

19834

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

TÜRKİYE'DE SOSYAL KONUT VE
SOSYAL KONUT POLİTİKASI

YÜKSEK LİSANS (MASTER) TEZİ

Hazırlayan

Sevgi TEMEL

Danışman

YRD.DOÇ.DR. Kemal GÖRMEZ

Ankara-1992

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İÇİNDEKİLER

	SAYFA NO
İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR CETVELİ.....	vii
TABLolar.....	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM**TÜRKİYE'DE KONUT VE SOSYAL KONUT**

I. KONUT SORUNU VE SORUNUN OLUŞUMUNDAKİ FAKTÖRLER.....	4
A. Konut ve Konutun Önemi.....	4
B. Kentleşmenin Konut Sorununun Oluşumundaki Yeri.....	5
C. Konutun Ekonomideki Yeri.....	7
D. Konut Gereksinimi ve Konut Talebi	8
II. SOSYAL KONUT VE SOSYAL KONUT POLİTİKASI.....	14
A. Sosyal Konut Kavramı ve Tanımı.....	14
1. Sosyal Konut Kavramı.....	14
2. Sosyal Konutun Tanımı.....	14
B. Sosyal Konut Politikası.....	16
1. Sosyal Konut Politikasının Tanımı.....	16
2. Sosyal Konut Politikasının Unsurları.....	17
a. Öncelikler.....	17
i) Gelir Seviyesi Önceliği.....	17
ii) Sosyal Sınıf Önceliği.....	20

iii) Konut Standardı Önceliği.....	20
iv) Konut Kredisi Önceliği.....	22
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	24
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	24
3. Türkiye'de Sosyal Konut, Sosyal Konutun Tanımı, Sosyal Konut Politikasının Unsurları.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRYE'DE SOSYAL KONUT POLİTİKASI VE UYGULAMASI

I. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ SOSYAL KONUT POLİTİKASI VE UYGULAMASI.....	37
A. II. Dünya Savaşına kadar Olan Dönem.....	37
1. Öncelikler.....	37
a. Memur konutları.....	37
b. Göçmen Konutları.....	40
c. Kira Denetimi.....	40
2. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	41
3. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	41
B. II. Dünya Savaşından Planlı Döneme Kadar.....	43
1. Öncelikler.....	43
a. Gelir Seviyesi, Sosyal Sınıf ve Konut Standardı Önceliği.....	43
b. Vergi Önlemleri.....	44
c. Kredi Önceliği.....	46
d. İmar ve İskan Bakanlığı.....	48

e. Memur Konutları.....	49
f. Göçmen Konutları.....	49
g. Kira Denetimi.....	49
2. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	50
3. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	51
II. PLANLI DÖNEMDE SOSYAL KONUT POLİTİKASI VE UYGULAMASI ..	52
A. 1961 ve 1982 Anayasalarında Konut.....	52
B. Kalkınma Planları ve Sosyal Konut Politikası Uygulamaları	55
1. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967).....	55
a. Öncelikler.....	55
i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği.....	55
ii) Halk Konutları.....	55
iii) Sosyal Konutlar.....	57
iv) Memur Konutları.....	57
v) İşçi Konutları.....	58
vi) Ordu Personeli Konutları.....	58
vii) Kiralık Konut ve Kira Denetimi.....	59
viii) Kredi Önceliği.....	60
ix) Vergi Önlemleri.....	62
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	64
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	65
2. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972).....	67
a. Öncelikler.....	67

i) Gelir Seviyesi ve Kredi Önceliği.....	67
ii) Halk konutları.....	68
iii) Kiralık Konut ve Kira Denetimi.....	68
iv) Vergi Önlemleri.....	69
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	71
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	72
3. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977).....	75
a. Öncelikler.....	75
i) Gelir Seviyesi Önceliği.....	75
ii) Sosyal Konut Standardı.....	75
iii) Kiralık Konut.....	75
iv) Memur Konutları.....	76
v) Kredi Önceliği	77
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	78
c. Kent ve Bölge Planlama Politikasına Uygunluk.....	79
4. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1978-1983).....	80
a. Öncelikler.....	80
i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği.....	80
ii) Kredi Önceliği.....	81
iii) Vergi Önlemleri.....	81
iv) Sosyal Konut Standardı.....	82
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	83
c. Kent ve Bölge Planlama Politikasına Uygunluk.....	83

- Sosyal Sigortalar Kurumu Ferdi Kredi Uygulaması.....	85
- Yeni Kentsel Yerleşim Alanları.....	86
- Devlet Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği.....	87
- Bankalar Kanununda Değişiklik Yapan Kararname.....	87
- Bağ-Kur Konut Kredisi.....	88
- Milli Konut Politikası.....	89
5. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989).....	90
a. Öncelikler.....	90
i) Sosyal Sınıf Önceliği.....	90
ii) Sosyal Konut Standardı.....	91
iii) Kredi Önceliği.....	91
iv) Vergi Önlemi.....	92
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	93
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	93
6. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994).....	94
a. Öncelikler.....	94
i) Gelir Seviyesi Önceliği.....	94
ii) Kredi Önceliği.....	94
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	95
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	95
C. Toplu Konut Kanunları ve Sosyal Konut Politikası.....	97
1. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu.....	97
a. Öncelikler.....	99

i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği.....	99
ii) Konut Standardı Önceliği.....	100
iii) Kredi Önceliği.....	100
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	103
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	104
2. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu.....	107
a. Öncelikler.....	109
i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği.....	109
ii) Konut Standardı Önceliği.....	109
iii) Kredi Önceliği.....	110
iv) Vergi Önlemi.....	113
b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk.....	114
c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk.....	115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL KONUTUN GEREKLİLİĞİ

UYGULAMALAR VE ÖNERİLER

I. SOSYAL KONUTUN GEREKLİLİĞİ VE UYGULAMALAR.....	120
II. ÖNERİLER.....	132
SONUÇ.....	136
KAYNAKÇA.....	138

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
A.l.D.	: Amme İdaresi Dergisi
A.l.T.l.A.	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
BM	: Birleşmiş Milletler.
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı.
C.	: Cilt
çev.	: çeviren
D.	: Dizi
der.	: derleyen
D.l.E.	: Devlet İstatistik Enstitüsü
D.P.T.	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.Ü.l.T.B.F.	: Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi
İ.l.B.	: İmar ve İskan Bakanlığı
Ö.l.K.	: Özel İhtisas Komisyonu
İ.M.O.	: İnşaat Mühendisleri Odası
İ.S.O.	: İstanbul Sanayi Odası.
İ.T.B.F.	: İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi.
İ.T.O.	: İstanbul Ticaret Odası.
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
s.	: sayfa

S. : Sayı

S.B.F. : Siyasal Bilgiler Fakültesi.

S.İ.S.A.V : Siyasal ve Sosyal Araştırmalar Vakfı

T.T.K. : Türk Kooperatifçilik Kurumu.

T.M.M.O.M.. : Türkiye mimarlar ve mühendisler Odası Birliği

T.S.D.T.O ve T.B.B.: Türkiye Ticaret Sanayi Deniz Ticaret Odaları ve
Ticaret Borsaları Birliği.

TÜBİTAK-YAE : Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Yapı
Araştırma Enstitüsü.

vb. : ve benzeri.



TABLÖLAR

- Tablo 1 : Planlı Dönemde Konut Gereksinimi ve Üretimi
- Tablo 2 : Sosyal Konut Standartları
- Tablo 3 : Asgari Nitelikteki Halk Konutlarında Konut Standardı
- Tablo 4 : Orta Nitelikteki Halk Konutlarında Konut Standardı
- Tablo 5 : Çeşitli Ülkelerde Sosyal Konutların Büyüklük Standartları ve Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü
- Tablo 6 : Kamu Konut Fonu Kredi Süreleri ve Faiz Oranları
- Tablo 7 : Kamu Konut Fonu Kredi Süreleri ve Faiz Oranları
- Tablo 8 : Toplu Konut Fonu Kredisi ve Alıcı Payı Hesabına Yatırılacak Miktar
- Tablo 9 : Hane Gelirlerinin %20'lik Hanehalkı Gruplarına Göre Dağılımı.
- Tablo 10 : Gelir Gruplarına Göre Kentsel Hane Halkının Gelirlerindeki Payı Tüketim ve Tasarruf Eğilimleri.
- Tablo 11 : Gelir Gruplarının Tasarruf Eğilimlerine Göre Konut Edinme Gücü.

GİRİŞ

İnsanların beslenme, giyinme gereksinimlerinden sonraki en önemli sorunu barınma, diğer bir deyişle konut gereksiniminin karşılanmasıdır.

Nüfus artışı ve sanayi devriminin yarattığı olumsuz koşullarda konut, sadece bir barınak olarak görülmüş ve 1. Dünya Savaşına kadar üzerinde durulmamıştır. Konuya yetersiz barınma koşullarının sağlık ve ahlak yönünden yarattığı tehlikelerin önlenmesi ya da yayılmamasını sağlamak açısından yaklaşmıştır.

II. Dünya Savaşından sonra devlet bu alana müdahale etmiş, kalkınma sorunu olarak konut; sosyal ekonomik ve politik sorunlar arasında yer almaya, hem sosyal refah unsuru hem de ekonomik kalkınmanın bir aracı olarak görülmeye başlanmıştır.

Konutun ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları arasında yer alarak sosyal bir nitelik kazanması ve sosyal politika çerçevesinde ele alınması sosyal konut politikası kavramını ortaya çıkarmıştır.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı, tarımda makineleşme, sanayileşme, ulaşım ve haberleşme araçlarının gelişmesi, kırdan kente göç sonucu hızlı bir kentleşme sürecine girilmiştir. Kentsel nüfusun hızla artması, konut, ulaşım, sağlık, eğitim, alt yapı ve çevre gibi birçok sorunu beraberinde getirmiştir.

1950'lerden sonra konut sorunu önem kazanmaya başlamış, merkezi yönetimin yanısıra yerel yönetimlerinde kentsel hizmetlerin yürütülmesinde kentleşme hızına yetişememesi, konut stokunun ye-

tersizliği, konut arzının konut talebini karşılıyamaması, konut sorunu daha da artırmıştır. Özellikle kentlerde, sağlıksız ve dzensiz yapılaşma olan gecekondulaşmaya neden olmuş, konut ağığı gecekondular ile kapatılmıştır.

Bu durum sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak konut sorununa devlet mudadahalesini ve desteğini gerektirir hale getirmiştir. 1961 Anayasası ile devlet, konut piyasasında etkin bir talep oluşturmayan dar gelirli ailelerin konut sorununun çözümünde kendini görevli kılmıştır. 1982 Anayasası ile de konut çevresi ile bir bütün olarak ele alınmış, konut gereksinimini karşılayıcı önlemleri almak ve toplu konut yapımını teşvik etmekle görevlendirilmiştir.

1961 Anayasasının hükümleri doğrultusunda ekonomik kalkınma gereği olarak konut, kalkınma planlarında bir sektör olarak yer almıştır. Kalkınma planlarında konut sektörünün sorunları çeşitli yönleriyle belirlenmiş, konut üretimini teşvik etmek, tüm gelir gruplarının konut edinebilmeleri ve sağlıklı konutlarda yaşayabilmelerini sağlamak amacıyla çeşitli yasal önlemler alınmış ve politikalar benimsenmiştir.

Konut sorunu daha çok alt ve orta gelir grubunu oluşturan dar gelirli kişi ve ailelerin sorunudur. Sosyal devlet anlayışının gereği özel ihtiyaç gruplarının konut sorununu çözümlayici ve aileleri destekleyici önlemleri almak devletin görevleri arasındadır. Devletin bu alanda politikalar belirlemesi ve bu politikalar doğrultusunda hizmet modelleri geliştirmesi sosyal konut ve sosyal konut politikasının önemini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada konut politikası kapsamında sosyal konut politikası incelenmeye çalışılmıştır. Çalışma üç bölümden

oluşmaktadır.

Birinci bölümde, konut sorunu ve sorunun oluşumundaki faktörler başlığı altında, konutun önemine değinilmiş, kentleşmenin konut sorununa etkisi, konutun ekonomideki yeri ve konut gereksinimi konuları incelenmiştir. Bu bölümde sosyal konutun tanımı verilerek, sosyal konut olgusunun ortaya çıkışı, konut politikası olarak benimsenmesi ve sosyal konut politikasının unsurları ele alınmıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki sosyal konut kavramı ve sosyal konut politikasını oluşturan unsurlar üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde; Türkiye'deki sosyal konut politikası ve uygulamaları planlı dönem öncesi ve planlı dönem olmak üzere iki ayrı alt bölümde incelenmiş ve sosyal konut politikasının unsurları açısından planlı dönemlerde belirlenen politikalar ve uygulamalar ele alınarak konunun çerçevesi çizilmeye ve irdelenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de sosyal konut uygulaması gerekliliği üzerinde durularak; bu çerçevede uygulamalara değinilmiş ve sosyal konutun uygulanabilirliği açısından öneriler getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KONUT VE SOSYAL KONUT

I. KONUT SORUNU VE SORUNUN OLUŞUMUNDAKİ FAKTÖRLER

A. Konut ve Konutun Önemi

İnsanların beslenme ve giyinme gereksinimlerinin karşılanmasından sonra gelen en önemli sorun, barınma bir başka deyişle konut gereksiniminin giderilmesidir. Bu gereksinim konut denilen fiziksel mekanda karşılanmaktadır (1).

"Çağdaş anlamıyla konut, en alt düzeyde de olsa sağlık, güvenlik, rahatlık, ölçümlerine uygun, işyerine kolayca erişebilir bir uzaklıkta bulunan; su, kanalizasyon, elektrik, ulaşım, ulaştırma, alışveriş, kültür ve eğlence kolaylıkları gibi alt-yapı ölçümlerine uygun düşen bir oturma birimidir" (2).

Barınma ve sağlıklı bir çevrede yaşama boyutları ile konut olgusu, ülkelerin kültür, sosyo-ekonomik yapılarına ve gelişmişlik düzeylerine göre değişiklik gösterir. Toplumumuzda konut, sosyal gereksinimin karşılanmasının yanısıra ekonomik bir güvencedir.

(1) KELEŞ, Ruşen: Türkiye'de Konut Kooperatifleri, İİB Yayını, Ankara, 1967, s.274.

(2) GERAY, Cevat : "XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Açış Konuşması", XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları 22-26 Mart 1982, A.Ü. SBF Yayını, Ankara, 1983, s.2.

- Kişilerin yaşam biçimini, sağlığını, mutluluğunu belirleyen, sosyal gereksinimlerini karşılayan en önemli toplumsal refah unsuru olan konut, nüfus artışı, kentleşme ve sanayileşme sonucunda devletin güvenlik, sağlık ve sosyal refah gerekçesi ile bir kamu hizmeti olarak ele alması gereken önemli bir sorun durumuna gelmiştir.

B. Kentleşmenin Konut Sorununun Oluşumundaki Yeri

Kentleşme dar anlamı ile kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıdır. Geniş anlamıyla ise, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucu, toplum yapısında örgütlenme, işbölümü, uzmanlaşma sağlayan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişiklikler yaratan bir nüfus birikim sürecidir (3).

Birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye'de özellikle 2. Dünya Savaşından sonra hızlı bir nüfus artışı ve kentleşme sürecine girmiştir (4).

1950 yılında 20.947.188 olan ülke nüfusu 1985 yılında 50.664.458, 1990 yılında 56.473.035 olmuştur (5). Nüfusu 10.000'den fazla nüfuslu yerlere kent denilirse, 1950-1985 yılları arasındaki 35 yıllık sürede kentsel nüfus 4.8 milyondan 25.8 milyona çıkmıştır. Kentsel nüfusun genel nüfus içinde oranı ise %18.5'den %50.9'a yükselmiştir. Genel nüfusun ortalama artış hızı %2.5 olduğu

(3) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara, 1990, s.5.

(4) AYAN, Mesut : Konut Alanları Tasarım İlkeleri, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1985, s.29.

(5) DİE : İstatistiki Göstergeler 1923-1990, DİE Yayını, Ankara, 1991, s.7

bu dönemde, kırsal nüfus yılda ortalama %1 oranında artarken, kent-
sel nüfusta bu artış %6.1 olmuştur (6).

Ülkemizde kentleşme, büyük kentlerin daha çok büyümesi
şeklindedir. Nüfusu 100.000'i aşan kentlerin oranı 1950 yılında
%43.8 iken, 1960 yılında %45.3'e, 1970 yılında %50.5'e ve 1980
yılında ise %63.3'e yükselmiştir.

Kentleşme hızlı bir şekilde sürmesine karşın, kentleşme
düzeyi, gelişmiş batı ülkelerine göre oldukça düşüktür. Kentleşme
düzeyi Almanya, İngiltere, Fransa, Hollanda gibi ülkelerde %70'in
üzerinde iken, bizde 1985 yılında %50.9 düzeyindedir (7).

Bu verilere göre ülkemizde hızlı kentleşme kalkınmanın mey-
dana getirdiği bir kentleşmeden çok, kırdan kente göç olgusunun
doğurduğu demografik bir kentleşme gibi görülmektedir.

Türkiye'de kentleşme, batılı ülkelerdeki gibi endüstrileş-
menin bir işlevi olarak gelişmemiş, ancak endüstrileşme için gerekli
ortamın yaratılmasında bir araç olmuştur (8).

Tarımın makineleşmesi, toprakların parçalanması sanayi-
leşme, ulaşım ve haberleşme araçlarındaki gelişme, kentlere akını
hızlandırmıştır. Çoğu zaman yeterli istihdam ve gelir olanakları
sağlanmadan ve sanayileşmeye dayanmadan oluşan hızlı göç ve nüfus
artışı, düzensiz ve çarpık kentleşmeye yol açmıştır.

(6) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.26-27.

(7) İSBİR, Eyüp : Şehirleşme ve Meseleleri, Ankara, 1986, s.29.

(8) DPT : Yerleşme Bölgesel Gelişme Kentleşme ve Konut, IV. BYKP ÖİK
Raporu,DPT Yayını, Ankara, 1977, s.14.

Konut, ulaşım, sağlık, kentsel alt yapı, çevre kirlenmesi gibi birçok sorun kentleşme hızına bağlı olarak önem kazanmıştır.

Merkezi yönetimin yanısıra yerel yönetimlerinde kentsel hizmetlerin yürütülmesinde, kentleşme hızına yetişememesi sonucu, çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır.

Kentli nüfus artışına paralel olarak kentlerde, konut talebi hızla artmaktadır. Fiziki gereksinme ve sosyal güvenlik aracı olan konutun yapımı arsa spekülasyonunun da etkisi ile pahalılaşması, konut stokunun yetersizliği, arzın talebi karşılayamaması, kamunun konut yatırımlarında yetersiz kalması, konut sorununun boyutlarını daha da arttırmıştır. Bu olgu kentlerin düzensiz gelişerek, gecekondu denilen sağlıksız yapılaşmanın doğmasına neden olmuştur.

Özellikle bu sorundan etkilenen dar gelirliler, ruhsatsız ve standardı düşük konut yapımına yönelerek, barınma gereksinimlerini bu şekilde karşılamaya başlamışlardır. 5 büyük kentimizde kentsel nüfusun %50'si gecekonduarda yaşamaktadır ve gecekondu sayısı da yılda %5-%6 oranında çoğalmaktadır (9).

C. Konutun Ekonomideki Yeri

İnsanların içinde yaşadığı zamanlarının büyük bir bölümünü geçirdiği fiziki çevreyi oluşturan ve uzun süre dayanan bir yapı olan konut, dayanıklı tüketim malı olmaktan çok, içinde yaşayanların verimini arttıran, yapımla ilgili iş kolları ile dolaylı ve dolaysız ilişkisi bulunan işlendirme siyasasının aracı olarak kullanılabilen bir yatırım alanıdır (10).

(9) İSBİR, Eyüp : a.g.e., s.47; KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.370.

(10) GERAY, Cevat: a.g.m., s.2.

Son yıllara değin konut, ölü bir yatırım olarak görülmüştür. Kalkınma planlarında konut yatırımlarına, toplam yatırımlar içinde gittikçe azalan oranda pay verilmiştir. 1980'den sonra konut sektörünün ekonomiyi sürükleyici bir faktör olduğu görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yaklaşık %80'i konut inşaatından oluşan inşaat sektörü, katma değer ve istihdam yaratma açısından tarım sektöründen sonra gelen ikinci büyük sektördür.

Konut ve inşaat sektörü birbirinin içine girmiş bütünsel bir yapıya sahiptir. İnşaat sektöründe konut üretiminin toplam üretimin 3/4'ünden fazlasını oluşturması, bu sektörün ekonomik önemi yanı sıra konut üretiminin de ekonomik değerini ortaya koymaktadır (11).

İnşaat sektörü, özellikle gelişmekte olan ülkemizde ekonominin itici, sürükleyici ve dinamizmini sağlayıcı lokomotif sektör olma özelliğine sahiptir (12).

Diğer taraftan kendisine girdi veren inşaat malzemesi üreten-ki bu girdilerin %60.4'ünü sanayi ürünleri, %33.1'i hizmetler ve %65'i tarım ve madencilik ürünleridir (13) -300'ü aşkın sanayi kolu ile birlikte düşünüldüğünde sektörün ekonomideki önemi daha net belirlenmiş olur.

(11) ALTUĞ, M.Fevzi: "Türkiye'de Konut Açığı ve Konut Sektörünün Ekonomideki Önemi", BM Türk Derneği 1987 Yıllığı, Ankara, 1988, s.67.

(12) KÖSEOĞLU, Yusuf: "İnşaat Sektörün Sorunları", İnşaat Sektöründeki Gelişmeler Semineri, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1988, s.17-18.

(13) TEZCAN, Semih: Türkiye'de Konut Sorununa Toplu Bir Bakış, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1980, s.7

Özellikle toplu konut uygulamalarında teknolojik yoğun üretim yöntemleri kullanılmakla beraber inşaat sektörü emek yoğun bir sanayi koludur. 1986 yılında bu sanayi kolunda 655 bin kişi istihdam edilmiştir. Bu toplam istihdamın %4'ünü oluşturmaktadır. Ayrıca, kendisine girdi veren 300'ü aşkın değişik sanayi kolunda yaratılan istihdamı da gözardı etmemek gerekir (14).

Inşaat sektörü, özellikle vasıfsız işgücüne, iş olanağı sağlaması açısından yoğun istihdam hacmi olan bir sektördür.

Inşaat ve onun kapsamında konut sektörü, tarım ve sanayi sektöründen sonra en önemli istihdam sahası oluşturan bir alandır. Nüfus artış hızının %2'lerin üzerinde olduğu, işgücü fazlasının %20 civarında bulunduğu ülkemizde konut sektörü, emek-yoğun niteliğini koruduğu sürece istihdam darboğazını rahatlatacak önemli bir sektör olmaya devam edecektir (15).

D. Konut Gereksinimi ve Konut Talebi

Konut gereksinimi, kişilerin ödeme güçlerinden ve bireysel tercihlerinden bağımsız, asgari düzeyde barınmalarını sağlamak için gerekli konut sayısı ve kalitesinin, belli bir anda var olan konut sayısı ve kalitesinden farkıdır. Konut gereksinimi kişi başına gerekli en küçük mekanı anlatan bir kavramdır.

Konut talebi ise, ailelerin fiatını ya da kirasını ödemeye istekli ve ödeme gücünden aldıkları konutu ifade etmek için kullanılır.

(14) DEMİRER, Murat: "Türkiye'de Konut Sorunu ve Özel Sektörün Konut Politikalarındaki Yeri", Dünya Konut Yılında Türkiye Sempozyumu 15-17 Ekim 1987 İzmir, İzmir, 1987, s.227.

(15) ALTUĞ, M.Fevzi : a.g.m., s.69.

Efektif talep de denilen konut talebi daha çok ekonomik, konut gereksinimi ise sosyal kavramlar olup birbirlerinden farklıdırlar (16).

Konut gereksinimi, ailelerin barınma gereksinimlerini karşılamak için gerekli konut miktarını gösterirken, konut talebi, konut gereksinimi olan ailelerin, konut piyasasına bizzat girerek konut gereksinimlerini gidermek istemeleridir. Buna göre nitelikli konut gereksinimi, sosyo-ekonomik konut talebi olmaktadır (17).

Bununla birlikte konut gereksinimini, konut talebinden kesin çizgilerle ayırmanın olanaklı olmadığı da ileri sürülebilir. Ama şu bir gerçek ki, bugün ülkemizde konut sahibi olabilmek bir sosyal güvenlik aracı olarak görüldüğünden, aileler konut sahibi olma talebini devamlı sürdürmektedirler.

Konut gereksinimindeki artışa karşın konut stokunda büyüme sınırlı kalmıştır. 1965-1980 döneminde konut sayısındaki artış %55.36 iken, 1000 kişi başına düşen konut sayısındaki artış ise %9.09 düzeyinde kalmıştır (18).

Kentsel yerleşim alanlarında 6.5 milyona yakın konut birimi olduğu sanılmaktadır. Bunun 1.5 milyonunu gecekondu niteliğindeki yapılar oluşturmaktadır. Köy konutlarının sayısı ise 3.5 milyon tahmin edilmektedir. Böylece ülkenin toplam konut stokunun 10 milyonu aştığı söylenebilir (19).

(16) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.272.

(17) ERONAT, İlhan : Türkiye'de Konut Sorunu ve Politikası, AİTİA Yayını, Ankara, 1977, s.27.

(18) AKTÜRK, Teoman: "Konutta Maliyet ve Ödeme Gücü İlişkisi", Konut 81, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1982, s.148.

(19) DPT: VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesi Gelişmeler 1984-1988, DPT Yayını, Ankara, 1990, s.388.

Nüfus artışı, aile yapısındaki değişiklikler, kentleşme, konutların yenileme ve iyileştirilmesinden doğan konut gereksinimi dikkate alındığında, konut üretimindeki artışın konut arz ve talep dengesini kurduğu ve konut sorununun çözümünde bir gelişme sağladığı söylenemez.

Konut sorunundan anlaşılan, konut talebi ile konut arzı arasındaki fark olan konut açığıdır.

TABLO: 1

Planlı Dönemde Konut Gereksinimi ve Üretimi

Plan Dönem	Gereksinme	Yapı İzni Açık %	Kullanma İzin Açık %
I. Plan	553.634	289.025	48
II. Plan	889.500	713.494	20
III. Plan	1.220.000	978.361	20
IV. Plan	1.705.065	1.119.830	34
V. Plan	1.491.000	2.027.980	136
VI. Plan	1.838.000	---	--

KAYNAK: a) Konut 81; Kent-Koop Yayını, Ankara, 1982, s.16.

b) V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1985,s.166.

c) 1992 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1992, s.373.

VI. Plan döneminde konut gereksiniminin %80'inin karşılanması hedeflenerek %20'lik konut açığı açıkca kabul edilmiştir (20). Konut açığı büyük ölçüde gecekondularla yapımla karşılanacaktır.

(20) DPT: VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.316.

Yalnızca nüfus artışından dolayı yıllık konut gereksinimi 300 bindir. Yenileme ile birlikte yılda yaklaşık 400 bin konut üretmek gerekmektedir (21). Üretilen konut sayısı, yıllık konut gereksiniminin 2/3'sini geçmemektedir.

Konut açığı, sayısı 1.5 milyonu bulan gecekondular denilen düşük nitelikli, yasaya aykırı yapılarla kapatılmaya çalışılmıştır.

Gecekonduların 2/3'si 5 büyük kenttedir. 1960 yılında 12 milyon kişi olan gecekondulu nüfus, kentli nüfusun %16.4'ünü oluştururken, 1985 yılında bu nüfus 7.5 milyona çıkmış ve kentli nüfusun %29.5'ini oluşturmuştur. 1960 yılında 240.000 olan gecekonduların sayısı, 1985 yılında 1.5 milyona ulaşmıştır. Kentleşme eğiliminin bu şekilde devam etmesi, konut sanayinin verimlilik düzeyinde yükselme olmaması halinde 2000 yılında gecekondular sayısının 2.5 milyon, kentli nüfusun %25.5'ini oluşturarak nüfusun 12.5 milyona çıkması beklenmektedir (22).

Konut sorununun çözümünde çeşitli önlemler alınmasına karşın, uygulamada başarılı olunamamış, konut gereksinimi nitel ve nicel yönden gereğince karşılanamamıştır. Özellikle dar gelirli ailelerin konut sorunu çözümlenememiştir.

V. BYKP Döneminde konut gereksiniminin gelir gruplarına göre dağılımına ilişkin çalışmada, konut gereksinim gruplarının %34.5'inin alt ve alt-orta gelir, %38.4'ünün orta gelir gruplarına ait olduğu görülmektedir (23).

(21) ALTUĞ, M.Fevzi: a.g.m., s.64-65.

(22) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e, s.290-291.

(23) ÜNAL, Gökhan : "Tartışma Bildirisi", Konut 86, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1987, s.204.

Konut sorununun çözümünde başarısızlığın nedeni; konut politikasında 1980 yılına kadar konutun verimsiz bir yatırım olarak görülmesi, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının sürekli düşük tutulması, kamunun etkin rol alamamasıdır.

Planlı dönemde, konut sorununun sosyal bir sorun olarak görülmesi, konut gereksiniminin karşılanmasında devletin, anayasal yükümlülüğünün kabul edilmesine karşın, konut üretimini arttıracak yatırımlardan kaçınılmıştı. Konut yatırımının toplam yatırımlar içindeki payı giderek azalmıştır. I. Plan döneminde %20.4 olan bu pay, II. Plan döneminde %20.1'e, III. Plan'da %16.9'a, IV. Plan'da ise %14.6'ya düşmüştür. Ancak V. Plan döneminde konut yatırımlarında bir artış gözlenmiş ve toplam yatırımlar içindeki payı %20.8 olmuştur. VI. Plan döneminde ise %21.5 olarak hedeflenmiştir.

Toplam konut yatırımlarının %5'i kamu, %95'i ise özel sektör tarafından yapılmaktadır (24).

1981 yılı verilerine göre kamu yatırımlarının %2'sini, özel sektör yatırımlarının %42.2'sini, konut yatırımları oluşturmaktadır (25).

Özel sektörde konut yatırımı, karlı bir yatırım olarak görüldüğünden, özel kesim lüks konut yapımına yönelmiştir.

Konut sorunu daha çok dar gelirli ailelerin sorunu olması, bu gurubun konut gereksiniminin karşılanması, sosyal refah devleti anlayışının bir gereği olarak devletin görevleri arasında olması dolayısıyla kamunun konut piyasasında organize edici, yönlendirici, etkin bir rol alması ve konut yatırımlarının arttırılması gereği ortaya çıkmaktadır.

(24) ALTUĞ, M.Fevzi: a.g.m., s.65-66.

(25) İİB: Cumhuriyetin 60. Yılında İmar ve İskan Bakanlığı, İİB Yayını, Ankara, 1983, s.123.

II. SOSYAL KONUT VE SOSYAL KONUT POLİTİKASI

A. Sosyal Konut Kavramı ve Tanımı

1. Sosyal Konut Kavramı

Sanayi Devriminin kentlerde yarattığı olumsuz barınma koşullarına karşı devletlerin konut sorunu ile ilgilenmesi ve köklü önlemler almaya başlaması I. Dünya Savaşı dönemine raslar.

Bu dönemde konut sorunu, ekonomik ve sosyal sorunlar arasında yer almıştır. Endüstri bölgelerinin yakınlarında ve kentlerin eski yerleşim bölgelerinde oluşan sefalet yuvaları, hızlı nüfus artışı karşısında nicel konut gereksiniminin karşılanamaması, dar gelirli-lerin barınma gereksinimlerini yardım görmeksizin karşılayamaması, savaşların ve doğal afetlerin yanısıra ekonomik nedenler, devletin konut sorununun çözümünde etkin görev almasını zorunlu kılmıştır.

Devlet, özellikle dar gelirli ailelerin konut gereksinimini karşılamak için çok sayıda ucuz konut yapmayı hedeflemiştir (26).

Kamunun konut gereksinimini karşılamada bu politikayı benimsemesi, özellikle II. Dünya Savaşından sonra konut sorununun, sosyo-ekonomik ve politik sorunlar arasında yer alarak sosyal bir nitelik kazanması, sosyal bir politika olarak ele alınması, beraberinde sosyal konut ve sosyal konut politikası kavramını getirmiştir.

(26) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: Türkiye'de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası, Ege Üniversitesi, İTBF Yayını, İzmir, 1974, s.49

2. Sosyal Konutun Tanımı

Sosyal konut, kamu kuruluşları veya sosyal amaçlı kar gayesi gütmeyen kuruluşlar kanalı ile satmak veya kiraya vermek üzere, idare ile konutta oturacak aileler arasındaki ilişkiyi de kapsayacak şekilde yapılan konuttur (27).

Diğer bir tanıma göre de sosyal konut, kamu veya özel kurumlar tarafından genellikle alt, kısmen de alt-orta ve orta gelir grupları için kent-sel alanlarda veya ülkenin başka yerlerinde yapı, malzeme ve toprağa ilişkin kamu düzenleme ve standartlarına tamamen veya önemli ölçüde uyularak üretilen konuttur (28).

Başka bir tanımda da sosyal konut, kiralık konut ile eş anlamda alınmış ve dar gelirliyle kiraya verilmek üzere inşa edilen konut olarak ifade edilmiştir (29).

Sosyal konutun esas amacı; her aileyi, ailenin ekonomik durumuna uygun, ödeyebileceği fiatta, sağlık, güvenlik ve huzur sağlayacak konutlara kavuşturmasıdır.

(27) İİB : Mesken İdaresi ve Kiracı Eğitimi, (Çev. Bilgen Uluer) İİB Yayını, Ankara, 1968, s.8.

(28) KARTAL, Kemal : "Gecekondu Türü Konuta Yaklaşımlardaki Değişmeler ve Kurumlarca Üretilen Sosyal Konutta Geçme Zorunluluğu" AİD, C.18, Eylül, 1985, S.3, s.61.

(29) İİB : Batı Almanya, İtalye ve İspanya'da Mesken Politikası, (der: Turhan Yörüken), İİB Yayını, Ankara, 1968, s.5.

Sosyal konutun yapımında amaçlanan;

- Konutların yer, konut birimi, tipi, satış bedeli, kira vb. yönden toplumun gereksinimlerine uygun şekilde dağıtımını sağlayarak, arz ve talep arasındaki dengesizliği gidermeye çalışmak,

- Konut maliyetlerini mümkün olduğunca azaltmak,

- Düşük standartlı sağlıksız konutların yapımını ortadan kaldırmaktır (30).

B. SOSYAL KONUT POLİTİKASI

1. Sosyal Konut Politikasının Tanımı

Ailelerin konut gereksinimlerini karşılamak üzere devletce belirlenen önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümü konut politikasını oluşturur (31).

Konutun ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları arasında yer alarak sosyal bir nitelik kazanması ve sosyal politika çerçevesi içinde ele alınması sosyal konut politikası kavramını beraberinde getirmiştir.

En geniş anlamı ile sosyal konut politikası; gelir, sosyal sınıf ve konut standardı gibi öncelikleri olan, ulusal kalkınma planları içinde yer alan ve ilgili ülkelerin kent ve bölge planlama politikaları ile bağdaşması gereken kurallar, amaçlar ve önlemler bütünüdür (32).

(30) İİB : Mesken İdaresi ve Kiracı Eğitimi, a.g.e., s.8-9.

(31) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.278.

(32) YAVUZ, Fehmi vd. : Şehircilik, Sorunları, Uygulama ve Politika, 2. Başkı, SBF Yayını, Ankara, 1978, s.610.

2. Sosyal Konut Politikasının Unsurları

Sosyal Konut politikası tanımında yer alan;

a) Gelir, sosyal sınıf, konut standardı ve konut kredisi önceliklerinin olması,

b) Ulusal kalkınma hedeflerine uygunluğunun sağlanması;

c) Kent ve bölge planlama politikaları ile bağdaşması, sosyal konut politikasının unsurlarını oluşturmaktadır.

a. Öncelikler

Sosyal konut politikasının önceliklerinin saptanmasında, her ülkenin sosyal, ekonomik ve tarihsel koşulları etken olmaktadır. Ülkelerin özelliklerine göre uygulamada farklılıklar göstermesine karşın genelde, öncelikleri ; belli bir gelir seviyesi, belli bir sosyal sınıf ve belli bir tip ve standartlardaki konutları oluşturmaktadır. Ülkelerin birden fazla önceliği bir arada uygulaması da sözkonusudur (33).

i) Gelir Seviyesi Önceliği

Gelir seviyesi önceliği, kamunun konut yardımlarında belli gelir seviyesinin altındaki ailelere öncelik vermesidir (34). Belli gelir seviyesinin üstünde olan aileler, sosyal konut uygulaması kapsamı dışındadır.

(33) KELEŞ, Ruşen: "Sosyal Konut Kavramı Üzerine Bir Deneme ve Türkiye'de Sosyal Konut Politikası", SBF Dergisi, C.21, No:1, 1966, s.169.

(34) KELEŞ, Ruşen: Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e., s.28

Bu durumda gelir seviyesi önceliğini, kamu yardımlarından yararlanacak gelir dilimlerini belirleyen bir üst sınırdır şeklinde tanımlamak da mümkündür (35).

Konut gereksinimini karşılamak yönünden aileler iki gruba ayrılabilir.

- Birincisi, mali kaynakları ve gelir durumu serbest piyasa koşulları içinde, konut gereksinimini karşılayabilen gruptur ki, bu grup, konut yaptırabilir, konut satın alabilir ya da kiralık konutun kirasını kolaylıkla ödeyebilir.

- İkinci grupta bulunanlar ise, ekonomik olanakları, sağlık koşullarına uygun bir konutta sürekli oturmaya yeterli olmayanlardır. Bu grubun konut gereksiniminin karşılanmasında devletin veya diğer kamu kuruluşlarının desteği gereklidir (36).

Gelişmiş ülkelerin konut politikası uygulamalarında, her iki gruba da kamu desteği sağlanırken, kaynakları sınırlı olan az gelişmiş ülkelerde ise, ikinci grup sosyal konut politikası kapsamına girmekte ve öncelikli grubu oluşturmaktadır.

Türkiye'de 1961 Anayasa'sı ile yoksul ve dar gelirlili ailelerin konut gereksinimini karşılama görevinin devlete verilmesi, öncelik düşüncesinden kaynaklanmakta ve konut, bir sosyal kamu hizmeti olarak görülmektedir. Ancak 1982 Anayasa'sında yoksul ve dar gelirliler için bir öncelik bulunmamaktadır.

Konut bir sosyal kamu hizmetidir. Zira, kamu hizmetleri hem sağlık, işsizlik ve yaşlılık gibi kişinin özel yaşantısı ile ilgili, hem

(35) KELEŞ, Ruşen: a.g.m., s.170.

(36) YAVUZ, Fehmi, vd.: a.g.e., s.610.

de konut, kamu sağlığı dzenlemeleri ve kent planlaması gibi kişinin yaşantısını sürdürdüğü şartlar ve fiziki ortamla ilgili etkinlikleri kapsar. Sosyal kamu hizmeti kişinin refahı ile yakından bağıntılıdır.

İngiltere'de konut sorunu bir kamu sağlığı sorunu olarak doğmuş, sorunun çözümü için devlet müdahale etmiştir. Müdahale, asgari konut standartları saptanarak, yeni konutların bu standartlara göre yapılması, sefalet mahallelerinin temizlenmesi şeklinde olmuştur. II. Dünya Savaşından sonra konut açığına kapatmak için herkesin konut sahibi olanakadar konut yapılması politikası kabul edilmiştir. Bu amaçla, özellikle kiralık sosyal konut yapımına öncelik ve ağırlık verilmiş, mülk konut inşaatı ruhsata bağlanmış ve sınırlandırılmıştır.

İngiltere'de 1948-1952 yılları arasında inşa edilen konutların %90'ı, 1953-1959 yıllarında %50'si, 1960 yılında ise %20'si sosyal konuttur (37). İngiltere'de sosyal konut yapımında gelir düzeyi, sosyal sınıf ve konut standardı önceliği birlikte değerlendirilmiştir.

Federal Almanya ve Fransa'da kamu yardımı ile üretilen konutların 1/2'si, Danimarka'da 2/3'si, İtalya'da tamamı sosyal konuttur. Federal Almanya, Danimarka, Fransa, İsviçre, ve İtalya gibi birçok ülkede sosyal konut politikasında, gelir düzeyi önceliği uygulanmaktadır. Bu ülkelerin bazılarında ise gelir düzeyi önceliği ile birlikte, çok çocuklu aileler gibi sosyal sınıf önceliği de değerlendirilmektedir (38).

(37) ÖRÜCÜ, Esin : Sosyal Refah Devletinde Bir Kamu Hizmeti Olarak Konut, İ.Ü.

Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1972, s.54.

(38) YAVUZ, Fehmi, v.d.: a.g.e., s.610.

Fransa'da kiralık sosyal konut uygulamasında gelir düzeyi önceliği, ailelerin çocuk sayısı ile orantılı bir şekilde dikkate alınmaktadır. Aile nüfusunun kalabalıklığı nedeniyle, fazla oda gereksiniminin karşılanmasında ödenen kira, sosyal konut politikası gereği nüfus başına giderek azalan bir şekilde saptanmaktadır (39).

ii) Sosyal Sınıf Önceliği

Sosyal konut politikasının öncelikleri arasında, toplumdaki bazı sosyal sınıf ve gruplar yer alabilir. Devlet memurları, işçiler, emekliler, yaşlılar, sakatlar, çok çocuklu aileler, sosyal sınıf önceliklerini oluşturan gruplardır (40). Diğer bir deyişle, toplumsal ve ekonomik açıdan korunmaya muhtaç gruplar, sosyal konut politikası kapsamında sosyal sınıf önceliğini oluşturmaktadırlar.

iii) Konut Standardı Önceliği

Gelir düzeyi ve toplumsal sınıf önceliği ile ilgili üçüncü bir öncelik konut standardı önceliğidir.

Konut politikasının uygulanmasında, konut standardı önemli bir unsur olup, konut politikasının özendirici ve caydırıcı araçlarını belirler (41).

Bir konutun yapı malzemesi ve alan standartları ile, kat sayısı, yapı tarzı gibi özellikler o konutun maliyetini belirleyen unsurlar olması nedeni ile konut standardı önceliğine "konut maliyeti" önceliği de denilmektedir (42).

(39) GÖKTAŞ, Mehmet Ali : a.g.e., s.54.

(40) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.278.

(41) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e.,s.323.

(42) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.171.

Konut standardı çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. En geniş anlamı ile konut standardı, bir ülkede konut gereksiniminin karşılanma, doyma derecesini ifade eder. Bu doyma derecesi, belli bir andaki doyma derecesi olabileceği gibi, belli bir ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişme düzeyi içinde anlamlı varsayılan bir doyma derecesi de olabilir. Konutun oda sayısı, barınma yoğunluğu, konut kolaylıkları, yapı sistemi ve gereçleri, hatta konutun bulunduğu çevrenin toplumsal hizmetlere yakınlığı ve kentte olan işlevsel bağlantısı, geniş anlamdaki konut standardının göstergeleridir (43).

İkinci anlamda kullanılan konut standardı ise, konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir kural, bir ölçüttür. Bu anlamda konut standardı, konutun önce büyüklük olmak üzere, fiziki özelliklerini ve içinde yaşayanların sayısını ve bileşimini anlatmakta kullanılır.

Konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir kural, ölçüt olan ve uyulması gerekeni belirten konut standardı, asgari ve azami standart olmak üzere iki gruba ayrılır.

Asgari konut standardı, kişilerin asgari biyolojik gereksinimlerini karşılayabilen, daha küçüğü sağlığa aykırı sayılan standartlardır.

Azami standart ise, belli sosyal sınıfların sınırsız tercihlerini önlemeyi amaçlayan, daha büyüğünün ne sosyal ne de ekonomik açıdan savunulması mümkün olmayan standartlardır.

Alan standartları çoğunlukla sosyal konut finansmanında

(43) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.324.

kullanılan standartlardır ki, bunlar oda sayısı ya da m² taban alanı olarak gösterilir.

Bu standartlar saptanırken, ülkenin sosyal ve ekonomik koşulları iyi bilinmelidir. Asgari standart uygulamasında, sosyal, psikolojik ve bireysel eylemlerin ev dinamiği içinde, rahatlık ve kolaylık içinde sürdürülmesi için gerekli araştırmalar yapılmalı, coğrafi bölge ve zaman unsurları gözönünde bulundurularak standartlara esneklik kazandırılmalıdır (44).

Aksi takdirde, dar gelirli için asgari konut standardı politikası, iyi belirlenemez, gerçek ihtiyaca cevap verebilecek şekilde düzenlenemezse, bu politika ya uygulanamaz ya da uzun dönemde verimsiz kalır (45).

iv) Konut Kredisi Önceliği

Sosyal konut politikası uygulamasında, konut kredisi önceliğine de yer verilmelidir. Pahalı ve sağlanması çoğu zaman kişilerin finans gücünü aşan bir malın yapımında ya da satın alınmasında açılacak kredilerin, büyük tutarlarda ve uzun süreli ve düşük faizli olması gerekir. Para piyasasında konut kredileri, bu koşullar altında rantabil olmadığı için, hemen hemen tüm ülkelerde konut kredileri doğrudan veya dolaylı olarak devletin tahsislerine dayanmaktadır.

(44) YAVUZ, Fehmi v.d. : a.g.e., s.612-613.

(45) HUYCK, von Alfred: "Konutun Ulusal Gelişmeye Katkısı: Daha Çoğu

Başarılabilir mi?" (Çev: Ruşen Keleş), Konut ve

Gelişme, BM Türk Derneği Yayını, Ankara, 1987, s.6.

Sosyal konut politikası açısından konut kredilerinin verilmesinde; öncelikle özel ihtiyaç gruplarının belirlenmesi, kredilerin dağılımı, limitleri, geri ödeme süre ve faizlerinin tesbiti önem taşımaktadır.

İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde bile, konut kredilerine öncelik verilmiştir. İngiltere'de ödeme süresi 60 yıla kadar varan düşük faizli krediler verilirken, konut gereksinimi olmakla beraber başka kuruluşlardan yararlanamayan kişilerin gereksinimleri özellik ve öncelikle ele alınmaktadır (46).

Sosyal konut politikasını uygulayan birçok ülkede olduğu gibi İtalya'da da sosyal konutların inşaatı için 50 yıl vadeli krediler verilmektedir.

Sosyal konut yapımının teşvik unsurlarından birisi de vergi muafiyetidir. Vergi muafiyeti ile daha fazla sayıda ve istenilen standartlarda konutlar üretmek mümkündür.

Almanya'da sosyal konut inşaatları emlak alım vergisinden, tamamlanan konutlar ise 10 yıl süreli emlak vergisinden muaf tutulmuştur. Bu yolla daha çok sosyal konut üretilmesi hedeflenmiştir.

İtalya'da da devletin desteği ile yapılan lüks olmayan konutlar da 25 yıl süreli vergiden muaf tutulmuştur. 1949 yılında muafiyet kapsamına özel kişilere ait olan konutlarda alınmıştır (47).

(46) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e, 65-66.

(47) İLB: Batı Almanya, İtalya ve İspanya'da Mesken Politikası, a.g.e.,s.3,32,39.

b- Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Sosyal konut politikasının ikinci önemli unsuru, sosyal konut politikasının ulusal ekonomik kalkınma hedeflerine uygun nitelikte olmasıdır.

Planlı kalkınma, belli sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşmak için eldeki kaynakların belli önceliklere göre kullanılmasıdır.

Konut ve konutla ilgili diğer sektörlerin, geniş yatırım kaynaklarını tüketmeleri, istihdam olanakları yaratmaları ve hatta inşaat programlarının, istihdam politikasının bir aracı olarak kullanılması, konut şartlarının iyileştirilmesi sonucu, işgücü verimliliğini arttırması, kentleşme, ekonomik kalkınmaya yardımcı olması gibi etmenler, konut sektörünün ulusal kalkınma içinde diğer sektörlerle göre önemini ortaya koymaktadır (48).

Ulusal ekonomik kalkınmalarını uzun vadeli planlara bağlamış olan ülkelerde, konut sektörü kalkınma planlarında yer almıştır. Amaç konut gereksinimi ile ekonomik olanaklar arasındaki dengeyi kurmaktır (49).

c- Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Konut politikasının amacı, sadece kişilerin barınma gereksinimlerini karşılayan konutların yapımı değildir. Konut yapımı ile birlikte, konutun bulunduğu çevre ve bu çevrede yaşayanların ekonomik, sosyal ve kültürel gereksinimlerinin karşılanmasıdır (50).

(48) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.175.

(49) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.612.

(50) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.178-179.

Alt yapı hizmetleri (yol, su, elektrik, kanalizasyon) sağlık eğitim, kültür ve sosyal hizmetlerin (çocuk bahçesi, kreş, anaokulu, toplum merkezleri gibi) ve bu hizmetlerin yürütülmesinde gerekli tesislerin kurulması gereklidir. Konutun ve konut alanlarının kent dokusuyla organik bağlarının kurulması için, imar planlarında bu alanlar için yerler ayrılmalıdır.

Kişinin konut dışında yakın çevresi ile ilişkisi açısından komşuluk birimi konusu da önemlidir. Günümüzde kent planlaması anlayışında, büyük kentlerde ve yakınlarında, ortak yaşayışın temel gereksinimleri bakımından kendine yeterli ve genellikle bir ilkokul birimi oluşturacak kadar, büyük komşuluk birimlerinin örgütlenerek kent dokusunu oluşturma yönünde gelişmeler olmaktadır. Sosyal dayanışmayı zayıflatmamak için bu birimlerin 50-300 konutlu, 4-7 bin kişiyi barındıracak büyüklükte olmaları öngörülmektedir (51).

Ancak, komşuluk birimlerinin sosyal konut politikasına uygunluğu; çeşitli hizmetlerin karşılanması, iş, okul, dinlenme ve eğlenme, alışveriş ve yönetim gibi kurumlara yakınlığının sağlanmasının yanısıra, çeşitli sosyal grupların bir araya getirilerek bu grupların sosyal entegrasyonu ile de mümkündür.

Kent planlamasında üzerinde durulması gereken önemli sorunlardan birisi de arsadır. Arsa, başarılı konut yapımı programının önemli bir unsurudur. Ucuz konut yapımını sağlamak, ilerde karşılaşılabilecek sorunları önceden çözümlenmek; özellikle kamunun arsa stoku yapması, elindeki arsaları satmayıp, gerekirse bunları uzun süreli kiraya vermesi ile mümkündür ki tüm bunlar çağdaş arsa politikasının esaslarını oluşturur.

(51) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.178-179.

Sosyal konut politikasında başarılı olunması; arsalardan yararlanmada, kişi yararı ile toplum yararı arasında bir dengenin kurulması, kamunun elindeki arsaları satmayıp gereği halinde uzun süreli kiraya vermesi ve arsa spekülasyonunun önlenmesiyle mümkündür (52).

Sosyal konut politikasını, bölge kalkınma politikasının amaçlarına yöneltmek de önemlidir. Bu husus, her ülkenin sanayileşme ve kentleşme politikaları ile ilgilidir ve konut yatırımlarının bölgesel dağılımında etkin rol almakla gerçekleştirilebilir (53). Konut yatırımlarının coğrafi dağılışında, bölge kalkınma politikası hedeflerine uygun hareket edilerek, yatırımların üretkenliği arttırılarak, kalkınması istenilen bölgelerde istihdam yaratılarak, işgücünün marjinal verimliliği de arttırılmış olur (54).

3. Türkiye'de Sosyal Konut, Sosyal Konut Tanımı, Sosyal Konut Politikasının Unsurları

Ülkemizde konut yatırımlarının %95'inin özel sektörde yapıldığı konut kesiminde de iki tip konut üretilmektedir. Bunlardan birincisi, imar ve yapı yasalarına aykırı yapılan düşük standartlı, sağlık koşulları elverişsiz, dar ve kalabalık yapılar olan gecekondulardır. Bu konutlarda sosyal konut politikası unsurlarından sosyal sınıf önceliğini oluşturan ekonomik yetersizlik içinde olan yoksul ve dar gelirli aileler yaşamaktadır. İkinci tip konutlar ise, varlıklıların

(52) KELEŞ, Ruşen : Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e., s.30.

(53) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.614.

(54) KELEŞ, Ruşen : Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e, s.31.

oturduğu geniş, lüks ve pahalı konutlardır. Bu iki tip konutun dışında, hem büyük bir grubu oluşturan orta halli, hem de dar gelirli ailelerin konut gereksinimini karşılayacak konutlar yeterince üretilmemektedir ki bu tür konutlara sosyal konut denilmektedir (55).

7116 sayılı Kanunla kurulan, ülkenin yapısına uygun konut politikalarının esaslarını saptamak, sağlık şartlarına uygun, sağlam ve ucuz konut inşaatı için gerekli etüdüleri yapmak ve uygulamasını sağlamakla görevli olan İmar ve İskan Bakanlığı'nca, sosyal konut politikasına esas olacak sosyal konut kavramı ve tanımı yapılmış ve sosyal konut standartları saptanmıştır.

İmar ve İskan Bakanlığı'nca sosyal konut "yoksul ve dar gelirli halk topluluklarını teşkil eden ailelerin ikamet ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde standartlaştırılmış en az boyut ve nitelikteki sıhhi, sağlam ve ucuz meskenlerdir" şeklinde tanımlanmıştır(56).

Sosyal konut standartları saptanırken, sosyal konut kavramı fiziki ölçülere bağlanmış ve herbir bölüm için ayrı ayrı üst sınırlar belirlenmiştir.

(55) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.327.

(56) AKTAN, Mehmet: Sosyal Mesken Standartları, İİB Yayını Komisyon Raporu
No:8, Ankara, 1962, s.6

TABLO: 2

Sosyal Konut Standartları

	A	A+B	A+2B	A+3B	A+4B	A+5B
Konutun Bölümleri	m ²	m ²	m ²	m ²	m ²	m ²
Oturma odası	15.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00
Mutfak+Kiler	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Yemek Yeme Yeri	--	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Anne Baba Yatak Odası	--	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00
Çocuk Yatak Odası	--	--	8.70	8.70	10.00	10.00
Yıkanma Yeri	2.80	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
W.C.	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20	1.20
Teras,Balkon,Verande	--	4.00	4.00	4.50	5.00	5.20
Depo	--	1.50	1.50	2.00	2.40	2.80
Sirkülasyon	1.00	1.50	1.50	2.00	2.00	2.50
Toplam Faydalı Alan	25.00	42.95	51.65	53.15	56.60	57.70

A = Ana+Baba

B = Çocuk

KAYNAK: AKTAN, Mehmet: Sosyal Mesken Standartları, İ.İ.B. Yayınları Komisyon
Rapo ru No:8, Ankara, 1962, s.8

Sosyal konut yönetmeliğinde, çocuksuz bir aile için 25m², 1 çocuklu bir aile için 42.95m², iki çocuklu bir aile için 51.65m², 3 çocuklu bir aile için 53.15m², 4 çocuklu bir aile için 56.60m², 5 çocuklu bir aile için 57.70 m²'lik faydalı alan öngörülmüştür.

Sosyal konutta toplam alan, konut içinde balkonlar ve dolaplar dahil, duvarlar arasında kalan iç faydalı alanla, konut dışında kalan genel giriş, merdivenler, sahanlıklar ve geçitler toplamı olarak saptanmıştır. Ayrıca, sosyal konut için proje ve yapı malzemesi ile

ilgili standartlar da belirlenmiştir.

Sosyal Konut Standartları Yönetmeliğinin imara ilişkin hükümlerinde, kent imar planı içindeki yerleşim merkezlerinde yapılacak olan sosyal konutların en az 100 konutluk, imar planında, yerleşim bölgesi dışında kalan sosyal konut yapımı için iskana tahsis edilecek sahalardan en az üç bin kişilik bir siteyi içermesi esasları getirilmiştir.

Sosyal konutlarda yaşayacak kişilerin gereksinimlerini karşılamak üzere çocuk bahçesi, park ve bahçe, spor ve oyun alanlarından oluşan yeşil sahaların, yolların ve okul, çarşı, kütüphane, sinema, karakol gibi sosyal tesislerin yapılması da hükme bağlanmıştır (57).

Planı döneme girildiğinde konuta ayrılan yatırım payı arttırılmadan, daha çok konut üretilmesi amaçlanmıştır. Lüks konut yapımı kısılarak, sağlık bakımından sakıncası olmayan en ucuz halk konutu tipi seçilerek, daha çok sayıda konut yapımı ile daha geniş kitlelerin barındırılması hedeflenmiş ve ekonomik gücü piyasadan konut satın almaya yetmeyen dar gelirli ailelerin konut gereksinimini karşılamak üzere kamu tarafından desteklenen halk konutlarının yapımı gündeme gelmiştir.

Halk konutları, vergi ve kredi politikalarının uygulanmasına esas olarak saptanmış konut standartlarına uyan konutlar, yani sosyal konutlardır (58).

(57) AKTAN, Mehmet : a.g.e., s.6-9.

(58) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.

1964 yılında (R.G.. 24.3.1964. No:11664) İmar ve İskan Bakanlığınca halk konutları standartları tesbit edilerek, yürürlüğe girmiştir. Halk konutları standartları ile genel yatırım hacmi içinde konuta ayrılan yatırımın arttırılmadan, sağlıklı, örf ve adetlerimize uygun, ucuz fakat sağlam konut niteliklerinin saptanması esas alınmıştır.

Halk konutları standardı ile halk konutları, asgari nitelikli halk konutları ve orta nitelikli halk konutları olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Herbir konut için tesisat ve yapı malzemesi bakımından uyulması gerekli kurallarla, faydalı alanlar belirtilmiştir. Bu konutlarda azami büyüklüğün belirtilmesi yerine, çocuk sayısına göre değişen alt ve üst sınırlar tanımlanmıştır.

Tablo: 3

Asgari Nitelikteki Halk Konutlarında Konut Standardı

		A	A+B	A+2B	A+3B	A+4	A+5B
Konutun Bölümleri		m ²	m ²	m ²	m ²	m ²	m ²
Yaşama Grubu	Oturma + Çalışma	15.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00
	Yemek Yeri				3.50	4.00	4.50
	Balkon			2.00	2.00	3.00	3.00
Yatak Grubu	Ana Baba Yatak O		9.25	10.00	10.00	10.00	10.00
	2-3 Kişilik Yatak			8.20	8.20		
	3-4 Kişilik Yatak O					10.00	10.00
İş Grubu	Mutfak	3.70	3.70	5.00	5.00	5.00	5.00
	İş Balkonu	1.50	1.50	1.50	2.00	2.00	2.00
	Kiler veya Depo			1.50	2.00	2.00	2.00
	Yıkanma-WC-Lv.	2.80	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
	Hela-Lv		1.25	1.25	1.25	1.25	1.25
İç Geçitler		2.50	3.80	4.55	5.55	5.75	5.75
İç Faydalı Alan		25.50	34.00	48.50	53.50	57.50	58.00
Konuta Düşen İç Fy.Al.		5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Toplam Faydalı Alan		30.50	39.00	53.50	58.50	62.50	63.00

A = Anne+Baba

B = Çocuk

KAYNAK: Halk Konutları Standartları, İİB Yayınları, Ankara, 1964, s.27.

Asgari nitelikli halk konutlarında konut standardı çocuksuz aileden, 5 çocuklu aileye kadar olmak üzere 6 tip konut standardından oluşmakta ve toplam faydalı alan 30.50 m² ile 63m² arasında değişmektedir.

Tablo:4

Orta Nitelikteki Halk Konutlarında Konut Standardı

Konutun Bölümleri	A m ²		A+B m ²	A+2B m ²		A+3B m ²		A+4 m ²		A+5B m ²
Yaşama Grubu										
Düzen	12.00	12.00	15.00	15.00	15.00	12.00	12.00	12.00	12.00	15.00
Yemek Tezi	—	—	—	—	—	5.50	5.50	7.50	7.50	8.00
Çalışma Tezi	—	—	—	—	—	—	—	6.00	6.00	7.00
Balkon	— 12.00	— 12.00	2.00 17.00	3.00 18.00	3.00 18.00	4.00 21.50	4.00 21.50	4.50 30.00	4.50 30.00	4.50 34.50
Yatak Grubu										
Ana Batac Yatak O.	8.50	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00	12.00
1 Kişilik Yatak O.	—	—	7.00	14.00	—	7.00	—	—	7.00	—
2 Kişilik Yatak O.	—	—	—	—	8.50	8.50	—	—	—	8.50
3 Kişilik Yatak O.	— 8.50	— 12.00	— 19.00	— 26.00	— 20.50	— 27.50	12.00 24.00	— 29.00	12.00 31.00	12.00 32.50
İç Grubu										
Mutfak	4.00	4.50	5.00	6.50	6.50	7.00	7.00	7.50	7.50	7.50
İç Hallere	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	2.00	2.00	2.00	2.00	2.50
Kilise veya Depo	—	—	—	1.50	1.50	1.50	1.50	2.00	2.00	2.00
Tiyeleme + V.C. - İ.	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.50	4.50	4.50
Field - İ.	— 9.50	— 10.00	— 10.50	1.50 15.00	1.50 15.00	1.50 16.00	1.50 16.00	1.50 17.50	1.50 17.50	1.50 18.00
İç Evciller	2.50	4.00	4.50	6.50	6.00	6.50	6.00	7.50	7.50	7.50
İç Faydalı Alan	32.50	38.00	51.00	65.50	59.50	71.50	67.50	84.00	86.00	92.00
Konut Dışındaki Faydalı Alan	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
Toplam Faydalı Alan	40.00	45.50	58.50	73.00	67.00	79.00	75.00	91.50	93.50	100.00

A = Anne+Baba

B = Çocuk

KAYNAK: Halk Konutları Standartları, İİB Yayınları, Ankara, 1964, s.28

Orta nitelikli halk konutlarında da konut standardı, çocuk sayısı dikkate alınarak asgari nitelikli halk konutlarında olduğu gibi 6 tip konut standardını kapsamakta ve toplam faydalı alan 40 m² ile 100 m² arasında değişmektedir.

İmar ve İskan Bakanlığınca halk konutları için düzenlenen alan standartlarında, toplam yaşama alanı olarak;

- Asgari nitelikli 2-7 kişilik halk konutları için 15-39.50 m² (toplam faydalı konut alanının %58.4-68.1'i),

- Orta nitelikli 2-7 kişilik halk konutları için 20.50-67 m² (toplam faydalı konut alanının %63-72.4'ü) ayrılmıştır.

UIOF (International Union of Family Organisation) ve IFHP (The International Federation of Housing and Planning) tarafından düzenlenen bir çalışmaya göre 3-8 kişilik konutlarda toplam yaşama alanları 39.50-80m² arasında değişmektedir.

Bu kuruluşların saptadığı toplam yaşama alanları ile ülkemizde uygulanan halk konutlarının toplam yaşama alanları karşılaştırıldığında, asgari nitelikli halk konutları için verilen üst değer UIOF ve IFHP standartlarının alt sınırını oluşturmaktadır. Orta nitelikte halk konutlarında ise standartlar gerekli alanlara kısmen uymaktadır (59).

12.11.1964 tarih ve 11855 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile asgari nitelikli halk konutlarının 63m² olan konut büyüklüğü üst sınırı %10 arttırılarak uygulanabileceği

(59) AYDOSLU, Güngör: Konut Yapılarında Kişi Alan Maliyet Bağıntıları, İ.Ü.

kabul edilmiş ve böylece faydalı alan 69.30 m²'ye çıkarılmıştır (60).

14.6.1966 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile asgari nitelikli halk konutlarının alan standardı 100m²'ye çıkarılmıştır (61). Asgari nitelikli halk konutlarında, sosyal konutun büyüklük standardının saptanmasında kullanılan toplam faydalı alan kavramı değiştirilmiş ve faydalı alanın tanımı, konut içerisindeki duvarlar arasında kalan temiz alan olarak yapılmıştır. Böylece m² lerde bir değişiklik yapılmadan asgari nitelikli halk konutlarında konut büyüklüğü standardı arttırılmıştır (62).

1980'li yıllara gelindiğinde, kalkınma planlarında konut sektörüne gerekli önemin verilmemesi, kaynakların konut yatırımdan ziyade daha verimli alanlara kaydırılması, inşaat sektöründeki durgunluğun sonucu konut arzındaki azalma, kentsel konut açığının yüksek düzeye ulaşmasına neden olmuştur. Bu nedenle konut sektöründe yeni düzenlemelerde bulunmak üzere 1981 yılında 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile kamu kaynaklarından yararlanacak konutların yüzölçümünün 100 m² den küçük olması ilkesi getirilmiştir.

Toplu Konut Kanunda sosyal konut, "toplumun yaşama koşullarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı 100 m² aşmaya konutlar" şeklinde tanımlanmıştır.

(60) İİB : Halk Konutları Standartları Semineri, İİB Yayını, Ankara, 1965, s.31-32.

(61) KELEŞ, Ruşen : Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e., s.70

(62) ERONAT, İlhan: a.g.e., s.22-23.

Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 4. Maddesine göre "Brüt inşaat alanı, bir ailenin oturmasına mahsus, müstakil bir ev veya apartman dairesinin dış duvarları dahil olmak üzere, bu duvarlar içinde kalan toplam alan ile balkonların ve müstakil duvarların yarısını içine alan (ünite içinde kalan kısımlardaki baca ve aydınlıklar hariç) alandır" şeklinde tanımlanmıştır (63).

Ülkemizde sosyal konut uygulamasına bakıldığında, sosyal konut standartları sürekli değiştirilmiş ve bu değişiklik konut büyüklüğünün artırılması şeklinde olmuştur.

Sosyal konutlarda, konut büyüklüğünün sürekli artırılmasının nedeni, çeşitli sosyal grupların bu konudaki baskılarından kaynaklanmıştır (64). Konut standartlarının saptanmasında diğer ülkelerdeki uygulamalar esas alınmıştır. Bu ülkelerdeki ailelerin sosyal yapısının, Türk ailesinin sosyal yapısına uymaması, Türkiye gerçeklerine göre küçük saptanması, büyüklük standardına karşı baskı doğurmuş ve bu nedenle standartlar arttırılmıştır.

(63) ERYILMAZ, Atilla - Mehmet YALBULAK: Konut Sektör Raporu, V. BYKP

Hazırlık Çalışmaları, DPT Yayını,
Ankara, 1982, s.118.

(64) YAVUZ, Fehmi v.d.

: a.g.e, s.633.

Tablo:5

Çeşitli Ülkelerde Sosyal Konutların Büyüklük Standartları ve Ortalama Hane Halkı Büyüklükleri

Ülkeler	Büyüklük Standardı Ortalama Hane	
	(m2 faydalı alan)	Halkı Büyüklüğü
Danimarka	78	3.0
Fransa	56	3.1
Hollanda	58	3.9
Norveç	70	3.3
İsveç	70	2.8
Batı Almanya	57	3.5
Çekoslovakya	57	3.1
Yugoslavya	59	4.6
Türkiye	63	5.9

KAYNAK: DPT, Konut Sektör Raporu, Ankara, 1967.

Tablo:5 incelendiğinde 63 m2 olarak saptanan konut standardına karşılık, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında hane halkı büyüklüğünün ne kadar yüksek olduğu ortadadır.

Bunun yanısıra, daha az yatırımla daha çok konut üretilmesi felsefesi de, konut yapımında konut alanlarının küçük tutulmasının diğer bir nedenidir. Konut yüzölçümünün 63m²'ye düşürülmesiyle, konutun mal oluşunda %15'lik bir biriktirim sağlanacağı hesaplanmıştır. Ancak, konut büyüklüğü, maloluş unsurlarından yalnızca biridir. Arsa, altyapı, kentsel kamu hizmetleri, yapı sistemleri ve yapı gereçleri de konutun maloluş değerini belirler (65).

(65) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e, s.326.

Ayrıca, önemli bir olgu da konutun, bir kamu hizmeti olarak değil bir meta olarak görülmesidir. Bu nedenle başta konut kredisi veren kamu kuruluşları olmak üzere birçok kuruluş, verdikleri kredilerin kamu kaynaklı olmadığını ileri sürerek, uygulamanın dışında kalmayı büyük ve lüks konutlara kredi vermeyi sürdürmüşlerdir.

Konut politikasının amacı, bireylerin barınma gereksinimlerini karşılamak için, sağlık koşullarına uygun, asgari düzeyde konut kolaylıkları olan konutlarda yaşamalarını sağlamak olduğuna göre, hem geleneklerimize ve alışkanlıklarımıza aykırı olan, hem de kıt ekonomik kaynakların israfına yol açan lüks konut yapımının denetim altına alınması gereklilik göstermektedir.

Bu nedenle konut tasarımında, toplumun sosyo-kültürel yapısı ve bu yapıdaki değişiklikler gözönünde bulundurularak, mimar, mühendis ve sosyologların işbirliği ile ailelerin konut gereksinimlerine gerçekçi boyutlarda yanıt verebilecek sağlık koşullarına uygun konut tipleri geliştirilmeli ve halka benimsetilmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL KONUT POLİTİKASI VE UYGULAMASI

I. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ SOSYAL KONUT POLİTİKASI ve UYGULAMASI

A. II. Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem

Kurtuluş Savaşından sonra Cumhuriyetin kurulmasından 1929 yılına kadar liberal bir politika izlenmiştir. 1925 yılında yürürlüğe giren Teşvik-i Sanayi Kanunu liberalleşme politikasının önemli göstergeleridir. 1930 Dünya ekonomik bunalımı sonucu, dış ticaret hacminde büyük ölçüde daralma olmuş ve devlet eliyle sanayileşme çabalarına girilmiştir (66). 1933 yılında devletçilik dönemi başlamış ve 1946 yılında çok partili yaşama geçene kadar devam etmiştir.

Bu dönemde kentleşme olgusuna raslanılmadığından büyük kentlerdeki konut sorunu yurt ölçüsünde bir sosyal konut politikası uygulamasını zorunlu kılmamıştır (67).

1. Öncelikler

a. Memur Konutları

Bu dönemde sosyal konut politikası uygulaması, sosyal konut politikasının unsuru olan öncelikler açısından ele alındığında, sosyal

(66) İNKAYA, Yılmaz: "Türkiye'de Cumhuriyet Devrimin Başından Günümüze

Kadar Konut Sorunu", Mimarlık, Yıl.1972, S.5, s.50.

(67) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., 185.

sınıf önceliğini oluşturan memurların konut sorununu çözmeye yönelik olduğu görülür.

Cumhuriyetin ilanı ile Ankara'nın başkent olması, gelişen ve genişliyen devlet örgütünün gereksinim duyduğu memur sayısının artması, kent nüfusunda da artışa ve konut sorununun doğmasına neden olmuştur.

1927-1945 yılları arasında Ankara'nın nüfusu %204 artmıştır. Bu olgu, çoğunluğu memurların oluşturduğu nüfusun konut gereksinimini karşılamak üzere memur konutlarının Ankara'da yapılmasını gerektirmiştir.

Bu nedenle 1925 yılında 586 sayılı Kanunla (68) tüm memurlara konut kooperatifleri kurarak, konut üretimine katkıda bulunmaları için aylıklarının yarısı kadar verilen avansın, her ay memur maaşının %5 oranında mahsup edilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca, 1928 yılında 1325 sayılı Kanun (69) ile Ankara'da memur konutları ile resmi dairelerin yapılması için Maliye Bakanlığına yetki verilmiştir. Kıt olan mali kaynakların nedeni ile yapı önceliğini bazen konutlar, bazen de resmi binaların yapımı almıştır.

1929 yılında 1425 sayılı Kanun (70) ile memur konutları yapımından vazgeçilerek, memurlara derece baremlerine göre ayarlanan konut tazminatı adı altında kira yardımı yapılmaya başlanmış ve memurların konut gereksinimi bu şekilde karşılanmaya çalışılmıştır.

(68) Resmi Gazete 24.3.1925 tarih ve 90 sayı.

(69) Resmi Gazete 30.5.1928 tarih ve 902 sayı.

(70) Resmi Gazete 30.6.1929 tarih ve 1229 sayı.

Ancak, söz konusu kanundan devlete ait binalarda ve memur konutlarında oturanlar ile 3 aydan fazla Ankara dışında görev yapacaklar ile Ankara'da oturmayan müfettişlerin, bu tazminattan yararlandırılmaması esası getirilmiştir. Uygulama 1951 yılına kadar sürmüştür.

Konut tazminatları ödemelerinin yanısıra, 1937 yılından itibaren genel bütçeden, memur konutları yaptırmak üzere ödenek ayrılmaya başlanılmıştır. Bu ödenekle yaptırılan konutlarda, gümrük memurlarına öncelik tanınmıştır. Bu uygulama da görevle ilgili zorunlulukların öncelik oluşturduğu görülmektedir (71).

Bu dönemde sosyal konut politikası paralelinde en önemli uygulama, 1944 yılında yürürlüğe giren 4626 sayılı Memur Konutları İnşası Kanunudur (72). Kanun ile gerekli görülen yerlerde, öncelikle Ankara'da olmak üzere memurlar için konut yapma hükmü getirilmiş ve Bayındırlık Bakanlığı konut yapımında görevlendirilmiştir. Hangi yerleşim birimlerinde, memur için, ne kadar büyüklükte konut yaptırılacağına saptanmasında Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Kanunda, yapılacak konutlardan, konutu veya hiçbir geliri olmayan memurların, uygulama yönetmeliğinde ise sadece genel bütçeye giren dairelerin devamlı kadrolarındaki memur, subay ve askeri memurların yararlanması esas alınmıştır.

Ankara'da 434 memur konutundan oluşan Saraçoğlu Mahallesi bu kanunun uygulanması sonucu doğmuştur. Konutların mülkiyetinin hazineye ait olması konut politikası açısından önemli bir olgudur.

(71) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e., 86-87.

(72) Resmi Gazete 22.7.1944 tarih ve 5763 sayı.

Ancak, bu konutlardan, daha çok Bakanlıkların üst düzey personeli sembolik kira ödeyerek yararlanmıştır (73).

b. Göçmen Konutları

Cumhuriyetin ilanından II. Dünya Savaşının sonuna kadar çeşitli uluslararası anlaşmalarla mubadele sonucu yurdumuza gelen göçmenler için 132.500 konut yaptırılmıştır. Bu sayı 1960 yılına kadar göçmenler için yaptırılan konutların %77'sini oluşturmaktadır. Bu çalışma, konut politikası uygulamasından çok, bazı olağanüstü durumlarda, önceliğin göçmen konutlarına verilmesinden kaynaklanmaktadır (74). Ancak bu konutlar hangi ad altında yapılırsa yapılsın, bir sosyal gereksinimi karşıladığından, konut alanında yapılan önemli bir sosyal hizmettir.

c. Kira Kontrolü

II. Dünya Savaşının yarattığı ekonomik bunalımı aşabilmek, halkın üzerindeki olumsuz etkisini asgariye indirebilmek üzere bina kiralarının denetim altında tutulması amacı ile 1939 yılında konut kiralarına sınırlama getiren Milli Korunma Kanunu çıkarılmıştır. Bina kiralarının denetlenmesi bu dönemin en önemli özelliklerinden biridir. Bu kanun ile konut kiraları 1939 yılı düzeyinde dondurulmuştur. 1940 yılında yapılan bir değişiklik ile ev sahiplerinin, kiracıları evlerinden çıkarmaları yasaklanmış ve kiracılar ev sahiplerine karşı korunmuştur (75).

Kira kontrolü, kiracılar açısından bir sosyal güvenlik aracı olmasına karşın, geçimlerini taşınmaz malın gelirinine bağlı olan dar

(73)(74) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.615-616.

(75) KELEŞ, Ruşen : a.g.e., s.187.

gelirli aileler için ise ekonomik bir sorunu oluşturmuştur. Sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkesini zedelemiştir. Konut kiralılarının sınırlandırılmasına 25 yıllık bir süre sonunda, 1963 yılında son verilmiştir.

2. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

1933 yılında devletçilik dönemine geçilirken, yürürlüğe giren 1. Beş Yıllık Sanayi Planında (1933-1937) konut sektörüne yer verilmemiş ve konutun ulusal ekonomi ile ilişkisi kurulmamıştır. Böylece konut sorunu ulusal kalkınma hedefleri kapsamında ele alınmamıştır (76). Ancak planda konuta yer verilmemesine karşın inşaat sektörünün gerektirdiği sanayi yatırımlarından dolayı inşaat sektörü bir canlılık kazanmıştır (77).

3. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Bu dönemde kentleşme süreci açısından konutla ilgili en önemli uygulama "Yenişehir Projesi"dir. Bu proje ile Başkent bir prestij kenti yapılmak istenmiştir (78). Yenişehir projesi kapsamında, 1925 yılında 583 sayılı Kanun (79) ile hem Başkenti geliştirmek hem de Ankara'da sayısı artan memurların barınma gereksinimlerini karşılamak üzere konut yapımı için Ankara Sehma-

(76) KELEŞ, Ruşen: a.g.m., s.187.

(77) SEY, Yıldız : "Cumhuriyet Döneminde Toplu Konut Sorunu" Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.9, s.2377.

(78) TÜRKAŞLAN, Hasan Ali - IRMAK, Kaya: Konut Sorunu, TTSDTO ve TBB Yayını, Ankara, 1988, s.33.

(79) Resmi Gazete 24.3.1925 tarih ve 90 sayı.

netine kamulaştırma yetkisi verilmiştir. Bu yetki ile Ankara Sehremaneti 4 milyon metre kare araziye konut yapmak için kamulaştırmıştır. Kanunda kamulaştırılan arsaların 1/4'ünün, sahiplerine verilmesi öngörülmüştür. Bu proje ile toplu konut uygulamasına gidilmemiş, belediyece imarlı parseller konut yapmak isteyenlere satılmış, bilinçli bir arsa politikası izlenememiştir. Sadece konut üretiminin artmasına katkıda bulunulmuştur.

Arsa politikası açısından önemli bir önlem de Ankara'da arsa fiyatlarının yükselmesi sonucu artan değerlerin kamuya mal edilmesidir. 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanununa göre %20 olan değerlendirme resmi, 1939 yılında 3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu ile %50'ye çıkarılmıştır (80).

Bu dönemde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere ucuz konut yaparak, belediye adına kiraya verme görevi verilmiştir. Ancak, bu görev isteğe bağlı bir görev olduğundan, belediyeler konut yapımında yer almamışlardır. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile de konutlarda olması gereken sağlık şartları ile bu şartların yerine getirilip getirilmediğine ilişkin yapılacak denetimlerle ilgili hükümler getirilmiştir.

Bu dönemdeki sosyal konut politikasını özetlemek gerekirse, sosyal anlamlı bir konut politikasının sadece belirtilerine raslanılmıştır. Belirli bir politikanın öngördüğü bir öncelik oluşturmamakla beraber, daha çok, özellikle de Ankara'da yaşayan memurların konut gereksinimlerinin karşılanmasına yönelinilmiştir.

(80) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.617.

Konut sorununun çözümlü kent ve bölge planlaması anlayışı ile ele alınmamıştır. Devlet ve belediyeler çağdaş arsa politikası ilkelere uymamışlar, arsa stoku yapmak yerine ellerindeki arsaları satmışlardır.

Devlet, konut yapımını belli bir kredi ve vergi politikası yardımı ile desteklemek yerine, konut üreticisi olarak bizzat kendisi konut inşa etmek veya konutu olmayanlara konut tazminatı ödemek şeklinde görev almıştır. Kiracı olan dar gelirlileri korumak amacıyla kiralari sınırlandıran kanunlar çıkarılmıştır.

B. II. Dünya Savaşından Planlı Döneme Kadar

Tek partili yaşamdan çok partili döneme geçildiği, sosyal ve ekonomik yapıda hızlı değişmelerin olduğu bu dönemde, özellikle 1950 den sonra liberal ekonomi politikasının yol açtığı hızlı ve plansız kentleşme, gecekondulaşma konut sorununu toplumsal bir sorun haline getirmiştir. Bu dönemde, konut politikası çerçevesinde memur konutlarından çok işçi konutları ve gecekondu konusu önem kazanmıştır. Gecekondu yapımına karşı yasaklayıcı bir tavır alınmış ve çeşitli kanunlarla gecekondu yapımı yasaklanırken, yenilerinin yapımını önlemek için konut üretiminin arttırılmasına çalışılmıştır. Bu amaçla, vergi muafiyeti getirilerek konut yapımı teşvik edilmiştir.

1. Öncelikler

a. Gelir Seviyesi, Sosyal Sınıf ve Konut Standardı Önceliği

Sosyal konut politikasının, gelir seviyesi, sosyal sınıf ve sosyal konut standardı önceliğinin oluşturduğu en önemli ve başarılı uygulaması Yenimahalle Projesidir.

II. Dünya savaşından sonra artan gecekonduların ıslahı ve yeniden konut yapacaklara ucuz arsa sağlanması amacıyla 1948 ve 5218 sayılı Kanun (81) ile Ankara Belediyesine yetki verilmiştir. Kanunla, Hazineye ve Özel İdareye ait bazı arsalar Ankara Belediyesine verilmiştir. Belediyece, en az 1 yıl Belediye sınırları içinde oturan, kendisine, eşine veya velayeti altındaki çocuklarına ait Ankara'da konutu veya konut yapmaya uygun arsası olmayan, başka bir geliri bulunmayan ailelere konut yapmak üzere arsa tahsis edilmiştir.

Arsa tahsisinden yararlananların konut yapabilmeleri için 5228 sayılı Kanunla (82) Emlak Kredi Bankasına inşaat bedelinin %75'ine kadar %5 faiz ile kredi verilmesi yetkisi tanınmış, 1 yıl içinde inşaaata başlama ve 2 yıl içinde tamamlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu Kanundan yararlanarak Yenimahallede yapılan konutlara alan sınırlaması getirilmemesine karşın faydalı alanı 50-60 M² olan konutlar yapılmıştır (83). Bu girişim sosyal konut politikasının uygulanması açısından önemli aynı zamanda başarılı bir uygulama olmuştur.

b. Vergi Önlemleri

Vergi politikası, konut politikasının önemli bir uygulama aracıdır. Vergi sistemi ile istenilen konut tiplerinin yapımı özendirilerek, konut arzında artış sağlanabildiği gibi, tam tersi bir azalışta olabilir.

(81) Resmi Gazete 14.6.1948 tarih ve 6938 sayı.

(82) Resmi Gazete 6.7.1948 tarih ve 6950 sayı.

(83) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.631.

Bu dönemde vergi politikası açısından getirilen ilk hüküm 1948 yılında yürürlüğe giren 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanununda yer almıştır. Daha çok sayıda konut üretiminin desteklenmesi amacı ile sözkonusu kanunla, yapılacak konutların ister kiraya verilsin, isterse sahipleri tarafından oturtsun ikametgah olarak kullanılması koşulu ile 10 yıl süreli bina, buhran ve savunma vergisinden muaf tutulmuştur.

6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkındaki Kanun (84) ile 1953 yılından itibaren bina vergisinden muafiyet süresi 10 yıl daha uzatılmıştır.

Bir engelleyici hüküm bulunmamasından ötürü, kamu yardımından yararlanarak yapılan konutların kiralanması, ticari amaçlarla kullanılması sonucunda devletin vergi olarak almadığı değer artışlarından mülk sahipleri yararlanmışlardır (85).

Ayrıca bu kanunla, lüks konut yapımı korunmuştur. 1954-1955 yılları arasında konut yatırımlarının toplam yatırımların %34'ünü oluşturmasına, Gayri Safi Milli Hasıla dışındaki payının da %4.93 ulaşmasına karşın, üretilen konut birimi çok düşük kalmıştır. Ayrıca, sağlık koşullarına uygun olmayan konutların çoğalması, gecekondu sayısının artması da konut yatırımlarının lüks konuta yöneldiğinin bir göstergesidir (86). Bina vergisi bağışıklığı ile daha fazla konut üretiminin teşvik edilmesi istenilirken, aksine lüks

(84) Resmi Gazete 29.7.1953 tarih ve 8470 sayı.

(85) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e, s.619.

(86) DPT : Konut Sektörü, DPT Yayını, Ankara, 1962, s.26-29.

konut yapımı özendirilmiş ve kaynakların yerinde kullanılmasına engel olunmuştur. Bu uygulama ile sosyal konut politikasının ilkelere ters düşülmüştür.

c. Kredi Önceliği

Konut politikasının başarı ile uygulanabilmesi, sağlam finansman kaynakları olan, konut kredisi vermeye yetkili kredi kurumları ile mümkündür. Bu dönemde, Türkiye Emlak Kredi Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu, en önemli kredi kurumlarıdır.

Yapı tasarruf sistemini işleterek, konutu olmayanlara ucuz konut kredisi vermek, sosyal konutlar yapmak ve yaptırmak, yapı malzemesi sanayi kuruluşlarını desteklemek ve geliştirmek üzere 1946 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası kurulmuştur. Banka; kendisine, eşine veya velayeti altında bulunan çocuklarına ait konutu veya kira getiren bir mülkü olmayanlara, konut edinebilmeleri için kuracakları kooperatifler kanalı ile inşaat bedelinin %90'ına kadar ipotek karşılığı, 20 yıl vadeli, %5 faizli kredi vermeye yetkili kılınmıştır (87).

Banka, 1950'li yılların sonuna kadar konut kooperatiflerine sağladığı destekle ve yapı tasarrufu uygulaması ile konut alanındaki görevini yerine getirmeye çalışmıştır. Ancak, Banka tarafından yılda ortalama 6.000 konut üretilmiştir ki, bu da yıllık konut üretiminin 1/10 oluşturmuştur (88). Ülkenin konut politikasında önemli bir yeri olması gereken bankanın bu kadar sınırlı bir faaliyette bulunmasının nedeni, mali kaynaklarının yetersizliğinden kaynak-

(87) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e, s.98.

(88) YAVUZ, Fehmi v.d. : a.g.e., s.620.

lanmıştır. Diğer önemli bir neden ise, konut kredisi ile sosyal konut yapımı yerine lüks konut yapımına yönelinilmesidir. Banka tarafından İstanbul IV. Levent'te yaptırılan konutların %69'u 100 m² den, %33'ü 150 m²'den %8'i ise 200 m²'den büyüktür (89). Bu uygulama bankanın konutu olmayanlara ucuz konut yapma amacından uzaklaştığının, sosyal konut politikasının unsurlarından olan, konut kredisi ve sosyal sınıf önceliğini gözardı ettiğinin bir göstergesidir.

Bu dönemde, öncelikle işçilerin konut edindirilmesi amacı ile devletin girişimleri olmuştur. 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu bu alanda görev almıştır. 1949 yılında çıkarılan 5417 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, İhtiyarlık Sigortası karşılıklarının en çok %20'si konut kooperatifleri aracılığı ile işçi konutu yapımına ayrılmıştır. 1961 yılında 344 sayılı Kanun ile konut için fon ayrılması bütün sigorta kollarının kapsayacak şekilde genişletilmiştir (90).

Sosyal Sigortalar Kurumunun konut kredileri 85 m²'den küçük konutlar için %5 faizli 20 yıl vadeli, 85-100 m² arasında olan konutlar için ise faiz oranı aynı olmak üzere 15 yıl vadelidir (91). Küçük konutlar için vade süresi daha uzun tutularak, küçük alanlı konutların yapımı teşvik edilmek istenmiştir. İşçilerin konut kredisinden konut kooperatifleri aracılığı ile yararlanabilmeleri, konutların kurum tarafından hazırlanan sosyal konut standartlarına uygun inşa edilmele-ri ve inşaat alanının 100 m² aşmaması gerektiği belirtilmiştir.

(89) DPT : Konut Sektörü, a.g.e., s.16.

(90) TÜRKASLAN, Hasan Ali - IRMAK, Erdoğan: a.g.e., s.34.

(91) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.623.

Sosyal Sigortalar Kurumunun kredilerinden yararlanarak işçi kooperatifleri tarafından 1963 yılına kadar 18.269 konut birimi inşa edilmiştir. Aynı yıl verilerine göre sigortalı işçi sayısı 650.432 olduğuna göre, kooperatifler kanalı ile konut sahibi olanların oranı %28'dir. İşçi kooperatifleri yılda ortalama 1600 konut birimi üretmiştir ki, kentlerdeki yıllık ortalama konut arzının %2.8 oluşturmaktadır (92). Yapılan konutlarda toplu konut yapımına gidilmemiş, sosyal dayanışmayı sağlayıcı bir düzenleme yapılmamış, komşuluk birimlerinin planlanması tekniğinden yararlanılmamıştır.

d. İmar ve İskan Bakanlığı

1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Kanun, ülkenin sosyal ve ekonomik yapısına uygun konut politikasının esaslarını saptamak ve uygulamasını sağlamak görevini bu Bakanlığa vermiştir. Aynı kanun ile Mesken Genel Müdürlüğünün görevleri; evsiz vatandaşları konut sahibi yapmak veya uygun kira ile barınmalarını sağlayacak önlemler almak, kredi kuruluşlarının verdikleri konut kredilerini ve yapılan çeşitli yardımların tahsis koşullarını saptamak ve düzenlemek, uygulamasını denetlemek şeklinde belirtilmiştir (93).

Böylece konut sorununun çözümü bir kamu görevi niteliği kazanmıştır. Konut politikasının önceliği konut sahibi olmayanların konut gereksinimlerinin karşılanması için konut arzının artırılması olmuştur.

(92) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.200-201.

(93) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.102.

e. Memur Konutları

Ankara'daki memurlara 1929 yılından itibaren verilmekte olan konut tazminatı 1957 yılında kaldırılmıştır (94). Memur konutları yapımı ile ilgili bir çalışma bu dönemde olmamıştır. Konut yapımında devletin desteğinin olmaması memurların, büyük kentlerde özellikle Ankara'da olanların zor durumda kalmalarına neden olmuştur (95).

f. Göçmen Konutları

II. Dünya Savaşından sonra özellikle Batı Trakya göçmenleri için %40'ı kentlerde olmak üzere 40 bin göçmen konutu yapılmıştır. Sosyal konut politikası açısından önemli bir uygulamadır (96).

g. Kira Denetimi

Avrupa ülkelerinde kira denetiminin olumlu sonuçlar vermesi, ülkemizde de bu uygulamanın bu dönemde de devam etmesine neden olmuştur. Hayat pahalılığının artışı üzerine 1947 yılında 5020 sayılı Kanun (97) ile 1933 yılından itibaren sabit tutulan konut kiralalarına %20 zam yapılmıştır. Yeni bir yasal düzenleme ile konut kiralarındaki sınırlamaların kaldırılacağı esası getirilmesine rağmen uygulanamamıştır. 1955 yılında 6570 sayılı Kanun (98) ile kiralara günün ekonomik koşullarına uygun zam yapılmıştır.

(94) YAVUZ, Fehmi v.d. : a.g.e., s.132.

(95)(96) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e., s.114.

(97) Resmi Gazete 27.2.1947 tarih 6543 sayı.

(98) Resmi Gazete 27.5.1955 tarih ve 9013 sayı.

Kira denetimi ile başarılı konut yapım programları hazırlanıp uygulanıncaya kadar kiracıların istismarı ve mal sahiplerinin konut darlığından yararlanarak haksız kazançlar elde etmelerinin önlenmesi hedeflenmiştir (99). Böylece talebe uygun konutlar üretilerek sosyal konut politikasının önceliklerini oluşturan dar gelirli ailelerin konut sorunu çözümlenmiş olacaktır. Ancak, ülkemizde bu uygulamanın temel hedefleri gerçekleştirilememiş ve amaca ulaşılamamıştır. Kira denetimine önceki bölümlerde belirtildiği üzere 1963 yılına kadar devam edilmiş ve aynı yıl uygulamaya son verilmiştir.

2. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı 1950 yılında %28.3, 1955'de %34.5 ve 1960'da ise %37 iken, gayri safi milli hasıla içindeki payı ise aynı yıllarda %2.75, %4.93 ve %3.74 olmuştur. Bu dönemde konut yatırımları genel yatırımlar içinde en yüksek düzeyde olmasına karşın üretilen konut sayısı çok düşük kalmıştır. Bu olgu, konut yatırımlarının lüks konuta yönlendirilmesinden kaynaklanmaktadır (100).

1955-1960 yılları arasında %1.5'i kamu, %98.5'i özel sektör tarafından olmak üzere toplam 227.591 konut üretilmiştir (101).

(99) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e., s.114.

(100) DPT : Konut Sektörü, a.g.e., s.25-29.

(101) İMO : Türkiye'de Konut Sorunu, İnşaat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1976, s.19.

3. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Bu dönemde kentsel arsaların düzenlenmesi ile ilgili bazı önlemlerin alındığı görülmektedir. Gecekondu yapımını önlemek amacı ile 5228 sayılı Kanunla belediyelere, ucuz arsa sağlamak ve bu arsaların belli koşullarla kişilere dağıtılması yetkisi verilmiştir. Hazineye, özel idareye ait, belli bir amaca ayrılmamış arsalar bu kanun gereğince belediyelere devredilmiştir. Öncelikler bölümünde belirtildiği gibi Yenimahalle örneği bu uygulamanın bir sonucudur.

Yasal önlemlere karşın gecekonduların sürekli artması üzerine 6188 sayılı Kanun ile belediyelere, toplu ve basit konutlar, yani sosyal konutlar yapıp, izinsiz yapıları tasfiye etme yetkisi verilmiştir.

1959 yılında da 7367 sayılı Kanun (102) ile belediye sınırları dışında kalan, kent ve kasabaların gelişmesi açısından belediye sınırları içine alınmasına uygun görülen hazine arsalarının, konut yapımına ayrılması konusunda belediyelere yetki verilmiştir.

Tüm bu uygulamalar, kamunun arsa dağıtımını yolu ile konut arzını arttırarak konut açığının kapatılacağı görüşünden kaynaklanmaktadır. Buna karşın, arsa ile ilgili spekülasyon eğilimleri artmış, konut yatırımlarındaki dağılım dengelenememiş, lüks konut üretimi engellenememiştir (103).

Sosyal konut öncelikleri açısından bu dönem ele alındığında, memur konutlarının yerine işçi konutları önem kazanmaya başlamış-

(102) Resmi Gazete 23.7.1959 tarih ve 10260 sayı.

(103) TÜRKASLAN Hasan Ali - ERDOĞAN, İrmak: a.g.e., s.35.

tır. Çeşitli kurum ve kuruluşlar farklı kredi politikaları ile işçi konutlarının yapımını desteklemeye çalışmışlardır (104). Bu çalışmalar ulusal konut politikası çerçevesinde yürütülemediği için. Kamunun konut sorununa yaklaşımı mülk konut üretimi ve konutu olmayanların konut sahibi yapılması şeklinde olmuştur.

Konut yatırımlarının coğrafi dağılımında da bölgesel kalkınma ile ilgili öncelikler saptanıp uygulanamamıştır.

Arsa, kredi ve vergi politikası uygulamalarında önceliklerde de önceki döneme göre bir gelişme olmamıştır. Arsa spekülasyonu devam etmiştir. Kamunun arsa politikasında da bir değişiklik olmamış, arsa stoku yapmak yerine elindeki arsaları satarak, özel mülkiyete girmesini sağlamıştır. Kamunun arsa dağıtması spekülatif eğilimleri güçlendirmiştir.

II. PLANLI DÖNEMDE SOSYAL KONUT POLİTİKASI VE UYGULAMASI

A. 1961 ve 1982 Anayasalarında Konut

Sosyal devlet, devletin klasik hak ve hürriyetlerin yanısıra ekonomik yetersizlik içinde bulunan kişilerin, insanlık onuruna yaraşır bir hayat seviyesine ulaşması için gerekli önlemleri almayı bir ödev olarak görmesi sonucu doğmuştur.

(104) KELEŞ, Ruşen: Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e., s.35.

Sosyal devlet, milli gelirin adil dağılımını, milli gelirden, sosyal tabakaların adil bir pay almasını, sosyal adaleti, sosyal refahı ve sosyal güvenliği sağlayan bir devlettir. Sosyal devlet, kişisel hak ve hürriyetler ile sosyal ve ekonomik hakları mümkün olduğunca bir denge içinde bir arada bulundurmaya çalışır (105).

Sosyal devlet anlayışı ve sosyal ve ekonomik haklar, 1961 Anayasası ile Türk Devlet düzenine girmiştir. 1982 Anayasası'nda bu husus "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında düzenlenmiştir. Sosyal ve Ekonomik Hakların bir kısmı bireyin kendi gayretiyle gerçekleştireceği, devletin düzenleyici rol oynadığı hak ve ödevlerdir. Çalışma hakkı ve ödevi, dinlenme hakkı, sendika kurma hakkı gibi. Diğerleri ise, devletin yerine getirmekte sorumlu olduğu hak ve ödevlerdir. Sağlık hizmetleri, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi.

Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevler arasında yer alan konut hakkı, sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez haklarından biridir. Konut hakkı, anayasalara konut sahibi olmaları kendi olanakları ile mümkün olmayanların, bu hakkı kullanabilmeleri amacı ile konulmuştur (106).

1961 Anayasasının 49. Maddesi ile 1982 Anayasasının 56. Maddesi bu anlayışın kanıtlarıdır. Bu gelişmede 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin, onu tamamlayan uluslararası Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklarla ilgili Sözleşmenin, Devletlerin

(105)(106) ÖZER, Attila: "1982 Anayasasının Sosyal Devlet Anlayışı İçinde Konut Problemi", Dünya'da Mekan Konut Kooperatifleri Semineri, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayını, Ankara, 1986, s.34,38.

Ekonomik Sosyal Hak ve Görevleri ile İlgili Uluslararası Sözleşmede yer alan barınma hakkının önemli rolü olmuştur (107).

1961 Anayasasının 49. maddesi "Devlet, yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılıyan tedbirleri alır" hükmü ile devlet konut piyasası içinde etkin bir talep oluşturamayan dar gelirli ailelerin, konut gereksinimlerini karşılamayı yüklenmekte ve kendini görevli kılmaktadır.

Ancak Anayasa'nın 53. Maddesi bu hakkın bir sınırı olduğunu belirterek, devletin bu ödevini ancak ekonomik gelişme ile kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir demektedir.

Konut hakkı; 1982 Anayasasında ayrı bir madde ile düzenlenmiştir. Anayasanın Konut Hakkı başlıklı 57. Maddesi "Devlet şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gösteren bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" hükmünü getirmiştir.

Konut sorununun devlet müdahalesini ve desteğini gerektiren hale getirmesi, bu sorunun ne denli büyük boyutlara ulaştığının bir göstergesidir.

1961 Anayasasında konut gereksiniminin karşılanmasında devlet kaynakların yeterliliği ölçüsünde olabileceği belirtilmesine karşın, 1982 Anayasası, sağlıksız gelişmenin ve plansız kentleşmenin önlenmesi açısından konuyu, çevre şartları ve planlama bazından toplu konutteşebbüslerinin desteklenmesine kadar geniş

(107) KELEŞ, Ruşen: "Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları", Konut 86,

boyutlu ele almıştır (108). Ayrıca toplu konut teşebbüsleri 1982 Anayasasının teminatı altına alınmıştır.

B. Kalkınma Planları ve Sosyal Konut Politikası Uygulamaları

1. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği

1961 yılında Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile konut sorununun çözümü için yeni bir dönem başlamıştır. Anayasanın 49. maddesi ile sosyal refah devleti niteliğinin bir gereği olarak devletin, dar gelirli ailelerin konut gereksinimlerini karşılayıcı önlemler alması ilkesi getirilmiştir. Bu maddeye göre "Devlet, yoksul ya da dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyacını karşılayıcı tedbirleri alır" hükmü ile sosyal konut politikasının unsurlarının gelir seviyesi ve sosyal sınıf önceliğini oluşturan, yoksul veya dar gelirli aileler önceliğine yer verilmiştir. Planda, kredi, vergi, arsa ve kira politikalarının dar gelirli ailelere yöneltilmiş olması, bu ailelere kolaylıklar sağlanması, planın önemli bir özelliğidir.

ii) Halk Konutları

Planda, konut politikasının öncelikle hangi sosyal sınıflara ve ne kadar süre yöneltileceği belirtilmemekle beraber "halk tipi konut" ve "dar gelirli ailelerden" sözedilerek, açık bir tanımlama yapılmamakla beraber, bir konut standardı ve gelir önceliğinin benimsendiği görülmektedir.

Konut yatırım hacmini arttırmaksızın, geniş kitlelerin konut gereksiniminin karşılanması için sağlık koşullarına uygun ucuz halk-konutlarının yapımı ilkesi benimsenmiştir (109). Böylece planda, halk konutlarına öncelik verilmiştir. Halk konutlarına öncelik verilmesinin nedeni; konuta ayrılan yatırım miktarının yüksek olmasına karşın, konut üretiminin düşük olması ve yatırımların büyük bir kısmının lüks konut yapımında kullanılmasıdır. 1954-1960 yılları arasında toplam yatırımlar içinde konut yatırımlarının payı %31.27'ye kadar yükselmiştir (110).

Halk konutları ile ilgili çalışmalara 1963 yılı program tasarısında yer verilmiştir. Tasarıda, ekonomik konut tipinin belirlenmesi, alan ve m² maliyetinin saptanması için gerekli araştırmaların yapılması ve tip yapılar için teşvik edici önlemlerin alınması hükümleri yer almıştır.

Bu konuda çalışmalar yapmak üzere sosyal konut standartlarının geliştirilmesi ve yönetmeliğin hazırlanması konusunda İmar ve İskan Bakanlığı görevlendirilmiştir. İmar ve İskan Bakanlığı'nca 1962 yılında hazırlanan sosyal konut standartları çerçevesinde, çeşitli bakanlıkların, kurumların, meslek kuruluşlarının ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşan bir komite tarafından yapılan çalışmalar sonucunda "Halk Konutları Standartları" hazırlanmış ve 1961 yılında yürürlüğe girmiştir (111).

(109) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.429-437

(110) DPT: Konut Sektörü, 2. BYKP Yardımcı Çalışmaları, a.g.e., s.29.

(111) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e., s.125-126.

iii) Sosyal Konutlar

Bu dönemde İmar ve İskan Bakanlığınca yurdun çeşitli bölgelerinde sosyal konutlar yapılmaya başlanmıştır. 1962-1963 yılları arasında 1000'in üzerinde sosyal konut yapılmıştır. Bu konutlar, konut gereksinimi olan ailelere kiralanmış ve kiraların saptanmasında Memur Konutları Yönetmeliğinde belirtilen hususlar esas alınmıştır.

Konutların tahsisindeki öncelikler, sosyal konut politikasının unsurları açısından önem kazanmaktadır. Sosyal konutların kiraya verilmesinde sosyal konut politikasının önceliklerini oluşturan gelir önceliği esas alınarak bazı destekleyici kıstaslar getirilmiştir. Ailenin aylık geliri, ailedeki kişi sayısı, emeklilik durumu gibi. Bu konutlardan yararlanmak için ancak aile reisi müracaat edebilmekte, o kentte kendisine, eşine veya çocuklarına ait konutu olmaması, en az 2 yıl o kentte oturması, konut kredisi veren kuruluşlardan birine başvurmaması ve yapı tasarruf hesabı açtırmamış olması koşulları aranmaktadır.

iv) Memur Konutları

4626 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde değişiklik yapılarak, lojmanların kira esaslarında bazı yenilikler yapılmıştır. Memurlar için öncelikler belirlenmiştir. Buna göre, konut tahsisi talebinde bulunan memurun, görevinin önemi, sorumluluğu, başarısı ve konut gereksinimi esas alınacaktır. Konut gereksiniminin ölçüsünü ise, ailenin sağlık durumu, konutun nitelikleri ve ailenin maddi olanakları gibi unsurlar belirlemektedir (112).

(112) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.648-650.

v) İşçi Konutları

Bu dönemde işçi konutları önceliğini oluşturan önemli bir gelişme olmamıştır. Sadece yurtdışında çalışan işçilerin konut kredisinden yararlanabilmesi için yasal düzenlemeler yapılmıştır. 499 sayılı Kanun ile Emlak Kredi Bankasınca açılan konut kredisi fonuna yatırılan işçi tasarrufu sahiplerine 20 yıl vadeli %2 faizli tasarrufun 4 katına kadar konut kredisi verilmesi öngörülmüştür. Ancak konutların, halk konutları standartlarına uygun olması gerekmektedir. Bu kanunun esas amacı, işçilerin konut edinmelerinin yanısıra, işçilerin tasarruflarını döviz olarak yurda göndermelerini teşvik etmektedir (113).

vi) Ordu Personeli Konutları

1960 yılından sonra ordu personelinin konut gereksinimini karşılamak üzere bazı girişimler olmuştur. Bunlardan birisi, emekli subaylar için borçlanma suretiyle, hazine tarafından verilen arsalar üzerinde Emlak Kredi Bankasınca yapılan konutlardır. Borçlanma 15 yıl vadeli ve %6.5 faizlidir. Bu uygulama sonucunda 658 Ankara'da 1000 kadarı da İstanbul'da olmak üzere 1658 konut yapılmıştır. Emekli subayların %25'i bu şekilde konut sahibi olmuştur. Konut edinmek için başvuru süresinin kısa olması, kişilerin tasarruflarını başka alanlarda değerlendirmek istemeleri bu uygulamadan yararlananların azlığının nedenleridir.

Silahlı kuvvetler mensuplarının konut sahibi olmalarında diğer bir uygulama ise Ordu Yardımlaşma Kurumunun (OYAK) çalışmalarıdır. OYAK, satın aldığı arsaların üzerinde yaptırdığı

(113) KELEŞ, Ruşen: a.g.m., s.225-226.

konutları üyelerine satarak, üyelerinin kurduğu konut kooperatiflerine kredi ve yapı kredisi vererek konut edinmelerine yardımcı olmaktadır. Üyelerine konut edindirme yardımında bulunurken kişilerin konut sahibi olmama durumu emekli, dul ve yetimlik hali, hizmet süresi gibi önceliklere yer verilmiştir (114).

vii) Kiralık Konut ve Kira Denetimi

1955 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre kentlerdeki ailelerin %36'sı, köylerde ise %4'ü kirada oturmaktadır. Bu oran 3 büyük kentte daha yüksektir. Kirada oturanların oranı İstanbul'da %58, Ankara'da %60, İzmir de ise %40 tır. Çalışanlar kıstas alındığında memurlar aylıklarının %37'sini kiraya vermektedirler (115). Kirada oturanların oranı 1960 yılında kentlerde %42'ye ulaşmıştır. Ankara'da kirada oturanların oranı da %62.4'e, İstanbul'de ise %61.4'e yükselmiştir.

Türkiye genelinde aile gelirinden konuta ayrılan oran ortalama %13.4'tür. Bu oran memurlar için %20'ye, aylık geliri daha düşük olanlar için ise %29'a kadar çıkmaktadır. Bu durum ailelerin gelirlerinin önemli bir kısmını kiraya vermek veya düşük barınma koşullarındaki konutlarda yaşama durumunda olduklarını göstermektedir (116). Yeterli sağlıklı konutların olmaması, kiralardan yüksekliğinin lüks konut yapımını teşvik etmesi, kişileri gecekondular veya benzeri konutlarda oturmaya yöneltmiştir.

Planda, mülk konutun yanında düşük kiralı halk konutlarının özendirilmesi, yüksek kiralardan dar gelirli aileler üzerindeki

(114) YAVUZ, Fehmi v.d.: a.g.e., s.650-653.

(115) DPT : Konut Sektörü, a.g.e., s.13-14.

(116) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1968, s.176.

baskısının azaltılması ilkesi benimsenmiştir. Bu amaçla, kira denetiminde kiracıyı ve mülk sahibini konut politikasının amaçlarına uygun olarak koruyacak bir kira politikasının uygulanması zorunlu görülmüştür (117).

1962 yılında Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanunun ilgili maddesinde bir değişiklik yapılarak kiralar serbest bırakılmıştır. Kira denetiminin kaldırılması sonucu, kiralar hızla artmıştır, konutun gelir getirici fonksiyonu, inşaat yatırımlarının lüks konut yapımına yönelmesine neden olmuştur (118). Konut büyüklüğü kentlerde ortalama 100 m²'dir. 1965 yılında bu değer İstanbul'da 112.2 m², Ankara'da ise 122 m²'dir (119).

Anayasa Mahkemesi 1963 yılında kamu yararı ve benzeri nedenlerle bir hakkın ve hürriyetinözüne dokunulamıyacağını belirterek. 6750 sayılı Kira Denetim Kanununun kiraları dondurma hükümleri Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (120).

viii) Kredi Önceliği

Bölge koşullarına uygun halk konutu tipi belirlenerek, her türlü kredilerin bu tip konutlara verileceği, lüks konuta kredi verilmeyeceği, bu konutlara ek vergiler konulacağı, kredi verileceklere aynı zamanda arsa sağlanmasında kolaylıklar gösterileceği, kooperatifler şeklinde toplu konut yapacaklara öncelik tanınacağı, sosyal

(117) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.437.

(118) İMO: Türkiye'de Konut Sorunu, a.g.e., s.48.

(119) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.276.

(120) KELEŞ, Ruşen: Türkiye'de Konut Kooperatifleri, a.g.e., s.218.

konut standartlı kiralık konut yapanlara da kredi verileceği, kendi oturmaları için ev yapanlara ucuz kredi verileceği, bu kredinin kötüye kullanılmasının önleneceği planda öngörülmüştür (121).

Ancak, konut kredilerinin sosyal konut yapımına yöneltilmesinde bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunlar;

- 1963 yılı programında, konut yatırımlarının genel yatırımların %20'sini geçmemesi için, özel sektör yatırımlarının vergi politikası ile düzenleneceği ve kamu kaynakları ve kredilerinin halk konutlarına ayrılacağı belirtilmiştir. Kalkınma planının getirdiği bu önleme karşın Emlak Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu kamu kaynaklı kredi veren kurumlar olmadıklarını öne sürerek bu önlemi kaldırmak istemişlerdir.

- Halk konutları standartlarının yurt ölçüsünde uygulanabilir ölçüde ciddi ve esaslı bir inceleme sonucu ortaya çıkmadığı ileri sürülmüştür.

- İmar Yönetmeliği ile halk konutları standartlarının çelişen maddeleri, standartların uygulanmasını güçleştirmiştir.

- Sosyal konutlar için saptanan alan standartları kullanıcılar tarafından yeterli bulunmamış ve standartların Türk ailesinin sosyal alışkanlık ve geleneklerini yansıtmadığı ileri sürülmüştür (122).

Planda daha fazla sayıda sosyal konut üretimi için lüks konut yapımına kredi verilmeyip, ek vergiler getirilmesi öngörülmesine

(121) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.433.

(122) YAVUZ, Fethi v.d.: a.g.e., s.644-645.

karşın, uygulamada lüs konut yapımı vergilendirilmemiştir (123).

Konut kredi politikasındaki değişiklik, konut yatırımlarının özel kesim yatırımları içindeki payının düşmesine neden olmuştur. Konut kredilerinin özel kesim konut yatırımlarındaki oranı 1964 yılında %14 iken, bu oran 1967 yılında %7.9 olmuştur. Bu azalmada konut sektörüne kredi sağlıyan Emlak Kredi Bankasının etkili olduğu söylenebilir. Bankanın konut yatırımındaki finansman payı da 1964 yılında %11.4 iken, 1967 yılında %2.7'ye, 1968 yılında da %12'ye düşmüştür. Bankanın kredi verilecek konutların büyüklüklerine sınırlama getirmesi, kredi için bekleme süresini uzatması, yüksek gelir grubunun kredi talebinde azalmaya neden olmuştur (124). Banka böylece konut kredilerini sosyal konuta yöneltmiştir. Yine bu dönemde SSK ve OYAK kredilerinin de lüks konuttan çok sosyal konuta yöneldiği izlenmiştir.

ix) Vergi Önlemleri

I. Kalkınma Planının getirdiği sosyal konut önceliğine ilişkin ilk değişiklik 198 sayılı Emlak Alım Vergisi Kanunu ile olmuştur. Kanunla Emlak Alım Vergisi, sosyal konutların dışındaki konutlar için %070'e çıkarılmış, sosyal konutlar için bu oran %030 olarak saptanmıştır. Vergi kapsamına, sosyal konutlar, işçi konutları ve daha düşük nitelikli diğer konutlar alınmıştır. Maliye ve İmar ve

(123) ACAROĞLU, İrem: Türkiye'de Kentlerde Gecekondu Önleme Bölgeleri İçin Yer Seçimi Ölçütleri Gecekondu Özellikleri ve Planlama Yaklaşımları, TÜBİTAK-YAE Yayını, Ankara, 1973, s.51.

(124) KORUM, Uğur : "1980 ve 1981 Yıllarında Konut Piyasası", Konut 81, a.g.e., s.133.

İsken Bakanlığınca yayınlanan tebliğlerle indirimli vergiden yararlanacak konutların, faydalı olanları 63 m², daha sonra ise 69.3 m² olan sosyal konutlar olarak belirlenmiştir.

1964 yılında çıkarılan bir kanun ile de binalardan alınan savunma vergisi oranı, bina vergisinin %75'ine yükseltilmiştir. Yalnız sahibi tarafından oturlan konutlarda bu oran %25 olarak tesbit edilmiştir (125).

Vergi muafiyeti ve konut yapımının teşviki ile ilgili 6188 sayılı Kanun, uygulamada amacına uygun hizmet vermemesi, gerçek gereksinim sahiplerinden çok, lüks konut yaptıranların yararlanması sonucu, 1961 yılında 206 sayılı kanun ile muafiyet hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 1961 yılından sonra tamamlanacak yapılar, sahipleri tarafından ikametgah olarak kullanılması koşulu ile 10 yıl süreli bina vergisinden muaf tutulmuştur.

1964 yılında çıkarılan bir başka Kanun ile muafiyet yalnızca sosyal konutlara tanınmış ve muafiyetin kapsamı daraltılmıştır. Sahipleri tarafından oturulmak koşulu ile asgari nitelikli halk konutları 5 yıl bina vergisinden muaf tutulmuş, daha büyük konutlarda muafiyet tamamen kaldırılmıştır (126). Tüm bu önlemler plan esasları çerçevesinde sosyal konut politikasının konut standardı önceliğinin uygulandığını göstermektedir.

Ancak vergi önlemlerinin yanısıra, konut politikasının tamamını oluşturan diğer önlemlerin alınamaması, yeterince uygulanamaması ve aralarında ilişkilerin kurulamaması sosyal konut poli-

(125) GÖKTAŞ, Mehmet Ali: a.g.e., s.121-122.

(126) KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s.214-216.

tikasının uygulanmasında engeller oluşturmuş, plan hedeflerine ulaşamamıştır (127).

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

1961 Anayasa'sının 129. Maddesi ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlı olması gerektiğini belirtirken, 53. Maddesi ile de amaçların mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde gerçekleştirilebileceği ifade edilerek, konut gereksiniminin karşılanmasına anayasal sınırlama getirilmiştir.

Konut sektörünün ekonomik ve sosyal kalkınma çerçevesinde diğer, sektörlerle ilişkisinin kurulması ve konut yatırımlarının öncelik durumunun belirtilmesi I. Planın en önemli özelliğidir.

I. Planda konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki oranı %20'yi, Gayri Safi Milli Hasıla içinde ise %3.6'yı geçmemesi, bu yatırımlarla daha çok konut üretilmesi ilkesi benimsenmiş ve konut yatırımında %7 artış öngörülmüştür (128).

Plan dönemi sonunda toplam yatırımlar içinde konut yatırımı %22.4 oranında gerçekleşmiştir. Konut yatırımları planda öngörülen oranın biraz üzerinde olmasına karşın, üretilen konut birimindeki artış, konut yatırımındaki artışın gerisinde kalmıştır. Konut gereksinimi 553.634 olan bu plan dönemimde, yapı iznine göre konut açığı %48, kullanma iznine göre %70 olmuştur.

(127) DPT: Konut Sektör Raporu, II. BYKP Çalışmaları, DPT Yayını, Ankara, 1967, s.24.

(128) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.429.

Konut yatırımlarında kamunun payı bu plan döneminde %9.3, özel sektörün ise %90.7'dir. Özel sektörün konut yatırımındaki payı 1963 yılında %44'ten, 1967'de %40'a, 1968'de ise %38'e düşmüştür. Konut yatırımının özel yatırımlar içindeki payının düşmesine konut kredi politikasının önemli rolü olmuştur (129). Konut üretimini hemen hemen tümüyle özel sektörün üstlenmesi, devletin bu alanda düzenleyici ve politikanın gerçekleştirilmesinde yeterince etkili olamamasından kaynaklanmıştır.

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Konut sorununun çözümü gerçekçi bir arsa politikasına bağlıdır. Ucuz maliyetli ve çok sayıda konut yapımı ucuz arsaların sağlanması ile mümkündür. I. Planda "her türlü alım satım oyunlarını önleyici tedbirlerle, ev yaptırmak isteyenlerin arsa edinmesini sağlamak" ana ilke edinilmiştir.

Arsa spekülasyonunun önlenmesi, arsalarındaki değer artışlarının alım-satım sırasında vergilendirilmesi, belediyelerin gerektiğinde düzenleyici arsa satışları yapabilmesi için arsa stokunda bulunması, belediyelerin ellerindeki arsaları öncelikle halk tipi konut yapacaklara satması ve arsaların el değiştirmesini önleyici tedbirler öngörülmüştür (130).

Ancak, arsa stokunu oluşturmak amacı ile Arsa Ofisi kurulmamıştır. Kamu elindeki arsaları satarak arsa spekülasyonuna neden olmuştur.

(129) MEMİŞ, İhsan : "Konut Kooperatiflerinde Menfaatler Üçgeni. Devlet İlişkileri", Dünya'da Mekan Konut Kooperatifleri Semineri, a.g.e., s.92.

(130) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.433-434.

1963 yılında İmar Kanunda yapılan bir değişiklikle "Hamur Kaidesi" olarak adlandırılan ve özel kişilerin mülkiyetindeki arsaların %25'nin bedel ödemeksizin yol, yeşil alan otopark veya benzeri nedenlerle kamulaştırılmasını öngören maddesi değiştirilerek, kent planlaması açısından önemli bir unsurun uygulanması önlenmiştir (131).

Konut yatırımları bölgesel planlama çerçevesinde ele alınmamıştır. Bu nedenle konut yatırımları daha çok büyük yerleşim merkezlerinde yoğunlaşmıştır. İmar ve İskan Bakanlığınca yaptırılan sosyal konutların %80'i İstanbul, Ankara, Bursa gibi büyük kentlerde toplanmıştır. Emlak Kredi Bankasınca konut kredilerinin %99'da İstanbul ve Ankara'daki konutlara verilmiştir (132).

1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği, kalkınmanın planlara bağlandığı ve beş yıllık kalkınma planlarının uygulamaya konduğu bu dönemde, Anayasa'nın 49. maddesinde belirtildiği gibi sosyal refah devletinin bir gereği olarak dar gelirli ailelerin konut gereksinimini karşılayıcı önlemlerin alınması ilkesi benimsenmiştir.

Bu dönemde konut yatırımlarının verimsiz olduğu varsayılarak konut yatırım hacmini arttırmadan daha çok konut üretilmesi, yatırımların daha verimli alanlara kaydırılması, bunun için de küçük standartlı ucuz konutların yani sosyal konutların yapılması öngörülmüştür. Yeni düzenlemeler yapılmış, sosyal ve halk konutları standartları saptanmış, kredi önceliği ve vergi önlemleri ile sosyal konut yapımı teşvik edilmiştir. Ancak, Konut kredilerinin

(131) ACAROĞLU, İrem : a.g.e., s.49

(132) DPT : Konut Sektör Raporu, II. BYKP Çalışmaları, a.g.e, s.43.

sosyal konutlara yöneltmesi gerekli oranda gerçekleştirilememiştir.

Konut yatırım hacmi hedefleneni aşmasına karşın, yeterli sayıda sosyal konut üretilmemiştir. Kira denetiminin kaldırılması sonucu kiraların hızla yükselmesi, konutun gelir getirici özelliği nedeniyle konut yatırımları lüks konut yapımına yönelmiştir.

Kamu arsa stoku oluşturamamış, konut yatırımları bölgesel gelişme çerçevesinde ele alınmamış, yatırımlar büyük kentlerde yoğunlaşmıştır.

2. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi ve Kredi Önceliği

Dar gelirli ailelere öncelik verilmesi öngörülen planda, lüks konut yapımını sınırlandırarak, çeşitli grupların konut talebinin toplu konut yapımı ve kooperatifleşme yolu ile karşılanması ve kredi politikasının buna göre düzenlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Kredi ve vergi kolaylıklarının sosyal konutlara yöneltmesi, konut kredisinden yararlanmada ailenin gelir düzeyi ve ailenin büyüklüğü kriterlerinin esas alınması, buna göre bir kredi sisteminin uygulanması öngörülmüştür.

Yeni yatırımlara gerek kalmadan konut stokunu da koruyarak, sağlık koşullarına uygun konutlarda yaşanılmasını sağlamak üzere bu konutların tadilat ve yenileme kredileri tahsis edilerek restorasyonu esas alınmıştır (133).

(133). II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.273, 286.

Plan döneminde tüm kamu kuruluşlarının verdiği kredilerin toplamı toplam konut yatırımlarının %13'ünü kapsamıştır. Spekülatif kredi kullanımı, arsa fiatlarının yükselmesi , konut maliyetini arttırmıştır (134). Bir konutun ortalama m² maliyeti 1967 yılında 297 TL. iken 1970 yılında 382 TL olmuştur (135). Konut maliyetinin artması, kamu kredilerinin sınırlılığı, toplu konut yapımının ve kooperatifleşmenin yetersizliği, konut kredilerinin dar gelirlilere yönltilmemesi, yatırımların lüks konut yapımına yönelmesi konut gereksiniminin karşılanmasında engel olmuştur.

ii) Halk Konutları

Toplam yatırımlar içinde konut yatırım oranı arttırılmadan, yurt koşullarına uygun ekonomik standartlı halk konutunun yapımı ile daha çok sayıda konut üretilmesi amaçlanmıştır. Lüks konut yapımının sınırlandırılması, sosyal konut standartlarının üstünde kamu konutunun yapılmaması ilkesi benimsenmiştir (136). Ancak planda hedeflenen daha çok sayıda halk konutu yapımı mümkün olmamıştır. Mesken Genel Müdürlüğünce 1966-1972 yılları arasında 16.554 konut yaptırılmıştır (137).

iii) Kiralık Konut ve Kira Denetimi

Kiraların gelirlerle orantılı olması ve dar gelirlerin ucuz kiralık konut gereksinimlerinin karşılanması için çeşitli kuruluşla-

(134) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet : a.g.e., s.20.

(135) 1971 Yılı Programı, s.703.

(136) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.273.

(137) MEMİŞ, İhsan: a.g.e., s.93.

rın desteklenmesi öngörülmüştür. Kamu kuruluşlarına ve yerel yönetimlere kiralık konut üretmek görevi verilmiştir (138).

Ancak toplu konut yapımı gelişmemiş, dar gelirli ailelerin ödeme güçlerine uygun kiralık konut sorununa çözüm getirici bir sistem kurulamamıştır.

Kira denetimi konusunda, konut piyasasındaki arz ve talep dengesini bozmamak için kira sınırlamasından kaçınılacağı da belirtilmiştir (139).

1963 yılında çıkarılan Kira Kanununun kira sınırlamasına ilişkin hükmü Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni bir kira kanunu çıkarılmamış ve bu konuda herhangi bir ilke ve öneri benimsenmemiştir (140). Kira konusu serbest piyasanın genel hükümleri içinde varlığını sürdürmüştür (141).

iv) Vergi Önlemleri

1970 yılında yürürlüğe giren 1318 sayılı Finans man Kanunu ile Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi ve Emlak Alım Vergisi yeniden düzenlenmiştir (142).

(138) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.286.

(139) YAVUZ, Fehmi : a.g.e., s.638.

(140) KELEŞ, Ruşen : "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri", Konut 81, a.g.e., s.39.

(141) BORATAV, Korkut v.d. : Konut 83, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1984, s.11

(142) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK Mehmet : a.g.e., s.20.

Bina inşaat Vergisi ile belediye sınırları içinde inşa edilen her türlü bina inşaatından 100 m² aşmayanların, bina inşaat vergisinden muaf tutulması, 100 m²'den büyük konutlarda konut alanı büyüdükçe ödenmesi gereken vergi miktarının arttırılması hükmü getirilmiştir. Bu hüküm ile sosyal konut arzının arttırılmasına yönelinmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile eski Bina Vergisi Kanununda yer alan sosyal konut arzını özendirmeyi amaçlayan uygulamaya son verilmiştir. Bu Kanun ile yeni yapılan, bina veya apartman dairelerinin 50.000,-TL dan az olmamak üzere vergi değerinin %25'i, 5 yıl süreli Emlak Vergisinden muaf tutulmuştur. Teşvik edilmesi istenen konut tiplerinin arttırılmasında vergi politikası etkin bir araç olarak kullanılmasına karşın, uygulamada bu politikadan yeterince yararlanılmamıştır.

Gayrimenkul Değer Artışı Vergisi ile arsa spekülasyonu ve arsaların el değiştirmesi sırasındaki fiat artışlarını önlemek amaçlanmıştır. Vergi oranının yapının maliyetinin artmasına paralel olarak yükselmesiyle lüks konut yapımı bir dereceye kadar önlenmek istenmiştir (143).

Finansman Kanunu ile getirilen, Emlak Alım, Bina İnşaat ve Gayrimenkul Değer Artışı Vergileri, sosyal konut üretimini teşvik etmiştir. Ancak Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emlak Kredi Bankası uygulamaları, dar gelirlilere yönelik toplu sosyal konutu destekleyici olmamıştır (144).

(143) YAVUZ, Fehmi v.d.

: a.g.e., s.643-644.

(144) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK Mehmet : a.g.e., s.20.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Bu plan döneminde de konut politikasında bir değişiklik olmamış, konut yatırımlarında sınırlama devam etmiştir. Konut sektörü, I. Planda tüm yatırımlar içinde %22.4 ile en yüksek yatırım oranına sahip bir sektör iken, II. Planda imalat sektörüne ağırlık verilmesi sonucu 2. sıraya düşmüştür. İkinci önceliği oluşturan konut sektörüne I. Plana göre %2.1 azalma öngörülmüş, toplam yatırımlar içinde konut yatırımının payı %17.9 tesbit edilmiş, ancak %20.1 payla gerçekleşmiştir (145). GSMH içindeki payının da %3 olarak saptanmıştır.

Bu uygulamanın nedeni konut yatırımlarını üretken saymayan bir anlayıştan kaynaklanmıştır. Diğer bir etken ise Finansman Kanunu ile emlak alımı, bina, inşaat ve gayrimenkul değer artışlarına vergi getirilerek konut yatırımlarında kısıntıya gidilmesidir (146).

II. Plan döneminde konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının azaltılmasına karşın, mümkün olduğunca daha çok sayıda konut üretiminin sağlanması, çeşitli sosyo-ekonomik grupların gereksinimleri ve eğilimleri doğrultusunda toplu konut ve kooperatifleşme ile konut üretilmesi, üretken yatırımlara yöneltilmeyen küçük tasarrufların değerlendirilerek konuta ayrılan kaynakların artırılması benimsenmiştir. Devletin konut piyasasındaki rolü tanımlanmaya çalışılmıştır. Devletin bu sektörde yatırımcı değil, düzenleyici rol alması benimsenmiştir. Düzenleyici-

(145) BORATAV, Korkut v.d.: a.g.e., s.10.

(146) Kent-Koop : Konut 82, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1982, s.10.

liğin konut kredisi ve finansman sağlama şeklinde olması önerilmiştir (147).

Bu dönemde konut yatırımları içinde kamunun payı %8.3 iken, özel sektörün payı %80.7 olmuştur (148). Konut gereksinimi 889.500 konut birimi olarak tesbit edilmiş, 713.494'e yapı izni bunun 360.762'sine kullanma izni verilmiştir. Konut gereksiniminin %58 ruhsatlı yapılarla karşılanmıştır.

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Kentleşmeden ekonomik gelişme ve sanayileşme için itici güç olarak yararlanılması öngörülmüştür. Konutun nüfus dağılımı, yerleşme ve kentleşme ile ilişkisinin kurulması, konut sorununun genel yerleşme politikasına uygun, kent ve çevre düzeni içinde çözülmesi ilkesi benimsenmiştir (149).

Ancak konut sorununun çözümünü nüfus dağılımı, kentleşme, yerleşme sorunlarına bağlayan öneriler uygulama alanı bulamamıştır.

Kent düzenlemesinde; kentlerin düzenli gelişmesine yardım ve sağladığı tasarruf nedeni ile ayrı ayrı konut birimleri yerine toplu konut yapımına gidilmesi ilkesi benimsenmiştir (150).

(147) ALPAR, İstiklal : "Konut Arz ve Talebinde Kısa ve Uzun Vadeli Dönemdeki Gelişmeler Kalkınma Planlarında Konut Sorununa İlişkin Çözümler", Konut Sorunları Semineri, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul, 1978, s.57.

(148) MEMİŞ, İhsan : a.g.m., s.92.

(149) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.273.

(150) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s. 273.

Sosyal konut projesi uygulamalarında kentsel kademeleşmenin gösterdiği yerleşme merkezlerine öncelik verilerek, sosyal konut yapımında yer seçiminin, işyeri ve diğer kentsel faaliyetlerle bağlantısının olması gözönünde bulundurulacağı esas alınmıştır. Ancak uygulamada sosyal konut yapılan alanların kentsel kademeleşme ve kentsel gelişme potansiyeline gereken önem verilmemiştir.

Konut sorununun kentsel arsa sorunundan kaynaklandığı ileri sürülerek, bu sorununu çözmek için kentsel arsa stokunun arttırılması üzerinde durulmuştur. Kamunun elindeki arsa stoku arttırılarak, hem arsa spekülasyonunu önlemek hem de ucuz konut yapmak ilkesi benimsenmiştir.

Kentsel arsa stokunu arttırmak, arsa spekülasyonunu önlemek, konut, turizm ve sanayi sektörlerine alt yapısı hazır, uygun fiyatlarla arsa sağlamak amacı ile 1969 yılında Arsa Ofisi kurulmuştur (151). Arsa Ofisi Kanunu ile özellikle büyük kentlerde ucuz arsa üretiminin kamu eliyle yapılması istenmiştir. Ancak kaynakların sınırlı olması ve personel yetersizliği nedeniyle Arsa Ofisi etkin bir çalışma yapamamıştır (152).

Bu dönemde arsa arzı denetim altında tutulmaya çalışılmıştır. Arsanın konut maliyetini arttırıcı etkisinin azaltılması ve spekülasyonun önlenmesi için kentlerin gelişme alanlarındaki arsalar üzerinde kamu kontrolünün sağlanması öngörülmüştür. Gayrimenkul vergileme sisteminde önemli değişiklik-

(151) 1970 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1970, s.510-511.

(152) 1971 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1971, s.705.

ler yapılarak arsa spekülasyonu önlenmeye çalışılmıştır (153).

Ancak, gerekli finans kaynağı ve örgütlenme sağlanamadığından arsa üretimi alanında başarılı bir uygulama yapılamamıştır. Kentsel arsa sağlanmasındaki güçlükler, kentsel konut üretiminin en önemli darboğazlarından biri olma özelliğini günümüze kadar korumuştur (154).

II. Plan döneminde lüks konut yapımı sınırlandırılarak, dar gelirli ailelere öncelik verilmesi, daha çok sosyal konut üretilebilmesi için kooperatifleşme yoluyla toplu konut yapımının benimsenmesi ve kredi politikasının buna göre düzenlenmesi öngörülmüştür.

Konut maliyetinin artması, kamu kredilerinin sınırlılığı, bu kredilerin dar gelirliye yeterince yönlendirilememesi, konut yatırımlarının büyük ölçüde lüks konut yapımında kullanılması yeterli sayıda sosyal konutun üretilememesine neden olmuştur.

Kamu kuruluşları ve yerel yönetimlere kiralık sosyal konut üretme görevi verilmesine karşın, konut finansmanı ve yapımını sağlayacak bir sistem kurulamamış ve uygulamaya geçilememiştir.

Sosyal konut yapımında kentleşmenin yoğun olduğu bölgelerde yapılmasına özen gösterilmemiş, kent ve bölgesel gelişme politikaları dikkate alınmamıştır.

(153) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.285.

(154) BORATAV, Korkut v.d.: a.g.e., s.10.

3. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi Önceliği

Konut satın almaya veya kiralamaya ekonomik gücü yeterli olmayan dar gelirliilerin konut gereksinimlerinin karşılanmasında kamunun sorumluluğu açıkca belirtilmiştir. Alt yapı hizmetleri tamamlanmış, parselasyonu yapılmış alanlarda kendi evini yapanlara yardım edilmesi planın ilkeleri arasında yer almıştır.

ii) Sosyal Konut Standardı

Sosyal konut standartlarının saptanarak, sosyal konut standartlı toplu konutların özendirilmesi ve özel girişimciliğin desteklenmesi öngörülmüştür (155). Sosyal konut standartlı toplu konut projelerine yönelik başlatılan çalışmalar araştırma düzeyinde kalmış, uygulamaya geçilememiştir. Toplu sosyal konut üretiminde de önemli sayılacak bir gelişme de olmamıştır (156).

iii) Kiralık Konut

Kiralık veya mülk konut edinmeye ekonomik gücü yeterli olmayan grupların barınma gereksinimlerinin karşılanmasında kamunun sorumluluğu belirtilmiştir. Mülk konutun yanısıra özellikle düşük gelir grupları için kiralık konut yapımının özendirilmesi, kiralık konut yapımını engelleyici örgütsel, yönetsel ve finansman önlem-

(155) III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1974, s.841.

(156) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK Mehmet : a.g.e., s.30.

lerinin geliştirilmesi önerilmiştir (157). Ancak kiralık konut yapımının nasıl olacağı ve hangi finansman kaynaklarının sağlanacağı belirtilmemiştir.

Bu plan döneminde kiralık konut uygulaması ile ilgili olarak 1975 yılında İmar İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü tarafından "Kiralık veya Mülk konut Uygulama Projesi" adıyla yeni bir yatırım projesi uygulamasına başlanılmıştır. Bu proje ile alt ve orta gelir grubundakilerin mülk konut edinmelerini sağlamak, ucuz kredi ile desteklense de mülk konut edinmeleri mümkün olmayan alt gelir grubundaki ailelere, gecekondular bölgelerinde yapılacak konutların kiralık konut olarak tahsis edilmesi amaçlanmıştır. Ancak projede, kiralık konut yapımının teşvik edilerek geliştirilmesi öngörülmesine karşın uygulama mülk konut üretimi şeklinde olmuştur. Proje kapsamında 10.685 birim konut üretilmiştir.

1977 yılı Programında Arsa Ofisi ve Hazinesinin ellerindeki arsaları düşük bedelle Emlak Kredi Bankasına devretmesi ve bankasında düşük faizli ve uzun vadeli krediler sağlaması halinde kiralık konut üretiminin yapılabileceği belirtilmesine karşın kiralık konutla ilgili herhangi bir uygulama yapılamamıştır (158).

iv) Memur Konutları

Ülkenin geri kalmış yörelerinde (il, ilçe ve belediye teşkilatı olan yerleşme birimleri) görev yapan memur ve kamu görevlilerinin konut sorununa çözüm getirebilmek ve konut sağlamak amacıyla 1976 yılında İİB Mesken Genel Müdürlüğü tarafından "Geri Kalmış

(157) III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.81.

(158) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet : a.g.e., s.26-27.

Yörelere Halk Konutu" uygulaması projesine başlanılmıştır. 1976 yılı Bütçe Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliğe göre "Geri Kalmış Yörelere Halk Konut Fonu" oluşturulmuştur. Proje uyarınca belediye arsaları üzerinde inşa edilen konutlar, yöredeki memurlara kiralık olarak tahsis edilmek... şartı ile belediyelere karşılıksız devredilmiştir. 1976-1982 yılları arasında 5372 birim konut üretilmiştir (159). Bu proje, daha çok kamu görevlilerinin konut gereksinimini karşılamak amacıyla yönelik kamu politikasının bir uygulaması olmuştur.

v) Kredi Önceliği

Konut politikasında etkinliği sağlamak amacıyla çeşitli kamu kuruluşlarınca verilen konut kredi fonları ile bireylerin konuta ayırabilecekleri fonların tek bir kaynaktan, Emlak Kredi Bankasında toplanması ilkesi benimsenmiştir. Böyle bir karar alınmasına, sosyal konut fonlarındaki dağınıklık ve kredi şartlarındaki farklılık nedeniyle toplu bir sosyal konut politikasının izleme olanağının olmaması, kredilendirilen yapılarda standart ve maliyet farklılıklarının oluşabileceği düşüncesi etken olmuştur.

Bankanın denetiminde toplanan bu kaynakların kullanımı, kredi tavanları, kredi verme koşulları ve gelire göre farklılaşması yöntemlerinin İmar ve İskan Bakanlığınca düzenlenmesi öngörülmüştür. Tek bir fonda toplanan bu kaynakların dar gelirli aileler için kiralık veya mülk konut üretilmesinde kullanılması ilkesi benimsenmiştir (160). Ancak kamu kuruluşlarının mevzuatları ile

(159) DPT : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1988, s.34.

(160) III . Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.841, 881.

çeliştiğinden fonların tek bir kaynaktan toplanması gerçekleştirilememiştir.

Bu plan döneminde önemli bir gelişmede "Kamu Konut Kredilerini Düzenleme Koordinasyon Kurulu"nın kurulmasıdır. Kurulun amacı, konut kredikaynaklarının kalkınma planı ve programlarına uygun kullanımını sağlamak, kaynakların önceliklerini dikkate almak, belli standartta toplu sosyal konut üretmek, yoksul ve dar gelirli insanların konut taleplerini gözönünde bulundurmak, çeşitli kamu kuruluşları tarafından verilen konut kredilerinin vade, faiz ve miktarlarının saptanmasında konutun niteliği ile gereksinim sahiplerinin sosyo-ekonomik özellikleri arasında uyum sağlamaktır.

Kurul, yoksul ve dar gelirli ailelerin, işçilerin konut gereksiniminin karşılanmasında çok önemli sosyal nitelikli kararlar almış olmasına rağmen uygulama olanağı bulamamıştır (161).

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

III. Plan döneminde toplam yatırımlar içinde konut yatırımının %15.7 olması amaçlanmıştır, dönem sonunda gerçekleştirme payı %16.9 olmuştur.

Konut sorununun çözümünde kamunun etkinliği ve kamu yatırımlarının artırılması yerine, özel konut yatırımlarının yönlendirilmesine ağırlık verilmiştir. Konut sektöründe kamunun payı giderek azalma göstermiş ve konutların %5.1'i kamu %94.9'u ise özel sektör tarafından, üretilmiştir (162). Kamukurumlarınca konut

(161) İİB : Konut Sorunu Politikaları ve Mesken Genel Müdürlüğü Uygulaması,

İİB Yayını, Ankara, 1977, s.13-14.

(162) BORATAV, Korkut v.d.: a.g.e., s.11; MEMİŞ, İhsan: a.g.m., s.93.

için 12.5 Milyar lira bir fon ayrılmış ve 173.296 birim konut yapılmıştır.

Bu plan döneminde konut gereksinimi 1.220.000 belirlenmesine rağmen 978.361 konuta yapı izni, 499.312 konuta ise yapı kulanma izni verilmiştir. Yapı iznine göre konut açığı %20, kullanma iznine göre ise %59 düzeyinde olmuştur. Konut açığı gecekondularla kapatılmıştır. 1973-1977 döneminde üretilen ruhsatlı konutların %35'i üç büyük ildedir (163).

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Toplu sosyal konut yapımı için kamunun arsa sağlaması gerektiği belirtilmiş ve kent planlarında yerleşim alanları belirlenirken toplu sosyal konutlar için yer ayrılması ilkesi benimsenmiştir. Bu amaçla, konut kooperatiflerinin Ticaret Bakanlığı bünyesinden çıkarılarak, bu alandaki yetki ve sorumlulukların İmar ve İskan Bakanlığına verilmesi önerilmiştir (164). Ancak önerinin uygulanması mümkün olamamıştır.

II. Planda olduğu gibi bu plan döneminde de toplu sosyal konut yapımı üzerinde durulmuştur. Sosyal konut standartlarının tespit edilerek, sosyal konut standartlı toplu konut yapımının özendirilmesi ve özel girişimciliğin desteklenmesi, kiralık konut yapımının özendirilmesi, bu alandaki engelleri kaldırıcı örgüt, yönetim ve finansman önlemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Ancak çalışmalar araştırma düzeyinde kalmış, uygulamaya geçilememiştir.

(163) IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1979, s.470-471.

(164) III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.841.

Dar gelirlilerin dolayısıyla genelde, konut sorununu çözümlenememiş, açık bir sosyal konut politikası belirlenememiştir. Dar çerçevede de olsa İmar ve İskan Bakanlığınca kiralık ve geri kalmış yöreler halk konutları projeleri kapsamında başlatılan kiralık sosyal konut uygulaması daha sonra mülk konut edindirmeye, geri kalmış yörelerde yapılan konutlarda, kamu lojmanlarına dönüşmüştür.

4. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1978-1983)

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği

Artan konut gereksiniminin karşılanması ve ailelerin ucuz, nitelikli ve sağlıklı konutlara kavuşmaları için gerekli kurumların oluşturulması, kanuni düzenlemelerin yapılması, konut üretiminin öncelikle dar gelir gruplarının sosyo-ekonomik özelliklerine uygun gerçekleştirilmesi ilkesine yer verilmiştir.

Planda yer alan kaynaklara sahip olan kişilerin minimum standartlı konutlarda yaşamalarının sorumluluğunun kamuya ait olduğu, kamunun görevinin ekonomik, sosyal ve fiziki planları artan konut talebini optimal ölçekte karşılayacak bir entegrasyon içinde gerçekleştirmek olduğu ifade edilmiştir. Böylece dar gelirlilerin konut gereksiniminin karşılanmasında kamunun sorumluluğunun kabul edildiği gösterilmiştir (165). Ancak, planda yeterli kaynak gösterilmemiştir.

(165) IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.470-477.

ii) Kredi Önceliği

Kamu kaynaklı konut kredilerinin kullanılması ve değerlendirilmesi, bir politika çerçevesi içinde gerekli yeni kurumsal düzenlemelerle yapılması ilkesi getirilmiştir. Bu kaynaklarla sınırlı ödeme gücü olan gereksinim sahiplerinin kooperatifler yolu ile konut edinmelerinin desteklenmesi önerilmiştir.

Bu çerçevede sosyal güvenlik kuruluşları ile kamu kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların arttırılması, emekli sandığının konut üretiminde bulunması öngörölmüştür (166).

Kuramsal düzenleme ve önlemlerin çoğu gerçekleştirilememiştir. Konut kredilerinin limit, vade ve faizlerinde aynı uygulamaya gidilememiştir. Konuta yönelik tasarruf potansiyeli ve eğiliminden yeterince yararlanılmamıştır (167).

iii) Vergi Önlemleri

Vergi önlemi ile konut sektöründe istenilen konut tipleri teşvik edildiği gibi, caydırıcı bir unsur olarak da yararlanılabilir. Vergi önlemine ilişkin olarak binalardan, yapı sahiplerinin bildirdikleri yapı değeri üzerinden %04 emlak vergisi alınırken, 1982 yılında bu oran, konut dışı kullanılan binalarda %03'e, konutlarda ise %02'ye indirilmiştir.

(166) IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.470-477.

(167) KULU, Cemal : "Toplu Konutun Finansman Kredi ve Vergi Sorunları" XIII.

İskan ve Şehircilik Haftası Konferansı, a.g.e., s.37.

Bu önlemlerle üretilen konutların, konut dışı amaçlarla kullanılması önlenmeye çalışılmıştır.

Bu plan döneminde konut yapımını arttırmak için de bazı girişimlerde bulunulmuştur. 1980 yılında Gelir Vergisi Kanununda yapılan bir değişiklikle konut kira geliri 120.000,-TL sınırı aşmayan kiraların 40.000,-TL kısmının vergiden muaf tutulması, kira geliri 120.000,-TL aşması halinde tamamından vergi alınması esası getirilmiştir (168). 1982 yılında yapılan bir değişiklikle de kira geliri ne olursa olsun, kiranın 40.000,-TL kısmı gelir vergisinden muaf tutulmuş, daha sonra bu miktar 120.000,-TL çıkarılmıştır (169).

Konut yapımında önemli bir paya sahip olan ve maliyeti arttıran vergi, resim harçların kaldırılarak konut yapımını teşvik etmek amacı ile 1984 yılında 2982 sayılı "Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarda Vergi Resim ve Harç İstisna ve Muaflik Tanınması Hakkında Kanun" (170) yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile 150 m² kadar olan konutlar 1992 yılı sonuna kadar her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuştur.

iv) Sosyal Konut Standardı

1981 yılı programında, konut üretiminde aile büyüklüğüne uygun, çok yönlü dinamik sosyal konut standartlarının belirlenmesi, bu amaçla Türk-İslam aile gereksinimleri gözönünde bulundurarak, milli örf ve adetlere, coğrafi şartlara uygun konut tipinin geliştiril-

(168) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet : a.g.e., s.97-99.

(169) KENT-KOOP : Konut 82, a.g.e., s.29.

(170) Resmi Gazete 1.3.1984 tarih ve 18328 sayı.

mesi öngörülmüştür (171). Ancak bu öneri hayatiyet kazanamamıştır.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Bu plan döneminde de konutun verimsiz ve tüketici bir yatırım olduğu görüşü benimsenerek, konut yatırımlarına toplam yatırımlar içinde daha az pay ayrılması öngörülmüştür ve bu payın %14.6 olması hedeflenmiştir. Gerçekleşme oranı dönem sonunda %16.7 olmuştur.

Konut yatırımlarının %94.3'ü özel sektör, %6.6'sı ise kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmiştir (172). Bu denli düşük bir yatırımla, planda belirtilen ilke ve politikaların yerine getirilmesi mümkün değildir. Zira, IV. Planda konut gereksinimi 1.705.065 konut birimi olarak saptanmış, 1.119.830 konuta yapı izni, 734.301 konuta kullanma izni verilmiştir. Kullanma iznine göre konut açığı %57 oranındadır.

1979-1984 yılları arasında kamu kuruluşları (Bağ-Kur, SSK, OYAK ve TEKB) tarafından 172.118 konuta kredi verilmiş, Mesken Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Emlak Bankasınca 35.086 konut inşa edilmiştir (173).

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Kentlerdeki arsa kullanımının kamu yararı gözetilerek, kanunla düzenlenmesi ve denetim altına alınması, konut gereksinimi-

(171) 1981 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1981, s.395.

(172) KAVRAKOĞLU, İbrahim v.d.: Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler,

İstanbul Sanayi Odası Yayını, İstanbul,

1983,s.11.

(173) 1985 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1985, s.321.

nin karşılanmasında arsa üretimine öncelik verilmesi planın en önemli ilkelerinden biridir.

Kamu arazi ve arsalarının sosyal konut yapımı için konut üreten kamu kredi kurumlarına tahsis edilmesi, hızlı kentleşmenin olduğu kentlerde arsaların, kamunun ve yerel yönetimlerin denetimi altına alınması planın hedeflerindedir. Planın en önemli özelliklerinden birisi de yerleşme, bölgesel gelişme, kentleşme ile konutun belirli bir ölçüde de olsa birlikte düşünülmesidir (174).

Özellikle Kamuya ait taşınmaz mallar ve kentsel arsaların kullanımına yönelik beliren ilkeler, uzun dönemde konut gereksiniminin karşılanması konusunda önemli yararlar getirebilecek niteliktedir (175).

1970'li yılların ortalarına kadar konut sektöründe gelişmeler, önemli bir değişiklikler olmadan aynı düzeyde devam etmiştir. Bu dönemde devaülasyonun etkisi ile dış ödemeler dengesindeki fazlalığın planlı ve verimli bir şekilde yatırıma yönlendirilememesi, petrol krizi ve Kıbrıs sorununun yanısıra 1980 öncesi siyasi yapıdaki sürekli değişiklikler, koalisyon hükümetlerinin kurulması, 12 Eylül 1980 öncesi siyasi yapıdaki sürekli değişiklikler, koalisyon hükümetlerinin kurulması, 12 Eylül 1980 sonrası askeri yönetimin Türk İdari yapısında yer alması gibi siyasi ve politik değişmeler ekonomik yapıyı da olumsuz etkilemiştir. 24 Ocak 1980 Kararları ile getirilen sıkı para politikası, banka faiz oranlarının yükseltilmesi

(174) IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.476-477.

(175) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet; a.g.e., s.31.

gibi çeşitli önlemlerinin diğer sektörlerde olduğu gibi konut sektörü üzerinde de etkisi olmuştur. İstikrar tedbirlerinin bir parçası olarak inşaat girdi fiyatlarının yükselmesi, kredilerin önemli ölçüde ihracata tahsis edilmesi, dolayısıyla özkaynak kullanımı kısıtlı olan konut sektöründe üretim maliyetinin yükselmesi ve konut fiyatlarının artması, eldeki kaynakların daha verimli alanlara kayması sonucu konut talebinin azalmasına neden olmuş, bu durum konut piyasasında var olan genel durgunluk ve talep azlığını daha da arttırmıştır.

1970-1980 yılları bazı yasal düzenlemelerle konut sorununa çözüm arayışı dönemi olmuştur. Bu dönemdeki uygulamaların başlıcaları şunlardır:

Sosyal Sigortalar Kurumu Ferdi Kredi Uygulaması

Kurumun Konut Kredisi Yönetmeliğinde 1978 yılında yapılan bir değişiklikle çalışanlarına bireysel konut kredisi verilmesi sistemi getirilmiştir. Bireysel konut kredisi, yapı alanı 100 m² geçmeyen toplu konut ilkesine göre yapılan en az 300 konuttan oluşan toplu konutlardan alınan konutlar için verilmektedir. Böylece Kurum, toplu konut yayımını özendirmeyi amaçlamıştır. 1952 yılından itibaren konut kredisinden sadece kooperatif üyesi olan sigortalıların yararlandırılması esasına son verilmiştir. Ancak, uygulama olanağı bulunmadan 1980 yılında yapılan bir değişikle bireysel kredi verme yerine, konut kredilerinin ya konut kooperatifleri kanalı ile ya da toplu konut yaptırılarak kullanılacağı hükmü bağlanmıştır (176).

(176) KELEŞ, Ruşen : "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri" Konut

Yeni Kentsel Yerleşim Alanları

Kentsel konut sorununun ulaştığı boyutlar nedeni ile 1970'lerin sonlarına doğru hükümetler, kent gelişme alanlarını yerleşime hazır hale getirerek, toplu konut üretimini sağlayıcı önlemler olma gereğini duymuşlardır.

Kentsel gelişmenin ülke düzeyinde dengeli bir biçimde yayılması, nüfusun kaynağında tutulması, yerleşim alanı ve arsa üretimine ilişkin politikaların geliştirilerek uygulanması amacı ile 1979 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi çıkarılmıştır.

Kararnamede konut sadece bir yapı olarak görülmemiş, çevresel koşullar ve kent hizmetleri ile birlikte ele alınmış, konut pazarına alt yapısı tamamlanmış, ucuz arsa sunumu ile çok sayıda konut üretiminin sağlanması amaçlanmıştır. Arsaların, öncelikle konut kooperatiflerine tahsis edileceği öngörülmekle birlikte, kooperatiflerin önceliklerden nasıl yararlanacağı belirtilmemiştir.

Kararname ile devredilen arsaların üzerine yapı yapılmadan başkalarına devredilmeyeceği, süresi içinde yapıya başlanılmayan arsaların geri alınacağı, arsa satışı yapan kuruluşların intifa hakkına sahip olacağı hükmü getirilmiştir.

Uygulamaya 3 büyük kentin gelişme alanlarında yeni yerleşim alanları belirlenerek planlama ve kamulaştırma çalışmalarına başlanılmıştır. Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu ve Yeni Yerleşmeler Fonu gibi kurumlarla desteklenen bu proje için, gerekli finansman ve organizasyonun oluşturulamaması, projenin bellibir hükümetin politikası olarak ele alınması nedeniyle uygulama

gerçekleştirilememiştir (177).

Devlet Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği

1979 yılında çıkarılan bu yönetmelikle, Devlet memurları aylıklarından kesilen MEYAK kesintilerinin %25'inin konuta yönelik amaçlarda kullanılması öngörülmüştür.

Sosyal konut üretecek konut kooperatiflerine kredi verilerek desteklenmesi, kamu kuruluşları ve devlet şirketleri tarafından yapılan konutları almak isteyen memurlara konut kredisi verilmesi, kamu arsaları üzerinde kiralık konut yapılması, yeni yerleşim alanlarında arsa ve arazi alınması, alt yapı hizmetlerine yardım yapılması amaçlanmıştır.

Memurların konut yardımından yararlanabilmeleri için, aylıklardan en az 5 yıl MEYAKkesintisi yapılması, bir konut kooperatifine üye olması, kamu kuruluşları veya devlet şirketleri tarafından üretilen konutlardan almak istemeleri gerekmektedir (178). MEYAK kesintilerinden bir fon oluşturulmuş ve bu fondan 1979-1981 yılları arasında 178 kooperatifin 6143 üyesine konut kredisi verilmiştir (179). 1982 yılında MEYAK kesintilerinin kaldırılması ile bu uygulamaya son verilmiştir.

Bankalar Kanununda Değişiklik Yapan Kararname

Konut politikasının uygulamasında görev alan Emlak Kredi Bankası dışındaki bankaların, Bankalar Kanununun 50. maddesine göre

(177) DPT : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖK Raporu, a.g.e., s.333

(178) KELEŞ, Ruşen : "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri"
Konut 81, a.g.e., s.44-45.

(179) DPT : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖK Raporu, a.g.e., s.31.

ticari amaçla taşınmaz mal alım ve satımlarıyla uğraşamazlar. Ancak, bu dönemde inşaat sektöründeki durgunluğun giderilebilmesi, tüm bankaların bu alanda faaliyette bulunan müteahhitlere, kooperatiflere ve toplu konut kuruluşlarına kredi açabilmesi görüşü ağırlık kazanmıştır. Bunun sonucu 1979 yılında Kanun Hükmünde Kararname ile Bankalar Kanununun ilgili maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklikle bankaların toplu ve sosyal konut yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi açabilmeleri olanağı getirilmiştir (180). 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile bütün bankaların yapı tasarrufu hesabı açma hükmü getirilmesi ile değişiklik pekiştirilmiştir.

Bağ-Kur Konut Kredisi

Bağ-Kur Kanunu üyelerine konut kredisi verme olanağı getirmiştir. İlgili yönetmelikte; en az 15 sigortalının bir yapı kooperatifi kurmaları şartı ile konut kredisinden yararlanabileceği belirtilerek nüfusu 10 bini aşmayan yerlerde ve il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları dışında kalan alanlarda yapılacak konutlara kredi verilmesi hükmü getirilmiştir. Krediden yararlanacakların en az 5 yıl sigortalı olması kendisine, eşine veya velayeti altındaki çocuklarına ait konutu bulunmaması gerekmektedir. Konut maliyetinin %80'ine kadar 15 yıl vadeli %5 faizli kredi verilmektedir. Konutların 100 m²'den küçük sosyal konutlar niteliğinde olması gerekmektedir (181).

1976-1980 yılları arasında 244 kooperatifin 8949 ortağına kredi tahsis edilmiştir. 1985 yılında Kanunda yapılan bir değişiklikle

(180)(181) KELEŞ, Ruşen: "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri",

konut kredisi verme uygulaması kaldırılmıştır (182).

Milli Konut Politikası

1980'lere kadar hemen hemen tümüyle özel sektör tarafından yürütülen konut inşaatlarının artık bir devlet politikası olarak ulusal konut politikası çerçevesinde alınması ve vatandaşları konut sahibi yapması için 11.5.1980'de Milli Konut Politikası Kararnamesi çıkarılmıştır. Bu kararname ile;

- Özellikle alt ve orta gelir grubundakileri konut sahibi yapmak,
- Kamu konut kredilerinde bir bütünlük sağlamak,
- Özel kesimi, mali, teknik ve örgütlenme gücü ile devreye sokmak,
- Konutu yerleşme ve kentleşme politikaları ile birlikte ele almak,
- Tüm bankaları yapı tasarruf sistemi içine almak,
- Maliyeti düşürmek amacıyla toplu konut yapımına ve endüstriyel yapım yöntemlerine öncelik vermek,
- Etkin bir devlet denetimini sağlamak,
- Türk-İslam aile gereksinimlerine, milli gelenek ve örfelere uygun konut tipini geliştirmek esasları belirtilmiştir.

Kararnamede toplu konuttan sözedilmesine karşın konut kooperatificiliğine yer verilmemiştir. Özel sektörün daha etkin devreye

(182) DPT : Alternatif Konut Finansman Sistemleri VI. Beş Yıllık Kalkınma

sokulmak istenmesine karşın yerel yönetimlerden hiç sözedilmemiştir.

1978-1981 dönemi konut politikasında bir arayışlar dönemi olması, uygulamadaki zaman zaman tutarsızlık ve çelişkilere rağmen bazı politikaların ortaya çıkmasına etken olmuştur. 1981 yılında yürürlüğe giren Toplu Konut Kanunu bu etkinin bir sonucudur (183). Tüm yasal düzenlemeler ve gelişmeler içerdikleri sistemleri ve modelleri kuramadıklarından sorunun temeline inememişler ve iktidar değişikliğine de bağlı olarak kısa süreli olmuşlardır (184).

Bu plan döneminde siyasi istikrarsızlık ve ekonomik yapıdaki durgunluk konut sektörünü de etkilemiş ve durgunluk dönemine girilmiştir. Konut üretimini arttırarak konut sektörünü canlandırmak amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yasal düzenlemeler ve gelişmeler içerdikleri sistemleri ve modelleri geliştiremediklerinden ya uygulanamamışlar ya da bir kısmı iktidar değişikliğine bağlı olarak kısa süreli olmuşlardır.

5. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)

a. Öncelikler

i) Sosyal Sınıf Önceliği

Konutu olmayan memur, işçi ve bunların emeklilerinin konut edinmelerini sağlamak amacıyla 1987 yılında 3320 sayılı "Memurlar İşçiler ve Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Kanunu" çıkarılmıştır. Kanun ile kademeli bir yardım sistemi öngörülmüş ve

(183) KELEŞ, Ruşen : "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri", Konut 81, a.g.e., s.46-47.

(184) DPT : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Konut ÖİK Raporu, a.g.e., s.79

Bakanlar Kurulu günün şartlarına uygun olarak yardımı 5 katına kadar çıkarmaya yetkili kılınmıştır. Konut yardımı memurlar için devlet, işçiler için işveren, bunların emeklileri için ise sosyal güvenlik kurumları tarafından yapılması ve kullanım alanı 75 m²'yi geçmeyen konutlar için verilmesi esasları getirilmiştir. Bu kanunla memurların, işçilerin ve emeklilerin alım gücü desteklenmek istenmiştir (185).

ii) Sosyal Konut Standardı

IV. Plan döneminde ortalama konut alanlarının büyüdüğü öne sürülerek, bu plan döneminde konut alanlarının Türk aile yapısına ve yaşam tarzına uygun fonksiyonellikte küçültülmesinin teşvik edilmesi önerilmiştir (186).

Bu dönemde sosyal konut yapımını yaygınlaştırmak üzere küçük alanlı konutlarda kullanılacak çok amaçlı mobilyaların üretimi ve kullanımının özendirilmesi öngörülmüştür (187). Sosyal konutlarda konut içi alanlardan azami düzeyde yararlanmayı sağlayacak olan mobilyaların yapımı ile ilgili bir çalışma yapılmamıştır.

iii) Kredi Önceliği

Toplu Konut Fonu kredilerinin, düşük ve orta gelirli ailelere uygun şartlarda verilmesi öngörülmüş, böylece tüketime ve konut dışı verimsiz yatırımlara yönelen kaynakların konut yatırımına

(185) DPT : Alternatif Konut Finansman Sistemleri, a.g.e., s.9.

(186) V. Beş Yıllık Kalkınma Planı; a.g.e., s.166.

(187) 1989 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.407

çekilebileceği hedeflenmiştir (188).

Bu çerçevede 1987 yılında yürürlüğe giren yönetmeliklerle, Devlet Memuru ve Diğer Kamu Görevlileri ile Sigortalılar ve Bunların Emeklilerine faizsiz konut kredisi verilmesi esası getirilmiştir. Bu kredilerden, en az 10 yıl hizmeti olan memur ve emeklileri ile, en az 10 yıl sigortalı olup 1800 gün prim ödemiş sigortalılar ve bunların emeklileri yararlanabilmektedir. Ayrıca, krediden yararlanacakların kendisinin, eşinin veya velayeti altındaki çocuklarının herhangi bir yerleşim yerinde konutun olmaması da gerekmektedir.

750.000 lira olan kredi miktarı 1988 yılında 1 milyon liraya çıkarılmıştır. Ekim 1988 tarihi itibarıyla, memur, Kamu İktisadi Teşebbüsü mensubu ve sigortalı olmak üzere toplam 92119 kişi bu krediden yararlanmıştır (189).

iv) Vergi Önlemi

Arsa maliyetinde ve konut girdi fiyatlarındaki artış sonucu konut maliyetleri de artmıştır. Konut maliyetinin düşürülmesi amacı ile 1984 yılında 2982 sayılı Kanun ile yeni konut inşaatına tahsis edilen arsalar ile konut inşaatları 1988 yılı sonuna kadar vergi ve harçlardan muaf tutulmuştur (190).

(188) V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.166.

(189) DPT : Alternatif Konut Finansmanı Sistemleri, a.g.e., s.8.

(190) 1985 Yılı Programı, a.g.e., s.320.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

V. Planda "... konut sektörünün ekonomiyi canlandırıcı ve istihdam yaratıcı özelliğinden de azami faydanın temin edilebilmesi için ihtiyaç sahipleri, bankalar sistemi ile tasarrufa yönlendirilecektir" denilmektedir (191). Bu ifade ile ilk defa kalkınma planında konut yatırımlarının verimliliğinin açıkça benimsendiği belirtilmiştir.

1985-1989 yılları arasında konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı %15.8 amaçlanmış, ancak plan dönemi sonunda gerçekleşme oranı %20.8 olmuştur. Bu süre içinde 1.491.000 konut biriminin üretilmesi öngörülmüş olmasına karşın üretim 1 milyonu geçememiştir (192).

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Toplu konut projelerinde alt yapı, üst yapı ve çevre düzenlemesi bir bütün olarak ele alınması öngörülmüştür. Böylece konut çevresi ile birlikte değerlendirilmiştir.

Toplu Konut Fonundan arsa ve alt yapı için ayrılacak kaynaklarla yeni yerleşim alanlarının açılması hedeflenmiş ve kredili arsa tahsisi ile ruhsatsız konut yapımının önlenebileceği belirtilmiştir (193).

2985 sayılı İkinci Toplu Konut Kanununun uygulandığı bu plan döneminde; daha ucuz konut yapımını ve konut standardı önceliğini

(191) V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.166.

(192) RUŞEN, Keleş : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.346.

(193) V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.168.

teşvik edici programları desteklemek ve sistemi daha geniş tabana yaymak üzere yeni yasal düzenlemelerin yapıldığı bir dönem olmuştur.

6. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi Önceliği

VI. Planda kamu sübvansiyonları ve alt yapısı hazır arsa üretimi ile dar gelirlilere öncelik tanınacağı, konutsuz kimseler için sosyal konut yapımına ağırlık verileceği, konut büyüklüklerinin küçültüleceği öngörülmüştür.

Belediyelerin dar gelirliler için kiralık ve mülk konut üretimini sağlayacak düzenlemeler yapılması ilkesi getirilmiştir (194).

ii) Kredi Önceliği

Toplu Konut Fonunun rasyonel kullanımı sağlanarak, fon kredilerinin konut maliyeti içindeki payının arttırılması benimsenmiştir (195).

Fon kredileri ne kadar arttırılırsa arttırılsın, kar marjları, arsa spekülasyonu ve enflasyonun etkisiyle konut maliyetleri artmakta ve krediler yeterli olamamaktadır. Aradaki dengeyi kurabilmek için konut maliyetinin yükselmesini önlemek ve en önemlisi de gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek gerekmektedir (196).

(194-196) VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.316.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Bu plan döneminde 1.838.000 konut gereksinimi olduğu belirtilmiş ve 1988 yılı fiyatları ile konut yatırımı için 600 milyon lira kamu, 32.831.6 milyar lira özel sektör olmak toplam 33.431.6 milyon liranın ayrılması öngörülmüş ve bu yatırımla konut gereksiniminin %80'inin karşılanacağı ifade edilmiştir (197). Böylece %20'lik konut açığı planın başında kabul edilmiştir.

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Konut yatırımlarının kentsel gelişme ve yerleşme hedefleri ile bağlantılı olarak ele alınması, yönlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Konutun çevresi ile bir bütün olduğu belirtilerek, konut tasarımı ve çevre niteliklerinin yükseltilmesine olanak sağlayacak düzenlemeler yapılması önerilmiştir (198).

Bu dönemde Toplu Konut Fonu uygulamalarının yanı sıra konut sorununa çözüm getirmek üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresi tarafından Konut Sertifikası Uygulaması Yönetmeliği (199) yürürlüğe konulmuştur. Konut Sertifikası Uygulamasındaki amaç tasarrufu teşvik etmek, tasarrufun konut maliyeti artışı karşısında korunmasını, toplu konut projelerinin finansmanında yeni kaynakların yaratılmasını sağlamaktır.

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresince brüt 1m²'lik konut karşılığında hamiline yazılı 5 yıl vadeli, menkul kıymet niteliğinde, ikinci pazarda alınıp satılabilecek konut sertifikaları çıkarılmış ve

(197)(198) VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.316.

(199) Resmi Gazete 15.10.1989 tarih ve 20313 sayı.

sertifikaların satış bedeli idarece belirlenmiştir. Sertifikalar hemen paraya çevrilebilmekte, istenildiğinde konuta tahvil edilebilmektedir. Sertifika, konut satın almada kullanıldığında konutun satış tarihindeki değerine göre %30 şerefiye payı ödenmek zorundadır.

Sertifikalar 120 m2'den büyük olmayan ve Toplu Konut idaresince desteklenen toplu konut projelerinde kullanılacak ve konutların 30 m2'lik bölümü için konut kredisi verilecektir. Böylece kişi sertifika yoluyla 120 m2'ye kadar konut sahibi olabilmektedir. Bu da Toplu Konut Uygulama Yönetmeliğinin 100 m2'den büyük konutlara kredi verilmesi ilkesi ile çelişmektedir.

Emlakbank, Halkbank ve Töbank tarafından birimi 735.000 liranadan piyasaya konut sertifikası çıkarılmıştır (200) ki dar gelirlinin konut sertifikası kanalıyla konut edinebilmesi mümkün değildir. Toplu Konut Sertifikası adıyla piyasaya sunulan sertifikalar ile piyasadandan para çekerek enflasyon önlenmek istenmiştir (201).

Ayrıca konut sertifikası uygulaması bu plan döneminde benimsenen orta büyüklükteki kentlerin gelişmesinin desteklenmesi ilkesiyle de çelişmektedir. Zira sertifikaların İstanbul-Halkalı ve Ankara-Eryaman konut projesi kapsamında olması, uygulamanın konut ve kentleşme politikaları çerçevesinde değil, bir finansman baskısı altında yapıldığını göstermektedir (202).

(200) DURUSOY, Ömer Tanju : "Konut Sertifikası, Konut Kooperatifleri ve Tartışma", Karınca Dergisi, s.639, Mart 1990, s.25

(201) GÖRMEZ, Kemal : "Konut Sertifikası Uygulaması ve Düşündükleri, Karınca Dergisi, S.635, Kasım 1989, s.19

(202) DURUSOY, Ömer Tanju : a.g.m., s.26.

Bu dönemde de konut sorununa çözüm getirebilmek için yeni yasal düzenlemeler yapılmış, ancak düzenlemeler konut sektöründe sürekliliği ve etkinliği sağlamadığı gibi sadece, konut finansmanına kaynak sağlayıcı bir etkisi olmuştur. Konut finansman kaynakları konut dışındaki başka alanlara kaydırılmıştır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi konut yapımını organize ve teşvik etmek yerine, bir sermaye kurulu gibi görev yapmıştır.

C. Toplu Konut Kanunları ve Sosyal Konut Politikası

1. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu

V. Plan dönemine kadar konut yatırımları ölü yatırım olarak görülmüş ve plan döneminde toplam yatırımlar içinde konut yatırımına ayrılan pay giderek azalmıştır. Hızlı kentleşme sonucu artan kentsel konut gereksinimini karşılamak üzere üretilen konutların sayıca yetersiz kalması, konut açığına neden olmuş ve yıllar içinde bu açık giderek artmıştır.

Plan dönemlerinde konut arzını arttırıcı çeşitli önlemler alınmasına karşın, özellikle siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle uygulanamamıştır. 1980'li yılların başında konut açığı en yüksek düzeye ulaşmıştır (203).

24 Ocak Kararları ile getirilen ekonomik önlemler, sıkı para politikası, banka faiz oranlarının yükseltilmesi konut sektöründe talebin azalmasına neden olmuştur.

(203) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.337.

Bu dönemin ekonomik yapısı içinde, eldeki kaynaklar konuttan verimli başka alanlara kaymıştır. 1979-1981 yılları arasında kaynaklar yüksek faiz veren bankerlere verilmiş, altına dönüştürülmüştür.

Fiat artışlarına bağlı olarak inşaat girdi fiatlarındaki artış, konut fiatlarında yükselmeye neden olmuş, konut piyasasındaki genel durgunluk da talep azlığını daha da arttırmıştır.

Konut arzındaki azalma sonucu, konut kiralalarının yükselmesine karşın faiz gelirleri konut kiralardan fazla olmuştur.

24 Ocak kararlarından öncede, tasarrufları ile konut edinmeleri çok güç olan dar gelirlilerin böyle bir ortamda konut edinmeleri tümüyle olanaksızlaşmıştır (204).

Ekonomideki durgunluğun neden olduğu bu olumsuz koşulların giderilmesi, konut sektörünün canlandırılması ve bu sektöre daha fazla kaynak aktarılması amacıyla 10 Temmuz 1981 tarihinde 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır.

Toplu Konut, 1982 Anayasa'sınının 57. maddesinin "Devlet, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" hükmü ile Anayasa teminatı altına alınmıştır. Böylece, konut gereksiniminin karşılanması için gerekli önlemlerin alınması siyasi iktidarların tercihi olmaktan çıkarılarak, anayasal bir zorunluluk haline getirilmiştir (205).

(204) YONCA, Ali - ÖZGİRGİN Nurgül : 24 Ocak 1980 Kararlarının Konut Sektörü Üzerindeki Etkileri, DPT Yayını
Ankara, 1980, s.1-2.

(205) AYKAÇ, Burhan : "Türkiye'de Konut Kooperatificiliği" Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991, s.78.

Toplu Konut Kanununun amacı; devletin ayırdığı kaynaklarla, yapı tasarruf sistemini ve kredi olanaklarını biraraya getirerek, toplu konut yerleşim alanlarında kooperatiflere, kooperatif birliklerine ve sosyal güvenlik kurumları aracılığı ile alt ve orta gelir grubunu oluşturan geniş halk kitlelerini konut sahibi yapmaktır. Kanunun ikincil amacı ise, sanayi tesislerinin hızla gelişeceği yerleşme alanları ile gecekondulaşmanın önemli boyutlara ulaştığı yerlere öncelik vererek gecekondulaşmayı önlemektir.

Bu bölümde 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu uygulamalarını sosyal konut politikası açısından incelemeye çalışacağız.

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu dar ve orta gelirli ailelerin konut sorununu çözmeye yönelmiştir. Kanunda ve uygulama yönetmeliğinde bu konu ile ilgili bir amaç maddesi bulunmamakla beraber, konutu olmayan dar ve orta gelirli ailelerin hedeflendiği açıktır (206).

Bununla birlikte kent nüfusu ve konut büyüklüğüne göre konut maliyetinin %20-27 arasında "ön biriktirim" koşulu getirilmiştir. Bu husus, kanundan dar gelirliilerin yararlanmasını sınırlayan bir unsur olmuştur.

Kanundan daha çok orta ve üst gelir grubundakiler yararlanmıştır. 1982 fiatları ile dar gelirli bir ailenin 3 milyon liraya mal olan bir dairenin %25 olan 750 bin lira ön biriktirimi ile konut

(206) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikaları, a.g.e., s.339.

edinmesi mümkün değildir. Bu durum üst kademelerde görev yapan kamu görevlileri için de geçerlidir (207).

Kişileri konut edindirirken, konut maliyetinin ve satış fiyatlarının tesbiti, denetimi kanunla sağlanmıştır. Konutlar İmar ve İskan Bakanlığınca ihale edilecek ve satış fiyatları Bakanlıkca fiili giderler dikkate alınarak tesbit edilecektir (208).

ii) Konut Standardı Önceliği

Kanun toplu konutu, sosyal konut standardı içinde ele almış ve 100 m² den küçük konutları sosyal konut olarak kabul etmiştir. Kanununun 2. maddesi sosyal konutu "toplumun yaşama koşullarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı 100 m² aşmayan konuttur" şeklinde tanımlamıştır.

iii) Kredi Önceliği

Toplu Konut Kanunu ile, konut büyüklüğüne göre değişen kredilerin faiz ve geri ödeme süreleri ile sosyal konut yapımı özendirilmeye çalışılmıştır.

Kanunla konut edinmek isteyenlere kredi sağlanmasında Yapı Tasarruf Hesabı ve Konut Kredisini içeren ikili bir sistem getirilmiştir.

Emlak Kredi Bankasınca 1951 yılından beri uygulanan Yapı Tasarruf Hesabı bu kanunla yaygınlaştırılmıştır. Böylece tüm ban

(207) KELEŞ, Ruşen : "Nüfus, Kentleşme, Konut ve Knout Kooperatifleri" Konut 81, a.g.m., s.31.

(208) KELEŞ, Ruşen : "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, A.Ü. SBF Yayını, Ankara, 1983, s.11.

kacılık sisteminin konutun finansmanında katkıda bulunması ilkesi getirilmiştir. Aynı şekilde Devletçe, konut tasarruflarına Teşvik Piri verilmesi ilkesi de kabul edilmiştir (209).

Yapı Tasarruf Hesabı oranı ve konut kredisi faiz ve vade süreleri; konutun bulunduğu yerleşim alanının nüfusuna-ki bu nüfus 500 binden büyük ve küçük yerleşim alanları diye ayrılmıştır- ve konutun büyüklüğüne göre değişmektedir.

Yapı Tasarruf Hesabında Yatırılacak Miktar

Yerleşme Yerinin Nüfusu	Konutun Büyüklüğü	Yapı Tasarruf Hesabına Yatırılacak Miktar
500.000 ve daha küçük	85 m ² ve daha küçük	%20 (Yapı Maliyetinin)
500.000 ve daha küçük	85m ² den büyük	%25 (Yapı Maliyetinin)
500.000 büyük	85 m ² daha küçük	%22 (Yapı Maliyetinin)
500.000 büyük	85 m ² den büyük	%27 (Yapı Maliyetinin)

Konut edinmek isteyenlerin yerleşim yerinin nüfusuna ve konutun büyüklüğüne göre yapı mal oluşunun %20-27 arasındaki parayı 3 yıl içinde Yapı Tasarruf Hesabına yatırmaları gerekmektedir. Hesaba bir yılda yatırılacak para 3 yıl içinde yatırılacak olanın %25'den az olamayacaktır (210).

Bankalar kanununda yapılan değişiklikle de tüm bankalar, konut kredisi vermeye yetkili kılınmıştır. Ancak Toplu Konut Kanunu yetkiyi ulusal bankalara tanıdığıdır. Emlak Kredi Bankası veya Ulusal bankalardan birine açılan Yapı Tasarruf Kredisi banka tarafından

(209) KULU, Cemal

: a.g.m., s.42-43.

(210) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet Ali: a.g.e., s.133.

kişinin konut edinmesinden sonra biriktirilen paranın 1.5 katından az olmamak üzere Yapı Tasarruf Hesabı olarak Kamu Konut Fonuna yatırılmaktadır (211).

Kamu Konut Fonunda verilecek kredilerin süreleri ve faiz oranları da konutun bulunduğu yerin nüfusuna ve büyüklüğüne göre değişmektedir.

TABLO:6

**Kamu Konut Fonu Kredi Süreleri ve Faiz Oranları
(Nüfusu 500.000'den Az Olan Yerleşme Yerlerinde)**

Brüt inşaat Alanı	Yapı Kredisi		Yapı Tasarrufu	
	Faizi (%)	Kresidi	Faizi (%)	Süre (Yıl)
75 m2 kadar	5	5		20
80 m2	5.5	5.5		19
85 m2	6	6		18
90 m2	7	7		17
95 m2	8	8		16
100 m2	9	9		15

KAYNAK : ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK Mehmet: Konut Sektör Raporu

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, DPT
Yayını, Ankara, 1982, s.120.

(211) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.342-343.

TABLO:7

**Kamu Konut Fonu Kredi Süreleri ve Faiz Oranları
(Nüfusu 500.000'den Büyük Olan Yerleşme Yerlerinde)**

Brüt inşaat Alanı	Yapı Kredisi Faizi (%)	Yapı Tasarrufu Kresidi Faizi (%)	Süre (Yıl)
75 m2 kadar	7	7	18
80 m2	7.5	7.5	17
85 m2	8	8	16
90 m2	9	9	15
95 m2	10	10	14
100 m2	11	11	13

KAYNAK : ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK Mehmet: Konut Sektör Raporu

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları, DPT
Yayını, Ankara, 1982, s.121.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

I. Beş Yıllık Kalkınma Planından bu döneme kadar konut yatırımları ölü ve verimsiz yatırım olarak görülmüştür. Her plan döneminde toplam yatırımlar içinde konut yatırımına ayrılan pay sürekli azaltılmıştır.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile toplu konut yapımının teşvik edilmesi ve finansmanın sağlanması için genel bütçenin %5'i oranında bir kaynak ayrılarak Kamu Konut Fonu oluşturulmuştur. Konut yapımı için bütçeden böyle bir kaynak ayrılması, konutun ölü bir yatırım olduğu düşüncesinin terkedilmesinin bir göstergesidir.

Genel gider bütçesinden ayrılan bu miktar önemli bir meblağ olup, hiçbir zaman bu oranda bir pay Kamu Konut Fonuna aktarılamamıştır. Örneğin, 1984 yılı bütçesinin %5'i yaklaşık 160

milyardır. Oysa Fona 1981-1983 yılları arasında 44 milyar lira aktarılabilmıştır (212).

Toplu Konut Kanununun, konut sektörünün dolayısıyla ekonominin canlanması, ekonomik bunalımın aşılmasında önemli bir etmen olacağı düşünülmüştür.

c) Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Konut politikası kentleşme ve yerleşme politikası ile birlikte ele alınmıştır. Büyük kentlere yığılmayı önlemek, yeni yerleşim alanları oluşturmak amacı ile nüfusu 500.000 aşan kentlerde, konut kredi faiz ve süreleri arasında farklılıklar yaratılarak konut yapımı teşvik edilmek istenmiştir. Ancak kredi faiz oranı ile süreleri arasında çok az farkın olması, toplu konut yapımını büyük kentlerin dışına yönlendirmede pek etkin olamamıştır.

Ayrıca kanunun 3. Maddesinde de "kurulmakta olan organize sanayi bölgesi, baraj, santral, ağır sanayi, liman ve benzeri tesislerin hızla geliştireceği yerleşme alanlarından ve sağlıksız kentleşme ve gecekondulaşmanın önemli boyutlara ulaştığı yerlerde uygulamaya öncelik verilir" denilmektedir (213). Bu madde de belirtilen alanlar, hızlı kentleşmenin sonucu büyük kentlerin oluşacağı yerleşim birimleridir ki bu da "büyük kentlere yığılmayı önlemek" hedefi ile gelişkilidir. Ayrıca, toplu konut yapımı gecekondulaşmayı önleyememiştir. Kanunun, nüfusu 30 bini aşmayan yerleri "yerleşim

(212) ÖZ, Ethem : Türkiye'de Konut Sektörü ve Sorunları, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1983, s.106.

(213) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.339-340.

alanı" dışında tutması, kaynakların kullanılmasında savurganlıktan kaçınmak açısından önemli bir karardır.

Toplu Konut yapmak için arsa üretimi de zorunludur. Kanun, kentsel arsa üretiminde toplu konut yerleşim alanı olarak belirlenen yerlerde "kamu yararı" kararı alınmaksızın veya imar planında kesinlik kazanmasını beklemezsizin kamulaştırmayı getirmektedir. Kamulaştırmanın vergi değeri üzerinden yapılması olumlu bir karar olup, daha ucuz konut yapımı için arsa sağlanmasını mümkün kılmaktadır.. Kamulaştırma hakkının kullanılmasında itiraz yalnızca kamulaştırma bedeline yapılmaktadır. Bu da yapım çalışmalarına hemen başlama ve sürdürme olanağı sağlamakta ve projelerin sürüncemede kalmasını önlemektedir (214).

Devletin kentsel arsa üretmesi ve bu arsaları konut yapımı için "Toplu Konut Kuruluşları" olan kooperatiflere, kooperatif birliklerine ve sosyal güvenlik kuruluşlarına mal oluş değeri üzerinden vermesi önemli bir karardır.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, devletin konut sorununa önem verdiği, konutun yapımından teslimine kadar devletin denetimini ve katkısını öngören bir sistem getirmiştir (215). Bireysel konut yapımı yerine toplu konutun dolayısıyla konut kooperatifliğinin desteklenmesi önemli bir girişimdir. Bu destek sonucu

(214) SADIKOĞLU, Sabahattin : "Eski ve Yeni Toplu Konut Mevzuatı", Yeni Toplu Konut Yasası Işığında Konut Sektörü, III. AIESEC Haftası, Ankara, 1984, s.39-40.

(215) ÖZ, Ethem : a.g.e., s.99.

1970'li yıllara doğru konut kooperatif sayısı 2500 iken 1984 yılında bu sayı 19627'ye ulaşmıştır (216).

Toplu Konut Kanunu ile toplu konut üretiminde mülk konuta öncelik ve ağırlık verilmiş, kiralık konut üretimine ilişkin bir düzenleme getirilmemiştir. Oysa ülkemizde hızlı kentleşme sonucu artan konut talebinin karşılanmasında, kamu kaynaklarının yeniden konut üretimine dönüşümünün sağlanmasında, kamunun kiralık konut üretimine öncülük etmesinin toplumsal yararları örneklenememiştir (217).

Ayrıca, kanun yürürlüğe girdikten sonra, ilgililerce kanunun uzun vadeli ve kalıcı olduğu, konut sektörünün canlandırılması için geçici 1. maddenin kabul edildiği belirtilmiştir. Bu maddeye göre kanundan önce kurulmuş ve inşaatı sürmekte olan kooperatifler ve toplu konut girişimlerinin de kredilendirilmesi öngörülmüştür.

Bu dönemde, hak sahipliği için başvuruda bulunan 4258 kooperatifin 4022'sinin müracaatı onaylanmış, kredi talebinde bulunan 1848 kooperatifin 1217'sinin durumunun ise kredi almaya uygun olduğu saptanmıştır. Kamu Konut Fonundan 53 milyar lira konut kredisi açılmış, ancak kredi olarak 20 milyar lira ödenebilmiştir. Açılan kredi miktarı, açılması gereken 1/4'den daha az olmuştur (218).

(216) GÖRMEZ, Kemal : "Türkiye'de Toplu Konut Yasası Döneminde Konut Kooperatifçiliği" Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991, s.99.

(217) ——— : Türkiye'de Yerleşmeler ve Konut Sorunları Kollokyomu, 9 Eylül Üniversitesi, Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi, İzmir, 1982, s.304.

(218) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikası, a.g.e., s.344.

Bütçeden Kamu Konut Fonuna aktarılması gereken ödeneğin çok altında bir ödenek ayrılması, bu ödeneğin kullandırılmaması sonucu kanuna yeterince işlerlik kazandırılmamış ve uygulamada etkinlik sağlanamamıştır.

2. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu

2487 sayılı Toplu Konut Kanununda öngörülen %5'lik kaynağın aktarılmasındaki güçlükler, toplu konut kuruluşlarının örgütlenmesindeki aksaklıklar, özel sektörün Kamu Konut Fonundan pay almak istemesi ve baskılarının artması, en önemlisi de IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde tedricende olsa dar boğaza giren konut sektörünün canlandırılmaması sonucu 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlükten kaldırılarak, 17.3.1984 tarihinde proje bazında kredilendirme esasını getiren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girmiştir (219).

Bu kanun ile konut gereksiniminin karşılanması, konut yapımının bağlı olacağı esasların belirlenmesi, ülkenin koşullarına ve yapı gereçlerine uygun, endüstriyel yapım teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi, devletin yapacağı desteklemeler için Toplu Konut Fonu kurulması amaçlanmıştır. Görüldüğü gibi kanun, sadece toplu konut yapımı ile ilgili bir düzenleme getirmemektedir. Toplu Konut Fonu kredilerinden konut kooperatiflerinin yanısıra bireylerinde yararlanmasını sağlamaktadır.

(219) KELEŞ, Ruşen : Kentleşme Politikaları, a.g.e., s.347; DPT V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1972-1983, DPT Yayını, Ankara, 1985, s.436.

Bir çerçeve niteliğinde olan yeni Toplu Konut Kanununda Toplu Konut Fonunun kuruluşu ve denetlenmesine ilişkin hükümler yer almıştır. Pek çok konu tüzük ve yönetmeliklere bırakılmıştır (220). 1984 yılında Fonun kullanım biçimini gösteren, konut kredilerinin miktarı, vade ve faizleriyle başvuru şeklini düzenleyen Toplu Konut Fonunun kullanılmasına ilişkin Tüzük ile Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır. Kredi miktarları ve faiz oranlarında yapılan düzenlemeler sonucu yönetmelik birçok kez değiştirilmiş ve en son değişiklik 30.5.1989 tarihinde yapılmıştır.

Toplu konut faaliyetlerini yürütmek üzere 17.3.1984 tarihinde 2983 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. İdare, Toplu Konut Fonunu yönetmek ve bu kaynağı rasyonel bir şekilde kullanarak konut sorununa çözüm getirmekle görevlendirilmiştir (221).

2985 sayılı Kanun ile Fonun, bütçeyle ilişkisi kesilmiş, bütçe dışı, devamlılık ve çeşitlilik gösteren gelir kaynakları tesbit edilmiştir. 2487 sayılı Kanun ile kooperatiflere, kooperatif birliklerine ve sosyal güvenlik kuruluşlarına tanınan öncelik kaldırılmış, özel kesimin de toplu konut yapımında kamu kaynaklarından yararlanması sağlanmıştır.

Ayrıca, konut üretimini teşvik etmek, kişilerin bir kooperatifte veya toplu konut üreticisine bağlı olmaksızın konut sahibi

(220) GERAY, Cevat

: "Kooperatifçilik Açısından Toplu Konut Uygulaması" 2. Konut Kurultayı, Konutbirlik, İstanbul, 1985, s.130.

(221) TÜRKASLAN, Hasan Ali - IRMAK, Erdoğan : a.g.e., s.52.

olmasını sağlamak için ferdi konut kredisi uygulaması getirilmiştir. Böylece piyasada yap-satçı küçük konut üreticileri desteklenmiştir ki bu da toplu konut kavramı ile çelişen bir uygulamadır.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, sosyal konut politikası açısından ele alındığında, yöneldiği toplumsal katmanlar, yapım kuruluşları, konut standartları açısından öncelikler ve ilkeler öngörmediği görülmektedir (222).

a. Öncelikler

i) Gelir Seviyesi ve Sosyal Sınıf Önceliği

Kanunda hangi gelir grubundakilerin yararlanacağı, özellikle önceliğin hangi gruba verileceği belirtilmemiştir. Yanlız, kanunla her türlü konut yapımının özendirilmesi amaçlanmıştır.

Böylece sosyal konut politikasının hizmet vermeyi amaçladığı, gelir düzeyi ve sosyal sınıf önceliğini oluşturan grup gözardı edilmiştir.

ii) Konut Standardı Önceliği

Konut standardı önceliğine dayanılarak, 2487 sayılı Kanun'da 100 m2 den küçük konutlar sosyal konut olarak tanımlanmış ve 100 m2 den büyük konutlara kredi verilmemiştir. 2985 sayılı Kanun Uygulama Yönetmeliğinde sosyal konut standardı önceliğine yer verilmediği gibi, kredi alabilecek konutların büyüklüğü de 150 m2'ye çıkarılmıştır. Bu dönemde üretilen konutların büyüklüğü 100 m2'nin üstünde olmuştur. 1989 yılında yapılan yönetmelik (223) değişikli-

(222) GERAY, Cevat : "Kooperatifcilik Açısından Toplu Konut Uygulaması"
a.g.m., s.131.

(223) Resmi Gazete 30.5.1983 tarih ve 20180 sayı.

ğinde, konut kredisinin 100 m2 den küçük konutlara verilmesi ilkesine dönülmüştür. Böylece sosyal konut standardı önceliği 100 m2'ye kadar olan konutlara tanınmıştır.

iii) Kredi Önceliği

Son Toplu Konut Kanunu Yönetmeliği ile konut kredisi verilecek konutların tavanı 100 m2 ile sınırlandırılmıştır. Küçük konutların özendirilmesi ilkesi benimsenmiş, "alıcı payı hesabı" açılması ve bu hesapta paranın 1 yıl bekletilerek, özkaynak birikiminin sağlanması ve Fona kaynak aktarılması amaçlanmıştır.

Daha önceki uygulamalarda, konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kuruluşları üyeleri Fondan kredi almak için "alıcı payı hesabı" açtırma zorunda değildi. Bu zorunluluk sadece bireysel konut kredisi alacaklar için geçerli idi.

1980-1989 yılları arasında %30-75 oranında değişen yüksek enflasyon nedeniyle, açılan kredilerin yetersiz kalması sonucu kredi miktarları arttırılmıştır (224). Örneğin: 1984 de 60 m2 den küçük konutlar için verilen kredi miktarı 1.750.000,-TL iken bu miktar 1989'da 12.000.000,-TL çıkarılmıştır.

1989 yılında yürürlüğe giren uygulama yönetmeliğine göre Toplu Konut Fonundan kredi talep etmek amacıyla Alıcı Payı Hesabına yatırılacak miktar ile verilecek kredi miktarı aşağıda tabloda gösterilmiştir.

(224) KELEŞ, Ruşen : Konut Politikası, a.g.e., s. 352.

TABLO: 8

Toplu Konut Fonu Kredi ve Alıcı Payı

Konut Büyüklüğü (Brüt m ²)	Açılacak Kredi Miktarı (TL)	Hesabına Yatırılacak Miktar	
		Alıcı Payı Hesabına Yatırılacak Miktarın Açılacak Krediyeye Oranı	Fon'dan Açılan Kredinin Ödenmeye Başlayacağı Asgari İnşaat Seviyesi
40m ² 'den küçük (40 m ² dahil)	12.000.000	%15	%10
41-60m ² ye kadar (60 m ² dahil)	15.000.000	%20	%20
61-80m ² ye kadar (80 m ² dahil)	15.000.000	%40	%30
81-100m ² ye kadar (100 m ² dahil)	15.000.000	%60	%40

KAYNAK: Resmi Gazete 30.5.1989 tarih ve 20180 sayı.

Yönetmelikte konut kredileri için belirli bir faiz gösterilmemiştir. Faizin, genel fiyat artış oranına göre Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinde belirlenmesi ve geri ödeme süresinin de 20 yılı geçmemesi ilkesi benimsenmiştir. Kredinin geri ödemeye başlama süresi, kredinin ilk hakediş ödemesinden itibaren, inşaatın bitip bitmediğine bakılmaksızın 18 ayı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yapı araç ve gereç fiyatlarının arttığı, yapım maliyetinin enflasyonun üzerinde olduğu, gelir dağılımının çalışanlar ve ücretliler aleyhine bozulduğu bir ortamda, dar gelirlilerin kredi için alıcı payı hesabı için biriktirim yapması ve bankada bloke etmesi olanaksızdır. Ayrıca, 1 yıl bekleme süresi de bu olumsuzluğu daha da

arttırmaktadır. Bu nedenle yönetmelikle dar gelirlilere getirilen öncelikler, uygulamadaki esaslarla çakışmakta ve dar gelirlilerin bu krediden yararlanmalarını güçleştirmektedir.

Artan yapım fiyatları karşısında 1984 yılında 100 m² lik bir konut için verilen konut kredisi, konut maloluşunun %65'ini oluştururken, bu oran 1989 yılında %20'ye düşmüştür (225). Konut kredilerinin konut maloluşundaki payının düşmesi, konutsahibi olmak isteyen dar gelirlileri etkilemektedir. Zira konuta girdiğinde %40 öz kaynak ile konut sahibi olabilecekler bu oran %65-70'e çıkmaktadır (226). Bu olgu, konut kredilerinden daha çok üst gelir düzeyindekilerin yararlandığını göstermektedir.

1984-Kasım 1991 arasında Toplu Konut Fonundan verilen kredilerin, %2'si 60 m²'ye kadar, %13'ü 60-80 m², %58'i 81-100 m², %27'si 101-150 m² arası konutlarda kullanılmıştır (227).

Sözkonusu yönetmelikle, konut kredilerinin açılması ve uygulanmasına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. İlk kez konut kredisinden, karı, koca ve velayeti altındaki çocuklar için aile birliği esasına göre bir kez kullanılabilen hükmü getirilmiştir. Böylece, o yerleşim biriminde kendisine, eşine veya velayeti altındaki çocuklarına ait konutu olanlar konut kredisinden yararlanamayacaklardır. Kaynakların israfının önlenmesi ve konutu olmayanlara öncelik verilmesi açısından önemli bir uygulamadır.

(225) GERAY, Cevat : "Toplu Konut Yeni Yönetmeliği Köklü Çözüm Getirmedii"
Konutbirlik, S.6, Haziran 1989, s.24.

(226) SOYDAN, Oğuz: "Dünden Bugüne Türkiye'de Konut Kooperatificiliği"
Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991, s.66.

(227) 1992 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1992, s.372.

Ayrıca, bazı projelerin kredilendirilmesinde de öncelikler tanınmıştır. Bu öncelikler arasında;

- Toplu konut alanlarında konut, altyapı ve sosyal tesisleri ile bir bütün olarak yeni yerleşim niteliği taşıyan projeler ve bu proje kapsamında yer alan kooperatifler,

- Her hangi bir yerleşme yerinde konutu olmayanlar için üretilecek konut projeleri,

- İmar planı yapılmış ve toplu konut alanı olarak ilan edilmiş gecekondular ıslah bölgelerindeki konutlar,

- Proje bütününde yapılacak konutlardan, küçük konut sayısı fazla olanlar,

- Konutu olmayan dar ve sabit gelirliler için, belediyelerin öncülük ettiği, brüt inşaat alanı 80 m² ve daha küçük konut projeleri sayılabilir.

Daha önceki yönetmeliklerde kişi, ikinci bir konut veya yazlık için kredi alabiliyordu. Konut sahibi olan bir kişinin fon kaynaklarından yararlanarak ikinci bir konut olması, fondan daha çok kişinin yararlanmasını sınırlamakta ve kredilerin toplumsal amaçlı kullanılmasını önlemektedir. Bu nedenle yönetmelikte, ikinci bir konut veya yazlık için, konut gereksinimi yüksek olan yerlerde konut açığı giderilinceye kadar kredi açılmaz hükmü getirilerek, kaynak israfı önlenmeye çalışılmıştır.

iv) Vergi Önlemi

1984 yılında 2982 sayılı Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yardımlarda Vergi, Resim ve Harç

İstisna ve Vergi Muafiyeti Tanınma Hakkındaki Kanun (228) ile yeni konut yapımını, çeşitli vergi, resim ve harçlardan muaf tutarak sosyal konut üretimi bir ölçüde teşvik edilmek istenmiştir. Bunlar, veraset ve intikal vergisi, emlak vergisi, harçlar ve resimler ile Belediye gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, resim ve harçlardır.

Muafiyat ve istisnalar 150 m2 den küçük konutlar için geçerli olup süresi, 1992 yılı sonuna kadardır.

Diğer bir vergi önlemi ise; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununda 3099 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; net alanı 150 m2 kadar olan konutların teslimiyle, konut yapı kooperatiflerine yapılan inşaat taahhüt işleri 1992 yılı sonuna kadar Katma Değer Vergisinden muaf tutulmuştur. Bu hükümlerle konut kooperatifleri Katma Değer Vergisi uygulaması dışında tutulmuştur.

b. Ulusal Kalkınma Hedeflerine Uygunluk

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme nedeniyle konut sektörü hem ekonomik sektörler hem de sosyal politikalar açısından büyük önem kazanmıştır. 1981 yılında toplam sabit sermaye yatırımları içinde payı %12'ye kadar düşen konut yatırımları, 1985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile getirilen Toplu Konut Fonunun yürürlüğe girmesi ile nisbi bir artış göstermiştir. 1984 yılında toplam yatırımları içinde konut yatırımlarının payı %14.3 iken bu oran 1988 yılında %26.3 ulaşmıştır (229).

(228) Resmi Gazete 1.9.1984 tarih ve 18328

(229) DPT : VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler, a.g.e., s.388, 20

Toplu Konut idaresince, Toplu Konut Fonunda 1984 yılından 1991 Kasım ayı sonuna kadar 847.950 konuta 6.3 trilyon liralık kredi açılmıştır. 506.764 konutun inşaatı tamamlanmıştır (230).

c. Kent ve Bölge Planlama Politikalarına Uygunluk

Toplu konut üretimine olanak sağlayan toplu konut alanları, yönetmelikte, anakent belediyelerinin sınırları içinde en az 1000 konutun, diğer belediye sınırları içinde ise en az 400 konutun sığacağı büyüklükte, nazım imar planları sınırları içinde bulunan yerleşim yerleri olarak belirlenmiştir.

Konut Kanunu ile daha çok konutun üretiminin yanısıra, hazırlanmakta olan toplu konut alanları ile teknik ve sosyal alt yapıya sahip, sağlıklı kent parçaları oluşturularak düzenli kentleşmenin sağlanması amaçlanmıştır (231). Bu uygulamaya örnek olarak Ankara-Eryaman ve İstanbul-Halkalı kent projeleri verilebilir.

Toplu konut yapımında, arsanın kamulaştırılmasından başlayarak, alt yapısı ve sosyal tesisleri ile birlikte bir bütün olarak ele alınması esası getirilmiştir. Ancak, uygulamada konutun çevresi ile bir bütün halinde harmoni oluşturmasına yeterince önem verilmediği de görülmektedir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve bu kanunla oluşan Toplu Konut Fonu, konut sektörüne bir canlılık getirmiştir. Fondan, daha

(230) 1992 Yılı Programı, a.g.e., s.372.

(231) ERDEM, Vahit : "Hızlı Şehirleşme ve Konut Sorunu", Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar, SİSAV, İstanbul, 1986, s.183.

önce inşaatları başlamış, ancak bitirilmemiş konutlara ek kredi açılmış ve bunların tamamlanması sağlanmıştır.

İmarlı konut alanları için arazi sağlanması ve alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde finansman sıkıntısı içinde bulunan mahalli idarelere, bu kanunla kurulan Geliştirme ve Destekleme Fondan kaynak aktarılmıştır. Fondankümülaştırma için 40 Belediyeye 26.3 milyar lira ve alt yapı içinde 67 Belediyeye 30 milyar liralık kredi açılmıştır (232).

Bu dönemde artan kooperatifleşme, arsa fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Konut edinmek isteyenler özkaynaklarının büyük bir kısmını arsaya yatırmak durumunda kalmışlardır.

Toplu konut kredi uygulamalarında, kredi tahsislerinde talep edenler açısından bir ayrıma gidilmemiş, uygunluk belgesi olan herkese kredi tahsis edilmiştir. Öncelikle kanunun uygulandığı ilk yıllarda kredi taleplerinin kısa sürede karşılanması müracaatları arttırmıştır.

Daha önce yapımına başlanılan konut inşaatlarının, fiyat artışları nedeniyle uzaması, ek kredi verilmesini zorunlu kılmış, bu durumda Fon kaynaklarını zorlamıştır. Fondan genel bütçeye ve diğer fonlara kaynak aktarılması da Fon kaynaklarının konut dışı alanlarda kullanılmasına neden olmuştur. Ayrıca, sıkı para politikası da Fona sağlanan kredi akışında yavaşlamaya neden olmuştur. Ferdî Kredi verilmesi de kredi talebini arttırıcı bir etken olmuştur. Eldeki kaynaklarla daha çok konut üretmek olan toplu konut felsefesiyle çelişkili bir durum yaratmıştır.

(232) 1989 Yılı Programı, DPT Yayını, 1989, Ankara, s.404.

Planlı dönemin değerlendirilmesi yapıldığında, bu dönemde konut sorununun sosyal bir sorun olarak görülmesi ve konut gereksiniminin karşılanmasında devletin anayasal yükümlülüğünün kabul edilmesi ve konutun sosyal kamu hizmeti olarak görülmesi önemli bir adımdır.

Plan döneminde konut politikası dolayısıyla sosyal konut politikası ile ilgili uygulamanın başarılı ve etkin olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Konut sektörünün verimsiz ve bu sektör yatırımlarının ölü yatırım olarak görülmesi sonucu, kalkınma planlarında konut yatırımları aynı düzeyde tutularak veya azaltılarak, daha çok sayıda konut üretilmesi temel ilke olarak benimsenmiştir. Uygulamada konut yatırımları plan hedeflerini aşmış olmakla beraber, toplam yatırımlar içindeki payı giderek azalmıştır.

Yatırım payı aynı tutularak daha çok konut üretilmesi için sosyal konut yapımı benimsenmiş ve sosyal konut standartları ve uygulama koşulları saptanmıştır. Kredi önceliği ve vergi önlemleri ile sosyal konut yapımı teşvik edilmiştir. Dar gelirlilerin konut gereksinimini karşılamak ve nitelikli konut stokunu arttırmak amacıyla sosyal konut yapımı, planlı dönemin önemli bir girişimi olmasına karşın etkin bir uygulama sözkonusu olamamıştır.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ekonominin darboğaza girmesi, siyasi yaşamdaki karışıklıklar, 24 Ocak kararları konut sektörünü etkilemiş ve konut piyasasında durgunluğa neden olmuştur. 1978-1980 yılları konut politikasında arayışlar dönemi olmuş ve bazı yasal düzenlemelere gidilmiştir. Ancak, bu düzenlemeler sistemleri ve modellerini kuramamalarına ve iktidar değişikliklerine bağlı olarak kısa süreli olmuşlardır.

Bu dönemden önemli uygulama 2487 sayılı Toplu Konut Kanunudur. Konutun verimli bir yatırım olduğu, konut sektörünün ekonominin itici gücünü oluşturduğu kabul edilmiş, konut üretiminde finansman sağlanması, toplu konut yapımı ile daha fazla konut üretimine ağırlık verilmiştir.

Kamu ve sosyal güvenlik kuruluşlarının kooperatifler kanalı ile konut üretmesi uygulamasından sonra bu Kanun ile yapı kooperatifleri kurarak, kooperatifler kanalıyla toplu konutların yapılması dönemin önemli girişimlerinden biridir.

Toplu Konut Kanunu ile kurulan Kamu Konut Fonuna bütçeden ayrılması gereken ödeneğin çok altında ödenek konulması, ayrılan ödeneğin kullanılmaması, önceliği kamu kuruluşları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına verilmesi, tepkilere neden olmuş ve kanun yeterince uygulanmadan yürürlükten kalkmıştır.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu oluşturulmuş, Fonun gelirlerinin bütçe dışı kaynaklara bağlanması önemli bir adım olmuştur. 150 m²'ye kadar olan konutlar ile ikinci ve yazlık konutlara konut kredisi verilmesi, konut üretiminde sosyal konut politikasından uzaklaşıldığının bir göstergesidir. 1989 yılında yönetmelik değişikliği ile konut standardı sınırı 100 m² nin altına indirilmiş, ikinci konutlara kredi verilmesi kaldırılmıştır. Tüm bu önlemlere karşın enflasyon ve inşaat malzemeleri fiyatlarının artması nedeniyle konut kredilerinin maliyet içindeki payı %20'lere kadar düşmüştür. Dar gelirlilerin konut kredisinden yararlanarak konut edinebilmesi mümkün olmadığından bazı yasal düzenlemelerle, bu grup teşvik edilmek istenmiştir.

Bu dönemde de fon kaynakları başka fonlara aktarılmış ve

diğer alanlarda kullanılmıştır. Tasarrufu teşvik etmek, toplu konut projelerinin finansmanında yeni kaynakların yaratılmasını sağlamak amacı ile konut sertifikası çıkarılmıştır. Konut sertifikası konut edinmede bir araç olmaktan çok enflasyonu önlemek için yararlanılan bir yöntem olmuştur.

Kalkınma plan ve programlarında sürekli olarak sosyal konut ya da diğer bir anlamda kiralık konut üretimi önerilmesine karşın yeterince sosyal konut üretilenmemiş, kiralık konut yapımı gerçekleştirilememiştir. Kamunun konut yatırımlarındaki payının düşük olması, yatırımların %95'inin özel sektöre gerçekleştirilmesi, yeterli sayıda sosyal konutun yapılamamasına neden olmuştur. Zira, özel sektör için karlılık unsuru önemli olduğundan, üretilen konutlar sosyal konut standartlarının üzerinde ve dar gelirliilerin alması mümkün olmayan lüks konutlardır. Kaynaklar lüks konut yapımında kullanılmıştır ki sosyal konut politikası açısından önemli bir kayıptır.

Dar gelirliilerin konut gereksinimini karşılamak, sağlıklı konutlarda yaşamalarını sağlamak amacıyla mülk konut dışında alternatif getirilememiş ve uygulamaya konulamamıştır. Bu çerçevede Toplu Konut Kanunları da konut sorununa önemli bir çözüm getirememiş ve toplumsal bir boyut kazandıramamış.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL KONUTUN GEREKLİLİĞİ, UYGULAMALAR VE ÖNERİLER

I- SOSYAL KONUTUN GEREKLİLİĞİ VE UYGULAMALAR

Konut sorununun çözümünde kamunun temel politikası konut piyasasına giremeyen aileleri destekleyerek konut sahibi yapmaktır.

Konut sahibi olma özellikle dar gelirlilerin sorunu olduğundan, konut politikası çerçevesinde bu grubun desteklemesi gerekmektedir. Dar gelirlilerin konut sorunu kamu kuruluşları tarafından satılmak veya kiraya verilmek üzere yapılan sosyal konutlar sayesinde çözümlenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde konut sorunu kaynak sıkıntısının ön planda olması nedeniyle toplumsal dinamiklerin harekete geçirilmesinde ve bu gelişmeyle doğan talebin karşılanmasında en önemli sivil örgütler olan konut kooperatifleri kanalıyla çözümlenmesini gerekli kılmıştır (233).

1982 Anayasa'sınının konut hakkı ile ilgili 57. maddesinde "Devlet konut ihtiyacını karşılayacak tedbirler alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" hükmü yer almaktadır. Böylece devlet, konut sorununun çözümünde konut gereksinimini karşılayıcı

(233) AYKAÇ, Burhan :a.g.m., s.76; KARAYALÇIN, Murat: "Kooperatif Örgütlenmede Etken ve İşlevsel Yapı" Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991, s.60.

önlemler almak ve toplu konut teşebbüslerini desteklemek olmak üzere iki temel yükümlülüğe sahiptir.

Devletin toplu konut teşebbüslerini dolayısıyla konut kooperatiflerini desteklemesinin çeşitli faydaları vardır. Konut kooperatifleri kanalıyla dar gelirlilerin ödeme güçlerine uygun konutların yapımı sağlanarak bir sosyal kamu hizmeti yerine getirilmiş olur.

Konut kooperatifleri kanalıyla yapılan toplu konutlarda maliyet daha düşük olacağından konut piyasasını kontrol etme, belli bir seviyede tutma mümkün olmakta ve ayrıca konut gereksiniminin karşılanmasında ülke genelinde bir örgütlenmeye gidilebilmektedir (234).

Bu bölümde DİE'nün 1987 yılında nüfusu 20.000 den büyük yerleşim birimlerinde yaptığı Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi verilerinden yararlanarak, mevcut konut piyasası içinde dar gelirlili ailelerin konut edinme olanakları araştırılarak sosyal konut uygulamasının gerekliliği üzerinde durularak ve bu çerçevede sosyal konut uygulamaları değerlendirilecektir.

Anılan anketin verilerine göre kentlerde yaşayan alt, alt-orta ve orta gelir grubunu oluşturan hanehalklarının 3/5'ü toplam gelirden %27, üst-orta ve üst gelir grubunu oluşturan hanehalklarının 2/5'si ise %73 pay almaktadır.

(234) İSBİR, Eyüp : a.g.e., s.64-65.

Tablo: 9

Hane Gelirlerinin %20'lik Hanehalkı Gruplarına Göre Dağılımı

Hanehalkı Yüzdeleri	Gelir Payı (%)		
	Türkiye	Kent	Kır
Birinci %20 (Alt)	5.24	5.43	5.21
İkinci %20 (Alt-orta)	9.61	9.33	10.03
Üçüncü %20 (Orta)	14.06	13.60	14.88
Dördüncü %20 (Üst-Orta)	21.15	20.71	21.97
Beşinci %20 (Üst)	49.94	50.93	47.82

KAYNAK: DİE, Gelir Dağılımı, DİE Yayını, 1990, Ankara, s.345-346.

Gelir seviyesi ve barınma koşulları birbirleriyle yakın ilişkili olgulardır. Ailelerin gelir düzeyi, gelir dağılımından aldıkları pay konut talebini ve yaşanan konutların koşullarını belirleyen unsurlardır.

Tablo: 10
Gelir Gruplarına Göre Kentsel Hanehalkının
Gelirlerdeki Payı
Tüketim ve Tasarruf Eğilimleri

Gelir-Grubu	Hanehalkı %	Gelirdeki Payı %	Tüketim Eğilimi %	Tasarruf Eğilimi %
Alt	41.2	15.5	114	-14
Alt-Orta	28.3	21.6	95	5
Orta	17.7	22.9	85	15
Üst-Orta	85	18.2	79	21
Üst	4.3	21.8	6.6	34
TOPLAM/ORTALAMA	100.0	100.0	86.2	13.8

KAYNAK: a) DİE, Gelir Dağılımı, DİE Yayını, 1990, s.365-366.

b) DİE, Harcamaları, DİE Yayını, 1990, Ankara, s.121.

Alt ve alt-orta gelir grubunda olan kentsel hanehalkının %69.5'i toplam kentsel gelirin %37.1'ine sahiptir. Buna karşılık, %4.3 ile üst gelir grubunu oluşturan hanehalkı ise gelirin %21.8'ini almaktadır. aylık gelir 200.000 altında olan alt gelir grubunu oluşturan %41.2'lik grup ise toplam gelirden %15.5'lik bir pay almakta ve gelirinden çok tüketmekte ve hatta %14 oranında borçlanmaktadır.

Bu olgu, alt gelir grubundaki kişilerin konut edinmeleri açısından ele alındığında, bunun olanaksız olduğu ortadadır. Alt gelir grubundakilerin, Toplu Konut Kanunu çerçevesinde konut edinmeleri

de mümkün değildir. Konut kredisinden yararlanabilmeleri için kanun gereğince yapı tasarruf hesabı açtırmaları ve bunun için de ön birik-tirimlerinin olması gerekmektedir. Mevcut konut politikası bu gelir düzeyindeki grubu, kapsam dışı bırakmaktadır. Ülkemizde konut sahi-bi olmak sosyal güvenlik unsuru olduğundan, devletin bu grubun mülk konut edinebilmeleri için kiralık sosyal konutlar üretmek zorundadır.

Milli gelirden %21.6'lık pay alan alt-orta gelir grup %5'lik bir tasarruf gücüne sahiptir. Bu grubun da konut edinebilmesi için, konut kredilerinden öncelikle yararlanması ve devletin konut politikası kapsamında ikinci derecede önceliğin bu gruba verilmesi gerekmektedir.

Orta gelir grubunun tasarruf eğilimi %15 olup bu grubun da devlet tarafından desteklenmesi gerekmektedir. üst gelir grubu ise devlet desteği olmaksızın konut gereksinimini karşılayabilmekte ve mülk konuta sahip olabilmektedir.

Tablo : 11

**Gelir Gruplarının Tasarruf Eğilimlerine Göre
Konut Edinme Gücü**

Hanehalkı Yıllık Konuta Ayrılan Konut Yıllık Edinilecek				
Gelir Grupları	Ort.Gelir TL	Pay %	Ödeme Mik.Tl	Konut.Büy.M2
Alt	1.200.000	-14	--	--
Alt-orta	3.300.000	5	165.000	1.6
Orta	5.700.000	15	855.000	8.2
Üst-Orta	9.600.000	21	2.016.000	19.4
Üst	24.000.000(8)	34	8.160.000	78.5

KAYNAK: DİE; Tüketim Harcamaları, DİE Yayını, Ankara, 1990, s.115.

- Kaynak verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 1987 yılı inşaat m2 maliyeti 104.000,-m²/TL esas alınmıştır.

Alt gelir grubundaki hanehalkları tasarruf yapamadıklarından, tasarrufları ile konut edinebilmeleri mümkün değildir. Alt-orta gelir grubundakiler ise %5'lik biriktirimleriyle yılda ancak 1.6 m²'lik konut edinebilmektedir. Buna karşın üst gelir grubundakiler %34 tasarruf ile yılda 78.5 m²'lik konuta sahip olabilmektedirler.

Kentsel hanehalkının %69.5'ini oluşturan bu iki gelir grubunun mevcut konut politikası çerçevesinde konut edinmeleri mümkün değildir. Bu nedenle alt, alt-orta ve orta gelir grubunu oluşturan dar gelirlili ailelerin sağlıklı konutlarda yaşamalarını sağlamak ve konut gereksinimlerini karşılamak üzere devletin, toplumsal amaçları ağır basan bir konut politikası geliştirmesi gerekmektedir. Bu politika çerçevesinde önceliklerin belirlenmesi, gerçek ihtiyaç gruplarının konut gereksinimlerinin karşılanılmasına yönelinmelidir.

Ülkemizde gerek planlı dönemlerde gerekse toplu konut kanununun uygulandığı dönemlerde konut politikaları kapsamında sosyal konut politikası uygulamasına bakıldığında dar gelirlilerin konut gereksinimini karşılayacak sosyal konutların yeterince üretilmediği görülmektedir.

Sosyal konut politikası; özellikle büyüyen göç olgusu ve nüfus artışının yarattığı hızlı kentleşme sonucu artan konut talebinin karşılanamaması nedeniyle ortaya çıkan konut açığını kapatmak ve gecekondulaşmayı önlemek amacıyla daha az yatırımla daha çok konut üretmek felsefesinden kaynaklanmıştır.

Kalkınma planlarında dar gelirlilerin konut gereksinimini karşılamak ve gecekondulaşmayı önlemek üzere kamu tarafından kiralık konutların üretilmesi hedeflenmiştir. Bu hedef çerçevesinde 775sayılı Gecekondu Kanunu ile İmar ve İskan Bakanlığının izniyle

belediyelere, gecekonduların önlenmesi amacıyla halk konutu denilen sosyal konutlar yaparak kiralık veya mülk konut olarak ihtiyaç gruplarına verilmesi önerilmiştir.

Planlı dönemde kiralık konut uygulaması önerilen amacı gerçekleştirebilecek düzeyde olamamıştır. Gecekondu fonunun geliştirilememesi sonucu sınırlı sayıda kiralık konut üretilmiştir. Kiralık konutların idaresinin güç olacağı ve bazı sorunlar yaratabileceği düşüncesiyle bu konutlar, uygulayıcı kuruluşlar tarafından mülk konut olarak tahsisi uygun görülmüş ve satılmıştır. Bu konutların bazıları ise diğer kamu kuruluşlarına ve yerel yönetimlere lojman olarak tahsis edilmiştir. Böylece kiralık sosyal konut uygulaması başlamadan sona ermiştir (235).

İmar ve İskan Bakanlığınca 1975 yılında gerçekleştirilen "Kiralık veya Mülk Konutu" uygulaması da aynı şekilde sonuçlanmıştır. Kiralık Konut Projesi mülk konut uygulamasına, halk konutu projesi de geri kalmış yörelerde görev yapan kamu personelinin konut gereksinimini karşılamak üzere kamu lojmanına dönüştürülmüştür. Sosyal konut politikası kapsamında devlet, doğrudan üstlendiği sosyal konut yapımı projelerinde uygulamada başarısız kalmıştır.

Aynı şekilde, planlı dönemde kamu kurumları ve sosyal güvenlik kuruluşları tarafından kredi ve vergi önlemleri ile desteklenerek sosyal konut yapımı teşvik edilmek istenmiştir.

(235) ERONAT, İlhan : a.g.e., s.46-48.

Konut yapımında ve konut sektörünün desteklenmesinde önemli görevler üstlenen Emlak Kredi Bankarı, konutu olmayanlara ucuz konut yapma görevini yerine getirememiş ve banka kredisinden yararlanılarak yaptırılan konutların çoğu lüks ölçüler içinde kalmış, sosyal konutlar yerine lüks konutlar yapılmıştır. Bu da bankanın ödünç para verme ve konut yaptırma uygulamalarında bankacılık kurallarından ayrılmamasından kaynaklanmıştır. Banka kendi yapım ortaklıkları kanalıyla (TİMLÖ, Ankara İmar Limited, İstanbul İmar Limited gibi) toplu konut yapımına girememiş ve toplu sosyal konutlar üretememiştir.

Bankanın, yapı tasarruf sistemi ile konut edinmek isteyenlere kredi vermesi uygulaması da sosyal konut açısından gerçekleştirilememiştir. Krediler 100 m²'ye kadar olan konutlara verilmesine karşın, kredilerden dar gelirlilerden çok orta ve üst gelir grubundakiler yararlanmıştır. Bunda konut kredisinin konut maloluşundaki payının giderek azalması ve daha fazla özkaynak gerektirmesi etken olmuştur. Toplu Konut Kanununun yürürlüğe girmesiyle banka sadece toplu konut fonu kaynaklarının kooperatiflere aktarılmasında aracılık etmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarınca (SSK- Bağ-Kur, OYAK, Emekli Sandığı) da dar gelirlilerin konut gereksinimini karşılamak üzere konut kredileri verilmiştir. Bu kuruluşlarca verilen konut kredileri, sosyal konut standartlarına uygun olarak yapılan ve 100 m² aşmayan konutlar için konut kooperatifleri tarafından yapılan konutlara verilmesi önemli bir adımdır. Ancak, anılan kuruluşların da uygulamaları da Emlak Kredi Bankasının olduğu gibi dar gelirlilere dönük ve toplu sosyal konutu destekleyici olamamıştır.

Sosyal Sigorta Kooperatifleri ile ilgili yapılan bir araştırmada konut kredilerinden yararlanan sigortalıların tüm sigortalılara oranla daha düşük olduğu ve yüksek gelir grubunda bulunan sigortalıların bu krediden yararlanarak konut edindiği görülmüştür (236).

Bu olgu da sosyal konut uygulamasının amaçlanan düzeyde gerçektelemediğini göstermektedir. Zira, kamu kurumları ve sosyal güvenlik kuruluşlarınca üretilen konutlar, toplam üretilen konutların %10'nunu oluşturmaktadır ki konut arzında bu grubun ne kadar yetersiz kaldığı ortadadır. Konut kooperatifçiliğinin yaygın olarak uygulandığı ülkelerde ise bu oran %20-25 dolaylarındadır (237).

Toplu Konut Kanunlarının uygulanmaya başlandığı 1980 sonrası dönemde sosyal konut uygulaması incelendiğinde, bu dönemde de çok farklı bir durumun sözkonusu olmadığı görülmektedir. Konut açığıнын gide-rek arttığı, konut sektörünün bunalım yaşadığı bu dönemde konut sorunu dar gelirliilerin sorunu olarak devam etmektedir.

1981 yılında yürürlüğe giren 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 1984 yılında bu kanunu yürürlükten kaldıran 2985 sayılı Toplu Konut Kanunları ile konut sektöründe canlanma sağlanmış ve konut kooperatifçiliğinin gelişmeler görülmüştür. Bu gelişmeler sonucu konut kooperatifleri birlikleri kurulmuştur.

(236) ALPAR, İstiklal - DİNCER, Nabi : Sosyal Sigorta Kooperatifleri İle İlgili Bir Araştırma, DPT Yayını, Ankara, 1973, s.85.

(237) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet: a.g.e., s.116.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ile toplu konut yapmak üzere kar amacı gütmeyen kuruluşlarla özellikle konut kooperatiflerine belediyelerin de belli bir ortaklık payı ile katılmaları, 1950 yılında Belediye Kanununda değişiklik yapan 5656 sayılı Kanun ile belediyelere konut yapmak, kiraya vermek veya satmak görevine işlerlik kazandırılmıştır. Toplu Konut Kanunu ile de belediyelerin ülke düzeyinde konut kooperatiflerine ortak olma girişimi yaygınlaşmıştır. Toplu konut üretiminde belediyeler de etkin rol almaya başlamışlardır.

Toplu konut uygulamalarından en çok yararlanması gereken grup dar gelirliler olmasına karşın, uygulamada tam tersi üst gelir gruplarının yararlandığı görülmektedir. Konut politikasındaki belirsizlik, önceliklerin olmaması, konut finansmanındaki kaynakların gerçek ihtiyaç gruplarına yöneltmemesi, konut kredilerinden yararlanabilmek için ön biriktirim koşulu aranması, konut kredilerinin enflasyon karşısında yetersiz kalması ve konut maliyetindeki payının %60'dan %20'ye düşmesi dar gelirlilerin toplu konut vasıtasıyla konut edinmelerini güçleştirmiştir.

Dar gelirlilerin toplu konut kanalı ile konut edinmelerinin olanaksızlığı, kendi ekonomik güçlerinden kaynaklanmasının yanısıra kooperatiflerin içinde bulunduğu durumda etken olmaktadır. Kredi akışlarında tıkanıklıkların olması ve kredi verilmesinin gecikmesi, inşaat sürelerinin uzamasına, yüksek enflasyonunda etkisi ile konut maliyetlerinin artmasına, kooperatiflerin verilen kredi ile maliyetleri karşılamaması sonucu ek kredi kaynakları aramasına neden olmakta ve hatta üyelere ek ödentiler istenmektedir. Tüm bu sorunlar dar gelirlileri etkilemekte ve onların konut piyasasında yer almalarını mümkün kılmamaktadır.

Sosyal konut uygulamasında başarıya ulaşılamamasının ve bir etkinlik sağlanamamasının nedenleri arasında, konut kredilerinin dar gelirliilere yöneltilememesi, kamu kredilerinin konut piyasasında yeterince etkin olamaması, toplu konut yapımı ve kooperatifçiliğin yetersiz kalması, arsa fiyatlarının konut maliyetinde önemli bir payı olması sayılabilir.

Devletin konut edinmedeki payının %5 -ki bu oran bazı batı ülkelerinde örneğin: Avusturya'da %65, İngiltere'de %61, Almanya'da %50 (238)- özel sektörün ise %95 oranında olması ve özel sektörün konut üretiminin lüks konuta yönelmesi ve kiralık konutlar yerine mülk konutlar üretmesi de diğer bir nedendir.

Oysa gelişmiş ülkelerde konut sorununun çözümü kamu, kar amacı gütmeyen konut kooperatifleri veya birlikleri tarafından üretilen kiralık sosyal konutlar sayesinde olmuştur.

İngiltere'de 2. Dünya Savaşından sonra konut açığını kapatmak için herkesin konut sahibi olana kadar konut yapılması politikası kabul edilmiştir. Bu politikayı gerçekleştirmek için kiralık sosyal konutlar yapılması üzerinde durulmuş ve özel konut inşaatı ruhsata bağlanmış ve sınırlandırılmıştır. İngiltere'de konut stokunun 1/4 mahalli idarelere ait olup, bu konutlar mahalli konut idareleri tarafından dar gelirli ailelere öncelik verilerek belli kriterlerde gözönünde bulundurulurak kiraya verilmektedir (239).

(238) ERYILMAZ, Atilla - YALBURAK, Mehmet : a.g.e., s.109.

(239) ÖRÜCÜ, Esin

: a.g.e., s.62-70.

Almanya'da da kiralık sosyal konut üretimi 1920'li yıllarda başlamış ve o dönemlerde işçi ve memurların ucuz kiralık konutlardan faydalanmaları sağlanmıştır. Konut kiralari ise kiracıların brüt gelirlerinin 1/10'nı oluşturmaktadır. 2. Dünya Savaşından sonra kiralık sosyal konut yapımına öncelik verilmiş, çeşitli önlemlerle bu konutların yapımı teşvik edilmiştir. Batı Almanya'da sosyal konut inşaatı, toplam inşaatın %50'sinden fazlasını oluşturmakta ve sosyal konutların inşaatının büyük bir kısmı kar amacı gütmeyen, devletten düşük faizli kredi alabilen teşebbüsler tarafından yapılmaktadır (240).

Kiralık konutlar, sosyal konut politikasını gerçekleştirmek açısından önemli bir uygulamadır. Mevcut konut politikası çerçevesinde dar gelirli ailelerin, geniş kapsamlı bir kamu desteği olmaksızın konut edinmeleri mümkün değildir. Kiralık sosyal konutlar sayesinde bu grubun aşamalı olarak mülk konut edinmeleri sağlanabilir.

Bu amaçla yasal düzenlemeler yapılarak mülk konutun yanında kiralık sosyal konutların üretilmesi sağlanmalıdır. Kiralık konut yapımı kadar uygulaması da önemli olduğundan, yeni finansman kaynakları ile desteklenmiş, uygulayıcı ve yönetici bir konut idaresi birimi de kurulmalıdır.

(240) İİB : Batı Almanya, İtalya ve İspanya'da Mesken Politikası, a.g.e.,

II. ÖNERİLER

Ulusal Politika İle İlgili Öneriler

- Dar gelirlilerin, kendi olanakları ile konut edinmesi mümkün olmayanların, konut sorunlarının çözümünde, ulusal konut politikası içinde yeniden değerlendirilerek, devletin denetiminde kar amacı gütmeyen toplu konut kuruluşları ve konut kooperatifleri kurularak, bu kuruluşlar kanalıyla sosyal konut üretilmesi teşvik edilmeli ve desteklenmelidir.

- Konut sektöründe %95'lik bir payı olan özel sektörün, konut üretiminde sosyal konut yapımına belli bir oranda yer vermesi sağlanmalı ve özel sektör bu alana yönlendirilerek teşvik edilmelidir.

- Sosyal konut politikasının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için belediyeler de sosyal konut yapımında görev almalıdır. Belediyelerin gelirleri arttırılarak, sosyal konut yapımına yönelik belediye tahvilat borsası yaratılmalı ve genişletilmelidir.

- Sosyal konut programlarının hazırlanmasında öncelikler belirlenmelidir. Hangi gruplara, bölgelere öncelik verileceği, önceliklerin esaslarının neler olacağı saptanmalı ve bu konuda araştırmalar yapılmalıdır.

Arsa Politikası İle İlgili Öneriler

- Arsanın konut maliyetindeki payının %50'lere ulaştığı günümüzde, sosyal konut uygulaması açısından arsa konusu önem kazanmaktadır. Sosyal konut maliyetini daha aza indirmek amacıyla gerek kamunun gerekse yerel yönetimlerin arsa stokunu arttırmaları

gerekmektedir. Arsanın spekülâtif kazanç olması önlenmelidir.

- Konut çevresi ile bir bütündür. Toplu konut inşaaşın. da çevre düzenlemesi ve sosyal tesislerin birlikte yapılması, sağlıklı bir mekanın yaratılması ve sosyal ilişkilerin geliştirilmesi açısından önemli olduğundan, bunun için yeterli araziler sağlanmalı ve kentsel arsalar üretilmelidir.

Konut Standartları İle İlgili Öneriler

- Sosyal konut politikasının öncelikli unsurlarından olan sosyal konut standartları saptanırken, konu çok boyutlu olarak ele alınmalıdır. Ailelerin gelirleri, yapıları, büyüklükleri, aile yapısındaki değişmeler ve yaşadıkları bölgelerin de özellikleri dikkate alınarak sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve sosyal psikolojik araştırmalar yapılmalıdır. Yapılan araştırmaların verilerine göre çeşitli alternatifler sunabilecek konut standartları geliştirilmelidir.

- Sosyal konutlarda yaşayanların çevresine dolayısıyla topluma uyumunu, sosyo-kültürel entegrasyonunu sağlamak ve yeni gettoların oluşmasını önlemek amacı ile, toplu sosyal konut üretimi yerine, toplu konutlarda belli oranlarda sosyal konuta yer verilmelidir. Sosyal konutlarda çeşitli ihtiyaç gruplarının olması sağlanmalıdır. Örneğın, yaşlılar, yalnız yaşayan anneler, yeni evli çiftler, çok çocuklu aileler gibi.

Sosyal Konutların Kullanımı İle İlgili Öneriler

- Sosyal konutlar kiralık ve mük konutlar olarak inşa edilmelidir. Devletin yaptırdığı konutlar daha çok kiralık sosyal konutlar olmalıdır. Ailelere, aile yapısındaki değişiklikler gözönünde bulundularak bir sosyal konuttan diğeri bir sosyal konuta geçebilmeleri

sağlanmalıdır.

- Kiralık sosyal konutlarda oturan ailelerin ekonomik güçleri, devletin desteği ile bu konutları satın almaya yetiyorsa, sözkonusu konutların belli bir faiz ve süre ile bu ailelere satılması yani mülk konut olarak devri sağlanmalıdır. İtalya'da toplu konut kuruluşu INA-CASA konutların mülkiyetini %5 faiz ve en çok 25 yıl taksitle devlet lehine ipotekli olarak kiracılara satabilmektedir (241).

- Kiralık sosyal konutlarda oturanlardan alınan kiralar, ailelerin gelirlerine göre düzenlenmelidir. Kiraların piyasa koşulları altında olması, ailelerin bir nevi devlet tarafından sosyal yardım adıyla desteklenmesi olur ki bu şekilde gelir dağılımında alt gelir grupları aleyhine bozulan denge, sosyal yardımlarla kurulmaya çalışılmış olur. İtalya'da yapılan bir araştırmaya göre, serbest piyasadaki kiralar, sosyal konutlarda oturanların ödedikleri kiranın yaklaşık 2 katı kadardır (242).

Sosyal Konut İdaresi İle İlgili Öneriler

Sosyal konutlarda özellikle kiralık sosyal konutlarda konut idaresi önem kazanmaktadır. Ülkemizde az sayıda da olsa üretilen kiralık konutların daha sonra mülk konuta veya lojmana dönüştürülmesinin nedeni olarak bu konutların bakımını ve işleyişini sağlayacak bir konut idaresinin bulunmadığı öne sürülmüştür.

Sosyal konut idareleri, idari açıdan konutun yapımını sağlayan kamuya, yerel yönetimlere veya kooperatif birliğine bağlı olabilir. Sosyal konut idareleri, idari ve sosyal hizmet bürolarından oluşabilir.

(241)(242) İB : Batı Almanya, İtalya ve İspanya'da Mesken Politikası,

a.g.e., s.52,44.

Idari büro; konutların bakımı, onarımı, kiraların tahsili gibi idari işlemlerle görevli bir birim olarak faaliyet göstermeli ve bu işlemleri yürütecek teknik ve idari personelden kurulmalıdır.

Sosyal hizmet büroları ise; sosyal konuta gereksinim duyan ailelerin hangilerinin öncelikle alınacağını saptanmasında, ailelerin hanehalkı büyüklüğü ve özelliğine göre hangi tip konularda oturacakları ve ailenin ekonomik yapısına uygun olarak ödeyecekleri kiraların belirlenmesinde ve ailelere çeşitli konularda rehberlik ve danışmanlık hizmeti vermekle görevli olmalıdır. Bu hizmetleri yürütmek üzere çeşitli disiplinlerden elemanlar, örneğin, sosyal hizmet uzmanı, sosyoloğ gibi elemanlar görev yapmalıdır.

SONUÇ

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme sonucu konut, 1950'li yıllardan sonra önemli bir sorun olmaya başlamıştır. Özellikle kentlerde artan konut stokunun yetersizliği, arzın talebi karşılayamaması sonucu konut açığının giderek artması kamu konut yatırımlarının etkin olmaması konut sorununu daha da arttırmıştır.

Türkiye'de konut sorunu milli gelirden %28.91 pay alan ve tasarruf gücü bulunmayan ve bu nedenle konut piyasasında yer alamayan, sağlıksız konutlarda yaşayan dar gelirlilerin sorunudur.

Sosyal devlet anlayışının gereği olarak bir sosyal kamu hizmeti olan konut, devleti ilgilendiren ve devletin görevleri arasında yer alan bir sosyal sorun olarak görülmüştür.

Konut üretimini teşvik etmek, tüm gelir gruplarının özellikle dar gelirlilerin konut edinebilmeleri ve sağlıklı konutlarda yaşamalarını sağlamak amacıyla çeşitli yasal önlemler alınmış, politikalar benimsenmiş, ancak uygulamada başarılı olunamamış, dar gelirlilerin konut sorunu çözümlenememiştir.

Gelişmiş ülkelerin konut politikasının temelini oluşturan sosyal konut yapımına planlarda yer verilmesine ve bir politika olarak benimsenmesine rağmen, bütünsellik ve devamlılık göstermeyen bir konut politikası nedeniyle kapsamlı ve anlamlı bir sosyal konut politikası da izlenememiştir.

Sosyal konut politikası uygulamalarında, dar gelirlili ailelere toplumun örf ve adetlerine, sağlık şartlarına ve insanca yaşam koşullarına uygun konutlara sahip olabilmeleri için kredi ve vergi kolaylıkları getirilerek, sosyal konutların üretimi teşvik edilmek istenmiş, fakat uygulamada sınırlı kalmış, yeterli düzeye

ulaşılmamıştır.

Dar gelirlilerin sosyal konut politikası çerçevesinde aşamalı olarak konut sahibi olabilmelerini sağlamak, kiralık ve mülk sosyal konutlar üretmek aynı zamanda düzenli ve sağlıklı yerleşim bölgeleri ve kentler oluşturabilmek için köklü bir konut politikasına gereksinim vardır. Bu politikaları gerçekleştirmek için de devletin, yerel yönetimlerin ve kar amacı gütmeyen konut kuruluşlarının yeniden bir yapılanma içinde, bir araya gelerek, işbirliğinde bulunarak, hizmette bütünselliği sağlıyacak şekilde örgütlenmeleri ve faaliyette bulunmaları gerekmektedir.

Fiziksel, ruhsal ve kültürel açıdan sağlıklı bir toplum oluşturmak, kişilerin sağlıklı konutlarda yaşamalarını sağlamakla mümkündür.

KAYNAKÇA

- ACAROĞLU, İrem : Türkiye'de Kentlerde Gecekondu Önleme Bölgeleri İçin Yer Seçimi Ölçütleri, Gecekondu Özellikleri ve Planlama Yaklaşımları, TÜBİTAK-YAE Yayını, Ankara, 1973.
- AISEC : Yeni Toplu Konut Yasası Işığında Konut Sektörü, AISEC Türkiye Ankara Şubesi Yayını, Ankara, 1984.
- AKTAN, Mehmet : Sosyal Mesken Standartları, İ.İ.B. Yayını Komisyon Raporu No:8, Ankara, 1962.
- ALPAR, İstiklal-DİNÇER Nabi: Sosyal Sigorta Kooperatifleri İle İlgili Bir Araştırma, DPT Yayını, Ankara, 1973.
- AYAN, Mesut : Konut Alanları Tasarım İlkeleri, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1985.
- AYDOSLU, Güngör : Konut Yapılarında Kişi Alan Maliyet Bağıntıları, İ.Ü. Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul, 1967.
- AYKAÇ, Burhan : "Türkiye'de Konut Kooperatifçiliği" Karınca, Yıl: 57, S.653, Mayıs, 1991.
- BM : Konut ve Gelişme, BM Türk Derneği Yayını, Ankara, 1987.
- BM : Birleşmiş Milletler Türk Derneği 1987 Yıllığı, BM Türk Derneği Yayını, Ankara, 1988.

- DİE : İstatistiki Göstergeler 1923-1990, DİE Yayını, Ankara, 1991.
- : Gelir Dağılımı, DİE Yayını, Ankara, 1990.
- : Tüketim Harcamaları, DİE Yayını, Ankara, 1990.
- DURUSOY, Ömer Tanju : "Konut Sertifikası, Konut Kooperatifleri ve Tartışmaları" Karınca, Yıl.56, S.639, Mart 1990.
- DPT : I. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : II. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : III. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- : Yıllık Programlar.
- : Konut Sektörü, I. BYKP Yardımcı Çalışmaları, DPT Yayını, Ankara, 1962.
- : Konut Sektör Raporu, II. BYKP Çalışmaları, DPT Yayını, Ankara, 1967.
- : Yerleşme Bölgesel Gelişme Kentleşme ve Konut, IV. BYKP. ÖİK Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1977.
- : V. Beş Yıllık Plan Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1988.

- DPT : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesi Gelişmeler 1972-1983, DPT Yayını, Ankara, 1985.
- : Alternatif Konut Finansman Sistemleri, VI. BYKP. ÖİK Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1989.
- : VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesi Gelişmeler 1984-1988, DPT Yayını, Ankara, 1990.
- ERONAT, İlhan : Türkiye'de Konut Sorunu ve Politikası, AİTİA Yayını, Ankara, 1977.
- ERYILMAZ, Atilla-YALBURAK Mehmet: Konut Sektör Raporu, V. BYKP Hazırlık Çalışmaları, DPT Yayını, Ankara, 1992.
- GERAY, Cevat : "Toplu Konut Yeni Yönetmeliği Köklü Çözüm Getirmedi", Konutbirlik, D.6, S.6, Haziran 1989.
- GÖKTAŞ, Mehmet Ali : Türkiye'de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası, E.Ü. İ.T.B.F. Yayını, İzmir, 1974.
- GÖRMEZ, Kemal : "Konut Sertifikası Uygulaması ve Düşündürdükleri", Karınca, Yıl.55, S.635, Kasım 1989.
- : "Türkiye'de Toplu Konut Yasaları Döneminde Konut Kooperatificiliği", Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991.
- İ.İ.B. : Halk konutları Standartları, İ.İ.B. Yayını, Ankara, 1964.

- I.I.B. : Halk Konutları Standartları Semineri 1, I.I.B. Yayını, Ankara, 1965.
- : Batı Almanya, İtalya ve İspanya'da Mesken Politikası, I.I.B. Yayını, Ankara, 1968.
- : Mesken İdaresi ve Kiracı Eğitimi, I.I.B. Yayını, Ankara, 1968.
- : Konut Sorunu Politikaları ve Mesken Genel Müdürlüğü Uygulamaları, I.I.B. Yayını, Ankara, 1977.
- : Cumhuriyetin 60 Yılında İmar ve İskan Bakanlığı, I.I.B. Yayını, Ankara, 1983.
- INKAYA, Yılmaz : "Türkiye'de Cumhuriyet Devrinin Başından Günümüze Kadar Konut Sorunu" Mimarlık, Yıl.1972, S.9.
- İMO : Türkiye'de Konut Sorunu, İMO Yayını, Ankara, 1976.
- İSBİR, Eyüp : Şehirleşme ve Meseleleri, Ankara, 1986.
- İTO : Konut Sorunları Semineri, İTO Yayını, İstanbul, 1978.
- : İnşaat Sektöründe Gelişmeler Semineri, İTO Yayını, İstanbul 1988.
- KARAYALÇIN, Murat : "Kooperatif Örgütlenmede Etken ve İşlevsel Yapı", Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991.

- KARTAL, Kemal : "Gecekondu Türü Konuta Yaklaşımlardaki Değişmeler ve Kurumlarca Üretilen Sosyal Konuta Geçme Zorunluluğu" AİD, C.18, S.3, Eylül 1985.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim v.d.: Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler, İSO Yayını, İstanbul, 1983.
- KELEŞ, Ruşen : "Sosyal Konut Kavramı Üzerine Bir Deneme ve Türkiye'de Sosyal Konut Politikası", S.B.F. Dergisi, C.21, No.1, 1966.
- : Türkiye'de Konut Kooperatifleri, İ.İ.B. Yayını, Ankara, 1967.
- : Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara, 1990.
- KENT-KOOP : Konut 81, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1982.
- : Konut 82, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1982.
- : Konut 83, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1984.
- : Konut 86, Kent-Koop Yayını, Ankara, 1987.
- KONUTBİRLİK : 2. Konut Kurultayı, Konutbirlik Yayını, İstanbul, 1985.
- ÖRÜCÜ, Esin : Sosyal Refah Devletinde Bir Kamu Hizmeti Olarak Konut, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1972.
- ÖZ, Ethem : Türkiye'de Konut Sektörü ve Sorunları, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1983.

- _____ : XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Toplu Konut ve Siyaseti, SBF Yayını, Ankara, 1983.
- SEY, Yıldız : Cumhuriyet Döneminde Toplu Konut Sorunu, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.9, İletişim Yayınları.
- SOYDAN, Oğuz : "Dünden Bugüne Türkiye'de Konut Kooperatifçiliği", Karınca, Yıl.57, S.653, Mayıs 1991.
- TEKELİ, İlhan : Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982.
- TEZCAN, Semih : Türkiye'de Konut Sorununa Toplu Bir Bakış, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1980.
- TKK : Dünya'da Mekan Konut Kooperatifleri Semineri, TKK Yayını, Ankara, 1986.
- TÜRKASLAN H.Ali-IRMAK, Erdoğan: Konut Sorunu, TTSDTO ve TBB Yayını, Ankara, 1988.
- TMMOB : Dünya Konut Yılında Türkiye Sempozyumu, TMMOB Yayını, İzmir, 1987.
- _____ : Türkiye'de Yerleşmeler ve Konut Sorunları Kollokyomu, TMMOB Yayını, İzmir, 1982.
- YAVUZ, Fehmi v.d. : Şehircilik, SBF Yayını, Ankara, 1978.
- YONCA, Ali-ÖZGİRGİN, Nurgül: 24 Ocak 1980 Kararlarının Konut Sektörü Üzerindeki Etkileri, DPT Yayını, Ankara, 1980.