100 SORUDA

TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME, KONUT VE GECEKONDU

PROF. DR. RUŞEN KELEŞ

GERÇEK YAYINEVİ

kutuphaneci - eskikitaplarim.com

100 SORUDA DİZİSİ : 30

Birinci Baskı :
Şubat 1972

Kapak : Said Maden

Dizgi, Baskı, Cilt :
Fono Tesisleri

Prof. Dr. RUŞEN KELEŞ

100 SORUDA TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME, KONUT VE GECEKONDU

GERÇEK YAYINEVİ
Cağaloğlu Yokuşu, Saadet İş Hanı, Kat 4
İstanbul

I. BÖLÜM

ŞEHİRLEŞME VE ŞEHİR SORUNLARI

1. KESİM

KAVRAM VE TANIMLAR

Soru 1 : Şehirleşme ne demektir?

Özellikle kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ülkelerde son 25-30 yıl içinde karşılaşılan en önemli iki sorun, hızlı nüfus artışı ve hızlı şehirleşmededir. Bu ülkelerin çoğunda, yıllık ortalama nüfus artışı % 2 ile % 3 arasında değişmekte, şehirlerde yaşıyanların sayısı ise yılda ortalama % 6 - % 7 civarında artmaktadır. 1940-1960 yılları arasında, dünya nüfusu % 31 oranında bir artışla 2.2 milyardan 3.0 milyara yükselirken, şehirsel nüfusun % 74 bir artış kaydettiği görülmüştür. 1960 yılında 990 milyon olan dünya şehirsel nüfusunun, 1980 yılında 1.8 milyarı bulacağı tahmin ediliyor. Şehirsel nüfus, az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelerden çok daha hızlı artmaktadır. 1940-1960 döneminde, gelişmiş ülkelerin şehirsel nüfusu % 50 oranında arttığı halde, az gelişmiş ülkelerde bu oran % 120'yi geçmiştir. Bunun gibi, nüfusu yarım milyonu geçmiş olan şehirlerin nüfusu, aynı dönemde, gelişmiş ülkelerde bir kat bile artmadığı halde, az gelişmiş ülkelerde 4 katına çıkmıştır.

Şehirleşme, dar anlamda, şehir sayısının ve şehirlerde yaşıyan nüfusun artmasıdır. Şehirsel nüfus, bir yandan

doğumların ölümlerden fazla olmasından, öte yandan da köylerden ve kasabalardan gelenlerle, yani göçlerle artar. Gelişmekte olan ülkelerin şehirlerinde doğurganlık eğilimleri genellikle azaldığı için, şehirleşmenin daha çok köyden şehre akınlarla beslendiği söylenebilir. Görüldüğü gibi, şehirleşme hareketi, zaman içindeki bir değişmeyi, bir süreci anlatan dinamik bir kavramdır. Bu özelliği, **şehirleşme hareketini,** bir ülkede, belli bir tarihte şehirlerde yaşıyan nüfus oranını anlatan **şehirleşme derecesinden** (şehirleşme durumundan) ayırır.

Şehirleşmeyi sadece bir nüfus hareketi olarak görmek yeterli değildir. Çünkü şehirleşme hareketini, bir toplumun iktisadî ve sosyal yapısındaki değişmeler doğurur. O halde, şehirleşmenin tanımı, nüfus hareketini yaratan iktisadî ve sosyal değişmeleri de hesaba katmak zorundadır. Bu yüzden, şehirleşme hareketini geniş anlamda ve doğru bir şekilde, sanayileşmeye ve iktisadî gelişmeye paralel olarak şehir sayısının artması ve mevcut şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütleşme, iş-bölümü ve ihtisaslaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci olarak tanımlamak gerekir. Bu tanım benimsenirse şehirleşme hareketini iktisadî ve sosyal unsurlarından sadece bir tanesi olan demografik gelişme ile tanımlamak hatasına düşülmemiş olur.

İktisadî unsur, yani üretim biçiminin değişmesi, şehirleşmenin tanımında özel bir ağırlığa sahiptir. Onun içindir ki, şehirleşme, tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyine geçiş olarak da tanımlanabilir. Bu geçiş sonucunda, tüm üretim denetleme fonksiyonu şehirlerde toplandığı gibi, şehirler büyür, yoğunluk kazanır; birörnek olmama (heterojenlik) ve bütünleşme dereceleri artar. Her ülke, bu geçiş süreci içinde bulunduğu noktaya göre, az şehirleşmiş, ya da çok şehirleşmiş olarak nitelenir.

Görülüyor ki, şehirleşme sürecinin bir ucunda tarımsal niteliği ağır basan «köy»; öteki ucunda da tarım-dışı niteliği önem kazanmış bulunan «şehir» vardır. Sosyolog, coğrafyacı, şehirci, iktisatçı, ya da idareci, şehri kendi özel ilgi çerçeveleri açısından görür ve tanımlarlar. Ve kolaylık olsun diye de, genellikle, büyüklük, yani nüfus artışı başlıca ölçüt olarak kullanılır. Türkiye'de çeşitli şehirleşme araştırmalarında, nüfusu 3.000'i, 5.000'i, 10.000'i aşmış bulunan yerlere, ya da il ve ilçe merkezi olan yerleşme birimlerine «şehir» adı verildiği görülmektedir. Ama unutmamalı ki, bir yere «şehir» denilebilmesi, o yerin tarımsal olmıyan üretiminin göresel bir ağırlık kazanmasına, üretim araçlarının ve dolayısıyle nüfusun orada yoğunlaşmasına, birörnek olmama ve bütünleşme derecelerinin yükselmiş bulunmasına bağlıdır.

Soru 2 : Türkiye hızlı bir şehirleşme süreci içinde midir?

1970 Nüfus Sayımının geçici sonuçlarına göre, Türkiyede nüfusun % 33,5'u, nüfusu 10.000'den fazla yerlerde yaşamaktadır. Nüfusu 10.000'i geçmiş olan yerleri, kaba bir tanımla şehir sayarsak, Türkiye'nin şehirleşme derecesinin % 33.5 olduğunu görmüş oluruz. Bunun yerine, Devlet İstatistik Enstitüsünün resmî tanımını benimsersek, nüfusun % 38.8'inin şehirlerde yaşamakta olduğunu belirtmemiz gerekir. Resmî tanıma göre, şehirsel nüfus, il ve ilçe merkezlerinde yaşıyan nüfustur. Bu tanımlardan hangisi alınırsa alınsın, Türkiye'nin fazla şehirleşmemiş bir ülke olduğu sonucuna varılır. Şehirleşme derecesi bakımından ülkemiz, Tunus, Cezayir, Mısır'la aynı yerde bulunmaktadır. Oysa, Pakistan, Hindistan, Nijerya gibi ülkelerin şehirleşme dereceleri Türkiye'den çok daha az; öte

yandan, Amerika, İngiltere, İsveç, Almanya, Fransa ve Sovyetler Birliği Türkiye'ye oranla çok daha fazla şehirleşmiş ülkelerdir. Birincilerin şehirleşme derecesi % 20'nin üzerine çıkmamakta, ikincilerin şehirleşme dereceleri ise % 55'in altına düşmemektedir.

Türkiye'nin fazla şehirleşmemiş bir ülke olduğunu saptamak, 25 yıldan beri hızla şehirleşmekte olduğunu görmeye engel değildir. Gerçekten, 1950'de % 18.5 oranında olan şehirsel nüfus, 1960'da % 25.2'ye, 1970'de ise % 33.5'a yükselmiştir. Şehirli nüfus yılda ortalama % 6.5 bir hızla artmaktadır. 20 yıl içinde şehirsel nüfusun artışı 8 milyondan daha fazladır. Şehirli nüfusun ne kadar hızlı bir artış seyri izlediğini görebilmek için, son beş yılda (1965-1970), yıllık ortalama artış hızının, genel nüfus için % 2,6, köylü nüfusu için % 1.2 ve şehirsel nüfus için % 5,5 olduğunu belirtmek yeter. Şehirsel nüfus kadar, nüfusu 10.000'i geçmiş yerlerin sayısı da Türkiye'de hızlı bir artış göstermiş, 1950'de 102 iken, 1960'da 147'ye, 1970'de de 231'e yükselmiştir.

Buraya kadar vermiş olduğumuz rakamlar, Türkiye'nin demografik anlamda hızlı bir şehirleşme içinde bulunduğunu göstermeye yetiyor. O halde, «Türkiye hızlı mı şehirleşmektedir?» sorusuna verilecek cevabın tam olabilmesi için, şehirleşmenin nüfus unsuru dışında kalan özelliklerini de yansıtması gerekir. Bu, bizi, aynı zamanda, şehirleşmenin kalkınma ile ilişkilerini gözden geçirmeye yöneltir.

Soru 3 : Şehirleşme, her zaman kalkınmanın bir ölçüsü müdür?

Kalkınmayı, kabaca millî gelirin artması, sosyal sınıflar ve coğrafî bölgeler arasında âdil bir biçimde dağılması

biçiminde tanımlarsak, şehirleşmenin bunlar üzerinde olumlu etkiler yaptığının kanıtlanması gerekir. Az gelişmiş ülkelerden çoğunun denemeleri, şehirleşme ile bir gelir artışı sağlanmış olsa bile, bunu âdil bir gelir dağılımının izlemediğini göstermektedir. Bir başka deyişle, şehirleşme, bir ülkede gelirin artışına yardım ederken, sınıflar arasındaki gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Bazı ülkelerde ise, şehirleşmenin iktisadî kalkınmanın gelir artışı hedefine bile fazla katkıda bulunmadığı görülmektedir. İlerde de ele alınacağı gibi, bu, köylerden şehirlere gelen nüfusun şehirlerde nasıl istihdam edildiğine, ne iş yaptığına bağlıdır. Genellikle kabul edilen görüş, şehirleşmenin zorunlu, kaçınılmaz, durdurulması olanaksız bir nüfus hareketi olduğudur.

Gerçekten, şehirleşme hemen hemen her ülkede, tarımsal nüfusun azalmasını, buna karşılık tarım dışı alanlardaki nüfus oranının artmasını gerekli kılmıştır. Kalkınmaya çalışan ülkelerde, tarım kesimindeki fazla nüfusun, yani tarım arazisinde marjinal verimliliği azalmış kitlenin tarım dışı kesimlerde yaratılacak iş olanaklariyle köyler dışına aktarılması, bir kural olarak, işgücünün verimliliğini arttırabilir. Madem ki, hızlı kalkınmanın gerektirdiği yatırımlar şehirlerde yapılır, sanayi ve hizmet sektörlerinin aradığı gelişme ortamı şehirlerde yaratılır; o halde, kalkınma yolunun şehirlerden geçtiği, yani şehirleşmenin, kalkınmanın hem yaratıcı, hem de hızlandırıcı bir etkeni olduğu ileri sürülür.

Ne var ki, bir ülkede, nüfusun köyden kalkıp şehre yerleşmesi, bireylerin ve toplumun gelirinde bir artış sağlamıyorsa, ya da sağlanan artış, o toplumun üretici güçlerinin yaratabileceği ölçüde değilse, bu takdirde şehirleşmeye kalkınmanın bir ölçüsü gözü ile bakılamaz. Tarım kesiminde toprak yetersizliği, toprak mülkiyetinin dağılı-

şındaki dengesizlik, fazla nüfus, verimsizlik ve gizli işsizlik gibi nedenlerle, bu kesimin dışına itilen nüfusun şehirlerde işsiz, ya da gizli işsiz durumuna gelmemesi, kalkınmaya katkıda bulunması, bu nüfusun çeşitli imalât sanayii dallarında iş sahibi kılınmasına bağlıdır. Oysa, bugün, hızlı şehirleştiği görülen az gelişmiş ülkelerden birçoğunda, bunun aksi olmakta, şehirler, büyük merkezler, aylak ya da az çalışan kitlelerle dolmaktadır.

Şehirlere gelen kitlelerin iş bulma konusundaki hayal kırıklıklarına, bu şehirlerdeki barınma, taşınma, eğlenme, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin karşılanmasındaki dar boğazlar da eklenince, büyük şehirlerin çekiciliklerini yitirmesi beklenirken, bunun aksi olmaktadır. Bu paradoks, bütün eksik ve aksak yönlerine rağmen, birey açısından, şehrin köyden daha fazla tercihe değer bulunmasından doğmaktadır.

Öte yandan, şehirlerin büyümesi, belediye hizmetlerindeki aksaklıklar yanında, denetimsiz iktisadî sistemlerde, arsa spekülasyonunu, konut ticaretini kamçılamak suretiyle, bir yandan dar gelirli geniş kitlelerin sömürülmesine, öte yandan da gelir dağılımının spekülatörler ve arsa sahipleri lehine bozulmasına yol açmaktadır. Ayrıca, yeterli hızda bir sanayileşme ile birlikte gerçekleştirilemiyorsa, insanların değer sistemleriyle tüketim davranışlarında da değişiklikler yaratan şehirleşmenin kalkınma açısından katkısı yüksek olmuyor demektir. Özetlemek gerekirse, şehirleşmeyi her zaman ve her yerde kalkınmanın bir ölçüsü olarak görmek yanıltıcıdır diyebiliriz.

Ne var ki, bir nüfus hareketi anlamında şehirleşme zorunludur ve durdurulamaz. Bazı ülkelerde denendiği gibi, şehirleşmeyi durdurma, ya da bu nüfus hareketini şehirden köylere çevirme girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmağa mahkûmdur. Olsa olsa, makul bir şehirleşme ve iktisat politikası uygulayarak, şehirleşmenin hızı ve biçi-

mi üzerinde düzeltici, düzenleyici ve kalkınmaya yardım edici bazı etkilerde bulunulabilir.

Soru 4 : İktisadî gelişme aşamaları ile birlikte şehir tipleri de değişir mi?

Kuşkusuz evet. Şehirler, parçası oldukları ülkenin iktisadî ve sosyal sisteminin aynasıdırlar. O sistemden bağımsız olarak düşünülemezler. Şehirlerin iktisadî ve sosyal yapı özelliklerini, içinde bulundukları ülkenin teknolojik ve iktisadî gelişme düzeyi belirler. Gideon Sjoberg, toplumları, ilkel toplum, feodal toplum ve sanayileşmiş şehirsel toplum olarak üçe ayırmakta, her birine uygun şehir tipleri bulunduğundan söz etmekte ve şehirsel toplulukların ancak son iki toplum türünde bulunabileceğini belirtmektedir. Sjoberg'e göre, söz konusu şehir tiplerini belirleyen önemli etken, teknolojik gelişme düzeyidir. Ve bu şehir tiplerinden bir ya da ikisi, bir toplumda görülebilir. Yani bir toplumda feodal şehir aşamasından fazla uzaklaşmamış şehirler bulunabileceği gibi, modern sanayi şehrine çok yaklaşmış olan şehirler de bulunabilir. Nasıl ki, birçok az gelişmiş ülkelerde modern hayatın sağladığı olanaklardan yararlanan şehirler yanında, sırf adı şehir olan çok ilkel şehirsel yerleşmelerin de bulunması gibi. Farklı gelişme düzeylerine, hatta bir şehir içinde, şehrin çeşitli kesimleri arasında, semtleri arasında da rastlanabilmektedir.

Öte yandan, Marksist yazarlar, şehirleri, toplumların kaçınılmaz olarak geçmeleri gereken dört aşamada yer alıp almadıklarına göre adlandırırlar. Bunlar, sırasiyle, a. köleci şehir, b. feodal şehir, c. kapitalist şehir, ve d. sosyalist şehirdir. Görüldüğü gibi, burada, şehir tiplerini birbirinden ayırmada kullanılan ölçü, teknolojik gelişme

düzeyi değil, iktisadî örgüt, üretim biçimi ve üretim ilişkileridir.

Sanayi öncesi, ya da feodal karakter sunan toplumların şehirlerinde, dinsel ve yönetimsel görevler, iktisadî görevleri arka planda bırakmıştır. Bu şehirlerde, seçkinler ve varlıklı sınıflar şehir merkezinde, fakir sınıflarla istenmiyen unsurlar ise şehir sınırlarına yakın yerlerde otururlar. Belli meslek grupları belli bir sokak ya da mahallede yaşar ve çalışır ve bu sokaklarla mahalleler genellikle o mesleğin adını taşırlar: Kuyumcular, semerciler, çıkrıkçılar ve saraçlar gibi.. Çeşitli etnik grupların ayrı ayrı mahalleleri vardır. Arazi kullanılışında farklılaşma azdır. Yani, aynı arazi parçası üzerinde şehrin fonksiyonlarından birkaçı birlikte görülür. Sanayi öncesi şehirler surlarla çevrilidir.

Sanayi öncesi şehir, ilkel bir teknolojiye ve iktisadî örgüte sahiptir. İktisadî hayatın düzenlenmesinde başlıca rol sahibi kuruluşlar, loncalardır. Ticaret ve zanaat türleri, hâkim iktisadî faaliyet biçimleridir. İleri derecede bir ihtisaslaşma bulunmadığı için, zanaatkâr, malının sadece imâli ile değil, ticareti ile de uğraşır.

Modern sanayi şehri, yönetimsel ve dinsel bir merkezden çok, bir ticaret ve sanayi merkezinin etrafında oluşur. Orada hem toplumsal hayatın örgütlenmesinde, hem de arazi kullanılışında ihtisaslaşma ve işbölümü yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Oturma ve çalışma alanları birbirinden kesin çizgilerle ayrılabilir. Varlıklı sınıflar, şehrin merkezindeki oturma alanlarını fakirlere terkederek, dış mahallelerde, banliyölerde yerleşmeye giderler. Terkedilen şehir merkezini küçük dükkânlar ve yönetimle ilgili çeşitli hizmetler doldurur.

Soru 5 : Kapitalist toplumlarda şehir ve şehirleşme olguları nasıldır?

Kapitalist toplumlarda, şehirlerin iç yapısında, belirgin sınıfsal farklılaşmalar görülür. Fakir, orta halli ve zengin insanların oluşturdukları mahalleleri birbirlerinden oldukça kesin çizgilerle ayırdetmek mümkündür. Gelişmiş kapitalist ülkelerin şehirleri, modern sanayi şehirleridir. Amerika ve İngiltere'nin büyük endüstri merkezlerine sanayileşme sonrası (post industrial) şehirler adını vermektedirler.

Kapitalist şehirlerin özellikleri, kapitalist toplumların özellikleridir. Arazi mülkiyetinin kamunun değil, kişilerin elinde olması, şehirleri imar etme ve planlama faaliyetlerinde, yüksek gelir gruplarının baş rolü oynamalarına olanak verir. Arsa ve konut, belli ölçülerde ticaret konusu yapılır. İnşaat faaliyetlerini durdurmamak düşüncesiyle, kira sınırlaması genellikle tercih edilmez. Bu, dar gelirli ve yoksul kitleler için güçlükler yaratır. Bununla beraber, kapitalist ülkelerde bile, arsa spekülasyonlarının dar gelirlileri ezmesini önleyici sosyal mevzuat özellikle II. Dünya Savaşından sonra geliştirilmiştir. Fakir sınıfların barınma ihtiyaçlarının giderilmesi ile uğraşmak, bunun malî, teknik ve idarî tedbirlerini almak, devletlerin görev alanlarına girmiştir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde, şehircilik kuralları, hizmet ettikleri sosyal sınıflar hesaba katılmazsa, gereği gibi uygulanır. Planlar, kâğıt üzerinde bırakılmaz. Spekülasyonların olumsuz etkilerini, konut ve arsa ticaretini yozlaştırıcı sonuçlarını, şehir gelişme planlarının kişisel, sınıfsal ve partizanca çıkarlar uğruna rafa kaldırılmasının ezikliğini en çok duyan ülkeler, gelişmiş değil, fakat az gelişmiş kapitalist ülkelerdir.

Kapitalist toplumlarda, şehirleşme, genellikle düzensiz ve plansız şehirleşmedir. Ekonomik ve sosyal gelişmenin bir plana bağlanmış olmaması yüzünden, şehirleşme hareketini de bir plan çerçevesinde ele almak olanağı yoktur. Bunun doğal bir sonucu olarak, ülkenin bir ya

da birkaç şehri aşırı derecede büyür ve dev-şehir niteliği kazanır. Bunun gibi, şehirleşme hareketi, büyük şehirlerin bulunduğu bölgelere yönelir. Bölgeler arasındaki dengesizlikler, düzensiz şehirleşmenin etkisiyle büyür. Bu yüzdendir ki, gelişmiş kapitalist ülkeler, birkaçı istisna edilirse, şehirlerinin birkaç milyonluk şehirler durumuna gelmesiyle övünür, bu gelişmeyi, kalkınmalarının ölçüsü olarak göstermeye çalışırlar. Sanayileşmiş kapitalist ülkeler için, bu yargı, gerçeği de bir ölçüde yansıtır. Ama, gelişmekte olan kapitalist ülkelerde, bir ya da iki şehrin aşırı derecede büyümesinin, hem kendi fonksiyonlarının gereği gibi görülmesi bakımından, hem de bölgeler arası dengesizlikleri büyütmese bile sürdürmesi bakımından büyük sakıncaları olduğu görülüyor. Nüfus hareketleri, sosyal ve iktisadî anlamda bir erozyon niteliği kazanıyor. Öte yandan gelişmenin ilk aşamalarında, yurdun her yanını geliştirelim, şehirleştirelim demenin de, gerçekçi olmadığı açık bulunduğuna göre, az gelişmiş kapitalist ülkeler, iktisadî rasyonelliğin emrettiği dengesizlikle, sosyal rasyonelliğin gerektirdiği denge politikası arasında bir çıkmaza girmiş oluyorlar.

Soru 6 : Sosyalist toplumlarda şehir ve şehirleşme olguları nasıldır?

Sosyalist ülkelerin şehirlerinden birçoğu kapitalizmin yaratığı olan ve uzun bir tarihsel gelişme sonucunda oluşmuş şehirlerdir. Bu nedenle, sosyalist plancıların karşılaştıkları başlıca güçlük, kapitalist mirasın ortadan kaldırılması olmuştur. Her tarihsel çağ, bu şehirlere yeni bir şeyler katmıştır. Feodalizm, yoğunlaşmış bir şehir bütünü ve bir miktar yayılma sağlamıştır. Kapitalizmde ise dinamik bir teknolojik gelişme, şehirsel sistemi genişletmiş, şehir nü-

fusunu kısa zamanda iki, hatta üç katına çıkarmıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan arazi kullanılış biçimi, planlı faaliyetlerle de olsa güç değiştirilebilir duruma gelmiştir. Sosyalizm ise, hızlı sanayileşmenin etkisiyle şehirleşmeyi yaygınlaştırmıştır. Her biri arasında nitel bir farktan çok, gelişmenin yer aldığı sürenin uzunluğu ya da kısalığı konusunda fark vardır.

Şehirler uzun sürede oluşan sosyal sistemlerdir. Belki de yer yüzündeki en eski sosyalist toplumun bile ancak 60 yıllık kısa bir tarihçesi bulunmasından ötürü sosyalist ülkelerde şehirlerin iç yapısı ile, sosyalist olmayan ülkelerde şehirlerin iç yapıları arasında çok büyük farklar yoktur. Farklar daha çok büyük bir disiplinle şehirlerin planlı gelişmesine egemen kılınmak istenen ilkelerdedir.

Sovyetler Birliğinde, Stalin döneminde, sosyalist şehirle, sosyalist olmıyan şehirler arasında bir fark bulunduğu ya da bulunması gerektiği görüşü egemen olmuştur. Sovyetler gibi, Romanyalılar, Çekoslovaklar ve Polonyalı'lar da, Marksizm ve Leninizmin felsefî temellerinden, şehirlerin geliştirilmesinde nasıl yararlanacaklarını saptamaya çaba göstermektedirler. Doğu Avrupa ülkelerinin şehirlerinden bir kısmı, kapitalist dönemdeki durumlarını korumuş; bir kısmı ise, ya sosyalist kuramın gereklerine tamamen uyarak, ya da bazı kurumlarında değişiklikler yaparak uyumlarını sağlamışlardır.

Sovyetler Birliğinde ve Doğu Avrupa ülkelerinde binlerce tarla ve mer'a, hızlı büyüyen işçi sınıfını iskân etmek için, büyük sanayi merkezleri haline dönüştürülmüştür. Tarım arazisi üzerinde yeniden kurulan bu şehirlerin, yeni sosyalist şehirler olarak düzenlenmesi mümkün olabilmiştir. Sovyetler ihtilâlden beri böyle 900'den fazla yeni şehir kurmuşlardır. Bu şehirlerin başlıca amacı büyük demir çelik fabrikalarında ya da başka sanayi tesislerinde toplanan işçilerin iskân edilmesi, yakında bulunan sanayi

merkezlerindeki yığılmanın azaltılması ve bölge gelişme merkezlerinin yaratılmasıdır. Bir yönetici merkezden radyal olarak çevreye uzanan caddeler, işçi aileleri için yapılmış 2-3 odalı ve 5-9 katlı apartmanlarla, bekâr işçiler için inşa edilmiş yatakhane tipi misafirhaneler, sosyalist şehrin temel unsurlarıdır. Konut topluluklarının hemen yakınında, bunlarda yaşıyan işçilerin çalıştığı işletmeler yer almaktadır.

Sosyalist ülkelerden hemen hemen hepsinin, kendilerine özgü şehirleri vardır. Bunlar içinde sosyalist teoriye en çok uyduğu görülenler Yugoslavya şehirleridir. Üretim araçlarının ve dolayısıyle şehir topraklarının özel mülkiyete konu olmaması, sosyalist şehirlerin biçimlenmesine yön veren başlıca etkenlerden biridir.

Bir şehrin çeşitli semtleri arasında keskin ve açık çelişkilerin bulunmaması, oturma alanlarının kalitesi ile sosyal yapısının her yerde aynı olması sosyalist şehrin dayandığı bir ilkedir. Lüks mahallelerde zengin ve varlıklı ailelerin, fakir ve gösterişsiz semtlerde ise emeği ile geçinenlerin yığılmasından doğan tezatlara, sosyalist, yani sınıfsız toplumların şehirlerinde yer olmamak gerekir. Sosyalist şehrin her yanı, bir kural olarak, herkese açık sınıfsız bir toplum yapısını yansıtıcı değilse, kendi felsefesine ters düşer.

Soru 7 : Sosyalist şehirlerin planlama ilkeleri kapitalist şehir planlaması ilkelerinden farklı mıdır?

Bu soruya, önce nüfusun soğrafî bölgeler arasındaki dağılışı bakımından, sonra da bir şehrin kendi içindeki planlaması bakımından cevap verilebilir. Marx ve Engels, nüfusun coğrafî dağılışı konusundaki görüşlerini, burjuvazi üzerindeki bir gözlemlerine dayandırmış ve burjuvazinin,

toplumları şehirlerin egemenliğine soktuğunu, büyük şehirler yaratarak, şehirleşmeyi hızlandırdığını belirtmişlerdir. Kapitalistleşme süreci içinde, nüfus ve üretim araçları şehirlerde temerküz etmiş, iktisadî gücün şehirlerdeki burjuvazinin elinde toplanması; siyasal merkeziyetçiliğin de sebebi olmuştur.

Oysa, daha gelişmiş toplumlarda, üretim araçlarına devletçe sahip olunması, kullanılmayan arazilerin üretime açılması ve toprağın bir plana göre ıslahı olanağı vardır. Tarımla sanayiin birlikte düşünülmesi, köyle şehir arasındaki farklılıkların, giderek kaldırılıp, nüfusun ülke yüzeyine daha dengeli ve adaletli bir biçimde dağıtılması Komünist Manifesto'da yer alan bir ilkedir. Bu dengeli iktisadî ve sosyal desantralizasyon düşüncesi, Robert Owen ve Charles Fourier gibi hayalci sosyalistlerin ideolojisidir. Tanınmış şehircilerden Ebenezer Howard da şehirlerle köylerin üstün yanlarını birleştiren bahçe-şehirler önerisini yaparken onlardan esinlenmiş olmalıdır.

Özellikle Sovyetler Birliğinde, bu ideolojik ademi merkeziyetçilik ideali hiçbir zaman terkedilmemiştir. Bu görüşe bütün demeçlerde, planlarda yer verilmiştir. Ancak, II. Dünya Savaşından sonra, Sovyetler Birliğinde olduğu gibi öteki sosyalist ülkelerde de büyük şehirlerin varlığı ve korunması ilkesi kabul edildiği gibi, bunların büyümesi de teşvik edilmiştir. Bugün, gerek Sovyet, gerekse Çin liderleri, geleneksel köy yaşantısına son verecek ve onun yerine şehirleşmiş bir sanayi toplumu yaratacak, köye-karşı bir tutum içindedirler. Fakat, Mao Çe Tung önderliğindeki Çin, Sovyetler Birliğinden farklı olarak, toplumun denetimini köylü kitleler yardımıyla sürdürmeye; devrimi, şehir proleteryası yerine, köylü kitleler eliyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Bir şehrin planlamasına egemen olan kurallar bakımından, sosyalist ülkelerde, kapitalist ülkelerden farklı

olarak şu ilkelere rastlanır. Birincisi, her türlü arazi üzerindeki özel mülkiyet hakkının kaldırılmış olması ve toprak rantının kamu yararı için kullanılması ilkesidir. Bu ilke, devlete ve planlama organlarına, şehirlerin yapısına istenen biçimin verilmesi için bir fırsat sağlamaktadır.

İkinci ilke, standardizasyondur. Konutun, yani barınılan yerin standartlaştırılması için normlar saptamak, sosyalist şehir planlamasının temel ilkesidir. Örneğin, Sovyet Rusya'da, konut kooperatiflerinin, ya da devletin doğrudan doğruya yaptırdığı konutların yüzölçümü 50-70 metre kare arasındadır. Bu norm, Çekoslovakya'da, kişi başına 9 metre kare üzerinden hesaplanmaktadır.

Bir şehir için en elverişli büyüklüğün saptanması, sosyalist planlamanın üçüncü ilkesidir. Buna göre, şehirlerin en elverişli büyüklüklerini, o şehrin «üretici gücü» belirler. Dolayısıyle, şehrin büyüklüğünün sınırı, faal nüfusun temel sanayi dallarında çalışmakta olan oranı olmalıdır. Çok büyük şehirlerin daha fazla büyümesi önlenmeli; artan nüfus, uydu şehirlerle, yeni kurulan şehirlere yöneltilmelidir. Uydu şehirler büyük merkezlerin 30-50 kilometre uzağında, yeni şehirler ise 150-200 km. uzakta bulunan yerleşmelerdir. Nüfusu 1 milyondan az olan şehirlerin uydularının 60-120 bin, bir milyondan büyük olanlarınkilerin ise 200-250 bin nüfuslu olmaları genellikle kabul edilmektedir. Şehirlerin büyümesini sınırlandırmak isteği, daha çok ideolojik düşüncelerden kaynak almaktadır. Böylelikle, Batı ülkelerindeki büyük şehirlerin sefaletinden kaçınmanın ve küçük şehirleri ülke yüzeyine yayarak, köy-şehir farklılıklarının azaltılmasının mümkün olacağı düşünülmektedir. Fakat, plancıların optimal şehir büyüklüğü konusundaki eğilimleri sonuç vermemiş, nüfusu 60-100 bin olarak planlanmış uydu ve yeni şehirlerin 2-3 misli bir nüfus artışına sahne oldukları görülmüştür.

Sosyalist şehirciliğin dördüncü ilkesi, kapitalist ülke-

lerin bir iş ve ticaret merkezi olan şehir merkezi anlayışlarının aksine; şehir merkezinin siyasal, kültürel ve yönetimsel faaliyetlerle ilgili kurumların toplandığı bir merkez sayılmasıdır. Yönetici merkezde yapılmasına izin verilebilen iktisadî kuruluşlar, sadece, turistlerin yararlanacağı bir otel, bir büyük mağaza, bir lokanta ve kahvedir. Ticarî olmıyan şehir merkezi yaklaşımı Çekoslovakya ve Polonya gibi öteki sosyalist ülkelerde de tam olarak uyulan bir ilke değildir.

Son olarak, «komşuluk birimi» kavramı, sosyalist ülkelerde plancıların, şehirde birörneklik sağlamak için kullandıkları önemli bir araçtır. Bir şehirde, kaç mahalle ya da komşuluk birimi bulunacağını, o şehrin nüfusu belirlemektedir.

Soru 8 : Bir ülkede ekonominin dışa bağlılığı, şehirleşmenin biçimini etkiler mi?

Bu etkinin en açık örneğini, koloni şehirleri verir. Beşerî ve doğal kaynakları emperyalist ülkelerce sömürülen ülkelerde, bazı şehirler, sömürenlerle sömürülenlerin temas noktası niteliğindedir. Ulaşım teknolojisinin sunduğu bütün olanaklardan yararlanarak, ülkeyi kendilerine bağlamış bulunan bu şehirler, artık ürünü (plus value) toplayan ve ülke dışına sevkeden kan damarlarının düğümlendiği ticaret merkezleridir. Bu nedenle, birçok az gelişmiş ülkelerde, bu nitelikteki bir şehir, ötekilerden çok daha hızla büyür ve gelişir. O ülkelerin demir ve karayolları ağı, tepesi bu şehirlerde bulunan bir üçgen biçimi sunar. Güneydoğu Asya, Lâtin Amerika ve Ortadoğu ülkelerinden, buna birçok örnek gösterebiliriz. Türkiye'de de İzmir, Osmanlı İmparatorluğunun gerileme dönemlerinde böyle bir merkez haline gelmiştir.

Ekonominin dışa bağlılığı, şehirleşmenin biçimini et-

kiliyerek bölgeler arasında farklılıklar yarattığı gibi, şehirleşme hızına da etki yapar. Şehirleşme, resmî ve özel yabancı sermayenin, ağır sanayi kurmayı «tuh kaka» diyerek reddettiği, montaj sanayiini kurallaştırdığı ülkelerde, lüks tüketim malları sanayii, küçük sanayi, ithalâtçılık gibi verimsiz sektörlerin gelişmesine ve hizmetlere dayanan içi boş bir şehirleşmeye yol açar.

Soru 9 : Şehirlerin büyümesi bazı esaslara bağlı mıdır?

Şehirlerin nasıl büyüdüğünü, büyümenin hangi esaslara bağlı olduğunu açıklamaya çalışan bazı kuramlar vardır. Bu kuramları, daha çok, canlıların tabiatla olan ilişkilerini inceleyen ekoloji bilimi geliştirmiştir. Bunlardan birine göre şehirler, iç içe, merkezleri ortak birkaç çemberin belirlediği bazı fonksiyon bölgelerinden oluşur. Merkezde, iş ve ticaret bölgesi vardır. Bir sonraki halkada, ticaret ve hafif imalât yer alır. Üçüncü halkada, merkezdeki işyerlerine yakın olmak isteyen işçiler oturur. Dördüncü bölgede yüksek standartlı konutlar ve oturma alanları vardır. En dışta, banliyöler bulunur.

Şehir kendi çekirdeğinin etrafında büyür ve genişleyen halkalar birbirlerinin içine girmeye başlarlar.

Kuramlardan ikincisi, şehirlerin ana ulaşım damarları boyunca büyüdüğünü, yıldız biçiminde bir gelişme gösterdiğini ve şehrin fonksiyonlarından her birinin ulaşım damarları boyunca dilimler şeklinde uzandığını kabul eder. Farklı sosyal sınıfların mensupları, farklı dilimlerde yaşar ve sınıf değiştirme eğilimlerine göre, şehirdeki yerleri de değişir. Şehir daha çok, yüksek standartlı oturma alanları yönünde gelişme gösterir.

Bir üçüncü kuram da, şehirlerin tek bir merkezin de-

ğil, fakat birkaç ayrı çekirdeğin etrafında geliştiklerini ileri sürer. Bu çekirdeklerin sayıları, büyüklükleri ve birbirlerinden uzaklıkları, şehirden şehire değişir. Fakat çok merkezli şehirler, genellikle büyük şehirlerdir.

Bu kuramlar sanayileşmiş batı ülkelerinin şehirleri üzerindeki gözlemlere ve sınıflı toplumların özelliklerine dayandıklarından, az gelişmiş ülkelerin hızla şehirleşen şehirlerine her zaman uymamaktadır. Az gelişmiş ülkelerde, şehirlerin büyümesini belirleyen iç ve dış etkenler, gelişmiş ülkelerdekinden tamamen farklı niteliktedir. Örneğin, sanayileşmiş batı ülkelerinin şehirlerinde en fakir sınıflar şehir merkezindeki düşük kaliteli konutlarda oturdukları halde, lüks, temiz ve zengin banliyöler zengin sınıflarındır. Oysa, Türkiye de dahil olduğu halde, birçok az gelişmiş ülkelerin şehirlerinde, merkezde genellikle varlıklı sınıfların oturmasına karşılık şehirler gecekondularla çevrilmiştir.

Bir şehrin büyümesini, onun iktisadî yapısı, yani sahip bulunduğu üretici güçlerin gelişmesi belirler. İktisadî temel adı verilen bu görüş gereğince, bir şehirdeki iktisadî faal nüfusun ne kadar büyük bir oranı, o şehrin dışına mal ya da hizmet sunan işlerde çalışıyorsa, bunların «çoğaltan etkisi» (multiplier effect) altında o şehir o derecede hızlı bir gelişme gösterir. Aksine, daha çok bulunduğu yerin mal ve hizmet ihtiyaçlarını karşılayan faaliyetler iktisadî yapıya egemen bulunuyorsa, o şehir fazla gelişemez.

Sodu 10 : Şehirleşme ile ulusal savunma gerekleri arasında bir ilişki var mıdır?

Büyük şehirlerin özellikle hava akınlarına ve bombardımanlara karşı savunulması güç bir hedef teşkil ettiği açıktır. Bu nedenle, çok sayıda büyük şehri olan ülkeler,

şehirlerini daha cazip hedefler durumuna getirmeme çabası gösterirler. II. Dünya Savaşı içinde bu konuda bir rapor hazırlayan bir İngiliz Krallık Komisyonu, Londra'da nüfusun daha fazla yığılmasını sakıncalı bulmuş; bu stratejik sakıncayı ortadan kaldırmak için, Londra'nın çevresinde küçük şehirler kurulmasını önermiştir. Aynı sakıncaya, Amerika'da da sık sık dikkat çekildiği halde, ekonomik sistem orada bir müdahalede bulunmaya olanak vermemiştir. Sovyetler Birliğinde ve Çin Halk Cumhuriyetinde, endüstri merkezi olan şehirleri uzun menzilli modern silâhların etkisinden kurtarmak için kıyılardan uzakta büyük ve orta büyüklükteki şehirlerin gelişmesine öncelik verilmesi benimsenmiş bir ilkedir.

Türkiye'de de, Cumhuriyetin ilânından sonra ilk planlı sanayileşme denemeleri sırasında bazı önemli ağır sanayi tesislerinin kıyılardan uzakta kurulduğu görülmüştür. Karabük Demir ve Çelik Fabrikası bunun örneğidir. Hatta Ankara'nın başkent olarak seçilmesinin bile, ulusal savunma düşüncelerine dayanmış olduğu genellikle kabul edilir. Bugün de, 11715 sayılı Sivil Savunma Bakımından Şehir ve Kasaba Planlarıyle Önemli Bina ve Tesislerde Uygulanacak Esasları isimli Tüzük ağır sanayi tesislerinin büyük şehirlerden uzakta kurulmasını gerektirmektedir. Bu tüzüğe göre, iskân bölgeleri büyük yüzeyler teşkil etmemeli, büyüklükleri 1000 hektarı geçmemelidir. İskân bölgeleri arasında, nüfusu 250 binden fazla olan şehirlerde en az 15 kilometre uzaklık bulunmalı, savaş gücümüzü doğrudan doğruya destekleyen sanayi kuruluşları ile büyük stok tesisleri, iskân bölgelerinden en az 15 kilometre uzakta bulunmalıdır. İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyük şehirlerimizde 1966 yılında nâzım plan büroları kurulması, Millî Güvenlik Kurulunun 1964 yılından itibaren büyük şehirlerdeki aşırı temerküzün tehlikelerine dikkati çekmesi sonucunda çabuklaşmış olumlu bir gelişmedir.

2. KESİM

TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞMENİN ÖZELLİKLERİ

Soru 11 : Türkiye'de şehirleşme hareketlerinin belirgin özellikleri nelerdir?

Türkiye'de şehirleşme hareketlerinin en önemli özelliği, bu hareketlerin hızlı olmasıdır. Bu konu, soru 2'de cevaplandırılmıştır. İkinci özellik, şehirleşme hareketi sonucunda bütün şehirlerin aynı derecede büyümemesi, fakat büyük şehirlerin ötekilere oranla daha hızlı büyümeleridir. 1970 nüfus sayımının geçici sonuçlarına göre, Türkiye'nin şehirli nüfusunun % 56.8'i, 100 binden kalabalık şehirlerde, yani bizim ölçülerimize göre büyük şehirlerde yaşamaktadır. Oysa, nüfusu 20.000 - 50.000 arasında kalan orta büyüklükteki şehirlerde, şehirli nüfusun sadece % 18.1'inin yaşadığı görülüyor.

ŞEHİRSEL NÜFUSUN ŞEHİR GRUPLARINA DAĞILIŞI (1970)

Şehir Büyüklükleri	Şehirli Nüfus Yüzdesi
10.000 - 20.000	% 13.7
20.000 - 50.000	% 18.1
50.000 - 100.000	% 11.4
100.000 - 1 milyon	% 29.0
1 milyondan yukarı	% 27.8

BÜYÜK ŞEHİRLERİN ŞEHİRLİ NÜFUSTAN ALDIKLARI PAYIN DEĞİŞME SEYRİ (100.000'DEN FAZLA ŞEHİRLER)

1927	% 38.8	1940	% 35.3
1935	% 38.5	1945	% 40.3

1950	.....	% 44.6	1965	.....	% 50.7
1955	.....	% 45.7	1970	.....	% 56.8
1960	.....	% 48.4	1985 (tahmin)	...	% 75.2

Büyük şehirlerimiz içinde de, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi bazıları, şehirli nüfus artışının %33-40 arasındaki bir payını alırlar. Son 20 yıl içinde, adı geçen bu şehirler büyük bir hızla gelişmişlerdir. Ama 1970 nüfus sayımının sonuçları gösteriyor ki, büyük şehirler içinde, Maraş, Gaziantep, Elâzığ, İzmit, Urfa ve Diyarbakır da, ülkemizin yıllık ortalama şehirleşme hızı olan % 5.5'tan daha hızla şehirleşmişlerdir.

En büyük şehirlerin hızlı büyümesi, daha küçük şehirlerin hızlı büyümesinden daha farklı sonuçlar doğurur. Çünkü, İstanbul ve Ankara % 6-7 oranında bir hızla şehirleştiği zaman, bu şehirlerin nüfusu, 100 bin, 60 bin kişi artmaktadır. Yani bu şehirlere, her yıl, sanki birer büyük şehir daha eklenmektedir. Oysa, İzmit, Diyarbakır, Malatya ve Urfa'daki artış, daha yüksek bir oranda olduğu halde, bu şehirlerin nüfuslarındaki mutlak artış, 5-10 bin arasında kalmaktadır.

Şehirleşme hareketinin bir diğer özelliği, çeşitli coğrafî bölgelerde farklı hızda olmasıdır. Marmara bölgesinde nüfusun yarısından fazlası şehirlerde yaşadığı, yani bu bölge bazı sanayileşmiş Batı ülkelerinin büyük şehirleri kadar şehirleşmiş olduğu halde; Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin şehirleşme dereceleri % 18 ile % 23 arasında değişmektedir. Şehirleşme dereceleri yüksek olan bölgeler, Türkiye'nin gelişmiş; düşük olan bölgeler ise, az gelişmiş bölgeleridir. Bu bölgelerin şehirleşme derecelerinde uzun bir dönem içinde gözlenen değişme, bunlar arasında belli bir tarihte gözlenen farktan daha önemlidir. Böylece bu bölgelerin durgun bölgeler mi, yoksa gelişmekte olan bölgeler mi olduğu daha kolay kavranabilir. Konuya bu açıdan bakılırsa, hemen he-

men bütün bölgelerin şehirleşme derecelerinin son yirmi yılda, 1950 öncesi döneme kıyasla yükselmiş olduğu ve özellikle Marmara, Doğu, Güneydoğu ve Karadeniz bölgelerinin şehirleşme derecelerinde sürekli bir artma olduğu görülür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da şehirleşmede belirli bir artışın gözlenmesi 1960'dan sonraya rastlamaktadır.

Soru 12 : Türkiye'de şehirleşmenin tarihsel gelişimi nasıl olmuştur?

Osmanlı İmparatorluğunun yükselme çağında, büyükçe şehirlerin ülkenin her yanına dağılmış olmaları yüzünden, ticaret, imalât ve kültür faaliyetlerinin dengeli bir biçimde dağıldığı görülmektedir. Bütün bölgeler mevcut iktisadî refahtan aynı derecede yararlanıyor ve aralarında büyük ekonomik düzey farkı bulunmuyordu. Zamanın Anadolu şehirleri, Erzurum, Harput, Malatya, Tokat, Sinop, Ankara ve Kastamonu idi.

Kendilerine işleyecek toprak verilmiş bulunan köylüler, devleti vergi gelirinden yoksun etmemek için o çiftliği terkedip şehre gidemezdi. Ayrılsalar bile, hem toprakla ilgili bütün vergileri; hem de, devletin gelir kaybını telâfi etmek üzere, 75 akçelik çiftbozan resmini ödemek zorunda kalırlardı. Devletin, çiftliğini terkedip şehre göçmüş olan köylüyü köyüne geri getirmek hakkı da vardı. Ancak çiftbozanların vergi ödeme süreleri 10 yılı aşamazdı.

17. yüzyılın başlarından itibaren topraklarını terkedenler çoğalmış, sefil ve işsiz güçsüz kalan halk, şehirlere ve özellikle İstanbul'a göçmeğe başlamış, devlete başkaldıran feodal unsurların peşine takılarak isyanlar çıkarmıştır. Devlet adamları, sefer açarak, işsizliği önlemedikleri için eleştirilmişlerdir. Selçuklar zamanında, şehirlere

gelenler de üretici olup esnaf yanında iş tutarken, Kanunî devrinde, köyden şehre gelenin başvuracağı yer Devlet kapısıdır. Çünkü sanayie verilen değer artık azalmıştır.

19. yüzyıl başlarından itibaren Batı ülkeleriyle olan ilişkilerimiz ve ticaret anlaşmaları, o tarihte kadar zamanın teknolojik düzeyine uygun bir sanayi üretiminde bulunan şehirlerin sönmesine yol açmıştır. O tarihten sonra, bunlar yerine, **artık ürünün** ülke dışına gönderildiği temas noktaları, gelişen şehirler haline gelmiştir.

Cumhuriyet döneminde şehirleşme olayı, II. Dünya Savaşına gelinceye kadar hissedilmeyecek derecede yavaştır. Savaş yılları içinde de, özellikle büyük şehirlerin boşaltılması yüzünden, şehirsel nüfusun fazla artmadığı görülür. Cumhuriyetin kurulduğu yıllar ile, II. Dünya Savaşının son bulduğu yıllar arasında şehirleşmede görülen hafif canlılık, devletçe kurulan temel sanayi kurumlarına bağlanabilir. 1950-1960 arasındaki hızlı şehirleşme, 1945'lerden sonra başlatılan karayolları çalışmalarının ve köylü gelirlerindeki nominal artışların dolaysız sonucu gibi görünür. Aynı gelişme, 1960-1970 arasında da süregelmiş, etkenlere yurt dışından dönen işçiler de katılmıştır.

Soru 13 : Türkiye'de çeşitli bölgeler nüfusunun, çeşitli meslek ve sınıflara mensup bireylerin şehirleşme eğilimleri arasında farklar var mıdır?

Türkiye'de geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere, yani Doğu ve Güneydoğu ile Karadeniz'den Batı'ya doğru bir göç olduğu bilinmektedir. Bu göç, sadece Doğu'nun köylerinden, Batı'nın şehirlerine doğru değil, fakat aynı zamanda Doğu'nun şehirlerinden Batı'nın büyük şehirlerine doğru da olmaktadır. Doğdukları iller dışında

yaşıyan nüfusun doğum yerlerine göre sınıflandırılması gösteriyor ki, Türkiye'de dışarı en çok göç veren bölge, Karadeniz bölgesidir. Trabzon, Rize ve Ordu, bölgenin en çok nüfus ihraç eden illeridir. Bölgenin iktisadî yapısının, toprak azlığının, ürün çeşitsizliğinin bu durumda önemli rolü vardır. Fakat, dışarı göç veren illere başka bölgelerde de rastlanabiliyor; Kastamonu, Çankırı, Kırşehir bunlardandır.

Bölgelerdeki şehirleşme eğilimlerini o bölgeler içinde bazı büyük şehirlerin bulunup bulunmaması da etkiler. Eğer varsa, bölgede şehirleşecek nüfusun belli bir kısmını bu şehir çekebilir. Diyarbakır, Gaziantep ve Maraş gibi şehirler buna örnektir. Bu bölgesel merkezlerin bulunmadığı bölgelerin köylü nüfusu, genellikle İstanbul ve Ankara gibi ülke ölçüsünde önem taşıyan metropollere gitmektedirler.

Şehirlere göç, genellikle köylerden yapıldığına göre, göç eden insanların çok büyük bir kısmının tarım işçileri, topraksız köylüler ve bir kısmının da büyük arazi sahipleri olduğu açıktır. Birinci gruptakilere her bölgede rastlandığı halde, ikinci gruba girenlerin, daha çok büyük arazi sahiplerinin söz konusu olduğu bölgelerden geldikleri görülmektedir. Bu bölgeler, feodal ve yarı feodal üretim ilişkilerinin egemen bulunduğu Güneydoğu Anadolu bölgesi ile biraz da Güney ve İç Anadolu bölgeleridir. Topraksız ailelerin oranı Mardin'de % 40.8, Diyarbakır'da % 46.8, Siirt'de % 42, Urfa'da % 53'dür. Köy topraklarının tümü bir kişiye ait olan köy sayısı, Urfa'da 51, Diyarbakır'da 32, Gaziantep'te 38 ve Mardin'de 25'tir.

Büyük arazi sahipleri genellikle bölge merkezi olan şehirlere, ya da büyük şehirlere göçmekte ve sayıları nispeten sınırlı bulunmaktadır. Oysa şehirleşen büyük kitleler fakir köylülerdir. Bunlar, şehirlere vasıfsız işçi olarak gelmekte, çeşitli yollardan iş bulmaya çalışmakta ve ancak

sonradan işbaşında bazı yetenekler, vasıflar kazanabilmektedirler.

Soru 14 : Türkiye'nin şehirleşmesi ile sanayileşmiş Batı ülkelerinin şehirleşmesi arasındaki farklar nelerdir?

Türkiye büyük bir kesimi ile kapitalist gelişme süreci içine yeni yeni girmeye başlamış az gelişmiş bir ülkedir. Bu niteliğiyle, gelişmekte olan başka birçok ülkelerin şehirleşme özelliklerine Türkiye de sahiptir. Biri için saptanabilen özellikler, ötekiler için de genellikle doğrudur.

Bir başka vesile ile de belirttiğimiz gibi, 19. yüzyılın büyük şehirlerinden pekçoğu, hammadde kaynaklarından ve maden havzalarından Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerine ihracat yapılan transit merkezleri durumunda idiler. Rio de Janeiro, Buenos Aires, Bombay, Calcutta ve Shanghai, yerli ve yabancı iş adamlarının toplandığı bu sömürgeci iktisadî ve siyasal ortamın ürünü olan, bulundukları ülkenin çıkarlarına yabancı şehirlerdir. Bu şehirler, kendilerini besleyen ekonominin haklı çıkardığından, daima daha büyük çapta şehirler olmuşlardır. Oysa aynı yüzyılın Avrupa ve Kuzey Amerika şehirlerinde durum farklıdır ve şehirler, sanayi devriminin yarattığı büyük sanayi kuruluşları etrafında oluşmuştur.

Bugün az gelişmiş ülkelerden hemen hemen hepsinde gözlenen şehirleşme biçimi, Avrupa ve Kuzey Amerika şehirlerinin sanayie dayanan şehirleşmesinden çok, sömürgecilik çağının şehirleşme modeline uygun düşmektedir. Gerçekten, 1860-1890 yılları arasında, Avusturya, Fransa, Norveç, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde faal nüfusun % 22 ilâ % 45'i imalât sanayiinde çalışırken, aşağı yukarı 100 yıl sonra, 1951-1961 yılları arasında, Cezayir, Fas, Tunus,

Panama ve Pakistan gibi ülkeierde imalât sanayiinde çalışan faal nüfus oranı ancak % 5.6 ile % 6.9 arasında değişmekte idi.

İçinde bulunduğumuz yüzyılı bir önceki yüzyıldan ayıran önemli özelliklerden biri de, tıptaki ilerlemeler yardımiyle nüfusun büyük bir artış göstermesidir. Bunun da gelişen ülkelerde şehirleşme hızı üzerinde büyük etkisi oldu. Kolera ve tifüs gibi salgınlar, şehirsel nüfusu azaltmadı. Köyler artan nüfusu barındıramadı.

Bugünün modern ve sanayileşmiş ülkelerinde tarımın yapısı ve verimliliği boğaz tokluğu düzeyinin üzerinde bir gıda maddeleri üretimi sağlıyabildiğinden, şehirlerde bir sanayi gelişmesine olanak hazırlanmış oldu. Türkiye'de ve öteki az gelişmiş ülkelerde tarımda **artık ürün** kısa bir süreden beri yaratılmaktadır. Tarım toprakları, bazı bölgelerde sahiplerinin teşebbüs yeteneklerinin başa çıkamıyacağı kadar çok geniş (latifundia), bazı bölgelerde ise geçim sağlamaya yeterli ve verimli işletmeye elverişli sayılamıyacak derece küçük arazilerdir (minifundia).

Bunlarla yakından bağıntılı olan bir başka fark da, sanayileşmiş toplumlarda şehirleşmenin, tarihsel gelişimi içinde genellikle, kalkınma ile birlikte yürüdüğü; gelişmekte olan ülkelerde ise her ikisinin paralel yürümediği, fakat kalkınmanın şehirleşmeyi çok daha yavaş bir hızla izlediğidir. Örneğin, Türkiye'deki durum 19. yüzyıl Avrupasındaki durumdan tamamen farklıdır. 19. yüzyıl Avrupasının büyük şehirlerini dolduran kitleler, çoğu kez, iş olanakları bulabilmişlerdir. Camillo Sitte adındaki şehirci, günün teknolojik imkânlariyle çok daha güzel şehirler yaratılabileceğine dikkati çekmiştir. İnsanoğlunun elindeki teknolojik araçlar çok yüksek niteliklere ulaşmış olduğu halde, ne güzel şehirler yaratabiliyor ve ne de şehirlere göçenlere iş bulabiliyoruz.

Son olarak, daha çok şehirleşme politikalarını ilgi-

lendirebilecek bir farklılık da, Batıda şehirleşmenin liberal bir iktisadî düzen içinde başlamış ve gelişmiş olmasına karşılık, bugün yeryüzünde, gelişen ülkelerden birçoğunda müdahaleci iktisadî sistemlerin uygulanmakta, ya da uygulama için bir seçenek olarak bulunmasındadır.

Soru 15 : Türkiye'de şehir tipleri hangileridir?

Türkiye'de şehir tiplerini, tüm yerleşme birimleri içinde görüp değerlendirmek daha uygun olur. Köy, kasaba, şehir ve büyük şehir terimleri halk arasında olduğu kadar, bilim dilinde de yer bulmuş kavramlardır. Köy Yasamız, nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında kalan yerleşmelere kasaba adını vermiştir. Bir pazar yeri olan ve mahallî halkın ortak ihtiyaçlarının karşılandığı bu küçük nüfus toplulukları, Türkiye'nin yerleşme hiyerarşisi içinde köyden sonra gelen kademedir. Nüfusu 2000'in altında olan yerler, bugün, eğer ilçe merkezi olma nedeniyle belediye statüsüne kavuşmuş değillerse, - ki 90 belediye bu durumdadır - bunlar yönetim bilimi açısından köy muhtarlığıdırlar.

Köy Yasasına göre kasaba sayılan yerlerden bir kısmı bizce şehir sayılabilir. Bunlar, nüfusu 10.000 ile 20.000 arasında kalan büyük kasabalar, daha doğrusu küçük şehirlerdir. Bilecik, Gümüşhane, Muğla, Bingöl, Sinop, Artvin, bunların örnekleridir. Büyük kasabaların sayısı 134'tür. Küçük kasabalar ise 937 tanedir. Büyük kasabaların toplam nüfusu, şehirli nüfusun sadece % 13.7'si kadardır ve önemi de gittikçe azalmaktadır.

Nüfusu 20.000 ile 50.000 arasında kalan şehirlerden birçoğunu da, kanunî tanıma uymamakla beraber, sosyolojik açıdan büyük kasaba saymak mümkündür. Aralarında, Uşak, Amasya, Çankırı, Burdur, Rize ve Kastamonu gi-

bi il merkezlerinin de bulunduğu bu grupta 77 şehir vardır. Bunların, şehirli nüfus içindeki göresel (nispî) önemleri az değişmektedir.

50.000'den daha fazla nüfuslu yerler, Türkiye'de gerçek şehir kimliğini kazanmış yerleşmelerdir. Nüfusu 100.000'i geçmedikçe bunlara büyük şehir diyemiyoruz. Bu büyüklük grubunda 20 şehrimiz vardır. Kırıkkale, İskenderun ve Karabük gibi sanayi merkezleri ile Ceyhan, Buca ve Tarsus gibi büyük şehir uyduları da bu grupta bulunuyor. Büyük şehirler bunlar arasından çıktığından, bu grubun göresel önemi bir değişme içindedir. Çünkü, büyük kasabalar içinde sürekli gelişme gücü olan bir kısmı da zamanla bu orta büyüklükteki şehirler grubuna yükselmektedir.

Son olarak, büyük şehirler grubu gelmektedir. 100.000'den daha kalabalık nüfuslu şehirlerimiz de 20 tanedir. Sayısı ve şehirli nüfus içindeki göresel önemi en hızla artan grup budur. Bunlar içinde İstanbul ile Ankara, milyonluk metropoller durumuna gelmiş, İzmir ve Adana ise nüfusu yarım milyon civarında büyük ticaret ve sanayi merkezleri olmuşlardır.

Bütün bu gruplardaki şehirler, 35.000 küsur köy muhtarlığı ile birlikte Türkiye'nin «iskân hiyerarşisini» (kademelenmesini), «yerleşme sistemini» oluşturmaktadır. Bu sistem içindeki çeşitli grupların, şehir sayısı ve büyüme hızları bakımından olduğu kadar, coğrafî bölgelere dağılış bakımından da aralarında büyük dengesizlikler vardır.

Şehirleri nüfuslarına göre değil, fonksiyonlarına göre ayıran çalışmalar da vardır. Bunlara göre, şehirler, yönetim ve kültür şehirleri, sanayi, ticaret ve maden şehirleri, turistik şehirler gibi egemen faaliyet türlerinde çalışan nüfuslarına bakılarak sınıflandırılmaktadır. Şehirleri fonksiyonlarına göre sınıflandırırken, en egemen faaliyet biçimine bakmak, her zaman yeterli değildir. Bu gruplandırmada

belirli faaliyetin bir şehirde belli bir seviyede gelişmiş olması koşulunu aramak gereklidir. Aksi halde, Ankara yerine, Bolu, Muğla ve Hakkâri gibi yerleşim birimlerini yönetim merkezi saymak; Bor, Milâs ve İnegöl gibi kasabalara ise sanayi şehri adını adını vermek hatasına düşülmüş olur.

Öte yandan, şehirsel kademelenme içinde yer alan herhangi bir şehirde de birbirinden farklı bazı yerleşme tiplerine rastlanmaktadır. Bunlar, şehrin eski ve geleneksel kesimleri (Kale, Bedesten vb. yerler civarındaki semtler), yeni kesimler ve bir de bunlar arasında kalan mahallelerdir. Yeni kesimler de, modern yapılarla dolu, şehir hizmetleri tamamlanmış semtler ve gecekondu bölgeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu şehir biçimi, kapitalist ya da sınıflı toplumların, az gelişmiş ülkelerde de çok sık rastlanan şehir formlarıdır. Türkiye de bu kuralın istisnası değildir.

Soru 16 : Şehirleşmeye paralel olarak büyük merkezlerden köylere doğru da bir nüfus hareketi oluyor mu?

Türkiye'de büyük merkezlerden köylere doğru da bir nüfus harketi bulunduğu, şehirleşmenin «devrî» bir nitelik taşıdığı görüşünü savunanlar vardır. Bunlara göre, şehirlere geçici süre ile gelenler yerleşme arzusu ile gelenlerden daha fazladır, ve ayrıca, tarım bölgeleri içinde kalan köyler ve kasabalar arasındaki nüfus hareketleri şehirleşmeden daha güçlü bir harekettir. Bu görüşlere katılmağa biz imkân görmüyoruz. Yapılan araştırmalar, köyden şehre göçen ve genellikle gecekondularda yaşıyanların, şehirden memnun olduklarını ve köylerine dönmeyi de düşünmediklerini ortaya koymuştur. İbrahim Yasa'nın, C.

Hart'ın, Kemal Karpat'ın araştırmaları bu noktayı aydınlatmıştır. Aynı araştırmalara göre, şehirlere gelip yerleşmiş olanların köyleriyle bağlantıları tamamen kopmuş değildir. Hasat ve ekim faaliyetleri, aile bağları, güven duyguları ve küçük arazi mülkiyetine **bağlılık** gibi maddî ve manevî nedenler varlığını sürdürmekte, sıklığı gittikçe kaybolsa da köye ziyaretler yapılmaktadır. Ne var ki, bu geçici ziyaretleri, köye dönüş olarak nitelemek olanağı yoktur. Köye dönüş, şehirde yerleşmiş bulunan bir ailenin, yine yerleşme arzusu ile şehirden uzaklaşmasıdır.

Bu durum, şehirleşme hareketlerinin, bir ölçüde, iki kademeli bir süreç olduğu gerçeğini görmemize engel değildir. Köyünden ayrılan ailenin, önce bir kasaba, ya da küçük şehire yerleşmesi, oradan büyük şehre gelmesi de Türkiye'de rastlanan bir durumdur.

Öte yandan, şehirden köye yönelmiş hiçbir nüfus hareketinin bulunmadığı da ileri sürülemez. Geçim olanakları sınırlı, tek ürüne dayalı, toprağı az bölgelerden, örneğin, Karadeniz kıyılarındaki köylerden Zonguldak'taki maden bölgelerine bir mevsim için göçenler genellikle köylerine dönmektedirler. Tarım bölgeleri arasında yapılan mevsimlik göçlerle birlikte bu dalgalanma nüfus hareketlerimiz içinde önemli yer tutar. Ne var ki, yerleşme amacı olmaksızın giden bu işçiler zaten şehirleşmiş sayılmadıkları için, köylerine dönüşlerini de, şehirleşmeye-zıt bir nüfus hareketi olarak nitelemek yerinde olmaz.

Soru 17 : Ankara'nın gelişmesi, şehirleşme tarihimiz içinde nasıl bir yer tutuyor?

Ankara, Osmanlı İmparatorluğunun sof ticaretine ve küçük sanatlara dayanan bir ticaret merkezi idi. Türkiye Cumhuriyetinin Osmanlı İmparatorluğundan 20.000 nüfus-

lu büyükçe bir Anadolu kasabası olarak devraldığı Ankara şehri, 1923'de başkent yapıldıktan sonra hızlı bir gelişme gösterdi. Devlet merkezi görevlerinin şehre çektiği nüfus ve bu nüfusun tüketim ihtiyaçları, Ankara'yı kısa sürede bir büyük şehir durumuna getirdi. 1950'de 300 bine yaklaşan şehir nüfusu, 1960'da 650 bine ve 1971'de de 1.250.000'e yükseldi. Son yirmi yıl içinde Ankara'nın nüfusu yılda ortalama % 10'un üzerinde bir artış göstermiştir.

Bu hızlı gelişmeyi gören Cumhuriyet kurucuları, Ankara'nın düzenli gelişen bir şehir olması için uzun vadeli bir plan hazırlattılar. Bu planı hazırlama görevini, 1928'de, uluslararası bir yarışma sonucunda, Alman şehircisi Herman Jansen üzerine almıştır. Yeni Ankara'nın kurulması için, belediye 4 milyon metrekare araziyi 1331 yılı değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırma yetkisini bir yasa ile elde etmiştir. Bir yasanın sadece kamulaştırmaya yetki vermesi değil, aynı zamanda kamulaştırılan taşınmaz malın sahibine ödenecek bedeli (tazminatı) de göstermesinin, şehirlerin gelişmesi için nasıl bir kolaylık sağladığını göstermesi bakımından bu girişim önemli bir adım sayılır.

Ne var ki, 1928 yılında şehrin nüfus gelişmesini tahmin edenler, 50 yıl sonrası için, 300 bin rakamını bulmuşlardır. Bu rakam plancı Jansen'e dikte edilmiştir. Oysa Ankara 20 yılda bu rakama varmış ve bu tahmine dayanılarak yapılan plan, şehrin çeşitli hizmetleriyle beraber hızlı gelişmeye ayak uyduramaz olmuştur. 1956'da yeni bir plan hazırlatmak gerekmiştir.

Yeni bir başkent kurmak için kamulaştırılan arazinin kamu elinden çıkmasına ve spekülasyon konusu olmasına Ankara'da engel olunamadı. Sonradan, Ankara belediyesi, kendisinin sembolik fiyatlarla sattığı bazı toprakları çok pahalıya yeniden satın almak zorunda kaldı ve kısa görüşlülüğünün bedelini ödedi. Jansen, Atatürk'e, «Bir şehir

planı tatbik edecek kadar iradeniz var mı? Biz Almanya'da bile özel menfaatlerin elinden planları kurtarabilecek kuvvetli idareleri güç buluyoruz.» derken, özellikle toprak üzerindeki özel mülkiyet hakkının kötüye kullanılmasının önemine dikkati çekmişti. Özel çıkarların planları yozlaştırmasına Atatürk dönemi gibi sıkı bir yönetim bile engel olamadı.

Başkent, bugün nüfusu 1,5 milyona yakın bir büyük şehir haline geldiği halde, nüfusunun % 65'i, gecekondu bölgelerinde her türlü uygarlık nimetlerinden yoksun koşullar içinde, yaşamakta ve nüfusun ancak % 20'sinin yaşadığı, modern görünüşlü, zengin semtlerle tam bir tezat içinde bulunmaktadır. 20. yüzyıl başlarında yeni kurulan şehirlerden pek azı, Ankara kadar düzensiz bir gelişmeye sahne olmuştur.

Ankara deneyinin, en önemli katkısı, İstanbul dışında yeni bir «cazibe merkezi» olarak gelişerek, büyük şehire göç olayını göresel bir dengeye kavuşturmuş bulunmasıdır. Ankara'ya; Istanbul'a ve Doğu Marmara'ya olan nüfus hareketini 500 km. Doğu'da tutmağa çalışan bir baraj gözü ile bakılmaktadır. Ne var ki, bu barajın da artık taşma noktasına yaklaşmış olduğunu gösteren belirtiler çoğalmış bulunuyor.

Soru 18 : Istanbul'un şehirleşme tarihimiz içindeki yeri ve önemi nedir?

Türkiye'nin bir numaralı büyük şehri İstanbul, 20 yıldan beri milyonluk metropol durumunu korumaktadır. Bugün 2.5 milyona yaklaşmış bulunan şehir nüfusuna, Sağmalcılar ve Kâğıthane gibi civarındaki 100.000'den fazla nüfuslu belediyelerle, irili ufaklı 25 belediye de katılınca, İstanbul 3 milyon nüfuslu bir şehir olmaktadır. Şehrin 1990'da 5.5 milyonluk bir büyük şehir olacağı tahmin ediliyor.

İstanbul, Türkiye'de şehirleşmenin iktisadî gelişme için yararlı sonuçlar doğurduğunu ileri sürenleri kısmen doğrulayan az sayıda şehirlerimizden biridir. Tek büyük sanayi merkezimiz olan bu şehirdeki iktisadî faaliyetler, ülkenin Gayrî Safî Millî Hâsılasına % 18 oranında bir katkıda bulunmaktadır. Ülke ölçüsünde % 7'ye bir türlü vardırılamıyan kalkınma hızı, İstanbul'da % 11'dir. Türkiye'de toplanan gelir ve kurumlar vergileri gelirlerinin yarısını İstanbul sağlar.

İstanbul'da şehirleşme hızı % 5.5 - % 6.5 arasında değişmektedir. Artan nüfusun düzenli bir biçimde yerleştirilmesi, istihdamı, kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanması, ulaşım ve turizm ihtiyaçlarının karşılanması ile, şehrin tarihsel ve doğal değerlerinin korunması, İstanbul'a yılda 3.5 milyar liralık bir yatırım yapılmasını gerektirmektedir. İstanbul'un millî gelire yapmakta olduğu katkının devamı ancak böylece mümkündür.

İstanbul yalnız mahallî halka, İstanbul'lulara değil, bütün Marmara bölgesine, sonra da bütün Türkiye'ye mal ve hizmet sunan bir merkez niteliğindedir. Bu nedenle, planlar, onun gelişme hızını yavaşlatmak şöyle dursun, arttırmayı, hiç değilse azaltmamayı amaçlamakta, sorunlarına çareler aramakla yetinmektedirler. Bu arada, gecekondularda oturan % 45 oranındaki nüfusun sosyal sorunlariyle, büyük endüstri tesislerinin şehir içinde ve yakınında yoğunlaşmasının stratejik tehlikelerine gereken önemin verilmediği görülmektedir.

İstanbul şehrinin düzenli gelişmesi için hazırlanmış olan 100' e yakın plan vardır. Şehri, bölgesi içinde ele almaya çalışan büyük İstanbul Nazım Planı, şehrin ekonomik verimliliğinin korunması yanında, tarihsel ve fiziksel değerlerinin de titizlikle korunmasını önermektedir. Dünyanın en güzel şehirlerinden biri olan İstanbul'da bu değer-

ler bugüne kadar hesapsızca harcanmış, özellikle Marmara ve Boğaziçi kıyıları plansız, çirkin ve sağlığa aykırı turizm ve sanayi kuruluşlarının başıboşluğuna terkedilmiştir.

Soru 19 : Türkiye'de şehirleşme hareketlerini doğuran belli başlı nedenler hangileridir?

Şehirleşme nedenlerini, itici, iletici ve çekici güçler olarak üç grupta gözden geçirebiliriz. **İtici** güçler, köylüyü toprağından, tarımdan ayrılmaya zorlayan koşullardır. Tarımda verim azlığı, tarımsal gelirin yetersizliği, bu yetersiz gelirle tarımdaki toprak mülkiyetinin dengesiz dağılışı, tarım topraklarının çok parçalanmış olması ve tarımsal makinalaşmanın belli ölçülerde, tarlada çalışanları işsiz bırakması, iklim koşulları ve erozyon, bu itici güçlerin başlıcalarıdır. Gerçekten, tarımda çalışmakta olan % 75 oranındaki faal nüfus, millî gelirin sadece % 31.2'sini sağlamaktadır. Çiftçi ailelerden % 30 kadarı toprak sahibi değildir. Yarıcı, ortakçı ve maraba gibi adlarla, başkalarına ait topraklar üzerinde çalışmaktadırlar. Tarımda kapitalistleşmenin hızlandığı son yıllarda mülksüzleşme oranının da yükseldiğini gösteren belirtiler vardır. Gelire de yansıyan bu koşullar, 1965 yılında tarımsal gelirden tarımda çalışan insan başına ancak 2.134 TL. düşmesini sağlıyabiliyordu. Oysa, tarım dışı sektörlerin o sektörlerde çalışan insan başına düşen geliri, aynı yılda 9.273 TL. idi.

Şehirleşme hareketlerinin **iletici** gücü derken, taşınım olanaklarındaki gelişmeyi kasdediyoruz. Şehirleşme hareketi mal ve hizmet mübadelesinin belli taşınma ve haberleşme ağları içinde merkezîleşmiş belli yerleşme noktaları ile bu merkezlere bağlı çeşitli büyüklüklerdeki yerleşmeler arasında yoğunlaşmasından doğar. Türkiye'de son 20-25 yıl içinde, taşınım olanaklarında şehirleşmeyi hızlandırmaya yetecek bir hareketlenme olmuştur. Ulaştırma

sektörü gelirinin millî gelirdeki payı % 8'e yükselmiş, kamyon ve otobüs sayısı, 1953 - 1965 yılları arasında % 187 ve % 274 oranında artmıştır. Kilometre kareye düşen yol uzunluklarında ve karayolu dışında kalan taşıma alanlarında da buna benzer gelişmeler olmuştur. Eğitimle ve kitle haberleşme araçları ile artan akışkanlık (seyyaliyet) ve yurt dışından dönen işçilerin şehirleri tercih etmesinin de bu hareketlenmeye katkısı olmaktadır.

Çekici güçler, nüfusu şehirlere çeken etkenlerdir. Bunlar, kısaca tarım dışı sektörlerde yaratılan iş olanakları diye tanımlanabilir. Bu güçlerin başında sanayileşme gelir. 1950-1965 yılları arasında, tarımsal nüfusumuzun oranı % 84'den % 75'e düşerken, imalât sanayiinde çalışan nüfus sadece % 8'den % 12'ye yükselmiştir. Şehirleşme hızımız karşısında, bu, çok yavaş bir sanayileşme temposu olmaktan başka, sanayideki işyerleri içinde büyük çaptakiler, yani, «organize sanayi» dikkate alındığı takdirde, bu temponun sanıldığından daha da yavaş olduğu ortaya çıkar. Gerçekten, 1964 Sanayi ve İş Yerleri Sayımının sonuçları göstermiştir ki, büyük işletmelerin toplam içindeki oranı sadece % 18.7'dir. Ayrıca, ister küçük, ister büyük sanayi kuruluşları olsun, bunların yurt yüzeyine dağılışında büyük dengesizlikler vardır. Örneğin, İstanbul metropoliten bölgesinde Türkiye'deki büyük sanayi işletmelerinin % 40'ı toplanmış bulunmaktadır.

Buna rağmen, sanayide kişi başına düşen gelirde, tarım sektörüne oranla, verimlilik dolayısıyle, önemli artışlar olmuştur. 1960-1965 yılları arasında her iki sektörde kişi başına düşen gelirlerde, sırasiyle, 2,024 TL. ve 159 TL. gibi artışlar olmuştur. Yalnız imalât sanayii değil tarım dışı tüm sektörler hesaba katıldığı zaman, bu artışın 1.557 TL. olduğu görülür. Ne var ki, şehirlerimizde imalât sanayiinde yaratılan iş sayısı, şehirleşen kitleleri emmeye yetecek genişlikte değildir. Bu nedenle, şehirleşen nüfu-

sun daha çok, sanayi dışında kalan iktisadî faaliyet alanlarında yoğunlaştığı görülmektedir.

BAZI BÜYÜK ŞEHİRLERİMİZDE FAAL NÜFUSUN SANAYİ VE HİZMET SEKTÖRLERİ ARASINDA DAĞILIŞI (%) 1965

Şehirler	Sanayi	Hizmetler
İstanbul	40.4	56.3
Ankara	25.0	70.7
İzmir	35.6	52.7
Adana	32.6	51.9
Bursa	44.6	42.5
Gaziantep	33.5	50.4
Eskişehir	40.0	53.4

Her ne kadar, Türkiye'de faal nüfusun imalât sanayiinde çalışan miktarının % 62.2'si bu 7 şehirde toplanmış ise de, herbirinin sanayide çalışan faal nüfuslarındaki artış, bu şehirlerin şehirleşme hızlarını haklı çıkaracak düzeye ulaşamamaktadır. İstanbul ve Ankara gibi şehirlerde bu hizmet sektörleri içinde seyyar satıcılık, arabacılık, apartman kapıcılığı, simitçilik, hammallık, çöpçülük, ayakkabı boyacılığı, işportacılık ve odacılık gibi hizmet türleri yüksek bir oran tutmaktadır. Geri kalmış bir kapitalist düzenin yapısal özelliklerine uygun olarak, şehirlerde kabaran faaliyet dalları, reklamcılık, sigortacılık, komisyonculuk, esnaflık ve avukatlık gibi verimsiz sayılmaları gereken iş-güç türleridir. Bu veriler karşısında, Türkiye'de şehirleşmenin, gerçek bir sanayileşmeye dayandığını ve kalkınmaya hizmet ettiğini ileri sürmek güçtür. Demek oluyor ki, şehirlerin çekici güçleri, gerçek çekici güçler olmaktan çok, çekici olduğu sanılan, vehmedilen güçlerdir.

Şehirlerde sağlanan türlü hizmetlerle kolaylıkların, sağlık, eğitim, eğlenme ve benzeri olanakların da nüfus çeken etkenler olduğu sık sık tekrarlanırsa da, şehire gelmenin orada iş ve yüksek gelir bulma ümidi gibi temel ekonomik nedeni yanında, bunlar önemsiz kalırlar.

3. KESİM

ŞEHİRLEŞME SORUNLARI

Soru 20 : Şehirleşmenin Türkiye'de doğurduğu başlıca sorunlar nelerdir?

Türkiye'de şehirleşme sorunları, şehirlerde karşılaşılan bütün sorunlar değil, fakat şehirleşme hareketlerinin dolaylı ya da dolaysız sonucu olan sorunlardır. Bunlar, çeşitli belediye hizmetlerinden yararlanma durumu, barınma sorunları, ulaşım, sağlık ve eğitim gibi temel hizmetlerin arzında çeşitli yerleşme kademeleri arasında görülen dengesizliklerdir.

Birinci sorun, Türkiye'de şehirleşmenin, temel sanayi'e dayanan, gelişmeyi gereği kadar hızlandıran bir yönde olmamasıdır. Üretici güçleri yeterince harekete geçirememekten doğan ve emek - sermaye arasındaki sömürü ile devam eden bu sağlıksız şehirleşme, özellikle büyük şehirlerde, daha çok zanaatlara dayanan, işsizi ve gizli işsizi bol, hizmet sektörlerini kabartan bir süreçtir.

İkincisi, şehirleşmenin Batı Anadolu'ya yönelmiş olması sonucunda Doğu-Batı arasındaki şehirleşme hızlarının farklılaşması ve Batı'nın büyük şehirlere, uygarlık nimetlerine, Doğu'dan daha çabuk ve daha çok kavuşmasıdır. Aşağıda da görüleceği gibi, buna, «bölgelerarası gelir farklılıkları», ya da «bölgesel dengesizlikler» adını veriyoruz.

Üçüncü sorun, köylerle şehirler arasındaki gelir ve

hayat standardı farklılıklarının gittikçe büyümesidir. Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kişi başına düşen gelir karşılaştırması, köy şehir farklılığının açık bir göstergesidir. Türkiye'de içme suyu olan köy oranı % 10, elektriği olan köy oranı ise % 1'in altındadır. Bu oranlar, şehirler için, sırasiyle % 53 ve % 100'dür. Okullaşma oranları köylerle şehirler arasında büyük fark göstermekte, okur yazarlık oranı şehirlerde % 50'yi geçtiği halde, köylerde % 30'un altında bulunmaktadır.

Son olarak, şehirleşme ile köy-şehir arasındaki farklılıklar az çok değişme ile şehirlere de taşınmakta; bazı kimselerin yanlış olarak, şehirlerin köyleşmesi, ya da kasabalaşması adını verdikleri olay ortaya çıkmaktadır. Şehirde tarım dışı faaliyetlerin tarımsal faaliyetlere dönüştürülmesi mümkün olmadığından, şehirlerin köyleşmesi, sadece şehre gelen köylülerin henüz uyumlarını sağlamadıklarını, köysel değerlerini ve yaşamlarını sürdürdüklerini anlatmaktan öteye bir anlam taşımaz.

Büyük şehirler içinde, yerleşme kararlarında sınıflaşma eğilimleri, kapitalist gelişme ile birlikte güçlenmektedir. Bugün, hemen hemen bütün büyük şehirlerimizde, bir kesiminin dünyası, yaşantıları ve yararlandıkları hizmet standartları diğer kesiminden tamamen farklı ikili bir görünüm ve yapı, temel çizgidir. Gecekondu bölgeleriyle, şehirlerin zengin ve varlıklı bölgeleri arasında bu farklılık çok belirgindir. Şehirler içindeki gelir dağılımı farklılıklarının dolaysız sonucu olan barınma ve hizmet standardı farklılıkları, gecekondu bölgeleriyle onlar dışında kalan konutlarda açıkça izlenebilmektedir. Ankara'da yapılmış bazı araştırmalar göstermiştir ki, gecekondulardan % 34.7'sinin duvarları kerpiçtir. Çatı örtüsü toprak olan gecekonduların oranı % 25'e kadar çıkmaktadır. Oysa, Ankara'nın Çankaya ve Kavaklıdere gibi zengin semtlerinde toprak çatılı konut bulma olanağı yoktur. Normal olarak

bir kişiyi geçmemesi gereken oda başına düşen nüfusun, Ankara'nın Gülveren, Çınçınbağları ve Topraklık gecekondularında 2.4'e kadar yükseldiği görülüyor.

Gecekondu bölgelerinin sağlık koşulları, şehirler için tehlike yaratacak ölçülerde bozuktur. İstanbul'da Râmi'de yapılan bir araştırma, canlı doğan çocuklardan % 25.3'ünün, ilk ayı içinde, gıdasızlık, bakımsızlık vb. nedenlerle öldüklerini göstermiştir. Gelişmiş ülkelerle, Türkiyenin fakir olmayan semtlerinde bu oran % 2'nin üzerine çıkmaz. Ankara'da şehrin çeşitli bölgelerinde barsak parazitleri üzerinde yapılan bir araştırma, zooparazitli ilkokul öğrencilerinin oranının gecekondularda % 49.2, Eski Ankara semtlerinde (Kale mahallelerinde) % 32.3, ve Çankaya ve Kavaklıdere gibi yeni semtlerde ise % 15.7 olduğunu gösteriyor.

Artan arsa spekülasyonunun da etkisi ile dar gelirli kitleler şehirlerde ne konut sahibi olmağa, ne de gelirlerine göre yüksek olan konut kiralarını ödemeye olanak bulabilmektedirler. Kiracı ailelerin oranı, nüfusu 5.000'den az yerlerde sadece % 2, bütün Türkiye'de % 19.7 iken, Ankara'da % 53.3, İstanbul'da % 54.4 ve İzmir'de de % 45,4'tür. Büyük şehirlerde konut kiraları yüksektir. Ayrıca, İstanbul ve Ankara'da, aylık geliri 1000 liranın altında bulunan ailelerden sırasiyle, % 86.4 ve % 88.6'sı, tek odalı konutlarda yaşamaktadırlar. Aylık geliri 2.000 liranın üzerindeki ailelerde ise bu oranlar sırasiyle % 1.5 ve sıfırdır.

Bunlardan başka, şehirleşmenin bir de mikro ölçekteki sorunları vardır ki, onlar da, şehir imar planlarının uygulanmasına, şehirsel fonksiyonlara arazi üzerinde yer ayrılmasına, şehir estetiğinin, şehrin tarihsel ve doğal değerlerinin korunmasına ilişkin sorunlardır. Trafik düzensizlikleri, yeşil ve açık alanların yetersizliği, otopark ihti-

yacı, hava kirlenmesi ve bakımsız sokaklar gibi sorunlar da bu sonuncu gruba girmektedir.

Bu arada, hava kirlenmesi Ankara gibi bazı şehirlerimiz için önemli bir sorun haline gelmiş bulunuyor. Isınmakta, ticaret ve sanayi faaliyetlerinde, yüksek derecede sülfür taşıyan linyit kömürünün kullanılması, motorlu taşıtlardan çıkan zararlı gazlarla birlikte, dört yanı tepelerle çevrili olan şehri yoğun bir duman perdesi altında bırakmaktadır. Kış aylarında yapılmış araştırmalar, Ankara'da bir metreküp havada 0.171 mgr. duman bulunduğunu saptamıştır. Daha soğuk havalarda bu miktar 0.250 mgr.'a kadar yükselmektedir. Uluslararası alanda genellikle kabul edilen ölçülere göre, bir metreküp havadaki dumanın 0.050, sülfürün ise 0.150 mgr.'ı geçmesiyle, insan sağlığı ciddî tehlikelerle karşı karşıya gelmektedir. Aynı araştırmalar, havadaki zehirlenmenin 10 yıl içinde 2.2 katına çıktığını gösteriyor. Hava kirlenmesiyle savaş, belediyelerin gücünü aşmakta, hükümetler için pahalı bir hizmet durumuna gelmektedir. Türkiye'de bu alandaki çalışmalar, henüz uygulama aşamasına varmış olmaktan uzaktır.

Soru 21 : Metropolitenleşme nedir?

Belli bir büyüklüğü aşan, örneğin nüfusu 1 milyonu geçen şehirlere, metropoliten şehirler adı verilmektedir. Eğer bir büyük şehrin nüfusu yarım milyonu geçmiş, merkezdeki bu şehre banliyö uzaklığı içinde bulunan yerleşmeler hızlı bir gelişme süreci içine girmiş, çevredeki yerleşmelerin şehirleşme hızı merkezdeki şehrin şehirleşme hızına yaklaşmış, ya da onu geçmiş ise, merkez şehir (metropol, ya da metropolis) ile çevresindeki yerleşmelerin oluşturduğu bütüne, «metropoliten bölge» adı verilmektedir. O halde metropoliten şehir, belli bir büyüklüğe

varmış bulunan ve bölge olarak nitelenmesinde bir sakınca olmıyan şehirsel bir bütündür. Metropolitenleşme ise, bir ülkede, bu tip yerleşmelerin, gelişmesinin şehirleşme hareketlerinin başlıca özelliği olmasıdır.

Batı ülkelerinde, şehir merkezinin, oturma ve sanayi yerleşmeleri için cazip olmaktan çıkması sonucunda önemli bir banliyöleşme hareketi başlamıştır. New York, Los Angeles, Paris, Londra ve Tokyo gibi şehirlerde, şehir merkezlerinden kaçış, 20. yüzyılın önemli ve açık ayırdedici özelliği haline gelmiştir. New York metropoliten bölgesinde 1500 mahallî idare birimi bulunduğu saptanmıştır. Bu şehirlerin merkez belediyeleri nüfus kaybederken, çevredeki belediyelerin nüfusu büyük bir hızla artmaktadır. Banliyöleşme (suburbanization) adı da verilen bu gelişme, varlıklı sınıfların şehir merkezinin gürültüsünden, pisliğinden, yeni ve temiz semtlere kaçmak isteklerinden doğmaktadır. Öte yandan, sanayi kuruluşları da, şehir civarını, şehirlerin verimli çalışmayı engelleyen kalabalıklığına tercih etmektedirler.

Az gelişmiş ülkelerde ise, genellikle şehir sınırlarına yakın ve hatta sınırları dışındaki arazi, şehre gelen köylü kitlelerin, kamu makamlarınca fazla direnme ile karşılaşmadan ucuz arazi bulabildikleri ve gecekondu yapmayı başarabildikleri yerler olduğundan, hızlı bir gelişme içindedirler. İstanbul, İzmir ve Ankara gibi şehirlerimizde bu gelişme kolayca gözlenebilir. İstanbul metropoliten bölgesi içinde İstanbul belediyesinden başka 27 belediye ve 156 köy bulunmaktadır. Bugün, Büyük Çekmece ile Tuzla arasındaki 75 km. lik bir arazi üzerine yayılmış bulunan metropoliten bölgenin, 20 yıl sonra Tavşancıl ile Silivri arasında 115 km. yi kapsıyacağı tahmin edilmektedir. 1960-1970 yılları arasında, Istanbul metropoliten bölgesindeki 1 milyonluk nüfus artışının % 70'inin, merkeze 10 ki-

lometreden uzak yerlerde yer alacağı tahmini metropolitenleşmenin açık belirtisidir.

Benzer bir gelişmeye İzmir'de de rastlanmaktadır. Buca, Bornova, Gültepe, Çamdibi, Gürçeşme, Yeşilyurt ve öteki bazı civar belediyelerin nüfusu, İzmir belediyesi nüfusundan daha hızlı artmaktadır. Merkez belediye ile fiziksel bir bütünlük sunmayan, hatta çoğu zaman coğrafî kopukluk gösteren bu yerleşmeler genellikle merkez şehrin sağladığı kamu hizmetlerinden yararlanamaz. Kendi sınırlı olanakları içinde kalitesi yüksek olmıyan hizmetlerle yetinirler. Bazen de merkezdeki belediyeye yük olurlar. İktisadî ve sosyal ilişkileri yönünden birbirinden ayrılamıyan merkez ve çevre belediyelerinde kamusal şehir hizmetlerinin ayrı ayrı belediyelerce arzı, hizmetin bölünmezliği ilkesine aykırı, israflı bir duruma yol açar. Ayrıca, merkez belediye, çevresindeki küçük belediyelerin sakinlerini yararlandırdığı hizmetler için onlardan bir karşılık istemek hakkına da sahip olmadığından, çeşitli mahallî idare birimleri arasında hukuksal anlaşmazlıklar da ortaya çıkar. Bütün bu metropolitenleşme sorunlarının çözülmesi, metropoliten bölgeler ölçüsünde planlı çalışmalar yapılmasını gerektirir. İşte bu amaca yönelmiş planlama çalışmalarına da metropoliten planlama adı verilmektedir.

Soru 22 : Şehirleşme, kırsal alanlarla küçük şehirleri nasıl etkilemektedir?

Büyük merkezlerin yakın etki alanı içinde kalmayan ana ulaşım yolları üzerinde bulunmayan ve gelişmeleri için özel ekonomik olanaklara sahip olmayan küçük şehirlerle büyük kasabaların gelişmeleri yavaş olmaktadır. Nüfusu 50.000'i geçmiyen şehirlerimizden pek çoğu bu özellikleri yansıtan, durgun şehirlerdir. Oysa bunlardan,

büyük bir metropoliten bölge içinde bulunan, Küçük Çekmece, Kâğıthane, Sağmalcılar, Kartal, Gültepe ve Bornova gibi belediyeler çok hızlı gelişme göstermektedirler.

Şehirleşme, köyler için, enerjik, genç, okuyup yazmış nüfusunun şehire göçmesi demek olduğundan bir kan kaybı anlamını taşımaktadır. Şehirleşmenin bugünkü yüksek hızına rağmen, şehirleşme sonucunda, kişi başına düşen tarım gelirinde bir artış da olmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, Türkiye'nin, tarımsal nüfusunun fazlalığına rağmen, gerçek anlamda bir tarım ülkesi olmamasıdır. Tarımın yapısındaki değişmeler çok yeni ve yavaştır. Gizli işsizlik, şehirleşmeden sonra da, varlığını sürdürecek derecede, tarımın yapısına damgasını basmıştır.

Şehirleşmenin, kırsal alanlar üzerindeki en önemli etkilerinden biri, belki de, tarıma elverişli toprakların şehirsel amaçlara ayrılmasıdır. Bir tahmine göre, şehirleşme yüzünden Türkiye'de yılda 25.000 hektar arazi, tarımsal kullanılıştan alınıp, bayındırlık ihtiyaçlarına terkedilmektedir. 10 yıl öncesine ait olan bu tahminî rakamın, 1970 başlarında en az iki katına çıktığı söylenebilir. Özellikle büyük şehirler içindeki ve yakınındaki bağ, bahçe, bostan gibi yerler hızla kaybolmakta, onların yerini, resmî ve özel inşaat, yollar, konut toplulukları almaktadır.

Tarıma elverişli toprakların çok azaldığı bir ülkede, bu eğilimin böylece devamı önemli bir sorundur. Şehirleşme ihtiyaçlarına terkedilecek tarım topraklarının kalitelerine göre sınıflandırılmasına büyük ihtiyaç vardır. Şehirler içindeki yoğunluk standartları saptanırken, bu konunun da göz önünde bulundurulması, gereksiz yayılmayı ve değerli toprak israfını önleyebilir.

Soru 23 : Bölgelerarası dengesizlik üzerinde şehirleşmenin etkisi var mıdır? Bölgesel dengesizliği doğuran başlıca nedenler nelerdir?

Şehirleşme tek yönlü olur, büyük şehirler belli coğrafî bölgelerde toplanırsa, bunun bölgeler arasındaki farklılıklar üzerinde, kuşkusuz, etkisi olur. Büyük şehirlerin bulunduğu bölgeler, büyük şehrin yakın çevresi üzerindeki etkiler nedeniyle hızla geliştiği halde, büyük şehirleri olmıyan bölgeler, geri kalmışlığa mahkûm edilmiş olur. Türkiye'nin Doğusu ile Batısı arasındaki gelişme dengesizliği üzerinde bunun önemli rolü vardır.

Gelişmiş bölgeler genellikle kapitalist üretim biçimi aşamasına ulaşmış, sanayileşmiş, şehirleşme derecesi yüksek, başka bölgelerden ve ülkeden daha hızlı kalkınan zengin bölgelerdir. Bu bölgelerde üretilen mallardan hiç değilse bir kısmı, yeni mallar üretimi için yatırıma ayrılır. Az gelişmiş bölgeler ise, genellikle feodal üretim ilişkilerine dayanan, boğaz tokluğuna çalışma koşullarının egemen olduğu, sanayileşmemiş, köysel ve tarımsal karakter taşıyan, az şehirleşmiş fakir bölgelerdir.

Az gelişmiş bölgeler, doğal ve fiziksel nitelikleri yüzünden geri kalmış olabilecekleri gibi; gelişmiş bölgeler de, orada belli kararlar verildiği için, tarihsel bir rastlantı sonucu gelişmiş olabilirler. Bir küçük kasabanın başkent yapılması, ya da orada ağır sanayi tesislerinin kurulmuş olması gibi. Bu tür kararlar, az gelişmiş adı verilen bir bölgeyi de pekâlâ hızlı bir gelişmeye kavuşturabilir. Üretim araçlarının devlet elinde bulunmadığı ve kalkınmanın plana bağlı olmadığı ülkelerde, gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin ilişkileri, ikincilerin birinciler tarafından sömürülmesi sonucunu doğurur. Gerçekte bu sömürme, coğrafî bölgelerin birbirini sömürmesi değil, bir bölgedeki egemen sınıfların bu coğrafî çerçeve içinde öteki bölgenin egemen olmayan sınıflarını sömürmesidir. Buna, gelişmiş bölgelerin, geri kalmış bölgelerin gelişmesini durdurucu, ya da engelleyici etkileri adı verilir. Türkiye'de, «ekonomik ve sosyal erozyon» adı da verilen bu olay, az geliş-

miş bölgelerin vasıflı, genç ve verimli insangücünü, birikmiş sermaye ile birlikte gelişmiş bölgelerin çekmesi biçiminde oluyor. Sermaye, girişkenlik yeteneklerine sahip nüfus ile birlikte gelişmiş bölgelerin büyük şehirlerine doğru kaymaktadır.

Bir gelişmiş bölgenin daha fazla gelişmesinin, çevresine olumlu etkiler yayacağı varsayımı, ülkenin kalkınmasına paralel olarak geri kalmış bölgelerin de bundan payını zaten alacağı düşüncesi, az gelişmiş ülkelerdeki gözlemleri doğrulamıyor. Bu ülkelerde zaten büyük olan bölgesel farklılıklar, zamanla daha da büyümekte, zengin bölge, giderek, daha zengin olduğu halde, geri kalmış bölgelerde bir canlanma görülmemektedir. Türkiye'nin gelişmekte olan Batısı ile, bir türlü gelişemiyen Doğusu arasındaki fark bunun canlı bir örneğidir.

Her türlü iktisadî faaliyetlerin en az bir büyük şehrin bulunduğu gelişmiş bir bölgede yoğunlaşmayı tercih etmesinin çok haklı nedenleri vardır. İktisadî teşebbüsler belli yerleşme noktalarında yerleşmenin, başka faaliyet dalları ile bir arada olmanın, hazır ve gelişmiş alt yapıdan yararlanmanın sağladığı avantajları kaybetmek istemezler. Kendi özel kârı için kuruluş yerini seçmeyi düşünen müteşebbislerin yer seçimi kararları çoğu zaman toplum için optimal yararı sağlamaz. Çünkü bu durumda, Adam Smith'in görünmez eli geri kalmış bölgelere hiç uzanmamaktadır. Bu yüzden, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için devlet müdahalesine başvurmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkar.

Türkiye bu bölgesel dengesizliklerin çeşitli örnekleri ile dolu bir ülkedir. Bunlardan çoğu iktisadî bir karakter taşır. Tarım dışı faal nüfus oranı % 20'den fazla hiçbir ilimiz yoktur ki, Zonguldak-Gaziantep arasındaki bir doğru çizginin Doğusunda bulunsun. Oysa bu oran, İstanbul ili için % 83, İzmir için % 43, Ankara için ise %42.7'dir

Millî gelirin tarım dışı sektörlerden aldığı pay, Türkiye'de % 69 iken, bu oran Marmara bölgesinde % 85'in üzerindedir. Ülkede tahsil edilen gelir vergisinin % 70'e yakınını yine Marmara bölgesi verir. Karadeniz, Akdeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde bankalardaki tüm mevduatın sadece % 15'i bulunduğu halde bu oran Marmara bölgesi için % 40'tır.

Öte yandan, bölgeler arasındaki farklılıklardan bir kısmı da sosyal nitelikte. Okul ve öğretmen sayısı ile, öğretmenlerin kalitesi bakımından bölgeler arasında büyük farklar vardır. Okuryazarlık oranı Türkiye ortalamasından aşağı olan bütün illerimiz Zonguldak-Gaziantep çizgisinin Doğusuna düşüyor. Geri kalmış bölgelerdeki okullardan çıkan öğrencilerin başarı dereceleri de, ötekilerle kıyaslanamıyacak kadar düşük. İstanbul'da doktor başına 700, Türkiye'de 2.800 kişi düşerken, Doğu Anadolu'da, bir doktor 9.400 nüfustan sorumlu. Bütün bu farklılıklar, az gelişmiş bölge insanlarının davranış ve değer sistemleri üzerinde de etki yapmaktan geri kalmıyor.

Gelişmiş bölgenin sahip olduğu yüksek gelişme hızının ülkenin kalkınmasına yardımcı olduğu düşüncesiyle, kaynakların geri kalmış bölgelere yatırılıp israf edilmesi yerine, gelişmiş bölgelerde yoğun bir biçimde yatırılması görüşü, ilk bakışta göründüğü kadar haklı değildir. Çünkü bir kere, aynı kaynakların az gelişmiş bölgelerde de önemli bir gelişme sağlaması mümkündür. İkinci olarak, gelecekte sağlanacak hızlı bir gelişme için, bugünden düşük bir gelişme hızına katlanmanın akıllıca olacağı da düşünülebilir. Üçüncü olarak, gelişmiş bölgelerde, aşırı temerküz sonucunda doğan dışsal kayıpların, azalan verimler yaratması olasılığı her zaman vardır. Son olarak, belki de Türkiye bakımından en önemlisi, bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderme sorununu, sadece iktisadî mantıkla

çözmeye çalışmanın yeterli olmadığı; sorunun sosyal ve siyasal boyutları da bulunduğu gerçeğidir.

Soru 24 : Optimal şehir büyüklüğü nedir? Böyle bir büyüklük var mıdır?

Şehirlerin nüfusu ve yüzölçümü büyüdükçe, şehir hizmetlerinin birçoğunun kişi başına düşen maliyetinin azalmakta olduğu genellikle kabul edilir. Oysa, şehrin nüfusu gereğinden fazla arttığı takdirde, gerek su, elektrik ve kanalizasyon gibi beledî alt yapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut tesisleri gibi sosyal alt yapının maliyeti büyük ölçüde yükselir. Hiç değilse azalmaz. Özellikle geniş bir alana yayılan, dağınık yerleşmeli büyük şehir bölgelerinde, şehrin en uzak semtlerine bazı hizmet ve tesislerden yararlanma olanakları sağlamak, büyük yatırımlar gerektiren pahalı bir girişimdir.

Kuşkusuz, bazı tesis ve hizmetlerin kurulabilmesi, iktisadî bir işletme niteliği kazanabilmesi, asgarî bir nüfus ister. 5.000 kişilik bir kasabada lise, büyük bir stadyum, 10.000 kişilik bir küçük şehirde üniversite verimli tesisler sayılamaz. Çeşitli şehir hizmetleri için optimal (en uygun) hizmet çevreleri vardır. Öte yandan, nüfusu özellikle birkaç milyonu bulan şehirlerde de, hizmet maliyetlerinin arttığı, hiç değilse kişi başına sağlanan tasarrufların azalmağa başladığı görülür. O halde, kuramsal olarak, kişi başına maliyetin en düşük olduğu, en elverişli bir şehir büyüklüğünün bulunması gerekir. Ve örnek olarak denilebilir ki, bir ülkede, şehirler 1 milyon nüfustan sonra iktisadî olmaktan çıkmaktadır.

Ne var ki, şehirleri, sadece hizmet maliyeti yönleri ile ele almak, eksik bir yaklaşım olur. Çünkü şehir, aynı zamanda gelir de yaratan bir çeşit işletme sayılabilir. O hal-

de, optimal şehir büyüklüğünün bulunmasında, şehrin sağladığı yararlardan, hizmet maliyetleri düşüldükten sonra, en elverişli nüfus büyüklüğünün nerede olduğuna bakmak daha yerinde olur. Türkiye'de nüfusu 100.000'e varmayan şehirlerde ancak sınırlı ve geleneksel faaliyet biçimlerinin bulunabildiği, nüfusu yarım milyonu geçen şehirlerin, ileri iktisadî faaliyetlere olanak verdiği, 1 milyondan fazla nüfuslu şehirlerde ise, yaşama çevresi olarak ve tabiat ile temas ve trafik yönlerinden ciddî sıkıntıların başladığı görülmektedir. Başka ülkelerde optimal şehir büyüklüğü bulmak için yapılan çalışmalar, işin güçlüğünden dolayı başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak, belirli hizmetler için belli optimal büyüklükler önerilmiştir. Ayrıca, şehirlerin büyümesini durdurmak mümkün olmadığına göre, optimal büyüklük saptamaya çalışmanın, pratik bir değeri olmadığı da sık sık tekrarlanır.

Soru 25 : Düzensiz şehirleşmenin, doğal ve tarihsel değerlerle şehirlerin güzelliği üzerindeki etkileri nelerdir?

Türkiye, şehirleri tarihsel eserler ve doğal güzellikler bakımından zengin olan bir ülkedir. Şehirleşmenin gerektirdiği imar ve inşaat faaliyetlerinin, yol genişletmelerinin, kat yükseltmelerin, bu eserlerle doğal güzelliklerin kaybolmasına yol açmaması gerekir. Haliç'in, Marmara kıyılarının ve İstanbul Boğazının güzellikleri, şehrin havasını, suyunu kirleten, sükûnetini bozan fabrika kuruluşlariyle tamamen kaybolmak üzeredirler. Eski eserlerden, medrese, han, hamam, cami, köprü, saray ve köşk gibi pekçoğu, kullanılış biçimlerinin denetimsiz kalması ve bakımsızlık yüzünden değerden düşmüştür. Başta Istanbul olmak üzere, mimarlık tarihi bakımından değer taşıyan, konak tü-

ründe yapılarla dolu olan şehirlerde, bu yapıların hızla yıkılarak, arsalarının yüksek yapılar ve apartmanlarla değerlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Hacettepe Üniversitesinin, Ankara'nın bir eski semtindeki 137 tarihsel eserin yıkılarak tahrip edilmesine yol açtığını, İmar Bakanlığı yetkilileri saptamıştır.

Millî Eğitim Bakanlığına bağlı olarak 1951 yılında kurulmuş bulunan Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulunun, mimarî ve tarihsel değeri olan anıtların korunma, bakım, restorasyon konularında uyulacak ilkeleri ve onlarla ilgili programları hazırlama, uygulama, denetleme görev ve yetkisi vardır. 1957 tarihli bir Kanun bütün bu eserlerin Vakıflar Genel Müdürlüğüne geçmesini öngörmüş ve onarımının da bu genel müdürlüğün gözetim ve denetimi altında yapılacağını belirtmiştir. Şehir planları hazırlanırken, hangi eserlerin nasıl korunacağı hakkındaki görüşü de Anıtlar Yüksek Kurulu bildirir. Bu kurulun bütün kararlarına kamusal ve özel bütün gerçek ve tüzel kişilikler uymak mecburiyetindedirler.

Türkiye'de eski eserlerin ve anıtların korunmasına bilinçle eğilinmesinde geç kalındığını kabul etmek gerekir. Yakın tarihlere kadar tahribatın büyüğü yapılmıştır. Öte yandan, korunmaya başlandıktan sonra da, yapılar tek tek ele alınmış, konunun yapı grupları, şehirler ve bölgelerle ilişkileri gözden uzak tutulmuştur. Üçüncü olarak, hükümetler bütçeden bu amaca kaynak ayırmayı genellikle verimsiz bir çaba saymışlardır. Bunların kısa dönemde ve uzun dönemde sağlıyabileceği turistik ve manevî değerler hesaba katılmamıştır. Nihayet, vatandaşlarımız, eski eserlerin korunması görevinin biraz da kendilerine düştüğünü, halkın bilinçli desteği olmaksızın bu konuda da başarı sağlanamıyacağını hatırda tutmamıştır. Zaman zaman ileri sürüldüğü gibi, bir Doğayı Koruma Bakanlığı kurarak, bu sorunun çözülebileceğini sanmıyoruz. Denemeler gös-

teriyor ki, kaynaklarda, kullanılan tekniklerde, beşerî unsurda, yani tutum ve anlayışta değişiklik yapmadan bazı genel müdürlükleri yeni bir bakanlık adı altında birleştirmek başarılı sonuç vermiyor. İngilizlerin, şehirleri dokunulmaz yeşil kuşaklarla çevirmek, yayılmayı sıkı bir denetim altına almak ve böylece bahçe şehirler yaratmak yolundaki çabaları bundan böyle sanayileşecek şehirlerimiz için, bir kurtuluş yolu olabilir.

Soru 26 : Şehirleşme ile kıyılardan yararlanma olanakları arasında bir ilişki var mıdır?

Şehirleşme insanların değer ve davranış sistemlerinde de değişiklik yapan bir süreçtir. 15-20 yıldan beri, halkımız daha önceki yıllara kıyasla çok hareketlenmiş, özellikle yaz aylarında ve daha kısa tatillerde ülkenin üç yanını çevreleyen deniz kıyılarından yararlanmaya başlamıştır. Ne var ki, bu yararlanma eğilimleri, birçok açıkgöz özel ve tüzel kişilerin Akdeniz, Ege ve Marmara sahillerinin en güzel görünüşlü yerlerini satın alarak özel mülkleri haline getirmesiyle sonuçlanmıştır. **Hızla devam edegelen bu eğilim ileriki yıllarda, kıyılarda mülkü bulunmayanların, denizden yararlanmasını olanaksız bir duruma getirmekle sonuçlanabilir.** Bir mimarımız, «birkaç yıl sonra, Akdenize düşen bir Türk vatandaşı canını kurtarmak için kıyıda karaya ayak basacak bir karış kamu toprağı bulamıyacak» derken, bu tehlikeli gidişe, abartarak işaret etmiş olmaktadır.

Kıyı yağmasına son vermenin, söylendiği kadar güç olmadığını sanıyoruz. Anayasamızın 130'uncu maddesine göre, «tabiî servetler ve kaynaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı devlete aittir». Deniz kıyılarının da tabiî servetlerden sa-

yılmasından daha doğal bir şey düşünülemez. Bu servetlerin özel teşebbüs eliyle işletilmesinin ancak kanunla olabileceğini de Anayasa öngörmüştür. Anayasa'dan başka, Medenî Kanunumuzun 641. maddesi de, kıyıların yağmasını önlemeye yeterli bir hüküm taşıyor: «Hilâfı sabit olmadıkça, menfaati umuma ait sular ile ziraate elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar kimsenin mülkü değildir». Görüldüğü gibi, suların ve kıyıların özel mülk konusu olmasının, Medenî Kanunda yeri yoktur.

Kıyıların sahibi olamıyacağı yolundaki ilke tâ Roma Hukukundan beri, hukukun temel ilkeleri arasında yer almıştır. Bizim 1858 tarihli Arazi Kanunumuzda, Medenî Kanunumuzdan önce yürürlükte bulunan Mecelle'de ve 1882 tarihli Ebniye Kanununda da, bütün halkın yararlanmasına bırakılması gereken yerlerle ilgili hükümler vardır. Fakat 19. yüzyılın ikinci yarısından sonraki gelişme, iç ve dış sömürü, bu koruyucu hükümlerin uygulanmasına olanak bırakmamış ve kıyılarımız bugünkü duruma gelmiştir. Deniz kıyıları, mahiyetleri dolayısıyle tüm halkın yararlanacağı yerler oldukları için kamu idareleri, bunları idarî kararlarla özel kişilere satamazlar. Aksi halde, bunların, «halkın yararlanacağı yer» niteliğini kaldırmış olurlar. Turizm Endüstrisini Teşvik Yasasında yer alan yabancı gerçek ve tüzel kişilere deniz kıyısı satmanın da mümkün olmadığı açıktır.

Gerçi, 1970 tarihinde bir Bakanlar Kurulu kararı ile deniz ve göl kıyılarında alım, satım ve kiralama işlemleri durdurulmak istenmiştir, ama, iş bununla bitmemektedir. Daha önce elden çıkarılmış bulunan kıyıların, gerçek sahibi olan kamuya dönmesi, bir nevi «gasp» durumunun ortadan kaldırılması da gerekmektedir. Hukuk açısından mümkün görünen bu değişikliğin gerçekleştirilmesi Türkiye'de büyük siyasal yankılar, baskılar yaratacak önemdedir.

4. KESİM

ŞEHİRLEŞME POLİTİKASI

Soru 27 : Düzenli ve planlı bir şehirleşme kalkınmaya yardımcı olur mu?

Şehirleşmeyi, şehirli nüfusun artışını, başka hiçbir göstergeye bakmaksızın, kalkınmanın işareti saymanın yanlışlığına değinmiştik. Şehirleşmenin, kalkınmanın ölçüsü sayılması, onun nasıl bir şehirleşme olduğuna bağlıdır. Düzensiz ve plansız şehirleşme, tarım sektöründen ve köylerden gizli işsiz nüfusu çekerek geride kalanların tarımsal gelirden daha fazla pay almalarını sağlıyabilir. Ancak bunu, kalkınmaya gerçek bir yardım olarak nitelemek yerinde olmaz. Önemli olan, şehirlere göçen nüfusun hangi iktisadî faaliyet dallarında iş bulduğu, millî gelir artışına ne ölçüde katkıda bulunduğudur. Düzensiz ve plansız şehirleşmede, bugün Türkiye'de olduğu gibi, şehirlere gelenler, nerede çalışacaklarını bilmeden gelir, kamuca kurulmuş bir «işe yerleştirme» mekanizmasının aracılığı olmaksızın, tanıdıkları yardımiyle buldukları işlerde çalışmaya başlar, ya da işsiz kalırlar. Bulunan işler, temel sanayi yatırımları yapmayı başaramıyan ülkelerin şehirlerinde, daha çok hizmet sektörü içindedir.

Gerçek anlamda planlı bir ekonomi, şehirleşme hareketlerinin de düzenli bir biçimde gerçekleşmesini sağlar. Nerede, ne zaman hangi sanayi tesislerinin kurulacağı bilindiğine göre, nüfusun coğrafî dağılışı, köyler ile şe-

hirler arasındaki bölünüşü; iradî, keyfî kararların konusu olmaz, plana bağlanabilir. Dolayısıyle, kurulması öngörülen sanayi tesislerinin istediği alt yapının, konut ve benzeri hizmetlerin, önceden, ya da, gecikmeye meydan verilmeden sağlanması olanaklar içine girer.

Hızı, coğrafî dağılışı, şehirlerde yaratacağı sorunlar plan konusu olabilen bir şehirleşme, kuşkusuz, kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olur. Çünkü böylece köyle şehir arasındaki farklılıklar geniş ölçüde giderilebileceği gibi, büyük şehirlerde yoğunlaşan nüfus, yığılmanın sağladığı gerçek dış tasarruflardan yararlanma olanaklarına kavuşur. Yurdun her yanının üretici güçleri harekete geçirilip, yatırımlar daha akıllıca dağıtılacağından, bölgeler arasındaki **dengesizlikler** de nispeten azaltılmış olur. Böyle bir şehirleşmede, artık şehirlere göç eden köylülerin işsiz kalması, ya da çoğunlukla verimsiz iş güç çeşitleriyle uğraşmaları söz konusu olmaz.

Türkiye'de bugüne kadar olagelen, düzensiz ve plansız bir şehirleşmedir. Şehirleşmeyi, çoğu zaman sanıldığının aksine, düzenli bir şehirleşme haline getirip kalkınmaya yardımını sağlamak mümkün olmamıştır. Şehirleşmenin ucuz emek arzını arttırdığı, sanayicinin de bundan yararlandığını, Türkiye'de gerçek hayat doğrulamaktadır.

Soru 28 : Şehirleşme ile istihdam ilişkileri nasıl olmalıdır?

Şehirleşmenin verimli bir nüfus hareketi olmasının köylerdeki gizli işsiz kitlelerin, şehirde özellikle imalât sanayiinde iş güç sahibi yapılabilmesine bağlı olduğuna daha önce değinmiştik. Şehirleşme sonucunda şehirlere gelen köylülerin işsiz kalmadıklarını ileri sürenlere Türkiye'de

çok sık rastlıyoruz. Hemen belirtelim ki, bu gözlem gerçekçi değildir. Bazı büyük şehirlerimizdeki işsizlik oranları, normal işsizlik haddi sayılan % 5'in oldukça üzerine çıkmaktadır.

BAZI BÜYÜK ŞEHİRLERDE İŞSİZLİK ORANLARI (1966)

Şehirler	İşsizlik Oranı (%)
İstanbul	% 7.4
Ankara	% 7.2
İzmir	% 7.9
Adana	% 8.1
Bursa	% 6.9
Gaziantep	% 8.9
Eskişehir	% 7.5
Kayseri	% 8.9
Büyük Şehirler ortalaması	% 7.9

Kaldı ki, büyük şehirlerdeki istihdam durumu ile şehirleşme arasındaki ilişkileri araştırırken, açık işsizlik rakamları ile yetinmek, sorunu bütün çıplaklığı ile görmeye yetmez. Çoğu az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de, gizli işsizlik tarım sektörüne özgü bir hastalık değildir. Şehirlerdeki gizli işsizlik te önem taşıyan bir sorundur. Şehirleşme, Türkiye'de, köylerdeki gizli işsizliğin şehirlere taşınmasına yardım eden bir süreç olmaktan çıkarılamamıştır. Gizli işsizlerle eksik istihdam edilenlerin faal nüfus içindeki oranları, istihdam ile şehirleşme ilişkilerinin durumu hakkında bir fikir vermektedir.

Gecekondu araştırmalarından birçoğu, çeşitli işsizlik kavramlarının, büyük şehirlerimizin şehirleşmesinde önemli yer tuttuğunu göstermektedir. İbrahim Yasa'nın Ankara Gecekonduları Araştırması, hane halkı başkanlarından odacılık, kapıcılık, bekçilik ve mübaşirlik gibi işlerde çalışanların oranının % 17.3'e kadar çıktığını gösteriyor. İstanbul Teknik Üniversitesinde yapılan bir monografide, bazı gecekondu bölgelerinde sürekli işi bulunmayan aileler

oranının % 34'ü bulduğu görülmüştür. İmar ve İskân Bakanlığının yaptırdığı gecekondu araştırmalarının sonuçlarına göre, odacılık ve kapıcılık gibi işlerle uğraşan ailelerin oranı Çankaya'da % 22, İzmir'de % 44'tür. Bu oranın Ankara'nın bazı semtlerinde % 70'e kadar çıktığı da resmî yayınlarda yer alıyor. Bu durumda, şehirleşmemizin gerçek bir sanayileşmeye dayandığı görüşünü savunmak kolay değildir.

Şehirleşen nüfusun, potansiyel sanayi işçisi durumuna gelmesi, sürekli ve verimli işlerde çalışma olanağı bulabilmelerine bağlıdır. Türkiye, bugün bu durumda bulunmaktan uzaktır. İmalât sanayiinde istihdam sorununu çözünceye kadar, şehirleşmenin sadece demografik gelişmesine bakarak övünmek için hiçbir sebep olmasa gerektir.

Çoğu kez, Türkiye'de şehirleşen nüfusun hizmet dallarında yoğunlaşmasını haklı göstermek için, Batı ülkelerinden örnekler verilir ve onlarda da, şehirleşme hizmet sektörlerindeki faal nüfusun artması ile gerçekleşmiştir tezi ileri sürülür. Bu görüşte bir gerçek payı bulunsa bile, Türkiye gibi az gelişmiş bir ülkenin faal nüfusunun en büyük bir kesimini, verimsiz hizmet dallariyle, küçük sanatlar ve tüketime yönelmiş montajcı imalât sanayii dallarında tutmaya tahammülü yoktur. Bu nedenle, batı modellerini almak yerine temel ve organize sanayideki nüfus ile hizmet sektörlerindeki nüfus arasında göresel bir dengenin kurulması zorunlu görülmelidir.

Soru 29 : Şehirleşme politikası nedir?

Gelişmekte olan ülkelerin hızla şehirleşmesi, hızlı nüfus artışına, tarımsal gelişmenin yetersizliğine, sanayileşmenin yavaşlığına, dış ticaret engellerine bağlanmakta ve mevcut şehirsel yapının iç ticaretten çok dış ticaretin

etkisiyle şartlanması, yavaş gelişen bu ekonomilerde çok hızlı bir şehirleşme yaratmaktadır. Kendiliğinden yaratılan ve ekonomiye egemen olan başka koşulların yan ürünü sayılan bu şehirsel gelişme modelinin, gelişen ülkeler için yeterli sayılamıyacağı açıktır. Şehirleşmeyi, bilinçli bir politikanın ürünü durumuna getirmek, kaynak israfını önleyici bir çaredir. İşte, köylerden şehirlere akının, hızını, biçimini, coğrafî dağılışını ve şehirlerde yarattığı sorunlarının çözümünü, uzun dönemde, ülkenin kalkınmasına yardım edecek biçimde etkiliyen eşgüdümlü politikaların tümüne şehirleşme politikası adı verilmektedir.

Bazı düşünürler, şehirleşmenin hızını ve biçimini piyasa güçlerinin serbest etkilerine açık bırakmak eğiliminde dirler. Madem ki, şehirleşmenin hızını, coğrafî dağılışını etkilemek kolay ve ucuz değildir, o halde şehirleşme sürecine hiç karışmamak daha yerinde olur, görüşündedirler. Buna şehirleşme politikasından yoksunluk denilebilir.

Oysa birçok ülkeler, şehirleşme sürecinden kalkınmayı itici bir güç olarak yararlanmak istemekte, onun ekonomik yararlarını arttırmağa, sosyal sakıncalarını azaltmağa çalışmaktadırlar. Bunlardan bir kısmı, şehirleşmenin hızını kısmayı, şehirlere gelen kitlelerin hiç değilse bir kısmını köylerine geri çevirmeyi denemişlerdir. Bu çabanın başarısızlığı bu yolun çıkar yol olmadığını göstermiştir. Bu yol günümüzde terkedilmiş sayılabilir. Bazı ülkelerde ise, nüfusun büyük şehirlerde yığılması yerine bütün yurt yüzeyine dağılmasını öngören desantralizasyon denemeleri yapılmıştır. Kaynaklarla birlikte nüfusun bütün coğrafî bölgelere dağıtılmasına çalışılmıştır. Köylerde bazı olanaklar yaratılmasını, köylünün bazı yeteneklerinin geliştirilmesini, köyün kalkınması için köylü ile devletin elbirliği ile çalışmasını amaçlayan toplum kalkınması (community development) da, şehirleşmenin hızını kontrol altı-

na almak için yararlanılan yollardandır. Son olarak, bazı ülkelerde de desantralizasyon benimsenmekle birlikte, kalkınma için büyük şehirlerin varlığı da zorunlu sayılmış, nüfusun ve iktisadî faaliyetlerin bazı merkezlerde yoğunlaştırılması yolu seçilmiştir. Bu son iki durumda, küçük ve orta büyüklükteki şehirlerin canlılıklarının korunması esasını gözeten ülkeler de vardır.

Soru 30 : Türkiye'de şehirleşme politikasını kim saptar, kim uygular?

Bilindiği gibi, Anayasamız, iktisadî ve sosyal kalkınmanın planla olacağını belirtmiştir. Kalkınmayı yakından ilgilendiren şehirleşme sorunlarının da, kalkınma planlarında yer alması doğaldır. Dolayısıyle, hükümete bu politikanın saptanmasında, Devlet Planlama Teşkilâtının yardımcı olması gerekir. Öte yandan, İmar ve İskân Bakanlığı, nüfusun dağılışı ve şehirleşme konularında yetki sahibi en önemli bakanlıktır. İmar ve İskân Bakanlığının, şehirleşme politikasının hem saptanmasında, hem de uygulanmasında yatırımcı, araştırıcı, düzenleyici ve yol gösterici görevleri vardır. Konut ve Planlama Genel Müdürlükleri bu bakanlığın en önemli iki teknik dairesidir. Ayrıca, konut konularında Emlâk Kredi Bankası, mahallî idarelere malî ve teknik yardımlar konusunda da İller Bankası, İmar Bakanlığına bağlı olarak çalışan önemli malî kuruluşlardır.

Şehirleşme politikasını, daha doğrusu şehirleşme hareketlerini etkileyecek politikaların uygulanmasını, sadece İmar ve İskân Bakanlığı değil, daha birçok bakanlık ve iktisadî devlet teşebbüsleri sağlar. Uygulamada, belediyelere de önemli görevler düşüyor. Çünkü, şehirleşme sorunlarının çözümünde belli başlı yetkiler, ülkemizde, ma-

hallî idarelere ve bu arada belediyelere verilmiştir. Ancak belediyeler bu görevleri, kendi malî olanakları ölçüsünde yerine getirdiklerinden ve malî olanakları genellikle çok sınırlı olduğundan, bu alanda başarılı olduklarını söylemek güçtür.

İçişleri Bakanlığının mahallî idareler üzerindeki denetim yetkileri ve mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesindeki araştırma çabaları bir yana bırakılırsa, şehirleşme politikasının saptanmasına ve uygulanmasına doğrudan doğruya katıldığı söylenemez. Karayolları Genel Müdürlüğü yatırımcı bir kuruluş olarak, özellikle şehirlerarası karayolu şebekesini geliştirmekle, hem hareketliliği hızlandırarak, hem de şehirlerin gelişme yönlerini etkileyerek, şehirleşme politikasının uygulanmasında önemli bir aracın uygulayıcısı durumundadır.

Soru 31 : «Yeni şehir», «uydu şehir» ve «cazibe merkezi» sözcükleri neyi anlatır?

Yeni şehir kavramı, İngilizlerin bir buluşudur. Nüfusu 10 milyona yaklaşan Londra'da nüfusun aşırı derecede yığılmasının, ekonomik, sosyal ve stratejik sakıncalarını gören İngiliz Hükümeti, 1945'de başlatılan bir politika ile Londra dışında nüfusu 80.000'i geçmiyen, kendine yeterli, Londra'nın yükünü hafifletecek ve hiç değilse o tarihten sonraki göçün bir kısmını emecek 10-15 yeni şehir kurmuş ve geliştirmiştir. Bu fikir, önce 19. yüzyıl sonunda yayınladığı bir kitapta, «bahçe-şehir» buluşunu ortaya atmış olan, tanınmış İngiliz şehircisi Ebenezer Howard'ın fikridir. Howard; Marx, Engels ve Kropotkin'den esinlenerek köysel ve şehirsel yerleşmelerin eksik yanlarını gösteriyor, bu eksikleri, ancak, köylerin huzuru, sükûneti, yeşilliği, açık ve temiz havası ve sağlık koşulları ile şehirle-

rin bilgisini, görgüsünü, teknik olanaklarını ve siyasal dayanışma gücünü birleştiren bahçe-şehirlerin giderebileceğini ileri sürüyordu.

Peyk, ya da **uydu şehir,** yeni şehirden farklı olarak, büyük şehre daha yakın bir uzaklıkta bulunan ve «kendine yeterlik» özelliği bulunmayan yerleşmelerdir. Bunların nüfusu, gündüzleri çalışmak için büyük şehre gider, akşamları ise uydu şehre dönerler. Aradaki bağlantıyı, otobüs, tren, metro, dolmuş gibi taşınma araçları sağlar. Bu nedenle, uydu şehirlere, çoğu kez, **«yatakhane şehirler»** adı da verilir. Ankara'da Yenimahalle, yakın zamanlara kadar bir uydu şehir örneği idi.

Öte yandan **«cazibe merkezi»,** ya da «büyüme kutbu» adı verilen yerleşmeler, genellikle hızla büyüyen, hızlı gelişme potansiyeli bulunan, ya da yoğun yatırımlarla bu güç kendilerine kazandırılmış olan şehirlerdir. Fransız iktisatçısı François Perroux'dan alınıp, bölgesel gelişme literatürüne sokulan bu kavram, bir ülkede nüfusun bir, ya da iki merkezde aşırı derecede yığılmasının önüne geçmek, kalkınmayı ülke coğrafyasına yaymak, geri kalmış bölgelerde iktisadî canlılık yaratmak için, kısacası, şehirleşmenin dağılımına bir ahenk ve denge getirmek için kullanılan bir araçtır.

Örneğin Ankara, 1923'ten sonraki gelişmesiyle bir büyüme kutbu olmuş, İstanbul'u tek kutup olmaktan çıkarmıştır. Ankara olmasa idi, belki İstanbul, bugünkünden çok daha kalabalık, yaşanması çok daha güç bir şehir olurdu. Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinde, Gaziantep gibi, Elâzığ gibi, ya da gelişmeye aday bölgelerinde Adana gibi merkezlerin büyüme kutbu olarak seçilmesi, şehirleşmenin daha adaletli dağılışının ön koşulu olarak görülmektedir. Fransızlar denge sağlayıcı metropol (métropole d'équilibre) adını verdikleri bölge merkezlerini 1955'lerden sonra Paris'in yükünü hafifletmek için kurmaya karar verdiler.

Cazibe merkezleri ne yalnız bazı iktisadî faaliyetler ve ne de bazı kamu hizmeti yatırımlariyle gerçekleştirilemez. Cazibe merkezi yaratacak yatırımların, aralarında bütünlük sağlanmış yatırımlar olması gerekir. Türkiye'de sözü sık sık edilen ve hatta uygulamasına bile geçilmiş olan, gerikalmış bölgeleri, üniversiteleri yurt yüzeyine dağıtarak geliştirme politikası, bu bakımdan yanlış bir politikadır. Üniversite, geri kalmış bölgeyi kalkındıracak araçlardan sadece biri olarak düşünülmelidir. Aksi halde geri kalmış bölgeleri kalkındırma sorununa bir de geri kalmış üniversiteleri kalkındırma sorununu eklemiş oluruz.

Soru 32 : Bölge planından ne anlaşılır?

Bölge planı, bölgelerin kalkınmasını sağlamak için hazırlanan plan demektir. Kalkındırılacak bölgelerin türüne, sorunlarına göre, bölge planları da farklı olur. Bazı bölge planları, geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaçlar. İtalyanlar Güney İtalya'yı kalkındırmak için böyle bir plan hazırlamış, bunun uygulanması için özel bir kalkınma otoritesini görevlendirmişlerdir. Doğu Anadolu'yu kalkındırmak üzere, 1949'larda hazırlanan, fakat yürürlüğe konulmayan plan da bu çeşit bir plandı.

Bir başka bölge planı, zengin, fakat işletilmeyen iktisadî kaynaklara sahip bölgelerin kalkınması için hazırlanır. Büyük bir nehrin sağladığı enerji ve sulama olanaklarından yararlanarak, nehir havzasının gelişmesini sağlamaya yönelmiş bir plan, bu tip bir plandır. Amerika'da Tennessee, Hindistan'da Domador vadisi, Türkiye'de Keban için hazırlanan bölge planlarının niteliği de budur. Kaynakları geliştirmeğe çalışan planlar, Çukurova'da olduğu gibi, yine bir nehrin sulama olanaklarından yararlanmakla birlikte, bölgenin tarımsal ürününün değerlendiril-

mesinin, sanayi gelişmesi ile beraber ele alınıp planlanmasını, ya da Antalya bölgesinde olduğu gibi, turizm olanaklarının değerlendirilmesini hedef almış olabilir.

Bir diğer bölge planı da, çok hızlı gelişen bazı büyük şehirlerin, metropoliten bölgelerin, büyüme sorunlarının çözümüne yönelmiş, yerleşmelerinin düzenli bir biçimde gerçekleşmesine yönelmiş olabilir. Metropoliten bölge planlaması, ya da büyük şehir planlaması adı verilen bu tip planlama, İstanbul, New York, Calcutta ve Moskova gibi büyük şehirler için yapılan planların hazırlanmasıdır. Bu şehirlerde büyük sanayi tesislerinin kurulmasının gerektireceği hızlı nüfus artışı ve ona ilişkin sorunlar da, bölgeyi etkileyeceği için, bir bölge planı hazırlama ihtiyacı doğurabilirler. Karabük ve Ereğli tesislerinin Zonguldak için, İskenderun'daki üçüncü demir-çelik endüstrisinin Çukurova için plan hazırlamayı gerektirmesi gibi.

Son olarak, bazı ülkelerde de, savaşlar ya da başka nedenlerle ihmale uğramış sınır bölgelerinin ihyası, kalkındırılması için bölge planları hazırlanır. Almanların, özellikle Doğu sınırlarında yaptıkları budur.

Bölge planları hazırlamak, ulusal kalkınma planları hazırlayan ülkelerde, zorunlu olarak, o planların tekliğini ve bütünlüğünü bozan bir çaba değildir. Bölge planları, bölgesel verilerin ulusal kalkınma planlarına daha iyi yansımasını sağlıyarak, gerçekçilik derecelerini yükseltirler. Ulusal planlardan da, genel gelişme hedefleriyle ilgili verileri aldıklarından, kendileri daha gerçekçi alt hedefler benimserler. Her iki düzeydeki planlı faaliyetler arasında eşgüdüm ve tutarlılık sağlamak, bu bakımdan önem taşımakta ve bu amaçla bir idarî örgütleşme ihtiyacı doğurmaktadır.

Soru 33 : Türkiye'de bölge planı yapılır mı, kim yapar?

1930'ların planlama deneyi dışta bırakılırsa, denilebi-

lir ki, Türkiye'de bölge planlaması, ulusal kalkınma planlamasından daha eski bir uğraşıdır. Hatta, zaman zaman, 1949 yılında Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için bir bölge planı hazırlandığı halde bunun, «yurdun Batısı, Doğusu arasında ayırım yapılamaz» düşüncesiyle uygulanmadığı söz konusu edilir.

Doğu Marmara bölgesi için ilk plan hazırlandığı zaman, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı henüz hazırlanmamıştı. Türkiye'de bölge planları hazırlamak görevini, 7116 Sayılı İmar ve İskân Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Yasası, bu bakanlığa vermiştir. Kanunda sözü edilen «imar bölgeleri», gerçekte, nüfusun ve iktisadî faaliyetlerin yurtta dengeli dağılması amacını gerçekleştirecek araçlardır.

Öte yandan, Devlet Planlama Teşkilâtının İktisadî Planlama Dairesinin bir görevi, kısa ve uzun vadeli bölge planları hazırlamaktır. Her iki kuruluş arasında bu görevin yerine getirilmesinde işbirliğinin nasıl sağlanacağı, planlama ve uygulama aşalamalarında ne ölçüde işbirliği yapılacağı hukuksal bir temele dayanmaz. Tatbikatta işbirliği, bazı bölgesel planlama projelerinin sorumluluğunu D. P. T.'nin, bazılarını da İmar ve İskân Bakanlığının üzerine alması ile sağlanmıştır. D. P. T.'nin daha çok iktisadî analizleri yapacak elemanları, İmar ve İskân Bakanlığının ise, arazi kullanılışlarını saptayacak fiziksel plancıları bu projelere verdikleri görülmüştür.

Çukurova ve Antalya bölge planlama projelerinde yürütücülük görevi D. P. T.'nin olmuş, Doğu Marmara ve Zonguldak projelerinde ise, bu görev İmar Bakanlığı yetkililerince yerine getirilmiştir. Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için bir plan hazırlamak gereği, Keban Barajının inşasına karar verilince kesinlikle ortaya çıkmıştır. Barajın inşasına başlanmasiyle ve baraj içinde kalacak köylerin nüfusunun yeniden iskânı sorunu ortaya çıkınca, Elâzığ, Malatya, Tunceli ve Bingöl illerini içine alan alt bölgenin

sosyo-ekonomik ve fiziksel gelişmesi ile ilgili faaliyetlerin koordinasyonu ve gerekli planların hazırlanması görevini, İmar Bakanlığı üzerine almıştır.

Türkiye'de her türlü bölge planı hazırlandığı halde az gelişmiş bölgelerin kalkınabildiği, zengin kaynaklı bölgelerin düzenli gelişmesinin sağlandığı, metropoliten bölgelerin sorunlarının kolaylıkla çözüldüğü görülmez. Bölge planları ile ulusal planlama örgütü arasındaki uyumlu çalışma eksikliği, çeşitli düzeylerdeki planlı çalışmalar arasında, içerik, süre, amaç ve yöntem bakımından bütünleşme yokluğu, bu başarısızlığın başlıca nedenleridir. Bundan başka, bölgesel planlama çalışmalarının yerinden değil, merkezden yürütülen çalışmalar olarak anlaşılması da hatalı bir yaklaşımdır. Kalkınma ve planlama çabalarını mahallinde yürütecek örgütlerin kurulup gerekli yetkilerle donatılmasında zorunluluk vardır. Bu, halkın planlı çalışmalara ilgisini ve katkısını arttırmanın da ön koşuludur.

Soru 34 : Kalkınma planlarımızda benimsenen şehirleşme politikasının anahatları nelerdir?

Açıkça belirtilmiş olmamakla beraber, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, büyük şehirlerin sınırsız büyümesini istememiş, büyük şehirlerin büyümesinin, sundukları iş olanaklariyle orantılı olmasını önermiştir. Bu, optimal şehir büyüklüğü kuralının dolaylı olarak benimsenmesi demekti. Bunun dışında, İlk Beş Yıllık Planda ayrıntılı ve açık bir şehirleşme politikası yer almamıştır. Sadece, şehirleşmenin coğrafî dağılışı bakımından, bölgelerarası denge ilkesine ağırlık verilmiş ve bu dengenin sağlanması için, yatırımların yapılmasında denge ilkesinin gözetilmesi gereği belirtilmiştir.

II. Beş Yıllık Planda ise, şehirleşme politikası daha

açık olarak saptanmış gibidir. Şehirleşme, iktisadî ve sosyal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak, desteklenmesi gereken bir oluş olarak ele alınmış, ondan, ekonomiyi iten bir güç olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. II. Planda bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve şehirleşmenin şehirlerde yarattığı sorunların çözümü ile ilgili 1. Plandakinden daha ayrıntılı ilkeler yer almıştır.

Şehirleşmenin bölgesel gelişme ile ilişkisi konusunda, Kalkınma Planında, hizmet yatırımlarının bu hizmetlerden yeteri kadar yararlanmıyan kitlelere yöneltileceği, yatırımların dengeli dağılımının sağlanacağı, geri kalmış bölgelerin iktisadî bakımdan canlanmasını sağlıyacak yatırımların bu bölgeler içindeki büyüme potansiyeli yüksek şehirlerde yoğunlaştırılarak çevresini etkileyen gelişme merkezleri elde edileceği ifade edilmektedir.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için önerilen tedbirler 1. Plandakilerden farklı değildir. Öte yandan şehirleşmenin nasıl bir sanayileşme politikasına dayandırılacağı açık değildir. Sanayideki faal nüfus artışı, 1965-1970 arasında bile yıllık şehirleşme hızının altında kalmıştır. Yapılan bazı tahminlere göre, tarım dışı sektörlerde bir kişinin istihdamı 15-45 bin liralık bir yatırıma ihtiyaç gösteriyor. Bugünkü şehirleşme hızının gerektirdiği 50 milyar liralık yatırım II. Plan döneminde büyük şehirlerimizde yapılmazsa, belirli işsizlik, ya da eksik istihdam koşullarına boyun eğmek zorunluluğu doğacaktır.

II. Plan, şehirleşmenin desteklenmesi ilkesini benimsemiştir. Büyük şehirlerin daha da büyümesi, iktisadî ve sosyal gelişme için olumlu bir nitelik sayılmıştır. Bu, belki de, II. Planın I. Plandan ayrıldığı en önemli noktadır. Üçüncü olarak, Plan, bölgelerarası dengeli kalkınma amacına yönelmiştir. Kanımızca bu, bir önceki hedefle bağdaştırılması kolay olmayan bir ilkedir. Bunu gerçekleştirmek için, Plan, İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'yı geliş-

miş bölge merkezleri olarak saptamıştır; Elâzığ ve Samsun'un da onlara eklenmesi öngörülmüştür. İlerde bu gelişme merkezlerine Eskişehir, Kayseri, Diyarbakır ve Gaziantep'in de eklenmesi düşünülmektedir. Bunların geliştirilmesiyle, daha dengeli bir şehirleşme düzeni elde edilecek olsa bile, bu kadar çok sayıda merkezin, belli bir zamanlama ile bağlı olmaksızın geliştirilmesine karar verilmesi, israfa ve zamansız kaynak tahsisine yol açabilir. Daha da önemlisi, Planda sözü geçen tedbirlerin, önerilen politika ilkelerinin gerçekleştirilmesine yetip yetmiyeceği sorunudur.

Soru 35 : Şehir imar planı nedir? Nasıl yapılır? Nasıl uygulanır?

Bazen, Nâzım Plan adı da verilen şehir imar planları, bir şehirde gelecekte yer alacak nüfusun çalışma, barınma, taşınma ve eğlenme ihtiyaçlarına cevap verecek tesislerin yapılacağı arazinin kullanış biçimleriyle bölgelerini gösterirler. Birer hukuksal belge niteliğinde olan imar planları, şehirlerin, gelişme biçim ve yönlerini gösteren, büyümelerini düzene bağlıyan, objektif, açık, genel ve uyulması mecburî hukuksal belgelerdir.

İmar planlarını hazırlatmak görevi belediye meclislerlnindir. Belediye meclislerince kabul edilen planlar, vali ve kaymakamların da tasvibinden geçtikten sonra İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe girerler. Türkiye'de her belediye imar planı yaptırmak mecburiyetinde değildir. Plan yaptıracak belediyenin 5.000'den daha fazla nüfuslu olması gerekir. Daha küçük belediyelerin imar planı yaptırması, gelişme potansiyelleri bulunmasına, teknik eleman ve malî olanaklara sahip olmalarına bağlıdır.

İmar planı, şehrin çehresinin gelecekte alacağı biçim

demek olduğuna göre, gelecekte şehrin neresinde iktisadî faaliyetlerin, yani, sanayiin, ticarî faaliyetlerin ve hizmetlerin, neresinde ikametgâhların, kamusal kuruluşların bulunacağını plan gösterir. Şehir içinde ayrılacak yeşil alanları, park, meydan, otopark, çocuk bahçesi gibi yerleri, ikametgâh bölgelerinde kaç katlı binalara izin verilebileceğini planlar gösterir.

İmar planlarının uygulanması görevi de belediyelerindir. Ancak, planların uygulanmasını sağlıyan imar kontrolları ve kuralları, bireyleri, sahibi oldukları araziden diledikleri biçimde yararlanma olanağından yoksun bıraktığından, belediyeler planları uygulamakta büyük güçlüklerle karşılaşırlar. Kamu yararı ile bireysel yararların çatıştığı hallerde, özel mülkiyetin mutlak ve kutsal olduğu sistemlerde şehir planlarının uygulanması çok güçtür. Sık sık mevziî plan değişiklikleriyle planlar dejenere edildiği gibi, bireysel çıkarların korunması amacıyla, planlarda, bölge ve kat nizamlarında değişiklikler yapıldığı da olmuştur.

Şehir planları, şehrin iktisadî, sosyal, fiziksel bütün özellikleri incelenerek, kaynaklarının envanteri yapılıp, bölgesiyle ilişkileri gözden geçirilerek, geleceğe ait tahminler isabetle yapılarak hazırlanır. Gerçekçi araştırmalara ve tahminlere dayanmayan planların kısa sürede işe yaramaz duruma düşmeleri kaçınılmazdır.

İmar Yasası yaptırılmış imar planlarının uygulanması mecburiyetini de koymuştur. Ama bu mecburiyet genellikle yerine getirilmez. Nüfusu 5.000'den az olan belediyeler, imar planı yerine, harita ve yol istikamet planları yaptırmağa mecburdurlar. Yol istikamet planı, bir küçük kasabanın başlıca gelişme yönlerini göstermek için çizilmiş plandır. İmar Yasasının uygulanmasına ilişkin ayrıntılar ve plan tanımları İmar Tüzüğünde yer almıştır. Her belediyeye ait İmar Yönetmelikleri ise, o belediyenin özel-

liklerini dikkate alarak imar planının nasıl uygulanacağını gösteren hükümler taşırlar.

Şehir imar planları, 4 yıllık programlarla, belediyenin malî olanakları ölçüsünde adım adım gerçekleştirilir. Fakat Türkiye'de pek az belediye imar programı hazırlar. Dolayısıyle, planın ne kadarının ne kadar sürede gerçekleşeceği, her aşama için ne kadar malî kaynak ayrılacağı önceden bilinmez.

Birçok belediye, İller Bankasının teknik ve malî yardımından yararlanma olanağını elde etmek için, bunun ön koşulu olarak, bir imar planı hazırlatır ve bulundurur. Bu tip planlar, ölü doğmuş imar planlarıdır. Küçük belediyelerimizden büyük bir kısmının plan hazırlamaktan amacı budur. Bu nedenle, imar planı hazırlama mecburiyetini sadece, en azından 10-15 binden fazla nüfuslu ve gelişme potansiyeli olan belediyelere yüklemek yerinde olacaktır.

Planların uygulanması için, yasalar, belediyelere çeşitli yetkiler tanımıştır. Şehrin farklı semtlerinde binaların kat yüksekliklerini saptamak, arazinin çok küçük parsellere ayrılmasını önlemek, yol, meydan, otopark, yeşil alan gibi genel hizmetler için kamulaştırmalar yapmak bunlar arasındadır. Bireylerin sahip oldukları arsaları bile birleştirip, bazı şehir hizmetlerini yerine getirdikten sonra, artan kısmı % 25 eksiğine kadar, bedel ödemeksizin sahiplerine dağıtmak yetkisini de İmar Yasamız Belediyelere vermiştir. Anayasa Mahkemesinin, Federal Almanya, İsrail ve daha birçok ülkelerde var olan bu hükmü «mülkiyet hakkının özüne aykırı sayarak» iptal etmesi, belediyeleri plan uygulamasında güç durumda bırakmıştır.

Soru 36 : Türkiye'de şehir planları neden başarı ile uygulanmaz?

Uygulanmak için yapılan imar planları aşağıda göz-

den geçireceğimiz nedenlerle, kısmen, ya da tamamen uygulanmaz, halk deyimiyle «rafa kaldırılır», belediye başkanının odasının duvarına asılır. Bunun nedenlerinden biri tekniktir. Yani, planların çoğu **teknik yeteneği** olmıyanlarca hazırlanmıştır. Nüfus ve arazi ihtiyacı tahminleri gerçekçi değildir. Planı sık sık değiştirmek, ya da bir kenara bırakmak gerekir.

İkinci olarak, personel konusu gelir. Teknik yetenekleri olan plancı personel sayısı, İstanbul, Ankara, İzmir gibi belediyelerimizde bile çok azdır. Bazı araştırmalar, belediyelerden çoğunun, tek bir teknik elemanı dahi olmadığını gösteriyor. Belediyeler bazı teknik elemanları ve fen adamlarını çalıştırabilmek için İmar ve İskân Bakanlığından izin almak zorundadırlar.

Üçüncüsü, malî olanak sorunudur. Bir planın uygulanması, arazi mülkiyetinin yapısında değişiklikler yapmayı gerektirir. Bunun yolu, kamulaştırma, ya da satınalmadır. Planda yer alan kamusal tesislerini yerleştirmek için gerekli arazinin kamulaştırılmasına Türkiye'de hiçbir belediyenin gücü yetmez. Hele de, Anayasanın birkaç ay öncesine kadar yürürlükte kalan 38'inci maddesinin gerektirdiği gerçek karşılıkların ödenmesi mecburiyeti, belediyeleri ve bütün kamu idarelerini çok güç durumda bırakmıştır. Bu maddenin 1971 yaz aylarında değiştirilen yeni biçiminin de belediyeleri güçlükten kurtaracağını ileri sürmek kolay değildir. Bu tahminin isabet derecesini kamulaştırma yasasında yapılacak değişikliğin şekli, uygulamada alacağı yön gösterecektir.

Bir diğer neden de, planları halka benimsetmek için bilinen yollara başvurulmaması, planların zorla kabul ettirilmek istenmesinin tepkiyle karşılanmasıdır. Bunda plan uygulandığı takdirde çıkarı bozulacak olan bireylerin bencil davranışlarının önemi de büyüktür. Toprakta özel mülkiyetin esas olduğu bir düzende, bu biraz da kaçınılmaz-

dır. Fakat Türkiye, aynı düzendeki ülkeler arasında, planlara halkın az saygı gösterdiği ülkelerden biridir.

Son olarak, plan uygulamaları, siyasal, daha doğrusu partizanca davranışlara da konu olmaktadır. Bir kez, planı uygulamaktan sorumlu olan belediye yöneticisi, iyi niyetli olsa bile, özellikle küçük belediyelerde, seçimi kaybetmemek kaygusu ile, yüz yüze temaslarda bulunduğu hemşehrilerini incitecek icraattan kaçınmaktadır. İyi niyetli olmıyan politikacı ise, fazla oy toplama çabası içinde, seçmenleri, partilileri, memnun etmek, ve kendi özel çıkarları için, kamu yararı ilkesinden fedakârlık yapmaktan çekinmemektedir. En büyük belediyelerimiz de dahil, belediye meclisleri üyelerinin, hatta başkalarının adlarının karıştığı yüzlerce yolsuzluk dosyası bulunduğu bilinmektedir. Kendi arazisinin değerlenmesi için, planı kenarından yol geçirtecek biçimde değiştiren, yakınları kazansın diye, olmıyacak yerlere kat nizamı dışında inşaat izni veren, seçim arefesinde gecekondu yapımına göz yuman belediyelerimizin sayısı oldukça kabarıktır.

Bütün bu saydığımız nedenler, şehir planlarına özgü değildir. Türkiye'de plan düşüncesine sahip çıkmayan, onu uygulaması ihtiyarî, değiştirilebilecek nitelikte gören; kişisel ve sınıfsal çıkarları ona üstün sayan bir anlayış, bölge planları, hatta ulusal kalkınma planı düzeyinde de vardır ve aynı etkenler belli ölçülerde hepsinde rol oynamaktadır.

Soru 37 : Şehir imar planları şehirleşme sorunlarını çözmeye yeter mi?

Çok iyi uygulansalar bile, şehir imar planlarının şehirleşme sorunlarını çözmeye yeteceğini ileri sürmek güçtür. Planlar, şehirlerin planlı gelişmesini sağlamayı amaç-

lar. Oysa şehirleşme sorunlarının hepsi, imar planının uygulanması ile çözülmüş olmaz. Özellikle şehir hizmetlerinden bilinçli ya da bilinçsiz sınıfsal ayırım yapmaksızın bütün vatandaşların yararlanması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, imar planı dışında, kamu idarelerinin bir hizmet planlaması yapmalarını gerektirir. Bu bir malî sorun olduğu kadar, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik sağlama sorunudur da.

Öte yandan, şehirleşmenin istihdam, gecekondulaşma, konut gibi birçok sorunlarının çözümü de imar planlarında yer almaz. Bunların çözümü, sanayileşme, yatırım vb. çeşitli hükümet politikalarını ilgilendirir ve belediye yönetimi dışında kalan merkezlerden alınır. Dolayısıyle, imar planları, bunları ancak dolaylı bir biçimde etkilemek olanağına sahiptir. Bu nedenle, şehirleşme sorunlarını çözmeye çalışan bilim dalının adına, «şehir planlaması» gibi dar bir kapsam vermek yerine, eski bir isim de olsa, «şehircilik» demek daha uygundur. Nitekim, şehirleşmenin, köyleri ve kasabaları ilgilendiren bir yönü bulunması da, yalnız imar planlarının bu sorunların çözümüne yetmiyeceğini gösterir.

Soru 38 : Şehirleşme sorunlarının çözümünde mahallî idarelere ne gibi görevler düşer?

Mahallî idareler ve bunlar içinde de belediyeler, şehirlerin gerçek sahipleri sayılırlar. Halk, şehir hizmetlerini belediyeden bekler. Belediyeler mahallî toplulukların ortak ve yersel ihtiyaçlarının karşılanması amacı ile kurulmuş yönetim birimleridir. Şehirleşmenin arttırdığı hizmet talebinin karşılanması, hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi, şehrin hizmet ihtiyaçlariyle gelişme yönlerinin uzun süreli planlara konu yapılması belediyelerin görevlerindendir.

Şehir sağlığı, temizliği, esenliği, su, elektrik, aydınlatma, imar ve kültür hizmetleri gibi fonksiyonlar, büyüklü küçüklü bütün belediyelerden beklenen görevlerdir.

Ancak, Belediye Yasası, belediyeleri, gelirlerine bakarak, hangi mahallî hizmet ve tesisleri sağlamak zorunda bulunduklarına göre sınıflandırmıştır. **Bazı** hizmetler ancak, geliri çok yüksek olan belediyeler için mecburîdir. Bazı hizmetler ise bütün belediyeler için ihtiyarîdir. 1930 yılında çıkarılan bir yasanın saptadığı belediye geliri ölçüsü, bugün değerini tamamen yitirdiğinden, mecburî ve ihtiyarî görevlerin gelire göre ayrılmasının hiçbir anlamı kalmamıştır. Oysa, belediyeleri nüfuslarına göre bir ayırıma tabi tutmak daha gerçekçi olurdu. Çünkü, 900 nüfuslu bir belediye ile 2.5 milyon nüfuslu, ya da 350.000 nüfuslu bir belediyenin ihtiyaçları, koşulları, birbirinden farklıdır. Bugünkü yasalarımız, ne gelirleri, ne de görevleri yönünden çeşitli büyüklükteki belediyeler arasında bir ayırım yapmamaktadır.

Hem hızlı şehirleşme, hem de etkin çalışma yöntemlerinden yoksun bulunma gibi nedenlerle, belediyeler kendilerine düşen görevlerden pek azını gereği gibi karşılıyabilmektedirler. Personel, teknik olanaklar ve malî kaynaklar bakımından hepsi de yetersizlikler içinde bulunuyorlar. Anayasamızın 116. maddesi, mahallî idarelere görevleriyle ilgili gelir kaynakları sağlanır dediği halde, özellikle belediyeler, artan görevleri oranında gelir kaynaklarına sahip kılınmamışlardır. Şehirleşmeyi hızlandırıcı önemli kararlardan çoğunu merkezî idare verir, buna karşılık, mahallî hizmetleri karşılama görevi belediyelerdedir. Mahallî idareler içinde de, belediyelerin görevleri, il özel idarelerine kıyasla çok daha fazla olduğu halde, gelir kaynaklarının paylaşılmasında birinciler daha az avantajlıdırlar. Örneğin, bugüne kadar Bina Vergisinden en büyük payı il özel idareleri almıştır. Öte yandan verimli gelir kay-

naklarının hemen hemen hepsi devletin elindedir. Devlet, belediyelere bunlardan küçük paylar ayırmakla yetinir.

Mahallî idarelerin güçsüz oluşu, toplumun merkeziyetçi bir geleneğe sahip olmasındandır. Türkiye'de belediyelerin geçmişi 100 yılı aşmaz. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, 1933'de Belediyeler Bankası adı ile kurulup sonradan İller Bankası adını alan banka, mahallî idarelere, şehir sorunlarının çözümünde malî ve teknik yardım sağlıyan tek kuruluştur. Bu banka, devletçe toplanan bazı vergilerin gelirinden bir kısmının mahallî idarelere dağıtılmasına aracılık eder. İmar planı, yol, su, kanalizasyon ve elektrifikasyon projelerini hazırlatır.

Merkezî idare ile çeşitli mahallî idare birimleri arasında ve mahallî idarelerin kendi aralarında gelir ve görev bölüşümünün temel ilkelerini saptamak üzere hazırlanan bir malî denkleşme yasa tasarısı ile, belediyeler, belediye gelirleri, il özel idareleri ve köy yasası tasarılarının kanunlaşamamış olması büyük bir eksikliktir.

Soru 39 : Metropoliten yönetim nedir? Metropoliten yönetim örgütü Türkiye için gerekli midir?

Büyük şehirlerin daha fazla büyümesi, yakınlarındaki küçük belediyelerle olan ilişkileri, bölgesel etkileri, gelişmelerinin düzensizliği, bu bölgelerde, daha geniş kapsamlı çalışmalar yapılmasını zorunlu kılar. Metropoliten nitelik taşıyan imar planları, daha küçük ölçekteki şehir planlarından farklıdırlar. Farklılık, hem planların dayandığı araştırmaların çeşit, amaç ve yöntemlerinde, hem planların hazırlanma yöntemlerinde ve ölçeklerinde, hem de amaçlarındadır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de 1966 yılından itibaren kurulan nâzım plan büroları, büyüyen bu şe-

hirlerimizin daha düzenli ve planlı büyümesinin plana bağlanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Metropoliten ölçekteki planların hazırlanması ve özellikle uygulanması, bu planlardaki önerileri gerçekleştirecek, aralarında eşgüdüm sağlıyacak, merkezî idare ve planlama örgütü ile bağlantısını kuracak bir yönetici örgütün varlığına bağlıdır. İşte bu örgüte metropoliten yönetim birimi adı verilir. Türkiye'nin Anayasa'da belirtilen yönetim yapısı içinde metropoliten yönetim biçimi yer almaz. Sadece merkezî idarenin taşra örgütü ile, yersel yönetim birimleri (mahallî idareler) vardır. Birden fazla mahallî idare birimini ilgilendiren metropoliten yönetimi, olsa olsa, Anayasamızın 115. maddesindeki mahallî idarelerin ortak ihtiyaçlarını karşılamak için aralarında birlik kurmalarını öngören hüküm sağlar. Mahallî idare birliklerine, metropoliten planlama faaliyetinde bulunmak yetkisinin verilmesi Anayasaya uygundur.

Böylece, bir İstanbul belediyesi, kendi sınırları dışında kalmakla beraber, gelişmesini yakından ilgilendiren birçok küçük belediyelerin imar ve planlama faaliyetlerini, yatırımlarının kuruluş yerlerini denetlemek hakkını elde eder. Bu birliklerin, başkanlarının hükümetçe atanacak bir teknisyen olmasına yasalarımız, engel değildir.

Metropoliten planlama, bir küçük şehrin planlamasından farklı yöntemlerle yapılır. Bu yöntemlerde bilgi ve tecrübesi olmayan bir metropoliten planlama ekibi, bir metropoliten yönetim örgütünün elinde olsa bile hiç verimli bir çalışma yapamaz. Metropoliten yönetim örgütü kurmanın ikinci özelliği de, bu örgüte girecek, özel idare, belediye ve köy gibi mahallî idare birimlerinin, özerkliklerinden belli ölçülerde ve alanlarda feragat etmeyi kabul etmeleridir. Oysa, Türkiye'de en küçük belediyeler bile yersel özerkliğe sımsıkı sarılmış, bunu demokratik rejimin kendilerine verdiği mutlak bir hak olarak tanımaktadırlar.

Üçüncü olarak, plana ve plan düşüncesine saygısızlık her düzeydeki planlama girişimlerini olduğu gibi, metropoliten planlamanın başarısını azaltan bir etkendir. Metropoliten planlamacılar, üstten gelen, liman, tersane, köprü vb. direktifleri, kendi özel yöntemleriyle buldukları önerilerle bağdaşır görmedikleri halde veri olarak kabul ettikleri sürece, plandan ve planlamadan söz etmek olanağı yoktur. Bugün, örneğin İstanbul Metropoliten planlama Bürosunun bazı kararları kendi dışından, Ankara'dan verilmektedir. Boğaz Köprüsü, plancılara yapılmış bir emrivakidir.

Şu halde, özetle denilebilir ki, metropoliten ölçekte bir planlama faaliyetine girişilecekse, bunun sahibi rolünde bir metropoliten yönetim örgütü de bulunmalıdır. Ancak bu yönetimden başarılı ve etkin sonuçlar beklemeyi güçleştiren birçok nedenlerin varlığı hatırdan çıkarılmamalıdır.

Soru 40 : Şehir ve bölge planlamasında halk katılışı neden önemlidir? Nasıl sağlanır?

Şehir ve bölge planları uygulanırken, bireylerin menfaatleri az ya da çok zarar görebilir. Kamu yararını değil kendi özel çıkarını düşünenler, planlara karşı tepki gösterebilir ve uygulamayı aksatabilirler. Gerek planlama sürecini halk katılışı ile demokratlaştırmak, gerekse planlamanın etkin ve verimli bir hizmet olmasını sağlamak için, halkın bu sürece katılması gereklidir. Halk haberli olduğu, görüşünü önceden belirttiği, benimsediği planların uygulanmasını aksatmamakta, kolaylaştırmaktadır. İngiltere'de ve Amerika'da, halk temsilcilerinin, planların hazırlanmasında görüş belirtmelerine olanak veren toplantılar düzenlenir. Açıktır ki, bu tür toplantıların Türkiye'de, ya da

bir başka az gelişmiş ülkede yarar sağlaması, halk temsilcisinin kim olacağına bağlıdır. Özel çıkarlar peşinde koşan kişi ya da menfaat gruplarından, planlamayı kolaylaştırıcı katkılar elbette beklenemez.

Almanya'da Düsseldorf şehrinde, şehrin trafik düzeni ile ilgili bir planın belde sâkinlerine benimsetilmesi için 4-5 yıl beklemek gerekmiştir. Plancılar bunu iş edinmiş ve başarmışlardır. Kamu oyunun nasıl oluştuğu bilinen, okuryazarlık oranları düşük, az gelişmiş ülkelerde halktan bu yardımı görmek kolay değildir. Türkiye'de yasalarda bir mecburiyet olmamakla beraber, şehir ve bölge planlarının hazırlanmasında şehri iyi tanıyan birkaç kimsenin ve ticaret ve sanayi odaları gibi belli menfaat gruplarının görüşleri alınmaktadır. Bunun gerçek anlamda bir halk katılışı olduğunu söylemek güçtür. Bununla beraber, plan uygulamalarındaki asıl aksaklığın, Türkiye'de halktan değil, bürokrasiden, partizanlıktan ve halkı temsil etmekte olduklarını ileri süren menfaat ve baskı gruplarından ileri geldiği söylenebilir.

Planlama sürecine halkın olumlu katkısının sağlanması, plan öncesi inceleme ve araştırmalar yapılırken karar verme, program ve plan yapılırken, planlar uygulandığı sırada ve uygulanmanın değerlendirilmesi aşamalarında, üyesi olduğu toplumun sorunlarının bilincine varmış, bu bilincinin kalitesi yükseltilmiş halk temsilcilerinin görüşlerini almaya olanak verebilecek mekanizmanın kurulmasiyle olur.

II. BÖLÜM

KONUT SORUNLARI ve ÇÖZÜM YOLLARI

1. KESİM

GENEL OLARAK KONUT SORUNU

Soru 41 : Konut ihtiyacını doğuran ve güçlendiren etkenler nelerdir?

Konut ihtiyacını doğuran başlıca etkenler, yıllık nüfus artışı, kamulaştırmalar nedeniyle açıkta kalmış olma, iktisadî, sosyal ve fizik eskime ile doğal âfetlerdir. Türkiye'de yıllık nüfus artışı, öteki etkenler arasında, en önemli yeri tutmaktadır. Yıllık artış, doğal nüfus artışı ile şehirlere göç gibi iki etkenden oluşmaktadır. İkisi birlikte, Türkiye'de yılda ortalama 750 bin kişilik bir şehirsel nüfus artışı sağlıyor. Bu, yıllık konut ihtiyacının % 80'i eder. Bundan sonra konut ihtiyacının en büyük kaynağı iktisadî ve sosyal eskimeye maruz bulunan yapıların yenilenmesidir. Bu ise, yıllık ihtiyacın % 6.4'ünü teşkil etmektedir. Her yıl 10.000 kadar bina, teknik (fizik) ömrünü tamamlamadan, daha kârlı yeni bir yapının inşaatına yerini bırakmak üzere, inşaatçılar, emlâkçiler ya da doğrudan doğruya sahipleri tarafından yıkılmaktadır. Büyük şehirlerde pekçok bina, böylece 30-40 yaşlarında, bazen çok daha erken, ölüme mahkûm edilmektedir. Daha uzun yıllar halkın

barınma ihtiyacına cevap verebilecek nitelikleri olan bu yapıların vakitsiz yıkılması, sadece konut ihtiyacını şiddetlendirmemekte, fakat aynı zamanda ulusal ekonomi bakımından bir israf ta yaratmaktadır.

KONUT İHTİYACININ TEMEL KAYNAKLARI (1968-1972)

Nüfus artışı (Doğal nüfus artışı + şehirleşme)	756.970
Gecekonduların tasfiyesi	37.500
İktisadî ve sosyal eskime nedeniyle yenileme	60.000
Doğal âfetler ve kamulaştırma	20.000
Sıkışıklığın giderilmesi (barınma yoğunluğunun azaltılması)	50.000
Toplam	925.370

Oda başına düşen nüfus olarak tanımlanan barınma yoğunluğu, Türkiye'de, gelişen ülkelerin birçoğundan bile yüksektir. Bu rakam, şehirler için 2.04'tür. Normal olarak 1'den büyük olmaması gereken bu rakamın, bazı gecekondu bölgelerinde 2.4'e kadar yükseldiği görülüyor. Çok kalabalık bazı gecekonduların ise, bir odada 7-8 kişiyi barındırdığını gözlemek çok güç de değildir. Ailelerin büyük bir çoğunluğunun 1 ve 2 odalı dar konutlarda oturmaları, sıkışıklığın giderilmesini de konut ihtiyacının önemli kaynakları arasına sokmaktadır. Gerçekten, aşağıdaki çizelgede de görüldüğü gibi, Türkiye'de 1 ve 2 odalı konutlarda, ailelerin % 63'ü yaşıyor.

TÜRKİYE'DE BARINMA YOĞUNLUĞU (1965)

Oda Sayısı	**Ailelerin % si**
1	% 25
2	% 38
3	% 20
4	% 11
5 ve daha fazla ...	% 5
Bilinmiyen	% 1

Bu unsurlar arasında nüfus artışı ve şehirleşme, daha çok gecekondu bölgelerinde yaşıyanların barınma ihtiyaçlarını arttırmakta; sosyal ve iktisadî eskime nedeniyle yıkılan yapılar ise, daha çok değer sistemlerini burjuvalaşmanın etkilerine açmış bulunan ailelerin konut ihtiyaçlarını temsil etmektedir. İhtiyaç çizelgesinde de görüldüğü gibi, yılda 185-190 bin yeni konut yapımı gerektiği halde, Türkiye'de şehirlerdeki yıllık ruhsatlı konut üretiminin miktarı, 100 bini geçmez. Bu, bize, 1000 nüfusa yılda inşa edilen ruhsatlı konut sayısının sadece 3-3.5 olduğunu gösterir. Oysa, bu rakam İsveç'te 10.7, Norveç'te 9.4, Amerika'da 10, Sovyetler Birliğinde 9.4, Batı Almanya'da 7.8, Fransa'da 9.2 ve Yugoslavya'da 6.3'tür.

Konut ihtiyacının normal üretimle karşılanması olanaksızlığı, dar gelirli geniş kitleleri, bu işi bizzat görmeye yöneltmiştir. Bunun anlamı, konut açığının hemen hemen tamamının gecekondularla kapatılmasıdır. Gerçekten, 1963-1967 yılları arasında şehirlerdeki konut açığı rakamı 168.561, aynı dönemde gecekondu sayısındaki artış da 196.000'dir.

Şehirlerdeki nüfus artışının konut ihtiyacını sürekli olarak hissettirmesinden başka, şehirlerde yaşamaya başlamanın yol açtığı sosyal değişme de, gösterişçi tüketim eğilimlerini, bu ihtiyacın şiddetlenmesinde önemli bir etken durumuna getirmiştir. Şehirleşen ailelerin tüketim harcamaları içinde konutun payı giderek artmakta, geliri yeter derecede artan aileler, önce konut, sonra semt, ya da her ikisini aynı anda değiştirmeyi tercih etmektedirler. Ankara gecekondularından ve Kale mahallelerinden yerleşme niyetiyle semt dışına yapılan göçlerin en büyük kısmı, Yenimahalle, Aydınlıkevler, Dikimevi gibi semtlere, sözü geçen bu semtlerden dışarı göçlerin de hemen hepsi, Çankaya, Kavaklıdere gibi zengin ve varlıklı bölgelere olmaktadır.

Öte yandan, arsa fiyatlarının aşırı derecede ve sürekli bir yükselme içinde oluşu, bir yandan konut ihtiyacını yüksek göstermekte, öte yandan da, konut talebini etkilemektedir. Arsa mülkiyetinin sağladığı haklardan yararlanma devletin denetimi altında bulunmadığı sürece, önemli maliyet unsurlarından biri olan arsa değerinin, maliyetin giderek artan bir kısmını kapsaması kaçınılmaz olarak kalmaya devam edecektir.

Soru 42 : Kamu idareleri konut sorunu ile neden ve nasıl ilgilenirler?

Yirminci yüzyıla gelinceye kadar, barınma, bireylerin kendi başlarına çözüm bulmaları gereken bir ihtiyaç sayılmıştır. Sanayileşen Batı Avrupa ülkelerinde, acıma ve hayırseverlik duygularıyla, çalıştırdıkları işçilerin barınma koşullarını iyileştirmeye çalışan hayalci sosyalistler bir yana bırakılırsa, sosyal refah adına konut sorununa ciddî bir önem verildiği görülmez. O dönemin bağlı bulunduğu iktisadî sistem de, devletin konut piyasasına karışmasını hoşgörü ile karşılayacak nitelikte değildir. Özellikle 1. Dünya Savaşından sonra, devletin, fakir bireylerin evlerine, onları rüzgârdan, yağmurdan ve fırtınadan korumak için girebileceği görüşü güç kazanmıştır. 19. yüzyıl boyunca, ev sahibi-kiracı ilişkilerini düzenleyen sözleşmelerin varlığı yeterli sayılmış ve «polis devlet», sadece bu sözleşmelerin uygulanmasından doğan sorunları çözmek ve kamu düzenini korumak gibi amaçlarla işe karışmıştır. 20. yüzyıla gelinceye kadar kamu idarelerinin konutla ilgili çabaları, büyük şehirlerdeki yetersiz barınma koşullarının, daha çok sağlık ve ahlâk ile ilgili tehlikelerinin önlenmesini ya da yayılmamasını sağlamaya yönelmiş iken, iki dünya savaşı arasında durum biraz değişmiştir.

Bu dönemde Avrupa ülkelerinin çoğunda, konut sorunu artık ülke ölçüsünde önem taşıyan iktisadî, sosyal ve siyasal sorunlar arasında yer almaya başladı. Sefalet yuvalarının, sanayi bölgeleri yakınında ve şehirlerin eski kesimlerinde doğup gelişmesi, nüfusun nicel konut ihtiyacının karşılanamaması, dar gelirli sınıfların, barınma ihtiyaçlarını yardım görmeksizin karşılamaktan uzak bulunmaları, savaşlar, doğal âfetler ve tam istihdamı sağlamak gibi iktisadî nedenlerle kamu kuruluşları, konut sorunlarının çözümünde aktif bir rol oynamağa başlamışlardır. Dar gelirli kiracıları ev sahipleri karşısında korumak için kira sınırlamalarına girişmek bu dönemde başvurulan çarelerdendir.

İkinci Dünya Savaşından sonra, özellikle az gelişmiş ülkelerde hızlı şehirleşmenin doğurduğu gecekondu sorunları, sanayileşme çabalarının işçi konutları sorununu ön plana çıkarması ve bu ülkelerden birçoğunun planlı kalkınma denemelerine girişmeleri, devletin bu alandaki sorumluluklarının açıklık kazanmasına yol açmıştır.

Devletin konut sorunu ile ilgisi farklı biçimlerde olur. Birinci şekil, başta devlet olmak üzere, kamu kuruluşlarının yatırımcı olarak konut piyasasına girmeleridir. Konut yapmak ve ihtiyaç sahiplerine satmak, ya da kiralamak böyle bir müdahaledir. İkincisi, kamu idarelerinin, kendi güçleri ve olanaklarıyla konut sorunlarını çözemiyen sınıf ve gruplara, malî, teknik yardımlarda bulunmaları, ucuz arsa sağlamalarıdır. Düşük faizli ve uzun vadeli konut kredileri, konut tazminatları, kira sübvansiyonları ve kira sınırlamaları bu yardımın çeşitleridir. Kamu yararına çalışan dernek, kooperatif ve şirketlerin desteklenmesi de bunlar arasında sayılabilir. Üçüncü olarak, devletin konut piyasasındaki düzenlemeleri yapması, spekülasyonları önleyici, dar gelirli kitlelerin sömürülmesini önleyici tedbirleri alması gelir. Her ülke, iktisadî sistemine, kaynakları-

nın durumuna göre, bu müdahale biçimlerinden bir ya da birden fazlasını benimseyip uygulamaktadır.

Soru 43 : Konut sorununun ekonomik önemi nedir?

Planlı kalkınma belli sosyal ve iktisadî hedeflere ulaşmak için, eldeki kaynakların belli önceliklere göre kullanılmasını gerektirir. Bu nedenle, konut ihtiyacının karşılanması için ayrılacak kaynak miktarının saptanmasında da, bu sektörün, ulusal kalkınma içinde başka sektörlere oranla göresel öneminin ve verimliliğinin gözönünde bulundurulması gerekir. Böyle bir karşılaştırmayı zorunlu kılan nedenlerin başında bu sektörlerin geniş yatırım kaynakları isteyen sektörler olması gelmektedir. Bunun içindir ki, planlı kalkınma denemelerine girişen az gelişmiş ülkelerden hemen hepsinde, konut sektörüne ulusal kalkınma planları içinde yer verilmiştir.

Konut sorununun iktisadî önemi üzerinde, hem iktisatçıların kendi aralarında, hem de iktisatçılarla şehir plancıları arasında görüş ayrılıkları vardır. Bu konudaki görüşler iki noktada toplanabilir. Birinci grup, konut yatırımlarının iktisadî kalkınmaya az olumlu etki yaptığını varsayar. Bunlara göre konut yatırımları fazla verimli olmayan hatta verimsiz yatırımlardır. Bazı araştırmalara göre, konut yatırımlarının sermaye-hâsıla katsayısı 7'ye kadar yükselmektedir. Oysa, çelik gibi bazı ağır sanayi dallarında bu katsayı sadece 1.8'dir. Dış ödemeler dengesine herhangi bir katkısı bulunmadığı ileri sürülen bu sektörün, verimli sektörlerde kullanılması gereken sınırlı kaynakları yutma eğilîminin artması, aynı zamanda enflasyoncu eğilimleri de arttırır. O halde, hızlı bir iktisadî kalkınma istendiği takdirde, konut yatırımlarının miktarı, olanaklar elverdiği ölçüde sınırlı tutulmalıdır. Türkiye'nin kalkınma planlarında benimsenen temel görüş de budur.

Öte yandan, ikinci grup, konutun ve huzur sağlayıcı bir çevrenin, içinde yaşayan insanların verimli çalışmasına olumlu etkide bulunduğunu, dolayısıyle verimliliği arttırdığını kabul eder. Bunlara göre, konut yatırımları, yapı malzemesi, mefruşat vb. sektörlerdeki talebi ve dolayısıyle iş olanaklarını arttırarak ulusal ekonominin hızlı gelişmesine yardımcı olur. Kaldı ki, sosyal sorunların çözümünün, yeterli kaynaklara kavuşuncaya kadar ertelenmesi de pratik olarak olanaksızdır. Bunun hem sosyal, hem de siyasal sonuçları, hükümetleri güç durumda bırakabilir. İktisadî gelişmenin ilk aşamalarında, konut da dahil olduğu halde, çevresel koşulların iyileştirilmesi ihmal edilirse, daha sonra çok daha pahalıya mal olacak temizleme ve yenileme hareketlerine başvurmak zorunda kalınır.

Bu iki zıt görüş arasında seçilen politika, her ülkenin kendi özel koşullarına göre, iktisadî kalkınma ile sosyal adalet amaçları arasında bir denge sağlamaya yönelmektedir. Bu orta yol seçilirken, ulusal gelirden konuta ayrılacak payın saptanmasında işgücünün verimliliği yararlı bir ölçü olarak kullanılabilir. Buna göre, konut yatırımları, ekonominin belli bir kesimindeki işgücünün verimliliğini arttırdığı ölçüde öncelik alır. Bir başka deyişle, konut yatırımı belli bir sektörde sermaye-hâsıla katsayısını küçülttüğü oranda, o sektörde çalışan işçilerin konut koşullarının iyileştirmesine kaynak ayırmaktan kaçınmamalıdır. Konut sektörü ile konut dışında kalan sektörlerde işgücünün (emeğin) marjinal verimliliği arasındaki karşılaştırmaya dayanan bu yaklaşım, iktisadî rasyonellik ilkesine uygun olmakla beraber, sosyal gerçeklere her zaman uymayabilir. Çünkü konut için ayrılan kaynakların, üretime mi, yoksa tüketime mi gittiği tartışmalı bir konudur ve konutun özel bir durumu bulunan yarım tüketim malı olması, kaynak dağıtımında sırf iktisadî rasyonellik ilkesinden hareketle yetinmeyi olanaksız kılmaktadır.

Fakat, konut yatırımlariyle ilgili bu tartışma, konutun, kaçınılmaz olarak, ulusal kalkınma planlarının içinde ele alınmasının, şehir ve köy plancılığı, sanayileşme, şehirleşme hareketleri ve yerleşme düzeni ile bağlantısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde çalışmayan, ya da az çalişan nüfusun hiç değilse kendi konutunun yapımına kendi emeği ile katılmasının kamusal kuruluşlarca desteklenmesi, kısaca «destekli imece» yönteminden yararlanılması uygun olur. Alışılagelmiş yapı sistemlerinden fazla uzaklaşmaksızın mahallî yapı malzemesini konut yapımında kullanmak, maliyeti düşüren etkiler yapabilir.

Soru 44 : Plansız bir ekonomide, işçilere daha iyi barınma koşulları sağlıyarak kalkınma hızlandırılabilir mi?

Kuşkusuz, işçilerin barınma koşullarının iyileştirilmesi, onların daha verimli çalışmasına yardım eder. Bunun içindir ki, az gelişmiş ülkelerde hayat koşulları ile verimlilik arasında fonksiyonel bir bağıntı kurma gereği üzerinde sık sık durulur ve buna rasyonel bir yatırım politikasının ön koşulu gözü ile bakılır.

Ancak, sektör ve verimlilik farkı gözetmeksizin, konut yatırımlarını gelişigüzel **yapmak,** kalkınmanın hızını arttırmak yerine, azaltabilir. Ya da arttırabileceği kadar arttıramaz. Çeşitli sektörlerdeki sermaye-hâsıla katsayılarının bugünkü durumu, belli miktar konut yatırımının bu katsayılar üzerinde yapacağı etki bilinmeksizin konut yatırımlarının sektörel dağılımı hakkında karar vermek yanıltıcı sonuçlar doğurabilir. Bu hesabın yapılması her sektörün kalkınma planı içindeki göresel öneminin belli olduğu planlı ekonomilerde bir zorunluluktur. Temel sanayi-

leri kurmak ve geliştirmek tercihini yapmış olan bir planlı ekonomide, sektörlerin konut yatırımı önceliklerini saptamak kolaydır. Demir-çelik, petro-kimya, ya da enerji gibi sektörlerde çalışan işçilerin gecekondulardan kurtarılıp, rahat yaşamayı, verimli çalışmayı sağlıyacak sosyal konutlara kavuşturulması, elbette hızlı kalkınma sağlıyacaktır. Ancak, aynı şeyi, bir makro plan içinde sektörlerin birbirleriyle ve planın bütünü ile olan ilişkilere yer vermeyen plansız ekonomiler için söylemek olanağı yoktur. Bu ekonomilerde, konuta yapılan yatırımın sağlıyacağı yarar, rastlantılara terkedilmiş olur.

Soru 45 : Konut yatırımları, planlamada nasıl değerlendirilmeli?

Planlamada konut yatırımlarını, ilgili bulundukları sektörlerden bağımsız olarak değerlendirmek olanağı yoktur. Aksi halde, muhtemelen yüksek bir sermaye-hâsıla katsayısı rakamı karşısında, kaynakların kıt olduğu gerekçesi ileri sürülerek, konut yatırımlarının miktarı düşük tutulacaktır. Bugün Türkiye'de ve başka birçok ülkelerde, plancılar konut yatırımlarını belki de kolaylarına geldiği için, bağımsız olarak değerlendirme konusu yapmakta, ve dolayısıyle, yatırım tavanının saptanması gerçekçi bir temele oturtulamamaktadır.

Soru 44'de de belirtildiği gibi, plansız ekonomilerde işçileri daha iyi barınma koşullarına kavuşturarak gelişmeyi hızlandırmak olanağı bulunmadığına göre, belki, her sektörde yapılması planlanan yatırımın ne kadar istihdam yaratacağını hesaplayıp, o sektörün ihtiyacı olan tüm yatırım rakamına varmak için, istihdamın gerektirdiği yatırım miktarı ile bunun gerekli kıldığı konut yatırımının miktarını toplamak daha gerçekçi bir sonuç verecektir. Böylece,

konut yatırımlarının ilgili sektörlerle bütünlüğü sağlanmış olabilir.

Bu işlemi, sadece konut yatırımları için değil, fakat belli iş kollarında ve sektörlerde çalışan işçilerin insanca yaşamalarını sağlamak için gerekli sosyal ve öteki tesisler ve hizmetler için de düşünmek, yatırım rakamlarına eklemek gerekir. Bunu iktisadî verimliliği etkiliyen tüm öğeler biçiminde tanımlamak belki daha uygun olur.

Soru 46 : Sosyal Konut nedir?

Bilindiği gibi, Türkiye'de, yatırımların % 98'i özel teşebbüs eliyle yapıldığı konut sektöründe iki tip konut üretilmiştir. Birincisi gecekondulardır. İlerde de görüleceği gibi, bunlar imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış, düşük standartlı, sağlık koşulları elverişsiz, dar ve kalabalık konutlardır. Bu konutlarda yoksul ve dar gelirli aileler, iktisaden zayıf sınıflar yaşar. İkinci tip konutlar ise varlıklı sınıflara mensup ailelerin oturduğu, geniş, lüks ve pahalı konutlardır. Bu iki tip arasında kalan ve hem orta halli, hem de fakir kitlelerin ihtiyaçlarına cevap verecek konutlar Türkiye'de yeterince üretilmemektedir. İşte, geniş bir ihtiyacı temsil etmesine rağmen, üretimi yetersiz bulunan bu konut tipine sosyal konut adı veriliyor. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirler için bir tahminde bulunmak gerekirse, konut üretimi içinde gecekondulaın, sosyal konutların ve lüks konutların tuttuğu yerin, sırasiyle, % 25, % 60 ve % 15 olduğu belirtilebilir.

«Halk konutu» adı da verilen sosyal konut, «yoksul ve dar gelirli halk topluluklarının barınma ihtiyaçlarını karşılayabilecek biçimde standartlaştırılmış, en az boyut ve nitelikte, sıhhî, sağlam ve ucuz konut» olarak tanımlanabilir. Sosyal konut ya da «halk konutu» deyimi, Türkiye'de

planlı döneme girildikten sonra, ülke için en iktisadî konut tipinin yüzölçümünün ve metrekare maliyetinin saptanmasına yönelmiş araştırmalar sonucunda ve aynı yatırımla daha fazla sayıda konut inşasını gerçekleştirmek ereği ile ortaya atılmıştır. Çünkü, yapılan araştırmalar yatırım hacmini arttırmadan, inşa edilen konut birimi sayısında önemli bir artış sağlanabileceğini göstermiştir. Demek ki, yatırımlar ihtiyaçtan büyük ve lüks konutlara gitmekte, piyasaya geniş kitlelerin ihtiyacını karşılayacak kadar sosyal konut arzedilmemektedir.

Soru 47 : Konut standardı deyince ne anlaşılır?

Konut standardının başlıca iki anlamı vardır. Birincisi en geniş anlamında, bir ülkede, konut ihtiyacının tatmin derecesidir. Bu anlamda konut standardı, hayat standardının ayrılmaz bir öğesini teşkil eder. Bu, bugünkü tatmin derecesi olduğu gibi, belli iktisadî, sosyal ve teknolojik gelişme düzeyi içinde normal varsayılan bir tatmin derecesi de olabilir. Bir konutun oda sayısı, oda başına düşen nüfus, konutun sahip olduğu kolaylık ve hizmetler, yapılış tarzı ve malzemesi, konut standardını, bir başka deyişle, barınma standardını oluşturan öğelerdir.

İkinci anlamda, konut standardı, konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir norm, bir ölçüt (kriter) niteliğindedir. Bu anlamda, konut standardı, başta yüzölçümü olmak üzere, konutun maddî özelliklerini, içinde yaşayanların sayısını ve bileşimini anlatır. Görüldüğü gibi, her iki anlamdaki standardı oluşturan ögeler birbirine benzemekle beraber, birincisinde olanın saptanması, anlatılması amacı; ikincisinde ise, olması gereken, uyulması gereken bir kural söz konusudur. Birinci anlamda konut standardı, genellikle ortalama barınma koşullarını yansıtır.

İkinci anlamdaki konut standardı, tavan ve taban standart olmak üzere kendi içinde ikili bir anlam taşır. Taban standart, kabul edilmesi sosyal bakımdan mümkün olan, insanın asgarî biyolojik ihtiyaçlarına cevap veren ve ondan daha azının sağlığa aykırı sayıldığı standartlardır. Öte yandan, tavan konut standardı, belli kişilerin, ya da sosyal grup ve sınıfların serbest ve sınırsız tercihlerine set çekmek üzere saptanmış, ne sosyal bakımdan savunulması mümdkün, ne de genel iktisadî düşüncelerin hak verdiği standartlardır. Bu standartlar genel olarak, oda sayısı, ya da metre kare taban alanı olarak gösterilir.

Bir konut politikasının uygulanmasında, ikinci anlamdaki konut standartlarına uyulması esastır. Türkiye'de de planlı kalkınma dönemi içinde, 1964 yılında vergi ve kredi politikaları ile sosyal konutları teşvik etmek üzere, halk konutları standartları kabul ve ilân edilmiştir. Bunlara göre inşa edilecek konutlar, büyüklüklerine göre, asgarî nitelikteki konutlar ve orta nitelikteki konutlar olmak üzere ikiye ayrılmış, birinciler önemli kolaylıklardan yararlanma hakkına sahip kılınmışlardır. Bununla ilgili kararnameye göre, 63 metre kareden küçük konutlar asgarî nitelikte, 63 ilâ 100 metre kare arasında kalanlar da orta nitelikte konut sayılmışlardır. Belki de bu standartlar yardımı iledir ki, 1962'de sırasiyle 89 ve 123 metre kare olan ev ve apartman ortalama büyüklükleri, 1964 yılı sonunda 86 ve 111 metre kareye düşmüştür.

Reform niteliğindeki bütün girişimlerde olduğu gibi, konut standardı uygulaması da Türkiye'de çeşitli tepkilerle karşılaşmaktan uzak kalmadı. Başta, konut kredisi veren bazı kamu kuruluşları, verdikleri kredilerin «kamu kaynaklı» olmadığını ileri sürerek, uygulamanın dışında kalmayı, eskisi gibi geniş ve lüks konutlara kredi vermeyi denediler. Sonra, ilân edilen standartların ciddî ve esaslı bir incelemeye dayanmadığı, Türk ailesinin sosyal alış-

kanlık ve geleneklerine dar konutun cevap vermediği, tüketici tercihlerinin ve hayat standartlarındaki yükselmenin, standartların saptanmasında dikkate alınmadığı ileri sürüldü. Başta işçiler olmak üzere, 63 metre karelik asgarî standart şartının kaldırılması için açılan kampanyaya özellikle subay ve assubay lojmanları için Millî Savunma Bakanlığı temsilcileri de katıldılar. Sonunda, 63 metre karelik sınırlama, önce 69 metre kareye; sonra da 1966'da, 100 metre kareye çıkarılarak, reform niteliğini geniş ölçüde yitirmiştir.

Konut standartları uygulamasına Türkiye'de gösterilen tepkinin dayanabileceği en önemli nokta, kanımızca, bu standartların sadece, konutların yüzölçümünden hareket etmesidir. Konutları küçültmekle, büyük maliyet düşmesi sağlanacağı, dolayısıyle, az yatırımla daha fazla konut elde edilebileceği sanılmıştır. Gerçekten, yüzölçümünün 63 metre kareye düşürülmesinin bir konutta maliyetten % 15 tasarruf sağlıyacağı hesap edilmiştir. Bununla beraber, yüzölçümünün, konut maliyetinin öğelerinden yalnız bir tanesi olduğu gerçeği gözden uzak tutulmuştur. Maliyetin, arsa, kamusal şehir hizmetleri, inşaat sistemi, şantiye örgütlenmesi ve yapı malzemesi gibi daha başka önemli öğeleri de olduğu bir gerçektir.

Soru 48 : Lüks Konut deyiminden ne anlaşılmalıdır?

Konutla ilgili yasalarımızda lüks konut terimine rastlanmaz. Ama günlük konuşmalarda, genellikle pahalı yapı malzemesi kullanılarak yapılmış, barındırdığı ailenin ihtiyacına kıyasla çok büyük ve alışılagelmiş kolaylıklardan fazlasına sahip bulunan konutlara lüks konut denilmektedir. Sosyal konut gibi belli ölçüler verilerek tanımlanmadıkça, lüks konut deyiminin göresel olduğu, bireylere ve

zamana göre değişeceği açıktır. Kanımızca, Türkiye için bir konutun lüks olup olmadığını, gecekonduların ve yukarıda tanımlamağa çalıştığımız sosyal konutların niteliklerinden ne kadar farklı nitelikler taşıdığına bakarak saptamak gerekir. Kısacası, konut kredisi ve vergi politikalarının uygulanmasında olduğu gibi, 100 metre kareden daha büyük konutları lüks saymak mümkündür.

4 odalı, 150 metre karelik bir konutun sahibi evini lüks saymayabilir. Ancak birkaç çocuğu ile birlikte tek bir odada yaşıyan bir gecekondulu aileye göre, 70-80 metre karelik, aydınlık, yolu, suyu olan ve en basit şehir hizmetlerinden yararlanan bir konut idealdir. Türkiye için gecekondulara sıkışmış 2,5 milyon insanı, kendilerince bugün lüks sayılan sosyal konut standartlarına kavuşturmak konut politikasının baş önceliği olmalıdır. Bunu gerçekleştirebilmek için, özellikle büyük şehirlerimizde egemen sınıfların, büyük iş adamlarının, Türkiye'de geçici olarak oturmakta olan yüksek gelirli yabancı uyrukluların ve temsil görevi olan yüksek dereceli memurların taleplerine cevap vermek üzere inşa edilen 200-250 metre karelik konut inşaası, yaptıran bireylerin kişisel olanakları içinde kalsa da, önlenmelidir. Çünkü bir konuta hangi noktadan itibaren «lüks» niteliği verileceğini, bireylerin malî olanakları değil, ülkenin iktisadî kaynakları belirlemelidir. Ve Türkiye'nin, bir azınlığın lüks konut talebine yatırım yaparak israfta bulunmağa durumu elverişli değildir

Soru 49 : «Her aileye bir konut» sloganı gerçekçi bir yaklaşım mıdır?

Türkiye'de gelmiş geçmiş bütün hükümetlerin programında, her ailenin, ihtiyacı olan bir konuta kavuşturulması vaadi yer almıştır. Böyle bir vaatte bulunan hükü-

metler, bunu gerçekleştirecek iktisadî olanaklara sahip olup olmadıklarını hesaplıyacak yerde, konut sahibi olmaya büyük bir önem atfeden, özel konut mülkiyetini, ailenin geleceği için bir garanti sayan kamuoyunu kazanmak amacını gütmüşlerdir.

Şu bir gerçektir ki, ev sahipliği oranında son yirmi yıl içinde bir artış eğilimi vardır. Ancak, bu, bilinçli bir konut politikasının sonucu olarak nitelenmeğe elverişli güçte bir eğilim değildir. Nitekim, şehirlerdeki kiracı ailelerin oranı, son onbeş yıl içindeki sayım yıllarında, sırasiyle, % 36.6 (1955), % 42.1 (1960) ve % 45.8 (1965)' dir. Büyük şehirlerde kiracı aile oranının daha hızlı artmakta olduğu, birçok varlıklı kimselerin kiraya vermek ve rantından yararlanmak için konut inşa ettirdikleri ya da satın aldıkları görülmektedir. Kiracı ailelerin sayısındaki artışı, konutların, devlet, belediye ve öteki kamu kuruluşlarınca kiralanmasının, kısacası lojman sisteminin yaygın olmadığı Türkiye'de kiracıların ev sahiplerince artan oranda sömürülmesi biçiminde anlaşılması gerekir.

Bu olay, sadece sosyal nitelikteki, ya da lüks konutlar için değil, fakat aynı zamanda, gecekondular için de söz konusudur. Birçok gecekondu bölgelerinde, gecekondu ticaretinin gelişmiş olması, gecekondulardan belli bir kısmının kiraya verilmesi şeklinde görülmektedir. Prof. Hart yaptığı araştırmalarda, kiradaki gecekondu oranını % 40'a yakın bulmuştur. Ayrıca, başka araştırmalar bu oranın, İstanbul'da Yenidoğan'da % 45.9, Sümer'de % 32.9, Ankara'da Gülveren'de % 32.8, Çınçınbağları'nda % 41.5 ve Topraklık'ta % 56.9 olduğunu saptamıştır.

Her ailenin bir konut sahibi yapılması dileğini, sadece uygulanan iktisadî sistemin, konut yapmak ve kiraya vermek suretiyle bir grup insanın kazancını artırma hırsı yüzünden engellediği söylenemez. Aynı zamanda, ülkenin kaynakları, gelir dağılımı ve dar gelirli kitlelerin bir

konutun sahibi olacak gelirden yoksun bulunmaları da, «her aileye konut» idealini gerçekçi olmaktan çıkarmaktadır. Bu erişilmesi güç hedefin yerine konulabilecek olan çözüm, kamu kuruluşlarının ucuz kiralı konutları fakir ailelerin yararlanmasına sunabilecek tedbirleri almasıdır.

Soru 50 : Sosyal sınıflaşma ile konut talebinin yapısı arasındaki bağıntı nedir?

Sınıflı toplumların şehirlerinde görülen ikili yapı kaçınılmaz olarak, üretim biçiminin, üretim ilişkilerinin mekâna yansımasıdır. Bu şehirlerde insanca bir yaşam sürdürmeye olanak veren tipteki konutların fiyatını, ya da kirasını ancak varlıklı sınıfların ödeme gücü karşılayabilir. Öte yandan çoğu hayatını kol ve fikir emeği ile kazanan dar gelirli sınıflar, birincilerle büyük bir tezat içinde bulunan geri kalmış, gösterişsiz, ve şehir hizmetlerinin çoğundan ya tamamen yoksun, ya da kalitesi düşük, miktarı eksik hizmetlerden yararlanır durumdadırlar. Yalnız, gelişmekte olan Lâtin Amerika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinin şehirleri değil, fakat kapitalist üretim aşamasına ulaşmış Batı Avrupa şehirlerinden bir kısmında da durum böyledir. Türkiye'de, Ankara'da Çankaya ve Kavaklıdere ile, Karşıyaka, Gülveren ve Altındağ, şehri uçaktan seyredenlerin bile ilk dikkatini çeken farklılaşma türleridir. İstanbul'da, Zeytinburnu ile Ataköy ve Yeşilyurt, Şişli ile Gültepe, bu tezadı, karşılaştırmaya olanak verecek bir fiziksel yakınlık içinde yansıtan bir mozaik görünümü sunarlar.

Toplumun farklı sınıfları arasındaki mücadeleye ideolojisini dayandırdığı bilinen bilimsel sosyalizm, konut darlığına sadece işçi sınıfının değil, bütün ezilen sınıfların bir sorunu gözü ile baktığını belirtmektedir. Ona göre,

küçük burjuvazi adı verilen grup ta, aynı şiddetle konut bunalımlarından ıstırap çeker. Boukharine ve Préobrajensky, burjuva sınıfına tanınmış olan imtiyazların, hiç bir alanda, konut koşullarında olduğu kadar belirgin biçimde göze batmadığını belirtmişlerdir. Bu nedenledir ki, Sovyet İhtilâlini yapanlar, burjuva sınıfına ait konutları millîleştirmiş, kira sözleşmeleriyle işçilere yüklenmiş vecibeleri ya tamamen kaldırmış ya da azaltmışlardır.

Konut sorunu üzerinde durmuş bulunan Frederick Engels, ücretli modern sanayi poleteryası ile kapitalist arasındaki ilişkiler ne ise, kiracı ile ev sahibi arasındaki ilişkiler de aynı şeydir diyor. Hayalci sosyalist Proudhon'un görüşünü paylaşmadığını belirten Engels, ev sahibi ile kiracı arasındaki ilişkiyi önceden varolan, daha önce üretilmiş bir değerin el değiştirme olayı olarak gördüğünü söyler. Konut el değiştirdikten sonra da, malın değeri aynı kalır. İşçi, emeği her zaman sömürüldüğü için daima sömürüldüğü halde; kiracı, konuta değerinden fazlasını ödediği takdirde sömürülmüş olur, der. Bu nedenle Marx ve Engels, konut darlığını gidermenin tek yolunun, egemen sınıfların işçi sınıfı üzerindeki bütün sömürü ve baskısını tamamiyle ortadan kaldırmak olduğunu ileri sürerler. Bunun da ilk koşulu, onlara göre, toprak üzerindeki özel mülkiyetin kaldırılması, mutlak toprak rantının tamamının kamuya mal edilmesidir. Görüldüğü gibi, bilimsel sosyalizm, konut bunalımını sömürme kuramı açısından görmekte ve çözümünü de toprağın kazanç konusu olmaktan çıkarılmasında, bulmaktadır.

Özetlemek gerekirse, konut sorununun çözülmesiyle sosyal sorunun çözümü gerçekleştirilmiş olmaz; fakat sosyal sorunun çözülmesi sonucunda konut sorunu da çözülmüş olur. Bu ise, bilimsel sosyalizme göre, kapitalist üretim biçiminin ortadan kaldırılmasıdır. Yoksa, büyük şehirlerin hemen hemen hepsinde, rasyonel bir biçimde kul-

lanılmak şartiyle, konut bunalımlarını giderecek kadar konut vardır. Bu yaklaşımın öncüleri bunalımı gidermek isteyenlerin, bazı evleri kamulaştırarak, bunlara geniş işçi kitleleri yerleştirmek suretiyle kamu yararına çalışmış olacaklarını ileri sürerler.

Öte yandan, Iskandinav ülkeleri ve Almanya gibi kapitalist ülkelerde de, toplumun bütün sınıflarını refaha kavuşturma, hayat standartlarını yükseltme çabaları arasında sosyal konut programlarına önemli yer verildiği görülüyor. Konut kiralarının aile bütçeleri içindeki ağırlığı, bu programlar yardımiyle azaltılmakta; devlet, kâr amacı gütmeyen konut kuruluşları ile, barınma sorunlarını çözmek için işbirliği yapmaktadır. Özellikle İskandinav ülkeleri bu alanda çok ilerleme elde etmiştir.

Türkiye'de konut sorununun geniş ölçüde bir gelir dağılımı sorunu olduğunun kanıtı, büyük şehirlerde aşağı ve yukarı gelir dilimlerinde bulunan ailelerin barınma koşullarının bazı göstergeler yardımiyle karşılaştırılmasıdır.

ANKARA VE İSTANBUL'DA DÜŞÜK VE YÜKSEK GELİRLİ AİLELERİN BARINMA KOŞULLARI

	Ankara		İstanbul	
	İki Gelir Dilimindeki Ailelerin Yüzdesi			
	1.000 TL. —	2.000 TL. +	1.000 TL. —	2.000 TL. +
Tek odalı konutlar	% 88.6	0	86.4	1.5
Çok odalı konutlar (4 ve daha çok)	12.2	63.2	12.9	46.8
Akarsuyu olmıyan konut	81.2	2.3	54.5	1.9
Elektriki olmıyan konut	85.7	0	86.3	0

Gerçekten, Ankara (Gülveren, Çınçınbağları ve Topraklık), İstanbul (Zeytinburnu, Gültepe) ve İzmir (Gürçeşme) gecekondu bölgelerinde yapılmış bulunan araştırmalar, bu bölgelerde geliri 500 liranın altında bulunan ailelerin, sırasiyle, % 85.6, % 83.8 ve % 75.9 oranında oldu-

ğunu göstermiştir. Bu aileler, ortalama olarak gelirlerinin % 13'ünü kira olarak ödemektedirler. Ödenen kiranın aylık gelir içindeki oranı, 2.000 ve daha fazla aylık gelirli ailelerde % 16'ya kadar yükselmektedir. Ne var ki, bu ortalama rakamlar ve konut kiraları küçük oranda da olsa kira düşüldükten sonra kalan kısım bir ailenin geçimini sağlamaya kesinlikle yetmeyecek kadar düşüktür. Öte yandan, memurlar gibi bazı grupların aylık kiralarının, gelirleri içindeki oranları ise % 30'un da üzerine çıkmaktadır.

Gelir düşüklüğünün önemi, konut sahibi olmak isteyen ailelerin tasarruf eğilimlerinin sıfıra yakın olması biçiminde kendini göstermekte, dar gelirlilerin konut sahibi olmaları olanağını tamamen ortadan kaldırmaktadır. İmar ve İskân Bakanlığınca gecekondu bölgelerinde yapılan araştırmalar, bu bölgelerde yaşıyan ailelerden % 86'sının hiçbir şekilde tasarruf yapamadıklarını, tasarruf yapabilecek durumda olan küçük bir azınlığın ise, ayda 100 liradan az para biriktirebileceklerini göstermiştir. Ortalama tasarruf 60-70 lira civarındadır.

Sosyal konuta ya da lüks konuta olan talep, tamamen burjuvalaşmış işçi gruplarından, esnaftan, orta ve yüksek dereceli memurlardan, iş adamı ve müteşebbislerle öteki serbest meslek sahiplerinden gelmektedir. Sosyal konut talebi olan zanaatkâr, küçük esnaf ve orta dereceli memurlar, Ankara'da daha çok Aydınlıkevler, Demirlibahçe, Dışkapı ve Mamak gibi semtlerde oturur, küçük burjuva nitelikleri arttıkça Cebeci, Bahçelievler, Küçükesat, Yenimahalle gibi semtlere taşınırlar. Çankaya, Kavaklıdere ve bir kısım Yenişehir ise, ancak yüksek dereceli devlet memurlarının, yabancı misyon mensuplarının, iş adamlarının ve serbest meslek sahiplerinin konutlarını seçtikleri prestijli semtlerdir. Benzer bir ayırım, İstanbul'da, Levent, Şişli, Moda, Fenerbahçe ve Bebek gibi semtlerle, Aksaray, Üsküdar, Fatih ve Beşiktaş arasında yapılabilir.

2. KESİM

ARSANIN KONUT SORUNU İÇİNDEKİ YERİ

Soru 51 : Arsanın Şehircilikteki önemi nedir?

İnsanların yaşadıkları konutlar, eğitim, sağlık, kültür, spor hizmetleri ve ekonomik faaliyetler hep arazi üzerinde kurulan tesislerde gerçekleştirilir. Dolayısıyle bunların hepsi, şehirsel araziye olan talebi arttıran etkenlerdir. Örneğin, Türkiye'de sadece konut ihtiyacının karşılanması için yılda 8.000 hektar şehirsel araziye ihtiyaç bulunduğu hesap edilmiştir. Gerek bütün bu tesislerin yapılması için kamu sektörünün, gerekse özel sektörün şehir arazisi talebi, arsa değerlerinde sürekli bir artış yaratır. Bir arazi parçasının önce tarımsal kullanılıştan şehirsel kullanılışa dönüştürülmesi, sonra alt yapısının hazırlanması, daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamu hizmetleriyle öteki kamusal tesislere kavuşturulması, arsa değerlerini yeniden arttırır.

Bu normal etkenlerle değeri yükselen şehir toprağı, şehircilik faaliyetlerini yöneten idareler tarafından her zaman kolayca elde edilemez. Toprağın çoğaltılamıyan ve taşınamıyan bir mal oluşu; onu elinde bulunduranlara, tekele çok benzeyen bir imtiyaz sağlar. Şehir toprakları üzerinde özel mülkiyetin geçerli ve egemen olduğu ülkelerde, kamu idareleri şehirleri düzenleme ve planlama görevlerini yerine getirebilmek için, türlü çarelere başvurmak zorunda kalırlar.

Kamu idarelerinin sahip oldukları arsa miktarı ile, şehirciliğin başarısı arasında doğru orantılı bir bağıntı bulunduğu görüşü yabana atılamaz. Gerçekten, şehirleri en iyi planlanmış, yolları düzgün, insanları açık ve yeşil alanlardan yararlanan, eğitim, sağlık vb. ihtiyaçları için arsa aramak güçlüğü bulunmayan ülkeler, devletin, belediyenin kısacası kamu idarelerinin elinde bol miktarda arsa bulunan, ya da arsa üzerinde sıkı bir denetim kurmuş olan ülkelerdir.

Belediyeler şehir arazisinden bir kısmını sanayie, bir kısmını ticarî faaliyetlere, bir kısmını oturmağa ayırabilir, arazinin şehrin her yanında serbestçe parsellenmesini önleyebilir, parsellerin belli büyüklüklerde olmasını isteyebilir. İnşa edilecek binaların kat sayılarını sınırlamak suretiyle, yerleşmelerin nüfus yoğunluğunu denetleyebilirler. Bütün düzenleme ve sınırlamalar, bazı şehir arazisinin değerinin diğerlerinden daha fazla artmasına yol açtığı için, bu eylemlerde bulunan kamu idareleri, arsa sahiplerinden bir kısmının menfaatlerine dokunmuş olurlar. Menfaati bu eylemlerden zarar gören bireyler ve gruplar, planlı çalışmaların başarıya ulaşmaması için tek tek, ya da toplu olarak büyük baskılar yaparlar. Arsa sahipleri genellikle varlıklı kimseler olduklarından, aynı zamanda politik gücü de ellerinde bulundurur ve çoğunlukla planların kendi emellerine yarıyacak biçimde yozlaştırılmasında başarı gösterirler.

Bu yozlaşmayı önlemek, kamu yararı ilkesini egemen kılmak için, her ülke, tarihsel geleneklerine, iktisadî sistemine ve siyasal rejiminin karakterine uygun olarak, kamu yararı ile özel çıkarları bağdaştıracak hukuk kuralları saptar ve uygular. Böylece, kendiliğinden bağdaşmaz görünen çıkarların bir dengeye kavuşturulması, hiç olmazsa kâğıt üzerinde sağlanmış olur.

Soru 52 : Arsa spekülasyonu nedir? Aktif ve pasif arsa spekülatörü kime denir?

Arsa spekülasyonu, ilerde meydana gelecek değer ve fiyat artışlarından yararlanabilmek için bir kişinin elindeki arsaları boş bekletmesi, şehirsel kullanışlara ayırmamasıdır. Arsa spekülasyonu, tanımından da anlaşıldığı gibi, şehir toprakları üzerinde özel mülkiyetin söz konusu olduğu yerlerde yapılabilir. Spekülasyon, kaynağını, iktisattaki rant kavramından alır. Klasik iktisatçılardan Ricardo, rantı çeşitli toprakların farklı özelliklere sahip olmalarından doğan bir üstünlük saymıştır. Ve belli bir toprakta üretilen malların piyasada sağladığı artık-değeri, rantın kaynağı olarak görmüştür. Bu kurama göre, ürünlerin piyasa fiyatları arttıkça, arazi sahiplerinin elde ettikleri rant da artar.

Karl Marx, Ricardo'nun rant tanımına ikisini daha eklemiştir. Birincisi, arazinin özelliklerinden değil, fakat, araziye emek sarfedilerek yapılan ek yatırımdan doğar. Ikincisi ise, «mutlak rant» adını alır. Bu, toprağın özel mülkiyete konu olmasının doğrudan doğruya sonucu bulunan rant kavramıdır. Bu anlamda, rantın başlıca kaynağı, arsanın sahibine sağladığı tekel imtiyazıdır. Bu tekele sahip bulunan arsa sahipleri, bu haklarını diledikleri biçimde kullandıkları takdirde, bundan toplum zarar görebilmektedir.

Yol, su, elektrik, kanalizasyon, park, otopark, okul, hastahane ve konut gibi tesisler şehirlerin büyümesine paralel olarak geniş bir toprak talebi yaratır ve sınırlı bulunan şehir toprağının fiyatını sürekli olarak arttırırlar. Bu tesislerden çoğu, ya kamuca gerçekleştirilir, ya da bunların yapılmasına kamu idareleri tarafından, planlar ve programlar çerçevesinde izin verilir. Bu durumda, şehir toprağının fiyatının artmasında kamunun doğrudan doğ-

ruya rolü oluyor demektir. Toprağın özel kişilerde olduğu toplumlarda, bu artan değer, bireylerin tekelinde kalır. Dolayısıyle, kamunun zaman içindeki bu tür eylem ve işlemleri sonucunda doğacak değer yükselmelerinden yararlanmak isteyenler, arsalarını elden çıkarmamaya dikkat ederler. Hatta o arsalar üzerinde inşaat ta yapmaz, onları boş tutmakta yarar görürler. Bir ülkenin vergi sistemi, bu arsaların ciddî olarak vergilendirilmesini de öngörmüyorsa, arsa spekülasyonunun varlığını sürdürmesi kolaylaşmış, hatta özendirilmiş olur. Ayrıca, paranın, başka türlü, örneğin sanayide değerlendirilmesinin olanaksız olduğu, ve para değerinin sürekli olarak düşme tehlikesi karşısında bulunduğu bir ülkede varlıklı gruplar, parasını bankada tutmak yerine, arsa ve emlâke yatırmayı, bir nevi «servet sigortası» olarak görürler. Türkiye'de de durum böyledir.

Ankara'nın başkent olduğu günlerde, şehirde en pahalı arsaların metre karesi 7-8 lira iken, bugün Kızılay'da bazı parsellerin metre karesi 60-70 bin liradan el değiştirmektedir. 1925 yılında, bugünkü Yenişehir'in kurulması için, Ankara Belediyesi 583 sayılı kanunla geniş bir kamulaştırmaya giriştiğinde, arsaların metre karesi için en çok 15 kuruş ödemiştir. Sonra bu toprakların tümü bireylerin eline geçmiş ve belediye halka hizmet sunacak yerde, arsa sahiplerinin zengin edilmesinde aracı rolü oynamıştır. Gerçekten, 1924 yılında belediye sınırları içindeki arsaların toplam değeri 40 milyon lirayı geçmez iken, aynı arsaların toplam değeri bugün 50-60 milyar lirayı bulmuştur. Ve bu miktarın 1980'e kadar 100 milyarı geçeceği tahmin edilmektedir. Para değerindeki düşmenin hesaba katılması bu muazzam farkı biraz azaltsa bile, yine de arsa değerlerin artışının küçümsenemiyeceği açıktır. Bu farktan, belediye, iktisadî devlet teşebbüsleri ve devlet gibi kamu kuruluşlarına ait kısmın, sadece % 5 kadar olduğu bilinmektedir.

Bazı iktisatçılar, arsa spekülasyonunun ülke ekonomisi için bir kayıp sayılmadığı, çünkü artan değerin bir gelir artışı sağladığı ve yurt içinde bölüşüldüğü, dolayısıyle bundan yine vatandaşların yararlandığı görüşündedirler. İlk bakışta haklı gibi görünen bu yaklaşım birkaç noktada yanıltıcıdır. Bir kez, spekülasyon, kıt kaynakların taşınmaz mallar üzerinde dondurulmasına, şehir arazisinin israfına yol açmakta, yatırımların verimini düşürmekte ve kapitalist üretim biçimine geçiş sürecini yavaşlatarak ülkenin kalkınması üzerinde olumsuz bir etkide bulunmaktadır. Bu nedenledir ki, yalnız sosyalist ülkelerde değil, kapitalist ülkelerde de, spekülasyonun bu olumsuz etkilerini önlemek için özel mülkiyetin sınırsız kullanılışını önleyici tedbirler alınmıştır.

Arsa spekülasyonununun ikinci önemli yanı, gelir dağılımını, dar gelirli ve yoksul sınıflar aleyhine bozucu etkileri olmasıdır. Arsanın, sahibine sağladığı kazanç, hiçbir şekilde sahibinin ona harcadığı emekten kaynak almaz. Bu tamamiyle «kazanılmamış», «emek ürünü olmayan», «karşılıksız» bir kazançtır. Topluma mal edilmesi mümkün olan birtakım büyük değerlerin belli bir sınıfın, yani büyük arsa sahiplerinin ellerinde toplanması, ancak arsa spekülasyonu yapmaya, elinde arsa bulundurmaya gücü olan egemen sınıfların gelirini artıracağından, gelir dağılımını daha da bozar.

Son olarak, spekülasyon, şehirlerin düzenli gelişmesini de önler. Şehir, hazırlanmış bir plana göre değil, fakat arsa spekülatörlerinin istedikleri yönlerde ve biçimde gelişmeğe başlar. Bu, çoğu zaman, daha doğrusu hiçbir zaman, şehrin ideal gelişme yönü, alması gereken biçim değildir. Bir başka deyişle, spekülatörün kazancını maksimize edecek bir şehir gelişmesi, hiçbir zaman toplum yararını maksimize edecek bir şehirsel gelişme olamaz. Arsa spekülasyonununun, ucuz konut yapımını olanaksızlaştırması-

nı ve dar gelirli kitleler için sosyal konutlar üretimini güçleştirmesini de bu son etkiler arasında sayabiliriz.

Arsa spekülasyonu yapan kimselere spekülatör adı veriliyor. Arsa spekülatörleri iki kısma ayrılabilir. Birincisi, aktif spekülatörlerdir. Bunlar, arsa spekülasyonunu meslek edinmiş, bu yoldan geçinen ve arsa alım satımlarını spekülasyon **saiki** ile yapan kimselerdir. Türkiye'de, özellikle 1957 yılında İmar Yasası çıkarılıncıya kadar, bu aktif spekülatörlerin, şehirlerin gelişme alanlarından arsa satın alıp beklettikleri, böylece şehirleri gereksiz bir yayılmaya zorladıkları görülmüştür. Ayrıca şehir içindeki değerli parselleri uzun yıllar boş bekletenlerin çoğu da aktif spekülatörler arasındadır. Emlâk komisyoncuları gibi aktif spekülatörlerin sayısı da, özellikle büyük şehirlerimizde çok yüksektir. Spekülasyonun tatlı bir kazanç kaynağı olmasını önleyici hiçbir yasanın ve denetimin bulunmadığı yıllarda, başka birçok mesleklerin mensupları, aktif spekülasyonu ikinci bir meslek, âdeta bir «ek görev» olarak benimsediler. İş adamlarından, sanayicilerden, avukatlardan bu mesleğe kendilerini adamış olanların sayısı kabarıktır. Emlâk komisyoncularının bürolarının aynı zamanda avukatlık bürosu da olması bir rastlantı sayılamaz. Aktif spekülasyona, Türkiye'de bankalar da geniş ölçüde katılmışlardır.

İkinci tür spekülasyon, pasif spekülasyon, bundan yarar sağlıyanlar da pasif spekülatör adını alıyor. Pasif spekülatörler, arsanın ve emlâkinin zamanla artan değerlerinden yarar sağlıyan, parasını bankada tutarak değerindeki düşmeden zarar görecek yerde, küçük çapta bir emlâke yatırarak geleceğini garantileyen, bütün bunları ya hiç kazanç saiki olmaksızın, ya da aktif spekülasyonda olduğu kadar güçlü bir saikle yapmıyan kimselerdir. Gerçekte, spekülasyonda saik önemli olduğuna göre, bunlara spekülatör adını vermek bile doğru olmaz. Çünkü, bir kim-

se, babasından miras kalan ve kendi ailesinin oturmakta olduğu bir konutun artan değerinden yararlanma yolunu, kamu yararı saikiyle bir sınırlama söz konusu olmadıkça, kendi isteği ile terk etmez. Ancak, bu gibi kimselerin sahip oldukları arsa miktarı çok, yaz ve kız aylarında oturdukları, tatillerde dinlendikleri evler ayrı ise ve birkaç konutu da kirada tutup rantından yararlanmaya başlamışlarsa, bunları da spekülatör grubuna sokmakta gerek vardır. Çünkü burada, artan arsa değerlerinden yararlanma süreci isteyerek hızlandırıldığı gibi, ulusal servetin emlâk sahipleri gibi varlıklı bir sınıf elinde toplanmasının sakıncaları da başgöstermiş olur. Pasif spekülasyonda, spekülasyon saiki ile olmasa bile, arsa sahiplerinin, arsa değerlerini olumsuz biçimde etkileyecek kamusal kararlara tepki göstermeleri, bu kararların istedikleri yönde alınması çabalarına katılmaları, onları, pasif spekülatörlere yaklaştırmaktadır. O halde, aktif ve pasif spekülasyon arasındaki fark, bir içerik farkından çok, bir derece farkı niteliğinde dir.

Soru 53 : Taşınmaz mallar toplum yararına nasıl kullanılır?

Taşınmaz mallardan yararlanmanın ve arsa spekülasyonunun sakıncalarını gidermenin en kestirme yolu, şehir toprakları üzerindeki özel mülkiyetin kaldırılmasıdır. Şehir topraklarında özel mülkiyete izin vermiyen toplumlarda, bir üretim malı olan toprağın sağladığı tüm yararlar kamuya dönmüş ve toplumun refahının yükseltilmesi amacına yöneltilmiş olur. Bu kestirme yolun adına ulusallaştırma (millîleştirme) deniliyor. Ulusallaştırma yolu, sadece, üretim araçlarının tümünü özel mülkiyetten çıkarmış olan toplumlarda kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir. Böylece,

aynı zamanda, toprak sahiplerinin egemen bir sınıf olarak topraksızları sömürmesi olayı da son bulmaktadır.

Ulusallaştırma ile kamulaştırma (istimlâk) arasında bazı farklar vardır. Birincisinde özel mülkiyete son vermek kuraldır. Oysa kamulaştırmada kural, özel mülkiyettir. Kamulaştırma istisnaî bir nitelik taşımaktadır. Ayrıca, ulusallaştırmada bir bedel ödemek hiç, ya da her zaman söz konusu değildir. Kamulaştırmada ise, şu ya da bu biçimde saptanan bir bedel taşınmaz malı kamulaştırılana tazminat olarak ödenir. Son olarak, ulusallaştırmanın daha çok siyasal bir nitelik taşımasına karşılık, kamulaştırma hukuksal bir işlemdir.

Taşınmaz mallardan kamunun yararlanmasının ikinci yolu; toprağın değil, fakat toprağı imar etme, geliştirme hakkının ulusallaştırılmasıdır. Bir başka deyişle, burada, toprağın kendisi değil, fakat artan değeri, ulusallaştırılmış, kamuya mal edilmiş olur. Bütün şehir arsalarını ulusallaştıracak kadar sosyalizme açılmamış, ya da bunda yarar görmeyen, bununla beraber, toprağın özel mülkiyetteki kötü ve israflı kullanımına tanık olmuş ülkelerde bu yol denenmiştir. Örneğin, İngiltere'de 1947 tarihinden itibaren, arsası üzerinde inşaat yapmak üzere kamu idarelerinden ruhsat alanlar bu izin karşılığında arsalarında doğacak değer artışlarını kamuya peşin olarak vermeyi amaçlayan imar harcı (development charge) ödemeye mecbur edilmişlerdir. Bu amaçla, devlet, ilgililere 300 milyon sterlin ödemeyi kabul etmiştir. İmar hakkının ulusallaştırılması karşılığında devletçe yapılacak ödemelerde, arsanın o günkü değerinin esas alınması, bu girişimin en önemli yanıdır. Böylece, rayiç değer esasının kamu idarelerini kısıtlayıcı baskısından kurtulunmuş oluyordu. İmar hakkının ulusallaştırılması yolu, 1951'de yeniden iktidara gelen Muhafazakâr Parti tarafından kaldırılmıştır. Buna rağmen, kamu idareleri, kamulaştırmada «halihazır kullan-

ma değeri» (existing use value) üzerinden kamulaştırma bedeli ödemeye 1959 yılına kadar devam ettiler. 1959 yılında ise, piyasa değeri (market value) esası benimsendi. 1967 yılından itibaren uygulanmaya başlıyan yeni bir yasa ile, bir Arsa Ofisi kurulmuş ve bu Ofise, kamu idarelerinin ihtiyaç duyduğu arsaları kamulaştırma ve satınalma yetkisi ile toplumun yarattığı imar değerinin (development value), vergilendirme yolu ile geri alınması yetkisi tanınmıştır. Artan değerin topluma mal edilecek oranının saptanması işi hükümete bırakılmış ve hükümet de bunu, ileriki yıllarda arttırılmak kaydiyle, başlangıçta % 40 olarak saptamıştır. Vergilendirilecek olan imar değeri, taban değer (base value) ile piyasa değeri arasındaki fark olarak tanımlanmıştır.

Üçüncü yol, taşınmaz mallardan vergi alma yoludur. Vergi, aslında kamu gelirlerini arttırmanın bir aracı olarak bilinirse de, şehircilik faaliyetlerinde daha başka amaçların gerçekleşmesine de hizmet eder. Birçok ülkelerde bina, arsa ve arazi, mahallî idarelerin gelirlerinin yarısından fazlasını sağlar. Mahallî idareleri köklü, zengin ve eski bir hizmet geleneğine sahip ülkelerde, bu idarelerin başlıca gelir kaynağı arsa ve arazidir. Öte yandan, vergilendirme yolu ile spekülasyonun da bir dereceye kadar önlenmesi olanaklıdır. Boş bekletilen arsaların vergilendirilerek üzerinde yapı yapmaya zorlanmaları, şehirlerin düzenli gelişmesini sağlar. Şehirler, eksik dişli bir ağız görünümünden kurtulur. Ama bu, spekülasyonu kesinlikle önleyici bir yol olamaz. Çünkü, bir kez, arsa değerindeki artışın hızı, konulan vergiyi göze almayı haklı çıkaracak derecede yüksek olabileceği gibi, bu verginin arsa fiyatlarına yansıtılması ve spekülatif alım satımların süregelmesi de mümkündür. Üçüncü olarak, artan arsa değerleri, bu artışların geniş ölçüde kamusal eylemlerin sonucu olduğu gerekçesiyle kamuya mal edilmiş olur. Taşınmaz mallardan

alınan değer artış vergileri, değerlenme resimleri, bu düşünceye dayanır.

Bunlardan başka, kamu idareleri, arsa fiyatlarını düzenleyerek, yani piyasaya müdahale ederek de, şehir arazisinden yararlanma hakkını sınırlayabilirler. Fiyat denetimi, arsa fiyatlarının dondurulması biçiminde olabileceği gibi, işyeri ve konut kiralarının sınırlanması yolu ile de olur. Kamunun fiyat dondurulması ya da sınırlaması konusunda göstereceği başarıyı belirleyen önemli bir **etken,** devlet, belediye, kamu iktisadî teşebbüsleri gibi bütün kamu idarelerinin, olanaklar ölçüsünde fazla arsa sahibi olmalarıdır. Bunu, vaktinde, fazla miktarda arsa alarak arsa stoklarını çoğaltmak ve aynı zamanda sahip oldukları arsaları elden çıkarmamayı bir kural olarak benimseyerek yapabilirler. Kamunun elinde bol arsa, yalnız ihtiyaç sahibi dar gelirli ailelerin ucuz konutlara kavuşturulması için hazırlanacak projelerin başarılı olmasını sağlamakla kalmaz, aynı zamanda, okul, yol, kanalizasyon, hastahane, meydan, park ve oyun yeri gibi bütün kamusal şehir hizmetlerinin gerektireceği arazi için yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek yükünden de kamu idarelerini kurtarır. Türkiye'de devlet ve belediyeler öteden beri taşınmaz malların satılmamasına önem vermemiş, kayıtsız kalmışlardır. Hazine arsalarının satış ilânları, yakın tarihlere kadar gazetelerin ilân sayfalarında yer almıştır. Belediyeler ise, bütçe açıklarını kapatmak için, ellerindeki az sayıdaki arsaları satmayı bugün bile kurtarıcı olarak görmektedirler.

Oysa, kamu arsalarını satmak yerine, uzun süre ile kiraya vermek çok daha akıllıca bir kullanış yoludur. İsviçreli şehirci Hans Bernoulli'nin bu konudaki önerileri kamuya ait arsaların 99 yıl süre ile kiralanmasını öngörmektedir.

Kamunun, şehir arsalarından yararlanmasının son bir yolu da, sağlık, esenlik, güvenlik ve estetik gibi gerekçe-

lerle özel toprak mülkiyetinin çeşitli biçimlerde sınırlanmasıdır. Bu sınırlamalar, genellikle şehir planları ve planların uygulanmasını sağlamaya yarıyan hukuksal araçlarla gerçekleştirilir. Toprağın sahibine mutlak bir tasarruf hakkı bahşetmediği, toprağın kullanımının kamu yararı ile bağdaştırılması gerektiği yolundaki anlayış değişikliği, bu sınırlamaların bireycil toplumlarda bile olağan sayılması sonucunu doğurmuştur. Hatta tarihsel gelişimi içinde, şehir planlaması denilince, önce bu sınırlamalar anlaşılmış öteki yararlanma biçimlerine olanak veren gelişmeler sonradan. elde edilmiştir.

Soru 54 : Türkiye'de taşınmaz mallardan kamu kuruluşları yararlanıyor mu?

Kamunun şehir topraklarından sağladığı nakdî yararlar, Türkiye'nin önemli bir sorunudur. Bina ve arazi vergileri geliri, çoğunlukla mahallî idarelere, yani il özel idareleriyle belediyelere bırakılmış bir vergi ürünüdür. 1970'de yürürlükten kaldırılan Bina ve Arazi Vergisi Yasası, belediye sınırları içinde toplanan bina vergilerinin % 25'inin belediyelere verilmesini gerektiriyordu. Belediye sınırları dışında toplanan vergi ise il özel idarelerine bırakılmıştır.

Taşınmaz malların değeri üzerinden alınan bu verginin sağladığı gelir, özellikle arsa değerlerindeki artışın izlenmesine bağlı olduğundan ve Türkiye'de 30 yıldan fazla bir zamandan beri arsa değerleri yazımı (tahriri) yapılmadığından, bu vergi fazla gelir sağlamıyordu. Türkiye'nin bütün belediyeleri 1963 yılında bu kaynaktan sadece 15 milyon liralık gelir sağlamışlardır. 1963 yılında, bu vergi gelirinin, belediyelerin tüm gelirleri içindeki oranı % 1.7'yi geçmemiştir. Öte yandan, bu verginin oranı da, bina ve arazilerin yılda getirdiği gelirin 1960'a gelinceye kadar

% 0.5 ile % 1'i arasında değişmiş, ancak 1965'da % 10'a varan bazı katsayılar konularak yükseltilmiştir. Fakat, artan değerlerin yazımı yapılmadığı için, oran yükseltmenin etkisi de sınırlı kalmıştır. Çünkü 1936-1960 yılları arasında, Türkiye'de tüm arsa değerleri, para değerinin etkisi çıkarılsa bile, baş döndürücü bir artış göstermiştir. Son olarak, bina ve araziden alınan verginin mahallî idare birimleri arasındaki bölüşümü de, aslan payını, görev ve sorumlulukları daha fazla olan belediyelerin değil, fakat daha az sorumlulukları bulunan il özel idarelerinin almaları biçiminde olmuştur.

1970'de çıkarıldığı halde hâlâ yürürlüğe konulamıyan Emlâk Vergisi Yasası ise, verginin hem oranında, hem temelinde, hem de bölüşüm biçiminde değişiklikler yaptı. Arsa vergileri, arsa sahiplerinin beyan ettikleri değer üzerinden, o değerin % 015'i oranında alınacak ve merkezî idarenin toplıyacağı gelirin yarısı belediyelere, % 30'u il özel idarelerine verilecek, % 20'si de vergi toplama hizmeti karşılığında Maliye Bakanlığının olacaktır.

Belediyelerin, bina ve arazi vergilerinden aldıkları paylar dışındaki gelirlerinden biri de aydınlatma ve temizlik resmidir. Bina ve arazinin değeri üzerinden alındığından, bunları da taşınmaz mala ilişkin gelir saymak gerekir. Bu kaynaktan sağlanan gelir de belediyelerin aydınlatma ve temizleme hizmetlerini karşılamağa yetmiyecek kadar azdır. Örneğin 1955 yılında, bir büyük belediyemiz bu hizmet için 389.699 lira harcadığı halde, topladığı gelir sadece 63.966 lira (% 16.4) olmuştur.

Taşınmaz mallara dayalı öteki gelir kaynağı değerlenme resmidir (Şerefiye). Değerlenme Resmi, kamusal faaliyetler sonucunda artan arsa değerlerinden bir kısmının kamuya geri verilmesini sağlar. Belediye Gelirleri Kanununa göre, kamulaştırma sonucunda bir arsanın cephesi genişler, bir yola, parka, meydana açılır, ya da iskele,

liman, park, oyun yeri inşaatı dolayısıyle değeri artarsa eski ve yeni değerler arasındaki farkın yarısını belediyeler alır. Sadece «kamulaştırılmadan doğan» değer artışlarına bağlanmış olması bu gelir kaynağının verimini çok düşürmektedir. Çünkü arsa değerlerinin artış nedenini sadece kamulaştırmadan ibaret saymak yanlıştır. Ankara Belediyesi, 1950-1960 arasında gelirinin sıfıra yakın bir oranını bu kaynaktan sağlamıştır.

Taşınmaz mallardan alınan üçüncü çeşit vergi, belediyelerin yaptıkları bazı hizmet harcamalarına vatandaşın katılmasını sağlıyan «harcamalara katılma paylarıdır». Arsa ve arazi sahipleri, yol, su, kanalizasyon, haritalama, imar planı gibi hizmetler için yapılan harcamaların üçte biri ile tamamı arasında değişen kısmını belediyelere öderler. Bu kaynaktan sağlanan gelirlerin de, belediye gelirlerinin % 1'ini geçmediği görülmektedir.

Bunun dışında, kamu idareleri, kendi taşınmaz mallarını kiralayarak ve satarak gelir sağlarlar. Özellikle belediyelerin us dışı bir geleneğe bağlı olarak arsalarının ve emlâkinin çoğunu satıp elden çıkarmış olmaları, kiradan yararlanma olanaklarını da geniş ölçüde yitirmelerine yol açmıştır. Kira gelirinin tüm gelirler içindeki oranı gerek belediyelerde, gerekse il özel idarelerinde çok küçüktür.

Şehirlerdeki taşınmaz mallardan doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak alınan vergi, resim ve harç gibi gelirlerin büyük bir kısmının, ya da tamamının mahallî idarelere bırakılması gerekirken, Türkiye'de son birkaç yılda bunun aksi yönde bir gelişme gözlenmektedir. İktisadî ve sosyal alanda kalkınma çabalarının ve hazırlanan kalkınma planlarının finansman güçlüklerinin, hükümetleri, vergilendirilebilecek her kaynağa el atmak zorunda bıraktığı anlaşılıyor. Bunlardan birincisi, taşınmaz mallardan alınan değer artışı vergisidir. Arsa spekülasyonunu önlemek gibi bir

yan amacı da olan bu vergi, taşınmaz malın kazanıldığı tarihteki değeri ile satış tarihindeki değeri arasındaki farkın % 15 ile % 50'si arasında, taşınmaz malın değerine göre değişmektedir. Alım, satım konusu olan taşınmaz malın değeri arttıkça, vergi oranı da yükselmektedir. Bu vergiyi taşınmaz malı satanlar öder.

İkincisi, Bina İnşaat Vergisi adını taşıyor. Bir belediyenin sınırları içinde yapılacak her türlü inşaatın sahibi, bu inşaat için belediyeden alacağı ruhsat karşılığında bu vergiyi öder. Bu, belediyeler tarafından yine inşaat sahiplerinden alınan yapı ruhsat harcından farklıdır. Bu vergi, gelir sağlamak yanında, lüks konut yapımının önlenmesini de amaçlamakta, ruhsat istenen binaların alanı büyüdükçe, verginin oranı da yükselmektedir. Çok küçük konutlarla, turistik yapılar verginin kapsamı dışında bırakılmışlardır.

Üçüncü bir taşınmaz mal geliri de, Taşınmaz Mal (emlâk) Alım Vergisidir. Bu vergi, taşınmaz malı satın alanlarca ödenir. Amaç, gelir sağlamak yanında, emlâk alım satımını, spekülasyonu kısıtlamaktır. Vergi, satış fiyatının % 35'i kadardır. İşçi konutları ile daha küçük çaptaki konutların yapımını özendirmek amaciyle, küçük konutlar bu vergiyi indirimli oranlar üzerinden öderler.

Spekülasyonu önlemek, ister asıl, isterse yan amaçları olsun, bu vergilerden hiçbiri arsa spekülasyonunu önlemeyi başaracak güçte değildir ve gerek hazinenin, gerekse mahallî idarelerin bu kaynaklardan sağladıkları gelir de son yıllarda artmış olmasına rağmen, fazla bir toplam tutmamaktadır. Ankara'nın eski semtlerinde yaptığımız araştırmalar bize göstermiştir ki, bu semtlerde 1960-1971 yılları arasında, enflasyon etkileri dışında, arsa değerlerinde 5 ilâ 10 katı arasında değişen artışlar olmuştur. Sanayiin şehrin içine kadar sokulduğu İstanbul'da bu artışın daha da büyük olması gerekir. Farklı dönemlerde

izlenen iktisadî politikaların birbirinden farklı olması nedeniyle, ve arsa spekülasyonunu önlemeye yönelmiş tedbirlerin de etkisiyle, arsa değerlerindeki artışın 1950-1960 arasında 1960-1970 döneminden daha yüksek olduğu belirtilebilir.

Soru 55 : Şehir arsalarının tümünün kamulaştırılması yararlı mıdır?

Kamu idarelerinin taşınmaz mallardan yararlanma yollarından hiçbiri, bu arsaların tümünün kamu mülkiyetinde bulunması halinde olduğu kadar kolaylık sağlamaz ve şehir ve şehirleşme sorunlarının çözümüne kestirme bir çözüm teşkil etmez. Bu nedenle, denilebilir ki, şehir arsalarının kamu yararına kullanılmasını sağlamanın tek yolu, bu toprakların mülkiyetinin de kamunun elinde bulunmasıdır. Piyasa mekanizmasına dayanan ekonomilerde, şehir topraklarının kamulaştırılması, büyük yararlar sağlamakla beraber, gerçekleştirilmesi hemen hemen olanaksız bir idealdir. Bunun nedenlerinden biri iktisadî, öteki siyasal nitelik taşır. İktisadîdir, çünkü, hiçbir mahallî idare, hiçbir merkezî idare tüm şehir topraklarının kamulaştırma bedellerini, hele de rayiç değerleri üzerinden ödeyebilecek güce sahip değildir. Siyasaldır, çünkü, bu toplumlarda, tüm şehir topraklarının kamulaştırılması, arsa sahiplerinin büyük tepkileriyle karşılaşmağa, yozlaştırılmağa, önlenmeğe mahkûmdur. Bu güçlükler nedeniyle, sınıflı toplumlar, vergileme ve öteki sınırlamalar gibi, kamulaştırmayı, arsa kullanımını kamu yararına yönetecek araçlardan biri olarak görür; fakat, şehir topraklarının özel mülkiyetten tamamen çıkarılmasını göze almazlar.

Osmanlı arazi rejiminin esaslarını belirleyen Arazi Kanunnamesi, ülke topraklarının büyük kesimini kapsa-

yan mirî arazinin, mülkiyetinin devlette, kullanma hakkının vatandaşlarda olmasını gerektiriyordu. Böyle bir arazi rejimi yürürlükte bulunduğu sürece, şehir topraklarının spekülasyon konusu yapılması olanaksızdı. Ne var ki, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Batı etkilerine açılan Osmanlı İmparatorluğunda, dirlik sisteminin yerini hızla özel mülkiyet düzeni almış, çeşitli tapu mevzuatı ile, önceleri kamunun olan arazi bireylere intikal etmiştir. Yabancı uyruklulara da, Osmanlı toprakları üzerinde mülk edinme hakkı tanınması ile, topraktan münhasıran kamunun yararlanmasını öngören Osmanlı toprak geleneği son bulmuştur.

Arazi rejiminin bireysel mülkiyete hızla açılması Cumhuriyetin ilânına kadar, kamu idareleri elinde pek az arazi bırakmış, Cumhuriyet döneminin başında Batıdan alınan Medenî Kanun ve onun yürürlüğe girmesini sağlayan yasalar da, bireysel toprak mülkiyetini perçinlemiştir. Bazı hukukçularımız bu durumu bir «gasp» olarak nitelemekte ve ülke topraklarını, şehir toprağı olsun, tarım toprağı olsun ulusallaştırmanın, bu nedenle hukuka aykırı sayılamıyacağı görüşünü savunmaktadırlar. Başta büyük toprak sahipleri olmak üzere, tutucu çevrelerin ve hatta bürokrasinin bu görüşlere karşı koyması, tepki göstermesi nedeniyledir ki, toprak ve tarım reformu bir türlü gerçekleşemiyor. Aynı tepkilerin, şehir topraklarının tümünün kamulaştırılması gibi bir fikre karşı da, belki daha büyük bir güçle ortaya atılmaması için hiçbir sebep yoktur.

Şehir arazisinin büyüklü küçüklü parseller halinde bireylerin elinde, mülkiyetinde bulunması, şehir planlarının uygulanmasındaki başarıyı geniş ölçüde sınırlamaktadır. Örneğin, belediyeler, yol, meydan, otopark, park, okul, hastahane yeri bulmak, bunları kamunun yararlanmasına sunmak için, uzun ve pahalı bir kamulaştırma sürecinin bütün aşamalarından geçmek zorundadırlar. Çoğu kez,

özel toprak mülkiyetinin dağılış biçimi, bu hizmetleri gerçekleştirmek için, bireyler elindeki arazinin kısmen ya da tamamen kamulaştırılması ile yetinmeye olanak vermez. Belediyeler, birçok arazinin mülkiyetini aldıktan sonra, bu toprakları kâğıt üzerinde birleştirip, söz konusu hizmetlere ve tesislere yeni bir plana göre dağıtmak zorunda kalır. Artan toprakları da eski sahiplerine geri verir. Bu alma ve geri verme işlemleri arasında, arsa sahiplerinin, arsalarının dörtte bire kadar olan bir bölümünü, belediyelerin, karşılığında bir kamulaştırma bedeli ödemeksizin almalarına İmar Yasasının 42. maddesi izin vermekteydi. Böylece, sanki, belediyeler bedeli ödenmeyen bir kamulaştırma hakkını, sınırlı ölçüler içinde kullanıyorlardı. Oysa, Anayasa Mahkemesi 1963 yılında, İmar Yasasının söz konusu hükmünü iptal etmiş ve belediyeleri bu çok önemli olanaktan yoksun bırakmıştır.

Anayasa Mahkemesi, bu hükmü, kamulaştırmanın, gerçek karşılığın peşin ödenmesi ilkesine aykırı ve dolayısıyle mülkiyet hakkının özüne dokunur nitelikte bulmuştur. Oysa, «hamur» adı verilen bu yetki, mülkiyet hakkının mutlak kullanma özgürlüğünü kamu yararı düşüncesiyle sınırlayan son gelişmelere aykırı değildir ve sosyalist olmayan Federal Almanya'da, İsrail'de bile kullanılmaktadır. Öte yandan, belediyeler, bireylere, çeşitli imar ve inşaat faaliyetlerine ruhsat vererek, arsalarındaki büyük değer artışlarından yararlanma fırsatı bahşediyorlarsa, bu değer artışının bir kısmını, vakti gelince, hizmetlerine karşılık olarak alabilmelidirler. Bunu bir cins, «nakdî olmıyan vergi» olarak görmek yanlış değildir.

Şehir topraklarının tüm olarak kamulaştırılması demokratik yollardan gerçekleşebilse, bu gibi yardımcı araçlara başvurmaya gerek kalmaz ve kamu yararı ile bireysel yararların bağdaştırılmasına çalışacak yerde, tüm arazi rantının kamuya verilmesi sağlanmış olur.

Soru 56 : Arazi Ofisi nedir? Ne iş görür?

Arsa Ofisi, 1969 yılında 1164 sayılı yasa ile kurulmuş, İmar ve İskân Bakanlığına bağlı bir genel müdürlüktür. Bu ofisin amacı, arsalardaki aşırı fiyat artışlarını önlemek, kısacası arsa spekülasyonunu engellemek, bunun için piyasada düzenleyici alım satımlar yapmak, konut projeleri, sanayi bölgeleri ve turistik tesisler ve başka kamu hizmetleri için gereken kamulaştırma işlemlerini yerine getirmektir. Gerçekte, Belediye Kanunu, şehirlerin gelişme alanlarındaki arsaları, belediyelerin vaktinde satınalarak spekülasyonu önlemek görevini belediyelere yüklemiş ise de, en büyük belediyeler bile geniş malî kaynak gerektiren bu önemli görevi yerine getirememiştir. Bunun üzerine, Kalkınma Planları, spekülasyonu önlemekle özel olarak görevlendirilecek bir Ofisin kurulmasını öngörmüştür. Fransa ve İngiltere gibi ülkelerle bazı az gelişmiş ülkelerde de benzerleri bulunan arsa ofisinin, yararlı olabilmesi, amacını gerçekleştirmesi, elindeki malî olanaklara bağlıdır. Oysa, Arsa Ofisinin sermayesi sadece 250 milyon liradır. Hazine tarafından 10 yılda tamamlanacak olan bu meblâğın tamamının bugün Ofis elinde olduğu varsayılsa bile, bununla bir büyük şehirde, 25-50 arsadan fazla arsa kazanma olanağı bulunamaz.

Arsa Ofisi Yasasına göre, İmar ve İskân Bakanlığı, Ofisin amaçlarını gerçekleştirmek üzere, gerekli gördüğü hazine arsalarını isteyebileceği gibi, belediyelere hazineden geçmiş olmakla beraber, herhangi bir hizmete ayrılmamış olan arsalar da, bedelleri ödenerek bu ofise geçecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi, hazine arsalarının yıllardan beri hızla kamu mülkiyetinden çıkarıldığı ülkemizde, Ofisin hazineden ne kadar arsa alabileceği gerçekten merak edilmeğe değer.

Öte yandan, Ofisin sadece arsa kazanma gücü az

değil; aynı zamanda, elde edeceği arsaları kullanma şekli de, gerçekten kamu yararına çalışabileceği konusunda tereddüt yaratacak niteliktedir. Çünkü, kamu elindeki arsaların miktarını arttırma amacında görünen bir Ofisin yetkilerinin büyük bir kısmı, Ofis elindeki arsaların satış koşulları ile ilgili bulunmaktadır. Ofise, arsa satış yetkisinin tanınmış olması, gerçekten bindiği dalı kesmek, ne yaptığını bilmemek biçiminde nitelendirilmelidir. Bu kuruluşa yalnız kendi arsalarını satma yetkisi değil, aynı zamanda, hazine, belediyeler, il özel idareleri ve Vakıflar gibi kamu kuruluşlarının satışa çıkaracakları arazi ve arsaların Ofise bildirilmesi mecburiyeti de verilmiştir. (Arsa Ofisi Yasası, Md. 8) Bu durumu ile, Ofisin Türkiye'de bugüne kadar uygulanan kamu arsalarının elden çıkması yolundaki eğilimi önlemek şöyle dursun, ona sadece yardımcı olacağını ifade etmek abartma olmıyacaktır.

Tüm kamu kuruluşları arsa ve arazi ihtiyaçlarını Ofise bildirmek ve Ofis eliyle karşılamak zorundadırlar. Ancak bu hükmün uygulamada işlemesi, her şeyden önce Ofisin arsa varlığına bağlıdır.

Her ne kadar,yasasında, Arsa Ofisi tarafından kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlara, kamu kuruluşlarına satılacak arsaların üçüncü şahıslara satılamıyacağı belirtiliyorsa da, bunun sınırı, o arsalar üzerinde inşaat yapılmasıdır. Yani, satış yasağı inşaat yapılıncaya kadardır. Üzerindeki inşaat tamamlandıktan sonra arsa ile birlikte satışı önleyen herhangi bir sınırlama söz konusu olmadığına göre, Ofisin yağmayı hızlandırıcı misyonunun asıl olduğu ortadadır.

Soru 57 : Gecekonduların arsa sorunları nelerdir?

Gecekonduların arsa sorunları da genel olarak, arsa

sorunlarımızın özel bir görünümüdür. Bilindiği gibi, gecekondu denilen barınaklar çoğunlukla sahiplerinin kendi arsaları üzerinde değil, fakat başkalarının arsaları üzerinde yapılmış yapılardır. Bu arsalar, hazine, özel idare, belediye ve vakıflar gibi kamu kuruluşlariyle tüzel kişiliklere ait olduğu gibi, gerçek kişilere ait olanları da vardır. Yapılan araştırmalar, kamu arazisi üzerine yapılan gecekonduların, toplam içinde % 70'e yaklaştığını, geriye kalanların ise (% 30) özel kişilerin arsaları üzerinde yapıldığını göstermiştir. Bundan da anlaşılıyor ki, kendi arsalarını tecavüzden korumakta, kişiler, devletten daha titiz davranmış, kamu malının korunması ile görevli olanlar, maddî menfaat, siyasal çıkar, kayırma ya da başka nedenlerle gecekondu yapımına göz yummuşlardır.

Arsa sahibi ile gecekondu sahibi arasındaki ilişki bir tecavüz, yani bir hukuksal anlaşmazlık olduğundan, mahkemeler, böyle onbinlerce ihtilâfın çözümü gibi çok güç bir sorunla karşı karşıya kalmışlardır. Çünkü, saiki ve büyüklüğü, gecekondu sorununu, alelâde bir arsaya tecavüz olayından büyük ölçüde ayırmaktadır. Özellikle kamu arsaları üzerinde yaptırılan gecekonduların yıktırılmaları için belediyelerce verilen kararlara Danıştayda yapılan itirazlar, yıkmanın kolay olmadığını göstermiş, hatta kesinleşmiş yıkma kararları bile mahallî idarelerce uygulanamamıştır. Bundan, hem yargı organlarının, hem de yöneticilerin otoritesi ve prestiji geniş ölçüde sarsılmıştır. Gecekondu arsalarının durumu ve yarattığı fiilî sonuçlar, toplumsal olayların yasalarla temelden çözülemiyeceğini gösteren en belirgin örneklerdir.

Gecekonduların arsa sorunlarının çözümünde Türkiye'de 25 yıldan beri tutulan yol, meşrulaştırma, yani tapu vermedir. Devletin ucuz konut sağlama görevinin aksaması üzerine bu ihtiyacı fiilen karşılayanların desteklenmesi, hatta bir yabancı gözlemcinin dediği gibi, onlara saygı

duyulması çok doğaldır. Ne var ki, bu desteklemenin ön koşulu, gecekonduların üzerinde yapıldığı arsaların tapusunun, yapı sahiplerine verilerek yarattıkları fiilî durumların hukuksallaştırılması olunca, bundan sadece devlet zarar görmektedir. Çünkü, kamu menfaatlerini korumakla görevli bulunanlar, devlet hesabına cömert davranmaktan çekinmek için bir sebep görmemekte; oysa, kişilerin arazisi üzerine yapılmış gecekonduların arsa sorunlarının çözümü o derecede kolay olmamaktadır. Kişi arazisinin gecekondu sahibine verilmesi, bugünkü hukuk düzeni içinde yalnız kamulaştırma yolu ile gerçekleşebileceğinden, ne mahallî idareler, ne merkezî idare bu malî gücü kendilerinde görememektedirler.

Gecekondu sahipleri, birkaç yıl öncesine kadar, taşınmaz mallarla ilgili vergileri ödemek mecburiyetinde değildiler. Çünkü bu vergiler, belli bir taşınmaz malın sahiplerince ödenen vergilerdir. Gecekondu sahibi, ancak, kamu arsası kendisine tapu ile devredildiği takdirde vergi ödemeye başlardı. Oysa, 1966 yılındanberi, gecekondu bölgelerindeki bütün yapıların sahipleri, bu bölgelerde yaptırılacak yol, kaldırım, kanalizasyon, su ve elektrik gibi kamu hizmetleri için yapılan harcamaların tümüne katılmağa mecbur tutulmuşlardır. Belediye Gelirleri Yasamızda «harcamalara katılma payı» olarak bilinen bu mecburiyetin, gecekondu bölgelerini de kapsıyacak biçimde genişletilmiş olması, hem şehirde yaşamayı bedava olmaktan çıkaran, hem de, gecekondu sahiplerinin vatandaş olarak sorumluluk duygularını geliştiren bir yeniliktir. Gecekondu bölgelerinde yaşıyanların içinde bulundukları malî sıkıntılar gözönünde tutularak, bu katılma paylarının 10 yıl içinde eşit taksitlerle ödenmesine ve kamu kuruluşlarınca yapılan hizmet harcamalarının tüm hizmetin maliyetinden düşülmesine olanak verilmiştir.

Gecekondularda oturanlara tapusu verilen kamu ara-

zisi, birkaç yıl öncesine kadar, hazineye, özel idare ve belediyeler ile Vakıflar idaresi dışında kalan katma bütçeli dairelere ait arsa ve araziden ibaret bulunuyordu. Gecekondu politikasını çizen yasalara göre, bütün bu arsalar belediyelerin mülkiyetine geçiyor; belediyeler de, bunları, ıslah ya da tasfiye edilecek olan gecekondularda yaşıyanlara çok sembolik fiyatlarla veriyorlardı. Bu sistem bugün de yürürlüktedir. Fazla olarak, 775 sayılı Gecekondu Yasası, üzerinde bina bulunsun bulunmasın, Vakıflara ait taşınmaz malların da, gecekondu ıslah, tasfiye, önleme amaçlariyle belediyelere geçeceğini öngörmüştür. Bu arsaların belediyelere geçişinde, başka arsalardan farklı olarak, bunların bir kamu hizmetine ayrılmamış olmaları, eski eser niteliği taşımamaları ve Vakıflar idaresine bir arsa bedeli ödenmiş olması şartları aranmaktadır.

Kamu arazisinin, gecekondu yapımını önlemek, ya da tasfiye edilen gecekondularda yaşıyanları açıkta bırakmamak için, belediyelerin aracılığı ile, bireylerin özel mülkü haline getirilmesi çok yanlış bir tutumdur. Gecekondu, arsa sahibi olma ihtiyacının değil, fakat herhangi bir şekilde barınma ihtiyacının bir belirtisi olduğuna göre, kamu arsalarının konut bunalımını ortadan kaldırma gerekçesiyle özel mülkiyete devredilmesinde bir zorunluluk yoktur. Gecekondu arsasının, mülkiyetinin değil fakat sadece yararlanma hakkının sahibine verilmesi de, pekâlâ barınma ihtiyacının giderilmesi için bir çözümdür. Bu yoldaki öneriler, Türkiye'de gecekondu politikasının saptanmasında dikkate alınmamıştır.

Gecekonduların arsa sorunlarının bir diğer yanı, kamunun sağlıyacağı arsa miktarının, hızlı şehirleşme ve ihtiyacın büyüklüğü karşısında çok sınırlı kalmasıdır. Kamu elindeki bütün arsalar hemen hemen tüketildiği halde, gecekondu ve şehir arsaları sorunu hâlâ ortadadır. Arsa arzının sınırlı olması, sorunun çözümüne daha etkin, daha

kestirme, daha ucuz yollar aranmasını gerektirmektedir. Kamu arsası dağıtımı, hem ihtiyaca cevap vermemekte; hem de, şehirlere akının suni olarak hızlanmasına yol açan bir etken olmaktadır.

Gecekondu arsalarının miktarla bağıntılı bir başka sorunu da, arsaların kalitesidir. Arsa spekülatörünün nispeten ucuza sağladığı, ve gecekondu yapımının nispeten kolay, denetimden uzakta yer alabileceği arsalar, genellikle şehirlerin merkezinden uzakta bulunmaktadır. Oysa, şehir merkezinden uzaklaştıkça, bu arsaların kalitesi, şehir arsası kalitesinden çok, tarım arazisi niteliklerine yaklaşmaktadır. Bunlardan çoğuna, yol, otobüs **ulaşamaz,** su, elektrik, okul, zabıta ve doktor gibi kamu hizmetleri kolaylıkla götürülemez. Gecekondulu için uzaklık nedeniyle pahalıya gelen bu arsalar, ayrıca, şehirleri de yayarak kamu hizmeti maliyetlerinin yükselmesine, gelişmenin, plana göre değil, fakat spekülatörün çıkarları yönünde olmasına yol açar.

Soru 58 : Şehir arsaları sorunu nasıl çözülebilir?

Toprak reformunun temel ilkelerinin kabul edildiği bu günlerde, bu reformun bir şehir arsaları reformu ile birlikte gerçekleştirilmesi de öne sürülmektedir. Şehirsel toprak reformunu da, tarımsal toprak reformu gibi, mülkiyet dağılımının, toprağın işletme şeklinin ve bunlarla ilgili kurumsal yapının sosyal adalet ve verimliliklerine uygun olarak demokratik yoldan düzenlenmesi olarak tanımlıyabiliriz.

Bir yerleşim biriminde, insanların konut ve işyeri olarak ne kadar şehir arsasına ihtiyaçları bulunduğunu saptamak kolaydır. İnsanların daha rahat yaşaması, etkin ve verimli çalışmalar yapabilmesi için şehrin sağlamakla görev-

li olduğu fonksiyonların gerektirdiği arsa miktarının hesabı güç değildir. Bu objektif ihtiyaçlar dışında, özel mülkiyette arsa yoğunlaşmasının rant amaçlarına yönelmiş olduğunu kabul etmek gerekir. Oysa bu, geniş kitlelerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması yönünden güçlükler, olanaksızlıklar yaratır. Başka alanlarda olduğu gibi burada da, ezilenler dar gelirli ve yoksul kitlelerdir. Kendi aile ihtiyaçlarından fazla miktarda arsanın mülkiyetini elde bulundurarak, topraksız kitlelerin fakirlikten kurtulmasını geciktirmek kadar, elindeki sermayeyi arsaya bağlıyarak dondurmak da ülke kalkınması hesabına zararlı bir davranıştır.

Şehir arsalarının mülkiyetinin tamamen kamuya mal edilmesi en etkin ve kestirme yoldur. Ancak, büyük şehirlerimizin arsa mülkiyetinin bugünkü yapısında yerleşmiş çıkarları olanların baskısını kırarak, böyle bir reformu gerçekleştirmek olanaksızdır. Hemen belirtelim ki, bu yapılmadıkça şehir arsalarının kötüye kullanılmalarını önlemek, konut bunalımlarını gidermek mümkün olmıyacaktır. Şehir toprakları reformunun gerçekleştirilmesi, mülkiyet hakkının özüne dokunulamıyacağını açıkça belirten Anayasanın 36. maddesi hükmüne de uygun düşmez. Kısacası, bütün yararlarına rağmen Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu iktisadî sistem ve siyasal rejim, şehir topraklarının mülkiyetinin tamamen kamuya mal edilmesine fazla elverişli görünmüyor.

Bununla beraber, toprağın mülkiyetinin kamu yararına aykırı olarak kullanılamıyacağı hükmü, şehir topraklarının kullanımı üzerinde kamuya geniş bir denetleme yetkisi tanımaktadır. Kanımızca, bu yetkiye dayanılarak yapılabilecek işlerin başında, şehir toprakları üzerindeki imar hakkının kamuya mal edilmesi gelmektedir. İmar hakkının kamuya mal edilmesi demek, şehir arazisindeki her türlü artık değeri, sahibinde bırakmayıp, kamuya mal etmek

demektir. Bunun dayandığı başlıca gerekçe, şehir toprağındaki değer artışlarını, kamu idarelerinin bizzat yaratmasıdır. İmar hakkı kamunun olduğuna, kamuca sağlandığına göre, bunun kamuya mal edilmesinden daha doğal bir şey olamaz. İngiltere, 1942 yılında, şehir topraklarının, tarımsal değerleri üzerinden geçiş dönemine ait uygun bir tazminat ödenerek kamulaştırılmasını öneren Uthwatt Komisyonu raporuna dayanarak bu yola girmiştir.

Tüm şehir topraklarının imar hakkının kamuya mal edilmesi gerçekleştirilemediği takdirde, değer artışlarının hiç değilse kısmen ulusallaştırılmasını sağlıyacak bir sistemin kurulması mümkündür. O takdirde, imar hakkı karşılığı olan artık değerin tamamı yerine, belli bir kısmı kamu idarelerince alınabilir. Bu amacın gerçekleştirilmesi, kuşkusuz, iyi işleyen bir örgütlenmeyi zorunlu kılar.

Bireysel mülkiyete izin verildiği sürece, bireylerin kamuya karşı olan borçlarının, taşınmaz mallarından sağladıkları yarar ölçüsünde olmasında zorunluluk vardır.

Bunun dışında, kamu idarelerinin bir yandan arsa edinmeyi, bir yandan da; edindikleri arsaları akıllıca kullanmayı amaçlayan değişmez bir arsa politikaları bulunması gerekir. Stockholm belediyesinin, belediye sınırları içinde ve dışında 19 bin hektar araziye sahip olduğunun tekrarı klasik bir örnek olmuştur. Oysa, belediye 18 bin hektarlık bir araziyi kapsamaktadır. İsrail'liler, Yahudi Millî Fonundan sağladıkları kaynaklarla, arazi satın almaya büyük önem vermiş; yeni şehirler, köy, kasaba ve çiftlikler kurarken, arsa yokluğunun sınırlayıcı etkilerinden kurtulmuşlardır. Türkiye'de de, çeşitli yasalarla belediyelere çeşitli tarihlerde pekçok arsa intikal ettiği halde, bunlar, yukarıda da belirtildiği gibi, hoyratça elden çıkarıldı. Belediyeler ve öteki kamu kuruluşları arsa edinmenin sağlıyacağı yararların bilincine çok geç varmışlardır.

Kazanılan arsaların hiçbir suretle satılmaması, satışa

olanak veren bütün hükümlerin mevzuattan çıkarılması, arsa politikasına akılcı yön vermenin ilk adımıdır. Satış yerine, kısa, ya da uzun sürelerle kiraya verme iyi bir kullanma biçimidir. Belediye meclislerinin kararlarına dayanarak belediye arsalarının uzun süre ile kiraya verilmesi yolu açıktır. Arttırma, Eksiltme ve İhale Yasasındaki, taşınmaz malların üç yıldan uzun süre ile kiraya verilmesinin Maliye Bakanlığının izni ile; 5 yıldan çok kiralanmasının ise yasalarla olabileceği yolundaki sınırlayıcı hükümlerin de günün koşullarına uyacak biçimde değiştirilmesi gerekir. 1858 tarihli Arazi Kanunnamesindeki esaslara da yabancı olmıyan uzun süre ile kiraya verme ilkesi, kamu arsalarının israfını önleyebilir.

3. KESİM

TÜRKİYE'NİN BARINMA DURUMU VE BARINMA KOŞULLARI

Soru 59 : Türkiye, barınma koşulları yönünden nasıl bir görünüm sunuyor?

Türkiye'de ailelerin büyük bir çoğunluğu (% 81.6) 1-3 odalı konutlarda otururlar. Ortalama aile büyüklüğünün 5.7 olduğu düşünülürse, konutların, sahip oldukları oda sayısı bakımından, genellikle yetersiz bulundukları anlaşılır. Barınma yoğunluğu adı verilen oda başına düşen nüfus rakamları, bu nitel yetersizliğin açık belirtilerinden biridir. Gerçekten, barınma yoğunluğu şehirlerde 2.05, bütün Türkiye'de ise 2.42'dir. Aile başına düşen oda sayısı ile anlatılan ortalama konut büyüklüğü, 1955-1965 yılları arasında, bir yandan aile sayısındaki artışa öte yandan da konut inşaatının seyrine bağlı olarak 2.33 ile 2.47 arasında değişmiştir. 1-3 odalı konutların oranının, nüfusu 10.000'den fazla olan yerlerde, yani şehirlerde daha yüksek olduğu; aksine, köylerde % 61.04 olması, köy konutlarının şehir konutlarına oranla, daha fazla odaya sahip bulunduklarını gösteriyor.

Türkiye'de nüfusu 10 binden daha fazla olan yerlerde 2.087.446 konut vardır. Bunlardan 500 bine yakını gecekondu, ötekiler ise normal, ruhsatlı şehir konutu niteliğindedirler. Köy konutlarının sayısının ise II. Plan döneminin başında 3.745.800 olacağı tahmin edilmiştir. II. Plan döne-

minin sona ermesine bir yıl kaldığı bugünlerde, köy konutlarının sayısının 4 milyona yaklaştığı tahmin edilebilir. Böylece toplam konut stokumuz 6 milyonu buluyor demektir.

1960 yılında şehir konutları üzerinde yapılan bir ankete göre, konutların % 41'i iyi, % 33'ü orta ve % 26'sı da kötü barınma koşulları içindedirler. İyi barınma koşulları, bir konutun iklim şartlarına uygun inşaat malzemesi ile yapılmış, bağımsız bir mutfağa, tuvalete ve banyoya sahip olduğunu, elektrik, su ve kanalizasyon tesisatı bulunduğunu anlatmaktadır. Aksine, kötü barınma koşulları içindeki konutlardan ise, yeterince havalandırılamıyan, rutubetli, elektriği, bağımsız mutfağı ve akarsuyu bulunmayan, ya da tuvalet ve mutfak gibi tesisleri başka ailelerle paylaşan konutlar anlaşılmaktadır. Orta barınma koşulları olan konutlar, bu niteliklerden sadece bir kısmına sahip olan konutlardır.

Şehir konutlarının % 57.7'sinde banyo, % 44'ünde akarsu, % 14.7'sinde ise elektrik yoktur. 1965 nüfus sayımı sonuçları, şehir konutlarının % 32.2'sinde bağımsız mutfak, % 21.3'de bağımsız tuvalet, % 52.1'inde ise bağımsız banyo bulunmadığını ortaya koymuştur. Yine aynı sayıma göre, susuz şehir konutlarının oranı % 45, elektriksiz konutların oranı ise % 26'dır.

Konutların barınma koşulları ve nitelikleri hakkında güvenilir bilgilere sahip olmaya başladığımız 1950 yıllarından beri yapılan gözlemler, büyük şehirlerin zengin ve gelişmiş semtlerinde göze batan lüks yapıların çoğalmasına rağmen, barınma koşullarında önemli olumlu gelişmeler sağlanmadığını gösteriyor. Örneğin, şehirlerde oda başına düşen nüfus rakamı, 1965'de de, 1960 yılındaki 2.05 rakamıdır. II. Beş Yıllık Plan döneminin sonu olan 1972 yılında da bu rakamın küçülmüş olacağı beklenemez. Aynı şekilde, 1 ve 2 odalı konutlarda, yani nispeten dar konutlarda yaşıyan ailelerin oranı 1955'de % 63.8 olduğu

halde, 10 yıl sonra, bu durumda bulunan ailelerin oranının yine % 61'e düştüğü görülüyor.

Öte yandan, şehirlerde kiralık konutlarda oturanların oranı sürekli olarak yükselmektedir. Kirada oturan ailelerin oranı 1955'de % 36.6 iken, bu oran 1960'da % 42'ye yükselmiş, 1965'de ise % 45.8 olmuştur. Ev sahibi aile oranının büyük şehirlerde, şehirler ortalamasına kıyasla daha da düşük olduğu görülmektedir. Örneğin, konutunun sahibi olan aile oranı 1960 yılında Ankara'da % 38 iken bu oran 1965'de % 37 olmuştur. Büyük şehirlerdeki hızlı nüfus artışına rağmen, yaptırılan konutların mülkiyeti de kamu kuruluşları elinde olmadığına göre, şehir konutları mülkiyetinin belirli ellerde toplanarak rant sağlama amacıyla kullanıldığı sonucuna varmak gerekir. Kalkınma planlarımızda bu yoldaki eğilimi önlemek üzere öngörülen çeşitli politika tedbirlerinin etkili olmadığı anlaşılmaktadır.

Kiracı ailelerin ödedikleri kiraların miktarı da, şehirlerde, özellikle büyük şehirlerde yaşıyan ailelerin elverişsiz barınma koşullarının bir göstergesidir. Ailelerin ödedikleri aylık kiraları gösteren nüfus sayımı sonuçlarına göre, 1965'de Türkiye'de ödenen konut kirası ortalama 145 liradır. Bu rakamın İstanbul için 217, Ankara için ise 207 lira olduğu görülüyor. İlk bakışta insanı yanıltacak kadar düşük görünen bu kira miktarları, bu şehirlerimizde yaşıyan insanların gelir düzeyleri gözönüne alındığı takdirde, küçümsenecek gibi değildir. Öte yandan, büyük şehirlerimizdeki gecekondu oranlarının yüksekliği de, bu göresel kira rakamı düşüklüğünü etkilemektedir. Kira düzeyi, küçük şehirlerden büyük şehirlere doğru gidildikçe yükselmektedir.

BAZI BÜYÜK ŞEHİRLERİMİZDE ORTALAMA AYLIK KONUT KİRASI (1965) (TL.)

Ankara	207	İzmir	175	Diyarbakır	113	Samsun	114
İstanbul	217	Adana	112	Bursa	110	Erzurum	109
Gaziantep	85	Konya	113	Eskişehir	95	Sivas	77

Yine 1965 nüfus sayımının sonuçlarına göre, ailelerden % 82'si 200 liradan az kira ödemektedirler ve ortalama olarak aylık aile gelirlerinin % 14'ü konut kirasına ayrılmaktadır. Ne var ki, aileler gelir gruplarına ayrıldıklarında, konut kirasının aylık gelir içindeki oranının gelirle ters orantılı olarak değiştiği görülmektedir. Bu, dar gelirli ailelerin, konut bunalımının bütün şiddetini en çok duyan gruplar olduğunu ortaya koymaktadır.

AYLIK GELİR İÇİNDE KONUT KİRASININ ORANI (1963)

Gelir Grubu	Kira/Gelir
0 - 400	% 29
401 - 600	22
601 - 800	18
801 - 1.000	17
1.001 - 1.250	16
1.250 - 1.500	16
1.501 - 2.000	15
2.000 - 3.000	12
3.000 den fazla	10

Kiracı ailelerin oranının, nüfusu 5.000'den az yerlerde sadece % 2, bütün Türkiye'de % 19.7 olduğu halde, Ankara ve İstanbul'da % 60'a yaklaşması, dar gelirli kiracıların büyük şehirlerdeki barınma sorununun ne derecede ciddî olduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan, İstanbul, Ankara ve İzmir'de şehir nüfusunun sırasiyle % 45, % 60 ve % 35'inin gecekondu adı verilen barınaklarda yaşamakta oluşları da, barınma koşulları hakkında bütün gözlemcilere fikir verecek niteliktedir.

Soru 60 : Türkiye'de konut yatırımları ve konut üretimi nasıl bir seyir izlemiştir?

Türkiye'de, konut yatırımlarının yetersizliği, bunalım-

ların kaynağının bu yetersizlik olduğu, dolayısıyle yatırımların miktarını arttırmakla konut bunalımının giderilebileceği sık sık ileri sürülür. Oysa, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki oranı 1950 ile 1960 yılları arasında % 25 ile % 34.5 arasında değişmiştir. Aşağıdaki çizelgede 1960'dan sonraki gelişme daha açık görülmektedir.

TÜRKİYE'DE KONUT YATIRIMLARININ SEYRİ (*)

Yıllar	Konut yatırımı (milyon T.L.)	Toplam yatırım içindeki oranı	G. S. M. H. içindeki oranı
1950	283	% 28.3	% 2.8
1955	1.039	34.5	4.9
1960	1.812	23.3	3.7
1965	2.647	23.0	3.6
1966	3.316	22.5	3.9
1967	3.505	20.8	3.7
1968	3.878	19.2	3.7
1969	4.639	19.7	4.0
1970	5.799	21.2	4.3

(*) Cari fiyatlarla.

Kalkınma planları, yatırımların daha üretken alanlara kaydırılması amacıyla, konut yatırımlarının tüm yatırımlar içinde % 20, G. S. M. H. içinde ise % 3.6'dan fazla olmaması ilkesini benimsemiştir. Ne var ki, uygulamanın, bu sınırlar içinde kalmayı sağladığı söylenemez. Konut yatırımı kârlı bir yatırım alanı olmaya devam ettiğinden, imalât sanayiinde ve benzer sektörlerde yatırımlar plan hedeflerinin gerisinde kaldığı halde, konut sektöründe gecikme ve aksama olmamıştır. Bunda, konut yatırımlarının % 95'inin özel sektör tarafından yapıldığının önemli payı vardır. Konut yatırımlarından, özel sektörün yapmayı yüklendiği kısım yıldan yıla arttığı halde, kamu sektörünün payı gittikçe azalmaktadır. 1963-1965 yılları arasında özel sektörün payının % 7 oranında artmış olduğu görülmektedir.

Burada saptanması yararlı ve zorunlu olan iki nokta

vardır. Bunlardan birincisi, konut yatırımlarının tüm yatırımlar içindeki oranının, Türkiye'de fazla yüksek olmadığıdır. Bir başka deyişle, konut maliyetinin yüksek olduğu ve yükselmekte bulunduğu ülkemizde, ihtiyacın karşılanması, her şeyden önce yatırım miktarının arttırılmasına bağlıdır. Bunu yapamıyorsak, konut dışı sektörlere daha fazla kaynak ayırmak suretiyle sanayileşmemizi hızlandırmak istediğimiz için yapamıyoruz. Öte yandan, ikinci nokta da, mevcut yatırımların da gereği gibi kullanılmadığıdır. Gerçekten, yukarıda söz konusu edilen 1950-1960 yılları arasında konut yatırımlarının oranı o kadar yüksek olduğu halde, barınma koşullarında bir iyileşme olmamış, gecekondu yapımının sürekli olarak arttığı görülmüştür. Bir yandan hızla şehirleşmenin yarattığı konut ihtiyacı, öte yandan, konut maliyetinin normal koşullarda % 20'sini bulan arsa payının, spekülasyon nedeniyle inşaat maliyetinin % 40-50'sine kadar çıkması, yapı malzemesi fiyatlarının aşırı derecede yükselmesi, tüketici tercihlerinin, gerçek ihtiyaca cevap verecek nitelikteki konutlardan çok, geniş ve pahalı konutlara yönelme eğiliminde bulunması ve bu eğilimin şehirleşmenin ve gösterişçi tüketim eğilimlerinin de etkisiyle güç kazanması, konuta ayrılan kaynakların yetersiz ve etkisiz kalması sonucunu doğurmuştur.

Gerçekten, belediyelerce ruhsat verilerek inşa ettirilmiş olan konutların sayısı yıllara göre aşağıda görülmektedir. Yıllık üretim hacminde, giderek, bir artış eğilimi görülmekte ise de, bunun şehirli nüfus artışı ile karşılaştırılması sonucunda, aslında gerçek bir artışın değil, hatta artan bir konut açığının söz konusu olduğu kolayca anlaşılabilir.

ŞEHİRLERDE KONUT ÜRETİMİ

Yıllar	Üretilen Konut
1955	58.947
1960	56.227

1965	80.461
1966	91.138
1967	99.000
1968	110.000
1969	132.000
1970	140.000

Çünkü yıllık üretim 1000 nüfusa, 1965 yılında sadece 2.56' dır. Bunun bir sonucu olarak, üretim açığı, belediyelerde ruhsat alınmadan yaptırılan gecekondularla kapatılmaktadır.

Soru 61 : Şehirlerde, oturulan alanlarda sınıfsal bölünme eğilimi gözlenebiliyor mu?

Yönetim, ticaret, bankacılık, sigortacılık ve ulaşım gibi çeşitli hizmetlerle ilgili işyerlerinin şehirlerin merkezî kesimlerini doldurması üzerine, bu kesimlerde yaşamakta olan varlıklı sınıfların, şehrin merkezinden çevresine doğru hareket etmekte olduğu bir gerçektir. Söz konusu işyerlerinin, şehir çekirdeğine yakın bölgelerin içine doğru sarkması ve o semtleri yavaş yavaş «istilâ» etmesi de, bu çevreye-yöneliş eğilimine güç kazandırmaktadır. Bunun sonucunda, İstanbul ve Ankara gibi şehirlerde, yüksek ulaşım giderlerine katlanabilen, ya da özel araçları olduğu için şehir merkezinden uzakta oturabilen aileler, merkezde ve ona yakın kesimlerde otturmak zorunda olan fakir ve dar gelirli sınıflardan uzakta yaşamayı başarabilmektedirler. Toplu konutlar yapan bazı devlet bankaları ve şirketler de bu eğilimlere yardımcı olmaktadırlar.

«Banliyöleşme» adı verdiğimiz bu gelişmenin, ilk bakışta şaşırtıcı görünen bir yönü, büyük şehirlerimizde gecekondu bölgelerinin de şehirlerin merkezinden çok çev-

resinde yer almış olmasıdır. Ancak, bu bölgelerin var olmasında ve oluşmasında; elde edilmesi ucuz, kolay ve denetim dışı arsaların ancak şehir merkezinden uzakta bulunmalarının rolü büyüktür. Şehirlerimizin, park ve orman gibi yeşil kuşaklar yerine gecekondu kuşakları ile çevrili olması ile kasdedilen de budur. Ne var ki, bunun istisnalarına da bazı büyük şehirlerimizde rastlanabiliyor. Örneğin İzmir'de en lüks ve zengin konutlar, şehrin merkezî kesimi sayılan Alsancak'da kordon boylarındadır. Buna karşılık, Ankara'da Altındağ gibi hemen hemen tümü gecekondu niteliğinde olan bir oturma bölgesi, şehrin merkezinde bulunmaktadır. İstanbul gibi çok merkezli bir şehirde ise, Zeytinburnu ve Ataköy ile Levent ve Gültepe, yan yana yaşayabilen zengin ve fakir oturma alanlarının çelişkisini yansıtan örneklerdir.

Oturma alanlarını sınıfsal karaktere göre ayıran alanlar, sadece zengin banliyölerle, gecekondu bölgeleri değildir. Büyük şehirlerimizin yapısına bir mozaik görünümü veren farklı sosyal sınıflar, başta gelir düzeyleri olmak üzere, işyerlerine yakınlıklarına, gelenek ve göreneklerine, sosyal değişmeden etkilenme derecelerine göre farklı bölgelerde farklı tiplerdeki konutlarda yaşamaktadırlar. Örneğin, Ankara'yı çeşitli ölçüler kullanarak aşağıdaki mekânsal bölünmelere ayırmak mümkün görünüyor.

ANKARA ŞEHRİNİN SINIFSAL BÖLÜMLERİ

I — Zengin ve Prestijli semtler :
Çankaya, Kavaklıdere, Yenişehir.
II — Orta Sınıf semtler :
Bahçelievler, Cebeci, Küçükesat, Yenimahalle, Maltepe, Sıhhiye, Emek, Ayrancı, Kurtuluş.
III — Ortanın altındaki semtler :
Aydınlıkevler, Abidinpaşa, Keçiören, Dışkapı, Demirlibahçe, Kayaş, Mamak, Dikmen.
IV — Eski Ankara; sanayi öncesi şehir karakteri sunan

Anadolu kasabalarına benzer yapıda dar gelirli semtler :
Samanpazarı, Hamamönü, Dörtyol, Ulus, Hacettepe, İtfaiye, Hisar, Ulucanlar, Anafartalar.

IV — Gecekondular ve benzer nitelikteki bölgeler :
İncesu, Topraklık, Yenidoğan, Akdere, Gülveren, Seyranbağları, Bülbülderesi, Yenihayat, Siteler ve Bentderesi.

Bir başka deyişle, yukarıdaki sınıflandırmayı tekrarlamak gerekirse, birinci grupta, meslek olarak serbest meslek sahipleri ve işverenlerden oluşan büyük çapta burjuvalarla, yüksek dereceli bürokratların yaşadığı; ikinci grupta çoğunluğunu memur ve esnaf olan orta ve küçük burjuvaların oluşturduğu ara sınıfların yaşadığı, öteki üç bölgede ise fakir ve dar gelirli işçiler, işsizler ve onlara yaklaşan küçük tacir, zanaatkâr ve küçük esnafın oturduğu belirtilebilir.

Soru 62 : Ömrünü tamamlamadan yıkılan yapılar konut bunalımının giderilmesine yardımcı oluyor mu?

Yapılar da canlı varlıklar gibi eskiyen değerlerdir. Normal yapıların üç çeşit eskimesi söz konusudur. Bunlardan birincisi **fiziksel** anlamda eskimedir. Bu anlamda eskime, binanın fizik niteliklerinin, artık, içinde oturmayı elverişsiz kılmasını anlatır. Normal konutların genellikle 75-100 yıl arasında eskidikleri kabul edilir. İkinci tür eskime **sosyal** eskimedir. Bununla kastedilen, bir yapıda yaşıyanların o yapıyı, günün değişen koşulları içinde zevklere, sosyal değerlere ve tercihlere artık uygun bulmamalarıdır. Öte yandan, **ekonomik** anlamda eskime ise, bir yapının, arsa olarak, değerinin artması sonucunda, ondan elde edilmesi mümkün rantın, elde edilememesidir.

Bu eskime biçimlerinden herhangi birinin varlığı halinde, yapı sahipleri, kendiliklerinden, ya da spekülatörlerin özendirmesi sonucunda, konutlarının yıkılmasına karar verirler. Bu eskime biçimlerinin hepsi aynı zamana rastlıyabileceği gibi, bir kısmı ötekilerden farklı zamanlarda da yer alabilir. Örneğin, en önemlisi, fizik eskimesi tamamlanmamış bir yapının, sosyal ya da ekonomik anlamda eskimiş olmasıdır. Türkiye'de çoğunlukla görülen, bu olaydır. Büyük şehirlerin oturma bölgelerinde pekçok yapı, normal fiziksel ömrünün yarısını tamamlamadan yıkılmakta ve bunların yerine, çok katlı, çok daireli apartmanlar dikilmektedir. İlk bakışta, bir ailenin yaşadığı bir yapının yıkılarak, bunun yerine, 10 ya da 15 ailenin barınabileceği büyük bir apartmanın inşa edilmesinin, konut açığını kapıyabilecek bir yol olduğu hatıra gelebilir. Gerçekten Ankara'da 1965-1967 yılları arasında yıkıp yenisi yapılan yapılar hakkında yapılmış bir araştırma göstermiştir ki, yıkılan 383 birimin yerine 1136 birim inşa edilmiştir. Doğaldır ki, burada kazanılan konut birimi sayısı 1136 değil, fakat 1136-383, yani 753'tür.

Öte yandan, normal ömrünü tamamlamadan yıkılan yapıların, yapıldıkları tarihteki değil, fakat yıkıldıkları tarihteki değerleri üzerinden, ulusal ekonomi için bir kayıp teşkil ettikleri de inkâr edilemez. Bu yapıların daha 40-50 yıl yararlı olabilecekleri de hesaba katılırsa, ulusal ekonomi için sebep oldukları kaybın önemi daha da artar.

Üçüncü olarak, yıkıp yenisini yapmak, mülk sahiplerinden çok, emlâkçi, komisyoncu, müteahhit ve benzeri isimlerle çalışan aracıların verimsiz meslekî faaliyetlerinden ibarettir. Bu faaliyetin yararı, ulusal ekonomi, yani kamu için değil, fakat o faaliyetlerde bulunanların kendileri içindir. Böylece, yıkıp yapma faaliyeti, gelir dağılımını da, bu meslekleri tutmuş olanlar lehine, fakat barınma ihtiyacı içinde bulunan kitleler aleyhine bozucu bir nitelik taşımaktadır.

Son olarak, yıkma ve yerine yenisini yapma, şehirlerin bir plan ve düzen içinde gelişmesini aksatan, şehir hizmetlerinin uzun vadeli planlara göre arzını sekteye uğratan bir uygulamadır. Bu yapıların inşa edildikleri tarihteki kapasiteleri, bunların oluşturduğu semtlere getirilecek çeşitli alt yapı hizmetlerinin miktarını belirlemede ölçü olarak alındığından; yeni yapılan çok katlı yapıların arttırdığı nüfus yoğunluğunun, ek hizmet talepleri yaratması sonucunda, belediyeler beklenmedik miktarda ve zamanda programsız yatırım olup bittileriyle karşılaşmaktadırlar. Yolların genişletilmesi, kaldırımların daraltılması, ağaçların kesilmesi, su, elektrik, kanalizasyon ve telefon tesisleriyle ilgili boru ve kabloların sık sık yenilenmesi, geniş ölçüde, yıkıp yapma sisteminin doğurduğu bir sonuçtur. Bunlar, sadece şehirde yaşıyanları rahatsız etmekle kalmaz, aynı zamanda, düzenli gelişmeyi aksatır ve şehir hizmetleri yatırımlarının programa bağlanmasına da olanak vermez.

Yap-sat düzeni, Ankara ve İstanbul gibi büyük şehirlerde, son 15-20 yılın en kârlı iş alanlarından biri olmuş, Batı ülkelerinden bazılarında imarcı (developer) ya da emlâkçı adı verilen kişi ya da şirketler böylece, Türkiye'de de şehir planlama organlarının yerine geçip şehirler içindeki bölgelerin kat, yoğunluk, sınıfsal ayrışım ve yapı kalitesi gibi özelliklerine kazançlarını en çoğa çıkaracak yönler vermektedirler. Bunun içindir ki, Ankara'nın, 1935-1940 yıllarında kurulan ve gelişen Yenişehir, Bahçelievler, Cebeci gibi semtlerindeki yapılar bugün 15-30 yıllık nispeten yeni yapılar oldukları halde, hızla yıkılmakta ve yenilenmekte olan yapılardır. Kamu idarelerinin, bu ulusal servet kaybı karşısında hareketsiz kaldıkları, kat düzenini semtlere göre saptayan kuralları bile uygulayamadıkları görülmektedir. Sırf bu biçimde her yıl, şehirlerimizde yıkılan yapıların sayısının 3.000'i bulduğu hesap edilmektedir.

Soru 63 : Türkiye'de işçilerin barınma koşulları nasıldır?

Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı işçilerin sayısı 1.5 milyona yaklaşmış bulunuyor. Bu işçiler daha çok büyük şehirlerde ve büyük şehirlerin fakir semtlerindeki konutlarda yaşarlar. İşçi ailelerinden gecekondularda yaşamakta olanların oranının % 60 ile % 75 arasında değiştiği söylenebilir. II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda, işçi sayısının artması, şehirleşmenin hızlanması, Çalışma Bakanlığı ile İşçi Sigortaları Kurumunun kurulması, işçilerin barınma koşullariyle ilgilenilmesine yol açmıştır. Bununla beraber bu ilginin sembolik kaldığını, bugün işçilerin içinde bulundukları barınma koşulları göstermektedir.

Gerçekten Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'da işçi konutlarında, ailelerin % 54 ile % 78 arasında değişen bir oranı tek ya da iki odalı konutlarda yaşamaktadırlar. Başka bir deyişle, ailelerden % 86 ile % 96 arasında kalan bir grubun yaşadığı konutlar, 75 metre kareden daha dardır. Konut sorunlarını dile getirdikleri bazı toplantılarda işçiler, bu durumu, «yeryüzünde mezara girmek» şeklinde nitelemişlerdir. 1960'da yapılan konut koşulları anketinin verdiği sonuçlara göre, içme suyu olmıyan konut oranı Türkiye için % 44 olmasına rağmen, işçi konutları için bu oran % 80 kadardır. Aynı anket, kötü barınma koşulları içinde bulunan konut oranının Türkiye için % 27 olmasına karşılık, işçi konutları için % 44 olduğunu da ortaya koymuştur. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun bir yayınında, işçi konutlarının nitelikleri hakkında aşağıda verilen bilgiler yer almaktadır:

İŞÇİ KONUTLARININ NİTELİKLERİ

Nitelikler	Tüm Ankara	İşçi Konutları
Çürük konutlar	% 34	% 69

Elektriksiz konutlar	% 10	% 20
Susuz konutlar	% 40	% 78
Havagazı olmıyan konutlar	% 76	% 100
Mutfaksız konutlar	% 35	% 70
Banyosuz konutlar	% 49	% 83
Bağımsız tuvaleti olmayan konutlar	% 28	% 54

İstatistiklerde «işçi» olarak görünmelerine rağmen, hayatını emeği ile kazanmayan, daha çok fikir çalışması yapan işçilerin oturmakta oldukları konutların, orta, hattâ bazen lüks nitelikteki konutlar olduğu görülmektedir. Ayrıca, ücret düzeyi nispeten yüksek üyeleri bulunan sendika mensuplarının, barınma koşulları bakımından da, başka sendika üyeleri kadar kötü durumda olmadıkları görülüyor. Nato İş Sendikasına bağlı işçilerden sadece % 20'si gecekondularda oturmakta olduğu halde, bu oran, başka sendikaların üyeleri için % 75'i bile geçmektedir. Denilebilir ki, Türkiye'de gecekondularda yaşamakta olan ailelerden bir kısmının belki işçi aileleri olmadığı ile sürülebilir. Fakat, işçi ailelerinden çoğunun gecekondularda yaşadığı gerçeği inkâr edilemez.

İşçi ailesi, konut ihtiyacını karşılamak için devletin yardımına muhtaçtır. Bu amaçla, eski adı ile İşçi Sigortaları Kurumu olan Sosyal Sigortalar Kurumu, topladığı sigorta primlerinin dörtte biri kadarını, her yıl işçilere konut kredisi olarak verebilmektedir. Sigortanın verdiği kredi miktarı inşaat maliyetinin % 90'ına kadar çıkar. Kurum, inşaat bedelinin % 10 'unu peşin olarak işçilerden (sigortalılardan) istemekte ve 20 yıl vade ve % 4 faizle kredi açmaktadır. Piyasadaki ödünç alma faizinin % 15'e yaklaştığı hatırlanırsa, sigortanın bu ikrazının sosyal amaçlı bir yardım olduğu daha iyi anlaşılır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, konut kredisini tek tek işçilere vermez. Fakat onların birleşerek bir konut kooperatifi kurmalarını şart koşar. Konut ve arsa sahibi olanlarla,

bu krediden daha önce yararlanmış bulunanlar kredi alamazlar. Bir başka kooperatifte üye olmak bile kredi almaya engeldir. İşçilerin kuracakları konut kooperatiflerinin konut kredisi alabilmeleri için, sosyal konut, yani 100 metre kareden küçük konut yaptırmaları gerekir. Konutlar, il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları içinde ve mutlaka nüfusu 10 bini aşmış yerleşim birimlerinde yaptırılır.

Bir işçinin alabileceği kredi miktarı 60.000 lirayı geçemez. 1967 yılına gelinceye kadar, her işçiye açılacak kredinin, o işçinin aylık gelirinin üçte birinden fazla bir taksit ödemeyi gerektirmeyecek kadar olması şartı aranıyordu. Böylece, işçinin, malî gücünün üstündeki konutları talep etmesi önlenmek istenmiştir. Fakat, yine de, işçiler, aylık kazanç miktarına bakmaksızın alabilecekleri azamî krediyi almakta devam etmişlerdir. Bu şart, 1967 yılında kaldırılmış, fiilî durum hukuksallaştırılmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutlarının finansmanına başladığı 1952 yılından bugüne kadar 2.5 milyarı geçen miktarda kredi açmış (yılda 100 milyondan fazla) ve 49.197 işçi konutu yaptırmıştır. Yılda ortalama olarak 2.000-2.500 birim eden bu inşaat hacmi, şehirlerimizdeki sosyal konut ihtiyacının çok küçük bir kısmını karşılayabilmektedir. Bu konutlar, 1396 konut kooperatifince yaptırılmış yapılardır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun varlığı ve konut kredisi verme olanağı, Türkiye'de birçok iktisadî devlet teşebbüslerini, işçilerinin barınma koşullarını düşünmemeye itmiştir. Bu teşebbüslerden çoğu, işçilerinden çok, memur ve müstahdemlerinin konut sorunlarını öncelikle düşünmüşlerdir. Sümerbank bir ara inşaat değerinin % 15'ini geçmemek üzere, 15 yıl vade ve % 5 faizle kredi açmıştır. Bu kredilerden yararlanılarak yapılan 2.300 konut, her ne kadar, memurlar, ve işçiler arasında % 40 - % 60 oranında

bölünüyorsa da, Sümerbank topluluğuna mensup memur ve işçilerin tümüne bakılırsa, memurların % 34 'üne karşılık, işçilerin sadece % 4'ünün bu yardımdan yararlandıkları görülür.

Kooperatiflerin yaptırdıkları işçi konutları, ihtiyacın karşılanmasına yetecek miktarda değildir. Yılda ortalama olarak 2.500'ü geçmiyen işçi konutları üretimi, yıllık konut üretiminin sadece % 6'sı kadardır. Bu hesap, bütün kooperatiflerin başarılı olması varsayımına dayanır. Oysa, gerçekleşen üretim, bu rakamın ancak yarısı kadardır.

Soru 64 : Türkiye'de toplu konut kuruluşları var mıdır? Yararlı ve başarılı olmuşlar mıdır?

Toplu konut kuruluşu, çok sayıda ailenin barınma ihtiyaçlarının birlikte karşılanmasını amaçlar ve konut inşaatında malzeme, para, zaman ve enerji tasarrufu sağlar. Bu kuruluşlar, geniş siteler yaratarak, sosyal ve iktisadî avantajlar da sağlarlar. Toplu konut kuruluşlarının konut maliyetini % 15 - % 20 kadar düşürdüğü hesaplanmıştır. Çünkü bunlar, toptan malzeme alabilen, stok yapabilen, inşaattan çok önce ve bol miktarda ucuz arsa sağlamayı başarabilen kuruluşlardır.

Toplu konut kuruluşları kâr amacı gütmeksizin konut üretimi yaparlar. Bunların başında konut kooperatifleri ve kâr marjları sınırlandırılmış konut şirketleri gelir. Türkiye'de toplu konut kuruluşu olarak birkaç yıl öncesine kadar, yalnız kooperatifler vardı. Birkaç yıldan beri de, bazı toplu konut şirketleri bu alanda üretim faaliyetinde bulunmaktadırlar. Ancak, Türkiye'de toplu konut kuruluşları, bazı Batı Avrupa ülkelerinde görülen kâr amacı gütmeyen, ya da sınırlı kârla yetinen kuruluşlar değil, fakat, Ticaret Kanununa göre kurulmuş ve kâr edinmeyi amaçlayan şir-

ketlerdir. Bunlar için, konut hizmeti sağlamak ikinci planda kalan bir hedeftir.

Konut kooperatiflerinin Türkiye'deki geçmişi, 1930' lara kadar uzanmaktadır. Ankara'da, başkent olduktan sonra başgösteren konut bunalımı ve özellikle devlet memurlarının konut ihtiyaçlarını karşılamak zorunluluğu, kooperatifçilik yolunun, denenmesine yol açmıştır. Ankara'da Bahçelievler, ilk konut kooperatifinin eseridir. Türkiye'de bugün, % 40 kadarı Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından finanse edilen, dolayısıyle çoğunlukla işçiler tarafından kurulmuş bulunan 6.000 konut kooperatifi vardır. Bunların toplam üye sayısı 212.000 dir. Bu kooperatiflerin % 70'i, nüfusu 200.000'in üzerinde olan şehirlerimizdedir. Ticaret Bakanlığındaki kayıtlara bakılırsa, büyük şehirlerdeki kooperatif üyelerinden % 22.2'sini işçiler, % 13.9'unu çeşitli devlet dairelerindeki orta ve yüksek dereceli memurlar, % 10.8'ini öğretmenler, % 10.8'ini de silâhlı kuvvetler mensupları oluşturmaktadır. Her yıl kooperatiflerce yaptırılan birkaç bin konut, şehirlerimizdeki yıllık konut üretimi rakamının % 15'ini geçmez. Oysa, bu oran İsviçre'de % 13.7, Çekoslovakya'da % 38.3, İsveç'te % 15.6, Norveç'de % 25.8 ve Doğu Almanya'da ise % 19.2'dir.

Konut kooperatiflerinin, Türkiye'de başarılı olmadıkları, hem kalkınma hedeflerine uygun bir konut politikasının ilkelerine, hem de kooperatifçiliğin felsefesine aykırı bir yol tuttukları genellikle bilinen bir gerçektir. Bunların kalkınma hedeflerine uygun bir konut politikasının ilkelerinden uzaklaşmaları çeşitli şekillerde olmuştur. Bir kez, işçi kooperatifleri de dahil olduğu halde, konut kooperatifleri, halk konutları standartlarına uygun olmıyan, lüks sayılabilecek konutlar inşa ettirmişler, kaynak israfına yol açmışlardır. İşçi kooperatiflerinin yaptırmış oldukları konutlardan % 30'dan fazlası, öteki kooperatiflerce yaptırılan konutlarda ise % 90'a yakını, 100 metre kareden da-

ha geniştir. İkinci olarak, kooperatifler toplu konut yapmanın sağladığı üstünlüklerden yararlanmak için kurulduğu halde, gerçekten toplu konut adı verilebilecek büyük siteler, Türkiye'deki kooperatifler içinde çok az sayıdadır. Konut kooperatifleri daha çok, 5-15 ortaktan oluşan küçük girişimler olarak kalmaktadır.

KONUT KOOPERATİFLERİNİN BÜYÜKLÜKLERİ

Ortak sayısı	Türk Kooperatifleri içindeki % si
25 den az	38.7
26 - 49	11.3
50 - 99	17.7
100 - 199	19.4
200 den fazla	8.1
Bilinmeyen	4.8

Bu büyüklüklerin, kooperatiflerin toplu inşaatın sağladığı yararları elde etmelerine yetmiyeceği açıktır. Üçüncü olarak, konut kooperatifleri, yaptırdıkları konutları, ortak ya da kooperatif olarak, satmak ve kiraya vermek suretile hizmet etmek zorunda bulundukları sosyal amaçtan uzaklaşmışlardır. Konut kredisi sağlıyan mekanizmanın, aile gelirlerini, maliyet tavanlarını ve gerçek ihtiyaçları hesaba katan önceliklere göre değil, iktisadî kârlılık ve bankacılık ilkelerine göre işlemekte olması, bir yandan kredi borçlarının ödenmesi saiki ile konut kiralamaya yol açarken, öte yandan ortakların kâr amacına yönelmelerini de olanaklı kılmaktadır. Konut kooperatifleri üzerinde yapmış olduğumuz bir araştırmanın sonuçlarına göre, konut yaptırabilmiş bulunan kooperatiflerden % 44'ü konut satmışlardır. Yaptırılmış bulunan konut birimlerinden kiraya verilenlerin oranı ise % 60'a kadar yükselmektedir. Bu cümleden olmak üzere, arsa alım satımları ile bundan

kâr sağlamanın da kooperatiflerin davranışlarına geniş ölçüde egemen bulunduğu görülmektedir.

Son olarak, konut kooperatifleri üzerinde etkin bir denetim de yoktur. Yasalara göre, bu denetimi Sosyal Sigortalar Kurumu ile İmar ve İskân Bakanlığının yerine getirmesi gerekirken, kooperatiflerden % 43.2'si hiçbir denetim görmemişlerdir.

Öte yandan, konut kooperatifleri, kooperatifçiliğin felsefesine de aykırı düşen faaliyetlerde bulunmuşlardır. İlk olarak, konut kooperatifçiliği, gerçekten dar gelirli kitlelerin ihtiyaçlarının karşılanması yerine, orta ve iyi halli aileler için konut edinmeyi, hatta bunları devretmeyi sağlıyan örgütler olarak anlaşılmıştır. Ortaklarını konut sahibi yapmayı başaramamış olan kooperatiflerin ortaklarından % 20'si tüccar, esnaf ve serbest meslek sahipleri, % 46'sı ise yüksek dereceli memurlardır. İşçiler ise % 18 kadarıdır. Oysa konut yaptırmayı başarabilmiş kooperatiflerde, işçiler % 49, serbest mesleklere mensup olanlarla tüccarlar % 19, memurlar ise % 23 oranındadır. Bu kooperatiflerin ortaklarının gelir düzeyleri de, konut kooperatiflerinden çoğunlukla dar gelirlilerin yararlanmadığını göstermektedir. İşçi kooperatiflerinin ortakları arasında bile aylık geliri 500 liranın altında olanlar sadece % 2.5 oranındadır. Bu rakamlar da gösteriyor ki, kooperatifler, sadece konut talebinde bulunabilecek güçte olanların kurdukları ve yararlandıkları örgütlerdir.

İkincisi, bazı kimselerin, aynı anda, birden fazla kooperatifin üyesi kimliği ile birden fazla kaynaktan kredi almaları ve birden fazla konut edinerek rantiye hâline gelmeleridir. Konut kooperatiflerinden % 54'ünün, bu yolun kötüye kullanılmasını önlemek için tedbirli olmaya dikkat sarfetmediklerini saptamış bulunuyoruz.

Üçüncü bir başarısızlık nedeni de, kooperatiflerin kooperatifçilik eğitimine önem vermemesi. kooperatif üyele-

rinin bilgisizliği yüzünden, masum girişimlerin çıkarcı emellere alet edilmesidir. Kooperatiflerin çeşitli organlarının seçiminde, toplantı ve karar mekanizmalarının işleyişinde demokrasi kurallarına biçimsel olarak uyulduğu görülmesine rağmen, çeşitli yollardan kooperatif bünyesine alınan aracılar, ve işçi kooperatiflerinde fabrika müdürlerinin ve sendika yöneticilerinin yönetimde önemli rol oynadıkları görülmektedir. Bu da bize kooperatifleri kooperatifçilerin değil, başkalarının yönettiğini; dolayısıyle, kooperatifçiliğin demokrasi ilkesinin gereği gibi uygulanmadığını gösterir. Kooperatifçiliğin, kendi kendine yardım ve karşılıklı yardımlaşma ilkesi, gereği gibi gözetilmediği için, kooperatif işleri derece derece, ücret karşılığında aracılara, iş takipçilerine gördürülmektedir. İstanbul'da kooperatif işlerini para karşılığında izlemeyi meslek edinerek zengin olan aracılar vardır. Bu yol açılınca zaman zaman siyasal nüfuz temsil eden kişiler de, sağlıyacakları «maddî ve manevî yardım» gözönünde tutularak, kooperatiflere alınmış, böylece politikacıların sağladığı üstünlük, kooperatifler arasında farklılık yaratmak suretiyle, kooperatifçiliğin eşit-severlik ilkesinin çiğnenmesine yol açmıştır.

Kooperatifçilik felsefesine ters düşen son bir uygulama da, Türkiye'de konut kooperatiflerinin, yaptırdıkları konutların mülkiyetini, bireylere devretmeleridir. Oysa kooperatifçilikte, mülkiyetin ortaklara devredilmesi yerine, kooperatifin tüzel kişiliğinde saklı tutulması esastır. Aksi halde, bakım ve yönetimde, konutlardan yararlanmada, ortak çabaların ve ortak çıkarların yerini, bireycil düşünceler alır. Kooperatifçilikte, sosyal ve iktisadî öğeler arasındaki dengenin, iktisadî öğeler lehine bozulması, sisteme sosyal anlamını kaybettirmekte, kâr amacına yönelmeyi gerçekleştirmektedir. Oysa, yukarıda da işaret edildiği gibi, kooperatifçilik, dar gelirlileri, kâr amacı güden aracılardan, emlâk ve inşaat müteahhitlerinin sömürüsünden

korumak amacında olan bir sistemdir. Konut kooperatiflerinin spekülatörler arasında yer almasını önlemenin yolu, arsa ve konut artışını ve kiralanmasını önleyen tedbirlerin alınmasıdır. Kooperatifçilikte, asıl olan özel mülkiyet değil, kooperatif mülkiyettir.

Soru 65 : Türkiye'de memurların barınma koşulları önemli bir sorun olarak ele alınmış mıdır?

Türkiye'de memur konutları sorunu, Ankara'nın başkent oluşundan sonra sayısı hızla artan memur ailelerinin sorunu olarak ortaya çıkmıştır. 1928 yılından itibaren, o yılın 1 Haziranında yürürlüğe giren bir yasa ile Maliye Bakanı, memur apartmanları yaptırmak üzere hazine olanaklarını kullanmaya yetkili kılınmıştır. Kısa bir süre sonra bu yoldan ayrılınmış ve memurlara konut tazminatı adı altında bir **konut kirası** yardımı yapılmağa başlanmıştır. Bu tazminatın miktarı 10-30 lira arasında değişiyor ve günün para değeri karşısında, önemli bir katkı sayılabiliyordu. Devlet, bu konut tazminatına paralel olarak 1937'den itibaren yeniden bütçeden, memur konutları yaptırmak üzere ödenek ayırmıştır.

Memur konutları sorununun giderek önem kazanması üzerine, 1944'de Memur Konutları Yasası çıkarılmış ve bu kanunla Bayındırlık Bakanlığı, gerekli görülen yerlerde 25 milyon lirayı geçmemek ve gelecek yıllara uzamak üzere memur konutu yaptırmak için yüklenimlerde bulunmaya yetkili kılınmıştır. Bu ödeneğin, hemen hemen tamamına yakın bir kısmı, Ankara'da memur konutları yaptırmaya ayrılmıştır. Çünkü, Yasada, Ankara'ya öncelik verilmesini öngören bir hüküm vardı. Bu ödenekten yararlanılarak yaptırılan konutlardan yalnız genel bütçeye giren dairelerin geçici olmıyan kadrolarındaki memurlar ile su-

bay ve askerî memurlar yararlanmışlardır. Ankara'daki Saracoğlu (Namık Kemal) Mahallesi, bu yasanın sağladığı olanaklarla kurulmuştur. Sayısı 450'yi geçen memur konutunun bulunduğu bu mahallede, daha çok, Millî Savunma, İçişleri, Maliye, Millî Eğitim ve Adalet Bakanlıklarının yüksek dereceli personeli, genel piyasa ölçülerine göre düşük kiralar karşılığında otururlar. Bu konutların ve üzerinde bulundukları arazinin, hazinenin elinden çıkarılmamış olması gerçek bir kazanç sayılır. Ne var ki, girişimin çapı çok küçük olduğu gibi, yararlanan memurlar içinde, barınma ihtiyaçlarını kendi olanaklariyle karşılayabilecek durumda olanların sayısı hayli kabarıktır. Bugün Türkiye'de 750.000 kadar memur vardır. Ve bunlar hergün biraz daha artan hayat pahalılığının ağırlaştırdığı dar ve sabit gelirleriyle çözmeleri olanaksız bulunan barınma sorunu ile karşı karşıyadırlar. Emekli Sandığı, elindeki kaynakları en verimli alanlara ayırmış olmak için, daha çok iş hanları ve oteller yaptırmayı tercih etmekte, maîî gücünü katkılarından aldığı üyelerinin bir sosyal sorununun çözümüne el atmamaktadır. Emekli Sandığının da, tıpkı Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi, memurlara, ya da onların kuracakları kâr amacı gütmeyen örgütlere konut kredisi vermesi gerekir. Emekli Sandığının bugünkü katkısı, sadece, gecekondu bölgelerinin sorunlarını çözmek için İmar Bakanlığı emrinde kurulmuş bulunan fona, her yıl (1967'den itibaren) 30 milyon lira ödemekten ibaret kalmaktadır.

Soru 66 : Türkiye'de Silâhlı kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlarını karşılama yolları nelerdir?

Silâhlı kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlarının

karşılanması sorunu, daha çok 1960 ve sonraki yıllarda önem ve öncelik almış konulardandır. Bu alanda yapılmış üç girişimden ikisi, ordu personelinin barınma ihtiyaçlarının giderilmesini doğrudan doğruya, üçüncüsü ise dolaylı bir biçimde ilgilendirmektedir. Birinci girişim, 27 Mayıs 1960 hareketinden hemen sonra (22 Aralık 1960) çıkarılan 180 sayılı yasadır. Bu yasa, 42 sayılı yasa ile emekliye ayrılmış bulunan subaylara kendi paraları karşılığında ve borçlanarak Emlâk Kredi Bankasınca konut yaptırılmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir. Ordu personeli için kurulacak konut siteleri için gerekli olan arsa ve arazinin hazine tarafından Emlâk Kredi Bankasına satılabileceği de yasanın hükümleri arasındadır.

Gerçekten hazine, İstanbul ve Ankara'da, bu amaçla, söz konusu bankaya çok sembolik fiyatlarla bir miktar arsa satarak, yasanın amacını gerçekleştirmiştir. Ankara ve İstanbul'da emekli inkılâp subayları için yaptırılmış bulunan ve kısa sürede tamamlanan 2.000 kadar konut, bu yasanın sağladığı olanaklarla gerçekleştirilmiştir. 42 sayılı yasaya göre emekli olan subayların % 25 kadarı bu yoldan konut sahibi olmuşlardır. Emekli subaylar, Bankaya 15 yıl vade ve % 6.5 faizle borçlanmış, konutlar için toplam olarak 30-36 biner lira ödemişlerdir.

Silâhlı kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlariyle ilgili ikinci olanak, 180 sayılı yasadan iki gün sonra çıkan 186 sayılı yasa ile sağlanmıştır. Buna göre, subay, askerî memur ve astsubayların lojman ihtiyaçlarını karşılamak için, yıllık ödeme miktarı 54 milyon lirayı geçmemek üzere 540 milyon liraya kadar Millî Savunma Bakanlığı; jandarma subayı askerî memur ve astsubayların lojman ihtiyaçlarını karşılamak için de yıllık ödeme miktarı 6 milyon lirayı geçmemek üzere toplam 60 milyon liraya kadar Bayındırlık Bakanlığı, daha sonraki yılları kapsayabilecek yüklenimlere girmeye yetkili kılınmışlardır.

Üçüncü yol, Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut yardımlarından yararlanmaktır. Bu kurum, 20 hizmet yılını doldurmuş bulunan üyelerine, konut inşaat bedelinin % 90'ını karşılamak üzere 70 bin liraya kadar kredi verebilmektedir. Konut kredisi % 6 faizle ve 15 yıl vade ile verilmektedir. Bu kredinin tamamını alanlar, aldıkları tarihten bir yıl sonra başlamak üzere ayda 670 liralık taksitlerle borçlarını Kuruma öderler. Kurum, kredi vermeye başladığı 1963 yılından bugüne kadar sayıları 8.000'e yaklaşan üyelerine kredi vermiştir. Bunlardan % 94'ü, İstanbul, Ankara ve İzmir'de kullanılmıştır.

Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut kredileri, bugün çoğunlukla tek tek talepleri karşılamakta; ya kooperatifler eliyle, ya da bizzat Kurumun yaptırması suretiyle toplu konutlar yapımında kullanılmamaktadır. Bu uygulama, kanımızca, Kurumun yılda 100 milyon liraya yaklaşan konut yatırımını gerektiği kadar verimli olmaktan alakoymaktadır.

Soru 67 : Konut sorunlarının çözümüne, Türkiye'de belediyeler katılmakta mıdırlar?

Birçok ülkelerde, belediyeler konut ihtiyacının karşılanmasında yatırımcı olarak önemli rol oynarlar. Bazı ülkelerde, bu rolleri, düzenleyici olmaktan öteye geçmez. Türkiye'de belediyelerin, konut yatırımı yapmaları olağan değil, fakat istisnaî bir nitelik taşır. 1580 sayılı Belediye Yasası (madde 15/68), belediyelere, «ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye nâmına inşaat yaparak icara vermek...» görevini vermiştir. Ancak, bu görev, belediyelerin mecburî olmayan, yani gelirleri elverişli olduğu takdirde yerine getirmeleri gereken görevlerindendir. Belediyelerimizin gelir sıkıntıları, bilindiği gibi, aslında paha-

lı olan konut yatırımlarına geniş ölçüde girişmelerine olanak vermemektedir. Çünkü, yine Belediye Yasası mecburî görevlerini yerine getirmemiş belediyelerin, ihtiyarî olan görevleri için bütçelerine ödenek koyamıyacaklarını emretmektedir.

Bu sınırlayıcı fiilî ve kanunî duruma rağmen, Türkiye'de konut bunalımının şiddet kazandığı yıllarda, 1950'de çıkarılan bir yasa (5656), lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde, belediye meclislerinin «belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sâkinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini» mecburî belediye hizmetleri arasına koyabileceklerini göstermiştir. Gerek bu yetkiye, gerekse, ileride görüleceği gibi, çeşitli tarihlerde çıkarılmış gecekondu yasalarının verdiği yetkilere dayanarak, belediyeler, konut piyasasında, daha çok arsa devralma ve devretme suretiyle önemli bir düzenleyici rol oynamışlardır.

Belediye yasasının yukarıda söz konusu edilen maddesi, belediyelere, aynı zamanda, şehirlerin gelişme alanlarında arazi satın alarak, yeni bir plana göre düzenlemek, yeniden inşaat yapmak ve isteyenlere satarak ihtikâra (spekülasyona) engel olmak yetkisini de vermiştir. Ancak, belediyelerimizden pek azı, ilerde ihtiyaç duyacakları arsaları önceden satın almak ve stok yapmak basiretini göstermişlerdir. Bu olumlu davranışı belediyelerden beklemek şöyle dursun, Türk belediyeleri çeşitli baskılar altında, şehir içindeki semtlerde, bina yüksekliği nizamlarını plansız ve programsız, nesnel (objektif) gerekçelere dayanmayan kararlarla değiştirerek, yoğunluk artışı sağlamak suretiyle, kendi hizmet yüklerini arttırmakta, dar gelirlilerin hiçbir zaman talep edemiyecekleri yapı sistemlerini özendirmekte, ya da borç ödemek, gelir sağlamak amaciyle arsalarını satabilmektedirler.

Konut sorunlarının çözümüne, belediyelerin bir katkıda bulunma olanağını da, belediyeler, yapı ruhşatı, otur-

ma izni verme yetkilerinden almaktadırlar. Konut, dört duvarla bir çatıdan ibaret sayılamıyacağına göre, bir konutun ve konut topluluklarının şehir hizmetleri ihtiyaçlarının karşılanması büyük ölçüde belediyelerin sorumluluğunda kalmaktadır. Konutların içinde bulundukları sağlık koşullarının denetimi için, 50.000'den fazla nüfuslu şehirlerde bir konut idaresi kurulmasını Umumî Hıfzıssıhha Yasası öngörmekte ise de, hemen hemen hiçbir şehirde bu idare kurulmamıştır.

Belediyelerin, toplu konut yapan kâr amacı gütmeyen kuruluşlara belli bir sermaye ile katılması, hatta bu girişimlerin öncülüğünü yapması gerekir. Yasalarda, belediyelerin konut kooperatiflerine ortak olmasını engelleyen bir hüküm yoktur.

Soru 68 : Emlâk Kredi Bankasının görevinin hizmete ve ticarete benzeyen yönleri nelerdir?

1946 yılında kurulmuş bulunan Emlâk Kredi Bankasının başlıca görevi, konut sahibi olmıyanlara ucuz konut yaptırmak, bu amaçla ipotek karşılığında konut kredisi vermek, bina yapıp satmak ve yapı malzemesi sanayii ve ticareti ile uğraşmaktır. Emlâk Kredi Bankası, konut ve arsa sahibi olmayan vatandaşlara, 20 yıldan aşağı olmıyan bir vade ve % 5'i geçmiyen bir faizle kredi vermekle yükümlüdür.

Bu bankanın, kurulduğu günden bu yana gerek bireylere doğrudan doğruya, gerekse kooperatiflere vermiş olduğu kredilerle yaptırılmış olan konutların sayısı 150 bine yakındır. 1965 yılına kadar, bankanın yaptırdığı konutların yıllık miktarı 6.000, yani yıllık üretim hacminin onda biri kadardır. Konut üretiminin arttırılmasında kendisine büyük umutlar bağlanan bir bankanın, üretime katkısının

bu kadar az olmasının nedenlerinden biri kaynaklarının sınırlı oluşudur. Sermayesinin, 1966'da 1 milyar liraya yükseltilmiş bulunmasına rağmen, banka, konutsuz ailelerin kredi taleplerini karşılamaktan çok uzaktır.

Ne var ki, bankanın hizmet görevini gereği gibi yerine getirmesini engelleyen başka nedenler de vardır. Bunların başında, kuruluş yasasındaki «ucuz konut» amacının aksine, banka kredilerinden yararlanılarak yaptırılan konutlardan çoğunun lüks ölçüler içinde kalmış, maliyetlerinin yükselmiş, ve bu uygulamanın yakın zamanlara kadar süregelmiş olması geliyor. İstanbul'da Levent ve Ataköy gibi siteler, yaptırıldıkları tarihin inşaat maliyetlerinin bile çok üstünde bir maliyetle tamamlanmışlardır. Bu sitelerdeki konutların % 70'i, bugün uygulanmakta olan 100 metre karelik alan sınırlamasına uyularak yapılmamış, geniş ve lüks konutlardır. Yalnız yüksek gelirlilerin ulaşabilecekleri konutların yapımını desteklemekle, banka kuruluş nedenini oluşturan sosyal hedeften zaman zaman uzaklaşmıştır.

Oysa, Emlâk Kredi Bankasının elindeki bütün olanakların, Türkiye'nin konut koşulları karşısında, dar gelirli ve yoksul ailelerin ihtiyaçlarına yöneltilmesi, ya da onların ihtiyaçlarına öncelikle yöneltilmesi gerekirdi. Kuşkusuz, konutu bir sosyal hizmet olarak görse bile, bir bankanın ödünç verme ve inşaat yaptırma tatbikatında, bankacılık kurallarından fazla ayrılmaması, elindeki fonların güvenliğini garantilemesi gereklidir. Bununla beraber, Emlâk Kredi Bankasının, bankacılık kurallarına uyması, sosyal hizmetini toplumun dar gelirli tabakalarına öncelikle yöneltmesine engel bir durum yaratmaz.

Gerçi, İmar ve İskân Bakanlığı, 1968 yılında sınırlı tasarruf olanaklarına sahip vatandaşların konut edinmelerini sağlamak üzere, Tasarruflu Ev-Yap Sistemi adı ile, yeni bir sistem kurmak istemiştir. Bu sistemin dayandığı te-

mel düşünce, vatandaşın tasarruf gücü ile devletin malî ve teknik yardımını birleştirmekti. Böylece, evsiz aileler bir yıldan kısa bir sürede ev sahibi olabilecekler ve borçlarını 10 yılda ödeyebileceklerdi. Bu sistem, başlangıçta peşin olarak 2.000 lira ve her ay da 100 lira taksit ödenmesini gerektiriyordu. Verilecek kredinin faizi % 3 olacaktı. Bu sisteme göre inşa edilecek konutlar 25.000 liraya mal olacaktı. «Tasarruflu Ev-Yap» sisteminin bir başka biçimi de, vatandaşa kendi katkısı aranmaksızın, arsa ve proje ile birlikte, 5.000 lira kredi verilmesi şeklidir. Her iki yol da, daha çok gecekondu yapımını önlemek amaçlariyle, Bakanlığın ve Bankanın olanakları birleştirilerek hazırlanmışsa da, uygulamada hiçbirinden başarılı sonuç alınamamıştır. Çünkü, inşaat maliyeti ve vatandaşın tasarruf hacmi, beklenen düzeylerde kalmamıştır. Dolayısıyle talep yükselmemiştir.

Üçüncü bir yol ise, vatandaşın, % 25'ini önceden biriktirerek, arsa yardımı ile birlikte 5-10 bin lira arasında kredi almasıdır. Dördüncü yol olan «Tasarruflu Ev-Yap» sistemine göre, aileler önce, 2.000 lira, sonra da 14 ay boyunca ayda 100'er lira ve konutu teslim alırken yine, 2.000 lira vererek maliyeti 25.000 lira olan bir konutun sahibi olabilirler. Bu son iki sistemden de, tatbikatta bir ön tasarrufa ihtiyaç göstermeleri nedeniyle başarılı sonuç alınamamıştır. Devletin, dar gelirli vatandaşları konut sahibi yapmayı tamamen üstlenmesi mümkün olmadığına göre, yoksul ve dar gelirli sınıfların, konut sorunlarını, bir gelir artışı sorunu olarak görmek daha yerinde olur.

Emlâk Kredi Bankası, kaynaklarının çok büyük bir kısmını, bugün «yapı tasarrufu» sistemi yolu ile konut sahibi olmak isteyenlere ayırmaktadır. Bu sistem, halk konutu standartlarına uygun olarak inşa edilen, yani büyüklüğü 100 metre kareyi geçmiyen konutlara, bankada yapı tasarrufu hesabı açtırmış bulunanlara, yapı bedelinin

% 90'ını geçmemek üzere konut kredisi verilmesini öngörmektedir. Bankaya 12.500 lira yatırarak bu hesabı açtıranlar 3 yıl bekledikten sonra 37.500 liralık bir kredi alabilmektedirler. Banka, bu kredi karşılığında % 5 faiz almaktadır. Kredi alanlar, borcun bir kısmını 11 yıl (% 35 ini), bir kısmını (% 65 ini) da 20 yıl içinde ödemek zorundadırlar.

Emlâk Kredi Bankasının yapı tasarrufu sistemi dışında vermiş olduğu krediler, 10 yıl vade ve % 10.5 faiz ile açılmaktadır. Bu faiz ve vâde, dar gelirli aileleri konut sahibi yapmaya hiç elverişli değildir. Asıl elverişsizlik, bankanın, yapı tasarrufu hesabı açtırmamış olanlara verecek kredi kaynağı bulunmaması, kaynaklarının hemen hemen tamamının yapı tasarrufu sahipleri ile yapılmış sözleşmelere bağlanmış olmasıdır. Banka, toplu konut yaptıran ve halka satan, ya da ortaklarını konut sahibi kılmak isteyen toplu konut kuruluşlarına elverişli şartlarla kredi açmamaktadır. Bunlar da, % 10.5 faiz ve 5 yıl vade ile verilmektedir.

Görüldüğü gibi, Emlâk Kredi Bankası yapı tasarrufu sistemiyle, konut piyasasına, konut yapıp satan kişi ya da şirketlerin, yapı tasarrufundan aldıkları kredilere başka malî olanaklarını da katarak satın alabildikleri konutların yapımını özendiren bir yoldadır. Bu yoldan en çok yararlananlar, orta ve yüksek dereceli memurlar ile bir kısım esnaf ve küçük tacirlerdir. 1964 yılından beri bankanın lüks konutlara kredi vermemesi, büyük iş adamlarını, ticaret erbabını bu kaynaktan yararlananlar arasından çıkarmıştır. Öte yandan, sistem dar gelirlilerin yararlanmalarına da elverişli değildir. Bankanın verdiği 37.500 liralık krediyi alabilmek, önemli bir meblâğı biriktirecek ve üç yıl bankada tutacak güçte olmayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca, 100 metrekarelik bir konutun bile metrekare maliyetinin İstanbul ve Ankara'da 1.000 liradan aşağı olmaması, ban-

kadan alınan kredinin en az iki katının başka kaynaklardan sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

Soru 69 : Konut üretimi ve konut standartları bakımından Türkiye başka ülkelerden ne kadar farklıdır?

Konut fiyatı ve kiraları bakımından, hemen hemen bütün ülkeler birbirine benzer bir görünüm sunarlar. Fakat konut standartlarında ülkeden ülkeye büyük farklılıklar görülmektedir. Büyük şehirlerde gecekondu bölgelerinde yaşıyan nüfusun oranı, az gelişmiş ülkeleri ve bu arada Türkiye'yi sanayileşmiş Batı ülkelerinin şehirlerinden kesinlikle ayırmaktadır. Gecekondu bölgeleri dışında kalan ruhsatlı iskân bölgelerinde ise, şehir hizmetlerinin tümünden ve yeterli derecede yararlanan konutların sayısı, gelişmiş ülkelere kıyasla sınırlıdır.

Az gelişmiş ülkeler, konut standartları bakımından, kendi aralarında bütünlük sunmaktadırlar. Bu ülkelerin büyük şehirlerinde yalnız gecekonduda yaşıyan nüfus oranı % 35 - % 65 arasında değişmekle kalmamakta, aynı zamanda üretilen konutlar, tüm nitelikleri ve sahip oldukları kamusal şehir hizmetleri açısından yetersiz ve yoksun durumda bulunmaktadırlar. Bu yetersiz koşulları yansıtacak önemli göstergelerden biri, oda başına düşen nüfus, yani sıkışıklık göstergesidir. Bu gösterge açısından, Türkiye'nin birçok ülke arasında elverişsiz durumda bulunduğu gözlenmektedir.

TÜRKİYE'DE VE BAŞKA ÜLKELERDE KONUT STANDARTLARI

Ülkeler	Oda başına nüfus	Bir ve 2 odalı konutların oranı
İngiltere	0.6	% 14.6
Norveç	0.8	13.9
Belçika	0.8	4.9

Batı Almanya	0.9	11.4
Fransa	1.0	22.7
İspanya	1.1	31.2
Portekiz	1.1	15.1
Doğu Almanya	1.2	38.7
İtalya	1.3	10.3
Çekoslovakya	1.3	14.9
Polonya	1.7	22.0
Yunanistan	1.8	35.7
Yugoslavya	2.3	71.6
Türkiye	2.4	63.8

Türkiye, bir başka vesileyle de değinildiği gibi, konut üretiminde başarılı sonuç almış değildir. 1.000 nüfusa düşen konut üretimi bakımından, sadece sanayileşmiş Batı ülkelerinden değil, fakat sosyalist ülkelerden ve az gelişmiş ülkelerin birçoğundan da geridir. İnşaat sektöründeki verimliliğin düşük olması, aşağıdaki rakamlardan da anlaşıldığı gibi, Türkiye'de gayrı safi millî hâsıladan ve tüm yatırımlardan konuta ayrılan payın düşük olmasının bir sonucu da değildir.

TÜRKİYE'DE VE BAŞKA ÜLKELERDE KONUT YATIRIMI VE KONUT ÜRETİMİ

Ülkeler	**GSMH içinde konut yatırımı oranı**	**Toplam yatırımlar içinde konut yat.**	**Yıllık üretim (1000 nüfusa)**
İngiltere	% 2.9	% 16.6	5.9
Fransa	7.0	27.6	9.2
Belçika	5.4	25.4	4.9
Batı Almanya	5.2	21.5	7.8
İsveç	5.2	23.1	10.7
Norveç	4.8	19.0	9.4
Yugoslavya	4.7	15.9	6.3
İtalya	7.0	33.1	7.2
Yunanistan	8.3	28.0	8.0
Portekiz	4.7	25.1	4.3
Romanya	4.0	—	7.1
Sovyetler Birliği	—	—	9.4
Türkiye (1970)	4.3	21.2	2.6

Bu karşılaştırmalı rakamlar, konut üretiminde artış sağlamanın, zorunlu olarak, konut yatırımlarının miktarının arttırılmasını gerektirmediğini göstermektedir.

Soru 70 : Âfete uğrayan bölgelerde evsiz kalanlara Türkiye'de kim yardım eder?

Türkiye, erozyon, deprem ve sel gibi doğal âfetlerin sık sık yer aldığı bir ülkedir. Yapılan tahminler her yıl 5-6 bin kadar konutun bu yüzden yıkıldığını göstermektedir. Bugün yürürlükte bulunan 7269 sayılı yasa, doğal âfetler yüzünden yıkılan ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören yerlerde alınacak tedbirleri göstermektedir. Bu âfetlere uğrayan ailelere faizsiz inşaat kredisi (20-30 yıl vadeli) verildiği gibi, âfete uğrayan bölgelerin kamu hizmetlerinin sağlanarak planlı bir biçimde geliştirilmesi için de İmar ve İskân Bakanlığı gerekli tedbirleri alır. İmar ve İskân Bakanlığı bünyesindeki Âfet İşleri Genel Müdürlüğü bu işle görevli bir dairedir.

Âfete uğrayan bölgelere yapılacak yardımların sağlandığı Âfetler Fonu, devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerden, hayır kurumlariyle mahallî idarelerin hibelerinden ve iktisadî devlet teşebbüslerinin kârlarının yüzde üçünden oluşmaktadır. Son 10 yıl içinde, Âfetler Fonundan konut yapımı amaciyle yılda yapılan harcamalar toplamı 70 milyon lirayı bulmaktadır. Bu paranın 55 milyonu (% 78.6) genel bütçeden, 15 milyon liralık kısmı ise Fonun öteki kaynaklarından sağlanmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse, 1970 yılında bu fondan yapılan harcamalarla 14.611 konut yaptırılmıştır.

Âfetler Fonundan bir ailenin aldığı kredilerin miktarı, köyler için 9.000, bucaklar ve belediyesi olan köyler için 12.500, il ve ilçe merkezleri için ise 15.000 liradır. Bu kre-

dilerin vadeleri, sırasiyle 30, 25 ve 20 yıldır. İmar ve İskân Bakanlığı, evleri az zarar görenlere onarım kredisi de verebilmektedir. Âfete uğrayanların yerleştirilecekleri yerlerde Hazinenin, özel idarelerin, belediyelerin, köy tüzel kişiliklerinin, ya da katma bütçeli dairelerin taşınmaz mallarından ihtiyaca yetecek kadarı, İmar ve İskân Bakanlığının isteği üzerine bedelsiz olarak bu işe ayrılabilmektedir. Bu gibi durumlarda, âfete uğrayan, yeni konutu için arsa bedeli ödemez. Ancak, arsalar kamulaştırma suretiyle elde edilmiş ise, bu takdirde arsa bedeli, vatandaşa verilen krediden düşülür.

Genel hayatı etkileyen âfetlerden önce ya da sonra bir yerde yaşamakta olan insanlar, Bakanlar Kurulu kararı ile, âfetten önce, ya da sonra bir başka şehire ya da mahalleye yerleştirilebilir. Yerleştirme işi ile İmar ve İskân Bakanlığı uğraşır. Âfetler fonundan yapılan harcamalarda, yerine göre müteahhide sipariş verilmekte, kendi evini yapana yardım sisteminden sınırlı ölçüde yararlanılmaktadır. Devletin yardımlariyle, ihtiyaç sahibi vatandaşın çabasını ve olanaklarını birleştirmek anlamına gelen «kendi evini yapana yardım (destekli imece) sistemi», sosyal ve ekonomik birçok yararlar sağlamaktadır. Bu sistemin uygulanmasına âfet bölgelerinden bazılarında başlanmış, fakat hem devletin yardımı krediden ibaret kaldığından, hem de vatandaşta isteksizlik görüldüğünden, sistem geniş bir uygulama olanağına kavuşamamıştır. Dolayısıyle, müteahhit eliyle yapım devam etmiş, konutların maliyetinde düşme sağlanamamıştır.

Soru 71 : Göçmen konutları diye bir sorunumuz var mıdır?

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu tarihten beri sürekli

bir göç hareketine sahne olmuştur. Özellikle Batı Trakya'dan ve bazı Balkan ülkelerinden gelen Türklerin ülkede yerleştirilmesi işi ile görevli bir Mübadele ve İskân Bakanlığı bile kurulmuştur. 1923-1970 yılları arasında, %85'i Yunanistan, Bulgaristan ve Yugoslavya'dan olmak üzere, Türkiye'ye 1.250.000 kadar göçmen gelmiştir. Göçmen ailelerden çoğu, İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne ve Bursa gibi illerimizde yerleştirilmişlerdir.

Göçmen iskânı, sadece, yurda göçen ailelerin barınma ihtiyaçlarını karşılayacak konuta kavuşturulmalarından ibaret değildir. Bu ailelerin iş güç sahibi yapılması, ülke ekonomisine katkıda bulunacak verimli unsurlar haline getirilmeleri de, iskânın bir yönüdür. Tarım alanında topraklandırma, tohumluk, çevirme ve donatım kredisi sağlama, tarım araçları verme, tarım dışında ise, zanaatlarını yürütmeye yetecek miktarda kredi verme, göçmen iskânının ekonomik sorunlarını teşkil etmektedir.

Öte yandan, çoğu 1923-1933, 1935-1940 ve 1950-1955 yılları arasına rastlamak üzere, 1923'ten bugüne kadar 173 bin göçmen konutu yaptırılmıştır. Bu, yılda ortalama olarak 5.000 konut birimi etmektedir. Göçmenlerden % 73'ünün konut sahibi edildiği anlaşılmaktadır ki bu, Türkiye'de yaşıyan ailelerin ev sahipliği oranının çok üstünde bir rakamdır. Ayrıca, konut sahibi yapılanlardan da % 57 kadarı, bu olanağa, devletin yardımı ile kavuşmuşlardır. Göçmenler için yaptırılan konutlardan üçte ikisinin köy tipi, üçte birinin ise şehir tipi konutlar olması, göçmenlerin daha çok köy ve kasabalarda yerleştirilmiş olmasının bir sonucudur.

Türkiye'de göçmen konutlariyle meşgul merkezî bir kuruluş, ya da daire yoktur. Köy İşleri Bakanlığına bağlanmış bulunan Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, göçmenlerin, göçmen ailelerin iskânı gibi görevleri arasında bu işle de uğraşmaktadır.

Soru 72 : Köy konutlarımız ne durumdadır?

Köy konutlarının ülke ölçüsünde bugüne dek tüm olarak ele alındığına tanık olmadık. Bunun nedeni, büyük şehirlerimizdeki konut bunalımlarının, köy konutlarına vakit ve olanak ayırmaya fırsat vermemesi olsa gerek. Köy konutları için sadece Ziraat Bankası, 1950-1960 yılları arasında, yılda 60 milyon lira kadar para ayırmış, ancak bu kaynağın büyük bir kısmı, Umurbey, Çeşme, Kuşadası ve Hasanoğlan gibi yerlerdeki, köylünün gerçek ihtiyacına cevap vermeyen köylü için lüks sayılabilecek konutlar yaptıran köy konut kooperatiflerine verilmiştir.

1965 nüfus sayımı sonuçları, Türkiye'de 4 milyona yakın köy konutu bulunduğunu gösteriyor. Köy konutlarımız, ne barınma yoğunlukları, ne de sağlamlık ve sağlık koşulları yönünden elverişli durumda değildirler. Köylerde ortalama aile büyüklüğünde son yıllarda küçük bir azalma göze çarpmasına rağmen, konutlarda oda başına yine de 2.7 kişi düşmektedir. Köy konutlarında, konut başına düşen oda sayısı 2.2'dir. Nüfusu 5.000'den daha az olan yerleşmelerde, konutlardan % 58.4'ü, bir ya da iki odalıdır. Şehir konutlarında bu oranın % 62'ye yaklaştığı bilindiğine göre, köy konutlarının genişlik bakımından şehir konutlarından daha iyi durumda oldukları belirtilebilir. Ancak, köylerdeki ortalama aile büyüklüğü şehirlerdekilere kıyasla daha fazla olduğundan, barınma yoğunluğunun şehirlerdekinden daha fazla olduğu ileri sürülebilir.

Köy konutlarının sağlamlıkları bakımından şehir konutlariyle karşılaştırılması aşağıdaki sonucu veriyor:

	Şehir konutları	Köy konutları
Sağlam	% 56.1	% 55.8
Onarılabilir	22.2	27.4
Çürük	21.7	16.8

Bu karşılaştırmadan da anlaşıldığı gibi, şehir konutları köy konutlarından daha sağlam durumda değildirler. Köylerdeki konutların % 79.8 inde mutfak, % 26.9'unda tuvalet bulunmadığı, yarıdan fazlasının tuvaletinin konut dışında bulunduğu, % 97.8'inin akarsudan ve % 97.6'sının elektrikten yoksun bulunduğu hatırlanırsa, şehir konutlariyle köy konutları arasındaki farkların, sağlamlıktan çok, yararlanılan hizmet ve tesislerde görüldüğü anlaşılır. Mağara, kovuk, çadır gibi barınma yerlerinin hemen hemen hepsinin köylerde bulunduğu, buralarda yaşıyan sayısının da 20.000'i geçtiği unutulmamalıdır.

Köy konutlarında ev sahipliği temel kuraldır. Köylü ailelerden % 94'ü kendi konutlarının sahibidirler. Oysa şehirlerde, ev sahipliği oranı % 55 kadar olduğu gibi, gittikçe azalmaktadır da. Köy konutlarındaki ev sahipliği oranında da bir azalma görülmektedir.

Her yıl köylerimizde ne kadar konut üretildiğini kestirmeye yarayacak bilgiler yoktur. Bunun 50 bini geçmediği tahmin edilmektedir. Oysa, köylerimizde, 1963-1972 yılları arasında konut ihtiyacının yılda 120 binin üzerinde olduğu hesaplanmıştır.

Köy konutları için yapılan maliyet tahminleri, 4.000 lira civarındadır. Özellikle köy konutlarının yapımında köylünün emeğinin önemli katkısı olacağı gözönünde tutulursa, 4 bin liralık rakamın fazla yüksek olmadığı sonucuna varılır. Ancak, köy konutlarının, şehir konutlarından farklı olarak, tarımsal bir işletmenin ihtiyaçlarını karşılayacak bazı ilâve tesisleri bulunması da gerektiğinden, bunların da köy konutları maliyeti rakamlarına sokulması gerçekçi olur. Bu ek tesisler, servis yapıları, hayvan barınakları, koruma ve depo yapıları ile iş ve tamir yerleri, gübre ve su tesisleri gibi tesislerdir.

4. KESİM

TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKASI

Soru 73 : Kalkınma Planlarımızda konut politikamız ne olmuştur? Uygulama olumlu sonuçlar vermiş midir?

Konut sektörüne kalkınma planları içinde yer verilmek suretiyle, ilk olarak 1963'ten sonra, konut sorunlarımızın bir bütün olarak görülmesi, kalkınmaya ilişkin yönlerinin farkedilmesi mümkün olmuştur. Özellikle I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, konut yatırımlarının geniş ölçüde israf edildiği, verimsiz olduğu varsayımından hareket ederek, belli bir tavanı aşmamak üzere, mevcut yatırımlarla daha fazla sayıda konut üretilmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu noktadan hareket etmenin doğal bir sonucu olarak, «halk konutu» ya da «sosyal konut» adı verilen küçük ve ucuz konut yapma yollarının aranması istenmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için hazırlanıp yayınlanan sosyal konut standartlarına uyularak yapılan konutların, kamu sektöründe zorunlu kılınması, özel sektörde ise özendirilmesi öngörülen konut tipleri olması esası kabul edilmiştir. Emlâk Kredi Bankasının, Sosyal Sigortalar Kurumunun verdikleri konut kredileriyle yapılan konutlarda ve devlet ve iktisadî devlet teşebbüsleri yatırımlariyle yaptırılan lojmanlarda bu standartlara uymanın mecburî olduğu ilân edilerek, kamu kaynaklı yatırımlar, sosyal konutlara kaydırılmak istenmiştir. Özel sektörün konut yatırımlarının lüks

konutlara gitmesini önlemek için de, sosyal konut standartlarına uyularak inşa edilenlere, büyüklüklerine göre vergi indirimleri, ya da vergiden bağışıklık tanınmıştır. Daha sonra, 1971'de Emlâk Vergisi olarak yeni bir biçime sokulan bina vergisi yasasında Emlâk Alım Vergisi Yasasında, Bina İnşaat Vergisini getiren Finansman Yasasında bununla ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Kamu kaynaklı kredilerle konut yatırımı, konut sektörünün sadece % 15'ini ilgilendirdiğinden, kredi almaksızın yaptırılan konutlar için bu sınırlama etkisiz kalmıştır. Kamu kredisi verilenlere bile, sosyal konut standartları zorlanmış, asgarî nitelikteki standartlar zaman zaman yükseltilmiştir. Vergi politikası ise, lüks konut yaptırmağa kararlı olan tüketiciyi fazla etkilememiştir. Bunun içindir ki, I. Plan uygulandığı yıllarda hem konut yatırımlarının oranı % 20'yi aşmış, hem de, yeter sayıda konut üretimi yapılamamıştır.

Yatırımların kullanılmasında, maliyetten tasarruf sağlamak için kooperatifler gibi toplu konut kuruluşlarından yararlanılmak istenmesine rağmen, konut kredisi veren kuruluşları kooperatiflere öncelik tanımaya zorlayacak tedbirler alınmamıştır. Aksine, Sosyal Sigortalar Kurumu içinde bile, müteahhitlerce yaptırılan konutları işçilerin satın almasına olanak verecek ferdî kredi sisteminin kurulması eğilimi güçlenmektedir.

Kamu idarelerinin ellerindeki arsaları satmamaları, gerekirse kiraya vererek değerlendirmeleri, arsaların değer artışlarının alım satım sırasında vergilendirilmesi, imar planlarında bina yapılması öngörülmesine rağmen boş bekletilen arsaların rayiç değerleri üzerinden vergilendirilerek inşaya zorlanması, şehirler dışındaki arsalarda spekülasyon oyunlarını önleyecek tedbirler gerçekleşmiş değildir.

II. Plan'da konut yatırımlarının oranının % 17.9 olarak

dondurulacağı, imalât sanayiinin konuttan önce geleceğinin benimsenmiş olmasına rağmen, uygulamanın 4. yılındaki yatırım toplamı ortalaması % 19 kadar olmuştur. II. Planda, devletin konut piyasasına yatırımcı olarak değil, fakat düzenleyici olarak gireceği, devletin düzenleyicilik görevini konut kredisi ile finansman sağlamak ve kendi evini yapacak olanları desteklemek suretiyle yapacağı belirtilmektedir.

Şehirleşme ile konut yatırımları arasında da, bir ilişki kurmak zorunluluğu olduğu halde, hızla gelişen merkezlerin konut ihtiyaçları karşılanmadığı gibi, geri kalmış bölgeler için de konut yatırımlarının dağılımında farklı bir görüşten hareket edilmiyor. Bu yapılmadığı gibi, bizzat İmar ve İskân Bakanlığınca yapılan sosyal konut yatırımlarının, hiçbir haklı gerekçeye dayanmayan, bazı küçük yerleşmelere ölçüsüz bir cömertlikle yapıldığı da bir gerçektir.

I. ve II. Planlarda konuta ayrılabilecek küçük tasarrufların değerlendirilmesine büyük umutlar bağlanmıştır. Oysa III. Planın hazırlanmakta olduğu bugüne kadar, bu tasarrufları değerlendirip, toplu konut kuruluşları aracılığı ile sosyal konutlar yapımına yöneltmek olanağı bulunamamıştır. Küçük tasarrufların sahipleri, maliyeti 20.000 lirayı aşmıyan konutların bedelini ödeyecek güçte oldukları halde, II. Plan ortalama konut maliyetinin 27.000 lira civarında kalacağı varsayımından hareket etmiştir. Ve II. Planın bütün tahminleri konut maliyetinin % 18 oranında azaltılacağı varsayımına dayanmıştır. Ama, ne kullanılan yapı malzemesinin fiyatında, ne inşaat teknolojisinde, ne de spekülatif konut arsaları fiyatında, maliyeti düşürücü tedbirler alınmamış, gelişmeler sağlanmamıştır. Devlet ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, konut üretiminde önemli bir yer tutmadıkları sürece, konutu, Türkiye'de bir ticaret alanı olarak değil, fakat bir hizmet olarak görmek olanağı bulunamıyacaktır.

Soru 74 : Kredi Politikası, konut üretim hacmini arttırır mı?

Kamu kuruluşlarınca verilen kredilerin, sabit ve dar gelirli ailelerin konut sahibi olmalarında önemli rolü vardır. Türkiye Emlâk Kredi Bankası bu amaçla kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu da, sigortalılara, işçi konutlarından bahsederken değinilen koşullar altında konut kredisi verir. Ziraat Bankası, Vakıflar Bankası ve Öğretmenler Bankası gibi bazı bankaların yasaları, Bankalar yasasındaki «ipotek kredisi verilmiyeceği» hükmünün istisnasıdırlar. Fakat bu son üç bankanın fiilen konut kredisi verdiklerini görmüyoruz. Sümerbank ve Etibank gibi bazı iktisadî devlet teşekkülleri, çoğu 1950-1960 yılları arasına rastlamak üzere, kendi memur ve işçilerine sadece lojman yaptırmakla kalmamış, aynı zamanda başka kaynaklardan konut kredisi alan işçilere inşaat bedelinin belli bir yüzdesi kadar ikinci derecede ipotek kredisi vermişlerdir. En az 10 yıldan beri, Emekli Sandığının, elindeki fonlardan bir kısmını, memur konutları üretiminin arttırılması için konut kredisi olarak vermesi istenirse de, bunu gerçekleştirecek sistem henüz kurulmuş değildir. Her şeyden önce bir Sosyal sigorta kurumu olan Emekli Sandığının, otel ve işhanı gibi verimli yatırımlar yanında konut hizmeti de görmesi, kuruluş maksadına daha uygun düşer. Bu, aynı zamanda kamu kredileriyle inşa edilen konut oranını da yükselteceğinden, devletin kolayca denetleyebileceği yatırım miktarı da böylece artmış olur.

Kendi olanaklariyle konut sahibi olamayan dar gelirli ailelerin küçük tasarruflarını konut talebine dönüştürecek bir kredi politikasının konut üretimini arttırıcı etkileri olur. Ancak, bu üretimin kalkınma planının hedeflerine uygun olması, yani lüks ölçülere kaçmaması, sosyal konut standartları içinde kalması gerekir. Plan hedeflerine uy-

gunluğun sağlanması için, I. ve II. Planlar, kredi kaynaklarının tek elde toplanmasını önermişlerdir. Bu fonların tek kaynak halinde birleştirilmesi gerçekçi değildir. Bunun yerine, fonların kullanım biçimlerinin benzer kurallara bağlanması suretiyle, konut kredilerinden yararlanmada eşitlik ve adalet sağlanması yolu tercih edilmelidir.

Soru 75 : Vergi bağışıklıklarının (muaflıklarının) konut üretimindeki rolü nedir?

Vergi bağışıklıkları sağlamak, her türlü üretimi arttırmanın bir aracı olarak kullanılır. Türkiye'de konut bunalımlarının hissedilir hale geldiği II. Dünya Savaşından sonra, konut üretimini arttırmak için çeşitli çareler aranmıştır. Bu arada 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası, ister kiraya verilsin, ister sahipleri tarafından oturulacak olsun, ikametgâh olarak kullanılmak şartiyle, yeni yapılacak binalara bina, buhran ve savunma vergilerinden 10 yıl süre ile geçici bağışıklık tanımıştır. Sonra, 1953 tarihinde, bu vergi bağışıklığı yenilenmiştir. Bu durumda yasanın sağladığı bu bağışıklıktan, yalnız konut ihtiyacı duyan ve oturmak için konut yaptıranlar değil, fakat kiraya vermek için konut yaptıranlar, rantiyeler de bol bol yararlanmışlardır. Bina vergisi bağışıklığının bir başka olumsuz sonucu da, kiraya verilmek üzere yaptırılan konutlar gibi en lüks konutların bile bundan yararlanması olmuştur. Bu durumda, vergi bağışıklığı ile, konut üretiminin arttırılması istenirken, lüks konut üretiminin arttırılması gibi ters bir sonuçla karşılaşmışızdır.

Millî Birlik Yönetiminin yaptığı önemli işlerden biri, 206 sayılı yasa ile, kötüye kullanılan bu geçici bağışıklığın kaldırılması oldu. Bunun yerine, sadece sahipleri tarafından ikametgâh olarak kullanılmak üzere yapılacak bi-

nalara bu kolaylık yine geçici süreler için tanındı. Ama bu da yetmezdi. Vergi bağışıklığından ya da indiriminden yararlanacak bir yapının, kalkınmaya bir katkısının olmasını da aramak gerekirdi. Bu yüzden, sosyal konut standartları düşüncesi ortaya atılmış, kamu kaynaklı kredilerden yararlanmak için, konutların bu standartlara uygun olarak inşa edilmesi ilkesi getirilmiştir.

1964 yılında çıkarılan 491 sayılı yasa ile bu da gerçekleştirilmiş; konutlar, bina vergisinden 10 yıl ve 5 yıl süre ile bağışık tutulacak binalar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 10 yıl süre ile bağışıklık tanınan yapılar. asgarî nitelikteki binalardır. Yani 100 metre kareden küçük yapılardır. Bunlarda oturanların, sahipleri ya da kiracılar olması durumu değiştirmez. Yani bunların üretimi mutlak olarak özendirilmek istenmiştir. Asgarî nitelikte olmak şartiyle, devletin ve kamu tüzel kişilerinin, memur ve işçileri için yaptıracakları lojmanlar da bu bağışıklıktan yararlanırlar. Ne var ki, 1969 yılında çıkarılan bir kararname ile, kamu sektörünce yaptırılacak konutlardan bazılarında faydalı alanların orta niteliğin üzerine çıkabileceği gösterilmiştir. Kararname, bu istisnayı, yurt içinde ve dışında temsil yetkisine sahip bulunan vali, büyükelçi, elçi, kaymakam ve bunlar gibi yüksek dereceli memurlar ile ordu, kolordu ve tümen komutanları gibi askerî kimseler için yaptırılacak lojmanlar için getirmiştir. Böylece, kararname, bu kişiler için yaptırılacak lojmanların lüks ölçüler içinde kalmasına izin vermiş olmaktadır.

Yasaya göre, 5 yıl süre ile vergiden bağışık tutulacak binalar ise, yine sahipleri tarafından ikametgâh olarak kullanılmak şartiyle, orta nitelikteki yapılardır. 1966'da asgarî nitelikteki binaların büyüklüklerinin 69 metre kareden 100 metre kareye yükseltilmiş olmasıyle, bağışıklıkların hepsinin 10 yıla çıkarılmış bulunduğu kabul edilebilir.

Sosyal konut yapımını özendirmeye yönelen bu ba-

ğışıklıklar Bina Vergisi Yasası yerine geçmek üzere çıkarılmış Emlâk Vergisi Yasasında da yer almıştır.

Soru 76 : Kat mülkiyeti konut sorunları için bir çözüm sayılır mı?

Kat ya da daire mülkiyeti, özellikle büyük şehirlerimizde, son 10-15 yıl içinde yaygın bir biçim almıştır. Kat mülkiyeti Yasası çıkıncaya kadar müşterek mülkiyete konu olan bir arsa üzerinde, henüz inşaata başlanmadan satış vaadi ya da irtifak hakkı kurma vaadi suretiyle düzenlenmiş, söz konusu yasa çıktıktan sonra da, bir büyük yapıdaki bağımsız bölümlerin, ortak yerlerin, kat malikleri kurulunca kabul edilecek bir yönetim planı gereğince yönetilmesi yoluna girilmiştir.

Kat mülkiyeti, hiç kuşku yok ki, kat ya da daire sahipleri arasındaki ilişkileri düzenlemek bakımından ve temel anlaşmazlık önlemek bakımından önemli bir adımdır. Böylece, birçok anlaşmazlıkların halkın kendisi tarafından çözülmesi sonucunda mahkemelerin yükü azalmakta, bir anlamda halk yönetime katılmaktadır. Bununla beraber, konut ihtiyacının karşılanması yönünden, kat mülkiyetinin fazla bir yarar sağlaması beklenemez. Çünkü, kat mülkiyetinin konut arzını arttırıcı bir özelliği yoktur. Mevcudun daha iyi koşullar içinde yönetilmesinden başka yararı olmayan kat mülkiyetine bu nedenle konut sorunlarının bir çözümü gözü ile bakılamaz.

Bir başka açıdan, kat mülkiyetinin, tek katlı binaların hızla yıkılması ve yerlerine yüksek apartmanlar yapılması sürecini daha da hızlandırdığı görülüyor. Belediyelerin, kat nizamlarını esnek kurallara bağlamamış olmaları yüzünden, kat mülkiyeti, şehirlerin manzarasını da bo-

zan sonuçlar doğurabilmekte, belirli semtlerde farklı yoğunluklar yaratarak kamu hizmetlerini aksatmaktadır.

Soru 77 : Kiralık konut, lojman ve kira politikamız yeterli midir?

1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kira sorununun yasalarla düzenlenmesine geçici bir çözüm gözü ile bakmış, bu süre içinde, kiracıyı ve mülk sahibini koruyucu bir politika önermiştir. Plandaki üretim hedeflerinin gerçekleşmesiyle, kiraların denetimine de son verileceği bildirilmiştir. Fakat 1963 yılında Anayasa Mahkemesi, Kira Yasasının bazı maddelerini iptal edince, verilen süre içinde yeni bir Kira Yasası da çıkarılamamış ve boşluk, yargı organlarının içtihatlariyle doldurulmaya çalışılmıştır. II. Beş Yıllık Planın açık tercihi, konut piyasasındaki arz ve talep dengesini bozmamak için, kiraların denetlenmesinden, sınırlanmasından kaçınılacağını belirtmesidir.

Türkiye gibi, kiracı oranının gittikçe yükseldiği büyük şehirleri olan bir ülkede, kira sınırlamasından vazgeçildiği anda, bundan doğacak sosyal ve iktisadî sorunların nasıl çözülebileceğini iyi düşünmek gerekir. Kira sınırlamasıyla varılan amaçlara, hangi aiternatif yollarla ulaşılacağı konusu önem taşımaktdır.

Kira sınırlaması konut maliyetlerinde ve inşaat hacminde bir istikrar sağlar. Konut sektöründe istikrar sağlamak, başka sektörlerde olduğundan daha güçtür. İkinci olarak, kiraların serbest bırakılması genel fiyat seviyesinde bir yükselmeye yol açmak suretiyle, enflasyonist eğilimleri güçlendirir. Üçüncü amaç, dar gelirli ve çok çocuklu ailelere sosyal yardımda bulunmaktır. Kira denetiminin kalkması, kiracı ailelerin ödemekte oldukları kiraları, devletin sübvansiyonlarla ödemesini, ya da kısmen paylaş-

masını zorunlu kılar. En önemlisi, kira sınırlamasının, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri kiracılar lehine düzeltme amacında olmasıdır. Konut arzı ve konut maliyetleriyle ilgili plan tedbirlerinin kısa dönemde etkili olmadığı görüldüğüne göre, kira sınırlamasının bir süre daha devam ettirilmesinde yarar vardır.

Türkiye'nin konut sorunlarının hızla büyümesinde, olanakları bulunmadığı halde mutlaka ev sahibi olmak arzusu besleyen insanların konut ihtiyaçlarının karşılanması önemli bir yer tutuyor. Önemli olan, ev sahibi olmak değil, konut ihtiyacını karşılayabilmektir. Konut ihtiyacının karşılanması mutlaka ev sahibi olmayı gerektirmez. Piyasadaki ucuz kiralı konut arzını arttırmak için kamu kuruluşlarının görevlendirilmesi 1. Planda açıkça yer almış bir hükümdür. II. Plan buna yer vermemiştir. Oysa, konut politikasının amacı, herkesi mutlaka ev sahibi yapmak değil, fakat konut ihtiyacını herhangi bir biçimde karşılamak olmalıdır. Kamu kuruluşları ve özellikle mahallî idareler bu alanda önemli roller oynayabilirler.

Kamu kuruluşlarının piyasaya düşük kiralı konut arzetmelerinin bir başka adı, kendi memur ve müstahdemleri söz konusu olduğunda, «lojman» politikasıdır. Birçok kamu kuruluşları kendilerine ait lojmanlar yaptırmış olmalarına rağmen, bunlardan yararlanabilmek ayrı ayrı ilkelere bağlıdır. Lojman Politikasının, lojman kiralarının tek elden yönetiminde, benzer kurallara bağlanmasında yarar vardır. 1. Plan, lojman kiralarının çok düşük bulunduğu gözlemini yapmış, lojman kiralarının piyasadaki ölçülere göre saptanmasını istemiştir. 1963 yılında Memur Konutları Yönetmeliğinde bir değişiklik yapılarak, sembolik lojman kiraları biraz yükseltilmiştir.

Kamu kaynaklı kredilerle yaptırılan konutların hemen hemen hepsi, bugün ihtiyaç sahiplerinin özel mülkiyetine geçmektedir. Oysa, Ankara'da Namık Kemal mahallesinde

olduğu gibi, ya da birçok iktisadî devlet teşebbüslerinin yaptığı gibi, konut mülkiyetinin kamu kuruluşunda kalması, ihtiyaç sahiplerine sadece ucuz kiralı konutlarda «oturma hakkının» tanınması, uzun dönemde daha isabetli bir yoldur. Böylece, belki pekçok aile ev sahibi olamaz, ama fahiş konut kiraları karşısında ezilen kiracı kitleler kolaylıkla ucuz kiralı konut bulmak, ihtiyaçlarını karşılamak olanağına kavuşmuş olurlar.

Soru 78 : Türkiye için prefabrikasyon geçerli bir çözüm müdür?

Prefabrikasyon, bir konutun tamamının ya da belli kısımlarının, fabrikada yapıldıktan sonra inşaat yerine getirilip, içinde oturulacak hâle sokulmak üzere monte edilmesidir. «Takma ev» adı da verilebilen prefabrike ev («prefabrik ev», terimin yanlış kullanılmış bir şeklidir), bir ülkede inşaat sanayiinin gelişmiş olmasını gerektirir. Şehirlere göçen büyük insan kitlelerini, doğal âfetler yüzünden evsiz barksız kalanları ve göçmenleri iskân etmede özellikle başvurulan prefabrikasyonun bugün sanayileşmiş birçok ülkelerde kullanıldığını görüyoruz. Az gelişmiş ülkelerden birçoğu ise, iktisaden bağımlı oldukları sanayileşmiş ülkelerden prefabrike konutları ya da bir kısım prefabrike yapı malzemesini ithal etmektedirler. Bazen de bunlar kendilerine, reklâm yerine, teknik yardım adı altında verilmektedir.

Türkiye'nin en belirli konut sorunu olan gecekondu sorununun daha kolay çözülebilmesi için, prefabrike evlerden yararlanma yoluna gidilmesi, yerli ve yabancı uzmanlarca ısrarla önerilmiştir. Oysa, ülkemizde prefabrike evler yapılmasını, iktisadî ve sosyal yönlerden gereksiz ve yararsız kılan bazı nedenler vardır. Bir kez, inşaat tek-

nolojisinin işgücü-yoğun karakterini kaybetmesi, yani daha az emek kullanır duruma gelmesi, köylerden şehirlere olan nüfus akınlarını hafifletici etkiler yapabilir. Şehirleşme hareketini hızlandırmayı bir kural olarak benimsemiş bir ülkede bunun aksi yönde bir yol tutulur, ve prefabrikasyona gidilirse, tutarsızlığa düşülmüş olunur. İkinci olarak, prefabrikasyon büyük çapta bir insan gücünün işsiz kalmasına da yol açabilir. Türkiye'de bugün inşaat sektöründe 350 bin kişi çalışmakta ve bunun % 90 kadarının vasıfsız işçi olduğu bilinmektedir. Konut inşaatında prefabrikasyona gidilmesi çoğu nüfusu 100 binden fazla olan şehirlerde toplanmış bulunan bu işçileri işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya bırakır.

Öte yandan, ülkemizde, prefabrikasyona gitmeyi gerekli kılan bazı nedenler de vardır. Artmakta olan konut açığının hızla kapatılması için, konut sektöründe de sanayileşme esastır. İkinci olarak, sanayileşme, inşaat sektöründeki işçilerin daha rantabl çalışmalarını mümkün kılar. Prefabrikasyon sayesinde, geleneksel sistemin yol açtığı yapı malzemesi israfı da belli ölçülerde önlenmiş olur.

Prefabrikasyonun lehinde ve aleyhinde ileri sürülebilecek görüşler, bu sektörde ne kadar işçi çalıştırmak isteğinde olduğumuza yakından bağlı bulunmaktadır. Hem tarımında, hem de şehirlerinde büyük gizli işsiz kitlelerin bulunduğu Türkiye'de istihdam sorununun öneminin, prefabrikasyona geçme kararının verilmemesinde önemli bir etken olması gereklidir.

Köyünü terketmiş insangücünün inşaat sektöründe iş tutmasını engellemiyecek derecede bir prefabrikasyon Türkiye için geçerli olabilir. Özel bir eğitim görmüş vasıflı işçiyi daha çok aratan yapı elemanları prefabrikasyonuna gitmek daha iyidir. Prefabrikasyonda, hammadde, makina ve alet olarak ithalât yerine yerli araçlar kullanılması tercih edilmelidir. İki yıl öncesine gelinceye kadar zaman

zaman çimento bile ithal eden bir ülke olarak, örneğin, çimento tüketimini geleneksel yapı malzemesine oranla arttırmayı gerektiren bir prefabrikasyondan kaçınılmalıdır. Prefabrike elemanlar, basit, hafif ve kolay taşınabilir ve kolay monte edilebilir olmalıdır.

Prefabrikasyon, yapı malzemesinde ve yapı elemanlarında olur. Türkiye'de konut sektöründeki prefabrikasyonun olanaklar ölçüsünde yerli malzemeyi değerlendirecek bir tarzda olması gerekir. Dolayısıyle, prefabrikasyon merkezleri hammadde kaynaklarına ve tüketim merkezlerine yakın yerlerde seçilmelidir. Öte yandan, konutlar yeni malzeme ve mevcut işçilerle prefabrike edilebilecek, yeni eğitim istemiyecek tipte olmalıdır. Konut inşaatında en çok kullanılan yapı malzemesi olan tuğla üretiminin Türkiye'de % 75'i tuğla harmanlarında, sadece % 25'i tuğla fabrikalarında yapılmaktadır. Harman tuğlasının sebep olduğu israfı önlemek, bundan başka, taş ocaklarında makineleşmeye gitmek, yapı malzemesi prefabrikasyonun ilk adımları olabilir. Yapı elemanlarının prefabrikasyonu, konutun tüm olarak fabrikada yapılması yerine, bazı kısımlarının yapılması anlamını taşır. Bunun bir başka adı da kısmî prefabrikasyondur. Kapı, pencere, banyo, döşeme kirişleri, bacalar, bölme duvarları, kalıp ve iskele gibi parçalar, fabrikalarda seri olarak imal edilebilecek inşaat elemanlarıdır. Kısmî prefabrikasyonun gerçekleşmesinin ön şartları arasında, toplu inşaat yapan konut kuruluşlarının sayılarının artması, yapı malzemesi ile yapı elemanlarının standartlarının hazırlanmış olması ve mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması gelmektedir.

Soru 79 : Bir konut reformu nasıl olmalıdır?

Sosyal konut ihtiyacı ile ekonomik olanakların bağ-

daştırılması sorunu, özellikle az gelişmiş ülkelerde çözülmesi güç bir sorundur. Çok fakir sınıflarla, ekonomik bakımdan güçlü olanları, konut yardımlarından eşit olarak yararlandırmak arzu edilir olsa bile, konut ihtiyaçlarını karşılama yarışında, bu iki sınıfı aynı noktadan başlatmak, birincilerin lehine olmıyan bir durum yaratır. Ayrıca, sınırlı olanaklarla, bütün sınıfları tatmin etme olanaksızlığı, bu alanda bazı önceliklerin saptanmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu öncelikler, sosyal sınıf öncelikleri adını taşıyabilir. Çeşitli sanayi kollarındaki işçiler, memurlar, yaşlılar, emekliler, öğretmenler, ordu mensupları gibi meslek toplulukları, ya da çok çocuklu aileler, bu önceliğin konusu olabilirler. Daha çok bir işçi hareketi olarak başlıyan kooperatifçiliğin öncelik aldığı ülkelerde de bir nevi sosyal sınıf önceliğinin uygulanmakta olduğu kabul edilebilir.

Bazı ülkelerde, öncelikler gelir düzeyine göre saptanmıştır. Örneğin, Federal Almanya, Fransa, İtalya ve İsviçre gibi ülkelerde gelir düzeyi önceliği, devletin konut yardımlarında temel ilkedir.

Son olarak, bir diğer öncelik türü de, kamu yardımlarından yararlanacak konutların standartlarına bakmaktır. Bir konutun yapı malzemesi ve alan standartları ile kat sayısı ve yapı tarzı, maliyetinin başlıca unsurları olduğundan, buna maliyet önceliği adı da verilebilir.

Bu önceliklerle birlikte, Türkiye'de uygulanacak bir sosyal konut politikasının, ulusal kalkınmanın iktisadî ve sosyal hedeflerine uygun nitelikler taşıması gerekir. Gelişmekte olan bir ülkede, konut sektöründe yapılan yatırımların gelişmeyi köstekleyici değil, hızlandırıcı etkiler yapması beklenir. Bu da, yatırım miktarlarının, enflasyoncu etkiler yapacak ve sanayileşmeye ayrılacak kaynakları emecek derecede fazla geniş, halk kitlelerini barınaksız bırakacak kadar da az olmamasını gerektirir.

Son olarak, şehir arsalarından yararlanma, bölgeler arasındaki dengesizlikler vb. konulardaki politikalarla, sosyal konut politikası arasında bir yakınlık sağlamak zorunluluğu vardır. Öncelikler, istenildiği kadar titizlikle saptanmış olsun, arsa değerleri spekülatörlerin isteği yönünde şişirilmiş olan bir ülkede, bunları gereği gibi uygulamak ve dar gelirli sınıfları, emlâk sahiplerinin sömürüsünden kurtarmak mümkün olmaz.

Türkiye'de, Planlı dönem, böyle bir sosyal konut politikası uygulamak için bir fırsat yaratmış, ümit getirmiştir. Türkiye'de konut reformu denildiği zaman akla gelen, bu unsurları taşıyan bir sosyal konut politikasının saptanıp uygulanmasıdır. Sosyal içerikli konut politikasının taşıması gereken özellikler üç noktada özetlenebilir. Birincisi, önceliğin dar gelirli ve yoksul ailelere tanınmasıdır. Bunun anlamı, büyük şehirlerimizde gecekondularda yaşıyanları bu koşullardan kurtarmak ve yeniden gecekondu koşulları içinde yaşamaya vatandaşları mecbur durumda bırakmıyacak tedbirleri almaktır. Yoksul ve dar gelirli olmıyan ailelerin konut ihtiyaçlariyle devlet, elindeki malî kaynaklardan artan oranda pay ayırarak değil, düzenleyici kimliğiyle, zaten o grupların yararlanmakta oldukları fonları amaca daha iyi hizmet edecek biçimde örgütlendirerek uğraşmalıdır.

İkinci olarak, konut sektörüne, bugünkü gibi, mümkün olduğu ölçüde az kaynak ayırmak yolu terkedilmelidir. Konut sektörünün ön yargılarla verimsiz sayılması yanlış ve gereksizdir. Bu kanı, kaynakların bugüne kadar verimsiz bir biçimde kullanılmış olmasından doğmuştur. İktisadî gelişmeye katkısından şüphe edilmiyen sektörlerde istihdam edilen emeğin daha iyi koşullarda iskânı, verimsiz olarak nitelenemez.

Üçüncü olarak, devlet, şehir arsaları konusundaki başıboş gidişe bir son vermek zorundadır. Aksi takdirde, ko-

nut sorunlarının çözümü bir hayal olmaktan öteye geçemez. Arsanın kazanç konusu olmasını önleyici her tedbir, konut sorunlarının dar gelirliler lehine çözülmesini kolaylaştırıcı bir adım sayılır. Sahiller için alınması öngörülen kamulaştırma tedbirini şehir arsaları ve şehirleri çevreleyen topraklar için almak, akla çok uygun gelmektedir. Aileler için arsa sahibi olmanın değil, fakat barınma ihtiyacını gidermenin daha önemli olduğu kanısı yerleştirilmelidir.

Bir son çare de, konut sahibi olmak istemiyenleri ya da buna gücü yetmiyenleri, ucuz kiralı konutlarda yaşamak olanağına kavuşturmak için, ucuz kiralı konut arzının, devlet, kamu yararına çalışan (kâr amacı gütmeyen ya da sınırlı kârla yetinen) şirketler ve belediyeler tarafından arttırılmasına çalışılmasıdır. Kişi başına düşen gelirin düşük olduğu ülkelerde, vatandaşı mutlaka ev sahibi yapmakta ısrar etmek gerçekçi bir yaklaşım değildir. Ucuz kiralı konutlarda yaşamak hakkı, fakir kitleleri verimli çalışan insanlar durumuna getirebilir. Unutmamalı ki, özel konut sahipliğinin önem ve değer taşıdığı bir ülkede, bu alışkanlığa aykırı düşecek politikaların uygulanması kolay olmaz. Ama, herhalde evsiz, barksız kalmak, konutun sahibi olmak idealine, kiralık konutlarda yaşamaya mecbur olmaktan daha uzaktır.

Soru 80 : Anayasamız konut konusunda ne diyor?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 49. maddesi, vatandaşların sağlık haklarından söz eder. Gariptir ki, Anayasanın sağlıkla ilgili bu maddesi, barınma hakkını da söz konusu etmiştir. Barınmanın sağlıkla ilgili bir yönü bulunduğu kuşkusuzdur. Ama barınma koşullarının, daha çok insanın doğrudan doğruya verimini etkileyen iktisadî de-

geriyle ilgili bir yönü bulunduğunu unutmamak gerekir. Konutu sağlık koşullarına bağlamak, geçmiş yüzyılların anlayışıdır.

Anayasaya göre, «Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirler alır». Görüldüğü gibi, Anayasa, bütün sınıfların barınma koşulları ile ilgilenmek ödevini devlete vermiyor. Yoksullara veya dar gelirlilere öncelik verilmiş olması, özünde, gerçekçi bir yaklaşımdır. Ancak, Anayasa, 53. maddesinde bunun da bir sınırı olduğunu göstermekten geri kalmıyor. O da, benzeri haklarla birlikte, devletin bu görevini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getireceğini belirtmesidir.

Kanımızca Anayasanın bu hükmü, bir önceki soruda cevaplandırmağa çalıştığımız, konut reformunun öncelik ilkesini açıkça aydınlatmaktadır. Bu açıklık karşısında, yoksul ve dar gelirli kitlelerin barınma ihtiyaçları gereği gibi karşılanmadan, devletin olanaklarının öteki sınıfların yararlanmasına sunulması Anayasaya aykırı bir tutum sayılmak gerekir.

Dolaylı bir biçimde olsa da, Anayasanın kamulaştırmayı ilgilendiren 38. maddesi, konut sorununun çözümüne önemli katkısı olabilecek bir olanak sağlar. Yoksul ve dar gelirli kitlelerin ucuz konutlara sahip kılınması, ya da bu konutlarda kiracı olarak yaşıyabilmesi, ucuz arsa sorununun çözülmesine yakından bağlıdır. Bugün, başta Arsa Ofisi olduğu halde başka kamu kuruluşları sosyal konut projelerini, gerçekleştirmek için ucuz arsa bulmakta güçlük çekiyorlar. Kamunun kendi tasarruflariyle değeri artmış bulunan arsaları, yine kamu kuruluşlarının bu yüksek fiyatlar üzerinden kamulaştırması, hak ve adalet duygularına uygun düşmemektedir.

Anayasamızın 1961-1971 yıllarında uygulanmış bulunan 38 inci maddesi, kamulaştırılacak arazinin, «gerçek

karşılığının peşin verilmesini» gerektiriyordu. Bu durumda kamu kuruluşları, «gerçek karşılık» adı altında, piyasadaki rayiç değeri geniş ölçüde esas olarak alan yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek zorunda kalmışlardır.

Bu konuda atılabilecek en olumlu adım, kamulaştırma bedellerinin saptanmasını yasalara bırakmak olurdu. Toprağın kamu yararına kullanılması ancak böylelikle sağlanmış olurdu. Oysa, 38 inci maddenin 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği sırasında aldığı biçim, kamulaştırma bedellerinin eskisinden farklı biçimde saptanacağını göstermekle beraber, kanunî bedel (objektif bedel) esasını da getirmiş değildir. Maddenin yeni biçimine göre, «Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartiyle, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidirler.» Bedel konusunda ise, Anayasa, «ödenecek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde, o malın malikinin kanunda gösterilecek şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini; kısmen kamulaştırmalarda da, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz» demektedir. Görülüyor ki, burada, toprak sahibi, ödediği vergi üzerinden kamulaştırma bedeli almaya hak kazanacaktır. Bu, taşınmaz mallar için, Türkiye'de çok az vergi ödendiği gerçeğinin bilinmesinden ve dolayısıyle devlete az kamulaştırma bedeli ödetmek isteğinden doğmuştur. Fakat bir vergi reformu sonucunda taşınmaz mal için ödenen vergiler yükseldikçe, kamu kuruluşları daha yüksek bedeller ödemek zorunda kalabileceklerdir.

III. BÖLÜM

GECEKONDU SORUNU

1. KESİM

TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNLARI

Soru 81 : Gecekondu nasıl tanımlanır?

Konuşma dilimize 1940 yılından sonra girmiş bulunan gecekondu için, çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlardan birine göre, gecekondu, imar yasalarına aykırı olarak, çoğu zaman ilkel, denetimsiz ve sağlık koşullarından da yoksun olarak acele yapılmış konutlardır. Resmî bir kaynakta ise, gecekondu, kendisine ait olmayan yerde, imar yasalarına, sağlık ve fen kurallarına aykırı olarak alelacele yapılmış bir barınak olarak tanımlanıyor. 1966 yılında kabul edilmiş olan Gecekondu Yasası, gecekonduyu imar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa veya araziler üzerinde ve arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapılar biçiminde tanımlıyor. Görüldüğü gibi, bu resmî ve kanunî tanımda, acele yapılmış olmak, sağlık kurallarına uyulmadan yapılmış olmak gibi unsurlar yer almamaktadır. Bir bakıma, bu son unsurlar, bir yapının imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış olması halinde zaten dikkate alınmamış sayılabilecek unsurlardır.

Kanunî tanım, bir kimsenin kendi arazisi üzerinde

yaptırdığı gecekondu nitelikleri taşıyan yapıları da gecekondu saymaya elverişli değildir. Oysa, Prof. İbrahim Yasa başta olmak üzere bazı sosyologlar, arsaya sahip olmamanın, gecekonduyu belirtmekte bir ölçüt olamıyacağı kanısındadırlar. Sosyologların tanımı benimsenecek olursa, Türkiye'deki konutların pek büyük bir çoğunluğunu gecekondu saymak gerekmektedir. Yasaların uygulanması bakımından, hangi çeşit yapılara gecekondu denileceğinin ayrıntılariyle gösterilmesi zorunludur.

Soru 82 : Gecekondu Türkiye'ye özgü bir olgu mudur?

Gecekondu Türkiye'ye özgü bir olgu değildir. Türkiye'ye özgü olan, «gecekondu» sözcüğüdür. Başka ülkelerde ve özellikle gelişmekte olan birçok ülkelerin büyük şehirlerinde, gecekondu olgusu vardır ve benzer koşullar içinde yer almaktadır. Barriada, Favela, Ranche gibi adlarla, Güney Amerika'nın büyük şehirlerini dolduran gecekondular, bizimkilerinden pek farklı olmıyan koşulların ürünüdürler. Şehir nüfusunun, Lima'da % 36'sı, Caracas'ta % 35'i, Manila'da % 35'i, Calcutta'da % 33'ü gecekondu bölgelerinde yaşamaktadır. Türkiye'de, İstanbul, Ankara ve İzmirde, gecekondularda yaşıyan nüfus oranı, bu örneklerde olduğundan daha yüksektir.

Gecekonduların ortaya çıkmasının ve hızla artmasının başlıca nedenleri, köylerden şehirlere olan nüfus akınları, yani şehirleşmedir. Sorunun, özellikle az gelişmiş ülkelerde görülmesi, şehirleşmenin bu ülkelerdeki hızı ile açıklanabilir. Şehirleşme yanında, sosyal konut arzındaki eksikliğin de, şehirlere göçmüş bulunan insanları, gecekondu yapmaya yönelttiği ileri sürülebilir. Gecekondularda yaşıyanlar, kendilerine dar gelirleriyle fiyatını ya da

kirasını karşılayabilecekleri sosyal konutlar sunulmuş olmasına rağmen, gecekonduda yaşamayı ısrarla tercih eden insanlar değildirler.

Şehirleşme ve konut arzı açığı gibi etkenlere, gecekondularda yaşıyanların, toplumların dar gelirli ve yoksul sınıflarının üyeleri oldukları gerçeği mutlaka eklenmelidir. Konut, nispeten pahalı olan dayanıklı bir tüketim malıdır. Bu malın bedelini, her gelir grubundaki insanların ödemesi mümkün olmayabilir. Fakat Türkiye'de, gecekondularda yaşıyanlar, konutların ne kirasını ödeyebilecek, ne de fiyatını karşılayabilecek güce sahiptirler. Barınma ihtiyacını bu ailelerin en ucuz yoldan gidermeye çalışmalarının nedenlerinden biri, işte bu gelir azlığı, gelir yetersizliğidir.

Son olarak, şehir arazisinin mülkiyet yapısı, dar gelirli kitleler için, sosyal konut yapmaya yetecek miktarda ucuz arsanın arzına da elverişli bulunuyor. Kamu kuruluşları ve özellikle belediyeler elinde büyük konut projeleri uygulamaya yetecek iyi kalitede arsalar yoktur. Olanlar da, kısa görüşlü arsa politikalarının uygulanması sonucunda elden çıkarılmıştır. Özel mülkiyetteki şehir topraklarını, dar gelirli kitlelerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak için, makul bedeller üzerinden kamulaştırmaya Anayasamız elverişli değildir. Yeni yapılmış olan Anayasa değişikliğinin de bunu sağlıyacağını beklemek fazla iyimserlik olacaktır.

Gecekondu olgusuna önem kazandıran bütün nedenler, iktisadî ve sosyal yapısı Türkiye'ye benziyen bütün ülkelerde vardır. Pakistan, Venezuela, Filipinler, Jamaica, Columbia ve daha başka birçok gelişen ülkede, şehirlere göçmüş kitleler, kamu kuruluşlarına, ya da özel kişilere ait arsalara tecavüz ederek, buldukları geleneksel yapı malzemesinden, akraba ve tanıdıklarından, hatta zaman zaman kamu görevlilerinden de yararlanarak yüzbinlerce ge-

cekondu inşa etmişlerdir. Gecekondu olayını yeryüzünde incelemeye çalışan bazı gözlemciler, bu ailelere ucuz arsa sağlanmış olsa idi, gecekondu sorunu diye bir sorunun kalmıyacağı, çünkü, gecekondu yapanların, devletin önemli bir görevini paylaştıkları, yükünü hafiflettikleri görüşünü ileri sürmüşlerdir.

Konut politikasının uygulanmasına, iktisadî ve sosyal kalkınmaya katkı dereceleri tartışma konusu olsa bile, gecekondu olgusunun, bugün bütün gelişen ülkelerin bir sorunu olduğu ortadadır.

Soru 83 : Gecekondulara Batı ülkelerinin sefalet yuvaları (slum) gözü ile bakmak neden yanlıştır?

Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerin büyük şehirlerindeki, bu şehirlerin özellikle merkezlerindeki sefalet yuvaları; genellikle, az gelişmiş ülkelerin gecekondularına benzetilir. Hiç kuşku yok ki, her iki olgu arasında bazı benzerlikler vardır. Çünkü, her iki yerleşme tipi de, toplumun fakir ve dar gelirli sınıflarının barınaklarının toplandığı yerleşme tipidir. Gelirden başka meslek, öğrenim düzeyi ve bazı tavır ve davranışlar bakımından da, gecekondularla sefalet yuvaları arasında benzerlikler bulunabilir.

Ama bu benzerliklere bakarak, bu iki tip yerleşmenin birbirinden farklı olan yönlerini görmezliktan gelmek yerinde olmaz. Gecekondular, hızla şehirleşen ülkelerin büyük şehirlerinde, şehirlerin eski ve modern kesimleri arasında, hem maddî hem de sosyal anlamda, «geçiş halindeki» alanlardır. Bunların çoğu, bir-örnek görünüşlü, tek katlı, tek odalı, yanında küçük bir bahçesi, ağaçları, kümesi ve ahşap eklentileri olan barınaklardır. Gecekondu-

ların oluşturdukları bölgeler, genellikle yeni, 25-30 yıllık geçmişi olan semtlerdir. Aralarında sağlık ve sağlamlık koşulları bakımından çok iyi durumda olanlar kadar, oturulamıyacak derecede kötü durumda olanlar da vardır. Suç işleme, kamu düzenini bozucu başka türlü sosyal bozukluklara kapılma eğilimlerinin, gecekondularda, şehirlerin öteki semtlerinden daha kuvvetli olduğunu kanıtlayan çalışmalar da, hiç değilse Türkiye'de yoktur.

Oysa, Batı ülkelerinin sefalet yuvaları, genellikle çok katlı, birden fazla ailenin yaşadığı, ağaçsız, çok yaşlanmış, genellikle düşük standartlı yapılardır. Gecekondularda yaşıyanlar, daha çok köy asıllı oldukları halde, sefalet yuvalarında oturanlar şehirlidirler. Nüfus yoğunluğu ve özellikle oda başına düşen nüfus anlamına gelen barınma yoğunluğu, bu mahallelerde çok yüksektir. Oysa, Türkiye'deki gecekondularda barınma yoğunluğu yüksek olmasına rağmen, hektar başına düşen nüfusla ölçülen nüfus yoğunluğunun, sefalet yuvaları ile kıyaslanmıyacak kadar düşük olduğu görülüyor. Öte yandan, ev sahipliği-kiracılık oranlarındaki farklar da, gecekondu konutlarını, sefalet yuvalarından ayırmaktadır. Gecekondular, genellikle barınma ihtiyacının sürekli olarak karşılanmasını sağlıyan, yerleşme niyetiyle oturulan konutlardır. Bu yüzden, gecekondularda ev sahipliği oranı yüksektir. Gecekondularda yaşıyanlar, eldeki araştırmalara göre gecekondunun sahipliğini elde etme arzularını, ya da zaten sahibi oldukları gecekonduyu ellerinden çıkarmayı düşünmediklerini ısrarla belirtirler. Oysa, sefalet yuvalarının en belirgin özelliklerinden biri, bunlara geçici olarak oturulan yerleşme yerleri, konaklama alanları gözü ile bakılmasıdır.

Denilebilir ki, Türkiye'de gecekondulardan çok, şehirlerin eski kesimleri, kale mahalleleri, Batının sefalet yuvalarını andıran özellikler taşımaktadırlar. Bunlar da Ba-

ti'daki benzerleri gibi ilk yapıldıkları zaman yüksek standartlı konutlardı.

Soru 84 : Bir tüketim normu olarak, gecekondu tipi konut, köy tipi konutlardan ne kadar farklıdır?

Gecekondu bölgelerinde yaşıyanlar, şehirlere gelmeleri eski ise, köylü olmaktan uzaklaşmış, fakat henüz şehirli de olmamış insanlardır. Dolayısıyle. köysel yaşantılarını, alışkanlıklarını şehirlerde de kısmen sürdürmektedirler. Bu arada, gecekondu ailesi, tam olarak şehirleşmiş aileden kalabalıktır. Fakat, köy ailesine kıyasla, gecekondularda hane halkı üyesi sayısı daha azdır. Konut başına düşen oda sayısı ile, 1 ve 2 odalı konutlarda yaşıyan aile oranı bakımından köy konutlarının gecekondulardan daha iyi durumda bulundukları görülüyor. Köylerde konut başına oda sayısı 2.2 olduğu halde, gecekondularda bu rakam 1.6'dır. Öte yandan, köylerde bir ya da iki odalı konutlarda ailelerin % 58.4'ü yaşamakta olduğu halde, bu oran, gecekondu bölgelerinde % 72'dir. Oda başına düşen nüfus. köylerde 2.1 olduğu halde, gecekondularda 2.6 civarındadır. Bu da gösteriyor ki, gecekondu aileleri daha sıkışık koşullar içinde yaşamaktadırlar. Aşağıdaki karşılaştırma, gecekonduların köy konutları kadar bile sağlam olmadıklarını, çürük konut oranının, gecekondularda daha yüksek bulunduğunu gösteriyor.

SAĞLAMLIKLARI YÖNÜNDEN KÖY KONUTLARI İLE GECEKONDULAR

	Köy konutları	Şehir konutları	Gecekondular
Sağlam konutlar	% 55.8	% 41	% 30
Onarılabilir konutlar	% 27.4	% 33	% 40
Çürük konutlar	% 16.8	% 26	% 30

Bundan başka, yararlandıkları hizmetler açısından da köy konutları, şehir konutlarından farklı nitelikler taşıyorlar. Bu arada bazı şehir hizmetlerinin, eksik de olsa, gecekondu bölgelerine getirilmiş olması, bu hizmetler açısından, gecekonduların köy konutlarına kıyasla daha üstün oldukları izlenimini yaratmaktadır.

YARARLANDIKLARI BAZI HİZMETLER BAKIMINDAN KÖY KONUTLARI İLE GECEKONDULAR

	Köy konutları	Gecekondular
Akarsuyu olmayan	% 97.7	71.2
Elektriği olmayan	% 97.6	41.1

Köy ve gecekondu konutları arasında, yapıda kullanılan malzemeler yönünden büyük farklar yoktur. Yalnız şehirde yapılmış olmaları nedeniyle, gecekondularda, ancak şehirde kolaylıkla bulunabilen, çimento, cam ve benzeri malzeme daha fazla kullanılmıştır. Her iki konut tipinde de, kerpiç ve taş en çok kullanılmış yapı malzemesi arasındadır. Gecekondulardan 1940-1945 yıllarında yapılmış olanlarının çatılarının tenekeden yapıldığını gözlemek de çok zaman mümkündür. Ankara'da yapılmış bir araştırmanın sonuçlarına göre, gecekondulardan % 35'i kârgir, % 29.1'i kerpiç + kereste, % 19'u kerpiç, % 16'sı ahşaptır.

Soru 85 : Gecekondu bölgeleri, yerleşme düzeni açısından, şehirsel bir semt mi, yoksa banliyö mü sayılır?

Gecekondu bölgeleri, belediye sınırları içinde ya da civarında bulunsalar bile, şehirsel bir semt oldukları kuşku götürmez. Bunlara, «şehirler içinde köy adacıkları» adını veren görüşleri paylaşmaya imkân yoktur. Her ne kadar

bu bölgelerde yaşıyanlar köysel alışkanlıklarından, köylere özgü tavır ve davranışlarından bir kısmını henüz yitirmiş değillerse de, şehirlerin birer semti durumuna gelmişlerdir. Şehirlerin öteki semtlerinden onları ayıran temel özellikler; yoğunluk, şehir hizmetlerinden yararlanma yetersizliği, üzerinde yapılmış oldukları toprağın mülkiyet durumu, estetik ve sağlık koşulları yönünden şehrin öteki kesimlerinden farklı olmaları, düşük standartlara sahip bulunmalarıdır.

Gecekondu bölgelerinden bir kısmı, olayın ortaya çıkış yılları olan 1940-1945'lerde oluşmağa başlamış ve 20-30 yılda şehrin yerleşmiş bir kesimi olma sürecini tamamlamış bulunmaktadırlar. İstanbul'da Zeytinburnu ve Rami gecekondu bölgeleri ile, Ankara'da Yenihayat, Topraklık ve İncesu, bu çeşit gecekondu bölgelerine örnek olarak gösterilebilir. İzmir'in Gürçeşme ve Yeşilyurt gecekondu bölgeleri de bunlara eklenebilir. Öte yandan. bir kısım gecekondu bölgelerinin 10-15 yıldan, ya da daha kısa süreden beri oluşmakta olmaları, onları şehirlerin henüz yerleşik parçaları durumuna getirmeye olanak vermemiştir. Bunlarda, yol, otobüs, elektrik, şehir suyu, kanalizasyon ve arsa mülkiyeti gibi temel sorunlar henüz bir çözüme bağlanamamıştır.

Yerleşme sürecini tam olarak tamamlamış olsun ya da olmasın, gecekondu bölgeleri, şehirsel semtlerdir. Ama, bazı büyük şehirlerimizde, bunların şehir sınırlarına yakın yerlerde olmalarına bakarak, onları banliyö saymak olanağı yoktur. Banliyö, daha çok varlıklı ve zengin sınıfların, şehir merkezinin gürültüsünden, yoğunluğundan kaçmak isteyen ve şehirden uzakta yaşadığı takdirde, işyerine kolaylıkla gidip gelebilecek, tek katlı ve bahçeli konutların yüksek bedelini ya da kirasını ödeyebilecek malî güce sahip ailelerin oluşturdukları yarı-şehirsel semtlerdir Banliyöleri. çoğu kez, ikamet edilen banliyöler ve sanayi ban-

liyöleri olmak üzere ikiye ayırırlar. Gecekondular, hemen hemen tamamı ikamet amacına hizmet eden yerleşmeler oldukları için, ikamete ayrılmış banliyölere benzerlerse de; fakirlik karakteri, onları banliyölerden kesinlikle ayırır. Öte yandan, bazı gecekondu bölgelerinde birtakım sanayi kuruluşlarının bulunması da, gecekondu bölgelerini Batının sanayi banliyöleri ile karıştırmaya yol açmamalıdır. Çünkü, gecekondu bölgelerinde rastlanan sanayi kuruluşları, gecekonduların yerleşmesinden çok önce kurulmuş tesisleridir.

Soru 86 : Gecekonduculuk Türkiye'de nasıl başlamış, nasıl gelişmiştir? Geecekondular, şehirlerimize nasıl dağılıyor?

Gecekondu Türkiye'de II. Dünya Savaşı yılları içinde ortaya çıkmış bir sosyal olaydır. 1948 yılında, gecekondularla mücadele etmeyi amaçlayan ilk yasa çıkarılıncaya kadar, 25-30 bin gecekondunun büyük şehirlerde inşa edildiği tahmin edilmektedir. 1953 yılında, izinsiz yapıları ilgilendiren ikinci yasa çıktığı tarihe kadar, gecekondu sayısı 80.000'e varmış bulunuyordu. Bu rakam, 1960 yılında 240.000, 1970 yılında ise 500.000 olmuştur. İmar ve İskân Bakanının yakında yaptığı bir açıklamaya göre, gecekondu sayısı 700.000'e yaklaşmıştır. 25 yılı bulan bu dönem içinde bu konuda çıkarılan her yasa, gecekondu yapmayı ve yaptırmayı yasaklamıştır. Buna rağmen gecekondu sayısı dondurulamamıştır. Ankara'da 1960-1970 arasındaki 10 yıllık dönemde, gecekondu sayısının 70.000'den 140 bine yükseldiği görülür. İstanbul'da da durum buna yakındır. İstanbul gecekonduları, bir yandan, Rami, Zeytinburnu ve Kocamustafapaşa gibi bazı

ANKARA'DA GECEKONDU SAYISI

Yıllar	Gecekondular
1950	12.0000
1960	70.000
1966	100.000
1970	144.000

sanayi kuruluşlarına sahip bulunan semtlerde, fabrikalar civarında türemiş ve çoğalmış; bir yandan da, sanayiden bağımsız olarak, şehirlerin belediye sınırlarına yakın, dolayısıyle zabıta denetiminden uzak kesimlerindeki arsalar üzerinde yerleşmişlerdir. Ankara'da, bir yandan, Altındağ gibi şehir merkezine yakın kesimlerde gecekondu yapımı belediye zabıtasının himayesine kavuşurken, öte yandan da Topraklık, İncesu, Mamak ve Çankaya gecekonduları merkeze uzak yörelerde yerleşmişlerdir. Bu büyük şehirlerimizde, gecekondular ne Batı'nın sefalet yuvalarında olduğu gibi, şehir merkezine özgü bir olgu olarak kalmış; ne de, çoğu kez ileri sürüldüğü gibi sadece şehri çevreleyen, şehir dışı yerleşim tipleri olmuşlardır. Türkiye'deki gecekondularda her iki özelliği birlikte gözlemek olanağı vardır.

Gecekonduların, merkezde değil, sadece şehir çevresinde yer aldığı en tipik büyük şehrimiz İzmir'dir. İzmir'de şehir merkezi, gecekondulaşmaya en başarılı biçimde direnmeyi başarmıştır. Bu başarının nedeni, şehrin doğrusal (lineer) bir yapıda oluşu, kıyıdaki dar toprak şeridinin en varlıklı sınıflar tarafından çoktan paylaşılmış bulunması ve bir dereceye kadar da, İzmir şehir merkezinde büyük sanayi kuruluşlarının yer almamış olmasıdır.

Şehirlerde ortalama hane halkı büyüklüğü 5 olarak kabul edilecek olursa, gecekondu bölgelerinde 2.5 milyon insanın yaşadığı sonucuna varılır. Bu kadar nüfus, şehirlerimizin toplam nüfusunun % 25'ine çok yakındır. Gece-

kondu bölgelerinde yaşıyan şehirli nüfus oranları, şehirden şehire değişmekle beraber, en büyük beş şehrimizde, bu oranın % 25'in üstünde olduğu görülmektedir.

BÜYÜK ŞEHİRLERİMİZDE GECEKONDULAR

Şehir	Şehir nüfusunun gecekondu yaşıyan yüzdesi	Konut stoku içinde gecekondu yüzdesi
Ankara	% 65	% 65
İstanbul	45	40
İzmir	35	25
Adana	45	49
Bursa	25	22
Samsun	36	41
Erzurum	35	40
Diyarbakır	20	13

Ülkedeki bütün gecekondular, 25 bin hektarlık bir arazi kaplamaktadırlar. Türkiye'deki gecekonduların dörtte üçünden fazlası, İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana illerinde bulunmaktadır.

GECEKONDULARIN İLLERE DAĞILIŞI

İller	Gecekondu oranı
Ankara	% 29.9
İstanbul	19.4
İzmir	11.6
Adana	5.8
Bursa	4.2
Öteki 62 il	29.1
Toplam	100.0

Gecekonduların en yoğun olduğu coğrafî bölgeler, aynı zamanda, Türkiye'deki büyük ve gelişmiş şehirlerin bulunduğu bölgelerdir. Ankara ve İstanbul'un yer aldığı İç Anadolu ve Marmara bölgeleri ile Akdeniz ve Ege bölgelerinde Türkiye'deki gecekonduların % 89'u bulunmak-

tadır. Bu da, gecekondunun, bir «büyük şehir ve gelişmiş bölge sorunu» olduğunun bir başka göstergesidir. Ama bu yargıyı, gecekondulaşmayı, gelişmenin bir ölçütü olarak görme yanlışlığına vardırmamak gerekir. Çünkü, bir başka soruya verilen cevaptan da anlaşılacağı gibi, gecekondu sayısındaki artışı gelişmenin belirtisi saymak, sanayileşme koşuluna bağlı olarak mümkündür.

Gecekondu bölgelerinde yapı, barınma ve hizmet standartları, bulundukları şehirlerdeki normal, ruhsatlı yerleşmelerdeki standartlara oranla çok düşüktür. Örneğin, aile başına düşen oda sayısı, gecekonduların çoğunda 1'e yakındır. Ankara'da, oda başına düşen ortalama nüfus, yani barınma yoğunluğu 1.5 olduğu halde, bu rakam gecekondu bölgeleri için 2.6'dır. Hane halkı başına düşen oda sayısı ise, Ankara şehri için 2.8, gecekondu bölgeleri için ise sadece 2'dir. İstanbul'da, gecekondu bölgelerinde hektar başına 320 kişi düştüğü halde, İstanbul'un zengin kesimlerinde bu rakam 250'yi geçmez. Bunun gibi, bir kişinin yararlandığı arazi büyüklüğünün ortalama olarak gecekondu bölgelerinde 7.2 metre kare, şehrin zengin semtlerinde ise 24.3 metre kare olduğu hesaplanmıştır.

Soru 87 : Gecekondularda yaşıyanların sınıfsal ve meslekî durumları nasıldır?

Türkiye'de konut istatistiklerinin en yetersiz yanı, gecekondularla ilgili bilgi vermemeleridir. Bu yüzden gecekondular hakkında bilgi edinmek isteyenler, genellikle bazı bilim adamlarınca ve araştırma merkezlerince yapılan gecekondu araştırmalarından, hatta öğrenci ödevlerinden yararlanmak zorunda kalırlar. Bugüne kadar yapılmış böyle 7-8 monografi bulmak mümkündür. Bu çalışmaların hemen hemen hepsi, birbirinden azçok farklarla, gecekondu

bölgelerinde yaşıyanlar içinde vasıflı işçi oranını % 25 - % 30 arasında göstermektedir.

10 yıl kadar önceki bir araştırmada, Prof. Tankut, gecekondularda yaşıyan aile reislerinden % 20 kadarının vasıflı, % 10 kadarının vasıfsız, düz işçi; geriye kalanların da memur ve çeşitli işlerde çalışan insanlar olduklarını göstermiştir. Prof. Hart'ın, Zeytinburnu ve Gültepe'de yaptığı araştırmaların sonuçlarına göre, çalışan nüfusun % 43.6'sı fabrikalarda çalışmaktadır. Bu rakamın yüksek oluşunda, İstanbul'un Ankara'dan farklı bir şehir olmasının, sanayiin orada yoğunlaşmış bulunmasının ve daha da önemlisi, Hart'ın, araştırmasını yaptığı gecekondu bölgelerinden bir kısmının şehrin sanayi bölgeleri olmasının önemli rolü vardır. O halde, Hart'ın örneklemesini, hiç değilse çalışan nüfus bakımından, tarafsız ve temsil kabiliyeti yüksek bir örnekleme saymak olanağı yoktur.

Öte yandan Ankara'nın Gülveren, Çınçınbağları ve Topraklık semtlerindeki gecekondularda İmar ve İskân Bakanlığının yaptırdığı araştırmalara göre, vasıflı ve düz işçilerle ustaların toplam içindeki oranı % 53'ü bulur. Kalifiye işçilerin bunlar arasındaki payı, yine % 30'un altındadır. Aile reislerinin % 10 kadarı memur, % 12 kadarı odacı, kapıcı, % 7'ye yakın bir kısmı da işsiz, ya da boştadır. Mesleğini «esnaflık», ya da «ticaret» olarak bildirenlerin hemen hemen hepsi, zanaatkâr ve seyyar satıcılıkla uğraşmakta olan kimselerdir.

1967 yılında Ankara gecekonduları üzerinde yaptığı bir araştırmada, Prof. İbrahim Yasa da vasıflı işçi oranının % 27 olduğunu ortaya koymuştur. Benzer araştırmalardan daha geniş kapsamlı olması, iyi bir örneklemeye dayanması bakımından Yasa'nın vardığı sonuçların güvenilirlik derecesi yüksek sayılabilir. Buna göre, gecekondularda yaşıyan aile başkanlarının meslek dağılımları şöyledir:

GECEKONDU AİLE BAŞKANLARININ MESLEKLERİ

Meslekler	Aile Reisi Oranı
Vasıflı işçi	% 27.0
Düz işçi (amele)	11.5
Memur ve müstahdem	29.5
Küçük esnaf-tüccar	17.0
Çiftçi-hayvancı	1.0
İrat sahibi	1.0
İşsiz	3.5
Belirsiz ve cevapsız	9.5
Toplam	100.0

Bu tür meslek sınıflandırmaları bir bakıma gerçeği tam olarak yansıtmazlar. İş güç çeşitlerinin gerçek durumu hakkında bir fikir edinmek için, vasıflı işçi, vasıfsız işçi, ya da memur ve müstahdem gruplarından her birine giren insanların ne işle uğraştıklarına ayrıntılariyle bakmak gerekir. Bu yakından bakış sonucunda, Ankara gecekonduları araştırmasında vasıflı işçilerden çoğunun, ayakkabı tamircisi, kalaycı, kuyumcu, garson, ahçı, inşaat ustası, şoför, yorgancı, saraç, pansumancı ve tezgâhtar olduğu görülür. Açıktır ki, bunların birçoğu çeşitli hizmet dallarıdır. Bu işlerde çalışanları vasıflı modern sanayi işçisi saymak, gecekondu bölgelerinin gerçek istihdam yapısı hakkında yanıltıcı kanılar beslenmesine yol açar. Vasıflı işçi grubuna sokulanlar arasında, teknisyen, tesviyeci, tornacı, elektrik ve su tesisatçısı, motor ustası gibi gerçekten sanayi işçisi sayılabileceklerin oranı % 5'i geçmemektedir.

Öte yandan, düz işçiler grubuna girenlere daha yakından bakınca, bunlar arasında ayakkabı boyacısı, hammal, bileyici, saka, şoför yardımcısı, taşocağı, kömür ve inşaat işçileriyle, belediye işçileri yer almaktadır. Görüleceği gibi, bunlardan bir kısmı da sanayide çalışan, o sek-

törün gelirine katkıda bulunan işçiler değildir. Özellikle küçük hizmet işçileri sayılan müstahdem grubunda bulunanların büyük bir kısmı, bahçıvan, çöpçü, bekçi, odacı, mübaşir, kapıcı, kaloriferci gibi küçük mesleklerin sahipleridir. Gerçekte, memurların büyük bir kısmı da, benzer önemdeki işlerde devlete ve özel kuruluşlara hizmet sunmakta, müstahdem grubundakilerle aralarında büyük fark görülmemektedir. Bunlar daha çok küçük memurlardır.

Küçük esnaf ve tüccara gelince, bunlar at arabacısı, bakkal, eskici, manav, kahveci, pazarcı, nakliyeci ve seyyar satıcılardan, kasap, möbleci, cilt evi sahibi ve zahirecilere kadar değişmektedir.

Görüldüğü gibi, gecekondular için yapılmış meslek gruplandırmalarının birini diğerlerinden ayırmak, aralarında kesin çizgiler çizmek olanağı yoktur. Bunun gibi, çeşitli şehirlerdeki gecekondu bölgelerinin yapısı arasında da önemli ölçüde farklar olduğu günlük gözlemlerimiz arasındadır. Bu çeşitliliğe rağmen, gerçek olduğunu bildiğimiz ve araştırma sonuçlariyle de doğrulandığını gördüğümüz husus şudur: Gecekondu nüfusunu, genellikle sanıldığının aksine, Türk şehirlerindeki modern sanayi işçilerinin oluşturduğu görüşünü paylaşmağa olanak yoktur. Modern sanayi işçisi sayısındaki artış, Türkiye'de oldukça yavaştır. Sanayide kapitalistleşme süreci, ülkemizde özellikle 1960'dan sonra, yani gecekondulaşmanın başlamasından 20 yıl sonra hızlanmaya başlamıştır. Bu durumda, şehirlerdeki gecekondu bölgelerinde yığılan kitleler içinde işçi diye bilinenlerin, modern sanayide değil, fakat geleneksel zanaatlerde ve küçük sanatlarda çalıştıklarını kabul etmekten daha doğal bir şey düşünülemez.

Ne var ki, gerçek eğilim, zanaatlerde toplanma eğilimi de değildir. Yığılma, daha çok, yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü gibi, bazı hizmetlerin gerçek talep miktarını aşan arzı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ankara

ve İstanbul'da, apartman kapıcılığı, odacılık, hizmetçilik, çöpçülük, simitçilik, işportacılık, ayakkabı boyacılığı, eskicilik ve hammallık gibi marjinal işlerde çalışanlarla birlikte, Prof. Yasa'nın yukarıda sözü edilen araştırmasına göre bu oran % 17.3'tür. Kanımızca bu, tarımdaki gizli işsizliğin, şehirlere taşınmasından farklı bir anlam taşımayan sağlıksız, gecekondusal bir şehirleşmedir.

Ortaya çıkan ikinci bir gerçek de şudur: Meslek grupları ayırımlarındaki iç içe girmeler ne olursa olsun, gecekondu bölgelerinde yaşıyanların büyük bir kısmı, adına, «modern sanayi işçisi durumuna gelememiş kitleler», ya da «lumpenproletariat» denilen bir alt sınıf oluşturmaktadırlar. Bunun dışında kalıp, belirli hizmet dallarında iş tutanları bir miktar sermaye bulabilen ve esnaflığa, küçük ticarete başlıyanların küçük burjuvalar durumuna geldikleri açıktır. Özellikle bu grup, şehirlerdeki burjuva yaşantılarının bütün özelliklerini yakından izlemekte ve almağa çalışmakta, yaşadıkları semtleri, konutları zamanla değiştirmeye çalıştıkları gibi, bu sınıfın özelliklerine uygun oy verme eğilimleri de göstermektedirler.

Soru 88 : Gecekondu ailelerinin ortalama gelirleri ne kadardır?

Gecekonduculuğu sıhhatli ve normal bir gelişmenin belirtisi sayma eğiliminde olanlar, bu bölgelerde yaşıyanların, içinde bulundukları koşullardan memnun olduklarını ileri sürerler. Gecekondu ailelerinden pek çoğunun köylerine dönmeyi düşünmediklerini saptamış bulunan araştırmaları, bu düşüncelerine dayanak yaparlar. Gerçekten, belli başlı gecekondu araştırmalarının hepsi, bu aileler arasında geldikleri yere dönmek istemiyenlerin oranının yüksek olduğunu göstermiştir. Örneğin Prof. Yasa'nın

Ankara Gecekonduları üzerindeki araştırmasında bu oran % 78, Prof Hart'ın İstanbul gecekonduları araştırmasında ise % 99.9'dur. Prof. Kemal Karpat da İstanbul'da 1969'da yaptığı bir araştırmada benzer sonuçlara varmıştır.

Hâlinden memnun olmanın akla ilk gelen nedeni, kazançtır. Sözü geçen gecekondu araştırmalarının hepsi gözden geçirilirse, bireylerin köylerinde olduğundan daha yüksek gelirler elde ettikleri görülür. Bunlara bakılırsa, bir gecekondu ailesinin eline, ayda geçen para, ortalama 350 ile 500 lira arasındadır. Ankara gecekonduları araştırması, aylık kazancı 1000 liranın üstünde kimse bulunmadığını, % 70'in aylık kazancının ise 500 liradan daha az olduğunu göstermiştir. Gecekondu ailelerinden % 20'sinin, aylık kazançları ise 500 lira ile 1000 lira arasında değişmektedir. Bu miktar aylık kazanç, köydekinden yüksek olmakla beraber, abartılmaması gereken bir rakamdır. Ankara Kalesi civarındaki eski mahallelerde yaşıyan ailelerin geliri bile, gecekondulu ailelerin gelirinden daha yüksektir. Bir gelir dağılımı araştırmasının sonuçları da, şehir içi gelir dağılımı dengesizliğinin en yüksek bulunduğu şehrin, Ankara olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır.

Gecekondu ailelerinin gelirlerini köylerindeki gelirleriyle kıyaslamak; şehirleşmeyi, özelliklerine ve mahiyetine bakmaksızın, olumlu bir süreç gibi göstermek isteğinden doğmaktadır. Oysa, ülkenin iktisadî ve sosyal gelişmesi bakımından önemli olan, bireysel gelirlerin göresel (nispî) artışı kadar, gecekondu nüfusunun temel sanayi kuruluşlarında istihdam edilmesidir. Türkiye'de bu noktaya ulaşmaktan uzakta bulunuyoruz. Kısacası, gelir artışı hem üretim potansiyeline kıyasla az, hem de dağılışı dengesizdir.

Gecekondu bölgelerinde yaşıyanlar, belli hizmet sektörlerinin ve bir ölçüde de bazı küçük çaptaki sanayiin örgütleşmemiş ucuz emek talebine cevap vermekle beraber,

katkılarından daha fazlasını tüketmektedirler. Bazı sanayi kuruluşları, ürünlerini böylece, şehirlerden uzaklaşmadan da pazarlama olanağına kavuşmuş olmaktadırlar. Sendikalar başta olmak üzere bir meslek derneğinde kayıtlı üye olan gecekonduluların oranı % 9'u geçmiyor.

Gecekondu bölgelerinde yaşıyanların siyasal davranışları üzerinde yapılan gözlemler, bu bölgelerden çoğunda, A.P.'nin C.H.P.'den daha fazla oy almış olduğunu, T.İ.P.'nin almış olduğu oy miktarında ise, başka bölgelere oranla bir fazlalık bulunmadığını göstermiştir. Oldukça yaygın bir nitelik taşıyan bu gözlemlere dayanarak, bazı bilim adamlarımız, gecekondu bölgeleri halkının «tutucu» olduğunu ileri sürerler. Onlara göre, gecekondu bölgelerinde yaşıyanlar, köylerindekine oranla, şehirde daha iyi hayat şartlarından yararlanmakta ve daha fazla gelir elde etmekte olduklarından, bu durumlarını korumak istemeleri, dolayısıyle «tutucu» olmaları doğaldır.

Hemen belirtelim ki, gecekondularda yaşıyanların tutucu iktisadî ve sosyal görüşlere sahip olduklarını bu derecede kesinlikle belirtmemize olanak verecek verilerden yoksun durumdayız. Belli siyasal partilerin, gecekondu bölgelerinde diğerlerinden daha az ya da daha fazla oy almış olmalarına etki yapan pek çok faktör bulunabilir. Bunların tümünü değerlendirmek yerine, yalnız birini ele alarak, «gecekondularda yaşıyanlar kendi durumlarını korumak için tutucu siyasal partileri desteklemektedirler» sonucuna varmak, eksik ve acele bir yargı olur.

Çünkü, bir kez, bütün gecekondulular hallerinden memnun, rahat ve sıkıntısız saymak, gerçekçi bir değerlendirme değildir. Ikinci olarak, hangi siyasal partilerin gecekondu bölgelerine neler getirmek istedikleri, bunları nasıl getirecekleri, aralarındaki yaklaşım farklarının neler olduğu hakkında, gecekondularda yaşıyan herkesin bilgi ve bilinç sahibi olmalarını beklemek de doğru olma-

sa gerektir. Son olarak, gecekondu halkını, peşin olarak, yeniliğe ve değişmeye kapalı kalacak bir grup olarak saymaya da imkân yoktur. Bu nedenlerle, gecekondu bölgelerindeki siyasal tavır ve davranışları güvenilir araştırmalara dayandırmaksızın, bu konuda genel yargılara varmaktan kaçınmalıdır. Örneğin, Muzaffer Sencer'in İstanbul gecekonduları üzerindeki bir oy araştırması, bu alanda berrak sonuçlara varmanın kolay olmadığını ortaya koymuştur.

Soru 89 : Gecekondularda yaşıyanlar köylülükten ne ölçüde uzaklaşmışlardır?

Bugünkü biçimiyle iktisadî maliyeti hayli yüksek görünen şehirleşmenin, hızlı bir sosyal değişmeye yol açtığı da inkâr edilemez. Birçoklarının, konunun iktisadî yönünü ihmal ederek, şehirleşmenin Türkiye'de yeni bir insan tipi yarattığını, insanlarımızı modernleştirdiğini övünçle belirtmelerinin dayandığı da bu olsa gerektir.

Bir görüşe göre, gecekondularda yaşıyanlar şehirlerimize köy ve kasaba zevklerini, yaşantılarını, kısacası havasını getirmekte, şehirlerimizi köyleştirmektedirler. Öte yandan bir başka grup da, gecekondularda yaşamanın, bu insanları «şehirlileştirdiğini» ileri sürmektedirler Kanımızca, her iki görüşte de abartma vardır.

Şehirlerin sağladığı olanaklar sayesinde, gecekondulu ailelerin beslenme, giyinme, sağlık ve temizlik gibi maddî değer ve alışkanlıklariyle, manevî yaşantılarında ve değer sistemlerinde önemli değişmeler yer almıştır. Okur yazarlık oranları, Türkiye'nin % 50 civarında bulunan okur yazarlık oranının üstündedir. Gazete satın alan ve kitle haberleşme araçlarından yararlananların oranı yüksektir. İş güç çeşitleri arasında, tarımsal nitelik taşıyanlar

hemen hemen hiç kalmamış gibidir. Gecekondulu aileler ve özellikle şehirde yerleşme tarihi eski olanlar, çocuklarının müsbet bilim dallarında öğrenim yapmalarını arzulamakta, kızlarının bile okumalarında sakınca görmemektedirler.

Ancak, karılarını çalıştırmak istemiyen aile reislerinin oranı hâlâ yüksektir. Gelin alayları, başlık, çehiz gibi alışkanlıklarını koruyan, yer sofrasında, aynı kaptan yemek yiyen ve çatal kaşık kullanmayanların çoğunlukta olduğu görülür. Halk türküleri, ajans haberleri, dinsel ve ahlâkî konuşmalar, radyo ve televizyon programlarında en çok dinlenen yayın türleridir. Gecekondu ailelerinden çoğu, hâlâ sinemaya gitmez, kadınların başörtüsüz, kısa kollu elbiseyle, çorapsız dolaşmasını hoşgörmez, saç kestirmesine ve boyanmasına tepki gösterir, adak, kurban, ziyaretçi gibi geleneklere önem verir. Şehre geliş tarihleri eski olmayanlar, köylerine zaman zaman kısa süreli ziyaretler yapar, kışlık yiyeceklerinin bir kısmını oradan getirir. Sonbaharda evlerinin pencere ve bahçelerinde kırmızı biber ve benzeri gıda maddelerini kurutma alışkanlıklarını da korurlar.

Bunlara benzer nitelikleri, gecekondularda yaşıyan ailelerin, köy aileleriyle şehir aileleri arasında bir geçiş aşaması olduklarını göstermektedir. Gecekonduların, şehirleri köyleştirdiğini ileri sürenlerle, tam bir şehirlileşme sağladığı abartmasını yapanlar, bu değişme sürecinin belirli aşamalarını dar bir açıdan görenlerdir. Gecekondulu aileler bu değişme süreci içinde, az çok sürekli bir gecekondu kültürü yaratmaktadırlar. Bu kültürün maddî ve manevî öğelerinden herbiri, şehirleşme sürecinin farklı noktalarında bulunmakta, birbirlerine olan uzaklıkları, gecekondu ailesi üyelerinin şehre gelip yerleşme tarihlerine, geldikleri şehirlerin yapısına, açık bulundukları etkilerin cinsine ve gücüne yakından bağlı kalmaktadır.

Soru 90 : Gecekondu sorununu, bir barınma sorunu olarak görmek yeterli midir?

Gecekondu sorunu, Türkiye'de çoğu kez bir konut ve barınma sorunu olarak görülmüştür. Bu yaklaşım yanlıştır. Gecekondu sorununun, elbette, onu yapan, ya da onda yaşıyan insanların barınma ihtiyaçlariyle bir ilgisi vardır. Ama,sorunu, barınma ihtiyacının karşılanmasından ibaret sanmak eksik bir görüş olur. Gecekondu sorununa barınma sorunu olarak bakmak hatasının kaynağı, gecekondunun, belli niteliklere sahip barınaklara verilen bir isim olmasından dolayıdır.

Yukarıdaki sorularda, gecekonduların iktisadî gelişme, istihdam ve gelir, sosyal değişme sorunları incelenirken de açıkça belirtildiği gibi, gecekondu sorunu, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısından ve bu yapıdaki değişmelerden doğan, şehirleşmenin hızı ve biçimi ile yakından ilgili bir kalkınma sorunudur. Böyle olduğu içindir ki, şehirleşen dar gelirli kitleleri konut sahibi yaparak gecekondu olayının yarattığı sorunların çözülmüş olacağını sanmakta isabet yoktur. Sorunların çözümü, bunların doğru olarak teşhis edilebilmesine bağlıdır.

Gecekondu sahibi olan kimse de esasen gecekonduya basit bir konut gözü ile değil, fakat hâlinin, geleceğinin sigortası gözü ile bakmakta, her türlü güvencesini onda bulmaktadır. O halde, gecekondu ailesinin sosyal güvenliği toplumdaki sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanmadığı sürece, gecekondu olayının devamı kaçınılmaz olur.

Gecekondularda yaşayıp da bugün çok küçük olan sanayi işçisi oranını yükseltmek için, üretici güçlerin bir plana göre harekete geçirilmesi, gelir dağılımındaki adaletsizliğin düzeltilmesi gerekir. Bu nedenle, gecekondu sorununa, bir şehircilik ve konut sorunu olmak yerine, bir kalkın-

ma ve sanayileşme sorunu olarak bakmak daha yerinde olur.

Soru 91 : Gecekondu ticareti ne demektir? Türkiye'de gecekondu ticareti yapılır mı?

Gecekondu ticareti, bir kimsenin kendisinin ve ailesinin barınma ihtiyacını karşılamak için değil, fakat satmak ya da kiralamak için gecekondu yaptırması ve piyasaya sunmasıdır. Büyük şehirlerimizde gecekondu ticareti, gecekonduların ortaya çıkışı ile birlikte başlamış ve yaygınlaşmıştır. Emlâk komisyoncuları, yapı malzemesi satıcıları, tüccarlar ve bir kısım esnaf arasından gecekondu ticareti ile meşgul olanlar çıkmıştır. İstanbul'da ve Ankara'da birkaç gecekondusu olan insanların sayısı kabarıktır.

Ankara gecekonduları üzerinde yapılmış bir araştırmada, gecekondusunu başkasından satın alanların oranının % 20'yi bulduğu görülmüştür. İmar ve İskân Bakanlığınca yaptırılan araştırmalarda, satın alınmış gecekondu oranı % 35'e çıkmaktadır. Prof. Hart'ın araştırmasına göre, İstanbul'un Zeytinburnu gecekondularında kiracılık oranı ise % 43.8'e yükselmektedir. Her ne kadar, kiralanmış gecekondu oranını, gecekondu ticaretinin dolaysız bir göstergesi saymak her zaman geçerli sayılamazsa da, gecekondularda kiraya vermenin yaygınlığı, gecekondunun, fakir ailelerin masum barınma ihtiyaçlarına cevap veren bir çözüm olduğu varsayımını zayıflatmaktadır. Gerçekten, büyük şehirlerimizde, kendileri apartman kapıcılığı, devlet dairelerinde odacılık, memurluk yapan pek çok kimse, borçlanarak, gecekondu yaptırmakta ya da gecekondu satın almakta; ancak borcunu bitirinceye kadar, gecekondusunu kirada tutmayı tercih etmektedirler. Gecekondu satmayı ve kiralamayı meslek haline getirmiş olanlar içinde, bu sonuncuların oranı % 10-20 kadar tahmin edilmektedir.

Konut piyasasının ticarete, yani kişisel kazanç sağlamaya açık bulunduğu bir ülkede, ilk bakışta bir barınma sorunu gibi görünen gecekonduların ticaretini yapmaya engel olunabilir mi? sorusu haklı olarak sorulabilir. Buna engel olmak kuşkusuz güçtür. Fakat olanaksız da değildir. Çünkü, gecekondu ticareti, kamu kuruluşlarına ve kişilere ait arsaların da, bunlar üzerinde hiçbir hakka sahip bulunmayanlar tarafından el değiştirmesi demek olduğundan, spekülasyonu önleyici yasalarla bu ticarete engel olunabilir.

Soru 92 : Politikacıların, gecekondu sorunlarının müzminleşmesinde rolleri olmuş mudur?

Geleneksel demokrasilerde, politikacılar, akıl ve mantık kuralları yanında oy koparma endişesini de söz ve hareketlerine genellikle egemen kılarlar. Büyük insan kitlelerini ilgilendiren, onların çıkarlarını doğrudan doğruya etkileyen konularda, oy kaybetmeme kaygusu, her zaman kamu yararı ile özdeşmez, hatta bazen kamu yararı ideali karşısında öncelik alır. Gecekondu konusu Türkiye'de, politikacıların bu tutumunun en ilginç örneği olmuştur.

Özellikle 1945-1960 yılları arası, parlamentoda ve mahallî idare organlarında görev almış politikacılar, gecekondu olgusu karşısında özendirici bir tutum içine girmişlerdir. Bu tutum, politikacıların, Hazineye, belediyelere ve öteki kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekonduları bir «olup bitti» saymalarında, onları tapu vererek meşrulaştırmalarında tam anlatımını bulur. Tapu dağıtma törenlerinin, gecekondu bölgelerindeki kamu oyunu etkileyecek biçimlerde düzenlenmesinde, politikacıların partizan tutumlarının büyük rolü olmuştur. Tantanalı tapu dağıtma törenleri yapılmasa idi, gecekondu sorunu bugünkü büyüklüğüne ulaşmayacaktı sonucuna var-

mak herhalde kolay değildir. Fakat, bu törenlerin ve bir kez gecekondu yapıldı mı, nasıl olsa sonradan tapusunu almanın bir yolu bulunacaktır izlenimini yaratmanın, köylerden şehirlere olan nüfus akınlarını suni olarak hızlandırdığı da bir gerçektir.

Politikacı, yapılmış gecekonduyu meşrulaştırma yolunu seçerken, bir yandan da, yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların inşasına göz yumulmasına yardımcı olmuştur. İster Parlamento seçimleri, ister mahallî seçimler olsun, bu seçimlerden hemen önce gelen haftalar ve günler, Türkiye'de gecekodu inşaatının en çok hızlandığı dönemlerdir. Devlet, hükümet ve siyasal partiler gibi bazı anayasal kuruluşlar gecekondu konusunda vatandaşın karşısına çifte bir kimlikle çıkmışlardır. Şöyle ki, bir yandan gecekondu yapımı yasalarla yasaklanırken, öte yandan da, partizan bir kimlikle, gecekondu sorununun istismar konusu yapılmasına Türkiye'de göz yumuldu. Çizdiği politikayı izlemek gücünden yoksun, ya da bunu gerçekleştirmeğe isteksiz olduğu izlenimini veren devlet, bundan geniş ölçüde prestij kaybına uğradı.

Gecekondu yapımına çeşitli dönemlerin iktidarlarını temsil etmiş siyasal partiler tarafından göz yumulması, bir başka yönden verimli olmamış da değildir. 1969 seçimlerinden hemen önce, Ankara'da Yenimahalle yakınındaki Karşıyaka gecekondu bölgesinde, «Başbakan burada gecekondu yapmayı serbest bırakmış» haberinin ortaya atılması, başbakanın partisine kazanç sağlamıştır. Gerçekten, A.P., o seçimlerde Ankara Belediyesi sınırları içindeki geçerli oyların sadece % 36.5'unu alırken, bu gecekondu bölgesinden % 50 oranında oy toplamıştır. Devlet olarak, belediye olarak, saptanmış politikanın hedefleriyle, eylemlerimiz arasında beraberlik sağlamadığımız sürece, demokratik hukuk devletinin dayanağı olan karşılıklı saygı, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerinden uzaklaşmış oluruz.

Politikacının, gecekondu sorunlarının müzminleşmesindeki rolü, sadece gecekondu yapıcısına «yeşil ışık» yakmaktan ibaret kalmamıştır. Gecekondu bölgelerinin, su, elektrik, kanalizasyon, okul, yol, otobüs gibi türlü şehirsel hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında, bunlar için ödenekler ayrılmasında da, bu bölgeler içindeki çeşitli gruplar arasında, siyasal eğilimlerine bakılarak, ayırımlar yapıldığı olmuştur. En büyük belediyelerimizden birinde, hizmet yatırımlarının semtlere dağıtılması sırasında, her mahallenin, başkanın bağlı olduğu siyasal partiye en son seçimde verdiği oyları gösteren bir defter bulunduğu söylenmiştir. Gecekondu semtleri, bu şehrimizde verdikleri oy karşılığında hizmetlerden pay almışlardır. Ödenek paylaştırmada partizanca tutum, gecekondu fonlarının şehirlere dağıtılmasında da görülmüştür. Fon dağıtımına objektif ölçüler temel olmak gerekirken, bir Bakanın seçim bölgesi dağıtımda öncelik alabilmiş, bazı il merkezleriyle ilçelerinin gecekondu fonundan aldıkları pay ölçüsüz derecede büyümüştür. Bu gözlemin, siyasal partileri ve siyaset adamlarını tümden kötülemekle hiç bir ilgisi yoktur.

Soru 93 : Siyasal partilerimizin gecekondu konusundaki görüşleri birbirinden ne kadar farklıdır?

Siyasal partilerimizin gecekondu konusundaki görüşleri seçim bildirgelerinde özetlenmekte ve kamu oyuna sunulmaktadır. Kapatılmış bulunan Türkiye İşçi Partisinin bildirgelerine bakılırsa, bu parti, vatandaşın mal, mülk, ev, bark sahibi olmasına karşı değildir. Nitekim, partinin yayınlarında şehir arsalarından özel mülkiyet hakkının kaldırılacağı yolunda bir vaad yer aldığı görülmez. Parti, sadece Anayasanın hükmüne uygun olarak, mülkiyet hakkı-

nın toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağını belirtmekle yetinmiştir. Bundan maksat, bir kimsenin malına, mülküne dayanarak fakir sınıflar üzerinde egemenlik kurmasına engel olmaktır. Bunun dışında, gecekondu sorunlarının çözümü konusunda, bu parti açık bir görüş belirtmemiş; gecekonduyu, bir barınma sorunundan çok, az gelişmişlik sorunu olarak anlamak eğiliminde bulunduğunu belirtmiştir.

Adalet Partisi, henüz gecekondu yasası çıkarılmadan, gecekonduların «hukukîleştirilmesinden» söz etmiş; bununla, yapılmış bulunan gecekondulara tapularının verilmesi gerektiği görüşünde olduğunu belirtmemekle beraber, tapudan başka bir hukukîleştirme çözümü de öngörmemiştir. Bu partinin seçim bildirgelerinde, konut ve gecekondu sorunlarının temeline inen olumlu ve tutarlı bir tedbirler bütününden çok, «yuva hasreti çeken vatandaşlar» ve «mutfağında tencere kaynayan bir ev» gibi daha çok duygusal nitelik taşıyan deyişler yer almaktadır. Fakat, bugün uygulanmakta olan Gecekondu Yasası, Adalet Partisi iktidarının getirdiği bir tasarıdan oluştuğundan, yasayı ana çizgileriyle, o partinin görüşlerini yansıtıyor varsaymak yanlış olmaz.

Yeni Türkiye Partisi, birkaç seçimde, seçmen karşısına, belli bir «gecekondu islah programı» ile çıkmıştır. Bu amaçla Emlâk Kredi Bankasının ele alınacağını belirten Parti, Bütçeye her yıl en az 300 milyon lira konulacağını vaad etmiştir. Gecekondu önleme ve ıslahı için harcanan kaynakların miktarı arttırılırken, hâlen harcananların daha rasyonel kullanılması için alınabilecek tedbirlere, Y. T. P. yer vermemiştir. Millet Partisi, sağlık koşullarına uygun konutlara taşınıncıya kadar, gecekondularda yaşıyanların şehir hizmetlerinden yararlanmasına taraftar görünmüştür. Bu parti, kendi evini yapana yardım yönteminden, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesinde yararlanılamıyacağı görü-

şündedir. M.P., bu görüşünü gecekondu bölgelerinde yaşıyanların sürekli iş sahibi işçiler ve küçük memurlar oldukları gözlemine dayandırmaktadır. Bundan başka, şartsız bir prefabrikasyonu, gecekondu sorununun çözümü olarak gören tek parti de M. P. dir.

C. H. P. de, öteki siyasal partiler gibi, Türkiye'de konut sorununu geniş ölçüde gecekondu sorunundan ibaret saymakta, gecekondu sorununu daha çok bir konut sorunu olarak ele almaktadır. Gecekonduların yıktırılmaması, fakat ıslah edilmesi, mutlaka yıktırılması gerekenlerin, ancak içindekilere yer gösterildikten sonra yıkılabilmesi esasının benimsenmesi C. H. P.'nin görüşleri arasındadır. C. H. P., gecekondu bölgelerindeki kamu arsalarının doğrudan doğruya, özel mülkiyetteki arsaların ise kamulaştırılarak konut yapımına ayrılmasını önermektedir. Gecekondu alım satımına son verilmesinden yana olduğunu C. H.P. açık olarak belirtmektedir. Bu parti de, A. P. gibi içinde yaşıyanların geleceğe güvenle bakabilmeleri için, gecekonduların, «gerekli kanunî belgeye bağlanacağını» istemiş ve 1966'da kanunlaşan gecekondu yasasına oy vermiştir. Gecekondu bölgelerinin belediye hizmetlerinden yararlandırılması konusunda, C. H. P. de öteki partilerle aynı görüştedir. C. H. P., M. P.'den farklı olarak, kendi evini yapana yardım yönteminin, gecekondu bölgelerinde uygulanabileceği görüşündedir. Böylece, şehirlerdeki işsiz, ya da gizli işsiz nüfusun emeğinden, konut maliyetini ucuzlatıcı bir araç olarak yararlanılacağı düşünülmektedir.

Özetlemek gerekirse, siyasal partilerimizden hemen hemen hepsi, gecekondu konusunda benzer görüşlere sahiptirler. Gecekondu yasasının parlamentoda görüşülmesi sırasında da, partiler bu görüşlerini açıklamışlardır. Birbirlerinden ayrıldıkları noktalar, ilkelerden çok uygulamayı ilgilendiren ayrıntılardır.

2. KESİM

GECEKONDU SORUNLARININ ÇÖZÜM YOLLARI

Soru 94 : Türkiye'de gecekondu politikası nasıl bir seyir izlemiştir?

Gecekonduları ilgilendiren ilk yasa, 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı yasadır. Bununla, Ankara Belediyesi içindeki gecekonduların durumunun iyileştirilmesi ve yeniden gecekondu yapacak olanlara arsa tahsis ederek gecekonduculuğun önlenmesi amacı güdülmüştür. Belediye, çok sayıda çocuk sahibi olan, Ankara'da evi bulunmayan, sürekli iş sahibi olan, yerleşme tarihi eski ve malî durumu bu yasadan yararlanmayı gerektirecek derecede zayıf bulunan ailelere, bedeli 10 yıl içinde eşit taksitlerle ödenmek üzere arsa vermiştir. Arsa yardımı alanların, konut kredisinden yararlanmaları için, aynı yıl çıkarılan bir başka yasa (5228) Emlâk Kredi Bankasına, ihtiyaç sahiplerine inşaat bedelinin % 75'ine kadar % 5 faizle kredi vermek yetkisini tanımıştır. Bu ikinci yasa, yalnız Ankara için değil, fakat bütün Türkiye içindir.

Arsa sahiplerine, bu arsalar üzerinde en geç iki yıl içinde inşaat yapmak mecburiyetini de aynı yasalar koymuştur. Bugün, nüfusu 100.000'i bulmuş olan Yenimahalle, bu yasaların sağladığı olanaklardan yararlanılarak kurulmuş başarılı bir sosyal konut uygulamasıdır.

Kamu tüzel kişileriyle gerçek kişilerin mülkiyet haklarının çiğnendiği düşüncesiyle, gecekondu yapımının ön-

lenmesini, yapılanların da yıktırılmasını öngören 1949 tarihli bir yasanın (5431) amacına ulaşmadığı görülmüştür.

1953 tarihinde çıkarılan Bina Yapımını Teşvik Yasası da (6188) belediyeler elindeki veya çeşitli yollarla belediyelerin edinecekleri arsaları, konut yaptırmak amaciyle ihtiyaç sahibi ailelere temlik ya da tahsis ederek konut bunalımını gidermeğe çalışmıştır. Bu yasa 1953 yılına kadar yaptırılmış bulunan gecekonduları meşrulaştırmış, o tarihten sonra gecekondu yapmayı da yasaklamıştır. Yürürlükte kaldığı 15 yıla yakın süre içinde, ne konut arzının arttırılmasında, ne de gecekondu yapımının önlenmesinde büyük bir başarı sağlanamamıştır. 1959'da çıkarılan 7367 sayılı yasa, hazine arsalarından belediye sınırları içinde kalanların, imar planı bulunsun ya da bulunmasın, bedelsiz olarak belediyelere geçmesini öngörmüş ve bunları gecekondu yapımını önleme amacına ayırmışsa da, bundan da olumlu sonuç almak mümkün olmamıştır.

Planlı döneme gelinciye kadar uygulanan bu politikanın, başlıca üç özelliği olduğu görülüyor: Birincisi, Belediyelerin, Hazineden, çeşitli kamu idarelerinden ucuz ya da bedelsiz arsa alarak, bunları konutsuz vatandaşlara intikal ettirmeleri ve bu yoldan gecekondu yapımını önlemeye çalışmaları; ikincisi, gecekondu yapımının yasalarla yasaklanması; üçüncüsü de, daha önceki tarihlerde yapılmış bulunan gecekonduların bir oldu bitti sayılarak meşrulaştırılmasıdır.

Planlı dönem, gecekondu sorunlarına biraz daha geniş bir açıdan bakmaya imkân vermiştir. 1. Planda önerilen politika, bir kural olarak, gecekonduların, içinde oturanların konut ihtiyaçları karşılanmadan yıkılmaması ilkesinden hareket etmekte ve üçlü bir amaca yönelmiş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, o tarihe kadar yapılmış bulunan gecekonduların gerek mülkiyet sorunlarını çözmek, gerekse kamu hizmeti ihtiyaçlarını karşılayarak du-

rumlarını düzeltmek (ıslah); ikincisi, yeniden gecekondu yapılmasını önlemek (önleme); üçüncüsü de, çok kötü durumda bulunanları ortadan kaldırmaktır (tasfiye). Yeniden gecekondu yapmanın önlenmesi konusunda da 1. Plan iki çözüm göstermiş bulunuyor: a) Şehirlere olan göçün, şehirlerde yaratılacak iş olanaklariyle dengeli olmasını sağlayacak iktisadî ve sosyal tedbirlerin alınması; b) Sosyal konut arzını çoğaltacak yeni gecekondu talebinin doğmasının önlenmesi.

II. Planın gecekondu konusundaki amaçları da, I. Plandakinden farklı değildir. II. Plandaki gecekondu politikasının amaçları, önlemeye öncelik verilmesi, kendi evini yapmaya çalışanların emeğinden yararlanılması, gecekondulaların arsa mülkiyeti sorunlarının, şehirlerin gelecekteki gelişmesini zorlaştırıcı olmaktan çıkarılması biçiminde özetlenebilir.

Planlı dönemin başlarında, bir süre İmar ve İskân Bakanlığı, gecekondu sorunlarını bir mahallî idare sorunu olarak görmüş, bu konuda sorumluluk yüklenmek istememiş; fakat ilk plan döneminin sonuna doğru, gecekondu sorununun çözümünün sadece belediyelere bırakılamayacağı, devletin de bu idareler yanında yer alması gerektiği görüşü güç kazanmıştır.

II. Planın gecekondularla ilgili amaçları, I. Plandakilerden fazla farklı olmamakla beraber, bu amaçları gerçekleştirecek araçlar plana konulmamıştır. Planda, gecekondu sorununun çözümünde «Kendi evini yapma gücünden» yararlanılacağı ifade edilmiştir. I. Planın verdiği beş yıllık deneme, bu yöntemin, sadece âfet işleri dolayısıyle köy konutları yapımında bir dereceye kadar başarılı olduğunu göstermiştir. Şehir konutları yapımında, özellikle gecekondu bölgelerinde, «konut sahibinin emeğinden» nasıl yararlanılacağının yöntemi geliştirilmiş değildir. Şehirlere göçmekle bir dereceye kadar «şehirlileşmiş» olan gecekondu

sakinlerinden, ne kadar teknik yardım görecek olurlarsa olsunlar, ülke çapında bir konut politikası uygulamasına emekleriyle büyük katkı yapacaklarını beklemek gerçekçi olmıyabilir. Şehirlere gelenlerde, imece geleneklerinin hızla zayıflamakta olduğu dikkate alınmalıdır. Bu nedenle kendi evini yapana yardım yönteminin, şehirlerde ve gecekondu bölgelerinde belki «kendi evini onarana yardım» biçiminde değiştirilmesi ve bundan ıslah eylemlerinde yararlanılması daha isabetli olur.

Soru 95 : Gecekondu Yasası neler getirmiştir? Bu yasa ile gecekondu sorunları çözülebilir mi?

1966 yılında çıkarılmış bulunan 775 sayılı Gecekondu Yasası, Türkiye'de «gecekondu» adını taşıyan ilk yasadır. Bugün uygulanmakta olan bu yasa, I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının benimsediği ilkelere ana çizgileriyle uyan bir gecekondu politikasının ürünüdür. Islah, tasfiye ve önleme, bu kanunun başlıca hedefleridir. **Islah,** durumu düzeltilebilecek olan bir gecekondunun, ya da gecekondu bölgesinin, devletin, mahallî idarelerin ve gecekondu sahiplerinin elbirliği ile oturulabilecek standartlara kavuşturulmasıdır. Türkiye'deki gecekondulardan üçte birinden fazlası bu durumdadır.

Tasfiye, ıslah umudu kalmamış olan gecekonduların, tarihî değeri olan eserlerin etrafını çevirmiş ve değerini azaltan, tek tek, ya da bu karakterdeki yapıların yoğun durumda bulunduğu semtlerin tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Tasfiyesi gereken gecekonduların toplam içindeki oranı da % 30'a yaklaşmaktadır. Yasa her ne kadar, bir gecekondunun içinde oturanların barınma ihtiyacı karşılanmadan yıktırılamayacağını emretmekte ise de, birden fazla gecekonduya sahip olanlar, bunlardan sadece bir ta-

nesi için, yıktırmama hükmünden yararlanabilirler. Bu, gecekondu ticareti ile savaşmanın, fazla etkili olamıyacak bir örneğidir.

Önleme, uzun ve kısa dönemde olmak üzere iki şekilde de anlaşılabilir. Kısa süreli önlemenin olumlu ve olumsuz iki şekli vardır. Olumsuz önleme, bir gecekondunun, yapılırken, ya da yapıldıktan kısa bir süre sonra, kolluk (zabıta) gücü ile yıktırılmasıdır. Olumlu önleme ise, çeşitli kamu yardımları ile sosyal konut (halk konutu) arzının arttırılması ve böylece, gecekondu yapmaktan başka çaresi kalmıyacak olan ailelere konut ihtiyaçlarını normal yollardan karşılama olanaklarının sağlanmasıdır. Bu yardımlar, Devletin ve mahallî idarelerin arsa, kredi, yapı malzemesi yardımları olabileceği gibi, plan, proje çizimi gibi teknik, vergi bağışıklığı gibi daha cüzî yardımlar ve inşaya zorlama gibi kolaylaştırıcı tedbirler şeklinde de olabilir. Uzun süreli önlemeden kastedilen ise, büyük şehirlerdeki gecekondu sorunlarının kökünden ele alınması, şehirlere aşırı nüfus akınlarının gereksiz ve verimsiz bir yığılma biçimini almasının önlenmesidir. «Dolaylı önleme» adı da verilebilecek olan bu önlemenin başarılı olabilmesi, bununla ilgili tedbirlerin sadece gecekondu yasalarında değil, fakat, ülkenin sanayileşme, istihdam ve bölgelerarası denge politikalarını çizen, ya da uzaktan yakından ilgilendiren tüm yasalarda yer almasına bağlıdır.

Gecekondu Yasası, kısa süreli önlemeyi gerçekleştirmek üzere, belediyeler elindeki arsaların, potansiyel gecekondu yapıcılarına verilmesini öngörmektedir. Tahsis edilecek arsaların az miktarda olması, buna karşılık arsa isteklerinin sınırsızlığı, tahsislerde öncelikler saptamayı gerekli kılmıştır. Arsalardan yararlanmada ilk önceliği gecekondusunun ıslah ve tasfiyesi nedeniyle açıkta kalacak olanlar almakta; bunu, öteki konutsuz vatandaşlar izlemekte; son sıra da, ıslah ve tasfiye bölgelerinde bulunan öte-

ki yapı sahiplerinden, yapısının tasfiyesini isteyenlere verilmiştir.

Bu öncelikler içinde de, arsa yardımlarından yararlanacak olanlarda bazı şartlara sahip olmaları aranır. Bu şartlardan birincisi, arsa yardımlarından yararlanacak olan ailelerin yoksul ve dar gelirli olmalarıdır. Anayasa'da da yer almış bulunan yoksul ve dar gelirli olma şartını yönetmelikler, iki kişilik ailelerde aylık gelirin 400 lirayı geçmemesi, daha kalabalık ailelerde ise ikiden sonra gelen her kişi için 100 lira eklenerek bulunacak miktarı aşmaması biçiminde tanımlamışlardır. İmar ve İskân Bakanlığı, ailelerin yaşama ve geçim koşullarını dikkate alarak bu sınırları bir miktar arttırabilmektedir. Arsa yardımlarından yararlanmanın ikinci şartı da, arsa isteminde bulunan ailenin bir eve, apartman dairesine, ya da ev yapmaya elverişli bir arsaya daha önceden sahip olmamasıdır.

Öte yandan, Gecekondu Yasası, gecekondu bölgelerinin kamu hizmetlerinin, Belediyeler ve İmar Bakanlığı elindeki olanaklar ölçüsünde tamamlanması için kolaylıklar göstermekte; buna karşılık, gecekondu bölgelerinde yaşıyanların; arazi, arsa ve yapı sahiplerinin, bu bölgelere getirilecek yol, kanalizasyon, su, kaldırım ve elektrik gibi kamu hizmetlerinin giderlerinin tamamına nakdî olarak katılmalarını öngörmektedir. Bu katılma paylarından, ne gecekondu sahipleri, ne de bu bölgelerdeki binasız arsaların sahipleri kaçınamazlar. Hizmet harcamalarına katılma, bir yandan, gecekondu sahiplerini, kendilerini, kaçakçı olarak hissetmek durumundan kurtararak meşrulaşmanın rahatlığına kavuşturmakta; öte yandan da, planlı kalkınma döneminin kalkınmada halk-devlet işbirliği idealinin gerçekleşmesine doğru olumlu bir adım teşkil etmektedir.

Bu yasanın, gecekondu sorunlarını çözmeyi başarma olasılığı yüksek değildir. Çünkü bu sorunlar, soru 90'da da belirtildiği gibi, bir barınma sorunu olarak ele alındıkları

takdirde eksik ve yanlış değerlendirilmiş olurlar. Bu nedenle gecekondu sorunlarını tek bir yasa ile çözmek olanaksızdır. Gecekondu bir barınma sorunu olarak kabul edilse bile, bu sorunu ülke ölçüsünde çözmeyi amaç edinen bir konut yasasının çıkarılmamış olması, sözü edilen yasanın başarısını sınırlar. Sonra, bugünkü yasaya uygun olarak ufalanmış şehir arsaları, ileride girişilecek planlı çalışmaları köstekler. Gecekondu yasasının yalnız başına ne ölçüde başarılı olabileceğine gelince, bu da, kanunun arsalar ve malî kaynaklar konusunda belediyelere sağlıyacağı olanaklara bağlıdır. Kanımızca, yasanın bugüne kadar olduğu gibi, kamu arsalarını belediye eliyle gecekondu sahiplerine intikal ettirme geleneğinden ayrılmaması, uzun dönemde isabetsiz bir şehircilik politikasıdır. İhtiyacın büyüklüğü, arsa arzının sınırlı olması, bu yolun en kısa zamanda kapanmasını zorunlu kılacaktır. Öte yandan, elde edilen arsalar üzerinde gecekondu yapmayı önleyecek sosyal konutlar inşası, malî kaynakların yeterliliğine bağlıdır. Soru 97'de de ele alınan kaynakların bu sorunu çözmeye yeteceğini sanmak da yerinde değildir.

Soru 96 : Türkiye'de gecekondu yapımı serbest midir?

Türkiye'de bugüne kadar çıkarılmış bulunan 5-6 yasanın hepsi, gecekondu yapmayı yasaklamışlardır. Ama gecekondu yapımı durmamıştır. Gecekondu yasası adını almış bulunan 775 sayılı yasaya göre de, gecekondu yapmak yasaktır. Ancak, yeni yasa eskilerden farklı olarak, yıkma işlemlerine daha fazla hız ve etki kazandırmak istemiştir. Bu amaçla, yıkma işlemlerinde, belediyelerin en büyük mülkiye amirleri olan vali ve kaymakamlardan yardım isteme yetkisine sahip olduklarını, idare amirlerinin

de bu istekleri yerine getirmekle yükümlü bulunduklarını belirtmiştir.

Gecekonduların yıkılması, iki ayrı durumda farklı işlemler gerektirmektedir: 1. Gecekondular, kamu tüzel kişilerine ait arsalar üzerinde yapılmakta, ya da yapılmış iseler; bunlar, belediye veya devlet zabıtası tarafından, başka hiçbir karara lüzum kalmaksızın yıktırılırlar. 2. Kamu tüzel kişileri dışında kalan tüzel kişilerle gerçek kişilere ait arsalar üzerinde yapılan gecekonduların yıktırılabilmesi için iki yol vardır. Tecavüze uğrayan arsanın sahibi, yazılı olarak belediyeye başvurur ve arsanın mülkiyetinin kendisine ait olduğunu belgelerle ispatlarsa, doğrudan doğruya yıktırma yolu seçilir. Aksi halde, yani mülkiyet durumu belgelerle kanıtlanamadığı takdirde, o zaman İmar Yasasının kaçak yapılara uygulanacak hükümleri uygulanır. Zaten bu son durumda yıktırılması söz konusu olan yapı, başkasının arazisine yapıldığı ispatlanamadığına göre, gecekondu da sayılmaz.

Yeni yasanın gecekondu yıkma işlerini etkinleştirecek tedbirler almış olmasına rağmen, gecekondu sayısının artmaya devam ettiğine değinmiştik. İlgi çekicidir ki, yasanın, 1966'da, gecekondu yapmayı yeniden yasaklamasından sonra, Ankara'da bugüne kadar 44.000 gecekondu daha yapılmıştır. Bu da gösteriyor ki, gecekondu yapımının önlenmesini, yasaların katı hükümlerinin ötesinde iktisadî ve sosyal politika tedbirlerinde aramak gerekir.

Soru 97 : Kontrollu gecekondu ne demektir?

Bütün yasaklara rağmen gecekondu yapımının devam etmesi; gecekondunun, devletin karşılamakta aciz gösterdiği yoksul ve dar gelirli kitlelerin barınma ihtiyaçlarını karşılayan bir çare olması; birçoklarına, bu buluştan ya-

rarlanmaya çalışmanın daha akıllıca olacağını düşündürmüştür. 1964 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine getirilen bir yasa önerisi ile, «kontrollu gecekondular» düşüncesi ortaya atılmıştır.

Kontrollu gecekondu, devletin, belediyelerin gösterecekleri arazi üzerinde, köyden şehre göç eden fakir ailelerin, kamu idarelerince görevlendirilecek teknik elemanların nezareti altında gecekondu yapmalarıdır. Buna imkân vermekle, bir yandan yoksul ve dar gelirlilerin konut ihtiyacının karşılanacağı; bir yandan da, devletin yasakladığı halde önleyemediği, mahkeme kararlarına rağmen yıkamadığı gecekondu yapımı yüzünden itibarının zedelenmesine meydan verilmiş olmayacaktır.

Kontrollu gecekondu, aynı zamanda, vatandaşın küçük tasarruflarını, emeğini değerlendirmesine de fırsat verecektir. Bu öneri Parlamentoda rağbet görmemiştir. Vatandaşı gecekondu adının resmen verileceği konutlara lâyık görmenin ciddî siyasal sakıncalar doğuracağı düşüncesiyle kontrollu gecekondu yasa önerisi geri alınmıştır. Ne var ki, 775 sayılı Gecekondu Yasası, gecekondu önleme bölgelerinde, devletin malî ve teknik yardımından, vatandaşın da emeğinden yararlanarak kontrollu gecekondu yapımına o isim altında olmasa bile kısmen olanak vermektedir.

Soru 98 : Gecekondu sorunlarının çözümü için kaynak nereden bulunur?

Gecekondu bölgelerindeki geniş kapsamlı uygulamaların gerektirdiği malî kaynakları karşılamak üzere, yasa, biri belediyelerin, öteki de İmar ve İskân Bakanlığının emrinde olmak üzere, Emlâk Kredi Bankasında açılacak hesaplarda iki ayrı fon kurulmasını öngörmüştür. Kullanılma

amaçları arasında büyük farklar olmamasına rağmen, bu fonları besleyen kaynaklar birbirinden oldukça farklıdır.

Her belediyenin kendi emrinde bulunan fonun başlıca kaynakları, belediye bütçelerinden % 1'den az olmamak üzere her yıl ayrılacak kısım, gecekondu bölgelerine getirilecek kamu hizmetleri giderlerine mahallî halkın nakdî katılma payları, genel bütçeden ve İmar Bakanlığı emrindeki fondan yapılacak aktarmalar, fonda biriken paranın faiz geliri ile, fondan verilecek kredilerin geri ödenecek taksitleridir. Belediyeler, emirlerinde bulunan bu fondan, halk konutları yapmak, arsa satın almak, gecekondu bölgelerinin eksik hizmetlerini tamamlamak için yararlanırlar. Bu fondan yapacakları harcamalar için, belediyeler, İmar ve İskân Bakanlığından izin alırlar.

Öte yandan, İmar ve İskân Bakanlığı emrinde de, kaynakları daha zengin olan bir fon bulunmaktadır. Bu fon, esas olarak, İmar Bakanlığı bütçesine her yıl konulan ödeneklerle beslenir. Ayrıca, Emlâk Kredi Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ile konut kredisi vermekte olan kurumların yıllık bütçelerinden Bakanlar Kurulunun her yıl göstereceği oranlarda kesilen paylar, bu fonda birikir. Bu fonun büyüklüğü, 150-200 milyon lira arasında bulunmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu, kendi konut kredisi yardımlarının kaynağının, sigortalılar tarafından ödenen primler olduğunu, halbuki gecekondu bölgelerinde yaşıyanların sadece işçiler, daha doğrusu sigortalılar olmadığını ileri sürerek bu payı ödememiştir. Danıştay'ın verdiği yürütmeyi durdurma kararı, Kurumu bu vecibeden kurtarmış, daha sonra da Anayasa Mahkemesi, Gecekondu yasasının hükmünü Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Bu fondan yapılan harcamalarla konut yapacak ya da onaracak olanlara kredi verilir, gecekondu bölgelerinin devletçe karşılanması öngörülen bazı hizmetleri için mal-

zeme yardımı ve teknik yardım yapılır; arsa ve arazi satınalınır, kamulaştırılır, ıslah ve önleme bölgelerinin kamu hizmet ve tesisleri yerine getirilir ve olanaklar ölçüsünde, belediyelere yardımda bulunulur. Yasanın, kurulmasını öngördüğü fonlardan her ikisinde de, bugün, gecekondu bölgelerinde köklü değişiklikler sağlamaya yetmiyecek kadar az para birikmiş olduğu saptanmıştır.

Soru 99 : Sosyal konut yapmak gecekondu sorununu çözmeye yeter mi?

Kuşku yok ki, gecekondu, sosyal konut arzının yetersiz olmasından doğmaktadır. O halde, yeter miktarda sosyal konut piyasaya arzedilirse, gecekondu yapmanın gereği de kalmıyacak demektir. Piyasaya sosyal konut arzetmenin birinci yolu, inşaat yatırımlarının % 98'ini yüklenmiş bulunan özel sektörün, sosyal konut ölçüleri içinde konut yapmasının sağlanmasıdır. Özel sektör, bu çeşit konut yapımını yeter derecede kârlı bulmadığından bu yoldan yararlanmak mümkün olmuyor. İkinci yol, bizzat devletin, sosyal konutlar inşa etmesidir. Özellikle 1966 yılından itibaren, İmar ve İskân Bakanlığı, kiralık konut, tasarruflu ev-yap sistemi (TEY), nüve konut ve kredili konut gibi çeşitli adlarla sosyal konut arzını arttırmaya çalışmıştır. 1966-1968 yılları arasında Türkiye'de, Bakanlık tarafından 4.500 kadar kiralık konut yaptırılmış bulunmaktadır. Ankara, Bursa, İstanbul, bu konutlardan en çok pay alan illerdir (% 65).

Öte yandan tasarruflu ev yap sistemi ile, 1968-1971 yılları arasında 6.500 kadar konut yaptırılmış bulunmaktadır. Bunların da yarısı İstanbul ve Ankara'dadır. Ayrıca bu sistemde yapılan konutların maliyeti, 1971 fiyatlariyle ortalama olarak 32.000 lirayı bulmuştur.

Nüve konut adı verilen ve ailenin olanakları genişledikçe genişletilmesi mümkün olan konutlardan da 2.000'e yakın inşa edilmiştir. Sayıları 2.000'i bulan nüve konut uygulaması, tamamiyle Istanbul, Ankara ve Izmir'e aittir. Ortalama nüve konut maliyeti 15.000 liradır.

Imar ve İskân Bakanlığının 5.000 ya da 10.000 lira kredi vererek sosyal konutlar yaptırması yolundan, başarı sağlanamadığı gerekçesiyle, vazgeçilmiştir. Vazgeçildiği tarihe kadar bu sistemle yaptırılan konutların sayısı da 10.000'e yaklaşmıştır.

Arsa yardımını da kapsıyan öteki uygulamalarla birlikte, 1964-1971 yılları arasında, İmar ve İskân Bakanlığınca yaptırılmış bulunan toplam sosyal konut sayısının 40.000'e yaklaştığı görülmektedir. Bu, yılda ortalama olarak 4-5 bin konut etmektedir. Oysa, gecekondu yapımının ciddî olarak önlenmesini sağlıyacak bir konut programının daha geniş kapsamlı olması bir zorunluluktur. Ama bu zorunluluk yerine getirildiği takdirde dahi, gecekondu ailelerinin sadece barınma sorunlarına çözüm bulunmuş olacağı, öteki sorunların varlığını sürdüreceği açıktır. Bu nedenledir ki, gecekondunun çok yönlü bir kalkınma sorunu olarak dikkate alınması gereğini gözden uzak tutmamalıdır.

Türkiye'de bugüne kadar yaptırılmış bulunan sosyal konutlara, gecekondu bölgelerinden taşınıp yerleştirilen ailelerin önemli bir sorunu da, bu konutlardaki yaşama ve teknoloji değişmelerine ayak uydurmadaki güçlükleridir. Bu aileler, sosyal konutlardan her fırsatta yakınmakta, küçük bir bahçe içindeki gecekondunun, kümes hayvanlariyle ve toprakla uğraşmanın sürekli özlemini duyduklarını belirtmektedirler. Kısacası, apartman yaşantısı, gecekonduya alışmış ailelere suni gelmekte, onları tatmin etmemektedir. Bu yüzden, taşındıkları sosyal konutları terkeden ailelerin sayısı oldukça yüksektir.

Soru 100 : Gecekondu bölgeleri şehir merkezlerine neden genellikle uzaktır? Alt ve üst yapı hizmetleri bakımından durumları ve öteki semtlerden kopuklukları neyi anlatır?

Gecekondu bölgelerinin genellikle şehir merkezinden uzakta oluşunun başlıca iki nedeni vardır. Birincisi, nispeten ucuz arsaların orada bulunmasıdır. Yoğun nüfuslu şehir merkezinde boş arsa miktarı az, dolayısıyle arsa değerleri yüksektir. İkincisi de, şehirlerin dış mahallelerinin, gecekondu yapma yasağından kaçmaya daha elverişli olmasıdır. Buralara, belediye ve devletin kolluk güçleri (zabıta) her zaman kolaylıkla ulaşamaz. Koruma ve kayırma, merkezdeki gibi göze batmaz. Uzaklardaki arsa ve arazilerin sahipleri de, mülklerini gecekonduların istilâsından kolayca koruyamazlar.

Bu bölgelerin şehir merkezine uzak olması, onlara belediye hizmetlerinin götürülmesini pahalı, zor ve hatta çoğu kez olanaksız kılar. Şehrin bütünlüğünü bozan bu bölgelerin, yol, su, elektrik, otobüs, eğitim, sağlık ve temizlik hizmetleri, belediyelere beklenmedik ve ağır külfetler yükler. Bu fakir semtler, hizmet ihtiyaçlarını, örgütlenerek, kendi katkılarını birleştirerek, bir menfaat grubu olarak yöneticilere baskı yaparak da karşılamak gücünden çoğunlukla yoksundurlar. Böylece, büyük şehirlerde, gecekondu bölgeleriyle, o bölgeler dışında kalan yerler arasında açık bir çelişki belirir ve büyür.

Bu fizik kopukluk, aynı zamanda kültürel ve ruhsal bir kopukluğu da içerir. Gerçekten, gecekonduda yaşıyanların ayrı bir kültürü ve dünyası vardır. Otobüslerde, trenlerde, sinema ve tiyatrolarda, gecekondulu, kendinden uzak olan topluluğun üyelerine yakın bir yerde duramaz. Gecekondu bölgelerindeki ilkokullara öğretmen bulmak, oralarda öğretmen bulundurmak güç bir iştir. Bu bölgelere, sağlık ve

temizlik hizmeti sokmak, büyük bir başarı sayılır. Sağmalcılar'ın sokaklarında akan pis ve mikroplu suları, ancak kolera kurban almaya başladıktan sonra görebilmişizdir. İstanbul Tıp Fakültesi Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Kürsüsünce Rami'de yapılan bir çalışma, orada canlı doğan çocukların % 25.3'ünün ilk ay içinde öldüklerini göstermiştir. Büyük şehirlerimizin refahlı kesimlerinde bu oran % 2'ye kadar düşmüştür.

Şehir yapısındaki bu ikilik, aslında, fakirlik ve zenginlik ikiliğidir. Fakir ve zengin semtler arasındaki göze batan çelişkiyi ortadan kaldırmanın yolu, üretim gücümüzün yaratabileceği değerleri yaratmasına fırsat hazırlayarak, gecekondulaşmayı kalkınma süreci içinde eritmektir. Çünkü, gecekondu, bir kalkınma yetersizliği, ya da geri kalmışlık belirtisidir. Ankara'nın bazı gecekondu bölgeleriyle, o bölgeler dışındaki mahalleleri arasında, okuryazarlık, eğitim düzeyi, kira ve gelir bakımından görülen ve aşağıdaki çizelgede özetlenen farklar bu sınıfsal bölünmenin belirgin bir örneğini teşkil ediyor.

ANAKARA'NIN BAZI GECEKONDU BÖLGELERİYLE BU BÖLGELER DIŞINDAKİ BAZI MAHALLELERİNDE EĞİTİM DÜZEYİ, KİRA VE GELİR

Semtler	Okur yazarlık	İlkokul mezunu	Ortaokul mezunu	Lise mezunu	Üniv. ve Yük. Okul mezunu	Aylık Ort. kira	Aylık Gelir
Ayvalı.....	% 31	% 51	% 10	%8	—	66 TL	726 TL.
Hisar.....	34	52	7	7	—	131 »	690 »
Dilekler.....	24	56	18	2	—	147 »	795 »
Seyran Bağları	4	48	34	4	10	228 »	1200 »
Kızılay.....	—	—	10	15	75	787 »	2545 »
Küçükesat....	—	19	15	19	47	410 »	2205 »
Güvenevler...	—	5	9	18	68	1400 »	3100 »
Çankaya.....	—	7	9	22	61	900 »	2800 »

YARARLANILABİLECEK KAYNAKLAR :

I. Kitaplar

Akçura, Tuğrul, **Ankara**, Ankara 1970

Ankara Hava Kirlenmesiyle Savaş Derneği, **Hava Kirlenmesi**, Ankara, 1969.

Atalık, Gündüz, **Türkiye'de Kalkış Aşaması Ön Şartlarının Hazırlanması Bakımından Şehirleşme Olgusu ve Planlaması İçin Kriterler** İ.T.Ü., İstanbul, 1968.

Beygo, Saim, **Türkiye'de Beşeri Çevre ve Şehirleşmenin Demografik Analizi Üzerine Bir Deneme**, İ.T.Ü., İstanbul, 1968.

Ceyhun, Demirtaş, **Yağma Edilen Türkiye**, İstanbul, 1968.

Çavdar, Tevfik, **Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri**, (Çoğaltma), D.P.T.'ye Sunulmuş Rapor, Ankara, 1965.

D.P.T., **Şehirleşme Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Çoğaltma) Ankara, 1966.

Evren, Mesut, **Türkiye'de Arsa-Yapı Sorunları ve İlişkileri**, İ.T.Ü., İstanbul, 1970.

Hart, C.W.M., **Zeytinburnu Gecekondu Bölgesi**, (Nephan Saran), İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 1969.

İstanbul Bölge Kalkınma Derneği, **İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi**, İstanbul, 1967.

Keleş, Ruşen, **Şehir ve Bölge Plânlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri**, S.B.F., Ankara, 1961.

Keleş, Ruşen, **Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri** (1927-1960), (Çoğaltma) S.B.F., Ankara, 1961.

Keleş, Ruşen, **Türkiye'de Konut Kooperatifleri**, İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara, 1967.

Keleş, Ruşen, **Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi**, S.B.F., Ankara, 1971.

Kıray, Mübeccel, **Ereğli: Ağır Sanayiden Önce Bir Sahil Kasabası**,

Ankara, D.P.T., 1964.
Mimarlar Odası, **I. Millî Fiziki Plan Semineri,** Ankara, 1968.
Mimarlar Odası, Ankara Şubesi, **Türkiye'de Kentleşme,** Ankara, 1971.
Mimarlar Odası, **Mimarlık Semineri,** Ankara, 1969.
Öke, Altan, **Konut Yapımında İktisadî Unsurların Kullanılışı,** İ.T.Ü., İstanbul, 1967.
Payzın, Ziya, **Türkiye'de Yerleşim Sorunları ve Bölgelerarası Dengesizlikler,** Ankara, 1968.
Sencer, Muzaffer, **Türkiye'de Köylülüğün Maddî Temelleri,** İstanbul, 1971.
Tekeli, İlhan, **Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine,** ODTÜ, Ankara, 1971.
Teksif Sendikası, **Konut Semineri,** (Çoğaltma) 7-9 Eylül 1964, İstanbul, 1964.
Tümertekin, Erol, **Türkiye'de İç Göçler,** İst. Üniv. Coğrafya Enst., İstanbul, 1968.
Tümertekin, Erol. **Şehirlerin Fonksiyonel Sınıflandırılması,** İstanbul Üniv. Coğrafya Enst., İstanbul, 1965.

II. **Makaleler**

Aren, Sadun «Şehirleşme Hareketleri», **S.B.F. Dergisi,** C. 4, No. 1-2 ve 3-4, s. 332-346.
Boratav, Korkut, «Şehirleşme, Düzenli Yerleşme, Gecekondulaşma ve İskân Sorunlarının, Gelir Dağılımının Fonksiyonu Olarak Ele Alınması», **Mimarlık Semineri,** Mimarlar Odası, Ankara, 1969.
Geray, Cevat, «Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış», **Âmme İdaresi Dergisi,** C. I, No. 2, (Eylûl, 1968), s. 11-28.
Geray, Cevat, «Şehirleşme ve Nedenleri», **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları,** Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1968, s. 35-41.
Geray, Cevat, «Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi», **Âmme İdaresi Dergisi,** C. 3 S. 4, (Aralık, 1970), s. 8-36.
Karpat, Kemal, «Türkiye'de Gecekondu Sorunu», **Milliyet,** (15-30 Haziran, 1969).
Kazgan, Gülten, «Şehirlere Akın ve İktisadî Değişme», **İktisat Fak. Mecmuası,** C. 19, (Ekim, 1957 - Temmuz, 1958), No.

4, s. 375-394.

Kazgan, Gülten, «Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun Ekonomik Yapısı Üzerine Bir Araştırma», **İktisat Fak. Mecmuası,** C. 24, (Ekim 1963 - Mart 1964), No. 1-2, s. 120-144.

Keleş, Ruşen, «Türkiye'de Şehirleşme Eğilimleri» **S.B.F. Der.,** C. 25, No. 4, (Aralık 1970), s. 41-83.

Keleş, Ruşen, «Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler», **VII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları,** S.B.F., Ankara, 1965, s. 1-40.

Keleş, Ruşen, «Büyükkent Dışı Üniversiteler», **Âmme İdaresi Dergisi,** C. 4, s. 1, (Mart 1971), s. 3-30.

Keleş, Ruşen, «Şehirleşme Politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi», **S.B.F. Dergisi,** C. 21, S. 4, (1966), s. 17-43.

Keleş, Ruşen, «Türkiye'de İşçi Konutları Sorunu», **Sosyal Siyaset Konferansları,** Kitap 19, (1967), s. 17-39.

Ozankaya, Özer, «Doğu Anadolu Sorunu», **S.B.F. Dergisi,** C. 24, S. 3, (Eylül 1969), s. 73-115.

Sarç, Ömer Celâl, «Türkiye'de Şehirleşme Temayülleri», **İktisat Fakültesi Mecmuası,** C. 9, (Ekim 1947 - Ocak 1948), s. 30-54.

Serper, Özer, «Çeşitli Yönleriyle Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri 1950-1970», **Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi,** No. 4, (1970), s. 91-125.

İÇİNDEKİLER

I. BÖLÜM

ŞEHİRLEŞME VE ŞEHİR SORUNLARI

1. Kesim

Kavram ve Tanımlar

		Sayfa
Soru 1 :	Şehirleşme ne demektir?	5
Soru 2 :	Türkiye hızlı bir şehirleşme süreci içinde midir?	7
Soru 3 :	Şehirleşme her zaman kalkınmanın bir ölçüsü müdür?	8
Soru 4 :	İktisadî gelişme aşamaları ile birlikte şehir tipleri de değişir mi?	11
Soru 5 :	Kapitalist toplumlarda şehir ve şehirleşme olguları nasıldır?	12
Soru 6 :	Sosyalist toplumlarda şehir ve şehirleşme olguları nasıldır?	14
Soru 7 :	Sosyalist şehirlerin planlama ilkeleri, kapitalist şehirlerin planlama ilkelerinden farklı mıdır?	16
Soru 8 .	Bir ülkede ekonominin dışa bağlılığı, şehirleşmenin biçimini etkiler mi?	19
Soru 9 :	Şehirlerin büyümesi bazı esaslara bağlı mıdır?	20
Soru 10 :	Şehirleşme ile ulusal savunma gerekleri arasında bir ilişki var mıdır?	21

2. Kesim

Türkiye'de Şehirleşmenin Özellikleri

Soru 11 :	Türkiye'de şehirleşme hareketlerinin belirgin özellikleri nelerdir?	23
Soru 12 :	Türkiye'de şehirleşmenin tarihsel gelişimi nasıl olmuştur?	25
Soru 13 :	Türkiye'de çeşitli bölgeler nüfusunun, çeşitli meslek ve sınıflara mensup bireylerin şehirleşme eğilimleri arasında farklar var mıdır?	26
Soru 14 :	Türkiye'nin şehirleşmesi ile sanayileşmiş Batı ülkelerinin şehirleşmesi arasındaki farklar nelerdir?	28
Soru 15 :	Türkiye'de şehir tipleri hangileridir?	30
Soru 16 :	Şehirleşmeye paralel olarak büyük merkezlerden köylere doğru da bir nüfus hareketi oluyor mu?	32
Soru 17 :	Ankara'nın gelişmesi, şehirleşme tarihimiz içinde nasıl bir yer tutuyor?	33
Soru 18 :	İstanbul'un, şehirleşme tarihimiz içindeki yeri ve önemi nedir?	35
Soru 19 :	Türkiye'de şehirleşme hareketlerini doğuran belli başlı nedenler hangileridir?	37

3. Kesim

Şehirleşme Sorunları

Soru 20 :	Şehirleşmenin Türkiye'de doğurduğu başlıca sorunlar nelerdir?	40
Soru 21 :	Metropolitenleşme nedir?	43

Soru 22 : Şehirleşme, kırsal alanlarla küçük şehirleri nasıl etkilemektedir? ... 45
Soru 23 : Bölgelerarası dengesizlik üzerinde şehirleşmenin etkisi var mıdır? Bölgesel dengesizliği doğuran başlıca nedenler nelerdir? 46
Soru 24 : Optimal şehir büyüklüğü nedir? Böyle bir büyüklük var mıdır? 50
Soru 25 : Düzensiz şehirleşmenin, doğal ve tarihsel değerlerle şehirlerin güzelliği üzerindeki etkileri nelerdir? 51
Soru 26 : Şehirleşme ile kıyılardan yararlanma olanakları arasında bir ilişki var mıdır? 53

4. Kesim

Şehirleşme Politikası

Soru 27 : Düzenli ve planlı bir şehirleşme kalkınmaya yardımcı olur mu? 55
Soru 28 : Şehirleşme ve istihdam ilişkileri nasıl olmalıdır? 56
Soru 29 : Şehirleşme politikası nedir? 58
Soru 30 : Türkiye'de şehirleşme politikasını kim saptar, kim uygular? 60
Soru 31 : «Yeni Şehir», «uydu şehir» ve «cazibe merkezi» sözcükleri neyi anlatır? 61
Soru 32 : Bölge planından ne anlaşılır? 63
Soru 33 : Türkiye'de bölge planı yapılır mı? Kim yapar? 64
Soru 34 : Kalkınma planlarımızda benimsenen şehirleşme politikasının anahatları nelerdir? 66
Soru 35 : Şehir imar planı nedir? Nasıl yapılır? Nasıl uygulanır? 68
Soru 36 : Türkiye'de şehir planları neden başarı ile uygulanamaz? 70
Soru 37 : Şehir imar planları şehirleşme sorunlarını çözmeğe yeter mi? 72
Soru 38 : Şehirleşme sorunlarının çözümünde mahallî idarelere ne gibi görevler düşer? 73
Soru 39 : Metropoliten yönetim nedir? Metropoliten yönetim örgütü Türkiye için gerekli midir? 75
Soru 40 : Şehir ve bölge planlamasında halk katkısı neden önemlidir? Nasıl sağlanır? 77

II. BÖLÜM

KONUT SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

1. Kesim

Genel Olarak Konut Sorunu

Soru 41 : Konut ihtiyacını doğuran ve güçlendiren etkenler nelerdir? 79
Soru 42 : Kamu idareleri, konut sorunu ile neden ve nasıl ilgilenirler? 82
Soru 43 : Konut sorununun ekonomik önemi nedir? 84
Soru 44 : Plansız bir ekonomide işçilere daha iyi barınma koşulları sağlıyarak kalkınma hızlandırılabilir mi? 86
Soru 45 : Konut yatırımları, planlamada nasıl değerlendirilmeli? 87
Soru 46 : Sosyal konut nedir? 88
Soru 47 : Konut standardı deyince ne anlaşılır? 89
Soru 48 : Lüks konut deyiminden ne anlaşılmalıdır? 91
Soru 49 : «Her aileye konut» sloganı gerçekçi bir yaklaşım mıdır? 92
Soru 50 : Sosyal sınıflaşma ile konut talebinin yapısı arasındaki bağıntı nedir? 94

2. Kesim

Arsanın Konut Sorunu İçindeki Yeri

Soru 51 : Arsanın şehircilikteki önemi nedir? 98
Soru 52 : Arsa spekülasyonu nedir? Aktif ve pasif arsa spekülatörü kime denir? 100
Soru 53 : Taşınmaz mallar, toplum yararına nasıl kullanılır? 104
Soru 54 : Türkiye'de kamu kuruluşları taşınmaz mallardan yararlanıyor mu? ... 108
Soru 55 : Şehir arsalarının tümünün kamulaştırılması yararlı mıdır? 112
Soru 56 : Arsa Ofisi nedir? Ne iş görür? 115
Soru 57 : Gecekonduların arsa sorunları nelerdir? 116
Soru 58 : Şehir arsaları sorunu nasıl çözülebilir? 120

3. Kesim

Türkiye'nin Barınma Durumu ve Barınma Koşulları

Soru 59 : Türkiye barınma koşulları yönünden nasıl bir görünüm sunuyor? ... 124
Soru 60 : Türkiye'de konut yatırımları ve konut üretimi nasıl bir seyir izlemiştir? 127
Soru 61 : Şehirlerde, oturulan alanlarda sınıfsal bölünme eğilimi gözlenebiliyor mu? 130
Soru 62 : Ömrünü tamamlamadan yıkılan yapılar konut bunalımının giderilmesine yardımcı oluyor mu? 132
Soru 63 : Türkiye'de işçilerin barınma koşulları nasıldır? 135
Soru 64 : Türkiye'de toplu konut kuruluşları var mıdır? Yararlı ve başarılı olmuşlar mıdır? 138
Soru 65 : Türkiye'de memurların barınma koşulları önemli bir sorun olarak ele alınmış mıdır? 143
Soru 66 : Türkiye'de silâhlı kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlarını karşılama yolları nelerdir? 144
Soru 67 : Konut sorunlarının çözümüne Türkiye'de belediyeler katılmakta mıdırlar? 146
Soru 68 : Emlâk Kredi Bankasının görevinin hizmete ve ticarete benzeyen yönleri nelerdir? 148
Soru 69 : Konut üretimi ve konut standartları bakımından Türkiye başka ülkelerden ne kadar farklıdır? 152
Soru 70 : Afete uğrayan bölgelerde evsiz kalanlara Türkiye'de kim yardım eder? 154
Soru 71 : Göçmen konutları diye bir sorunumuz var mıdır? 155
Soru 72 : Köy konutlarımız ne durumdadır? 157

4. Kesim

Türkiye'de Konut Politikası

Soru 73 : Kalkınma planlarımızda konut politikamız ne olmuştur? Uygulama olumlu sonuçlar vermiş midir? 159
Soru 74 : Kredi politikası, konut üretim hacmini arttırır mı? 162
Soru 75 : Vergi bağışıklıklarının (muaflıklarının) konut üretimindeki rolü nedir? 163
Soru 76 : Kat mülkiyeti konut sorunları için bir çözüm sayılır mı? 165
Soru 77 : Kiralık konut, lojman ve kira politikamız yeterli midir? 166
Soru 78 : Türkiye için prefabrikasyon geçerli bir çözüm müdür? 168
Soru 79 : Bir konut reformu nasıl olmalıdır? 170
Soru 80 : Anayasamız konut konusunda ne diyor? 173

III. BÖLÜM

GECEKONDU SORUNU

1. Kesim

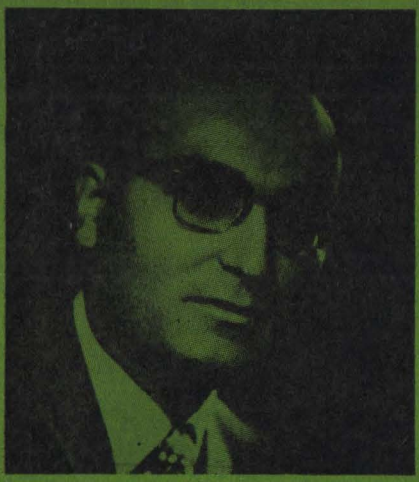
Türkiye'de Gecekondu Sorunları

Soru 81 : Gecekondu nasıl tanımlanır? 176
Soru 82 : Gecekondu, Türkiye'ye özgü bir olgu mudur? 177
Soru 83 : Gecekondulara Batı ülkelerinin sefalet yuvaları (slum) gözü ile bakmak neden yanlıştır? 179
Soru 84 : Bir tüketim normu olarak, gecekondu tipi konut köy tipi konutlardan ne kadar farklıdır? 181
Soru 85 : Gecekondu bölgeleri, yerleşme düzeni açısından, şehirsel bir semt mi, yoksa banliyö mü sayılır? 182
Soru 86 : Gecekonduculuk Türkiye'de nasıl başlamış, nasıl gelişmiştir? Gecekondular, şehirlerimize nasıl dağılıyor? 184
Soru 87 : Gecekondularda yaşıyanların sınıfsal ve meslekî durumları nasıldır? 187
Soru 88 : Gecekondu ailelerinin ortalama gelirleri ne kadardır? 191
Soru 89 : Gecekondularda yaşıyanlar köylülükten ne ölçüde uzaklaşmışlardır? 194
Soru 90 : Gecekondu sorununu, bir barınma sorunu olarak görmek yeterli midir? 196
Soru 91 : Gecekondu ticareti ne demektir? Türkiye'de gecekondu ticareti yapılır mı? 197
Soru 92 : Politikacıların, gecekondu sorunlarının müzminleşmesinde rolleri olmuş mudur? 198
Soru 93 : Siyasal partilerimizin gecekondu konusundaki görüşleri birbirinden ne kadar farklıdır? 200

2. Kesim

Gecekondu Sorunlarının Çözüm Yolları

Soru 94 : Türkiye'de gecekondu politikası nasıl bir seyir izlemiştir? 203
Soru 95 : Gecekondu Yasası neler getirmiştir? Bu yasa ile gecekondu sorunları çözülebilir mi? 206
Soru 96 : Türkiye'de gecekondu yapımı serbest midir? 209
Soru 97 : Kontrollu gecekondu ne demektir? 210
Soru 98 : Gecekondu sorunlarının çözümü için kaynak nereden bulunur? 211
Soru 99 : Sosyal konut yapmak gecekondu sorununu çözmeye yeter mi? 213
Soru 100: Gecekondu bölgeleri şehir merkezlerine neden genellikle uzaktır? Alt ve üst yapı hizmetleri bakımından durumları ve öteki semtlerden kopuklukları neyi anlatır? 215
YARARLANILABİLECEK KAYNAKLAR 217



Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinden Prof. Dr. Ruşen Keleş, «100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu»da, başlıca şu sorular üzerinde durmaktadır: Şehirleşme her zaman kalkınmanın bir ölçüsü müdür? Kapitalist toplumlarda şehir ve şehirleşme olguları nasıldır? Sosyalist şehirlerin planlama ilkeleri, kapitalist şehirlerin planlama ilkelerinden farklı mıdır? Türkiye'de şehirleşme hareketlerinin belirgin özellikleri nelerdir? Şehirleşmenin Türkiye'de doğurduğu başlıca sorunlar nelerdir? Türkiye'de şehirleşme politikasını kim saptar, kim uygular? Kalkınma planlarımızda benimsenen şehirleşme politikasının anahatları nelerdir? Türkiye'de şehir planları neden başarı ile uygulanmaz? Şehir ve bölge planlamasında halkın katkısı neden önemlidir? Sosyal sınıflaşma ile konut talebinin yapısı arasındaki bağıntı nedir? Şehir arsalarının tümünün kamulaştırılması yararlı mıdır? Türkiye barınma koşulları yönünden nasıl bir görünüm sunuyor? Şehirlerde, oturulan alanlarda sınıfsal bölünme eğilimi gözlenebiliyor mu? Türkiye'de işçilerin barınma koşulları nasıldır? Türkiye'de memurların barınma koşulları önemli bir sorun olarak ele alınmış mıdır? Türkiye'de silâhlı kuvvetler mensuplarının konut ihtiyaçlarını karşılama yolları nelerdir? Köy konutlarımız ne durumdadır? Kiralık konut, lojman ve kira politikamız yeterli midir? Bir konut reformu nasıl olmalıdır? Gecekonduculuk Türkiye'de nasıl başlamış, nasıl gelişmiştir? Gecekondularda yaşıyanların sınıfsal ve meslekî durumları nasıldır? Gecekondu ticareti ne demektir? Türkiye'de gecekondu ticareti yapılır mı? / Ve bu konularda aklınıza gelebilecek bütün soruların, büyük bir vukufla ve açık seçik bir dille verilmiş cevapları...

12.5 lira