayışında masaya yatırılan adalet yaklaşımlarını³⁰ liberal politik felsefe, iletişimsel rasyonalite ve politik ekonomi şeklinde sıraladıkları üç başlık altında eleştirel bir bakışla ele almaktadır.

Connoly ve Steil'e (2009) göre liberal politik felsefe alanındaki düşünürlerden John Rawls adaleti öncülerinden farklı olarak soyut ve evrensel terimlere taşımıştır ancak bunu yaparken kapitalist ekonomik yapıdan "çok şeyi" kabullenmektedir. Yazarlar ayrıca aynı alanda kapasite yaklaşımını öne çıkaran Amartya Sen ve Martha Nussbaum'u bireyleri toplumsal ilişkilerden, tarihi ve mekânsal özgünlüklerden kopararak soyut, evrensel ve bağımsız görmeleri; gündelik hayat, ihtiyaç ve isteklere dair farklılıkları göz ardı etmeleri bakımından eleştirmektedir. Connoly ve Steil (2009) Rawls, Sen ve Nussbaum ve öncülerini sosyal sözleşme teorisi ve eleştirisi çevresinde ele alırken bir diğer başlık olarak iletişimsel rasyonaliteyi yine liberal politik felsefe içinde, ancak ayrımlaşan bir yaklaşım olarak sunmaktadır. Buna göre bu yaklaşımın dayanak noktalarını 1981 tarihli *Theory of Communicative Action* (İletişimsel Eylem Kuramı) çalışmasıyla Jürgen Habermas'ın söylem etiği (*discourse ethics*), söyleme dayalı (*discursive*) demokrasi ve toplumsal ilişkilere vurgusu ve "ideal konuşma durumu" (*ideal speech situation*) fikri oluşturmaktadır. Buna ek olarak Patsy Healey ve John Friedmann gibi isimlerin yer aldığı –Şengül'ün (2012) burada daha önce yer verildiği üzere "orta yolcu" bir yaklaşım olarak gördüğü– "iletişimsel kent planlama okulu" sonuç yerine süreç vurgusunu öne çıkarmasıyla postmodern meydan okumalara karşı –kültür siyasetini içine alarak– geliştirilen bir savunma alanı görünümündedir. Ancak iletişimsel rasyonalite yaklaşımı çeşitli yönlerden eleştirilmiştir; bunlardan biri arzu edilen ideal konuşma durumlarına şiddetli politik ve ekonomik eşitsizlikler ortamının gerçekliğinde erişilemeyeceğidir (Connoly & Steil, 2009). Yine Connoly ve Steil'e (2009) göre kentle ilişki içerisindeki bir diğer adalet yaklaşım alanı olarak politik ekonomi, politik felsefe alanından iktidar pozisyonlarının değişkenliği ve tarihsel ve ekonomik yerleşiklik bakışıyla ayrılmaktadır. Buna göre bu

³⁰ Yazarlar tartışmayı günümüz kent teorisyenlerinin adaletin tanımını yapma arayışlarını adil kenti aramakla eş değer tutarak başlatmakta ve adaletin mevcut tanımlarına dair sınıflandırmalarını Plato'nun adaleti site-devlet ve iktidarın dağıtılmasıyla ilişkilendirerek tanımlamasından yola çıkarak ve dolayısıyla adalet düşüncesinin odağına kenti koyarak yapmaktadır. Yazarların bu sınıflandırmasına mekânsal adalet tartışmalarının kalkış noktasındaki teorik çerçeveyi derli toplu biçimde çizdiğinden burada yer verilmiştir.

çalışmada daha önce yer verilen David Harvey'nin 1973 tarihli *Social Justice and the City* (Sosyal Adalet ve Şehir) adlı çalışmasını politik ekonomi alanında konumlandırmaktadırlar.

Adil kent düşüncesine en önemli katkının Susan Fainstein tarafından yapıldığı söylenebilir; zira Fainstein 1999 tarihli *Can We Make Cities We Want?* başlıklı çalışmasından bu yana “adil kent” kavramını kuramsallaştırmaktadır ve bu alandaki en kapsamlı çalışması 2010 tarihli *The Just City* (Adil Kent) başlıklı çalışmasıdır. Fainstein (1999) kent planlama için “nasıl bir kent istediğimiz” sorusuna “kozmpolit bir kentsel çevrede eşitlik, çeşitlilik, katılım ve sürdürülebilirlik değerlerini” bir araya getirerek ve Marksist eleştiri ve iletişimsel planlama alanlarındaki görüşleri karşılaştırarak cevap aramıştır. Bir diğer çalışmasında (Fainstein, 2000) adil kent kuramını, iletişimsel model ve yeni şehircilik (*new urbanism*) yaklaşımlarıyla karşılaştırmaktadır. Daha sonraki çalışmalarında (Fainstein, 2005; 2009; 2010; 2014) kavramsal odaklarını sadeleştirerek kentsel adalet için “demokrasi, çeşitlilik ve hakçalık” olmak üzere –uyuşmazlık içinde olabileceklerini kabul ettiği– üç temel kavramı belirleyici konuma taşımakta ve bunların içinden hakçılığa öncelik tanımaktadır (Fainstein, 2014).

Fainstein (1999) eleştirel kent teorisinde adil ve demokratik bir kenti tartışan son dönem (kaleme alındığı dönem itibariyle 1990'lar) çalışmalarının değerler ölçütlerini gerekçelendirmelerini önemsemektedir³¹. Bununla birlikte “saldırı” olarak nitelendirdiği “tekil bir etiğin anlatıcının yerleşikliğine (*situatedness*) bağlı olarak var olamayacağına dair vurgusuyla” postmodern/post-yapısalcı yaklaşımlara karşı, kent yaşamını yönlendiren değerleri ortaya koyma bağlamında gelişen tartışma alanını önemli görmektedir. Yazarın adil kenti merkeze alan kuramsal başlangıç noktasını buradan hareketle oluşturduğu söylenebilir.

Yakın tarihli çalışmasında Fainstein'a (2014) göre özellikle mekânı toplumla iç içe ele alan Henri Lefebvre'den entelektüel olarak etkilenen kent teorisyenleri 1970'lerden 1990'lara değin toplumsal adaleti normatif bir kabul olarak görmüşler; ancak genelde

³¹ Çalışmada daha önce, sosyal adalet tartışmaları içinde, Buchanan ve Mathieu'nun (1986) bir değerler ölçütü olmadan adaletin uygulanması için hangi niteliklerin öne çıkarılacağı bilinemeyeceğine dair vurgusu ele alınmıştı. Buradaysa kent için özelleştirilmiş ancak temelde aynı kaygıyı taşıyan benzer bir yaklaşım bulunmaktadır.

bunu açık bir standart olarak sunmamışlardır. Karar alma süreçlerini tarif eden literatür kentsel bağlamda adaleti sağlamak üzere belirgin politikalar sunmamıştır. Ancak 1990'lardan sonra farklılık tartışmaları alanında yapılan çalışmalar kentsel adalete işaret etmiş ve 2000'lerden sonra teori gelişmiştir. Fainstein'a (2014) göre adalet üzerine çalışan kent teorisyenleri bu dönem öncesinde eleştirilerinin arkasındaki değerler sistemini tanımlı kılmamış ya da daha adil politikalar için reçeteler sunmamıştır; yani teorik alan tarif edilen bu nitelikleriyle yakın bir dönemde gelişmeye başlamıştır.

Bu bölüm için son olarak adil kent düşüncesinin somut açılımlar sunma amacını taşıması önemli görülmüştür; buna göre yapılan sorgulamalar gündelik hayatın gerçekliğiyle ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Marcuse (2009a) adil kent merkezli yaklaşımını "adalet planlaması"ndan (*justice planning*) "müşterekler planlaması"na (*commons planning*) taşımakta ve adaleti, felsefi zorlanmaları aşarak, doğrudan kentsel adaletsizlikleri çözmek üzere planlama ve sosyal politika alanlarına aktarılabilecek bir araç olarak görmektedir. Bu bakış açısı sosyal adaletin sunduğu ilkesel açılımları terk etmemektedir; ancak esas olarak adaletsizliklerin iktidar ilişkilerine bağımlı yapısal gerekçelerine odaklanmayı hedeflemektedir. Marcuse (2009a) böylece öncelikle "iyi toplum" görüşlerini geride bırakmakta ve ikinci aşamada yasaya uygun olarak kamu yararı fikrine dayalı olsa dahi adil olmayan sonuçları ortaya çıkaran planlama uygulamalarını sorgulamaya açmaktadır. Ona göre bir planlama kararı için çıkar sahibi veya karardan etkilenen tüm tarafları hesaba katarak ve olası tüm sonuçları düşünerek yöneltilebilecek onlarca soru bulunmaktadır. Marcuse'ün (2009a) müşterekler planlaması özelinde önerdiği sorgulama biçimi gerçeklikte karşılaşılabilecek tüm sonuçları gerekçeleriyle birlikte düşünmeye teşvik etmektedir. Ona göre burada önemli olan taraflar için ayrı ayrı adalet istemekten fazlasıdır; bunun için müştereklerin mülkiyeti, kontrolü, kullanımıyla baş etmemiz ve müşterekleri korumamız gerekmektedir.

3.2. PLANLAMANIN DEĞİŞEN İÇERİĞİ VE PLANCININ DEĞİŞEN ROLÜ

Mekânsal planlama post-yapısalcı teorinin etkileriyle hem teorik alanda hem de uygulamada yerleşik pozisyonları tanımsız kılan, gittikçe “daha politik” içeriğine kavuşmaktadır. Planlamanın değişen içeriği kapsamında yeni kavramlar ortaya çıkmakta, plancıya yeni roller atfedilmekte; iletişimsel rasyonalite ve plancının “akıl veren” ya da “arabulucu” nitelikleri öne çıkarılmaktadır. Planlama teorisi çoğulculuk arayışında kamusal alan tartışmalarından ya da toplumsal eşitsizlikleri aşmak üzere sosyal politika alanından etkileşimli olarak beslenmektedir. Bununla birlikte mekânsal adalet ve adil kent kavramları planlama teorisi içinde adaletin yerini belirginleştiren güncel bir tartışma alanı olmaktadır. Mekânsal adalet alanının tartışma girdilerini oluşturan güçlü kamusal ve çoğulculuk fikirleri, yeni katılımcı pratikler, ayrımcılık ve yoksulluk karşıtı politikalar, insani değerler savunusu gibi yeni tartışma konularını içine alarak daha adil ve demokratik olma arayışı planlamanın ilgisindedir. Bu teorik alan aynı zamanda, planlama için sınırlı etik çerçeveye indirgenmiş bir kamu yararı anlayışının yerini, bu kavramın ilgili tüm bağlamlarına açıklık getirerek “güncellenmiş” yeni bir meşruiyet alanının almasına katkı sunmanın imkânlarını barındırmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde mekânsal planlamanın değişen içeriği ve plancının değişen rolüne mekânsal adalet ilişkiselinde bakılacaktır.

Sosyal adaletin planlamayla olan ilişkisi ilk şehircilik yaklaşımlarının ortaya çıkışı kadar eskidir. 19’uncu yüzyılda endüstriyel kentin “kötülüklerine” karşı “iyi şehir” düşüncesiyle doğmuş olan kent planlama (Fainstein, 1999), sosyal adalet teorisindeki “iyi toplum” arayışından beslenmiştir. “İyi şehir” görüşünü bizzat geride bırakmış olan akılcı ve kapsamlı planlama yaklaşımı değişen paradigmlar içinde tüm cephelerden “saldırıya” uğrayarak dönüşmüştür (Şengül, 2012) ve bu süreç devam etmektedir. Liberal kanadın bireyin “meşru” öncelikleri ve kazanımları üzerine kurulu parçacı ve planlamayı güçsüz kılan yaklaşımlarını şimdilik bir kenara bıraktığımız takdirde, günümüze değin değişmeyen tek odak noktası olan toplumsal adalet arayışıyla birlikte, “iyi şehir” ve “iyi toplum”un yerini alan yeni kavramlarla sorgulamayı sürdürmekteyiz: “Adil kent” ve “adil toplum”.

3.2.1. Planlamanın Değişen İçeriği

Şengül (2012) planlamanın değişen içeriğinin kuramsal kapsamını eleştirel ortamın dayanak noktalarını öne çıkararak ele aldığı çalışmasında planlama paradigmalarının dönüşümünü “modernite” ve “modernite eleştirisi” olmak üzere iki ana dönemde sunarak kapsamlı planlamanın hâkimiyetindeki modernite dönemini merkeze koymaktadır. Tarihsel bakışı modernite ve post-modernite dönemlerine ayırmak yeni bir girişim olmadığından, burada Şengül’ün (2012) özgün katkısı olarak iki dönem altında sıraladığı alt başlıkların kullanışlı olması önemsenmektedir. Modernite dönemini erken modernite, kapsamlı planlama yaklaşımı, savunucu planlama anlayışı ve Marksist eleştiri alt dönemlerinde; modernite eleştirisi dönemini de neoliberal/yeni sağ eleştiri, modernite eleştirisi yaklaşımı, sivil toplum merkezli müzakereci planlama anlayışı alt dönemlerinde ele almaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti uygulamalarından 1980’li yılların başındaki neoliberal görüşün hâkimiyetine kadar süren modernite döneminde Şengül’e (2012) göre “devletin merkezi rolü” ve bu esnada planlamanın devletin elindeki “gelişmeye yön veren en stratejik aracı olarak işlev görmesi” öne çıkmaktadır. Bu nedenle 1980’ler sonrasında devlet merkezli gelişme stratejilerine piyasa lehine getirilen eleştirilerden en fazla etkilenen kurum planlama olmuştur. Ancak modernite eleştirisi neoliberal anlayışla sınırlı değildir, burada genel olarak bir modernite projesi olarak planlamaya getirilen postmodern/post-yapısalcı eleştiriler ayrı bir alt başlıkta ele alınmaktadır. Son olarak Şengül (2012) “orta yolcu” bir anlayış olarak gördüğü sivil toplum merkezli müzakereci (iletişimsel) planlama anlayışını güncel bir tartışma alanı olarak yine modernite eleştirisi içinde ancak ayrı bir alt başlıkta ele almaktadır.

Campbell ve Marshall (2002) planlamanın değişen içeriğindeki temel kırılma noktalarını şu şekilde özetlemektedir:

“Planlama sürecinin pozitivism ve akılcı kapsamlı modellere tutunan sallantılı parçaları 1970’ler boyunca dağılmış ve 1980’lerle birlikte modernist planlama sürecinin paramparça edildiği görülmüştür. İki etki özellikle önemlidir. Birincisi 1980’lerdeki piyasa liberalizminin zaferi (öyle ki kalıntıları halen oldukça görünürdür) ve buna ilişkin olarak ekonomik kurumların ve devletle toplum arasındaki ilişkinin yeniden yapılanmasıdır. İkincisi postmodernizmle birlikte Aydınlanma projesine yapılan entelektüel saldırıdır. Bu meydan okumalar sadece mevcut planlama pratiklerine ilişkin değil, aynı zamanda bizzat planlamanın kuruluşuna dair soruları öne sürmüştür.” (Healey, 1997’den aktaran; Campbell & Marshall, 2002, s. 172)

Kapsamlı planlama yaklaşımının kamu yararı kavramını merkeze koyması planlama kurumunu ve eylemlerini meşru bir temele oturtmuştur. Bunun yanı sıra planlama,

piyasa karşısında düzenli ve sağlıklı bir kentleşmeyi mümkün kılarak toplumu güvence altında tutan kurum olarak görülmüştür. Şengül (2012) kapsamlı planlama yaklaşımını devlete atfettiği toplumsal çelişkilerden bağımsız rol ve siyasetle bürokrasiyi kesin olarak birbirinden ayırması; kamu yararı anlayışı ve plancıları toplum üstü rasyonel aktörler olarak tanımlaması bakımından Weberci paradigma içinde değerlendirmektedir³². Buna göre planlama süreci siyasetten arındırılmış, bilimsel ve teknik bir sürece indirgenmiştir (Şengül, 2012).

Şengül'e (2012) göre modernite dönemi içerisinde kapsamlı planlama anlayışına yöneltlen iki farklı ancak birbirini tamamlayan eleştirel yaklaşım geliştirilmiştir: Savunucu planlama (*advocacy planning*)³³ ve Marksist eleştiri.

Savunucu planlama anlayışı, soyut bir kamu yararı ilkesiyle eşitsizlikler üreten planlamanın, toplumun dışlanan kesimleri lehine kararlar üretebilen siyasal bir eylem olarak görülmesi gerektiğini ilk kez sistemli bir çerçevede savunan yaklaşımdır (Şengül, 2012). Savunucu planlama yaklaşımı 1960'larda, "getto ayaklanmaları"nın yaşandığı bir toplumsal muhalefet döneminde, Paul Davidoff tarafından geliştirilmiştir. Erkut (2006) bu dönemde planlamada yaşanan değişimleri şöyle aktarmaktadır:

"... Kapsamlı planlama yaklaşımı 1960'ların ve 1970'lerin sarsıntılı olaylarından etkilendi. 1960'larda planlama becerileri sosyal ve çevresel sorunlara uygulandı. Planlamanın odağı çevresel değerlerin korunması ve büyüme yönetimi gibi alanlara kaydı. 1960'larda, planlamada sistem yaklaşımlarının ortaya çıktığını görüyoruz." (Erkut, 2006, s. 295)

Davidoff'un fikirlerinin bu çalışma için önemli yönü sosyal adaleti merkeze koyan ilk sistemli planlama yaklaşımı olmasıdır. Bu nedenle bu yaklaşıma aşağıda detaylı olarak yer verilmektedir.

1965 tarihli *Advocacy and Pluralism in Planning* başlıklı çalışmada Davidoff savunucu planlama yaklaşımını bu dönemin niteliklerine dayanarak şöyle gerekçelendirmektedir:

"Siyahiler ve güçsüzlerin tarafındaki politik ve sosyal eşitliğe dair adil talep[ler], kamu için tüm yurttaşlarına fırsat eşitliği sunan bir toplumun temellerini kurmayı gerekli kılmaktadır. Yeni toplumsal hedeflerin tayin edilmesi ve bunların gereklerinin yerine getirilmesi için akılcı planlamaya duyulan zorunlu ihtiyaç aşikârdır. Geleceğin toplumu kentsel bir toplumdur ve şehir plancıları buna biçim ve kapsam kazandırmaya yardımcı olacaktır." (Davidoff, 1965, s. 331)

³² Benzer bir değerlendirmeyi Max Weber'in organizasyon kuramı bağlamında Erkut (2006) yapmaktadır.

³³ Türkçe literatürde "savunmacı planlama" olarak da geçmektedir; örneğin bk. Ersoy (2012).

Davidoff (1965) planlamanın teknik bir süreç ve plancının da teknisyen olarak görülmesine eleştiriler getirmektedir. Öncelikle planlama sürecindeki büyük hedef ve ideallerin öncesine kent toplumuna dair mevcut bilginin genişletilmesinin konmasını önermektedir. Bu bakış açısı aynı zamanda “planlama ve politika üretme alanındaki tutum ve değerlerin öneminin azaltılması” anlamına gelmektedir. Bu yaklaşımla “büyük meseleleri” bilebilen teknisyen olmaktan ibaret plancı algısı, kenti daha iyi anlayabilmek üzere bilgi toplama aşamasının önemli görülmesiyle birlikte, bir “tevazu” içinde aşılmış olacaktır. Davidoff (1965) bu savını desteklemek için ekonomik örgütlenmedeki dağıtıcı adalet merkezli “büyük meselelerin” çözümsüzlüğüne dair; refah, bilgi, beceri ve diğer sosyal malların paylaşımında teknik bir bakışla değil, ancak sosyal tutumlardan (*social attitudes*) yola çıkarak çözümlere ulaşılabileceği fikrini sunmaktadır. Ayrıca Davidoff (1978; aktaran, Ersoy, 2007) 1965'teki çalışmasından daha sonraki bir tarihte dağıtıcı adaletle planlama arasında kurulmasını zorunlu gördüğü ilişkiyi, etik bir bağlam temelinde, şu şekilde dile getirmektedir:

“Eğer plancı toplumda var olan yoksulluğun, eşitsizliğin ve adaletsizliğin giderilmesini temel amacı olarak görmüyorsa, çalışmalarında üretken ve verimli olduğu söylenemez. Çalışmalarında yeniden bölüşümü öncelikli ve özel bir konu olarak ele almıyorsa, en azından verimsiz bir uğraş içindedir. Eğer bölüşüm konusunu hedefleri arasında dahi koymuyorsa, ahlaki davranmadığı zannı altında kalacaktır. Toplumumuzda yoksulluk ve ırkçılık var olduğu sürece, planlama temel yöneliminin bunların giderilmesine yönelik olması ahlaki bir zorunluluktur.” (Davidoff, 1978'den aktaran, Ersoy, 2007)

Davidoff (1965) fiziksel planlamanın şehir planlamanın sadece bir parçasını oluşturduğunu; alınan kararların farklı sosyoekonomik sonuçlarının önemle izlenmesini ve farklı çıkar grupları için alternatif planların geliştirilmesini savunarak planlamaya demokratik katılım ve çoğulculuk tartışmalarını dâhil etmiştir. Yaklaşım aynı zamanda alternatif planların devletin resmi planlama birimine “rakip” çıkar grupları tarafından bizzat hazırlanmasını önererek, belli bir düzeyde bürokrasi eleştirisini barındırmaktadır. Buna göre tarif edilen planlama yaklaşımı, çoğulculuğu, sözü geçen alternatif planlar aracılığıyla, “yarışmacılık” temelinde sağlayacağını savunmaktadır (Davidoff, 1965'ten aktaran, Ersoy, 2012). Dolayısıyla Davidoff (1965) geliştirdiği çoğulculuk fikrini liberal bir bakış çerçevesinde sunmaktadır.

Davidoff'un (1965) çalışmasında sunduğu ilkesel öneriler şöyle özetlenebilir:

- Plancı karar alma süreçlerinde hiçbir zaman “nötr değer” pozisyonunda olamaz; bunun yerine taşıdığı değerleri dile getirerek netleştirmeli ve uygun gördüklerini savunmalıdır.
- Farklı çıkar gruplarını içeren bir toplumda kamu yararına hizmet edilmesi düşüncesinin ötesinde, planlama etrafıca ve açık bir biçimde politik belirlemelerle çevrelenmiş rekabet ortamına dâhil olmalıdır. Plancı bu bağlamda hem devletin hem de diğer grupların ve bireylerin savunucusu olmalıdır.
- Plancıların farklı çıkar gruplarının temsilcisi ve savunucusu olması önerisi etkin bir kent demokrasisine duyulan ihtiyaca dayanmaktadır. Burada yurttaşların kamu politikalarının oluşturulmasında aktif rol oynaması, politik müzakere süreçlerinin önemi ve eylemin seçime dayalı bağlamı öne çıkmaktadır.
- Devletin planlama ve refahın dağıtımındaki merkezi rolüne ve bürokrasinin hâkimiyetine karşı yerele özgü özelleşmiş çıkarlar korunmalıdır. Azınlıkların refahı, genelin refahıyla aynı oranda önemlidir.
- Demokrasi, gerçeğin aranması (*search for truth*) noktasında, hukukla örtüşmektedir. Dolayısıyla plancı, birden fazla taraf arasında adil bir karara erişilebilmesi için tıpkı bir avukat gibi güçlü bir savunmayı yürütebilen bir meslek uzmanı olmalıdır.
- Demokratik bir kent yönetimi için yurttaşlar katılım süreçlerine dâhil edilmelidir. “İçerme” sadece yurttaşları dinlemek demek değildir; yurttaşlar planlama önerileriyle ilgili derinlemesine bilgilendirilmeli ve bu önerilere plancıların teknik diliyle karşılık verebilmelidir.
- Topluluğun gelişmesini sağlayacak hedef, stratejilerin ve maliyet hesaplamalarının tek bir kurum, kamu kurumu (*public agency*), tarafından hazırlanan tekil (*unitary*) bir planla belirlenmesi yerine, farklı organizasyonlarca hazırlanmış çok sayıda plan olmalıdır.
- Bir planın politik çekişmeler üreten sonuçlarının, kamu kurumu plancısının birkaç alternatif hazırlayarak aşmasının beklenmesi görevi plancı için başarıya ulaşması imkânsız, büyük bir yükür ve iddia edildiği gibi rasyonel bir eylem değildir; bunun yerine kamunun planına karşıt olanlar kendi planlarını hazırlamalıdır.
- Kent planlama alanındaki meslek uzmanlarının büyük bir kısmı kamu çalışanıdır; bu da eleştirilerin meşru görülmemesine neden olmaktadır. Azınlıklar için plan

üretilmeyen bir ortamda, bir kamu kurumunun eleştirilmesi olağan ve sürece yardımcı bir eylem olarak görülmelidir.

- Bu çoğulcu planlama savunusunda kamu planlama kurumu halen önem taşımaktadır; ancak bu kurum plan hazırlama sürecindeki rasyonalite düzeyini güçlendirmeli, eksik ve derinleştirilmemiş analizlerini geliştirmelidir.
- Devlet dışındaki farklı çıkar grupları tarafından hazırlanan alternatif planlar, öneren taraf tarafından güçlü bir biçimde savunulacağından, kamu plancısı sunduğu alternatifleri desteklemese de sunmak zorunda olma yükünden kurtulacaktır. Ulaşılabilecek olan içselleştirilmiş bir ikna sürecidir.
- Kamu planlama kurumu, savunucu ve çoğulcu bir planlama ortamında politik destek kazanmak için diğer gruplarla rekabet etmek zorunda kalacağından, yapılan çalışmaların ve üretilen planların kalitesini artırmak durumundadır.
- Çoğulcu bir planlama ortamında eleştirel alan da eleştiriye daha iyi planlar üretmeye taşınmak için fırsat yaratacağından gelişecektir.

Davidoff çalışmasındaki bu temel önerileri sunduktan sonra, “avukat plancı” (*the planner as advocate*) kavramını detaylandırmaktadır. Buna göre kavramın kapsamını şöyle tanımlamaktadır:

“Çoğulcu planlama deneyiminin olduğu bir yerde savunuculuk, topluluğun nasıl gelişmesi gerektiği üzerine rekabet eden savlar için profesyonel destek sunmak anlamına gelmektedir. Politik çekişmenin desteklenmesindeki çoğulculuk, süreci; savunuculuksa süreçteki meslek uzmanının rolünü tanımlamaktadır. Tekil planlamanın geçerliliğinde kamu kurumunun hazırlamış olduğu plan için çok az çekişmenin olduğu ya da hiç olmadığı bir yerde, savunuculuk üstün bir öneme sahip olamaz. Savunuculuk kavramı hukuk alanından alındığı üzere, çok taraflı takip işlemi [*adversary proceeding*] içinde en az iki çekişen bakış açısının karşı karşıya gelmesini gerektirmektedir.” (Davidoff, 1965, s. 333)

Davidoff (1965) bu noktadan sonra avukat-müvekkil ilişkisiyle örtüştürdüğü bir plancı-kentli ilişkisini detaylarıyla sunmakta; hatta plancının izleyeceği yöntemleri bir avukatın adli dava işlemlerinde kullandığı yöntemlerden türetmektedir. Ayrıca plancı bu kurguda kendi görüşünü temsil eden bir çıkar grubunu seçip savunma imkânına sahip olacağından, Davidoff’a (1965) göre bu aynı zamanda plancının kendini savunması anlamına gelmektedir. “Avukat plancı” her şeyden önce bir plancıdır; dolayısıyla mesleki bilgisini kullanarak gerekli durumlarda “müşterisini” “ikna etme” yollarını da kullanabilecektir.

Davidoff (1965) tarif ettiği planlama sistemi önerisi içinde alternatif planların hangi örgütlenme biçimleri, diğer bir deyişle kim tarafından hazırlanacağı sorusuna üç

aşamada cevap vermektedir. İlk cevabı, kendi deyimiyle “istekli bir düşünce” ya da “dilek” olarak, sürecin idealleştirilmiş bir çerçeveye politik partiler ve platformlar tarafından yürütülmesidir. Kendisi de bunun “bir süre daha gerçekleşmesi mümkün olmayan bir rüya” olarak gördüğünü ve mevcut politik örgütlenmelerin açığı kapatmak üzere inisiyatif alması beklentisini dile getirmektedir. “Kim?” sorusuna ikinci cevabıysa, “uygun bir kamu politikası oluşturmak üzere fikirlerini sunan özel çıkar gruplarının temsilcileri”dir. Bu örgütlenmeleri ticaret odaları, gayrimenkul kuruluşları, işçi örgütlenmeleri, insan hakları örgütlenmeleri ve yoksulluk karşıtı konseyler şeklinde örneklendirmektedir. İdeal olarak bu örgütler kendi planlarını hazırlayacaklar ve meslek uzmanları, politikacılar veya lobiciler bu çıkar gruplarının anlaşma masasında sunmak üzere hangi taahhütler üzerinde ortaklaşması gerektiği noktasında destek verecektir. Davidoff (1965) için ilk iki grubun içine almadığı son bir örgütlenme biçimi daha bulunmaktadır. Buna göre “belirli bir amaç için bir araya gelen” karşıt gruplar; örneğin bir yenileme planına veya bir kamu tesisinin taşınmasına karşı mücadele eden mahalle dernekleri bu gruba girmektedir. Bunlara ek olarak Davidoff (1965) tarif ettiği çoğulculuk düzeyine erişmek için mahalle ölçeğinden başlanmasını daha gerçekçi bulmaktadır.

Davidoff’un (1965) çalışmasında ilgi çeken bir diğer nokta planlama sürecini “kimin ödeyeceği” sorusunu da yöneltmiş olmasıdır. Buna göre maddi desteğin gereken vakıflar veya hükümet aracılığıyla sunulabileceğini; hükümetten destek alabilmesi için sürecin yerel yoksulluk karşıtı konseyler tarafından yürütülebileceğini önermektedir. Bunun için çoğulcu planlamanın, daha iyi planlar hazırlanması noktasında etkin ve mevcut yurttaş katılımı programlarına alternatif, güçlü demokratik bir araç olduğunun farkına varılması gerektiğini düşünmektedir. Dolayısıyla Davidoff (1965) önerisini, tarif ettiği koşulların gerçekleşmesi “dileğiyle” sunmaktadır.

Şengül (2012) savunucu planlama yaklaşımının kapsamlı planlamanın siyaset dışı kalma tutumunu somut bir biçimde eleştirdiğini, ancak elitizm ve yukarıdan aşağıya planlama anlayışı gibi temel sorunlarını aşamadığını belirtmektedir.

“... Savunucu planlama anlayışı, kapsamlı planlamanın güçsüz kesimleri dışladığı eleştirisini seslendirirken bu sorunu aşağıda temsil edilmeyenlerin sesi haline gelerek çözmeye çalışmış, ancak bunu yaparken söz konusu sorunların temelinde yatan iktidar sorununa dokunmamıştır. Dahası, güçsüz kesimlerin sürece kendi adlarına katılmaları ve kendi sorunlarını seslendirmeleri yerine, savunucu plancılar bu kesimin sorunlarını ve taleplerini kendi algıladıkları biçimiyle planlara yansıtmışlardır. ...” (Şengül, 2012, s. 70)

Ersoy (2012) bu yaklaşımın arkasındaki çoğulculuk merkezli kuramsal çerçevenin, tarihsel olarak dönemin toplumsal muhalefet ortamıyla birlikte incelenmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

“... bu yaklaşıma göre gelişmiş kapitalist toplumlar, çıkarları çatışan çok sayıda farklı çıkar grubunun politik güçlerini en çoğa çıkarmak için mücadele ettikleri bir toplumsal yapı oluştururlar. Bu kurama göre, politik güç kimi sol çevrelerin savladıkları belirli toplumsal sınıfların elinde toplanmış olmaktan çok, birbirleriyle çatışan çok sayıdaki çıkar grubu arasında oldukça dengeli bir biçimde dağılmıştır. Devlet bu toplumsal yapıda bir tür arabulucu, uzlaştırıcı işlevini görür ve hiçbir toplumsal grubun diğerleri üzerinde mutlak bir hâkimiyet kurmasına izin vermez. ...” (Ersoy, 2012, s. 230)

Ersoy’a (2012) göre bu kuramsal yaklaşım hem muhafazakâr hem de Marksist kesimlerce ciddi bir biçimde eleştirilmiştir. Ayrıca bu kuramsal çerçeve dönemin muhalefet ortamıyla birlikte ele alındığında, o dönemde yaşanan sorunlara sistem içinde kalarak bir açılım getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ersoy (2012) kuramın toplumdaki politik gücün dengeli olması varsayımına da bir eleştiri getirmektedir:

“Kuşkusuz, bu model, çoğulcu planlama tezi ile uyumlu biçimde kapitalist toplumda merkezi ya da yerel düzeyde var olan çıkar gruplarının hiçbirinin tek başına belirleyici bir güce sahip olmadığı ya da devlet tarafından buna izin verilmeyeceği temel varsayımı üzerine kuruludur ... Kapitalist toplumlar hiç de –liberallerin varsaydığı gibi– farklı toplum kesimlerinin görece dengeli bir güç yapısına sahip oldukları bir politik yapı sergilemezler. Sermaye ve emek genel çelişkisinin yanı sıra, toplumun örgütlü ve örgütsüz kesimleri arasındaki güç dağılımı ciddi ölçüde eşitsiz olduğu gibi, her bir kategori kendi içinde de türdeş bir yapı oluşturamamaktadır.” (Ersoy, 2012, s. 232)

Sonuç olarak savunucu planlama, kuramsal varsayımlarındaki sorunlu yanlar ve uygulama için aşırı idealleştirilmiş yöntem ve rol tarifleriyle eleştirilmiş olsa da planlamanın politik bir eylem olduğunu benimsemesi ve dönemin etno-ırksal ve yoksulluk temelli mekânsal adalet arayışlarına bir cevap olarak, meslek alanına çoğulculuk tartışmalarını dâhil etmesi bakımından önemlidir. Savunucu planlama yaklaşımının toplumsal iktidar pozisyonlarına bakışı yetersizdir; ancak toplumdaki dezavantajlı grupların ve güçsüz kesimlerin planlama süreçlerine dâhil edilerek savunulması düşüncesiyle oluşturulmuştur.

Savunucu planlama yaklaşımının yanı sıra kapsamlı planlamaya yöneltlen bir diğer önemli eleştirel yaklaşım alanı olarak Marksist eleştiri 1970’li yıllarda ağırlığını göstermiştir. Şengül (2012) Marksist eleştirel alanı savunucu planlama anlayışının tamamlayıcısı olarak görmektedir. Buna göre Marksist eleştiri savunucu planlamanın yapmadığını yaparak kapitalist toplumsal ilişkilerin yapısal niteliklerini sorgulamıştır.

“Planlama sürecinin teknik bir eylem olduğu kadar siyasal da bir süreç olduğu konusundaki vurgu sadece savunucu planlama anlayışına özgü değildir. ... Savunucu planlama anlayışının tersine, Marksist perspektif planlamanın içinde bulunduğu bağlam ve yapısal ilişkileri sorgulayan bir tutum sergilemiştir. Bu çerçevede, Marksist

eleştirinin başlangıç noktasını kent planlamanın kapitalist toplumsal ilişkiler ve bu ilişkilerin yeniden üretimi çerçevesindeki rolü oluşturmaktadır. ..." (Şengül, 2012, s. 71)

Şengül (2012) erken dönem Marksist eleştirilerin burjuvazinin devlet biçiminde örgütlenerek genel çıkarlarını savunması fikrine dayalı belli bir "devlet kuramsallaştırması" çerçevesinde, "kent planlamasının kapitalist kentin işlerliğini ve işlevselliğini sürdürmesi" vurgusunu içerdiğini belirtmektedir. Planlama hâkim sınıfların ortak çıkarlarına hizmet etmekte; sermaye birikimini ve emeğin yeniden üretimini sürekli kılmakta; toplumsal kontrolü sağlayacak bir araç olarak işlev görmektedir; sermayenin genel çıkarları ile özel çıkarlar arasındaki çelişkinin devlet müdahalesiyle çözülmesine aracı olmakta ve böylece sınıf çelişkilerinin derinleşmesine engel olarak sınıf mücadelesinin güçlenmesini engellemektedir (Dear ve Scott, 1981; Castells, 1977; Harvey, 1978'den aktaran, Şengül, 2012). Bu kapsamda planlama özetle burjuva devletin elindeki en işlevsel müdahale ve kontrol aracı olarak görülmekte; devlet müdahalesiyle planlama özdeşleştirilmektedir. Şengül'ün (2012) buradaki önemli tespiti, kapsamlı ve savunucu planlama yaklaşımlarında, kapitalist toplumsal ilişkilerin yapısal bağlamlarını göz ardı ederek devletle kurduğu ilişki üzerinden planlamaya "sahip olmadığı" bir gücün atfedilmesinin, aynı zamanda kentlerde ortaya çıkan sorunlardan planlama kurumunun sorumlu tutulmasına neden olduğudur. Şengül (2012) erken dönem eleştirilerinin "devletin analizindeki araççı görüşü"ne ve kurama hâkim olan sermayenin yeniden üretimine hizmet eden planlama algısı üzerinden işlevselciliğe karşı "özeleştirici" niteliğini taşıyan, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yeni bir yaklaşımın sunulduğunu anlatmaktadır. Bu yaklaşımın merkezinde devletin sınıflar ve sermaye karşısında sahip olduğu "görece özerklik" fikri bulunmaktadır.

"... görece özerklik alanının varlığı, gerek devletin, gerekse planlama kurumunun yer yer sermaye karşıtı kararlar üretebilmesini de olanaklı kılmaktadır. Diğer bir anlatımla, planlama kurumunun müdahaleleri, sınırlı örnekte de olsa, çalışan sınıflar lehine müdahalelerin geliştirilmesine hizmet edebilmektedir." (Fainstein ve Fainstein, 1979'dan aktaran, Şengül, 2012: s. 76)

1980'li yıllarda kapsamlı planlamayla birlikte Marksist eleştirel alan da neoliberal yaklaşımlarla çözülmeye uğratılmıştır. Bununla birlikte modernist planlama kurumunu en az neoliberal yaklaşımlar kadar zayıflatan bir diğer alan postmodernist eleştirinin hâkimiyetindedir. Campbell ve Marshall'a (2002) göre postmodern eleştiri planlamadaki kamu yararını "potansiyel olarak baskıcı" bir fikir olarak görmektedir. Postmodern eleştiri farklılık, heterojenlik ve çoğulculuğu yüceltirken bunun karşısında

planlama okulu 1980'lerin sonundan bu yana farklılık siyaseti (*politics of difference*) üzerine kafa yormaktadır.

“Postmodernizm ... modernist planlama projesinin kalbine yara açmaktadır. Bu bağlamda birbiriyle ilişkili iki konu özellikle önemlidir. Bunlardan ilki farklılığın, ötekinin ve durumların dinamik doğasının tanınması ve ikincisi evrenselliğin ve bilimsel gerekçelendirmenin üstünlüğünün reddidir. Postmodernizm ve modernist düşüncenin feminist ve sömürgecilik sonrası [*postcolonial*] eleştirileri için temel mesele, toplulukların parçalara ayrılmış doğasının ve yaşanmış deneyimlerin çeşitliliğinin tanınmasıdır. ... bireyin veya parçası olduğu topluluğun anlaşılmasında önemli olan bireysel olarak yaşanan deneyimlerin heterojenliğidir –bu deneyimler dil ve söylev aracılığıyla oluşmuştur; bunun karşılığında olumsuzdur³⁴ ve tarihsel olarak özgündür. Böylece bilginin tüm biçimleri farklılığın heterojen dünyalarında konumlanarak algılanmaktadır. ... kamu yararı farklılık ve heterojenliği saklama tehlikesini beraberinde taşıyan evrenselleştirici, homojenleştirici bir kavramdır ve buna bağlı olarak potansiyel olarak baskıcı bir fikri temsil etmektedir. ...” (Campbell & Marshall, 2002, s. 172)

3.2.2. Plancının Değişen Rolü

Planlamanın değişen içeriğinin çerçevesini ortaya koyduktan sonra gelinen noktada plancı için tartışma konusu olan yeni görev ve rollere daha yakından bakılacaktır. Buna göre Erkut (2006) toplumsal değişme süreçlerini ve bu değişimlere ayak uydurmak üzere planlama mesleği ve eğitiminin nasıl evirildiğini ele aldığı çalışmada, günümüzdeki mesleki eğitim alanının çerçevesini çizerken çeşitli uluslararası planlama örgütlerinin belirlediği ilkesel kapsamlara yer vermiştir. Bu kapsamda Kuzey Amerika'daki planlama okulları için kurulan Planlama Akreditasyon Kurulu³⁵, Avrupa Mekânsal Plancılar Konseyi³⁶ ve Kraliyet Şehir Plancıları Enstitüsü'ne³⁷ ait ilkeler arasında ortaklaşan hakça dağıtım, toplumsal farklılıkları gözetmek, toplumsal uzlaşma ve uzlaşının sağlanabilmesi için gerekli iletişimsel rasyonaliteyle plancının aktörler arasındaki yeni “arabulucu” (*mediator*) rolü dikkat çekmektedir (Erkut, 2006).

Erkut (2006) plancıya atfedilen “arabulucu” rolünün gerektirdiklerini planlamayla bağlantılı “tüm çıkarları dengelemek” ve “çatışan talepleri çözmek” şeklinde tarif

³⁴ Olumsal (İng. *contingent*) olması kadar olmaması da mümkün bulunan, zorunlu karşıtıdır (URL-38).

³⁵ *The Planning Accreditation Board (PAB)*

³⁶ *European Council of Spatial Planners - le Conseil Européen des Urbanistes (ECTP-CEU)*. Erkut (2006) Avrupa Şehir Plancıları Konseyi olarak Türkçeleştirmiştir; ancak burada Avrupa Mekânsal Plancılar Konseyi daha uygun bir karşılık olarak görülmüştür.

³⁷ *The Royal Town Planning Institute (RTPI)*

etmektedir. Tarif edilen bu yeni nitelikleri tartışmaya açtığımızda, tartışma alanının bu çalışmada yer alan sosyal adalet bağlamının ilgisinde olduğu görülmektedir. Bu tespiti gerekçelendirmek üzere, “arabulucu plancı” kavramının ayrı bir başlık altında anıldığı Avrupa Mekânsal Plancılar Konseyi’nin 2013 tarihli Avrupa Planlama Anlaşması (*The Charter of European Planning*) metnine yakından bakılacaktır³⁸ (ECTP-CEU, 2013).

Üç bölümden oluşan anlaşmanın ilk bölümünde Avrupa’nın kent ve bölgeleri için bir vizyon sunulmakta; ikinci bölümde mekânsal plancıların rolü ve verimli bir planlama sürecine karşıt zorluklar tanımlanmakta; son olarak üçüncü bölümde Avrupa’daki plancılar için çeşitli alt başlıklarda taahhütler sıralanmaktadır. “Bir Politik Danışman ve Arabulucu Olarak Plancı” (*The Planner, as a Political Advisor and Mediator*) bu alt başlıklardan biridir; alt başlıklarda plancıya atfedilen diğer roller “Bir Dönüşüm Lideri”, “bilgiye dayalı bir meslek alanının parçası olan, Bir Bilim İnsanı”, “Bir Tasarımcı ve Vizyoner”, “Bir Kent ve Bölge Yöneticisi”dir. İlk bölümde sunulan vizyonda, Avrupa kent ve bölgelerinin³⁹ bağlarının kurulması önemsenmekte; bu anlamdaki bütünleşme mekân ve zaman olgularıyla ele alınmakta; kentsel ağlar (*urban networks*) fikri öne çıkarılmaktadır. Vizyonda yer alan ve alt başlıklarla bağlamları genişletilen diğer konular sırasıyla sosyal, ekonomik ve çevresel bütünleşmedir; başlıkların tümü bağlantısallık (*connectivity*) kavramıyla birlikte ele alınmaktadır. Son olarak bir “mekânsal bütünleşme sentezi” yapılmakta ve buradan yola çıkarak Avrupa’nın geleceği için gerekli bir mekânsal planlama yaklaşımının hangi temel ilkelerle oluşturulması gerektiği ortaya konmaktadır. Belgede 1999 tarihli Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) ve Avrupa Birliği politika metinlerine bağlılık dile getirilmektedir. Bu belge çok kültürlülük, topluluk geliştirme, sosyal kimlik, sosyal çeşitlilik, küreselleşmeye dayalı bölgesel

³⁸ “2003 Yeni Atina Anlaşması” (*The 2003 New Charter of Athens*) Erku’tun (2006) çalışmasından yedi yıl sonra güncellenerek, 2013 yılında “Avrupa Planlama Anlaşması” (*The Charter of European Planning*) adını almıştır. Çalışmanın kökleri 1933’te “İşlevsel Şehir” (*The Functional City*) ana temasıyla düzenlenen ve modern şehircilik alanına önemli etkileri olan Dördüncü CIAM kongresine (*Congrès International d’Architecture Moderne - International Congresses of Modern Architecture - Uluslararası Modern Mimarlık Kongreleri*) ve bu kongre dönemindeki çalışmaların bir ürünü olarak Le Corbusier’ın (2009) 1943 tarihli Atina Anlaşması’na ya da diğer bilinen adıyla Atina Kartası’na (*Charte d’Athènes - The Athens Charter*) dayanmaktadır. 2003 Yeni Atina Anlaşması’nın (metindeki adıyla Yeni Atina Bildirgesi [Şartı] 2003) Türkçe çevirisi için bk. ECTP-CEU (2004). Ayrıca Gökgür (2005) çalışmasında Atina Anlaşması’nın (metindeki adıyla Atina Kartası) CIAM’dan 2003’e kadar geçirdiği değişimleri, 1990’ların ikinci yarısındaki Habitat II konferansı dönemiyle birlikte ele almaktadır.

³⁹ Bölge (*region*) kavramı metinde her kullanıldığı yerde *territory* kavramından ayrı bir kavram olarak; ancak –yanında parantez içine alınarak– onunla birlikte anılmaktadır.

uzmanlaşma, sürdürülebilir gelişme ve yaşam kalitesi gibi mekân çalışmalarında güncel tartışmalara konu olan birçok kavramı bir arada barındırmaktadır. Burada özel olarak sosyal adalet ve hakçılığın anıldığı bölümlere baktığımızda; ilk olarak sosyal bütünleşme konusunun sosyal adaletle birlikte ele alındığını ve bütünleşik bir Avrupa vizyonu içinde hakların öne çıkarıldığını görmekteyiz.

“Vizyonumuz bütünleşme ve bağlantısallık [*cohesion and connectivity*] üzerinden sosyal adaleti öne çıkaran bir Avrupa’dır. İnsanlığın gelecekteki refahı, kişilerin güvence altına alınması gereken insan haklarıyla birlikte birer birey olarak ve aynı zamanda ait oldukları toplulukların nitelikleriyle birlikte düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Bu, toplumun çıkarlarının, azınlıkların ve birey olarak yurttaşların ihtiyaç ve haklarıyla bir bütün olarak dengelenmesini gerektiren Avrupa’daki kent ve bölgelerin bütünleşmesi [*integration*] konusunda önemli bir kabuldür.” (ECTP-CEU, 2013, s. 11: Madde 18)

Ayrıca Avrupa Mekânsal Planlama sentez bölümünde yer alan ilk madde şöyledir:

“Avrupa’nın gelecekteki gelişmesi: Hakçılık ve adalet temelli değerlerle yönlendirilmeli; yereldeki ihtiyaçlarını ve isteklerini dikkate alarak tüm yurttaşlarını içermeli; doğal ve insana dayalı ekosistemlere etki eden gelişmenin sonuçlarına karşı sürdürülebilir olmalı; sınırları ötesinde ve sektörel ilgi alanları arasında bütünleşmiş olmalıdır.” (ECTP-CEU, 2013, s. 22: Madde 60)

Buna göre planlamanın gelişmeyle birlikte ele alındığı bir bakış açısı dâhilinde ilk ilke hakçılığın sağlanmasına dayanmaktadır. Ancak bu noktada planlama için gelişme ve hakçılık arasındaki ilişki bağlamında hangi eylemin daha adil olduğu tam olarak tarif edilmemiştir. Bunun yerine planlamaya atfedilen ve farklı başlıklar altında sıkça anılan birleştirici, bütünleştirici, kapsayıcı ya da aradaki bağları kuran olarak Türkçeleştirebileceğimiz *integrative* rol, hakçılıkla birlikte öne çıkarılmaktadır⁴⁰. Ancak buradaki hakçılığa bakış da “yurttaşlar arası” ya da bireyler arası diyebileceğimiz bir açılımla sınırlandırılmıştır; bireyüstü toplumsal yapılar için hakçılık tarif edilmemektedir.

“Mekânsal planlama tam doğası gereği eyleme dayalıdır. Özellikle küresel türbülanslar çağında kayda değer bir avantaj sağlayacak biçimde, Avrupa yurttaşları arasında hakçılığın sağlanmasını ve Avrupa’nın arazi çeşitliliğinin [*territorial diversity*] en iyi şekilde kullanılmasını başarmak demektir. [Mekânsal planlama] toprak, hava ve su kaynaklarının akılcı kullanımını sağlamaktadır. Avrupa’nın ekonomik geleceği için hayati önem taşımaktadır. Yerindenlik ilkesini (*subsidiarity*) somutlaştırmaktadır. Böylece tekil şehir ve bölgeler için dengeli ve sürdürülebilir gelişmenin ilkelerini pratik eylemlere dönüştürerek ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi öne çıkarmaktadır.” (ECTP-CEU, 2013, s. 22: Madde 62)

⁴⁰ Metinde *cohesion*, *integration* ve *connectivity* sözcükleri birbirine yakın anlamdaki sözcükler olarak çoğunlukla yan yana kullanılarak tekrarlanmaktadır. Bu sözcükler Türkçede “bütünleşme” kavramı altında toplanabilmekte; ancak bu durumda kastedilen farklı vurgular kaybedilebilmektedir.

Plancının yeni rolleri arasındaki “bir politik danışman ve arabulucu olarak plancı” başlığı altında da hakçalık anılmaktadır. Burada öne çıkarılan bağlamsa, karar alma süreçlerine kamusal katılımıdır (*public participation*). Buna göre plancının taahhüt etmesi beklenen maddelerden yola çıkarak aşağıdaki tablo oluşturulmuştur (bk. Tablo 3.1.).



Tablo 3.1. Avrupa Planlama Anlaşması'nda "Bir Politik Danışman ve Arabulucu" Olarak Plancının Rolü

	AMAÇ	İLKESEL YAKLAŞIM	YÖNTEM/STRATEJİLER
KÜRESEL VE YEREL ORTAK DÜZEYİ	Planlamaya katılımda üç aşamanın garanti altına alınması: 1. Bilgi; 2. Çözüm üretme/ karar alma, 3. Uygulama ⁴¹ .	Katılımcı demokrasi ve kamusal iletişim ortamının güçlendirilmesi	1. Küresel ve yerel ölçeklerde çözümlerin ilgili tüm politik aktörlerle birlikte detaylandırılarak hazırlanması 2. Farklı coğrafi düzeylerdeki politikacılarla birlikte davranabilmek için rollerin, etki ve ihtiyaçların tanınarak desteklenmesi
	Etkin politika üretimi	Mekânsal politikaların sosyal adalet ve çevresel sürdürülebilirlikle birlikte ele alınması (Verimliliğin hakçalıkla sağlanması)	İşleyiş odaklı yasal araçların detaylandırılarak önerilmesi
	Gelişmelere ortak yön verilmesi	Mekânsal süreklilik ve bütünleşmenin sağlanması	Yerel otoriteler, karar vericiler, ekonomik aktörler ve birey olarak yurttaşlar arasında anlamlı bir diyalog ortamının oluşmasına katkı sunulması
YERİNDENLİK DÜZEYİ	Etkin kamusal katılım	Planlama ve uygulamadaki karar alma süreçlerinde yerindenlik ve hakçalık ilkelerine uygun davranılması	1. Yerel ve sivil otoritelerin desteklenmesi 2. Öneri, ilke, hedef, etki, sorun gibi parçaların plan ve çözümlerle birlikte sunulması 3. İşleyiş odaklı ve etkin bir yönetimsel çerçeve
	Yüksek nitelikte iletişim ortamının gerçekleştirilmesi	Katılımcı demokrasi ve kamusal iletişim ortamının güçlendirilmesi	1. Gelecekteki kullanıcıların bilgi paylaşımının ve birbirini anlamasının güvence altına alınması 2. Sunulan çözümlerin ve karar alma süreçlerinin ortak olarak anlaşılabilirdiği bir kamusal tartışma ortamının oluşturulması 3. Etkileşimli sunum yöntemlerinin geliştirilmesi
	Taraflar arasındaki çatışmaların çözülmesi	Tüm taraflarla iş birliği ve eşgüdüm	Uygun bağımsız otoriteler için net kararların üretilmesi

Kaynak: ECTP-CEU (2013) Avrupa Planlama Anlaşması metninden yola çıkarak hazırlanmıştır.

⁴¹ Katılımın üçüncü aşaması buraya yorumlanarak aktarılmıştır. Orijinal ifadenin tamamı şöyledir: "Make sure that the three levels of participatory democracy are implemented: information, participation to elaboration of solutions in order to reach support of local or global planning policies; and support the roles, influence and need to engage with and support politicians at different geographical levels." (ECTP-CEU, 2013, s. 37)

Tartışmanın bu bölümü için son olarak plancının “arabulucu” rolünü tarif eden şu tanımlama önemlidir:

“Planlama plan hazırlamadan ibaret değildir. Aynı zamanda ilgili –kamusal ve özel– tüm çıkarları dengelemeyi ve dolayısıyla mekân ve gelişme programları üzerine çatışan talepleri çözümlemeyi amaçlayan bir politik sürecin parçasıdır. Bu, plancının arabulucu rolünün önemini ortaya koymaktadır. Şu anda ve gelecekte, plancıların arabuluculuk ve iletişimsel becerileri artan bir önem sahip olacaktır.” (ECTP-CEU, 2013, s. 29: Madde 76)

Planlama için iletişimsel (*communicative*) süreç önem kazanmıştır. Bununla birlikte gelişmenin hem bir mekânsal bütünleşme kurgusu içinde ortak bir yönde hem de hakçalık ilkesine dayalı yeni katılımcı yöntem ve stratejiler aracılığıyla sağlanması istenmektedir. Bu esasen gelişmeyi hakçalık temelinde –tamamen sınırlandırmak olmasa bile– kontrol altına almak anlamına gelmektedir; yani yaklaşımın temelinde bir mekânsal adalet düşüncesi yatmaktadır. İlkesel birer yaklaşım olarak sosyal adaletin sağlanması ve katılımcı demokrasinin güçlendirilmesinin hangi yenilikçi ve etkin araçlarla uygulamada karşılık bulabileceği planlama için önemli bir sorun konusu olmaktadır. Bir kısmı yukarıdaki tabloda yer alan yöntemler ancak uygulamada elde edilen deneyime göre geliştirilebilecek; planlamaya konu olan mekânsal ölçeğin ve taleplerin niteliğine göre her düzeydeki farklı aktörler için yeni baştan formüle edilmesi gerekebilecek içeriğe sahiptir. Sözü geçen politik danışman ve arabulucu olarak plancının getirildiği bu role ya da göreve uygun eğitimi nasıl alacağı ve esasen bu rolü gerçekleştirebilecek gerekli iktidar pozisyonunun sadece mesleki eğitimle elde edilebilecek bir şey olmaması öncelikle akla gelen sorun konularıdır. Öte yandan temsiliyet bir diğer önemli sorun konusudur; plancının devleti ne düzeyde temsil edeceği ya da etmek zorunda olacağı; sivil örgütlerin sivil toplumun kendisini ne düzeyde temsil edebildiği veya tek tek tüm yurttaşların çatışan çıkarlarının tümünün bu arzu edilen diyalog ortamında nasıl dengelenebileceği önemlidir. Temsiliyet sorununun çözümünün bir parçası olarak dernek, kooperatif, STK, meslek örgütleri vb. çeşitli sivil örgütlenme biçimlerinin desteklenerek yaygınlaşmaları ve siyasi güç elde edebildikleri (*empowerment*) bir ortamda söz sahibi olmaları gerekmektedir. Çatışan tüm çıkarları dengelemek ve talepleri çözmek konusu planlama için çoğulculuk temelli yeni bir demokrasi anlayışının içselleştirilerek uygulamaya konması anlamına gelmektedir. Çoğulculuk yaklaşımı arayışları içerisinde plancının rolü halen net değildir. Bu aynı zamanda planlamadaki kamu yararı tartışmalarıyla kesişen bir tartışma alanı olmaktadır.

3.3. PLANLAMADA KAMU YARARI FİKRİ

Sosyal adaletin planlamayla ilişkisini kuran önemli bir nokta, planlamanın “meşruiyetini” sağlayan kamu yararı fikrinin baskın biçimde, sosyal adalet teorileri içinde sayılan yararcılık (*utilitarianism*) kuramından alınarak adapte edilmiş olmasıdır. Kurama getirilen tüm eleştirilere rağmen yararcılığın kamu politikası alanında muazzam bir etkisi olmuştur ve bunun planlamaya yansımaları belirgindir (Campbell & Marshall, 2002). Yararcılık kimi zaman refahçılık (*welfarism*) olarak da anılmaktadır (Sen, 2000) ve refah devleti teorisinin kapsamıyla ilişki halindedir. Geliri ve refahı içine alacak biçimde toplumun toplam gönencini artırmayı temel öncelik olarak kabul eden yararcılık düşüncesi, bireylerin bu ortak yararı nasıl paylaştığıyla, dolayısıyla adil dağıtım konusuyla ilgilenmemektedir (Ersoy, 2007). Buna karşın Plato ve Aristoteles’ten günümüze sosyal adalet teorisinde önemli “sıçrayışlar” elde eden kuramcılardan Rawls (1971) yararcılık üzerine kurulu baskın teoriyi sosyal sözleşme teorisine taşıyarak tartışmış ve alternatif bir sistematik adalet anlatımı oluşturmuştur. Rawls’un (1971) teoriye en büyük katkılarından biri olan “farklılık prensibi” (*the difference principle*) en az avantaja sahip olanların en yüksek yararı elde etmesi düşüncesiyle planlamanın dezavantajlı gruplar lehine kararlar üretmesini gerekçelendirmektedir. Harvey (2009) “yeni bir formül” üretmek üzere Rawls’un liberal görüşten gelen fikirlerini geliştirmiş ve sosyal adalet teorisini ahlaki olanın muğlaklığından üretim ve dağıtım ilişkileriyle şekillenen ilişkiel mekâna taşıyarak kurtarmaya çalışmıştır. Öte yandan Fraser (1996) sosyal adalet teorisinde birbirine üstünlük kurma eğilimindeki tartışma alanlarının, yani yeniden dağıtım (*redistribution*) merkezli iktisadi savlar alanı ile cinsel, etnik, cinsiyete dayalı kimlik gibi insani değerleri içine alan tanınma (*recognition*) siyasetinin bir araya getirilmesini savunmuştur. Ona göre bu iki alan her açıdan birbiriyle örtüşmektedir. Bu yaklaşım sosyal dışlanma ve bunun mekâna yansımalarının daha geniş bir perspektiften dağıtımın ürünü olarak ortaya çıktığını desteklemektedir. Dolayısıyla adil dağıtım konusu toplumdaki “farklılıklarla” yakından ilişkilidir. Bu girişimler planlamadaki kamu yararını, kavramın yeni baştan tartışılmasını gerektiren kritik bir teorik pozisyonda bırakmaktadır.

Planlamanın sosyal adalet teorisi ve kamu yararı kavramıyla olan ilişkisinde Ersoy (2007) görüşlerini planlama meslek etiği alanı için geçerli olabilecek önermeleri geliştirmeye yöneltilen bir sorgulamada, yani etik temelinde sunmakta ve bu ilişkiyi

seçtiği dört kuramı karşılaştırarak ele almaktadır: Klasik liberalizm, yararcılık, toplulukçu görüş (*communitarianism*) ve sözleşmecî kuram (*contractualism*). Ersoy (2007) değerlendirmeleri sonucunda, yararcılığa eleştiriler getirerek sözleşmecî kuramı geliştiren Rawls'un (1971) yeniden bölüşüm ve hakça adalet fikirlerini öne çıkarmaktadır. Ersoy (2007) bu bağlamda kent planlamayı da bir "yeniden bölüşüm mekanizması" olarak kabul ederek buradan planlamaya adapte edilebilecek ilkesel içeriği tartışmaktadır. Buna göre Rawls'un fikirlerinden "farklılık prensibi"nin planlamaya şu şekilde uyarlanabileceğini düşünmektedir:

"... Rawls'un ikinci ilkesi [farklılık prensibi] ... planlamada önceliklerin saptanmasında yol gösterici olabilir. Buna göre, toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelik projelere öncelik verilmelidir. Yine bu kurala göre anılan kesimlere yönelik olarak pozitif ayrımcılık uygulanabilir; örneğin, bir kent parkının yer seçiminde, bu parka yoksulluğu nedeniyle araçla giremeyecek kesimlerin yaşadığı kent parçalarına öncelik verilmelidir. Kent plancıları özellikle, bu kesimlerin yerlerinden edilmelerine yol açan kentsel dönüşüm projelerine etik değerler açısından şiddetle karşı çıkmalıdırlar. ..." (Ersay, 2007, s. 79)

Ersay'un (2007) ele aldığı diğer iki yaklaşıma dair fikirlerini özetlemek üzere; ona göre öncelikle klasik liberal görüşteki sosyal adalet düşüncesi oldukça sınırlı olduğundan bunun planlamaya yansması da sınırlıdır. Bu görüşte "fırsat eşitliği ve devletin tüm bireylere eşit davranması" temelinde eşitliğe önem verilmektedir⁴². Herkese aynı haklar tanındığı ve diğerlerinin haklarına engel olunmadığı sürece bireyler özgürce seçme, değiştirme ve sözleşme hakkına sahiptir. Devletin rolüyse hukuk sistemiyle bunu güvence altına almak ve "geçmişin hatalarını düzeltmek" dışında işleyişe müdahale etmemektir. Bu görüşe göre öncelik toplumsal eşitliğin sağlanmasında değil, "meşru olarak kazanılmış" bireysel hakların korunmasındadır ve ancak bu yolla toplumsal adalete katkı sunulabilir. Bu kapsamda mülkiyet hakkından karşılığı ödense dahi kamu yararı adına feragat edilemez. Planlama ancak "bireylerin yasal ve meşru olarak elde ettikleri tüm hakları" güvence altına almak için çalışan bir kurum olarak var olabilir; örneğin "meşru olmayan" yollarla elde edilmiş mülkiyetlere müdahale edilmesi bağlamında "gecekonduları yıkabilir" (Ersay, 2007). Buna karşın bir diğer kuram olan toplulukçu görüşte Ersay'a (2007) göre liberalizmin yücelttiği bireyciliğe karşı topluluğun önceliği vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre adalet düşüncesi her topluluk için ayrı bir anlam taşıdığından, normatif değerler ve tutumlar her topluluk için

⁴² Ersay (2007) burada Robert Nozick'i liberal yaklaşımın günümüz savunucusu olarak öne çıkarmaktadır.

topluluğun kendisi tarafından belirlenmelidir. Ersoy (2007) toplulukçu görüş içerisinde “orta yolcu” yaklaşımı⁴³ seçerek, bireylerin yaşadıkları topluluğun değerlerini eleştirmesiyle elde edilecek “yaratıcı gerilim” ortamıyla “yıkıcı” topluluk değerlerinin aşılabacağı düşüncesini planlamaya yansıtılmaktadır. Buna göre kent plancıları için topluluk değerlerini kökten değiştirmeyi benimsemek yerine diyalog, ikna ve uzlaşma yolları önerilmektedir.

Ersoy’a (2007) yararcılık kuramını, kuramın temelindeki “toplum yararı artırmak” düşüncesinin kapsamlı ve akılcı planlamadaki kamu yararı düşüncesinin dayanak noktasını oluşturması yönünü öne çıkararak ele almaktadır. Ersoy (2007) burada ilginç bir tespit sunarak adil dağıtımın konusu olarak bölüşümde adalet ve hakçılığın yararcılara “yabancı” olduğunu belirtmektedir; çünkü yararcılığa göre önemli olan “toplum gönencin bireyler arasında nasıl dağıtıldığı değil, artırılması”dır. Dolayısıyla planlamanın meşruiyetini sağlama konusunda öncelik taşıyan en temel ilkenin, kamu yararının, alındığı kuramın dayanakları içinde hakçılık düşüncesine yer verilmemektedir.

“... hala egemenliğini büyük ölçüde sürdüren kapsamlı akılcı planlama modelinin dayandığı etik kuram da yararcı felsefenin temel yaklaşımını belirler. Tek bir kamu yararı vardır ve amaç bu yararı en çoğa çıkarmaktır. Planlamanın bireysel mülkiyete ve piyasa mekanizmasının ‘doğal işleyişine’ müdahalesinde meşruiyet temeli, eylemin kamu yararına yapılıyor olmasına dayandırılır. Böylece, ahlaki değerlendirmeler, salt eylemin yaratacağı sonuçların somut hesaplamalarına indirgenmiş olur. ... Bu ideal modelde plancı değer yargıları olmayan, yansız/tarafsız bir teknisyen olarak salt olgularla çalışır ve kendisini değer yargılarına yer olmadığı düşünülen araçların oluşturulması ile sınırlandırır; değer yargılarının belirleyici olduğu amaç ve hedeflerin belirlenmesi evresi ile seçme işini ise politika alanına bırakır. Böylelikle meslek etik alanının sınırları iyice daraltılır.” (Ersoy, 2007, s. 75)

Ersoy’un (2007) “ahlaki değerlendirmelerin, salt eylemin yaratacağı sonuçların somut hesaplamalarına indirgenmesi” olarak tarif ettiği durum önemlidir. Böylece planlamanın eylemliliği içinde kamu yararı kavramı değer yargılarının politikacılara terk edildiği sınırlandırılmış bir etik çerçevede konumlanmaktadır.

Campbell ve Marshall (2002) kamu yararının planlamaya ne şekilde aktarıldığını yararcılığı dâhil ederek tartıştıkları çalışmalarında, öncelikle politik bir kavram olarak “yarar”ın kullanımında⁴⁴ “çıkar sahibi olmak” anlamını öne çıkarmakta ve çıkarların bir

⁴³ Burada yazar Michael Walzer ve Amitai Etzioni’nin görüşlerini benimsemektedir.

⁴⁴ Burada “yarar” İngilizcedeki *interest* sözcüğünün karşılığı olarak alınmaktadır. Sözcük Türkçede “ilgi”, “yarar”, “çıkar” ya da “menfaat” ve “hak” anlamlarına gelebilmektedir. Campbell ve Marshall (2002)

kişi/gruba bağlı olup olmamasına dayanarak yarara bakışın nesnel veya öznel olabildiğini belirtmektedir. Örneğin çevresel çıkarlar kişi ve gruplardan bağımsız olarak, Marksist sınıf çıkarlarıysa kişi ve gruplara bağlı olmasına karşın nesneldir. Campbell ve Marshall (2002) bu anlamsal ayrımları tanımladıktan sonra siyaset literatüründe yarar fikrinin nesnel veya öznel olması üzerine kurulu kabulleri detaylı olarak ele almaktadır. Buna göre 18'inci yüzyılın ikinci yarısında Britanya'da Edmund Burke'ün "doğal aristokrasi" kabulüyle elitist temsili devlet fikri tek bir kamu yararını savunarak nesnel nitelik taşımakta; ABD'de James Madison'ın liberal devlet fikriyse yararları çoklu, birbirine bağlı ve öznel görmektedir. Madisoncu liberalizmdeki öznel yarar fikri devlet büyüdükçe çıkarların çeşitleneceğini ve bu çıkarların birbirini dengeleyerek "zararlı" çıkarların bastırılacağını kabul etmektedir. Campbell ve Marshall'ın (2002) Jeremy Bentham ve John Stuart Mill'in fikirleriyle öne çıkararak ele aldığı 19'uncu yüzyıl Britanya yararcılığıysa yine öznel yarar fikrini taşımaktadır; ancak bu öznellik görüşü ABD'dekinden oldukça farklıdır. Campbell ve Marshall (2002) yararcılığın "liberter bir öğreti olmadığını" devletin gerekli gördüğü takdirde yurttaşlarını özel çıkarlar yerine ortak iyiye takip etmeleri yönünde yasal-kurumsal düzenlemelerle kontrol altına alabileceği düşüncesiyle ("minimalist devlet" görüşü, Pitkin, 1967'den aktaran, Campbell & Marshall, 2002) altını çizmekte ve yararcılıktaki öznelci bakışı şöyle tarif etmektedir:

"... Yararcılığın öncülleri yalnızca bireyin kendi çıkarlarını bilebileceği ve bir eylemin sonuçlarının tutarlı sınamasının yalnızca etkilenen kişi(ler) tarafından deneyimlenen zevk ve acı olduğu kabulü üzerinedir. Dahası, kamu tercihi⁴⁵ dünyasında iyi bir politika, toplama koşullarında bireysel haz veya yararın [*utility*] en yükseğe çıkarılması ve bu mutlulukçu toplam altında her kişinin tek ve biricik olarak sayılmasıdır." (Campbell & Marshall, 2002, s. 167)

Yararcılıktaki herkesten daha çok yalnızca etkilenen bireyin bir şeyin kendi çıkarına olabileceğine karar verebileceği postulatı devletin buradaki rolünü çelişkili kılmakta, öte yandan birinin kendi çıkarını en iyi şekilde bilmesinin diğerlerinininkiyle nasıl karşılaştırılacağı sorusunu beraberinde getirmektedir. Böylece yararcılıkta öznel olanın konumu pratiğe geçildiğinde, kamu yararına getirilen farklı yorumlamalarla,

sözcüğün "ilgi" anlamını diğerlerinden kesin olarak ayırmaktadır. Diğer anlamları Türkçede tek bir sözcükle ifade etmek güç olduğundan "yarar", *interest*'in yer yer tam karşılığı olmayabilir; ancak burada metne bu şekilde alınmıştır. Zira Türkçeye "kamu çıkarı" yerine "kamu yararı" daha yerleşik bir kullanım olarak geçmiştir.

⁴⁵ Kamu tercihi (*public choice*) teorisi politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklamayı amaçlar (Aktan, ty.).

nesnel olana kayabilmektedir (Campbell & Marshall, 2002). Kısacası sosyal adalet teorisinin planlamaya yansımada kamu yararının çerçevesini belirleyen yararcılık yaklaşımının teorik kurgusu bizzat çelişkili dayanaklar barındırmaktadır.

Campbell ve Marshall (2002) ayrıca kamu yararı kavramını merkeze koyarak İkinci Dünya Savaşı sonrası planlama yaklaşımlarını ve bu bağlamdaki eleştirel ortamı ele almaktadır. Buna göre toprağın “en iyi” şekilde kullanımı için piyasaya devlet müdahalesinin kabulünde tekil kamu yararı fikrinin dayanaklarının sorgulanmayarak “herkesin rızasıyla” (*common consent*) var olmasını temel alan muğlaklık eleştirisi (Glass, 1959’dan aktaran, Campbell & Marshall, 2002) 1940’lar Britanyası’nda ortaya çıkarak 1950’ler ve 1960’lar ABD’sinde karşılık bulmuştur. Sonuç olarak politikacılar ve devlet çalışanlarının da desteğini alarak meslek alanını doğrudan etkileyen bir tartışma alanı ortaya çıkmıştır; eleştirilere göre kamu yararı fikrinin kabulünde kendi kendini doğrulayan ya da gerçek kılan eksik bir rasyonallite söz konusudur. Bu eleştirel ortamın sunduğu görüşler kamu yararı üzerine mevcut fikir birliğinin sorgulanmamasının meslek uzmanlarının apolitik pozisyonuna katkı sunması; kavramın kamu politikalarının üretiminde karar alma süreçlerini belirsiz kılması; toplumda çok sayıdaki talebi karşılamaktan uzak yetersiz bir hedef olarak kalması ve dolayısıyla operasyonel bir norm olarak kabul edilemeyeceği yönünde gelişmiştir. Eleştirel ortamla birlikte toplumun çoğulcu yapısı ve buna göre çatışan çıkarların çokluğu düşüncesi planlamayı yeni roller edinmeye zorlamıştır (Campbell & Marshall, 2002).

“... Özel çıkarlarını taşıırken dikkatleri çekmek ve kaynak elde etmek için yarışan ufak gruplara bölünmüş bir toplum, yeni stratejileri ve mesleki sorumluluk üzerine değiştirilmiş kabulleri beraberinde getirmiştir. Görülmüştür ki, plancılar ya fazlaca taraflı [*partisan*] hale gelerek kendilerini başta yoksullar ve mülksüzleştirilenler olmak üzere belli çıkar gruplarının savunucuları olarak hizaya sokmak zorundadır⁴⁶ ya da çalışmalarında karşılaştıkları farklı kapsamların niteliklerine uygun süreç biçimleri arayışında olmalıdır.” (Campbell & Marshall, 2002, s. 170)

Campbell ve Marshall (2002) böylece kamu yararı kavramından yola çıkarak kurguladıkları tartışmayı planlamanın zorunlu olarak değişen içeriğine, yeni roller ve kabuller arayışına taşımaktadır. Öte yandan 1960’lardaki ABD’de toplumun çoğulcu yapısı karşısında planlamanın yetersiz kalan meşruiyet dayanaklarını sorgulayan tartışmalara, farklılaşan yönetim sistemlerine bağlı olarak Britanya daha geç bir

⁴⁶ Yazarlar burada Davidoff’u (1965) referans göstermektedir.

zamanda eklenmiştir. Zira savaş sonrası Britanyası için –yararcılık geleneğiyle birlikte– planlama önemli görülmüştür; planlama aracılığıyla, meşru dayanağın kamu yararı olduğuna dair inançla, refah ve imkânların maksimize edilmesi amaçlanmıştır. Planlama ekonomi ve nüfusun büyümesinden kaynaklı fiziksel talepleri yönetmek için ve büyümenin “normatif yan anlamı” olarak sosyal adaleti⁴⁷ sağlamada bir araç olarak görülmüştür. 1960’lar ve 1970’ler boyunca yararcılığın akılcı kapsamlı planlama alanına pratikteki yansıması fayda maliyet analizi (*cost benefit analysis*) olarak karşılık bulmuştur; bu ekonomik analiz yöntemiyle ortak faydayı elde etmek adına öne sürülen politikaların sonuçları öngörülerek ölçülmeye çalışılmıştır (Campbell & Marshall, 2002). Bununla birlikte ekonomik büyümenin –sadece planlama alanı için geçerli olmayarak– sosyal adalet tartışmalarında özel bir konumu bulunmaktadır. Ekonomik gelişmeyle⁴⁸ birlikte büyümenin yönetilmesi ve gerekli görüldüğü takdirde kontrol altına alınması halen planlamanın görevi olarak görülmektedir ve aynı zamanda büyüme farklı çıkar gruplarının çatışan taleplerinin ortaya çıkmasının temel nedenlerinden biridir. Fainstein (2014) neoliberalizmin ve yararcılığın ilişkisini, en çoğun en iyisine ulaşmak üst hedefiyle ekonomik büyüme önceliklerinin gerçekleştirilmesi için dezavantajlıların göz ardı edilmesi ve buna göre temellerini yararcılıktan alan fayda maliyet analizinin ve verimlilik ölçütünün öne çıkarılması bağlamlarıyla ortaya koymaktadır:

“... ‘Neoliberalizm’ piyasa süreçlerinin kaynakların en verimli biçimde dağıtımını şekillendiren, inovasyon ve ekonomik büyümeyi tetikleyici güdülerini sağlayan, liyakati [*merit*] ödüllendiren ve bunun sonucunda en çoğun en iyisine [*the greatest good of the greatest number*] olanak sağlayan doktrini ifade etmektedir. ... Bu ideolojik çerçevede eşitsizliklerin azaltılması veya azınlık gruplara avantaj sağlanması piyasanın görünmez elinin çalışmasını engellemekte ve ekonominin optimal altı düzeyde performans göstermesine neden olmaktadır. Bu temel prensip altında, verimlilik kamu politikası geliştirmedeki tek ölçüt ve fayda-maliyet analizi bunun gerçekleştirilmesindeki araç haline gelmektedir. ... Politika değerlendirmede fayda-maliyet analizi felsefi yararcılıktan türemiştir. Yararcılığın en çoğun en iyisini en yükseğe çıkarmak şeklindeki temel prensibi, genellikle politika alternatifleri arasında seçim yapmak için kullanılan hesaplama türlerinin temelini oluşturmaktadır.” (Fainstein, 2014, s. 6)

⁴⁷ Burada “normatif yan anlam” olarak sosyal adaletle birlikte ayrıca çevresel iyilik (*environmental well-being*) de sayılmaktadır. Bu yaklaşım Rawls’un (1971) bu çalışmada detaylı olarak ele alınmayan, nesiller arası adaleti ilgilendiren adil koruma (*just savings*) ilkesiyle örtüşmektedir.

⁴⁸ Ekonomik gelişme konusu yukarıda ele alındığı üzere ECTP-CEU (2013) metinlerinde hakçalık bağlamıyla birlikte öne çıkmaktadır.

Campbell ve Marshall (2002) son olarak kamu yararı kavramı üzerine kavrayışları sonuç odaklı (*consequentialist*) ve deontolojik (*deontological*)⁴⁹ olarak ikiye ayırmaktadır. Yararcılık üzerine ayrımlaşan yaklaşımları sonuç odaklı; hak temelli (*rights-based*) ve diyalojik (*dialogical*) yaklaşımları ise deontolojik kabul etmektedir. Bu ayrıma göre Rawls'un hak temelli yaklaşımları kısmi olarak deontolojiktir; ancak esas odak noktası çıkarları bireyci bakışla ele almasıdır. Campbell ve Marshall (2002) Rawls'un "iyi"yi ele alışındaki üst kavrayışı –bireyin adil olanı seçeceğine ve herkesin aynı hak, özgürlük ve imkânlara sahip olmak üzere anlaşmaya varacağına dair ahlaki kabulleri– eleştirmekte; bu şekilde oluşturulan adalet ilkelerini monolojik (*monological*) kabul etmektedir. Campbell ve Marshall (2002) sundukları ayrımda uzlaşıya ulaşmak üzere katılımcılığa ve müzakereci süreçlere imkân tanıyan yaklaşımları yani hem deontolojik hem de diyalojik olanları önemsemekte ve Habermas'ın iletişimsel eylem (*communicative action*) teorisine dayalı iletişimsel rasyonaliteyi öne çıkarmaktadır.

Ersoy (2007) meslek alanı için farklı sosyal adalet yaklaşımlarını ortaklaştıran bir etik kurallar dizisinin oluşturulması beklentisini taşımakta ve sosyal adalet ilkesinin anayasal dayanakları dışında planlama mevzuatında yer almamasını önemli bir eksiklik olarak görmektedir. Bu düşünceye göre sosyal adalet ve kamu yararı kavramlarının içerikleri ve birbiriyle olan ilişkileri –hukuk sistemiyle birlikte– yeni baştan ele alınmalıdır. Yararcılık kuramından alınan kamu yararı ilkesinin toplumda bu yararın bölüşülmesiyle ve dolayısıyla hakçalıkla ilgilenmemesi Ersoy (2007) için planlamada meslek etiği alanının sınırlandırılmasıyla sonuçlanmaktadır; bu tez çalışmasında sunulan kavramsal dayanaklarla bu çıkarımı sonraki adımlara taşıyabilmekteyiz. Öncelikle salt cezai adaletin ilgisinde olmayarak karşılaştırmalı adalete konu olan toplumsal bir durumun adil olup olmadığını tartışırken, tartışmayı ancak, ahlaki kapsamın ötesindeki dağıtım problemleri dediğimiz alana taşıdığımız sürece planlama için anlamlı çıktılar elde edebilmekteyiz. Diğer bir deyişle sosyal adalet ancak tüm yönleriyle toplumsal bölüşüme konu edildiği sürece mekân ve planlamanın ilgisinde olabilmektedir. Aksi halde tartışma konusu ahlaki ve muğlak bir bakışla sınırlandırılmış olmakta ve bu bakış belli kabullerle birlikte sunulsa dahi üretim ve dağıtım ilişkileriyle şekillenen politik mekânın sorunlarına çözüm üretmede yetersiz

⁴⁹ Deontoloji (ödev bilimi) bir mesleği uygularken uyulması gereken ahlaki değer ve etik kuralları inceleyen bilim dalıdır (URL-39).

kalmaktadır. Örneğin yoksulluğun adil olup olmadığını tartışmaya gerek yoktur; ancak yoksulluğun adil olmayan bir dağıtımın ürünü olması noktasına yönelerek, ortadan kaldırılması için üretilecek çözümlere onu sürekli kılan her aşamanın “Neyi, kimler arasında, nasıl dağıtıyoruz?” sorgulamasına tabi tutulmasıyla ulaşılabilir. Bu şekilde doğrudan planlama süreçlerinin içine alınacak yeniden dağıtım mekanizmaları oluşturulabilir. Yoksulluk için tarif edilen sorgulama, herkesin yeterli koşullardaki bir konuta erişememesi için de geçerli olmaktadır. Ancak burada altı çizilmelidir ki, adil olmayan dağıtımın toplumsal sonuçlarının her biri –yeterli konut, eğitim, sağlık, istihdam ve çalışma koşullarına erişememek gibi– adil olmayan diğer sonuçlarla iç içe geçerek çok boyutlu biçimde karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla dağıtım problemleri tekil olarak ele alınamaz. Yoksulluk ve her türden toplumsal ayrımcılık, diğer konuları ortak kesen sorun konuları olarak karşımıza çıkmakta; konutun meta olarak öne çıkması gibi kendine has nitelikleri ya da diğer toplumsal hizmetlere erişimde sosyal politika alanının önceliklerinin devreye girmesi konuyu ele alışımızı farklılaştırmaktadır; ancak dağıtım problemleri bir bütündür. Özetle kamu yararının hakçılık bağlamından kopuk biçimde planlamaya aktarılmasının planlamanın meşruiyetinin temel dayanağı olarak görülen kavramın yeri geldiğinde çelişkili bir biçimde soyut görülmesine katkı sunmaktadır. Bu çalışmada ulaşılan teorik çıkarımlar sonucunda hakçılık temelli yaklaşımların, gündelik hayat alanına yaklaştığı sürece, etik alanının sınırlandırmalarını geride bırakarak, kamu yararını güncel bir teorik kapsama oturtmaya yardımcı olabileceği görülmektedir.

Böylece kamu yararı günümüzde toplumdaki ortak iyi lehine toprağın “en iyi” kullanımının sağlanması için mülkiyetin sınırlandırılmasıyla sınırlı tutulamayacak kapsamdadır. Tekeli (2001c) planlamaya katılımın bir planın hazırlık sürecinde katılımcıların sürece yabancılaşmalarına neden olacak biçimde halkla kurulan ilişkinin bilgi verip almaktan ibaret görülmesi veya katılımın bir popülizm aracı olarak sadece halkın isteklerini kayda geçirmeye indirgenmesi sonucunda kamu yararı düşüncesinin tamamen terk edildiğini belirtmektedir. Sorun ancak diyalog ve karşılıklı öğrenmeye bağlı bir etkileşim ortamının oluşturulması ve bu süreçte kamu yararının tanımlanarak korunabilmesiyle aşılabılır (Tekeli, 2001c). Sonuç olarak planlamanın meşruiyet dayanaklarını kamu yararı üzerine mevcut kabullerin getirdiği sınırlandırmalardan ve ahlaki muğlaklıktan kurtarmak, bununla birlikte plancının politik pozisyonunun netleşerek güçlenmesine katkı sunmak üzere mekânsal adalet tartışma alanının güncel çıktılarına ihtiyaç duymaktayız.

3.4. BÖLÜM SONUCU

Mekânsal adalet tartışmasıyla başlatılan bu bölümde öncelikle mekânsal adaletin teorik kapsamı ortaya konmaya çalışılmıştır. Daha sonra planlamanın değişen içeriğine ve plancının değişen rolüne bakılarak planlamada kamu yararı fikri ele alınmıştır. Bu ana bölüm planlamanın sosyal adaletle ilişkisini mekânsal adalet bağlamında kurma amacına yönelik olarak oluşturulmuştur. Buna göre bölüm bir bütün olarak değerlendirilerek tartışmadan elde edilen çıkarımlar aşağıdaki gibidir.

Marcuse'ün (2009b) adaletin mekânla ilişkisini tanımlı kılmak üzere sunduğu birbirine bağlı beş önermesi genelgeçer kapsamdadır ve mekânsal adaletsizliklerin ortaya çıkarılması ya da sorgulanması aşamalarına aktarılabilecek pratik açılımlar sunmaktadır. Bir örnek oluşturması için Marcuse'ün (2009b) önermelerinden ilkinin kullanarak odağında tanımlı bir sosyal konut uygulaması olan bir sorgulama için şu kavramsal deneme sunulabilir:

Önerme: Başlıca iki türden mekânsal adaletsizlik vardır: Rızasız kapatılma ve kaynakların adil olmayan tahsisi.

Sorgulama: Söz konusu sosyal konut uygulamasıyla bir topluluk belli bir alana/projeye kapatılmakta mıdır? (Toplumsal dezavantajlılık bir bütün olarak düşünüldüğünde, seçme şansının olmaması da bir kapatılma biçimidir.) Bu uygulama kaynakların daha adil dağıtımını gözetecek biçimde belli bir toplumsal grubun/grupların lehine tasarlanmış mıdır? Gelir ve refah imkânlarıyla birlikte düşünüldüğünde, uygulama bu grupların çalışma ve yaşam olanaklarını bir bütün olarak gözetmekte midir?

Bu sorgulama örneği Marcuse'ün (2009b) diğer önermeleriyle devam ettirilebilir; aynı örnek için konunun daha yukarıdaki sosyal adaletsizliklerle ilişkisi kurulabilir, söz konusu sosyal konut uygulamasının hangi politikalar sonucunda mekânda yer aldığı ve hatta uygulamanın yerinin neye dayanarak seçildiği sorgulanabilir, bu uygulamaya etki eden dönemin öne çıkan niteliğini tanımlamak üzere sosyal, politik ve ekonomik gerekçelere bakılabilir.

Mekânsal adalet tartışma alanında ele alınan adil kent düşüncesi önemli açılımlar sunmaktadır:

- Adil kent düşüncesi adaleti muğlak ahlaki bağlamlarından uzaklaştırarak gündelik hayatın gerçekliğine taşımaktadır.

- Bu düşüncenin kent yaşamına aktarılabilecek somut sonuçlar elde etme kaygısı vardır. Adalet burada araçsal bir nitelik taşımaktadır.
- Susan Fainstein ve Peter Marcuse'ün sunduğu katkılarla bu alanda farklı planlama yaklaşımlarını bir bütün olarak aşabilecek kapsayıcı bir ilkeselleştirme girişimi mevcuttur.
- Eleştirel planlama yaklaşımlarının değerler sistemlerini tanımlı kılmaları önemli görülmektedir. Buna göre kavramsal odakları demokrasi, çeşitlilik ve hakçılık şeklinde sadeleştirmek mümkündür. Hakçılık diğer iki kavrama göre öncelikli konumdadır (Fainstein, 2014).
- Adil kent düşüncesi, kamu yararı fikrine dayalı olsa dahi adil olmayan sonuçları ortaya çıkaran planlama uygulamalarını sorgulamaya açarak sınırlı bir kamu yararı fikrini aşmanın imkânlarını barındırmaktadır. Bu yolla tek başına kamu yararının değil, bir bütün olarak toplumsal müştereklerin gözetilerek korunması amaçlanmaktadır (Marcuse, 2009a).

Planlamanın değişen içeriği ve plancıya atfedilen yeni roller konusunda, iki metne detaylı olarak bakılmıştır. Paul Davidoff'un 1965 tarihli *Advocacy and Pluralism in Planning* çalışmasına sosyal adaleti merkeze koyarak planlamaya demokratik katılım ve çoğulculuk tartışmalarını dâhil eden ilk sistemli planlama yaklaşımı olması niteliğiyle ve Avrupa Mekânsal Plancılar Konseyi'nin 2013 tarihli Avrupa Planlama Anlaşması metnine planlamanın ilgisindeki güncel kavramları bir arada sunması bakımından daha yakından bakılmıştır.

Bu iki örnek ile planlamada 1960'larda yaşanan dönüşümden ve günümüzdeki yeni ilkesel kapsamdan birer kesit sunulmaktadır. Biri sistemli yeni bir planlama yaklaşımı oluşturma girişimi, diğeri de bir anlaşma metni olmak üzere iki metin birbirinden farklı içerikte olsa da bu örneklerin her ikisinde de sosyal adalet merkezi konumdadır. Davidoff'un sosyal adalet yaklaşımı temel olarak ırkçılık ve yoksulluk odaklıdır ve dağıtıcı adaleti esas almaktadır; ancak yaklaşımını ahlaki zorunluluklarla sınırlandırmaktadır. Günümüzdeyse planlama için sosyal adalet ilgisinde çok daha geniş bir kavramsal içeriğin mevcut olduğu görülmektedir. Avrupa Planlama Anlaşması metninde sosyal bütünleşme, çok kültürlülük, topluluk geliştirme, sosyal kimlik, sosyal çeşitlilik, küreselleşmeye dayalı bölgesel uzmanlaşma, sürdürülebilir gelişme ve yaşam kalitesi gibi kavramların sosyal adalet bağlamında planlamayla ilişkisi kurulmaktadır. Burada planlama gelişmeyle birlikte anılırken ilk ilke hakçılığın

sağlanmasına dayandırılmaktadır. Plancının yeni rolleri arasındaki “bir politik danışman ve arabulucu olarak plancı” başlığı altında da hakçalığa yer verilmektedir. Bu başlıkta öne çıkarılan bağlam, karar alma süreçlerine kamusal katılımıdır.

Sonuç olarak planlamanın dönüşen paradigmlarla birlikte sosyal adaletle kurduğu ilişkinin de dönüştüğü görülmektedir. Ancak yine de bu noktada bir önceki bölümde tartışıldığı üzere mekânsal adalet teorisinin sunduğu somut sonuçlar elde etme arayışına ihtiyaç duyulmaktadır. Zira ilkesel yaklaşımların uygulamaya dönük açılımları yetersiz kalmaktadır. Anlaşma metninde gelişme ve hakçalık arasındaki ilişki bağlamında hangi eylemin daha adil olduğu tarif edilmemektedir ve hakçalık bakış açısı bireyler arası düzeyle sınırlandırılmaktadır. Ayrıca sözü geçen politik danışman ve arabulucu olarak plancının getirdiği bu role uygun mesleki donanımı ya da bu rolü sürdürebilmek için gerekli iktidar pozisyonunu nasıl edineceği belirsizliğini korumaktadır.

Son olarak planlamada kamu yararı fikri tartışmasının sonuçlarını da mekânsal adalet teorik alanıyla birlikte değerlendirmek mümkündür. Tartışma burada daha önce Sosyal Adalet Teorisinin Genel Kapsamı alt bölümünde ele alınan yararcılıkla başlatılmıştır; zira kamu yararı fikri için dağıtıcı adalet teorileri içindeki baskın konumuyla yararcılık kritik bir pozisyonundadır.

- Planlamada kamu yararı fikri sosyal adalet teorileri içindeki yararcılık kuramından adapte edilmiştir.
- Adil dağıtım fikri burada belirsiz bir pozisyonda kalmaktadır.
- Yararcılığa göre tek bir kamu yararı vardır ve amaç bu yararı en çoğa çıkarmaktır (Ersoy, 2007).
- Yararcılık yarara öznel bakmakta ve mutlulukçu toplam altında herkesi tek ve biricik saymaktadır. Bu bağlamda devletin rolü ve yararcılığın dayanakları gelişkilidir (Campbell & Marshall, 2002).
- Yararcılığı merkeze alan eleştirel ortam tekil kamu yararı fikrinin dayanaklarını ve burada kendini doğrulayan eksik rasyonaliteyi sorgulamaya açmıştır. Plancıların apolitik pozisyonuna katkı sunma, karar alma süreçlerini belirsiz kılma ve yetersiz bir hedef olma eleştirilerin merkezindedir. Kamu yararının operasyonel bir norm olarak kabul edilip edilemeyeceği tartışmaya açılmıştır. Planlamada çoğulcu

bakışa uygun yeni arayışlar kamu yararı konusuna da yansımıştır (Campbell & Marshall, 2002).

- Yararcılık özellikle akılcı kapsamlı planlamanın baskın olduğu savaş sonrası dönemde öne çıkmıştır. Bu dönemde sosyal adalet ekonomik büyümenin “normatif yan anlamı” ve planlama da türden bir sosyal adaleti sağlamada araç olarak görülmüştür. Böylece planlamanın sosyal adalete bakışı sınırlandırılmıştır (Campbell & Marshall, 2002).
- Yararcılığın planlamaya pratikteki yansıması, ortak faydayı hesaplayabilmek üzere fayda-maliyet analizidir.
- Öte yandan neoliberalizm ve yararcılığın belirgin bir ilişkisi mevcuttur. Fayda-maliyet analizleri ve tekil verimlilik ölçütüyle dezavantajlılar göz ardı edilmektedir (Fainstein, 2014).
- Campbell ve Marshall (2002) mevcut kamu yararına dair kavrayışları sonuç odaklı, deontolojik, hak temelli, monolojik ve diyalojik yaklaşımlar olarak sınıflandırmakta ve bunlardan deontolojik ve diyalojik olanları öne çıkarmaktadır. Bu yaklaşımlar Habermasçı iletişimsel rasyonaliteyle örtüşmektedir.

Sonuç olarak bu noktaya kadarki kavramsal tartışmalar ışığında günümüzde kamu yararı fikri için halen geçerli kapsamın yerini alabilecek yeni ilkesel açılımlar şu noktalardan hareketle oluşturulabilir:

- Sosyal adaletle konu olan dağıtım tüm yönleriyle toplumsal bölüşüme konu edildiği sürece mekân ve planlamanın ilgisinde olabilecektir.
- Mekânsal adaletsizler kendi özgün koşullarında yeni baştan “Neyi, kimler arasında, nasıl dağıtıyoruz?” sorgulamasına tabi tutulmalıdır.
- Dağıtım problemleri bir bütün olarak ele alınmalıdır; zira adil olmayan dağıtımın sonuçlarının her biri diğerleriyle iç içe geçmektedir. Burada Fraser’ın işaret ettiği yönde (1996) iktisadi savlar alanı ve tanınma siyaseti bir arada düşünülmeli ve bu bağlamda dezavantajlı gruplara öncelik tanınmalıdır.
- Kamu yararı hakçılıktan bağımsız düşünülemez ve hakçılık temelli yaklaşımlar gündelik hayat alanına yaklaştığı sürece, etik alanının sınırlandırmalarını geride bırakarak, kamu yararını güncel bir teorik kapsama oturtmaya yardımcı olabilir.

- Adalet söylemlerinin oluşturulma biçimleri ve adaletsizliklerin ortaya çıkışı toplumsal iktidar ilişkilerine bağımlı yapısal gerekçelere dayanmaktadır. Sosyal adalet fikri yöneten sınıfların iktidarıyla şekillenen hegemonik söylem biçimlerine karşıt konumlanmalıdır (Harvey, 1992). Planlamada kamu yararı fikri de sosyal adaleti merkezine alan bir yaklaşımdan adapte edilmiştir ve burada toplumsal iktidarın rolü belirleyicidir. Dolayısıyla yasaya uygun olarak kamu yararı fikrine dayalı olsa dahi adil olmayan sonuçları ortaya çıkaran planlama uygulamaları sorgulamaya açılmalıdır (Marcuse, 2009a).
- Bir planlama kararı için çıkar sahibi veya karardan etkilenen tüm tarafları hesaba katarak ve olası tüm sonuçları düşünerek yönltebilecek onlarca soru bulunmaktadır. Burada önemli olan taraflar için ayrı ayrı adalet istemekten fazlasıdır; müştereklerin gözetilerek korunacağı bir bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır (Marcuse, 2009a).

4. SOSYAL POLİTİKA, SOSYAL HAKLAR VE SOSYAL KONUT

Bu çalışmaya başlarken konutun kavramsal düzeyler arasındaki bağlayıcı rolü önemsenerek kurgu oluşturulmuştur. Sosyal konut bu bağlamda tek başına mekânsal planlamanın elinde bir araç olarak görülemeyeceğinden, burada konu daha geniş bir çerçevede sosyal politikayla kurduğu ilişkiden yola çıkarak ele alınmaktadır. Buna göre bu bölümde öncelikle konutun sosyal politika ve bu bağlamda sosyal haklarla ilişkisi ele alınacaktır. Ancak bu ilişkisel açılıma geçmeden önce burada sosyal politika ve refah devleti arasındaki kavramsal ilişkiye dair bir açıklama getirilmesi önemli görülmüştür.

Literatürde sosyal politika ve refah devleti kavramları yaygın olarak bir arada anılmakta, biri diğerinin ayrılmaz parçası olarak görülmektedir. Bu durum beraberinde olası kavramsal karışıklıkları getirmektedir (Örneğin, sosyal politika refah devletine mi özgüdür?). Alcock (2011) Birleşik Krallık'ta sosyal politika yaklaşımının nasıl geliştiğini ele aldığı yazısında refahın devlet ve devlet dışı aktörler (yardım-hayırseverlik kuruluşları gibi) arasında kimin eliyle sağlanacağı konusunda 20'inci yüzyılın ortalarına kadar önemli tartışmaların yaşandığını aktarmaktadır. "Hizmetin sağlanması konusunda, kamu ile gönüllü taraflar arasında uygun bir karışım ortaya çıkarma çabası" Alcock'a (2011) göre hâlen sosyal politikanın "kilit unsurlarından biri"dir. Bu görüşe göre refah devleti, tarihsel süreçte sosyal politikanın bir uygulama biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

"İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda, refah devleti olarak adlandırılabilen şeyin yaratılması, bu reformların bir 'refah devleti' olarak tarif edilmesi, tartışılan ve karşı çıkılan bir şey olmasına rağmen, Birleşik Krallık'ta sosyal politika alanındaki önemli gelişim olmaya devam ediyordu. 'Refah devleti' kavramıyla ne kast edildiği ve belirli birtakım reformların neden onu oluşturan bir şey olarak görülmesi gerektiği soru işaretleri barındırır ki, sorular önemli bir tartışma ve uzlaşmazlık konusudur. Yine de, savaş sonrası refah devleti tezi –bazı önemli ve aşikâr nedenlerden dolayı– geniş bir biçimde yürürlüğe girmiştir." (Alcock, 2011, s. 19)

Bununla birlikte Esping-Andersen (2010) "refah bağlantısındaki devleti" tarif ederken sosyal politikanın refah devleti olmadan da var olabileceğini belirtmektedir; ancak refah devletinin varlığı sosyal politikaya bağımlıdır.

“Refah devletine ilişkin araştırmalar genellikle kavramsal bir kafa karışıklığından muzdariptir. Bazıları refah devletlerinden, bazıları refah rejimlerinden, bazıları ise sadece sosyal politikalardan sanki aynı şeymiş gibi bahsederler. Ama bu yanlış. Sosyal politikalar refah devletleri olmadan var olabilirler, fakat tersi geçerli değildir. Toplumsal riske işaret eden bir çeşit kolektif siyasi eylem mevcut ise sosyal politikaların varlığından söz edebiliriz. ...” (Esping-Andersen, 2010, s. 35)

Manning (2011) refah devletinin refahı sağlayan taraflardan sadece biri olduğunu ifade etmektedir. Böylece Manning (2011) aile, piyasa, STK’lar ve refah devleti olarak sıraladığı dört kurumsal yapı arasındaki dağılımla toplumsal refahı sağlama konusunda sosyal politikanın kurumlara ilişkin çerçevesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla sosyal politika refah devleti uygulamalarından ibaret bir alan olarak görülmemelidir.

“Modern zamanlarda ‘sosyal politika’ terimi, toplumsal refahın devletin sağladığı refah olduğunu vurgular. Oysa durum hiç de böyle değildir. Çoğu insanın refahı hâlâ devlet dışı başka toplumsal mekanizmalarla sağlanmaktadır. Bunlar üç temel tipe ayrılır: Aile ve arkadaşlar, piyasa ve gönüllü kuruluşlar, karşılıklı yardım kuruluşları (*mutual association*) ve hayırsever örgütler gibi hükümet dışı kuruluşlar (STK’lar). Sosyal politika bir inceleme alanı olarak, bütün bu kurumların bireylerin ve grupların refahını ne şekilde etkilediğiyle ilgilenmektedir.” (Manning, 2011, s. 45)

Sosyal politikanın refah devletiyle kavramsal düzeydeki ilişkisine değindikten sonra sosyal politika ve sosyal hakların genel kavramsal içeriğiyle birlikte konutla kurduğu ilişkiye bakılabilir.

4.1. KONUTUN SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL HAKLAR İLİşKİSELLİĞİNDEKİ YERİ

Esping-Andersen (2010) sosyal politikayı “toplumsal risklerin kamusal idaresi” olarak tanımlamaktadır. Koray’a (2005) göre sosyal politika tarihsel süreçte farklı coğrafyalarda toplumların yaşadığı dönüşüme bağımlıdır ve sosyal politikanın ilgi alanı zamanla gelişmiştir. Buna göre “dar anlamıyla” sosyal politika daha çok emek-sermaye çelişkilerini “azaltmak” üzere güvenceli çalışma ve sosyal güvenlik konularıyla ilgilenmektedir; 19’uncu yüzyılda işçi sınıfının iş kazaları, hastalık, yaşlılık gibi sorunlara çözüm üretmek üzere Almanya’da ortaya çıkmıştır. Sosyal politika 20’inci yüzyılda özellikle 1945-1975 yılları arasındaki sosyal devletçi politika ve uygulamalarla şekillenerek “geniş anlamına” kavuşmuştur. Koray (2005) bu dönemde de ilk önce eğitim, sağlık ve barınma gibi konularda asgari koşulların sağlanması düşüncesinin olduğunu, daha sonra sosyal adaletçi ve eşitlikçi yaklaşımların güçlenmesiyle sosyal politika hedeflerinin daha kapsayıcı hale geldiğini aktarmaktadır (ör. yoksulluk, gelir dağılımında adaletsizlik, işsizlik, herkes için eğitim ve sağlık).

Sosyal politika alanı hak ve özgürlüklerle yakından ilişkilidir, toplumsal mücadelelerin sonuçları bu alana yansımaktadır. Sosyal, ekonomik ve kültürel hakların ne olduğu, bu hakların hangi koşullarda devlet tarafından ne düzeyde sağlanmasının gerektiği halen güncel bir tartışma konusudur⁵⁰. Koray'ın (2005) sosyal politikayı dar ve geniş anlamlarıyla ele almasına paralel olarak literatürde tarihsel süreçteki gelişimine atıfla insan hakları kuşaklara ayrılarak ele alınmaktadır.

İnsan haklarını ilk kez Karel Vasak⁵¹ (1977) kuşaklara ayırarak ele almıştır. Vasak'a (1977) göre 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde⁵² haklar temelde “medeni ve politik haklar” (*civil and political rights*) ve “sosyal, ekonomik ve kültürel haklar” olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır; ancak yıllar içinde “üçüncü kuşak haklar” terimi ortaya çıkmıştır. Birinci kuşak haklar devletin dâhil olmasını gerektirmeyen “negatif” hakları içine alarak bireysel özgürlüklere ilişkindir. İkinci kuşak haklar devletin eylemliliğini gerektiren “pozitif” hakları içine alarak sosyal, ekonomik ve kültürel haklara ilişkindir. Üçüncü kuşak haklarsa “dayanışma hakları” olarak adlandırılabilir; topluluk hayatını ilgilendiren bu haklara örnek olarak sağlıklı ve ekolojik olarak dengeli bir çevre hakkı, barış hakkı, insanlık ortak mirasının korunması hakkı verilebilir. Üçüncü kuşak haklar ancak bireyler, devletler ve devletleri de içine alan diğer oluşumlarla kamu kuruluşları ve özel kuruluşların bir aradaki çabalarıyla uygulanabilir (Vasak, 1977). “Temel haklar” ya da “klasik haklar” olarak da anılan birinci kuşak haklar yaşama, özgürlük, güvenlik, kölelik ve işkence yasağı, kişi olarak tanınma, hukuk önünde eşitlik, keyfi tutuklama yasağı, adil yargılanma, mahremiyet, seyahat özgürlüğü, sığınma, aile kurma, düşünce ve vicdan özgürlüğü ve mülkiyet hakkı gibi haklardır. Sosyal konutun –bu noktada hangi düzeyde gerçekleştirilmesi gerektiğini açık uçlu bir tartışma konusu şeklinde bırakarak– İnsan Hakları Evrensel

⁵⁰ Bu konuda TODAİE (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü) İnsan Hakları ve Vatandaşlık Merkezi'nin Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar başlığıyla düzenlediği konferansın bildiri kitabı (Ertan, Kartal, & Atay, 2014) incelenebilir.

⁵¹ Çek asıllı Fransız hukukçu ve akademisyen (doğ. 1929, öl. 2015). 1969-1980 yılları arasında Strazburg'da yer alan Uluslararası İnsan Hakları Enstitüsü'nün genel sekreterliğini yapmış, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin kendi deyimile “kanun hükmünü kazanabilmesi” için çalışmıştır (Bkz. Vasak, *A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, 1977).

⁵² Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından kabul edilmiştir: “6 Nisan 1949 tarih ve 9119 Sayılı Bakanlar Kurulu ile ‘İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin Resmî Gazete ile yayınlanması yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması’ kararlaştırılmıştır.” (URL-31)

Beyannamesi'ndeki yerine bakıldığında ikinci kuşak haklarla ilişkili olduğu söylenebilir. Madde 25'te konut diğer yeterli yaşama haklarıyla birlikte ele alınmaktadır.

“Herkes kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyiliği için yiyecek, giyinme, konut ve tıbbi bakımla birlikte gerekli sosyal hizmetleri içine alarak yeterli standartta yaşama hakkına ve işsizlik, hastalık, engellilik, dulluk, yaşlılık ve kendi kontrolünün dışında diğer yaşamsal ihtiyaçların yoksunluğunda güvenlik hakkına sahiptir.” (UN, 1948)

Tekeli'ye (2001a) göre ikinci kuşak yani sosyal haklar “sosyalist hareketle” birlikte eşitlik ve refahı toplumda yaygınlaştırmak üzere oluşmuştur; refah devletiyle ilişkilidir. Tekeli (2001a) kentli haklarını bir toplumda yaşayanların birlikte iş birliğiyle gerçekleştirebileceği üçüncü kuşak haklar yani dayanışma hakları içinde saymaktadır. Burada Tekeli'nin (2001a) “kentlin ekonomik gelişmesinden pay alabilme” hakkından “çoğulcu bir kentli kültürü edinebilme” hakkına kadar çeşitlenen 17 maddede (grupta) ele aldığı kentli haklarının her birine ayrı ayrı yer verilmeyecektir; ancak konuta ilişkin olarak sunduğu 11'inci madde şöyledir:

“Yeterli çeşitlilikte konutun üretilmekte olduğu bir sistemin sağladığı konut stoku içinden, kentte yaşayanların ödeme koşullarına uygun, sağlıklı, özel yaşamın gizliliğine olanak veren, dinlendirici, güvenceli konut edinebilme ya da kiralayabilme hakkı.” (Tekeli, 2001a, s. 134)

Tekeli (2001b) bir diğer çalışmasında hakların kuşaklara göre tanımlanmasının pratik yararlarına karşın “sakıncalarının” varlığından bahsetmekte ve bunu konut hakkı örneği üzerinden açıklamaktadır. Buna göre konut hakkı üç kuşaktaki hakların her biri altında ele alınabilir; yeterli konut hakkı bireysel yaşam hakkı altında yorumlandığında birinci kuşak haktır; herkese yeterli nitelikte konut sağlanmasının topluma ilişkin olması bakımından ikinci kuşak haktır, kamusal alandaki etkileriyle ve kentli hakları içindeki yeriyle ele alındığında üçüncü kuşak hak olmaktadır. Üçüncü kuşak haklar toplumsal örgütlenmeyi gerektirmektedir (Tekeli, 2001a; 2001b).

Yavuz (2014) insan haklarının kuşak haklar⁵³, negatif-pozitif haklar, hukuki haklar-program hakları gibi sınıflandırmalara tabi tutularak anılmasının liberal ideolojik arka planla ilişkili olduğunu, farklı evrensel bildirge ve sözleşmelerde birbirinden ayrılarak

⁵³ Birinci, ikinci, üçüncü kuşak hakların yanı sıra daha yakın tarihli dördüncü kuşak haklar tanımı yapılmaktadır. Özetle bu haklar bilimsel gelişmelere karşı insan onurunun korunmasıyla ilgili haklardır. Bu konuda örneğin İnsan kopyalamayı yasaklayan Avrupa Konseyi hukuki belgeleri bulunmaktadır (URL-32).

ele alınmasıyla⁵⁴ “insan haklarının bölünmezliği ilkesiyle” çeliştiğini; hatta sosyal hakların ve bir bütün olarak insan haklarının “uygulanamaz” hale gelmesine neden olduğunu savunmaktadır. Bu görüş Tekeli’nin (2001b) kentli haklarını tartışırken insan haklarının bir bütün olarak ele alınmasının gerekliliği vurgusuyla aynı yöndedir. Yavuz (2014) bununla birlikte, konut konusunu da ilgilendirecek şekilde, devletlerin daha az sorumluluk almasının ve toplulukların daha fazla hak talep etmesinin önüne geçilmesinin zeminini oluşturacak biçimde sosyal hakların klasik haklardan ayrıldığını belirtmektedir. Sosyal hakların uygulanması iktisadi gerekçelere dayandırılan “kaynakların yetersizliği” ve sosyal hakların hukuki niteliğinin belirsizliği savları üzerinden liberal görüşçe sınırlandırılmaktadır. Buna göre ilkinde tüm dünya nüfusunun kıt kaynaklara ulaşabilmesinin imkânsızlığı, ikincisindeyse sosyal hakların yaptırımı ve muhatabına ilişkin belirsizliklerin varlığı ve “normatif haklar yerine ideallerin dile getirildiği” öne sürülmektedir. Bunlara ek olarak liberal görüşte insan haklarının sosyal haklar yönünde genişletilmesinin, devletin bireye müdahalesine imkân tanıyarak, klasik hakları zayıflatacağı savı mevcuttur. Bu görüşlerin karşısındaysa bireysel hak ve özgürlüklerin ancak sosyal hakların gerçekleşmesine bağımlı olduğu görüşü bulunmaktadır (Yavuz, 2014).

“Eğer konutun tek bir anlamı olsaydı konut sorununun tanımlanmasında önemli zorluklarla karşılaşılmazdı,” diyen Tekeli (1996) konutun farklı işlevlerini sıralamaktadır. Konut bir barınak, meta (üretilen), mal (tüketilen), yatırım ya da kültürel *artifact* (insan eseri) olmasının yanı sıra şu konularda araçsal işlev taşımaktadır: Yatırım olarak spekülative değer artışlarına el koyma ve kişi ve ailelerin geleceklerine güvence sağlama, toplumsal ilişkileri ve emeği yeniden üretme, kültürel *artifact* olarak kentsel çevrenin oluşması (Tekeli, 1996). Konut, üzerinde yer aldığı toprakla birlikte ekonomik işlevleriyle değişim değeri olan bir meta olarak doğrudan mülkiyete konu olmaktadır.

Sosyal politika alanında tartışılan “metalaşmanın sınırlanması” ya da “meta dışılaştırma” (*decommodification*) kavramı konutun meta olmaktan çıkarılarak diğer anlamlarıyla öne çıkarılması bağlamında ele alınabilir. *Decommodification* sözcüğünün Türkçede net bir karşılığı bulunmamaktadır. Türkçe literatürde ve çeviri

⁵⁴ Yavuz (2014) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ve Avrupa Sosyal Şartı’nın iki ayrı metin olarak sunulmasını örnek vermektedir.

metinlerde “metalaşmanın sınırlanması” (Esping-Andersen, 2010, s. 49; Metin, 2011, s. 184), “meta dışılaştırma” (May, 2011, s. 550; Dedeoğlu, 2009, s. 43) ve “metalaşmanın kısıtlanması” (Uitermark, 2014, s. 271) olarak yer aldığı görülmektedir. Koray (2007, s. 28) çalışmasında ikinci kuşak haklardan bahsederken “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut gibi birçok hizmetin vatandaşlar için piyasa dışında sağlanması esası”nı sözcüğün karşılığı olarak almıştır. Bu bakış açısına göre *decoommodification* piyasalaşmanın tersi olmaktadır. Metin (2011, s. 184) kavram için “emeği meta olmaktan çıkaran” karşılığını kullanmıştır. Günümüzde bu kavrama ilişkin tartışma alanının sadece emeği içine almadığı görülmektedir; örneğin Murie (2005) konuyu daha sınırlı bir kapsamda, kentsel hizmetlerin metalaşmasının sınırlanması bağlamında, sosyal dışlanma, konut ve mahalle kavramlarıyla birlikte ele almaktadır.

Gøsta Esping-Andersen (1990) refah sistemlerini muhafazakâr-korporatist, liberal ve sosyal demokrat şeklinde üç grupta sınıflandırdığı *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Refah Kapitalizminin Üç Dünyası) başlıklı ünlü çalışmasında metalaşmanın sınırlanmasını –sosyal tabakalaşma ve istihdamla birlikte– refah devletlerinin tanımlanmasında temel kavram olarak kabul etmektedir. Bununla birlikte “Metalaşmanın sınırlanması bir hizmet aynı zamanda bir hakka konu olduğunda ve bir kişi geçimini piyasaya bağımlı olmadan sürdürebildiğinde ortaya çıkar,” diyerek kavramın modern sosyal haklarla ilişkisini kurmaktadır. Metalaşmanın sınırlanması arttıkça “yeterli bir yaşam standardını sağlayan haklara” erişim kolaylaşmaktadır (Esping-Andersen, 1990). İdealleştirilmiş refah devleti rejimlerinde metalaşmanın sınırlanması şu bağlamlarda ortaya çıkmaktadır: Sosyalist refah devleti (ideal olmayarak Danimarka ve Hollanda örnekleri), yurttaşların tümüne –ya da büyük çoğunluğuna– açık, evrensel, toplumsal yararların sağlanması için metalaşmanın yüksek düzeyde sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Liberal refah devletinde (ideal olmayarak ABD örneği) metalaşmanın düzeyi, bireyleri ancak yoksulluk sınırının üstünde tutmaya yeterli olabilecek “bütçe hesaplı yardımların” (*means-tested benefits*) varlığı kadardır; bu arada yoksul kesim yaftalanmaktadır⁵⁵. Muhafazakâr-korporatist rejimlerde (ideal olmayarak Fransa ve Almanya örnekleri) ise bireyler arasındaki ekonomik farklılıklar ve mevcut durum korunmakta, devlete, ulusa ve

⁵⁵ Britanya liberal ve sosyalist rejimlerin niteliklerini aynı anda barındıran ara bir örnektir (Harloe, 1995b).

aileyle birlikte geleneksel toplum yapısının desteklenmesine bağlı kalınmaktadır (Harloe, 1995b).

Bir diğer çalışmasında metalaşmanın sınırlanmasını refah devleti, sosyal riskler ve sosyal politika alanıyla birlikte ele alan Esping-Andersen (2010) kavramın toplumu güvence altına almak üzere “sosyal risklerin yönetimi” ile ilişkisini ortaya koymaktadır. Bu bakış açısına göre “refah devleti aile ve piyasayla birlikte sosyal riskleri yöneten üç kaynaktan biri olmakta” ve riskler toplumda değişken biçim ve yoğunlukta dağılarak bu üç kaynak arasında paylaşılmaktadır; devletin buradaki rolü sadece en yoksul veya en muhtaç kesime yönelik (*residual*), asgariyetçi (*minimalist*), kapsayıcı (*comprehensive*) ya da kurumsal (*institutional*) olmak biçimlerinde değişim göstererek riskleri ne kadar üstlendiğini belirlemektedir. Esping-Andersen (2010) ayrıca bu üç kurumun işlevsel anlamda birbirinin dengi olmadığını ve ikame edilemeyeceklerinin altını çizmektedir; yani sosyal riskleri paylaşma ve yönetme konusunda devletin tıkanıdığı noktada piyasa ya da aile devreye giremez, zira üç kurumun bu konudaki kapasitesi aynı değildir. Kısacası devlet sosyal riskleri aileden alarak aile ağırlıklı olmaktan çıkarmakta ve piyasadan alarak metalaşmayı sınırlandırmaktadır (Esping-Andersen, 2010) ⁵⁶.

Konut sosyal konut biçimini alırken belli düzeylerde meta olmaktan çıkarılmaktadır. Harloe (1995a) refah ülkelerini karşılaştırmalı olarak ele aldığı çalışmasında metalaşmanın sınırlanmasıyla sosyal konutun ilişkisini açık biçimde kurmaktadır; ancak burada yazar İsveç örneğinden yola çıkarak sosyal konutun özel olarak “sosyal kiralık konut” (*social rented housing*) biçimini ele almaktadır. Sosyal kiralık konutun Türkiye’de karşılığı bulunmamaktadır. Sadece “kamu konutlarının” ya da yaygın adıyla lojmanların memurlara belli bir süreliğine kira bedeli alınarak kullanılması – kullanım hakkının devredilmesi– uygulaması bir yorumlamayla sosyal kiralık konutun oldukça kısıtlı bir yönünün karşılığı olarak alınabilir; bu uygulama toplumun sınırlı bir

⁵⁶ Esping-Andersen (2010) “Metalaşmanın sınırlanması kavramı, refah devletleri kadınların metalaşmasına yardım etmedikçe onlar için işlevsizdir,” diyerek konunun kadın emeğine özel yönünü açmaktadır. Bakım emeği, kadının metalaşmamış emeği ve kadın istihdamıyla birlikte ele alındığında metalaşmanın sınırlanması konusu önceliğini kaybetmektedir; zira kadınların büyük bir oranı halen “metalaşma öncesi” aşamadadır. Burada öncelikli olan risk ve yükümlülükleri aile ağırlıklı olmaktan çıkararak kadınların ekonomik kaynaklar üzerindeki hâkimiyetini artırabilmesidir (Esping-Andersen, 2010, s. 49-53). Böylece Esping-Andersen (2010) bu çalışmasında *Three Worlds of Welfare Capitalism* eserinde “cinsiyet körlüğü” bağlamında eksik bıraktığı konuya açıklık getirmektedir.

kesimine özeldir ve uzun vadeli bir sosyal güvence oluşturmamaktadır⁵⁷. Bu durumu not düşerek Harloe'nin (1995b) sunduğu diğer açılımlara bakılabilir; çalışmasının son bölümünde kapitalist toplumlar için geçerli sosyal politika gelişme teorilerini, karşılaştırmaya dâhil ettiği tüm ülkeleri (Britanya, Almanya, Fransa, Hollanda, Danimarka ve Birleşik Devletler) ortak kesen benzerlikler ve farklılıklar açısından, özel olarak sosyal konut alanına yansıtmak üzere bir araya getirmektedir. Sosyal politika teorileri ülkeler arasındaki benzerlikleri –Marksist ve Marksist olmayan yaklaşımları içererek farklı temellerde– ekonomik büyüme, sanayileşme, demokrasi ve yurttaşlık haklarının gelişimi, modernleşme konuları üzerinden; farklılıkları ise iktidarın kaynakları, sınıf analizi ve değişen sınıf ilişkileriyle ele almaktadır. Farklılıklar üzerine kurulu teorik yaklaşımlar sınıf analizi bakışıyla sınırlı değildir; bunlar arasından Esping-Andersen'inkini de içine alan –bu tez çalışmasının kapsamıyla daha ilişkili görünen– görüş refah devletinin gelişiminde nüfusun tamamını önemsemektedir (Harloe, 1995b).

“... Esping-Andersen ... refah devletinin gelişmesini, bir yönüyle dayanışmacı, evrensel yararların sadece işçi sınıfı için değil nüfusun geniş kesimlerine yayılmasını sağlayarak toplumsal düzeni dönüştüren geniş bir sosyal demokrat projenin varlık ve yokluğu (ve başarı derecesi) bağlamından bakarak açıklamaktadır. ...” (Harloe, 1995b, s. 520)

Harloe (1995b) refah devleti rejimlerinde sosyal konut sunumunda iki ana model tespit etmiştir: Kalıntı (*residual*) ve toplu (*mass*) sunum modelleri. Bunlara 20'inci yüzyılın ikinci yarısında terk edilen gettolaşmayla ilişkili işçi sınıfı kooperatif modeli eklenmektedir. Kalıntı sunum modelinin öne çıkan nitelikleri yoksul kesimi hedefleyen küçük ölçekli programları içine alması ve “gecekondu alanlarının temizlenmesiyle” yakından ilişkili olmasıdır. İkinci Dünya Savaşı öncesi Avrupası'nda kurumsallaşmıştır ve yakın zamanda emek piyasasının dışında kalan ve özel sektör sunumuna erişemeyen marjinal kesimleri de hedefleyerek –dolayısıyla yaftalayarak– “yeni yoksulluğu” önlemek üzere uygulanmaktadır. Toplu sunum modeliyse büyük ölçekli projelerle kendini göstermiştir; ilk modelden daha az kontrol ve paternalizmi içinde barındırmaktadır. Toplu modeli sadece statükonun korunması amacıyla sınırlı olarak Büyük Buhran sonrasında uygulayan ABD istisnasıyla, hemen hemen tüm sosyal

⁵⁷ Bk. 9 Kasım 1983'te kabul edilerek “kamu konutlarının tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkeleri belirleyen” 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu (URL-04). Buna ek olarak henüz gerçekleştirilmemiş bir uygulama olarak 65'inci Hükümet'in 2017 programında olacağı belirtilen “dar gelirli için sosyal kiralık konut” uygulaması haberi basında yer almıştır (URL-25).

konut sistemleri bu iki sunum biçimini birlikte uygulamıştır. Toplu sunum biçimine, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970'lere kadar olduğu üzere, daha çok kriz dönemlerinde başvurulmuştur (Harloe, 1995b). Harloe (1995b) toplu sunum biçiminin savaş sonrası Avrupası için öncelikli amaçlarını şu şekilde aktarmaktadır:

“... Toplu sosyal konut ... kapitalist ekonominin yeniden inşası ve yeniden yapılandırılması ve zaman zaman kırsal-tarıma dayalı toplumdan kentsel-sanayi toplumuna geçişin tamamlanmasına ilişkin bir girişimdir. Daha genel olarak, sosyal toplu konut refah devletinin genişlemesinin bir ögesi olmuş ve savaş sonrasında emek ve sermayenin uzlaşmasında rol oynamıştır.” (Harloe, 1995b, s. 524)

Harloe'nin (1995b) ilginç bir tespiti daha bulunmaktadır; buna göre hedefleri sınırlı olmasına karşın yoksul kesimi stratejik bağlamda belirgin bir grup olarak ele alan model kalıntı modelidir. Toplu modelse daha çok örgütlü, nispeten “kayda değer” işçi sınıfı ve orta sınıf kesimlerine hitap etmiştir. Her ne kadar burada ele alınan sosyal konut sunumu kiralık konut formunda olsa da Harloe'nin (1995b) ele aldığı yönleriyle Avrupa'da toplu sosyal konut sunumu hizmet ettiği hedef gruplar bakımından Türkiye'deki son dönem toplu konut sunumuyla benzerlikler taşımaktadır. Burada devlet ve piyasa ilişkisinin sonuçları öne çıkmakta; sosyal konutun sunumunda tarihsel girdileriyle birçok noktada piyasa devletten daha belirleyici konumda olmaktadır.

“... konut politikasının en çarpıcı niteliği, özellikle gelir sürdürme [*income maintenance*] politikalarının (çoğunlukla refah devletinin gelişimi genel teorilerine zemin sunan çalışma alanının) aksine bireysel konut/aile konutu refahıyla emek piyasasının konumu arasındaki bağlantıyı ve dolayısıyla piyasa tarafından belirlenen sosyal tabakalaşma ve eşitsizlik kalıplarını zayıflatmaktan ziyade sürdürmek eğiliminde olmasıdır. Ayrıca kalıntı sosyal konut politikaları, temel itkisi piyasa sunumuna dayanak oluşturmak olan politika rejimlerine göreli olarak daha kolay uyum sağlamaktadır. Buna ek olarak ... neredeyse bütün sosyal konut biçimleri –ister kalıntı ister toplu sunum biçimleriyle– arazi ve finans, inşaat sermayesi sahiplerine büyük kâr sağlamaktadır. Doğrusu, zaman zaman, bu çıkarlardan bir kısmı, alternatif özel sektör fırsatlarının yetersiz kaldığı durumlarda, genişletilmiş sosyal konut sunumunun destekleyicisi olmuştur.” (Harloe, 1995b, s. 527)

Dolayısıyla mülk, meta, yatırım aracı olması ve piyasanın varlığını sürdürmesini desteklemesi bakımından konutun metalaşmasının sınırlandırılmasının önünde eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin metalaşmasının sınırlandırılmasından daha fazla engel bulunmaktadır; Harloe (1995b) bu noktada konutun daha çok özel sektör sahipliğindeki sanayi ve tarımla benzeştiğini belirtmektedir.

Konutun metalaşmasının sınırlandırılması konusunda Fainstein'in (2005) “başarılı bir planlama deneyimi” olarak gördüğü ve bu başarının dayanağının “farklı gelir grupları ve etnik gruplar arasında konuta erişimi eşitleyen ulusal konut politikası” olduğunu belirttiği Amsterdam kenti örneğine bakılabilir. Uitermark (2014) Amsterdam'da 1970

ve 1980’lerde konut piyasasının zaman içinde aşamalı olarak devletin denetimi altına alınmasını kent hakkı ve barınma hareketi kazanımlarıyla birlikte ele almaktadır. Uitermark (2014) Fainstein’in adil kent yaklaşımını benimsemekte; ancak onun “plancıları daha adil bir şehir planlamasına ikna etmek üzerine kurulu” anlayışını “kent hareketlerinin radikal taleplerine ilham verecek” şekilde yeniden ele aldığını belirtmektedir. Bununla birlikte Fainstein’in adil bir kentin temel ölçütleri olarak saydığı hakçalık, demokrasi ve çeşitliliği çalışmada gözetmekte; metalaşmanın sınırlanmasının özellikle hakçalıkla ilişkisini kurmaktadır. Uitermark’a (2014) göre Amsterdam’da “barınma hareketlerinin gücü sayesinde” konutun metalaşması üç trendle sınırlandırılmıştır; buna göre özetle (1) kira fiyatlarını konutun kullanım değerine göre belirleyen puan sistemiyle kiralar denetim altına alınmış, (2) ev sahiplerinin mülklerini nasıl kullanacakları merkezi dağıtım sistemiyle sınırlandırılarak boşalan konutlara kiracı atanması için ortak listeler oluşturulmuş, (3) merkezi dağıtım sistemiyle konut arzına erişim –en yoksul kesimler dışında– örneğin farklı yaş ve meslek gruplarını içine alarak toplumun geneline açık hale getirilmiştir.

Amsterdam örneğinde devletin konut sektörü üzerindeki yaptırım gücünün piyasa karşısında üstünlük sağlamasında kurumsallaşmanın özgünlüğü ve çok sayıda aktörün sürece dâhil olması dikkat çekmektedir; Uitermark’ın (2014) “kentin kendi halkına teslim edilmesi” olarak nitelendirdiği süreçte “kent sakinlerinin kent haklarını savunabilmesi için özel olarak kurulmuş kurumlar”, “adli yardım sağlayan resmi kuruluşlar”, bu kurumların desteklediği “örgütlü ikamet grupları” ve bireysel kiracılar, yeri geldiğinde devlet bürokrasisiyle birlikte çalışan aktivistler, sosyal hizmet eğitimi veren üniversiteler, “kent sakinlerine lojistik ve mesleki destek sunan” mahalli sosyal hizmet görevlileri, gönüllü destek veren mimarlar, akademisyenler ve kent plancıları rol oynamıştır.

“... Bütün bu kurumlar ve meslek grupları barınma hareketinin bir uzantısı haline geldikçe, soyut idealler somut politika telkinlerine dönüşebildi. İşte bu arzuları ve sezgileri biçimsel temsillere çevirme gücü, hem tekil hem de (çeşitlilik gösteren ve örtüşen) topluluklar halindeki mukimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak bir kentsel mekân yaratabilmesi için hayati önemdedir.” (Uitermark, 2014, s. 273)

Görünen tabloda devletin ve barınma hareketinin örgütlü yapısının zamanla iç içe girdiği görülmektedir; Uitermark’ın (2014) temel savına göre bu durum somut politikaların üretilmesini sağlamasının yanında “devlete bağımlılık” artmış ve bu nedenle de bir sonraki dönemin neoliberal dönemin gelişmelerine karşı kentsel direniş pasif kalmıştır.

Metalaşmanın sınırlanmasından sonraki aşama “yeniden metalaşma” (*recommodification*) olarak adlandırılmaktadır. Harloe (1995a) konutun yeniden metalaşmasını “kapitalist konut meta biçiminin birinden diğerine dönüşümü” kapsamında değerlendirmektedir; ona göre görece metalaşması sınırlanmış sosyal kiralık konutun yerini alan yeni meta biçimi “konut toplu sahipliği”dir (*mass home ownership*).

Amsterdam’da yeniden metalaşma 1990’larda ulusal politikaların dönüşmesiyle birlikte gerçekleşmiştir. Hollanda’da kamu harcamaları konutu da içine alacak biçimde sınırlandırılmış ve konut piyasası özelleştirilmiştir. Yeni konut piyasası gelir gruplarına göre dilimlere ayrılarak konut stoku “ayrıştırılmış” ve sosyal konut sadece alt gruplara özgü kılınmıştır. Devlet sübvansiyonları ayrıştırılarak artık ödeme gücü çeken alt gruplara “kira yardımı” yapmak, orta ve üst sınıflarınsa “ev sahibi” olmaları için sunulmaktadır. Kurumsal yapı değiştirilerek iskân kurumları özelleştirilmiştir; iskân kurumları artık sosyal konutların satılmasına izin vermektedir. Daha çok esnek işlerde çalışan sözleşmesiz sosyal konut kiracılarının hakları ellerinden alınarak kiracılar da ayrıştırılmıştır. Sosyal konutların orta ve üst gelir gruplara satılması, kiracı bileşiminin dönüştürülmesi hedefleri, kentsel dönüşüm ve soylulaştırma politikalarıyla birlikte, halen arz fazlası bulunan karşılanabilir konutları piyasada kâr aracına dönüştürmek üzere girişimlerdir (Uitermark, 2014). Özetle Amsterdam’da konutun metalaşmasının sınırlanmasından piyasanın önceliklerini içine alan soylulaştırmayla birlikte yeniden metalaşma dönemine geçilmiştir.

Doling (1999) metalaşmanın sınırlanmasını farklı ülkelerin konut sistemlerinde –kendi ürettiği sayısal bir formülle– ölçmeye imkân tanıyacak biçimde daha spesifik kriterler belirlemiştir. Çalışmasında metalaşmanın sınırlanması savlarını Esping-Andersen’den yola çıkarak “bazı mal ve hizmetlerin metalaşmasının sınırlanması gerekli bir tavizdir” diyerek belli bir kabulle ele almasına karşın yeniden metalaşma savlarına şüpheyile yaklaşmaktadır; hatta çalışmasının temel sonuçlarından biri 1980’lerden itibaren Batı ülkelerinde konut politikalarında gerçekleşen değişimlerin yanıltıcı bir biçimde yeniden metalaşma biçimleri olarak yorumlandığıdır. Bu “yanlış yorumlamayı” “gelişmelerin tek bir boyutta değişimden daha kompleks olması”na dayandırmaktadır. Doling (1999) bu çıkarımını ortaya koyarken öncelikle literatürde konutun metalaşmasının sınırlanması konusunda kullanıcının (*tenure*) tek başına merkeze konmasını eleştirmektedir; kullanıcı analitik kolaylaştırıcı olarak kullanılarak konutun meta olarak özel sunumunun karşısında sosyal konut biçimi yer almaktadır.

Bunun yerine Doling (1999) sanayileşmiş ülkelerde konut sahipliği ve kiralamanın farklı biçimlerini göz ardı etmemek adına kullanıcının ötesindeki kavramları operasyonel hale getirmeyi ve bu şekilde “ulusal konut sistemlerinde metalaşmanın sınırlanmasının gerçek düzeylerini” tanımlamayı öncelikli görmüştür. Böylece Doling’in (1999) ölçme yöntemi iki kural düzeyine dayanmaktadır: Gelire bağımlı olan ve/veya yurttaşlık hakkıyla gelire bağlı olmayan konuta “erişim” (*access*) kuralları ve güvenceyi sağlayan, gelirin değişiminden bağımsız saydığı, konutta kalmayı belirleyen “çıkış” (*exit*) kuralları. Buna göre gelire bağımlı olmayan (finansal olmayan) kurallar ne kadar yüksek düzeyde sağlanırsa metalaşmanın sınırlanması o düzeyde artmaktadır. Doling (1999) erişim ve çıkış kurallarını konut sahipliği ve kiralama için toplam konut stokundaki oranlarına bakarak ayrı ayrı ölçmektedir. Doling’in (1999) çalışması belli gelişmelere –ölçme yöntemine dâhil edebilmek lehine– indirgemeci yaklaşması yönünde eleştirilebilir; örneğin Britanya’da konut sahipliğinin gittikçe yükselmesine karşın maliklerden farazi kira getirisi vergisi (*imputed tax rent*) alınmaması uygulamasını gelirleri değişse bile konutlarında güvenceli biçimde yaşamaya devam edeceklerini varsayarak eşdeğer önemde saymaktadır. Yine de Doling’in (1999) çalışması metalaşmanın sınırlanması konusunun kapsamını genişletmesi bakımından ilginçtir.

Sosyal politikanın siyasi bir tercih olması (Koray, 2005) sosyal konut için de geçerlidir. Piyasa koşullarında konutun meta olma-meta olmaktan çıkarılma-yeniden metalaşma döngüsünde sosyal konutun rolü önemlidir. Bu açılımlar aynı zamanda sosyal konutun bir tanımının yapılmasını kolaylaştırmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde sosyal konutun sosyal politika alanının insan hakları ve metalaşmanın sınırlanması temel konularıyla ilişkisi kurulmuştur. Bir sonraki alt bölümde yine sosyal politika alanında öne çıkan bir tartışma konusu olarak yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık konularına sosyal konut odağına aktarılabilecek girdileri elde etmek üzere değinilecektir.

4.2. YOKSULLUĞUN DEĞİŞEN İÇERİĞİ VE TOPLUMSAL DEZAVANTAJLILIK

Yoksulluk sosyal bilimlerin üst kavramlarından ve sosyal politika alanı içerisinde çok bileşenli bir tartışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde araştırmalara konu olan kent ya da kır yoksulluğu, “modern yoksulluk” olgusunun bir

parçası olarak kapitalizme özgü olduğundan (Buğra, 2008) yoksulluk alanındaki çalışmalar belli düzeylerde kapitalizm ve yakın dönem için neoliberalizm eleştirisini barındırmaktadır⁵⁸. Bununla birlikte Erdoğan (2007) yoksulluk literatürünün genel olarak “ezici bir çoğunlukla politika oluşturma merkezli” olduğunu belirtmektedir. Ona göre bu politika, strateji, program oluşturma çabaları, toplumun yoksulluğu nasıl anladığına dair algı araştırmalarıyla ve hatta STK’ların pratikleriyle bir araya gelerek “yoksulluğa dair bir yönetim zihniyeti”ne hizmet etmektedir. Bu bakış açısıyla yoksulluğu yönetmek yerine ortadan kaldıracak bütünleşik bir politik yaklaşımına duyulan ihtiyacın altı çizilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde yoksulluğu ortadan kaldırmak üzere genel bir politika arayışından ziyade genel olarak yoksulluğun ve yoksulluk bağlamında dezavantajlı grupların mekânsal adalet, sosyal politika ve sosyal dışlanma ilişkiseliliğindeki yerine değinilecektir. Öncelikle toplumsal dezavantajlılığın tek başına “yoksul olma” durumuyla ortaya çıkmadığı not düşülmelidir. Dezavantajlı grupların tanımlanması ve bu grupların hangi yönlerden dezavantajlı pozisyona düştüklerinin sorgulanması ayrıca önem taşıyan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal olarak dezavantajlı olmak yoksulluğu da içine alan bir durumdur; ancak yoksulluk mekânsal adalet bağlamında planlama ve konutu içine alan bir tartışma için önemli bir çıkış noktası oluşturmaktadır.

Eraydın (2006) günümüzde mekânsal süreçleri tanımlayan kavramları bir araya getirirken kent yoksulluğunu dezavantajlı gruplar ve mekânsal ayrılaşmayla birlikte ele alarak yorumlamaktadır.

“... Dezavantajlı grupların tanımlanmasının ve bu grupların kentle bütünleşme biçimlerinin kentlerdeki işgücü piyasasını olduğu kadar kentin fiziksel dokusunu da betimlediği görüşü, kentsel çözümlemelerde bir çıkış noktası olmaktadır. Doğal olarak, bu bakış kentteki etnik işgücünü, kadınları ve yoksulları ve tüm bu grupların kent içindeki göreceli konumlarını irdilemekte, kentsel dokudaki iyileştirmeler, konut sunumu, yeni iş alanlarının oluşturulması bu çerçevede ele alınmaktadır. ... ayrılaşma öne çıkan başlıklar arasındadır. Bu çerçevede kentsel yoksulluk bugün de güncelliğini sürdüren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.” (Eraydın, 2006, s. 57)

Yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık bağlamında Loïc Wacquant’ın 2008 tarihli *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality* (Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi) başlıklı çalışması önemli açılımlar sunmaktadır. Öncelikle Wacquant’a (2011) göre “sosyal ayrılaşma” (*social*

⁵⁸ Bk. Bora, ve diğerleri, 2007; Buğra, 2008; Işık & Pınarcıoğlu, 2001; Özdek, 2002.

differentiation) ya da “ayrışma” (*segregation*) kavramları dikkatle kullanılmalıdır. Wacquant (2011) bir kentsel bölge özelinde –özellikle herhangi bir analitik sorgulama yapılmadan– ayrımlaşma ilanının olumsuz sonuçlarına karşı uyarılmaktadır. Zira kavramın, söz sahibi medya, politikacılar, kamu idarecileri, bürokratlar, sosyal bilimciler vd. tarafından “yanlış ya da eksik teşhisle” kullanımının bizzat dışlanmayı pekiştirdiği görülmüştür⁵⁹. Dolayısıyla sosyal “dışlama” ya da “dışlanma” (*social exclusion*), mekânsal “yafta”lardan kaçınmak üzere, yoksulluk bağlamında “ayrımlaşma”dan daha uygun bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir.

Wacquant (2011) 1970’lerde Avrupa’nın Birleşik Krallık, Hollanda, Almanya, Fransa gibi ülkelerinde sanayi sonrası dönüşümle birlikte meydana gelen “yapısal çöküş”le uzun süreli işsizliğin ani olarak yükseldiğini ve bunun kent dokusundaki yıkıcı etkilerini aktarmaktadır⁶⁰. Bu dönemde “para ile bireysel ‘başarı’nın yüceltildiği” bir döneme girilmiş, yükselen işsizliğin yanı sıra emek piyasasının esnekleştirilmesi işsizlik biçimlerini çeşitlendirerek bu süreçten özellikle eski işçi sınıfı mahalleleri etkilenmiştir. Wacquant (2011) ulusal sınırların ötesine geçerek gelişmiş toplumların hemen hepsinde gözlemlenen bu değişimleri “yeni bir tür yoksulluk” olarak anmaktadır.

“... ‘yeni tür yoksulluğun’ yapıları ... bütünüyle aydınlatılmış değildir, fakat bu yapıların gözlemlenen tezahürleri ulusal sınırların ötesinde, sayısız bariz ortak nokta sergiler. Uzun süreli işsizlik, geçici ve düşük ücretli işlerin çoğalması, aynı alt sınıf ailelerde, mahallelerde birden fazla mahrumiyet türünün birikmesi, toplumsal ağların güdükleşmesi, kişisel bağların gevşemesi, son olarak da, sosyal sigorta, kamu yardımı gibi yürürlükteki programların, içine düşülen darlığı, kimi kesimlerin tecrit edilmesini iyileştirmek ya da denetlemek konusunda yaşadığı zorluk: Neredeyse bütün gelişmiş toplumlarda bu görüngülerin hepsi değişik oranlarda gözlemlenebilir.” (Wacquant, 2011, s. 184)

Bununla birlikte Wacquant (2011) kent merkezindeki Afrika kökenli Amerikan gettosunun (“Kara Kuşak”) ve toplumsal muadili olan çepere yayılmış Fransız işçi sınıfı banliyölerinin (“Kızıl Kuşak”) 1990’lardaki durumuna daha yakından bakmaktadır. Her iki yerleşme biçiminde de yoksulluk, işsizlik ve sosyal dışlanma yaşanmaktadır; ancak aralarında kendi tarihsel bütünlüklerine bağlı farklılıklar bulunmaktadır. Buna göre Fransız işçi mahallesi örneğinde refah devletinin sağladığı kapsamlı sosyal koruma önlemleriyle emek piyasası ve konut piyasası düzenlemeleri

⁵⁹ Fransız işçi mahallelerinin Amerikan gettolarıyla özdeşleştirilmesi ve “gettolaşma miti”nin yayılması konusu için bk. Wacquant, 2011, s. 155-183.

⁶⁰ Burada yazar Amerikan gettosuna özgü “etno-ırksal” temelli ayrışmayı Avrupa’dan ayırarak ele almaktadır.

sonucunda yoksulluk ve işsizlik Amerikan gettosundaki kadar derin olmamıştır. Amerikan gettosundaya aileler büyük çoğunlukla geçinmek için sosyal yardımlara başvuru yapmak zorunda kalmıştır. ABD’de katı ırk ayrımı sonucunda siyahlar belli alanlara “kapatılırken”, Fransız işçi sınıfı banliyölerinde daha heterojen bir toplumsal yapı ve “etno-ırksal” çeşitlilik mevcuttur ve göçmenlerin aynı toplu konut alanlarında toplanmasına neden olarak ırk yerine sınıf temelli gerekçeler daha baskındır. Wacquant (2011) Amerikan gettolarını hem ırk hem de sınıf temelinde “çifte dışlanma”nın şiddetli biçimde yaşandığı yerler olmaları bakımından *hipergetto* olarak adlandırmaktadır. Sonuç olarak Wacquant’ın (2011) akademik “sınıfaltı” tartışmalarında bizi uyardığı nokta farklı coğrafyalarda kentin geri kalanından mekânsal olarak ayrılan yoksul semtlerinin farklı tarihsel süreçlerde toplumsal dönüşümü yaşayarak farklı yönetsel/kurumsal yapılanmaların etkisi altında bugünkü halini almış olması ve buna bağlı olarak hepsinin aynı bakışla ele alınmasının tehlikeleridir. Sosyal dışlanma ve yoksulluk farklı biçim ve düzeylerde kentsel mekâna yansımaktadır.

Yeni yoksulluk emek piyasasına dâhil olamayan kesim için kalıcı hale gelen yoksulluk türüdür; bu kesim aynı zamanda dışlanmaya maruz kalmaktadır (UNDP, 2003). Sosyal dışlanma ve yoksulluğun örtüşmesi bakış açısı, bu tez çalışmasının dezavantajlılık tartışmasının temelini oluşturmaktadır. Kent yoksulluğu sınıfsal olandan insani olana doğru genişleyen bir perspektifte ele alınmalıdır; yoksulluk kültür ile sınıfsallığın iç içe geçtiği bir alan olagelmıştır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001). Buna göre dezavantajlılığı da hem sınıfsal hem de insani ve kültürel içeriğiyle ele almanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aynı yönde toplumun farklı kesimlerinde oluşmakta olan konut ihtiyacının sırf gelire dayalı olarak ele alınması eksik bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır; bu anlamda sosyal dışlanma kavramı kapsayıcı nitelikte olmaktadır.

Yeni yoksulluk güncel bir olgu/sorun konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Işık ve Pınarcıoğlu (2001) çalışmalarında yoksulluğun değişen içeriğine farklı noktalardan açıklık getirirken “geçişken toplumsal geometri” ifadesini kullanmaktadırlar; buna göre enformel ve formel arasındaki ikiliğin ortadan kalkmasının yanı sıra, bu her iki gruba da girmeyen bir grup yer almaktadır. Bu gruptakiler “toplumsal olarak dışlanan, sistem dışına atılmış, kronik bir yoksulluğa mahkûm, mücadele yeteneğini kaybetmiş, kent içerisinde tecrit edilmeye çalışılan” tarifiyle “yeni yoksullar”dır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).

Öte yandan yoksulluğu sistem içi veya sistem dışı yaşanmasına bağlı olarak tanımlayan Işık ve Pınarcıoğlu'na (2001) göre Marksizm'in sınıfsal anlatısına bağlı kalarak düşük ücretlerle çalıştırılan işçi sınıfının durumu sistem içi yoksulluğun konusudur; bu grup mevcut şartlarda sürekli bir geliri olanları kapsamaktadır. Sistem dışı yoksulluksa, yoksulluğun değişen yapısıyla örtüşmektedir. Sürekli bir geliri olmayanları içine alarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti uygulamalarının sona ermesiyle ortaya çıkmış; 1960'larda mekânsal, ekonomik ve sosyal olarak gözlemlenebilir bir "toplumsal ayırım" haline gelmiştir. 1970'lerden itibaren bu yeni tür yoksulluğa dâhil olan "sınıf bile olamayan sınıfaltı yoksullar" kronik işsizleri ve her türlü siyasal ve sosyal dışlanmayla karşılaşanları içine almaktadır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).

"... [sistem içi ve sistem dışı] ikiliğin ciddi olarak ortaya çıkması 1970'lerden itibaren girilen krizle olmuştur. Krizle birlikte yoksullara kol kanat gerebilecek refah devletinin çöküşü, imalat sanayinin gelişmekte olan ülkelere göçü, postendüstriyalizmin ortaya çıkışı ve sonucunda uzun dönem işsizliğin doğuşu, sınıfaltı bir kitlenin ortaya çıkmasının temel nedenidir. ... Yeni hizmet ekonomisinin ortaya çıkışıyla beraber ... hiçbir niteliğin gerekmediği işler çoğalmaya başlamıştır. ... asgari eğitim ve yetenek gerektiren işgücü piyasalarında çalışanlar için hemen sürekliliğe dönüşebilecek bir işsizlik riski oluşmuştur. Ayrıca, gelişmiş ülkelerin son yirmi yıllık deneyimlerinde ortaya çıkan yeni yoksullar sadece uzun dönem işsizlik yoluyla ekonomik dışlanmayla karşılaşmamakta, politik denklemin tamamen dışına çıkma ve her türlü sosyal grup ve aileden kopma sonucu siyasal ve sosyal dışlanmayla karşılaşmaktadır. İşte bu dışlanan kesimler artık sınıf bile olamayan sınıfaltı, yani yeni yoksulları oluşturmaktadır." (Işık & Pınarcıoğlu, 2001, s. 70)

Sürekli bir gelir elde edememe durumunun kronik ve yaygın hale gelmesi, Wacquant'ın (2011) da ele aldığı üzere yeni yoksulluğun temel niteliklerinden biridir. Sanayide sürekli bir gelir elde ederek çalışma imkânı küresel etkiler sonucunda hizmet ekonomisine geçişle sınırlandırılmıştır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).

Kentler küresel etkilere bağlı olarak değişip dönüşmekte; sermaye, üretim birimlerini merkez ülkelere ucuz işgücünün ve esnek/güvencesiz istihdamın bulunduğu çevre ülkelere taşımaktadır. Sanayinin bu küresel ölçekteki desantralizasyonunun yanı sıra "sanayisizleşme" süreciyle küresel kent olma hedefi biçilen kentler sanayiden "temizlenmek" istenmektedir. Örneğin 1980'lerden bu yana turizm ve iş merkezi haline gelmesi istenen İstanbul'da yüksek gelir grubu tarafından tüketilebilecek mekânların üretilmesine öncelik verilmektedir. Kapalı/güvenlikli siteler, alışveriş merkezleri-rezidanslarla birlikte tasarlanan büyük projeler ve benzeri lüks biçimleriyle konut, bu tüketim mekânları arasındaki yerini almıştır (UNDP, 2003).

Işık ve Pınarcıoğlu'nun (2001) yoksulluk karşısında bireylerin bir araya gelerek ürettiği mücadele stratejisini “dönüştürme kapasitesi” olarak adlandırmaktadır. Dönüştürme kapasitesi kavramı gelişmekte olan ülkelere özgüdür, buna karşın yeni yoksulluğun gelişmiş ülkelere –göçmen cemaatleri istisnasıyla– özgü olması birbiriyle örtüşen durumlardır. Gelişmiş ülkelerde refah devleti uygulamalarıyla formel olan kendine merkezi ve baskın bir yer edinmiş, enformel olanı marjinalleştirmiştir ve 1970'lerdeki kriz sonrasında ortaya çıkan kent yoksulluğu karşısında bireyler başvurabilecekleri enformel strateji deneyimlerinden yoksun olduklarından, tek başlarına mücadele stratejisi oluşturamamış, pasif ve korunmasız kalmıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeyse refah devleti uygulamalarının korumasının zaten olmadığı bir ortamda bireyler, ağ türü ilişkilerle varlığını sürdüren cemaatlere, yani kendi enformel korunma mekanizmalarına dâhil olarak “yapabilme” kapasitelerini ortaya koymuştur. Bu bir “kolektif verimlilik” deneyimidir (Işık & Pınarcıoğlu, 2001). Teoriye özgün bir katkı olarak Işık ve Pınarcıoğlu'nun (2001) sunduğu bir diğer kavram olan “nöbetleşe yoksulluk” ise “dönüştürme kapasitesi”ne sahip enformel kesimin cemaatler üzerinden kurdukları yoksullukla mücadele stratejisidir. Kademeli bir yapı içerisinde kente sonradan gelen kuşaklara aktarılmakta ve artan kentsel rantlara el koyma ve bunların dağıtımına dayalı bir süreç olmaktadır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).

Görüldüğü üzere sosyal adaletin ilgisindeki yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık konuları mekânsal adaletsizliklerle yakından ilişkilidir. Yoksulluk toplumsal dezavantajlılığın diğer türleriyle birlikte ortaya çıkmaktadır. Buna göre yoksulluk ilgisindeki tartışmalar için sosyal dışlanma kavramı kapsayıcı olmaktadır; zira sosyal dışlanma sınıf ve kimlik temellerinde birçok farklı biçimde ortaya çıkabilmektedir. Yoksulluk tartışmaları içinde yeni yoksulluk güncel bir tartışma konusu olarak yerini korumakta, aynı zamanda mekânsal adaletsizliklere ilişkin bağlamlarda kritik bir rol oynamaktadır. Bu tartışmalar ışığında, sosyal konut uygulamalarının bütünleşik ve etkin sosyal politika aracına dönüştürülebilmesi için, değişen içeriğiyle yoksulluğu ve farklı dezavantajlılık türlerini içine alan sosyal dışlanma konusuyla birlikte ele alınmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde buraya kadar elde kavramsal girdilerin ışığında Habitat II metinleri detaylı olarak ele alınacak ve sonrasında çıkarımların bütünü sosyal konut odağına taşınacaktır. Habitat II metni yukarıda anılan bağlamlarıyla sosyal konut uygulamalarının nasıl bütünleşik ve etkin sosyal politika araçlarına dönüştürülebileceğinin kapsamlı bir yol haritasını çizmektedir.

4.3. HABİTAT II VE “HERKESE YETERLİ BARINAK” TEMASI

3-14 Haziran 1996’da İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat II (İnsan Yerleşimleri Üzerine İkinci Birleşmiş Milletler Konferansı) yapıldığı dönemde heyecan yaratmış ve özellikle ulusal entelektüel alana önemli katkılar sağlamış başarılı bir etkinlik olarak görülmektedir (Çavuşoğlu, 2007; Keleş, 2015; Tekeli, 2015). Konferans için ulusal düzeydeki hazırlıkları TOKİ üstlenerek, dönemin Lütfi Kırdar Spor Salonu uluslararası bir kongre merkezine çevrilmiş ve salonun bulunduğu vadinin, diğer etkinlik merkezleri ve açık hava tiyatrosuyla birlikte “kongre vadisi” olarak tasarlanması fikri ilk kez bu etkinlikle birlikte ortaya atılmıştır (Tekeli, 2015; URL-19). Konferansta, özellikle ulusal düzeyde, “herkese yeterli konut” bir slogan olarak öne çıkarılmıştır⁶¹. Çavuşoğlu (2007) Habitat II kapsamında “demokrasi anlayışındaki dönüşüm ve yeni taleplerin yarattığı” yeni kavramların tartışıldığını belirtmektedir; böylece kavramlar yeni bir katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde ele alınmıştır. Tekeli (2015) STK’ların konferansa etkili bir biçimde katılımının konferansı başarılı kıldığını ve bu zirvenin ulusal alana “yeni bir kentleşme ahlakı” kazandırdığını belirtmektedir.

Habitat II’nin özel olarak bu tez çalışması için iki önemli yönünden ilki, kavramsal çerçevedeki yerini alan temel kavramların mekânla ilişkisinin hem ilkesel hem de operasyonel anlamlarda kurulmuş olmasıdır. Diğer önemli yönü ise konferans için “herkese yeterli barınak” ve “kentleşen bir dünyada insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi” ana temalarının (UN, 1996) seçilmiş olmasıdır. “Herkese yeterli barınak” düşüncesi doğrudan sosyal konutun ilgisindedir.

Çalışmanın bu bölümünde bir sonraki bölümde Türkiye coğrafi odağını değerlendirmeye imkân tanıyacak kriterlerin oluşturulması amacıyla Habitat II’ye ve “herkese yeterli barınak” temasına detaylı olarak yer verilmektedir.

4.3.1. Habitat II’nin Genel İlkesel Yaklaşımı

⁶¹ TOKİ’nin (1996) hazırladığı Ulusal Rapor ve Eylem Planı’nda, konferansın ana temaları “sürdürülebilir gelişme ve herkese yeterli konut” olarak anılmaktadır. BM tarafından hazırlanmış konferans raporundaysa bu iki temanın tam ifadesi “adequate shelter for all and sustainable human settlements development in an urbanizing world”, yani “herkese yeterli barınak ve kentleşen bir dünyada insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi”dir. Burada Türkiye tarafından sunulan ulusal raporda “konut” ifadesinin öne çıkarılması özgün bir katkı sayılabilir.

Habitat II'nin sonuç ürünleri baskın bir biçimde ilkeleştirme odaklıdır. Konferansın temelini oluşturan mekânsal adalet bağlamındaki ilkesel yaklaşımın öne çıkan kısımları, mekânla kurulan ilişkinin kapsamına açıklık getirmek üzere aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Habitat II öncesindeki Ulusal Hazırlık Komitesi toplantılarının bir ürünü olarak ortaya çıkan Ulusal Eylem Planı'nın Giriş bölümünde tartışmaya konu olan kavramlar iki grupta ilkeleştirilerek sunulmaktadır. Birinci gruptaki ilkeler “iyi bir toplumun ya da iyi bir yerleşmenin ne olduğunu” tanımlamaya yarayan “amaçsal nitelikli ilkeler”; ikinci gruptakilerse “amaçlanan duruma ulaşmak için izlenecek yolların hangilerinin meşru görüldüğüne” ulaşmak üzere “araçsal nitelikli ilkeler” olarak adlandırılmaktadır. Buna göre amaçsal ilkeler sürdürülebilirlik (*sustainability*), yaşanabilirlik (*liveability*) ve hakçılık (*equity*); araçsal ilkelerse kentli bağlılığı (*civic engagement*), yapabilir kılma (*enablement*) ve yönetişimdir (*governance*) (TOKİ, 1996). Tekeli (2015) konferansta müzakere edilmek üzere hazırlık sürecinde olgunlaştırılan bu kavramlara, yüzü aşkın STK'nın etkin katılımıyla birlikte Türkiye tarafından önemli entelektüel katkılarda bulunulduğunu belirtmektedir. Buna göre örneğin yaşanabilirlik kavramı BM tarafından iletilen ilk taslak metinde yer almazken, Türkiye tarafından kentle ilişkisi kurularak ve insan haklarıyla temellendirilerek yer alması önerilmiştir; konut hakkı kritik bir konu olarak öne çıkarılmış ve yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki ayrılık önemsenmiştir (Tekeli, 2015).

BM Habitat II Raporu'nun (UN, 1996) Habitat Gündemi (*Habitat Agenda*) bölümünde⁶² insan yerleşmelerinin “çok boyutlu doğası” ve “herkese yeterli barınak” ve “insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi” amaçlarının kapsamlı olarak ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişmesiyle birlikte ele alınmasının gerekliliği ortaya konmaktadır. Habitat Gündemi'nin uygulamaya konması için buna göre ülke ve bölgeler arasında ve ülkeler içinde yerleşimler arası farklılıkların tanımlı düzeylerde dikkatle ele alınmasının gerekliliği ifade edilmektedir. Sürdürülebilir insan yerleşmeleri “pozitif vizyon” olarak anılarak; “herkesin yeterli barınağa, sağlıklı ve güvenli bir çevreye,

⁶² Habitat II'ye hazırlık sürecinde hazırlanan Habitat Gündemi (*Habitat Agenda*) metni Habitat II konferans raporunun (UN, 1996) içinde yer almaktadır (*Annex II* altında s. 11-120). “Habitat Gündemi: Hedef ve İlkeleri, Taahhütler ve Küresel Eylem Planı” (*The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*) başlığıyla ayrı bir metin olarak da erişilebilmektedir (UN-HABITAT, 2003). Burada metinden alıntılarda kişisel çeviriye yer verilmiştir; ayrıca Habitat Gündemi metninin TOKİ tarafından hazırlanmış bir çevirisi de bulunmaktadır (URL-33).

temel hizmetlere, üretken ve serbestçe seçilen bir geçim kaynağına erişebilmesi” şeklinde özetlenmektedir (Madde 19-21). Dolayısıyla “herkese yeterli barınak” düşüncesinin esasen sürdürülebilir insan yerleşmeleri vizyonunun temel bir parçası olarak belirlendiği ve buradan hareketle ayrı bir ana tema olarak öne çıkarıldığı görülmektedir. Öte yandan Habitat Gündemi’nin uygulanmasında ilkesel olarak tüm insan hakları ve temel özgürlüklere öncelik verildiği temin edilmektedir (Madde 24).

Habitat Gündemi’nde ana temalar bağlamında çalışma ve yaşama koşulları birlikte düşünülmekte ve bu bağlamda istihdam öncelikli bir konu olarak görülmekte; eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin yoksunluğu konutla birlikte ele alınmaktadır. Gelir dağılımındaki artan eşitsizliğe ve derinleşen yoksulluğa dikkat çekilerek, konu sosyal dışlanmanın türleriyle birlikte düşünülmektedir. Metinde uluslararası göçe, göçmen ve mültecilerin, doğal ya da insan kaynaklı tüm felaketlerde yerinden edilenlerin insani ihtiyaçlarına acilen cevap verilmesi konularına da yer verilmektedir. Çocuklar ve gençlerin yaşam koşullarının iyiliğinin güvence altına alınması, kadınların politik, sosyal ve ekonomik hayata tam ve eşit katılımı, engellilerin kentsel yaşama tüm yönleriyle dâhil olması, yaşlıların hareketlilik (*mobility*) ihtiyaçlarına cevap verilmesi gibi konular ayrı maddelerde ele alınmaktadır.

Habitat Gündemi metninin bu çalışma için esas önem taşıyan yönü, tüm bu konuların “herkese yeterli barınak” ve “insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi” temel amaçlarıyla ilişki içerisinde ve küresel bir bakış açısıyla ele alınmış olmasıdır. Habitat II tasarı sürecinde mekânsal gereksinimlerin –ve özel olarak sağlıklı ve güvenli bir çevrede yeterli barınak ihtiyacının– tüm insani boyutlarını ilişkisel bir düzlemde ortaya koyma çabasına bağlı kalmıştır. İnsan yerleşmeleri (*human settlements*) olarak adlandırılan politik, ekonomik, çevresel nitelikleriyle mekân; insani değerler, haklar ve temel özgürlüklerle çok yönlü olarak bütünleştirilmiştir. Buna göre insan yerleşmeleri için gerekli ilkeler “eşitlik, dayanışma, ortaklık, insanlık onuru, saygı ve birlikte davranma” olarak kabul edildikten sonra ilkesel kapsamın bütünü küresel bir bakış açısıyla tarif edilmektedir (Madde 25).

“... Bizler herkese yeterli barınak ve kentleşen bir dünyada insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesine dair hedef ve ilkeleri benimsiyoruz. İnaniyoruz ki, bu hedeflere ulaşmak, adaletsizlik ve çatışmadan uzak daha istikrarlı ve hakça [*equitable*] bir dünyaya önayak olacak ve adil, kapsayıcı ve uzun erimli bir barış ortamına katkıda bulunacaktır. ...” (UN, 1996, s. 17)

Habitat Gündemi’nde “hakça insan yerleşmeleri” tanımı yapılmaktadır (Madde 27).

“Hakça insan yerleşmeleri ırk, renk, cinsiyet, dil, din, politik veya diğer görüşler, ulusal ya da sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statülerden ileri gelebilecek herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmadan bütün insanların konut, altyapı, sağlık hizmetleri, yeterli yiyecek ve su, eğitim ve açık alanlara eşit olarak erişebildiği yerleşim alanlarıdır. Buna ek olarak, bu tür insan yerleşmeleri üretken ve serbestçe seçilen bir geçim kaynağı için fırsat eşitliği; miras hakkını, toprak ve diğer mülkiyet biçimlerini, kredilendirmeyi, doğal kaynaklar ve uygun teknolojileri içine alacak biçimde ekonomik kaynaklara eşit erişim; kişisel, manevi, dini, kültürel ve sosyal gelişme için fırsat eşitliği; kamusal karar alma süreçlerine katılımı için fırsat eşitliği; doğal ve kültürel kaynakların korunması ve kullanımını ilgilendiren eşit hak ve yükümlülükleri ve bu hakların ihlal edilmediğinden emin olmak için gerekli mekanizmalara eşit erişim hakkını sağlar. Kadınların toplumun tüm alanlarında eşitlik temelinde güçlendirilmesi [empowerment] ve bu alanlara tam katılımları, kırsal ya da kentsel, insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesinde esastır.” (UN, 1996, s. 18)

Amaçların uygulanması için gerekli ortaklıkların (*partnerships*) düzey ve nitelikleri tarif edilmektedir (Madde 33).

“Ülkeler arası ortaklıklar ve ülkeler içinde kamusal, özel, gönüllü ve topluluk temelli organizasyonlar, kooperatif sektör, sivil toplum kuruluşlarından tüm aktörler ve bireyler arasındaki ortaklıklar, insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesini ve herkese yeterli barınak ve temel hizmetler sunumunu gerçekleştirmek üzere zorunludur. Ortaklıklar geniş tabanlı katılımın hedeflerini bunlarla bütünleşerek destekleyebilir, yanı sıra, ittifaklar oluşturabilir, kaynakları bütünleştirebilir, bilgiyi paylaşabilir, becerilere katkı sunabilir, kolektif eylemlerin getirilerini karşılaştırarak kendi menfaatine dönüştürebilir. Bu süreçler tüm düzeylerdeki sivil örgütler güçlendirilerek daha etkili hale getirilebilir. Bu yöndeki her çaba, uygun görülen biçimde, toplumun tüm kesimlerinde ve karar alma süreçlerindeki tüm aktörler arasında birlikte davranmayı [*cooperation*] ve ortaklıkları cesaretlendirmek üzere gerçekleştirilmelidir.” (UN, 1996, s. 20)

Genel ilkesel yaklaşım içerisinde ayrıca ortaklıkların nasıl gerçekleştirilebileceğine dair ilkesel bir açılım sunulmaktadır. Burada dayanışma (*solidarity*) kavramına sosyal bütünleşmenin (*social cohesion*) zorunlu bir parçası olarak vurgu yapılmaktadır. Bu anlamdaki dayanışmanın güçlendirilmesi için uluslararası topluma ve hükümetlere etkin politika ve araçları uygulamaya koyması ve gerekli kaynakları mobilize etmesi için çağrıda bulunmaktadır (Madde 34).

“Yoksulluk içinde yaşayan insanları içine alarak, dezavantajlı ve kırılgan gruplarda yer alanlarla dayanışma, yanı sıra, tüm insanlar, aile ve topluluklar arasında hoşgörü [*tolerance*], ayrımcılık karşıtlığı ve birlikte davranma, sosyal bütünleşmenin temelleridir. ...” (UN, 1996, s. 20)

Habitat II metinlerinin bütününe bakıldığında oldukça detaylı ve kapsayıcı bir ilkeleştirme çabası görülmektedir. Genel yaklaşımın yanı sıra “herkese yeterli barınak” ve “sürdürülebilir insan yerleşmeleri” ana temaları için uygulamaları daha başarılı kılmak üzere operasyonel açılımları da içeren yönde ilkesel kapsamın genişletildiği görülmektedir. Burada “herkese yeterli barınak” temasına özgü olanlar detaylı olarak ele alınacaktır.

4.3.2. “Herkes Yeterli Barınak” Temasına Özgü İlke, Hedef ve Taahhütler

Habitat II metinlerinde “barınak” (*shelter*) kavramının konuta karşılık gelecek anlamlara bir sınırlama getirmemek üzere kullanıldığı görülmektedir. Anlaşıldığı üzere “yeterli barınağın” konutun farklı biçimleri olabilecek formundan ziyade, temel ilkelere bağlı olarak tanımlı standartları sağlayıp sağlamadığı önemsenmektedir. Yine de “konut hakkı” kavramının konferans metinleri (UN, 1996) genelinde sınırlı olarak anıldığı; anıldığındaysa tek başına “konut hakkı” (*right to housing*) olarak değil, “yeterli konut hakkı” (*right to adequate housing*) ifadesinin tercih edildiği görülmektedir. Böylece konferansta öne çıkan konut değil, barınaktır ve konut hakkı değil, yeterli ya da uygun koşullarda sağlanan konuta erişim hakkıdır; bu bakımdan konutun hangi formda sunulduğundan ziyade hangi eksik toplumsal ya da fiziksel koşulları gidermek üzere sağlandığı önemli sayılmaktadır. Keleş (2015) ve Tekeli (2015) konferans hazırlık sürecinde ABD tarafından konutun temel bir insani hak olarak ön plana çıkarılmasına itiraz edildiğini belirtmektedir. Bu süreç sonrasında örneğin Keleş’e (2015) göre konutun bir hak olarak ifade edildiği deklarasyon⁶³ maddesinin (Madde 8) ilk cümlesi “yumuşak bir dille” yazılmıştır.

“Uluslararası belgelerde yer aldığı üzere, yeterli konut hakkının [*right to adequate housing*] tam ve gelişmeye açık biçimde gerçekleştirilmesi konusuna bağlılığımızı yineliyoruz. ...” (UN, 1996, s. 8)

Konferansta “konut” kavramının “barınak” (*shelter*) olarak sınırlandırılmasına ve bu şekilde öne çıkarılmasına, ABD’nin itirazlarının gerekçeleri bağlamında bakılabilir ya da daha geniş çerçeveden bakarak, bu çalışmanın Sosyal Adalet başlığı altında ele alınan, Frankena’nın (1962) her hakkın toplumsal adaletin sağlanması bağlamında adil olamayacağına dair görüşü hatırlatılabilir. Bir hak olarak konut ya da bunun sınırlandırılmış biçimi olarak herkese yeterli konut düşüncesi, liberal görüşte “temel” haklardan sayılan mülkiyet hakkıyla karşı karşıya gelmektedir. Tek başına mülkiyet hakkının toplumsal adaletin sağlanmasında bir rolü yoktur. Konut hakkıysa, “yeterli konut” düşüncesiyle ya da aşkın bir yaklaşımla, politik tercihlerle hangi düzeyde sağlanmasının beklendiğinden bağımsız olarak, doğrudan toplumsal adaletin konusu olmaktadır. Burada bu sav kabul edilerek sosyal konut tartışmasına kavramsal girdi

⁶³ İnsan Yerleşimleri Üzerine İstanbul Deklarasyonu (UN, 1996, *Annex I* altında s. 7-10).

sağlaması bakımından şimdilik, “yeterli barınak” kavramı Habitat II’de anıldığı biçimiyle alınacak ve bu kavrama hangi ilke ve standartlarla yaklaşıldığına ve bu yaklaşımın uygulamaya konmak üzere nasıl formüle edildiğine bakılacaktır.

Habitat Gündemi metninde “herkese yeterli barınak” ve “kentleşen bir dünyada insan yerleşmelerinin sürdürülebilir gelişmesi” olarak anılan iki ana tema ön plandadır; tüm içerik bu temalar merkeze alınarak oluşturulmuştur. Buna göre ilk olarak konferansın dayanak noktaları tanımlanmakta (Madde 1-21), daha sonra hedef ve ilkeler (Madde 22-36) ve taahhütler sıralanmakta (Madde 37-52); son olarak uygulama stratejilerini içeren Küresel Eylem Planı’na yer verilmektedir (Madde 53-241). Hakçalık kavramına katkısıyla birlikte Habitat Gündemi’nde kurulan ilkesel çerçevenin çalışmayı ilgilendiren kısımlarına yukarıda değinilmiştir. Görüldüğü üzere “herkese yeterli barınak teması” hem taahhüt etme hem de uygulamaya yönelik strateji üretme aşamalarında ayrı bir başlık olarak ele alınarak belirgin bir öncelikte konumlandırılmıştır. Taahhütler (A) Herkese Yeterli Barınak, (B) Sürdürülebilir İnsan Yerleşmeleri, (C) Yapabilir Kılma ve Katılım, (D) Cinsiyet Eşitliği, (E) Barınaklar ve İnsan Yerleşmelerinin Finanse Edilmesi, (F) Sürecin Değerlendirilmesi başlıkları altında sıralanmaktadır. Burada Taahhütler altında Herkese Yeterli Barınak başlığındaki Madde 39-41’e detaylı olarak bakılacaktır.

Dünya nüfusunun, konferansın yapıldığı dönem itibariyle bir milyardan fazla insanı içine alan büyük kesiminin insanlığa yaraşır yaşam koşullarından mahrum olması öncelikli bir konu olarak görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentsel veya kırsal yoksulluk çeken bu kesim yeterli bir barınağa ve halk sağlığı önlemlerine (sanitasyon) erişememektedir. Habitat Gündemi “herkese yeterli barınak” konusunda ilk olarak ülkelerin birlikte davranmasını gerektiren bu küresel tabloya değinmektedir (Madde 3). İlerleyen kısımlarda güvenli ve sağlıklı bir barınağa ve temel hizmetlere duyulan küresel ihtiyaç ara ara tekrarlanmaktadır.

“Herkese yeterli barınak” yoksullukla birlikte ele alınmakta, dünyada artan evsizlik (*homelessness*) sorununa ve herkesin uygun yaşam koşullarında “kendisi ve ailesi için” yaşama hakkı olduğuna bu bağlamda dikkat çekilmektedir. Gelişen tablo insan yaşamının kendisi için bir tehdittir (Madde 11).

Kadınlar üzerinde yoksulluk ve ayrımcılık yükü artmaktadır; bu bağlamda özel olarak kadınlar yeterli barınağa erişmekte güçlük çekmektedir. Konu, kadınların karar alma süreçlerine katılımıyla birlikte düşünülmektedir (Madde 15).

Sürdürülebilir insan yerleşmeleri pozitif vizyonu “herkesin yeterli barınağa, sağlıklı ve güvenli çevreye, temel hizmetlere, üretken ve serbestçe seçilen bir geçim kaynağına erişebilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Madde 21). Vizyonun bu şekilde özetlenmesi iki ana tema arasındaki bağımlı ilişkiyi ortaya koymaktadır.

Uygulamada ana temalara dair ilkelerin başarılması için devletlerin insan haklarına ve temel özgürlüklere her yönüyle uygun davranması zorunludur (Madde 24).

Temalar için belirlenen hedef ve ilkeler bizi daha istikrarlı ve hakça bir dünyaya; adaletsizlik ve çatışmanın olmadığı, adil, kapsayıcı ve uzun ömürlü barış ortamının yaşandığı bir dünyaya taşıyacaktır (Madde 25). Böylece barınak teması en yukarıdaki küresel anlamına taşınmaktadır.

Herkese yeterli konutun sağlanmasında, sivil örgütlerin güçlendirilerek daha etkili hale getirilmesi ve karar alma süreçlerindeki tüm aktörler arasında birlikte davranmanın güçlendirilmesi vurgusuyla, tüm düzeylerdeki kurumsal ve bireysel ortaklıklar önemli görülmektedir (Madde 33).

Temalara dair hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için her ülkede çeşitli kaynaklardan elde edilecek yeni finansman araçları önem taşımaktadır. Bu konuda özellikle gelişmekte olan ülkelerde mevcut kaynakların esnek mekanizmalar ve ekonomik araçlarla geliştirilmesi beklenmektedir (Madde 35).

İlkelerin uygulanması için tüm düzeylerde uluslararası toplumun desteğinin alınması konusuna vurgu yapılmaktadır (Madde 37).

Taahhütler altındaki ilk başlık Herkese Yeterli Barınak’tır. Buradaki ilk maddede cümleye, daha önce de anılan, “uluslararası belgelerde yer aldığı üzere, yeterli konut hakkının tam ve gelişmeye açık olarak gerçekleştirilmesi konusuna bağlılığın yinelenmesi” ifadesiyle başlanmaktadır. Bunun yanı sıra “barınma birimleri [*dwellings*] ve mahallelerin korunması ve geliştirilmesi” ifadesine yer verilmesi, yaşama ve çalışmanın birlikte ele alınması, konutta ayrımcılığın ilk kez anılması ve insan hakları standartlarına uygun davranılması konusunun tekrar edilmesi dikkat çeken noktalardır. “Herkese yeterli barınak” düşüncesi için temel ilke “hakçılık ve sürdürülebilirlik temelinde yaşama ve çalışma standartlarının geliştirilmesi” olarak görülmektedir. Bu ilke uygulandığında böylece herkes “sağlıklı, güvenli, güvenceli, erişilebilir ve karşılanabilir olan; temel hizmetleri, sosyal tesis ve olanakları içeren; konutta ayrımcılığın olmadığı ve kullanım hakkının [*tenure*] hukuki güvencesinin

sağlandığı yeterli barınağa” erişebilecektir (Madde 39). Bu şekilde yapılan tanımlamayla yeterli konuttan beklenen temel standartlar da özetlenmiştir.

Bağlılığın taahhüt edildiği ilkeler alt maddelerde sıralanmıştır (Madde 40 a-n). Bu alt maddeler kapsayıcılıkları bakımından bir ülkede sosyal konut üretiminde politika, strateji üretme ve uygulama aşamalarında öncül kabul edilebilecek şekilde detaylandırılmıştır. Dolayısıyla buradaki taahhütler bir ülkede sosyal konutun etkinliğinin değerlendirilmesine adapte edilebilecek niteliktedir. Çalışmanın bu bölümünde yeterli barınak konusunda taahhüt edilen içeriğe ağırlık verilerek sonrasında bir özet tablo elde edilecektir (bk. Şekil 4.1.).

“Kaynak seferberliği, istihdam yaratılması, yoksulluğun ortadan kaldırılması ve sosyal bütünleşmenin desteklenmesi için, makroekonomik ve barınmayla ilgili politika ve stratejilerin ulusal kalkınma programları ve kentsel politikalar çerçevesinde, toplumsal bir öncelik olarak, uyum ve koordinasyonunun sağlanması” (Madde 40-a) önemli bir hedeftir. Bu kapsamda “herkese yeterli barınak” ilkesi, insani ihtiyaçları karşılamanın ötesinde, ekonomik eşitsizlikler ve sosyal dışlanmanın aşılmasında bir politika aracı olarak görülmektedir.

Herkesin kullanım hakkının hukuki güvencesinin ve toprağa eşit olarak erişebilmesinin sağlanması ve bu konuda kadınların pozisyonunun önceliği önemsenmektedir. Yoksulluk içinde yaşayanların ve kadınların ekonomik kaynaklara, miras hakkına, toprağa ve diğer mülkiyete, krediye, doğal kaynaklara ve gerekli teknolojilere erişebilmesi için yasal ve kurumsal reformlar yapılmalıdır (Madde 40-b).

Temel ihtiyaçlara erişimde öncelikli gruplar “yoksulluk içinde yaşayanlar, kadınlar ve kırılgan ve dezavantajlı gruplara dâhil olanlar” olarak anılmaktadır (Madde 40-c).

Arazi haklarının transferi ve kullanım hakkının hukuki güvencesinin sağlanması konularında şeffaf, kapsayıcı ve erişilebilir sistemlerin uygulamaya konması beklenmektedir (Madde 40-d).

Herkesin konuta erişebilmesi için kaynak yaratma düzeyinde gerekli ilkeler sıralanmaktadır: Herkes için açık, verimli, etkin ve uygun konut finansmanı; buna yaygın ve ayrımcılık karşıtı erişimin desteklenmesi; yenilikçi finansal ve diğer kamusal veya özel kaynakların harekete geçirilmesi; bunun topluluk geliştirmeyi (*community development*) içermesi (Madde 40-e).

Üretim aşamasında kullanılacak inşaat yöntemleri unutulmamaktadır. Bu maddede yerele ait niteliklerin kullanılması ön plana çıkmaktadır. Buna göre, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yerelde mevcut, karşılanabilir, güvenli, verimli ve çevreye uyumlu inşaat yöntem ve teknolojileri teşvik edilmelidir. İnsan gücü bakımından da yerel kaynaklar değerlendirilmeli ve insan sağlığını koruyucu, enerji tasarruflu yöntemler desteklenmelidir (Madde 40-f).

Tasarım ve uygulama aşamasında –tanımlı bir standartlar dizinini izleyerek– engelli bireylerin erişim imkânları sağlanmalıdır (Madde 40-g).

Metinde bağlılığın taahhüt edildiği ilkeler sıralanırken barınak (*shelter*) yerine karşılanabilir konut (*affordable housing*) ifadesi kullanılarak, bu türden konut arzını artırmak konusunda konutun “sahibi” olmanın yanında mümkün olan diğer konut arzı biçimleri sıralanmıştır. Buna göre karşılanabilir konut ev sahipliğine dayalı olarak, kiralık konut biçiminde veya komünal, kooperatif, kamu-özel, topluluk inisiyatifli ortaklıklar yoluyla arz edilebilir. Buraya önemli bir not düşülmektedir: Bu alanda piyasaya yönelik “özendirme tedbirleri” oluşturulmalı ve bir yandan da kullanıcı ve maliklerin hak ve yükümlülüklerine saygı gösterilmelidir (Madde 40-h).

Karşılanabilir konut sunumunun yanı sıra, mevcut konut stokunun temel hizmetler, sosyal tesis ve olanaklarla birlikte düşünülerek, iyileştirilerek güçlendirilmesi konusu hatırlatılmaktadır (Madde 40-i).

Barınağa ve temel hizmetlere erişimde ayrımcılık karşıtlığının benimsenmesi konusu, ayrımcılığın türlerine açılım getirerek yeniden vurgulanmaktadır. Irk, renk, cinsiyet, dil, din, politik veya diğer görüşler, ulusal ya da sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statülerden ileri gelebilecek her türden ayrımcılığa ve yanı sıra engellilik veya yaşa bağlı ayrımcılığa karşı yasal koruma sağlanmalıdır (Madde 40-j). Ayrımcılığa yapılan bu vurgu daha önce Madde 27’de hakça insan yerleşmeleri tanımlanırken de yapılmıştır.

Çocuklar öncelikli olmak üzere en dezavantajlı ve kırılgan üyelerine dikkat çekilerek aile olgusu Habitat Gündemi’nde önemsenmekte; aileye ve ailenin konut ihtiyaçlarına verilen destek sosyal entegrasyonun bir parçası olarak görülmektedir (Madde 40-k).

Öncelikli olarak kimler için barınak, temel hizmetler, eğitim ve sağlık tesislerine erişimin sağlanacağı daha geniş biçimde yeniden tanımlanmaktadır. Bunlar evsizler, yerinden edilenler, yerli halk (*indigenous people*), aile şiddetinden sağ çıkan kadın ve çocuklar, engelli bireyler, yaşlılar, doğal ya da insan kaynaklı felaketzedeler, –geçici

barınak ve temel hizmetler dâhilinde– mülteciler ve kırılgan ve dezavantajlı gruplara dâhil olanlardır (Madde 40-l).

Ulusal bağlamda yerli halkların arazi ve diğer kaynaklara erişim hakları ayrı bir maddede yeniden vurgulanmaktadır (Madde 40-m).

Hukuka aykırı yerinden edilmelere karşı herkes için yasal koruma ve zarar tazmini ve yerinden edilmenin mecburi görüldüğü durumlarda da insan hakları dikkate alınarak uygun alternatif çözümlerin sağlanması beklenmektedir (Madde 40-n).

4.3.3. “Herkes Yeterli Barınak” Temasından Kriter Oluşturma

Habitat Gündemi’ndeki, yukarıda detaylı olarak sıralanan uygulamaya yönelik taahhütler izlenerek, barınma ve yeterli barınak konularında dikkate alınması gereken ilkesel önceliklerle politika üretme ve uygulama aşamalarındaki temel yaklaşımlar aşağıdaki gibi derlenebilir. Bu derlemenin içeriği UN (1996) konferans metninden yola çıkarak oluşturulmuştur; ancak başlıklar ve sınıflandırma özgündür. Bu derleme aynı zamanda bölüm sonundaki tabloda bir kriter sıralaması şeklinde özetlenmektedir (Bk. Şekil 4.1.).

A) Temel ilkesel yaklaşım:

Başlangıç ilkesi insan haklarına ve temel özgürlüklere her aşamada zorunlu olarak uygun davranmaktır. Konut üretimi tekil bir olgu olarak görülmeyerek, ayrımcılığın önüne geçilmesi, ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanmasını ve topluluk geliştirme önceliğini içine alan bütünleşik yaklaşım bu ilkenin sonucudur. Buradaki bütünleşik yaklaşım bu tez çalışmasının sosyal politika üretme alanında bütünleşik davranma varsayımını desteklemektedir.

Öte yandan herkese yeterli barınak düşüncesindeki temel ilke hakçılık ve sürdürülebilirlik temelinde yaşama ve çalışma standartlarının geliştirilmesidir.

B) Temel standartlar:

- Barınak ya da konut sağlıklı, güvenli, güvenceli, erişilebilir ve karşılanabilir olmalı,
- Temel hizmetleri, sosyal tesis ve olanakları içermeli,
- Kullanım hakkı güvence altına alınmalı ve
- Konutta ayrımcılığın önüne geçilmelidir.

C) Çok yönlü bütünleşik yaklaşım:

1. Barınma konusu küresel bir bakış açısıyla ele alınmalı ve uluslararası toplumun desteği alınmalıdır.
 - Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşayan büyük bir kesimin yeterli barınağa, temel hizmetlere, sanıstasyona, temiz içme suyuna erişemeyerek insani yaşam koşullarından mahrum olması öncelikli bir konudur.
 - Bu tabloda mültecilerin acil çözüm bekleyen yaşamsal ihtiyaçları önemlidir.
 - Yoksulluğun artması kapsayıcı bir sorundur.
 - Artan evsizlik sorunu yoksullukla birlikte ele alınmalıdır.
2. Devletler barınmayla ilgili politika ve stratejileri makro ölçekten kentsel olana kadar tüm düzeylerde bütünleşik olarak ele almalıdır (Bütünleşik politika geliştirme yaklaşımı).
3. Herkese yeterli barınak düşüncesi hakça ve sürdürülebilir insan yerleşmeleri vizyonunun merkezindedir. Barınma konusu kentsel ve kırsal yaşamın diğer öğeleriyle birlikte ele alınmalıdır.
 - Barınma genel olarak diğer yaşamsal olanaklarla,
 - Çalışmayla ve serbestçe seçilen bir gelir kaynağına erişim bakımından istihdamla,
 - Temel hizmetler, sosyal tesis ve olanaklarla,
 - Sağlıklı ve güvenli bir çevreye erişim hakkıyla birlikte düşünülmelidir.
4. Herkese yeterli barınak düşüncesi ekonomik eşitsizlikler ve sosyal dışlanmanın aşılması için gerekli, etkin bir politika aracı olarak görülmelidir. Konut üretimi sürecinde ilişki kurulan diğer politika konularından öne çıkanlar şu şekilde sıralanabilir:
 - Yoksulluğun ortadan kaldırılması,
 - İstihdam yaratılması,
 - Toplumsal ayrımcılığın önüne geçilmesi,
 - Barınma birimleri ve mahallelerin korunmasıyla topluluk geliştirme,
 - Dezavantajlı grupların korunmasıyla toplumsal bütünleşmenin sağlanması; özel olarak aileye ve ailenin konut ihtiyaçlarına verilen desteğin (kırılgan üyeleri olan kadınlar ve çocukların korunmasıyla) toplumsal bütünleşmenin bir parçası olması.

D) Dezavantajlılık türlerinin açık bir biçimde tanımlanması ve dezavantajlı grupların ihtiyaçlarına öncelik tanınması yaklaşımı:

1. Yeterli barınak için öncelik verilmesi gereken toplumsal gruplar açık bir biçimde tanımlanmalıdır.

- Yoksulluk içinde yaşayanlar,
- Kadınlar,
- Çocuklar,
- Özel olarak aile şiddetinden sağ çıkan kadınlar ve çocuklar,
- Engelli bireyler,
- Yaşlılar,
- Evsizler,
- Yerinden edilenler,
- Yerli halk/yerel topluluklar,
- Doğal ya da insan kaynaklı felaketzedeler,
- Mülteciler (özel bir çerçevede ele alınarak),
- Bir bütün olarak tüm kırılgan ve dezavantajlı gruplara dâhil olanlar önceliklidir.

2. Üzerlerindeki artan yoksulluk ve ayrımcılık yüküne dayanarak kadınlar için özel olarak politika geliştirilmelidir. Yeterli barınak konusuyla birlikte kadınların karar alma süreçlerine katılımı, kullanım haklarının hukuki güvencesinin sağlanması ve toprağa eşit olarak erişebilmeleri hedeflenmelidir.

3. Toplumun kırılgan üyeleri olan çocuklar aileye ilişkin pozisyonları ve ailenin konut ihtiyaçları düşünülerek, eğitim ve diğer yaşamsal olanaklarla birlikte ele alınmalıdır.

E) Uygulama için temel yaklaşımlar:

Bütünleşik yaklaşıma bağlı kalarak ayrımcılık karşıtı politikalar üretmenin yanı sıra, dezavantajlı gruplara uygun uygulama araçları (yasal-kurumsal reformlar, kaynak seferberliği, yenilikçi finansman araçları, karar alma süreçlerine etkin katılımı sağlayacak ortaklıklar, vb.) geliştirilmeli ve yasal koruma sağlanmalıdır: Buna göre;

1. Tüm düzeylerdeki bireysel ve kurumsal ortaklıklara önem verilerek sivil örgütler güçlendirilmeli; karar alma süreçlerindeki tüm aktörlerin birlikte davranması sağlanmalıdır.

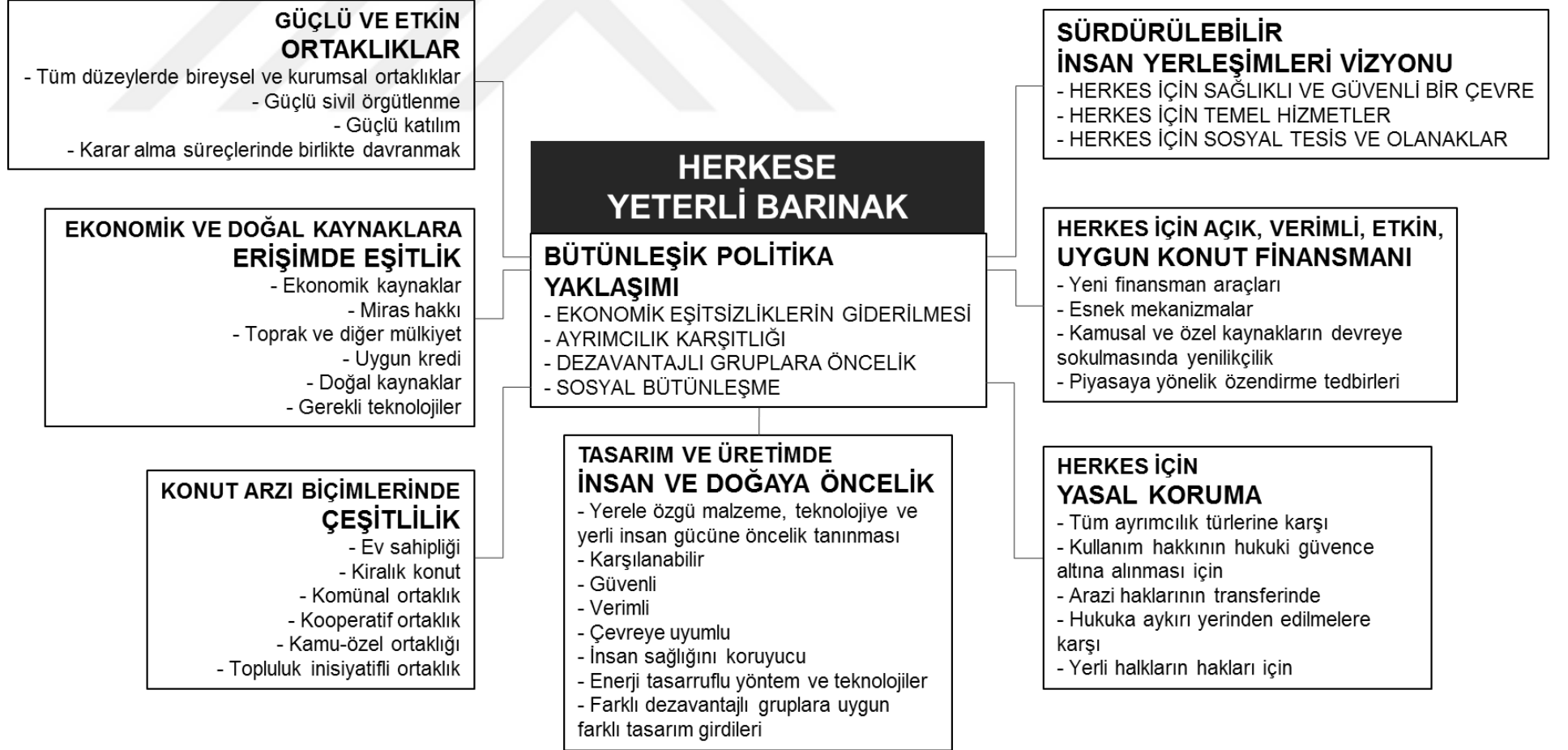
2. Ekonomik ve doğal kaynaklara erişimde eşitliğin sağlanması için yasal ve kurumsal reformlar uygulamaya konmalıdır. Kadınlar ve çocukların pozisyonu öncelikli olmak üzere, herkes için eşit erişim koşulları şu konularda sağlanmalıdır:
 - Ekonomik kaynaklara,
 - Miras hakkına,
 - Toprağa ve diğer mülkiyete,
 - Uygun krediye,
 - Doğal kaynaklara,
 - Gerekli teknolojilere erişimde eşitlik sağlanmalıdır.
3. Herkes için açık, verimli, etkin ve uygun konut finansmanı sağlanmalıdır. Yeni finansman araçları ve esnek mekanizmalar geliştirilmeli; kamusal ve özel kaynaklar devreye sokularak yenilikçi davranılmalıdır.
4. Şu konularda yasal koruma sağlanmalıdır:
 - Tüm ayrımcılık türlerine (ırk, renk, cinsiyet, dil, din, politik ve diğer görüşler, ulusal ya da sosyal köken, mülkiyet, doğum ve diğer statüler, engellilik ve yaşa bağlı olabilecek her türden ayrımcılığa) karşı yasal koruma sağlanmalıdır.
 - Kullanım hakkı hukuki güvence altına alınmalıdır.
 - Arazi haklarının transferi güvence altına alınmalıdır.
 - Hukuka aykırı yerinden edilmelerin önüne geçilmeli, bu durumlar için zarar tazmini sağlanmalıdır. Yerinden edilmenin mecburi görüldüğü durumlar içinse insan haklarına uygun alternatif çözümler üretilmelidir.
 - Yerli halkların arazi ve diğer kaynaklara erişim hakları güvence altına alınmalıdır.
- F) Tasarım ve üretim aşamasındaki öncelikler:
 1. Konut arzı konusunda, konutun sahibi olmanın yanı sıra belli ortaklıklar yoluyla karşılanabilir konut arzı sağlanmalıdır. Konut, kiralık konut biçiminde veya komünal, kooperatif, kamu-özel, topluluk inisiyatifli ortaklıklar yoluyla arz edilebilir.
 2. Konut arzında, özellikle yukarıda sayılan ortaklıkların kurulabilmesi için, piyasaya yönelik özendirme tedbirleri oluşturulmalıdır.
 3. Karşılanabilir konut arzı mevcut konut stoku ve ilgili alandaki temel hizmet birimleri, sosyal tesis ve olanaklarla birlikte ele alınmalıdır. Bu yönde mevcut konut stokunun güçlendirilmesine öncelik verilmelidir.

4. Üretim aşamasında yerele ait nitelikler öne çıkarılmalıdır. İnşaat sürecinde hem malzeme ve teknoloji bakımından hem de insan gücü bakımından yerelde mevcut kaynaklara öncelik tanınmalıdır.
5. İnşaat yöntem ve teknolojileri;
 - Karşılabilir,
 - Güvenli,
 - Verimli,
 - Çevreye uyumlu,
 - İnsan sağlığını koruyucu,
 - Enerji tasarruflu olmalıdır.
6. Farklı dezavantajlı grupların öncelik ve ihtiyaçları ele alınarak tasarım sürecine dâhil edilmelidir. Örneğin; engelli bireylerin erişim imkânlarının güçlendirilmesi için tanımlı standartlar izlenmeli; yaşlıların mekândaki yaşamsal hareketliliği sağlanmalı veya çocukların sosyal olanaklara erişimi kolaylaştırılmalıdır.

Yukarıda Habitat II ve Herkese Yeterli Barınak Teması başlığı altında Habitat Gündemi metinleri detaylı olarak incelenerek uygulamada taahhüt edilmesi beklenen maddelerin içeriğine yer verilmiştir. Bu içerikten yola çıkarak oluşturulan sınıflandırma, başlıklar ve sıralama, metnin bütünü yorumlanarak özgün bir katkı olarak buradaki yerini almıştır. Böylece herkese yeterli barınak düşüncesinin ilişkili olduğu ilkesel kapsam net bir şekilde görülebilmektedir. Şekil 4.1.'deki tarif edilen kapsamıyla herkese yeterli barınak temasının uygulamada karşılık bulabilmesi için izlenmesi gereken sekiz ana ilke yukarıda yer alan içerikten özetlenerek elde edilmiştir⁶⁴.

⁶⁴ Bu sekiz ilke aynı zamanda Şekil 4.1.'de görüldüğü üzere alt ilkelerin başlıklarıdır.

Şekil 4.1. “Herkes Yeterli Barınak” Temasından Kriter Oluşturma



Kaynak: UN (1996) taahhütlerinden yola çıkarak hazırlanmıştır.

Herkese yeterli barınak temasının uygulamada karşılık bulabilmesi için izlenmesi gereken sekiz ana ilke şunlardır:

1. Bütünleşik politika yaklaşımının benimsenmesi,
2. Sürdürülebilir insan yerleşimleri vizyonuna uygunluk,
3. Herkes için açık, verimli, etkin ve uygun konut finansmanının sağlanması,
4. Herkes için yasal korumanın sağlanması,
5. Güçlü ve etkin ortaklıkların oluşturulması,
6. Ekonomik ve doğal kaynaklarda erişimde eşitliğin sağlanması,
7. Konut arzı biçimlerinde çeşitliliğin sunulması,
8. Tasarım ve üretimde doğaya öncelik verilmesi.

Habitat II sosyal konut ilgisinde toplumdaki farklı dezavantajlılık türlerine uygun operasyonel açılımlar sunmakta; sosyal konut uygulamalarının nasıl bütünleşik ve etkin sosyal politika araçlarına dönüştürülebileceğinin kapsamlı bir yol haritasını çizmektedir. Buna göre yukarıda Habitat Gündemi metninden yola çıkarak oluşturulan ilkesel kapsam bir ülkedeki sosyal konut politika ve uygulamalarının –en azından Habitat II’de tanımlanan düzeyde– adil olup olmadığını tanımlamaya imkân tanıyabilecek niteliktedir. Zira bu bölümün başlangıcındaki Habitat II’nin Genel İlkesel Yaklaşımı alt başlığında yer verildiği üzere Habitat II’nin ilkesel yaklaşımı bütünüyle sosyal adalet teorisinden adapte edilen öncüllerle kurgulanmıştır. Dolayısıyla Şekil 4.1.’de yer alan sınıflandırma bir kriter sıralaması olarak kabul edilebilir.

Bir sonraki bölümde sosyal konutun genel olarak hangi tanımlara karşılık geldiğine yer verilecektir ve yukarıda oluşturulan kriterlerle bir arada ele alınabilecek şekilde bir ülkedeki sosyal konut(landırma) düzeyini sorgulamaya imkân tanıyacak sorular sıralanacaktır.

4.4. SOSYAL KONUTUN TANIMLARI

Sosyal konutun (*social housing*) tek bir tanımı ya da anlamı yoktur. Sosyal konutun neye karşılık geldiğini, Avrupa’da sosyal konutu araştıran Scanlon ve Whitehead’in (2007) işaret ettiği üzere, politikadan uygulamaya sürecin farklı aşamalarında arayabilmekteyiz. Ülkeden ülkeye izlenen politikalar sosyal konut için yapılabilecek tanımların belli bir yönünü öne çıkarmaktadır:

“Tanımlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve yerel otoritelerin öne çıktığı mülkiyet durumu (ör. Hollanda ve İsveç); birimleri kimin ürettiği (ör. Avusturya ve Fransa); kiralının piyasa değerlerinin altında olup olmaması (ör. İrlanda ve İngiltere); ilgili fon ve/veya sübvansiyon akışı (ör. Fransa ve Almanya) ve en önemlisi, hemen hemen tüm ülkeleri içine alacak şekilde, konutların kim için üretildiğinin amacıyla ilişkili olabilir. Bazı ülkelerde sosyal konut resmi olarak tüm hane halklarının erişimine açıktır (ör. Avusturya ve İsveç); fakat birçoğunda fiilen kendi konut ihtiyaçlarını karşılayamayanlar hedeflenmektedir (ör. Hollanda ve İngiltere).” (Scanlon & Whitehead, 2007, s. 8)

Sosyal konut bir çatı kavram olarak düşünülebilir. Halk ya da kamu konutu (*public housing*), dar gelirli konutu (*low income housing*), karşılanabilir ya da bütçeye uygun konut (*affordable housing*), erişilebilir konut (*accessible housing*), yeterli konut (*adequate housing*), sübvansiyonlu ya da mali destekli konut (*subsidized housing*), devlet konutu (*state housing*)⁶⁵ ifadeleri sosyal konut anlamı içerisinde kullanılmaktadır. Sosyal konutun tek bir tanımı olmamasıyla birlikte; sosyal konutla ilişkili ifadeler deneyimin biçimine göre anlam kazanmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) Türkçeye halk ya da kamu konutu olarak çevirebileceğimiz *public housing* ifadesinin kullanımı daha yaygındır. İngiltere’de sosyal konut daha çok konsey konutu (*council housing*) ya da sosyal kiralık konut (*social rented housing*) olarak bilinmektedir. Kavramsal ifadelerin kullanımının farklılaşmasına bir örnek olarak *The Guardian* gazetesinin 3 Şubat 2014 tarihli bir haberine yer verilebilir. Habere göre İngiltere’de sosyal konut üreten konseyler (*council*) ve konut birlikleri (*housing association*) eskiden beri konsey konutu olarak bilinen sosyal kiralık konutlar için “kafa karıştırmacı bir şekilde” artık yeni bir isim kullanmaktadır: Karşılanabilir konut. Haberde bu yeni konut biçiminin eski sosyal

⁶⁵ Alkışer ve Yürekli (2004) Türkiye’de ‘Devlet Konutu’nun Dünü, Bugünü, Yarını başlıklı çalışmalarında sosyal konut yerine daha sınırlı bir kavram olan “devlet konutu”nu kullanmışlardır. Devlet konutunu şu şekilde tanımlamaktadırlar: “Devletin sahipliğinde olan konutlar (kooperatifler, yerel yönetim konutları vs.), devletin yaptığı ya da finanse ettiği konutlar devlet konutu olarak adlandırılabilir.” (Alkışer & Yürekli, 2004)

kiralık konutların yerini alması beklenen yeni bir ürün (*product*) olarak sunulduğu ifade edilmektedir. Devamında hükümetin yeni “daha az kamu parasıyla daha fazla konut üretme” politikasından bahsedilmekte; bu durumun kimi “değerli” eski sosyal kiralık konutların kamunun gelir elde etmesi amacıyla satılması sonucunu doğurduğu anlatılmaktadır. Buna göre artan kiralarla birlikte eskilerinin yerini alan bu yeni tür konutlar dar gelirliilerin bütçesine uygun olmaktan çıkmakta ve yine haberde yer alan ifadesiyle “hükümet karşılanabilir kelimesinin kendisini anlamsız kılmaktadır” (Wiles, 2014). Kavramsal kullanıma örnek olmasının yanı sıra bu haber, Türkiye’de uygulama alanında hiç var olmamış sosyal kiralık konut gibi bir uygulamanın ne türden tartışmalara konu olabileceğiyle ilgili fikir vermektedir.

Avrupa Parlamentosu’nun Avrupa Birliği’nde Sosyal Konut başlıklı resmi raporuna göre “Anlamsal çeşitlilik, farklı ülkelerdeki sosyal konut(landırma) düzeylerindeki muazzam farklılıklara işaret etmektedir” (Braga & Palvarini, 2013). Böylece politika üretme ve uygulama alanındaki çeşitlilik, kavramların kullanımında çoğul anlamların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Buna karşın farklı ülkelerin sosyal konut(landırma) düzeyleri ortaklaştırılabilir başlıklar altında sorgulanabilir. Bu aynı zamanda ilkesel bir sorgulamadır. Avrupa Parlamentosu raporunun tanımlama konusundaki bulgularından yola çıkarak şu soruları oluşturmamız mümkündür:

Bir ülkedeki sosyal konut politika ve uygulamaları;

1. Kamu yararını ne düzeyde gözetmektedir? (“Kamu yararını gözetme”)
2. Bütçeye uygun (karşılanabilir) konut birimlerini ne düzeyde sağlamaktadır? (“Karşılanabilir konut arzını artırma amacı”)
3. Dezavantajlı gruplara ne düzeyde öncelik vermektedir? (“Sosyo-ekonomik durum veya kırılganlıklar bağlamında tanımlı özel hedeflerin varlığı”) (Braga & Palvarini, 2013, s. 8)

Aynı raporun ülkeler arasındaki değişkenleri ortaya koyduğu bulgularından yola çıkarak ikinci bir sorgulama oluşturulabilir. Bu sorgulama daha çok sosyal konutun uygulama alanı ve yöntemlerine yöneliktir.

Bir ülkede sosyal konut politikaları uygulamaya konulurken;

1. Sosyal konutun sahibi (*landlord*) kimdir? (“Mülk sahibinin statüsü”)
2. Sosyal konut sağlanırken kira sistemine ne düzeyde yer verilmekte; kira sistemi nasıl yönetilmekte ve kira düzeyleri piyasanın ne kadar altında olmaktadır? (“Kira rejimi”)

3. Sosyal konut üretiminde kaynak ve krediler (fon ve sübvansiyonlar) ne şekilde sağlanmaktadır? (“Kaynak sağlama yöntemi”)
4. Sosyal konut birimleri nüfusun hangi kesimleri hedeflenerek üretilmekte; bu grupların demografik nitelikleri nasıl tanımlanmaktadır? (“Hedef nüfus grubu”) (Braga & Palvarini, 2013, s. 8)

4.5. BÖLÜM SONUCU

Çalışmanın Sosyal Politika, Sosyal Haklar ve Sosyal Konut başlıklı bu bölümünde öncelikle sosyal politika ve sosyal haklar ilişkiseliliğinde şu çıkarımlar elde edilmektedir:

- Sosyal politikanın “toplumsal risklerin kamusal idaresi” tanımı (Esping-Andersen, 2010) devlet desteğiyle üretilen sosyal konutun kuramsal içeriğiyle örtüşmektedir.
- Sosyal politika alanı hak ve özgürlüklerle yakından ilişkilidir. Sosyal konutla ilişkili konut hakkı üç kuşaktaki insan haklarının her biri altında ele alınabilmektedir (Tekeli, 2001a; 2001b). Bu durum konutun karmaşık doğasını ortaya koymakla birlikte sosyal konutun politika ve uygulamalarının gerekçelendirme bağamlarını genişletmektedir.
- Sosyal konutun gerekçelendirme bağamlarının çeşitliliğine karşın, sosyal hakların uygulanmasının “kaynakların yetersizliği” ya da hukuki niteliğin belirsizliği savları üzerinden liberal görüşçe sınırlandırılması konusu (Yavuz, 2014) göz önünde bulundurulmalıdır.
- Konut bir meta olarak doğrudan mülkiyete konu olmaktadır. Buradan hareketle sosyal politika alanında tartışılan “metalaşmanın sınırlandırılması” kavramı sosyal konutu da ilgilendirmektedir.
- Metalaşmanın sınırlandırılması arttıkça “yeterli bir yaşam standardını sağlayan haklara” erişim kolaylaşmaktadır (Esping-Andersen, 1990). Kavram toplumu güvence altına almak üzere “sosyal risklerin yönetimi” ile ilişkilidir (Esping-Andersen, 2010).
- Devlet metalaşmayı sınırlandırırken sadece en yoksul veya en muhtaç kesime yönelik (*residual*), asgariyetçi (*minimalist*), kapsayıcı (*comprehensive*) ya da kurumsal (*institutional*) düzeylerde riskleri üstlenebilmektedir (Esping-Andersen,

2010). Bu yolla konut sosyal konut biçimini alırken belli düzeylerde meta olmaktan çıkarılmaktadır.

- Refah rejimlerinde sosyal konut sunumu için iki ana model mevcuttur: Kalıntı (*residual*) ve toplu (*mass*) sunum modelleri. Avrupa’da toplu sunum biçimine özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’lere kadar ve daha çok kriz dönemlerinde başvurulmuştur (Harloe, 1995b). Bu modelin hizmet ettiği hedef gruplar bakımından Türkiye’deki son dönem toplu konut sunumuyla benzerlikler taşımaktadır.
- Amsterdam örneğinde “barınma hareketlerinin gücü sayesinde” konutun metalaşması üç trendle sınırlandırılmıştır: (1) Kiraların denetim altına alınması, (2) ev sahiplerinin mülklerini nasıl kullanacaklarının sınırlandırılması, (3) konut arzına erişimin toplumun geneline açık hale getirilmesi (Uitermark, 2014).
- Sosyal politikanın siyasi bir tercih olması (Koray, 2005) sosyal konut için de geçerlidir.

Yoksulluğun değişen içeriği ve toplumsal dezavantajlılık tartışmasından ele elde edilebilecek çıkarımlar şu şekilde sıralanabilir:

- Sosyal dışlanma ve yoksulluğun kapsamı örtüşmektedir.
- Sosyal dışlanma ve yoksulluk tarihsel süreçlerde farklılaşan toplumsal dönüşüm süreçlerine bağlıdır; farklı biçim ve düzeylerde kentsel mekâna yansımaktadır (Wacquant, 2011).
- Yoksulluk kültür ve sınıfsallığın iç içe geçtiği bir alandır (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).
- Yoksulluk ve toplumsal dezavantajlılık mekânsal adaletsizliklerle yakından ilişkilidir.
- 1970’lerde sanayi sonrası yapısal dönüşümle birlikte ortaya çıkan yeni yoksulluk halen güncel bir olgu/sorun konusudur; mekânsal adaletsizliklere ilişkin bağlamlarda kritik bir rol oynamaktadır.
- Sürekli bir gelir elde edememe durumunun kronik ve yaygın hale gelmesi durumu yeni yoksulluğun temel niteliklerindendir. Yeni yoksulluk küresel bir olgudur ve gelişmiş toplumların hemen hepsinde gözlemlenebilmektedir (Wacquant, 2011).

- Yeni yoksullar sistem dışına atılarak mücadele yeteneklerini zamanla kaybetmektedir; aynı zamanda kent içinde tecrit edilmektedirler (Işık & Pınarcıoğlu, 2001).
- Sosyal dışlanma konusu değişen içeriğiyle yoksulluğu ve farklı dezavantajlılık türlerini içine almaktadır.
- Sosyal konut uygulamalarının bütünleşik ve etkin sosyal politika aracına dönüştürülebilmesi için sosyal dışlanmayla birlikte ele alınmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Habitat II ve Herkese Yeterli Barınak Teması başlığı altında Habitat Gündemi metinleri detaylı olarak incelenerek uygulamada taahhüt edilmesi beklenen maddelerin içeriğine yer verilmiştir. Bununla birlikte kriter oluşturma girişimi olarak sayılabilecek bir katkıyla, herkese yeterli barınak temasının uygulamada karşılık bulabilmesi için özetle sekiz ana ilkenin izlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır: (1) Bütünleşik politika yaklaşımının benimsenmesi, (2) sürdürülebilir insan yerleşimleri vizyonuna uygunluk, (3) herkes için açık, verimli, etkin ve uygun konut finansmanının sağlanması, (4) herkes için yasal korumanın sağlanması, (5) güçlü ve etkin ortaklıkların oluşturulması, (6) ekonomik ve doğal kaynaklarda erişimde eşitliğin sağlanması, (7) konut arzı biçimlerinde çeşitliliğin sunulması, (8) tasarım ve üretimde doğaya öncelik verilmesi.

Sosyal Konutun Tanımları alt başlığında sosyal konutun farklılaşan tanımlarından yola çıkarak bir ülkedeki sosyal konut(landırma) düzeyine ve uygulama alanı ve yöntemlerine yönelik sorgulamalarda kullanılabilecek sorulara yer verilmiştir.

Sonuç olarak sosyal politika, sosyal haklar ve sosyal konut ilişkiselliğini bir bütün olarak ortaya koyma amacını taşıyan çalışmanın bu bölümünde konut, yoksulluk, toplumsal dezavantajlılık ve toplumsal dışlanma üst kavramlarıyla birlikte konu ele alınmıştır.

5. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI DÖNEMDE KONUT POLİTİKALARI İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Bu tez çalışmasının ana araştırma sorusu olarak belirlenen “Türkiye’de 1980 sonrası sosyal konut yaklaşımları sosyal adaleti sağlama amacına uygun mudur?” sorusuna cevap vermek üzere öncelikle konuyu tarihsel bir bütünlük içerisinde ele almak önemli görülmüştür. İzlenen her politika kendi dönemi içerisindeki ekonomik ve politik yaklaşımları yansıtmakta; sosyal konuta ne kadar öncelik verildiği bu bütünlük içerisinde gerekçeleriyle birlikte ortaya çıkmaktadır. Buna göre ilk olarak Cumhuriyetin kuruluşundan TOKİ’nin kuruluşuna değin (1923-1983) Türkiye’de konut politikalarına etki eden gelişmelerin bir özeti sunulacak, daha sonra TOKİ ve Toplu Konut Fonu’nun kuruluş dönemi (1984-2002), bu dönemde öne çıkan konut kooperatifçiliğiyle birlikte tartışmadaki yerini alacaktır. Son olarak TOKİ’nin yeniden yapılanma döneminde (2003 sonrası) 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’ndaki dönüşüm ele alınacak ve buradaki tartışmanın sonuçları bir önceki bölümün sonuç kriterleriyle sorgulanarak bir sonuç değerlendirmesi sunulacaktır.

5.1. TÜRKİYE’DE KONUT POLİTİKALARINA ETKİ EDEN GELİŞMELER (1923-1983)

Cumhuriyetten TOKİ’nin kuruluşuna değin Türkiye’de konut politikalarına etki eden gelişmelerin öne çıkan yönleri özetle aşağıdaki gibi sıralanabilir⁶⁶:

1923-1930: Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında başkent Ankara’nın tüm ülke için mekânsal gelişmenin odağı olduğu görülmektedir. Ankara’nın gelişimine paralel olarak memurların konut ihtiyacını karşılamak öncelikli bir konu olmuştur. Buna ilişkin olarak örneğin memurların konut kooperatifi kurmasına yönelik olanaklar (ör. avans

⁶⁶ Türkiye’de 1923’ten Günümüze Konut Politikalarına Etki Eden Gelişmeler Kronolojisi metnin akışını bozmaması amacıyla çalışmanın Ekler bölümünde yer almaktadır. Buradan konuya ilişkin gelişmelerin daha detaylı bir tarihsel sıralamasına erişilebilir (Bk. Ek-A).

temini) sunulmuş (1925), memurlara konut tazminatı ödenmeye başlanmıştır (1930). Temel kuruluş amacı kredi ve fon sağlamak olan Emlak ve Eytam Bankası'nın kurulması (1926) önemli bir gelişmedir. Erken dönemde yabancı mimar-plancılara yaptırılan planlar öne çıkmaktadır. Ankara için Heussler ve Lörcher Planları (1925) ve Jansen Planı (1928) plan kararlarının kısmen uygulanmasıyla hayata geçmiştir.

1930-1940: Dünya Ekonomik Krizi (1929) ülke ekonomisine etki etmiştir. Krizi takip eden yıllarda ithalat-ihracat ve sanayileşmenin gelişmesi düşük hızda seyretmiştir. Bu dönemde devletçi politikalar öne çıkarılmış, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'yla (1934) planlı sanayi ve ekonomik kalkınma dönemine geçilmiştir. 1930'ların ilk yarısında Ankara'da ilk gecekondu ortaya çıkmıştır. Konut kooperatifçiliği uygulamalarına başlanmıştır; ilk konut kooperatifi olan Ankara Bahçelievler kurulmuştur (1934). İstanbul'da Prost Planı'yla birçok önemli mekânsal karar uygulamaya geçirilmiştir (1936).

1940-1950: Özel sektör ve dış yardımlar önem kazanarak devletçilik terk edilmiştir. Sanayileşmeyle birlikte tarım sektörü ve altyapı yatırımları öne çıkmıştır. Daha önceki dönemlerde öne çıkan memur konutları sorununun yerini işçi konutları sorunu almıştır. Emlak ve Eytam Bankası'nın dönüştürülmesiyle konut alıcıları için ilk etkin kredi finansman kaynağı olan Türkiye Emlak Kredi Bankası kurulmuştur (1946). Büyük kentlerde gecekondulaşma olgusunun belirgin nitelik kazanmasıyla birlikte gecekonduları yasallaştırma amacını taşıyan ilk "imar affı" yasası çıkarılmıştır (1948); ancak gecekonduların iyileştirilmesi ve yeni gecekonduların yapımının önüne geçilmesi kararları uygulanamamıştır.

1950-1960: Ekonomide dışa açılma politikası dönemidir; enflasyon ve dengesiz büyüme sorunları ortaya çıkmıştır. Büyük kentlere göç ve kentleşme hızı belirgin biçimde artmıştır. Belediye kaynakları, altyapı yatırımları ve konut üretimi yetersiz kalmıştır. Artan gecekondular bir dizi yasayla yasaklanmıştır. Bu dönemde memurlar için daha önce sunulan devlet sübvansiyonlarının kaldırılması (1951) önemli bir gelişmedir. Buna karşın konut kredisi veren kurumların sayısı artırılmış, konut kredi imkânlarının geliştirilmesi için Yapı Tasarruf Sistemi gibi yeni düzenlemeler getirilerek kredilendirme oranları artırılmıştır (1953). Kat mülkiyeti kavramının ortaya çıkmasıyla (1954) gecekonduyla birlikte apartmanlaşma da artmıştır. İmar ve İskân Bakanlığı'nın ve konut arzı alanında önemli yetkiler verilen Mesken Genel Müdürlüğü'nün kurulması bir diğer önemli gelişmedir (1958).

1960-1970: Gecekondulaşma sürmüştü ve büyük kentler metropole dönüşmeye başlamıştır. 1961 Anayasası'nda dar gelirlilerin sağlıklı koşullarda konut ihtiyacının karşılanması devletin görevi olarak tanımlanması önemli bir girişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde planlı ve dengeli bir kalkınma modeli amaçlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963) konut sorunları ilk kez bir bütün olarak ele alınmış, konutun kalkınmayla ilişkisi kurulmuş, ancak plan kararları büyük oranda uygulanmamıştır. Daha önce müşterek mülkiyet-şahsi irtifak hakkı formülüyle uygulamaya konan (1954) kat mülkiyeti konusunda Kat Mülkiyeti Kanunu çıkarılarak bağımsız mülkiyet ve irtifak haklarının kurulması konuları düzenlenmiştir (1965). Gecekondu Kanunu (1966) dönemin öne çıkan yasasıdır; yasada dar gelirlilerin konut sorununa kapsamlı çözüm arayışı öne çıkmaktadır; ancak kısmen uygulanabilmiştir. Arsa Ofisi Kanunu (1969) da bu dönemde çıkarılmıştır; kurumun kısıtlı kaynakları dolayısıyla sosyal konut yapma hedefleri gerçekleştirilememiştir.

1970-1983: Dünya Petrol Krizi'nin (1973) etkileri görülmüştür; enflasyon hızla artmış, işsizlik oranı büyümüştür. Artan yatırım fiyatları konut piyasasını etkilemiş, konut açığı artmış, mevcut kredilendirme olanakları yetersiz kalarak konut alım gücü düşmüştür. Ekonomik gelişmelere yön veren 24 Ocak Kararları'yla liberalleşme dönemine geçilmiş (1980); sıkı para politikasına geçişle de kamu yatırım ve harcamaları kısıtlanmıştır (1983).

Bu dönemde önemli bir girişim olarak 1981 tarihli ve 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu (ilk toplu konut yasası) çıkarılmıştır. Yasada toplu konutların kuruluşu; konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kurumlarının (Emekli Sandığı, SSK) toplu konut yapabilmeleri tanımlanmıştır. Özel şirketleri dışarıda bırakması yönünden eleştirilmiştir (URL-24). Yasayla Kamu Konut Fonu kurulmuştur. "Toplu konut", "toplu konut yerleşme alanı", "sosyal konut", "hak sahibi" kavramlarıyla kredi, teşvik ve maliyetler tanımlanmıştır. Yasanın öne çıkan niteliği yasa metninin başlangıcında "Bu Kanunda geçen konut kelimesi sosyal konut anlamına gelmektedir," ifadesine yer verilmesidir (URL-03). Buna göre yasanın temel hedefinin toplu konut bağlamıyla sınırlandırılmış da olsa sosyal konut girişimlerini düzenlemek olduğu söylenebilir. Buna karşın bundan üç yıl sonra çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'yla bu yasanın uygulama olanağı ortadan kalkmıştır.

1984 öncesindeki konut politikalarına ve arzına etki eden gelişmelere baktığımızda sonuç olarak, sosyal konut politika ve uygulamalarını destekleyecek yöndeki girişimlerin küçük ölçekli olması ve toplumun bütününe içine almaması bakımından

yetersiz kaldığını görmekteyiz. Özellikle 1960-1970 döneminde görüldüğü üzere girişimler çoğunlukla uygulamaya geçilemeyen politika hedefleri ve yasal-yönetmelik girişimlerden oluşmaktadır. Bütünleşik bir politika yaklaşımı yerine kısa vadeli çözüm arayışları ön plana çıkmaktadır. Dar gelirli için sunulan politikalar gecekondu yapısının önlenmesi çabasıyla sınırlı kalmıştır. Gelir durumu dışında toplumsal dezavantajlı diğer gruplar içinse –1950’lerde Balkan ülkelerinden göç edenlerin konut ihtiyacı için kamu arazilerinin tahsis edilmesi dışında– etkin bir politika aracı üretilmediği görülmektedir.

5.2. TOKİ VE TOPLU KONUT FONU’NUN KURULUŞ DÖNEMİ VE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİ (1984-2002)

Türkiye’de 1984’te Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve İdare’ye bağlı Toplu Konut Fonu’nun kurulmasıyla birlikte konut sunumunda önemli değişimler yaşanmıştır. Bununla birlikte TOKİ’nin 2003 yılında geçirdiği yasal ve yönetmelik değişim ikinci bir kırılma noktası oluşturmaktadır.

TOKİ’nin kurulduğu dönemin konut ilgisindeki genel görünümü gecekondu olgusunun ve kente göçün nitelik değiştirmesiyle ilişkilidir. Gecekondu olgusundaki nitelik değişimi 1970’lerden itibaren yasadışı arsa spekülörlerinin kent çevresindeki çoğunlukla Hazine’ye ait olan büyük arazileri küçük parsellere bölerek hisseli biçimde gecekondu yapmak isteyenlere satmaya başlamasıyla gerçekleşmiştir. Mevcut gecekondu yerleşmeleri yoğun mahalle yerleşmelerine dönüşerek, kent merkezine yakın bölgelerdeki gecekonduların sayısı artmıştır. Arsa sayısının azalmasıyla gecekondular apartmanlaşmıştır. Kente göçün nitelik değiştirmesine ilişkin olarak büyük kentlerdeki ekonomik durgunluk ve hayat pahalılığı nedeniyle daha küçük ve yeni gelişen kentlere göçün öne çıkması söz konusudur. Bunun sonucunda İstanbul ve Ankara’da nüfus artış hızları düşme eğilimine girmiştir (Pulat, 1992). Bu mekânsal gelişmelere ek olarak TOKİ 1980’lerin başı itibarıyla ekonomik durgunluk, enflasyon ve yüksek konut fiyatlarının olduğu bir ortamda kurulmuştur.

Türkiye’de TOKİ’nin kuruluşuna kadar kredi finansmanı sağlayan en önemli kurum 1946’da kurulan Emlak Kredi Bankası olmuştur; bunu 1949’da kredi vermeye başlayan SSK takip etmiştir. 1953’te kredi sağlayan kurumların sayısı artırılmış; Emniyet Sandığı, Vakıflar ve Yapı Kredi Bankaları bu kurumlar arasına girmiştir. 1984’te TOKİ’nin kuruluşuyla birlikte kurulan Toplu Konut Fonu krediyle konut

finansmanı alanındaki yerini almıştır. TOKİ'nin kurulması ilk aşamada 1980'lerdeki konut sektörüne de etki eden ekonomik krizin sonuçlarının aşılmasını sağlamıştır.

“Toplu Konut Fonu sayesinde çok önemli ölçüde kaynak transfer edilebilmiş ve kısa dönemde üretimdeki kriz giderilerek konut üretim düzeyi, 1987’de, daha önce de 1979’da sağlanan en yüksek üretim düzeyinin iki katına ulaşabilmiştir. Sağlanan bu üretimde kooperatiflerin payı önemlidir. 1980 öncesinde kooperatifler eliyle üretim, toplam üretimin %10’u düzeylerindiyken, bu pay 1984-89 arasında %30'lara ulaşmıştır.” (DPT, 1996, s. 81)

Ekonomik krizin aşılmasında özellikle TOKİ'nin 1984'teki kuruluşundan 1987'ye kadarki üç yıllık dönemde yapılan toplu konut uygulamaları etkili olmuştur (Altaban, 1996). Bu noktada Toplu Konut Fonu'nun, toplu konut üretiminde öncelikli rol oynayan kooperatiflere sağladığı finansman öne çıkmaktadır. Fon'un kredi faizlerinin artan talep ve enflasyon karşısında düşük tutulabilmesi ve kaynak yetersizliği çekilmesinin önüne geçilmesi için 1989 yılında iki endeksli kredi uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulamada kredi borcu enflasyona ve geri ödemeler de memur maaşlarındaki artışa göre belirlenmiştir. Fon'un kaynağını enflasyon karşısında korumak, bunu yaparken de hane halklarının ödeme gücünün düşmesine karşı önlem alınması amaçlanmıştır. Ancak daha sonra bu uygulamadan vazgeçilerek memur maaşı artış oranının belirlediği tek endekse dayalı uygulamaya geçilmiş, uygulama memur maaşlarının uzun dönemde enflasyonla aynı oranda artacağı varsayımına dayandırılmıştır. Enflasyon memur maaşı artış oranından yüksek olduğunda Toplu Konut İdaresi diğer kaynaklardan sübvansede edilmiştir (DPT, 1996).

Türkiye’de konut kooperatifçiliğinin bu dönemde gözlenen gelişimine dair sayısal verileri Berkman (1996) şu şekilde özetlemektedir:

“... 1984'ten sonra kurulan kooperatif sayısındaki artış bir patlama olarak nitelendirilmektedir. 1984 öncesi dönemde kurulan kooperatif sayısı toplam kooperatiflerin⁶⁷ %21'ini oluşturmaktadır. Bu döneme ilişkin bilgiler 1941'e kadar uzandığına göre 43 yıllık bir zaman aralığı söz konusudur. Oysa, 1984-1989 arasındaki 6 yıl gibi kısa bir dönemde kurulan kooperatif sayısı toplam kooperatiflerin %62'sine ulaşmıştır. 1984 sonrası dönem (1984-1991) toplam olarak ele alınırsa, kooperatiflerin %79'unun bu 8 yıllık dönemde kurulduğu görülür. Bu artış, 1981 ve 1984 yıllarında çıkartılan toplu konut yasaları ve bu yasaların işletilmesi ile bire bir

⁶⁷ Berkman (1996) burada 1991 yılına kadarki uygulamaları temel almaktadır. Bu tarihe kadar kurulan toplam 37 bin 335 kooperatiften kuruluş tarihine ulaşılabilen 28 bin 307 kooperatifin yüzde 21'i (6 bin 10 kooperatif) 1984'ten önce kurulmuştur. Bu hesaplamada geriye kalan 22 bin 297 kooperatif 1984-1991 yıllarını içine alan sekiz yıllık döneme aittir. Yüzde 62'lik kısım (17 bin 475 kooperatif) 1984-1989 yılları arasındaki altı yılda, yüzde 17'si (4 bin 822 kooperatif) 1990-1991 yıllarını içine alan iki yılda kurulmuştur (Berkman, 1996).

ilişkilidir. 1984 öncesinde yılda ortalama 140 kooperatif kurulurken, 1984 sonrası dönemde yılda ortalama 2787 kooperatif kurulmuştur.” (Berkman, 1996, s. 154)

Berkman (1996) çalışmasında kooperatif kuruluşu, inşaata başlama (yapı izinleri), inşaatı tamamlama (yapı kullanım izinleri) artış oranlarının en üste çıktığı 1984-1991 dönemini ve özellikle belirgin bir artışa işaret eden 1987 yılını ele almaktadır. Bu dönemde konut kooperatifçiliğinin çekiciliği artmış; yeni kurulan kooperatiflerin yanı sıra canlanan eski kooperatiflerden yapı izni alanların sayısı artarak yıllık ortalama kooperatif kuruluşu 1984-1991 arasındaki sekiz yıllık dönemde 1984 öncesine göre yaklaşık yirmi katına çıkmıştır.

Altaban (1996) konut kooperatifçiliğinin hızla yükselmesinin “bir kooperatif bürokrasisinin oluşmasına” evrilen sonuçlarını şu şekilde değerlendirmektedir:

“Kamu kaynakları ile desteklenen en büyük kesim olan kooperatifler önceleri talebin örgütlenmesinde bir araç iken, giderek konut alanlarının planlama, projelendirme, inşaat ve ihale süreçleri içine girmişler, kredi ve finansman mekanizmaları ile yoğun ve sürekli bir ilişki içinde çok boyutlu sorunlarla karşılaşmışlardır. Kooperatif sayıları 1984’ten itibaren öylesine hızla artmış, öylesine kapsamlı ortak sayısı, alan ve konut rakamları ortaya çıkmıştır ki, kooperatifçilik hareketi ortakları, yöneticileri, birlikleri ile çok geniş bir kooperatif bürokrasisi oluşmuştur.” (Altaban, 1996, s. 96)

Berkman (1996) çalışmasında bu dönemde yaşanan niceliksel gelişmeye şüpheyile yaklaşmakta; sayıların arkasındaki “başarı”yı ölçerek bu dönemdeki konut kooperatifçiliğini masaya yatırmaktadır. Bunu yaparken inşaatların tamamlanma oran ve hızlarını esas alarak önceki dönemlerle karşılaştırmaktadır. Buna göre öncelikle kooperatif sayısının hızla artmasına karşın konutların aynı hızda yapılamaması ve daha da azalan oranda tamamlanması önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu dönemde kurulan kooperatiflerin yüzde 69,6’sı yapı izni alabilmiş ve kooperatiflerin yüzde 69,9’u arsa arama sürecine kurulduktan sonra girmiştir. Bu durum inşaatlara başlanmasındaki gecikmelere işaret etmektedir. 1984-1991 yılları arasındaki yapı kullanım izinlerine –yani inşaatların tamamlanmasına– bakıldığında da 1967-1984 döneminin toplamına yakın sayıda (3 bin 724 ve 3 bin 727; toplam üretimde yüzde 46’şarlık oranlarla) yapı kullanma izni alındığı görülmektedir. Kısacası iki dönem arasında kuruluş ve inşaata başlama yıllık ortalamaları arasındaki büyük farklar, inşaatın tamamlanması konusuna gelindiğinde büyük ölçüde azalmıştır (Berkman, 1996).

Toplu Konut Fonu'ndan "kredi sağlama umuduyla" çekiciliği artan konut kooperatifçiliğinin⁶⁸ 1984-1991 yılları arasında toplam konut üretimine katkısı konusundaki "başarısızlıklarını" sayıların arkasındakileri irdeleyerek ortaya koyan Berkman'ın (1996) çalışmasından öne çıkan diğer bulgular, bu dönemdeki konut politikalarını anlamaya yardımcı olacak şekilde, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Toplu Konut Fonu'nun yürürlüğe girdiği 1984 yılında 2981 sayılı imar affı yasası da yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla bu yıl yapımına başlanan konutlar hem Toplu Konut Fonu'nun sunduğu kredilere başvuran kooperatifleri hem de imar affından yararlanan gecekondü sahiplerini içine almaktadır.
- Bu dönemde kooperatiflerin önemli bir kısmı "öz kaynak değerlendirmesi yapmadan" ve/veya sadece kredi sağlama amacıyla inşaatla başladığından tamamlanamamıştır.
- Hızla artan enflasyonla inşaat malzeme fiyatları artmış, yapımına başlanan konutlar kısa sürede tamamlanamamıştır. Özellikle 1985 sonrasında tamamlanan kooperatif konutlarının sayısı düşüşe geçmiştir. Ekonomik tablo Toplu Konut Fonu'nu olumsuz yönde etkilemiştir.
- 1980 öncesinde alınan krediler kooperatiflerce daha etkin olarak kullanılmıştır. 1985 sonrasında Toplu Konut Fonu'ndan kredi almak üzere koşulları sağlayabilen kooperatiflerin sayısı düşüşe geçmiştir. Aynı zamanda verilen krediler artan enflasyonla yetersiz kalmıştır. 1980-1984 yılları arasında kredi alan kooperatiflerin oranı yüzde 75 iken 1985-1989'da bu oran yüzde 50'ye düşmüştür.
- Devlet kredi mekanizmaları küçük konut yapımını desteklese de özellikle 1990'lara gelindiğinde kooperatiflerce 120 metrekarenin üstünde konut üretimiyle bunun dikkate alınmadığı görülmektedir.
- Kooperatif konutlarının metrekare birim maliyeti toplam üretime bakıldığında kooperatif konutu olmayanların birim maliyetinden daha yüksektir.

⁶⁸ Kooperatif konutlarının toplam konut üretimindeki payı 1980'de yüzde 8,7, 1990'a gelindiğindeyse "her dört konuttan biri kooperatiflerin" sloganıyla yüzde 25,2'dir (Berkman, 1996).

- Kurulan kooperatiflerin arsa arama sürelerinin uzun olması önemli bir sorundur; kentin “prestijli” alanlarında arsa aranmış, ödeme gücü yüksek ortakları çekme çabasına girilmiştir. Kooperatiflerin kuruluş ortaklarını zamanla kaybetmesi, ortakların ödemelerini geciktirmesi, “profesyonel” kooperatif yöneticilerinin inşaatı kısa sürede tamamlama kaygısının olmaması diğer sorunlar arasındadır.

Siteler halinde inşa edilerek toplu konut üretiminde önemli rol oynayan kooperatifler, konut büyüklükleri ve üretim maliyetleriyle birlikte toplam konut üretimi içinde birim maliyetini düşürmekte rol oynamamıştır. Daha yüksek maliyetlerdeki kooperatif konutları dar gelirli tarafından karşılanamadığından bu durum bu dönemdeki kooperatifçiliğin sosyal konut üretimine katkısı olmadığını göstermektedir. Berkman’ın (1996) araştırmasındaki verilere göre 1983-1990 döneminde tüm konut biçimleri için konut birim değerinde 24 kat artış olmuş; bunun yanı sıra bu dönemdeki kooperatif konut metrekare değerleri diğer yollarla üretilen konutlardan da hızlı artmıştır. “Başarılı” kooperatiflerin ortaklarının gelir durumuyla ilişkisini Berkman (1996) şu ifadelerle değerlendirmektedir:

“Başarılı kooperatiflerin yaptıkları apartman daireleri, anket nüfusunu oluşturan kooperatiflerin yaptıkları ya da yapmayı planladıkları apartman dairelerine göre çok büyüktür. Bu da başarılı kooperatiflerin ortaklarının toplumun üst gelir gruplarından oldukları kanısını güçlendiriyor. Kooperatiflerin başarılı olmasının önemli bir koşulu, ödeme gücü yüksek ortakları bir araya getirebilmeleridir. Devletin kredi kurumlarından kredi alma olasılığı da böylece yükselmiş oluyor. Konutların yapımını kısa sürede tamamlamak için tek bir koşul kalıyor. O da kooperatif yöneticilerinin iyi niyeti.” (Berkman, 1996, s. 174)

Berkman’ın (1996) tespitlerini destekleyecek yönde Osmay (1996) çalışmasında ortakların sosyal-ekonomik durumlarının kooperatifçiliğin “başarısını” etkilediği varsayımından yola çıkarak Ankara, Bolu, Gaziantep ve Manisa’daki konut kooperatiflerinde bu konut sunum biçiminin “hangi sosyal alt gruplara hizmet ettiğini” araştırmıştır. Elde ettiği verilere göre asgari ücretin 1 milyon 449 bin Türk lirası olduğu bir dönemde geliri 2 milyon liranın üzerinde olan ortaklar toplamın yüzde 80’ini oluşturmaktadır. Ortakların mesleki dağılımındaysa dört grup yer almaktadır: Ücretli emekliler ve küçük memurlar (%74,8); kalifiye, teknik işlerde ve şahsi hizmetlerde çalışanlar (%22,3); ücretli üst kademe yöneticiler, esnaf ve düz işçiler (%2,1); ev kadınları, enformel işlerde, tarımda çalışanlar ve kira gelirleriyle geçinenler (%0,5). Osmay (1996) bu sınıflandırmadaki son grubun dışlandığı yorumunu getirmektedir. Bu verilere göre çoğunluk 2-4 milyon Türk lirası gelir elde eden küçük memurlar, emekliler ve nitelikli işçilerdir. Osmay (1996) bu gelir grubunu “dengeli gelire sahip alt-orta grup” olarak adlandırmaktadır; ancak hanelerde çalışan kişi sayısının birden fazla

olması tabloyu etkilemektedir⁶⁹. Dolayısıyla bir önceki çalışmada Berkman (1996) kooperatif üyelerinin yüksek gelir grubundan olmasının kooperatiflerin tamamlanması ve kredi almaya hak kazanmasındaki başarısına etkisine işaret etmekte, Osmay (1996) bu konudaki verileri ortaya koymaktadır.

Osmay'ın (1996) çalışmasında “sosyal konut politikalarıyla bağdaşmaması” vurgusuyla kooperatif ortaklarının önemli bir kısmının (%15,3) önceki konutlarında da mülk sahibi olduğunu belirtmektedir. Kooperatif konutu öncesinde gecekonduda yaşayanları (%12-13) bu gruptan ayrı olarak ele almaktadır. Osmay (1996) bu grubu gecekondudan kooperatif konutuna geçerek sosyal konumunu yükselten grup olarak yorumlamaktadır. Bununla birlikte daha önceki konutunda apartmanda yaşayanların oranı (yaklaşık %70) müstakil konuta göre ağırlıktadır. Ayrıca içinde yaşadığı konut dışında ikinci bir konuta sahip ortakların oranı (yaklaşık %24) belirgindir. Daha önceki konutta mülk sahibi olunmasıyla birlikte ikinci bir konuta sahip olunması da sosyal konut politikalarıyla ters düşmektedir.

Osmay'ın (1996) çalışmasından bu tez çalışması için en önemli çıkarımın düzenli gelir elde edemeyenlerin kooperatif konutlarında yer bulamadığı olduğu söylenebilir.

“Düzensiz geliri olan ‘marjinal’ (enformel) işlerde çalışanlar, tarımdan gelir sağlayanlar, mülklerinin rantları ile geçinenler, hane reisi ev kadını olanlar ve işsizler kooperatif konutunda oturmamakta veya çok azınlıkta kalmaktadır.” (Osmay, 1996, s. 194)

Kooperatife üye olma süreci yapılan işle yakından ilişkilidir; ortaklar genelde iş arkadaşlarıyla birlikte kendi iş yerlerinde ya da başka iş yerinde kurulan kooperatife üye olduklarından (Osmay, 1996), sürekli bir işte çalışmak ve dolayısıyla düzenli bir gelire sahip olmak konusu bu noktada da karşımıza çıkmaktadır.

“Teknik işlerde çalışan idari personel veya memur ve nitelsiz işçiler büyük oranda işyerlerinde kurulan kooperatiflere girmişlerdir; kurulan kooperatife ortak olma eğilimi daha çok üst kademe yöneticileri, şahsi hizmet işlerinde çalışanlar, nitelikli işçiler ve emekliler arasında yüksektir. ... Konut edinme sürecinde kooperatif kurma genelde dışarıdan iş yerlerinde veya başka bir kurum aracılığıyla olmuş, bu iş yerleri dışında kalanlar ya daha önceden deneyimi olan hazır kurulu bir kooperatife girmiş, ya da tanıdıkları aracılığı ile o işyerinin kooperatifine katılmışlardır. Bireylerin bir araya gelerek kendi inisiyatifleri ile kooperatif kurmaları oldukça az görülmektedir (%7,4). ...” (Osmay, 1996, s. 199)

⁶⁹ Osmay (1996) birden fazla kişinin çalıştığı hanelerin varlığını belirtmekte ancak çalışanların hane başına dağılımına ya da hane halklarının toplam gelirine dair net bir veri sunmamaktadır. Buna karşın elde ettiği verilerden bu durumdaki hanelerin gelirinin (6 milyon lira) asgari ücretin dört katına çıktığını tahmin etmektedir.

Kooperatif konutunun finansmanı alanında Osmay'ın (1996) tespitleri aynı yöndedir. Düzenli geliri olmayanlar kredi kaynaklarına başvuramamaktadır.

“Kredi kaynaklarına ulaşmada ve kredi alabilmek için uygun koşullara sahip olmada, bir kurumun üyesi olmak (devlet memuru, fabrika işçisi gibi), bağımsız çalışanlara oranla avantajlı görünmektedir. Bu verilerden, diğer meslek gruplarından kredi kaynaklarına başvurmuş ortak sayısının oldukça düşük olduğu izlenmektedir.” (Osmay, 1996, s. 195)

Kooperatif konutunun finansmanında Osmay'ın (1996) çalışmasından öne çıkan diğer bulgular özetle şu şekilde sıralanabilir: Kooperatif ortaklarının kredi kullanarak konut sahibi olma oranı (%49,5) yarıya yakındır. Kredi kaynaklarından en çok idari memurlar ve emekliler yararlanmıştır (%24,3). Bunu ilmi ve teknik işlerde çalışanlar ve kalifiye işçiler grubu izlemektedir (%15-16). Gelir düşerek asgari ücrete yaklaştıkça bir krediden faydalanma oranı artmakta; %80'lere yaklaşmaktadır. Kredi kullananlar şu kurumlardan kredi almıştır: Toplu Konut Fonu (%34,3); Emlak Kredi Bankası (%35,5); Emlak Kredi Bankası ve Pamukbank (%7,7); Sosyal Sigortalar Kurumu (%12,9); OYAK (%1,1); BAĞ-KUR (0,2); Yardımlaşma Sandığı (%1,1); Avrupa İskân Fonu (%5,1). Alınan kredilerin vadesi ortalama 15 yıldır. Kredi kullanmayanların içinde %70'lik kesim kendi birikimleriyle, %18,6'lık kesimi ise aile ve akrabalarından alınan destekle konut sahibi olmuştur.

Osmay (1996) “birikim olanakları kısıtlı olan, düşük gelirli alt katmanı” kooperatiflerin esas olarak konut sunması gereken kesim olarak görmektedir. Sonuç olarak Osmay (1996) iş olanaklarıyla bir kurumun parçası olamayan, bireysel imkânlarını harekete geçiremeyen bu kesimin örgütlenmesini ve örgütlenmesinin önünün eğitim ve stratejilerle desteklenerek açılmasını çözüm önerisi olarak sunmaktadır.

Toplu Konut Fonu kredileri ve büyük oranda kredi sağlama amacıyla kurulan konut kooperatifleri bu dönem için konut politikalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Fon'un kuruluşuyla birlikte kişilerin kredi sağlama istekleri artmış, bu tabloya krediden kazanç sağlamayı amaçlayan spekülâtörler de eklenerek kurulan kooperatif sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Öte yandan kooperatiflerin konut sunduğu toplumsal grupların konuta en çok ihtiyaç duyan kesimi oluşturmadığı görülmektedir; Toplu Konut Fonu'nun işleyişi bu kesimi dışarıda bırakmaktadır. TOKİ'nin kuruluşunun ilk dönemindeki toplu konut politikalarını planlı ve sağlıklı kentsel çevrenin gelişimi ve toplumsal hedeflerle birlikte ele alan Altaban (1996) 1990'lı yılların ilk yarısında yaptığı değerlendirmesinde dar gelirli kesimin politika dışı bırakıldığını ifade etmektedir:

“Toplu konut politikası sosyal hedefler açısından ... amacına ulaşamamış, asıl konut ihtiyacı olan dar gelirli kesim büyük ölçüde ve yine devre dışı bırakılmıştır. Artık sosyal konut, kamu konutları, denetlenmiş kiralık konut kavramları unutulmuş, bütün söylem kooperatif konut alanları, banka ve yapımcı şirketlerce üretilen lüks toplu konut alanları üzerine kurulmuştur. ...” (Altaban, 1996, s. 96)

Dar gelirli kesimin konut politikalarının dışında kalmasının temel nedenlerinden biri kooperatife dayalı toplu konut üretiminin dar gelirlilerin başvurusuna açık olmayan sınırlı bir model olmasıdır. Zira kredilendirmenin gerekliliklerini karşılayabilmek için yeterli ve sürekli bir gelirin elde edilmesi gerekmektedir.

Altaban (1996) dar gelirli kesimin dışlanması tartışmasında mevcut toplu konut modeline alternatif üç model sunmaktadır; bu alternatifler dönemin toplu konut yaklaşımlarının eksik yönlerini belirginleştirmektedir: “Sürekli Kooperatif Esaslı Toplu Konut”, “Birlikte Sahiplik ve Ortak Yönetim Modeline Dayalı Toplu Konut”, “Uzun Dönemli Sahiplik Koşullu Toplu Konut”. Bu alternatiflerden ilki olan “sürekli kooperatif” modeli “uzun süreli güvenceli oturma” düşüncesiyle birlikte özel olarak dar gelirli kesimi hedefleyen bir sosyal konut üretim modelidir. Sosyal politikalar içinde konuta öncelik tanınması varsayımına dayanmaktadır. Buna göre konutlar üretildikten sonraki aşamalarda da kamu desteğinin devam etmesi; yerel yönetimin (belediyelerin) konutların yapımı öncesi ve sonrasını da içine alacak biçimde süreçte etkin rol oynaması; kooperatif ortaklarının projedeki ortak sahipliği, kendi yaşam alanlarını birlikte yöneterek yaşatmaları ve dolayısıyla birlikte yaşamın güçlendirilmesi; ortakların istihdam olanaklarının güçlendirilmesi gibi konular öne çıkmaktadır. Altaban’ın (1996) diğer iki modeli, ilkini dışlamamakla birlikte, kooperatife dayalı toplu konut alanlarında konutların üretimi sonrasında yaşanan yönetim problemlerine –daha çok ortak alanlardaki mülkiyeti düzenleyen– çözüm önerileri sunmaktadır. Örneğin konut ve çevresindeki ortak alan ve tesislerde 20-30 yıl geçerli olabilecek “uzun süreli-güvenceli kullanım tapusu” önermektedir. Altaban’ın (1996) önerileri Türkiye’de politika üretme ve uygulama alanlarında karşılık bulamamıştır.

Sonuç olarak TOKİ’nin kuruluşundan sonraki ilk dönemde kurumun uygulamaları üzerine yapılan değerlendirmeler kooperatife dayalı toplu konut üretimindeki artışın gerçekte başarıyı yansıtmadığı ve bu üretim biçiminde hedef kitlenin dar gelirli kesimi dışarıda bırakarak sosyal konut önceliğinden tamamen vazgeçildiği konularını içine almaktadır.

5.3. TOKİ’NİN YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİ VE 2985 SAYILI TOPLU KONUT KANUNU’NDAKİ DÖNÜŞÜM (2003 SONRASI)

5.3.1. TOKİ’nin Yeniden Yapılanma Döneminde Konut Uygulamalarının Genel Görünümü

Türkiye’de “sosyal konut” yerine, toplumdaki dezavantajlı grupların konut ihtiyacını karşılama anlamını doğrudan barındırmayan “toplu konut”un daha bilinen bir kavram olmasının gerekçeleri tarihsel süreçte izlenebilmektedir. 1980’lerdeki konut kooperatifçiliğinin yükselişi, konut kooperatiflerinin toplu konut üretiminin aracı haline getirilmesi ve son dönemde de TOKİ’nin kooperatiflerin yerini alan büyük ölçekli toplu konut projeleriyle ipotekli konut piyasası üzerinden bankalar aracılığıyla konut sağlaması şeklinde özetlenebilecek gelişmeler Türkiye’de toplu konut olgusunu şekillendirmiştir.

1984 tarihli Toplu Konut Kanunu ile kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, günümüzdeki adıyla Toplu Konut İdaresi, kuruluşundan 2000’li yıllardaki dönüşümüne değin daha çok alt-orta gelir grubunun konut ihtiyacını karşılayan konut kooperatiflerine kredi sağlama niteliğiyle öne çıkmıştır; ancak son dönemde konut kooperatifçiliğinin etkinliğini kaybetmesiyle birlikte TOKİ kredileri Geray’ın (2009) deyiimiyle “toplu konut kredisi olmaktan çıkarılmış, sembolik bir tamamlama kredisine dönüştürülmüştür”.

TOKİ 1984-2002 arasında 940 bin konuta kredi desteği ve 93 bin 215 konuta tamamlama kredisi sağlamış ve bunun yanında 43 bin 145 konutu kendisi üretmiştir (URL-35). TOKİ resmi internet sayfasında kuruluşundan 2003’e kadar geçen 19 yılın kısa bir değerlendirmesinde dönemin kurumsal yapılanması için “zaman içinde yaşanan mevzuat sorunlarıyla atıl duruma gelmiştir” denilerek bunun “İdare’yi konut üretiminden uzaklaştırdığı” ifade edilmektedir:

“... zaman içinde yaşanan mevzuat sorunlarıyla kurum atıl duruma gelmiştir. 1990 yılında 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklinde iki ayrı idare olarak örgütlenmiş, 1993 yılında da Toplu Konut Fonu’nun Genel Bütçe kapsamına alınmasıyla İdare kaynaklarının azalması, İdareyi konut üretiminden uzaklaştırmış, ülkemizin nitelikli konut ihtiyacı tam olarak karşılanamamıştır.” (URL-36)

TOKİ’nin bu değerlendirmesine karşın bu dönemde toplam konut üretiminin düşmediği, genel olarak yükseliş trendinin devam ettiği görülmektedir. 2003 sonrası yükseliş ise belirgindir. 1999 depremi, 2001 kriz dönemi ve 2008 dünya krizinin

etkileriyle gözlenen düşüş haricinde genel olarak yıllık konut üretimi artmıştır (Bk. Ek-B: Şekil B.1.). Türel (2015) bunu destekleyecek yönde Türkiye’de yıllık konut üretiminin, devlet düşük oranda dâhil olmuş olsa da her dönem için yüksek olduğunu belirtmektedir:

“... Türkiye’de Refah Devleti politikaları kapsamında konut edinmeyi kolaylaştıran politikalar, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ) tarafından yıllık konut gereksiniminin yüzde 10’u kadar sayıda konut üretilip konut sahibi olmayan hanehalklarına vadeli satılmasının dışında geliştirilip uygulamaya konulmadığı halde yıllık konut üretimi oldukça yüksek sayılara erişmiştir. ...” (Türel ve Koç, 2015’ten aktaran Türel, 2015: s. 61)

Türkiye’de her dönemde özel sektör aracılığıyla elde edilen bireysel “konut sahipliği” baskın konumda olmuştur. Kooperatifler eliyle alınan yapı ruhsatları 1997’den sonra düşme trendine girmiştir⁷⁰. 2010 sonrasında yeni ruhsat alan kooperatiflerin sayısı 1970 öncesiyle aynı seviyelere gelmiştir. Buna ek olarak 2010 sonrasında daha önce payı daha küçük olan devlet sektörünün kooperatiflerin önüne geçtiği görülmektedir. Devlet sektörü payındaki artışta TOKİ’nin toplu konut üretiminin yanı sıra konut dışı üretimindeki artışın da payı olduğu söylenebilir (Bk. Şekil B.2. ve B.3).

TOKİ resmi internet sayfasında “58. Hükümetimizin yürürlüğe koyduğu Acil Eylem Planı çerçevesinde ‘Planlı Kentleşme ve Konut Üretimi Seferberliği’nin başlamasıyla TOKİ, yeni bir vizyona kavuşmuştur” ifadesi yer almaktadır (URL-36). Bu “yeni vizyon”la 2003’ten bu yana TOKİ tarafından üretilen ve kredi karşılığında sahibi olunan konutların niceliksel olarak büyük çoğunluğu kurum tarafından “sosyal konut” olarak anılmaktadır. Temmuz 2015 tarihli faaliyet özetinde yer alan bilgilere göre üretilen “sosyal konut” toplamı, TOKİ’nin 2003’ten bu yana, tüm konut üretiminin yüzde 85,26’sını oluşturmaktadır. Kalan yüzde 14,71’lik kısım “kaynak geliştirme” projesidir (URL-27).

TOKİ’nin “sosyal konut” olarak andığı toplam, kurumun beş farklı gruptaki üretiminin toplamından oluşmaktadır. “Dar ve orta gelirli grubu” (yüzde 41,08; 270 bin 190 birim), “alt-yoksul gelir grubu” (yüzde 22,32; 146 bin 684 birim), “gecekondu dönüşüm” (yüzde 15,28; 100 bin 504 birim), “afet konutu uygulaması” (yüzde 5,72; 37 bin 616 birim) “tarım köy uygulaması” (yüzde 0,86; 5 bin 658 birim) bu beş başlığı oluşturmaktadır. Buna göre toplam 560 bin 652 (yüzde 85,26) “sosyal konut” birimi

⁷⁰ Yapı kullanma izinlerinin daha geç bir dönemde düşme trendine girmesi bu aralıkta daha önceden yapımına başlanmış kooperatiflerin inşaatlarının tamamlanması şeklinde yorumlanabilir.

inşa edilmiştir (URL-27). Görülmektedir ki TOKİ, üst gelir grubuna yönelik projeler ve sosyal donatı projeleri dışındaki tüm projelerini “sosyal konut” projesi olarak anmaktadır. Bununla birlikte TOKİ, üst gelir grubuna konut sağlamayı kurumun “amaçlarını gerçekleştirebilmek için gerekli finansmanı yaratacak” bir kaynak olarak görmekte ve bunları “kaynak geliştirme ve gelir paylaşımı projeleri” olarak adlandırmaktadır (URL-34).

“Arsa karşılığı yapılan Gelir Paylaşımı Projeleri, TOKİ’nin sosyal nitelikli konut projelerinin finansmanı açısından çok büyük bir önem taşımaktadır. ... TOKİ, gelir paylaşımı projelerinin sağladığı getirin büyük bir bölümünü sosyal nitelikli konut projelerinde kullanmakta, dar gelirli insanların barınma ihtiyaçlarını çözerek sosyal devlet anlayışına uygun hareket etmektedir.” (URL-34)

TOKİ önceliği “alt gelir” grubuna verdiğini belirtmektedir. Ancak sosyal konut üretimi için “dar ve orta gelirli gruba”, “alt-yoksul gelir grubu”, “gecekondu dönüşüm”, “afet konutu uygulaması”, “tarım köy uygulaması” şeklindeki sınıflandırmanın belirgin bir kritere göre (ör. gelir) yapılmış olmadığı görülmektedir. TOKİ’den konut sahibi olmak için yapılan başvurularda engellilere ya da “şehit ve gazi ailelerine” öncelik gibi düzenlemeler bulunmaktadır. Konutların satışa çıkarılma “yöntemleri” projeye göre değişkendir. TOKİ’nin “talep ve satış” duyurularını yayınladığı resmi internet sayfasında şu “yöntemler” sıralanmıştır: “(1) Kura, (2) açık satış, (3) arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı, (4) açık artırma, (5) kura (alt gelir ve yoksul), (6) kura (alt gelir grubu), (7) kura (yoksul grubu), (8) gelir paylaşımı projesi, (9) alt gelir açık satışı, (10) memur satışı, (11) yoksul grubu açık satışı, (12) talep toplama, (13) kentsel dönüşüm hak sahipleri, (14) engellilere özel” olarak ayrılmıştır (URL-42). Bu sınıflandırma hedeflenen gruplarla ilgili fikir vermekte, ancak karmaşık görünmektedir; örneğin “alt gelir” ve “yoksul” ifadeleri birlikte ya da iki ayrı grupta anılmaktadır. Bununla birlikte bu sınıflandırma TOKİ’nin sadece “sosyal konut” üretimini içine almamakta, tüm satış yöntemlerini kapsamaktadır⁷¹.

5.3.2. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu’ndaki Dönüşüm (2003 Sonrası)

Türkiye’de 2003 yılında 58’inci Hükümet tarafından “Acil Eylem Planı” çerçevesinde “Planlı Kentleşme ve Konut Üretimi Seferberliği” ilan edilmiştir (URL-36). TOKİ bu

⁷¹ TOKİ uygulamalarında kura ve satışı da içine alan yöntemlerin detaylı analizi bu noktada daha ileri bir çalışmaya bırakılmaktadır.

tarihten sonra yasal ve kurumsal düzenlemelerle birlikte belirgin bir dönüşüm geçirmiştir. Bu dönüşüm 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'ndaki değişiklikler üzerinden takip edilebilmektedir. Her aşamada TOKİ'ye yeni bir yetki alanı açan bu değişikliklere ilgili yasa maddeleriyle birlikte ve tarih sıralamasına göre aşağıda yer yer verilmektedir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'yla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut Fonu kurulmuştur. 1981'de kabul edilen 2487 sayılı yasanın yerini almış; Kamu Konut Fonu'nun bakiyesi Toplu Konut Fonu'na aktarılmıştır. Yasada 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'ndan farklı olarak "sosyal konut" ifadesine hiç yer verilmemekte; dar gelirliyle yönelik konut üretimine dair herhangi bir tanımlama yapılmamaktadır (URL-05)

2003 tarihli ve 4966 sayılı yasa

İki yıl öncesinde, 2001 yılında 4698 sayılı yasayla kurulmuş olan Konut Müsteşarlığı ve Konut Yüksek Kurulu kaldırılmıştır. Geçerliliğini yitiren 2001 tarihli 4698 sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a baktığımızda, bu yasayla Başbakanlığa bağlı Konut Müsteşarlığı kurulmuştur; buna bağlı kuruluşlar Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'dür. Yasanın amacı "kalkınma planlarına ve yıllık programlar ile bölgesel ve yerel planlar arasında uyumu sağlayarak sağlıklı ve düzenli yapılaşmayı oluşturmak üzere, yatırım sektörleri, kamu tesisleri ve her çeşit konut için ihtiyaç duyulan arsa üretimini sağlamak, konut ihtiyacını gidermeye yönelik alternatif finansman modellerini geliştirmek, arsa ve konut politikaları üretmek ve bu politikaların uygulanmasını sağlamak" olarak belirlenmiştir. Ayrıca bu yasayla kurulması öngörülen Konut Yüksek Kurulu'nun görevleri "arsa ve konut üretimi konusunda genel politikaları belirlemek; öncelikli arsa ve konut üretim alanlarını ve bu alanlarda yapılacak üretimin takvimini tespit etmek; yapılacak arsa ve konut üretimi için gerekli iç ve dış kaynakları yönlendirmek" olarak tanımlanmıştır. Yasayla 1969 tarihli 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'na Hazine'ye ait arazi ve arsaların Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz devrine ilişkin olarak şu hüküm eklenmiştir:

"Konut Yüksek Kurulu tarafından belirlenen arsa ve konut üretim alanlarında bulunan, mülkiyeti Hazineye ait arazi ve arsalar bedelsiz olarak Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne devredilir. Kamu hizmetlerine ayrılan yerler aynı şartlarla Hazineye iade edilir." (URL-10, s. Ek Md. 4)

2003 tarihli 4966 sayılı yasayla, 2001’de 1969 tarihli 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu’na eklenmiş olan bu hüküm şu şekilde değiştirilmiştir:

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanının müşterek teklifi ve Başbakanın onayıyla belirlenen Hazineye ait arsa ve arazilerin mülkiyeti Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne veya talebi halinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığına bedelsiz olarak devredilir. Kamu hizmetlerine ayrılan yerler aynı şartlarla Hazineye iade edilir.” (URL-11, s. Ek Md. 4)

Böylece artık Hazine’ye ait arsalar Başbakan’ın onayıyla “talep halinde” Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na bedelsiz olarak devredilebilecektir.

2003 tarihli 4966 sayılı yasayla yapılan diğer önemli değişiklikler şöyledir: 1990 tarihli 412 sayılı KHK ile eklenen “Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek” ifadesi (URL-07) “Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek” şeklinde değiştirilmiştir [(e) bendi] (URL-11, s. Md. 4). Bu hüküm TOKİ’nin konut şirketleriyle ortaklık kurabileceğini tanımlamaktadır. Eklenen diğer hükümler gecekondan alanlarının dönüşümü, yurt dışında proje geliştirme, konut haricinde altyapı ve sosyal donatı uygulamaları, doğal afet alanlarına müdahale konularında TOKİ’yi yetkilendirmektedir:

- “... ı) Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondan alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak,
- j) Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, alt yapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak,
- k) İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak,
- l) Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, alt yapıları ile birlikte inşaa etmek, teşvik etmek ve desteklemek” (URL-11, s. Md. 4)

2004 tarihli 5162 sayılı yasa

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’na önemli bir madde eklenmiş; bu maddeyle “gecekondan dönüşüm projesi” kavramı yasaya girmiştir:

“Başkanlık gecekondan bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekondan dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir. Bu amaçla gecekondan bölgelerinde, gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller ile 24.2.1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondan Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna göre hak sahibi olan kişilerin haklarına konu gayrimenkullerin değeri Başkanlık tarafından tespit edilir ve Başkanlık bu kişilerle proje çerçevesinde anlaşmalar yapabilir. Bu anlaşmaların usul ve esaslarını belirlemeye Başkanlık yetkilidir.

Gecekondu Dönüşüm Projesi çerçevesinde idare tarafından yapımı gerçekleştirilen konutların bedelleri proje uygulamalarının yapıldığı illerdeki mevcut ekonomik durum, doğal afetler, konut rayiç bedelleri ve gecekondu bölgesindeki kişilerin gelir durumu göz önünde bulundurularak gerekli görüldüğünde kamuoyuna ilân edilerek yapım maliyetlerinin altında tespit edilebilir. Bu madde uyarınca konut bedellerini, ödeme şeklini ve süresini belirlemeye Toplu Konut İdaresi Başkanının önerisi üzerine Başkanlığın bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir.” (URL-12, s. Md. 4-Ek Md. 6)

Bu ek maddenin yanı sıra 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nun 4’üncü maddesinde yapılan değişiklikle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na gecekondu dönüşüm projesi yapacağı alanlarda “her tür ve ölçekte” imar planı yapma yetkisi verilmiştir. Aynı yasayla Toplu Konut İdaresi’ne “her türlü” kamulaştırma yapma yetkisi verilerek; bu kamulaştırmaların 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nda belirlenen “iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılması” sağlanmıştır:

“Başkanlık, gecekondu dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki imar plânlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu plânlar, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, plânların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanması suretiyle yürürlüğe girer. Üç ay içerisinde onaylanmayan plânlar Başkanlık tarafından re’sen yürürlüğe konur.

Başkanlık kanundaki görevleri çerçevesinde gerçek ve tüzel kişilere ait arazi ve arsaları ve bunların içerisinde veya üzerinde bulunan her türlü eklenti ve yapıları kamulaştırmaya yetkilidir. Başkanlık tarafından yapılacak kamulaştırmalar, 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır.” (URL-12, s. Md. 2-Md. 4)

Daha önce 4966 sayılı yasayla yapılan “Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek” şeklindeki değişiklikte (URL-11, s. Md. 4) yer alan “kurulmuş şirketlere iştirak etmek” ifadesi “kurulmuş şirketlere ve finans kurumlarına ortak olmak” olarak değiştirilmiştir. Böylece şirketlerle kurulacak ortaklığın kapsamı finans kurumlarına da ortak olmak yönünde genişletilmiştir (URL-12, s. Md. 3).

2004 tarihli ve 5273 sayılı yasa

Arsa Ofisi kaldırılmıştır. Yasayla 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu’nun adı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiş; Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün yasadaki yerini Toplu Konut İdaresi Başkanlığı almıştır. 1164 sayılı yasanın ilk maddesi aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

“Bu Kanunun amacı; arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek üzere tanzim alış ve satışı yapmak; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamaktır.

Bu Kanunda yazılı görevler Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülür. Bu Kanunda, diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne yapılan atıflar Toplu Konut İdaresi Başkanlığına yapılmış sayılır.” (URL-13, s. Md. 1)

2001 yılında 4698 sayılı yasada yer alan Ek Madde 4 ile 1164 sayılı yasada yapılan değişiklik aşağıdaki gibi değiştirilmiştir (2003 tarihli ve 4966 sayılı yasayla getirilen değişikliğin kapsamı genişletilmiştir). Böylece mülkiyetin bedelsiz devrine ilişkin hükümleri içeren yasa maddesi üçüncü kez değişikliğe uğramıştır.

“28.12.1960 tarihli ve 189 sayılı Kanun kapsamında bulunanlar ile her hangi bir kamu hizmetine tahsis edilmiş arazi ve arsalar hariç olmak üzere Toplu Konut İdaresi Başkanlığının talebi, Maliye ve Bayındırlık ve İskân bakanlarının müşterek teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenen arsa üretim alanlarında bulunan Hazineye ait taşınmazlar ve Hazine adına tescil edilecek taşınmazların mülkiyeti Toplu Konut İdaresi Başkanlığına bedelsiz olarak devredilir. Kamu hizmetlerine ayrılan yerler ile Maliye Bakanlığınca değişik ihtiyaçlarla talep edilen taşınmazlar bedelsiz olarak Hazineye iade edilir.” (URL-13, s. Md. 5-Ek Md. 4)

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’na 2003 tarihli 4966 sayılı yasayla eklenen (ı) bendi 5273 sayılı yasayla aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“ı) Ferdi veya toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar yapmak ve bu konulardaki projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak” (URL-13, s. Md. 8)

Yapılan değişiklik “uygulama yapmak” ifadesinin eklenmesi şeklindedir.

2985 sayılı Toplu Kanunu’na ayrıca şu madde eklenmiştir:

“Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar plânlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, uygulama imar plânı ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimarî, statik, tesisat ve her türlü fennî mesuliyetin Başkanlık tarafından üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla başkaca belge istenmeksizin müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde avan projeye göre yapı ruhsatı verilir.” (URL-13, s. Md. 9-Ek Md. 9)

Eklenen bu maddeyle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan/yaptırılan yapıların yapı ruhsatı alması süreci kolaylaştırılmıştır.

2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

Yasada “Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” başlığı altında belediyelere “kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri” uygulama yetkisi verilmiştir (URL-15, s. Md. 73). Böylece TOKİ’yle birlikte belediyelere de dönüşüm projesi yapma yetkisi verilmiştir. Bu tarihte beş fıkradan oluşan ilgili yasa maddesi (Madde 73) 2010 yılında yürürlüğe giren 5998 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un ilgili

maddesiyle (Madde 1) on beş fıkrada detaylandırılmıştır. Aynı maddenin son fıkrası “Bu Kanunun konusu ile ilgili hususlarda Başbakanlık Toplu Konut İdaresine 2985 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen yetkiler saklıdır” şeklindedir (URL-20, s. Md. 1-Md. 73).

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun. Yasayla “yenileme alanları”nın belirlenmesi ve “yenileme projeleri”nin yapılmasının koşulları tanımlanmıştır. “Uygulama” başlığı altına yenileme alanlarında belediyelerin ve il özel idarelerinin TOKİ’yle ortak uygulama yapabileceği ya da TOKİ’ne uygulama yaptırılabilceği hükmü yer almaktadır.

“Yenileme alanları olarak belirlenen bölgelerde il özel idaresi ve belediye tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili il özel idareleri ve belediyeler eliyle yapılır veya kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılarak uygulanır. Bu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabilceği gibi, Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılabilir.” (URL-14, s. Md. 3)

2006 tarihli ve 5492 sayılı yasa

2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Ek Madde 9’a şu fıkra eklenmiştir:

“Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü alt yapı ve üst yapı inşaatlarıyla ilgili olarak, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun ek 6 ncı maddesinde yer alan bina inşaat harcı ve 84 üncü maddesinin (1) ve (2) numaralı bentlerinde yer alan çeşitli harçlar, Kanundaki tarifesinde belirtilen en az tutarlar üzerinden alınır. Bu harçların dışında her ne ad altında olursa olsun hizmet karşılığı olsa dahi başkaca bir ücret veya bedel alınamaz. Belediyeler, bu yapılarla ilgili yapı kullanma izin belgesi müracaatları üzerine, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından geçici kabulün yapılmış olması kaydıyla başkaca belge aranmaksızın 15 gün içinde yapı kullanma izin belgesi vermek zorundadır. İstenen diğer belgeler Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından daha sonra tamamlanır.” (URL-16, s. Md. 2)

Böylece daha önce 5273 sayılı yasayla yapı ruhsatı alınması konusunda getirilen kolaylıklar, yapı kullanım izni alınması konusunda da sağlanmıştır. “İstenen belgeler Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından daha sonra tamamlanır” ifadesi dikkat çekmektedir.

2007 tarihli ve 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Yasayla konut finansmanı konusunda geniş kapsamlı bir düzenlemeye gidilmiş, ipotek piyasası düzenlenmiş; İcra ve İflas Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu, Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, Finansal Kiralama Kanunu, Toplu Konut

Kanunu ve çeşitli vergi kanunlarında değişiklikler yapılmıştır. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na şu madde eklenmiştir:

“Toplu Konut İdaresi Başkanlığının konut satışından kaynaklanan ipotekli veya ipoteksiz alacakları, ipotek finansmanı kuruluşları tarafından devralınabilir ve devredilebilir.” (URL-17, s. Md. 25-Ek Md. 10)

2008 tarihli ve 5793 sayılı yasa

Daha önce 5162 sayılı yasayla değiştirilen 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 4'üncü maddesi tekrar değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle “mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda” ifadesi “mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde” şeklinde kısaltılarak uygulama biçimi konut alanlarıyla sınırlı olmaktan çıkarılmış; “her tür ve ölçekteki imar planlarını yapma, yaptırma ve tadil etme” ifadesi “her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapma, yaptırma ve tadil etme” şeklinde değiştirilerek plan hiyerarşisindeki tüm planlar yetki alanına dâhil edilmiştir. Buna ek olarak ilgili fıkra da daha önce yer almayan plan onay sürecine ilişkin işlemlerin 3194 sayılı İmar Kanunu düzenlemelerinden bağımsız olarak yürürlüğe konacağı hükmü eklenmiştir.

“Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.” (URL-18, s. Md. 7)

5793 sayılı yasayla 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na eklenerek TOKİ'nin yetki alanını genişleten diğer hükümler aşağıdaki gibidir:

“Başkanlık tarafından yapılan taşınmaz mülkiyetinin devrini amaçlayan gayrimenkul satış sözleşmeleri ile gayrimenkul satış vaadi sözleşmelerinde resmi şekil şartı aranmaz.” (URL-18, s. Md. 8-Md. 6)

“Bakanlıkların talebi ve bağlı bulunduğu Bakanın onayı halinde talep konusu proje ve uygulamaları yapmak veya yaptırmak” (URL-18, s. Md. 9-Ek Md. 1/m)

“Başkanlık, yukarıda belirtilen hükümler kıyas yoluyla uygulanmak suretiyle depremle ilgili dönüşüm projeleri de gerçekleştirebilir. Bu projelere dair işlemlerin usul ve esaslarını belirlemeye Başkanlık yetkilidir.” (URL-18, s. Md. 10-Ek Md. 7)

Bunlara ek olarak 5793 sayılı yasayla 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a yapılan ekle TOKİ'ye eğitim tesisi yaptırma yetkisi tanınmıştır.

"g) İhtiyaç duyulan okul, eğitim yerleşkesi gibi eğitim tesislerini, Hazinesinin mülkiyetinde bulunan arazi ve arsaların gerçek bedeli üzerinden devri karşılığında ve/veya bedeli Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine bu amaçla konulan ödeneklerden veya döner sermaye gelirlerinden karşılanmak üzere, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca düzenlenecek protokol esasları çerçevesinde yaptırmak." (URL-18, s. Md. 24)

2010 tarihli ve 6009 sayılı yasa

Yasayla 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

"Kanunlar ile verilmiş yetkiler çerçevesinde Başkanlığa devri talep edilen taşınmazların kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde kalması halinde, Başkanlığın devir talebi önceliklidir. Bu yerlerde Başkanlık mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devri talep edilen taşınmazlara ilişkin olarak Başkanlık, kanunlardan kaynaklanan tüm yetkilerini münhasıran kullanır." (URL-21, s. Md. 61)

2011 tarihli ve 644 sayılı KHK

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yerini alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur (URL-22).

2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

Yasanın amacı şöyle tanımlanmaktadır:

"Bu Kanunun amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir." (URL-23, s. Md. 1)

6306 sayılı yasada TOKİ'ye Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyeler ve il özel idarelerinin yanında birçok görev ve yetki verilmiştir. Örneğin yasada geçen "rezerv yapı alanları" TOKİ'nin talebine bağlı olarak belirlenebilmektedir.

6306 sayılı yasayla 2985 sayılı yasaya şu hüküm eklenmiştir:

"... [Toplu Konut İdaresinin gelirleri] talep edilen proje ve uygulamaların idarece yapılması veya yaptırılması için imzalanan protokollerle belirlenen inşaat bedelinin yüzde üçünden az, yüzde onundan fazla olmamak üzere, ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak olan idare hizmet payı tutarlarından ... [meydana gelir.]" (URL-23, s. Md. 13-Md. 2/g)

Bu yasal ve kurumsal değişikliklerin bütününe bakıldığında TOKİ'nin zamanla aşamalı olarak sadece konut alanında değil, kentsel gelişmelerin bütününe yönlendirebilen

birçok yetkiyle donatılmış başat kurum haline geldiği görülmektedir. Türkiye’de TOKİ örneği gelinen noktada tek başına konut politikaları alanında değerlendirilemeyecek kapsama sahiptir.

5.4. BÖLÜM SONUCU

Çalışmanın Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Konut Politikaları İçin Bir Değerlendirme başlıklı bu bölümünde ilk olarak TOKİ’nin 1984’teki kuruluşuna değin konut politikalarına etki eden gelişmelere bakılmıştır. Bu bölümden elde edilen çıkarımlar şöyledir:

- Sosyal konut politika ve uygulamalarını destekleyecek yöndeki girişimler toplumun bütününe içine almamıştır.
- Alınan kararlar ve yasalar uygulanmamıştır.
- Bütünleşik bir politika yaklaşımı yerine kısa vadeli çözüm arayışları ön plana çıkmaktadır.
- Dar gelirli için sunulan politikalar gecekondü yapısının önlenmesi çabasıyla sınırlı kalmıştır.
- Gelir durumu dışında toplumsal dezavantajlı diğer gruplar içinse –1950’lerde Balkan ülkelerinden göç edenlerin konut ihtiyacı için kamu arazilerinin tahsis edilmesi dışında– etkin bir politika aracı üretilmediği görülmektedir.
- 1981 tarihli ve 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu önemli bir girişimdir. Yasayla Kamu Konut Fonu kurulmuş, toplu konut ve sosyal konut kavramları tanımlanmıştır; ancak bundan üç yıl sonra çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’yla uygulama olanağı ortadan kalkmıştır.

Bu genel tabloyu ortaya koyduktan sonra TOKİ ve Toplu Konut Fonu’nun Kuruluş Dönemi ve Konut Kooperatifçiliği (1984-2003) alt başlığında şu noktalar öne çıkmaktadır:

- TOKİ’nin kuruluşunun ilk yıllarında yeni kurulan kooperatiflerin sayısı hızla artmasına karşın konutlar aynı hızda yapılamamış ve daha da azalan oranda tamamlanamamıştır (Berkman, 1996).
- Krediler etkin kullanılamamıştır. Toplu Konut Fonu’ndan kredi almak üzere koşulları sağlayabilen kooperatiflerin sayısı düşüşe geçmiştir. Krediler artan

enflasyonla yetersiz kalmıştır. Devlet kredi mekanizmaları küçük konut yapımını desteklese de bu dikkate alınmayarak 120 metrekarenin üstünde konutlar üretilmiştir.

- Kooperatif konutlarının metrekare birim maliyeti toplam üretime bakıldığında kooperatif konutu olmayanların birim maliyetinden daha yüksektir.
- Kooperatiflere ödeme gücü yüksek ortakları çekme çabasına girilmiştir.
- Daha yüksek maliyetlerdeki kooperatif konutlarının dar gelirliiler tarafından karşılanamaması bu dönemdeki kooperatifçiliğin sosyal konut üretimine katkısı olmadığını göstermektedir.
- Kooperatif ortaklarının sosyal-ekonomik durumları kooperatifçiliğin “başarısını” etkilemiştir (Osmay, 1996).
- Küçük memurlar, emekliler ve nitelikli işçilerin oluşturduğu “dengeli gelire sahip alt-orta grup” kooperatif üyelerinin çoğunluğunu oluşturmuştur.
- Düzenli gelir elde edemeyenler kooperatif konutlarında yer bulamamıştır. Düzenli geliri olmayanlar kredi kaynaklarına başvuramamıştır.
- İş olanaklarıyla bir kurumun parçası olarak bireysel imkânları harekete geçirmek bir kooperatife üye olma sürecini etkilemiştir.
- Daha önceki konutta mülk sahibi olunmasıyla birlikte ikinci bir konuta sahip olunması da sosyal konut politikalarıyla ters düşmektedir.

Çalışmanın bu bölümdeki TOKİ’nin Yeniden Yapılanma Dönemi ve 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu’ndaki Dönüşüm (2003 Sonrası) alt başlığında öncelikle bu dönemin konut uygulamaları için genel bir bakış sunulmuştur. Buna göre öne çıkan noktalar şunlardır:

- TOKİ kredileri sembolik tamamlama kredisine dönüştürülmüştür (Geray, 2009).
- Kooperatifler eliyle alınan yapı ruhsatları 1997’den sonra düşme trendine girmiştir. Kooperatifçilik terk edilmiştir.
- Günümüzde TOKİ kaynak geliştirme ve gelir paylaşımı projeleriyle sosyal donatı projeleri dışındaki tüm projelerini “sosyal konut” projesi olarak anmaktadır.

Son olarak bu bölümde 2003 sonrasında 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu’ndaki dönüşüm incelenmektedir. Bu kısımdan elde edilen çıkarımlar şöyledir:

2985 sayılı yasada yapılan değişiklikler izlendiğinde, TOKİ'nin zaman içerisinde aşamalı olarak birçok yetkiyle donatılmış bir kurum olduğu görülmektedir.

Bu bölümün temel bulgularından biri oldukça “basit” bir temele dayanmaktadır: 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda “sosyal konut” ifadesi hiç geçmemektedir. Bu bulguya çalışmanın daha önce Sosyal Konutun Tanımları bölümünde yer verilen adlandırma ve tanımlamaların tümü dahildir. TOKİ ilgisindeki mevzuatta yer alan yönetmelikler genelinde de sosyal konuta ya da kapsamına ilişkin bir tanımlama yer almamaktadır⁷². Kaynak geliştirme ve gelir paylaşımı projeleriyle sosyal donatı projeleri dışında kalan, yüzde 80-90'lık payı oluşturan üretiminin tümünü “sosyal konut” projesi olarak anan bir kamu kurumu için bu durum temel bir çelişkiyi oluşturmaktadır.

Yasa metni sosyal konuta dair bir amaç taşımadığından ve yasanın kapsamı taşıdığı ismin ötesinde tek başına toplu konut politika ve uygulamalarına yön vermenin ötesine geçerek bir bakıma konut odağını kaybetmiş olduğundan, çalışmanın Dördüncü Bölümü'nde ele alınan Habitat Gündemi metninden elde edilen kriterlerle bir değerlendirme yapılmasına imkân tanımamaktadır.

⁷² TOKİ ilgisindeki mevzuatta yer alan kanun ve yönetmeliklerin listesi için bk. EK-C.

6. SONUÇ

Bu tez çalışmasının kavramsal odakları öncelikle sosyal adalet, sosyal konut ve mekânsal planlama arasındaki ilişkinin tanımlanması düzeyinde anlamlı çıktılar elde edebilmek amacına uygun olarak belirlenmiş ve sorgulama odağı buna göre sınırlı tutulmuştur. Araştırmanın hedefleri Türkiye’de son dönem uygulamalarının sosyal adaleti ne düzeyde sağladığının sorgulanabileceği daha geniş kapsamlı bir araştırmaya altlık oluşturabilmesi için kavramsal çerçeveye dayalı ön bulguları sunmakla sınırlandırılmıştır.

Bu tez çalışmasında elde edilen bulguların ışığında alt araştırma sorularına verilebilecek yanıtlar şu şekilde sıralanabilir:

Mekânsal planlama ve sosyal adalet arasında ne tür bir ilişki vardır? Sosyal politikanın bu ilişkideki rolü nedir?

Mekânsal planlama ve sosyal adalet arasında ilişkinin öncelikle kapsayıcı bir bakışla sosyal politika alanından hareketle kurulması gerekmektedir. Sosyal politika alanı sosyal adaletin mekânda karşılık bulabilmesi için imkân ve araçları sunmaktadır. Sosyal konut bu araçlardan biridir.

Mekânsal adaletsizliklerin ortaya çıkışı iktisadi nedenler ve insani değerlerle bir bütün olarak ilişkilidir; dolayısıyla dağıtım sorunları da bu bağlamda bir bütündür. Planlama için gelir ve kaynakların nasıl dağıtılacağı kadar tam olarak kime, hangi araçlarla dağıtılacağı da önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra yoksulluk sadece gelir üzerinden değil dezavantajlılığın farklılaşan biçimleriyle birlikte ele alınmalıdır.

Planlama için sosyal/mekânsal adaletin sağlanması arayışı ahlaki bağlamları ve etik alanının sınırlandırmalarını geride bırakmalıdır. Bu arayış adil kent teorisinin öncülleriyle ilişkisel mekâna ve gündelik hayatın gerçekliğine taşınabildiği süreçte mekânsal adaletsizlikler karşısında somut çözümlere ulaşılabilir.

Planlama için adil olan nedir? Planlama nasıl adil olabilir?

Bu soruya tek başına bu çalışmanın sonuçlarıyla yeterli bir yanıt verilemez; ancak bir başlangıç noktası tarif edilebilir. Planlamanın adil olabilmesi konusunda bir tartışmayı başlatırken öncelikle ilkesel değerlerin oluşturulması gerekmektedir; bu ilkesel değerler mevcut kamu yararı fikrini “güncelleyebilecek” kapsamda, diğer bir deyişle kapsayıcı olmalıdır. Toplumun çoğulcu yapısına uygun tekil bir kamu yararı olamayacağından, kamu yararı fikri bir planlama kararından etkilenen tüm tarafları hesaba katarak ve olası tüm sonuçları düşünerek her defasında kendini yenilemelidir. Bu bağlamıyla “güncellenen” kamu yararı fikri başlangıçta belirlenen değerler ölçütüne bağlı kalarak; ancak müştereklerin belirlenmesi, gözetilmesi ve korunmasıyla mümkün olabilecektir. Tarif edilen yeni kapsam iletişimsel ve diyalogik süreçlere bağımlıdır.

Sosyal politika ve sosyal konut arasında ne tür bir ilişki vardır?

Sosyal konut sosyal politikanın aracıdır. Konut belli düzeylerde meta olmaktan çıkarılarak sosyal konut biçimini almaktadır. Metalaşmanın sınırlandırılması, temel ilgisi toplumsal risklerin kamusal idaresi olan sosyal politikanın konusudur. Sosyal konut aynı zamanda bir sosyal haktır; sosyal politika tarihsel olarak toplumsal mücadeleler sonucunda sosyal hakların kazanımıyla gelişmiştir.

Sosyal konut uygulamalarının gerçekleşmesi bütünlüklü ve etkin sosyal politika aracı olarak tasarlanmasına bağımlıdır. Bütünlüklü olma ve etkinlik, mekâna yansıyan tüm biçimleriyle sosyal dışlanmayı, yoksulluğu ve diğer toplumsal dezavantajlılık biçimlerini bir bütün olarak ele almayı ve bunu farklı toplumların farklı tarihsel bağlamlarını gözetenerek yapmayı gerektirmektedir.

İdealleştirilmiş bir sosyal konut politikası veya üretim süreci ortaya koymak mümkün müdür? (İdeal sosyal konut var mıdır?)

İdeal sosyal konut yoktur; sosyal konutun tanımı ülkelere göre değişen içeriktedir. Burada “ideal” olanı aramaktansa, “adil” olanı aramanın daha uygun bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

Türkiye için sosyal konutun tanımı nedir?

Bu çalışmanın kavramsal odaklarıyla Türkiye için sınırlı bir sorgulama odağı seçilmiştir; dolayısıyla burada bu soruya tüm yönleriyle bir yanıt verilemez. Ancak yine bir başlangıç noktası oluşturması bakımından Türkiye’de sosyal konutun kalıntı

(*residual*) refah devletinin izlerini taşıdığı söylenebilir. Avrupa deneyiminden farklı olarak sosyal kiralık konutun karşılığının olmaması Türkiye'nin bu konudaki deneyimini özgün kılmaktadır. Sosyal konut konut politikaları içindeki sınırlı yerinin korumaktadır. Öte yandan Türkiye'de konut üretiminde özel sektörün payının, yüksek orandaki konut sahipliğiyle birlikte, her dönem için baskın konumda olduğu görülmektedir; uygulanan politikaların dar etkinlik alanı piyasa ve devlet arasında toplumsal risklerin paylaşılması noktasında etki gösterememiştir.

Son olarak çalışmanın ana araştırma sorusuna yanıt verilebilir.

Türkiye'de 1980 sonrası sosyal konut yaklaşımları sosyal adaleti sağlama amacına uygun mudur?

Bu soru 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'ndaki dönüşüme dair inceleme üzerinden yanıtlanacaktır. Sosyal adaletin söylemle kurduğu ilişkinin önemi ve söylemin toplumsal iktidarın yansıması olması bulgusunu destekleyecek yönde TOKİ, uygulamalarının büyük bir çoğunluğunu sosyal konut olarak anmaktadır; ancak yasada sosyal konuta ya da sosyal konutun bu çalışmada tartışılan bağlamlarına dair bir açılım sunulmamaktadır. Yasa bir bakıma politika üretme ve uygulama alanlarında birçok yetkiyle donatılarak tekel haline gelen bir kurumun yapısal dönüşüm sürecinin öyküsünü sunmaktadır ve devletin belirlediği koşullar altında konut sahipliğinin artmakta olduğu görülmektedir. Sosyal konutun yasal bir desteğinin olmamasına dayanarak Türkiye'de bu tezde sunulan ilkesel bağlamlarıyla sosyal konutun "sahipsiz" olduğunu söyleyebiliriz.

Bu çerçevede Türkiye'de 1980 sonrası sosyal konut yaklaşımları sosyal adaleti sağlama amacına uygun değildir. Ancak bu yanıt "amaç" düzeyiyle sınırlıdır. Daha ileri çalışmalarda TOKİ uygulamaları incelenerek, uygulamaların sosyal adalete yansımalarını ortaya çıkarmak üzere uygun saha çalışmalarıyla toplumsal sonuçlarının sıralanarak bir değerlendirmeye tabi tutulması mümkündür. Bu tez çalışmasının bu ileri çalışmalara altlık oluşturabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aalberg, T.** (2003). *Achieving Justice: Comparative Public Opinion on Income Distribution*. Leiden: Brill.
- Agocs, C.** (2002, May). Canada's employment equity legislation and policy, 1987-2000 The gap between policy and practice. *International Journal of Manpower*, 23(3), s. 256-276. doi:10.1108/01437720210432220
- Aktan, Ç. C.** (ty.). Kamu Tercihi Teorisi. Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm adresinden alındı
- Alcock, P.** (2011). Sosyal Politikanın Konusu. P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Ed.) içinde, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* (B. Yıldırım, Çev., s. 15-24). Ankara: Siyasal Kitabevi. (2008).
- Alkışer, Y., & Yürekli, H.** (2004, Mart). Türkiye'de "Devlet Konutu"nun dünü, bugünü, yarını. *İTÜ Dergisi/A: Mimarlık, Planlama, Tasarım*, 3(1), s. 63-74. Ocak 30, 2017 tarihinde http://itudergi.itu.edu.tr/index.php/itudergisi_a/article/viewFile/1008/910 adresinden alındı
- Altaban, Ö.** (1996). Toplu Konut Alanlarında Yönetim ve İşletme Sorunları - Yeni Mülkiyet ve Örgütlenme Arayışları. *Konut Araştırmaları Sempozyumu (1-2 Temmuz 1993)* (s. 95-113). Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- Asch, A.** (2001). Critical Race Theory, Feminism, and Disability: Reflections on Social Justice and Personal Identity. *Ohio State Law Journal*, 62(1), s. 391-424. Ocak 30, 2017 tarihinde http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/oslj/files/2012/03/62.1.asch_.pdf adresinden alındı
- Ayers, W., Quinn, T., & Stovall, D.** (Ed.). (2009). *Handbook of Social Justice in Education*. New York and Oxon: Routledge.
- Barry, B.** (1997, June 1). Sustainability and Intergenerational Justice. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 44(89), s. 43-64. doi:10.3167/004058197783593443
- Beauchamp, D. E.** (1976, March). Public Health as Social Justice. *Inquiry*, 13(1), s. 3-14. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.jstor.org/stable/29770972> adresinden alındı
- Berkman, G.** (1996). Türkiye'de Konut Kooperatiflerinin Konut Üretimine Katkısı ile Başarı ve Başarısızlarının Değerlendirilmesi. *Konut Araştırmaları Sempozyumu (1-2 Temmuz 1993)* (s. 153-187). Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

- Bora, A., Can, K., Çiğdem, A., Erdoğan, N., Laçiner, Ö., Ocak, E., & Şen, M.** (2007). *Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*. (N. Erdoğan, Dü.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Braga, M., & Palvarini, P.** (2013, January). Social Housing in the EU. Brussels: European Union European Parliament's Committee on Employment. Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.iut.nu/Literature/EU/EU_and_SocialHousing_Jan_2013.pdf adresinden alındı
- Buchanan, A., & Mathieu, D.** (1986). *Philosophy and Justice*. R. L. Cohen (Dü.) içinde, *Justice: Views from the Social Sciences* (s. 11-45). New York: Plenum Press.
- Buğra, A.** (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Campbell, H., & Marshall, R.** (2002, July). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory*, 1(2), s. 163-187. doi:10.1177/147309520200100205
- Caney, S.** (2005). *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. New York: Oxford University Press.
- Cohen, L. R.** (Dü.). (1986). *Justice: Views from the Social Sciences*. New York: Plenum Press.
- Connolly, J., & Steil, J.** (2009). Introduction: Finding justice in the city. P. Marcuse, J. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter, & J. Steil (Ed.) içinde, *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice* (s. 1-16). New York: Routledge.
- Cook, K. S., & Hegtvedt, K. A.** (1983, August). Distributive Justice, Equity, and Equality. *Annual Review of Sociology*, 9(1), s. 217-241. doi:10.1146/annurev.so.09.080183.001245
- Corbusier, L.** (2009). *Atina Anlaşması*. (A. Yörükân, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Çavuşoğlu, E.** (2007, Ocak 18). Habitat II'nin 10. Yıl Mevlütü. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://v3.arkitera.com/k153-habitat-ii-nin-10-yil-mevlutu.html> adresinden alındı
- Danermark, B., & Gellerstedt, L. C.** (2004, June). Social justice: redistribution and recognition—a non-reductionist perspective on disability. *Disability & Society*, 19(4), s. 339-353. doi:10.1080/09687590410001689458
- Davidoff, P.** (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), s. 331-338. doi:10.1080/01944366508978187
- Dedeoğlu, S.** (2009). Eşitlik mi Ayrımcılık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı. *Çalışma ve Toplum*, 2(21), s. 41-54. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://calismatoplum.org/sayi21/atilgan.pdf> adresinden alındı
- Dobson, A.** (Dü.). (1999). *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. New York: Oxford University Press.

- Doling, J.** (1999, December). De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems. *Housing, Theory and Society*, 16(4), s. 156-164. doi:10.1080/14036099950149884
- DPT.** (1996). *Konut: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- ECTP-CEU.** (2004). Yeni Atina Bildirgesi (Şartı) 2003. *Planlama Dergisi*(4). (2013, April 22). The Charter of European Planning: The Vision for Cities and Regions - Territoires of Europe in the 21st Century. Barcelona: ECTP-CEU (The European Council of Spatial Planners - le Conseil Européen des Urbanistes). Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/The%20Charter%20of%20European%20Planning-HighResV2.pdf> adresinden alındı
- Eraydın, A.** (2006). Mekânsal Süreçlere Toplu Bakış. A. Eraydın (Dü.) içinde, *Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış* (s. 25-67). Dost Kitabevi Yayınları.
- Erder, S.** (1996). *İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erdoğan, C.** (1970). Kat Mülkiyetinin Memleketimizdeki Uygulaması. *Ankara Barosu Dergisi*(1), s. 5-11. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1944-2010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/1970-1.pdf> adresinden alındı
- Erkut, G.** (2006). Toplumsal Değişme ve Planlama Eğitimi. A. Eraydın (Dü.) içinde, *Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış* (s. 288-306).
- Ersoy, M.** (2007). Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet. *Planlama Meslek Alanı: Geçmişten Geleceğe (31. Dünya Şehircilik Kolokyum, 7-8 Kasım 2007, ODTÜ)* (s. 73-86). Ankara: TMMOB-ŞPO.
- Ersoy, M.** (2012). Kapsamlı Planlama Yaklaşımına Liberal Eleştiri: Savunmacı Planlama Anlayışı ve Çoğulculuk. M. Ersoy içinde, *Kentsel Planlama Kuramları* (İkinci baskı b., s. 205-235). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ertan, K. A., Kartal, F., & Atay, Y. Ş.** (Ed.). (2014). *Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Esping-Andersen, G.** (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (2010). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri. A. Buğra, & Ç. Keyder (Ed.) içinde, *Sosyal Politika Yazıları* (B. Y. Çakar, & U. B. Balaban, Çev., s. 33-54). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Fainstein, S. S.** (1999). Can We Make The Cities We Want. S. Body-Gendrot, & R. Beauregard (Ed.) içinde, *The Urban Moment* (s. 249-272). Thousand Oaks: Sage Publications.
- (2000, March). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), s. 451-478. doi:10.1177/107808740003500401

- (2005, September). Cities and Diversity: Should We Want It? Can We Plan For It? *Urban Affairs Review*, s. 3-19.
doi:10.1177/1078087405278968
- (2009). Planning and the Just City. P. Marcuse, J. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter, & J. Steil (Ed.) içinde, *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice* (s. 19-39). New York: Routledge.
- (2010). *The Just City*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), s. 1-18. doi:10.1080/12265934.2013.834643
- Frankena, W. K.** (1962). The Concept of Social Justice. R. B. Brandt (Dü.) içinde, *Social Justice* (s. 1-29). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Fraser, N.** (1996, April 30–May 2). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. *The Tanner Lectures on Human Values*. Stanford University. Ocak 30, 2017 tarihinde http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/f/Fraser98.pdf adresinden alındı
- Geray, C.** (2009). TOKİ ve Konut Kooperatifleri. *Konut Sempozyumu (3-4 Aralık 2009)* (s. 129-148). İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi.
- Gökgür, P.** (2005). 1933'ten 2003'e Atina Kartasındaki Değişimler, CIAM'dan CEU'ya. *Planlama*(1), s. 35-41.
- Greenberg, J.** (1990, June). Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow. *Journal of Management*, 16(2), s. 399-432.
doi:10.1177/014920639001600208
- Gündoğan, A. O.** (2003). Hak ve Adalet. *Adalet Sempozyumu (9-11 Ekim 2003)*. Muğla. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.aliosmangundogan.com/PDF/Bildiri/Ali-Osman-Gundogan-Hak-ve-Adalet.pdf> adresinden alındı
- Harloe, M.** (1995a). *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Oxford: Blackwell Publishers.
- (1995b). Social Housing and Theories of Social Policy. M. Harloe içinde, *The People's Home? Social Rented Housing In Europe & America* (s. 519-550). Oxford: Blackwell Publishers.
- Harvey, D.** (1992). Social Justice, Postmodernism, and the City. S. S. Fainstein, & S. Campbell (Ed.) içinde, *Readings in Urban Theory* (s. 588-601). Oxford: Blackwell Publishers.
- (1997). *Postmodernliğin Durumu*. (S. Savran, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları. (1990).
- (2003). *Sosyal Adalet ve Şehir*. (M. Morali, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları. (1973).
- (2009). *Social Justice and the City*. Athens: The University of Georgia Press. (1973).
- Hatfield, E., & Rapson, R. L.** (2011). Social Equity in Close Relationships. P. A. Lange, A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins (Ed.) içinde, *Handbook of Theories*

of Social Psychology (s. 200-217). London: Glyph International.
doi:10.4135/9781446249222

Işık, O., & Pınarcıoğlu, M. M. (2001). *Nöbetleşe Yoksulluk: Sultanbeyli Örneği*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Jain, H. C., Horwitz, F., & Wilkin, C. L. (2012, January). Employment equity in Canada and South Africa: a comparative review. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(1), s. 1-17.
doi:10.1080/09585192.2011.606115

Jost, J. T., & Kay, A. C. (2010). Social Justice: History, Theory, and Research. S. T. Fiske, D. T. Gilbert, & G. Lindzey (Ed.) içinde, *Handbook of Social Psychology* (s. 1122-1165). John Wiley & Sons, Inc.
doi:10.1002/9780470561119.socpsy002030

Karagöz, Y. (2002). Liberal Öğretide, Adalet, Hak ve Özgürlük. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, s. 267-295. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/73.pdf> adresinden alındı

Keleş, R. (2015). Habitat III ve Türkiye Ulusal Raporu. *Habitat Kongreleri: Katılımcılık ve Gerçekçilik Sorgulamaları Arasında Habitat III Türkiye Raporu*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=397&RecID=3657> adresinden alındı

Keyder, Ç. (1993). *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: Metis Yayınları.

Keyder, Ç. (2000). Enformel Konut Piyasasından Küresel Konut Piyasasına. Ç. Keyder (Dü.) içinde, *İstanbul: Küresel ile Yerel Arasında* (S. Savran, Çev., s. 171-191). İstanbul: Metis Yayınları.

Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

(2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak. *Çalışma ve Toplum*, 4(15), s. 19-55. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.calismatoplum.org/sayi15/koray.pdf> adresinden alındı

LeBar, M., & Slote, M. (2016). Justice as a Virtue. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2016 Edition). (E. N. Zalta, Dü.) Ocak 30, 2017 tarihinde <https://plato.stanford.edu/archives/spr2016/entries/justice-virtue/> adresinden alındı

Mack, E. (2015). Robert Nozick's Political Philosophy. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2015 Edition). (E. N. Zalta, Dü.) Ocak 30, 2017 tarihinde <http://plato.stanford.edu/archives/sum2015/entries/nozick-political/> adresinden alındı

Manning, N. (2011). Toplumsal İhtiyaçlar, Toplumsal Sorunlar, Toplumsal Refah ve Esneklik. P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Ed.) içinde, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* (B. Yıldırım, Çev., s. 44-54). Ankara: Siyasal Kitabevi. (2008).

Marcuse, P. (2009a). From Justice Planning to Commons Planning. P. Marcuse, J. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter, & J. Steil (Ed.) içinde, *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice* (s. 91-102). New York: Routledge.

- (2009b, September). Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. *justice spatiale | spatial justice*, 2009(1), s. 1-6. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf> adresinden alındı
- Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (Ed.). (2009).** *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. Oxon and New York: Routledge.
- May, M. (2011).** Sosyal Politikada Karşılaştırmalı Çalışmaların Rolü. P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Ed.) içinde, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* (Ş. Gökbayrak, Çev., s. 543-554). Ankara: Siyasal Kitabevi. (2008).
- Metin, O. (2011).** Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar. *Çalışma ve Toplum*, 1(28), s. 179-200. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://calismatoplum.org/sayi28/metin.pdf> adresinden alındı
- Murie, A. (2005).** The Dynamics of Social Exclusion and Neighborhood Decline: Welfare Regimes, Decommodification, Housing, and Urban Inequality. Y. Kazepov (Dü.) içinde, *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion* (s. 151-169). Oxford: Blackwell Publishing.
- Neuman, W. L. (2010).** *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar* (4. b., Cilt 1). (S. Özge, Çev.) İstanbul: Yayınodası. (1991).
- Nussbaum, M. C. (1999).** *Sex and Social Justice*. New York: Oxford University Press.
- OECD. (2016a).** Part-time employment rate (indicator). doi:10.1787/f2ad596c-en (2016b). Self-employment rate (indicator). doi:10.1787/fb58715e-en
- Osmay, S. (1996).** Konut Kooperatiflerinin Hedef Kitlesi Nedir? Ne olmalıdır? *Konut Araştırmaları Sempozyumu (1-2 Temmuz 1993)* (s. 189-222). Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- Özdek, Y. (Dü.). (2002).** *Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi.
- Özsoy, A. (2011, Ocak 30).** Toplu Konut Uygulamalarının Gelişimi. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.ekoyapidergisi.org/82-toplu-konut-uygulamalarinin-gelisimi.html> adresinden alındı
- Perrons, D. (2009, February).** Women and Gender Equity in Employment: Patterns, progress and challenges. *IES Working Paper: WP23*. Institute for European Studies. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.employment-studies.co.uk/system/files/resources/files/wp23.pdf> adresinden alındı
- Propper, C. (2011).** Verimlilik, Hakkaniyet ve Seçim. P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Ed.) içinde, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* (B. Yıldırım, Çev., s. 65-74). Ankara: Siyasal Kitabevi. (2008).
- Pulat, G. (1992).** *Dar Gelirli Kentlilerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları*. Ankara: Kent-Koop Yayınları.
- Rawls, J. (1971).** *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Scanlon, K., & Whitehead, C.** (2007). Social Housing in Europe. K. Scanlon, & C. Whitehead (Ed.) içinde, *Social Housing in Europe* (s. 8-34). London: London School of Economics and Political Science. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/SocialHousingInEurope.pdf> adresinden alındı
- Sen, A.** (2000). Social Justice and The Distribution of Income. A. B. Atkinson, & F. Bourguignon (Ed.) içinde, *Handbook of Income Distribution: Volume 1* (s. 59-85). Amsterdam and Oxford: North-Holland Publications.
- Seshadri, A., & Yuki, K.** (2004). Equity and efficiency effects of redistributive policies. *Journal of Monetary Economics*(51), s. 1415-1447. doi:10.1016/j.jmoneco.2003.10.006
- Shelby, T.** (2004). Race and Ethnicity, Race and Social Justice: Rawlsian Considerations. *Fordham Law Review*, 72(15), s. 1697-1714. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol72/iss5/15> adresinden alındı
- Şengül, H. T.** (2012). Planlama Paradigmalarının Dönüşümü Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. M. Ersoy (Dü.) içinde, *Kentsel Planlama Kuramları* (2. b., s. 59-113). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı.** (2015). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014. Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/654/Ekonomik%20ve%20Sosyal%20G%C3%B6stergeler_1950_2014.pdf adresinden alındı
- Taylor-Gooby, P.** (2011). Eşitlik, Haklar ve Sosyal Adalet. P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Ed.) içinde, *Sosyal Politika: Kuramlar ve Uygulamalar* (B. Yıldırım, Çev., s. 55-64). Ankara: Siyasal Kitabevi. (2008).
- Tekeli, İ.** (1996). *Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi*. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- (2001a). Demokrasinin Kalitesini Geliştirmeyi Siyasal Gücün Mekânsal İşbölümünün Yeniden Tanımlanması Hangi Koşullarda Gerçekleştirebilir? İ. Tekeli içinde, *Modernite Aşılırken Kent Planlaması* (s. 125-135). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- (2001b). İnsan Haklarının Yerleşmeye ve Mekâna İlişkin Boyutları Üzerine. İ. Tekeli içinde, *Modernite Aşılırken Kent Planlaması* (s. 155-170). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- (2001c). Plancının Meşruiyetini Oluşturmakta Etik Sorunlar. İ. Tekeli içinde, *Modernite Aşılırken Kent Planlaması* (s. 209-229). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- (2010a). ANAP'ın Gecekondu Affı Üzerine Bir Değerlendirme. İ. Tekeli içinde, *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek* (s. 68-72). İstanbul: Tarıf Vakfı Yurt Yayınları.
- (2010b). Sunuş. İ. Tekeli içinde, *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek* (s. 1-24). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- (2015). 2016 Habitat III Zirvesi'ne Türkiye'nin Hazırlığı Heyecan Vermiyor. *Habitat Kongreleri: Katılımcılık ve Gerçekçilik Sorgulamaları Arasında Habitat III Türkiye Raporu*. Ocak 30, 2017 tarihinde

<http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=397&RecID=3657> adresinden alındı

- Terzi, L.** (2005, July). A capability perspective on impairment, disability and special needs: Towards social justice in education. *Theory and Research in Education*, 3(2), s. 197-223. doi:10.1177/1477878505053301
- Thomas, D. S., & Twyman, C.** (2005, July). Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, s. 115-124. doi:10.1016/j.gloenvcha.2004.10.001
- Tisdell, J. G.** (2003, December). Equity and Social Justice in Water Doctrines. *Social Justice Research*, 16(4), s. 401-416. doi:10.1023/A:1026365700255
- TOKİ.** (1996). *Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı*.
- TÜİK.** (2016). *Yapı İzin İstatistikleri: İstatistiksel Tablolar ve Dinamik Sorgulama*. Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1055 adresinden alındı
- Türel, A.** (2015). Türkiye'de Konut Finansmanı. *Konut Paneli (21-22 Şubat 2015)* (s. 61-72). Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi.
- Türkün, A., & Kurtuluş, H.** (2005). Giriş. H. Kurtuluş (Dü.) içinde, *İstanbul'da Kentsel Ayrışma: Mekansal Dönüşümde Farklı Boyutlar* (s. 9-24). İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Uitermark, J.** (2014). Reel Bir Adil Kent Mi? Amsterdam'da Kent Hakkı İçin Verilen Savaş. N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer (Ed.) içinde, *Kâr İçin Değil Halk İçin: Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı* (A. Y. Şen, Çev., s. 262-286). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- UN .** (2000, September 8). United Nations Millennium Declaration. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> adresinden alındı
- (1948, December 10). *Universal Declaration on Human Rights*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> adresinden alındı
- (1987). Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#II> adresinden alındı
- (1996). Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.165/14 adresinden alındı
- (2006). Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations (The International Forum for Social Development). New York: United Nations. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf> adresinden alındı
- UNDP.** (2003). Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi. Ankara: UNDP. Ocak 30, 2017 tarihinde

[http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/poverty/Newpovertyandt
hechangingwelfare.html](http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/library/poverty/Newpovertyandt
hechangingwelfare.html) adresinden alındı

- UN-HABITAT.** (2003, November 13). The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Goals-and-Principles-Commitments-and-the-Global-Plan-of-Action-2003.pdf> adresinden alındı
- UNIC.** (2000, Eylül 11). Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi. Ankara. Ocak 30, 2017 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/komisyonyon/kefe/docs/milenyum.pdf> adresinden alındı
- URL-01.** (1954, Ocak 6). 6217 sayılı *Tapu Kanununun 26 ncı Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8603.pdf> adresinden alındı
- URL-02.** (1959, Mayıs 15). 7269 sayılı *Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10213.pdf> adresinden alındı
- URL-03.** (1981, Temmuz 10). 17396 sayılı *Resmi Gazete*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17396.pdf> adresinden alındı
- URL-04.** (1983, Kasım 9). 2946 sayılı *Kamu Konutları Kanunu*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2946.pdf> adresinden alındı
- URL-05.** (1984, Şubat 2). 2985 sayılı *Toplu Konut Kanunu*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2985.pdf> adresinden alındı
- URL-06.** (1986, Kasım 11). 3320 sayılı *Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003320.pdf adresinden alındı
- URL-07.** (1990, Nisan 10). 20488 Sayılı *Resmi Gazete*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20488.pdf> adresinden alındı
- URL-08.** (1999, Aralık 29). 23921 sayılı *Resmi Gazete*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23921.pdf> adresinden alındı
- URL-09.** (2001, Haziran 20). 4684 sayılı *Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/kkdf_mevzuat/4684_KANUN.htm adresinden alındı
- URL-10.** (2001, Haziran 28). 4698 sayılı *Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4698.html> adresinden alındı
- URL-11.** (2003, Temmuz 31). 4966 sayılı *Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4966.html> adresinden alındı
- URL-12.** (2004, Mayıs 5). 5162 sayılı *Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu*

Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/05/20040512.htm#1> adresinden alındı

URL-13. (2004, Aralık 8). *5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/12/20041215.htm#1> adresinden alındı

URL-14. (2005, Haziran 16). *5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050705-1.htm> adresinden alındı

URL-15. (2005, Temmuz 3). *5393 sayılı Belediye Kanunu.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713.htm> adresinden alındı

URL-16. (2006, Nisan 27). *5492 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060504-1.htm> adresinden alındı

URL-17. (2007, Şubat 21). *5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070306-1.htm> adresinden alındı

URL-18. (2008, Temmuz 24). *5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/08/20080806-2.htm> adresinden alındı

URL-19. (2009, Eylül 18). *Kongre Vadisi 330 milyon liraya bitti, 'yeraltı kenti' gibi oldu.* Ocak 30, 2017 tarihinde Hürriyet: <http://www.hurriyet.com.tr/kongre-vadisi-330-milyon-liraya-bitti-yeralti-kenti-gibi-oldu-12507368> adresinden alındı

URL-20. (2010, Haziran 17). *5998 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/06/20100624-2.htm> adresinden alındı

URL-21. (2010, Temmuz 23). *6009 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100801-1.htm> adresinden alındı

URL-22. (2011, Haziran 29). *644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.* Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-1.htm> adresinden alındı

- URL-23.** (2012, Mayıs 16). *6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120531-1.htm> adresinden alındı
- URL-24.** (2012, Temmuz 8). *Prof. Keleş: TOKİ, rant yaratmanın yeni adı oldu*. Ocak 30, 2017 tarihinde T24: <http://t24.com.tr/haber/prof-keles-toki-rant-yaratmanin-yeni-adi-oldu,207998> adresinden alındı
- URL-25.** (2016, Kasım 1). *Dar gelirliye "kiralık konut" geliyor*. Ocak 30, 2017 tarihinde TRT: <http://www.trthaber.com/haber/ekonomi/dar-gelirliye-kiralik-konut-geliyor-280037.html> adresinden alındı
- URL-26.** (ty.). *Corporatism*. Ocak 30, 2017 tarihinde Encyclopaedia Britannica: <https://global.britannica.com/topic/corporatism> adresinden alındı
- URL-27.** (ty.). *Faaliyet Özeti*. Temmuz 20, 2015 tarihinde TOKİ: <http://toki.gov.tr/faaliyet-ozeti> adresinden alındı
- URL-28.** (ty.). Frederick Engels' The Housing Question. Ocak 30, 2017 tarihinde https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/Marx_The_Housing_Question.pdf adresinden alındı
- URL-29.** (ty.). *Hakça*. Ocak 30, 2017 tarihinde TDK: www.tdk.gov.tr adresinden alındı
- URL-30.** (ty.). *Housing*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.wordreference.com/definition/housing> adresinden alındı
- URL-31.** (ty.). *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf> adresinden alındı
- URL-32.** (ty.). *İnsan Hakları: Uluslararası Koruma Mekanizmalarının Gelişimi*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-koruma-mekanizmalarinin-gelisimi.tr.mfa> adresinden alındı
- URL-33.** (ty.). İnsan Yerleşimleri İstanbul Deklarasyonu. Ocak 30, 2017 tarihinde www.toki.gov.tr/habitat/dokumanlar/habitatgundemi.doc adresinden alındı
- URL-34.** (ty.). *Kaynak Geliştirme ve Gelir Paylaşımı Projeleri*. Temmuz 20, 2015 tarihinde <http://www.toki.gov.tr/kaynak-gelistirme-ve-gelir-paylasimi-projeleri> adresinden alındı
- URL-35.** (2015, Mart 2). *Konut Üretim Raporu*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/TOK%C4%B0%20KONUT%20URETIM%20RAPORU.pdf> adresinden alındı
- URL-36.** (ty.). *Kuruluş ve Tarihçe*. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce> adresinden alındı
- URL-37.** (ty.). *Mevzuat*. Ocak 30, 2017 tarihinde TOKİ: <http://www.toki.gov.tr/mevzuat> adresinden alındı
- URL-38.** (ty.). *Olumsal*. Ocak 30, 2017 tarihinde TDK: www.tdk.gov.tr adresinden alındı
- URL-38.** (ty.). *Phlogiston*. Ocak 30, 2017 tarihinde Encyclopaedia Britannica: <http://global.britannica.com/science/phlogiston> adresinden alındı

- URL-39.** (ty.). *Ödev bilimi*. Ocak 30, 2017 tarihinde TDK: www.tdk.gov.tr adresinden alındı
- URL-41.** (ty.). *Studies on Growth with Equity*. Ocak 30, 2017 tarihinde ILO: <http://www.ilo.org/inst/research/studies-on-growth-with-equity/lang--en/index.htm> adresinden alındı
- URL-42.** (ty.). *Talep ve Satış*. Temmuz 20, 2015 tarihinde TOKİ: <http://www.toki.gov.tr/talep-ve-satis/search> adresinden alındı
- Vasak, K.** (1977, November). A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *The Unesco Courier: Southern Africa at grips with racism*, s. 29-32. Ocak 30, 2017 tarihinde <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf> adresinden alındı
- Vincent, C.** (Dü.). (2003). *Social Justice, Education, and Identity*. London and New York: Routledge Falmer.
- Wacquant, L.** (2011). *Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi*. (M. Doğan, Çev.) İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi. (2008).
- Wiles, C.** (2014, February 3). *Affordable housing does not mean what you think it means*. Ocak 30, 2017 tarihinde The Guardian: <https://www.theguardian.com/housing-network/2014/feb/03/affordable-housing-meaning-rent-social-housing> adresinden alındı
- Yavuz, E. B.** (2014). Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Haklarla İlgili Tartışmaların İdeolojik Arka Planı. *Sosyal Adalet İçin İnsan Hakları: Sosyal Haklar* (s. 11-17). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Yucak, E.** (2004). İmece Evleri: Depremzedelerin Dayanışma İçinde İş Yapma Deneyimi. M. Özbek (Dü.) içinde, *Kamusal Alan* (s. 381-387). İstanbul: Hil Yayınları.

EKLER

EK-A. TÜRKİYE'DE 1923'TEN GÜNÜMÜZE KONUT POLİTİKALARINA ETKİ EDEN GELİŞMELER KRONOLOJİSİ

EK-B. TÜRKİYE'DE YAPI İZİNLERİ VE YAPI SAHİPLİĞİ

Şekil B.1. Türkiye'de Yapı İzinleri (1964-2015)

Şekil B.2. Türkiye'de Yapı Ruhsatlarında Yapı Sahipliği (1964-2015)

Şekil B.3. Türkiye'de Yapı Kullanma İzin Belgelerinde Yapı Sahipliği (1964-2015)

EK-C. GÜNÜMÜZDE TOKİ İLGİSİNDEKİ YASAL MEVZUAT

EK-A. TÜRKİYE’DE 1923’TEN GÜNÜMÜZE KONUT POLİTİKALARINA ETKİ EDEN GELİŞMELER KRONOLOJİSİ⁷³

1923

- Lozan Antlaşması. Mübadele anlaşmasıyla azınlık gruplar mülklerini terk etmiş ve konutlar boşaltılmıştır. Mübadele özellikle İstanbul’daki yerleşim düzenini etkilemiştir.
- İmar İskân ve Mübadele Vekâleti’nin kuruluşu. 500 bini aşkın mübadele göçmeni ülkeye yerleştirilmiştir.

1924

- Ankara Şehremaneti’nin kuruluşu.
- 844 sayılı yasa. Eytam Sandığı’nın kuruluşu.
- 13 Eylül 1924 Erzurum Pasinler Depremi.

1925

- 583 sayılı yasa. Ankara’da 500 hektarlık alan kamulaştırılarak yerleşime açılmıştır.
- 586 sayılı yasa. Memurların konut kooperatifi kurmasına yönelik olanaklar sunulmuştur (ör. avans temini).
- Ankara için hazırlanan Heussler ve Lörcher Planları. Planlar eski ve yeni kent için yapılmış, bunlardan sadece yeni kent için olan uygulanmıştır.

1926

- Eytam Sandığı’nın Emlak ve Eytam Bankası’na dönüştürülmesi. Bankanın temel kuruluş amacı kredi ve fon sağlamaktır.

1928

- 1351 sayılı yasa. Ankara İmar Müdürlüğü kurulmuştur.
- 1352 sayılı yasa. Memur konutları yapımıyla ilgili düzenlemeler getirilmiştir.
- Ankara İmar Planı Yarışması. “Jansen Planı” bu yarışma sonucunda yapılmıştır. Hermann Jansen, planda uygulamaya geçmeyen 3 bin konutluk memur sitesi ve “amele mahallesi” önermiştir.

1929

- 1452 sayılı yasa. Memurlara konut tazminatı ödenmeye başlanmıştır.
- İmar İskân ve Mübadele Vekâleti’nin görevini tamamlayarak kapatılması.
- 1929 Dünya Ekonomik Krizi (Büyük Buhran).

⁷³ Bu kronolojiye metnin akışını bozmaması amacıyla burada yer verilmiştir.

1930

- 1580 sayılı Belediye Kanunu. Ankara Şehremaneti kaldırılmıştır.

1933

- 2301 sayılı yasa. Belediyeler Bankası altyapı ve benzeri yatırımlara kaynak sağlanması amacıyla kurulmuştur.
- İlk gecekonduların ortaya çıkması. Ankara İmar Müdürlüğü'ne ilk "izinsiz baraka" bildirimleri yapılmış ve yıkım kararları alınmıştır.

1934

- Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı.
- Türkiye'de ilk konut kooperatifi olan Ankara Bahçelievler'in kurulması.

1935

- İstanbul için uygulanmayan mekânsal gelişme önerileri. Martin Wagner çalışmasında sanayinin tarihi dokudan uzaklaştırılarak kent dışına çıkarılmasını önermiştir.

1936

- Henri Prost'un İstanbul Planı. Plana göre ahşap evler yıkılarak geniş bulvar ve caddeler, tramvay hatlarıyla Eminönü ve Sirkeci meydanları açılmıştır. Sanayi gelişimi için Haliç kıyıları seçilmiştir.

1937

- Ankara imar düzenlemeleri. Hermann Jansen kentin gelişmekte olan bölgesi için yeni bir plan hazırlamıştır.
- Ankara parselasyon planları düzenlenmiştir.

1938

- Ankara imar sınırı ile belediye sınırı çakıştırılmıştır.
- Kadıköy İmar Planı. İstanbul Kadıköy'de yazlık konutların yerini alan yeni bir yerleşim alanı için imar planı hazırlanmıştır.

1939

- İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıcı. Milli Koruma Kanunu'yla hızla artan kiraların dondurulması kararı alınmıştır.
- 26 Aralık 1939 Erzincan Depremi.

1944

- 4626 sayılı Memur Konutları Kanunu. Memurlara konut yapılması devletin görevleri arasında sayılmıştır. Yasayla Ankara'da Namık Kemal Mahallesi kurulmuştur.

1945

- 4759 sayılı yasa. Belediyeler Bankası İller Bankası'na dönüştürülmüştür.

1946

- Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın kuruluşu. Emlak ve Eytam Bankası yeniden örgütlenmiştir. Banka konut alıcıları için ilk etkin kredi finansman kaynağı olmuştur. İlk önemli proje 450 konutluk Ankara Saraçoğlu Mahallesi uygulamasına kredi sağlanmıştır.

1947

- Emlak Kredi Bankası İstanbul uygulamaları. Emlak Kredi Bankası İstanbul Belediyesi ile ortak bir şirket kurmuştur. Mecidiyeköy, Haseki, Kadıköy-Koşuyolu uygulamaları yapılmıştır.

1948

- 5218 sayılı yasa. Gecekonduları yasallaştırma amacını taşıyan ilk "imar affı" yasasıdır. Ankara'daki mevcut gecekonduların iyileştirilmesi, gecekondu yapıcılara 10 yıl geri ödemeye arsa sağlanarak gecekondu yapımının önlenmesi gibi amaçları taşımış ancak uygulanamamıştır.
- 5228 sayılı yasa. Emlak Kredi Bankası'nın konut maliyetinin yüzde 75'ine kadar, yüzde 5 faizle kredi vermesi öngörülmüştür. Ankara Yenimahalle projesi bu uygulamayla gerçekleştirilmiştir.
- 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. Belediyelerin finansman olanaklarının genişletilmesi ve altyapı hizmetlerinin belediyelere devredilmesi amaçlanmıştır. Yasayla idari örgütlenme düzenlemeleri yapılmış; mahalle örgütleri ve muhtarlıklar yeniden kurulmuştur.

1949

- İhtiyarlık Sigortası Kanunu. Yasa 1945'te kurulan Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) sigorta primlerinden yararlanılarak işçi konut kooperatiflerine kredi verilmesi amacını taşımıştır.
- 2290 sayılı yasa. Üst gelir gruplarının ruhsatsız yapılarına ilişkin olarak Belediye Yapı ve Yollar Kanunu değiştirilmiştir. Bu yasa 1948 tarihli 5218 sayılı yasayı geçersiz kılarak Belediye Meclisi ve Bakanlar Kurulu'na kentte dokunulmaz bölgeler tanımlama yetkisi vermiştir (Pulat, 1992).
- İstanbul'da Levent Mahallesi'nin kurulması. Beş kısımdan oluşarak dar gelirli memurlar için tasarlanan konutlara zamanla yüksek gelir grubu yerleşmiştir.

1950

- Balkan ülkelerinden Türkiye'ye göç. 150 bin göçmenin konut ihtiyacı ortaya çıkmış; bunun için İstanbul ve Ankara'da kamu arazileri tahsis edilmiştir.

1951

- 5715 ve 5716 sayılı yasalar. Memurlar için daha önce sunulan devlet sübvansiyonları (konut tazminatları ve ek ödentiler vb.) kaldırılmıştır.
- 5656 sayılı yasa. Belediyeler kamulaştıracakları arsalara konut yapmakla yükümlü kılınmıştır.

1953

- Konut kiralalarının dondurulması uygulaması kaldırılarak konut kiralaları artmıştır.

- 6188 sayılı Bina Yapımı Teşvik Kanunu. Belediye elindeki arsaların gecekonduları yıkılan ya da sağlıksız konutlarda yaşayan ailelere verilmesi amaçlanmış ve bu tarihten sonraki gecekondular yasaklanmıştır. Belediyeler için fon oluşturularak yüzde 25'i peşin, kalanı 5 yıl taksitle konut sahipliğine imkân tanınmış ve konut kooperatiflerine arsa sağlanması amaçlanmıştır.
- Konut kredisi veren kurumların sayısı artırılmıştır. Emlak Kredi Bankası ve SSK'nın yanı sıra Emniyet Sandığı, Vakıflar ve Yapı Kredi Bankaları da kredi vermeye başlamıştır.
- Konut kredi imkânlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Emlak Kredi Bankası sermayesi artırılmış, Yapı Tasarrufu Sistemi kurulmuş, kredilendirme oranları artırılarak yüzde 80-90'a çıkarılmıştır.

1954

- Kat mülkiyeti kavramının ortaya çıkışı. 1934 tarihli ve 1644 sayılı Tapu Kanunu'nun 26'ncı maddesinde yapılan değişiklikle "Medeni Kanunun 753 üncü maddesi hükümlerine göre irtifak hakkı tesisi" ifadesine yer verilmiştir (URL-01). Bu değişiklikle "müşterek mülkiyet-şahsi irtifak hakkı formülü" üretilerek uygulamaya geçilmiştir (Erdoğan, 1970).
- Ankara İmar Planı Yarışması. Jansen Planı'nın 50 yıllık hedeflerine 20 yılda ulaşması sonucunda açılan yarışmayı Nihat Yücel ve Raşit Uybadın kazanmıştır. Uygulaması 1957 yılında yapılmıştır.

1955

- İstanbul Ataköy Yerleşim Planı Yarışması. 377 hektarlık alanda, 60 bin nüfuslu, 10 mahalleye ayrılmış yerleşme önerisi 1957 yılında uygulamaya geçirilmiştir.

1956

- 6785 sayılı İmar Kanunu. Kent içi yapı ve yolların boyutları belirlenmiştir. Nüfusu 5 binin üstündeki belediyelere plan yaptırma görevi verilmiştir.
- 6830 sayılı İstimlak Kanunu. Daha çok İstanbul'da uygulanmıştır.

1958

- 7116 sayılı yasa. İmar ve İskân Bakanlığı ve buna bağlı Mesken Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Konut arzı, uygun kira önlemleri, konut kredi koşullarının saptanması ve uygulamaların denetimi görevleri tanımlanmıştır.

1959

- 7367 sayılı yasa. Belediye sınırları içinde kalan Hazine arsalarının belediyelere devrinin sağlanması ve bu arsaların gecekondular yapımını önlemek için kullanılması amaçlanmıştır.
- 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun. Deprem, sel gibi afetler sonrasındaki Evini Yapana Yardım (EYY) uygulamaları bu yasaya dayanmaktadır (URL-02).

1960

- 27 Mayıs Darbesi.
- Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kuruluşu

1961

- 1961 Anayasası. Kent arazilerinde spekülasyonun engellenmesi amacıyla kamulaştırma konusu ele alınmış (Madde 38), dar gelirlilerin sağlıklı koşullarda konut ihtiyacının karşılanması devletin görevi olarak tanımlanmış (Madde 49), kamu kaynaklarının konuta tahsisinde önceliğin dar gelirlielerde olduğu belirtilmiştir (Madde 53).

1963

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Konut sorunları ilk kez bir bütün olarak ele alınmış, konutun kalkınmayla ilişkisi kurulmuş ancak plan kararları büyük oranda uygulanmamıştır.
- 327 sayılı yasa. Gecekondu kentsel hizmetlerin götürülmesi kararı alınmıştır.
- Mesken Genel Müdürlüğü çalışmaları. Gecekonduların ıslahı için gecekondu önleme bölgeleri belirlenmiş ve bu bölgelerde altyapı yatırımları yapılmıştır (1963-1969). 18 bin gecekondu yıkılmıştır (1963-1967). Gecekondu önleme politikasında ucuz arsa temininden sosyal konut dağıtılması dönemine geçilmiştir. İstanbul'da yirmi gecekondu önleme bölgesi belirlenmiş ancak bunlardan sadece üçü uygulamaya geçirilmiştir. İstanbul-Bakırköy Osmaniye gecekondu önleme bölgesinde (günümüzdeki adıyla Güngören ilçesine bağlı Tozkoparan Mahallesi) 6 bin konut yapımı planlanmış, 1967'de ilk kısmı tamamlanarak tarihi dokuda gecekondu yıkılan ailelere dağıtılmıştır (Pulat, 1992).
- Kira denetimine ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararı. Bu karara göre denetime ilişkin yasa hükümleri Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş ve böylece kiralar serbest bırakılmıştır.

1965

- 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu. Kanunla kat mülkiyeti arsa payına bağlı özel bir mülkiyet türü olarak tanımlanarak, bağımsız mülkiyet ve irtifak haklarının kurulması konuları düzenlenmiştir (Erdoğan, 1970).

1966

- 775 sayılı Gecekondu Kanunu. Yasada dar gelirli konut sorununa kapsamlı çözüm arayışı öne çıkmaktadır. Konut darlığını gidermek üzere konut yapımının özendirilmesi, konutların ihtiyaç sahiplerine verilmesi ve belediyelerin konut yaptırmak için kamu arazilerini kullanmak üzere yetkili kılınması alınan kararlar arasındadır. Arsaların dağıtımında yüksek talebe göre öncelikli gruplar tanımlanmıştır. 60 bin kişiden 15 bini öncelikli sayılarak, sadece 6 binine arsa verilmiştir. Yasayla ayrıca Emlak Kredi Bankası hesaplarının, çeşitli kamu kaynaklarıyla İmar İskân Bakanlığı ve belediye fonlarının oluşturulması öngörülmüştür (Pulat, 1992).
- Sendikaların toplu konut yapımına başlaması. Öne çıkan sendika uygulamaları arasında Türk-İş'in Ankara Aydınliköy Sitesi (2 bin 566 konut), Balgat Sitesi (5 bin 140 konut); İstanbul Şerifali gecekondu önleme bölgesi (6 bin konut) uygulamaları yer almaktadır.

1969

- 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu.

- 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu. Arsa Ofisi'ne kentlerde arsa spekülasyonunu önlemek üzere arsa alım satımı, konut sunumu gibi kamu hizmetleri için kamulaştırma görevleri verilmiştir. Buna karşın kısıtlı kaynaklar dolayısıyla Ofis satışa çıkarılan arsaları alamamış, kamulaştırdığı alanlara sosyal konut yapamamıştır. İstanbul Halkalı'da 871,5 hektarlık alan buna örnektir (Pulat, 1992).

1971

- 12 Mart Muhtırası.

1973

- Dünya Petrol Krizi. Krizle birlikte enflasyon hızla artmış, işsizlik oranı büyümüştür. Artan yatırım fiyatları konut piyasasını etkilemiş, konut açığı artmıştır. Konut fiyatları yükselmiş, mevcut kredilendirme imkânları yetersiz kalarak konut alım gücü düşmüştür (Pulat, 1992).
- İstanbul'da Birinci Boğaz Köprüsü ve çevre yollarının hizmete açılması.

1980

- 24 Ocak Kararları. Bu kararlarla ithal ikameci politikalara son verilerek ihracatla birlikte dışa açık büyümeye öncelik tanınmış; devletin küçülmesinin önü açılmıştır. Liberalleşmeye verilen önemle birlikte sosyal devlet söylemi terk edilmiştir (Koray, 2005).
- 12 Eylül Darbesi. 24 Ocak Kararları'nın uygulamaya geçilmesini kolaylaştırmıştır (Koray, 2005).

1981

- 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu (ilk toplu konut yasası). Yasada toplu konutların kuruluşu; konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kurumlarının (Emekli Sandığı, SSK) toplu konut yapabilmeleri tanımlanmıştır. Özel şirketleri dışarıda bırakması yönünden eleştirilmiştir (URL-24). Yasayla Kamu Konut Fonu kurulmuştur. "Toplu konut", "toplu konut yerleşme alanı", "sosyal konut", "hak sahibi" kavramlarıyla kredi, teşvik ve maliyetler tanımlanmıştır. Yasa metninin başlangıcında "Bu Kanunda geçen konut kelimesi sosyal konut anlamına gelmektedir," ifadesine yer verilmektedir (URL-03).

1983

- Sıkı para politikasına geçiş. Kamu yatırım ve harcamaları kısıtlanmıştır.
- 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu. Yasayla "kamu konutlarının tahsis biçimi, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin temel ilkeler" tanımlanmıştır (URL-04).

1984

- 2981 sayılı yasa. Yasayla imar affı düzenlemeleri getirilmiş ve başvurular için altı aylık süre tanınmıştır. 2981 sayılı imar affı yasasıyla bu tarihe kadar çıkarılan af yasalarından farklı yenilikler getirilmiştir; "ıslah planları" adıyla yeni bir plan türü, "tapu tahsis belgesi" adıyla da mülkiyete ilişkin yeni bir belgenin tanımlanmıştır. Yasayla gecekondü sahiplerine güvence verilmesinin yanı sıra arsa değer artışlarına el koyma hakkı da tanınmıştır (Tekeli, 2010b).

- 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (ikinci toplu konut yasası). Yasayla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut Fonu kurulmuştur. 1981’de kabul edilen 2487 sayılı yasanın yerini almış; Kamu Konut Fonu’nun bakiyesi Toplu Konut Fonu’na aktarılmıştır. Yasada 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu’ndan farklı olarak “sosyal konut” ifadesine hiç yer verilmemekte; dar gelirliyle yönelik konut üretimine dair herhangi bir tanımlama yapılmamaktadır (URL-05).

1985

- Gecekondu yıkımları. İmar affı yasasıyla tanınan başvuru süresinin dolması sonrasında, gecekondu tapu tahsis belgesi ya da kaç yıl önce yapıldığı dikkate alınmadan yıkımlar yapılmıştır. Ankara’da Dikmen, İlker Mahallesi, Yenimahalle ve Orta Anadolu (OR-AN) Sitesi’nde; İstanbul’da Bakırköy, Atışalanı, Tepeüstü, Gaziosmanpaşa Merkez Mahallesi ve Arnavutköy’de gecekondu yıkımları yapılmıştır. 1985-1990 yılları arasında yıkımlar sürmüştür. İstanbul’da Hisarüstü, Aksaray, Çukurbostan, Seyitömer, Büyük ve Küçük Armutlu, Baltalimanı, Kayışdağı, Doğancılar, Ferahevler, Yakacık, Sülüntepe Mahalleleri ve Boğaziçi Öngörünüm Bölgesi’nde gecekondu yıkılmıştır. Yıkımlarla eş zamanlı olarak İstanbul’da havza ve orman alanlarında gecekondu yerleşim bölgeleri oluşmaya başlamıştır. Küçükçekmece Altınşehir, Alemdağ, Sarıgazi ve Sultanbeyli bu alanlar arasındadır (Pulat, 1992).

1986

- 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun. Yasayla Konut Edindirme Yardımı (KEY) adı altında çalışanların ücretlerinden konut yapımına ayrılmak üzere 180 ay (15 yıl) boyunca kesinti yapılması; bu kesintilerin hak sahiplerinin çalıştığı kurum tarafından Emlak Kredi Bankası’nda Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adına açılan hesaplara yatırılması öngörülmüştür (URL-06). 1999’da 588 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu yasa yürürlükten kaldırılarak KEY hesapları tasfiye edilmiştir (URL-08).

1990

- 412 sayılı ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK). Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ikiye ayrılarak Toplu Konut İdaresi ayrı bir kurum olarak yeniden örgütlenmiştir (URL-07).

1993

- Toplu Konut İdaresi’nin Genel Bütçe’ye bağlanması. Günümüzde TOKİ bunu “İdare kaynaklarını azaltan” olumsuz bir gelişme olarak anmaktadır (URL-36).

1999

- 17 Ağustos Gölcük ve 12 Kasım 1999 Düzce Depremleri.

2001

- 4684 sayılı yasa. Toplu Konut Kanunu'nda yapılan değişlikle 1993'te Genel Bütçe kapsamına alınan Toplu Konut Fonu tasfiye edilmiştir. Toplu Konut Fonu yerine "Toplu Konut İdaresi Gelirleri" ifadesi gelmiştir (URL-09). Bu tarihten itibaren "TOKİ kredi geri ödemeleri, gayrimenkul satışları ve hazine ödeneğini kaynak olarak kullanmaya başlamıştır" (Özsoy, 2011).
- 4698 sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Başbakanlığa bağlı Konut Müsteşarlığı kurulmuştur; buna bağlı kuruluşlar Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'dür. Yasayla ayrıca Konut Yüksek Kurulu kurulmuştur.

2003

- 58'inci Hükümet tarafından "Acil Eylem Planı" çerçevesinde "Planlı Kentleşme ve Konut Üretimi Seferberliği" ilan edilmiştir (URL-36).
- 4966 sayılı yasa. Konut Müsteşarlığı ve Konut Yüksek Kurulu kaldırılmıştır. Hazine'ye ait arsaların Başbakan'ın onayıyla "talep halinde" Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na bedelsiz olarak devredilmesi hükmüne yer verilmiştir.

2004

- 5162 sayılı yasa. Bu yasayla 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na önemli bir madde eklenerek "gecekondü dönüşüm projesi" kavramı yasaya girmiştir.
- 5273 sayılı yasa. Arsa Ofisi kaldırılarak ilgili kanunun adı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiştir. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün yasadaki yerini Toplu Konut İdaresi Başkanlığı almıştır.

2005

- 5393 sayılı Belediye Kanunu. "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlığı altında belediyelere "kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri" uygulama yetkisi verilmiştir.
- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun. Yasayla "yenileme alanları"nın belirlenmesi ve "yenileme projeleri"nin yapılmasının koşulları tanımlanmıştır. Bu konuda TOKİ'ye yetkiler tanınmıştır.

2006

- 5492 sayılı yasa. TOKİ'nin yetki alanı genişletilmiştir.

2007

- 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Yasayla konut finansmanı konusunda geniş kapsamlı bir düzenlemeye gidilerek ipotek piyasası düzenlenmiştir.

2008

- 5793 sayılı yasa. TOKİ'nin yetki alanı genişletilmiştir.

2010

- 6009 sayılı yasa. TOKİ'nin yetki alanı genişletilmiştir.

2011

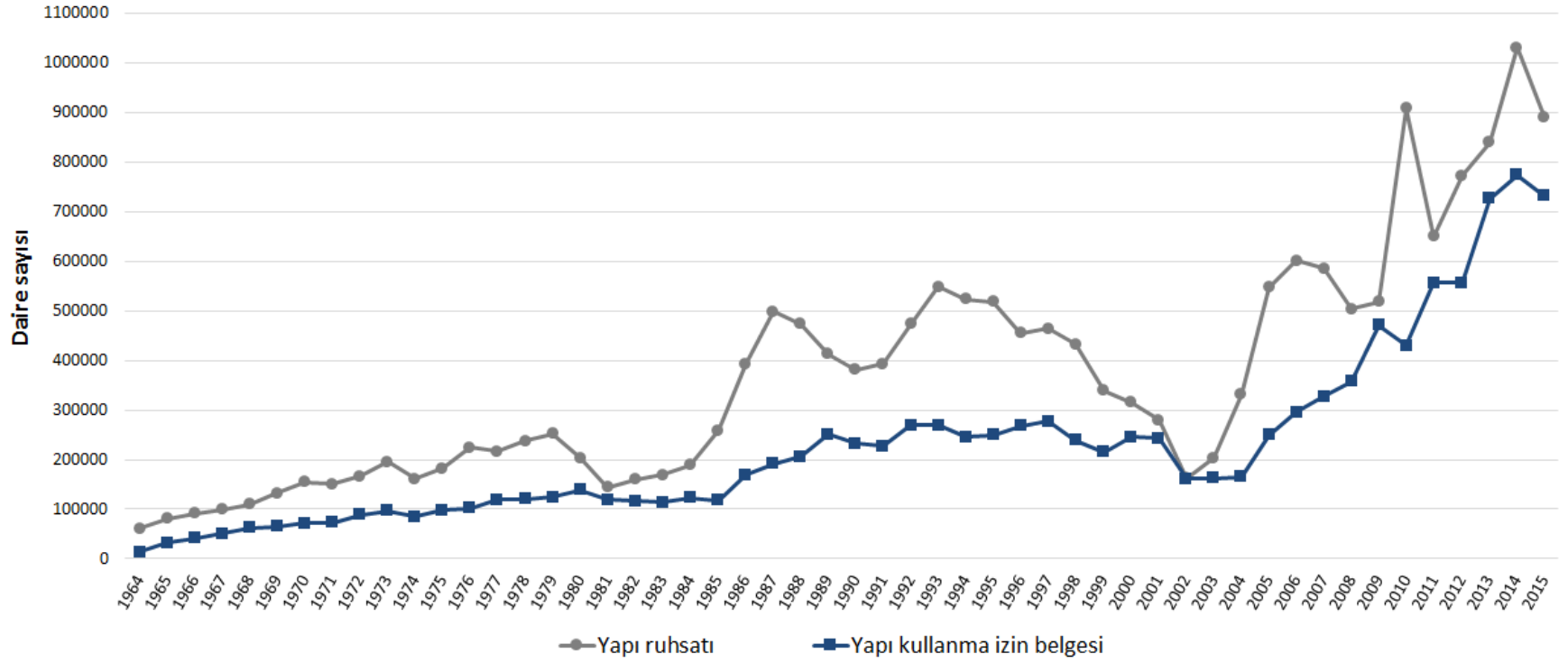
- 644 sayılı KHK. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yerini alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur (URL-22).

2012

- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun. Yasanın amacı şöyle tanımlanmaktadır: “Bu Kanunun amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir.” (URL-23, s. Md. 1)

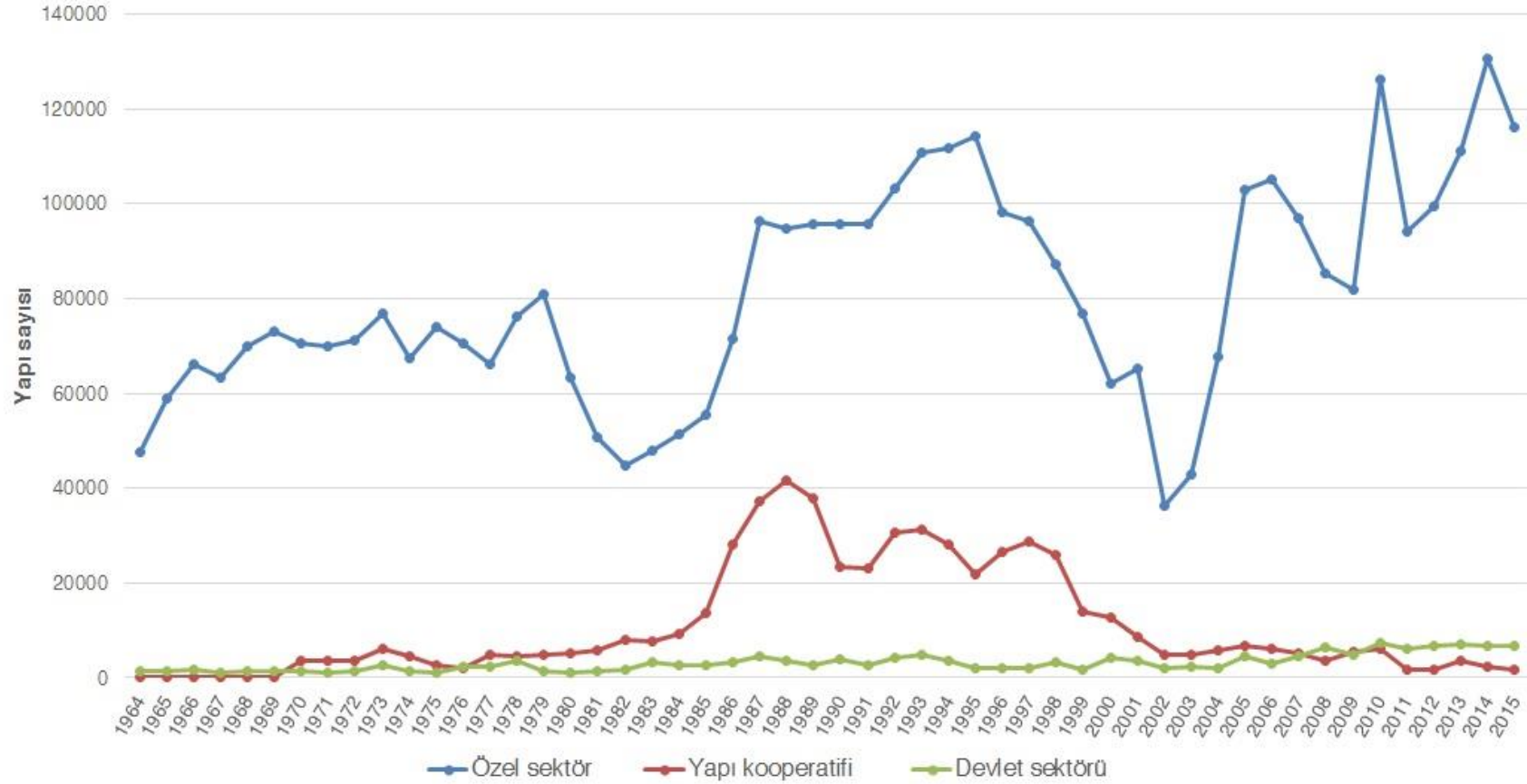
EK-B. TÜRKİYE’DE YAPI İZİNLERİ VE YAPI SAHİPLİĞİ

Şekil B.1. Türkiye’de Yapı İzinleri (1964-2015)



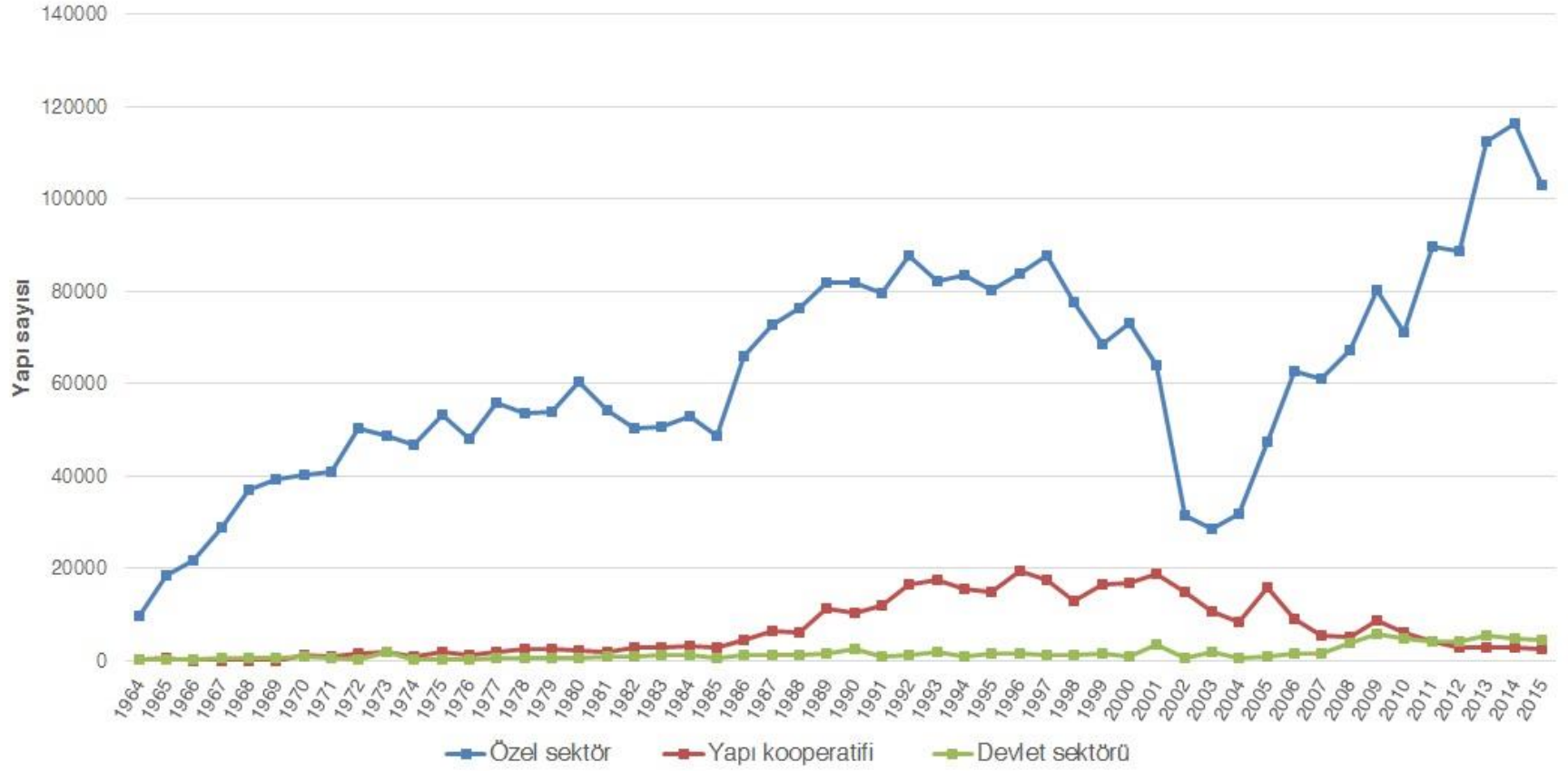
Kaynak: TÜİK (2016) Yapı İzin İstatistikleri verilerinden derlenerek oluşturulmuştur. “Kullanma amacına göre” yapı kullanma izinlerinin yer aldığı “eski” ve “yeni sınıflama” üzerinden oluşturulduğu belirtilen ayrı tablolarda toplam daire sayıları esas alınmıştır.

Şekil B.2. Türkiye’de Yapı Ruhsatlarında Yapı Sahipliği (1964-2015)



Kaynak: TÜİK (2016) Yapı İzin İstatistikleri verilerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil B.3. Türkiye’de Yapı Kullanma İzin Belgelerinde Yapı Sahipliği (1964-2015)



Kaynak: TÜİK (2016) Yapı İzin İstatistikleri verilerinden derlenerek oluşturulmuştur.

EK-C. GÜNÜMÜZDE TOKİ İLGİSİNDEKİ YASAL MEVZUAT⁷⁴

Kanunlar

1. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu,
2. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,
3. 3194 sayılı İmar Kanunu,
4. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,
5. 775 sayılı Gecekondu Kanunu,
6. 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun,
7. 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun,
8. 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun,
9. 2872 sayılı Çevre Kanunu,
10. 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun,
11. 5819 sayılı İskan Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
12. 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu.

Yönetmelikler

1. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği,
2. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği,
3. Toplu Konut İdaresi Tarafından Şehit Ailelerine, Harp ve Vazife Malulleri ile Dul ve Yetimlerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Hakkında Yönetmelik,
4. Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliği,
5. Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği,
6. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi Ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği,
7. Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik,
8. Altyapılı Arsa Üretimi ve Bu Arsaların Tahsis Yoluyla Satışına İlişkin Yönetmelik,
9. 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 11. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.

⁷⁴ TOKİ resmi internet sayfasındaki sıralamayla buraya alınmıştır (URL-37).

ÖZGEÇMİŞ

Ad Soyadı : Özlem Çalışkan
Doğum yeri ve tarihi : Kadıköy, 21.06.1984
Lisans derecesi : Şehir ve Bölge Planlama Bölümü,
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi
İş adresi : Gebze Teknik Üniversitesi
Mimarlık Fakültesi
Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
M Blok No: 110
41400
Gebze/KOCAELİ
E-posta adresi : zlm.caliskan@gmail.com

