30

100 soruda / türkiye'de şehirleşme, konut ve gecekondu / prof. dr. r. keleş

100 SORUDA

TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME, KONUT VE GECEKONDU

PROF. DR. RUŞEN KELEŞ

GENİŞLETİLMİŞ

3. BASKI

GERÇEK YAYINEVİ

100 SORUDA
TÜRKİYE'DE KENTLEŞME, KONUT VE GECEKONDU

Prof. Dr. Ruşen Keleş

100 SORUDA DİZİSİ : 30

Birinci Baskı :
Şubat 1972

Gözden geçirilmiş ve genişletilmiş ikinci baskı
Kasım 1978

Genişletilmiş üçüncü baskı
Kasım 1983

Kapak : Sait Maden
Kapak Baskısı : Reyo Ofset

Dizgi ve Baskı :
GÜL Matbaası

PROF. DR. RUŞEN KELEŞ

100 SORUDA TÜRKİYE'DE KENTLEŞME, KONUT VE GECEKONDU

GERÇEK YAYINEVİ

Cağaloğlu Yokuşu, Saadet İş Hanı, Kat 4
İSTANBUL

I. BÖLÜM

KENTLEŞME VE KENT SORUNLARI

1. KESİM

KAVRAM VE TANIMLAR

Soru 1 : Kentleşme ne demektir?

Özellikle kalkınma çabası içinde bulunan az gelişmiş ülkelerde son 30-35 yıl içinde karşılaşılan en önemli iki sorun, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşmedir. Bu ülkelerin çoğunda, yıllık ortalama nüfus artışı %2 ile %3 arasında değişmekte, kentlerde yaşayanların sayısı ise yılda ortalama %6 - %7 çevresinde artmaktadır. Dünya nüfusunun, 1920 yılında yalnız % 14'ü kentlerde yaşarken, 1980 yılında, bu oran %41'e yükselmiştir. 1980'de, 2 milyar dolaylarında olan kentsel nüfusun, 2000 yılında 3.2 milyara yaklaşması beklenmektedir. Kentsel nüfus, az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelerden çok daha hızlı artmaktadır. 1940-1980 döneminde, gelişmiş ülkelerin kentsel nüfusu %100'e yakın bir oranda arttığı halde, az gelişmiş ülkelerde bu oran, %500'ü bulmuştur. Bir başka deyişle, 1980 yılında, yıllık ortalama kentsel nüfus artışı, gelişmiş ülkelerde %1.7 olmasına karşın, az gelişmiş ülkelerde %4.3 idi. Bunun gibi, nüfusu yarım milyonu geçmiş bulunan kentlerin nüfusu, gelişmiş ülkelerde, aynı dönemde yalnız üç katına yükseldiği halde, az gelişmiş ülkelerde bu artış 9 katını geçmiştir.

Nüfusu 5 milyonun üstündeki kentlerde, 1950 yılında 47 milyon insan yaşarken, bu rakam 1980'de 252 milyonu bulmuştur. 2000 yılında ise 650 milyona varması beklenmektedir. Bu büyüklükteki kent-

lerin sayısı da, 1950'de 6'dan, 1980'de 26 ya yükselmiştir. Yüzyılın sonuna doğru, bu rakamın da 60'ı bulmasına kesin gözüyle bakılmaktadır.

Kentleşme, dar anlamda, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıdır. Kentsel nüfus, bir yandan, doğumların ölümlerden fazla olmasından; öte yandan da, köylerden ve kasabalardan gelenlerle, yani iç göçlerle artar. Gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde doğurganlık eğilimleri genellikle azaldığı için, kentleşmenin, daha çok köyden kente akınlarla beslendiği söylenebilir. Görüldüğü gibi, kentleşme, zaman içindeki bir değişmeyi, bir süreci anlatan, devingen bir kavramdır. Bu özelliği, **kentleşme hareketini**, bir ülkede, belli bir tarihte kentlerde yaşayan nüfus oranını anlatan **kentleşme düzeyi**'nden (kentleşme derecesinden ya da kentleşme durumundan) ayırır.

Kentleşmeyi yalnız bir nüfus hareketi olarak görmek yeterli değildir. Çünkü, kentleşme hareketini, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişmeler doğurur. O halde, kentleşmenin tanımı, nüfus hareketini yanıtan ekonomik ve toplumsal değişmeleri de hesaba katmak zorundadır. Bu yüzden, kentleşme hareketini, geniş anlamda ve doğru bir biçimde, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütleşme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci olarak tanımlamak gerekir. Bu tanım benimsenirse, kentleşme hareketini, ekonomik ve toplumsal öğelerinden yalnız bir tanesi olan demografik gelişme ile tanımlamak yanlışlığına düşülmemiş olur.

Ekonomik öğe, yani üretim biçiminin değişmesi, kentleşmenin tanımlanmasında özel bir ağırlığa sahiptir. Onun içindir ki, kentleşme, tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyine geçiş olarak da tanımlanabilir. Bu geçiş sonucunda, tüm üretim denetleme işlevi kentlerde toplandığı gibi, kentler büyür, kentsel nüfus yoğunlaşır; türdeş (homojen) olmama ve bütünleşme dereceleri artar. Her ülke, bu geçiş sürecinin içinde bulunduğu noktaya göre, az kentleşmiş ya da çok kentleşmiş olarak nitelenir.

Görülüyor ki, kentleşme sürecinin bir ucunda tarımsal niteliği ağır basan «köy»; öteki ucunda da, tarım dışı niteliği önem kazanmış bulunan «kent» vardır. Toplumbilimci, coğrafyacı, kentbilimci, ekonomist ya da yönetim bilimcisi, kenti, kendi ilgi çerçeveleri açısından görür ve tanımlarlar. Ve kolaylık olsun diye de, genellikle, büyüklük, yani nüfus, başlıca ölçüt olarak kullanılır. Türkiye'de türlü kentleşme araştırmalarında, nüfusu 3000'i, 5.000'i, 10.000'i aşmış bu-

tunan yerlere, ya da il ve ilçe özeği olan yerleşme birimlerine «kent» adı verildiği görülmektedir. Ama unutmamalı ki, bir yere «kent» denilebilmesi, o yerin tarımsal olmayan üretiminin göreli bir ağırlık kazanmasına, üretim araçlarının ve dolayısıyla nüfusun orada yoğunlaşmasına, türdeş olmama ve bütünleşme derecelerinin yükselmiş bulunmasına bağlıdır.

Soru 2 Türkiye hızlı bir kentleşme süreci içinde midir?

1980 Nüfus Sayımının sonuçlarına göre, Türkiye'de nüfusun %45.4'ü, nüfusu 10.000'i geçmiş olan yerlerde yaşamaktadır. Nüfusu 10.000'den fazla olan yerleri, kaba bir tanımla «kent» sayarsak, Türkiye'nin kentleşme düzeyinin %46'ya yakın olduğunu görmüş oluruz. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün resmî tanımını benimsersek, yine nüfusun %44'ünün 1980'de kentlerde yaşamakta olduğunu belirtmemiz gerekir. Resmî tanıma göre, kentsel nüfus, il ve ilçe özeklerinde yaşayan nüfustur. Bu tanımlardan hangisi alınırsa alınsın, Türkiye'nin çok kentleşmemiş bir ülke olduğu sonucuna varılır. Kentleşme düzeyi bakımından ülkemiz, Tunus, Cezayir ve Mısır'la benzer yerlerde bulunmaktadır. Oysa, Pakistan, Hindistan, Nijerya gibi ülkelerin kentleşme düzeyleri, Türkiye'den çok daha az; öte yandan, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, İsveç, Federal Almanya, Fransa ve Sovyetler Birliği, Türkiye'ye oranla çok daha fazla kentleşmiş ülkelerdir. Birincilerin kentleşme düzeyi % 20-25 arasında bulunmakta; ikincilerin kentleşme düzeyleri ise, %60'ın altına düşmemektedir.

Türkiye'nin çok kentleşmemiş bir ülke olduğunu saptamak, 30 yıldanberi hızla kentleşmekte olduğunu görmeye engel değildir. Gerçekten, 1950'de %18.5 oranında olan kentsel nüfus, 1960'da %25.2'ye, 1970'de %35.7'ye 1980'de ise %45.4'e yükselmiştir. Kentli nüfus, yılda ortalama %6.1 bir hızla artmıştır. Kentsel nüfusun son 20 yıl içindeki artışı, mutlak sayılarla 13 3 milyon kişidir. Kentsel nüfusun ne denli hızlı bir artış çizgisi izlediğini görebilmek için, son 20 yıl içinde, yıllık ortalama artış hızının, genel nüfus için %2 5, kırsal nüfus için %0.9 ve kentsel nüfus için ise %6.1 olduğunu belirtmek yeter. Kentsel nüfus kadar, nüfusu 10 bini geçmiş yerlerin sayısı da, Türkiye'de hızlı bir artış göstermiş; 1950'de 102 iken, 1960'da 147'ye, 1970'de 239'a, 1980'de ise 320'ye yükselmiştir.

Buraya gelinceye dek vermiş olduğumuz sayılar, Türkiye'nin, demografik anlamda hızlı bir kentleşme içinde bulunduğunu göstermeye yetiyor. O halde, «Türkiye hızlı mı kentleşmektedir?» sorusuna verilecek yanıtın tam olabilmesi için, kentleşmenin, nüfus öğesi dışın-

da kalan özelliklerini de yansıtması gerekir. Bu, bizi, aynı zamanda, kentleşmenin kalkınma ile ilişkilerini gözden geçirmeye yöneltir.

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

Kalkınmayı, kabaca ulusal gelirin artması, toplumsal sınıflar ve coğrafî bölgeler arasında adaletli olarak dağılması biçiminde tanımlarsak, kentleşmenin, bunlar üzerinde olumlu etkiler yaptığının kanıtlanması gerekir. Az gelişmiş ülkelerden çoğunun deneyimleri, kentleşme ile bir gelir artışı sağlanmış olsa bile, bunu, adaletli bir gelir dağılımının kendiliğinden izlemediğini göstermektedir. Bir başka deyişle, kentleşme, bir ülkede gelirin artmasına yardım ederken, sınıflar ve bölgeler arasındaki gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Kimi ülkelerde ise, kentleşmenin, ekonomik kalkınmanın gelir artışı ereğine bile fazla katkıda bulunmadığı görülmektedir. İlerde de ele alınacağı gibi, bu, köylerden kentlere gelen nüfusun, kentlerde nasıl çalıştırıldığına, ne iş yaptığına bağlıdır. Genellikle benimsenen görüş, kentleşmenin, zorunlu, kaçınılmaz ve durdurulması olanaksız bir nüfus hareketi olduğudur.

Gerçekten, kentleşme, hemen hemen her ülkede, tarımsal nüfusun azalmasını, buna karşılık, tarım dışı alanlardaki nüfus oranının artmasını gerekli kılmıştır. Kalkınmaya çalışan ülkelerde, tarım kesimindeki artık nüfusun, yani tarım toprakları üzerinde marjinal verimliliği azalmış kitlenin tarım dışı kesimlerde yaratılacak iş olanakları yardımıyla köyler dışına aktarılması, bir kural olarak, işgücünün verimliliğini artırabilir. Madem ki, hızlı kalkınmanın gerektirdiği yatırımlar kentlerde yapılır, sanayi ve hizmet kesimlerinin aradığı gelişme ortamı kentlerde yaratılır; o halde, kalkınma yolunun kentlerden geçtiği, yani kentleşmenin, kalkınmanın hem yaratıcı, hem de hızlandırıcı bir etkeni olduğu ileri sürülür.

Ne var ki, bir ülkede, nüfusun, köyden kalkıp kente yerleşmesi, bireylerin ve toplumun gelirinde bir artış sağlamıyorsa, ya da sağlanan artış, o toplumun üretici güçlerinin yaratabileceği ölçüde değilse o takdirde kentleşmeye, kalkınmanın bir ölçüsü gözü ile bakılamaz. Tarım kesiminde toprak yetersizliği, toprak mülkiyetinin dağılışındaki dengesizlik, fazla nüfus, verimsizlik ve gizli işsizlik gibi nedenlerle, bu kesimin dışına itilen nüfusun, kentlerde işsiz ya da gizli işsiz durumuna gelmemesi, kalkınmaya katkıda bulunması, bu nüfusun türlü işleyim (sanayi) dallarında iş sahibi kılınabilmesine bağlıdır. Oysa, bugün, hızlı kentleştikleri görülen az gelişmiş ülkelerden birçoğunda,

bunun tersi olmakta; kentler, büyük yerleşim özekleri, iş bulamayan ya da az çalışan kitlelerle dolmaktadır.

Kentlere gelen kitlelerin iş edinme konusundaki düş kırıklıklarına, bu kentlerdeki barınma, taşınma, eğlenme, eğitim ve sağlık, ısınma ve beslenme gibi gereksinmelerinin karşılanmasındaki darboğazlar da eklenince, büyük kentlerin, çekiciliklerini yitirmesi beklenirken, bunun tersi olmaktadır. Bu yanıltmaç, bütün eksik ve aksak yönlerine karşın, birey açısından, kentin köyden çok daha yeğlenmeye değer bulunmasından doğmaktadır. Çünkü, kentte bulduğu, köyünde bulabileceğinden çok daha yüksek düzeydedir. Denilebilir ki, bireylerin, göç etme kararına varırken dayandıkları nedenler bireysel açıdan ussal olsalar da, bunun, toplum yönünden mutlaka ussal olmasını beklemeye olanak yoktur. Kısaca, bireysel ussallıkla toplumsal ussallık her zaman çakışmamaktadır.

Öte yandan, kentlerin büyümesi, belediye hizmetlerindeki aksaklıklar yanında, denetimsiz ekonomik düzenlerde, arsa spekülâsyonunu, konut alım satımını kamçılamak yoluyla, bir yandan dar gelirli geniş kitlelerin sömürülmesine; öte yandan da, gelir dağılımının spekülâtörler ve varlıklı toprak sahipleri lehine bozulmasına yol açabilmektedir. Ayrıca, yeterli hızda bir sanayileşme ile birlikte gerçekleştirilemiyorsa, insanların ceğer dizgeleriyle tüketim davranışlarında da değişiklikler yaratması beklenen kentleşmenin, kalkınma açısından katkısı yüksek olmuyor, demektir.

Özetlemek gerekirse, kentleşmeyi her zaman ve her yerde, kalkınmanın bir ölçüsü, göstergesi olarak sanmak yanıltıcıdır, diyebiliriz.

Ne var ki, nüfus hareketi anlamında kentleşme zorunludur ve durdurulamaz. Kimi ülkelerde denendiği gibi, kentleşmeyi durdurma, ya da nüfus hareketini kentten köylere çevirme girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmaya mahkûmdur. Olsa olsa, akla uygun bir kentleşme ve ekonomi politikası uygulayarak, kentleşmenin hızı ve biçimi üzerinde, düzeltici, düzenleyici ve kalkınmaya yardım edici kimi etkilerde bulunulabilir.

Soru 4 : Ekonomik gelişme aşamaları ile birlikte kent türleri de değişir mi?

Kuşkusuz, evet. Kentler, parçası oldukları ülkenin ekonomik ve toplumsal düzeninin aynasıdırlar. Onun tüm özelliklerini yansıtırlar. O düzenden bağımsız olarak düşünülemezler. Kentlerin ekonomik ve toplumsal yapılarının özelliklerini, içinde bulundukları ülkenin teknolojik ve ekonomik gelişme düzeyi belirler. Amerika'lı toplumbilimci

Gideon Sjoberg, toplumları, ilkel toplum, feodal toplum ve sanayileşmiş kentsel toplum olarak üçe ayırmakta; her birine uygun düşen kent türleri bulunduğundan söz etmekte ve kentsel toplulukların, ancak son iki toplum türünde bulunabileceğini belirtmektedir. Sjoberg'e göre, söz konusu kent türlerini belirleyen önemli etken, teknolojinin gelişme düzeyidir. Ve bu kent tiplerinden bir ya da ikisi, aynı toplumda görülebilir. Yani, bir ülkede, feodal kent aşamasından fazla uzaklaşmamış kentler bulunabileceği gibi, modern sanayi kentine çok yakın özellikler taşıyan kentler de bulunabilir. Birçok az gelişmiş ülkelerde, modern yaşamın sağladığı olanaklardan yararlanan kentler yanında, yalnız adı «kent» olan, çok ilkel kentsel yerleşmelerin de bulunması durumunda olduğu gibi.

Öte yandan, Marxist yazarlar, kentleri, toplumların kaçınılmaz olarak geçmeleri gereken birkaç aşamadan hangisinde yer aldığına göre adlandırırlar. Bunlar sırasıyla, a. ilkel kent, b. köleci kent, c. feodal kent, d. kapitalist kent ve e. sosyalist kent'tir. Görüldüğü gibi, burada, kent türlerini birbirinden ayırmada kullanılan ölçüt, teknolojinin gelişme düzeyi değil, ekonomik örgüt, üretim biçimi ve üretim ilişkilerinin oluşturduğu, toplumun gelişmişlik düzeyidir.

Sanayi öncesi ya da feodal karakter sunan toplumların kentlerinde, dinsel ve yönetimsel işlevler, ekonomik işlevleri arka planda bırakmıştır. Bu kentlerde, seçkinler ve varlıklı sınıflar, kentlerin özeğinde; yoksul sınıflarla toplumca istenmeyen, azınlık gibi kümeler ise kent sınırlarına yakın yerlerde otururlar. Belli uğraş kümeleri, belli bir sokak ya da mahallede yaşar, çalışır ve bu sokaklarla mahalleler, genellikle o uğraşın adını taşırlar: Kuyumcular, semerciler, çıkrıkçılar, saraçlar, tenekeciler gibi... Türlü etnik kümelerin ayrı ayrı mahalleleri vardır. Mezarlıkları, kentin ayrı ayrı yerlerindedir Toprağın kullanılmasında ayrımlaşma azdır. Yani, aynı toprak parçası üzerinde, kentin işlevlerinden birkaçı birlikte yerine getirilir. Sanayi öncesi kentler, surlarla çevrilidir.

Sanayi öncesi kent, ilkel bir teknolojiye ve ekonomik örgüte sahiptir. Ekonomik yaşamın düzenlenmesinde rol oynayan başlıca kuruluşlar, loncalardır. Tecim ve zanaat türleri, egemen ekonomik etkinlik biçimleridir. İleri düzeyde bir uzmanlaşma bulunmadığı için, zanaatkâr, malının yalnız yapımı ile değil, pazarlanması, satışı ile de uğraşır.

Modern işleyim kenti, yönetimsel ve dinsel bir özekten çok, bir tecim ve işleyim özeğinin çevresinde oluşur. Orada, hem toplumsal yaşamın örgütlenmesinde, hem de toprak kullanımında, uzmanlaşma ve işbölümü yüksek bir düzeydedir. Oturma ve çalışma alanları bir-

birlerinden kesin çizgilerle ayrılabilir. Varlıklı sınıflar, kentin özeğindeki oturma alanlarını yoksullara terkederek, dış mahallelerde, yörekentlerde (banliyölerde) yerleşmeye giderler. Terkedilen kent özeğini, küçük dükkânlar ve yönetimle ilgili türlü hizmet yapıları doldurur.

Soru 5 Kapitalist toplumlarda kent ve kentleşme olguları nasıldır?

Kapitalist toplumlarda, kentlerin iç yapısında, belirgin sınıfsal ayrımlaşmalar görülür. Yoksul, orta halli ve varsıl insanların oluşturdukları komşuluk birimlerini, birbirlerinden oldukça kesin çizgilerle ayırdetmek olanağı vardır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin kentleri, modern işleyim kentleridir. Amerika, Japonya, Federal Almanya, Fransa ve İngiltere'nin büyük işleyim özeklerine, sanayi sonrası (post-industrial) kent adını vermektedirler.

Kapitalist ülkelerin kentlerinin özellikleri, kapitalist toplumların kendi özellikleridir. Toprak iyeliğinin, öteki üretim araçları gibi, kural olarak, kamunun değil, kişilerin elinde olması, kentleri bayındırma ve planlama eylemlerinde yüksek gelir kümelerinin başrolü oynamalarına olanak verir. Arsa ve konut, belli ölçülerde, alım satım konusu yapılır. Yapım sanayiini durgunluğa sürüklememek için, kira sınırlamasına genellikle başvurulmaz. Bu, dar gelirli ve yoksul kitleler için büyük güçlükler yaratır.

Bununla birlikte, kapitalist ülkelerde bile, arsa spekülâsyonlarının dar gelirlileri ezmesini önleyici nitelikteki toplumsal yasalar, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra geliştirilmiştir. Yoksul sınıfların barınma gereksinmelerinin karşılanması ile uğraşmak, bunun akçal, uygulayımsal ve yönetsel önlemlerini almak, devletlerin görev alanlarına girmiştir. Bu değişikliğin başlıca nedeni, savaş öncesinde karşılaşılan Dünya Ekonomik Bunalımının etkileri karşısında, kapitalizmin kendine çekidüzen verme gereksinmesini duyması ve yeni bir kapitalizm (neo-capitalism) anlayışı ile «gönenç devleti» adını alan devletlerin, ekonomik ve toplumsal yaşamın türlü yönlerine karışmak zorunda kalmalarıdır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde, kentbilim kuralları hizmet ettikleri toplumsal sınıflar hesaba katılmazsa, gereği gibi uygulanır. Planlar, kâğıt üzerinde bırakılmaz. Ama, spekülâsyonun olumsuz etkilerini, konut ve arsa alım satımının olumsuz etkilerini, konut ve arsa tecriminin yozlaştırıcı sonuçlarını, kentsel gelişme planlarının kişisel, sınıfsal ve partizanca çıkarlar uğruna rafa kaldırılmasının ezikliğini

en çok duyan ülkeler, gelişmiş değil, fakat az gelişmiş kapitalist ülkelerdir.

Kapitalist toplumlarda, kentleşme, genellikle düzensiz ve plansız bir kentleşmedir. Ekonomik ve toplumsal gelişmenin bir plana bağlanmış olmaması ve plan düşüncesinin kapitalizmin doğasına yabancı olması yüzünden, kentleşme hareketini de bir plan çerçevesinde ele almak olanağı yoktur. Bunun doğal bir sonucu olarak, ülkenin bir ya da birkaç kenti aşırı derecede büyür ve «dev-kent» niteliği kazanır. Bunun gibi, kentleşme hareketi, büyük kentlerin bulunduğu bölgelere yönelir. Bölgeler arasındaki dengesizlikler, düzensiz kentleşmenin etkisiyle büyür. Bu yüzdendir ki, gelişmiş kapitalist ülkeler, birkaçı dışta bırakılırsa, kentlerinin birkaç milyonluk kentler durumuna gelmesiyle övünür; bu gelişmeyi, kalkınmalarının ölçüsü olarak göstermeye çalışırlar. Böyle bir yargı, kentleşmede uluslararası ekonomik ilişkilerin etkisi şimdilik bir yana bırakılırsa, sanayileşmiş kapitalist ülkeler için, gerçeği de bir ölçüde yansıtır. Ama, gelişmekte olan kapitalist ülkelerde bir ya da iki kentin aşırı derecede büyümesinin, hem kendi işlevlerinin gereği gibi görülmesi bakımından, hem de bölgelerarası dengesizlikleri büyütmeso bile sürdürmesi yönünden büyük sakıncaları olduğu görülüyor. Nüfus hareketleri, toplumsal ve ekonomik anlamda bir «erozyon» niteliği kazanıyor. Öte yandan, gelişmenin ilk evrelerinde, «yurdun her yanını geliştirelim, kentleştirelim» demenin de, gerçekçi olmadığı açık bulunduğuna göre, az gelişmiş kapitalist ülkeler, ekonomik ussallığın gerekli kıldığı dengesizlik ile, toplumsal ussalığın gerektirdiği «denge» politikası arasında bir çıkmaza girmiş oluyorlar.

Tanınmış ekonomist Gunnar Myrdal, bölgelerin göreli gelişmesini pazar güçlerinin tüm etkilerine açık bulunduran kapitalist ülkelerde, en verimli ekonomik etkinliklerin, birkaç yerleşme noktasında toplanma eğiliminde olduğuna dikkati çekerek, bu eğilimin, o ülkelerde varsıl ve yoksul bölgeler yarattığını, ya da bölgeler arasındaki dengesizlikleri sürdürdüğünü belirtmektedir. Myrdal'a göre, az gelişmiş ülkelerde bu tür dengesizlikler, hem daha büyük, hem de daha süreklidir. Kent toplumbilimcisi Milton Santos da, kapitalist ülkelerde, toplumun ekonomik kaynak ve eylemlerini kendine çeken büyük kentlerin, öteki kent ve kasabalarla kırsal alanların yoksulluğunun sorumlusu olduğuna dikkati çekmektedir.

Dar gelirli ailelerin konut sorunları da, kapitalist ülkeler kentlerinin temel sorunlarından biridir. Bu ülkelerde konuta genellikle bir tüketim malı gözüyle bakılmakta ve ederi ya da kirası pazar güçlerince belirlenmektedir. Konut yatırımlarının büyük bir bölümü-

nü üstlenen özel kesim, yoksul sınıflar, dar gelirliler için konut yapımını kazançlı bulmamaktadır. Bu ülkelerde, devlet, belediyeler, öteki kamu kuruluşları ve konut kooperatifleri, dar gelirlilerin konut gereksinmelerinin karşılanmasında dikkate değer bir rol oynamazlar. Bu nedenledir ki, 19. yüzyılın ikinci yarısında, Konut Sorunu adı ile bir kitap yayımlamış olan Frederick Engels, «Kapitalist üretim biçimi varlığını sürdürdüğü sürece, konut sorununu kendi başına bir çözüme bağlamak olanağı bulunamıyacaktır», demiştir. Bugün, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde yoksul sınıfların barınma koşulları, bazı yerlerde, bu öngörüyü doğrulayıcı boyutlar kazanmıştır.

Soru 6 : Sosyalist toplumlarda kent ve kentleşme olguları nasıldır?

Sosyalist ülkelerin kentlerinden birçoğu, kapitalizmin yaratığı olan ve uzun bir tarihsel gelişme sonucunda oluşmuş kentlerdir. Bu nedenle, sosyalist plancıların karşılaştıkları başlıca güçlük, kapitalist kalıtın (mirasın) ortadan kaldırılmasına çalışmak olmuştur. Her tarihsel çağ, bu kentlere yeni bir şey katmıştır. Feodalizm, nüfusu ve ekonomik etkinlikleri yoğunlaşmış bir kent bütünü yaratmış ve biraz da yayılma sağlamıştır. Kapitalizmde ise, devingen bir teknolojik gelişme, kentsel dizgeyi genişletmiş, kentlerin nüfusunu kısa sürede iki, hattâ üç katına çıkarmıştır. Bunun bir sonucu olarak beliren arazi kullanış biçimi, planlı eylemlerle de olsa, değiştirilmesi güç bir yapı oluşturmuştur. Sosyalizm ise, hızlı sanayileşmenin etkisiyle, kentleşmeyi yaygınlaştırmıştır. Her evreyi temsil eden kentsel yapılar arasında, nitel bir ayrımdan çok, gelişmenin yer aldığı sürenin uzunluğu ya da kısalığı konusunda bir ayrım olduğu görülür.

Kentler, uzun sürelerde oluşan toplumsal dizgelerdir. Belki de, yeryüzündeki en eski sosyalist toplumun bile ancak 65 yıllık bir kısa tarihçesi bulunmasından ötürü, sosyalist ülkeler ile sosyalist olmayan ülkelerde kentlerin çevrebilimsel (ekolojik) yapıları arasında çok büyük görünüş ayrımları yoktur. Ayrımlar daha çok, kentlerin planlı gelişmesine büyük bir düzence ile egemen kılınmak istenen ilkelerde ve sınıf kavramının toplum yapısına yansıma biçimindedir.

Sovyetler Birliğinde, Stalin döneminde, sosyalist kent ile sosyalist olmayan kentler arasında bir ayrım bulunduğu ya da bulunması gerektiği görüşü egemen olmuştur. Sovyetler gibi, Romen'ler, Ce-

koslavak'lar ve Polonyalı'lar da, Marxism ve Leninism'in düşünsel ilkelerinden, kentlerinin geliştirilmesinde nasıl yararlanacaklarını saptamaya çaba göstermektedirler. Doğu Avrupa ülkelerinin kentlerinden bir bölümü, kapitalizm dönemindeki durumlarını korumuş; bir bölümü ise, ya sosyalist kuramın gereklerine tümüyle uyarak, ya da kimi kurumlarında değişiklikler yaparak uyumlarını sağlamışlardır.

Sovyetler Birliğinde ve Doğu Avrupa ülkelerinde binlerce tarla ve otlak, hızlı büyüyen işçi sınıfını yerleştirmek amacıyla, büyük sanayi özekleri haline dönüştürülmüştür. Tarım toprakları üzerinde yeniden kurulan bu kentlerin, yeni sosyalist kentler olarak düzenlenmesi gerçekleştirilmiştir. Sovyetler, Devrim'den bu yana, böyle 900'den fazla «yeni kent» kurmuşlardır. Bu kentlerin başlıca amacı, büyük demir çelik fabrikalarında ya da başka işleyim kuruluşlarında toplanan işçilerin yerleştirilmesi, yakında bulunan işleyim özeklerindeki yığılmanın azaltılması ve bölgesel gelişme özeklerinin yaratılmasıydı.

Sosyalist ülkelerin hemen hemen hepsinin, kendilerine özgü nitelikleri olan kentleri vardır. Bunlar içinde, sosyalist kurama en çok uyduğu görülenler, Yugoslav kentleridir. Üretim araçlarının ve dolayısıyle kent topraklarının özel mülkiyete konu olmaması, sosyalist kentlerin biçimlenmesine yön veren başlıca etkenlerden biridir

Bir kentin türlü semtleri arasında keskin ve açık çelişkilerin bulunmaması, oturma alanlarının nitelikleriyle toplumsal yapısının her yerde aynı olması, sosyalist kentin dayandığı bir ilkedir. Lüks mahallelerde zengin ve varlıklı ailelerin, yoksul ve gösterişsiz semtlerde ise emeği ile geçinenlerin yığılmasından doğan karşıtlıklara, sosyalist, yani sınıfsız toplumların kentlerinde yer olmamak gerekir. Sosyalist ülkeler kentlerinin her yanı, bir kural olarak, herkese açık ve sınıfsız bir toplum yapısını yansıtıcı değil ise, kendi felsefesine ters düşüyor demektir.

Sosyalist ülkelerin kentlerinde, aileler, barınma gereksinmelerini ve kent hizmetleri gereksinmelerini, ülkenin gelişme durumuna koşut bir düzeyde, sıkıntısız karşılayabilmektedirler. Kişi başına düşen yararlı alan, yani konutların genişliği, evlerin aydınlanma, ısınma, temizlik ve öteki kolaylıkları, herkese, en küçük ölçülerde de olsa, sağlanabilmektedir. Gecekondu, ve yoksul kitlelerin barınma gereksinmelerinin, kent toprakları basamak yapılarak sömürülmesi olgusu sosyalist ülkelerin kentlerine yabancı olgulardır. Bunun gibi, kapitalist ülkelerin büyük kentlerine, iş yaratma güçlüklerinin yığdığı yedek işsizler ordusuna da, sosyalist ülkelerin kentlerinde rastlanamaz. Ancak, bütün bu söylenenlerin, ülkeden ülkeye değişebile-

ceğini, ayrıksın örneklere de rastlanabileceğini gözden ırak tutmamak gerekir.

Soru 7 : Sosyalist ve kapitalist ülkelerde, kentbilim ve planlama ilkeleri birbirinden farklı mıdır?

Bu soruya, önce nüfusun soğrafi bölgeler arasındaki dağılışı bakımından, sonra da, bir kentin kendi içindeki planlanması yönünden yanıt verilebilir. Marx ve Engels, nüfusun coğrafi dağılışı konusundaki görüşlerini, kentsoyluluk (burjuvazi) üzerindeki gözlemlerine dayandırmış ve kentsoyluluğun, toplumları, kentlerin egemenliğine soktuğunu, büyük kentler yaratarak, kentleşmeyi yapay olarak hızlandırdığını belirtmişlerdir.. Kapitalistleşme süreci içinde, nüfus ve üretim araçları kentlerde yığılmış, ekonomik gücün, kentlerdeki kentsoyluların elinde toplanması, siyasal özekselleşmenin de nedeni olmuştur.

Oysa, daha gelişmiş toplumlarda, onlara göre üretim araçlarına toplumca sahip çıkılması, kullanılmayan toprakların üretime açılması ve toprağın bir plana göre iyileştirilmesi, niteliklerinin geliştirilmesi olanağı vardır. Tarım ile işleyimin birlikte düşünülmesi, köy ile kent arasındaki ayrımların, giderek kaldırılıp, nüfusun ülke yüzeyine daha dengeli ve adaletli bir biçimde dağıtılması, Komünist Manifesto'da da yer almış bir ilkedir. Marx ve Engels, köy ve kent karşıtlıklarına, Alman ideolojisi adlı yapıtlarında daha fazla açıklık kazandırmışlardır. Bu yapıtta, her ülkede, işbölümünün, tarımsal ve tarımsal olmayan üretim biçimlerini birbirinden ayırarak kentlerle köyler arasında karşıtlıklara yol açtığını göstermeye çalışmışlardır. Marxism ve Leninism'in klasik kaynakları, bu karşıtlıkların giderilmesi için, üretici güçlerin tek bir genel plana uygun olarak uyumlu bir biçimde geliştirilmesini, işleyim kuruluşlarının ve nüfusun ülke yüzeyine daha dengeli bir biçimde yaygınlaştırılmasını ve böylece büyük kentlerdeki aşırı yığılmanın önlenmesini önermektedirler.

Bu dengeli ekonomik ve toplumsal yaygınlaştırma düşüncesi, Robert Owen ve Charles Fourier gibi düşkurucu sosyalistlerin da ideolojisidir. Owen, ideal kenti, Fourier ise phalanstère'i ile bu ideolojiye öncülük etmişlerdir. Modern Kentbilim'in kurucusu Ebenezer Howard da, kentlerle köylerin üstün yanlarını birleştiren ve köy ve kent evliliğinden doğacağını belirttiği bahçe-kentler (garden cities) önerisini yaparken, Marx ve Engels'ten olduğu gibi onlardan da esinlenmiş olmalıdır. Kimi ekonomistler, toplumbilimciler ve kentbilimcilerce eskimiş bulunmasına, günün koşullarına uymaz sayıl-

masına ve «kente karşı» bir akım olarak görülmesine karşın; kentsel ve kırsal alanlar arasındaki denge, kent ve köy karşıtlıklarının giderilmesi, nüfusun ve işleyim kuruluşlarının ülke yüzeyine dengeli dağılışı gibi özlemler, bugün bile, Lewis Mumford gibi çağdaş toplumbilimcilerce savunulmaktadır.

Özellikle Sovyetler Birliğinde, bu ideolojik yaygınlaştırma ideali hiçbir zaman terkedilmemiştir. Ancak, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi, öteki sosyalist ülkelerde de, büyük kentlerin varlığı ve korunması ilkesi benimsendiği gibi, bunların büyümesi de özendirilmiştir. Bugün, gerek Sovyet, gerekse Çin önderleri, geleneksel köy yaşantısına son verecek ve onun yerine, kentleşmiş bir işleyim toplumu yaratacak «köye karşı» bir tutum içindedirler. Fakat, Mao Tse Tung önderliğindeki Çin, Sovyetler Birliğinden ayrı olarak, toplumun denetimini köylü kitleler yardımıyla sürdürmeye; devrimi, kent proletaryası yerine, köylü kitleler eliyle gerçekleştirmeye çalışmıştır. Mao, askeri ve siyasal bir taktik olarak, kentlerin, köylerden oluşan bir çemberle sarılmasına büyük önem vermiştir.

Çin Halk Cumhuriyetinde, kent ve kentleşme olguları, tarıma ve köye öncelik verilmesi çerçevesinde anlaşılmakla birlikte, gelişmeyi sağlayacak ölçüde bir sanayileşme de, hiçbir zaman gözden uzak tutulmamıştır. Üretim dizgesinin temel koşulu gözüyle görülen siyasal seferberliğin, birkaç çekim özeğinin yaratılmasıyla değil, fakat, bütün bölgelerin, dizgeyle bütünleştirilmesi yoluyla gerçekleşebileceği kanısı yaygındır. Nüfusun coğrafi dağılışında ve güçlü ve güçsüz yerleşmeler arasındaki ayrılıkların giderilmesinde, Marxism'in temel görüşlerine tam bir uygunluk vardır. 1960'lı yıllardan başlayarak, köylü kitlelerin köylerine geri çevrilmesi için uygulanan politikalar (Huihsiang ve hsiafung) bu düşüncelerin uygulanma biçimleridir. Bununla birlikte, kentlerin, orada da, köylüler için, çekiciliğini her zaman koruduğuna değinilmelidir.

Bir kentin planlanmasına egemen olan kurallar bakımından, sosyalist ülkelerde, kapitalist ülkelerden ayrı olarak şu ilkelere rastlanır: Birincisi, her türlü toprak üzerindeki özel iyelik hakkının kaldırılmış olması ve toprak rantının kamu yararı için kullanılması ilkesidir. Bu ilke, devlete ve planlama örgütlerine, kentlerin yapısına istenen biçimin verilebilmesi için bir fırsat sağlamaktadır. Bireysel toprak iyeliğinin yarattığı haksızlıklar yüzündendir ki, son yıllarda, toprağın bir «doğal kaynak» olarak sayılması ve toplumun hizmetine konulması yolundaki görüşler güç kazanmıştır. Küba, Bolivya ve Brezilya gibi ülkeler, topraktan toplumun yararlanmasını sağlayacak ya-

sa değişiklikleri, devrimler yapmışlardır. Sosyalist bir ülke olan Küba'nın gerçekleştirdiği toprak düzeltiminin başlıca amaçlarının şunlar olduğu belirtilmiştir: a. kentlerin toplumsal yapısında eşitlik sağlamak, b. kentleşmeyi yönelten toplumsal güçlerin zararlı etkilerini gidermek, c. toprak spekülâsyonunu ortadan kaldırmak, ve d. hakça olmayan toplumsal ayrılıkları önlemek.

İkinci ilke, standartlaştırmadır. Konutun, yani barınılan yerin standartlaştırılması için kurallar saptamak, sosyalist kent planlamasının temel ilkelerinden biridir. Örneğin, Sovyet Rusya'da konut kooperatiflerinin, ya da devletin doğrudan doğruya yaptırdığı konutların yüzölçümü 50-70 metrekare arasındadır. Bu ölçün, Çekoslavakya'da kişi başına 9 metrekare üzerinden hesaplanmaktadır. Ne var ki, çok dar da görünse, bu konut alanlarından, nüfusun her kesimindeki aileler yararlanabilmektedirler. Standartlaşmanın bir görünüşü de, kentlerin belirleyici öğelerindedir. Bir yönetici özekten ışınsal olarak çevreye uzanan caddeler, işçi aileleri için yapılmış 2-3 odalı ve 5-9 katlı apartmanlarla, bekâr işçiler için yaptırılmış yatakhane türü konutlar, sosyalist ülkeler kentlerinin temel öğeleridir. Konut alanlarının hemen yakınında, bunlarda yaşayan işçilerin çalıştığı işletmeler yer almaktadır.

Bir kent için en elverişli büyüklüğün saptanması, sosyalist planlamanın üçüncü ilkesidir. Buna göre, kentlerin en elverişli büyüklüklerini, o kentlerin «üretici güçleri» belirler. Dolayısıyle, kentin büyüklüğünün sınırı, çalışan nüfusun temel işleyim dallarında çalışmakta olan oranı olmalıdır. Çok büyük kentlerin daha fazla büyümesi önlenmeli; artan nüfus uydu kentlere, yeni kurulan kentlere yöneltilmelidir. Uydu kentler, Sovyetler Birliğinde, büyük yerleşim özeklerinin 30-50 kilometre uzağında, yeni kentler ise 150-200 km. uzakta bulunan yerleşmelerdir. Nüfusu 1 milyondan az olan yerleşim yerlerinin uydularının 60-120 bin, 1 milyondan büyük olan kentlerinkileri ise, 200-250 bin nüfuslu olmaları gereği kabul edilmektedir.

Kentlerin büyümesini sınırlandırmak isteği, daha çok ideolojik düşüncelerden kaynaklanmaktadır. Böylelikle, Batı ülkelerindeki kentlerin yoksulluğundan kaçınmanın ve küçük kentleri ülke yüzeyine yayarak, köy kent karşıtlıklarını azaltmanın olanaklı kılınacağı düşünülmektedir. Fakat, plancıların «en uygun kent büyüklüğü» konusundaki çalışmaları sonuç vermemiş; nüfusu, 60-100 bin olarak planlanmış olan uydu ve yeni kentlerin, 2-3 katı bir nüfus artışı ile karşılaştıkları görülmüştür.

Sosyalist kentbilimin dördüncü ilkesi, kapitalist ülkelerin bir iş

ve alışveriş özeği olan «kent özeği» anlayışlarının tersine; kent özeğinin, siyasal, kültürel ve yönetimsel etkinliklerle ilgili kurumların toplandığı bir özek sayılmasıdır. Yönetici özekte yapılmasına izin verilebilen ekonomik kuruluşlar, yalnız turistlerin yararlanabileceği bir ya da birkaç otel, birkaç büyük mağaza, birkaç lokanta, pastahane ve kahvehanedir. Tecimsel olmayan kent özeği yaklaşımı, başta Çekoslavakya ve Polonya olduğu halde, kimi sosyalist ülkelerde tam olarak uyulmayan bir ilkedir.

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

Bir karşılaştırma yapmak gerekirse, sosyalizmin dayandığı kentbilim kurallarının, kentleri daha insancıl niteliklere kavuşturabileceği, hem kimi Birleşmiş Milletler Yayınlarında ileri sürülmekte; hem de kapitalist bloktaki ülkelerin ünlü bilim adamlarından kimilerince dile getirilmektedir. Bunlardan biri olan John Kenneth Galbraith, kapitalizmin, kentlerin en çok gereksindikleri mal ve hizmetleri sağlamaktaki yetersizliklerinin açık bulunduğunu, buna karşılık, kentler için sorun yaratan pek çok nesnenin kaynağı olduğunu belirttikten sonra; «çağdaş kentin, sosyalist bir girişim olduğunu kabul etmek gerekir» demektedir. Bu zorunluluk, Galbraith'e göre, en çok kent toprağının toplum yararına kullanılmasında kendini göstermektedir. Bu görüşlerdeki başlangıç noktasının, daha çok az gelişmiş kapitalist ülkelerin kentleri olduğunu, gelişmiş batı ülkelerinin kentlerinde de insancıl yerleşim niteliklerine rastlandığının gözden ırak tutulmaması gerekir.

Soru 8 Üçüncü Dünya ülkelerinde kentleşme ve kent olguları hangi koşullar altında yer alıyor? Nasıl biçimleniyor?

Üçüncü Dünya, toplum bilimleriyle uğraşanlarca sık sık kullanılan bir kavram olmasına karşın, tanımını yapmak kolay değildir. Bununla birlikte, bu kavramla ne anlatılmak istendiği, onun öğelerinden kimilerine bakmakla daha kolay anlaşılır. Üçüncü Dünya Ülkeleri, genellikle az gelişmiş ekonomilerdir. Öteki ortak özellikleri, sömürgeciliğe ve emperyalizme karşı bulunmalarıdır. Ekonomik politikalarıyla, uluslararası politikaları bakımından aralarında büyük ayrımlar vardır. Dolayısıyle, bu, Üçüncü Dünya ülkelerinin, kapitalist ya da sosyalist dizgelerden birine bağlı olabileceklerini gösterir.

Bugüne değin geçirdikleri gelişim ve edindikleri deneyimler, bu

ülkelerden hemen hemen hepsini, dışa bağımlı ülkeler durumunda bırakmıştır. Dolayısıyle bu bağımlılık, onların ekonomik ve toplumsal gelişmeleriyle birlikte, kentleşme biçimlerini de geniş ölçüde etkilemiştir. Dışa bağımlılığın en belirgin örneğini, sömürge ülkelerin kentleri vermektedir. İnsan ve doğa kaynakları emperyalist ülkelerce sömürülen bu ülkelerde, kimi kentler, sömürenlerle sömürülenlerin ilişki kurdukları noktalardır. Ulaşım teknolojisinin sunduğu bütün olanaklardan yararlanarak ülkeyi kendilerine bağlamış olan bu kentler, artık ürünü (plus value) toplayan ve ülke dışına aktaran kan damarlarının düğümlendiği tecim özekleridir. Bu nedenle, birçok az gelişmiş ülkelerde, bu nitelikteki bir kent, ötekilerden çok daha hızlı bir biçimde büyür ve gelişir. O ülkelerin demir ve karayolları ağı, tepesi bu kentlerde bulunan bir üçgen biçimindedir. Güneydoğu Asya, Latin Amerika, Afrika ve Ortadoğu ülkelerinden, buna birçok örnek gösterebiliriz. Türkiye'de de, İzmir, Osmanlı İmparatorluğunun gerileme dönemlerinde böyle bir tecim özeği durumuna gelmişti.

Ekonominin dışa bağımlılığı, kentleşmenin biçimini etkileyerek bölgeler arasında ayrımlar yarattığı gibi, kentleşme hızına da etki yapar ve resmî ve özel yabancı sermayenin, ağır işleyim kuruluşları kurmaya yanaşmadığı, montaj türü işleyimi kurallaştırdığı ülkelerde, lüks tüketim malları işleyimi, küçük işleyim, dışalımcılık ve tecim gibi verimli olmayan kesimlerin gelişmesine ve daha çok hizmetlere dayanan içi boş bir kentleşmeye yol açar.

Gelişmiş kapitalist ülkelerle Üçüncü Dünya ülkeleri arasındaki bakışımsız (simetrik olmayan) ilişkilere dayanan ve tarihsel gelişimi içinde, geçen yüzyılın sömürgeciliğinin ürünü gibi görünen bu tür kentleşmeye, Manuel Castells, «bağımlı kentleşme» adını vermektedir. Emperyalist ülkelerin büyük kentlerindeki egemen güçler ile, az gelişmiş ülkelerin büyük kentleri arasındaki çıkar özdeşliği, yani Johan Galtung'un deyimi ile «Emperyalizmin yapısal kuramı», bağımlı kentleşme modelinin, bugün bile birçok Üçüncü Dünya ülkesinde işlerliğini korumasına yol açmaktadır.

André Gunder Frank'ın, kimi Güney Amerika ülkelerinden verdiği örneklerde de görüldüğü gibi, yerel iç bölgeler (hinterlandlar) üzerinde egemenlik kurmuş olan yerel özekler, güçlerine ve bağımlılık derecelerine göre aralarında kademelenmekte, sosyalist ülkeler dışında kalan özeklerin hemen hemen tümü, türlü çıkar bağlarıyla, Kuzey Amerika'nın ve Batı Avrupa'nın büyük kentlerine bağlanmaktadırlar. Bu sömürü ilişkisi içinde, oldukça sınırlı sayıda büyük kapitalist, alt basamaklarda kalan büyük sayıdaki güçsüz üzerinde bir tekel kurmaktadır. Üçüncü Dünya ülkelerinin hızlı kent-

leşmesi ve kimi kentlerinin alabildiğine büyümesi, Frank'a göre, böyle bir mekanizmanın ürünüdür.

Üçüncü Dünya ülkelerinin kentleşme biçimi, gelişmiş ülkelerin kentleşmesinden, başka birkaç açıdan daha ayrılık gösterir. Birinci ayrılık noktası, nüfusla ilgilidir. Batıdaki kentleşmenin demografik temellerini açıklamaya çalışanlar, bu ülkelerde nüfus artışının ve köy, kent doğurganlık ayrımlarının kentleşmede önemli rol oynamadığını varsaymışlardır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerde, 2. Dünya Savaşı sonrasının bebek nüfusu artışı yanı sıra, çoğu kez sanıldığının tersine, kentlerdeki doğurganlık oranlarının köylerden daha az olmaması, tersine, ölüm oranlarının da köylere oranla düşük bulunması, kentsel doğal nüfus artışının, köylerdeki doğal nüfus artışına oranla daha yüksek olauğunu göstermektedir.

İkinci ayrım, kentleşmeyi açıklayan ekonomi kurumlarındadır. Batı'da işleyimin verimi, tarımsal işgücünü, büyük kentlerde işleyimde çalışmak üzere harekete geçirmiştir. Ekonomik gelişmeyle birlikte, daha sonra, nüfusun çoğunluğu hizmetlerde toplanmıştır. Kentleşme, nüfusun, tarımdan, tarım dışı, kentsel kesimlere kaymasına koşut olduğundan, gelişmiş ülkelerin kentleşmeleri, kalkınma ile anlamdaş sayılmıştır.

Bu kuram, Üçüncü Dünya ülkelerinin kentleşmesini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Kenti ekonomik büyümenin ve toplumsal değişmenin sürükleyici kesimi sayan bu kuram, bugün artık kuşku ile karşılanıyor. Çünkü, bu ülkelerde, kentleşme, sanayileşmeden önde gitmekte, kesim değiştiren çalışan nüfus, tarımdan, doğruca hizmet dallarına aktarılmaktadır. İşsizlik ve eksik istihdam, bu ülkelerin büyük kentlerinin belirgin nitelikleridir.

Üçüncüsü ise, toplumsal ayrımdır. Gelişmiş ülkelerin kentleri üzerinde araştırmalar yapmış olanlar, kentin toplumsal değişmeyi başlatmada ve hızlandırmada önemli bir rol oynadığını kabul ederler. Bunlarca, kent, geleneksel düşünce ve davranış kalıplarını ortadan kaldıran, yeni kalıplar getiren bir toplumsal değişme özeğidir. Yenilikler kentlerde doğar ve köylere doğru yayılır. Dolayısıyle, bir anlamda, kentleşme, kent sınırlarıyla sınırlandırılamaz. Kentler, kentlilerin bireysel davranışlarına belirli özellikler kazandırırlar. Bu savların da, az gelişmiş ülkeler açısından geçerliliği duraksama ile karşılanmakta; kentleşmenin, bu ülkelerde bir bağımsız değişken olarak görülemiyeceği ileri sürülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin kentlerini belirli modeller ve kalıplarla açıklamaya çalışan Clifford Geertz gibi kimi insanbilimciler, «ikili yapı» kuramı ile ortaya çıkmaktadırlar. Ekonomide, toplumsal

yaşamda, kentlerin iç yapısındaki gelişmelerde, gelişmiş ülkelere olan benzemezliği açıklaması bakımından bu «ikili yapı» kuramı büyük bir gerçek payı taşıyor ise de, Üçüncü Dünya ülkelerinin kentleşme olgusu ve buna bağlı olarak kentlerin yapısı, «ikili bir yapıya» indirgenmesi olanaksız ölçüde, değişiklikler, ayrımlar göstermektedir. Bu nedenle, bu tür basitleştirilmiş zihinsel deneyleri, gerçek yaşamın her ülkedeki ve her çağdaki değişmelerini görmezlikten gelerek genelleştirmekte acele etmemelidir.

Bununla birlikte, bu ülkelerden çoğunun kentlerinde, çağdaş işleyim kuruluşları çevresinde oluşan bir kesim ile, daha çok tecimsel uğraşların oluşturduğu bir geleneksel kesimden oluşan ikili bir yapı gözlemlenebilir. Kimi toplumbilimcilerin, bu kentlere «asalak kent» adını vermeleri de, kent ekonomisinin ve kentin toplumsal yapısının, kalkınmaya bir şeyler katmak şöyle dursun, kalkınmayı yavaşlatıcı rolleri olduğunu varsaymalarındandır. Bu ülkelerin kentlerini, «büyümüş köyler»; kentleşmesini de, «kentlerin köyleşmesi» biçiminde algılayan yaklaşımları, bu çerçeve içinde değerlendirmek gerekir.

Soru 9 Kentlerin büyümesi, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde aynı kurallara mı bağlıdır?

Kentlerin nasıl büyüdüğünü, büyümenin hangi koşullara bağlı olduğunu açıklamaya çalışan kimi kuramlar vardır. Bu kuramları, daha çok, canlıların doğa ile olan ilişkilerini inceleyen çevrebilim (ekoloji) geliştirmiştir. Bunlardan birine göre, kentler iç içe, özekleri ortak birkaç çemberin belirlediği kimi işlev bölgelerinden oluşur. Özekte, iş ve tecim bölgesi vardır. Bir sonraki halkada, tecim ve hafif işleyim yer alır. Üçüncü halkada, özekteki işyerlerine yakın olmak isteyen işçiler oturur. Dördüncü bölgede, yüksek ölçünlü konutlar ve oturma alanları vardır. En dışta ise yörekentler bulunur.

Kent, kendi çekirdeğinin çevresinde büyür ve genişleyen halkalar, birbirlerinin içine girmeye başlarlar.

Kuramlardan ikincisi, kentlerin, ana ulaşım damarları boyunca büyüdüğünü, yıldız biçiminde bir gelişme gösterdiğini ve kentin işlevlerinden her birinin ulaşım damarları boyunca dilimler biçiminde uzandığını varsayar. Ayrı ayrı toplumsal sınıfların üyeleri, ayrı ayrı dilimlerde yaşar ve sınıf değiştirme eğilim ve güçlerine göre, kent içindeki yerleri de değişir. Kent, daha çok, yüksek ölçünlü oturma alanları yönünde gelişme gösterir.

Bir üçüncü kuram da, kentlerin, tek bir özeğin değil, fakat bir-

kaç ayrı çekirdeğin çevresinde geliştiklerini ileri sürer. Bu çekirdeklerin sayıları, büyüklükleri, birbirlerinden uzaklıkları, kentten kente değişir. Kent, daha çok, yüksek standartlı oturma alanları yönünde gelişme gösterir.

Bu kuramlar, sanayileşmiş kapitalist batı ülkelerinin kentleri üzerindeki gözlemlere ve sınıflı toplumların özellikerine dayandıklarından, az gelişmiş ülkelerin hızla büyüyen kentlerine her zaman uymamaktadır. Az gelişmiş ülkelerde, kentlerin büyümesini belirleyen iç ve dış etkenler, gelişmiş ülkelerdekinden tümüyle ayrı niteliktedir. Örneğin, sanayileşmiş batı ülkelerinin kentlerinde, en yoksul sınıflar kent özeğindeki düşük nitelikli konutlarda oturdukları halde, lüks, temiz ve zengin yörekentler zengın sınıflarındır. Oysa, Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok az gelişmiş ülkenin kentlerinde, özekte, genellikle varlıklı sınıfların oturmasına karşılık, kentler gecekondularla çevrilmiştir.

Bir kentin büyümesini, onun ekonomik yapısı, yani sahip bulunduğu üretici güçlerin gelişmesi belirler. «Ekonomik temel» adı verilen bu görüş uyarınca, bir kentin çalışan nüfusunun ne denli büyük bir oranı, o kentin dışına mal ya da hizmet sunan işlerde çalışıyorsa, bunların «çoğaltan etkisi» altında, o kent o denli hızlı bir gelişme gösterir. Tersine, daha çok bulunduğu yerin mal ve hizmet gereksinmelerini karşılayan etkinlikler ekonomik yapıya egemen bulunuyorsa, o kent fazla gelişemez.

Kentleşmenin dayandığı ekonomik kurallar birkaç noktada özetlenebilir. Bunların başında **uzmanlaşma** gelmektedir. Uzmanlaşma, hem üretim maliyetinde bir azalmaya, hem de gelirlerde bir artışa yol açar. Uzmanlaşma, büyük çapta üretimi kolaylaştırarak üretim sürecinin bölünmesini olanaklı kılar. İkinci kural, kentlerin sunduğu **dışsal biriktirimler**'dir. Bunlar, birbirinin tamamlayıcısı olan, birbirinin ürettiği mal ve hizmetlere gereksinme duyan üretim birimlerinin, ayni yerleşme yerini yeğ tutmaları halinde elde ettikleri yararlardır. Firmaların elde ettikleri bu yararlar, kentin büyüklüğü ile doğru orantılı olarak artar. Tamamlayıcılık ve uzmanlaşma birbirine yakından bağlıdır.

Üçüncü olarak, türlü ekonomik etkinliklerin belli bir özekte yığılma sonucunda sağladıkları kimi üstünlükler vardır ki, bunlara, **kentleşme biriktirimleri** adı verilmektedir. Ucuz ve kullanışlı bir ulaşım dizgesi, işyeri açmak için elverişli arsa ve arazi, türlü yardımcı hizmetler, araştırma ve eğitim kolaylıkları, yedek hammadde stokları yapma olanakları bu üstünlüklerden birkaçıdır. Kentleşme biriktirimleri, kentler büyüdükçe, belli bir noktaya gelinceye değin artar.

Dördüncüsü, ekonomik üretim etkinliklerinin, kentlerde, daha kolay ve ucuz bulunması olasılığıdır. Kentler, çok sayıda, yetenekli ve nitelikli insangücünün kolay bulunduğu yerleşmelerdir. Bu sav, kadın insangücü açısından da doğrudur. Kentlerde kişi başına gelir, tarım kesimindeki gelire oranla yüksektir. Sendikalar gibi kentsel örgütler, kentte, emeğin fiyatını, yani ücretleri, kırsal alanlara oranla, yükseltmişlerdir. Çalışan için, kent çekici olmuştur. Son olarak, kentlerde yaşayanlar, daha geniş çalışma olanaklarının yanı sıra, köylerde bulmaları güç olan türlü mal ve hizmetlerden yararlanabilirler. Bütün bu göreli ekonomik ve toplumsal üstünlükler, kent büyüdükçe artar ve daha çok sayıda bireyi, kırsal alanlardan kentlere doğru çeker.

Soru 10 Kentleşme ile ulusal savunma gerekleri arasında bir ilişki var mıdır?

Büyük kentlerin, özellikle hava akınlarına ve bombalamalara karşı savunulması güç bir hedef olduğu açıktır. Bu nedenle, çok sayıda büyük kenti olan ülkeler kentlerini daha çekici hedefler durumuna getirmekten kaçınmanın yollarını ararlar. 2. Dünya Savaşı içinde bu konuda bir yazanak hazırlayan bir İngiliz Krallık Komisyonu (Barlow başkanlığında), Londra'da nüfusun daha fazla yığılmasını sakıncalı bulmuş; bu gengüdümsel (stratejik) sakıncayı ortadan kaldırmak için, Londra'nın çevresinde, küçük kentler kurulmasını önermiştir. Aynı sakıncaya, Amerika Birleşik Devletleri'nde sık sık dikkat çekildiği halde, oradaki ekonomik düzenin katılığı, pazar güçlerinin belirlediği oyun kurallarına karışmaya olanak vermemiştir. Sovyetler Birliği'nde ve Çin Halk Cumhuriyeti'nde de, işleyim özekleri olan kentleri uzun erişimli modern silâhların etkisinden koruyabilmek için, bunların, kıyılardan yeter derecede uzaklarda kurulmalarına öncelik verilmesi, benimsenmiş bir ilkedir.

Türkiye'de de, Cumhuriyetin ilânından sonra ilk planlı sanayileşme denemeleri sırasında kimi önemli ağır işleyim kuruluşlarının kıyılardan uzakta kurulduğu görülmüştür. Karabük Demir ve Çelik Fabrikası bunun örneğidir. Hattâ, Ankara'nın başkent olarak seçilmesinin bile, ulusal savunma düşüncelerine dayanmış olduğu genellikle kabul edilir. Bugün de, Sivil Savunma Bakımından Şehir ve Kasaba Planlarıyla Önemli Bina ve Tesislerde Uygulanacak Esaslar İsimli Tüzük, ağır işleyim kuruluşlarının, büyük kentlerden uzakta kurulmasını gerektirmektedir. Bu Tüzüğe göre, yerleşme bölgeleri büyük yüzeyler oluşturmamalı, büyüklükleri 1.000 hektarı geçmemelidir.

Yerleşme bölgeleri arasında, nüfusu 250 binden yukarı olan kentlerde en az 15 kilometre uzaklık bulunmalı, savaş gücümüzü doğrudan doğruya destekleyen işleyim kuruluşları ile büyük stok kuruluşları, yerleşme bölgelerinden en az 15 kilometre uzakta yerleştirilmelidir.

Gerek kentlerin alabildiğine büyümesi, gerekse, ulaşım ve savaş teknolojisindeki ilerlemeler karşısında bu eski Tüzük'te yer alan uzaklık rakamlarının bugün ne ölçüde gerçekçi olduğu sorusu sorulabilir. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerimizin yoğun bir biçimde ve hızla büyümesi, kentleşme ve savunma ilişkilerini yeniden, ussal bir yaklaşımla ele almayı gerekli kılmaktadır. Bu büyük kentlerimizde, 1966 yılında Nâzım Plan Büroları kurulması, Milli Güvenlik Kurulu'nun 1964 yılından başlayarak, büyük kentlerdeki aşırı yığılmanın tehlikelerine dikkati çekmesi sonucunda çabuklaşmış olumlu bir gelişmedir.

2. KESİM

TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN ÖZELLİKLERİ

Soru 11 Türkiye'de kentleşme hareketlerinin belirgin özellikleri nelerdir?

Türkiye'de kentleşme hareketlerinin en önemli özelliği, bu hareketlerin hızlı olmasıdır. Bu konu, soru 2'de ele alınmıştır. İkinci özellik, kentleşme hareketi sonucunda bütün kentlerin aynı ölçüde büyümemesi, fakat büyük kentlerin, ötekilere oranla daha hızlı büyümeleridir. 1980 Nüfus Sayımının sonuçlarına göre, Türkiye'nin kentli nüfusunun %63.3'ü, 100 binden kalabalık nüfuslu kentlerde, yani bizim ölçülerimize göre, «büyük kentlerde» yaşamaktadır. Oysa, nüfusu 20.000-50.000 arasında kalan orta büyüklükteki kentlerde, kentli nüfusun yalnız %15.2'sinin yaşadığı görülüyor. Nüfusu 1 milyondan yukarı kentlerin, toplam kentsel nüfus içindeki payı ise, 1960'ta %20.9'dan, 1980'de %36.4'e yükselmiştir.

KENTSEL NÜFUSUN KENT KÜMELERİNE DAĞILIŞI (1960 1980)

Kent Büyüklükleri	Kentsel Nüfus Yüzdesi (%)	
	1960	1980
10.000 — 20.000	15.8	10.8
20.000 — 50.000	21.9	15.2
50.000 — 100.000	17.0	10.7
100 binden yukarı	45.3	63.3

BÜYÜK KENTLERİN KENTSEL NÜFUSTAN ALDIKLARI PAYIN DEĞİŞME SEYRİ (1927 — 1980)

(100.000 ve daha fazla nüfuslu kentler)

Yıllar	%	Yıllar	%	
1927	38.8	1960	48.4	
1935	38.5	1965	50.7	
1940	35.3	1970	58.5	
1945	40.3	1975	61.5	
1950	44.6	1980	63.3	
1955	45.7	1985	75.2	(kestirim)

Büyük kentlerimiz içinde de, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa gibi kimileri, kentsel nüfus artışının %40 dolayındaki bir payını alırlar. Son 20 yıl içinde, adı geçen kentler büyük bir hızla gelişmişlerdir. 1970 nüfus sayımının sonuçları, büyük kentler içinde, Maraş, Gaziantep, Elâzığ, İzmit, Urfa ve Diyarbakır'ın, ülkenin son beş yıllık ortalama kentleşme hızı olan %5.5'ten daha hızlı kentleştiklerini göstermiştir. 1970 — 1975 arasındaki beş yıllık dönemde ise, büyük kentler arasında, yıllık ortalama kentleşme hızı olan % 5.4'ten daha büyük bir hızla kentleşen yerleşim yerleri, Kırıkkale (%10.1), Batman (%8.6), Tatvan (%9.8), Kartal (%9.9), Gebze (%15.5), Yalova (%10.5), Seydişehir (%23.9), Ankara (%7.5), İzmit (%7.3), Tarsus (%7.3), Mersin (%6.9) ve Adana (%6.8) olmuştur. 1975—1980 arasında da, Hakkâri, Van, Isparta, İçel, Muş, Bursa, Gaziantep, Konya, Kahramanmaraş, Antalya, Manisa gibi il özekleriyle, Kırıkkale, İskenderun, Batman ve Karabük gibi ilçe özeklerinde çarpıcı boyutlarda kentleşme hızları gözlemlenmiştir.

En büyük kentlerin hızlı büyümesi, daha küçük kentlerin hızlı büyümesinden daha ayrı nitelikte sonuçlar doğurur. Çünkü, İstanbul ve Ankara, %6-7 oranında bir hızla kentleştikleri zaman, bunların nüfusları, sırasıyla, 150 bin, 100 bin kişi artmaktadır. Yani, bu kentlere, her yıl, sanki birer büyük kent daha eklenmiş olmaktadır. Oysa, Diyarbakır, Urfa, Van, Hakkâri ve Muş'taki artış daha yüksek bir oranda olduğu halde, bu kentlerin nüfuslarındaki mutlak artış, birkaç bin kişiyi geçmemektedir.

Kentleşme hareketinin bir başka özelliği, çeşitli coğrafî bölgelerde farklı hızlarda olmasıdır. Marmara Bölgesinde nüfusun üçte ikisine yakını (%68.7) kentlerde yaşadığı, yani bu bölge, kimi sanayileşmiş batı ülkeleri ölçüsünde kentleşmiş olduğu halde; Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kentleşme dü-

zeyleri, %24 ile %36.5 arasında değişmektedir. Kentleşme düzeyleri yüksek olan bölgeler, Türkiye'nin gelişmiş; düşük olan bölgeler ise, azgelişmiş bölgeleridir. Bu bölgelerin kentleşme düzeylerinde uzun bir dönem içinde gözlemlenen değişme, bunlar arasında belli bir tarihte gözlemlenen ayrımdan daha önemlidir. Böylece, bu bölgelerin durağan bölgeler mi, yoksa gelişmekte olan bölgeler mi olduğu daha kolay kavranmış olur. Konuya bu açıdan bakılırsa, hemen hemen bütün bölgelerin kentleşme düzeylerinin, son 25—30 yılda, 1950 öncesi döneme kıyasla yükselmiş bulunduğu ve özellikle, Marmara, Doğu, Güneydoğu ve Karadeniz bölgelerinin kentleşme düzeylerinde sürekli bir yükselme olduğu görülür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kentleşmede belirli bir artışın gözlemlenebilmesi, 1960'tan sonraya rastlamaktadır.

COĞRAFÎ BÖLGELERİN KENTLEŞME DÜZEYLERİNDE DEĞİŞME EĞİLİMLERİ (1940—1980) %

Bölgeler	1940	1960	1980
Marmara	35.1	43.3	68.7
Güney Anadolu	20.1	31.6	49.8
Ege	23.3	30.3	48.6
İç Anadolu	14.8	24.8	47.4
Güneydoğu Anadolu	15.8	16.1	36.5
Doğu Anadolu	9.3	13.4	27.2
Karadeniz	7.2	11.4	24.0
Türkiye	18.0	25.2	45.4

Soru 12 Türkiye'de kentleşmenin tarihsel gelişimi nasıl olmuştur?

Osmanlı İmparatorluğunun yükselme çağında, büyükçe kent'erin ülkenin her yanına dağılmış olmaları nedeniyle, tecim, işleyim ve kültür eylem ve etkinliklerinin dengeli bir biçimde dağıldığı görülmektedir. Bütün bölgeler ekonomik gönençten benzer ölçülerde yararlanıyor ve aralarında büyük ekonomik düzey ayrımları bulunmuyordu. Zamanın Anadolu kentleri, Erzurum, Harput, Malatya, Tokat, Sivas ve Kastamonu idi.

Kendilerine işleyecek toprak verilmiş bulunan köylüler devlet, vergi gelirinden yoksun bırakmamak için, o çiftliği terkedip kente göçemezlerdi. Ayrılsalar bile, hem toprakla ilgili bütün vergileri; hem de devletin gelir kaybını karşılamak üzere, 75 akçelik bir **çiftbozan** res-

mini ödemek zorunda kalırlardı. Devletin, çiftliğini terkedip kenta göçmüş olan köylüyü köyüne geri getirmek hakkı da vardı. Ancak, çiftbozanların vergi ödeme süreleri 10 yılı aşamazdı.

17. yüzyıl başlarından başlayarak, topraklarını terkeden köylüler çoğalmış, yoksul ve işsiz güçsüz kalan halk, kentlere ve özellikle İstanbul'a göçmeğe başlamış, devlete başkaldıran feodal beylerin peşine takılarak ayaklanmalar çıkarmışlardır. Devlet adamları, savaşlar açarak işsizliği önlemedikleri için, eleştirilmişlerdir. Selçuklar zamanında, kentlere gelenler de üretici olup esnaf yanında iş tutarken, Kanuni döneminde, köyden kente göç edenin başvuracağı yer, Devlet kapısıdır. Çünkü bu dönemde, işleyime verilen değer, artık azalmıştır.

19. yüzyılın ilk yıllarından başlayarak, Batı ülkeleriyle olan ilişkilerimiz ve ticaret anlaşmaları, o tarihe gelinceye değin zamanın teknolojik gelişme düzeyine uygun bir işleyim üretiminde bulunan kentlerin sönmesine yol açmıştır. O tarihten sonra, bunlar yerine artık ürünün ülke dışına aktarıldığı dışsatım özekleri ve limanlar, gelişen kentler haline gelmiştir.

Cumhuriyet döneminde kentleşme olayı, 2. Dünya Savaşına gelinceye değin, duyulmayacak ölçüde yavaştır. Savaş yılları içinde de özellikle büyük kentlerin, savunma zorunlulukları altında boşaltılmaları yüzünden, kentsel nüfusun çok artmadığı görülür. Cumhuriyetin kurulduğu yıllar ile, 2. Dünya Savaşı'nın son bulduğu yıllar arasında kentleşmede görülen hafif canlılık, devlet eliyle kurulan temel işleyim kuruluşlarına bağlanabilir. 1950—1960 arasındaki hızlı kentleşme, tarımda kapitalizmin gelişmesinin, 1940'ların sonlarına doğru dış yardımlarla başlatılan karayolları çalışmalarının ve köylü gelirlerindeki nominal artışların dolaysız sonucu gibi görünür. Aynı gelişme, 1960—1980 arasında de süregelmiş, o güne kadarki etkenlere, yurt dışından dönmekte bulunan işçiler de eklenmiştir.

Soru 13 : Türkiye'de çeşitli bölgeler nüfusunun, çeşitli uğraş ve sınıfların üyesi olan bireylerin kentleşme eğilimleri arasında ayrımlar 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, yalnız Doğu'nun köylerinden, Batı'nın kentlerine doğru değil, fakat aynı zamanda, Doğu'nun kent ve kasabalarından Batı'nın büyük kentlerine doğru da olmaktadır. Doğdukları iller

dışında yaşayan nüfusun doğum yerlerine göre sınıflandırılması gösteriyor ki, Türkiye'de, dışarı en çok göç veren bölge, Karadeniz bölgesidir. Trabzon, Rize ve Ordu, bölgenin en çok dışarı nüfus iten illeridir. Bölgenin ekonomik yapısının, toprak azlığının, ürün çeşitsizliğinin bu durumda önemli payları vardır. Çay tarımına başlanmış ve sayıları 30'u aşkın kasabada çay fabrikaları kurulmuş olmasına karşın, Karadenizli'nin bölge dışına göçme eğilimlerini yavaşlatmak olanağı bulunamamıştır. Bununla birlikte, dışarı göç veren illere başka bölgelerimizde de rastlanabilmektedir. Kastamonu, Çankırı, Kırşehir, Ağrı, Bingöl, Urfa, Nevşehir bunlardandır. Gerçekten, doğdukları iller dışında yaşayan nüfusun oranı, 1945 nüfus sayımında %9.3'ten, 1955'de %10.4'e, 1965'de %12.8'e, 1970'de %21'e yükselmiştir. Bu oranın, 1980'de %24'ü bulduğu tahmin edilmektedir.

Bölgelerdeki kentleşme eğilimlerini, o bölgeler içinde kimi büyük kentlerin bulunup bulunmaması da etkiler. Eğer varsa, bölgede kentleşecek nüfusun belli bir bölümünü bu kent ya da kentler çekebilir. Diyarbakır, Gaziantep, Kahramanmaraş, Adana ve Kayseri gibi kentler buna örnektir. Böyle bölgesel özeklerin bulunmadığı bölgelerin köylü nüfusu, genellikle İstanbul ve Ankara gibi ülke ölçüsünde önem taşıyan ana kentlere gitmektedirler.

Kentlere göç, genellikle köylerden yapıldığına göre, göç eden kimselerin büyük bir çoğunluğunun, tarım işçileri, topraksız köylüler ve bir bölümünün de büyük toprak sahipleri olduğu açıktır. Birinci kümedekilere her bölgede rastlandığı halde, ikinci kümeye girenlerin, daha çok büyük toprak sahiplerinin var olduğu bölgelerden geldikleri görülmektedir. Bu bögeler, feodal ve yarı feodal üretim ilişkilerinin egemen olduğu Güneydoğu Anadolu Bölgesi ile biraz da Güney ve İç Anadolu bölgeleridir. Toprağı olmayan ailelerin oranı, Mardin'de %40.8, Diyarbakır'da %46.8, Siirt'te %42, Urfa'da %53'tür. Yapılan araştırmalar, köy topraklarının tümünün bir kişiye ait olduğu köy sayısının Urfa'da 51, Diyarbakır'da 32, Gaziantep'te 38 ve Mardin'de 25 olduğunu ortaya koymuştur. Kısa bir süre için Urfa'da uygulanmış bulunan Toprak Reformunun, kentleşme eğilimleri üzerinde nasıl bir etkide bulunduğunu söyleyebilmek için, elde yeterli veri yoktur. Toprak Reformu Yasası'nın birkaç yıl önce Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi sonucunda çalışmaların durmuş olması nedeniyle, böyle bir kestirimde bulunmağa çalışmanın anlamı da kalmamıştır.

Büyük toprak sahipleri, genellikle bölgenin özeği olan kentlere, ya da ülke çapındaki büyük kentlere göçmekte ve sayıları göreseł olarak sınırlı bulunmaktadır. Oysa, kentleşen büyük kitleler, yoksul

köylülerdir. Bunlar, kentlere niteliksiz işçi olarak gelmekte, türlü yollardan iş bulmağa çalışmakta ve ancak sonradan, bulabildiği takdirde, iş başında kimi yetenekler, nitelikler kazanabilmektedirler. Yurt dışından dönüş yapan işçilerin, yerleşmek için daha çok anakentleri ve büyük kasabaları yeğlediklerini de, burada belirtmek gerekir.

Soru 14 : Türkiye'nin kentleşmesi ile sanayileşmiş Batı ülkelerinin kentleşme biçimi arasındaki ayrılıklar nelerdir?

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

Bir başka yerde belirtildiği gibi, 19. yüzyılın büyük kentlerinden pekçoğu, hammadde kaynaklarından ve maden havzalarından Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerine dışsatım yapılan transit özekleri durumunda idiler. Rio de Janeiro, Buenos Aires, Bombay, Kalküta ve Shanghai, yerli ve yabancı iş adamlarının toplandığı, o sömürgeci ve ekonomik ve toplumsal düzenin ürünü olan, bulundukları ülkenin çıkarlarına yabancı kentlerdi. Bu kentler, her zaman, kendilerini besleyen ekonominin haklı çıkardığından daha büyük çapta kentler olmuşlardır. Oysa, aynı yüzyılın Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinde durum başkadır ve kentler, işleyim devriminin yarattığı büyük işleyim kuruluşları çevresinde oluşmuştur.

Bugün, az gelişmiş ülkelerden hemen hemen hepsinde gözlemlenen kentleşme biçimi, Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinin işleyime dayalı kentleşmesinden çok, sömürgecilik çağının kentleşme modeline uygun düşmektedir. Gerçekten, 1860-1890 yılları arasında, Avusturya, Fransa, Norveç, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde, çalışan nüfusun %22'si ile %45'i işleyim kesiminde çalışırken, aşağı yukarı yüz yıl sonra, 1951—1961 yılları arasında, Cezayir, Fas, Tunus, Panama ve Pakistan gibi ülkelerde, işleyimde çalışan nüfus oranı ancak %5.6 ile %6.9 arasında değişmekte idi.

İçinde bulunduğumuz yüzyılın kentleşmesini bir önceki yüzyıldan ayıran önemli özelliklerden biri de, çağımızın, bir nüfus patlaması çağı olmasıdır. Tıptaki ilerlemeler, kolera, tifüs gibi salgınlarla savaşımda kazanılan başarı, nüfusun büyük bir hızla artmasına yol açmıştır. Yüzyılın başında, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde %2'yi bile geçmeyen nüfus artış hızı, gelişmekte olan ülkelerde %2.8'i, hat-

ta %3'ü buluyordu. 1920 ile 1940 yılları arasında, dünyada, kırsal nüfus yarım milyardan fczla bir artış göstermiştir. Köylerin barındıramadığı, besleyemediği bu nüfus, kentlere akın etmiştir. 20. yüzyıl başında 1.7 milyar olan dünya nüfusu, 1980'de 4.3 milyarı bulmuştur. 21. yüzyıl başında ise, 6.0 milyarı bulması beklenmektedir.

Bugünün modern ve sanayileşmiş ülkelerinde tarımın yapısı ve verimliliği, boğaz tokluğu düzeyinin üzerinde bir beslenme maddeleri üretimi sağlayabildiğinden, kentlerde bir işleyim kesimi gelişmesine olanak hazırlanmış oldu. Türkiye'de ve öteki az gelişmiş ülkelerde, tarımda **artık ürün** kısa bir süreden bu yana yaratılabilmektedir. Tarım toprakları, kimi bölgelerde, sahiplerinin girişim yeteneklerinin başa çıkamayacağı ölçüde geniş (latifundia); kimi bölgelerde ise, geçim sağlamaya yeterli ve verimli işletmeye elverişli sayılamıyacak ölçüde küçük (minifundia) arazilerdir.

Bunlarla yakından bağlantılı olan bir başka ayrım da, sanayileşmiş toplumlarda, kentleşmenin, tarihsel gelişimi içinde genellikle kalkınma ile birlikte yürüdüğü; gelişmekte olan ülkelerde ise, her ikisinin koşut olarak yürümediği, fakat kalkınmanın, kentleşmeyi çok daha yavaş bir hızla geriden izlediğidir. Örneğin, Türkiye'deki durum, 19. yüzyıl Avrupa'sındaki durumdan tümüyle ayrıdır. 19. yüzyıl Avrupa'sının büyük kentlerini dolduran kitleler, çoğu kez iş olanakları bulabilmişlerdir. İşleyim devrimini izleyen gelişmeler, onlara bu olanakları sağlamıştır. Camillo Sitte adındaki kentbilimci, günün teknolojik olanaklarıyla çok daha güzel kentler yaratılabileceğine dikkati çekmiştir. İnsanoğlunun elindeki teknik araçlar çok yüksek niteliklere ulaşmış olduğu halde, ne, güzel kentler yaratabiliyor ve ne de, kentlere göçenlere iş bulabiliyoruz.

Son olarak, daha çok kentleşmo politikalarını ilgilendirebilecek bir ayrım da, kentleşmenin, Batı'da liberal bir ekonomik düzen içinde başlamış ve gelişmiş olmasına karşılık, bugün yeryüzünde gelişen ülkelerden birçoğunda, karışmacı ekonomik dizgelerin uygulanmakta ya da uygulanabilecek bir seçenek olarak bulunmasındadır.

Soru 15 Türkiye'de kent türleri hangileridir?

Türkiye'de kent tiplerini, tüm yerleşme birimleri içinde görüp değerlendirmek daha uygun olur. Köy, kasaba, kent ve büyük kent terimleri, halk arasında olduğu ölçüde, 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 yerel

halkın ortak gereksinmelerinin karşılandığı bu küçük nüfus toplulukları, Türkiye'nin yerleşme kademelenmesi içinde, «köy»den bir sonra gelen basamaktır. Nüfusu 2.000'in altında olan yerler, bugün eğer «ilçe» oldukları için belediye kimliğine kavuşmuş değillerse, bunlar, yönetim bilimi açısından «köy muhtarlığı»dırlar. Ülkemizde, bu son durumda olan belediyelerin sayısı 200'ün altındadır.

BULUNDUKLARI NÜFUS KÜMELERİNE GÖRE TÜRKİYE'DE BELEDİYELER
(1981)

Nüfus Kümesi	Belediye Sayısı
2.000'den az	183
2.000 - 5.000	839
5.000 - 10.000	248
10.000 - 20.000	147
20.000 - 50.000	100
50.000 - 100.000	34
100.000'den yukarı	30
Toplam	1581

Köy Yasasına göre «kasaba »sayılan yerlerden bir bölümü, bizce «kent» sayılabilir. Bunlar, nüfusu 10 bin ile 20 bin arasında kalan büyük kasabalar, daha doğrusu küçük kentlerdir. Hakkâri, Gümüşhane, Sinop, Artvin bunların örnekleridir. Fethiye, Ayvalık, Babaeski gibi ilçeler de, bunlar arasında sayılabilir. Büyük kasabaların sayısı 150'ye yakındır. Küçük kasabalar ise, 1.100 kadardır. Büyük kasabaların toplam nüfusu, kentsel nüfusun yalnız %10.8'i kadardır ve göreli önemi de giderek azalmaktadır.

BÜYÜK KASABALARIN KENTSEL NÜFUS İÇİNDEKİ GÖRESEL ÖNEMİ
(1940—1980)

Yıllar	%	Yıllar	%
1940	23.8	1965	12.9
1945	32.2	1970	13.1
1950	21.6	1975	12.5
1955	18.3	1980	10.8
1960	15.8		

Nüfusu 20.000—50.000 arasında kalan kentlerden birçoğunu da, yasal tanıma uymamakla birlikte, ekonomik ve toplumsal yapılarının sunduğu özellikler açısından, büyük kasaba saymak olanağı vardır. Aralarında, Uşak, Amasya, Çankırı, Burdur, Rize, Kastamonu, Giresun, Siirt, Muş, Ağrı, Niğde, Bolu gibi il özeklerinin de bulunduğu kümede 100 kadar kent vardır. Bunların, kentsel nüfus içindeki göresel önemleri, 1940'da %28.7den, 1950'de %23.7'ye, 1960'da %21.9'a, 1970'de %17.7'ye ve 1980'de ise, %15.2'ye düşmüştür.

50.000'den daha çok nüfuslu yerler, Türkiye'de gerçek kent niteliğini kazanmış yerleşim yerleri sayılabilir. Nüfusu 100.000'i geçmedikçe; örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma dereceleri belli bir düzeye gelmedikçe bunlara «büyük kent» diyemiyoruz. Bu büyüklük kümesinde 32 kentimiz bulunuyor. Karabük ve Batman gibi işleyim özekleriyle, Osmaniye, Ceyhan ve Buca gibi büyük kent uyduları da bu kümede bulunuyorlar. Büyük kentler, bunlar arasından çıktığından, bu kümenin göreli önemi sürekli bir değişme içindedir. Çünkü, büyük kasabalar içinde, gelişme gücü olan bir bölümü de, zamanla bu orta büyüklükteki kentler kümesine katılmaktadır. Örneğin, son birkaç yıl içinde, sivrilerek bu kümeden çıkan kentler arasında, Tarsus, Kırıkkale ve İskenderun vardır. Bu kümeye girmiş bulunanlara ise, Batman, Nazilli, Konya Ereğlisi, Kilis, Osmaniye, Akhisar ve Ceyhan örnek gösterilebilir.

Son olarak, büyük kentler kümesi gelmektedir. 100.000 nüfustan daha kalabalık kentlerimiz 29 tanedir. Yerleşim yeri sayısı ve kent nüfusu içindeki göreli önemi hızla artan küme budur. Bunlar içinde, İstanbul, Ankara ve İzmir milyonluk anakentler (metropoller) durumuna gelmiş; Adana ve Bursa ise, nüfusları yarımşar milyonu aşmış büyük tecim ve işleyim özekleri olmuşlardır.

Bütün bu kümedeki kentler, sayıları 35.000'i aşan köy muhtarlığı ile birlikte, ülkenin yerleşme kademelenmesini, eski adı ile «iskân hiyerarşisini», oluşturmaktadır. Bu dizge içindeki türlü kümelerde yer alan kentler arasında, sayıları ve büyüme hızları bakımından olduğu ölçüde, coğrafi bölgelere dağılışları yönünden de büyük dengesizlikler vardır.

Kentleri nüfuslarına göre değil, fakat işlevlerine göre birbirinden ayırdetmeyi amaçlayan çalışmalar da Türkiye'de yapılmıştır. Bunlara göre, kentler, yönetim ve kültür kentleri, işleyim, teçim ve madencilik kentleri, turistik kentler gibi, egemen etkinlik türlerinde çalışmakta olan nüfuslarına bakılarak sınıflandırılmaktadır. Kentleri işlevlerine göre sınıflandırırken, en egemen etkinlik biçimine bakmak, her zaman geçerli değildir. Bu kümelendirmede, belirli bir ekonomik

etkinliğin bir kentte belli bir düzeyde gelişmiş olması koşulunu aramak gereklidir. Yoksa, Ankara yerine, Bolu, Muğla ve Hakkâri gibi yerleşim birimlerini «yönetim kenti» saymak; Bor, Milâs, İnegöl gibi kasabalara ise «işleyim kenti» adını vermek yanlışlığına düşülmüş olur.

Öte yandan, kentsel kademelenme içinde yer alan herhangi bir kentte de; birbirinden farklı kimi yerleşme tiplerine rastlanmaktadır. Bunlar, kentin eski ve geleneksel kesimleri (kale, bedesten vb. yerler çevresindeki semtler), yeni kesimler ve bir de, bunlar arasında kalan mahallelerdir. Yeni kesimler de, «modern» (ruhsatlı, çok katlı apartmanlar) yapılarla dolu, kent hizmetleri tamamlanmış, imar görmüş semtler ile gecekondu bölgeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kentin karakterine göre, bu bölünmelerin sayısı daha da artabilir. Bu kent biçimi, kapitalist ya da sınıflı toplumların, az gelişmiş ülkelerde de çok sık rastlanan kent biçimleridir. Ülkemizin kentleri de bu kuralın dışında kalmamaktadır.

1970'li yıllarda, Devlet Planlama Örgütünce, ülkede, yerleşim yerlerinin nasıl kademelenmekte olduğunu belirlemek amacıyla büyük çapta bir araştırma yapılmıştır. Bu kentsel kademelenme çalışmasında, yerleşme birimlerinin ekonomik, toplumsal ve yerleşimle ilgili tüm özellikleri, güvenilir rakam bulunabildiği ölçüde, kademelenmeyi belirleyen ölçütler olarak kullanılmıştır. Bu araştırmanın sonuçları, 1982 yılı sonunda yayımlanmıştır. Elde edilen bulgulardan, ülkenin gelecekteki yerleşme biçimini etkileyecek politikaların saptanmasında geniş ölçüde yararlanılabilir.

Soru 16 : Kentleşmeye koşut olarak büyük yerleşim özeklerinden köylere doğru da bir nüfus akımı oluyor mu?

Türkiye'de büyük yerleşim yerlerinden köylere doğru da bir nüfus akımı bulunduğu, kentleşmenin çevrimsel (devrî) bir nitelik taşıdığı görüşünü savunanlar vardır. Bunlara göre, kentlere geçici süre ile gelenler, yerleşme arzu ve kararı ile gelenlerden daha çoktur ve ayrıca, tarım bölgeleri içinde kalan köyler ve kasabalar arasındaki nüfus hareketleri, kentleşmeden daha güçlü bir harekettir. Biz, bu görüşlere katılmaya olanak görmüyoruz. Yapılan araştırmalar, köyden kente göçen ve genellikle gecekondularda yaşayanların, kentten hoşnut olduklarını ve köylerine dönmeyi de düşünmediklerini ortaya koymuştur. İbrahim Yasa'nın, Hart'ın, Kemal Karpat'ın araştırmaları bu noktayı aydınlatmıştır.

Aynı araştırmalara göre, kentlere gelip yerleşmiş olanların köy-

leriyle bağlantıları kopmuş değildir. Hasat ve ekim eylemleri, aile bağları, güven duyguları ve küçük de olsa toprak iyeliğine bağlılık gibi özdeksel ve tinsel nedenler varlığını sürdürmekte, sıklığı giderek azalsa da, köye ziyaretler yapılmaktadır. Ne var ki, bu geçici ziyaretleri, «köye dönüş» olarak nitelemek olanağı yoktur. Köye dönüş, kentte yerleşmiş bulunan bir ailenin, yine yerleşme istek ve kararı ile kentten uzaklaşması olarak anlaşılmalıdır. Bu anlamda bir geriye gidişten söz edilebileceğini sanmıyoruz.

Bu durum, kentleşme hareketlerinin, bir ölçüde, birkaç kademeli bir süreç olduğu gerçeğini gözden uzak tutmamıza yol açmamalıdır. Köyünden ayrılan ailenin, önce bir küçük kasaba ya da kente yerleşmesi, oradan büyük kente gelmesi de, Türkiye'de çok rastlanan bir durumdur. Erol Tümertekin, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsünde, bu gözlemi doğrulayıcı araştırmalar yapmıştır.

Öte yandan, kentten köye yönelmiş hiçbir nüfus hareketinin bulunmadığı da ileri sürülemez. Geçim olanakları sınırlı, tek ürüne dayalı, toprağı yetersiz bölgelerden, örneğin, Karadeniz kıyılarındaki köylerden, Zonguldak'taki maden bölgelerine bir mevsim için göçenler genellikle köylerine dönmektedirler. Tarım bölgeleri arasında yapılan mevsimlik göçler ve inşaat işçiliği yapmak üzere inşaat mevsiminde ortaya çıkan devingenlik gibi nedenlerin doğurduğu nüfus dalgalanması, nüfus hareketlerimiz içinde önemli bir yer tutar. Ne var ki, yerleşme amacı olmaksızın giden bu işçiler zaten kentleşmiş sayılmadıkları için, köylerine dönmelerini de kentleşmeye karşıt bir nüfus hareketi olarak nitelemek yerinde olmaz.

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

Ankara, Osmanlı İmparatorluğu'nun, sof alışverişine dayanan bir tecim özeği idi. Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı İmparatorluğu'ndan 20.000 nüfuslu büyükçe bir Anadolu kasabası olarak devraldığı Ankara kenti, 1923'de başkent yapıldıktan sonra hızlı bir gelişme gösterdi. Başkent görevlerinin kente çektiği nüfus ve bu nüfusun tüketim gereksinmeleri, Ankara'yı kısa sürede bir büyük kent yaptı. 1950'de 300 bine yaklaşan kent nüfusu, 1960'da 650 bine, 1970'de 1.3 milyona yükseldi. 1980'de ise 2 milyonu aştı. Son 30 yıl içinde, Ankara'nın nüfusu, yılda ortalama olarak %10 dolaylarında bir artış göstermiştir.

Bu hızlı gelişmeyi gören Cumhuriyet kurucuları, Ankara'nın dü-

zenli gelişen bir kent olması için uzun dönemli bir plan hazırlattılar. Bu planı hazırlama görevini, 1928'de, uluslararası bir yarışma sonucunda, Alman kent plancısı Herman Jansen üzerine almıştır. Yeni Ankara'nın kurulması için, belediye, o zamanki adı ile Şehremaneti, 4 milyon metrekare toprağı, 1915 yılı değerlerinin 15 katı üzerinden kamulaştırma yetkisini, bir özel yasa ile elde etmiştir. Bir yasanın yalnız kamulaştırmaya yetki vermesi değil, aynı zamanda, kamulaştırılan taşınmaz malın sahibine ödenecek karşılığı (bedeli, tazminatı) da göstermesinin, kentlerin gelişmesi için ne denli kolaylık sağladığını göstermesi bakımından, bu girişim çok önemli bir adım sayılır.

Bu özel yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşüldüğü tarihte yürürlükte bulunan 1924 Anayasasının 74. maddesi, kamulaştırılacak taşınmaz mallar için ödenecek «değer baha»nın, «özel yasa» gereğince saptanmasını öngörüyordu. Toprak sahiplerine, günün değerleri (sürümdeğer) üzerinden yüksek karşılıklar ödenmesine önem veren kimi milletvekilleri, Mecliste, bu yasanın çıkarılmasına itiraz etmişlerdir. Özellikle Feridun Fikri ve Halis Turgut beylerin, tutanaklarda, çıkarılmakta olan yasaya yöneltilmiş sert eleştirileri vardır. Bununla birlikte, Refik Koraltan, Ruşen Eşref ve Hasan Saka gibi öteki kimi milletvekilleri ise, kamulaştırma bedelini, 1919 yılı toprak değerlerinin 15 katı olarak, yani oldukça düşük tutan ve kamu yararını gözeten tasarıyı savunmuş ve Anayasaya aykırı olmadığını ısrarla belirtmişlerdir. Anayasa'nın 74. maddesinde, değer bahanın «özel yasası» yani Kamulaştırma Yasası gereğince değil, fakat «özel yasa» gereğince ödeneceğinin yazılı olduğunu belirterek, çıkarmaya çalışılan 583 sayılı yasanın, kamulaştırma bedelini saptayacak «özel yasa» olduğunu, bu nedenle de, Anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığını anlatmışlardır. Yasaya, 126 milletvekili kabul, 26 üye red oyu vermiş; bir kişi de çekimser kalmıştır.

Ne var ki, 1928 yılında, kentin nüfus gelişmesini tahmin edenler, 50 yıl sonrası için, 300 bin rakamını bulmuşlardır. Bu rakam, plancı Jansen'e bir veri olarak zorla kabul ettirilmiştir. Oysa, Ankara, 20 yılda bu rakama varmış ve tahmine dayanılarak yapılan plan, kentin hızlı gelişmesine ayak uyduramaz olmuş, türlü hizmetlerinin karşılanmasına elvermemiştir. 1956'da yeni bir plan hazırlatmak gerekmiştir. 1960'lı yılların ortalarından itibaren ise, Ankara'nın geleceğinin planlanması, İmar ve İskân Bakanlığının sorumluluğuna, yani Ankara Nazım Plan Bürosu'na verilmiştir.

Yeni bir başkent kurmak için kamulaştırılan toprağın kamu elinden çıkmasına ve spekülâsyon konusu olmasına, Ankara'da engel olunamadı. Sonradan, Ankara Belediyesi, kendisinin çok küçük eder-

lerle sattığı kimi toprakları, çok pahalıya yeniden satınalmak zorunda kaldı ve kısa görüşlülüğünün bedelini pahalı ödedi. Jansen, Atatürk'e, «Bir kent planı uygulayacak kadar gücünüz var mı? Biz Almanya'da bile özel çıkarların elinden planları kurtarabilecek güçlü yönetimleri zor bulabiliyoruz» derken, özellikle toprak üzerindeki özel iyelik hakkının kötüye kullanılmasının önemine dikkati çekmişti. Özel çıkarların planları yozlaştırmasına, Atatürk dönemi gibi sıkı ve güçlü bir yönetim bile engel olamadı.

Başkent, 1983'de nüfusu 2.5 milyonu bulan büyük bir kent haline geldiği halde, nüfusunun %70 kadarı gecekondu bölgelerinde birçok uygarlık nimetlerinden yoksun koşullar içinde yaşamakta ve nüfusun ancak %20'sinin yaşadığı uygar görünüşlü, varlıklı semtlerle tam bir karşıtlık içinde bulunmaktadır. 20. yüzyılın başlarında yeni kurulan kentlerden pek azı, Ankara ölçüsünde düzensiz bir gelişmeye tanık olmuştur.

Ankara deneyinin en önemli katkısı, İstanbul dışında yeni bir «çekim özeği» oluşturarak, büyük kentlere göç olayını göreli bir dengeye kavuşturmuş bulunmasıdır. Ankara'ya; İstanbul'a ve Doğu Marmara'ya olan nüfus akımlarını 500 kilometre kadar Doğu'da tutmaya çalışan bir «baraj» gözüyle bakılmaktadır. Ne var ki, bu barajın da artık taşma çizgisine yaklaşmış, hattâ onu geçmiş olduğunu gösteren belirtiler çoğalmış bulunuyor.

Soru 18 İstanbul'un, kentleşme tarihimiz içindeki yeri ve önemi nedir?

Türkiye'nin bir numaralı büyük kenti İstanbul, 25 yıldan bu yana, milyonluk bir anakent olma durumunu korumaktadır. Bugün 5 milyona yaklaşmış bulunan anakent nüfusunun, çevresindeki irili ufaklı başka yerleşmelerle birlikte, 20. yüzyıl sonlarına doğru 8 milyona yükselmesi bekleniyor.

İstanbul, Türkiye'de kentleşmenin ekonomik gelişme için yararlı sonuçlar doğurduğunu ileri sürenleri kısmen doğrulayan az sayıda kentlerimizden biridir. Tek büyük işleyim kentimiz olan İstanbul'un ekonomik etkinlikleri, ülkenin Gayri Safi Millî hasılasına %21 oranında bir katkıda bulunmaktadır. Ekonominin ülke ölçüsündeki büyüme hızı, her zaman, İstanbul ekonomisinin büyüme hızının altında kalmıştır. Ülkedeki tüm işlevim kuruluşlarının üçte birinden çoğu İstanbul'da olduğu gibi, Gelir ve Kurumlar vergilerinden elde edilen gelirin yarısını da İstanbul sağlamaktadır.

İstanbul'da kentleşme hızı, son yıllarda, yılda ortalama %4.8 ile %6.4 arasında değişmektedir. Artan nüfusun düzenli bir biçimde yerleştirilmesi, iş olanaklarına kavuşturulması, kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanması, ulaşım, konut ve turizm gereksinmelerinin karşılanması ile kentin tarihsel ve doğal değerlerinin korunması, İstanbul'a yılda, 1977 ederleriyle 8-9 milyar liralık bir yatırım yapılmasını gerektirmektedir. Aradan geçen 5 yıl içinde kentleşmede, nüfus artışında ve para değerindeki değişmeler hesaba katılırsa, bu rakamın bugün birkaç yüz milyara ulaşmış olduğu kabul edilebilir. Bu yatırımın yapılabilmesi koşuluyladır ki, İstanbul'un ulusal gelire yapmakta olduğu katkı sürekli kılınabilsin.

İstanbul, yalnız yerel halka, İstanbullulara değil, tüm Marmara Bölgesine, sonra da bütün Türkiye'ye mal ve hizmet sunan bir özek niteliğindedir. Bu nedenle, planlar, onun gelişme hızını yavaşlatmak şöyle dursun, artırmayı; hiç değilse azaltmamayı amaçlamakta, sorunlarına çareler aramakla yetinmektedirler. Bu arada, gecekondularda oturan %50'ye yakın kent nüfusunun toplumsal sorunlarına, büyük işleyim kuruluşlarının kent içinde ve yakınında yoğunlaşmasının stratejik tehlikelerine gereken önemin verilmediği görülmektedir. Sanayiciler bile, İstanbul'un, üretimde etkinliği sağlayacak özelliklerini yitirmekte olduğuna dikkati çekmeye başlamışlardır.

İstanbul kentinin düzenli gelişmesi için hazırlanmış olan 100'e yakın plan vardır. Kenti, bölgesi içinde ele almaya çalışan Büyük İstanbul Nâzım Planı, kentin ekonomik verimliliğinin korunması yanında, tarihsel ve fiziksel değerlerinin de titizlikle gözetilmesini önermektedir. Dünyanın en güzel kentlerinden biri olan İstanbul'da bu değerler bugüne değin hesapsızca harcanmış, özellikle Marmara ve Boğaziçi kıyıları, plansız, çirkin ve çoğu kez sağlığa aykırı turizm ve işleyim kuruluşlarının başıboşluğuna terkedilmiştir.

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

Kentleşme nedenlerini, **itici, iletici** ve **çekici** güçler olarak üç kümede gözden geçirebiliriz. İtici güçler, köylüyü, toprağından, tarımdan ayrılmaya zorlayan koşullardır. Tarımda verim azlığı, tarımsal gelirin yetersizliği, bu yetersiz gelirin ve tarımdaki toprak iyeliğinin dengesiz dağılışı, tarım topraklarının çok parçalanmış olması ve tarımsal makinalaşmanın, belli ölçülerde, tarlada çalışanları işsiz bırakması, iklim koşulları ve toprak aşınması (erozyonu), bu itici güçlerin başlıcalarıdır. Gerçekten, tarımda çalışmakta olan

%56 oranındaki faal nüfus, ulusal gelirin yalnız %22'sini sağlamaktadır. Çiftçi ailelerden %30'a yakını toprak sahibi değildir. Yarıcı, ortakçı ve maraba gibi adlarla, başkalarına ait topraklar üzerinde çalışmaktadırlar. İşleyimde olduğu gibi tarımda kapitalistleşmenin de hızlandığı son yıllarda mülksüzleşme oranının da yükseldiğini gösteren belirtiler vardır. Gelire de yansıyan bu koşullar, tarımsal gelirden, tarımda çalışan insan başına düşen gelir ile, tarım dışı kesimlerde kişi başına düşen tarım dışı gelir arasında büyük ayrımlar yaratmaktadır.

TARIMDA VE TARIM DIŞI KESİMLERDE ÇALIŞAN KİŞİ BAŞINA GELİRİN DEĞİŞMESİ (T.L.)

	1955	1960	1965	1970	1980
Tarımda	2.479	3.021	3.133	3.811	4.461 (*)
Tarım dışında	15.812	15.786	15.737	18.157	15.570

DPT'ce yayımlanan 1973 Gelir Dağılımı Araştırması sonuçları da, tarımsal gelirin, kişi başına kentsel gelirlerin üçte ikisinden daha yüksek olmadığını ortaya koymuştur.

Kentleşme hareketlerinin iletici gücü derken, taşınım olanaklarındaki gelişmeyi kastediyoruz. Kentleşme hareketi, mal ve hizmet değiştokuşunun, belli taşıma ve haberleşme ağları içinde özekselleşmiş belli yerleşim yerleriyle bu özeklere bağlı çeşitli büyüklüklerdeki yerleşmeler arasında yoğunlaşmasından doğar. Türkiye'de, son 35-40 yıl içinde, taşınım olanaklarında, kentleşmeyi hızlandırmaya yetecek bir hareketlenme olmuştur. Ulaştırma kesimi gelirlerinin ulusal gelir içindeki payı, 1981'de %8.9'a yükselmiş, kamyon ve otobüs sayısı, 1955 yılında 123.400'den, 26 yıl içinde %1.100 artışla, 1981 yılında 1.344.435'e yükselmiştir. Kilometrekareye düşen yol uzunluklarında ve karayolu dışında kalan taşıma alanlarında da buna benzer gelişmeler olmuştur. Eğitim düzeyinin yükselmesiyle ve kitle haberleşme araçlarıyla artan akışkanlık ve yurt dışından dönen işçilerin önemlice bir kesiminin kentleri yeğlemekte olmalarının da bu hareketlenmeye katkısı olmaktadır.

Çekici güçler, nüfusu kentlere çeken etkenlerdir. Bunlar, kısaca, tarım dışı kesimlerde yaratılan iş olanakları diye tanımlanabilir. Bu güçlerin başında, sanayileşme gelir. Tarımda çalışan nüfusun giderek azalmasına karşın, işleyim ve hizmet kesimlerindeki nüfus, sü-

(*) 1968 ederleriyle.

rekli bir artış içindedir. Çok hızlı bir biçimde olmasa da, Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluş yıllarından bu yana, sanayileşmek için harcadığı çabalar, çalışan nüfusun yapısındaki değişmelerden kolayca anlaşılır.

ÇALIŞAN NÜFUSUN KESİMLERARASI DAĞILIŞINDAKİ DEĞİŞMELER (1955—1980) (%)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980 (*)
Tarım	77.4	74.7	72.1	67.4	67.9	57.6
İşleyim (inşaatla)	8.0	9.5	10.1	11.5	11.6	16.6
Hizmetler	8.6	10.5	11.3	20.9	20.4	25.1
Belirsiz	6.0	5.3	6.5	0.2	0.1	0.7

İşleyimde çalışan nüfus oranının 30 yıla yakın bir sürede, yalnız %7.2 çevresinde artmış olduğu görülmektedir. Kentleşme hızımız karşısında, bu, çok yavaş bir sanayileşme temposu olmaktan başka, işleyimdeki işyerleri içinde büyük çaptakiler, yani «organize (örgütlü) sanayi» adı verilenler dikkate alındığında, bu temponun, sanıldığından daha da yavaş olduğu ortaya çıkar. Gerçekten, 1964 Sanayi ve İşyerleri Sayımının sonuçları göstermiştir ki, büyük işletmelerin toplam içindeki oranı, yalnız %18.7'dir. Ayrıca, ister küçük, ister büyük işleyim kuruluşları olsun, bunların genellikle tüketim malları üreten kuruluşlar oldukları ve yurt yüzeyine dağılışlarında büyük dengesizlikler bulunduğu belirtilebilir. Örneğin, İstanbul metropoliten bölgesinde, Türkiye'deki büyük işleyim işletmelerinin %45'i toplanmış bulunmaktadır.

Buna karşın, İşleyim kesiminde kişi başına düşen gelirde, tarım kesimine oranla, verimlilik nedeniyle, önemli artışlar olmuştur. 1960—1965 yılları arasında, kişi başına düşen gelirlerde, işleyim kesimindeki artış 2.024; tarım kesimindeki ise 159 liradır. Tarım dışı tüm kesimler için, bu artış 1.557 TL. idi. 1965—1970 yılları arasında, tarımda kişi başına düşen gelirdeki artışın 672 TL. olmasına karşılık, tarım dışı kesimlerde, bu artış 2.420 lira olmuştur. Özellikle 1975—1980 yılları arasında ekonomik koşullarda görülen kötüleşmenin de etkisiyle, kentlerde yaşama, dar gelirli sınıflar için güçleşmiştir Kişi başına düşen gelirlerin «reel» sayılarla azalmış görünmesi de bunun kanıtlarından biridir. Ama yine de, kentsel gelirler, kişi başına tarımsal gelirlerden yüksektir.

(*) %1 örnekleme sonuçları.

Gerçekten, 1955—1980 yılları arasında, tarım kesiminin, gayri safi yurt içi hâsıla içindeki payı %37.3'ten %22.9'a düşerken, işleyim kesiminin payında %14.6'dan %35.7'ye bir yükselme olmuştur. Türkiye, 1960'ların ortalarından başlayarak, hızlı sayılabilecek, bir işleyimde kapitalistleşme süreci içine girmiş sayılabilir. Büyük işleyim kuruluşlarında tekelleşme biçiminde de olsa, işleyimin yapısında, ara malları ve yatırım malları işleyimine doğru bir kaymanın görüldüğü bir dönemdir bu. Bir örnekle göstermek gerekirse, 1967—1972 yılları arasını kapsayan 2. Beş Yıllık Plan dönemi içinde, işleyim kesiminde, ara mallarının payı %35.4'ten, %39.4'e yükselirken, yatırım mallarının payı da, %11.7'den %14'e çıkmıştır. 1983 programında ise ara mallarının %41.1, yatırım mallarının ise %11.1 olması öngörülmüştür.

Ne var ki, kentlerimizde işleyim kesiminde yaratılan iş sayısı, kentleşen kitleleri özümlemeye yetecek genişlikte değildir. Bu nedenle, kentleşen nüfusun, daha çok, sanayi dışında kalan ekonomik etkinlik alanlarında yoğunlaştığı görülmektedir.

BÜYÜK KENTLERİMİZDE ÇALIŞAN NÜFUSUN İŞLEYİM VE HİZMET KESİMLERİ ARASINDA DAĞILIŞI (1970) (%)

	İşleyim	Hizmetler
İstanbul	38.9	58.2
Ankara	20.1	69.6
İzmir	34.7	53.6
Adana	31.7	45.9
Bursa	40.4	41.1
Gaziantep	29.3	48.3
Eskişehir	30 9	53.3
Konya	20.3	43.5
Türkiye	11.5	20.9
100 binden kalabalık kentler	32.6	56.8
Öteki yerleşmeler	8.8	15.8

Her ne kadar, Türkiye'de çalışan nüfusun işleyim kesiminde bulunan bölümünün üçte ikisi en büyük 8 kentte toplanmış ise de; her birinin işleyim kesiminde çalışmakta olan nüfuslarındaki artış, bu kentlerin hızlı kentleşmelerini haklı çıkaracak düzeyde değildir. İstanbul ve Ankara gibi kentlerde bu hizmet kesimleri içinde seyyar satıcılık, arabacılık, apartman kapıcığı, simitçilik, taşıyıcılık, çöpçülük, ayakkabı boyacılığı, işportacılık ve odacılık gibi hizmet türleri

yüksek bir oran tutmaktadır. Bunun örneklerini, kentlerimizde yapılan monografilerle vermek, savın gerçekliğini daha iyi kanıtlamak olanağı vardır. Yapıtın, gecekondulara ayrılan bölümünde, bunlara yer verilmiştir.

Geri kalmış bir kapitalist düzenin yapısal özelliklerine uygun olarak, kentlerde kabaran etkinlik dalları, reklâmcılık, sigortacılık, komisyonculuk, esnaflık, avukatlık gibi çok verimli sayılmamaları gereken iş-güç türleridir. Bu veriler karşısında, Türkiye'de kentleşmenin, gerçek bir sanayileşmeye dayandığını ve kalkınmaya hizmet ettiğini ileri sürmek güçtür. Demek oluyor ki, kentlerin çekici güçleri, gerçek anlamda çekici güçler olmaktan çok, çekici olduğu sanılan, varsayılan güçlerdir.

Kentlerde sağlanan türlü hizmetlerle kolaylıkların, sağlık, eğitim, eğlenme, dinlenme ve benzeri olanakların da nüfus çeken etkenler olduğu sık sık yinelenirse de, kente gelmenın, orada iş olanağı ve yüksek gelir bulma umudu gibi temel ekonomik nedeni yanında, bunlar önemsiz kalır.

3. KESİM

KENTLEŞME SORUNLARI

Soru 20 Kentleşmenin doğurduğu başlıca sorunlar nelerdir?

Türkiye'de kentleşme sorunları, kentlerde karşılaşılan bütün sorunlar değil, fakat kentleşme hareketlerinin dolaylı ya da dolaysız sonucu olan sorunlardır. Bunlar, türlü belediye hizmetlerinden yararlanma durumu, barınma sorunları, ulaşım, sağlık ve eğitim gibi temel hizmetlerin yurttaşlara sunulmasında, türlü yerleşim kademeleri arasında görülen dengesizliklerdir.

Birinci sorun, Türkiye'de kentleşmenin, temel işleyim kuruluşlarının çoğalmasına dayanan, gelişmeyi yeterli ölçüde hızlandıran bir yönde olmamasıdır. Üretici güçleri yeterince harekete geçirememekten doğan ve emek-anamal arasındaki dengesizliklerle beslenen bu sağlıksız kentleşme, özellikle büyük kentlerde, daha çok zanaatlara dayanan, işsizi ve gizli işsizi bol, hizmet kesimlerini kabartan bir süreçtir.

İkincisi; kentleşmenin Batı Anadolu'ya yönelmiş olması sonucunda Doğu-batı arasındaki kentleşme hızlarının farklılaşması ve Batı'nın, büyük kentlere, uygarlık nimetlerine, çağdaş kamu hizmetlerine, Doğu'dan daha çabuk ve daha kolay kavuşabilmesidir. Aşağıda da görülebileceği gibi, buna, «bölgelerarası gelir ayrımları» ya da «bölgesel dengesizlik» adını veriyoruz.

Üçüncü sorun, köyler ve kentler arasındaki gelir ve yaşam ölçünü (standardı) ayrılıklarının giderek büyümesidir. Tarımda ve tarım dışı kesimlerde kişi başına düşen gelir karşılaştırması, köy ve kent farklılığının açık bir göstergesidir. Bu tür karşılaştırmalarda, gelirden başka farklılaşma göstergelerine de yer vermek gerekir. Türkiye'de, elektriği olmayan köylerin oranı %49, içme ve kullanma suları yetersiz ya da hiç bulunmayan köylerin oranı ise %37'dir. İl

ve ilçe özeklerinde, yani resmî tanıma göre «kent» sayılan yerleşim yerlerinde ise, 1975 nüfus sayımı sonuçlarına göre, elektriği olan hane halkı oranı %88'in suyu olan hane halkı oranı ise %80'in üzerindedir. Okullaşma oranları köylerle kentler arasında büyük ayrılık göstermekte, okuryazarlık oranı kentlerde %75'i geçtiği halde, köylerde %50'nin ancak biraz üstüne çıkmış bulunmaktadır.

Son olarak, kentleşme sonucunda, kent ve köy arasındaki ayrımlar, az çok değişme ile kentlere de taşınmakta; kimilerinin yanlış olarak **kentlerin köyleşmesi** ya da kasabalaşması adını verdikleri olay ortaya çıkmaktadır. Kentte, tarım dışı etkinliklerin tarımsal etkinliklere dönüştürülmesi olanağı bulunmadığından, «kentlerin köyleşmesi», sadece, kente gelen köylülerin henüz uyumlarını sağlamadıklarını; köysel değerlerini ve yaşamlarını sürdürdüklerini anlatmaktan öteye bir anlam taşımaz.

Büyük kentler içinde; yerleşme kararlarında, sınıfsal ayrımlaşma eğilimleri, kapitalist gelişme ile birlikte güçlenmektedir. Bugün, hemen hemen bütün büyük kentlerimizde, bir kesiminin dünyası, yaşantıları, yararlandıkları hizmet ölçünleri öteki kesimlerindekinden tümüyle farklı ikili bir görünüm ve yapı, temel çizgidir. Yukarıda da değinildiği gibi, «ikili yapı» terimi, burada, kentlerin yapısındaki sınıfsal ayrımları anlatmak için kullanılmış, basitleştirilmiş bir kavramdır Yoksa, bu yerleşim özeklerinde, yerleşmenin toplumsal ve ekonomik niteliklerine göre, ara kümelerin ve sınıfların oluşturduğu çok sayıda ve değişik niteliklerde topluluklara rastlayabiliyoruz.

Özellikle gecekondu bölgeleriyle, kentlerin varlıklı bölgeleri arasındaki bu farklılık çok belirgindir. Kentler içindeki gelir dağılımı ayrımlarının dolaysız sonucu olan barınma ve hizmet ölçünlerindeki ayrımlar, gecekondu alanlarıyla onlar dışında kalan konutlarda açıkça izlenebilmektedir. Ankara'da yapılmış kimi 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 varlıklı semtlerinde toprak çatılı konut bulma olanağı yoktur. Yeryüzünün birçok yerlerinde geçerli olan uygarca ölçülere göre, bir kişiyi geçmemesi gereken «oda başına düşen nüfus» ölçütünün, Ankara'nın, Gülveren, Çınçınbağları ve Topraklık gecekondularında 2.4'e kadar yükseldiği görülüyor.

Gecekondu bölgelerinin sağlık koşulları, kentler için tehlike yaratacak ölçülerde bozuktur. İstanbul'da, Rami'de yapılan bir araştırma, canlı doğan çocuklardan %25.3'ünün, doğumlarını izleyen ilk ay içinde, beslenme yetersizliği, bakımsızlık ve benzeri nedenlerle öldüklerini göstermiştir. Gelişmiş ülkelerle Türkiye'nin yoksul olma-

yan kentlerinde bu oran %2'nin üstüne çıkmaz. Ankara'da, kentin çeşitli bölgelerinde barsak parazitleri üzerinde yapılan bir araştırma da, zooparazitli ilkokul öğrencilerinin oranının, gecekondularda %49.2, Kale çevresindeki mahalleleri kapsayan Eski Ankara'da %32.3, Çankaya ve Kavaklıdere gibi yeni semtlerde ise %15.7 olduğunu gösteriyor.

Artan arsa spekülâsyonunun da etkisiyle, dar gelirli kitleler, kentlerde ne konut sahibi olmaya, ne de gelirlerine göre çok yüksek olan konut kiralarını ödemeye olanak bulabilmektedir. Kiracı ailelerin oranı, nüfusu 5.000'den az olan yerlerde sadece %2, bütün Türkiye'de %19.5, kentlerde %50 iken, Ankara'da %53.3, İstanbul'da %54.4'tür. Büyük kentlerde konut kiraları genellikle yüksektir. Kiraların yüksekliği, dar gelirli ve yoksul sınıfları etkilemektedir. Bu nedenle resmî istatistiklerimizde, ailelerin ödedikleri aylık konut kiralarına göre sınıflandırılmalarını gösteren çizelgeler, uğraş ve gelir kümeleriyle aralarındaki bağ kurulmadığı sürece, fazla bir anlam taşımazlar. Konutlar, ayrıca, dar gelirli ve kalabalık ailelerin gereksinmelerini karşılayamıyacak ölçüde küçüktürler. İstanbul ve Ankara'da, aylık geliri, 1968 ederleriyle 1.000 liranın altında bulunan ailelerden, sırasıyla, %87'si ve %89'u, tek odalı konutlarda yaşamaktadırlar. Bunlardan çoğunun, «tek gözlü» gecekondular olduğu açıktır. Aylık geliri, yine 1968 ederleriyle 2.000 liranın üstünde bulunan ailelerde ise, bu oran, sırasıyla, %1.5 ve sıfırdır.

Bunlardan başka, kentleşmenin, bir de, biril (mikro) ölçekteki sorunları vardır ki, onlar da, kent imar planlarının uygulanmasına, kentsel işlevlere kent toprağı üstünde yer ayrılmasına, kentin güzelliğinin, tarihsel ve doğal değerlerinin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin sorunlardır. Trafik düzensizlikleri, yeşil ve açık alan yetersizliği, otopark gereksinmesi, hava ve çevre kirlenmesi, kentin bakımlı ve temiz tutulması gibi sorunlar da, bu sonuncu kümeye girmektedir.

Soru 21 Çevre sorunları bir kentleşme sorunu mudur?

Hiç kuşku yok ki, günümüzde «çevre sorunları» adı altında toplanan sorunları doğuran nedenler, sanayileşme ile, kentleşme ile ve teknolojinin gelişmesiyle yakından ilgilidir. Gerçekten, nüfus artışı ile birlikte, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde, su, hava, toprak, işleyim, gürültü, artan oranda bu kirlenme ve kirletme süreci içine girerler. Bu ülkelerde, sanayileşme ile yakından ilgili olan kentleşme sonucunda büyüyen anakentlerde, enerji, metalürji, kimya ve petrokimya,

İnşaat ve ulaşım gibi başlıca işleyim dalları, çevre üzerinde olumsuz etkilerde bulunur. Hemen anlaşılmaktadır ki, çevre sorunları, işleyim kuruluşlarının çevreyi kirletmesi biçiminde anlaşıldığı takdirde, bu yalnız, sanayileşmiş ve gelişmiş olmak şansına sahip bulunan ülkelere özgü bir sorundur. Bu anlamıyla, çevre sorunlarını, sanayileşme ve kentleşme sorunu olarak görmek yanlış değildir.

Öte yandan, çevre sorunlarını; biri dar, öteki geniş anlamda olmak üzere iki biçimde algılamak olanağı vardır. Söz konusu işleyim kuruluşlarının, hava, su, toprak gibi çevre ögelerini kirletmesi ve kirlenen çevrelerde yaşayanların sağlığı için tehlike yaratmaya başlaması, çevre sorunlarının dar anlamı, bir başka deyiş ile, kirlenmeye indirgenmiş anlamıdır. Oysa, kirlenme dışında da birçok sorun, insanın çevresinde yer alır, çevre ile ilişkilidir ve çevreyi etkiler. Konut, gecekondu, ulaşım, yeşil alan, temizlik, sağlık ve eğitim gibi sorunları da içine alan bir çevre anlayışı, çevre sorunlarına verilebilecek geniş anlamdır. Az gelişmiş ülkelerde çevre sorunlarından söz ederken, olguları bu geniş çerçeve içinde gözlemekte zorunluluk vardır.

Çevre sorunları, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerle, az gelişmiş ülkeler arasında ayrımlar gösterir. Birinci kümede bulunan ülkeler, belli bir gelişme düzeyine eriştikten sonra sanayileşmenin sonucu olan çevre sorunlarına kaynak ve enerji ayırabilecek duruma gelmişlerdir. Onlar için, gönenci geniş kitlelere yaymaya çalışan çabaların ve çevreyi temiz tutma girişimlerinin başarı şansı yüksektir. O ülkelerde çevre kirlenmesi, sanayileşmenin, üretim ve tüketim artışının bir sonucudur. Bu ülkelerdeki çevre kirlenmesine, «bolluktan doğan kirlenme» adı verilmektedir.

Oysa, geri kalmış ülkeler, gönenci toplumun bütün sınıflarına yaymayı başaramadan, çevre sorunlarına, kirlenme sorunlarına öncelik veremezler. Onlar için, baş öncelik, yoksul ve dar gelirli kitlelerin, işsizlikten, açlıktan, hastalıktan, bilgisizlikten, gecekondulardan, kısacası, yoksulluktan kurtarılmasıdır. Bir yazar, geri kalmış ülkelerde, bir numaralı kirlenmenin, geri kalmışlığın kendisi olduğunu belirtirken, bu gerçeğe parmak basmak istemiştir. Gerçekten, sanayileşmiş ülkelerin zorlamasıyla, ve onlara bağımlı olarak kurdurulup çağ dışı bir bireycilik anlayışıyla geri kalmış ülkelerde çevreyi kirleten işleyim kuruluşları da, kirlenmeyi artıran etmenlerden biridir.

Kimi gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşlar, gelişmiş ve geri kalmış ülke ayrımı yapmaksızın, çevre sorunlarını çözmek için, son yıllarda büyük bir kampanyanın içine girmiş bulunuyorlar. Cenevre'de Roma Kulübü adıyla biraraya gelen birçok sanayici, iş adamı

ve aydın, Massachusettes Teknoloji Enstitüsü uzmanlarından, çevre sorunlarının çözümüne ilişkin bir yazanak istemiş ve 1972'de, **Büyümenin Sınırları** adlı yazanak kendilerine verilmiştir. Bu yazanak, dünyanın geleceği için çok karanlık bir tablo çizmekte; doğal kaynakların tükenmekte olduğunu, ve toplumsal çevrenin, 150 yıla varmadan, yaşanabilirlik niteliklerini yitireceğini haber vermektedir. Yirminci Yüzyılın Malthus'çu kötümserliğini temsil eden bu yazanağın yazarlarına göre, çevreyi korumak için, gelişme yavaşlatılmalı, hatta durdurulmalıdır. Yaptıkları öneri, **sıfır büyüme** (zero growth) önerisidir.

Bu yazanak, dünya kamuoyunda büyük tepkilerle karşılaşmış ve buna, geri kalmış ülkelerin kalkınma çabalarını önlemeye yönelmiş bir tuzak gözü ile bakılmıştır. Kimi kapitalist ulkeler, kirletici işleyim dallarının geri kalmış ülkelerde kurulmasını, gerekirse akçal yardımlarla destekleyerek, hem kendi anamallarını o ülkelerde değerlendirmenin; hem de, kirlenmeden kendi ülkelerini korumanın yollarını denemektedirler. Roma Kulübü'nün hazırlattığı ve 1976 yılında yayımlanan ikinci yazanakta da, Büyümenin Sınırları'nda yer alan görüşlerin yinelendiği görülmektedir.

Görülmektedir ki, çevre sorunlarını siyasal ve ideolojik boyutlarından soyutlamağa olanak yoktur. Bir kez, yukarıda da değinildiği gibi, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki çıkar ayrılıkları, sorunun düğüm noktalarından biridir. Çevre kirlenmesi abartılarak, geri kalmış ülkelerin sanayileşmeden ürkmelerine çalışılmaktadır. Öte yandan, bu ülkeler arasında çevre sorunlarının kaynağı da, yine değinildiği gibi, birbirine benzemez. Gelişmiş ülkelerde, üretim ve tüketim artışından kaynaklanan, bollukla ilişkili bir kirlenme söz konusu iken, geri kalmış ülkelerin kirlenmelerinin kaynağı, yine kendi geri kalmışlıklarıdır. Son olarak, ekonomik dizgelerin, çevre sorunları ile ilişkisi de ilginç bir konudur. Kimi yazarlar, ülkeler arasındaki gelişme ve kentleşme düzeyi, nüfus yoğunluğu, iklim ve coğrafya koşulları arasındaki ayrılıkların, kirlenme bakımından bu ülkeler arasında ayrımlar yaratabileceğini, ama ekonomik dizgelerin ve siyasal ideolojilerin bu alanda herhangi bir rolü bulunduğunun ileri sürülemiyeceği görüşündedirler. Bu görüşlerine kanıt olarak da, çevreyi kirletme açısından özel kesimdeki işleyim kuruluşlarıyla devlet elindeki fabrikalar arasında bir ayrım bulunmadığını ileri sürerler.

Öte yandan, kimi başka yazarlar ise, çevre kirlenmesinin, kapitalist ve sosyalist ekonomilerde ayrı niteliklerde olduğu görüşünü savunurlar. Bunun, yukarıda daha önce değinilen önemli nedeni, tüketimin ve kazanç güdüsünün, sosyalist ekonomilerde, pazar ekonomilerindekine benzer bir nitelik taşımamasıdır. Kaldı ki, çevre sorun-

larını çözmek için uygulanan politikalar, her iki düzende birbirinden tümüyle ayrı doğrultulardadır.

Pazar ekonomilerinde, kirleticiler, bir kural olarak, toplum için yarattıkları toplumsal maliyeti hesaba katmak zahmetine, kendiliklerinden katlanmazlar. Bu sorumluluklarını, devletin onlara anımsatması, zorlayıcı önlemler alması gerekir. Bu ülkeler, **kirleten ödesin** kuralını uygulamaya çok kısa bir süredenberi önem vermektedirler. Ama bunun sonucunda da, işleyimciler, kirlenme eylemleri için ödedikleri ödenceyi, ürettikleri malların ederlerine, dolayısıyle, yine toplama yansıtmaktadırlar. Gelir dağılımının çok bozuk olmadığı ülkelerde bu yol denenebilir ise de, Türkiye gibi gelir kümeleri arasında büyük adaletsizlikler bulunan ülkelerde, gerek «kirleten ödesin» kuralının uygulanmasından, gerekse yurttaşlardan kirlenmeyi önlemek üzere ayrı bir vergi alınmasından en çok zarar görenler, yine yoksul ve dar gelirli sınıflar olacaktır.

Kimi bilim çevreleri, çağdaş çevrecilik akımının, toplumda her türlü çatışmayı reddeden, uyuma, dengeye ve barış içinde birlikte yaşama özlemine dayanan bir kavram olduğu görüşünü geliştirmişlerdir. Yeryüzünde ideolojilerin sonunun gelmiş olduğunu da savunan bu görüş, siyasal ve toplumsal dizge ayrılıklarını bir yana iterek, insanlığı, çevre değerleri gibi, herkesin üzerinde anlaşabileceği ilkeler etrafında birleştirmeye çalışmıştır. Bundan dolayıdır ki, 1972 Stockholm Çevre Konferansı'nın başlıca sav-sözlerinden (sloganlarından) biri, «Tek Bir Dünyamız Var» adını taşıyordu.

Gerçekten, çevre üzerindeki tartışmaların Dünya kamuoyunca süregeldiği bir sırada, Birleşmiş Milletler Örgütü, 1972 yazında, Stockholm'de, Dünya Çevre Sorunları Konferansını toplamıştır. Yerleşme alanlarının yönetimi, doğal kaynaklar, genel olarak kirlenme, denizlerin kirlenmesi, kirlenme olgusunun eğitsel yönleri gibi konuların ele alındığı bu konferansta, gelişmekte olan ülkeler, kendi toplumsal yapılarından doğan özel sorunlara dikkati çeken kararlar aldırmayı başarmışlardır. Devletlerin, kendi kaynaklarını işletmelerinin bir hak, kendi eylemlerinin başka ülkelerin kaynaklarını kirletmemesinin ise bir ödev, bir sorumluluk olduğu kararı, bu konferansta alınmıştır.

Bunun gibi, 1976 Haziran'ında Vancouver kentinde toplanan ve yine Birleşmiş Milletler Örgütü'nün önayak olduğu Yerleşme (Habitat) Konferansı, gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkeler arasında, çevre sorunları, kent toprakları, konut bunalımı ve kent yönetimi gibi konularda gözetilmsei gereken ayrılıklar üzerinde yapılan tartışmalarla geçmiştir. Her iki kümedeki ülkeler arasındaki çıkar ayrılığının yol

açtığı bu bilinçli çatışma nedeniyledir ki, konferans sonunda hazırlanan bildiri, aralarında Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Belçika, Kanada, Almanya, Fransa ve Hollanda'nın da bulunduğu 15 Batılı kapitalist ülkenin temsilcilerince imza edilmemiştir.

Çevre sorunlarıyla, Birleşmiş Milletler Örgütü ve ona bağlı olan Dünya Çevre İzlencesi (UNEP), Yerleşmeler Özeği (Habitat Center) gibi kuruluşlardan başka, Dünya Bankası, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Ekonomik Gelişme ve İşbirliği Örgütü, Avrupa Konseyi ve NATO gibi öteki kuruluşlar da ilgilenmektedirler.

Ülkemizde çevre sorunları, kısa bir süredenberi, ama eksik, hatta yanlış sayılabilecek bir çerçeve içinde ele alınmağa başlamıştır. Yanlışlık, Türkiye'nin de, yapısı yönünden, yukarıda değinilen Üçüncü Dünya Ülkelerinden biri olarak, çevre sorunlarını geniş anlamda, yani bir yoksulluk ve kalkınma sorunu olarak değil, basit bir kirlenme sorunu olarak görme, algılama yolunu benimsemiş görünmesindedir. Buna karşın, Türk Hükümetlerinin, 1972 ve 1976 Dünya Çevre Konferanslarına sundukları yazanaklarda, çevre sorunlarının, hava ve su kirlenmesinden biraz daha geniş tutulduğu görülmektedir.

Çevre sorunları konusunda bu düşüncelerin ortaya konması, ülkemizde, kirlenmenin küçümsenebilecek bir sorun olduğu anlamına gelmez. Örneğin, hava kirlenmesi, Ankara gibi kimi kentlerimiz için önemli bir sorun durumuna gelmiş bulunuyor. Isınmada, tecim ve işleyim etkinliklerinde, yüksek derecede sülfür taşıyan linyit kömürünün kullanılması, motorlu taşıtlardan çıkan zararlı gazlarla birlikte, dört yanı tepelerle çevrili olan başkenti, kış aylarında, yoğun bir duman perdesi altında bırakmaktadır. Kış aylarında yapılmış araştırmalar, Ankara'da bir metreküp havada bulunan zararlı gazlarla dumanın, insan sağlığı açısından tehlike oluşturacak boyutlara vardığını göstermiştir. Uluslararası alanda genellikle benimsenen ölçülere göre, bir metreküp havadaki dumanın 50, sülfür dioksitin ise 150 mikrogramı geçmemesi gerekirken, Başkentte, günlük ortalama kükürt dioksit miktarının, metreküp başına 300 mikrogramın altına düşmediği gözlenmektedir. 1982 yılı Ocak ve Şubat aylarının kimi günlerine ait ölçümler, bize bu konuda bir fikir verebilmektedir:

ANKARA HAVASININ KİRLENMESİ (mgr/m³)

Günler	SO_2	Duman
11 Ocak 1982	790	186
27 Ocak 1982	720	378
30 Ocak 1982	733	286
10 Şubat 1982	725	326
18 Şubat 1982	832	287
24 Şubat 1982	389	155

Kirlenme, iklim ve topoğrafya özelliklerine göre, ayrıca, kentin türlü kesimlerini ayrı ayrı oranlarda etkilemektedir. 27 Ocak 1982 tarihinde yapılan ölçümlerde, örneğin, Ulus ve özellikle Sıhhiye'nin, sanıldığının tersine, öteki semtlerden daha az kirlendiği görülmüştür:

ANKARA'DA SEMTLERE GÖRE KİRLENME (mgr/m³)

Semtler	SO_2	Duman
Cebeci	885	330
Ulus	506	366
Kızılay	851	365
Kavaklıdere	835	438
Sıhhiye	526	293
Ortalama	720	378

Aynı araştırmalar havadaki zehirlenmenin, 10 yıl içinde 2.2 katına çıktığını da gösteriyor.

Hava kirlenmesinin çevreyi rahatsız ettiği yerlere, ağır sanayi kuruluşlarının bulunduğu Murgul ve Yarımca gibi yerleşim yerleri örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, Marmara Denizi ve İstanbul Boğazı ile İzmit ve İzmir Körfezleri, çevredeki işleyim kuruluşlarının da etkisiyle tüm doğal güzelliklerini ve değerini yitirmek üzere olan deniz kirliliği örnekleri halini almışlardır. Söz konusu körfezlerdeki civanın tüm canlıları ve bu arada balık türlerini öldürmekte olduğu böylece hem besin maddelerinin azalmasına, hem de insanların zehirlenmelerine yol açtığı saptanmıştır. Türkiye Çevre Sorunları Vakfı'nın, 1981 yılında yaptırdığı Çevre Sorunları envanteri kitabında, kirlenmenin, hava ve su kirlenmesi türlerinin yanı sıra, katı artıklar, enerji, flora ve fauna, trafik ve gürültü gibi öteki türlerinden de sayısız örnekler vardır. 1983'de İzmit Körfezinde, bir litre deniz suyunda 24.000 koli basili bulunmuştur.

Hava ve su kirlenmesi ile savaşım, belediyelerin gücünü aşmakta, hükümetler için pahalı bir hizmet niteliği kazanmaktadır. Konu, İmar ve İskân Bakanlığı ile Enerji ve Sağlık Bakanlıkları başta olmak üzere birçok bakanlıkları ilgilendirdiğinden, Bakanlar Kurulu, 1974 tarihinde, bu alandaki çalışmalar arasında eşgüdüm sağlamak amacıyla, genel sekreterliğini İmar ve İskân Bakanlığı müsteşarlığının yaptığı ve sekiz bakandan oluşan bir Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu kurmuştur.

Ancak, bu Kurul'un da, sorunların çözümünde etkili olamadığı görüldüğünden, 12 Ağustos 1978'de, Başbakanlık Çevre Örgütü Müsteşarlığı adı ile yeni bir örgüt kurulmuştur. Ülkenin doğal, tarihsel ve

kültürel değerlerinin korunmasında uyulması gerekli olan, çevreyle ilgili ilke ve siyasaları saptamak, çevreyi etkileyebilecek ekonomik etkinliklerin açılışına izin vermekle yetkili kuruluşlara görüş bildirmek ve çevre sorunlarıyla ilgili her türlü eğitim, uluslararası işbirliği ve eşgüdümü sağlamak, bu Müsteşarlığın başta gelen görevleri sayılmaktadır. Bu örgütçe hazırlanacak çevre koruma tasarı ve izlenceleri, Başbakan ya da yardımcısının başkanlığında, onun uygun göreceği bakanlarla, DPT ve Çevre Örgütü Müsteşarlarından oluşan Yüksek Çevre Kurulu'nca karara bağlanacaktır.

Denilebilir ki, 1982 Anayasası'nın 56. maddesi, bu alandaki çabalara yardımcı olabilecek önemli bir adımdır. Maddede şöyle deniliyor: «Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek, Devletin ve vatandaşların ödevidir.»

Anayasa'daki bu hükmün bir gereği olarak çıkarılan 2872 sayılı Çevre Yasası (R.G. 11 Ağustos 1983, No. 18132), bu konularda yetkili kuruluşları göstermekte, harcamaların, kirleten tarafından üstlenilmesi ilkesini getirmekte ve cezalandırmalarda «kusur koşulu»nun aranmasına gerek görmemektedir. Yasa, yüksek düzeyde bir Yüksek Çevre Kurulu, illerde ise, valilerin başkanlığında birer «yerel çevre kurulu»nun kurulmasını öngörmekte; yatırımcılardan, planladıkları etkinliklerin çevre üzerindeki etkilerini değerlendiren bir «çevresel etki raporu» hazırlamalarını istemektedir. Yasa, aynı zamanda, gerekli harcamalar için bir de «Çevre Kirliliğini Önleme Fonu» kurmuş bulunuyor.

Soru 22 Anakentleşme (Metropolitenleşme) nedir?

Belli bir büyüklüğü aşan, örneğin, nüfusu 1 milyonu geçen kentlere **anakent** (metropoliten kent) adı verilmektedir. Eğer, bir büyük kentin nüfusu yarım milyonu geçmiş, özekteki bu kente, **yörekent** (banliyö) uzaklığı içinde bulunan yerleşim yerleri hızlı bir gelişme süreci içine girmiş, çevredeki yerleşmelerin kentleşme hızı, özekteki kentin kentleşme hızına yaklaşmış, ya da onu geçmiş ise; özek kent, **anakent** (metropol ya da metropolis) ile çevresinde kümelenen yerleşim yerlerinin oluşturduğu bütüne **anakent bölgesi** (metropoliten bölge) adı verilmektedir. O halde, anakent, belli bir büyüklüğe varmış bulunan ve bölge olarak nitelenmesinde bir sakınca olmayan kentsel bir bütündür. Anakentleşme ise, bir ülkede, bu tür yerleşmelerin gelişmesinin, kentleşme hareketlerinin başlıca özelliği olmasıdır.

Batı ülkelerinde, kent özeğinin, oturma ve işleyim etkinlikleri için çekici olmaktan çıkması sonucunda, önemli bir yörekentleşme hareketi başlamıştır. New York, Los Angeles, Paris, Londra ve Tokyo gibi kentlerde, kent özeğinden kaçış, 20. yüzyılın önemli ve açık ayırdedici özelliği olmuştur. New York anakent bölgesinde, 1.500 yerel yönetim birimi bulunduğu saptanmıştır. Bu büyük kentlerin özeğinde bulunan birimler nüfus yitirirken, çevredeki belediyelerin nüfusu büyük bir hızla artmaktadır. Yörekentleşme (suburbanization) adı da verilen bu gelişme, varlıklı sınıfların, kent özeğinin gürültüsünden, pisliğinden, yeni ve temiz semtlere kaçmak isteklerinden doğmaktadır. Öte yandan, işleyim kuruluşları da, kent çevresini, kent özeklerinin verimli çalışmayı engelleyen kalabalığına yeğ tutmaktadırlar.

Az gelişmiş ülkelerde ise, genellikle kent sınırlarına yakın ve hattâ kent sınırları dışındaki kırsal topraklar, kente gelen köylü kitlelerin kamu orunlarının (makamlarının) fazla direnmesi ile karşılaşmaksızın ucuz toprak elo geçirebildikleri ve gecekondu yapmayı başarabildikleri yerler olduğundan, hızlı bir gelişme içindedirler. İstanbul, İzmir ve Ankara gibi kentlerimizde bu gelişme kolayca gözlemlenebilir. İstanbul anakent bölgesi içinde, yakın tarihlere gelinceye değin, 30'a yakın belediye ile 150'den çok köy vardı. Büyük Çekmeco ile Tuzla arasındaki 75 kilometrelik bir alan üzerine yayılmış bulunan anakent bölgesinin, 10 yıla kadar, Tavşancıl ve Silivri arasında, 115 kilometreyi kapsayacağı tahmin edilmektedir. 1960—1970 yılları arasında, İstanbul anakent bölgesindeki 1 milyonluk nüfus artışının %70'inin, kent özeğine 10 kilometreden daha uzakta bulunan yerlerde yer almış olması, ayrıca, 1975-1980 arasında, İstanbul'da büyümenin çevre belediyelerde %90'a yaklaşmasına karşın, özekteki nüfus artışının bu rakamın üçte birine bile varmamış olması, anakentleşmenin açık bir belirtisidir. 1940 yılı nüfusu 100 sayılırsa, kentsel nüfus, kentin özeğinde ve kent çevresinde, sırasıyla, 359 ve 13.425 olmuştur.

Benzer bir gelişmeye İzmir'de de rastlanmaktadır. Buca, Bornova, Çamdibi, Gültepe, Gürçeşme, Yeşilyurt ve öteki kimi kenar belediyelerin nüfusu, İzmir Belediyesinin nüfusundan daha hızlı artmaktadır. Burada da, 1940 yılı nüfusları 100 varsayılırsa, 1975'de, özek belediyenin nüfusunun 346 olmasına karşın, çevre belediyelerin nüfusu 1.092'yi bulmuştur.

Özekteki belediye ile bir bütünlük sunmayan, hattâ çoğu kez coğrafî kopukluk gösteren bu yerleşmeler, genellikle, özekteki kentin sağladığı kamu hizmetlerinden, gereği gibi yararlanamazlar. Kendi sınırlı olanakları içinde, kalitesi yüksek olmayan hizmetlerle

yetinirler. Bazen de, özekteki belediyeye yük olurlar. Ekonomik ve toplumsal ilişkileri yönünden birbirinden ayrılamayan özek ve çevre belediyelerinde kamusal kent hizmetlerinin ayrı ayrı belediyelerce yurttaşlara sunulması, hizmetin bölünmezliği ilkesine aykırı, savurganca bir duruma yol açar. Ayrıca, özekteki belediye, çevresindeki küçük belediyelerin halkını yararlandırdığı hizmetler için onlardan bir karşılık istemek hakkına da sahip olmadığından, çeşitli yerel yönetim birimleri arasında tüzel anlaşmazlıklar da ortaya çıkar. Bütün bu anakentleşme sorunlarının çözülmesi, anakentler ölçüsünde örgütler kurulmasını, planlı çalışmalar yapılmasını gerektirir. İşte, bu amaca yönelmiş planlama çalışmalarına da, anakent planlaması (metropoliten planlama) adı verilmektedir.

12 Eylül 1980 askerî müdahalesinden sonra, Aralık ayında çıkarılan bir Millî Güvenlik Konseyi kararı (34 sayılı karar) ile, yukarıda sayılan nedenlerle, büyük kentler yakınındaki 150 kadar belediye ile 160 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak, bu birimler, yakınlarındaki anabelediyelere «mahalle» ya da «belediye şube müdürlüğü» olarak bağlanmışlardır. Aralık 1981'de çıkarılan 2561 sayılı yasa ile de, bu düzenleme, daha ayrıntılı ilkelere bağlanmıştır. Anabelediyeler, nüfusu 300 bini aşan kentler olarak tanımlanmış, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bu anabelediyelere bağlanması yetkisi, Sıkıyönetim Komutanlıklarından alınarak Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda, örneğin, İstanbul ilinde, 35'e yaklaşan belediyelerin sayısı 4'e indirilmiş, bunlardan birçoğu, belediye şubesi durumuna getirilerek İstanbul Belediyesine bağlanmıştır. İstanbul Belediyesi şubelerinin sayısı, böylece 28'e yükselmiştir. Kartal, Maltepe, Pendik, Ümraniye, Kâğıthane, Bayrampaşa, Küçükçekmece, Kocasinan ve Güngören, yeni oluşturulan belediye şubeleridir.

Yerel hizmetlerin etkin bir biçimde görülmesi bakımından bu tür düzenlemelerin zorunlu görünmelerine karşın, yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucunda, halkın yerel yönetime katılma yollarının daraldığı öne sürülebilir. Anakent bölgelerinde başka ülkelerin yaptıkları yeniden düzenlemelerde de, hizmetlerin sunulmasındaki etkinlikle yerel katılım amaçları arasında bir denge sağlanmasına çalışıldığı görülmektedir.

Soru 23 : Kentleşme, kırsal alanlarla küçük kentleri nasıl etkilemektedir?

Büyük yerleşim özeklerinin yakın etki alanı içinde kalmayan,

ana ulaşım yolları üzerinde bulunmayan ve gelişmeleri için özel ekonomik olanaklara sahip olmayan küçük kentlerle büyük kasabaların gelişmeleri yavaş olmaktadır. Nüfusu 50 bini geçmeyen kentlerimizden pek çoğu, bu özellikleri taşıyan, durağan kentlerdir. Oysa, bunlardan, büyük bir metropoliten bölge içinde bulunan, Esenler, Güngören, Safra, Ümraniye, Pendik, Gültepe, Çamdibi, Bornova gibi kimileri çok hızlı bir gelişme göstermektedirler.

Kentleşme, köyler için, enerjik, genç, açıkgöz, okuyup yazmış nüfusun kente göçmesi demek olduğundan, bir kan kaybı anlamını taşımaktadır. Kentleşmenin bugünkü yüksek hızına karşın, kentleşme sonucunda, kişi başına düşen tarım gelirinde büyük bir artış da olmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, Türkiye'nin tarımsal nüfusunun fazlalığına karşın, gerçek anlamda bir tarım ülkesi de olmamasıdır. Tarımın yapısındaki değişmeler çok yeni ve yavaştır. Gizli işsizlik, kentleşmeden sonra da, varlığını sürdürecek ölçüde, tarımın yapısına damgasını basmıştır. DPT'nin yaptığı hesaplara bakılırsa, tarım dışındaki gizli işsizlik rakamı, 1977'de 1.1 milyondan, 1987'de 2 milyona yükselecek, 1995 yılında bile, tarım dışında 800 bin gizli işsiz bulunacaktır. (**3. Plan**, s. 147) İşsizliğin, bu kestirimleri bile geçersiz bırakacak boyutlara vardığı, daha 1982 yılında, tarım dışı işgücü fazlasının 2.6 milyona vardığı ve 1983'te 2,9 milyonu bulacağı görülmektedir (**1983 Programı**, s. 242) Gazetelerde, «lise mezunu olan dilenciler»in varlığından bile söz edilmektedir.

Kentleşmenin kırsal alanlar üzerindeki en önemli etkilerinden biri, belki de, tarıma elverişli toprakların kentsel amaçlara ayrılmasıdır. Bir tahmine göre, kentleşme yüzünden yılda 25 bin hektar toprak, tarımsal kullanıştan alınıp bayındırlık gereksinmelerine terkedilmektedir. 10 yıl öncesine ait bu tahminî rakamın, şimdi birkaç katına yaklaştığı söylenebilir. Bir araştırmada, yalnız Çukurova'da, birinci ve ikinci sınıf tarım toprakları üzerinde kurulmuş fabrikaların 16 dekara yakın arazi işgal ettikleri saptanmıştır. Özellikle, büyük kentler içindeki ve yakınındaki bağ, bahçe, bostan gibi yerler hızla kaybolmakta; onların yerini, resmî ve özel inşaat, yollar ve konut alanları almaktadır.

Tarıma elverişli toprakların çok azaldığı bir ülkede, bu eğilimin böylece varlığını sürdürmesi, önemli bir sorundur. Kentleşme gereksinmelerine terkedilecek tarım topraklarının, kalitelerine göre sınıflandırılmalarına büyük gereksinme vardır. Kentler içindeki yoğunluk ölçünleri saptanırken, bu konunun da gözönünde bulundurulması; gereksiz yayılmayı ve değerli toprakların savurganlığını önleyebilir.

Soru 24 Bölgelerarası dengesizlik üzerinde kentleşmenin etkisi var mıdır? Bölgesel dengesizliği doğuran başlıca nedenler nelerdir?

Kentleşme tek yönlü olur, büyük kentler, belli coğrafi bölgelerde toplanırsa, bunun bölgeler arasındaki ayrımlar üzerinde, kuşkusuz etkisi olur. Büyük kentlerin bulunduğu bölgeler, büyük kentin yakın çevresi üzerindeki etkiler nedeniyle, hızla geliştiği halde; büyük kentleri olmayan 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, kentleşme düzeyleri yüksek, başka bölgelerden ve ülkeden daha hızlı kalkınan zengin bölgelerdir. Bu bölgelerde üretilen mallardan hiç değilse bir bölümü, yeni mallar üretimi için yatırıma ayrılır. Az gelişmiş bölgeler ise, genellikle feodal ve yarı feodal, bir başka deyişle kapitalizm öncesi üretim ilişkilerine dayanan, boğaz tokluğuna çalışma koşullarının egemen olduğu, sanayileşmemiş, köysel ve tarımsal nitelik taşıyan, az kentleşmiş yoksul bölgelerdir.

Az gelişmiş bölgeler, doğal ve özdeksel 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 işleyim kuruluşları kurulmuş olması gibi. Bu tür kararlar, «az gelişmiş» adı verilen bir bölgeyi pekâlâ hızlı bir gelişmeye kavuşturabilir. Üretim araçlarının toplum elinde bulunmadığı ve kalkınmanın bir plana bağlı olmadığı pazar ekonomilerinde, gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin ilişkileri, ikincilerin birincilerce sömürülmesi sonucunu doğurur. Bu, emperyalist ve sömürgeci ülkelerle, sömürge ülkeler arasındaki ilişkilerden, içeriği bakımından pek farklı olmayan bir ilişkidir. Gerçekte, bu sömürme, coğrafi bölgelerin birbirini sömürmesi değil; bir bölgedeki egemen sınıfların, bu coğrafi çerçeve içinde, öteki bölgenin egemen olmayan sınıflarını sömürmesidir. Kuşku yok ki, çok yoksul bölgeleri sömürmenin çekiciliği olmadığı gibi, devletin bu dengesizlikleri gidermeye çalıştığı ülkelerde, zengin bölgelerin, yoksul yöre halkını beslediği, desteklediği de görülebilir.

Söz konusu sömürme ilişkisine, gelişmiş bölgelerin, geri kalmış bölgelerin gelişmesini «durdurucu» ya da «engelleyici» etkileri adı verilir. Türkiye'de **ekonomik ve toplumsal aşınma** (erozyon) adı da verilen bu olay, az gelişmiş bölgelerin nitelikli, genç ve verimli in-

sangücünü, birikmiş anamal ile birlikte gelişmiş bölgelerin çekmesi biçiminde oluyor. Anamal, girişkenlik yeteneklerine sahip olan nüfusla birlikte, gelişmiş bölgelerin büyük kentlerine doğru kaymaktadır.

Bir gelişmiş bölgenin daha fazla gelişmesinin, zamanla, çevresine olumlu etkiler yapacağı varsayımı, ülkenin kalkınmasına koşut olarak geri kalmış yörelerin de bundan payını zaten alacağı düşüncesi; az gelişmiş ülkelerdeki gözlemleri doğrulamıyor. Bu ülkelerde zaten büyük olan bölgesel ayrımlar, 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 gelişemeyen Doğusu arasındaki dengesizlik, bunun canlı bir örneğidir.

Her türlü ekonomik etkinliklerin en az bir büyük kentin bulunduğu bir bölgede yoğunlaşmayı yeğ tutmasının çok haklı nedenleri vardır. Ekonomik girişimler; belli yerleşim yerlerinde yerleşmenin, başka etkinlik dallarıyla birlikte olmanın, hazır ve gelişmiş altyapıdan yararlanmanın sağladığı üstünlükleri yitirmek istemezler. Kendi özel kazancı için kuruluş yerini seçmeyi düşünen girişimcilerin yer seçimi kararları, çoğu kez, toplum için en uygun, en doğru karar olmaz ve en büyük yararı sağlamaz. Çünkü, bu durumda, Adam Smith'in «görünmez el»i, geri kalmış bölgelere hiç uzanmamaktadır. Bu yüzden, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için devletin işe karışmasına başvurmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkar.

Türkiye, bu bölgesel dengesizliklerin çeşitli örnekleriyle dolu bir ülkedir. Bunlardan çoğu, ekonomik bir nitelik taşır. İşleyim kesiminde çalışan nüfus oranı %10'dan fazla hiçbir ilimiz yoktur ki (1975), Zonguldak Gaziantep arasındaki bir doğru çizginin Doğusunda bulunsun. Oysa bu oran, yine 1975 yılı için, İstanbul'da %32.4, Kocaeli'de %20, Ankara'da %18.5, Bursa'da %17.8'dir. Ulusal gelirin, tarım dışı kesimlerden aldığı payda da, Marmara ve Ege bölgeleri başta gelmektedir. Ege ve Marmara bölgeleri, 1978 yılında carî üretici ederleriyle Türkiye'de gayri safî yurt içi hâsılanın %44.4'ünü elde ederken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun payı yalnız %9.6 idi. Ülkede toplanan gelir vergisinin %40'a yakınını yalnız İstanbul, %70'ini ise Marmara bölgesi sağlar. Karadeniz, Akdeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, bankalara yatırılmış tüm paraların yalnız %17.7'si bulunduğu halde, bu oran, Marmara bölgesi için %44.9, Marmara ve Ege bölgeleri için birlikte, %67.8'dir (1980).

Öte yandan, bölgeler arasındaki dengesizliklerin bir bölümü de, toplumsal nitelikte. Okul ve öğretmen sayısı ile, öğretmenlerin ka-

litesi bakımından bölgeler arasında büyük ayrımlar vardır. Okuryazarlık oranı (1975), bütün Türkiye için %63.6 iken, nüfusu bu oranın üstünde okuryazar olan hiçbir il, Doğuda yer almıyordu. Durum, 1980'de de bundan farklı değildir. Okuryazarlık oranları %70'in üzerinde bulunan iller, Ankara, Bilecik, Bursa, Edirne, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kırklareli ve Tekirdağ gibi Batı illeri; %50'nin altında bulunanlar ise, Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Mardin, Muş, Ordu, Siirt, Urfa ve Van gibi Doğu illeridir.

Geri kalmış yörelerdeki okullardan çıkan öğrencilerin başarı dereceleri de, ötekilerle kıyaslanamıyacak ölçüde düşük. C. Mıhçıoğlu'nun, üniversite giriş sınavlarında yöresel dengesizliklerin rolüne ilişkin çalışmasında, çok çarpıcı bulgular yer almaktadır. Öte yandan, İstanbul'da bir hekim başına 565, bütün ülkede 1502 kişi düşerken, doğu Anadolu'da bir doktor 4.081 kişiden sorumlu. Bütün bu dengesizlikler, az gelişmiş bölge insanlarının davranış ve değer dizgeleri üzerinde de önemli etkiler yapmaktan geri kalmıyor.

Gelişmiş bölgenin sahip olduğu yüksek gelişme hızının ülkenin gelişmesine yardımcı olduğu düşüncesiyle, kaynakların geri kalmış bölgelere yatırılıp savurganlığa konu yapılması yerine, gelişmiş bölgelerde yoğun bir biçimde yatırılması görüşü, ilk bakışta göründüğü ölçüde haklı değildir. Çünkü, bir kez, aynı kaynakların, az gelişmiş bölgelerde de önemli bir gelişme sağlaması olanaklıdır. İkinci olarak, gelecekte sağlanacak hızlı bir gelişme için, bugünden düşük bir gelişme hızına bir süre katlanmanın akıllıca olacağı da düşünülebilir. Üçüncü olarak, gelişmiş bölgelerde aşırı yoğunlaşma sonucunda doğan dışsal kayıpların (external diseconomies), azalan verimler yaratması olasılığı her zaman vardır. Son olarak, belki de Türkiye bakımından en önemlisi, bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderme sorununu, yalnız ekonomik mantıkla çözmeye çalışmanın yeterli olmadığı; sorunun toplumsal ve siyasal boyutları da bulunduğu gerçeğidir.

Soru 25 En uygun kent büyüklüğü nedir? Böyle bir büyüklük var mıdır?

Kentlerin nüfusu ve yüzölçümü büyüdükçe, kent hizmetlerinin birçoğunun kişi başına düşen maliyetinin azalmakta olduğu genellikle kabul edilir. Oysa, kentin nüfusu gereğinden fazla arttığı takdirde, gerek, su, elektrik ve kanalizasyon gibi belediî alt yapının, gerekse, eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapının maliyeti büyük ölçüde yükselir. Hiç değilse, azalmaz. Özellikle, geniş bir alana ya-

yılan, dağınık yerleşmeli anakent bölgelerinde, kentin en uzak semtlerine kimi hizmet ve kuruluşlardan yararlanma olanakları sağlamak, büyük ek yatırımlar gerektiren pahalı bir girişimdir.

Kuşkusuz, kimi kuruluş ve hizmetlerin kurulabilmesi, ekonomik bir işletme niteliği kazanabilmesi, belli büyüklükte bir nüfus ister. 5.000 kişilik bir kasabada lise, büyük bir stadyum, 10.000 kişilik bir küçük kentte üniversite, verimli kuruluşlar sayılamaz. Türlü kent hizmetleri için en uygun (optimal) hizmet çevreleri vardır. Öte yandan, nüfusu özellikle birkaç milyonu bulan kentlerde de, hizmet maliyetlerinin arttığı, hiç değilse, kişi başına sağlanan biriktirimlerin azalmaya başladığı görülür. O halde, kuramsal olarak, kişi başına maliyetin en düşük düzeyde olduğu, en elverişli bir kent büyüklüğünün bulunması gerekir. Ve örnek olarak, denilebilir ki, bir ülkede, kentler 1 milyon nüfusu aştıktan sonra, ekonomik olmaktan çıkarlar.

Ne var ki, kentleri yalnız hizmetlerinin maliyeti açısından ele almak, eksik bir yaklaşım olur. Çünkü, kent, aynı zamanda gelir de yaratan bir tür işletme sayılabilir. O halde, en uygun kent büyüklüğünün bulunmasında, kentin sağladığı yararlardan, hizmet maliyetleri düşüldükten sonra, en elverişli nüfus büyüklüğünün nerede olduğuna bakmak daha yerinde olur.

Türkiye'de, nüfusu 100.000'e varmayan kentlerde ancak sınırlı ve geleneksel etkinliklerin bulunabildiği, nüfusu yarım milyonu geçen kentlerin ileri ekonomik etkinliklere olanak verdiği, 1 milyondan fazla nüfuslu kentlerde ise, yaşama çevresi olarak ve doğa ile ilişki kurma ve trafik yönlerinden ciddî sıkıntıların başladığı görülmektedir. Bir süredir güncelliği artan çevre sorunlarının da, büyüklük ile yakından ilişkili olduğu öne sürülebilir. Başka ülkelerde, en uygun kent büyüklüğünü hesaplamak için yapılan çalışmalar, işin güçlüğü nedeniyle, başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak, belli hizmetler için en uygun büyüklükler önerilebilmiştir. Ayrıca, kentlerin büyümesini durdurmak olanaklı olmadığına göre, en uygun kent büyüklükleri saptamaya çalışmanın, kılgılı (pratik) bir değeri olmadığı da sık sık yinelenir.

Soru 26 Düzensiz kentleşmenin, doğal ve tarihsel değerlerle kentlerin güzelliği üzerindeki etkileri nelerdir?

Türkiye, kentleri, tarihsel yapıtlar ve doğal güzellikler bakımından zengin olan bir ülkedir. Kentleşmenin gerektirdiği imar ve inşaat etkinliklerinin, yol genişletmelerinin, kat yükseltmelerinin, bu yapıt-

larla doğal güzelliklerin yitip gitmesine yol açmasını önlemek gerekir. Haliç'in, Marmara kıyılarının ve İstanbul Boğazı'nın güzellikleri; kentin havasını, suyunu kirleten, sessizliğini bozan fabrika kuruluşlarıyla tümüyle yitirilmek üzeredir. Eski yapıtlardan, medrese, han, hamam, cami, saray, konak, köşk ve yalı gibi pek çoğu, kullanım biçimlerinin denetimsiz kalması ve bakımsızlık yüzünden, değerden düşmüştür. Başta İstanbul olmak üzere, mimarlık ve sanat tarihi açısından değer taşıyan, konak türünde yapılarla dolu olan kentlerde, bu yapıların hızla yıkılarak, arsalarının yüksek yapılar ve apartmanlarla değerlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Hacettepe Üniversitesinin, Ankara'nın bir eski semtindeki 137 tarihsel yapıtın yıkılarak yok edilmesine yol açtığını, İmar Bakanlığı yetkilileri saptamıştı. Buna benzer sayısız örnekleri, doğal ve tarihsel malvarlığımıza karşı girişilmiş, en büyük yıkıcılık olarak nitelemek abartma olmaz.

Önce Millî Eğitim Bakanlığına bağlı olarak kurulan, sonra da Kültür Bakanlığına devredilen, 1951 yılında kurulmuş bulunan Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun, mimarî ve tarihsel değeri olan anıtların korunma, bakım ve restorasyonu konularında uyulacak ilkeleri ve onlarla ilgili izlenceleri hazırlama, uygulama, denetleme görev ve yetkisi vardır. 1957 tarihli bir yasa, bütün bu yapıtların, Vakıflar Genel Müdürlüğüne geçmesini öngörmüş ve onarımının da, bu Genel Müdürlüğün gözetim ve denetimi altında yapılacağını belirtmiştir. Kent planları hazırlanırken, hangi yapıtların nasıl korunacağına ilişkin görüş de, Anıtlar Yüksek Kurulu'nca bildirilir. Bu kurulun bütün kararlarına, kamusal ve özel bütün gerçek ve tüzel kişiler uymak zorundadırlar.

Bu yetkilerine dayanarak Anıtlar Yüksek Kurulu'nun verdiği kararlar, zaman zaman belediyelerle bu Kurul arasında çatışmalara yol açar. Çünkü belediye ve imar yasaları, belediye sınırları içinde imar ve planlama etkinliklerinin sorumluluğunu belediyelere bırakmıştır. Bu yüzden, Anıtlar Yüksek Kurulu'nun 1975 yılında, İstanbul Boğazı'nın belli kesimlerinde «yapı yasağı» getiren geniş kapsamlı kararına, İstanbul Belediyesi, yetkilerine karışılmakta olduğu gerekçesiyle karşı çıkmıştır.

1972 yılında İmar Yasasında yapılan bir değişiklik ile getirilen yeni bir madde, tarih ve mimarlık değeri bulunan han, hamam, kervansaray, konak, yalı, ev, imarethane, ibadet yeri gibi eski yapıt ve sanat yapılarının ve bunlarla bir bütünlük sunan çeşme, eski sokak ve meydancıkların korunması işini, Millî Eğitim (Kültür), Turizm, İmar ve Maliye Bakanlıklarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğüne bırakmıştır. Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun görüşü, bunların alacakları kararların dayanağını oluşturur.

Öte yandan, kamuoyunun da baskısı ile, 1973 tarihinde, 1710 sayılı Eski Yapıtlar Yasası yayımlanarak, sözü edilen yapıtlarla ilgili türlü önlemler getirmiştir. Eski yapıtların devlet malı olduğu, bunlarda bozma, değiştirme, onarma, yapı yapmanın yasaklandığı, kullanma biçimlerinin değiştirilemiyeceği, niteliklerini etkileyecek biçimde parsellenemiyecekleri, getirilen yeni önlemler arasında yer almaktadır.

1982 Anayasası'nın 63. maddesi, tarih, kültür ve doğa varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamayı, bu amaçla, desteklevici ve özendirici önlemler almayı, devlete bir görev olarak vermiştir. Buna dayanılarak çıkarılan 2863 sayılı Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası (R.G. 28 Temmuz 1983, No: 18113), 1973 tarihli Eski Yapıtlar Yasası'nın yerini almıştır. Yeni yasa, korunması gereken taşınır ve taşınmaz kültür ve doğa varlıklarını tanımlamış, yapılacak işlem ve etkinlikleri düzenlemek, ilke ve uygulama kararlarını alacak örgütün kuruluş ve görevlerini belirlemiştir. Yasada, sit alanlarındaki yapı yasaklarının kapsamı ve planlama ilkeleri de gösterilmiştir. Bunun, 1710 sayılı yasadan ayrımı, doğa varlık ve güzelliklerini de koruma kapsamına almış olması, planlamaya ağırlık vermesi ve korumayı yapılar düzeyinde değil, çevre olarak algılamasıdır.

Bunun gibi, 1983'de çıkarılan 2873 sayılı Ulusal Parklar Yasası da (R.G. 9 Ağustos 1923 No: 18132) ulusal parkları tanımlamakta, bunlar için hazırlancak gelişme planlarının niteliklerini göstermektedir. Ulusal Parklar Yasası, ayrıca, koruma, onarım, bakım işleri için yapılacak harcamalara kaynak oluşturmak üzere, bir de Ulusal Parklar Fonu kurmuştur.

İstanbul Boğazı'nın tarihsel ve doğal güzelliklerini korumak ve Boğaz çevresindeki nüfus yoğunluğunu artıracak yapı eylemlerini sınırlandırmak amacıyla, Bakanlar Kurulu, 29 Ocak 1983 tarihinde, bir Boğaziçi Kararnamesi yayımlamıştır. Buna göre, Boğaziçi Sit alanında, yeni yapılar için izin verilmesi yasaklanmış, Boğaz'ın doğal güzelliğini bozan tesislerin kapatılması ve yenilerine izin verilmemesi öngörülmüştür. Bu yöredeki devlet yatırımları da, Bakanlar Kurulunun iznine bağlı kılınmıştır. Söz konusu Kararname, Boğaz'daki kum, taş, kireç ve tuğla ocaklarının kapatılmasını; sanayi, kömür ve akaryakıt tesis ve depolarının uygun yerlere taşınmasını öngörmüştür. (R.G. No: 17943)

Türkiye'deki eski yapıtların ve anıtların korunmasına bilinçle eğilmekte geç kalındığını kabul etmek gerekir. Yakın tarihlere gelinceye değin, yıkımın en büyüğü yapılmıştır. Öte yandan, korunmaya başlandıktan sonra da, yapılar tek tek ele alınmış, konunun, yapı

kümeleri, kentler 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 sağlayabileceği turistik, özdeksel ve tinsel yararlar hiç hesaba katılmamıştır. Son olarak, yurttaşlarımız, eski yapıtları korumak görevinin biraz da kendilerine düştüğünü, halkın bilinçli desteği olmaksızın, her konuda olduğu gibi, bu konuda da başarı sağlanamıyacağını hatırda tutmamıştır.

Soru 27 Kentleşme ile kıyılardan yararlanma olanakları arasında bir ilişki var mıdır?

Kentleşme, insanların değer ve davranış dizgelerinde, yaşam biçimlerinde ve dünya görüşlerinde de değişiklik yaratan bir süreçtir. 25-30 yıldan bu yana, halkımız daha önceki yıllara kıyasla çok hareketlenmiş, özellikle yaz aylarında ve daha kısa süreli dinlencelerde, ülkenin üç yanını çevreleyen kıyılardan yararlanmayı daha çok ister duruma gelmiştir. Karayollarındaki gelişmelerle, özel oto sahipliğinin özendirilmesi, bu yöndeki eğilimleri güçlendirmiştir.

Ne var ki, bu yararlanma eğilimleri, birçok açıkgöz gerçek ve tüzel kişilerin, Akdeniz, Ege ve Marmara kıyılarının en güzel görünüşlü yerlerini satın alarak, özel mülkleri haline dönüştürmeleriyle sonuçlanmıştır. Hızla süregelen bu eğilim, ileriki yıllarda, kıyılarda mülkü olmayanların, denizden yararlanmalarını olanaksız kılmak tehlikesini doğurabilir. Bir mimarımız, «Birkaç yıl sonra, Akdeniz'e düşen bir Türk vatandaşı canını kurtarmak için kıyıda karaya ayak basacak bir karış kamu toprağı bulamayacak» derken, bu tehlikeli ve haksız gidişe, çok da abartmaksızın değinmiş oluyordu.

Kıyı yağmasına son vermenin, söylendiği ölçüde güç olmadığını sanıyoruz. Eski Anayasamızın 130. maddesinde, «Tabiî servetler ve kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı devlete aittir» deniliyordu. Deniz, göl ve nehir kıyılarının da doğal servetlerden sayılmasından daha doğal birşey düşünülemezdi. Bu servetlerin özel girişim eliyle işletilmesinin ancak yasa ile olabileceğini de eski Anayasa öngörmüştü. Kasım 1982'de halk oyuna sunulan yeni Anayasa'nın 43. maddesinde ise «Kıyılar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle **kamu yararı** gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir» denilmektedir.

Anayasa'dan başka, Yurttaşlar Yasamızın (Medenî Kanunun) 641. maddesi de, kıyıların yağma edilmesini önlemeye yeterli bir hüküm taşıyor: «Aksi kanıtlanmadıkça, yararlanması topluma ait sular ile tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkü değildir.» Bu madde, kural olarak, kıyılarını yağmadan korumak isteyen yönetimlere destek olacak bir nitelik taşımaktadır. Buna dayanarak, sözü edilen yerlerin özel mülk haline getirilmeleri önlenebilir. Ama, yasadaki, «aksi kanıtlanmadıkça» sözü, bugüne değin, bu gibi yerleri mülkü durumuna getirmiş olanların bunu kanıtlamakla, kazanılmış bir hakkın sahibi olabileceklerini düşündürmektedir.

Kıyıların sahibi olamıyacağı yolundaki bir ilke, ta Roma Tüzesinden bu yana, hukukun temel ilkeleri arasında yer almıştır. Bizim 1858 tarihli Arazi Kanununnamemizde, Yurttaşlar Yasamızdan önce yürürlükte bulunan Mecelle'de ve 1882 tarihli Yapılar (Ebniye) yasasında da, bütün halkın yararlanmasına açık tutulması gereken yerlerle ilgili hükümler vardı. Fakat, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonraki gelişme, iç ve dış sömürü, bu koruyucu hükümlerin uygulanmasına olanak bırakmamış ve kıyılarımız bugünkü duruma gelmiştir. 1926 yılında çıkarılmış bulunan Yurttaşlar Yasası'nın iyelik (mülkiyet) hakkına ilişkin hükümlerini de, bu gerileme döneminin uzantısı olarak görmek abartma sayılmamalıdır.

Deniz, göl ve akarsu kıyıları, nitelikleri nedeniyle, tüm halkın yararlanacağı yerler olduklarından, kamu yönetimleri, bunları, yönetsel kararlarla özel kişilere satamazlar. Satarlarsa, toplumun haklarına sahip çıkmamış olurlar. Bu gibi yerlerin, «Halkın yararlanacağı yer» niteliğini kaldırmış olurlar. Turizm Endüstrisini Teşvik yasasında yer alan, yabancı gerçek ve tüzel kişilere deniz kıyısı satılabileceği hükmünün de, kıyıların ısrarla değindiğimiz toplumsal niteliğine uymadığı açıktır.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, kıyılarla ilgili kimi önlemlere yasalarda yer verilmemiş değildir. 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Yasası, «Su kenarlarında, rıhtımdan ve rıhtım yapılacak noktadan 10 metre genişliğinde yer, halkın yararlanmasına ait olmak üzere serbest bırakılacaktır» hükmünü koymuştur. Bu hüküm, gereği gibi uygulanabilmiş olsaydı, kıyılarımız, bugünkü duruma gelmiş olmazdı. Buna benzer bir hüküm, 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Yasasında da yer almamıştır.

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 tür «zorla el koyma» durumunun ortadan kaldırılmasını da gerektirmektedir. Kaldı ki, istek, gerçekleşmemiştir de. Hukuk açısından olanaklı görünen böyle bir değişikliğin gerçekleştirilmesi, ülkemizde büyük siyasal yankılar, direnmeler ve baskılar yaratabilecek önemdedir.

Kamuoyunun kıyı yağmasına gösterdiği duyarlığın artışına koşut olarak, 1972'de, Yargıtay, denizin uzantısı, ayrılmaz bir parçası olan kıyıların, «Devletin egemenlik ve egenimi (hüküm ve tasarrufu) altında» bulunduğunu, özel iyeliğe konu yapılamıyacağını, toplumun yararlanmasına açık olduğunu, bir kararla açıklamıştır.

Kıyıların korunmasına ilişkin en ayrıntılı hüküm, 1972 tarihinde 1605 sayılı yasa ile İmar Yasasına eklenmiş olan Ek 7. maddede yer almıştır. Deniz, göl ve akarsu kıyısından içeriye doğru uzanan ve adına **kıyı şeridi denilen** toprakların toplum yararına kullanılmasını düzenleyen bu hükme göre, kıyı şeridinin genişliğini, İmar ve İskân Bakanlığı saptar. Bu genişlik 10 metreden daha dar olamaz. Kıyı şeridinin en çok ne kadar geniş olabileceğinin saptanması ise, yönetmeliklere bırakılmıştır. İşte bu üst sınırı 100 metre olarak saptayan yönetmeliğin çıkarılması, 1974 yılının sonlarına değin gecikmiştir. Ve aradan geçen 2 yılı aşkın süre içinde, yasanın, kıyıların korunmasını amaçlayan hükmü uygulanamamıştır.

10 metreden dar ve 100 metreden geniş olmamak üzere saptanan kıyı şeridi içinde, özel kişilerce toplumun yararlanmasına ayrılmayan yapıların yapılması, yasa ile ve yönetmelikle yasaklanmış olmasına karşın, bugün bile, kıyılarda, bu sınırlara uyulmaksızın pek çok yapının yapıldığı sık sık görülmektedir. Kıyıların, geç kalınmış olsa da, toplum yararına kullanılması amacıyla alınmış bu yasal önlemleri gereği gibi uygulamaya, yöneticiler büyük bir özen göstermek zorundadırlar. Yurttaş, kıyıların toplum hizmetinde kullanılması gerektiğinin bilincine varmalı ve bu bilinci kamuoyuna yaymalıdır.

Böyle yapmayıp, iyelik hakkının zedelenmekte olduğu gerekçesiyle yargı organlarına başvurmak, iyelik hakkı anlayışındaki çağdaş gelişmelerden habersiz olduğunu, bireysel çıkarı için toplumu umursamadığını ortaya koyması demektir. Nitekim, yüksek yargı organlarımızdan olan Danıştay, Çanakkale'den bir yurttaşın, kıyılar ve yeşil alanlarla ilgili yönetmeliğin geçersiz sayılması için yaptığı başvuruyu, toplum yararına aykırı bularak, Ocak 1976'da reddetmiştir.

Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu, 1978 yılı ortalarında, kıyılarda izinsiz olarak yaptırılmış yapıların yıktırılmasını karara bağlamıştır. Bu karar, kıyılarda yapı yasağı koyan 1972 tarihli yasa ile

1974 tarihli yönetmeliğin yürürlüğe girmelerinden bu yana geçen süre içinde, kıyılarda eylemsel (fiili) durumlar yaratılmış olduğunun kabul edilmesi anlamını taşır. Söz konusu yasal kurallar, sözü geçen yapıların yapılmasına izin verilmesine bile elverişli bulunmadığına göre, demek ki, yönetim sorumluluğu taşıyanlar ve kolluk güçleri, yasaları uygulamakta güçsüz ve yetersiz kalmışlardır. Önleme gücünü kendinde bulamayan bir örgütün, yapımı bitirilmiş ve birkaç yıldır kullanılmakta olan yapıları yıktıracağını halka duyurmasının gerçekçi ve inandırıcı bir yanı yoktur.

2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası (R.G.: 21 Mart 1983, No: 17994), kıyılardaki kaçak yapılardan, 1 yıl içinde «toplumun yararlanmasına ayrılmayı» gerçekleştiremiyenlerin yıkılmasını öngörmüştür. Bu yasanın kaynaklandığı tasarılardan kimilerinde, yanlış olarak, kıyılardaki olup bittilerin de af kapsamına alınması isteniyordu. Oysa, kaçak yapıları yasallaştırmak, kıyıların, çevrenin, doğal değerlerin korunması ve geliştirilmesi ilkesine tümüyle ters düşer. Böylece, yapı yasaklarının caydırıcılık etkisinin yerini, özendiricilik almış olur. Artık kimse, yapı yasaklarına uymakta bir zorunluluk ve yarar ve onlardan çekinilecek bir yön görmez olur. Bu tür aflar, doğal ve tarihsel değerlerin bir daha geri dönmeyecek biçimde elden çıkmış olmasının belgelenmesi anlamına geldiğinden, Anyasa'daki kamu yararı ve çevrenin korunması ilkelerine de aykırı düşer.

4. KESİM

ARSA VE KENTLEŞMEDEKİ ÖNEMİ

Soru 28 : Arsanın Kentbilimdeki önemi nedir?

İnsanların yaşadıkları konutlar, eğitim, sağlık, kültür, spor hizmetleri ve ekonomik etkinlikler, hep toprak üzerinde kurulan yapılarda gerçekleştirilir. Dolayısıyle, bunların hepsi, kentsel toprağa olan istemi artıran etkenlerdir. Örneğin, Türkiye'de sadece konut gereksinmesinin karşılanması için her yıl binlerce hektar toprağa gereksinme duyulduğu hesaplanmıştır. Gerek bütün bu yapıların yapılması için kamu kesiminin, gerekse özel kesimin kent toprağı istemi, arsa değerlerinde sürekli bir artış yaratır. Bir toprak parçasının, önce tarımsal kullanıştan kentsel kullanışa dönüştürülmesi, sonra alt yapısının hazırlanması, daha sonra da yol, otopark, yeşil alan ve meydan gibi kamu hizmetleriyle öteki kamusal yapılara kavuşturulması, onun değerini artırır. Bir toprak parçası, ancak altyapıya ve kamu hizmetlerine kavuşunca kentsel arsa niteliği kazanmış olur.

Bu olağan etkenlerle değeri yükselen kent toprağı, kentleri planlama eylemlerini yönetenlerce her zaman kolayca elde edilemez. Toprağın çoğaltılamayan ve taşınamayan bir mal olması; onu elinde bulunduranlara, tekele çok benzeyen bir ayrıcalık sağlar. Kent toprakları üzerinde özel iyeliğin geçerli ve egemen olduğu ülkelerde, kamu yönetimleri, kentleri düzenleme ve planlama görevlerini yerine getirebilmek için, türlü çarelere başvurmak zorunda kalırlar.

Kamu yönetimlerinin sahip oldukları arsa miktarı ile, kentleri planlama çabalarının başarısı arasında doğru orantılı bir ilişki bulunduğu görüşü yabana atılamaz. Gerçekten, kentleri en iyi planlanmış, yolları düzgün, insanları açık ve yeşil alanlardan yararlanabilen, konut, eğitim, sağlık ve benzeri gereksinmeleri için arsa aramak güçlüğü bulunmayan ülkeler; devletin, belediyenin, kısacası ka-

mu yönetimlerinin elinde bolca arsa bulunan, ya da arsa üzerinde sıkı bir denetim kurabilmiş olan ülkelerdir.

Belediyeler, kent topraklarından bir bölümünü işleyime, bir bölümünü tecim etkinliklerine, bir bölümünü oturma alanlarına ayırabilir. toprağın, kentin her yanında özgürce parsellenmesini önleyebilir, yerbölümlerin (parsellerin) belli büyüklüklerde olmasını isteyebilirler. Yapılacak yapıların kat sayılarını sınırlayarak, yerleşmelerin nüfus yoğunluğunu denetleyebilirler. Bütün düzenleme ve sınırlamalar, kimi kent topraklarının değerinin ötekilerden daha çok artmasına yol açtığı için, bu eylemlerde bulunan kamu yönetimleri, arsa sahiplerinden bir bölümünün çıkarlarına dokunmuş olurlar. Çıkarı, bu eylemlerden zarar gören bireyler ve kümeler, planlı çalışmaların başarısızlığa uğraması için, tek tek, ya da toplu olarak, büyük baskılar yaparlar. Arsa sahipleri genellikle varlıklı kimseler de olduklarından, aynı zamanda siyasal gücü de ellerinde bulundurur ve çoğu kez planların kendi emellerine yarayacak biçimde yozlaştırılmasında başarı da gösterirler.

Bu yozlaşmayı önlemek, kamu yararı ilkesini geçerli kılmak için, her ülke, tarihsel gelenceklerine, ekonomik dizgesine 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, bir süre için sağlanmış olur.

Soru 29 : Arsa spekülâsyonu nedir? Eylemli ve eylemsiz spekülâtör kime denir?

Arsa spekülâsyonu, ilerde meydana gelecek değer artışlarından yararlanabilmek için, bir kişinin, elindeki arsaları boş bekletmesi, kentsel kullanışlara ayırmamakta direnmesidir. Arsa spekülâsyonu, tanımından da anlaşıldığı gibi, kent toprakları üzerinde özel iyeliğin söz konusu olduğu yerlerde yapılabilir. Spekülâsyon, kaynağını, ekonomideki **rant** kavramından alır. Klâsik ekonomistlerden Ricardo, rantı, çeşitli toprakların ayrı ayrı özelliklere sahip olmalarından doğan bir üstünlük saymıştır. Ve belli bir toprakta üretilen malların piyasada sağladığı artık değeri (plus value), rantın kaynağı olarak görmüştür. Bu kurama göre, ürünlerin pazardaki ederleri arttıkça, toprak sahiplerinin elde ettikleri rant da artar. Toprağın ayrımlı özelliklerine dayanan bu tür rantın adı «1 numaralı diferansiyel rant»tır.

Karl Marx, rant kavramına iki tanesini daha eklemiştir. Bunlardan birincisi, toprağın özelliklerinden değil, ama ona emek harcanarak yapılan ek yatırımdan doğar ki, bu, «2 numaralı diferansiyel rant»tır. Marx'ın getirdiği ikinci rant kavramı ise, «mutlak rant» adını alır. Mutlak rant, toprağın bireysel iyeliğe konu olmasının doğrudan doğruya sonucu bulunan bir rant kavramıdır. Bu anlamda, rantın başlıca kaynağı, arsanın, sahibine sağladığı tekel ayrıcalığıdır. Bu tekele sahip bulunan arsa sahipleri, bu haklarını diledikleri biçimde kullandıklarında, toplum bundan zarar görebilmektedir.

Yol, su, elektrik, kanalizasyon, park, otopark, okul, hastane ve konut gibi yapılar, kentlerin büyümesine koşut olarak geniş bir toprak istemi yaratır ve sınırlı bulunan kent toprağının ederini sürekli olarak yükseltirler. Bu yapılardan çoğu, ya kamuca gerçekleştirilir, ya da bunların yapılmasına, kamu yönetimlerince, planlar ve izlenceler çerçevesinde, izin verilir. Bu durumda, kent toprağının ederinin yükselmesinde, kamunun doğrudan doğruya bir rolü oluyor demektir.

Toprağın, bireylerin iyeliğinde olduğu toplumlarda, bu artan değer de, bireylerin tekelinde kalır. Dolayısıyle, kamunun, zaman içindeki, bu tür eylem ve işlemleri sonucunda doğacak değer yükselmelerinden yararlanmak isteyenler, arsalarını elden çıkarmamaya özen gösterirler. Hattâ, o arsalar üzerinde yapı da yapmaz, onları sürekli olarak boş bulundurmakta yarar görürler. Bir ülkenin vergi dizgesi, bu arsaların ciddî olarak vergilendirilmesini de öngörmüyorsa, arsa spekülâsyonunun, varlığını sürdürmesi kolaylaşmış, hattâ özendirilmiş olur. Ayrıca, paranın, başka yollarla, örneğin, işleyimde, bankalarda, bankerlerde değerlendirilmesinin olanaksız olduğu ve para değerinin sürekli olarak düşme tehlikesi karşısında bulunduğu ülkelerde, varlıklı kümeler, parasını bankada tutmak yerine, arsa ve emlâke yatırmayı, bir tür «servet sigortası» olarak görürler. Türkiye'de de, durum böyledir.

Ankara'nın başkent olduğu günlerde, kentte en pahalı arsaların metrekaresi 7-8 lira iken, bugün Kızılay'da kimi parseller, metrekaresi 250-300 bin liradan el değiştirmektedir. 1925 yılında, bugünkü Yenişehir'in kurulması için, Ankara Belediyesi, 583 sayılı yasa ile geniş çapta bir kamulaştırmaya giriştiğinde, arsaların metrekaresi için en çok 15 kuruş ödenmişti. Sonra bu toprakların tümü bireylerin eline geçmiş ve belediye halka hizmet sunacak yerde, arsa sahiplerinin bir tür aracı rolü oynamıştır. Gerçekten, 1924 yılında belediye sınırları içindeki arsaların toplam değeri 40 milyon lirayı geçmezken, aynı arsaların toplam değeri, bugün 250 milyar lirayı geçmiş bulunmaktadır. Kimi araştırmalar; örneğin, Ankara'da Keçiören'deki bir bağın metrekaresinin 1960'da 4 lira, 1975'de 450 lira, Etlik

sırtlarındaki bir meyve bahçesinin metrekaresinin, 1962'de 9.5 lira, 1972'de 108 lira; Hasanoğlan'daki bir tarlanın metrekaresinin ise, 1957'de 50 kuruş iken, 1977'de 40 lira olduğunu ortaya koymuştur (K. Kartal, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran, 1977). Paranın satınalma gücündeki azalmanın hesaba katılması, bu çok büyük ayrımları biraz küçültse bile, yine de arsa değerlerinde baş döndürücü bir yükselme olduğunun yadsınamıyacağı açıktır. Bu artıştan, belediye, kamu ekonomik girişimleri ve hazine gibi kamu kuruluşlarınca alınabilen payın, yalnız %5 dolaylarında olduğu bilinmektedir.

Kimi ekonomistler, arsa spekülâsyonunun ülke ekonomisi için bir yitik sayılmadığı, çünkü artan değerin bir gelir artışı da sağladığı ve bunun yurt içinde bölüşüldüğü, dolayısıyla, bundan yine yurttaşların yararlandığı görüşündedirler. İlk bakışta haklı gibi görünen bu yaklaşım, birkaç noktada yanıltıcıdır. Bir kez, spekülâsyon, kıt kaynakların taşınmaz mallar üzerinde dondurulmasına, kent toprağından savurganlığa 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, spekülâsyonun bu olumsuz etkilerini önlemek için bireysel iyeliğin sınırsız kullanılışını engelleyici önlemler alınır.

Arsa spekülâsyonunun ikinci önemli yanı, gelir dağılımını, dar gelirli ve yoksul sınıflara karşı bozucu etkileri olmasıdır. Arsanın, sahibine sağladığı kazanç, hiçbir şekilde, sahibinin ona harcadığı emekten kaynak almaz. Bu, tümüyle, «kazanılmamış», «emek ürünü olmayan», «karşılıksız» bir kazançtır. Topluma mal edilmesi olanağı bulunan birtakım büyük değerlerin, belli bir sınıfın, yani büyük arsa sahibi rantiyelerin elinde toplanması; ancak, arsa spekülâsyonu yapmaya, elinde arsa bulundurmaya gücü olan sınıfların gelirini artıracağından, gelir dağılımını daha da bozar.

Son olarak, spekülâsyon, kentlerin düzenli gelişmesini de önler. Kent, hazırlanmış bir plana göre değil, fakat arsa spekülâtörlerinin istedikleri yönlerde ve biçimde gelişmeye başlar. Bu, çoğu kez, daha doğrusu hiçbir zaman, kentin ideal gelişme yönü, alması gereken biçim değildir. Bir başka deyişle, spekülâtörün kazancını en çoğa çıkaracak bir kent gelişmesi, hiçbir zaman toplum yararını en çoğa çıkaracak bir kentsel gelişme olamaz. Arsa spekülâsyonunun ucuz konut yapımını olanaksızlaştırmasını ve dar gelirli kitleler için toplumsal konutlar üretimini güçleştirmesini de, bu son etkiler arasında sayabiliriz.

Toprakta özel iyeliğin kural olduğu toplumlarda, bireyler, sahip

bulundukları kent toprağı oranında, spekülâtif olan ya da olmayan tüm değer artışlarını paylaşırlar. Bireyleri bu yönden başlıca üç kümeye ayırabiliriz. Mülk sahibi olmayanlar ilk kümeyi oluşturur. Toprak değerlerinin artışı bunların kazancını etkilememekle birlikte, yaşam koşullarını güçleştirir, ağırlaştırır. Öteki iki kümede bulunanlar, spekülâtörlerdir. Spekülâtör arsa spekülâsyonu yapan kimselere verilen isimdir. Arsa spekülâtörleri de, eylemli ve eylemsiz olmak üzere ikiye ayrılır.

Eylemli spekülâtörler, arsa spekülâsyonunu, gecekondu alım satımını, emlâkçiliği uğraş edinmiş, bu yoldan geçinen, bu işi spekülâsyon güdüsü ile, bilinçle yapan kimselerdir. Bunların eylemlerinin sorumluluğuna, düzen kadar kendileri de ortaktır.

Türkiye'de özellikle 1957 yılında İmar Yasası yürürlüğe sokuluncaya değin, bu eylemli spekülâtörlerin, kentlerin gelişme alanlarından arsa satın alıp beklettikleri, böylece, kentleri gereksiz bir yayılmaya zorladıkları görülmüştür. Ayrıca, kent içindeki değerli parselleri uzun yıllar boş bekletenlerin çoğu da, eylemli spekülâtörler arasındadır. Emlâk komisyoncuları gibi eylemli spekülâtörlerin sayısı da, özellikle büyük kentlerimizde çok yüksektir. Spekülâsyonun tatlı bir kazanç kaynağı olmasını önleyici hiçbir yasanın ve denetimin bulunmadığı yıllarda, başka birçok uğraş dallarının üyeleri, eylemli spekülâsyonu ikinci bir uğraş, sanki bir «ek görev» olarak benimsediler. İş adamlarından, sanayicilerden, avukatlardan bu uğraş dalına kendini adamış olanların sayısı da kabarıktır. Emlâk komisyoncularının bürolarının, çoğu kez aynı zamanda, avukatlık bürosu da olması bir rastlantı sayılamaz. Eylemli spekülâsyona, Türkiye'de, bankalar da geniş ölçüde katılmışlardır.

İkinci tür spekülâsyon, eylemsiz spekülâsyon; bundan yarar sağlayanlar da, eylemsiz spekülâtör adını alıyor. Bunlar, arsa ve emlâkinin, zamanla artan değerinden yarar sağlayan, parasını bankada tutarak değerindeki düşmelerden zarar görecek yerde, arsa ve emlâke yatırarak geleceğini güvence altına alan ve bu işleri ya hiç kazanç güdüsü olmaksızın, ya da eylemli spekülâsyonda olduğu ölçüde güçlü bir güdü ile yapmayan kimselerdir. Gerçekte, spekülâsyonda «güdü» önemli olduğuna göre, bunlara spekülâtör adını vermek bile doğru olmaz. Çünkü, bir kimse babasından kalan ve kendi ailesinin oturmakta olduğu bir konutun artan değerinden yararlanma yolunu, kamu yararı gerekçesiyle bir sınırlama söz konusu olmadıkça, kendi isteği ile terk etmez. Ancak, bu gibi kimselerin sahip oldukları arsa miktarı çok, yaz ve kış aylarında oturdukları, dinlenceleri boyunca kaldıkları evler ayrı ise, ve birkaç konutu da kirada tutup

rantından yararlanmaya başlamışlarsa, bunları da spekülâtör kümesine sokmaya 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. Eylemsiz spekülâsyonda, spekülâsyon güdüsü ile olmasa bile, arsa sahiplerinin, arsa değerlerini olumsuz biçimde etkileyecek kamusal kararlara tepki göstermeleri, bu kararların kendi istekleri doğrultusunda alınması çabalarına katılmaları; onları, eylemli spekülâtörlere yaklaştırır. O halde, eylemli ve eylemsiz spekülâsyon arasındaki ayrım, bir içerik ayrımından çok, bir ölçü ayrımı niteliğindedir. Bununla birlikte, eylemsiz spekülâtörlerin toprak pazarındaki eylemlerinin sorumluluğunun, büyük ölçüde düzenin ve dizginin bir sonucu olduğu hatırda tutulmalıdır.

Bu türlerin her birine, kentlerimizde sık sık rastlarız. Denilebilir ki, Türk kentlerinin biçimlenmesi, bütün planlı eylem çabalarımıza karşın, özünde, bunların öncülüğünde oluşur. Batıdan özenerek aldığımız kent planlarını, toplum yararının gösterdiği doğrultularda değil, spekülâtörlerin atik davranarak çizdikleri yönlerde gerçekleştirmek zorunda kalırız. Kentlerimizin gelişmesi planları değil; planlar, spekülâtörlerin çizdiği olup bittileri izler.

Soru 30 Kent arsaları toplum yararına nasıl kullanılır? Arsa sorunu nasıl çözülebilir?

Taşınmaz mallardan yararlanmanın ve arsa spekülâsyonunun sakıncalarını gidermenin en kestirme yolu, kent toprakları üzerindeki özel iyeliğin kaldırılmasıdır. Kent topraklarında özel iyeliğe izin vermeyen toplumlarda, bir üretim malı olan toprağın sağladığı tüm yararlar kamuya dönmüş ve toplumun görencinin yükseltilmesi amacına yöneltilmiş olur. Bu kestirme yolun adına, **ulusallaştırma** (millileştirme), ya da **toplumsallaştırma** (sosyalleştirme) deniliyor. Ulusallaştırma yolu, sadece üretim araçlarının tümünü özel iyelikten çıkarmış olan toplumlarda, yani sosyalist toplumlarda, kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir. Böylece, aynı zamanda toprak sahiplerinin egemen bir sınıf olarak topraksızları sömürmesi olayı da son bulabilmektedir.

Ulusallaştırma ile kamulaştırma (istimlâk) arasında kimi ayrımlar vardır. Birincisinde, özel iyeliğe son vermek, kuraldır. Oysa, kamulaştırmaya başvuran bir toplumda, kural, özel iyelik ilişkisidir. Kamu-

laştırma, ayrıksın (istisnâî) bir nitelik taşımaktadır. Ayrıca, ulusallaştırmada peşin bir karşılık ödemek, hiç, ya da her zaman söz konusu değildir. Kamulaştırmada ise, şu ya da bu biçimde saptanan bir karşılık, taşınmaz malı kamulaştırılana peşin bir ödence (tazminat) olarak verilir. Son olarak, ulusallaştırmanın, daha çok siyasal bir nitelik taşımasına karşılık, kamulaştırma tüzel (hukukî) bir işlemdir.

Kent arsalarından kamunun yararlanmasının ikinci yolu; toprağın değil, fakat **toprağı imar etme, geliştirme hakkının** toplumsallaştırılmasıdır. Bir başka deyişle, burada, toprağın kendisi değil, fakat artan değeri toplumsallaştırılmış, kamuya mal edilmiş olur. Bütün kent arsalarını toplumsallaştıracak ölçüde sosyalizme açılmamış, ya da bunda yarar görmeyen, dizgesi buna elverişli olmayan; bununla birlikte, toprağın özel iyelikteki kötü ve savurganca kullanımına tanık olmuş ülkelerde, bu yol denenmiştir. Örneğin, İngiltere'de, 1947 tarihinden bu yana, arsası üzerinde yapı yapmak için kamu yönetimlerinden yapı izni (ruhsat) alanlar, bu izin karşılığında arsalarında doğacak değer artışlarını kamuya peşin olarak vermeyi amaçlayan **imar harcı** (development charge) ödemek zorunda bırakılmışlardır. Bu amaçla, devlet, toplumsallaştırdığı imar hakkı karşılığında, ilgililere 300 milyon sterlin ödemeyi kabul etmiştir. İmar hakkının toplumsallaştırılması karşılığında, devletçe yapılacak ödemelerde, arsanın o günkü değerinin esas alınması, bu girişimin en önemli yanıdır. Böylece, sürümdeğer (rayiç değer) ilkesinin kamu yönetimlerini kısıtlayıcı baskısından kurtulunmuş oluyordu.

İmar hakkının toplumsallaştırılması yolu, 1951'de yeniden iktidara gelen Muhafazakâr Parti tarafından kaldırılmıştır. Buna karşın, kamu yönetimleri, kamulaştırmada, «bugünkü kullanma değeri» (existing use value) üzerinden kamulaştırma bedeli ödemeye 1959 yılına gelinceye değin devam ettiler. 1959 yılında ise, piyasa değeri (market value), yani sürümdeğer (rayiç değer) ilkesi benimsendi. 1967 yılından bu yana uygulanmaya başlanan yeni bir yasa ile bir Arsa Ofisi kurulmuş ve bu Ofis'e, kamu yönetimlerinin gereksindikleri 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, ilerikî yıllarda artırılmak kaydı ile, başlangıçta %40 olarak saptamıştır. Vergilendirilecek olan imar değeri, taban değer (base value) ile pazar değeri arasındaki ayrım olarak tanımlanmıştır.

Üçüncü yol, taşınmaz mallardan **vergi alma** yoludur. Vergi, özünde, kamu gelirlerini artırmanın bir aracı olarak bilinirse de, kentbi-

lim etkinliklerinde daha başka amaçların gerçekleşmesine de hizmet eder. Birçok ülkelerde, yapı, arsa ve arazi, yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısından çoğunu sağlar. Yerel yönetimleri köklü, zengin ve eski bir hizmet geleneğine sahip ülkelerde, bu yönetimlerin başlıca gelir kaynağı, arsa ve arazidir. Öte yandan, vergilendirme yolu ile, spekülâsyonun da bir ölçüde önlenmesi olanaklıdır. Boş bekletilen arsaların vergilendirilerek, üzerinde yapı yapmaya zorlanmaları, kentlerin düzenli gelişmesini sağlar. Kentler, eksik dişli bir ağız görünümünden kurtulur. Ama, bu, spekülâsyonu kesinlikle önleyici bir yöntem olamaz. Çünkü, bir kez, arsa değerindeki artışın hızı, konulan verginin ödenmesini göze almayı haklı çıkaracak ölçüde yüksek olabilir. Sonra, verginin arsa ederlerine yansıtılması yoluyla spekülâtif alım satımların sürdürülmesi yolu her zaman açıktır. Üçüncü olarak, artan arsa ederleri, bu artışların, geniş ölçüde kamusal etkinliklerin sonucu olduğu gerekçesiyle kamuya mal edilmiş olabilir ama, spekülâsyon önlenmiş olmaz. Taşınmaz mallardan alınan değer artış ve değerlenme (şerefiye) vergileri, genellikle hizmetlerin karşılanmasına ayrılır.

Bunlardan başka, kamu yönetimleri, arsa ederlerini düzenleyerek, yani piyasaya karışarak da, kent toprağından yararlanma hakkını sınırlayabilirler. Fiyat denetimi, arsa ederinin dondurulması biçiminde olabileceği gibi, işyeri ve konut kiralarının sınırlandırılması yoluyla da olur. Kamunun, fiyat dondurma ya da sınırlama konusunda göstereceği başarıyı belirleyen önemli etken, devlet, belediye, kamu ekonomik girişimleri gibi bütün kamu yönetimlerinin, olanaklar ölçüsünde çok arsa sahibi olmalarıdır. Bunu, vaktinde çokça miktarda arsa alarak arsa stoklarını çoğaltmak ve aynı zamanda sahip oldukları arsaları elden çıkarmamayı bir kural olarak benimseyerek yapabilirler. Kamunun elinde bol arsa, yalnız gereksinme sahibi dar gelirli ailelerin ucuz konutlara kavuşturulması için hazırlanacak tasarıların başarılı olmasını sağlamakla kalmaz; aynı zamanda, okul, yol, kanalizasyon, hastane, meydan, park, oyun yeri gibi bütün kamusal kent hizmetlerinin gerektireceği topraklar için yüksek kamulaştırma karşılıkları ödemek yükünden de, kamu yönetimlerini kurtarır. Türkiye'de devlet ve belediyeler, ötedenberi, taşınmaz mallarının titizlikle korunmasına önem vermemiş, kayıtsız kalmışlardır. Hazine arsalarının satış planları, yakın tarihlere değin gazetelerin duyuru 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. İsviçre'li Kentbilimci Hans

Bernoulli'nin bu konudaki önerileri, kamuya ait arsaların 99 yıl gibi uzunca bir süre ile kiralanmasını öngörmektedir.

Kamunun, kent arsalarından yararlanmasının son bir yolu da, sağlık, esenlik, güvenlik ve güzellik gibi gerekçelerle, özel toprak iyeliğinin türlü yöntemlerle sınırlanmasıdır. Bu sınırlamalar, genellikle kent planlarıyla ve planların uygulanmasını sağlamaya yarayan tüzel araçlarla gerçekleştirilir. Toprağın, sahibine mutlak bir kullanım hakkı bahşetmediği, kullanımın kamu yararı ile bağdaştırılması gerektiği yolundaki anlayış değişikliği, bu sınırlamaların bireycil toplumlarda bile olağan sayılması sonucunu doğurmuştur. Hattâ, tarihsel gelişimi içinde, kent planlaması denilince, önce bu sınırlamalar anlaşılmış, öteki yararlanma biçimlerine olanak veren gelişmeler sonradan elde edilmiştir.

Toprak reformu temel ilkelerinin benimsendiği 1970'ler başlarında, bu reformun bir **kent arsaları reformu** ile birlikte gerçekleştirilmesi öne sürülmüştür. Kentsel toprak reformunu da, tarımsal toprak reformu gibi, iyelik dağılımının, toprağın işletme biçiminin ve bunlarla ilgili kurumsal yapının, toplumsal adalet ve verimlilik ilkelerine uygun olarak demokratik yoldan düzenlenmesi olarak tanımlayabiliriz.

Bir yerleşim biriminde, insanların konut ve işyeri olarak ne ölçüde kent toprağına gereksinmeleri bulunduğunu saptamak güç değildir. İnsanların daha rahat yaşaması, etkin ve verimli çalışmalar yapabilmesi için kentin sağlamakla görevli olduğu işlevlerin gerektirdiği arsa miktarının hesabı da kolaydır. Bu nesnel gereksinmeler dışında, özel iyelikteki arsa yoğunlaşmasının rant amaçlarına yönelmiş olduğunu kabul etmek gerekir. Oysa bu, geniş kitlelerin barınma gereksinmelerinin karşılanması yönünden güçlükler, olanaksızlıklar yaratır. Başka alanlarda olduğu gibi, burada da, ezilenler, dar gelirli ve yoksul kitlelerdir. Kendi aile gereksinmelerinden daha çok arsanın iyeliğini elde bulundurarak, topraksız kitlelerin yoksunluktan kurtulmasını geciktirmek kadar, elindeki anaparayı arsaya bağlayarak dondurmak da, ülkenin kalkınması hesabına zararlı bir davranıştır.

Kent arsalarının iyeliğinin tümüy'e kamuya mal edilmesi en etkin ve kestirme yoldur. Ancak, büyük kentlerimizde arsa iyeliğinin bugünkü yapısında yerleşmiş çıkarları olanların baskısını kırarak, böyle bir düzeltimi, çok partili ve özgürlükçü demokratik düzen içinde gerçekleştirmek, hemen hemen olanaksızdır. Ama, hemen belirtelim ki, bu yapılmadıkça da kent arsalarının kötüye kullanılmalarını önlemek, konut bunalımlarını gidermek olanağı güç bulunacaktır.

Kent toprakları düzeltimlnin gerçekleştirilmesi, iyelik hakkının özüne dokunulamıyacağını açıkça belirten 1961 Anayasası'nın 36. maddesi hükmüne aykırı gibi görünürse de, aynı maddedeki «Bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği» ve «mülkiyet hakkının kullanılmasının **toplum yararına aykırı olamıyacağı**» yolundaki fıkraların, böyle bir düzeltime elverişli olduğunu kabul etmek gerekir. Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu ekonomik dizge ve siyasal rejim, kent topraklarının iyeliğinin tümüyle kamuya mal edilmesine rahatça elvermiyorsa, Anayasa'da, bu düzeltimi kolaylaştıracak değişikliklerin yapılması her zaman düşünülebilir. Sonunda, anayasalar da, toplumlar için var olan, toplumun yararı gerekli kıldığı zamanda ve ölçüde değiştirilebilecek belgelerdir. Ekleyelim ki, 1961 Anayasası'nın yukarıda değinilen maddeleri hükümleri, olduğu gibi, 1982 Anayasası'nın 35. maddesinde de yer almıştır.

Özellikle, bugünkü biçimiyle, toprağın iyeliğinin toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağı hükmü, kent topraklarının kullanımı üzerinde kamuya geniş bir denetleme yetkisi tanımaktadır. Kanımızca, bu yetkiye dayanılarak, yapılacak işlerin başında, kent toprakları üzerindeki imar hakkının kamuya maledilmesi gelmektedir. İmar hakkının kamuya maledilmesi demek, kent arazisindeki her türlü artık değeri, sahibinde bırakmayıp, kamuya maletmek demektir. Bunun dayandığı başlıca gerekçe, kent toprağındaki değer artışlarını, kamu yönetimlerinin bizzat yaratmasıdır. İmar hakkının yaratıcısı kamu olduğuna göre, bu hakkın kamuya maledilmesinden daha doğal birşey olamaz. İngiltere, 1942 yılında, kent topraklarının, tarımsal değerleri üzerinden, geçiş dönemine ait uygun bir karşılık ödenerek kamulaştırılmasını öngören Uthwhatt Komisyonu yazanağına dayanarak bu yola girmiştir.

Tüm kent topraklarının imar hakkının kamuya mal edilmesi gerçekleştirilebildiği takdirde, değer artışlarının hiç değilse kısmen ulusallaştırılmasını sağlayacak bir dizgenin kurulması olanağı vardır. O takdirde, imar hakkı karşılığı olan artık değerin tümü yerine, belli bir bölümü, kamu yönetimlerince alınabilir. Bu amacın gerçekleştirilmesi, kuşkusuz, iyi işleyen bir örgütlenmeyi de gerekli kılar. Anayasanın 35. maddesi, iyelik hakkının kamu yararı amacıyla yasa ile sınırlandırılabileceğini de öngörmüştür. Bu ilkeye uygun bir başka yöntem de, kentlerin gelişme alanlarındaki toprakların önceden kamulaştırılması ve bununla yetinilmesidir. Başka bir yol da, kentlerde konut ve arsa edinmede bir tavan sınır uygulamasına gidilmesidir. Kişilerin sahip olabilecekleri toplam arsa miktarı, toprak reformunda olduğu gibi belirlenebilirse ve bu tavan sınır, tapu kayıt-

larıyla denetlenebilirse, spekülâsyonun azalmasına olumlu etkiler yapması beklenebilir.

Bireysel iyeliğe izin verildiği sürece, bireylerin kamuya karşı olan borçlarının, taşınmaz mallardan sağladıkları yararlarla orantılı olmasında zorunluluk vardır.

Bunun dışında, kamu yönetimlerinin, bir yandan arsa edinmeyi, bir yandan da; edindikleri arsaları akıllıca kullanmayı amaçlayan değişmez bir arsa siyasaları bulunması gerekir. Stockholm Belediyesinin, belediye sınırları içinde ve dışında 19 bin hektar toprağa sahip bulunduğunun yinelenmesi, klâsık bir örnek olmuştur. Oysa, belediye, 18 bin hektarlık bir araziyi kapsamaktadır. Amsterdam kenti de, sınırları içinde bulunan toprakların üçte ikisine sahiptir. İsrailliler, Yahudi Ulusal Fonu'ndan sağladıkları kaynaklarla, toprak satınalmaya büyük bir önem vermiş, yeni kentler, yerleşim yerleri, köy, kasaba ve çiftlikler kurarken, arsa yokluğunun sınırlayıcı etkilerinden kurtulmuşlardır. Bugün, ülke topraklarının %90 kadarı devletin iyeliğindedir.

Türkiye'de de, türlü yasalarla belediyelere çeşitli tarihlerde pek çok arsa verildiği halde, bunlar, yukarıda da belirtildiği gibi, hoyratça elden çıkarıldı. Belediyeler ve öteki kamu kuruluşları arsa edinmenin sağlayacağı yararların bilincine çok geç varmışlardır.

Kazanılan arsaların hiçbir yoldan satılmaması, satışa olanak veren tüm hükümlerin yasalardan çıkarılması, arsa siyasasına 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 için kiraya verilmesi yolu açıktır. Artırma, Eksiltme ve İhale Yasasındaki, taşınmaz malların üç yıldan uzun süre ile kiraya verilmesinin Maliye Bakanlığının izni ile; 5 yıl ve daha uzun süreler için kiralanmasının ise yasalarla olabileceği yolundaki sınırlayıcı hükümlerin, günün koşullarına uyacak biçimde değiştirilmesi gerekir. 1858 tarihli Arazi Kanunnamesindeki ilkelere de yabancı olmayan «uzun süre ile kiraya verme» ilkesi, kamu arsalarının savurganca kullanımını önleyebilir.

Soru 31 : Türkiye'de taşınmaz mallardan kamu kuruluşları nasıl yararlanıyor?

Kamunun kent topraklarından sağladığı parasal yararlar, Türkiye'nin önemli bir sorunudur. Emlâk (bina ve arazi) vergileri ge-

liri, çoğunlukla yerel yönetimlerle, yani il özel yönetimleriyle belediyelere bırakılmış bir vergi ürünüdür. 1970 yılında 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 yönetimlerine bırakılmıştı.

Taşınmaz malların değeri üzerinden alınan bu verginin sağladığı gelir, özellikle arsa değerindeki artışın izlenmesine bağlı bulunduğundan ve Türkiye'de 40 yıldan uzun bir zamandan bu yana arsa değerleri yazımı (tahrir) yapılmış olmadığından, bu vergi fazla gelir sağlamıyordu. Ülkedeki bütün belediyeler, 1963 yılında, bu kaynaktan yalnız 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 değin, %0.5 ile %1'i arasında değişmiş, ancak 1965'de, %10'a varan kimi katsayılar kullanılarak yükseltilmiştir. Fakat, yukarıda da belirtildiği gibi, 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 yerel yönetim birimleri arasındaki bölüşümü de, aslan payını, görev ve sorumlulukları daha fazla olan belediyelerin değil, fakat daha az sorumlulukları bulunan il özel yönetimlerinin almaları biçiminde olmuştur.

1970 tarihinde çıkarılan ve kimi değişikliklerle, ancak 1972 tarihinde uygulanmasına başlanan Emlâk Vergisi Yasası ise, verginin hem oranında, hem temelinde, hem de bölüşüm biçiminde değişiklikler yaptı. Buna göre, emlâk, bina ve arazi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bina vergisinin oranı, 1972-1982 yılları arasında binde 6 olarak kalmıştır. Ancak, sahiplerince konut olarak kullanılan yapılarda, ya da apartman dairelerinde, vergi, binde 4 oranında ödenmiştir. Böylece, ev sahipliği, kiracılığa oranla özendirilmiş olmaktaydı. Emlâk Vergisi yasasında 1982 yılında 2587 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile, verginin oranı, konut dışı yerlerde binde 3'e, konutlarda ise binde 2'ye indirilmiştir. Vergi yükümlülerinin bildirecekleri değerlerin, yönetimin doğrudan doğruya saptayacağı değerlerden düşük olmaması gerekmektedir.

Emlâk Vergisi yasasında 1982'de yapılan değişiklik ile, arazi vergisinin oranı binde 3'e, arsa vergisinin oranı ise binde 5'e indirilmiştir. Arsa, belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi olarak tanımlanmaktadır.

Yurttaşların, bina, arsa ve arazilerinin değerlerini, vergi dairelerine bildirmeleri, ilke olarak her beş yılda bir verecekleri bildirimlerle oluyordu. Yasada, 1980 yılında yapılan bir değişiklik, bildirim süresini 4 yıla indirmiş ve Bakanlar Kuruluna, bu süreyi bir yıla kadar kısaltmak yetkisi tanınmıştır. Böylece, taşınmaz sahipleri, emlâklerinin artan değerini, vergi dairelerine bildirmeye zorlanmaktadırlar. Toplanan Emlâk Vergisi gelirinin %20'sini, vergiyi toplama hizmetinin karşılığında devlet alıyor, geri kalanını da, %35 ve %45 oranlarında, sırasıyla, il özel yönetimleriyle belediyelere paylaştırıyordu. 1981 yılında, yerel yönetimlere toplam vergi gelirleri üzerinden pay verilmesine ilişkin yasanın çıkarılmasıyla, Emlâk Vergisinden pay verme uygulaması da sona ermiş bulunmaktadır.

Belediyelerin, bina ve arazi vergilerinden aldıkları paylara son verilmiş olmakla birlikte, Emlâk Vergisine dayalı olarak, yurttaşlar, belediyeye Temizleme ve Aydınlatma Harcı ödemeyi sürdürmektedirler. Bu harç, bina ve arazinin vergi değeri üzerinden alınmakta olduğundan, taşınmaz mala ilişkin bir gelir sayılması uygun olur. Bu kaynaktan sağlanan gelir, belediyelerin aydınlatma ve temizleme hizmetlerini karşılamaya yetmeyecek ölçüde küçüktü. Örneğin, 1955 yılında, bir büyük belediyemiz, bu hizmet için yılda 389.699 lira harcadığı halde, topladığı gelir sadece 63.966 lira idi. Yani, giderinin ancak %16.4'ünü geri alabiliyordu. Kaldı ki, 1970'de Emlâk Vergisi yasası, bu harcın nasıl alınacağını göstermediğinden, 1982 yılına değin, belediyeler bu harcın gelirinden yoksun da kaldılar. Yeni düzenlemeye göre, taşınmaz sahipleri, taşınmazlarının vergi değerinin, binalarda binde 1'ini, arsalarda ise binde 0.5'ini, temizleme ve aydınlatma harcı olarak ödeyeceklerdir.

Taşınmaz mallara dayalı öteki gelir kaynağı, değerlenme vergisidir. Şerefiye de denilen bu yerel vergi, yeni Belediye Gelirleri Yasasında yer almamıştır. 1979'da hazırlanıp, daha sonra Cumhurbaşkanınca veto edilen bir yasada yer verilen Değerlenme Vergisine ise, Anayasaya aykırı sayılabileceği düşüncesiyle, Cumhurbaşkanınca karşı çıkılmıştı. Belediye sınırlarının genişletilmesinin, bir yerleşim yeri için imar planı hazırlanmasının ya da kat sayılarının belediyece artırılmasının, taşınmaz mal sahiplerini otomatik olarak vergi yükümlüsü durumuna getirmesi, Cumhurbaşkanlığınca, iyelik hakkının özünü zedeleyici bulunmuştur. Oysa, kamu yönetimlerinin sayılan etkinlikleri sonucunda, taşınmaz değerleri otomatik olarak yükselebilmekteydi.

Taşınmaz mallardan alınan bir başka vergi türü, belediyelerin yaptıkları kimi hizmet harcamalarına yurttaşın katılmasını sağlayan

«harcamalara katılma payları»dır. Taşınmaz mal sahipleri, belediyenin, yol, su ve kanalizasyon gibi hizmetler için yaptığı harcamalara belli bir oranda katılmaktadırlar. Paylar, söz konusu hizmetler için belediyece yapılan harcamaların üçte biri kadardır.

Bunun dışında, kamu yönetimleri, kendi taşınmaz mallarını kiralayarak ve satarak da gelir elde ederler. 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 gelirlerinin tüm gelirler içindeki oranı, gerek belediyelerde, gerekse il özel yönetimlerinde çok küçüktür. Kira gelirinin düşük olmasının önemli nedenlerinden biri de, kamu yönetimlerinin, az da olsa, taşınmaz mallarının bir dökümüne sahip bulunmamalarıdır.

Kentlerdeki taşınmaz mallardan doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak alınan vergi, resim ve harç gibi gelirlerin büyük bir bölümünün, ya da tümünün yerel yönetimlere bırakılması gerekirken, Türkiye'de son birkaç yılda bunun tersi yönde bir gelişme gözlemlenmektedir. Ekonomik ve toplumsal alanda kalkınma çabalarının ve hazırlanan kalkınma planlarının uygulanmasına kaynak bulma güçlüklerinin, hükümetleri, vergilendirilebilecek her kaynağa el atmak zorunda bıraktığı anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, taşınmaz mallardan alınan değer artış vergisiydi. Arsa spekülâsyonunu önlemek gibi bir yan amacı da olan bu vergi, taşınmazların kazanıldıkları tarihteki ve satıldıkları tarihteki değerleri arasındaki fark üzerinden alınıyordu. 1963-1982 arasında uygulandıktan sonra, 2588 sayılı yasa ile, 1982'de yürürlükten kaldırılmıştır.

İkincisi Bina İnşaat Harcı'dır. Bir belediyenin ve komşu alanların sınırları içinde yapılacak her türlü yapının ve yapıya ekleme ve değişikliklerin sahipleri, belediyeden alacakları izin karşılığında bu harcı öderler. 1970-1982 yılları arasında, devletçe toplanan bu vergi, 1982 yılında 2589 sayılı yasa ile, bir yerel vergiye dönüştürülmüş ve geliri belediyelere bırakılmıştır. Bu harcı, yapı için izin alanlar, yapının yüzölçümü oranında ödemektedirler. Toplumsal konut (100 metre kareden daha küçük yapılar) lar için, bu harç, yok denilebilecek ölçüde küçüktür.

Üçüncü bir taşınmaz mal gelirı de, yine 1982 yılına kadar 19 yıl süre ile, devletin, taşınmaz alım satımları sırasında, taşınmazı satın alandan aldığı bir vergiydi. Küçük konut sahiplerinin indirimli olarak ödedikleri bu verginin, spekülâsyonu önlemek gibi bir yan amacı da bulunuyordu. Taşınmaz mallardan çok sayıda vergi alınmasını önlemek amacıyla, Emlâk Alım Vergisi de, 1982'de 2588 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Spekülâsyonu önlemek, ister asıl, isterse yan amaçları olsun, bu vergilerden hiç biri, arsa spekülâsyonunu önlemeyi başaracak güçte değildiler ve önlemeyi de başaramamışlardır. Üstelik ne Hazine, ne de yerel yönetimler, bu kaynaklardan büyük bir gelir elde edebilmiş olmaktan uzaktırlar. Ankara'nın eski semtlerinde yaptığımız araştırmalar bize göstermiştir ki, bu semtlerde 1960-1971 yılları arasında, enflâsyon etkileri dışında, arsa değerlerinde 5 ilâ 10 katı arasında değişen artışlar olmuştur. 1970-1980 arasındaki artışların ise, 50-100 katına çıktığı sanılmaktadır. İşleyimin, kentin içine kadar sokulduğu İstanbul'da, bu artışın daha da büyük olması gerekir. Farklı dönemlerde izlenen ekonomik siyasaların birbirinden farklı olması nedeniyle ve planlı dönemde getirilen kimi önlemlerin de etkisiyle, arsa değerlerindeki artışların, 1960-1970 arasında, bir önceki 10 yıla oranla, göreli olarak daha az olduğunu gösteren araştırma bulguları varsa da, gelişigüzel gözlemler, fiyat artışlarının giderek hızlandığını göstermiştir.

Soru 32 Kent arsalarının tümünün kamulaştırılması yararlı mıdır?

Kamu yönetimlerinin, taşınmaz mallardan yararlanma yollarından hiçbiri, bu arsaların tümünün kamu iyeliğinde bulunması durumunda olduğu kadar kolaylık sağlamaz ve kent ve kentleşme sorunlarının çözümüne kestirme bir çözüm olmaz. Bu nedenle, denilebilir ki, kent arsalarının kamu yararına kullanılmasını sağlamanın tek yolu, bu toprakların iyeliğinin de kamunun elinde bulunmasıdır. Pazar mekanizmasına dayanan ekonomilerde, kent topraklarının kamulaştırılması, büyük yararlar sağlamakla birlikte, gerçekleştirilmesi hemen hemen olanaksız bir idealdir. Bunun nedenlerinden biri ekonomik, öteki siyasal bir nitelik taşır. Ekonomiktir; çünkü, hiçbir yerel yönetim, hiçbir özeksel yönetim, tüm kent topraklarının kamulaştırma karşılıklarını, hele de günün sürümdeğeri üzerinden ödeyebilecek güce sahip olamaz. Siyasaldır; çünkü bu toplumlarda, tüm kent topraklarının kamulaştırılması, arsa sahiplerinin büyük tepkileriyle karşılaşmaya, yozlaştırılmaya, önlenmeye mahkûmdur. Bu güçlükler nedeniyle, sınıflı toplumların egemen güçleri, vergileme ve öteki sınırlamalar gibi, kamulaştırmayı, arsa kullanımını toplum yararına yöneltecek araçlardan biri olarak görür; fakat, kent topraklarının özel iyelikten tümüyle çıkarılmasına ses çıkarmamayı göze alamazlar.

Osmanlı toprak reliminin temellerini belirleyen Arazi Kanunname-

si, ülke topraklarının büyük bir kesimini kapsayan arazinin iyeliğinin devlette; kullanma hakkının, kimi görevlilerde olmasını gerektiriyordu. Özel iyelikte olan toprakların genişliği sınırlı idi. Gerçi, Dirlik dizgesi uyarınca, savaşlarda ele geçirilen toprakların, verimliliklerine göre sınıflandırılarak, kendilerinden beklenen askerlik görevleri karşılığında sipahilere bırakılması bir kuraldı; ama bu, dizgenin temelinde bulunan, toprakta kamu iyeliği ilkesinin geçerliğini ve önemini azaltacak bir nitelik taşımıyordu.

Böyle bir toprak rejimi yürürlükte bulunduğu sürece, kent topraklarının spekülâsyon konusu yapılması olanaksızdı. Ne var ki, 17. yüzyıldan başlayarak, çeşitli iç ve dış etmenler altında, Osmanlı İmparatorluğunda, Dirlik dizgesinin yerini, hızla özel iyelik düzeni almış, çeşitli tapu yasaları ile, önceleri kamunun olan toprak bireylere geçmiştir. Batı'nın bilim ve tekniğindeki gelişmelerin, eski tecim yollarının önemini yitirmesinin, dış tecim ilişkilerinde ve ödemeler dengesinde bunalımların başgöstermesinin, bu bozulma üzerindeki etkileri büyüktür. Topraktan yararlanmada, önce iltizam yönteml geniş ölçüde yaygınlık kazanmış; sonra da, yabancı uyruklulara bile Osmanlı toprakları üzerinde mülk edinme hakkının tanınmasıyla topraktan yalnız ve yalnız kamunun yararlanmasını öngören Osmanlı toprak geleneği son bulmuştur.

Toprak rejiminin bireysel iyeliğe hızla açılması, Cumhuriyetin ilânına kadar, kamu yönetimlerinin elinde pek az toprak bırakmış, Cumhuriyet döneminin başında, aşarı kaldıran 552 sayılı yasa, Batı'dan alınan Yurttaşlar Yasası ve onun yürürlüğe girmesini sağlayan yasalar da, bireysel toprak iyeliğini, çağdaş toplumsal anlamını hiç dikkate almaksızın, perçinlemiştir. Kadastro ve Tapu yazımı Yasası ile Tapulama Yasası da, kamu topraklarının elmenlik (zilyedlik) hükümleriyle kişilerin iyeliğine geçirilmesini hızlandırmıştır. Bu durumda, Osmanlı döneminin kamu iyeliği dizgesine dayanan yarı askeri feodal yapısı, yerini, özel iyeliğe dayanan sivil bir feodal yapıya bırakmış oluyordu.

Bu gelişme, 1. Türkiye İktisat Kongresi'nden başlayarak bütün Cumhuriyet dönemine damgasını vurmuştur. Kimi hukukçularımız, bu durumu bir «zorla alma» (gasp) olarak nitelemekte ve ülke topraklarını, kent toprağı olsun, tarım toprağı olsun, ulusallaştırmanın, bu nedenle hukuka aykırı sayılamayacağı görüşünü savunmaktadırlar. Başta, büyük toprak sahipleri olmak üzere kimi çevrelerin ve hatta genörgütün (bürokrasinin) bu görüşlere karşı koyması, tepki göstermesi nedeniyledir ki, Toprak ve Tarım Reformu Yasası birçok güçlüklerle ve fazla etkili olmayacak bir nitelik kazandırılarak, ancak 1972'-

de yürürlüğe girebilmiş ve uygulaması da çok sınırlı ölçüler içinde kalmıştır. Yasanın Anayasa Mahkemesince iptal edilmesiyle, toprak dağıtımına bağlanan umutlar da yitirilmiştir. Söz konusu tepkilerin, kent topraklarının tümünün kamulaştırılması gibi bir düşünceye karşı da, belki daha büyük bir güçle ortaya atılmaması için hiçbir neden yoktur.

Kent topraklarının büyüklü küçüklü yer bölümler (parseller) halinde bireylerin elinde, iyeliğinde bulunması, kent planlarının uygulanmasındaki başarıyı geniş ölçüde sınırlamaktadır. Örneğin, belediyeler, yol, meydan, otopark, park, okul, hastane yeri bulmak, bunları kamunun yararlanmasına sunmak için, uzun ve pahalı bir kamulaştırma sürecinin bütün aşamalarından geçmek zorundadırlar. Çoğu kez, özel toprak iyeliğinin dağılış biçimi, bu hizmetleri gerçekleştirmek için, bireyler elindeki toprakların bir bölümünün ya da tümünün kamulaştırılması ile yetinmeye olanak vermez. Belediyeler, hamur ve parselleme işlemleri sırasında, yol, meydan, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil alanlar oluşturabilmek için, kamulaştırma dışındaki yapılırken, arsa sahiplerinin, arsalarının dörtte biro kadar olan bir yollara da başvurmak zorunda kalırlar.

Hamur (düzenleyici birleştirim) ve parselleme (yerbölümleme) bölümünü, belediyelerin, karşılığında hiçbir şey ödemeksizin almalarına, İmar Yasasının 42. maddesi izin vermektedir. Böylece, belediyeler, sanki, **karşılığı ödenmeyen bir kamulaştırma** hakkını, sınırlı ölçüler içinde, kullanmaktadırlar. Anayasa Mahkemesi, 1963 yılında, İmar Yasasının söz konusu hükmünü iptal etmiş ve belediyeleri bu çok önemli olanaktan yoksun bırakmıştı.

Anayasa Mahkemesi, bu hükmü, kamulaştırmanın, **gerçek karşılığın peşin ödenmesi** ilkesine aykırı ve dolayısıyle, iyelik hakkının özüne dokunur nitelikte bulmuştur. Oysa hamur adı verilen bu yetki, iyelik hakkını mutlak kullanma özgürlüğünü kamu yararı düşüncesiyle sınırlayan son düşünsel gelişmelere aykırı değildir ve sosyalist olmayan Federal Almanya, ve İsrail gibi ülkelerde de kullanılmaktadır. Öte yandan, belediyeler, bireylere, türlü bayındırlık ve yapı etkinlikleri için yapı izni (ruhsatiye) vererek, arsalarındaki büyük değer artışlarından yararlanma fırsatı bahşediyorlarsa, bu değer artışının bir bölümünü, vakti gelince, hizmetlerine karşılık olarak, alabilmelidirler. Bunu, bir tür **«parasal olmayan vergi»** olarak görmek yanlış değildir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesinin, söz konusu yasa hükmünü **iptal** etmesinden sonra, yasa yapıcı, bu maddeyi yeniden düzenleyerek, **«düzenleme ortaklık payı»** adıyla, 1972 yılında çıkarılan ve İmar

Yasasında değişiklikler yapan 1605 sayılı yasanın 42. maddesine koymuştur. Yani, belediyeler, yeniden, bu hükmün verdiği hamur ve yerbölümleme yetkisini kullanmaya başlamışlardır.

Kent topraklarının tümüyle kamulaştırılması demokratik yollardan gerçekleşebilse, ou gibi yardımcı araçlara başvurmaya gerek kalmaz ve kamu yararı ile bireysel yararların bağdaştırılmasına dolambaçlı yollardan çalışacak yerde, tüm toprak rantının kamuya mal edilmesi sağlanmış olur. Bunun da yapılabilmesi, öncelikle Anayasa'da ve Kamuulaştırma Yasasında, kamu yararına, toplumun uzun dönemli çıkarlarına öncelik veren yeniden düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır. Sanıyoruz ki, 1982 Anayasası'nın, kamulaştırmada ödenecek karşılığı, vergi bildirim değerlerine dayandıran 46. maddesiyle, bu yönde olumlu bir adım atılmıştır.

Soru 33 Kamu Yararı ilkesi, kent arsalarından yararlanmada dikkate alınabilecek bir kural olabilir mi?

Bir başka soruda da değinildiği gibi, kentleşme ve kent sorunlarının başında, topraktan yararlanma gelir. Topraktan yararlanma sorununu çözmenin en kestirme yolu, kent toprağının sahipliğinin kamuda olması, ya da uzun sürede kamuya geçmesini sağlayacak önlemlerin alınmasıdır. Kent toprağındaki bireysel iyeliği kaldırmanın, ekonomik dizgenin temelini oluşturduğu sosyalist toplumlarda, kentleşmede toprak sorunu diye bir sorun elbette olamaz. Dolayısıyle, kentlerin düzenli ve planlı gelişmesini daha etkin biçimde gerçekleştirmek için, bu dizgeler, önemli bir araca sahiptirler.

Bununla birlikte, gelişmiş kapitalist ülkelerin kimilerinde de, topraktaki bireysel iyeliğin dar gelirlileri ezecek ölçülerde, barınma sorununun çözümünü çıkmaza soktuğu durumlarda, toplumsal gönenç devletlerine kimi önlemleri almak görevi düşer. Bunlar, kuşku yok ki, yine, kapitalizmin ve liberal ekonomi düzeninin oyun kuralları içinde ve onun temel felsefesine aykırı düşmeyecek biçimde alınır. Sanayileşmiş kapitalist ülkelerin, bilgi, teknoloji ve gelir düzeyleri, bu önlemleri uygulamaya, geniş ölçüde olanak vermektedir. Oysa, gelişmekte olan ve kapitalizmin az gelişmiş bir türünü kendilerine kılavuz edinmekte yarar gören ülkelerde, geniş çaptaki yoksul kitlelerin kentlerde, bir bunalımdan ötekine sürüklenmesinin kaynağında, toprak sorunu yatmaktadır.

Bu yüzdendir ki, yasalar, bu ülkelerde, **kamu yararı** ya da **toplum yararı** gibi kimi çağdaş ilkeler çerçevesinde, gelir dağılımından

yeterince pay alamayan kitleleri korumaya çalışırlar. Bu kitleleri, iyelik hakkının kötüye kullanılmasının kurbanları olmaktan kurtarmak isterler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 35. maddesi de, «Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak **kamu yararı** amacıyla, kanunla sınırlanabilir» dedikten sonra, «Mülkiyet hakkının kullanılması **toplum yararına** aykırı olamaz.» hükmünü eklemek gereksinmesini duymuştur.

Acaba, kamu yararı ve toplum yararı gibi kavramlardan neyi anlamalıdır? «Genel yarar», «Kamu menfaati», «Kamu iyiliği» diye de anılan kamu yararı, yönetim tüzesinde, kamu tüzesinde ve siyaset biliminde sık sık kullanılan bir kavramdır. Bununla birlikte, kamu yararından ne anlamak gerektiği konusunda, yargı organları, bilim adamları ve yazarlar arasında bir görüş birliği yoktur. Kamu yararının, biri, tüzel, teknik ve dar; öteki ise, siyasal, ideolojik ve geniş olmak üzere iki anlamı vardır. Birinci anlamda, kamu yararı, iyelik hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak karışmalarda başvurulacak bir ölçüdür. Örneğin, Türkiye'de kamulaştırmanın, ancak kamu yararının gerektirdiği durumlarda yapılabileceğini gösteren yasa maddesinde yer alan kamu yararı kavramı, böyle bir ölçü anlamı taşır.

Kamu yararı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kurulu düzenin sürdürülmesinde, toprak iyeliği dağılımının bugünkü biçiminde çıkarı olan bireylerin, kümelerin ve sınıfların çıkarlarıyla özdeşleşirse, tutucu bir içerik kazanmış olur. Nitekim, birçok ülkelerde, kamu yararı adına, büyük bürokratların ve egemen güçlerin, kamuya ait toprakları bireysel çıkarları için kullandıklarının sayısız örnekleri vardır. Kamulaştırmanın, belli kümelerin zenginleşmesine fırsat ve olanak vermesinin örneklerine ve türlü yolsuzluklara, Türkiye'de de çok sık rastlanmıştır.

Siyasal, ideolojik ve geniş anlamında kamu yararı, yönetim tüzesinin çerçevesini aşmakta ve anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgili bir içerik kazanmaktadır. Anayasamız, çeşitli maddelerinde, kamu yararı ve toplum yararı kavramları arasında açık bir ayrım yapmaksızın, bunları kullanmıştır. Ama, Tarık Z. Tunaya'nın da belirttiği gibi, Anayasa'nın, kamu yararını daha çok teknik anlamda, toplum yararını ise, toplumsal devlete verdiği görevlerle ilgili olarak kullandığı belirtilebilir. Kent toprağı konusunda, bizim, kamu yararı kavramına verdiğimiz anlam, toplum yararı ile anlatılmak istenen, siyasal ve ideolojik anlamdır. Bu anlamıyla, kamu ve toplum yararı, aktörel (ahlâki) değerlerle ve toplum gönencini ilgilendiren değer yargıları dizgesiyle yakından ilgilidir.

Kamu yararından, devletin yararını anlamak, kamu yararını devlet yararı ile özdeş saymak, yanıltıcı olabilir. Devlet, kamu yararının sadece aracısı ve yardımcısı olmak durumundadır. Nasıl, kamuoyu denildiğinde, devletin görüşü ve kanısı söz konusu olmuyor, toplum, halk kasdediliyorsa, kamu yararına temel olan düşünce de, toplumun, halkın yararıdır.

Kamu yararında temel olan düşüncenin «halk» olduğunu belirtmek yeterli değildir. Halktan kimi anlamak gerektiği konusundaki kuramsal tartışmalar süregelmektedir. Bu nitelik, gelir dağılımının dengesizlikler gösterdiği ülkelerde çok daha çarpıcıdır. Böyle olunca, kamu yararı kavramının öncelikle yöneltileceği toplum ve halk kesimi, yoksul kitlelerin oluşturduğu çoğunluk olmalıdır.

Türkiye'nin kentleşme ve kent toprağı sorunlarına çözüm ararken, toplum yararı kavramı, devlet ve siyaset adamlarının büyük bir duyarlıkla uymak ve bağlı kalmak zorunda bulundukları bir ilke değeri taşır. Bu ilkenin içeriğinin saptanmasındaki kılgılı güçlük, uygulayıcıları, toplum yararı denildiğinde açıklıkla anlaşılabilecek olan halka dönük değerleri bir yana itmek için geçerli bir bahane sayılamaz. Hızlı kentleşme, tüm Üçüncü Dünya ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de, bireysel çıkarlarla toplum yararı arasındaki karşıtlığı, daha doğrusu bağdaşmazlığı, büyük kentlerimizde hergün biraz daha belirgin bir biçimde gözler önüne sermektedir. Bugünkü kentleşmo hızı varlığını sürdürecek olursa, topraktaki özel iyelik haklarının özüne ve sağladığı çıkarlara kıskançlıkla sahip çıkmak isteyecek bireylerle, toplumun uzun dönemdeki çıkarları arasındaki karşıtlığın daha da büyük boyutlar kazanması kaçınılmaz olacaktır.

En ideal çözüm olmamakla birlikte, sanıyoruz ki, iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağını gösteren 1982 Anayasası da, gerekli önlemlerin alınmasına büyük ölçüde olanak veren toplumsal öğelerden oluşan elverişli bir iyelik hakkı maddesine sahiptir. Bu ilke, gereği gibi uygulanabildiği takdirde, kent planlarının gerçekleştirilmesinde, spekülâsyon ile savaşımda, kıyıların, yeşil alanların, eski yapıtların korunmasında, dar gelirli ve yoksul ailelerin konut sorunlarının çözümünde; kısacası, kentlerimizin insanca ve uygarca yaşanabilen yerleşme niteliklerine kavuşturulmasında karşılaşılan güçlükler, geniş ölçüde yenilmiş olabilir. Gerçekten, H. Veldet Velidedeoğlu'nun da belirttiği gibi, belli bir konunun, sağlık, ekonomik, ahlâk ve güzellik gibi başka açılardan toplum yararına olup olmadığı, zaman içinde, kişiden kişiye, ülkeden ülkeye değişik biçimlerde yorumlanabilse bile, kentleşme ve kent toprağı

sorunlarının, hangi yönden bakılırsa bakılsın, çözümleri, tartışma götürmez biçimde toplum yararını ilgilendirir.

Soru 34 : Arsa Ofisi nedir? Ne iş görür?

Arsa Ofisi, 1969 yılında 1164 sayılı yasa ile kurulmuş, İmar ve İskân Bakanlığına bağlı bir genel müdürlüktür. Bu Ofis'in amacı, arsalardaki aşırı eder artışlarını önlemek, kısacası, arsa spekülâsyonunu engellemek; bunun için, arsa pazarında düzenleyici alım satımlar yapmak, konut tasarıları, işleyim bölgeleri ve turistik kuruluşlar ve başka kamu hizmetleri için gereken kamulaştırma işlemlerini yerine getirmektir.

Gerçekte, Belediye Yasası, kentlerin gelişme alanlarındaki arsaları, belediyelerin, vaktinde satınalarak spekülâsyonu önleme görevini belediyelere yüklemiş ise de, en büyük belediyeler bile, geniş parasal kaynak gerektiren bu önemli görevi yerine getirememiştir. Bunun üzerine, Kalkınma Planları, spekülâsyonu önlemekle özel olarak görevlendirilecek bir Ofis'in kurulmasını önermişlerdir. Fransa ve İngiltere gibi ülkelerle kimi az gelişmiş ülkelerde de benzerleri bulunan Arsa Ofisi'nin, yararlı olabilmesi, amacını gerçekleştirebilmesi, bir yandan içinde işleyeceği ekonomik dizgenin niteliğine, öte yandan da, ona bağlı olarak, elindeki kaynakların büyüklüğüne bağlıdır. Oysa, arsalar üzerindeki her türlü spekülâsyon oyunlarının hiçbir ciddi engelle karşılaşmadığı bugünkü düzende, Arsa Ofisinin anamalı, daha geçen yıla gelinceye değin 250 milyon liraydı. 1981 yılında 2504 sayılı yasa ile 3 milyar liraya çıkarılan anamalla bile, arsa pazarında çok etkili olamayacağı bellidir.

Arsa Ofisi yasasına göre, İmar ve İskân Bakanlığı, Ofis'in amaçlarını gerçekleştirmek üzere, gerekli gördüğü Hazine arsalarını isteyebileceği gibi, belediyelere Hazine'den geçmiş olmakla birlikte, herhangi bir hizmete ayrılmamış olan arsalar da, bedelleri ödenerek bu Ofis'e geçecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Hazine arsalarının yıllardan beri hızla kamu iyeliğinden çıkarıldığı ülkemizde, Ofis'in Hazine'den ne kadar arsa alabileceği gerçekten merak edilmeğe değer. Öte yandan, Maliye Bakanlığı, Ofis'e arsa verirken, bunun karşılığını, Ofis'in anamalından kesmekte; Ofis'in, özel kişilerden arsa satınalma ve önalım (şuf'a) hakkı kullanma olanağını geniş ölçüde kısıtlamış olmaktadır.

Arsa Ofis'inin yalnız arsa kazanma gücü az değil, aynı zaman-

da, elde edeceği arsaları kullanma biçimi de, gerçekten kamu yararına çalışabileceği konusunda duraksamalar yaratacak niteliktedir. Çünkü, kamu elindeki arsaların miktarını artırma amacında görünen bir Ofis'in yetkilerinin büyük bir kesimi, Ofis elindeki arsaların satış koşulları ile ilgili bulunmaktadır. Ofis'e, arsa satma yetkisinin tanınmış olması, gerçekten, bindiği dalı kesmek ve ne yaptığını bilmemek olarak nitelendirilebilir. Arsa Ofisi Yasasıyla, Ofis'e, elindeki arsaları kiralama yetkisi de verilmiş ve 1974 yılında kiralamaya özendirici yönetmelik değişikleri yapılmış ise de, Ofis bu yetkiyi hemen hemen hiç kullanmamıştır.

Kuruluş Yasasına göre, Hazine, belediyeler, il özel yönetimleri ve Vakıflar gibi kamu kuruluşları, satışa çıkaracakları arazi ve arsalarını öncelikle Ofis'in satın almasına olanak vermek amacıyla Ofis'e bildirmek zorundadırlar (M.8) Ancak, Ofis, akçal olanaklarının yetersizliği yüzünden, bu arsalardan satın alıp stok yapamamaktadır. Kaldı ki, sözü edilen kuruluşlar da, yasanın bu hükmüne uymakta gereken özeni göstermemektedirler. Bu durumu ile, Arsa Ofisi'nin Türkiye'de bugüne değin uygulanan, kamu arsalarının elden çıkması yolundaki eğilimi önlemek şöyle dursun, ona sadece yardımcı olacağını belirtmek bir abartma olmayacaktır.

Tüm kamu kuruluşları, arsa ve arazi gereksinmelerini Ofis'e bildirmek ve bu gereksinmelerini Ofis eliyle karşılamak zorundadırlar. Ancak, bu hükmün, uygulamada işlerlik kazanması, herşeyden önce, Ofis'in arsa varlığına bağlıdır ki, bu konuda da iyimser olmak için hiçbir neden yoktur.

Her ne kadar, yasasında, Arsa Ofisi'nce, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlara satılacak arsaların, onlarca üçüncü kişilere satılamıyacağı belirtiliyor ise de, bunun sınırı, o arsalar üzerinde yapı yapılmasıdır. Yani, satış yasağı, yapı yapılıncaya kadardır. Üzerindeki yapı tamamlandıktan sonra arsa ile birlikte satışı önleyen herhangi bir sınırlama söz konusu olmadığına göre, Ofis'in, yağmayı hızlandırıcı misyonunun, sanki asıl olduğu, ortadadır. Bu misyonun, siyasal iktidarların, toplum yararına tutumlarıyla zayıflatılması olası ise de, tümüyle ortadan kaldırılması olanağı yok gibidir.

Bir süreden beri, özellikle, İstanbul-İzmit şeridi üzerinde toprak yağmasına öncülük eden kimi spekülâtör firmalar, «arsa ofisi» adlı tabelâlar asarak, halkı kandırmağa, birer kamu kuruluşu imişler gibi görünerek, halkın güvenini kazanmaya çalışmaktadırlar. Türkiye Cumhuriyeti Arsa Ofisi'nin adı ile açıkça karışan ve zaten bu amaçla bilerek kullanılan Arsa Ofisi isimlerine, yetkili soruşturma organ-

larının özenle eğilerek, halkın yanılmasına, güveninin kötüye kullanılmasına son vermeyi sağlamaları gerekir.

Soru 35 : 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, İl özel yönetimi, belediye ve Vakıflar gibi kamu kuruluşlarıyla kamu tüzel kişilerine ait olduğu gibi, gerçek kişilere ait olanları da vardır. Yapılan araştırmalar, kamu toprağı üzerinde yapılan gecekonduların toplam içinde %70'e yaklaştığını, geriye kalanların ise özel kişilerin arsaları üzerinde yapıldığını göstermiştir. Bundan da anlaşılıyor ki, kendi arsalarını saldırıdan korumakta, bireyler, devletten daha titiz davranmış; kamu malının korunması ile görevlendirilmiş olanlar, özdeksel çıkar, siyasal özlem, kayırma ya da başka nedenlerle gecekondu yapımına göz yummuşlardır. Her ne kadar, İmar ve İskân Bakanlığından bir yetkilinin yaptığı bir açıklamaya göre, gecekondularda, kamu arsaları üzerindeki gecekondu oranı %40 kadar ise de, bu durum, 1965-1970 yılları arasında yapılan gecekonduları ilgilendirmektedir ve küçümsenecek bir oran da değildir.

Aynı açıklamaya göre, kişilere ait arsalar üzerindeki gecekonduların %72'si hisseli tapulu, %7'si bağımsız tapulu, %15'i bağımsız senetli, %1'i hisseli senetli, %4.5'i de tapusuzdur.

Arsa sahibi ile gecekondu sahibi arasındaki ilişki, bir haksız saldırı, yani tüzel bir anlaşmazlık olduğundan, mahkemeler, böyle on binlerce, yüz binlerce anlaşmazlığın çözümü gibi çok güç bir sorunla karşı karşıya kalmışlardır. Çünkü, nedeni ve büyüklüğü, gecekondu sorununu, salt bir arsaya saldırı olayından büyük ölçüde ayırmaktadır. Özellikle kamu arsaları üzerinde yaptırılan gecekonduların yıktırılmaları için belediyelerce verilen kararlara Danıştay'da yapılan itirazlar, yıkmanın kolay olmadığını göstermiş; hattâ kesinleşmiş yıkma kararları bile, yerel yönetimlerce uygulanamamıştır. Bundan hem yargı organlarının, hem de yöneticilerin söz dinletirliği ve saygınlığı geniş ölçüde sarsılmıştır. Gecekondu arsalarının durumu ve yarattığı sonuçlar, toplumsal olayların, toplumsal-ekonomik gelişmelere ve yaygın gereksinmelere yanıt vermeyen yasalarla temelden çözülemeyeceğini gösteren en belirgin örneklerdir.

Gecekonduların arsa sorunlarının çözümünde, Türkiye'de 35 yıl-

dan beri tutulan yol, yasallaştırma, yani tapu vermedir. Devletin ucuz konut sağlama görevinin aksaması üzerine bu gereksinmeyi eylemli olarak karşılayanların desteklenmesi, hattâ 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 eylemli durumların yasallaştırılması olunca, bundan yalnız toplum zarar görmektedir. Çünkü, kamu yararını korumakla görevli bulunanlar, devlet hesabına cömert davranmaktan çekinmek için bir neden görmemekte; oysa kişilerin toprağı üzerine yapılmış gecekonduların arsa sorunlarının çözümü o ölçüde kolay olmamaktadır. Kişi arazisinin gecekondu sphibine verilmesi, bugünkü hukuk düzeni içinde yalnız kamulaştırma ve satınalma yolu ile gerçekleşebileceğinden; ne yerel yönetimler, ne merkezi yönetim, bu akçal gücü kendilerinde görememektedirler.

Gecekondu sahipleri, birkaç yıl öncesine gelinceye değin, taşınmaz mallarla ilgili vergileri ödemek zorunda değillerdi. 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 yılından bu yana, gecekondu bölgelerindeki bütün arsaların ve yapıların sahipleri, bu bölgelerde yaptırılacak yol, kaldırım, kanalizasyon, su ve elektrik gibi kamu hizmetleri için yapılan harcamaların tümüne katılmak zorunda bırakılmışlardır. Belediye Gelirleri yasamızda, harcamalara katılma payı olarak bilinen bu yükümlülüğün gecekondu bölgelerini de kapsayacak biçimde, Gecekondu Yasasında yer alması, hem kentte yaşamayı bedava olmaktan çıkaran, hem de gecekondu sahiplerinin vatandaş olarak sorumluluk duygularını geliştirmeye yardım eden bir yeniliktir. Gecekondu bölgelerinde yaşayanların, içinde bulundukları akçal sıkıntılar gözönünde tutularak, bu katılma paylarının 10 yıl içinde eşit bölünçlerle (taksitlerle) ödenmesine ve kamu kuruluşlarınca yapılan hizmet harcamalarının, hizmetin tüm maloluşundan düşülebilmesine de olanak verilmiştir.

Gecekondularda oturanlara tapusu verilen kamu toprağı, birkaç yıl öncesine gelinceye değin, Hazineye, il özel yönetimleri ve belediyelerle Vakıflar dışında kalan katma bütçeli dairelere ait arsa ve arazilerden ibaret bulunuyordu. Gecekondu politikasını çizen yasalara göre, bütün bu arsalar, belediyelerin iyeliğine geçiyor; belediyeler de, bunları, iyileştirilecek ya da ortadan kaldırılacak olan gecekondularda yaşayanlara çok düşük ederlerle veriyorlardı. 775 sayılı Gecekondu Yasası, fazla olarak, üzerinde yapı bulunsun bulunmasın,

Vakıflara ait taşınmaz malların da, gecekondu iyileştirme, ortadan kaldırma ve önleme amaçlarıyla belediyelere geçebileceğini öngörmüştür. Bu arsaların belediyelere geçişinde, başka arsalardan ayrı olarak, bunların bir kamu hizmeti için ayrılmamış olmaları, eski yapıt niteliği taşımamaları ve Vakıflar yönetimine, bunlar karşılığında bir arsa parasının ödenmiş olması koşulları da aranmaktadır.

Kamu topraklarının, gecekondu yapımını önlemek ya da yıktırılacak gecekondularda yaşayanları açıkta bırakmamak için, belediyelerin aracılığı ile, bireylerin özel mülkü durumuna getirilmesi, çok yanlış bir tutumdur. Gecekondu, arsa sahibi olma gereksinmesinin değil, fakat herhangi bir biçimde barınma gereksinmesini karşılamanın bir belirtisi olduğuna göre, kamu arsalarının konut bunalımını ortadan kaldırma gerekçesiyle özel iyeliğe devredilmesinde bir zorunluluk yoktur. Gecekondu arsasının iyeliğinin değil, fakat yalnız yararlanma hakkının, sahibine verilmesi de, pekâlâ, barınma gereksinmesinin giderilmesi için bir çözümdür. Hattâ, çok düşük satış ederleriyle arsaların iyeliğini devretmek yerine, belirli bir süre yararlanma hakkını, karşılıksız olarak vermek de akla gelebilir. Bu ve buna benzer öneriler, Türkiye'de gecekondu politikasının saptanmasında dikkate alınmamıştır.

Gecekonduların arsa sorunlarının bir başka yanı, kamunun sağlayacağı arsa miktarının, hızlı kentleşmenin ve gereksinmenin büyüklüğü karşısında, çok sınırlı kalmasıdır. Kamu elindeki bütün arsalar hemen hemen tüketildiği halde, gecekondu ve kent arsaları sorunu hâlâ ortadadır. Arsa sunusunun (arzının) sınırlı olması, sorunun çözümüne daha etkin, daha kestirme, daha ucuz yollar aranmasını gerektirmektedir. Kamu arsası dağıtımı, hem gereksinmelere yanıt vermemekte; hem de kentlere akının yapay olarak hızlanmasına yol açan bir etken olmaktadır.

Gecekondu arsalarının, arsa miktarıyla bağıntılı bir başka sorunu da, arsaların nitelikleridir. Arsa spekülâtörünün göresel olarak ucuza sağladığı ve gecekondu yapımının da yine göresel olarak kolay, denetimden uzakta yer alabileceği arsalar, genellikle kentlerin özeğinden uzakta bulunmaktadır. Dolayısiyle, bunların alt yapısı çoğu kez eksik, yetersiz ya da hiç yoktur. Kent özeğinden uzaklaştıkça, bu arsaların kalitesi, kent arsası kalitesinden çok, tarım toprağı niteliklerine yaklaşmaktadır. Bunlardan çoğuna, yol, otobüs ulaşamaz; su, elektrik, okul, kolluk gücü ve doktor gibi kamu hizmetleri ve görevlileri kolaylıkla götürülemez. Gecekondulu için uzaklık nedeniyle pahalıya gelen bu arsalar, ayrıca kentleri de yaygınlaştırarak, kamu hizmeti maliyetlerinin yükselmesine; gelişmenin, plana göre

değil, fakat spekülâtörlerin çıkarları yönünde olmasına yol açar. Kentler, böylece, gelecekteki gelişmelerini sınırlandıran gecekondu bölgeleriyle kuşatılmış olur. Hisseli arsa satışlarının, bu tür gelişmeleri özendirici, kolaylaştırıcı etkilerinin giderilmesine çalışmak gerekir. Bunun da ön koşulu, halk arasında hisseli tapu ve hisseli satış diye bilinen özel satış yönteminin, gecekondu satımcıları ve alıcıları için çekiciliğini sağlayan etkenleri ortadan kaldırmaktır. Hisseli tapu yönteminin üstünlüklerini, arsa komisyoncuları şöyle özetlemektedirler: 1. Yer bölümleme (parselleme) gideri yoktur. 2. Zaman kazandırır. 3. Belediyenin yer bölümlemeye izin vermediği, park, bahçe, hastane ve okul yeri gibi alanları da satabilmektedirler. 4. Yol, su, kanal, elektrik gibi hizmetlerin sağlanmasını arayan çıkmamaktadır.

5. KESİM

KENTLEŞME POLİTİKASI

Soru 36 : Düzenli ve planlı bir kentleşme, kalkınmaya yardımcı olur mu?

Kentleşmeyi, kentli nüfusun artışını, başka hiçbir göstergeye bakmaksızın, kalkınmanın belirtisi saymanın yanlışlığına, daha önce değinmiştik. Kentleşmenin, kalkınmanın ölçüsü sayılması, onun nasıl bir kentleşme olduğuna bağlıdır. Düzensiz ve plansız kentleşme, tarım kesiminden ve köylerden gizli işsiz nüfusu çekerek geride kalanların, tarımsal gelirden daha çok pay almalarını sağlayabilir. Ancak, bunu, kalkınmaya gerçek bir yardım olarak nitelemek yerinde olmaz. Önemli olan, kentlere göçen nüfusun hangi ekonomik etkinlik dallarında iş bulduğu, ulusal gelir artışına ne ölçüde katkısı olduğudur. Düzensiz ve plansız kentleşmede, bugün ülkemizde olduğu gibi, kentlere gelenler, nerede çalışacaklarını, çalışıp çalışmıyacaklarını bilmeden gelir, kamuca kurulmuş bir «işe yerleştirme» örgütünün aracılığı olmaksızın, tanıdıkları yardımıyla buldukları işlerde çalışmaya başlar, ya da işsiz kalırlar. Bulunan işler, temel işleyim yatırımları yapmayı başaramayan ülkelerin kentlerinde, bir ölçüde tüketime dönük işleyim dallarında, ama çoğunlukla hizmet kolları içindedir.

Gerçek anlamda planlı bir ekonomi, kentleşme hareketlerinin de düzenli bir biçimde gerçekleşmesini sağlar. Nerede, ne zaman, hangi işleyim kuruluşlarının kurulacağı bilindiğine göre, nüfusun coğrafî dağılışı, köyler ile kentler arasındaki bölünüşü; bireysel, keyfî ve gelişigüzel kararların konusu olmaz; plana bağlanabilir. Dolayısıyle, kurulması öngörülen işleyim kuruluşlarının istediği altyapının, konut ve benzeri hizmetlerin, önceden, ya da gecikmeye yer verilmeden sağlanması olanaklar içine girer.

Hızı, coğrafî dağılışı kentlerde yaratacağı sorunlar plan konusu olabilen bir kentleşme, kuşkusuz, kalkınma ereklerinin gerçekleşmesine yardımcı olur. Çünkü, böylece köyle kentler arasındaki ayrımlar geniş ölçüde giderilebileceği gibi, büyük kentlerde yoğunlaşan nüfus, yığılmanın sağladığı gerçek dışbiriktirimlerden (tasarruflardan) yararlanma olanaklarına kavuşur. Yurdun her yanının üretici güçleri harekete geçirilip, yatırımlar, kesimlere ve bölgelere daha akıllıca dağıtılacağından, bölgeler arasındaki dengesizlikler de, göreli olarak azaltılmış olur. Böyle bir kentleşmede, artık, kentlere göç eden köylülerin işsiz kalması, ya da çoğunlukla verimsiz iş güç türleriyle uğraşıp avunmaları söz konusu olmaz.

Türkiye'de, bugüne değin olagelen, düzensiz ve plansız bir kentleşmedir. Kentleşmeyi, çoğu kez sanıldığının tersine, düzenli bir kentleşme haline getirip kalkınmaya daha çok katkısını sağlamak olanağı bulunamamıştır. Kentleşmenin, ucuz emek sunusunu artırdığını, işleyimcinin de bundan yararlandığını, Türkiye'de gerçek yaşam doğrulamaktadır. Bu niteliğiyle, kentleşme; ülkenin, bütün toplumun değil; belirli bir azınlığın kalkınmasına yardımcı olmaktadır denilebilir.

Soru 37 : Kentleşme ile çalışma olanakları arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır?

Kentleşmenin, verimli bir nüfus hareketi olmasının, köylerdeki gizli işsiz kitlelerin, kentlerde özellikle işleyim kesiminde işgüç sahibi yapılabilmesine bağlı bulunduğunu, daha önce değinmiştik. Kentleşme sonucunda kentlere gelen köylülerin işsiz kalmadıklarını ileri sürenlere, ülkemizde çok sık rastlıyoruz. Hemen belirtelim ki, bu gözlem gerçekçi değildir. Kimi büyük kent'erimizdeki işsizlik oranları, normal işsizlik sınırı sayılan %5'in çok üzerindedir. DİE'nin 1966 yılına ait oldukça eski rakamları, açık işsizlik oranlarının, İstanbul, Ankara ve İzmir'de %7 ile %8 arasında olduğunu gösteriyordu. DİE'nin yayımladığı, 1968 tarihli hane-halkı işgücü anketleri bulgularında da, bu oranlar daha düşük değildir. Kaldı ki, 1960'ların ilk yıllarında başlayan ve ikinci yarılarında en yüksek düzeye ulaşan yurt dışına işçi gönderme girişimi olmasaydı, bu oranların daha yüksek düzeylere, o tarihlerde bile ulaşması beklenebilirdi. Bugün ise, ülkede, tarım dışı kesimlerde %18.5'a vardığı belirtilen işsizlik oranlarının, özellikle büyük kentlerde, bu rakamın çok altında kalmasına olanak yoktur.

Büyük kentlerdeki çalışma durumu ile kentleşme 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 kesimine özgü bir hastalık değildir. Kentlerdeki gizli işsizlik de önem taşıyan bir sorundur. Kentleşme, Türkiye'de, köylerdeki gizli işsizliğin kentlere taşınmasına yardım eden bir süreç olmaktan çıkarılamamıştır. Gizli işsizlerle eksik çalıştırılanların toplam çalışan nüfus içindeki oranları, çalışma olanaklarıyla kentleşme arasındaki ilişkilerin durumunu aydınlatıcı bir fikir vermektedir.

Özellikle, 1965'ten bu yana, ülkede, tüketim ve ara malları işleyim kesiminde, hem işyeri sayısı, hem çalışan nüfus, hem de bunların ulusal gelire yaptıkları katkı açısından önemli gelişmeler olduğunu kabul etmek gerekir. Buna bakarak, kimi yazarlar, Türkiye'nin hızlı bir sanayileşme süreci içinde bulunduğuna, kapitalist üretim aşamasına vardığına dikkati çekmişlerdir. Yayımlanmış istatistik verilerin bir bölümünce de doğrulanmış olan bu gözlemleri yadsımak olanağı yoktur. İşleyimin yapısı, özellikleri ve hizmet ettiği toplumsal sınıflar bir yana bırakılacak olursa, 1965'ten bu yana yer alan gelişmenin, daha önceki dönemlere oranla, Türkiye'nin tarımsal niteliğini geniş ölçüde değiştirdiğini kabul edebiliriz. Ama bu, kentlere olan hızlı nüfus akınları karşısında, işsizlik ve gizli işsizlik gibi olguların varlıklarını sürdürmelerine engel olmaya yeterli bir sanayileşme biçimi ve temposu değildir. Bu nedenledir ki, gözlemler ve çeşitli kentleşme monografileri, bugün de, kentlerdeki çalışma olanaklarının yetersizliğine açık kanıtlar verebilmektedir.

Gerçekten, gecekondu araştırmalarının birçoğu, türlü işsizlik kavramlarının, büyük kentlerimizin kentleşmesinde 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, kimi gecekondu bölgelerinde sürekli işi bulunmayan aileler oranının %34'ü bulduğu görülmüştür. İmar ve İskân Bakanlığı'nın yaptırdığı gecekondu araştırmalarının sonuçlarına göre, odacılık ve kapıcılık gibi işlerle uğraşan ailelerin oranı, Çankaya'da %22, İzmir'de %44 (1963-1964 yılları) çıkmıştır. Bu oranın, Ankara'nın kimi semtlerinde %70'e kadar çıktığı da resmî yayınlarda yer alıyor.

Kimi bilim adamlarıyla bürokratların; gecekondu bölgelerinde yaşayan ailelerin yarısına yakın bir oranının küçük sanatlarda, işleyim işlerinde ve öteki nitelikli işçiliklerde çalışmakta olduklarını ileri

sürerek, bunu, devingen ve verimli bir yapının göstergesi saymaları, kanımızca, bir parça abartmadır. Çünkü, bunların çalışmakta oldukları işleyim dallarının neler olduğuna yakından bakılırsa, pek büyük bir oranının zanaatlardan oluştuğu; dolayısıyle, büyümeye gerçek katkılarının sınırlı bulunduğu gerçeği ile karşılaşılır. Gerçek işleyim kesimindeki kuruluşların ise, çaplarının çoğunlukla küçük olduğu görülmektedir. Küçük sanatlarla zanaatların, gerçek bir sanayileşme hareketinin temelini oluşturabileceğini savunmak, herhalde yerinde sayılamaz. Bu durumda, kentleşmemizin, bugün için, gerçek bir sanayileşmeye dayandığı görüşünü savunmak kolay değildir.

Kentleşen nüfusun potansiyel işleyim işçisi durumuna gelmesi, sürekli ve verimli işlerde çalışma olanağı bulabilmelerine bağlıdır. Türkiye, bugün, bu durumda bulunmaktan uzaktır. İşleyim kesiminde çalışma sorununu çözünceye değin, kentleşmenin sadece demografik gelişmesine bakarak övünmek için hiçbir neden olmasa gerektir.

Çoğu kez, ülkemizde, kentleşen nüfusun, hizmet kollarında yoğunlaşmasını haklı göstermek için, Batı ülkelerinden örnekler verilir ve «onlarda da, kentleşme, hizmet kollarında çalışan nüfusun artması ile gerçekleşmiştir» savı ileri sürülür. Bu görüşte bir gerçek payı bulunsa bile, Türkiye gibi az gelişmiş bir ülkenin çalışan nüfusunun en büyük kesimini, verimsiz hizmet dallarıyla, küçük sanatlar ve tüketime yönelmiş montaj türü işleyim dallarında tutmaya dayancası yoktur. Bu nedenle, batı modellerini almak yerine, temel ve örgütlü işleyim kesimindeki nüfus ile hizmet dallarındaki nüfus arasında göreli bir dengenin kurulması zorunlu görülmelidir.

Soru 38 : Kentleşme politikası nedir? Türkiye'de kentleşme politikasını kim saptar, kim uygular?

Gelişmekte olan ülkelerin hızla kentleşmesi, hızlı nüfus artışına, tarımsal gelişmenin yetersizliğine, sanayileşmenin yavaşlığına, dış ticaret engellerine bağlanmakta ve bugünkü kent yapısının, iç ticaretten çok, bağımlı dış ticaretin etkisiyle koşullanması, yavaş gelişen bu ekonomilerde çok hızlı bir kentleşme yaratmaktadır. Kendiliğinden yaratılan ve ekonomiye egemen olan başka koşulların yan ürünü sayılan bu kentsel gelişme modelinin, gelişen ülkeler için yeterli sayılamıyacağı açıktır. Kentleşmeyi, bilinçli bir politikanın ürünü durumuna getirmek, kaynak savurganlığını önleyici bir çaredir. İşte, köylerden kentlere akının, hızını, biçimini, coğrafi dağılışını ve kentlerde yarattığı sorunların çözümünü, uzun dönemde, ülkenin kal-

kınmasına yardım edecek biçimde etkileyen eşgüdümlü önlemlerin tümüne «kentleşme politikası» adı verilmektedir.

Kimi düşünürler, kentleşmenin hızını ve biçimini pazar güçlerinin serbest etkilerine açık bırakmak eğilimindedirler. Madem ki, kentleşmenin hızını, coğrafî dağılışını etkilemek kolay ve ucuz değildir, o halde, kentleşme sürecine hiç karışmamak yerinde olur, görüşündedirler. Buna, «kentleşme politikasından yoksunluk» denilebilir.

Oysa, birçok ülkeler, kentleşme sürecinden, kalkınmayı itici bir güç olarak yararlanmak istemekte; onun ekonomik yararlarını artırmaya, toplumsal sakıncalarını azaltmaya çalışmaktadırlar. Bunlardan bir bölümü, kentleşmenin hızını kısmayı, kentlere gelen kitlelerin hiç değilse bir kesimini köylerine geri çevirmeyi denemişlerdir. Bu çabaların başarısızlığı, bu yolun çıkar yol almadığını göstermiştir. Bu yol, günümüzde terkedilmiş sayılabilir. Kimi ülkelerde ise, nüfusun büyük kentlerde yığılması yerine bütün yurt yüzeyine dağılmasını öngören yaygınlaştırma denemeleri yapılmıştır. Kaynaklarla birlikte nüfusun bütün coğrafî bölgelere dağıtılmasına çalışılmıştır. Köylerde kimi olanaklar yaratılmasını, köylünün kimi yeteneklerinin geliştirilmesini, köyün kalkındırılması için köylü ile devletin elbirliği ile çalışmasını amaçlayan toplum kalkınması (community development) da, kentleşmenin hızını denetim altına almak için yararlanılan yöntemlerdendir. Son olarak, kimi ülkelerde de, özeksizleştirim (desantralizasyon) benimsenmekle birlikte, kalkınma için büyük kentlerin varlığı da zorunlu sayılmış, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin kimi özeklerde yoğunlaştırılması yolu seçilmiştir. Bu son iki durumda, aynı zamanda küçük ve orta büyüklükteki kentlerin canlılıklarının korunması ilkesini gözeten ülkeler de vardır.

Bilindiği gibi Anayasamız (Madde: 166), ekonomik ve toplumsal kalkınma için kaynakların kullanılmasında planlamadan söz etmiştir. Kalkınmayı yakından ilgilendiren kentleşme sorunlarının da, kalkınma planlarında yer alması doğaldır. Dolayısıyle, hükümete, bu politikanın saptanmasında, Devlet Planlama Örgütünün yardımcı olması gerekir. Öte yandan, İmar ve İskân Bakanlığı, nüfusun dağılışı ve kentleşme konularında, yetki sahibi en önemli bakanlıktır. İmar ve İskân Bakanlığı'nın, kentleşme politikasının hem saptanmasında, hem de uygulanmasında; araştırıcı, yatırımcı, düzenleyici ve yol gösterici görevleri vardır. Mesken, Planlama ve İmar, Belediye Teknik Hizmetleri ve Afetler Genel Müdürlükleri, bu bakanlığın en önemli dört teknik dairesidir. Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü, bunlara yardımcı sayılabilir. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, yukarıda da değinildiği gibi, etkili çalışmalar yapacak güce kavuşturulmamıştır. Bunlardan

başka, konut konularında Türkiye Emlâk Kredi Bankası, Bakanlığa bağlı olarak çalışan çok önemli bir akça kuruluşudur. İller Bankası'nın, yerel yönetimlere sunduğu yardımların niteliği ise, 45. soruda ayrıca ele alınacaktır.

Kentleşme politikasını, daha doğrusu kentleşme hareketlerini etkileyecek politikaların uygulanmasını, sadece, İmar ve İskân Bakanlığı değil, daha birçok bakanlık ve kamu ekonomik girişimleri sağlar. Uygulamada, belediyelere de önemli görevler düşüyor. Çünkü, kentleşme sorunlarının çözümünde belli başlı yetkiler, ülkemizde, yerel yönetimlere ve bu arada belediyelere verilmiştir. Ancak, belediyeler, bu görevleri, kendi akçal olanakları ölçüsünde yerine getirdiklerinden ve bu olanakları da genellikle çok sınırlı olduğundan, bu alanda başarılı olduklarını söylemek güçtür. 1978 yılı başında yeni kurulan CHP hükümetinde ilk olarak yer verilen Yerel Yönetim Bakanlığının, yerel yönetimlerle ilgili politikaları saptayacak, bu yönetimlere özekten yapılacak yardımları yönlendirecek, yerel yönetimler üzerindeki özeksel korumanlığa (vesayete) ussal bir biçim verecek işlevleri yerine getirmesi beklenmekte iken, Ocak 1980'de, siyasal iktidar değişikliği ile birlikte, bu bakanlık da kaldırılmıştır. Yerel Yönetim Bakanlığına, daha önce bağlanmış bulunan İller Bankası, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü ve İl Mahallî İdareler Planlaması (İLMİP) birimi de, sırasıyla, eskiden bağlı bulundukları, İmar ve İskân Bakanlığına, İçişleri Bakanlığına ve DPT'ye dönmüşlerdir.

İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerindeki korumanlık yetkileri ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesindeki araştırma çabaları bir yana bırakılırsa, kentleşme politikasının saptanmasına ve uygulanmasına doğrudan doğruya katıldığı söylenemez. Bu rolünün, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü kanalıyle yürütüldüğü söylenebilir. Karayolları Genel Müdürlüğü, yatırımcı bir kuruluş olarak, özellikle kentlerarası karayolu ağını geliştirmekle, hem devingenliği hızlandırarak, hem de kentlerin gelişme yönlerini etkileyerek, kentleşme politikasının uygulanmasında önemli bir aracın kullanıcısı durumundadır.

Bu sayılanlar bile, kentleşme sorunlarının çözümüne yarayacak politikaların belirli bir sahibi olmadığını, bu alanda belki bir çok sahipliliğin söz konusu olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, yetkisi olsun ya da olmasın, az yetkili ya da çok yetkili olsun, pek çok kuruluş, günün modasına uyarak, kentleşme ve yerel yönetim sorunları ile ilgili politikalar konusunda söz eder duruma gelmişlerdir. Doğrudan doğruya etkili olmasalar da, türlü üniversitelerin ilgili bölümlerinin, enstitülerinin, araştırma özeklerinin

ve türlü uğraş kuruluşlarının (TMMOB gibi) bu alandaki olumlu katkıları dikkati çekmektedir.

Ülke ekonomisinin çeşitli kanallardan dış dünyaya ve uluslararası akça kuruluşlarına bağımlılık derecesinin yükselmiş olması nedeniyle, bir süredenberi, kentleşme politikasının kimi yönlerine, koşullu yardımlar yoluyla, bu kuruluşların da karışmakta olduğu belirtilebilir.

1982 Anayasası'nın, daha önceki Anayasalarda bulunmayan bir hükmü, yerleşme özgürlüğünün, «sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek» amacıyla ve yasayla sınırlanabilmesini öngörmüştür. Bununla, köylerden kentlere olan nüfus akınlarına daha düzenli bir biçim verilmesi, yerleşme sorunlarına bugüne değin olduğundan daha farklı yaklaşılması amaçlarıyla yasalar çıkarılması beklenebilir.

Soru 39 : «Yeni kent», «uydu kent», «çekim özeği» ve «köy-kent» sözcükleri neyi anlatır?

Yeni kent kavramı, İngilizlerin bir buluşudur. Nüfusu 10 milyona varan Londra'da, nüfusun aşırı ölçüde yığılmasının, ekonomik, toplumsal ve stratejik sakıncalarını gören İngiliz Hükümeti, 1945'de başlatılan bir politika ile, Londra dışında, nüfusu 80 bini geçmeyen, kendine yeterli, Londra'nın yükünü hafifletecek ve hiç olmazsa o tarihten sonraki göçün bir bölümünü emecek 10-15 yeni kent kurmuş ve geliştirmiştir. Bu yeni kentlerin, bugün sayıları 40'a, nüfus toplamları da iki milyona yaklaşmıştır.

Yeni kent düşüncesi, önce 19. yüzyıl sonunda yayımladığı bir yapıtta, «bahçe-kent» buluşunu ortaya atmış olan, tanınmış İngiliz Kentbilimcisi Ebenezer Howard'ın düşüncesidir. Howard, hayalci sosyalistlerden ve aynı zamanda Marx, Engels ve Kropotkin'den esinlenerek, kırsal ve kentsel yerleşmelerin eksik ve yetersiz yanlarını gösteriyor; bu eksikleri, ancak, köylerin huzurunu, sessizliğini, yeşilliğini, açık ve temiz havasını ve sağlık koşulları ile kentlerin bilgisini, görgüsünü, teknik olanaklarını ve siyasal dayanışma gücünü birleştiren bahçe-kentlerin giderebileceğini ileri sürüyordu. Tanınmış hümanist Lewis Mumford'ın, «uçaktan sonra o yüzyılın en büyük buluşu» olarak nitelediği yeni kent düşüncesi, İngiltere'den sonra, geliştirilerek, Amerika Birleşik Devletleri, Sovyetler Birliği, Japonya, İsveç, İsrail ve Hindistan gibi ülkelerde de benimsenmiş ve uygulanmıştır.

Uydu (peyk) kentler, yeni kentten ayrı olarak, büyük kente daha yakın bir uzaklıkta bulunan ve «kendine yeterlik» özelliği olmayan yerleşmelerdir. Bunların nüfusu, gündüzleri çalışmak için büyük kente gider, akşamları ise uydu kente dönerler. Aradaki bağlantıyı, otobüs, tren, metro, dolmuş gibi taşıma araçları sağlar. Bu nedenle, uydu kentlere, çoğu kez, **yatakhane kentler** adı da verilir. Ankara'da Yenimahalle, yakın zamanlara gelinceye değin, bir uydu kent olma niteliğini korumuştur.

Öte yandan, **çekim özeği,** ya da **büyüme kutbu** adı verilen yerleşmeler, genellikle hızlı büyüyen, hızlı gelişme gücü bulunan, ya da yoğun yatırımlar ve özel planlarla kendilerine çekicilik kazandırılmış olan kentlerdir. Fransız ekonomisti François Perroux'dan alınıp, bölgesel gelişme yazınlığına sokulan bu kavram, bir ülkede, nüfusun bir ya da iki özekte aşırı derecede yığılmasının önüne geçmek, kalkınmayı ülke yüzeyine yaymak, geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılık yaratmak için, kısacası, kentleşmenin dağılımına bir uyum ve denge getirmek için kullanılan bir araçtır.

Örneğin, Ankara, 1923'den sonraki gelişmesiyle bir büyüme kutbu olmuştur. İstanbul'u tek kutup olmaktan çıkarmıştır. Ankara olmasa idi, belki İstanbul, bugünkünden çok daha kalabalık, yaşanması çok daha güç bir kent olurdu. Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinde, Gaziantep gibi, Elazığ gibi, ya da gelişmeye aday bölgelerinde Adana gibi yerleşim özeklerinin büyüme kutbu olarak seçilmesi, kentleşmenin daha adaletli dağılmasının ön koşulu olarak görülmektedir. Fransızlar, **denge sağlayıcı anakent** (métropole d'équilibre) adını verdikleri bölgesel yerleşim özeklerini, 1950'lerin ortalarından sonra, Paris'in yükünü hafifletmek için kurmaya karar verdiler.

Çekim özekleri, ne yalnız kimi ekonomik etkinlikler ve ne de kimi kamu hizmeti yatırımlarıyla gerçekleştirilemez. Çekim özeği yaratacak yatırımların, aralarında bütünlük ve eşgüdüm sağlanmış yatırım paketleri olmaları gerekir. Türkiye'de sözü sık sık edilen ve hattâ uygulamasına bile geçilmiş olan, geri kalmış bölgeleri, üniversiteleri yurt yüzeyine dağıtarak geliştirme politikası, en azından bu bakımdan, yanlış bir politikadır. Üniversite, geri kalmış bir bölgeyi kalkındıracak araçlardan yalnız biri olarak düşünülmelidir. Yoksa, geri kalmış bölgeleri kalkındırma sorununa, bir de, geri kalmış üniversiteleri kalkındırma sorununu eklemiş oluruz.

Köy-kent kavramı, dilimize çok yakında girmiş ve kamuoyuna, kırsal alanların bir kalkınma modeli olarak sunulmuştur. Bu kavram, kentleşme ve sanayileşme kavramlarını birleştirmeyi amaçlamaktadır. Resmî kaynaklar, köy-kenti, kırsal kesim nüfusunun, toplumsal,

ekonomik ve kamusal gereksinmelerini karşılayacak biçimde donatılmış kırsal yerleşim birimi olarak tanımlamıştır. Köysel yerleşme yapısına daha etkin ve ussal bir biçim vermek, dağınıklığı toplulaşmaya dönüştürmek, köye götürülen hizmetlerde etkinlik ve biriktirim sağlamak, sanayileşmeyi kırsal alanlara yayarak işsiz ve gizli işsiz nüfusun bir bölümünü köy-kentlerde iş olanaklarına kavuşturmak, büyük kentlerdeki sağlıksız kentleşmenin sakıncalarını gidermek, tarımsal düzeni değiştirmek, köy-kent düşüncesinin yöneldiği amaçlardır.

Köy-kent, eski bir siyasal partinin seçim bildirgelerinden biriyle ortaya atılmış bir kavramdır. Cumhuriyet Halk Partisi, köy-kentlere, 1973 seçimlerinde kullandığı düzen değişikliği sav-sözünün (sloganının) bir bölümü gözü ile bakmıştır. Bir başka eski siyasal parti de (MHP), benzer düşünceleri, **tarım kentleri** adı altında derlemeye çalışmıştır.

Köysel ve kentsel yaşam biçimlerini birleştirerek bir dengeye kavuşturmak, sanayileşmeyi kırsal alanlara yaymak, köyü kentleştirmek ve böylece kentleşmeye sağlıklı bir biçim vermek düşüncesi, oldukça eski bir geçmişe sahiptir. Benzer modeller, Yugoslavya'da, Çin'de, «komün» adıyla denendiği gibi, İsrail'de de, bir başka biçimde, tarım ile işleyimi, köy ile kenti birleştiren yeni bir yerleşme olarak düşün ve eylem alanına kazandırılmıştır. Tarım ve işleyim sözcüklerinin ilk ve son hecelerinin (**agr** ve **indus**) birleştirilmesinden oluşan **agrindus**, bu görüşün ürünü olarak, o ülkede, Kibbutz ve Moshav adı verilen kooperatif yerleşmelerden çoğunda uygulama olanağı bulmuştur. Bu düşünce ve uygulamalarla, Ebenezer Howard'ın bahçe-kent ideali arasında da yakın bir benzerlik olduğu görülmektedir.

Köy-kentlerden beklenen yararların elde edilebilmesi, ülkenin gelecekteki yerleşmeler kademelenmesinin ne biçim alacağının saptanmasına, ekonominin, işleyim kuruluşlarını küçük yerleşmelere kadar yayacak bir olgunluk ve gelişmişliğe ulaşmasına, köy-kentlerin üretim biçimlerinin, sayısının, büyüklüklerinin, öteki yerleşmelerle ilişkilerinin; ulusal kalkınma planlarıyla ilişkisi kurulmuş bölgesel ve yerel planlar çerçevesinde belirlenmesine bağlıdır.

Soru 40 : Bölge planından ne anlaşılır?

Bölge planı, bölgelerin kalkınmasını sağlamak için hazırlanan plan demektir. Kalkındırılacak bölgelerin türüne, sorunlarının nite-

liğine göre, bölge planları da ayrı ayrı olur. Kimi bölge planları, geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaçlar. İtalyan'lar, Güney İtalya'yı kalkındırmak için böyle bir plan hazırlamış, bunun uygulanabilmesi için özel bir kalkınma kuruluşunu görevlendirmişlerdir. Doğu Anadolu'yu kalkındırmak için 1949 yılında hazırlanan, fakat yürürlüğe konulmayan plan da bu tür bir plandı.

Bir başka bölge planı, zengin fakat işletilmeyen ekonomik kaynaklara sahip bölgelerin kalkınması için hazırlanır. Büyük bir nehrin sağladığı enerji ve sulama olanaklarından yararlanarak, nehir havzasının gelişmesini sağlamaya yönelmiş bir plan, bu tür bir plandır. Amerika'da Tennessee, Hindistan'da Domador vadisi, Türkiye'de Keban ve daha önce Dalaman için hazırlanmış bölge planlarının niteliği de budur. Kaynakları geliştirmeğe çalışan planlar, Çukurova'da olduğu gibi, yine, bir nehrin sulama olanaklarından yararlanmakla birlikte, bölgenin tarımsal ürününün değerlendirilmesinin, işleyimsel gelişme ile birlikte ele alınıp planlanmasını, ya da Antalya bölgesinde olduğu gibi, turizm olanaklarının değerlendirilmesini hedef almış olabilir.

Bir başka bölge planı da, çok hızlı gelişen kimi büyük kentlerin, anakent bölgelerinin büyüme sorunlarının çözümüne, yerleşim yerlerinin düzenli bir biçimde geliştirilmesi amacına yönelmiş olabilir. Metropoliten bölge planlaması, ya da anakent planlaması adı verilen bu tür planlama, İstanbul, New York, Calcutta, Tokyo ve Moskova gibi büyük kentler için özel olarak hazırlanan planların çizim ve uygulanma sürecidir. Bu kentlerde büyük işleyim kuruluşlarının kurulmasının gerektireceği hızlı nüfus artışı ve ona ilişkin sorunlar da, bölgeyi etkileyeceği için, bir bölge planı hazırlama gereksinmesi doğurabilirler. Karabük ve Ereğli kuruluşlarının Zonguldak için, üçüncü demir-çelik fabrikasının Çukurova için plan hazırlamayı gerektirmesi gibi.

Son olarak, kimi ülkelerde de, savaşlar ya da başka nedenlerle savsaklanması yeğlenmiş sınır bölgelerinin yeniden canlandırılması için bölge planları hazırlanır. Almanların, özellikle Doğu sınırlarında yaptıkları budur.

Bölge planı hazırlamak, ulusal kalkınma planları hazırlayan ülkelerde, zorunlu olarak, o planların tekliğini ve bütünlüğünü bozan bir çaba değildir. Bölge planları, bölgesel ve yerel verilerin ulusal kalkınma planlarına daha iyi yansımasını sağlayarak, bu planların gerçekçilik ölçülerini yükseltirler. Ulusal planlardan da, gelişme ereksiyle ilgili verileri aldıklarından, kendileri daha gerçekçi alt ereksiyler benimseyebilirler. Her iki düzeydeki planlı eylemler arasında eş-

güdüm, uyum ve tutarlık sağlamak, bu bakımdan önem taşımakta ve bu amaçla, bir yönetimsel örgütlenme gereksinmesi de doğurmaktadır

Soru 41 : Türkiye'de bögle planı yapılır mı, kim yapar?

1930'ların planlama deneyi dışta bırakılırsa, denilebilir ki, Türkiye'de bölge planlaması, ulusal kalkınma planlamasından daha eski bir uğraşıdır. Hattâ, zaman zaman, 1949 yılında, Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için bir özel bölge planı hazırlandığı halde, «Yurdun Batısı, Doğusu arasında ayrım yapılamaz» düşüncesiyle, bunun 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. Yasada sözü edilen **imar bölgeleri**, gerçekte, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin yurtta dengeli dağılması amacını gerçekleştirecek araçlardır.

Öte yandan, Devlet Planlama Teşkilâtının İktisadî Planlama Dairesinin bir görevi de, kısa ve uzun süreli bölge planları hazırlamaktır. Her iki kuruluş arasında bu görevin yerine getirilmesinde işbirliğinin nasıl sağlanacağı, planlama ve uygulama evrelerinde ne ölçüde işbirliği yapılacağı, tüzel bir temele dayanmaz. Uygulamada, işbirliği, kimi bölgesel planlama tasarılarının sorumluluğunu DPT'nin kimilerini de İmar ve İskân Bakanlığının üstlenmeleriyle sağlanmıştır. DPT'nin, daha çok ekonomik çözümlemeleri yapacak görevlileri, İmar ve İskân Bakanlığının ise, toprak kullanışlarını saptayacak fiziksel plancıları (mimar, kentbilimci ve mühendis gibi) bu tasarılarda çalıştırdıkları görülmüştür.

Çukurova ve Antalya bölge planlama tasarılarında yürütücülük görevi DPT'nin olmuş; Doğu Marmara ve Zonguldak tasarılarında ise, bu görev İmar Bakanlığı uzmanlarınca yerine getirilmiştir. Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için bir plan hazırlamak gereği, Keban Barajının yapımına karar verilince kesinlikle ortaya çıkmıştır. Barajın yapımına başlanmasıyla ve baraj suları altında kalacak köylerin nüfusunun yeniden yerleştirilmesi sorunu ortaya çıkınca, Elazığ, Malatya, Tunceli ve Bingöl illerini içine alan alt bölgenin, toplumsal, ekonomik ve fiziksel gelişmesi ile ilgili etkinlikler arasında eşgüdüm sağlama ve gerekli planları hazırlama görevini, İmar ve İskân Bakanlığı üzerine almıştır.

Türkiye'de her türlü bölge planı hazırlandığı halde, az gelişmiş bölgelerin büyük bir hızla kalkınabildiği, zengin kaynaklı bölgelerin düzenli gelişmesinin sağlandığı, anakent bölgelerinin sorunlarının kolaylıkla çözüldüğü görülmez. Bölge planlarını hazırlamaktan sorumlu örgütlerle 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, özekten yürütülen çalışmalar olarak anlaşılması da, hatalı bir yaklaşımdır. Kalkınma ve planlama çabalarını yerinde yürütecek örgütlerin kurulup gerekli yetkilerle donatılmasında zorunluluk vardır. Bu, halkın, planlı çalışmalara ilgisini ve katkısını artırmanın da ön koşuludur.

Soru 42 Kalkınma Planlarımızda benimsenen kentleşme politikasının ana çizgileri nelerdir?

Açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, büyük kentlerin sınırsız büyümesini istememiş; büyük kentlerin büyümesinin, sundukları iş olanaklarıyla orantılı olmasını önermiştir. Bu, «en uygun kent büyüklüğü» kuralının dolaylı olarak benimsenmesi demekti. Bunun dışında, 1. Beş Yıllık Planda, ayrıntılı ve açık bir kentleşme politikası yer almamıştır. Sadece, kentleşmenin coğrafî dağılışı bakımından, bölgelerarası denge ilkesine ağırlık verilmiş ve bu dengenin sağlanması için, yatırımların yapılmasında bu ilkenin gözetilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

2. Beş Yıllık Planda ise, kentleşme politikası, daha açık olarak saptanmış gibidir. Kentleşme, ekonomik ve toplumsal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak, desteklenmesi gereken bir olgu gibi ele alınmış; ondan, ekonomiyi iten bir güç olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. 2. Planda, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve kentleşmenin kentlerde yarattığı sorunların çözümü ile ilgili olarak, 1. Plandakinden daha ayrıntılı ilkelere yer verilmiştir.

Kentleşmenin bölgesel gelişme ile ilişkisi konusunda, Kalkınma Planında, hizmet yatırımlarının, bu hizmetlerden yeterince yararlanamayan kitlelere yöneltileceği, yatırımların dengeli dağılımının sağlanacağı, geri kalmış bölgelerin ekonomik yönden canlanmasını sağlayacak yatırımların bu bölgeler içindeki büyüme gizilgücü yüksek kentlerde yoğunlaştırılarak çevresini etkileyen gelişme özekleri elde edileceği belirtilmektedir.

Bu ereklerin gerçekleştirilmesi için önerilen önlemler, 1. Plandakinden ayrı değildir. Öte yandan, kentleşmenın nasıl bir sanayileşme politikasına dayandırılacağı açık değildir. İşleyim kesiminde çalışan nüfusun artışı, 1965-1970 arasında bile, yıllık kentleşme hızının altında kalmıştır. Yapılan kimi kestirimlere göre, tarım dışı kesimlerde bir kişinin çalışma olanağına kavuşturulması, 1970 ederleriyle, 15-45 bin liralık bir yatırıma gereksinme gösteriyordu. 1970 öncesi kentleşme hızının gerektirdiği en az 50 milyar liralık yatırım, 2. Plan dönemi içinde büyük kentlerimizde yapılamadığı içindir ki, belirli işsizlik ve eksik çalıştırma koşullarına boyun eğmek zorunda kalınmış, yurt dışına işçi gönderilmesine bir cankurtaran simidi gibi sarılınmıştır. Batı Avrupa ülkelerinin, işçi alımını önce yavaşlatıp sonra da 1974 Dünya petrol bunalımının ardından, durdurmaları karşısında, geniş işsiz kitlelerin kentlerde yarattığı sorunlar, hükümetleri zor durumda bırakmıştır.

2. Plan, kentleşmenin desteklenmesi ilkesini benimsemiştir. Büyük kentlerin daha da büyümesi, ekonomik ve toplumsal gelişme için olumlu bir eğilim sayılmıştır. Bu belki de, 2. Planın, 1. Plandan ayrıldığı en önemli noktadır. Üçüncü olarak, bu plan, bölgelerarası dengeli kalkınma amacına yönelmiştir. Kanımızca bu, bir önceki erek ile bağdaştırılması kolay olmayan bir ilkedir. Bunu gerçekleştirmek için, 2. Plan, İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'yı gelişmiş bölge özekleri olarak saptamıştır. Elâzığ ve Samsun'un da onlara eklenmesi öngörülmüştür. İlerde, bu gelişme özeklerine, Eskişehir, Kayseri, Diyarbakır ve Gaziantep'in de eklenmeleri düşünülmektedir. Bunların geliştirilmesiyle, daha dengeli bir yerleşme yapısı elde edilecek olsa bile, bu kadar çok sayıda gelişme özeğinin, belli bir zamanlama ile bağlı olmaksızın geliştirilmesine karar verilmesi; savurganlığa ve zamansız kaynak ayırmalara yol açabilir. Daha da önemlisi, Planda sözü edilen önlemlerin, önerilen politika ilkelerinin gerçekleştirilmesine yetip yetmiyeceği sorunudur.

1973-1977 arasını kapsayan 3. Beş Yıllık Kalkınma Planının stratejisi, büyük kentlerin lüks tüketim alışkanlıklarını zamansız ve gereksiz bir biçimde yaydığını, tüketimi hızlandırarak, yatırım malları ve ara malları işleyimine dönük yatırımları kısıtlayıcı etkilerde bulunduklarını saptamıştır. Nüfusun, büyük kentlerde, yaratılan iş olanakları düzeyinin üstünde yığılmasını da, bu Strateji, 1. Planda olduğu gibi, önlemek istemiştir.

Bununla birlikte, 3. Plan, daha önceki iki kalkınma planından, kentleşmenin coğrafi boyutları açısından, tümüyle ayrılmaktadır. 3. Plan Stratejisi adlı belgeye göre, «yurt düzeyinde (yüzeyinde, olma-

lıdır) dengeli kalkınma ilkesinin uygulanması, millî çaptaki üretken yatırımlarda objektif ekonomik kriterlerin geçerli olmasını engelleyecektir.» Geri kalmış bölgeler sorununun, yerel yönetim birimlerinin etkin çalışmaları sonucunda, kendiliğinden çözüleceğini varsayan 3. Plan, belli yöreler için kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, planların bütünlüğü ilkesine ters düşmesi nedeniyle, kesinlikle son verileceğini belirtmiştir. Gerçekten, 3. Plan döneminde, bölge ölçeğinde plan hazırlama çalışmaları tümüyle durmuş sayılır.

Bu açık ve kesin tavırlara karşın, DPT'ye bağlı olarak, bir Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi'nin kurulması, bu döneme rastlar. Ayrıca, 3. Planın beş uygulama yılında da, yıllık izlenceler, sayıları 40'ı bulan il ile 50 kadar ilçeyi, kalkınmada öncelik taşıyan yerleşme birimi olarak ilân ederek, bunların, öncelikli yatırımlardan ve başka özendirici kolaylıklardan yararlandırılmaları yönündeki eski eğilim ve uygulamaları sürdürmüştür.

4. Plan da, anakentlerin, ülkenin kalkınmasındaki rollerini artırarak sürdüreceklerini kabul etmiş, bu etkilerini, çevrelerinin ekonomik ve toplumsal gelişmesine de yaygınlaştıracaklarını öngörmüştür. Planın benimsediği temel ilke, kentleşmeyi yavaşlatmak yerine, kentleri yaşanabilir kılmak ve kent halkının gereksinmelerini karşılamaktır. Önemli işleyim ve büyük altyapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık tanıyan 4. Planda, ilk kez, doğal ve tarihsel çevrenin korunmasının önemine yer verilmiştir. Deniz, akarsu ve göl kıyılarının, artan toprak isteminden olumsuz yönde etkilenmemesi, 4. Planın ilkeleri arasındadır.

Soru 43 Kent imar planı nedir? Nasıl yapılır? Nasıl uygulanır?

Kent imar planları, bir kentte, gelecekte yer alacak nüfusun çalışma, barınma, beslenme, taşınma, dinlenme ve eğlenme gereksinmelerine yanıt verecek kuruluşların yapılacağı toprağın kullanım biçimleriyle, belli başlı bölgelerini gösterirler. İmar planları, kentlerin gelişme biçimi ve yönlerini gösteren, büyümelerini düzene bağlayan, nesnel, açık, genel ve herkesçe uyulması zorunlu tüzel belgelerdir.

Nazım Plan ve **uygulama planı** olarak ikiye ayrılan ve ilki, planın genel çizgilerini, ikincisi de gelişmenin ayrıntılarını gösteren imar planlarını hazırlatmak görevi, ülkemizde, belediye meclislerinindir. Belediye meclislerince kabul edilen planlar, İmar ve İskân Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe girerler. 6785 sayılı İmar Yasa-

sının yürürlüğe girdiği 1957 yılına gelinceye değin, belediye meclislerinin kabulünden sonra, imar planlarının, vali ya da kaymakamların da onayından geçmesi gerekiyordu.

Türkiye'de her belediye imar planı yaptırmak zorunda değildir. Nüfusu 10 bini geçmiş olan belediyelerle, bütün il özekleri, nüfuslarına bakılmaksızın, imar planı yaptırmak zorundadırlar. Bunun gibi, nüfusu 10 bini bulmadığı halde, gelecekteki bayındırlık ve kentleşme hareketleri bakımından plana gereksinmesi olduğu İmar Bakanlığınca saptanan belediyeler de, plan yaptırma zorunluluğuna bağlı tutulmuşlardır. Bundan başka, İmar ve İskân Bakanlığı, genel yaşamı etkileyen yıkım olaylarına uğramış bölgelerde, Gecekondu Yasasının uygulanmasının gerektirdiği durumlarda, birden çok belediyeyi içine alan anakent alanlarında, belediye meclislerinin kararlarına gerek kalmaksızın ve nüfus ölçütü ile de bağlı olmaksızın, belediyeler için doğrudan doğruya imar planı yaptırmak yetkisine sahiptir.

Öte yandan, nüfusu 5 bin ile 10 bin arasında kalan belediyelerle ilçe özeği olan belediyeleri, yasa, nüfusları ne olursa olsun, imar planı değil, fakat belirli yollarının konumunu ve yollar boyunca gelişmenin nasıl olacağını belirleyen **yöntasar**'lar (yol ve istikamet planları) yapmak zorunda saymıştır.

Yasa yapıcının, belediyeler arasında, gereksinmelere ve gelişmelere göre plan yapma zorunluluğu açısından bir ayrım gözetmesi ne denli gerçekçi bir yaklaşım ise, İmar ve İskân Bakanlığı gibi özekteki bir otoritenin, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini zedeleyecek ölçüde, belediye meclislerine danışmaksızın onlar adına ve onlar için planlar yaptırmaya yetkili kılınması da o ölçüde yanlış bir tutumdur. Ne var ki, Bakanlık, bu yetkisini kullanırken, zorunlu olmadığı halde, anakent alanlarındaki belediyelerin görüşlerini alarak özerkliğin iyice çiğnenmesini önlemek yolunu seçmiştir.

İmar planı, kentin yüzünün gelecekte alacağı biçim demek olduğuna göre, gelecekte kentin neresinde ekonomik etkinliklerin, yani işleyimin, tecimin ve hizmetlerin, neresinde oturma alanlarının, kamusal kuruluşların bulunacağı planda yer alır. Kent içinde ayrılacak yeşil alanları, park, meydan, otopark, çocuk bahçesi gibi yerleri oturma bölgelerinde kaç katlı yapılara izin verilebileceğini plan gösterir.

İmar planlarının uygulanması görevi de belediyelerindir. Ancak, planların uygulanmasını sağlayan imar denetimleri ve kuralları, bireyleri, sahibi oldukları topraktan diledikleri gibi yararlanma olanağından yoksun bıraktığından, belediyeler, planları uygulamakta bü-

yük güçlüklerle karşılaşırlar. Kamu yararı ile bireysel yararların çatıştığı durumlarda, özel iyeliğin mutlak ve kutsal olduğu dizgelerde, kent planlarının uygulanması çok güçtür. Ayrıca, sık sık, yer yer, plan değişiklikleriyle planlar yozlaştırıldığı gibi, bireysel çıkarların korunması amacıyla, planlarda, bölge ve kat kurallarında değişiklikler yapıldığına da sık sık rastlanır. İmar affı adı verilen, kaçak yapıların bağışlanması işlemleri de, bireyleri plana uymaya zorlayamayan yönetimlerin, imar olup bittilerini yasallaştırmalarından başka bir şey değildir.

Kent planları; kentin, ekonomik, toplumsal, yerleşimle ilgili bütün özellikleri incelenerek, kaynakları ayrıntılarıyla saptanıp bölgeleriyle ilişkileri gözden geçirilerek, geleceğe ait gerçekçi kestirimler yapılarak hazırlanır. Gerçekçi ve bilimsel araştırmalara ve kestirim yöntemlerine dayanmayan planların, kısa sürede işe yaramaz duruma düşmeleri kaçınılmaz olur.

İmar Yasası, yaptırılmış planların uygulanması zorunluluğunu da getirmiştir. Ama bu zorunluluk, genellikle yerine getirilmez. İmar yasasının uygulanmasına ilişkin ayrıntılar ve plan tanımları, İmar Tüzüğünde yer almıştır. Her belediyeye ait İmar Yönetmelikleri ise, o belediyenin özelliklerini hesaba katarak, imar planının nasıl uygulanacağını gösteren hükümler taşırlar.

Kent imar planları, dörder yıllık izlencelerle, belediyenin akçal olanakları ölçüsünde adım adım gerçekleştirilmeye çalışılır. Fakat, Türkiye'de pek az belediye imar izlencesi hazırlar. Dolayısıyle, planın ne kadarının ne kadar sürede gerçekleşeceği, her aşama için ne kadar kaynak ayrılacağı, genellikle, önceden bilinmez.

Birçok belediye, İller Bankasının akçal ve teknik yardımından yararlanma olanağını elde etmek için, bunun ön koşulu olarak, bir imar planı hazırlatır ve hazır bulundurur. Bu tür planlar, ölü doğmuş imar planlarıdır. Küçük belediyelerimizin büyük bir bölümünün plan hazırlatmaktan amacı budur. Bu nedenle, imar planı hazırlama zorunluluğunu 10 binden fazla nüfuslu belediyelere yükleyen yasa değişikliği yerinde sayılır. Bu alt sınırın daha da yükseltilerek, örneğin 20 bine çıkarılması, kanımızca daha gerçekçi olur.

Planların uygulanması için, yasalar, belediyelere türlü yetkiler tanımıştır. Kentin ayrı ayrı semtlerinde kat yükseklikleri saptamak, kent toprağının çok küçük yerbölümlere (parsellere) ayrılmasını önlemek, yol, meydan, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi gibi genel hizmetler için kamulaştırmalar yapmak, bunlar arasındadır. Bireylerin sahip oldukları arsaları bile birleştirip; kimi kent hizmetlerini

yerine getirdikten sonra, geriye kalan bölümü %25 eksiğine kadar, karşılık ödemeksizin sahiplerine dağıtmak yetkisini de, İmar Yasamız belediyelere tanımıştır. Bunun adına, düzenleyici birleştirim (hamur) denilmektedir.

Soru 44 Türkiye'de kent planları neden başarı ile uygulanmaz? Kent imar planları, kentleşme sorunlarını çözmeye yeter mi?

Uygulanmak için yapılan imar planları, aşağıda gözden geçireceğimiz nedenlerle, bölüm bölüm, ya da tümüyle uygulanmayan belgeler olarak kalır. Belediye başkanlarının çalışma odalarının duvarlarını süsler, halk deyimi ile «rafa kaldırılır.» Yani, planlar, teknik belgeler olarak yeterli niteliklere sahip değildir. Çoğu, teknik yeteneği yetersiz olanlarca hazırlanmıştır. Nüfus ve toprak gereksinmesi kestirimleri ve kullandıkları yöntemler gerçekçi ve bilimsel olmaktan uzaktır. Bu yüzden, planı sık sık değiştirmek, ya da bir yana bırakmak gerekir.

İkinci olarak, görevliler konusu gelir. Teknik yetenekleri olan plancı sayısı, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi belediyelerimizde bile çok sınırlıdır. Kimi araştırmalar, belediyelerden çoğunun, tek bir teknik görevlisi bile bulunmadığını gösteriyor. Belediyeler, kimi teknik görevlileri ve fen adamlarını çalıştırabilmek için, İmar ve İskân Bakanlığından izin almak zorundadırlar.

Üçüncüsü, akçal kaynak sorunudur. Bir planın uygulanması, toprak iyeliğinin yapısında değişiklikler yapmayı gerektirir. Bunun yolu, kamulaştırma ya da satınalmadır. Planda yer alan kentsel işlevleri, kamusal kuruluşları yerleştirmek için gerekli toprağın kamulaştırılmasına, Türkiye'de hiçbir belediyenin gücü yetmez. Hele de, eski Anayasanın 1971'e değin yürürlükte kalan ve 1977'den 1982'ye değin yeniden yürürlük kazanan 38. maddesinin gerektirdiği, «gerçek karşılıkların peşin ödenmesi zorunluluğu», belediyeleri ve bütün kamu yönetimlerini çok güç durumda bırakmıştır. Ne var ki, 1981 yılında, önce 2487 sayılı Toplu Konut Yasasının 5. maddesi, sonra da, Ocak 1982'de Emlâk Vergisi Yasasında 2597 sayılı yasa ile yapılan bir değişiklik ile, bina ve arazilerin rayiç değeri, «vergi değeri» olarak saptanmıştır. Daha sonra da, bu ilke, 1982 Anayasası'nın 46. maddesinde yer almıştır. Kamulaştırmada sürümdeğere oranla, vergi değerinin önemli bir adım olduğunu kabul etmek gerçekçi olur.

Bununla birlikte, taşınmaz mal sahibinin, vergi yönetimlerine

bildirdiği değer üzerinden kamulaştırma yapmak, sadece Hazinenin vergi gelirini artıran bir yöntemdir. Bu yöntem, yurttaşların, arsalarının vergi değerlerini düşük göstermeye devam etmelerini kendiliğinden sağlamaz. Belki, Anayasanın 46. maddesinde yer alan, «öznel» ya da «yarı öznel» olarak adlandırılabilecek karşılık saptama yönteminin bırakılarak, yerine, kamulaştırma karşılığının yasa ile saptanması ilkesini koymak, ülkemizin ve kentlerin gereksinmelerine, günün koşullarına daha uygun düşerdi.

Planların etkisiz kalmasının bir başka nedeni 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 iyeliğin kural olduğu bir düzende, bu biraz da kaçınılmazdır. Ama, Türkiye, aynı dizgeye sahip ülkeler arasında, planlara halkın çok saygı göstermediği ülkelerden biridir.

Son olarak, plan uygulamaları, siyasal, daha doğrusu partizanca davranışlara da konu olmaktadır. Bir kez, planı uygulamaktan sorumlu olan iyi niyetli belediye yöneticisi, özellikle küçük belediyelerde, seçimi yitirmemek kaygısı ile, yüz yüze ilişkilerde bulunduğu yerdeşlerini (hemşerilerini) incitebilecek etkinliklerde bulunmaktan kaçınmaktadır. İyi niyetli olmayan politikacı ise, daha çok oy toplama çabası içinde, seçmenleri, partilileri memnun etmek ve kendi özel çıkarları için kamu yararı ilkesinden özveride bulunmaktan çekinmemektedir. En büyük belediyelerimiz de dahil, belediye meclisleri üyelerinin, hattâ başkanlarının adlarının karıştığı yüzlerce yolsuzluk dosyası bulunduğu sık sık yinelenir. Kendi toprağının değerlenmesi için, planı o arsanın kenarından yol geçirtecek biçimde değiştiren; yakınları kazansın diye, olmayacak yerlere kat kuralları dışında yapı izni veren, denizden doldurma toprak kazanarak üzerinde yapı yapılmasına göz yuman ve seçim öncelerinde gecekondu yapımını hoşgörüyle karşılayan belediyecilerimizin sayısı oldukça kabarıktır.

Bütün bu saydığımız nedenler, kent planlarına özgü değildir. Türkiye'de, plan düşüncesine sahip çıkmayan, onu, uygulanması zorunlu olmayan, değiştirilebilecek nitelikte gören; bireysel ve sınıfsal çıkarları ona üstün sayan bir anlayış, bölge planları, hattâ ulusal kalkınma planları düzeyinde de var olmuştur ve aynı etkenler belli ölçülerde her düzeyde rol oynamaktadır.

Çok iyi uygulansalar bile, kent imar planlarının, kentleşme sorunlarını çözmeye yeteceğini ileri sürmek güçtür. Planlar, kentlerin

planlı gelişmesini sağlamayı amaçlar. Oysa, kentleşme sorunlarının hepsi, imar planlarının uygulanması ile zaten çözülmüş olmaz. Özellikle, kent hizmetlerinden, bilinçli ya da bilinçsiz sınıfsal ayrımlar yapmaksızın bütün yurttaşların yararlanması, hizmet düzeyinin ve niteliklerinin yükseltilmesi, imar planı dışında, kamu yönetimlerinin bir hizmet planlaması yapmalarını gerektirir. Bu, bir akçal kaynak sorunu olduğu ölçüde, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik sağlama sorunudur da.

Öte yandan, kentleşmenin, iş olanakları, gecekondulaşma, konut gibi birçok sorunlarının çözümü de, imar planlarında yer almaz. Bunların çözümü, sanayileşme, yatırım vb. hükümet politikalarını ilgilendirir ve onlarla ilgili kararlar belediye yönetimi dışında kalan özeklerden alınır. Dolayısıyle, imar planları, bunları, ancak, dolaylı bir biçimde etkilemek olanağına sahiptir. Bu nedenle, kentleşme sorunlarını çözmeye çalışan bilim dalının adına, **kent planlaması** gibi dar bir kapsam vermek yerine, eski bir isim de olsa **şehircilik** ya da, dilimizdeki gelişmelere uygun bir biçimde, yeni bir sözcükle **kentbilim** demek daha yerinde olacaktır. Nitekim, kentleşmenin köyleri ve kasabaları ilgilendiren yönleri bulunması da, yalnız imar planlarının bu sorunların çözümüne yetmeyeceğini gösterir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, türlü nedenlerle ve özellikle kent toprağındaki özel iyelik ilişkileri sonucunda, kent planları ile kentsel gelişmeye yön vermek olanağı bulunamamakta, planlar, sadece kentleşmenin olup bittilerini yasallaştırmaya yarayan belgeler olarak kalmaktadır. Bu durumda, bile bile, uygulanmayan planlar yapmaktansa, kent planı anlayışımıza yeni bir yön vermek daha uygun olur Gerçekçi olabilmek için, **esnek plan** anlayışını benimsemek, belirli sorunların çözümünü amaçlayan, onunla yetinen, kısa dönemli planlama anlamına gelen **eylem planı** hazırlamak, belki, Türkiye gibi geri kalmış ülkelerin gereksinmelerini daha iyi karşılar. İngiltere de dahil olduğu halde, birçok ülkelerde, birkaç yıldan bu yana bu yola girilmiş bulunmaktadır. Ülkemizde, bilimsel çevrelerde, plan anlayışımızın bu doğrultuda değiştirilmesi konusunda genellikle görüş birliği olmasına ve bunun İmar ve İskân Bakanlığınca da bir ölçüde benimsenmesine karşın, tüzel dizgemizin buna uydurulması, kuşkusuz bir süre alacaktır.

Soru 45 Kentleşme sorunlarının çözümünde, devletle belediyelerin ilişkileri nasıldır? Nasıl olmalıdır?

Yerel yönetimler ve bunlar içinde de belediyeler, kentlerin ger-

çek sahipleri olan halk adına görev yapan kuruluşlardır. Halk kent hizmetlerini belediyeden bekler. Belediyeler, yerel toplulukların ortak ve yerel gereksinmelerinin karşılanması amacı ile kurulmuş yerinden yönetim birimleridir. Kentleşmenin artırdığı hizmet isteminin karşılanması, hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi, kentin hizmet gereksinmeleriyle gelişme yönlerinin, uzun süreli planlara konu yapılması, belediyelerin görevlerindendir. Kentin sağlığı, temizliği, esenliği, su, elektrik, aydınlatma, bayındırlık ve kültür hizmetleri gibi işlevler, büyüklü küçüklü tüm belediyelerden beklenen görevlerdir.

Ancak, yürürlükteki belediye yasası, belediyeleri, gelirlerine bakarak, hangi yerel hizmet ve görevleri yapmak zorunda bulunduklarına göre sınıflandırmıştır. Fakat, geliri, yasanın çıkarıldığı 1930 tarihindeki para değerlerine göre, çok yüksek sayılan belediyeler için yerine getirilmesi zorunlu kimi hizmetlerin yerine getirilmesi de, tüm belediyeler için isteğe bağlı bırakılmıştır. 1930 yılında çıkarılmış bir yasanın saptadığı belediye geliri ölçüsü, bugün için değerini tümüyle yitirmiş olduğundan, zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin, belediyelerin gelirlerine göre bir ayırıma bağlı tutulmasının hiçbir anlamı kalmamıştır. Oysa, belediyeleri, nüfuslarına ve gelişme hızlarına göre bir ayırıma konu yapmak, daha gerçekçi bir yaklaşım olurdu. Çünkü, 900 nüfuslu bir belediye ile 5 milyon ya da 350 bin nüfuslu bir belediyenin gereksinmeleri, koşulları birbirine benzemez. Bugün yürürlükte bulunan yasalarımız, belediyelerin görevleri ve gelirleri yönünden, belediye büyüklüklerine göre bir ayrım yapmamaktadır.

Hem hızlı kentleşme, hem de etkin çalışma yöntemlerinden yoksun bulunma gibi nedenlerle, belediyeler, kendilerine düşen görevlerden pek azını, gereği gibi karşılayabilmektedirler. Görevliler, teknik olanaklar ve akçal kaynaklar bakımından hepsi de, yetersizlikler içinde bulunuyorlar. Eski Anayasanın 116. ve 1982 Anayasasının 127. maddeleri, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağını buyurdukları halde, özellikle belediyeler, artan görevleri oranında gelir kaynaklarına sahip kılınmış değillerdir.

Kentleşmeyi hızlandıran önemli kararlardan çoğunu, özeksel yönetim alır; buna karşılık, kentleşmenin artırdığı yerel hizmetlerden tümünü karşılamak görevi belediyelerin omuzlarındadır. Yerel yönetimler içinde, de belediyelerin görevleri, il özel yönetimlerine kıyasla, çok daha fazla olduğu halde, gelir kaynaklarının paylaşılmasında birinciler daha az üstünlüğe sahiptirler. Örneğin, 1981 yılına gelinceye değin, verimli gelir kaynaklarının hepsi devletin elinde bulunuyor, ve yerel yönetimlere, bunlardan ancak birkaçı üzerinden paylar veriliyordu.

Yerel yönetimlerin güçsüz oluşu, toplumun özekselci bir yapıya sahip olmasındandır. Türkiye'de belediyelerin 100 yıldan biraz daha uzun bir geçmişi vardır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, 1933'de Belediyeler Bankası adı ile kurulup, sonradan İller Bankası adını alan yerel yönetimler bankası, kent sorunlarının çözümü için akçal ve teknik yardım sağlayan tek bankadır. Bu banka, devletçe yerel yönetimlere vergi gelirleri üzerinden verilen payların dağıtılmasına da aracılık görevi üstlenmiştir. İmar planı, yol, su ve kanalizasyon tasarılarını bu banka hazırlar. Belediyeler ve öteki yerel yönetimler, İller Bankasından, belli koşullar ve sınırlarla, ödünç para alabilirler. İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Mesken Genel Müdürlüğü, gecekondu, Belediye Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ise imar planı uygulamaları ve haritalama için, belediyelere yardımda bulunan, ama banka niteliğinde olmayan kuruluşlardır. Emlâk Kredi Bankasının rolüne ise, ilerde yer verilecektir.

Siyasal rejimi, ekonomik ve toplumsal yapısı ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde, devlet belediyelere yardım yapar. Ve bu yardımlar, belediye bütçelerinde, belediyelerin öz gelirleri yanında yer alır. Son 100-150 yıl içinde, kamu hizmeti kavramında büyük gelişmeler olmuş ve bunlar, belediye bütçelerine de olduğu gibi yansımıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, yükü artan belediyelerin bütçelerinin güçlendirilmesi de, kaçınılmaz duruma gelmiştir. Çünkü, birçok yeni hizmetler, eski belediye hizmetlerine eklenmiştir. Ayrıca, bugüne değin görülmekte olan kamu hizmetlerinin düzeyi ve kalitesi de yükseltilmek istenmektedir. Halk bilinçlendikçe, belediyesinden, daha çok hizmeti, daha iyi kalitede bekler duruma gelmektedir.

Belediyelere devlet yardımlarının nedenleri üç noktada toplanır. Birincisi ekonomiktir. Halkın gönenci yükseldikçe, bireysel gereksinmeler de artmaktadır. Eskiden gereksinme sayılmayan, ya da lüks sayılma eğiliminde olan birçok hizmetler, günlük gereksinmeler arasına girmektedir. Öte yandan, nüfus artışı ve kentleşme gibi hareketler de, komünlerin görevlerini artırmaktadır. Ayrıca uygulayım bilimdeki (teknolojideki) çağdaş gelişmeler, insanların gereksinmelerini artırıcı etkilerde bulunmaktadır.

İkinci neden, toplumsal nitelik taşımaktadır. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, toplumsal yardım hizmetlerinin kapsamı genişlemiştir. Birçok toplumsal hizmet, yerel yönetimlerin görev alanı içine girmiş; belediyeler, korunmaya muhtaç olanlara el uzatmak zorunluluğunu duymağa başlamışlardır.

Üçüncü neden ise, siyasal niteliktedir. Günümüzde, geniş kitleler, seçmen kimlikleriyle, siyasal partiler ve hükümetler üzerinde

baskı yapabilecek güç kazanmışlardır. Siyasal erki ele geçirmek isteyen siyasal partiler, kamu hizmetlerini pazarlık konusu yapan türlü baskı kümeleri ile diyalog kurmak zorunluluğunu duymuşlardır. Özellikle seçim öncesi dönemlerde, hizmet vaadleri, siyasal partileri, sanki bir artırmaya girmiş duruma sokmaktadır.

Bütün bu nedenlerle belediyelerin hizmet harcamaları artmıştır. Gelirleri aynı oranda yükselmeyen belediyeler, bunun için, başka ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, devletten yardım görmüşlerdir. Bunlardan kimi dolaylı, kimi doğrudan, kimi karşılıklı, kimi de karşılıksız yardımlardır. Örneğin Maliye ve İmar Bakanlıkları bütçelerine, belli belediyelerin kimi hizmetleri için ödenekler konulur. 1983 yılı bütçesine, İstanbul Belediyesinin metro etüd ve projesi ile Galata ve Atatürk köprüleri dubalarının değiştirilmesi için 800 milyon lira, belediye hastaneleri için 400 milyon lira, İstanbul Su ve Kanalizasyon Yönetimi için 1 milyar lira ödenek konmuş bulunduğunu burada belirtmek gerekir. Bunun gibi, 1983 yılı bütçesinde, Ankara Belediyesi için de 300 milyon liralık bir yardım parası vardır.

Gecekondu bölgelerinde yaşayanlar için, devlet, gecekondu fonlarından türlü yardımlar sağlamıştır. İller Bankasının yardımlarından bir kesimi, borçlandırma olmaktan çıkarılmış, bağış durumuna getirilmiştir. 1981 yılında çıkarılan Toplu Konut Yasasının sağladığı olanaklar, belediyeler için dolaylı bir konut yardımı sayılabilir. Büyük belediyelerin içme suyu tasarı ve tesislerinin yapımını, Devlet Su İşleri; küçük belediyelerinkini ise, Köy İşleri Bakanlığının YSE Genel Müdürlüğü üstlenmiştir. Aydınlatma konusunda, Türkiye Elektrik Kurumu, ülkedeki bütün kent ve kasabaların bu yüklerini tümüyle üzerine almıştır. Bunun gibi, belediyelerin, devlete, kamu ekonomik girişimlerine ve daha başka kuruluşlara olan borçlarının ödenmesi, devletçe birkaç kez ertelenmiş ya da borçlar kendilerine bağışlanmıştır.

Bütün bu kolaylıklara karşın, belediyeler, ciddî bir akçal bunalım içindedirler. Çünkü, vergilenebilir kaynaklar, devlet ile yerel yönetimler arasında adaletli bir biçimde bölüşülmemektedir. Yerel yönetimlere bırakılmış olan vergi kaynaklarından da, il özel yönetimleri, belediyelerden daha fazla pay alırlar. Belediyelerin başlıca gelir kaynağı olarak bilinen taşınmaz mallardan, belediyeler yeterli pay alamazlar. Hızlı kentleşmenin yol açtığı arsa spekülâsyonu, belediyeler için sınırsız bir gelir kaynağı oluşturduğu halde, bu değerler geniş ölçüde vergi dışında kalmaktadır. Oysa, Anglo-Sakson ülkelerinde, belediyelerin öz gelirleri içinde, taşınmaz mallardan alınan vergilerin oranı %50'yi geçer, Türkiye'de bu oran %3-4 arasındadır.

Öte yandan, devlet, başkentte alınan kimi kararlarla, belediyelere ek yükler yükleyebilmekte, onları, karşılığı olmayan yeni hizmetlerle görevlendirebilmektedir. Üstelik, yakın geçmişte, devlet, vergi gelirlerinden belediyelere ödemesi gereken payları bile ödemek görevini geniş ölçüde aksatmıştır. Bunlar yetmiyormuş gibi, belediye sayısının hızla artmasına izin verilmesi, sorunları azaltacak yerde, «sorun-belediyeler» yaratmaktadır. Politikacılar, yöneticiler, yanlış bir demokrasi anlayışı ile, hiçbir uygar kent hizmetini yerine getirmeye gücü yetmeyen belediye örgütleri üretmekle, devlet yardımlarının göreselolarak azalmasına yol açmışlardır. 1948'de 616 olan belediye sayısının, 1960'da 995'e, 1970'de 1303'e, 1980'de ise 1727'ye yükseltilmiş olması, kanımızca, ne kentliye, ne de demokrasiye hizmet anlamı taşır.

12 Eylül 1980 askerî müdahalesinden sonra, belediye gelirleri konusunda, bir ölçüde ferahlık sağlayan kimi adımlar atılmıştır. Devlet vergi gelirlerinden, her yıl belediyelere %5, il özel yönetimlerine ise %1 oranında pay verilmesini öngören 2380 sayılı yasa, belediyelerin, daha önce kimi devlet vergilerinden aldıkları payları üç katına kadar yükseltmiştir. Bu paylar, İller Bankasında toplanmakta ve %80'i, belediyelere, nüfusları oranında dağıtılmakta; geriye kalan %20'si ise, İller Bankasının izlencesinde yer alan altyapı yatırım ve tasarıları için belediyelere yardım yapılmasında kullanılmaktadır. Aynı biçimde, il özel yönetimlerine ayrılan payların da, %80'i, illere nüfuslarına göre dağıtılırken, %20'leri, İçişleri Bakanlığının hazırladığı bir yönetmelikteki ilkeler uyarınca kullanılmaktadır.

12 Eylül sonrasının bir başka değişikliği de, 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Yasasıdır. Bununla, Meslek Vergisi gibi kimi yeni yerel vergiler konulurken, bir yandan da, eski vergilerin kapsamı, oranları günün koşullarına uygun olarak genişletilmiş, yükseltilmiştir. Yeni yasaya göre, belediye vergilerinden bir bölümü belediye sınırları dışında kalan komşu alanlarda yaşayanlardan, orada taşınmaz malları bulunanlardan da, belediye hizmetlerinin götürülmüş olması kaydıyla, alınacaktır. Ayrıca, vergi oranlarının, gelişmişlik düzeylerine göre belediyeler arasında ayrım yapılarak alınması yetkisi de Bakanlar Kurulu'na verilmiş bulunmaktadır. Kestirimlere göre, yeni yasa, belediyelerin öz gelirlerini eskisine oranla üç katına yükseltebilecektir.

Ne var ki, bu artışların süreklilik kazanabilmesi, belediye harcamalarının ussal ilkelere bağlanmasıyla ve gelir ve görevler arasında bir denge kurulmasıyla yakından ilgilidir. Bu ise, yerel yönetimler yazınında, adına **akçal denkleştirme** (compromis fiscal=finanzausg-

leich) denilen paylaşım kuralının geçerlik kazanmasıyla sağlanır. Sanıyoruz ki, Anayasanın 127. maddesi, böyle bir kuralı, yerel yönetim ve özeksel yönetim ilişkilerine egemen kılmaya elverişli niteliktedir.

Soru 46 Büyük belediyeler mi, yoksa küçük belediyeler mi daha çok yardım görmelidirler?

Belediye yasamızın en eskimiş yanlarından biri, belki de, belediyeler arasında, büyüklüklerine, gelişme durumlarına göre bir ayrım yapmayı öngörmemiş olmasıdır. Bugünkü yasaya göre, 5 milyon nüfuslu İstanbul ile 1500 nüfuslu bir küçük ilçe belediyesi, aynı görevlerle görevlendirilmiş ve aynı gelir yasasının olanak verdiği gelir kaynaklarından yararlanmaktadırlar. Oysa, küçük kentlerde var olmayan, ya da halkın kendisince, imece vb. adlarla yerine getirilmekte olan kimi hizmetler, büyük kentlerde, belediyenin para ödeyerek yaptırması gereken hizmetlerdir. Belediye yasasında yazılı görevlerden pek azı küçük belediyelerce yerine getirilirken, küçük belediyelerin halkı bu hizmetlerin hepsini belediyeden bekler. Büyük ve küçük belediyeler arasındaki farklı düzenlemelerin başlangıç noktası, her kümedeki belediyenin gerçek gereksinmeleri olmalıdır. Gereksinmeleri büyük olan belediyelere az, az olanlara ise, oransal olarak fazla gelir kaynakları sağlamak, toplumsal adalet ilkeleriyle bağdaşmaz.

Öte yandan, büyük kentler yalnız kendi nüfuslarına değil, fakat aynı zamanda, yakın çevrelerine, bulundukları coğrafi bölgeye ve hattâ, İstanbul ve Ankara'nın durumunda olduğu gibi, tüm ülkeye hizmet sunan yerlerdir. Böyle olunca, onlara devletçe sağlanan ek olanaklar, yalnız bu kentlerde yaşayanlara değil, daha geniş bir çevrenin halkına da yaramış olur.

Üçüncü olarak, büyük kentlerin «büyük kent» olmaları ya da olmamaları, bu kentler halkının elinde değildir. Büyük kentler, devletin, ekonomik, toplumsal politikasının ürünü olan, yerleşmelerdir. Ülkede, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin dağılışını, devletin uyguladığı politikalar belirler. Dengesiz bölgesel gelişme ve çok büyük kentler, doğrudan doğruya bu politikalarla ilgilidir. Şu halde, bugünkü boyutlarını, bu politikanın sonucunda kazanmış olan kentlerde yaşayan halkın beklediği hizmetlerin karşılığını da, devletin sağlaması, ya da bunlara geniş ölçüde katkıda bulunması hakseverlik ilkelerine uygun düşer.

Bir başka nokta da, gelirler açısından, büyük belediyelerin, ilk bakışta sanıldığının tersine, küçük belediyelerden daha yoksul oldukları dır. Bu yoksulluk, gelirlerinin göreseł azlığından, büyük belediye-

lerin sunmak zorunda oldukları, kamuoyuna hesabını vermek zorunda bulundukları hizmetlerin çokluğundandır. Belediyeler arasındaki bu ayrım, geri kalmış bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki ayrımlar ölçüsünde önemli bir konudur. İller Bankası gibi özeksel yardım kuruluşları, bu düşüncelerin ışığı altında, büyük belediyeler için öncelikli yardım izlenceleri hazırlayabilirler.

Bu arada, Ankara gibi başkentlerin özel durumları vardır. Başkent olması, Ankara'ya özel bir önem kazandırmıştır. Başkent nüfusunun dörtte üçü gecekondularda yaşamakta ise, bunun sorumlusu belediye değildir. Bu bölgelerde yaşayan 2 milyona yaklaşan nüfus, su, yol, aydınlık, temizlik, otobüs ve benzeri hizmetleri belediyeden bekler. Öte yandan, başkent Ankara, bu özel durumu nedeniyle, türlü yabancı ve uluslararası kuruluş temsilciliklerine de uygar bir kentin hizmetlerini sunmak durumundadır. Eski bir Ankara Belediye Başkanı, bir yabancı devlet başkanının ziyareti nedeniyle, o ülke elçiliğine giden yolun bir gecede asfaltlanması için, belediyenin (1960 ederleriyle) on binlerce lira harcadığını bildirmiştir. Şu halde, devlet, başkentin, üzerine aldığı ek yüklerin karşılığına da ortak olmalıdır.

Bütün bunlar, büyük belediyeleri düşünmek gereğine dikkati çekerken, küçük belediyelerin de, sayıları, sorumsuzca ve bilimsel bir dayanaktan yoksun olarak artırılmaksızın, en az düzeyde hizmet gereksinmelerinin karşılanmasına engel olmamalıdır.

Soru 47 : Anakent yönetimi (metropolliten yönetim) nedir? Anakent yönetim örgütü Türkiye için gerekli midir?

Büyük kentlerin daha çok büyümesi, yakınlarındaki küçük belediyelerle olan ilişkileri, bölgesel etkileri, gelişmelerinin düzensizliği, bu bölgelerde, daha geniş kapsamlı çalışmalar yapılmasını zorunlu kılar. Anakentsel nitelik taşıyan imar planları, daha küçük ölçeklerdeki kent planlarından farklıdırlar. Farklılık, hem planların dayandığı araştırmaların türleri, amaçları ve yöntemlerinde, hem planların hazırlama yöntemlerinde ve ölçeklerinde, hem de amaçlarındadır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de 1966 yılından bu yana kurulan ve daha sonra da, Somsun, Bursa vb. kentlere yaygınlaştırılan nâzım plan büroları, bu kentlerimizin daha düzenli büyümesinin plana bağlanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Anakent ölçeğindeki planların hazırlanması ve özellikle uygulanması, bu planlardaki önerileri gerçekleştirecek, aralarında eşgüdüm sağlayacak, özeksel yönetim ve planlama örgütleriyle bağlantısını ku-

racak bir yönetici örgütün varlığını gerektirir. İşte bu örgüte, anakent yönetim birimi adı verilir. Türkiye'nin, Anayasa'da belirtilen yönetim yapısı içinde, anakent yönetimi yakın zamanlara değin yer almıyordu. Ancak, özeksel yönetimin taşra örgütü ile, yerel yönetim birimlerine Anayasa (1961) yer vermiş olduğundan, birden çok ili içine alan yörelerde, eski Anayasanın 115. maddesinden yararlanarak, bölge yönetimleri oluşturulabiliyordu. Ya da, yerel yönetim birimleri, ortak gereksinmelerini karşılamak için aralarında birlikler kurma yolunu seçiyorlardı. Kısaca, 1961 Anayasası, anakent yönetimi adıyla, yerel yönetimler kurulmasına doğrudan doğruya açık bulunmuyordu. 1982 Anayasasının 127. maddesinde ise, «Kanun büyük yerleşim merkezleri için **özel yönetim biçimleri** getirebilir» denilmektedir. Burada sözü edilen özel yönetim biçimlerinin, anakent yönetimini anlatmakta olduğu açıktır.

Yeni Anayasanın duyduğu bu gereksinme, ötedenberi duyulmaktaydı. Bu yüzdendir ki, 1981 yılında 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile, Sıkıyönetim Komutanlarına, büyük belediyelerin çevresindeki irili ufaklı yerel birimleri, anakentlere bağlayabilmek yetkisi verilmiştir. 1981 yılı sonunda çıkarılan 2561 sayılı bir yasa ile, bu birleştirme işlemleri daha ayrıntılı ilkelere bağlanmıştır. Söz konusu yasada, «Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde, yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak» amacıyla, küçük belediyelerin anabeledlyelere bağlanabilmesi yetkisinin Bakanlar Kuruluna verildiği belirtilmiştir.

Gerek 34 sayılı karar, gerekse sözü edilen yasa uyarınca, 150'ye yakın belediyenin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bunlara, bir o kadar köy tüzel kişiliği de eklenebilir. Yalnız İstanbul ilinde 31 belediyenin ve 23 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış, bunlar, belediye şube müdürlüklerine ya da mahalle muhtarlıklarına dönüştürülmüşlerdir. Böylece, örneğin İstanbul Belediyesi, kendi sınırları içine alınmış bulunan küçük küçük birçok belediyenin, imar ve planlama etkinliklerini tek elden yürütmek, yatırımlarını denetlemek hakkını elde etmiştir.

Anakent alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturmanın Anayasaya uygun düşmediği 1982 öncesinde başvurulan birlikleşme yöntemi gönüllü birlikleşme niteliğinde olduğu takdirde sorun doğurmuyordu. Ama, bir anakent alanındaki yerel birimlerin, birliğe girmelerinin yasa ile zorunlu kılınması, yerel özerklik ile çatışabilirdi. Öte yandan, belediyeler, kendi istekleriyle, bir birliğe her zaman kolayca girmezler. Küçük belediyeler, çeşitli nedenlerle, yerel özerkliklerini, birlikler için-

de eritmeye, kişiliklerini yitirmeye kolay kolay razı olmazlar. Büyük bir belediyenin egemenliği altına girmek kaygısı, onları tedirgin eder. Ülkemizdeki gibi, belediyelerin özeksel yönetimin yardımlarına geniş ölçüde bağımlı bulunduğu ülkelerde, bunun, yerel özerkliği, daha büyük bir olasılıkla, özeğin suitası altına sokacağından kaygı duyulabilir. Ama herhalde, bölge ölçüsünde önem taşıyan ulaşım, kanalizasyon, yol, besin dağıtımı, su, aydınlatma, bölgesel parklar, konut ve benzeri hizmet alanlarında, bölgeler ölçüsünde bütünlük sağlamaya olanak veren, küçük küçük belediyelerin kolayca bulamayacakları yetenekli teknisyenlerin yardımıyla planlama etkinliklerine girişebilen bir anakent yönetimi, birlik modeline dayanıyorsa, üyesi olan birimlere, zarardan çok yarar sağlar. Kentlinin bilinç düzeyinin yükselmiş olması, yetki ve sorumluluklarını bilmesi, hem dağınık belediyeler düzeninde, hem de belediyeler birliği düzeninde, partizan siyasal erkiere karşı yerel özerkliği korumanın baş güvencesidir.

İstanbul ve benzeri anakent alanlarına yasa ile getirilecek yeni düzenlemelerde, hizmetlerin etkinlikle görülmesi amaçlarıyla, halkın yönetime daha çok katılması amacı arasında uygun bir denge sağlamakta büyük yararlar vardır. Londra, Paris, Tokyo, Toronto gibi pek çok örnekte, bu dengenin sağlanmasına önem verildiği görülür. Anakent ölçeğinde kurulacak yeni yönetim, alt düzeyde, halkın seçtiği meclislerle yönetilen küçük birimlerin varlığından güç alırsa, katılmadan beklenen yararlar geniş ölçüde sağlanmış olur. «İki düzeyli federasyon» adı verilebilecek olan böyle bir modelde, kamu hizmetleri, önemlerine ve niteliklerine göre, anakent yönetimi ile, onu oluşturan altbirimler arasında paylaştırılır. Hizmet boşluklarının ve çatışmalarının giderilmesi sonucunda etkinlik artacağı gibi, semtler düzeyinde çözülebilecek sorunların üst düzeydeki yönetime yansıtılmasına gerek de kalmaz.

Anakent planlaması, anakentin pek çok görevlerinden yalnız bir tanesidir. Bu tür planlama, bir küçük kentin planlanmasından farklı yöntemlerle yapılır. Bu yöntemlerde bilgi ve deneyimi olmayan bir planlama takımı, bir anakent yönetim örgütünün elinde olsa bile, hiç verimli bir çalışma yapamaz. Anakent yönetimi kurmanın ikinci özelliği de, birliklere dayalı modellerde, örgüte girecek yerel yönetim birimlerinin, özerkliklerinden belli ölçülerde ve alanlarda özveride bulunmayı peşin olarak kabul etmeleridir. Oysa, görülmektedir ki, ülkemizde, en küçük belediyeler bile, yerel özerkliklerine sımsıkı sarılmakta, bunu demokratik rejimin kendilerine verdiği mutlak bir hak olarak tanımaktadırlar. Üçüncü olarak, plana ve plan düşüncesine saygısızlık, her düzeydeki planlama girişimlerini olduğu gibi, anakent planlama-

sının başarısını da azaltan bir etkendir. Anakent plancıları, yukarıdan gelen, liman, tersane, köprü, imar affı vb. yönermeleri kendi özel ve bilimsel yöntemleriyle buldukları önerilerle bağdaşır görmedikleri halde veri olarak benimsemeyi sakıncalı bulmadıkları sürece, plandan ve planlamadan söz etmek olanağı kalmaz. Örneğin, İstanbul Metropoliten Planlama Bürosunun kimi kararları, zaman zaman kendi dışından, Ankara'dan verilmiştir. Boğaz Köprüsü, plancılar için yapılmış bir olupbittidir.

Şu halde, özetle denilebilir ki, anakentler ölçeğinde planlama etkinliklerine girişilecekse, bunun sahibi ve uygulayıcısı rolünde, yerel yönetim temsilcilerinin çoğunlukta olacağı bir anakent yönetim örgütü bulunmalıdır. Bu örgüt, anakentin düzenli gelişmesini, hizmetlerinin etkinlikle yerine getirilmesini sağlamaya çalışırken, anakentte yaşayanların görüş, kanı, emek ve kaynaklarının yönetime artan oranda katılabilmesi yollarını açık tutmaya özen göstermelidir.

1931 yılında 2560 sayılı yasa ile kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon yönetimi ise, yerel yönetimin sadece temsilcilerinin bulunduğu özeksel yönetim ağırlıklı bir kamu tüzel kişiliğidir. Özel amaçlı anakent yönetim modellerine örnek olan İSKİ'nin, İstanbul Anakent alanında etkin çalışmalar yapması beklenebilir.

Soru 48 : Kent ve bölge planlamasında halk katılışı neden önemlidir? Nasıl sağlanır?

Kent ve bölge planları uygulanırken, bireylerin çıkarları az ya da çok zarar görebilir. Kamu yararını değil, kendi özel çıkarlarını düşünenler, planlara karşı tepki gösterebilir ve uygulamayı oksatabilirler. 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 belirtmek olanağını bulduğu, 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 kişilerden ya da çıkar kümelerinden, planlamayı kolaylaştırıcı katkılar elbette beklenemez.

Almanya'da Düsseldorf kentinde, kentin trafik düzeni ile ilgili bir planın orada oturanlara benimsetilmesi için 4-5 yıl beklemek gerek-

mıştır. Plancılar bunu iş edinmiş ve başarmışlardır. Kamuoyunun nasıl oluştuğu bilinen, okuryazarlık oranları düşük az gelişmiş ülkelerde halktan bu yardımı görmek her zaman kolay olmaz. Türkiye'de, yasalarda bir zorunluluk olmamakla birlikte, kent ve bölge planlarının hazırlanmasında, kenti iyi tanıyan birkaç kişinin ve tecim ve işleyim odaları gibi belli çıkar kümelerinin görüşleri alınmaktadır. Bunun, gerçek anlamda bir halk katılışı olduğunu söylemek güçtür. Bununla birlikte, plan uygulamalarındaki asıl aksaklığın, Türkiye'de halktan değil, genörgütten (bürokrasiden), partizanlıktan ve halkı temsil etmekte olduklarını öne süren çıkar ve baskı kümelerinden ileri geldiği söylenebilir.

Planlama sürecine halkın olumlu katkısının sağlanabilmesi, üyesi bulunduğu toplumun sorunlarının bilincine varmış, bu bilincinin düzeyi yükseltilmiş halk temsilcilerinin görüşlerini almaya olanak verebilecek bir mekanizmanın kurulmasıyla olur. Çoğulcu bir toplumda, toplumun bütün kesimlerinin, özellikle geniş çaptaki yoksul kitlelerin, bu sürece katılmaları sağlanmalıdır. Planlama sürecine katılma, plan öncesindeki araştırma ve incelemelerin yapılması aşamasında olabileceği gibi; karar verme, plan ve izlence yapma ve uygulamayı değerlendirme aşamalarında da olabilir. Kimi geri kalmış ve demokratik katılma yollarının geliştirilmemiş olduğu ülkelerdeki başarısız uygulamalar, planlamaya halk katılışı sürecinin yararlı niteliğini kötülemek için bir neden olmamalıdır.

II. BÖLÜM

KONUT SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

1. KESİM

GENEL OLARAK KONUT SORUNU

Soru 49 : Konut gereksinmesini doğuran ve güçlendiren etkenler nelerdir?

Konut gereksinmesini doğuran başlıca etkenler, yıllık nüfus artışı, kamulaştırma nedeniyle açıkta kalmış olma, ekonomik, fiziksel ve toplumsal eskime ile doğal âfetlerdir. Türkiye'de yıllık nüfus artışı, öteki etkenler arasında, en önemli yeri tutmaktadır. Yıllık artış, **doğal nüfus artışı** ile **kentlere göç** gibi iki etkenden oluşmaktadır. İkisi birlikte, ülkemizde, yılda ortalama 1 milyon kişilik bir kentsel nüfus artışı sağlıyor. Bu, yıllık konut gereksinmesinin, %80'ine yaklaşan bir bölümü eder. Bundan sonra, konut gereksinmesinin en büyük kaynağı, ekonomik ve toplumsal eskime'ye konu olmuş bulunan yapıların yenilenmesidir. Bu ise, yıllık gereksinmenin, %6-7'sini oluşturmaktadır. Her yıl, 10-15 bin kadar yapı, teknik (fizik) ömrünü tamamlamadan, daha kazançlı yeni bir yapının yapılmasına yerini bırakmak üzere, yapımcılar, emlâkçiler ya da doğrudan doğruya sahiplerince yıkılmaktadır. Büyük kentlerde, pek çok yapı, böylece 30-40 yaşlarında, bazen çok daha erken, ölüme mahkûm edilmektedir. Halkın barınma gereksinmesine daha uzun yıllar yanıt verebilecek nitelikleri olan bu yapıların vakitsiz yıkılması, yalnız konut gereksinmesini şiddetlendirmemekte, fakat aynı zamanda ulusal ekonomi bakımından da bir savurganlık anlamını taşımaktadır. Bunun yanında, taşıdıkları nitelikler nedeniyle yenilenmeleri gereken konutların da, gerçekte, bir konut açığı oluşturmakta oldukları kabul edilmelidir. 4. Beş Yıllık Kal-

kınma Planında, 1979-1983 yılları arasındaki kentsel konut gereksinmesi rakamı olan 1.7 milyonun, 1,2 milyonunun, demografik değişmelerden doğduğu, 465 bininin ise, yenilenme gereksinmesini karşılayacağı belirtilmiştir.

Oda başına düşen nüfus olarak tanımlanan «barınma yoğunluğu» Türkiye'de, gelişen ülkelerden birçoğunda olduğundan daha yüksektir. Bu rakam, kentler için 2 dolaylarındadır. 1975 Nüfus Sayımının örnekleme sonuçlarına göre Türkiye için 2.1 olan barınma yoğunluğu, kimi gecekondu bölgelerinde 2.5'a kadar yükselmektedir. Oysa, oda başına düşen nüfusun, normal koşullarda, 1'i geçmemesi gerekir. Çok kalabalık gecekondularda, bir odada 7-8 kişinin birlikte yaşadığını gösteren örnekler az değildir. Oysa, oda başına düşen nüfus yoğunluğunun, İngiltere, Belçika, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avusturalya, Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde 0'ın altında yo da 0'a yakın, Bulgaristan'da bile 0'ın biraz üstünde olduğu dikkati çekmektedir.

Ailelerin büyük bir çoğunluğunun 1, 2 ve 3 odalı konutlarda oturmaları, sıkışıklığın giderilmesini de, konut gereksinmesinin önemli kaynakları, ya da nedenleri arasına sokmaktadır. Gerçekten, aşağıdaki çizelgede de görüldüğü gibi, 1 ve 2 odalı konutlarda yaşamakta olan hane halkı oranı, 1975 nüfus sayımı sonuçlarına göre, %55,8'i bulmuştur. Üç ve dört odalı konutların oranında ise, 1965 ve 1970 yıllarına oranla bir artış olduğu da göze batmaktadır.

TÜRKİYE'DE KENTLERDE BARINMA YOĞUNLUĞU
(1955 1975)

Oda Sayısı	Ailelerin Yüzdesi			
	1955	1965	1970	1975
1 oda, mağara, çadır	28.1	25	22.2	18 3
2 oda	38 7	33	35.9	28.4
3 oda	17.3	20	23.4	24 7
4 oda	9.0	11	12.2	12.9
5 ve daha çok ve bilinmeyenler	6.9	6	6.3	5 7

Sözünü ettiğimiz gereksinme öğeleri arasında nüfus artışı ve kentleşme, daha çok, gecekondu bölgelerinde yaşayanların barınma gereksinmelerini artırmakta: toplumsal ve ekonomik eskime nedeniyle yıkılan yapılar ise, daha çok, değer dizgelerini kentsoylulaşmanın etkilerine açmış bulunan ailelerin konut gereksinmelerini temsil etmektedir. Gereksinme çizelgesinden de çıkarılabileceği gibi, yılda en az

400 bin konut yapılması gerektiği halde, ülkemizde, kentlerde yapı ya da kullanma izni verilmiş yıllık konut üretim rakamları, gereksinmeyi karşılamaktan çok uzakta bulunmaktadır. Çünkü, ülkemizde, 1000 kişi başına konut üretimi rakamı, 1970'de 2.03, 1975'de 2.43, 1980'de ise yalnız 3.13 idi. Oysa, 1000 kişiye yıllık konut üretimi rakamı, 1977'de, Finlandiya'da 11.8, Çekoslovakya'da 9.5, Norveç'te 9.2, Macaristan'da 8.8, Hollanda ve Bulgaristan'da 8.6, Sovyetler Birliği'nde 8.2, Amerika Birleşik Devletleri'nde 7.6, İsveç, Federal Almanya ve Polonya'da ise 7 dolayında bulunuyordu.

TÜRKİYE'DE KONUT GEREKSİNMESİ

		Üretim		Açık	
		(a)	(b)	(a)	(b)
Yıllar	**Gereksinme**	**Yapı İznine göre**	**Kullanma İznine göre**	**(%)**	**(%)**
1978	225.000	170.457	120.000	24	53
1979	277.641	251.846	120.615	9	57
1980	319.460	266.953	124.297	16	61
1981	343.143	282.970	128.668	17	63
1982	367 544	299 948	128.668	18	65
1983	397.277	317.944	128.667	20	67

Konut gereksinmesinin normal üretimle karşılanması olanaksızlığı, dar gelirli geniş kitleleri, bu işi kendilerinin görmesi yönüne yöneltmiştir. Bunun anlamı, konut açığının, hemen hemen tümüyle gecekondularla kapatılmasıdır. Gerçekten, 1963-1967 yılları arasında, kentlerdeki konut açığı rakamı 168 561, aynı dönemde gecekondu sayısındaki artış da 196 bindir. Bunun gibi, 1968-1983 yılları arasında yapıldığı varsayılan 650 bin gecekondu, bu dönemdeki 3 8 milyonluk konut gereksinmesi ile, yapı izinlerine göre yapıldığı varsayılan 3.1 milyon birim konut arasındaki farka aşağı yukarı eşittir.

Kentlerdeki nüfus artışının, konut gereksinmesini sürekli olarak duyurmasından başka, kentlerde yaşamaya başlamanın yol açtığı toplumsal değişme de, **gösterişçi tüketim** eğilimlerini, bu gereksinmenin şiddetlenmesinde önemli bir etken durumuna getirmiştir. Kentleşen ailelerin tüketim harcamaları içinde, konutun payı giderek artmakta, geliri artan aileler, önce konut, sonra semt, ya da her ikisini aynı anda değiştirmeyi yeğ tutmaktadırlar. Ankara gecekondularından ve Kale çevresindeki mahallelerden yerleşme niyetiyle semt dışına yapılan göçlerin en büyük bölümü, Yenimahalle, Aydınlıkevler, Dikimevi gibi semtlere, sözü geçen bu semtlerden dışarı göçlerin de hemen

hemen hepsi, Çankaya, Kavaklıdere gibi varlıklı yörelere olmaktadır.

Ayrıca, arsa ederlerinin aşırı derecede ve sürekli bir yükselme içinde oluşu, gittikçe büyüyen kitleleri bir yandan konut gereksinmesi içinde bırakmakta; öte yandan da, konut isteminin yapısını etkileyerek, konut pazarında yalnız varlıklıların alıcı durumunda kalmasına yol açmaktadır. Arsa iyeliğinin sağladığı haklardan yararlanma, devletin denetimi altında bulunmadığı sürece, önemli maloluş öğelerinden biri olan arsa değerinin, maloluşun giderek artan bir bölümünü kapsaması kaçınılmaz olarak önemini korumayı sürdürecektir.

Soru 50 Kamu yönetimleri, konut sorunu ile neden ve nasıl ilgilenirler?

Yirminci yüzyıla gelinceye değin, barınma, bireylerin kendi başlarına çözüm bulmaları gereken bir gereksinme sayılmıştır. Sanayileşen Batı Avrupa ülkelerinde, acıma ve yardımseverlik duygularıyla, çalıştırdıkları işçilerin barınma koşullarını iyileştirmeye çalışan hayalci sosyalistler bir yana bırakılırsa, toplumsal gönenç adına, konut sorununa ciddî bir önem verildiği görülmez. O dönemin bağlı bulunduğu ekonomik dizge de, devletin konut pazarına karışmasını hoşgörü ile karşılayacak nitelikte değildir. Friedrich Engels, 100 yıl kadar önce yazmış olduğu, İngiltere'de Çalışan Sınıfların Sorunları ve Konut Sorunu adlı yapıtlarıyla, kendi haline bırakılan bir konut pazarının, kapitalist bir düzendeki sonuçlarını açıkça belirtmektedir.

Özellikle 1. Dünya Savaşından sonra devletin, yoksul bireylerin evlerine, onları, rüzgârdan, yağmurdan ve fırtınadan korumak için girebileceği düşüncesi güç kazanmıştır. 19. yüzyıl boyunca, ev sahibi-kiracı ilişkilerini düzenleyen sözleşmelerin varlığı yeterli sayılmış, ve «polis-devlet», sadece bu sözleşmelerin uygulanmasından doğan anlaşmazlıkları çözmek ve kamu düzenini korumak gibi amaçlarla işe karışmıştır. 20. yüzyıla gelinceye değin, kamu yönetimlerinin konutla ilgili çabaları, büyük kentlerdeki yetersiz barınma koşullarının, daha çok sağlık ve aktöre ilişkin 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, ekonomik, toplumsal ve siyasal sorunlar arasında yer almağa başladı. Yoksulluk yuvalarının, işleyim bölgeleri yakınında ve kentlerin eski kesimlerinde doğup gelişmesi, nüfusun nicel konut gereksinmesinin karşılanamaması, dar gelirli sınıfların, ba-

rınma gereksinmelerini, yardım görmeksizin karşılamaktan uzak bulunmaları, savaşlar, doğal âfetler ve tam çalışmayı sağlamak gibi ekonomik nedenlerle, kamu kuruluşları, konut sorunlarının çözümünde eylemli bir rol oynamağa başlamışlardır. Dar gelirli kiracıları ev sahipleri karşısında korumak için kira sınırlamalarına girişmek, bu dönemde başvurulan çarelerdendir.

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

Devletin, konut sorunu ile ilgisi türlü biçimlerde olur. Birincisi, başta devlet olmak üzere, kamu kuruluşlarının yatırımcı olarak konut pazarına girmeleridir. Konut yapmak ve gereksinme duyanlara satmak ya da kiralamak böyle bir karışma türüdür. İkincisi, kamu yönetimlerinin kendi güçleri ve olanaklarıyla konut sorunlarını çözemeyen sınıf ve kümelere, akçal ve teknik yardımda bulunmaları, ucuz arsa sağ'amalarıdır. Düşük faizle ve uzun vâdeli konut kredileri, konut ödenekleri, kira parası desteklemeleri ve kira sınırlamaları, bu yardımın türleridir. Kamu yararına çalışan dernek, kooperatif, vakıf ve ortaklıkların desteklenmesi de bunlar arasında sayılabilir. Üçüncü olarak, devletin, konut pazarındaki düzenlemeleri yapması, spekülâsyonu önleyici, dar gelirli kitlelerin sömürülmesini önleyici önlemleri alması gelir. Her ülke, ekonomik dizgesine, kaynaklarının durumuna göre, bu karışma biçimlerinden bir ya da birden çoğunu benimseyip uygulamaktadır.

Soru 51 : Konut sorununun ekonomik önemi nedir?

Planlı kalkınma, belli toplumsal ve ekonomik ereklere ulaşmak için, kaynakların belli önceliklere göre kullanılmasını gerektirir. Bu nedenle, konut gereksinmesinin karşılanması için ayrılacak kaynak büyüklüğünün saptanmasında da, bu kesimin, ulusal kalkınma içinde, başka kesimlere oranla göresel öneminin ve verimliliğinin gözönünde bulundurulması gerekir. Böyle bir karşılaştırmayı zorunlu kılan nedenlerin başında, bu kesimlerin geniş yatırım kaynakları isteyen kesimler olması gelir. Bunun içindir ki, planlı kalkınma deneylerine girişen az gelişmiş ülkelerden hemen hepsinde, konut kesimine, ulusal kalkınma planları içinde yer verilmiştir.

Konut sorununun ekonomik önemi üzerinde, hem ekonomistlerin

kendi aralarında, hem de ekonomistlerle kentbilimciler arasında görüş ayrılıkları vardır. Bu konudaki görüşler, iki noktada toplanabilir. Birinci küme, konut yatırımlarının ekonomik kalkınmaya az olumlu etki yaptığını varsayıyor. Bunlara göre, konut yatırımları, çok verimli olmayan, hattâ verimsiz yatırımlardır. Kimi araştırmalara göre, konut yatırımlarının anamal-ürün katsayısı 7'ye kadar yükselmektedir. Oysa, çelik gibi kimi ağır işleyim dallarında bu katsayı sadece 1.8'dir. Dış ödemeler dengesine herhangi bir katkısı bulunmadığı ileri sürülen bu kesimin, daha verimli kesimlerde kullanılması gereken sınırlı kaynakları yutma eğiliminin artması, aynı zamanda enflasyoncu eğilimleri de kamçılar. O halde, hızlı bir ekonomik kalkınma istendiği takdirde, konut yatırımlarının miktarı, olanaklar elverdiği ölçüde sınırlı tutulmalıdır. Türkiye'nin kalkınma planlarında yakın bir geçmiş öncesine değin benimsenen temel görüş de budur.

Öte yandan, ikinci küme, konutun ve gönül esenliği sağlayan bir çevrenin, içinde yaşayan insanların verimli çalışmasına olumlu etkilerde bulunduğunu, dolayısıyle verimliliği artırdığını kabul eder. Bunlara göre, konut yatırımları; yapı gereçleri, konutların döşenmesinde ve oturulabilir duruma getirilmesinde kullanılan malları üreten kesimlerdeki istemi ve dolayısıyle iş olanaklarını artırarak ulusal ekonominin hızlı gelişmesine yardımcı olur. Kaldı ki, toplumsal sorunların çözümünün, yeterli kaynaklara kavuşuncaya değin askıya alınıp ertelenmesi de, pratik olarak olanaksızdır. Bunun, hem toplumsal, hem de siyasal olan sonuçları, hükümetleri güç durumda bırakabilir. Ekonomik gelişmenin ilk aşamalarında, konut da dahil olduğu halde çevresel koşulların iyileştirilmesi ihmal edilirse, daha sonra, çok daha pahalıya mal olacak temizleme ve yenileme girişimlerine başvurmak zorunda kalınır.

Bu iki karşıt görüş arasında seçilen politika, her ülkenin kendi özel koşullarına göre, ekonomik kalkınma ile toplumsal adalet amaçları arasında bir denge sağlamağa yönelmektedir. Bu orta yol seçilirken, ulusal gelirden konuta ayrılacak payın saptanmasında, işgücünün verimliliği, yararlı bir ölçüt olarak kullanılabilir. Buna göre, konut yatırımları, ekonominin belli bir kesimindeki işgücünün verimliliğini artırdığı ölçüde öncelik alır. Bir başka deyişle, konut yatırımı, belli bir kesimde anamal-ürün katsayısını küçülttüğü oranda, o kesimde çalışan işçilerin konut koşullarının iyileştirilmesine kaynak ayırmaktan kaçınmamalıdır. Konut kesimi ile konut dışında kalan kesimlerde emeğin marjinal verimliliği arasındaki karşılaştırmaya dayanan bu yaklaşım, ekonomik ussallık ilkesine uygun olmakla birlikte, toplumsal gerçeklere her zaman uygun olmayabilir. Çünkü, konut için ayrılan

kaynakların, üretime mi, yoksa tüketime mi gittiği, tartışmalı bir konudur ve konutun, özel bir durumu bulunan yarım, dayanıklı bir tüketim malı olması, kaynak dağıtımında salt ekonomik ussallık ilkesinden yola çıkmakla yetinmeyi olanaksız kılmaktadır.

Fakat, konut yatırımlarıyla ilgili bu tartışma, konutun, kaçınılmaz olarak, ulusal kalkınma planlarının içinde ele alınmasını, kent ve köy plancılığı, sanayileşme, kentleşme hareketleri ve yerleşme düzeni ile bağlantısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde, çalışmayan, ya da az çalışan nüfusun hiç değilse kendi konutunun yapımına kendi emeği ile katılmasının kamusal kuruluşlarca desteklenmesi, kısaca, **destekli imece** yönteminden yararlanılması uygun olur. Alışılmış yapım dizgelerinden çok uzaklaşmaksızın, yerel yapı gereçlerini konut yapımında değerlendirmek, maloluşu büyük ölçüde azaltıcı etkiler yapabilir.

Soru 52 Plansız bir ekonomide, işçilere daha iyi barınma koşulları sağlayarak kalkınma hızlandırılabilir mi?

Kuşkusuz, işçilerin barınma koşullarının iyileştirilmesi, onların daha verimli çalışmalarına yardım eder. Bunun içindir ki, azgelişmiş ülkelerde, yaşam koşulları ile verimlilik arasında işlevsel bir bağıntı kurma gereği üzerinde sık sık durulur ve buna, ussal bir yatırım politikasının ön koşulu gözüyle bakılır.

Ancak, kesim ve verimlilik ayrımı gözetmeksizin, konut yatırımlarını gelişigüzel yapmak, kalkınmanın hızını artırmak yerine, azaltabilir. Ya da artırabileceği ölçüde artırmaz. Türlü kesimlerdeki anamal - ürün katsayılarının bugünkü durumu ve belli miktar konut yatırımının bu katsayılar üzerinde yapacağı etki bilinmeksizin konut yatırımlarının kesimlere dağılışına ilişkin kararlar vermek yanıltıcı sonuçlara yol açabilir. Bu hesabın yapılması, her kesimin kalkınma planı içindeki göreli öneminin belli olduğu planlı ekonomilerde, bir zorunluluktur. Temel işleyim kuruluşlarını kurmak ve geliştirmek kararını vermiş olan planlı bir ekonomide, kesimlerin konut yatırımı gereksinme, istem ve önceliklerini saptamak kolaydır. Demir-çelik, petro-kimya ya da enerji gibi kesimlerde çalışan işçilerin gecekondulardan kurtarılıp, rahat yaşamayı, verimli çalışmayı sağlayacak toplumsal konutlara kavuşturulması, elbette daha hızlı bir kalkınma sağlayacaktır. Ancak, aynı şeyi, kesimlerin birbirleriyle ve planın bütünü ile olan ilişkilerine, bir genil (makro) plan içinde yer vermeyen plansız ekonomiler için söylemek olanağı yoktur. Bu ekonomilerde, konuta yapılan yatırımın sağlayacağı yarar, rastlantılara terkedilmiş olur.

Soru 53 : Konut yatırımları, planlamada nasıl değerlendirilmeli?

Planlamada konut yatırımlarını, ilgili bulundukları kesimden bağımsız olarak değerlendirmek olanağı yoktur. Aksi halde, büyük bir olasılıkla, yüksek bir anamal-ürün 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 52'de de belirtildiği gibi, plansız ekonomilerde işçileri daha iyi barınma koşullarına kavuşturarak gelişmeyi hızlandırmak olanağı bulunmadığına göre, belki her kesimde yapılması planlanan yatırımın, ne ölçüde çalışma olanağı yaratacağını hesaplayıp, o kesimin gereksindiği tüm yatırım rakamına varmak için, çalışma koşullarının gerektirdiği yatırım miktarı ile bunun gerektirdiği konut yatırımının miktarını toplamak, daha gerçekçi bir sonuç verecektir. Böylece, konut yatırımlarının, ilgili kesimlerle bütünlüğü sağlanmış olabilir.

Bu işlemi, yalnız konut yatırımları için değil, fakat, belli iş kollarında ve kesimlerde çalışan işçilerin insanca yaşamalarını sağlamak için gerekli toplumsal ve öteki hizmet ve kuruluşlar için de yapmak, yatırım rakamlarına eklemek gerekir. Bunu, ekonomik verimliliği etkileyen tüm öğeler biçiminde tanımlamak belki daha uygun olur. Böylo bir çalışmanın en ideal yöntemi, işe daha aşağı basamaklardan, yani tasarılar düzeyinden başlamak ve bunlarla ilgili hesapları birleştirerek genel sonuçlara varmaktır. Sanayileşme girişimlerimizin henüz başlangıcında olduğumuz bir dönemde, bu yöntemin benimsenmesi, ilerikl yıllarda gerçekleştirilecek tüm tasarılarda aynı yoldan yürünmesi, planlı gelişme çabalarımıza tutarlılık, bilinç ve açıklık kazandırır.

Soru 54 : Toplumsal konut nedir?

Bilindiği gibi, Türkiye'de, yatırımların %95'inin özel girişim eliyle yapıldığı konut kesiminde bugüne değin iki tip konut üretilmiştir. Birincisi, gecekondulardır. İlerde de görüleceği gibi, bunlar, imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış, düşük ölçünlü, sağlık koşulları elverişsiz, dar ve kalabalık konutlardır. Bu konutlarda, yoksul ya da dar gelirli aileler, ekonomik yönden güçsüz sınıflar yaşar İkinci tip konutlar ise, varlıklı sınıflardan sayılan ailelerin oturduğu geniş, lüks ve pahalı konutlardır. Bu iki tip arasında ka-

lan ve hem orta halli, hem de yoksul kitlelerin gereksinmelerine yanıt verecek konutları, özel kesim, ülkemizde yeterince üretmemektedir. Dünyanın başka yörelerinde de, bu böyledir. Konut yapma ödevini özel kesimin yüklenmiş olduğu bütün ülkelerde, konut yapımcısı, bir kural olarak, dar gelirli yurttaşı değil, kendi kazancını en çoğa çıkarmayı düşünür.

İşte, genişçe bir gereksinmeyi temsil etmesine karşın, üretimi yetersiz bulunan bu konut tipine, **toplumsal konut** (sosyal konut) adı veriliyor. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentler için bir kestirimde bulunmak gerekirse, konut üretimi içinde gecekondulaların, toplumsal konutların ve lüks konutların tuttuğu yerin, ortalama rakamlarla, sırasıyla, %50, %40 ve %10 olduğu belirtilebilir. Özel kesimin toplumsal konut yapmadığı kesin bir anlatımla belirtildikten sonra, bu kentlerimizde konut üretiminin yarısına yakın bir bölümünün «toplumsal konut» niteliğinde görülmesi, insanı şaşırtmamalıdır. Bunlar, bu kentlerdeki eski konutlardan, kamu kuruluşlarından destek görebilen düşük ölçünlü yapılardan oluşmakta ve eski gecekondulardan bir bölümü de, türlü iyileştirme işlemleri sonucunda bu küme içine girmiş bulunmaktadırlar. Yoksa, adı geçen kentlerimizin yapısına bu açıdan bir göz atıldığında görülür ki, gecekondularda yaşamakta olan nüfus, Ankara'da %75'i, İstanbul ve İzmir'de %50'yi bulmuştur.

Halk konutu adı da verilen toplumsal konut, «yoksul veya dar gelirli toplulukların barınma gereksinmelerini karşılayabilecek biçimde standartlaştırılmış, en az boyut ve nitelikte, sağlık koşullarına uygun, sağlam ve ucuz konut» olarak tanımlanabilir. Toplumsal konut ya da halk konutu terimi, Türkiye'de planlı döneme girildikten sonra, ülke için en ekonomik konut tipinin, yüzölçümünün ve metrekare maloluşunun saptanmasına yönelmiş araştırmalar sonucunda ve ayni yatırımla daha çok sayıda konut yapımını gerçekleştirmek ereği ile ortaya atılmıştır. Çünkü, yapılan araştırmalar göstermiştir ki, yatırım hacmini artırmadan da, yapılan konut birimi sayısında önemli bir artış sağlanabilir. Demek ki, yatırımlar, gereksinmeden daha büyük ve lüks konutlara gitmekte, konut pazarına, geniş kitlerin gereksinmelerini karşılayacak ölçüde toplumsal konut sunulamamaktadır.

Soru 55 : Konut ölçünü (standardı) deyince ne anlaşılır?

Konut ölçününün başlıca iki anlamı vardır. Birincisi, en geniş anlamında, bir ülkede, konut gereksinmesinin karşılanma, doyurul-

ma derecesidir. Bu anlamda konut ölçünü, yaşam ölçününün ayrılmaz bir öğesini oluşturur. Bu, gereksinmenin, bugünkü karşılanma derecesi olabileceği gibi, belli ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişme düzeyi içinde normal varsayılan bir doyma derecesi de olabilir. Bunun ölçüsü, konutun oda sayısı, oda başına düşen nüfus (barınma yoğunluğu), konutun sahip olduğu kolaylık ve hizmetler, yapı dizgesi ve yapı gereçleridir. Son yılların gelişmeleri, konutun, içinde yer aldığı çevre koşullarının, belli toplumsal hizmetlere yakınlığının, kentle olan işlevsel bağlantısının da, barınma ölçününün öğeleri arasında sayılmasını sağlamıştır.

İkinci anlamda, konut ölçünü, konut politikasının uygulanmasında kullanılan bir kural (norm), bir ölçüt niteliğindedir. Bir anlamda, konut ölçünü, başta yüzölçümü, yani konutun büyüklüğü olmak üzere, konutun özdeksel niteliklerini, içinde yaşayanların sayısını ve birleşimini anlatır. Görüldüğü gibi, her iki anlamdaki ölçünü oluşturan öğeler birbirine benzemekle birlikte; birincisinde «olan»ın saptanması, anlatılması amacı, ikincisinde ise, «olması gereken», uyulması gereken bir kural söz konusudur. Birinci anlamda konut ölçünü, genellikle ortalama barınma koşullarını yansıtır. İkinci anlamdaki konut ölçünü, tavan ve taban ölçün olmak üzere, kendi içinde ikili bir anlam taşır. **Taban ölçün**, kabul edilmesi, toplumsal bakımdan olanaklı olan, insanın düşünülebilen en küçük gereksinmelerini karşılayabilen ve ondan daha azının, sağlığa aykırı sayıldığı ölçünlerdir. Öte yandan, **tavan konut ölçünü**, belli kişilerin ya da toplumsal küme ve sınıfların serbest ve sınırsız eğilimlerine set çekmek üzere saptanmış, ne toplumsal bakımdan savunulması olanaklı, ne de genel ekonomik düşüncelerin hak verdiği ölçünlerdir. Bu ölçünler, genel olarak, oda sayısı, ya da metrekare taban alanı olarak gösterilir.

Bir konut politikasının uygulanmasında, ikinci anlamdaki konut ölçünlerine uyulması esastır. Türkiye'de de, planlı kalkınma dönemi içinde, 1964 yılında, toplumsal konutları vergi ve kredi politikalarıyla özendirmek üzere, halk konutları ölçünleri geliştirilmiş ve halka duyurulmuştur. Bunlara göre, yapılacak olan konutlar, büyüklüklerine göre, en küçük nitelikli 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 en küçük nitelikte, 63 ile 100 metre kare arasında kalanlar ise orta nitelikte konut sayılmışlardır. Belki de bu ölçün uygulaması sonucundadır ki, 1962'de sıra-

sıyla 89 ve 123 metre kare olan ev ve apartmanların ortalama büyüklükleri, 1964 yılı sonlarında 86 ve 111 metre kareye düşmüştür. 1971-1976 yıllarında ise, ortalama konut alanları 90 ve 99 metre kare arasında değişmiştir. 1979 ve 1980 yıllarında da, ortalama konut büyüklüğü, yapım alanı dikkate alındığında 100, yararlı alan hesaba katıldığında ise 77 metre karedir.

Düzeltim niteliğindeki bütün girişimlerde olduğu gibi, konut ölçünü uygulaması da, Türkiye'de türlü tepkilerle karşılaşmaktan uzak kalmadı. Başta, konut kredisi veren kimi kamu kuruluşları, verdikleri kredilerin «kamu kaynaklı» olmadığını öne sürerek, uygulamanın dışında kalmayı, eskisi gibi, geniş ve lüks konutlara kredi vermeyi sürdürmeyi denediler. Sonra, halka duyurulan ölçünlerin ciddî ve güvenilir bir incelemeye dayanmadığı, Türk ailesinin toplumsal alışkanlık ve geleneklerine, dar konutun yanıt vermediği, tüketici eğilimlerinin ve yaşam ölçünlerindeki yükselmenin, ölçünlerin saptanmasında dikkate alınmadığı ileri sürüldü. Başta, işçiler adına Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve Sosyal Sigortalar Kurumu olmak üzere, 63 metrekarelik en küçük ölçün koşulunun 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, daha sonra da, 1966'da 100 metre kareye çıkarılarak, düzeltim niteliğini geniş ölçüde yitirdi.

Konut ölçünleri uygulamasına Türkiye'de gösterilen tepkinin dayanabileceği en haklı nedenlerden biri, kanımızca, bu ölçünlerin, yalnız, konutların yüzölçümünden yola çıkmasıdır. Konutları küçültmekle, büyük maloluş düşmesi sağlanacağı, dolayısıyle, az yatırımla daha çok konut üretilebileceği sanılmıştır. Gerçekten, yüzölçümünün 63 metre kareye düşürülmesinin, o günün ederleriyle, bir konutta, maloluştan % 15 biriktirim sağlayacağı hesap edilmiştir. Bununla birlikte, konut yüzölçümünün, konut maloluşunun öğelerinden yalnız bir tanesi olduğu gerçeği, gözden uzak tutulmuştur. Maloluş değerinin, arsa, kamusal kent hizmetleri ve alt yapı, yapı dizgesi, yapımyeri örgütlenmesi ve yapı gereçleri gibi daha başka öğeleri de olduğu bir gerçektir. Bunlardan da önemlisi, konutun, bir kamu hizmeti olarak değil, fakat, alım satımı yapılabilen bir mal olarak pazara sürülmesine olanak veren ekonomik dizgenin, konut ölçünlerindeki oynamalarla elde edilecek maloluş düşmelerinin etkisini, kısa zamanda sıfıra indirecek ve asıl yükü, dar gelirli yurttaşın sırtına yükleyecek bir nitelik taşımasıdır.

Soru 56 : «Lüks konut» teriminden ne anlaşılmalıdır?

Konutla ilgili yasalarımızda, «lüks konut» terimine rastlanmaz. Ama, günlük konuşmalarda, genellikle, pahalı yapı gereçleri kullanılarak yapılmış, barındırdığı ailenin gereksinmesine kıyasla çok büyük ve alışılagelmiş kolaylıklardan fazlasına sahip bulunan konutlara «lüks konut» denilmektedir. Toplumsal konut gibi, belli ölçüler verilerek tanımlanmadıkça, «lüks konut» teriminin göreli olduğu, bireylere ve zamana göre değişeceği açıktır. Kanımızca, Türkiye için, bir konutun lüks olup olmadığını, gecekonduların ve yukarıda tanımlamağa çalıştığımız toplumsal konutların niteliklerinden ne denli ayrı nitelikler taşıdığına bakarak saptamak gerekir. Kısacası, konut kredisi ve vergi politikalarının uygulanmasında olduğu gibi, 100 metre kareden daha büyük konutları lüks sayabiliriz.

4 yatak odalı, 150 metre karelik bir konutun sahibi, evini lüks saymayabilir. Ancak, birkaç çocuğu ile birlikte tek bir odayı paylaşan bir gecekondulu aileye göre, 70-80 metre karelik, aydınlık, yolu, suyu olan ve en küçük kent hizmetlerinden bile yararlanabilen bir konut, idealdir. Ülkemiz için, gecekondulara sıkışmış 6 milyon insanı, kendilerince bugün lüks sayılan toplumsal konut ölçünlerine kavuşturmak, konut politikasının baş önceliği olmalıdır. Bunu gerçekleştirmek amacıyla, özellikle, büyük kentlerimizdeki varlıklı ailelerle, büyük iş adamlarının, ülkemizde geçici olarak oturmakta olan yüksek gelirli yabancı uyrukluların ve temsil görevi olan yüksek dereceli kamu görevlilerinin istemlerini karşılamak için yaptırılan 200-250 metre karelik konutların yapımı, yaptıran bireylerin kişisel olanakları içinde kalsa da, önlenmelidir. Bu denli lüks konutları, vergisini ödemeyi rahatça göze alarak yaptırmaktan çekinmeyenlere, bu yolu kapatmaksızın, ulusal ekonominin bundan zarar görmesi önlenemez. Çünkü, bir konuta hangi noktadan sonra «lüks» niteliği verileceğini, bireylerin akçal olanakları, öznel dilek ve eğilimleri, beğenileri değil; ülkenin ekonomik kaynakları, kalkınma öncelikleri belirlemelidir. Ve Türkiye'nin, bugünkü koşullar içinde, bir küçük azınlığın lüks konut istemine yönelmiş yatırım yaparak savurganlıkta bulunmağa durumu elverişli değildir.

Burada değinilmesi gereken bir nokta da, «küçük kentsoylu» genel başlığı altına sokulabilecek esnaf, kamu görevlisi, zanaatkâr ve benzeri ara sınıfların, ellerine geçen para arttıkça edinmeye can attıkları konut tipinin, devletin sıkı bir denetimi altına alınması gereğidir. Türk toplumunun ne gelenek ve alışkanlıklarına, ne ekonomik kaynaklarının kıtlığına uygun düşen; ne de başka ülkelerde

benzeri görülmeyen bir konut tipi, son 30-35 yıldanberi hızla yaygınlaşmakta ve kaynakları eritmektedir. Çoğu konutlarda, konuklaraan başkası için kapıları açılmayan kare ya da L biçimindeki salonların, konuk salonlarının, konut gereksinmesi açısından herhangi bir işlevsel rolü bulunduğu ileri sürülemez. Böyle bir konut tasarımı, yalnız kentsoylulaşan kitlelerin gösterişçi tüketimlerinin bir göstergesidir. Bu nedenle, toplum yapısını ve bu yapıdaki değişmeleri yakından izleyen Türk mimar ve mühendislerine düşen ödev; İngiltere, Fransa, Hollanda, Federal Almanya, İsrail, Japonya ve İskandinav ülkeleri gibi kapitalist ülkelerle, Sovyetler Birliği, Romanya ve Yugoslavya gibi sosyalist ülkelerde gördüğümüz tiplerde, bir ailenin gereksinmelerine tıpatıp uyan 60-70 metre kareye sığdırılabilen sağlık koşullarına uygun konutların çizimini geliştirmeleri ve bunu halka tanıtıp benimsetmeleridir. Bu hızlı nüfus artışı ve kentleşme karşısında, Türkiye'de geniş kitleler, daha uzunca bir süre, «çağdaş gecekondu» adı verilebilecek bu nitelikteki konutlarda yaşamak zorunda kalacaklardır. Bu, bir yandan, bugünkü gecekondu düzeyinin yükseltilmesi, öte yandan da, orta hallilerin edinmekte oldukları konut alışkanlıklarının temsil ettiği ölçünlerin düşürülmek zorunda olması anlamını taşımaktadır.

Soru 57 «Her aileye bir konut» sav-sözü (sloganı), gerçekçi bir yaklaşım mıdır?

Türkiye'de gelmiş geçmiş bütün hükümetlerin izlencelerinde, «her ailenin, gereksindiği bir konuta sahip kılınacağı» vaadi yer almıştır. Böyle bir vaatte bulunan hükümetler, bunu gerçekleştirecek ekonomik olanaklara sahip olup olmadıklarını hesaplayacak yerde; konut sahibi olmaya büyük bir önem veren, özel konut iyeliğini ailenin geleceği için bir güvence sayan kamuoyunu kazanmak amacını gütmüşlerdir.

Bu bir gerçektir ki, ülke ölçüsünde, ev sahipliği oranında, son 25-30 yıl içinde, bir artış eğilimi vardır. Ancak, bu, bilinçli bir konut politikasının sonucu olarak değerlendirilmeye elverişli değildir. Bu açıdan, kentli ve köylü hane halkları arasında yapılan bir karşılaştırma, kentlerde kiracılık oranlarının hızla yükseldiğini ortaya koyar. Nitekim, kentlerdeki kiracı ailelerin oranı, son yirmi yıl içindeki sayım yıllarında, sırasıyla % 36.6 (1955), % 42.1 (1960), % 45.8 (1965), % 47.0 (1970) ve % 50.0 (1975) olmuştur. 1980'de, bu oranın biraz daha yükselmiş olması beklenebilir. Büyük kentlerde ki-

raci aile oranının daha hızlı artmakta olduğu, birçok varlıklı kimselerin, kalfalıktan yükleniciliğe yükselmiş anamal sahiplerinin, kiraya vermek ve rantından yararlanmak için konut yaptırdıkları ya da satın aldıkları görülmektedir. Kiracı ailelerin sayısındaki artışı; konutların, devlet, belediye ve öteki kamu tüzel kişilerince kiraya verilmediği, kısacası, kurum konutu (lo,man) dizgesinin yaygın olmadığı Türkiye'de, kiracıların, ev sahiplerince, artan oranda sömürüldüğü biçiminde anlamak gerekir.

Bu olgu yalnız, toplumsal nitelikteki, ya da lüks konutlar için değil, fakat ayni zamanda, gecekondular için de söz konusudur. Birçok gecekondu bölgelerinde, gecekondu alım satımının gelişmiş olması, gecekonduların belli bir bö.ümünün kiraya verilmesi biçiminde görülmektedir. Prof. Hart, İstanbul'da yaptığı araştırmalarda, kiradaki gecekondu oranını % 40'a yakın bulmuştur. İmar ve İskân Bakanlığınca yapılan çalışmalarda da, bu rakam % 39 olarak bulunmuştu. Ayrıca, başka araştırmaların bulgularına göre, bu oran, 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' dur.

Her ailenin bir konut sahibi yapılması dileğini, sadece uygulanan ekonomik dizgenin, konut yapmak ve kiraya vermek yolu ile bir küme insanın, ev sahiplerinin kazancını artırma hırsı yüzünden engellediği söylenemez. Ayni 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 ereğin yerine konulabilecek olan çözüm, kamu kuruluşlarının, ucuz kiralık konutları, yoksul ailelerin yararlanmasına sunabilecek önlemleri almalarıdır. Bu konutlar, ailelerin en küçük gereksinmelerini karşılayabilecek ve olanaklar elverdikçe yeni eklemeler yapılabilecek çekirdek (nüve) konutlar da olabilir.

Gerçekte, 1961 Anayasasının 49. maddesi, devlete, yalnız «dar gelirli veya yoksul yurttaşların... konut ihtiyaçlarını karşılayıcı önlemler almak» görevini vermişti. Dolayısıyle, dar gelirli veya yoksul olmayanların konut sorunlarının çözümüne öncelik tanımak, eski Anayasanın söz konusu hükmüne aykırı düşerdi. 1982 Anayasasının, konut hakkı kenar başlığını taşıyan 57. maddesinde ise, yoksul ve dar gelirli olan ve olmayan aileler arasında bir ayrım yapılmamıştır. Dolayısıyle, hangi gelir kümesinde bulunursa bulunsun, bundan, tüm ailelerin barınma sorunlarıyla uğraşmanın, devletin görevi olduğu sonucu çıkarılabilir. Ne var ki, Anayasa'da sözü edilen, gereksinmeyi karşılayacak önlem almaktır. Gelişmekte olan tüm

Üçüncü Dünya ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye için de, konut bunalımlarını hafifletmenin, çok gerçekçi bir çözümü, kitleleri konut sahibi yaparak değil, ucuz kiralı konutlarda barındırabilmektir. Kendisinin, ailesinin bugünkü ve yarınki barınma gereksinmesi, ev sahibi olmaksızın olsa bile, devletçe, yerel yönetimlerce, kooperatiflerce ve toplumsal güvenlik kuruluşlarınca, çok küçük kiralar karşılığında karşılanmış bir kimsenin, konut sahibi olmakta direnmesi akla uygun düşmez. Ta ki, konuta, barınma gereksinmesinin değil; açlığın, hastalığın, işsizliğin, işgörmezliğin, belirsiz geleceğin bir toplumsal güvenlik aracı olarak bakılsın ve toplumda bu sorunları çözecek toplumsal güvenlik kurumları yerleşmemiş, gelişmemiş olsun. Ya da, konut sahipliği, kazanç amacı gütmek ve rantiye olmakla özdeşleşmiş sayılsın.

Soru 58 : Toplumsal sınıflaşma ile konut isteminin yapısı arasındaki bağıntı nedir?

Sınıflı toplumların kentlerinde görülen «çoklu yapı», kaçınılmaz olarak, üretim biçiminin, üretim ilişkilerinin uzama yansımasıdır. Bu kentlerde insanca bir yaşam sürdürmeye olanak veren tipteki konutların ederini ya da kirasını, ancak varlıklı sınıfların ödeme gücü karşılayabilir. Öte yandan, çoğu, yaşamını kol ve kafa emeği ile kazanan dar gelirli sınıflar, birincilerle büyük bir karşıtlık içinde bulunan, geri kalmış, gösterişsiz ve kent hizmetlerinin çoğundan ya tümüyle yoksun, ya da kalitesi ve ölçünleri düşük, miktarı eksik hizmetlerden yararlanır durumdadırlar. Yalnız, gelişmekte olan Latin Amerika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinin kentleri değil, fakat kapitalist üretim aşamasına ulaşmış Batı Avrupa kentlerinden bir bölümünde de durum böyledir. Türkiye'de, Ankara'da Çankaya ve Kavaklıdere ile, Gülveren, Huzur, Altındağ ve 23 Nisan, kenti uçaktan seyredenlerin bile ilk dikkatini çeken ayrımlaşma türleridir. İstanbul'da, Zeytinburnu ile Ataköy ve Yeşilyurt, Gültepe ile Şişli ve Levent, Kadıköy ile Ümraniye sırtları, bu karşıtlığı, kolay karşılaştırma yapmağa olanak verecek fiziksel yakınlık içinde yansıtan bir silmetaş (mozaik) görünümü sunarlar.

Toplumun ayrı sınıfları arasındaki savaşıma ideolojisini dayandırdığı bilinen sosyalizm, konut darlığına, sadece işçi sınıfının değil, bütün güçsüz sınıfların bir sorunu gözü ile baktığını belirtmektedir. Ona göre, küçük kentsoylu adı verilen kümeler de, aynı şiddetle konut bunalımlarından sıkıntı çekerler. Boukharine ve Préob-

raļensky, kentsoylu sınıfına tanınmış olan ayrıcalıkların, hiçbir alan da, konut koşullarında olduğu ölçüde belirgin biçimde göze batmadığını anlatmağa çalışmışlardır. Bu nedenledir ki, Sovyet Devrimini yapanlar, kentsoylu sınıfına ait konutları «ulusallaştırmış», işçilerine kira sözleşmeleriyle yüklenmiş yükümlülükleri ya tümüyle kaldırmış, ya da geniş ölçüde azaltmışlardır.

Konut sorununun bu yönü üzerinde uzun uzun durmuş ve o konuda bir kitabı da yayınlanmış olan Friedrich Engels, konut sorununa hayalci sosyalistlerle, sosyal demokratların yaklaşım biçimini şiddetle eleştirmiştir. Örneğin, hayalci sosyalistlerden Proudhon'un ve onu izleyenlerin, salt bir işçi sınıfı sorunu olmayan konut sorunu ile uğraşmalarının rastlantı olmadığını belirtir. Engels'e göre, konut sorununda ev sahibi ve kiracı olmak üzere iki yan vardır. Kiracı, ev sahibinden, konutun geçici kullanımını almak ister. Bu ise, proleter ile kentsoylu, işçi ile kapitalist arasındaki bir işlem değil, salt bir mal satışıdır. Ev sahibi, yüksek kira isteyerek kiracıyı ne denli «dolandırırsa dolandırsın», söz konusu işlem, önceden var olan, daha önce üretilmiş bir değerin el değiştirmesinden başka birşey değildir. Konut, el değiştirdikten sonra da, malın değeri değişmez. İşçi, emeği her zaman sömürüldüğü için, sürekli olarak sömürülen kişi olduğu halde; kiracı, konuta değerinden fazlasını ödediği takdirde, sömürülmüş olur, Engels'e göre.

Proudhon'cu görüş, büyük kentlerdeki nüfusun %90'ının ve daha fazlasının «benimdir» diyebileceği bir konutu olmamasını, «o çağın yüz karası» olarak sayar ve işçi sınıfının borçlanarak konut sahibi kılınmalarını önerir. Oysa, Marx'a ve Engels'e göre, herkesi borçlandırarak sömürü yoluyla konut sahibi yapmağa çalışmak, bir «küçük kentsoylu ideolojisi»dir. Konut darlığını kısa sürede gidermek, kentlerde bugün kentsoyluların elinde gereksinme artığı olarak bulunan konutların kamulaştırılması ve evsiz ya da çok sıkışık koşullar içinde barınan işçilerin buralara yerleştirilmesiyle gerçekleştirilebilir. Yoksa, kiralanan konutun ederinin yavaş yavaş ödenmesi yoluyla konut iyeliğinin kiracılara devredilmesi, kapitalist üretim biçimine özgü bir çözümdür.

Bu nedenlerle, Marx ve Engels, konut darlığını gidermenin tek çıkar yolunun, egemen sınıfların, işçi sınıfı üzerindeki bütün sömürü ve baskısını ortadan kaldırmak olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bunun da ilk koşulu, onlara göre, toprak üzerindeki bireysel iyeliğin kaldırılması, mutluk toprak rantının tümünün topluma mal edilmesidir. Görüldüğü gibi, bilimsel sosyalizm, konut bunalımını, sömürme, değer ve rant kuramları açısından görmekte ve çözümünü de,

toprağın kazanç konusu olmaktan çıkarılıp toplumsallaştırılmasında bulmaktadır.

Özetlemek gerekirse, konut sorununun çözülmesiyle toplumsal sorunun çözümü gerçekleştirilmiş olmaz; fakat toplumsal sorunun çözüme bağlanması sonucunda, konut sorunu da çözülmüş olur. Bu ise, bilimsel sosyalizme göre, kapitalist üretim biçiminin ortadan kaldırılmasıdır. Yoksa, büyük kentlerin hemen hemen hepsinde, ussal bir biçimde kullanılmak koşuluyla, konut bunalımlarını giderecek ölçüde konut birimi bulmak ya da yaratmak güç değildir. Bu nedenle, yukarıda da söz konusu edildiği gibi, konut bunalımını ciddî olarak gidermek isteyenlerin, gereksinme artığı konutları kamulaştırarak geniş işçi kitlelerini buraya yerleştirmekle kamu yararına çalışmış olacakları ileri sürülmüştür.

Öte yandan, İskandinav ülkeleri ve Federal Almanya gibi kapitalist ülkelerde de, toplumun bütün sınıflarını gönence kavuşturma, yaşam ölçülerini yükseltme çabaları arasında, toplumsal konut izlencelerine önemli bir yer ayrıldığı görülüyor. Konut kiralarının aile bütçeleri içindeki ağırlığı, bu izlenceler yardımıyla azaltılmakta; devlet, kazanç amacı gütmeyen konut kuruluşlarıyla, barınma sorunlarını çözmek için işbirliği yapmaktadır. Özellikle İskandinav ülkeleri, bu alanda büyük ilerlemeler elde etmiş bulunuyorlar.

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

ANKARA VE İSTANBUL'DA DÜŞÜK VE YÜKSEK GELİRLİ AİLELERİN BARINMA KOŞULLARI (1968)
(İki gelir dilimindeki aileler %)

	Ankara		İstanbul	
	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 olmayan konutlar	81.2	2.3	54.5	1.9
Elektriği olmayan konutlar	85.7	0	86.3	0

Gerçekten, Ankara (Gülveren, Çınçınbağları ve Topraklık), İstanbul (Zeytinburnu, Gültepe) ve İzmir (Gürçeşme) gecekondu bölgelerinde, 1965-1968 arasında yapılmış bulunan araştırmalar, bu bölgelerde, gelirl 500 liranın altında bulunan ailelerin, sırasıyla, %85.6, % 83.8 ve % 75.9 oranında olduğunu göstermiştir. Bu aileler, ortalama olarak, gelirlerinin % 13'ünü kira olarak ödemekteydiler. Ödenen kiranın aylık gelir içindeki oranı, 2000 liradan yüksek aylıklı ailelerde % 16'ya kadar yükselmekteydl. Ne var ki, bu ortalama rakamlar ve konut kiraları, küçük oranda da olsa, kira düşüldükten sonra kalan bölüm, bir ailenin geçimini sağlamaya yetmeyecek ölçüde düşük bulunuyordu. Öte yandan, memurlar gibi kimi grupların aylık konut kirakarının, gelirleri içindeki oranı ise, o gün %30 dolaylarında iken, 1980'li yılların başında %50'yi bulmaktadır.

AİLELERİN AYLIK GELİRLERİNE GÖRE İSTANBUL SEMTLERİ
(1973)

	Gelirl 1.000 TL'den az olan aileler %	Gelirl 2.000 TL'den çok olan aileler %
Gecekonduu		
1. Gaziosmanpaşa	52.7	0.6
2. Zeytinburnu	43.7	3.4
3. Eyüp	35.6	2.4
4. Beykoz	36.3	2,3
Oturmuş semtler		
5. Şişli	16.5	19.1
6. Kadıköy	16 1	24.8
7. Beşiktaş	10.0	30.3

Gelir düşüklüğünün önemi, konut sahlbi olmak isteyen ailelerin, biriktirim güçlerinin sıfıra yakın olması biçiminde kendını göstermekte, dar gelirlilerin konut edinme olanağını tümüyle ortadan kaldırmaktadır. İmar ve İskân Bakanlığınca gecekondu bölgelerinde yapılan araştırmalar, bu bölgelerde yaşayan ailelerden %86'sının, hiçbir biçimde para biriktiremediklerini, biriktirebilecek durumda olan küçük bir azınlığın ise, 1972 rakamlarıyla, ayda 100 liradan daha az para biriktirebileceklerini göstermiştir. O tarihte, ortalama biriktirim, ayda 60-70 lira çevresindeydi.

Toplumsal konuta ya da lüks konuta olan istem, tümüyle kentsoyluluğa özenen işçi kümelerinden, esnaftan, orta ve yüksek derecel-

kamu görevlilerinden, iş adamı ve girişimcilerle öteki serbest meslek sahiplerinden gelmektedir. Toplumsal konut istemi olan zanaatkâr, küçük esnaf ve orta dereceli kamu görevlileri, Ankara'da, daha çok, Aydınlıkevler, Demirlibahçe, Dışkapı ve Mamak gibi semtlerde oturur; küçük kentsoylu nitelikleri geliştikçe, Cebeci, Bahçelievler, Küçükesat, Yenimahalle ve Ayrancı gibi semtlere taşınırlar. Çankaya, Kavaklıdere, Gaziosmanpaşa ve bir bölüm Yenişehir ise, ancak yüksek dereceli devlet memurlarının, elçiliklerde ve uluslararası kuruluşlar temsilciliklerinde çalışanların, iş adamlarının ve serbest mesleklerle uğraşanların konutlarını seçebildikleri saygın semtlerdir. Benzer bir ayrımlaşma, İstanbul'da Levent, Etiler, Ulus Mahallesi, Şişli, Moda, Göztepe, Erenköy, Suadiye, Fenerbahçe, Bebek ve Yeniköy gibi semtlerle, Üsküdar, Fatih, Aksaray ve Beşiktaş; İzmir'de ise, Alsancak, Hatay ve Karşıyaka ile, Kahramanlar ve Namazgâh semtleri arasında dikkati çekmektedir.

2. KESİM

TÜRKİYE'NİN BARINMA DURUMU VE BARINMA KOŞULLARI

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

Türkiye'de ailelerin büyük bir çoğunluğu (%72.4) 1-3 odalı konutlarda otururlar. Ortalama ev halkı büyüklüğünün 5-5.5 kişi olduğu düşünülürse, konutların, sahip oldukları oda sayısı bakımından, genellikle yetersiz bulundukları anlaşılır. Barınma yoğunluğu adı verilen oda başına düşen nüfus yoğunlugu rakamları, bu nitel yetersizliğin açık belirtilerinden biridir. Gerçekten, barınma yoğunluğu, 1975 nüfus sayımı sonuçlarına göre 2.1 kişidir. Kırsal alanlardaki konutlarda bu rakamın daha da yüksek olduğu bilinmektedir. Kentsel barınma yoğunluğu rakamı, 1965'de 2.05, 1970'de de 2.38 idi. Aile başına düşen oda sayısı ile anlatılan ortalama konut büyüklüğü, 1955-1965 yıllarında, bir yandan aile sayısındaki artışa, öte yandan da, konut yapımının gelişmesine bağlı olarak 2.3 ile 2.5 arasında değişmiştir. 1975 yılında ise, konut başına ortalama oda sayısının 2.6'ya yükseldiği görülmektedir. 1-3 odalı konutların oranının, kentlerde köylerden daha yüksek olması, köy konutlarının kent konutlarına oranla, daha çok odaya sahip bulunduklarını gösteriyor.

Türkiye'de, nüfusu 10 binden fazla olan yerlerde, yani kentlerde, bugün 4.5 milyona yakın konut birimi bulunduğu tahmin edilmektedir. Bunlar içinde, 1.2 milyon kadarının, gecekondu niteliğindeki yapılar olduğu, resmen açıklanmaktadır. Ötekiler ise, normal yapı izni alınarak yapılmış, imar görmüş arsalar üzerindeki yapılardır. Köy konutları sayısının ise, IV. Plan döneminin başında 3.7 milyon olduğu tahmin edilmiştir. Beşinci Plan döneminin başlamak üzere olduğu bugünlerde, köylerdeki konut birimlerinin sayısının 4.3 milyon rakamı dolay-

larında olduğu tahmin edilebilir. Çok kaba bir yöntemle, ülkedeki toplam konut stokunun 8.8 milyonu bulmuş olduğu söylenebilir. 1980 Nüfus Sayımı sonuçları da, hane halkı sayısını 8.6 milyon olarak saptamış bulunuyordu.

1960 yılında kent konutları üzerinde yapılan bir ankete göre, konutların %41.1'i iyi, %33'ü orta ve %26'sı da kötü barınma koşulları içindeydiler. İyi barınma koşulları, bir konutun, iklim koşullarına uygun yapı gereçleriyle yapılmış, bağımsız bir mutfağa, ayakyoluna ve banyoya sahip olduğunu, elektrik, su ve kanalizasyon tesisleri bulunduğunu anlatmaktadır. Tersine, kötü barınma koşulları içindeki konutlardan ise, yeterince havalandırılamayan, rutubetli, elektriği, bağımsız mutfağı ve akarsuyu bulunmayan, ya da ayakyolu ve mutfak gibi kolaylıkları başka ailelerle paylaşmak zorunda olan konutlar anlaşılmaktadır. Orta barınma koşulları olan konutlar, bu niteliklerden yalnız bir bölümüne sahip olan konutlardır.

1965 Nüfus Sayımının sonuçlarına göre, il ve ilçe özeklerindeki konutların, %45'inde banyo, %42'sinde akarsu, %25'inde ise elektrik yoktur. Aynı Nüfus Sayımının sonuçları, kent konutlarının %26'sında bağımsız bir mutfak, %7'sinde bağımsız ayakyolu, %45'inde bağımsız banyo bulunmadığını ortaya koymuştur.

1975 Nüfus Sayımının sonuçlarından, kent konutları için yeterlik göstergeleri çıkarmak olanağı yoktur. Bununla birlikte, ülkedeki tüm konutlar içinde, bağımsız mutfağı olmayanların %37.9'u, bağımsız ayakyolu olmayanların %28.6'sı bağımsız banyosu olmayanların %45'i ve elektrik ve akarsudan yoksun konutların ise, sırasıyla %49 ve %58 oranında bir yer tuttuğunu söyleyebiliriz. 1970 ve 1975 Nüfus Sayımlarının sonuçları bu açıdan, ilginç bir karşılaştırma konusu olabilir:

KONUTLARIN SAHİP OLDUKLARI KOLAYLIKLAR
(1970 ve 1975)

(TÜM KONUTLAR İÇİNDE %'Sİ)

	Türkiye		İl Özekleri		İlçe Özekleri		Bucak ve Köyler	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Mutfağı olmayan	46.4	37.9	30.0	21.7	26.7	19.6	58.8	52.2
Ayakyolu olmayan	35.2	28.6	21.7	13.4	18.7	14.6	45.6	39.7
Banyosu olmayan	55.9	45.0	44.4	31.3	40.8	29.8	65.1	57.5
Elektriği olmayan	60.2	49.0	18.5	9.4	25.0	12.0	85.6	67.2
Kent suyu olmayan	65.7	58.0	30.4	18.0	36.4	20.6	86.9	76.3

Konutların barınma koşullarına ve niteliklerine ilişkin az çok güvenilir bilgilere sahip olmağa başladığ.mız 1950 yıllarından bu yana yapılan gözlemler, büyük kentlerin zengin ve gelişmiş semtlerinde gözo batan lüks yapıların çoğalmasına karşın, barınma koşullarında çok olumlu gelişmeler sağlanamadığını gösteriyor. Örneğin, kentlerde oda başına düşen nüfus rakamı, 1965'de de 1960 yılındaki 2.05 rakamı olmuş, ancak 1970'de 1.9'a düşmüştür. Bunun gibi, 1 ve 2 odalı konutlarda, yani nispeten dar konutlarda yaşayan ailelerin oranı, 1955'de %63.8 olduğu halde, 1965'de, bu rakam yine %63'tür. 1975 yılında, bu oranın %43.7'ye inmiş olması, bir başarı sayılabilir. 1970'de ise, %56 dolaylarında idi. Ancak, bu değişmeyi, barınma koşullarındaki mutlak bir iyileşmenin göstergesi olarak saymadan, daha geniş ve çok odalı konutlarda yaşamağa başlayan ailelerin, hangi gelir kümelerinden olduklarına bakmak gerekir. Böyle bir inceleme, büyük bir olasılıkla, dar gelirli ve yoksul kitlelerin dar konutlara sıkışmayı sürdürdüklerini ortaya koyacaktır.

Öte yandan, kentlerde kiralık konutlarda oturanların oranı, sürekli olarak yükselmektedir. 1955'de %36.6 iken, bu oran, 1960'da %42'ye yükselmiş, 1965'de %45.8, 1970'de ise %47 olmuştur. 1970'de bile %50'ye yaklaşmış olan kiracılık oranının 1975 Nüfus Sayımında %50'yi geçmiş olduğu varsayılabilir. Ev sahibi aileler oranının, büyük kentlerde, kentler ortalamasına oranla daha düşük olduğu görülmektedir. Örneğin, konutunun sahibi olan aile oranı 1960 yılında Ankara'da %38 iken, bu oran 1965'de %37 olmuştur. 1980'lerde, bu oranın daha düşmüş olduğu varsayılabilir. Büyük kentlerdeki hızlı nüfus artışına karşın, yaptırılan konutların iyeliği de, kamu kuruluşları elinde olmadığına göre, kent konutları iyeliğinin belli ellerde toplanarak rant sağlama amacıyla kullanıldığı sonucuna varmak gerekir. Kalkınma Planlarımızda, bu yoldaki eğilimi önlemek üzere öngörülen çeşitli politika önlemlerinin etkili olmadığı anlaşılmaktadır.

Kiracı ailelerin ödedikleri kiraların miktarı da, kentlerde, özellikle büyük kentlerde yaşayan ailelerin elverişsiz barınma koşullarının bir göstergesidir. Ailelerin ödedikleri aylık kiraları gösteren nüfus sayımları sonuçlarına göre, 1965 yılında, Türkiye'de ödenen konut kirası ortalama 145 lira idi. Bu rakam, İstanbul için 217, Ankara için ise 207 lira idi. İlk bakışta, insanı yanıltabilecek ölçüde düşük görünen bu kira rakamları, bu kentlerimizde yaşayan insanların gelir düzeyleri gözönüne alındığı takdirde, o günkü rakamlarla küçümsenecek gibi de değildi. Öte yandan, büyük kentlerimizin gecekondu oranlarının yüksekliği de, bu göreli kira parası düşüklüğünü etkilemektedir. Kira düzeyi, küçük kentlerden büyük kentlere doğru gidildikçe yükselmektedir.

1965 Nüfus Sayımının sonuçlarına göre, ailelerden %82'si, 200 li-

radan daha az aylık kira ödemekte idiler. Ve aylık aile gelirlerinin, ancak %14'ü konut kirasına ayrılmaktaydı. 1975 Nüfus Sayımının sonuçları ise, bütün ülkede, ayda 500 liradan daha az kira ödeyen kiracıların, bütün kiracılar içinde %68 olduğunu, 500-1.000 lira arasında kira ödeyenlerin oranının %25.2, 1000 liradan daha çok kira ödeyenlerin oranının ise, toplam içinde sadece %6.8 olduğunu göstermiştir. Hiç kuşku yok ki, bu kaba rakamlar, kentlere göre farklılaştırıldığı takdirde, bundan daha farklı sonuçlarla karşılaşılır. Bu açıdan, DİE'nin yayınlarındaki kira rakamlarına bel bağlamakta sakıngan davranmak gerekir.

Bunun gibi, 1978-1979 yıllarında, DİE'ce yapılan ve 1982'de yayımlanan Kentsel Yerler Hane Halkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonuçları da, bütün ülkede, konutun, harcama kümeleri içinde %12.9 oranında bir yer tuttuğunu belirtmektedir. Bu anket sonuçlarına göre, konut harcamaları içinde, kiranın payı da, %43 dolaylarındadır. Aynı anket, konut harcamalarının oranını, İstanbul için %19, konut harcamaları içindeki kira payını %49 olarak göstermektedir. Ankara için bu rakamlar, %14.7 ve %42.7'dir. Kira ve gelir ilişkileri konusunda sağlam çözümlemeler yapabilmek için, gelir dilimlerinin göresel payları ve kira rakamları hakkında, köy ve kent ayrımları yapmaya, kentler arasında büyüklüklerine göre karşılaştırmalar yapmaya olanak verebilecek güvenirlikte verilere sahip olmak zorunluluğu vardır. DİE'nin, 1980'de yapmış olduğu Konut ve Kira Anketinin sonuçları, bu amaçla kullanılmaya daha elverişli olmakla birlikte, henüz yayımlanmış değildir.

Aileler gelir kümelerine ayrıldıklarında, konut kirasının, aylık gelir içindeki oranının, gelirle ters orantılı olarak değiştiği görülür. Bu, dar gelirli ailelerin, konut bunalımının bütün şiddetini en çok duyan kümeler olduğunu ortaya kor. Kiracı ailelerin oranının, nüfusu 5.000'den az yerlerde %2, bütün Türkiye'de %20 (1975) dolaylarında olmasına karşın, İstanbul ve Ankara gibi kentlerde %60'a yaklaşması, dar gelirli kiracıların, büyük kentlerdeki barınma sorununun ne ölçüde ciddî olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan, İstanbul, Ankara ve İzmir'de kent nüfusunun, sırasıyla %50, %72 ve %50'sinin gecekondu adı verilen barınaklarda yaşamakta olmaları da, barınma koşulları konusunda bütün gözlemcilere fikir verecek niteliktedir.

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

Türkiye'de konut yatırımlarının yetersizliği, bunalımların kaynağı-

nın bu yetersizlik olduğu, dolayısıyle, yatırım miktarını artırmakla konut bunalımının giderilebileceği, sık sık ileri sürü'ür. Oysa, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki oranı, 1950-1960 yılları arasında %25 ile %34.5 arasında değişmiştir. Aşağıdaki çizelgede, 1960'tan sonraki gelişme daha açık görülmektedir.

TÜRKİYE'DE KONUT YATIRIMLARININ SEYRİ
(1950-1980) (Carî ederlerle)

Yıllar	Konut Yatırımı (Milyon T.L.)	Toplam Sabit Sermaye içindeki payı (%)	GSMH. içindeki payı (%)
1950	283	28.3	2.8
1955	1.039	34.5	4.9
1960	1.812	23.3	3.7
1965	2.686	23.3	3.5
1970	5.799	21.2	3.9
1975	19.187	18.0	3.6
1980	139.350	19.3	3.4
1981	202.197	18.0	2.0

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, yatırımların daha üretken alanlara kaydırılması amacıyla, konut yatırımlarının toplam sabit anamal yatırımları içindeki payının %20; GSMH içindeki payının ise en çok %3.6 olması ilkesini benimsemiştir. Daha sonra hazırlanan planlar da aynı yolu izlemişlerdir. Ne var ki, uygulamanın bu sınırlar içinde kalmayı sağladığı söylenemez. Konut yatırımı özel girişimci için kazançlı bir yatırım alanı olmaya devam ettiğinden, işleyimde ve başka bazı kesimlerde, plan ereklerinin gerisinde kalındığı halde, konut kesiminde, 1980'li yıllar başındaki olağanüstü durum dışında, gecikme ve aksama olmamıştır. Bunda, ülkemizde, konut üretiminin %95'e yakın bir bölümünün özel kesim eliyle yapılmasının önemli bir payı vardır. Gerçekten, kamu kesimi yatırımların konut kesimindeki payı, 1975 yılında %7.2'den, 1980'de %6.7'ye düşerken, özel kesimin payının, aynı yıllar arasında, %92.8'den %93.3'e yükseldiği görülmektedir.

Burada saptanması yararlı ve zorunlu olan iki nokta vardır. Birincisi, konut yatırımlarının, toplam sabit anamal yatırımları içindeki oranının, ülkemizde, korkulacak ölçüde yüksek olmadığıdır. Bir başka deyişle, konut malolu̇şunun yüksek olduğu ve sürekli olarak da artmakta bulunduğu ülkemizde, gereksinmelerin karşılanması, herşeyden önce yatırımın miktarının artırılmasıyla ilgilidir. Bunu yapamıyor-

sak, konut dışı kesimlere daha çok kaynak ayırarak sanayileşmemizi hızlandırmak amacıyla yapamıyoruz. Nitekim, 1981 yılında çıkarılmış bulunan Toplu Konut Yasası'nın kurduğu Kamu Konut Fonu'na, devlet bütçesinden her yıl %5 ayrılması gerektiği halde, 1982 ve 1983 yılı bütçelerinde, bu fona ayrılan pay, ayrılması gerekenin üçte birini bulmamıştır.

Öte yandan, ikinci nokta, yapılabilen yatırımların da, gereği gibi kullanılmadığıdır. Gerçekten yukarıda söz konusu edilen, 1950-1960 yılları arasındaki konut yatırımlarının oranı o denli yüksek olduğu halde, barınma koşullarında gözle görülür bir iyileşme olmamış, gecekondu yapımı ise sürekli olarak artmıştır. Bir yandan, hızlı kentleşmenin yarattığı konut gereksinmesi, öte yandan, konut maloluşunun, normal koşullarda %20'sine ancak varan arsa payının, ülkemizdeki spekülâsyon yüzünden, yapım maloluşunun %40-50'sine kadar çıkması, yapı gereçleri ederlerinin aşırı ölçülerde yükselmesi, tüketici eğilimlerinin, gerçek gereksinmelere yanıt verecek nitelikteki konutlardan çok, geniş ve pahalı konutlara yönelmiş olması ve bu eğilimin, kentleşmenin ve gösterişçi tüketim eğilimlerinin de etkisiyle güç kazanması; konuta ayrılan kaynakların yetersiz ve etkisiz kalması sonucunu doğurmuştur.

Gerçekten, belediyelerce yapı izni verilerek yaptırılmış olan konutların sayısı, yıllara göre, aşağıdaki çizelgede görülmektedir. Yıllık üretimin hacminde giderek bir artma eğilimi görülmekte ise de, bunun, kentli nüfus artışı ile karşılaştırılması sonucunda, özünde, gerçek bir artışın değil, hattâ büyüyen bir konut açığının söz konusu olduğu kolayca anlaşılır. Nüfus artışıyla bağlantısı kurulduğu takdirde görülür ki, yıllık üretim 1.000 nüfusa, 1965'de 2.6, 1970'de 1.2, 1975'de 1.2, 1980'de ise, yalnız 3.1'dir.

KENTLERDE KONUT ÜRETİMİ

Yıllar	Konut Üretimi (Yapı İzinlerine göre)	Konut Üretimi (Kullanma İzinlerine göre)
1955	58.947	
1960	56.227	
1965	80.461	32.614
1970	140.000	71.589
1975	181.685	97.431
1980	266.953	124.297

Soru 61 : Kentlerde, oturulan alanlarda toplumsal ayrımlaşma eğilimleri gözlemlenebiliyor mu?

Yönetim, tecim, bankacılık ve ulaşım gibi türlü hizmetlerle ilgili işyerlerinin, kentlerin özeksel kesimlerini doldurması üzerine, bu kesimlerde yaşamakta olan varlıklı sınıfların, kentin özeğinden çevresine doğru hareket etmekte olduğu bir gerçektir. Söz konusu işyerlerinin, kent 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 kentlerde, yüksek ulaşım giderlerine katlanabilen, ya da özel araçları olduğu için kent özeğinden uzakta oturabilen aileler, özekte ve ona yakın kesimlerde oturmak zorunda olan yoksul ve dar gelirli sınıflardan uzakta yaşamayı başarabilmektedirler. Toplu konutlar yapan ve yaptıran kimi ortaklıklar ve bankalar da, bu yöndeki eğilimlere, başka ülkelerde de, yardımcı olurlar.

Yörekentleşme (banliyöleşme) adını verdiğimiz bu gelişmenin, ilk bakışta şaşırtıcı görünen bir yanı, büyük kentlerimizde gecekondu bölgelerinin de kentlerin özeğinden çok çevresinde yer almış olmalarıdır. Ancak, bu bölgelerin var olmasında ve oluşmasında; elde edilmesi ucuz, kolay ve denetim dışı arsaların ancak kent özeğinden uzakta bulunabilmelerinin payı büyüktür. Kentlerimizin, park ve orman gibi yeşil kuşaklar yerine gecekondu kuşakları ile çevrili olması ile anlatılmak istenen de budur. Ne var ki, bundan ayrık durumlara da kimi büyük kentlerimizde rastlanabiliyor. Örneğin, İzmir'de, en lüks ve zengin konutlar, kentin özeksel kesimi sayılan Alsancak'ta, Kordon boylarındadır. Buna karşılık, Ankara'da, Altındağ gibi hemen hemen tümü gecekondu niteliğinde olan bir oturma bölgesi kentin özeğinde bulunmaktadır. İstanbul gibi çok özekli bir kentte ise, Zeytinburnu ve Ataköy ile, Levent ve Gültepe, yan yana yaşayabilen zengin ve yoksul oturma alanlarının çelişkisini yansıtan örneklerdir.

Oturma alanlarını sınıfsal yapısına göre ayıran, yalnız zengin yörekentlerle gecekondu bölgeleri değildir. Büyük kentlerimizin yapısına bir silmetaş görünümü veren ayrı ayrı toplumsal sınıflar, başta gelir düzeyleri olmak üzere, işyerlerine yakınlıklarına, gelenek ve göreneklerine, toplumsal değişmelerden etkilenme ölçülerine göre ayrı ayrı bölgelerde, ayrı ayrı tiplerdeki konutlarda yaşamaktadırlar. Örneğin, Ankara'yı türlü ölçütler kullanarak, aşağıdaki uzamsal bölünmelere ayırmak olanaklı görünüyor:

ANKARA KENTİNİN SINIFSAL BÖLÜMLERİ

I. **Zengin ve Saygın Semtler:**
Çankaya, Kavaklıdere, Yenişehir, Gazioşmanpaşa

II **Orta Sınıf Semtler:**
Bahçelievler, Cebeci, Küçükesat, Yenimahalle, Maltepe, Ayrancı, Sıhhiye, Emek, Kurtuluş

III **Ortanın Altındaki Semtler:**
Aydınlıkevler, Abidinpaşa, Keçiören, Dışkapı, Demirlibahçe, Kayaş, Mamak, Dikmen

IV. **Eski Ankara:**
Sanayi öncesi kent karakteri sunan Anadolu kasabalarına benzer yapıdaki dar gelirli semtler: Samanpazarı, Hamamönü, Dörtyol, Ulus, Hacettepe, Hisar, İtfaiye, Ulucanlar, Anafartalar

V. **Gecekondular ve Benzer Nitelikli Bölgeler:**
İncesu, Topraklık, Yenidoğan, Akdere, Gülveren, Seyran Bağları, Balgat, Bülbül Deresi, Yenihayat, Siteler, Bend Deresi, Altındağ, Öveçler, Tuzluçayır, Kartaltepe, Huzur, 23 Nisan.

Bir başka deyişle, yukardaki ayrımlaşmayı yinelemek gerekirse, birinci kümede, uğraş olarak serbest uğraş sahipleri ve işverenlerden oluşan, kimi büyük bürokratları da içine alan büyük çapta kentsoyluların yaşadığı; ikinci kümede çoğunluğunu memur ve esnaf olan küçük kentsoyluların oluşturduğu ara sınıfların bulunduğu, öteki üç bölgede ise, yoksul ve dar gelirli işçiler, işsizler ve onlara yaklaşan küçük alım satımcılarla, zanaatkâr ve küçük esnafın oturduğu belirtilebilir.

Soru 62 : Yapıların ömrünü tamamlamadan yıkılması, konut bunalımının giderilmesine yardımcı oluyor mu?

Yapılar da, canlı varlıklar gibi eskiyen değerlerdir. Normal yapıların üç tür eskimesi söz konusudur. Bunlardan birincisi, **fiziksel** anlamda eskimedir. Bu anlamda eskime, yapının fizik niteliklerinin, artık, içinde oturmayı elverişsiz kılmasını anlatır. Normal konutların, genellikle 75-100 yıl arasında eskidikleri kabul edilir. İkinci tür eskime, **toplumsal** eskimedir. Bununla anlatılmak istenen, bir yapıda yaşayanların, o yapıyı, günün değişen koşulları içinde beğenilere, toplumsal değerlere ve bireysel eğilimlerine artık uygun bulmamalarıdır. Öte yandan, **ekonomik** anlamda eskime ise, bir yapının, arsa olarak,

değerinin artması sonucunda, ondan sağlanması olanağı bulunan rantın, elde edilememesidir.

Bu eskime türlerinin herhangi birinin varlığı halinde, yapı sahipleri, kendiliklerinden, ya da spekülâtörlerin özendirmesi sonucunda, konutlarının yıkılmasına karar verirler. Bu eskime biçimlerinin hepsi, aynı zamana rastlayabileceği gibi, biri ötekilerden ayrı zamanlarda da yer alabilir. Örneğin, en önemlisi, fizik eskimesi tamamlanmamış bir yapının, toplumsal ya da ekonomik anlamda eskimiş olmasıdır. Türkiye'de çoğu kez görülen, bu olaydır. Büyük kentlerin oturma bölgelerinde pek çok 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 yapılmasının, konut açığının kapanmasına katkıda bulunabilecek bir yöntem olduğu hatıra gelebilir. Gerçekten, Ankara'da, 1965-1967 yılları arasında, yıkılıp yenisi yapılan yapılar üzerinde yapılmış bir araştırma göstermiştir ki, yıkılan 383 birimin yerine, 1.136 birim yapılmıştır. Doğaldır ki, burada kazanılan konut birimi sayısı, 1.136 değil, gerçekte, 1.136-383, yani 753'tür.

Öte yandan, normal ömrünü tamamlamadan yıkılan yapıların, yapıldıkları tarihteki değil, fakat yıkıldıkları tarihteki değerleri üzerinden, ulusal ekonomi için bir yitik oldukları da yadsınamaz. Bu yapıların, daha 40-50 yıl yararlı olabilecekleri de hesaba katılırsa, ulusal ekonomi için yarattıkları yitiğin önemi, daha da artar.

Üçüncü olarak, yıkıp yenisini yapmak, mülk sahiplerinden çok, emlâkçı, komisyoncu, yüklenici ve benzeri isimlerle çalışan aracıların verimsiz uğraş etkinliklerinden ibarettir. Bu etkinliklerin yararı, ulusal ekonomi, yani kamu için değil, fakat o etkinliklerde bulunanların kendileri içindir. Böylece, yıkıp yapma eylemi, gelir dağılımını da, bu uğraşları tutmuş olanlar lehine, fakat barınma gereksinmesi içinde olan yurttaşlar aleyhine bozucu bir nitelik taşımaktadır.

Son olarak, yıkma ve yerine yenisini yapma, kentlerin bir plan ve düzen içinde gelişmesini aksatan, kent hizmetlerinin uzun süreli planlara göre sunumuna olanak vermeyen bir uygulamadır. Bu yapıların yapıldıkları tarihteki olabilirlikleri, bunların oluşturduğu semtlere getirilecek türlü alt yapı hizmetlerinin miktarını belirlemede ölçü olarak alındığından; yeni yapılan çok katlı yapıların artırdığı nüfus yoğunluğunun, ek hizmet istemleri yaratması sonucunda, belediyeler, beklenmedik miktarda ve zamanda, izlence dışı 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 yap-

ma dizgesinin sonuçlarıdır. Bunlar, yalnız kentte yaşayanları rahatsız etmekle kalmaz, aynı zamanda, düzenli gelişmeyi aksatır ve kent hizmetleri yatırımlarının izlenceye bağlanmasına da olanak vermez.

Yap-sat düzeni, Ankara ve İstanbul gibi büyük kentlerde, son 20-25 yılın en kazançlı iş alanlarından biri olmuş, Batı ülkelerinin kimilerinde imarcı (developer) ya da emlâkçı adı verilen kişi ya da ortaklıklar, böylece, Türkiye'de, kent planlama örgütlerinin yerine geçip, kentler içindeki bölgelerin kat, yoğunluk, sınıfsal ayrışım ve yapı kalitesi gibi özelliklerine, kazançlarını en çoğa çıkaracak yönler vermeyi başarmışlardır. Bu yüzdendir ki, Ankara'nın 1935-1940 yıllarında kurulan ve gelişen, Yenişehir, Bahçelievler ve Cebeci gibi semtlerindeki yapılar, bugün 40-50 yaşlarında, oldukça yeni yapılar oldukları halde, hızla yıkılmakta ve yenilenmektedirler. Kamu yönetimlerinin, bu ulusal servet kaybı karşısında, hareketsiz kaldıkları, kat düzenini semtlere göre saptayan bölgeleme (zoning) kurallarını bile uygulayamadıkları görülmektedir. Salt bu biçimde, her yıl, kentlerimizde yıkılan yapıların sayısının 10.000'e yaklaştığı hesap edilmektedir.

Özetle; yık-yap-sat'çılık kent arsalarındaki bireysel iyeliğin yol açtığı başıboş ve gelişigüzel kentsel yenilemenin, toplumsal maloluş kaygısı olmaksızın, kentlere biçim, daha doğrusu biçimsizlik vermesi olgusudur.

Soru 63 : Türkiye'de işçilerin barınma koşulları nasıldır?

Türkiye'de, Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı işçilerin sayısı 2.5 milyon dolaylarındadır. Bu işçiler, daha çok büyük kentlerde ve büyük kentlerin yoksul semtlerindeki konutlarda yaşarlar. İşçi ailelerinden, gecekondularda yaşamakta olanların oranının %60 ile %75 arasında değiştiği söylenebilir. II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda, işçi sayısının artması, kentleşmenin hızlanması, Çalışma Bakanlığı ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması, işçilerin barınma koşullarıyla ilgilenilmesini sağlamıştır. Bununla birlikte, bu ilginin simgesel kaldığını, bugün, işçilerin, içinde bulundukları barınma koşulları göstermektedir.

Gerçekten, Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'daki 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 kümenin yaşadığı konutlar, 75 metrekareden daha küçük konutlardır. Konut sorunlarını dile getirdikleri kimi toplantılarda, seminerlerde ve Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurullarıyla DİSK ve TÜRK-İŞ Kurultaylarında, işçiler bu durumu, «yer-

yüzünde mezara inmek» biçiminde nitelemişlerdir. 1960'da yapılan Konut Koşulları Anketinin verdiği sonuçlara göre, içme suyu olmayan konut oranı, Türkiye için %44 olmasına karşılık, işçi konutları için bu oran %80 dolayındadır. Aynı anket, kötü barınma koşulları içinde bulunan konut oranının, Türkiye için %27 olmasına karşılık, işçi konutları için %44 olduğunu da ortaya koymuş bulunuyor. TÜRK-İŞ'in bir yayınında, işçi konutlarının niteliklerine ilişkin olarak, aşağıdaki bilgiler yer almaktadır:

İŞÇİ KONUTLARININ NİTELİKLERİ (Toplamın %'si)

Nitelikleri	Tüm Ankara	İşçi Konutları
Çürük konutlar	34	69
Elektriksiz konutlar	10	20
Susuz konutlar	40	78
Havagazı olmayan konutlar	76	100
Mutfaksız konutlar	36	70
Banyosuz konutlar	49	83
Bağımsız ayakyolu olmayan konutlar	28	54

İstatistiklerde işçi olarak görünmelerine karşın, yaşamını kol emeğiyle kazanmayan, daha çok düşün çalışması yapan işçilerin oturmakta oldukları konutların, orta, hattâ çoğu kez lüks nitelikteki konutlar olduğu görülmektedir. Ayrıca, ücret düzeyi oldukça yüksek üyeleri bulunan sendikalara bağlı olanların, sendika yöneticilerinin, barınma koşulları bakımından, başka sendika üyeleri ölçüsünde kötü durumda olmadıkları görülüyor. 1968 yılında NATO-İŞ sendikalarına bağlı işçilerden yalnız %20'si gecekondularda oturmakta olduğu halde, bu oran, başka sendikaların üyeleri için, %75'i bile geçiyordu. Denilebilir ki, Türkiye'de gecekondularda yaşamakta olan ailelerden bir bölümünün belki işçi aileleri olmadığını düşünmek abartma olmaz. Fakat işçi ailelerden çoğunun gecekondularda yaşadığı gerçeği yadsınamaz.

İşçi ailesi, konut gereksinmesini karşılamak için, devletin yardımına el açmış durumdadır. Bu amaçla, eski adı İşçi Sigortaları Kurumu olan Sosyal Sigortalar Kurumu, topladığı sigorta düşerliklerinin (primlerinin) dörtte bir kadarını, her yıl, işçilere konut kredisi (ipotek kredisi) olarak verebilmektedir. Sigortanın verdiği kredi miktarı yapım maloluşunun %90'ına kadar çıkabilir. Kurum, yapım bedelinin %10'unu peşin olarak sigortalılardan istemekte ve küçük konutlar için (85 metre kareden küçük) 18 yıl vade, daha büyük konutlar (85-100 metrekare) için ise, 14 yıl vade ile kredi açmaktadır. Her tür konut için istenen kredi faizi oranı ise %8'dir. Para piyasalarındaki ödünç alma faizleri-

nin zaman zaman %50, %60'a kadar yükseldiği anımsanırsa, sigortanın bu yardımının toplumsal amacının önemi daha iyi anlaşılır. SSK'nın verdiği konut kirası, 1983 yılı sonlarında 900 bin liraya, kredi faizi de %9'a yükseltilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu, konut kredisini işçilere tek tek vermez. Fakat, onların birleşerek bir konut kooperatifi kurmalarını ister. Konut ve arsa sahibi bulunanlarla, bu krediden daha önce yararlanmış olanlar, yeniden kredi alamazlar. Bir başka kooperatifte üye olmak bile, kredi almaya engeldir. İşçilerin kuracakları konut kooperatiflerinin konut kredisi alabilmeleri için, en az 30 ortaklı kooperatif olmaları ve toplumsal konut, yani 100 metrekareden daha küçük konut yaptırmaları gerekir. 30 ortaklı olmak koşulu, geri kalmış yörelerdeki iller için aranmamaktadır. Konutlar, il ve ilçe özeklerinin belediye sınırları içinde ve mutlaka nüfusu 10 bini aşmış yerleşim yerlerinde yaptırılır.

Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1978 yılında, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kredi kaynaklarını, sigortalılara, kooperatif kurma koşulu aranmaksızın, bireysel olarak verme kararı almış ve bunu bir yönetmelik değişikliği yaparak (R.G. 12.7.1978, No: 16344) açıklamışsa da, bu uygulanmamıştır. Aksi halde, sigortalı, eline verilecek birkaç yüzbin lira ile yap-sat'çıların kucağına atılmış olacak ve beklenen toplumsal yarar sağlanamıyacaktı.

Bir sigortalının, Kurumdan alabileceği kredi miktarı, 600 bin liraya geçmemektedir. Bu miktar, 1964'de 40 binden, 1976'da 150 bin liraya, 1979'da 450 bin liraya ve 1980 yılında da 600 bin liraya yükseltilmiştir. Kredi miktarı, 982 yılında kimi konut kooperatifleri için 900 bin liraya çıkarılmıştır. 1967 yılına gelinceye değin, her işçiye açılacak kredinin, o işçinin aylık gelirinin üçte birinden fazla bölünç (taksit) ödemeyi gerektirmeyecek ölçüde olması koşulu aranıyordu. Böylece, işçinin akçal gücünü aşan konutlara istem duyması önlenmek istenmiştir. Fakat yine de, işçiler, aylık kazanç miktarına bakmaksızın, alabilecekleri en çok krediyi almayı sürdürmüşlerdir. Bu koşulun 1967 yılında kaldırılmasıyla, yanlış bir uygulama ve eğilim yasallaştırılmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutlarını desteklemeğe başladığı 1952 yılından bugüne değin 200 binin üzerinde işçi konutu yaptırmıştır. Yılda ortalama 7.000 birim eden bu üretim hacmi, kentlerimizdeki toplumsal konut gereksinmesinin çok küçük bir bölümünü karşılayabilmektedir. Bu konutlar, 4.259 konut kooperatifince yaptırılmış yapılardır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun varlığı ve konut kredisi verme olanağı, Türkiye'de birçok kamu ekonomik girişimlerini, işçilerinin barınma koşullarını düşünmek zahmetinden kurtarmıştır. Bu girişimlerden

çoğu, işçilerden çok, memurlarının konut sorunlarını öncelikle düşünmüşlerdir. Sümerbank, bir ara, yapım değerinin %15'ini geçmemek üzere, 15 yıl süre ve %5 faizle kredi açmıştır. Bu kredilerden yararlanılarak yapılan 2.300 konut, hernekadar, memurlar ve işçiler arasında, sırasıyla, %40 ve %60 oranında bölünüyorsa da, Sümerbank topluluğuna bağlı memur ve işçilerin tümüne bakılırsa, işçilerin yalnız %4'ünün bu yardımdan yararlandıkları görülür.

Kooperatiflerin yaptırdıkları işçi konutları, gereksinmenin tümünün karşılanmasına yetecek sayıda değildir. İşçi konutları üretimi, yıllık konut üretiminin, yalnız %2.5'i kadardır. Bu hesap, bütün kooperatiflerin, başarılı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Oysa, gerçekleşen üretimin, bu rakamın ancak yarısı kadar olduğu da bilinmektedir.

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

Toplu konut kuruluşu, çok sayıda ailenin barınma gereksinmelerinin, birlikte karşılanmasını amaçlar ve konut üretiminde, yapı gereçlerinden, paradan, zamandan ve enerjiden biriktirim sağlar. Bu kuruluşlar, geniş siteler yaratarak, toplumsal ve ekonomik üstünlükler de sağlarlar. Toplu konut kuruluşlarının, konut maloluşunu %15-%20 ölçüsünde düşürdüğü hesaplanmıştır. Çünkü, bunlar, yapı gereçlerini toptan alabilen, yığım (stok) yapabilen, yapımaan çok önce ve bol miktarda ucuz arsa sağlamayı başarabilen kuruluşlardır.

Toplu konut kuruluşları, kazanç amacı gütmeksizin konut üretimi yapması gereken kuruluşlardır. Bunların başında, konut kooperatifleri, kazanç yüzdeleri sınırlandırılmış konut ortaklıkları ve toplumsal güvenlik kuruluşları gelir. Türkiye'de, toplu konut kuruluşu olarak, birkaç yıl öncesine değin, yalnız kooperatifler ve toplumsal güvenlik kuruluşları vardı. Birkaç yıldan bu yana, kimi toplu konut ortaklıkları, bu alanda üretimde bulunmakta ya da bulunmayı amaçlamaktadırlar.

1981 yılında yürürlüğe giren Toplu Konut Yasası, toplu konut kuruluşlarını, kooperatifler, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kuruluşları olarak tanımlamış ve bunların yılda en az 750-1.000 konut üretmelerini şart koşmuştur. Ülkemizde, yakın zamanlara değin ve hattâ bugün bile, toplu konut kuruluşları, Batı'da görülen, kazanç amacı gütmeyen ya da sınırlı kazançla yetinen kuruluşlar değil, fakat Ticaret Yasasına göre kurulup çalışmalar yapan, kazanç amacında olan anonim, kollektif ortaklıklar ya da holding gibi birimlerdir. Bunlar için, konut hizmeti sağlamak, ikinci planda kalan bir erektir. Örneğin, İstanbul anakentindeki işleyim kuruluşlarında çalışan işçilere ucuz ve toplumsal konut üretmek ve ortağı bulunan kimi yapı gereçleri üretici-

lerine pazar sağlamak amacıyla 1973'de kurulan bir holding, ucuz konut amacından kısa bir sürede saparak lüks konut üretimine yönelmek gereğini duymuştur. Bu da gösteriyor ki ucuz konut üretimini bir toplumsal hizmet olarak yerine getirmekle, kazanç elde etmek amaçlarını birbiriyle bağdaştırmak olanağı yoktur. Bununla birlikte, devlet, konut pazarına hiç girmemekte, kooperatiflerin etkin üretimde bulunmalarını sağlayacak önlemleri almamakta, konut sorununu, liberal ekonominin oyun kuralları içinde çözmeğe bırakmakta kararlı ise, kuşku yok ki, özel toplu konut kuruluşları, birçok açılardan, tek tek yapılar üreten bir yapı üretim örgütlenmesine yeğlenmelidir. Bu durumda, üretimin etkinliğinin artmasına karşın, kuşkusuz anamalın büyük ortaklıklarda ve az sayıda ellerde toplanmasının doğuracağı toplumsal sakıncaları yinelemeğe gerek yoktur. Toplu Konut Yasası, kamunun desteğini yalnız toplu konut kuruluşlarına tanımakla, konut pazarında küçük girişimciliğin, yap-sat'çılığın karşısında bir tutum almıştır. Ayrıca, özel kesimdeki toplu konut ortaklıklarını da, kamu kaynaklarından doğrudan doğruya değil, dolaylı olarak yararlandırmaktadır.

Konut kooperatiflerinin Türkiye'deki geçmişi, 1930'lara kadar uzanır. Başkent olduktan sonra, Ankara'da başgösteren konut bunalımı ve özellikle, devlet memurlarının konut gereksinmelerini karşılamak zorunluluğu, kooperatifçilik yönteminin denenmesini gerekli kılmıştır. Ankara'da Bahçelievler, ilk konut kooperatifinin eseridir. Ne yazık ki, Bahçelievlerin, önce bahçeleri, sonra da evleri, 30-40 yıl içinde ortadan kalkmış ve eski Bahçelievler, bugün, tanınmaz duruma gelmiştir. Bunun nedeni, konut kooperatifçiliği geleneğinin, Türkiye'ye yanlış aktarılmış ve yerleştirilmiş olmasıdır. Bu yanlışlık, evlerin ve arsaların sahipliğinin, kooperatif elinde tutulması yerine, bireylere devredilmiş olmasındadır.

Türkiye'de bugün, yarıdan çoğu Sosyal Sigortalar Kurumunca desteklenen, 15 - 20 bin arasında konut kooperatifi vardır. Toplam üye sayılarının, yarım milyona yaklaşmış olduğu tahmin edilebilir. Bu kooperatiflerden büyük bir çoğunluğu, nüfusu 200 binin üzerinde olan kentlerimizdedir. Ticaret Bakanlığındaki kayıtlara bakılırsa, büyük kentlerdeki kooperatif üyelerinden %20 kadarını işçiler, %14 kadarını, orta ve yüksek dereceli kamu görevlileri, %11'ini öğretmenler ve %11'ini de, silâhlı kuvvetlere bağlı olanlar oluşturmaktadır. Her yıl kooperatiflerce yaptırılmakta olan 25-30 bin konut, kentlerimizdeki yıllık konut üretim rakamının %10'unu güç bulur. Oysa bu oran, İsviçre'de %14, Çekoslovakya'da %38, İsveç'te %16, Norveç'te %26 ve Demokratik Alman Cumhuriyeti'nde %59'dur.

Konut kooperatiflerinin, ülkemizde başarılı olamadıkları, hem kal-

kınma ereklerine uygun bir konut politikasının ilkelerine, hem de kooperatifçiliğin felsefesine aykırı bir yol tuttukları, genellikle bilinen bir gerçektir. Bunların, kalkınma ereklerine uygun bir konut politikasının ilkelerinden uzaklaşmaları, çeşitli biçimlerde olmuştur. Bir kez, işçi kooperatifleri de dahil olduğu halde, konut kooperatifleri, planlı döneme gelinceye değin halk konutları ölçünlerine uygun olmayan lüks sayılabilecek konutlar üretmişler, kaynak savurganlığına yol açmışlardır. İşçi kooperatiflerinin 1965 yılına değin yaptırmış oldukları konutlardan %30'undan çoğu, öteki kooperatiflerce yaptırılan konutlardan ise %90'a yakını, 100 metrekareden daha geniştir.

İkinci olarak, kooperatifler, toplu konut yapmanın sağladığı üstünlüklerden yararlanmak için kurulduğu halde; gerçekten toplu konut adı verilebilecek büyük siteler, Türkiye'deki kooperatif girişimler içinde çok az sayıdadır. Konut kooperatifleri, daha çok 5—15 ortaktan oluşan küçük girişimler olarak kalmıştır. Bu durumu gözönünde tutan kimi kuruluşlar, örneğin, Sosyal Sigortalar Kurumu ve BAĞ-KUR, kredi verecekleri konut kooperatiflerinin, sırasıyla en az, 30 ve 20 üyeden oluşması koşulunu öne sürmekte iseler de, bu rakamların «toplu» sözcüğüne hak verdirtecek bir büyüklüğü sağlayamıyacakları açıktır. Bu büyüklükler, kanımızca, toplu konuttan beklenen yararları kesinlikle sağlayamaz. Hernekadar küçük çaptaki üretim sorununu, kooperatiflerin salt ortak sayısını artırmakla çözmek olanağı yoksa da, bunun bir ön koşul olduğuna da kuşku yoktur.

Üçüncü olarak, konut kooperatifleri, yaptırdıkları konutları, ortak ya da kooperatif olarak, satmak veya kiraya vermek yoluyla, hizmet etmek zorunda bulundukları toplumsal amaçtan da uzaklaşmışlardır. Konut kredisi sağlayan mekanizmanın, aile gelirlerini, ma'oluş tavanlarını ve gerçek gereksinmeleri hesaba katan önceliklere göre değil, ekonomik kârlılık ve bankacılık ilkelerine göre işletmekte olması, bir yandan, kredi borçlarının ödenmesi güdüsü ile konut kiralamaya yol açarken, öte yandan, ortakların, kazanç 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. Bunun gibi, arsa alım satımları ile bundan kazanç sağlamanın da, kooperatiflerin davranışlarına, geniş ölçüde egemen olduğu görülmektedir.

Son olarak, konut kooperatifleri üzerinde etkin bir denetim de yoktur. Yasalara göre, bu denetimi Sosyal Sigortalar Kurumu ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın, yerine getirmeleri gerekirken, kooperatiflerden hemen hemen yarısının hiç denetim görmedikleri saptanmıştır.

Öte yandan, konut kooperatifleri, kooperatifçiliğin felsefesine de aykırı düşen eylemlerde bulunmuşlardır. İlk olarak, konut kooperatifçiliği, gerçekten dar gelirli olanların gereksinmelerinin karşılanması yerine, orta ve iyi halli aileler için konut edinmeyi, hattâ bunları sevretmeyi sağlayan örgütler olarak anlaşılmıştır. Ortaklarını konut sahibi yapmayı başaramamış olan kooperatiflerin ortaklarından %20'si, tüccar, esnaf ve serbest uğraş sahipleri, %46'sı ise yüksek dereceli memurlardır. İşçiler ise %18 kadardır. Oysa, konut yaptırmayı başarabilmiş kooperatiflerde, işçiler %49, serbest uğraşlarda çalışanlarla 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, 1965 ederleriyle, 500 liranın altında olanlar, yalnız %2.5 oranındaydı. Bu rakamlar da gösteriyor ki, kooperatifler, sadece konut isteminde bulunabilecek güçte olanların kurdukları ve yararlandıkları örgütlerdir.

İkincisi, bazı kimselerin, aynı anda, birden çok kooperatifin üyesi kimliği ile birden çok kaynaktan kredi almaları ve birden fazla konut edinerek rantiye durumuna gelmeleridir. Konut kooperatiflerinden %53'ünün, bu yolun kötüye kullanılmasını önlemek üzere dikkatli davranmaya özen göstermediklerini saptamış bulunuyoruz.

Üçüncü bir başarısızlık nedeni de, kooperatiflerin, kooperatifçilik eğitimine önem vermemesi, kooperatif üyelerinin bilgisizliği yüzünden, masum girişimlerin çıkarcı emellere araç edilmesidir. Kooperatiflerin türlü organlarının seçiminde, toplantı ve karar mekanizmalarının işleyişinde, demokrasi kurallarına biçimsel olarak uyulduğu görülmesine karşın, türlü yollardan kooperatiflere alınan aracıların ve işçi kooperatiflerinde fabrika müdürlerinin, sendika yöneticilerinin, kooperatif yönetiminde önemli rol oynadıkları görülmektedir. Bu da bize, kooperatifleri kooperatifçilerin değil, başkalarının yönettiğini; dolayısıyla 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 izleyicilere gördürülmektedir. İstanbul'da, kooperatif işlerini para karşılığında izlemeyi uğraş edinerek zengin olmuş aracılar vardır. Bu yol açık tutulunca, zaman zaman, siyasal nüfuz temsil eden kişiler de, sağlayacakları «maddî ve manevî yardım» gözönünde tutularak, kooperatiflere alınmış; böylece, politikacıların sağladığı üstünlük, kooperatifler arasında ayrım yaratılarak, kooperatifçilik akımının eşitseverlik ilkesinin çiğnenmesine yol açmıştır.

Kooperatifçilik felsefesine ters düşen son bir uygulama da, Türkiye'de konut kooperatiflerinin, yaptırdıkları konutların iyeliğini bireylere devretmeleridir. Oysa, kooperatifçilikte, iyeliğin ortaklara devredilmesi yerine, kooperatifin tüzel kişiliğinde saklı tutulması, kuraldır. Yoksa, bakım ve yönetimde, konutlardan yararlanmada, ortak çabaların ve ortak çıkarların yerini, bireycil düşünceler alır. Kooperatifçilikte, toplumsal ve ekonomik öğeler arasındaki dengenin, ikinciler lehine bozulması, dizgeye toplumsal anlamını yitirtmekte, kazanç amacına yönelmeyi kolaylaştırmaktadır. Oysa, yukarıda da değinildiği gibi, kooperatifçilik, dar gelirlileri, kazançtan başka amaç gütmeyen aracılardan, emlâkçı ve yapım yüklenicilerinin sömürüsünden korumak amacında olan bir dizgedir. Konut kooperatiflerinin, spekülâtörler arasında yer almasını önlemenin yolu, arsa ve konut satışını ve kiralanmasını önleyen önlemlerin alınmasıdır. Kooperatifçilikte kural, özel iyelik değil, kooperatif iyeliğidir.

Buraya kadar sıralanan başarısızlık nedenlerine ve kötüye kullanma örneklerine bakanlar, Türkiye'de konut kooperatifçiliğinin, tümüyle terkedilmesi gereken bir yol olduğu görüşünü sık sık yinelerler. Oysa, bir yöntemin başarılı olması koşullarını hazırlamaksızın, onaan vazgeçilmesi, ussal bir davranış olamaz. Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal gelişmesinde önemli katkısı olabilecek kooperatifçiliğin, konut alanında da yararlı sonuçlar vermemesi için hiçbir neden yoktur. Konut kooperatifçiliği, bugün halk arasında bir güvensizlik kaynağı durumuna gelmiş ise, yüzüstü bırakılmasından dolayı bu böyle olmuştur. Dizge, aksaklıkları giderilerek, devletçe her yönden desteklenerek, başka yapım örgütleme yöntemlerine karşı ciddî bir seçenek olarak geliştirilebilir. İskandinav ülkelerinde gördüğümüz, ülke ölçüsünde birlikler biçiminde örgütlenmiş, çok büyük çapta üretimde bulunan, devletten, belediyelerden arsa, ve akçal yardım kurumlarından geniş çapta öncelikle yardımlar gören, kendi yapım yerleri (şantiyeleri), makina parkı olan, yapı gereçlerini ucuza alıp yığım yapabilen ya da bunların bir bölümünü kendisi yapan türdeki konut kooperatifleri, üyelerine arsa ve konut spekülâsyonu kapılarını da kapalı tutarak, konut üretiminin artırılmasına önemli katkılarda bulunabilir.

Bundan dolayıdır ki, Anayasamızın 171. maddesinde, «Devlet, milî ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır» denmiştir. Toplu Konut Yasası da, Kamu Konut Fonunun olanaklarını, toplumsal güvenlik kurumları yanında, kooperatiflere ve kooperatif birliklerine öncelikle açarak, bu yolda önemli bir adım atmıştır.

Soru 65 : Ülkemizde, memurların, esnafın ve silâhlı güçlere bağlı olanların 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 başlayarak, o yılın 1 Haziran'ında yürürlüğe giren bir yasa ile, Maliye Bakanlığı, memur apartmanları yaptırmak üzere, Hazine olanaklarını kullanmağa yetkili kılınmıştır. Kısa bir süre sonra bu yol bırakılmış ve memurlara **konut ödencesi** (tazminatı) adı altında bir **konut kirası yardımı** yapılmağa başlanmıştır. Bu ödeneğin miktarı, 10-30 lira arasında değişiyor ve günün para değeri karşısında önemli bir katkı sayılabiliyordu. Devlet, bu konut ödencesine koşut olarak, 1937'den başlayarak, yeniden, Genel Bütçe'den, memur konutları yaptırmak üzere ödenek ayırmıştır.

Memur konutları sorununun, giderek önem kazanması üzerine, 1944'de Memur Konutları Yasası çıkarılmış ve bu yasa ile Bayındırlık Bakanlığı, gerekli görülen yerlerde, 25 milyon lirayı geçmemek ve gelecek yıllara da uzanmak üzere, memur konutu yaptırmak için yüklenimlerde bulunmağa yetkili kılınmıştır. Bu ödeneğin hemen hemen tümüne yakın bir bölümü, Ankara'da memur konutları yaptırmağa ayrılmıştır. Çünkü, yasada, Ankara'ya öncelik verilmesini öngören bir hüküm vardı. Bu ödenekten yararlanılarak yaptırılan konutlardan, yalnız Genel Bütçe içinde kalan dairelerin geçici olmayan kadrolarındaki memurlar ile subaylar ve askerî memurlar yararlanmışlardır. Ankara'daki Saracoğlu (Namık Kemal) Mahallesi, bu yasanın sağladığı olanaklarla kurulmuştur. Sayısı 450'yi geçen memur konutunun bulunduğu bir mahallede, daha çok, Millî Savunma, İçişleri, Maliye ve Adalet Bakanlıklarının yüksek dereceli görevlileri, genel piyasa ölçülerine göre düşük sayılan kiralar karşılığında otururlar.

Bu konutların ve üzerinde bulundukları toprağın, Hazinenin elinden çıkarılmamış olması, gerçek bir kazanç sayılır. Ne var ki, girişimin çapı çok küçük olduğu gibi, yararlanan memurlar içinde, barınma gereksinmelerini kendi olanaklarıyla karşılayabilecek durumda olanların sayısı hayli kabarıktır. Bugün, Türkiye'de 2 milyon kadar memur vardır. Ve bunlar, hergün biraz daha artan yaşam pahalılığının ağırlaştırdığı dar ve değişmez 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 yeğlemekte, akçal gücünü katkılarından oluşturduğu üyelerinin bir toplumsal sorununun çözümüne el atamamaktadır.

Emekli Sandığı'nın da, tıpkı Sosyal Sigortalar Kurumu'nda olduğu gibi, memurlara ya da onların kuracakları kazanç amacı gütmeyen örgütlere konut kredisi vermesi gerekir. Emekli Sandığı'nın, yakın zamanlara kadarki katkısı, sadece gecekondu bölgelerinin sorunlarını çözmek için, İmar Bakanlığı emrinde kurulmuş Fon'a, 1967'den bu yana, yılda 30 milyon lira ödemekten ibaret kalmış, fakat bu parayı da, 1970'lerin ilk yıllarından başlayarak, ödemeyi durdurmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın Ek Geçici ve 1877 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle değişik 20. maddesine dayanılarak, memur aylıklarından 1982 yılına değin kesilen MEYAK keseneklerinin dörtte birine kadar olan bölümünün, 20.6.1979 tarihli bir yönetmeliğe göre şu amaçlar için kullanılması öngörülmüştü:

1. Toplumsal konut üretecek konut kooperatiflerinin desteklenmesi,
2. Kamu kuruluşlarıyla devlet ortaklıklarınca üretilen hazır konutlardan edinmek isteyen memurlara konut kredisi verilmesi,
3. Kamu arsaları üzerinde kiralık konut yaptırılarak rotasyon yöntemine göre kullandırılması,
4. Yeni yerleşim alanlarında arsa ve arazi alınmasına ve alt yapı hizmetlerine yardım edilmesi. Bir konut kooperatifine üye olmak koşulunu da getiren yönetmelik, MEYAK keseneklerinin 1982 başlarında kaldırılması sonucunda, uygulama olanağı bulamamıştır. Sadece 178 konut kooperatifine 1979-1980 yıllarında 3 milyar lira dolaylarında konut kredisi verilmiştir.

Öte yandan, 1970'ler başlarında kurulan BAĞ-KUR da, orta ve üst gelir kümelerinde yer alan esnafa konut kredisi vermeyi izlenceslne almış ve 4 Ekim 1979 tarihli bir yönetmelikle bunu yürürlüğe de sokmuştur. Buna göre, BAĞ-KUR konut kredisinden yalnız «toplu olarak» yararlanılabilir. Konutu ve konut yapacak arsası bulunmayan esnaf ve bağımsız çalışanlar, en az 15 ortaklı bir kooperatif kurarak, inşaat maloluş değerinin %80'ini geçmemek üzere, BAĞ-KUR'dan 15 yıl süre ve %5 faizle kredi alabilmektedirler. Sayıları bir milyona yaklaşan esnaf topluluğu için, kooperatif kurma koşuluna da bağlanmış olan bu olanağın, nüfusun belli bir kesiminin konut gereksinmesinin karşılanmasına katkısı olacağı kuşkusuzdur. Üyeleri en az 5 yıldanberi sigortalı olmak zorunda bulunan bu kooperatifler arasında, kalkınmada öncelikli yörelerde bulunanlara, doğal âfetlere uğramış yörelerde kurulanlara ve inşaat bedelinin dörtte birini önceden biriktirmiş olanlara öncelik verilmektedir. Ayrıca, yaptırılacak konutların da 100 metre kareden büyük olmaması zorunluluğu vardır. BAĞ-KUR konut izlencesine başlanırken, Sosyal Sigortalar Kurumunda tutulan yolun örnek

alınmayarak, kooperatiflerce yaptırılan konutların iyeliği yerine, ayrıcalıklı yararlanma hakkının, kooperatif ortaklarına verilmesini sağlayan bir yöntemin geliştirilmesi çok daha sağlıklı olurdu.

Silâhlı Kuvvetlere bağlı olanların konut gereksinmelerinin karşılanması sorunu, daha çok 1960 ve sonraki yıllarda önem kazanmış ve öncelik almış konulardandır. Bu alanda yapılmış üç girişimden ikisi, ordu personelinin barınma gereksinmesinin 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 borçlandırılarak, Türkiye Emlâk Kredi Bankasınca konut yaptırılmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir. Ordu görevlileri için kurulacak konut sitelerinin gerektirdiği arsa ve arazinin Hazine'ce, Türkiye Emlâk Kredi Bankasına satılabileceği de, yasanın hükümleri arasındadır.

Gerçekten, Hazine, İstanbul ve Ankara'da, bu amaçla, adı geçen Bankaya çok simgesel ederlerle bir miktar toprak satarak, yasanın amacını gerçekleştirmiştir. Ankara ve İstanbul'da Emekli Devrim Subayları için yaptırılmış bulunan ve kısa sürede tamamlanan 2.000 kadar konut, bu yasanın sağladığı olanaklarla gerçekleştirilmiştir. 42 sayılı yasaya göre emekli olan subayların dörtte bir kadarı bu yoldan konut sahibi olmuşlardır. Emekli subaylar, Bankaya 15 yıl süre ve %6.5 faizle borçlanmış, konutlar için, toplam olarak 30-36 biner lira ödemişlerdir.

İkinci olanak, 180 sayılı yasadan 2 gün sonra çıkarılan 186 sayılı yasa ile sağlanmıştır. Buna göre, subay, askerî memur ve assubayların kurum konutu (lojman) gereksinmelerini karşılamak için, yıllık ödeme miktarı 54 milyon lirayı geçmemek üzere, 540 milyon liraya kadar Milli Savunma Bakanlığı; jandarma subayı, askerî memur ve assubayların gereksinmelerini karşılamak için de, yıllık ödeme miktarı 6 milyon lirayı geçmemek üzere, toplam 60 milyon liraya kadar, Bayındırlık Bakanlığı, daha sonraki yıllara uzayabilecek yüklenimlere girmeğe yetkili kılınmışlardır.

Üçüncü yol, Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut yardımlarından yararlanmakdır. Bu Kurum, 20 hizmet yılını doldurmuş bulunan üyelerine, konut yapım bedelinin %90'ını karşılamak üzere %5 faiz ve 15 yıl süre ile konut kredisi verebilmektedir. Kurum, kredi vermeğe başladığı 1963 yılından bugüne değin, sayıları 20 bini aşan üyelerine kredi vererek konut edinme olanağı sağlamıştır. Bunlardan çoğu, İstanbul, İzmir ve Ankara'dadır. Ayrıca, İstanbul'da Göztepe ve Kozyatağı, Ankara'da, Çankaya ve İzmir'de de Üçkuyular semtlerinde 3.000'e yakın toplu konut yaptırmıştır.

Ordu Yardımlaşma Kurumunun konut kredileri, bugün çoğunlukla tek tek kredi istemlerini karşılamakta; ayrıca, üyelerin kuracağı ve ortak sayısı 20'den az olmayan konut kooperatiflerine de kredi verilebilmektedir. Kurum, kooperatiflerin arsaları üzerinde, ortaklar için konutlar yapmayı da üstlenebilmektedir.

Özellikle, Millî Savunma Bakanlığının lojman yaptırma yöntemini başarı ile uyguladığı ve 1982 yılı sonunda, Ordu personelinin kurum konutu sorununu çözdüğü görülmektedir.

Soru 66 : Türkiye'de, konut sorunlarının çözümüne belediyeler katılmakta mıdırlar?

Birçok ülkelerde, belediyeler, konut gereksinmesinin karşılanmasında, yatırımcı olarak önemli rol oynarlar. Kimi ülkelerde, bu rolleri, düzenleyici olmaktan öteye geçmez. Türkiye'de belediyelerin, konut yatırımı yapmaları olağan değil, fakat olağan dışı bir nitelik taşır. 1580 sayılı Belediye Yasası (Madde 15/68), belediyelere, «ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak, icara vermek..» görevini vermiştir. Ancak, bu görev, belediyelerin, zorunlu olmayan, yani, gelirleri elverişli olduğu takdirde yerine getirmeleri gereken görevlerindendir. Belediyelerimizin gelir sıkıntıları, bilindiği gibi, gerçekte pahalı olan konut yatırımlarına geniş ölçüde girişmelerine olanak vermemektedir. Çünkü, yine Belediye Yasası, zorunlu görevlerini yerine getirmemiş belediyelerin, isteğe bağlı olan görevleri için bütçelerine ödenek koyamayacaklarını buyurmaktadır.

Bu sınırlayıcı duruma karşın, Türkiye'de konut bunalımının şiddet kazandığı yıllarda, 1950'de çıkarılan bir yasa (5656), gerekli gördükleri durumlarda, belediye meclislerinin, «belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini» zorunlu belediye görevleri arasına koyabileceklerini göstermiştir. Gerek bu yetkiye, gerekse ileride görüleceği gibi, çeşitli tarihlerde çıkarılmış gecekondu yasalarının verdikleri yetkilere dayanarak, belediyeler, konut piyasasında, daha çok, arsa devralma ve devretme suretiyle, önemlice bir düzenleyici rol oynamışlardır. Özellikle 775 sayılı Gecekondu Yasası, dar gelirli ve yoksul yurttaşları konut sahibi yaparak gecekondu yapımını önlemek üzere belediyelere bir dizi ödevler yüklemiştir.

Belediye Yasasının yukarıda söz konusu edilen maddesi, belediyelere, aynı zamanda, kentlerin gelişme alanlarında toprak satın alarak, yeni bir plana göre düzenlemek, yeniden inşaat yapmak ve isteyen-

:ore satarak İhtikâra (spekülâsyona) engel olmak yetkisini de vermiştir. Ancak, belediyelerimizin pek azı, ilerde gereksinme duyacakları arsaları önceden satın almak ve yığım yapmak ileri görüşlülüğünü göstermişlerdir. Bu olumlu davranışı belediyelerden beklemek şöyle dursun, Türk belediyeleri, çeşitli baskılar altında, kent içindeki semtlerde, yapı yüksekliği kurallarını, plansız ve izlencesiz, nesnel gerekçelere dayanmayan, gelişigüzel kararlarla değiştirerek, yoğunluk artışı sağlamak yoluyla, kendi hizmet yüklerini artırmakta, dar gelirlilerin hiçbir zaman istem duymayacakları yapım dizgelerini özendirmekte, ya da borç ödemek, gelir sağlamak amacıyla, arsalarını satabilmektedirler.

Konut sorunlarının çözümüne belediyelerin bir katkıda oulunma olanağını da, belediyeler, yapı izni, kullanma izni verme yetkilerinden almaktadırlar. Konut hizmeti, dört duvar ile bir çatıdan oluşuyor sayılamıyacağına göre, bir konutun ve konut topluluklarının kent hizmetleri gereksinmelerinin karşılanması, büyük ölçüde, belediyelerin sorumluluğunda kalmaktadır. Konutların, içinde bulundukları sağlık ve temizlik koşullarının denetimi için, 50 binden fazla nüfuslu kentlerde bir Konut Yönetimi kurulmasını, Genel Sağlık Yasası (Umumî Hıfzıssıhha Kanunu) öngörmekte ise de, hemen hemen hiçbir kentimizde bu yönetim örgütünün kurulduğu görülmemiştir.

Belediyelerin, toplu konut yapan, kazanç amacı gütmeyen kuruluşlara, özellikle konut kooperatiflerine belli bir ortaklık payı ile katılması, hattâ, bu girişimlerin öncülüğünü yapması gerekir. Yasalarda, belediyelerin, konut kooperatiflerine ortak olmasını önleyici bir hüküm yoktur. Oysa, aralarında, Ankara Belediyesinin de bulunduğu çok az sayıda belediye, konut kooperatiflerine ortaktır.

Kısa bir süredenberi, kimi büyük belediyelerin, dar gelirli aileler ve işçiler için konut yaptırma girişimlerinde bulundukları görülüyor. İzmit Belediyesi, kendisinin de ortak olduğu konut kooperatifleri kurarak, 1978'den itibaren, hızla sanayileşmekte olan bölgenin konut stokunu geliştirmeğe çalışmıştır. Bu amaçla, kentin gelişme bölgelerinde, İmar ve İskân Bakanlığının da yardımıyle, geniş arazi parçaları kamulaştırılmış ve özel örgütler kurulmuştur. Belediye, siyasal erk ve parti anlaşmazlıkları yüzünden, İzmit tasarısı başarıya ulaşamadı.

Öte yandan, Ankara Belediyesi, Batıkent adlı uydu kenti geliştirmek üzere, kamulaştırma çabalarını, devletin de desteği ile başarıya ulaştırmış ve 1980 yılında konut yapımına başlamıştır. Sayıları 50'ye yaklaşan ve türlü kesimlerden Ankara'lıyı toplayan kooperatiflerce kurulan KENT-KOOP, kentin 10 kilometre kadar Batısında, 55 bin birimlik bir toplu konut sitesini oluşturma yolunda önemli adımlar atmış bulunmaktadır. KENT-KOOP'un ortağı bulunan Ankara Belediyesi, kamulaştırdığı toprakları, özel bir yönetmelik uyarınca, KENT-KOOP'a

devretmiş bulunmaktadır. Başlangıçta, Batıkent toprağının, belediyede, ya da kooperatiflerde kalması öngörülmüş olmasına karşın, sonradan, konutlarla birlikte, toprağın da kooperatif üyelerine geçmesi ilkesi benimsenmiştir. Ancak, sınırlı sayıda konut, «derli konut» adıyla, arsa iyeliği söz konusu olmaksızın, kooperatif ortaklarına verilecektir. Toplu Konut Yasası'nın akçal olanaklarından yararlanma şansı verildiği takdirde, Batıkent'in, ülkemizdeki en büyük konut kooperatifi denemesi olacağı kuşkusuzdur. Bu deneme, yerel yönetimlerin, konut üretimi alanındaki başarılarını simgeleyen bir örnek olabilir. 300 bin nüfusu barındıracak olan bu sitede, ortak toplumsal hizmetlerin, bir bütün olarak ve çağdaş kentçilik ilkelerine uygun olarak planlanması öngörülmüştür.

Ankara ve İzmit'te görülen örneklere, daha başkalarını da eklemek olanağı vardır. Daha küçük çapta olmakla birlikte, Antalya ve Çorum Belediyelerinin (1.000 evler) girişimleri, bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Soru 67 : Emlâk Kredi Bankası, görevini ne ölçüde başarı ile yürütüyor? Başarısı büyük müdür?

1926 yılında, Emlâk ve Eytam Bankası adı ile kurulan, ancak, bugünkü adını ve statüsünü 1946'da alan Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın başlıca görevi; konut sahibi olmayanlara ucuz konut yaptırmak, bu amaçla, tutu (ipotek) karşılığında konut kredisi vermek, yapı yapıp satmak ve yapı gereçleri işleyimi ve alım satımı ile uğraşmaktır. Emlâk Kredi Bankası, konut ve arsa sahibi olmayan yurttaşlara türlü krediler vermektedir. Yurtta konutu olmayanlara, yeni üretilmiş, toplumsal konut niteliğindeki yapılar için, 10 yıl süre ve %22 faizle konut kredisi vermektedir. Ayrıca, Yapı Biriktirim (Yapı Tasarrufu) kredisi adıyla, sözleşme tutarının en az dörtte birini 1 yıl süreyle Bankada tutanlara, 15 yıl süre ve %16 faizle 2 milyon lira verebilmektedir. Yurt dışındaki işçilerden döviz göndererek Yapı Biriktirim hesabı açtıranlar da, T. Emlâk Kredi Bankası'ndan aynı koşullarla kredi alabilirler. Yurtta hiç konutu olmayan yapı kooperatifleri ortaklarının, yararlandıkları Banka kredilerinin de süresi 10 yıl, vadesi %22'dir. Bunlardan başka, Bankanın, emekliler, gecekondu bölgelerinde yaşayan yurttaşlar için sağladığı krediler ve yapım ve onarım kredileriyle, hazır yapılar için verdiği krediler de vardır.

Bu bankanın, kurulduğu günden bu yana, gerek bireylere doğrudan doğruya, gerekse kooperatiflere vermiş olduğu kredilerle yap-

tırılmış olan konutların sayısı, 400 bine yakındır. 1975 yılına değin, bankaca yaptırılan yıllık konut miktarı 20 bin çevresinde olup, yıllık konut üretimi hacminin onda birini geçmiyordu. Konut üretiminin artırılmasında kendisine büyük umutlar bağlanan bir bankanın, üretime katkısının bu ölçüde az olmasının nedenlerinden biri, kaynaklarının sınırlı oluşudur. Kuruluşta, 100 milyon lira olan banka anaması, 1953'de 300 milyona, 1966'da 1 milyara, 1981'de ise 20 milyar liraya yükseltmiş bulunmasına karşın, banka, konutsuz ailelerin kredi isteklerini tümü ile ve kolaylıkla karşılamaktan çok uzaktır.

Ne var ki, Bankanın, hizmet görevini gereği gibi yerine getirmesini engelleyen başka nedenler de vardır. Bunların başında, kuruluş yasasındaki, «ucuz konut yaptırma» amacının tersine, banka kredilerinden yararlanılarak yaptırılan konutlardan çoğunun, geçmişte, lüks ölçüler içinde kalmış, maloluşlarının yükselmiş ve bu uygulamanın yakın tarihlere değin süregelmiş olması da geliyor. İstanbul'da Levent ve Ataköy gibi siteler, yaptırıldıkları tarihin yapı maloluşlarının bile çok üstünde bir maloluşla tamamlanmışlardır. Bu sitelerdeki konutların %70'i, bugün uygulanmakta olan 100 metrekarelik alan sınırlamasına uyularak yapılmamış, geniş ve lüks konutlardır. Yalnız yüksek gelirlilerin ulaşabilecekleri konutların yapımını yıllar boyu desteklemekle, Banka, kuruluş nedenlerini oluşturan toplumsal ereklerden zaman zaman uzaklaşmıştır.

Oysa, Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın elindeki bütün olanakların, Türkiye'nin konut koşulları karşısında, dar gelirli ya da yoksul ailelerin gereksinmelerine yöneltilmesi, ya da onların gereksinmelerine öncelikle yöneltilmesi gerekirdi. Kuşkusuz, konutu bir toplumsal hizmet olarak görse bile, bir bankanın ödünç verme ve yapı yaptırma uygulamasında, bankacılık kurallarından fazla ayrılmaması, elindeki fonların güvenliğini sağlama bağlaması gereklidir. Bununla birlikte, Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın, bankacılık kurallarına uyması, toplumsal hizmetini, toplumun dar gelirli katmanlarına yöneltmesine engel bir durum yaratmaz.

Gerçi, İmar ve İskân Bakanlığı, 1968 yılında, sınırlı biriktirme gücüne sahip yurttaşların konut edinmelerini sağlamak üzere, Tasarruflu Ev-Yap Sistemi adı ile, yeni bir dizge kurmak istemiştir. Bu dizgenin dayandığı temel düşünce, yurttaşın biriktirme gücüyle devletin akçal ve teknik yardımını birleştirmekti. Böylece, evsiz aileler, bir yıldan kısa bir sürede ev sahibi olabilecekler ve borçlarını 10 yılda ödeyebileceklerdi. Bu dizge, başlangıçta peşin olarak 2.000 lira ve her ay da 100 lira bölünç (taksit) ödenmesini gerektirmekteydi. Verilecek kredinin faizi %3 olacaktı. Bu dizgeye göre yaptırılacak konutlar 25 bin liraya mal olacaktı. «Tasarruflu ev-yap» dizgesinin bir başka biçimi

de; vatandaşa kendi katkısı aranmaksızın arsa ve yapı tasarısı ile birlikte, 5.000 lira kredi verilmesi yoludur. Her iki yöntem de, daha çok gecekondu yapımını önlemek amaçlarıyla, Bakanlığın ve Bankanın olanakları birleştirilerek hazırlanmışsa da, uygulamada hiç birinden başarılı sonuç alınamamıştır. Çünkü, yapı maloluşu ve vatandaşın biriktirim gücü, beklenen düzeylerde kalmamıştır. Dolayısıyle, istem yükselmemiştir.

Üçüncü bir yol ise, yurttaşın, dörtte birini 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, maloluşu 25 bin lira olan bir konutun sahibi olabilirler. Bu son iki dizgeden de, uygulamada, bir ön biriktirime gereksinme gerektirmeleri nedeniyle, başarılı sonuçlar alınamamıştır. Devletin, dar gelirli yurttaşları konut sahibi yapmayı üstlenmesi olanaklı olmadığına göre, yoksul ve dar gelirli sınıfların, konut sorunlarını, bir gelir artışı ve gelir dağılımı sorunu olarak görmek, daha yerinde olur.

Türkiye Emlâk Kredi Bankası, kaynaklarının çok büyük bir bölümünü, bugün Yapı Biriktirim Dizgesi yoluyla konut sahibi olmak isteyenlere ayırmaktadır. Bu dizge, halk konutu ölçünlerine uygun olarak yaptırılan, yani büyüklüğü 100 metrekareyi geçmeyen konutlar için, Bankada Yapı Biriktirim Hesabı açtırmış olanlar için, yapı bedelinin %90'ını geçmemek üzere, konut kredisi verilmesini öngörmektedir. Bankaya en az 500 bin lira, yani sözleşme tavan sınırı olan 2 milyon liranın dörtte birini yatıranlara, 1 yıl bekledikten sonra, kendi 500 bin lirası ile birlikte 1,5 milyon lira daha, yani toplam olarak 2 milyon lira verilmektedir. Banka, bu kredi karşılığında %16 faiz almaktadır. Kredi alanlar, borçlarını 15 yılda ödemek zorundadırlar.

Türkiye Emlâk Kredi Bankası, Yapı Biriktirim dizgesiyle, konut pazarına, konut yapıp satan kişi ya da ortaklıkların, yapı biriktirim sözleşmeleri uyarınca aldıkları kredilere başka akçal olanaklarını da katarak satın alabildikleri konutların yapımını özendiren bir yola girmiştir. Bu yoldan en çok yararlananlar, orta ve yüksek dereceli bürokratlarla, bir bölüm esnaf ve küçük alım satımcılardır. Bugün konut pazarında 2 milyon liraya satın alınabilecek apartman dairesi kalmamıştır. Bu yüzden de, Banka'nın verdiği kredi, artan konut maloluşları ile yarışamaz duruma gelmiştir.

1964 yılından bu yana, Banka'nın lüks konutlara kredi vermeyi durdurmuş olması, büyük iş adamlarını, tecimle uğraşanları, bu kaynaktan yararlananlar arasından geniş ölçüde çıkarmıştır. Öte yandan, dizge, dar gelirlilerin yararlanmalarına da elverişli değildir. Bankanın verdiği 2 milyon liralık krediyi alabilmek, 500 bin lira gibi önemli bir

parayı biriktirebilecek ve 1 yıl dokunmadan bankada tutabilecek güçte olmayı gerekli kılmaktadır. Ayrıca, 100 metrekarelik bir konutun metrekare ederinin 25-30 bin liradan aşağı olmaması, Bankadan alınan kredinin en az iki katının başka kaynaklardan sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

Banka anamalının 20 milyara çıkarılması ve tahvil çıkarmaya yetkili kılınması gibi önlemler; Banka'nın, dar gelirli sınıflara yönelmesini ve toplu konut siteleri kurabilecek bir etkin çalışma düzenine girmesini sağlamadan, yararlı olmaz. Birçok yabancı ülkelerde benzer işlevler gören bankalar, toplumsal konut üretimine önemli katkılarda bulunabilmektedirler. 1981 yılında çıkarılan Toplu Konut Yasası da, Emlâk Kredi Bankası'na Kamu Konut Fonu'nun yönetilmesinde ve konut kredisi işlemlerinin yürütülmesinde önemli görevler yüklemiş bulunuyor.

Soru 68 Konut üretimi ve konut ölçünleri bakımından, Türkiye başka ülkelerden ne ölçüde farklıdır?

Konut ederi ile konut kiraları bakımından hemen hemen bütün ülkeler birbirine benzer bir görünüm sunarlar. Fakat, konut ölçünlerinde, ülkeden ülkeye, büyük ayrımlar görülmektedir. Büyük kentlerde, gecekondu bölgelerinde yaşayan nüfus oranı, az gelişmiş ülkeleri ve bu arada Türkiye'yi, sanayileşmiş Batı ülkelerinin kentlerinden kesinlikle ayırmaktadır. Gecekondu bölgeleri dışında kalan, yapı izni alınarak yapılmış konutlardan oluşan oturma alanlarında ise, kent hizmetlerinin tümünden yeterli ölçüde yararlanan konutların sayısı, gelişmiş ülkelere kıyasla çok sınırlıdır.

Az gelişmiş ülkeler, konut ölçünleri bakımından, kendi aralarında bütünlük sunmaktadırlar. Bu ülkelerin büyük kentlerinde, yalnız gecekonduda yaşayan nüfus oranı %35-%65 arasında değişmekle kalmamakta, aynı zamanda, üretilen konutlar, tüm nitelikleri ve sahip oldukları kamusal kent 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, oldukça elverişsiz durumda bulunduğu gözlemlenmektedir.

TÜRKİYE'DE VE BAŞKA ÜLKELERDE KONUT ÖLÇÜNLERİ

Ülkeler	Oda başına nüfus	1 ve 2 odalı konutlar (%)
İngiltere	0.8	14.6

Norveç	0.8	13 9
Belçika	0.8	4.9
Federal Almanya	0.9	11.4
Fransa	1.0	22.7
İspanya	1.1	31.2
Portekiz	1.1	15.1
Demokratik 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
Türkiye	2.1	43.7
Yugoslavya	2.3	71.6

Ülkemiz, bir başka yerde de değinildiği gibi, konut üretiminde başarılı sonuç almış değildir. 1000 nüfusa düşen konut üretimi bakımından, sadece, sanayileşmiş Batı ülkelerinden değil, fakat sosyalist ülkelerden ve azgelişmiş ülkelerin birçoğundan da geridir. Yapım kesimindeki verimin düşük olması, aşağıdaki rakamlardan da anlaşıldığı gibi, Türkiye'de Gayri Safi Millî Hâsıladan ve tüm yatırımlardan konuta ayrılan payın düşük olmasının bir sonucu da sayılamaz.

ÜLKEMİZDE VE BAŞKA ÜLKELERDE KONUT YATIRIMI VE KONUT ÜRETİMİ

Ülkeler	GSMH İçinde Konut Yatırımı (%)	Toplam Sabit Anamal Yatırımları İçinde Konut Yatırımı (%)	1.000 Nüfusa yılda Üretilen Birim
İngiltere	2 9	16.6	5 0
Fransa	7.0	27.6	12 3
Belçika	5.4	25 4	5 4
Federal Almanya	5 2	21.5	6 7
İsveç	5 2	23.1	6 7
Norveç	4 8	19 0	9 2
Yugoslavya	4 7	15 9	6 4
İtalya	7.0	33 1	4 8
Yunanistan	8 3	28.0	8 0
Portekiz	4 7	25.1	4 6
Romanya	4.0	—	6 7
Sovyetler Birliği	—	—	8 2
Türkiye	2.0	18.0	3.1

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

Soru 69 Doğal yıkımlara uğrayan bölgelerde evsiz kalanlara Türkiye'de kim yardım eder?

Türkiye, toprak aşınması, deprem ve sel baskını gibi doğal yıkımların sık sık yeraldığı bir ülkedir. Yapılan kestirimler, her yıl 6-7 bin kadar konutun, bu yüzden yıkıldığını göstermektedir. Bugün yürürlükte bulunan 7269 sayılı yasa, doğal yıkımlar yüzünden yıkılan ve kamu tesisleri, genel yaşamda etkili olacak ölçüde zarar gören yerlerde alınacak önlemleri göstermektedir. Bu doğal yıkımlara uğrayan ailelere faizsiz yapım kredisi (20-30 yıl süreli) verildiği gibi, bunların yer aldığı bölgelerin kamu hizmetlerinin sağlanarak, planlı bir biçimde geliştirilmesi için de, İmar ve İskân Bakanlığı, gerekli önlemleri alır. İmar ve İskân Bakanlığına bağlı olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü, bu işle görevli bir kamu kuruluşudur.

Doğal yıkıma uğrayan bölgelerde yapılacak yardımların sağlandığı Afetler Fonu, devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerden, yardım kurumlarıyla yerel yönetimlerin bağışlarından ve kamu ekonomik girişimlerinin kazançlarının yüzde üçünden oluşmaktadır. Son 20 yıl içinde, Afetler Fonundan konut yapımı amacıyla 7.3 milyar para harcanmıştır. Bu, yılda, ortalama olarak 400 milyon lira etmektedir. Bu paranın yarısına yakını Genel Bütçeden, geriye kalan bölümü ise, Fon'un öteki kaynaklarından oluşmaktadır. Bugüne değin yaptırılmış bulunan afet konutlarının sayısı 150 bine yaklaşmıştır. 1965-1970 yılları arasında, yılda ortalama 15 bin konut yaptırıldığı görülür.

Afetler Fonundan, bir ailenin aldığı kredilerin miktarı, 1974'e değin, köyler için 9 bin, bucaklar ve belediyesi olan köyler için 12 500, il ve ilçe özekleri için ise 15 bin lira iken, o tarihten sonra, bunların hepsi 22 bin liraya yükseltilmiştir. Söz konusu kredilerin süreleri, sırasıyla, 30, 25 ve 20 yıldır. İmar ve İskân Bakanlığı, evleri az zarar görenlere onarım kredisi de verebilmektedir. Doğal yıkıma uğrayanların yerleştirilecekleri yerlerde, Hazinenin, İl Özel Yönetimlerinin, belediyelerin, köy tüzel kişiliklerinin, ya da katma bütçeli dairelerin taşınmaz mallarından, gereksinmelere yetecek kadarı, İmar ve İskân Bakanlığı'nın isteği üzerine, bedelsiz olarak bu işe ayrılabilmektedir. Bu gibi durumlarda, doğal yıkıma uğrayan, yeni konutu için arsa parası ödemez. Ancak, arsalar, kamulaştırma yolu ile elde edilmiş ise, o takdirde, arsa parası, yurttaşa verilen krediden düşülür.

Genel yaşamı etkileyen doğal yıkım olaylarından önce ya da sonra bir yerde yaşamakta olan insanlar, Bakanlar Kurulu kararı ile, yıkım olayından önce ya da sonra, bir başka kente ya da mahalleye yerleştirilebilir. Yerleştirme işi ile, İmar ve İskân Bakanlığı uğraşır. Afetler Fonundan yapılan harcamalarda, yerine göre, konutlar yüklenicilere ısmarlanmakta, kendi evini yapana yardım yöntemi sınırlı ölçüde kullanılmaktadır. Devletin yardımlarıyla, gereksinme sahibi yurttaşın çabasını ve olanaklarını birleştirmek anlamına gelen **kendi evini yapana yardım** (destekli imece) yöntemi, toplumsal ve ekonomik birçok yararlar sağlamaktadır. Bu yöntemin uygulanmasına, doğal yıkım bölgelerinden kimilerinde başlanmış; fakat, hem devletin yardımı krediden ibaret kaldığından, hem de vatandaşta isteksizlik görüldüğünden, yöntem, geniş bir uygulama olanağına kavuşamamıştır. Dolayısıyle, yükleniciler eliyle yapım sürmüş, konut maloluşlarında düşme sağlanamamıştır.

Soru 70 : Göçmen konutları diye bir sorunumuz var mıdır?

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu tarihten bu yana sürekli bir göç hareketine tanık olmuştur. Özellikle Batı Trakya'dan ve kimi 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.

Göçmenlerin yerleştirilmesi, sadece yurda göçen ailelerin barınma gereksinmelerini karşılayacak konuta kavuşturulmalarından ibaret değildir. Bu ailelerin iş-güç sahibi yapılması, ülke ekonomisine katkıda bulunarak verimli öğeler haline getirilmeleri de, yerleştirmenin önemli bir yönüdür. Tarım alanında topraklandırma, tohumluk, çevirme ve donatım kredisi sağlama, tarım araçları verme; tarım dışında ise, zanaatlarını yürütmeğe yetecek ölçüde kredi verme, göçmen yerleştirmenin ekonomik sorunlarıdır.

Öte yandan, çoğu, 1923-1933, 1935-1940 ve 1950-1955 yılları arasına rastlamak üzere, 1923'ten bugüne değin, 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 kentlerde yaşayan ailelerin ev sahipliği oranının çok üstünde bir rakamdır. Ayrıca, konut sahibi yapılanlardan %57 kadarı, bu

olanağa, devletin yardımı ile kavuşmuşlardır. Göçmenler için yaptırılan konutlardan üçte ikisinin köy tipi, üçte birinin ise kent tipi konutlar olması, göçmenlerin, daha çok, köy ve kasabalarda yerleştirilmiş olmasının bir sonucudur.

Türkiye'de göçmen sorunlarıyla uğraşan özeksel bir kuruluş ya da daire yoktur. Köy İşleri Bakanlığına bağlanmış bulunan Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü, göçmenlerin, göçmen ailelerin yerleştirilmesi gibi görevleri arasında, bu işle de uğraşmaktadır.

Soru 71 : Köylerimizde barınma koşulları ne durumdadır?

Köy konutlarının, ülke ölçüsünde, bugüne değin tüm olarak ele alındığına tanık olmadık. Bunun nedeni, büyük kentlerimizdeki konut bunalımlarının, köy konutlarına vakit ve olanak ayırmağa fırsat vermemesi olsa gerektir. Köy konutları için, sadece T.C. Ziraat Bankası, 1950-1960 yılları arasında, yılda 60 milyon lira kadar para ayırmış, ancak bu kaynağın büyük bir bölümü, Umurbey, Çeşme, Kuşadası ve Hasanoğlan gibi yerlerdeki, köylünün gerçek gereksinmelerine yanıt vermeyen, köylü için lüks sayılabilecek, daha çok yazlık niteliğinde konutlar yaptıran köy konut kooperatiflerine verilmiştir.

1970 Nüfus Sayımı sonuçları, ülkemizde 4.5 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 karşın, konutlarda oda başına, yine de, 2.5 kişi düşmektedir. Köy konutlarında, konut başına düşen oda sayısı ise, 2.2'dir.

Nüfusu 5.000'den daha az olan yerleşmelerde, konutlardan %58.4'ü bir ya da iki odalıdır. Kent konutlarında bu oranın 1965 yılında %63, 1975'de %46.7 olduğu bilindiğine göre, köy konutlarının, genişlik bakımından, kent konutlarından daha iyi durumda iken, şimdi biraz daha kötü duruma geldikleri belirtilebilir. Köy konutlarının, sağlamlıkları bakımından kent konutlarıyla karşılaştırılması aşağıdaki sonucu veriyor:

KENT VE KÖY KONUTLARININ SAĞLAMLIKLARI (%)

	Kent Konutları	Köy Konutları
Sağlam	56.1	41
Onarılabilir	22.2	33
Çürük	21.7	26

Bu karşılaştırmadan da anlaşıldığı gibi, kent konutları, köy konutlarından daha sağlam durumda değildirler. Köylerdeki konutların %82'sinde mutfak, %76'sında ayakyolu, %46'sında gusülhane bulunmadığı, %89'unda musluk suyu, %96'sında banyo, %90'dan çoğunda elektrik bulunmadığı anımsanırsa, kent konutlarıyla köy konutları arasındaki ayrımın sağlamlık ya da çürüklükten çok, yararlanılan hizmet ve tesislerde olduğu anlaşılır. Mağara, kovuk, çadır gibi barınma yerlerinin hemen hemen hepsinin kırsal alanlarda bulunduğu, burada yaşayan insan sayısının 1975 Nüfus Sayımı rakamlarına göre 100 bini aştığı unutulmamalıdır.

Köy konutlarında, ev sahipliği temel kuraldır. Köylü ailelerden %94'ü, konutlarının sahibidirler. Oysa, kentlerde, ev sahipliği oranı %50 kadar olduğu gibi, giderek azalmaktadır da. Köy konutlarındaki ev sahipliği oranında da bir azalma görülmektedir.

Her yıl köylerimizde ne kadar konut üretildiğini kestirmeğe yarayacak bilgilerimiz yoktur. Bunun, 50-60 bin dolaylarında olduğu tahmin edilmektedir. Oysa köylerimizde, 1968-1972 yılları arasında, konut gereksinmesinin, yılda 120 binin üzerinde olduğu hesaplanmıştır. 1973 - 1974 yıllarında, DİE'ce, kırsal alan konutlarına ilişkin olarak şu bilgiler verilmiştir:1972 ve 1973 yıllarında, köylerde yapılan konutların sayısı, sırasıyla 65 bin ve 40 bindir. Bu yapılarda kullanılan gereçlere göre dağılım, aşağıda görüldüğü gibidir:

KÖY KONUTLARINDA KULLANILAN YAPI GEREÇLERİ

	%
Kâgir	49
Ahşap	13
Kerpiç	28
Karışık	9
Başka	1
	100

Yeni yapılan köy konutlarının %18'inde elektrik, %9'unda akarsu, %19.6'sında fosseptik, %48'inde mutfak, %27.6'sında banyo ve %60'ında ayakyolu vardır. Bir tür kanalizasyonu bulunanların yüzdesi ise %4'tür. Konutların sahip bulundukları oda sayısı da, aşağıdaki biçimdedir.

YENİ YAPILAN KÖY KONUTLARINDA ODA SAYISI

Oda Sayısı	**Konut %'si**
1 odalı	13.2
2 »	28.9

3 odalı	30.4
4 »	17.7
5 »	4.5
6 ve daha çok odalı	5 3
	100.0

Köy konutları için yapılan maloluş kestirimleri, 1965 yılında 4.000 lira dolaylarındaydı. Özellikle köy konutlarının yapımında köylünün emeğinin önemli katkısı olacağı gözönünde tutulursa, 4 bin liralık rakamın fazla yüksek olmadığı sonucuna varılır. Ancak, köy konutlarının kent konutlarından ayrı olarak, tarımsal bir işletmenin gereksinmelerini karşılayabilecek kimi ek tesisleri bulunması da gerektiğinden, bunların da köy konutları maloluş rakamlarına sokulması gerçekçi olurdu. Koruma ve depo yapıları ile iş ve onarım yerleri, gübre ve su tesisleri gibi tesislerdir. Yukarıda sözü edilen anket sonuçlarına göre, yeni yapılan köy konutları, ortalama olarak 104 metrekare genişliğinde ve herbirinin maloluşu, 1965 ederlerine göre 19.348 liradır. Öte yandan, Köy İşleri Bakanlığı Toprak ve İskân Genel Müdürlüğünün çeşitli bölgelere düşen konutlandırma etkinliklerinde, yerel koşullara uygun köy konutları maloluşlarını, 1973'de 24 500 lira olarak hesapladığı bilinmektedir. Bu son rakamı, 1982 ederlerine varmak için, en az 10-15 ile çarpmak gerektiğini eklemeliyiz.

3. KESİM

TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKASI

Soru 72 Kalkınma Planlarımızda, konut politikamız ne olmuştur? Uygulama olumlu sonuçlar vermiş midir?

Konut kesimine, kalkınma planları içinde yer verilerek, ilk kez 1963'ten sonra, konut sorunlarının bir bütün olarak görülmesiyle, konutun kalkınmaya ilişkin yönlerinin ayırdedilebilmesi olanağı bulunmuştur. Özellikle 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, konut yatırımlarının, geniş ölçüde savurganlığa konu edildiği, verimsiz olduğu varsayımından yola çıkarak, belli bir tavanı aşmamak üzere, aynı yatırımla daha çok sayıda konut üretilmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu noktadan hareket etmenin doğal bir sonucu olarak, «halk konutu» ya da «toplumsal konut» adı verilen küçük ve ucuz konutlar yapma yollarının aranması istenmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için hazırlanıp yayımlanan toplumsal konut ölçünlerine uyularak yapılan konutların; kamu kesiminde zorunlu kılınması, özel kesimde ise, özendirilmesi öngörülen konut tipleri olması ilkesi benimsenmiştir.

Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın, Sosyal Sigortalar Kurumunun verdikleri konut kredileriyle yapılan konutlarda, devletin ve kamu ekonomik girişimlerinin yatırımlarıyla yaptırılan kurum konutlarında, bu ölçünlere uymanın zorunlu olduğu halka duyurularak, kamu kaynaklı yatırımlar, toplumsal konut üretimine kaydırılmak istenmiştir. Özel kesimin konut yatırımlarının lüks konutlara gitmesini önlemek için de, toplumsal konut ölçünlerine uyularak yapılanlara, büyüklüklerine göre, vergi indirimleri ya da vergiden bağışıklık tanınmıştır. Daha sonra, 1970'de Emlâk Vergisi olarak yeni bir biçime sokulan Bina Vergisi yasasında, Emlâk Alım Vergisi yasasında, Bina İnşaat Vergisini getiren Finansman Yasasında, bunlarla ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Kamu kaynaklı kredilerle konut yatırımı, konut kesiminin yalnız %10'dan azını ilgilendirdiğinden, kredi almaksızın yaptırılan konutlar için bu sınırlama etkisiz kalmıştır. Kamu kredisi verilenlere bile, toplumsal konut standartları zorla uygulanabilmiş en küçük niteliktek ölçünler zaman zaman yükseltilmiştir. Vergi politikası ise, lüks konut yaptırmağa kararlı olan tüketiciyi ve yükleniciyi çok etkilememiştir. Bu yüzdendir ki, I. Planın uygulandığı yıllarda, hem konut yatırımlarının tüm yatırımlar içindeki oranı %20'yi aşmış, hem de yeter sayıda konut üretilememiştir.

Yatırımların kullanılmasında maloluştan biriktirim sağlamak için, kooperatifler gibi toplu konut kuruluşlarından yararlanılmak istenmesine karşın, konut kredisi veren kuruluşları, kooperatiflere öncelik tanımaya zorlayacak önlemler, 1981'de Toplu Konut Yasası'nın çıkarılmasına kadar alınmış değildi. Tersine, Sosyal Sigortalar Kurumu içinde bile, yüklenicilere yaptırılan konutları, işçilerin satınalmasına olanak verecek «bireysel kredi yöntemi»nin kurulması eğilimi zaman zaman güç kazanmış, politikacılarca desteklenmiş ve hattâ 1979 yılında bir yönetmelik değişikliği ile, toplu kredi yönteminin yerini alacak tüzel değer kazanmıştır. Bu yoldan kısa sürede dönülmesi, kanımızca bir kazanç olmuştur.

Kamu yönetimlerinin, ellerindeki arsaları satmamaları, gerekirse, kiraya vererek değerlendirmeleri, arsalardaki değer artışlarının, alım-satım sırasında vergilendirilmesi, imar planlarında yapı yapılması öngörülmesine karşın, boş bekletilen arsaların, günün değerleri üzerinden vergilendirilerek yapı yapmağa zorlanması ve kentler dışındaki topraklarda spekülâsyon oyunlarını etkisiz kılacak önlemler henüz gerçekleştirilmiş değildir.

II. Plan'da, konut yatırımlarının oranının %17.9 olarak dondurulacağının, yapım sanayiinin konuttan önce geleceğinin benimsenmiş olmasına karşın, uygulamanın sonundaki yatırım toplamı %20.1 olmuştur. II. Planda, devletin, konut pazarına, yatırımcı olarak değil, fakat düzenleyici olarak gireceği, devletin, düzenleyicilik görevini, konut kredileriyle finansman sağlamak ve kendi evini yapmağa istekli olanları destekleyerek yapacağı belirtilmektedir.

Kentleşme ile konut yatırımları arasında da, bir ilişki kurmak zorunluluğu olduğu halde, hızla gelişen yerleşim yerlerinin konut gereksinmeleri karşılanamadığı gibi, gerî kalmış bölgeler için de, konut yatırımlarının dağılımında farklı bir görüşten hareket edilmiyor. Bu yapılmadığı gibi, İmar ve İskân bakanlığınca yapılan toplumsal konut yatırımlarının, hiçbir haklı gerekçeye dayanmayan, kimi küçük yerleşmelere ölçüsüz bir cömertlikle dağıtıldığı da bir gerçektir. Bu fonların, İmar Bakanlığı yapmış kişilerin seçim bölgelerine ne ölçüde ve hangi

önceliklerle dağıtılmış olduğunun araştırılması, ilgi çekici bir tez konusu olabilir.

I. ve II. Planlarda konuta ayrılabilecek küçük biriktirimlerin değerlendirilmesine büyük umutlar bağlanmıştır. Oysa, III. Plan uygulamasının bile sona erdiği yıllarda, bu biriktirimleri değerlendirip toplu konut kuruluşları aracılığı ile toplumsal konutlar yapımına yöneltmek olanağı bulunamamıştır. Küçük biriktirimlerin sahipleri, o tarihte, ancak maloluş değeri 20 bin lirayı geçmeyen konutların parasını ödeyecek güçte oldukları halde, II. Plan, ortalama konut maloluşunun 27 bin lira dolaylarında kalacağı varsayımından yola çıkmıştır. Ve II. Planın bütün kestirimleri, konut maloluşunun %18 dolaylarında azaltılacağı varsayımına da dayanmıştır. Ama, ne kullanılan yapı gereçlerinin ederinde, ne yapım teknolojisinde, ne de spekülâtif konut arsalarının ederlerinde, maloluşu düşürücü önlemler alınmamış, gelişme sağlanmamıştır. Devlet ve kazanç amacı gütmeyen kuruluşlar, konut üretiminde önemli bir yer tutmadıkları sürece, konutu, ülkemizde, bir alımsatım alanı olarak değil, fakat bir hizmet olarak görmek olanağı bulunamıyacaktır.

III. Beş Yıllık Planın konut sorununa yaklaşımı, ilk iki Planınkinden ayrı değildir. III. Planın düşük gelirli kümeler üzerinde durmakla birlikte, bu kümelerin barınma gereksinmelerini çözebilecek önlemler getirmediği görülüyor. Sadece, bu alanda, kamu kesiminin, özel kesimle, «sorumluluğu paylaşması»ndan söz etmektedir. Oysa, özel kesim, dar gelirli kümeler için her hangi bir sorumluluk taşıma kaygısı içinde değildir. III. Planda, türlü kuruluşlar elindeki kredi fonlarının, bireylerin konuta ayırabilecekleri fonlarla birlikte tek bir kaynakta toplanarak, belli önceliklere göre kullanılması önerilmekte ise de, bu özlemi, plan süresince (1973-1977) gerçekleştirmek olanağı bulunamamıştır. Bunun gibi, planda sözü edilen Kooperatifler Yasasından ayrı bir Konut Kooperatifleri Yasası da hazırlanamamış ve yürürlüğe sokulamamıştır.

Bu son beş yıllık dönemde de, konut yatırımlarının, toplam yatırımlar içinde %15.7'yi geçmemesi ereği seçilmiş iken, bu oranın, dönem sonunda, %17.9'un altına düşmediği görülmüştür.

IV. Beş Yıllık Plan da, ilk üç plandaki iyi dilekleri yinelemekle yetinmiştir. Bunlara göre, kentlerde oluşan büyük toprak rantlarını ve kent toprağı üzerinde spekülâsyonu önleyici önlemler geliştirilecektir. Gecekondu bölgelerinde, yol, su, elektrik ve kanalizasyon gibi altyapı ve hizmetler hızlandırılacak, gecekondu iyileştirme bölgelerindeki kamu arsalarında bulunan yurttaşlara uzun süreli kullanma hakkı tanınacaktır. Gereksinmenin ve çözümdeki ölçeğin büyüklüğü dikkate alınarak, toplumsal ve teknik alt yapısıyla birlikte, çok sayıda konut

üretimi sağlayan teknolojiler ve toplu konut yapımının özendirilmesi öngörülmüştür.

IV. Plan, toplumsal güvenlik kurumlarıyla, kamu yardımlaşma kuruluşlarının konuta ayırdıkları fonların artırılmasını, Emekli Sandığı'nın da konut üretmesini önermiştir. Kamu arazi ve arsalarının, toplumsal konut üretmek için kamu kredi kurumlarıyla yerel yönetimlere tahsis edilmesi, hızla büyüyen kentlerde, arsaların, devletin ve yerel yönetimlerin denetimi altına alınması, bu planın tercihleri arasındadır. Kamu işçilerinin, geri kalmış yörelerde çalışanlara özgülenmesi de, IV. Planda önerilmiştir.

Dördüncü Plan dönemi (1978-1982), siyasal istikrarsızlıkların da etkisiyle, bir dizi yasal düzenlemelerle yeni arayışlara yönelinen bir dönem olmuştur. Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi (R.G. 15.6.1979), Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bireysel krediye yöneliş (R.G. 12.7.1978 ve 8.11.1980), Devlet Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği (R.G. 20.6.1979), Bankalar Yasasını değiştiren Yasa gücünde kararname (R.G. 31.8.1979), BAĞ-KUR Konut Kredisi Yönetmeliği (R.G. 4.10.1979) ve Milli Konut Politikası Kararnamesi (R.G. 6.5.1980) hep bu arayış döneminin ürünleri olan belgelerdir. Konut üretimini artırmak, kamu kuruluşları yanında özel kesimdeki firmaları da destekleyerek yapım pazarını canlandırmak, bütün bu düzenlemelerle güdülen başlıca amaçlardır. İlerde değineceğimiz Toplu Konut Yasası da, IV. Plan döneminin, daha önceki arayışları belirli bir doğrultuya yönelten son halkası sayılabilir.

Bütün bu arayışların, uygulamada, başarılı sonuçlar vermiş olduğunu ileri sürmek olanağı yoktur. Bununla birlikte, toplam sabit anamal yatırımları içinde, konut yatırımlarının payı, IV. Planda 14.6 olarak öngörülmüş bulunmasına karşın, uygulamada %19'un altına düşmemiştir. Ekonominin bütününde daha çok 1979'dan sonra ve özellikle yapım kesiminde başgösteren durgunluğa karşın, yatırım düzeyinin, öngörülen ereklerin üstünde kalması, konut yapımının kazançlı bir kesim olmayı sürdürdüğünü ve çekiciliğini koruduğunu göstermeye yeter.

1983-1987 yıllarını kapsamak üzere bugünlerde hazırlanmakta olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planının uzmanlık yarkurullarına sunulan yazanaklardan, yeni planda şu ilkelerin yer almasının istendiği anlaşılmaktadır; Türlü gelir kümelerine göre, kiralık konut sunusunun artırılması, konut kredilerinde görülen dağınıklığın giderilmesi, gecekondu politikasının gözden geçirilmesi, Toplu Konut Yasasının değiştirilmesi, kooperatifler yanında, anonim ortaklıkların toplu konut girişimleriyle ilgili formalitelerin azaltılması, devletin, konut pazarına yatırımcı olarak girmek yerine, özendirici, denetleyici, yol gösterici ve birleştirici görevlerle yetinmesi.

Soru 73 : Kredi politikası, konut üretimini artırır mı?

Kamu kuruluşlarınca verilen kredilerin, dar ve değişmez gelirli ailelerin konut sahibi olmalarında önemli payı vardır. Türkiye Emlâk Kredi Bankası, bu amaçla kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu da, sigortalılara, işçi konutlarından söz ederken, 63. soruda değinilen koşullar altında, konut kredisi verir. BAĞ-KUR, esnaf için konut kredisi vermeye yakında başlamıştır. Ziraat Bankası, Vakıflar Bankası ve Öğretmenler Bankası gibi kimi bankalar, kuruluş ve örgüt yasaları ile, Bankalar Yasasındaki, «ipotek kredisi verilemiyeceği» hükmünün dışında tutulmuş kuruluşlardır. Fakat, bu son üç bankanın, fiilen konut kredisi verdiklerini görmüyoruz.

Bankalar Yasasının 50. maddesinde, 979 yazında yapılan bir değişiklikle, bütün bankaların «toplu ve sosyal konut yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi açabilmelerine» olanak tanınmıştır. Ayrıca, Toplu Konut Yasası da, herhangi bir devlet bankasında yapı biriktirim hesabı açılmasına olanak sağlamıştır. Eski yıllarda, Sümerbank ve Etibank gibi kimi kamu ekonomik girişimleri, çoğu, 1950-1960 yılları arasına rastlamak üzere, kendi memur ve işçilerine, sadece kurum konutu yaptırmakla kalmamış, aynı zamanda başka kaynaklardan konut kredisi alan işçilere, yapım bedelinin belli bir yüzdesi kadar, ikinci derecede tutu (ipotek) kredisi vermişlerdir. En az 20 yıldan bu yana, Emekli Sandığının, elindeki fonlardan bir bölümünü, memur konutları üretiminin artırılması için konut kredisi olarak vermesi istenirse de, bunu gerçekleştirecek dizge kurulabilmiş değildir. MEYAK fonları bu amaca yöneltilemeden, kaldırılmaları kararlaştırılmıştır. Herşeyden önce bir toplumsal güvenlik kurumu olan T.C. Emekli Sandığı'nın, otel ve işhanı gibi verimli yatırımlar yanında konut hizmeti de görmesi, kuruluş amacına uygun düşer. Bu, aynı zamanda kamu kredileriyle yaptırılan konut oranını da yükseltmiş olacağından, devletin kolayca denetleyebileceği yatırım miktarı da böylece artmış olur.

Kendi olanaklarıyla konut sahibi olamayan dar gelirli ailelerin küçük biriktirimlerini, konut istemine dönüştürecek bir kredi politikasının, konut üretimini artırıcı etkileri olur. Ancak, bu üretimin, kalkınma planının ereklerine uygun olması, yani lüks ölçülere kaçmaması, toplumsal konut ölçünleri içinde kalması gerekir. Plan ereklerine uygunluğun sağlanması için, I, II, III ve IV. Planlar, kredi kaynaklarının tek elde toplanmasını önermişlerdir. Bu fonların tek kaynak halinde birleştirilmesi gerçekçi değildir. Bunun yerine, fonların kullanım biçimlerinin, bir örnek kurallara bağlanması yoluyla, konut kredilerinden yararlanmada etkinlik ve adalet sağlanması yolu yeğlenmelidir.

Soru 74 : Vergi bağışıklıklarının konut üretimindeki rolü nedir?

Vergi bağışıklıkları sağlamak, her türlü üretimi artırmanın bir aracı olarak kullanılır. Türkiye'de konut bunalımlarının duyumsanır duruma geldiği II. Dünya Savaşından sonra, konut üretimini artırmak için türlü çareler aranmıştır. Bu arada, 6228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası, ister kiraya verilsin, ister sahiplerince oturulacak olsun, konut olarak kullanılmak koşuluyla, yeni yapılacak yapılara; Bina, Buhran ve Savunma vergilerinden 10 yıl süre ile, geçici bağışıklık tanımıştır. Sonra, 1953 tarihinde, bu vergi bağışıklığı yenilenmiştir. Bu durumda, yasanın sağladığı bağışıklıktan yalnız konut gereksinmesi duyan ve oturmak için konut yaptıranlar değil, fakat kiraya vermek için konut yaptıranlar, rantiyeler de bol bol yararlanmışlardır. Bina Vergisi bağışıklığının bir başka sonucu da, kiraya vermek üzere yaptırılan konutlar gibi, en lüks konutların bile bundan yararlanması olmuştur. Bu durumda, vergi bağışıklığı ile, konut üretiminin artırılması istenirken, lüks konut üretiminin artırılması ve bunun devletçe de desteklenmesi gibi ters bir sonuçla karşılaşmışızdır.

Milli Birlik Yönetiminin (1961) yaptığı önemli işlerden biri, 206 sayılı yasa ile, kötüye de kullanılan bu geçici bağışıklığın kaldırılması oldu. Bunun yerine, sadece sahiplerince konut olarak kullanılmak üzere yapılacak yapılara, bu kolaylık, yine geçici süreler için tanındı. Amo bu da yetmezdi. Vergi bağışıklığından ya da indiriminden yararlanacak bir yapının, kalkınmaya bir katkısının olmasını da aramak gerekirdi. Bu yüzden, toplumsal konut ölçünleri düşüncesi ortaya atılmış, kamu kaynaklı kredilerden yararlanmak için konutların, bu ölçünlere uygun olarak yaptırılması koşulu getirilmiştir.

1964 yılında çıkarılan 491 sayılı yasa ile bu da gerçekleştirilmiş; konutlar, Bina Vergisinden, 10 yıl ve 5 yıl süre ile bağışık tutulacak yapılar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 10 yıl süre ile bağışıklık tanınan yapılar, en küçük nitelikteki yapılardır. Yani 100 metrekareden küçük yapılardır. (*) Bunlarda oturanların, sahipleri ya da kiracı olmaları durumu değiştirmez. Yani, küçük konutların üretimi mutlak olarak özendirilmek istenmiştir. En küçük nitelikte olmak koşuluyla, devletin ve kamu tüzel kişilerinin, memur ve işçileri için yaptıracakları kurum konutları da bu bağışıklıktan yararlanırlar. Ne var ki, 1969 yılında çıkarılan bir kararname ile, kamu kesimince yaptırılacak konutlardan kı-

(*) 1964-1966 yılları arasında, en küçük nitelikli yapı, yararlı alanı 69 metrekareyi geçmeyen konut idi. 1966'da, bu rakam 100 metrekareye çıkarıldı.

milerinde, yararlı alanların «orta nitelik»in üstüne çıkabileceği gösterilmiştir. Kararname, bu kural dışı uygulamayı, yurt içinde ve dışında temsil yetkisine sahip bulunan, Vali, Büyükelçi, Kaymakam ve bunlar gibi yüksek dereceli kamu görevlileriyle, Ordu, Kolordu ve Tümen Komutanları gibi askerî personele yaptırılacak kurum konutları için getirmiştir. Böylece, kararname, bu kişiler için yaptırılacak kurum konutlarının, lüks ölçüler içinde kalmasına olanak tanımış olmaktadır.

Yasaya göre, 5 yıl süre ile vergiden bağışık tutulacak yapılar ise, yine, sahiplerince konut olarak kullanılmak koşuluyla, orta nitelikteki yapılardır. 1966'da, en küçük nitelikteki yapıların büyüklüklerinin 69 metrekareden 100 metrekareye yükseltilmiş olmasıyla, bağışıklıkların hepsinin 10 yıla çıkarılmış bulunduğu kabul edilebilir.

Toplumsal konut yapımını özendirmeye yönelen bu bağışıklıklar, Bina Vergisi yasasının yerini alan Emlâk Vergisi Yasasında da yer almıştır. Buna göre, yapılar, sahipleri oturmak koşuluyla binde 4, kiraya verildikleri ya da başkaları oturduğu takdirde binde 6 oranında vergiye konu edilmiş iken, Ocak 1982'de çıkarılan 2587 sayılı yasa ile, tüm konutlarda binde 2'ye indirilmiştir. Ayrıca, konut olarak kullanılmak üzere yapılan yapıların sunusunu özendirmek amacıyla, 50 bin liradan az olmamak üzere, vergi değerinin dörtte biri de, Emlâk Vergisi'nden 5 yıl süre ile bağışık tutulmuştur.

Soru 75 : Kat İyeliği konut sorunları için bir çözüm sayılır mı?

Kat ya da daire iyeliği, özellikle büyük kentlerimizde, son 20-25 yıl içinde yaygın bir biçim almıştır. Kat Mülkiyeti Yasası çıkıncaya kadar, ortak iyeliğe konu olan bir arsa üzerinde, henüz yapıya başlanmadan, «satış vaadi», ya da «yükümlenim hakkı» (irtifak hakkı) kurma vaadi ile düzenlenmiş, söz konusu yasa çıktıktan sonra da, bir büyük yapıdaki bağımsız bölümlerin, ortak yerlerin, kat iyeleri kurulunca kabul edilecek bir Yönetim Planı gereğince yönetilmesi yoluna girilmiştir.

Kat iyeliği, hiç kuşku yok ki, kat ya da daire sahipleri arasındaki ilişkileri düzenlemek ve anlaşmazlıkları önlemek bakımından önemli bir adımdır. Böylece birçok anlaşmazlıkların, halkın kendisince çözülmesi sonucunda, mahkemelerin yükü azalmakta, bir anlamda, halk yönetime katılmış olmaktadır. Bununla birlikte, konut gereksinmesinin karşılanması yönünden, kat iyeliğinin büyük bir yarar sağlaması beklenemez. Çünkü, kat iyeliğinin, konut sunusunu artırıcı bir özelliği yok-

tur. Olanın, daha iyi koşullar içinde yönetilmesinden başka yararı olmayan kat iyeliğine, bu nedenle, konut sorunlarının kesin bir çözümü gözü ile bakılamaz.

Bir başka açıdan, kat iyeliğinin, tek katlı yapıların hızla yıkılması ve yerlerine yüksek apartmanlar yapılması sürecini daha da hızlandırdığı görülüyor. Belediyelerin çeşitli yükseklik bölgelerindeki kat sayılarının saptanmasını, esnek kurallara bağlamamış olmaları yüzünden, kat iyeliği, kentlerin görünümünü de bozan sonuçlar doğurabilmekte, belirli semtlerde ayrı ayrı yoğunluklar yaratarak kamu hizmetleri in görülmesini aksatmaktadır. Bir konutun yerine, birçok konut koyarak, hava kirlenmesinin ve öteki çevre sorunlarının süreğenleşmesinde de, kat iyeliğinin payı olduğu ileri sürülebilir.

Soru 76 Kiralık konut, kurum konutu (lojman) ve kira politikamız yeterli midir?

I. 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 eneklerinin gerçekleşmesiyle, kiraların denetimine de son verileceği bildirilmiştir. Fakat, 1963 yılında, Anayasa Mahkemesi, Kira Yasasının kimi maddelerini geçersiz sayınca, verilen süre içinde yeni bir kira yasası da çıkarılamamış ve boşluk, yargı organlarının kararlarıyla doldurulmaya çalışılmıştır. II. Beş Yıllık Planının açık eğilimi, konut pazarındaki sunu ve istem dengesini bozmamak için, kiraların denetlenmesinden kaçınmaktır. III. ve IV. Planlarda ise, bu konuda herhangi bir öneriye rastlanmaz.

Türkiye gibi, kentlerindeki kiracı oranının giderek yükseldiği bir ülkede, kira sınırlamasından vazgeçildiği anda, bundan doğacak toplumsal ve ekonomik sorunların nasıl çözülebileceğini iyi düşünmek gerekir. Kira sınırlamasıyla varılan amaçlara hangi almaşık yollarla ulaşılacağı konusu önem taşımaktadır.

Kira sınırlaması, konut maloluş değerlerinde ve yapım hacminde bir kararlılık sağlar. Konut kesiminde kararlılık sağlamak, başka kesimlerde olduğundan daha güçtür. İkinci olarak, kiraların serbest bırakılması, genel ederler (fiyatlar) düzeyinde bir yükselmeye yol açarak, enflâsyoncu eğilimleri güçlendirir. Üçüncü amaç, dar gelirli ve çok çocuklu ailelere toplumsal bir yardımda bulunmaktır. Kira denetiminin kalkması, kiracı ailelerin, ödemekte oldukları kiraları, devletin destek akçalarla ödemesini ya da kısmen paylaşmasını zorunlu kılar.

En önemlisi, kira sınırlamasının, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri kiracılar lehine düzeltme amacında olmasıdır. Konut sunusu ve konut maloluş ederleriyle ilgili plan önlemlerinin kısa dönemde etkili olmadığı görüldüğüne göre, kira sınırlamasının yeniden getirilerek, bir süre daha sürdürülmesinde yarar vardır. Çünkü, ilk kez kira denetiminin getirildiği 1939-1940 yıllarındaki olağanüstü ekonomik koşulların ve geçim güçlüklerinin, dar gelirliler için, günümüzde de varlığını sürdürdüğü kolayca kabul edilebilir.

1978'de hükümetçe hazırlanan, ama yasalaşma olanağı bulunamayan bir Kira Yasası tasarısı, yıllık kira parasını, konutun maloluş değerinin 20'de biri olarak tanımlayarak, kiracılar için yetersiz de olsa, bir ölçüde ferahlık sağlamayı amaçlamıştır. Bugün de, Danışma Meclisinde, aylık kirayı, konutun vergi değerine bağlayan tasarılar var.

Anayasa Mahkemesi, 1963 yılında kira sınırlaması hükmünü geçersiz sayarken, bunun, «iyelik hakkının özünü zedelediği» inancına kapılmıştır. Oysa, sınırlama kaldırılınca, bundan, Anayasanın, eşitlik toplumsal adalet ve benzeri başka ilkelerinin geniş ölçüde zedelendiğini, Yüksek Mahkeme gözden uzak tutmuştur. İyelik hakkının, yaşadığımız yüzyılda geçirdiği değişmeler, kira denetimine mülk sahibinin haklarını zedeliyor gözüyle bakılmasına elverişli değildir. Bu denetimin, konut yapımını olumsuz yönde etkileyeceği görüşünde bir gerçek payı bulunmakla birlikte, devletin elinde, bunların etkisini azaltacak başka bir çok araçlar bulunmaktadır.

Türkiye'nin konut sorunlarının hızla büyümesinde, olanakları bulunmadığı halde kesinlikle ev sahibi olmak arzusu besleyen insanların konut gereksinmelerinin karşılanmak istenmesi, önemli bir yer tutuyor. Önemli olan, ev sahibi olmak değil, konut gereksinmesini karşılayabilmektir. Konut gereksinmesinin karşılanması ise, yüzde yüz ev sahibi olmayı gerektirmez. Ucuz kiralı konut sunusunu artırmak için kamu kuruluşlarının görevlendirilmesi, 1. Planda açıkça yer almış bir hükümdü. 2. Plan, buna yer vermemiştir. 3. Planda, düşük gelirli kümeler için, kiralık konut üretimine ağırlık verilmesi yeniden öngörülmüştür. 4. Planda ise böyle bir görüşe rastlanmıyor. Oysa, konut politikasının amacı, herkesi yüzdeyüz konut sahibi yapmak değil; fakat konut gereksinmesini herhangi bir biçimde karşılamak olmalıdır. Kamu kuruluşları ve özellikle yerel yönetimler, bu alanda önemli roller oynayabilirler. Ne yazık ki, Toplu Konut Yasasında da, kiralık konut düşüncesi yer almamıştır.

Kamu kuruluşlarının, konut pazarına düşük kiralı konut sunmalarının bir başka adı da, kendi memur ve görevlileri söz konusu olduğunda, kurum konutu (lojman) politikasıdır. Birçok kamu kuruluşları, kendilerine ait kurum konutları yaptırmış olmalarına karşın, bunlardan ya-

rarlanabilmek, ayrı ayrı ilkelere bağlıdır. Kurum konutu politikasının ve bu konutların tek elden yönetiminde, benzer kurallara bağlanmasında yarar vardır. I. Plan, kurum konutu kiralarının çok düşük bulunduğu gözlemini yapmış ve bunların piyasadaki ölçülere göre saptanmasını istemiştir. 1963 ve 1974 yıllarında Memur Konutları Yönetmeliği'nde değişiklikler yapılarak, simgesel kurum konutu kiraları biraz yükseltilmiştir. Bununla birlikte, bu kiralar, birçok yerlerde, hâlâ çok düşüktür. Örneğin, Trabzon'da Karadeniz Üniversitesi'nae 100 metrekarelik bir konutun kirası, 1978 yılında 200 lirayı geçmiyordu. Bunu, yeni kurulan üniversiteleri, öğretim üye ve yardımcıları için çekici kılmak düşüncesiyle açıklamak olanağı bulunsa da, Ankara gibi büyük kentlerdeki kurum konutları kiralarının normal ölçülere yükseltilmemesi şaşırtıcıdır.

Kamu kaynaklı kredilerle yaptırılan konutların hemen hemen hepsi, bugün, gereksinme sahiplerinin bireysel iyeliğine geçmektedir. Oysa, Ankara'da Namık Kemal Mahallesinde olduğu gibi, ya da birçok kamu ekonomik girişimlerinin yaptığı gibi, konut iyeliğinin kamu tüzel kişilerinde kalması; buna karşılık, gereksinme sahiplerine yalnız ucuz kiralı konutlarda **oturma hakkının** tanınması, uzun dönem için, çok daha ussal bir yoldur. Böylece, pek çok aile, belki ev sahibi olamaz; ama, ölçüsüz konut kiraları altında ezilen kiracı kitleler, kolaylıkla, ucuz kiralı konut bulmak, gereksinmelerini karşılamak olanağına kavuşmuş olurlar.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmalarında, bu konuya önem verilmiş olması, çok yerindedir. Ve ayrıca, hükümetin, 1983'den başlayarak, büyük kentlerde ve geri kalmış yörelerde, kurum konutu yatırımlarını artırma kararı almış olması, konut politikası yönünden önemli bir başlangıç sayılmalıdır.

Soru 77 Türkiye için kurma konut yöntemi (prefabrikasyon) geçerli bir çözüm müdür?

Kurma konut yöntemi, bir konutun tümünün ya da belli kesimlerinin, fabrikada yapıldıktan sonra yapımyerine taşınıp, içinde oturulacak duruma sokulmak üzere biraraya getirilmesi, kurulmasıdır. **Takma konut** ya da **kurma konut** adı da verilen **prefabrike ev** (*), yapım sa-

(*) «Prefabrik ev», «Prefabrik konut» gibi terimlerdeki «prefabrik» sözcüğü, çoğu siyaset adamlarımız, radyo ve televizyon konuşmanlarımız ve gazetecilerimizce yanlış olarak kullanılmaktadır. Doğrusu, «prefabrike»dir. Türkçe karşılığı kullanılırsa, bu hataya da, düşülmemiş olur.

nayiinin gelişmiş olmasını gerektirir. Kentlere göçen büyük insan kitlelerini, doğal yıkım olayları yüzünden evsiz barksız kalanları ve göçmenleri yerleştirmede özellikle başvurulan kurma konut yönetiminin, bugün, sanayileşmiş birçok ülkelerde kullanıldığını görüyoruz. İskandinav ükeleri, Sosyetler Birliği, Fransa, Almanya, İsrail ve Japonya, bu ülkelerin başta gelenlerindendir. Az gelişmiş ülkelerden birçoğu ise, ekonomik yönden bağımlı oldukları ileri işleyim ülkelerinde, kurma evleri ya da kimi takma yapı gereçlerini dışalım yoluyla getirmektedirler. Bazen de bunlar, kendilerine teknik yardım adı altında, reklâm olsun diye verilmektedir.

Türkiye'nin en belirgin konut sorunu olan gecekondu sorununun daha kolay çözülebilmesi için, kurma konutlardan yararlanma yoluna gidilmesi, yerli ve yabancı uzmanlarca da üstlenerek önerilmiştir. Oysa, ülkemizde, kurma konutlar yapılmasının, ekonomik ve toplumsal yönlerden ne ölçüde gerekli ve yararlı olduğuna ilişkin kimi kuşkular vardır. Bir kez yapım teknolojisinin işgücü-yoğun niteliğini yitirmesi, yani daha az emek kullanır duruma gelmesi, köylerden kentlere olan nüfus akınlarını hafifletici etkiler yapabilir. Kentleşme hareketini hızlandırmayı, hiç değilse yavaşlatmamayı bir kural olarak benimsemiş görünen bir ülkede, bunun tersi yönde bir yol tutulur ve kurma-evler yönteminden geniş ölçüde yararlanmaya başlanırsa, tutarsızlığa düşülmüş olur.

İkinci olarak, kurma ev yöntemi, büyük çapta insan gücünün işsiz kalmasına da yol açabilir. Türkiye'de bugün, yapım kesiminde, bir milyona yakın insan çalışmakta ve bunun %90 kadarının niteliksiz işçi olduğu bilinmektedir. Konut üretiminde kurma-konut yönteminin benimsenmesi, çoğunluğu, nüfusu 100 binden fazla olan kentlerde toplanmış bulunan bu işçileri, işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya bırakır. Kaldı ki, bugün önerilmekte olan kurma-konut yöntemlerinden birçoğuna, niteliksiz işçilerimizin yatkınlığı da yoktur.

Öte yandan, ülkemizde, kurma-konut yönteminin benimsenmesini gerekli kılan kimi nedenler bulunduğunu da kabul etmelidir. Artmakta olan konut açığının hızla kapatılması için, konut kesiminde de sanayileşmeye önem ve öncelik vermek gerekir. İkinci olarak, sanayileşme, yapım kesimindeki işçilerin daha verimli çalışmalarını olanaklı kılar. Kurma-konut yöntemi sayesinde, geleneksel dizgenin yol açtığı yapı gereçleri savurganlığı da belli ölçülerde önlenmiş olur.

Kurma konut yönteminin ülkemizde yaygınlaştırılması, aynı zamanda, bu amaçla kurulacak fabrikaların işgöremez durumda kalmalarını da önleyerek kitlesel üretimin ekonomik yararlarını sağlayabilir.

Bu yöntemden yana ve ona karşı ileri sürülebilecek görüşler, bu kesimde ne ölçüde işçi çalıştırmak isteğinde olduğumuza yakından bağlı bulunmaktadır. Hem tarımında, hem de kentlerinde, büyük gizli işsiz kitlelerin bulunduğu Türkiye'de, çalıştırma sorununun öneminin, kurma-konut dizgesine geçip geçmeme kararının verilmesinde önemli bir etken olarak dikkate alınması gereklidir.

Köyünü terketmiş insangücünün, yapım ve bayındırlık kesiminde iş tutmasını engellemeyecek derecede bir kurma-konut yönteminden yararlanma politikası, Türkiye için geçerli sayılabilir. Özel bir eğitim görmüş nitelikli bir işçiyi daha çok aratan, yapı gereçlerini fabrikada yaptırıp yapım yerine getirmeyi amaçlayan bir yöntem değişikliği daha iyi sayılabilir. Kurma-konut dizgesinde, hammadde, makina ve araç olarak dışalım yerine, yerli araçlar kullanılması yeğ tutulmalıdır. Birkaç yıl öncesine gelinceye değin, zaman zaman yurt dışından çimento bile alan bir ülke olarak, örneğin, çimento tüketimini, gelenceksel yapı gereçlerine oranla artırmayı gerektiren bir kurma-konut dizgesinden kaçınılmalıdır. Takma elemanlar, basit, hafif ve kolay taşınabilir, kolay takılabilir türden olmalıdır.

Kurma-konut yönteminin işlerliği, yapı gereçlerinde ve yapı elemanlarında kendini gösterir. Türkiye'de, konut kesiminde, kurma-konut yöntemi getirilirken, olanaklar ölçüsünde yerli yapı gereçlerini değerlendirmeye ağırlık vermelidir. Dolayısıyle, bu yöntemin uygulanacağı yerleşim özeklerinin, işlenmemiş özdek (hammadde) kaynaklarına ve tüketim özeklerine yakın yerlerde seçilmesi gerekir. Öte yandan, konutlar, yeni gereçler ve bugün çalıştırılmakta olan işçilerle üretilebilecek, yeni eğitime gereksinme duyulmayacak tipte olmalıdır.

Konut yapımında en çok kullanılan yapı gereçlerinden biri olan tuğla üretiminin, ülkemizde %75'i tuğla harmanlarında, yalnız %25'i tuğla fabrikalarında üretilmektedir. Harman tuğlasının yarattığı savurganlığı önlemek, bundan başka, taş ocaklarında makinaleşmeye gitmek, yapı gereçlerini fabrikalarda üretmenin ilk adımı olabilir. Yapı elemanlarının fabrikalarda üretilmesi, konutun tüm olarak fabrikada yapılması yerine, kimi bölümlerinin yapılması anlamını taşır. Bunun bir başka adı da, bölümsel (kısmî) kurma-konut dizgesidir. Kapı, pencere, yunak (banyo), döşeme kirişleri, bacalar, bölme duvarları, kulüp ve iskele gibi parçalar, fabrikalarda kit'esel olarak üretilebilecek yapı elemanlarıdır. Kurma-konut dizgesinin gerçekleşmesinin kimi ön koşulları arasında, toplu konut yapan konut kuruluşlarının sayılarının artması, yapı gereçleri ve yapı elemanlarının ölçünlerinin hazırlanmış olması ve yasalarda da gerekli değişikliklerin yapılması sayılabilir.

Soru 78 : Bir konut düzeltimi (reformu) nasıl olmalıdır?

Toplumsal konut gereksinmesi ile ekonomik olanakların bağdaştırılması sorunu, özellikle az gelişmiş ülkelerde, çözülmesi güç bir sorundur. Çok yoksul sınıflarla, ekonomik bakımdan güçlü olanları, konut yardımlarından eşit olarak yararlandırmak arzu edilir olsa bile; konut gereksinmelerini karşılama yarışında, bu ikisini aynı noktadan başlatmak, birinciilerden yana olmayan bir durum yaratır. Ayrıca, sınırlı olanaklarla bütün sınıfları doyurma olanağının bulunmaması, bu alanda kimi önceliklerin saptanmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu öncelikler, toplumsal sınıf öncelikleri adını taşıyabilir. Türlü işleyim dallarındaki işçiler, memurlar, yaşlılar, emekliler, öğretmenler, ordu mensupları gibi uğraş toplulukları, ya da çocuklu aileler, bu önceliğin konusu olabilirler. Daha çok bir işçi hareketi olarak başlayan kooperatifçiliğin öncelik aldığı ülkelerde de, bir tür toplumsal sınıf önceliğinin uygulanmakta olduğu görülebilir.

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

Son olarak, bir başka öncelik türü de, kamu yardımlarından yararlanacak konutların ölçünlerine bakmaktır. Bir konutun yapıldığı yapı gereçleri ve alan ölçünleri (büyüklüğü) ile kat sayısı ve yapı biçimi, maloluşunun başlıca öğeleri olduğundan, buna «maloluş önceliği» adı da verilebilir.

Bu önceliklerle birlikte, Türkiye'de uygulanacak bir toplumsal konut politikasının, ulusal kalkınmanın ekonomik ve toplumsal ereklerine uygun nitelikler taşıması gerekir. Gelişmekte olan bir ülkede, konut kesiminde yapılan yatırımların, gelişmeyi köstekleyici değil, destekleyici etkiler yapması beklenir. Bu da, yatırım miktarlarının ne enflâsyoncu etkiler yapacak ve sanayileşmeye ayrılacak kaynakları emecek ölçüde fazla geniş, ne de, öte yandan, halk kitlelerini barınaksız bırakacak ölçüde az olmamasını gerektirir.

Son olarak, kent arsalarından yararlanma, bölgeler arasındaki dengesizlikler, vb. konulardaki politikalarla, toplumsal konut politikası arasında bir yakınlık sağlamak, ilişki kurmak zorunluluğu vardır. Öncelikler, istenildiği ölçüde titizlikle saptanmış olsun, arsa değerleri, spekülâtörlerin isteği yönünde olabildiğine şişirilmiş olan bir ülkede, bunları, gereği gibi uygulamak ve dar gelirli sınıfları, taşınmaz mal sahiplerinin sömürüsünden kurtarmak olanağı bulunamaz.

Türkiye'de, planlı dönem, böyle bir toplumsal konut politikası uygulamak için bir fırsat yaratmış, umut getirmiştir. Türkiye'de konut düzeltimi denilince akla gelen, bu öğeleri taşıyan bir toplumsal konut

politikasının saptanıp uygulanmasıdır. Toplumsal içerikli konut politikasının sahip olması gereken özellikler, üç noktada özetlenebilir.

Birincisi, önceliğin, dar gelirli ya da yoksul ailelere tanınmasıdır. Bunun anlamı, büyük kentlerimizde, gecekondularda yaşayanları, bu koşullardan kurtarmak ve yeniden gecekondu koşulları içinde yaşamaya vatandaşları zorlayan nedenlerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemleri almaktır. Hiç kuşku yok ki, bu önlemler; gecekonduluya konut vermekle değil, onu iş sahibi kılarak, ekonomik ve toplumsal güvenliğini sağlayarak, özdeksel ve tinsel değerlerini geliştirmesinin koşullarını yaratarak, ulusal gelirden, hakkı olan payı almasının yollarını açarak gerçekleşir. Bunun dışında, yoksul ya da dar gelirli olmayan ailelerin konut gereksinmeleriyle, devlet, elindeki akçal kaynaklardan, artan oranda pay ayırarak değil, düzenleyici kimliğiyle, zaten o kümelerin yararlanmakta oldukları fonları, amaca daha iyi hizmet edecek biçimde örgütlendirerek uğraşmalıdır.

İkinci olarak, konut kesimine, bugünkü gibi, olanaklar ölçüsünde az kaynak ayırmak yolu terkedilmelidir. Konut kesiminin, hiçbir ayrım yapılmaksızın, ön yargılarla, tümden verimsiz sayılması, yanlış ve gereksizdir. Bu kanı, kaynakların, bugüne değin verimsiz bir biçimde kullanılmış olmasından doğmuştur. Ekonomik gelişmeye katkısından kimsenin kuşkusu olmadığı kesimlerde çalışan insangücünün daha iyi koşullarda yaşatılması, «verimsiz» olarak nitelenemez.

Üçüncü olarak, devlet, kent orsaları konusundaki başıboş gidişe bir son vermek zorundadır. Yoksa, konut sorunlarının çözümü, bir düş olmaktan öteye geçemez. Arsanın kazanç konusu olmasını önleyecek her önlem, konut sorunlarının dar gelirliler lehine çözülmesini kolaylaştırıcı bir adım sayılır. Kıyılar için alınmış ve alınabilecek, toplum yararı amaçlı önlemleri, kentlerdeki arsalar ve kentleri çevreleyen tarımsal ve yarı tarımsal topraklar için de almak, akla çok uygun gelmektedir. Kentlerin gelişme alanlarından geniş ölçüde toprak satınalmak ve kamulaştırmak isteyen belediyelere devlet destek olmalı, bu yöndeki yerel girişimlere karşı çıkmaktan kaçınmalıdır.

Öte yandan, aileler için arsa sahibi olmanın değil, fakat barınma gereksinmesini gidermenin daha önemli olduğu kanısı yerleştirilmelidir. Devlet ve siyaset adamları, sık sık kullandıkları «her aileyi ev sahibi yapma» sav-sözünü bir yana bırakmalı, kiralık konut ve kurum-konutu politikasına ağırlık vermelidirler. Konut sahibi olmak istemeyenleri, ya da buna gücü yetmeyenleri, ucuz kiralı konutlarda yaşamak olanağına kavuşturmak için ucuz kiralı konut sunusunun devlet, kamu yararına çalışan (kazanç amacı gütmeyen ya da sınırlı kazançla yetinen) ortaklıklar, kooperatifler ve belediyelerce artırılmasına öncelik verilmelidir. Kişi başına düşen gelirin çok düşük olduğu bir ülkede,

yurttaşı mutlaka ev sahibi yapmakta direnmek, gerçekçi bir yaklaşım değildir. Ucuz kiralık konutlarda yaşamak hakkı, yoksul kitleleri verimli olarak çalışan insanlar durumuna getirebilir. Unutmamalı ki, özel konut sahipliğinin önem ve değer taşıdığı bir ülkede, bu alışkanlığa aykırı düşecek politikaların uygulanması kolay ve gerçekçi olmaz. Ama, herhalde, evsiz, barksız kalmak, konutun sahibi olmak ülküsüne, kiralık konutlarda yaşamak zorunda kalmaktan daha uzaktır.

Soru 79 Anayasamızdaki ve Toplu Konut Yasasındaki ilkeler nelerdir?

1961 Anayasasının 49. maddesi, yurttaşların sağlık haklarından söz ediyordu. Bu madde içinde, «barınma hakkı»na da yer verilmişti. Barınmanın, sağlıkla ilgili bir yönü bulunduğu kuşkusuzdur. Ama, barınma koşullarının, daha çok, insanın doğrudan doğruya verimini etkileyen ekonomik değeriyle ilgili bulunduğunu unutmamak gerekir. Konutu sağlık koşullarına bağlamak, ekonomi ile bağlantısını hesaba katmamak, geçmiş yüzyılların anlayışıdır.

Eski Anayasaya göre «Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin, sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.» Görüldüğü gibi, eski Anayasa, bütün sınıfların barınma koşullarıyla ilgilenmek ödevini devlete vermiyordu. Yoksullara veya dar gelirlilere öncelik verilmiş olması, özünde, gerçekçi bir yaklaşımdır. Ancak, yine eski Anayasanın 53. maddesinde, bunun da bir sınırı bulunduğu gösterilmiştir. Bu sınır da, benzeri haklarla birlikte, bu görevini, ancak, «ekonomik gelişme ile, akçal kaynaklarının yeterliği ölçüsünde» yerine getireceğini belirtmesidir. Bu, devlete, kaynak yokluğu gerekçesiyle, barınma sorunlarını arka plana atmak, ya da onlarla hiç ilgilenmemek fırsatını veren büyük bir açık kapıdır. Kanımızca, eski Anayasanın bu hükmü, bir önceki soruda yanıtlamağa çalıştığımız, konut düzeltiminin öncelik ilkesini açıkça aydınlatmaktadır. Bu açıklık karşısında, yoksul veya dar gelirli kitlelerin barınma gereksinmeleri, gereği gibi karşılanmadıkça, devletin olanaklarının, öteki toplumsal sınıfların yararlanmasına sunulması, Anayasaya aykırı bir tutum sayılmak gerekirdi.

1982 Anayasasında, durum kimi açılardan biraz farklıdır. Burada, başlı başına bir madde, 57. madde, «konut hakkı» başlığını taşımaktadır. Madde aynen şöyle: «Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.» Konut hakkının, sağlık hakkının bir parçası olmaktan çıkarılmış olması, olumlu bir gelişmedir. Öte yandan, konutu, dört duvarla bir çatıdan ibaret

görmeyip, çevre koşulları içinde algılamak ve planlarla ilgisini kurmak da yerinde bir yaklaşımdır. Üçüncü olarak, toplu konut girişimlerinin desteklenmesinin, devlete ödev olarak verilmiş olması, yeni gelişmelere uygun bir düzenlemedir. Bununla birlikte, eski Anayasadan farklı olarak, 57. maddede, bir toplumsal sınıf önceliğinin yer almamış olması, bize, devletin bütün sınıfların gereksinmeleriyle aynı anda uğraşmayı üzerine aldığını düşündürmektedir. Kuşku yok ki, toplumun bir kesiminin, yani, yoksul ve dar gelirlilerin konut sorunlarını çözmekte büyük güçlükleri olan devlet, bütün toplumsal sınıfların barınma sorunlarının çözümüne kolay kolay kaynak ayıramaz.

Dolaylı bir biçimde de olsa, Anayasa'nın kamulaştırma ile ilgili maddesi, konut sorunlarının çözümüne önemli katkısı olabilecek bir olanak sağlamaktadır. Yoksul ya da dar gelirlilerin ucuz konutlara sahip kılınması, ya da bu konutlarda kiracı olarak yaşayabilmesi, ucuz arsa sorununun çözümüne yakından bağlıdır. Bugün, başta Arsa Ofisi olduğu halde, başka kamu kuruluşları, toplumsal konut tasarılarını gerçekleştirmek için, ucuz arsa bulmakta güçlük çekiyorlar. Kamunun, kendi eylem ve işlemleri sonucunda değeri artmış bulunan arsaları, yine kamu tüzel kişilerinin, yüksek ederler üzerinden kamulaştırmak zorunda kalması, hak ve adalet duygularına uygun düşmemektedir.

1961 Anayasasının, 1961-1971 yılları arasında uygulanmış bulunan 38. maddesi, kamulaştırılacak arazinin «gerçek karşılığının peşin verilmesini» öngörüyordu. Bu durumda, kamu kuruluşları, «gerçek karşılık» adı altında, arsa pazarındaki «sürümdeğer»i geniş ölçüde temel alan yüksek kamulaştırma bedelleri ödemek zorunda kalmışlardır.

Bu konuda atılabilecek en olumlu adım, kamulaştırmada ödenecek karşılığın saptanmasını yasalara bırakmak olurdu. Toprağın kamu yararına kullanılması, ancak böylelikle sağlanmış olabilirdi. Oysa, 38. maddenin, 971 yılında yapılan Anayasa değişikliği sırasında aldığı biçim, kamulaştırma karşılıklarının eskisinden farklı biçimde saptanacağını göstermekle birlikte, yasal karşılık (nesnel karşılık) ilkesini de getirmiş değildi. Maddenin, 1971 değişikliği sırasında aldığı biçime göre, «Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidirler.» Karşılık 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» demektevdi.

Görülüyor ki, burada, toprak sahibi, ödediği vergi üzerinden ka-

mulaştırma parası almaya hak kazanabiliyordu. Bu, taşınmaz mallar için, Türkiye'de çok az vergi ödendiği gerçeğinin bilinmesinden ve dolayısiyle, devlete, az kamulaştırma parası ödetmek isteğinden doğmuştur. Fakat, bir vergi düzeltimi sonucunda taşınmaz mal için ödenen vergiler yükseldikçe, kamu kuruluşlarının daha yüksek karşılıklar ödemek zorunda kalmalarına da yol açabilecek nitelikte bir hükümdü bu.

Öte yandan, mal sahiplerince bildirilen vergi değerleri, aynı nitelikteki arsalar arasında bile çok ayrımlar göstermektedir. Kent imar planlarına göre kamulaştırılması gereken alanlarda ise, vergi değerleri yüksek olarak bildirilmektedir. Bildirilen vergi değerleri haritalara işlenip, vergi daireleri ve denetim örgütlerince adaletli ve akla uygun bir düzeltime konu yapılmadıkça, bu dizgeden beklenen yarar elde edilemezdi.

Bu durumu, toplum yararına değiştirmek gerekirken, Anayasa Mahkemesi, 20 Ocak 1977 tarihinde Resmî Gazete'de (No: 15825) yayımlanan bir kararı ile, 38. maddenin 1971'de değiştirilmiş bulunan 2. ve 3. fıkralarını geçersiz saymış ve 1971'den önceki durumun geri gelmesine olanak sağlamıştır. Maddenin, 1971'den önceki biçimine göre, kamulaştırmalarda, taşınmaz mal sahiplerine ödenecek karşılıklar, taşınmaz malın piyasadaki «gerçek karşılığı» idi.

Yüksek Mahkeme, söz konusu geçersiz sayma kararını, şu gerekçelere dayandırmıştır: 1. Özel iyelik hakkı, nitelikleri Anayasa'da belirtilen Cumhuriyet kavramının bir öğesidir. Bunun, ne değiştirilmesi, ne de değiştirilmesinin önerilmesi olanağı vardır. Kamu yararı düşüncesiyle olsa bile, bir taşınmaz malın, gerçek değeri ödenmeksizin kamulaştırılması, iyelik hakkının özünü zedeler. 2. Vergilendirme ve kamulaştırma gibi iki ayrı Anayasa kurumunu, aynı temele, vergi dairelerine bildirilen vergi değeri temeline oturtmakta bir zorunluluk yoktur. 3. Kamulaştırmada en çok vergi değerinin, devletleştirmede ise gerçek karşılığın ödenmesi bir çelişkidir. Her ikisi de kamu yararına dayanan benzer iki işlemde, böyle ayrı yöntemlere başvurulması, demokratik hukuk devletinin temel taşlarından biri olan hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeler. 4. Kamulaştırma karşılığı olarak vergi değerinin ödenmesi, Anayasanın eşitlik ilkesine ters düşen durumlar yaratmaktadır. Çünkü, kamulaştırma olasılığını uzak gören kimi taşınmaz mal sahipleri, gerçek bildirimden kaçmak için vergi değerini küçük göstermeğe çalışacak; buna karşılık, taşınmaz malı bir kamulaştırma olasılığı karşısında bulunanlar da, kamulaştırmadan doğacak zararlardan kendilerini korumak için, gerçek değerin çok üstünde bildirimde bulunmaya heves edeceklerdir.

Ne var ki, taşınmaz mal sahiplerinin hiçbir emeği ve çabası ol-

maksızın, malının sürümdeğerinin birkaç yıl içinde birkaç katına çıkabildiği ülkemizde, bu kararla, toplumun çıkarlarından çok, taşınmaz mal sahiplerinin çıkarları gözetilmiş olmaktadır. Bu kararla, devletin ve taşınmaz sahiplerinin hak ve yükümlülükleri arasındaki denge devlet zararına bozulmuş; maliklere, oluşumuna katkıda bulunmadıkları bir değeri haksız olarak ele geçirme olanağı tanınmış, iyiniyetli olmayan malikler, kamulaştırma tehlikesine karşı korunmuşlardır. Kanımızca, bu karar, yalnız devletin vergi gelirlerini azaltmakla kalmamış, kamulaştırma giderlerinin artması yoluyla, kentlerde kamu hizmetlerinin daha iyi yapılabilmesini de engellemiştir. Bu arada, bu geriye dönüş kararıyla, konut sorunlarının çözümü kolaylaştırılmış değil, güçleştirilmiş de olmaktadır.

1982 Anayasası ile, durum yeniden bir değişikliğe uğramış, 1971-1977 yılları arasında uygulanan ve «yarı nesnel» değer ilkesi diyebileceğimiz, vergi değeri ilkesi geri getirilmiştir. Yeni Anayasanın 46. maddesinde, kamulaştırma bedeli konusunda şöyle denilmektedir: «Kamulaştırma bedelinin hesaplanma tarz ve usulleri kanunla belirlenir. Kanun kamulaştırma bedelinin tespitinde, vergi beyanını, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, taşınmaz malların birim fiyatlarını ve yapı maliyet hesaplarını ve diğer objektif ölçüleri dikkate alır. Bu bedel ile vergi beyanındaki kıymet arasındaki farkın nasıl vergilendirileceği kanunla gösterilir.»

Vergi değerinin, kamulaştırmalarda karşılık olarak benimsenmesi, Danışma Meclisinin kabul ettiği ilk taslakta yer almıyordu. Milli Güvenlik Konseyi ise, bu konudaki istencini, Anayasaya son biçimini vermeden önce çıkardığı iki yasa ile zaten belirlemiş bulunuyordu. Bunlar, Toplu Konut Yasasının 5. maddesinde ve Emlâk Vergisi Yasasında 21 Ocak 1982'de 2587 yasa ile yapılan değişiklikte yer alan «vergi değeri» hükümleridir. Bu nedenle, Konsey, gerçekten kamu yararına olan bu düzenleme konusundaki tutumu ile tutarlı olarak, Anayasa'da da, vergi değeri ilkesini korumuş bulunmaktadır.

Temmuz 1981'de çıkarılan Toplu Konut Yasası, başlıca iki amacı gerçekleştirmeye yönelmiştir: 1. Konut üretimini artırmak, 2. Yapım pazarını canlandırmak. Bunları gerçekleştirmek için 2487 sayılı yasa, önemli kimi ilkeler getirmiştir. Bunları birkaç noktada toplayabiliriz: 1. Birincisi, bütçe gelirlerinin %5'inin, her yıl toplu konuta ayrılmasıdır. Bu, kuskusuz, konut yatırımlarını verimsiz yatırım sayan 20 yıllık resmî görüşün artık terkedildiği anlamına geliyordu. 2. Toplu konutlar, yap-sat'çıların yaptıkları birevsel konutlara yeğlenmiş oluyordu. Çünkü, Yasa, toplu konutu, yıllık 750-1.000 birimlik bir üretim olarak tanımlamaktadır. 3. Yasa, dar ve orta gelirlilere yönelmiştir. Gecekondu halkını oluşturan çok yoksullarla, varlıklı aileler, yasanın ilgi alanı dışın-

dadır. 4. Toplu Konut yasasının kurduğu Kamu Konut Fonu'ndan yararlanarak, yalnız, «toplumsal» nitelikli konutlar yapılabilecektir. Bunlar da, daha önce belirtildiği üzere, 100 metrekareden küçük konutlardır. 5. Yasa, yaptırılacak toplu konutların iyeliğinin, ilke olarak, bireylerde kalmasını benimsemiştir. Kooperatif iyelik söz konusu değildir. 6. Toplu konut kuruluşları, kooperatifler, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kurumları olarak tanımlanmıştır. Bu biçimiyle, özel kesimdeki toplu konut ortaklıkları ve holdingler, Yasanın sağladığı kamu kaynaklarından yararlanamayacaklardır. 7. Yukarıda da belirtildiği gibi, Toplu Konut Yasası, bu amaçla yapılacak kamulaştırmalarda, vergi değeri üzerinden karşılık ödenmesini benimsemiştir. 8. Yasa, toplu konutların üretiminde, yerel yönetimleri çevrim dışında tutmuş, özeksel yönetimin görevlerini artırma yolunu seçmiştir.

İlk iki uygulama yılında, devlet, genel bütçeden, toplu konut için ayırmak zorunda olduğu kaynağın, ancak beşte birini verebildiğinden, toplu konut kuruluşları, umduklarını bulamadılar. Dolayısiyle, üretim, büyük ölçüde artırılamadı. Bu durumdan, ilgili kuruluşlar yanında, İmar ve İskân Bakanlığı da sürekli olarak yakındı. İkinci bir yakınma, özel kesimdeki toplu konut firmalarının, toplu konut kuruluşu tanımının dışında bırakılmış olmasıdır. Bu yüzdendir ki, yapım pazarında bir canlanma olmamıştır. Buna dayanarak, Yasada bir değişiklik önerisi yapılmakta ve özel firmaların da, toplu konut kuruluşu sayılması istenmektedir. 1983 yılı içinde, bu yönde bir yasa değişikliğinin beklendiği söylenebilir. Gerçek odur ki, bu değişiklik yapılmasa da, Kamu Konut Fonu kaynaklarının büyük bir bölümü, zaten, kooperatiflerden, kooperatif birliklerinden ve toplumsal güvenlik kurumlarından «ihale» ile iş alacak olan özel firmalara gitmek zorunda bulunuyordu. Çünkü, Toplu Konut Yasası ile amaçlanan konut kooperatifçiliğinin gerçek anlamda desteklenmesi, ancak, bu tür kuruluşların, kendi konut üretim etkinliklerini, kendi örgütleri eliyle gerçekleştirebilmeleri koşuluna bağlıdır.

III. BÖLÜM

GECEKONDU SORUNU

I. KESİM

TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNLARI

Soru 80 : Gecekondu nasıl tanımlanır? Gecekondu, Türkiye'ye özgü bir olgu mudur?

Konuşma dilimize 1940 yılından sonra girmiş bulunan **gecekondu** için, türlü tanımlar yapılmıştır. Bu tanımlardan birine göre, «Gecekondu, imar yasalarına aykırı olarak, çoğu zaman ilkel, denetimsiz ve sağlık koşullarından da yoksun olarak, acele yapılmış konutlara verilen isim» dir. 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, «İmar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahiplerinin rızası olmaksızın yapılmış yapılar» biçiminde tanımlıyor. Görüldüğü gibi, bu resmî ve yasal tanımda, acele yapılmış olmak, sağlık kurallarına uyulmadan yapılmış olmak gibi öğeler yer almamaktadır. Bir bakıma, bu son öğeler, bir yapının imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış olması durumunda, zaten dikkate alınmamış sayılabilecek öğelerdir.

Yasal tanım, bir kimsenin, kendi toprağı üzerinde yaptırdığı, gecekondu nitelikleri taşıyan yapıları da gecekondu saymağa elverişli değildir. Oysa, Prof. İbrahim Yasa başta olmak üzere kimi toplumbilimciler ve kentbilimciler, arsaya sahip olup olmamanın, gecekonduyu belirlemekte bir ölçüt olamıyacağı kanısındadırlar. Toplumbilimcilerin tanımı benimsenecek olursa, Türkiye'deki konutların pek büyük bir çoğunluğunu gecekondu saymak gerekmektedir. Yasaların uygulanması bakımından, hangi tür yapılara «gecekondu» denileceğinin, ayrıntılarıyla gösterilmesi zorunludur.

Gecekondu, Türkiye'ye özgü bir olgu değildir. Türkiye'ye özgü olan, **gecekondu** sözcüğüdür. Başka ülkelerde ve özellikle Üçüncü Dünya ülkelerinin büyük kentlerinde, gecekondu olgusu vardır ve benzer koşullar içinde, benzer nedenlerle yer almaktadır. Barriada, Favela, Ranche gibi adlarla, Güney Amerika'nın anakentlerini dolduran gecekondular, bizimkilerden pek farklı olmayan koşulların, yoksulluğun, geri kalmışlığın simgelediği bir gelişme biçiminin ve düzeyinin ürünüdürler. Kent nüfusunun, Lima'da %36'sı, Caracas'ta %35'i, Manila'da %35'i, Calcutta'da %33'ü gecekondu bölgelerinde yaşamaktadır. Türkiyede, İstanbul, Ankara ve İzmir'de, gecekondularda yaşayan nüfus oranı, bu örneklerde görülenlerden çok daha yüksektir.

Gecekonduların ortaya çıkmasının ve hızla artmasının başlıca nedenleri, köylerden kentlere olan nüfus akınları, yani kentleşmedir. Sorunun, özellikle az gelişmiş ülkelerde görülmesi, kentleşmenin bu ülkelerdeki hızı ile açıklanabilir. Kentleşme yanında, toplumsal konut sunusundaki eksikliğin de, kentlere göçmüş bulunan insanları, gecekondu yapmaya yönelttiği ileri sürülebilir. Gecekondularda yaşayanlar, kendilerine, dar gelirleriyle, ederini ya da kirasını karşılayabilecekleri toplumsal konutlar sunulmuş olmasına karşın, onları beğenmeyip, beğenilerine ve gereksinmelerine uygun bulmayıp, gecekonduda yaşamayı direnerek yeğ tutan insanlar değildirler. Gecekondu, bir zorunluluğun, bir umutsuzluğun, kimi zaman da bir umudun, yerleşme düzenine yansımış biçimidir.

Kentleşme ve konut sunusu açığı gibi etmenlere, gecekondularda yaşayanların, toplumların dar gelirli veya yoksul sınıflarının üyeleri oldukları gerçeği kesinlikle eklenmelidir. Konut, göreli olarak pahalı olan dayanıklı bir tüketim malıdır. Bu malın ederini, her gelir kümesindeki insanların ödemesi olanağı bulunmayabilir. Fakat, Türkiye'de gecekondularda yaşayanlar, konutların ne kirasını ödeyebilecek, ne de ederini karşılayabilecek güce sahiptirler. Barınma gereksinmesini, bu ailelerin en ucuz yoldan gidermeye çalışmalarının nedenlerinden biri, işte, bu gelir azlığı, gelir yetmezliğidir.

Son olarak, kent toprağının iyelik yapısı, dar gelirli kitleler için toplumsal konut yapmağa yetecek ölçüde ucuz arsanın toprak pazarına sunulmasına da elverişli bulunmuyor. Kamu kuruluşları ve özellikle belediyeler elinde büyük konut ve yerleşme tasarıları uygulamaya yetecek, iyi nitelikte arsalar yoktur. Olanlar da, kısa görüşlü arsa politikalarının uygulanması sonucunda, elden çıkarılmıştır. Özel iyelikteki kent topraklarını, dar gelirli kitlelerin barınma gereksinmelerini karşılamak için, uygun karşılıklar üzerinden kamulaştırmaya, Anayasalarımız, yakın zamanlara değin, elverişli bulunmuyordu. Durum, bugün de çok farklı değildir.

Gecekondu olgusuna önem kazandıran bütün nedenler, ekonomik ve toplumsal yapısı Türkiye'ye benzeyen bütün ülkelerde vardır. Pakistan, Venezuela, Filipinler, Jamaica, Columbia, Mısır, Hindistan ve daha başka birçok gelişen ülkede, kentlere göçmüş kitleler, kamu kuruluşlarına ya da özel kişilere ait arsalara el koyarak, buldukları geleneksel yapı gereçlerinden, akraba ve tanıdıklarından, hattâ zaman zaman kamu görevlilerinden de yardım görerek yüzbinlerce gecekondu yapmışlardır. Gecekondu olgusunu yeryüzünde incelemeye çalışan kimi gözlemciler, bu ailelere ucuz arsa sağlanmış olsa idi, gecekondu diye bir sorunun kalmıyacağı, çünkü, gecekondu yapanların, devletin önemli bir görevini üzerlerine aldıklarını, onun yükünü hafifletmiş oldukları görüşünü ileri sürmüşlerdir. Hattâ bir bilim adamının, halkın kendi konutunu yapması olgusunu (Housing by people), halkın kendi kendini yönetmesi (Government by people) ilkesine benzeterek alkışladığı görülmüştür (John Turner). Konut politikasının uygulanmasına, ekonomik ve toplumsal kalkınmaya katkı dereceleri söz konusu olsa bile, gecekondu olgusunun, bugün bütün az gelişmiş ülkelerin bir sorunu olduğu ortadadır. Kimi çevreler, gecekonduyu ve gecekonduluyu, emeğin yeniden üretilmesinin bir güvencesi olarak, anamal sahiplerinin özendirerek koruduğu görüşünü ileri sürerken, kimileri de, bu yöntemin, Batı'da bile konut sorunlarının çözümünde kullanılabileceğini savunurlar. Onlara göre, gecekondu, Birinci Dünyanın konut sorunlarının çözümü için, Üçüncü Dünyanın bulduğu bir çare değerindedir.

Soru 81 : Gecekondulara, Batı ülkelerinde görülen yoksulluk yuvası gözü ile bakmak neden yanlıştır?

Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerin anakentlerindeki, bu kentlerin özellikle özeklerindeki yoksulluk yuvaları, çoğu kez, az gelişmiş ülkelerin gecekondularına benzetilir. Hiç kuşku yok ki, her iki olgu arasında kimi benzerlikler vardır. Çünkü, her iki yerleşme türü de, toplumun yoksul ve dar gelirli sınıflarının barınaklarının toplandığı yerleşme türüdür. Gelirden başka, uğraş, öğrenim düzeyi ve kimi tavır ve davranışlar bakımından da, gecekondularla yoksulluk yuvaları arasında benzerlikler bulunabilir.

Ama bu benzerliklere bakarak, bu iki tür yerleşmenin birbirinden farklı olan yönlerini görmezlikten gelmek yerinde olmaz. Gecekonduların oluşturduğu yöreler hızla kentleşen ülkelerin büyük kentlerinde, kentlerin eski ve çağdaş kesimleri arasında, hem özdeksel, hem de toplumsal anlamda, «geçiş durumundaki» alanlardır. Bunların çoğu, türdeş görünüşlü, tek katlı, tek odalı, yanında küçük bir bahçesi, ağaçları, kümesi ve ahşap eklentileri olan barınaklardır. Gecekondu-

ların oluşturdukları bölgeler, genellikle yeni, 35-40 yıllık geçmişi olan semtlerdir. Aralarında, sağlık ve sağlamlık koşulları bakımından çok iyi durumda olanlar kadar, oturulamıyacak ölçüde kötü durumda bulunanlar da vardır. Suç işleme, kamu düzenini bozucu başka türlü toplumsal bozukluklara kapılma eğilimlerinin, gecekondularda, kentlerin öteki kesimlerinden daha güçlü olduğunu kanıtlayan çalışmalar da, hiç değilse, ülkemizde yoktur.

Oysa, Batı ülkelerinin yoksulluk yuvaları, genellikle çok katlı, birden çok ailenin yaşadığı, ağaçsız, çok yaşlanmış, genellikle düşük ölçünlü yapılardır. Gecekondularda yaşayanlar, daha çok köy kökenli oldukları halde, yoksulluk yuvalarında oturanlar kentlidirler. Nüfus yoğunluğu ve özellikle oda başına düşen nüfus anlamına gelen «barınma yoğunluğu», bu mahallelerde çok yüksektir. Oysa, Türkiye'deki gecekondularda, barınma yoğunluğu yüksek olmasına karşın, «hektar başına düşen nüfus»la ölçülen nüfus yoğunluğunun, yoksulluk yuvaları ile kıyaslanmayacak ölçüde düşük olduğu görülüyor. Öte yandan, ev sahipliği-kiracılık oranlarındaki farklar da, gecekondu konutlarını, yoksulluk yuvalarından ayırmaktadır. Gecekondular, genellikle, barınma gereksinmesinin sürekli olarak karşılanmasını sağlayan, yerleşme niyetiyle oturulan konutlardır. Bu yüzden, gecekondularda, ev sahipliği oranı yüksektir. Gecekodularda yaşayanlar, eldeki araştırma verilerine göre, gecekondunun sahipliğini elde etme isteklerini, ya da zaten sahibi oldukları gecekonduyu ellerinden çıkarmayı düşünmediklerini direnmeyle belirtirler. Oysa, yoksulluk yuvalarının en belirgin özelliklerinden biri, bunlara, geçici olarak oturulan yerleşme yerleri, konaklama alanları gözü ile bakılmasıdır.

Denilebilir ki, Türkiye'de, gecekondulardan çok, kentlerin eski kesimleri, kale mahalleleri, Batı'nın yoksulluk yuvalarını andıran özellikler taşımaktadırlar. Bunlar da, Batı'daki benzerleri gibi, ilk yapıldıkları zaman, yüksek ölçünlü konutlardı.

Soru 82 : Bir tüketim normu olarak, gecekondu türü konut, köy türü konutlardan ne ölçüde ayrılır?

Gecekondu bölgelerinde yaşayanlar, kentlere gelmeleri eski ise, köylü olmaktan uzaklaşmış, fakat henüz kentli de olmamış insanlardır. Dolayısıyle, köysel yaşantılarını, alışkanlıklarını, kentlerde de kısmen sürdürmektedirler. Bu arada, gecekondu ailesi, tam olarak kentleşmiş aileden daha kalabalıktır. Fakat, köy ailesine kıyasla, gecekondularda, hane halkı üyesi sayısı daha azdır. Konut başına düşen oda

sayısı ile, 1 ve 2 odalı konutlarda yaşayan ailelerin oranı bakımından, köy konutlarının, gecekondulardan daha iyi durumda bulundukları görülüyor. Köylerde konut başına oda sayısı 2.2 olduğu halde, gecekondular için bu rakam, 1.6'dır. Öte yandan, köylerde, 1 ya da 2 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 dolaylarındadır. 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 VE GECEKONDULAR (%)

	Kent Konutları	Köy 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, kent konutlarından ayrı nitelikler taşıyorlar. Bu arada, kimi kent hizmetlerinin, eksik de olsa, gecekondu bölgelerine getirilmiş olması, bu hizmetler yönünden, gecekonduların, köy konutlarına kıyasla daha üstün oldukları izlenimi yaratmaktadır.

YARARLANDIKLARI KİMİ HİZMETLER YÖNÜNDEN KÖY KONUTLARI VE GECEKONDULAR (%)

	Köy Konutları	Gecekondular
Akarsuyu olmayan	97.7	71.2
Elektriği olmayan	97.6	41.1

Köy ve gecekondu konutları arasında, yapıda kullanılan gereçler yönünden büyük ayrımlar yoktur. Yalnız, kentte yapılmış olmaları nedeniyle, gecekondularda, ancak kentte kolaylıkla bulunabilen çimento, cam ve benzeri gereçler daha çok kullanılmıştır. Her iki konut türünde de, kerpiç ve taş en çok kullanılmış yapı gereçleri arasındadır. Gecekondulardan, 1940-1945 yıllarında yapılmış olanların çatılarının tenekeden yapıldığını gözlemlemek de çoğu kez olanaklıdır. Ankara'da yapılmış bir araştırmanın sonuçlarına göre, gecekondulardan, %35'i kâğır,

%29.1'i kerpiç+kereste, %19'u kerpiç, %16'sı ise ahşaptır. Gecekondu yapım sürecinin giderek tecimsel bir nitelik kazandığı son yıllarda, kâgir yapıların oranında belirli bir artış olduğu kabul edilebilir.

Soru 83 : Gecekondu bölgeleri, yerleşme düzeni açısından, kentsel bir semt mi, yoksa yörekent (banliyö) mi sayılır?

Gecekondu bölgeleri, belediye sınırları içinde ya da dışında bulunsalar bile, kentsel bir semt oldukları, kuşku götürmez. Bunlara, «kentler içinde köy adacıkları» adını veren görüşleri paylaşmak olanağı yoktur. Her ne kadar bu bölgelerde yaşayanlar köysel alışkanlıklarından, köylere özgü tavır ve davranışlarından bir bölümünü henüz yitirmiş değillerse de, kentlerin birer semti durumuna gelmişlerdir. Kentlerin öteki semtlerinden onları ayıran temel özellikler; yoğunluk, kent hizmetlerinden yararlanma yetersizliği, üzerine yapılmış oldukları toprağın iyelik durumu, güzellik ve sağlık koşulları yönünden kentin öteki kesimlerine benzememeleri, düşük ölçünlere sahip bulunmalarıdır.

Gecekondu bölgelerinden bir bölümü, olayın ortaya çıkış yılları olan 1940-1945 yıllarında oluşmağa başlamış ve 20-30 yılda, kentin yerleşmiş bir kesimi olma sürecini tamamlamış bulunmaktadırlar. İstanbul'da, Zeytinburnu ve Rami gecekondu bölgeleri ile, Ankara'da Yeni Hayat, Topraklık, İncesu, Altındağ, bu tür gecekondu bölgelerine örnek olarak gösterilebilir. İzmir'in Gürçeşme, Yeşilyurt ve Gültepe gecekondu bölgeleri de, bunlara eklenebilir. Öte yandan, bir bölüm gecekondu bölgelerinin, 10-15 yıldan, ya da daha kısa bir süreden bu yana oluşmakta olmaları, onları, kentlerin henüz yerleşik parçaları durumuna getirmeye olanak vermemiştir. Bunlarda, yol, otobüs, elektrik, akarsu, kanalizasyon ve arsa iyeliği gibi temel sorunlar, henüz bir çözüme bağlanmış değildir.

Yerleşme sürecini tam olarak tamamlamış olsun ya da olmasın, gecekondu bölgeleri, kentsel semtlerdir. Ama, kimi büyük kentlerimizde, bunların, kent sınırlarına yakın yerlerde olmalarına bakarak, onları yörekent saymak olanağı yoktur. Yörekent, daha çok, varlıklı ve zengin sınıfların, kent özeğinin gürültüsünden, yoğunluğundan kaçmak isteyen ve kentten uzakta yaşadığı takdirde, işyerine kolaylıkla gidip gelebilecek, tek katlı ve bahçeli konutların yüksek bedelini ya da kirasını ödeyebilecek akçal güce sahip ailelerin oluşturdukları yarı-kentsel semtlerdir. Yörekentler çoğu kez, «konutlarla dolu yörekentler» ve «sanayi yörekentleri» olmak üzere ikiye ayrılırlar. Gecekondular, hemen hemen tümü, konutlardan oluşan yerleşmeler olduklarından, ko-

nutlarla dolu yörekentlere benzerlerse de; yoksulluk niteliği, onları, banliyölerden kesinlikle ayırır. Öte yandan, kimi gecekondu bölgelerinde birtakım işleyim kuruluşlarının bulunması da, gecekondu bölgelerini, Batı'nın yörekentleri ile karıştırmağa yol açmamalıdır. Çünkü, gecekondu bölgelerinde rastlanan işleyim kuruluşları, gecekonduların yerleşmesinden çok daha önce kurulmuş tesislerdir.

Soru 84 : Gecekonduculuk Türkiye'de nasıl başlamış, nasıl gelişmiştir? Gecekondular, kentlerimize nasıl dağılıyor?

Gecekondu, ülkemizde, II. Dünya Savaşı yılları içinde ortaya çıkmış toplumsal bir olaydır. 1948 yılında gecekonduları önlemeyi amaçlayan ilk yasa çıkarılıncaya değin, büyük kentlerde 25-30 bin gecekondunun yapıldığı tahmin edilmektedir. 1953 yılında izinsiz yapıları ilgilendiren ikinci yasa çıktığı tarihe değin, gecekondu sayısı 80 bine varmış bulunuyordu. Bu rakam, 1960 yılında 240 binden, 1983 yılında 1.250.000'e yükselmiştir. 35 yılı bulan bu dönem içinde çıkarılan her yasa, gecekondu yapmayı ve yaptırmayı yasaklamıştır. Buna karşın, gecekondu sayısı dondurulamamıştır. Ankara'da 1960-1966 arasındaki 6 yıllık dönemde, gecekondu sayısının 70 binden 100 bine, 1966-1978 arasındaki 12 yıllık dönemde ise, 100 binden 240 bine yükseldiği görülür. İstanbul'da da durum buna yakındır. İstanbul gecekonduları, bir yandan, Rami, Zeytinburnu ve Kocamustafapaşa gibi, kimi işleyim kuruluşlarına sahip bulunan semtlerde, fabrikalar çevresinde türemiş ve çoğalmış, bir yandan da, işleyimden bağımsız olarak, kentlerin belediye sınırlarına yakın, dolayısıyle, kolluk güçlerinin denetiminden uzak kesimlerdeki arsalar üzerinde yerleşmişlerdir. Ankara'da, bir yandan, Altındağ gibi, kent özeğine yakın kesimlerde gecekondu yapımı belediye kolluk güçlerinin kayırmasına kavuşurken, öte yandan da, Topraklık, İncesu, Mamak ve Çankaya gecekonduları, özeğe uzak yerlerde yerleşmişlerdir. Bu büyük kentlerimizde, ne Batı'nın yoksulluk yuvalarında olduğu gibi kent özeğine özgü bir olgu olarak kalmış; ne de çoğu kez ileri sürüldüğü gibi, yalnız, kenti çevreleyen, kent dışı yerleşim türleri olmuşlardır. Türkiye'deki gecekondularda, her iki özelliği, birlikte gözlemlemek olanağı vardır.

TÜRKİYE'DE GECEKONDU VE GECEKONDULU NÜFUS

Yıllar	Gecekondu	Gecekondulu Nüfus	Kentsel Nüfustaki %'si
1955	50.000	250.000	4.7
1960	240.000	1.200.000	16.4
1965	430.000	2.150.000	22.9

1970	600.000	3.000.000	23.6
1980	1.150.000	5.750.000	26.1
1983	1.250.000	6.250.000	26.2

ANKARA'DA GECEKONDULAR VE GECEKONDULU NÜFUS
(1950 1980)

Yıllar	Gecekondu	Gecekondulu Nüfus	Kentsel Nüfustaki %'si
1950	12.000	62.400	21.8
1960	70.000	364.000	56.0
1966	100.000	520.000	57.4
1970	144.000	748.000	60.6
1975	202.000	1.156.000	64.9
1978	240.000	1.300.000	68.4
1980	275.000	1.450.000	72.4

Gecekonduların, özekte değil, sadece kentin çevresinde yer aldığı en tipik büyük kentimiz, İzmir'dir. İzmir'de kent özeği, gecekondulaşmaya karşı en başarılı biçimde direnmeyi başarmıştır. Bu başarının nedeni, kentın doğrusal bir gelişme yapısında oluşu, kıyıdaki dar toprak şeridinin en varlıklı sınıflarca çoktan paylaşılmış bulunması ve bir ölçüde de, İzmir kent özeğinde ve yakınında büyük işleyim kuruluşlarının yer almamış olmasıdır.

Kentlerde ortalama hane halkı büyüklüğü 5 olarak kabul edilecek olursa, gecekondu bölgelerinde, bugün 6 milyon dolaylarında insanın yaşadığı sonucuna varılır. Bu nüfus, kentlerimizin toplam nüfusunun %26'sını geçer. Gecekondu bölgelerinde yaşayan kentsel nüfusun oranı kentten kente değişmekle birlikte, en büyük beş kentimizde, bu oranın, ortalama olarak %50 dolaylarında bulunduğu görülür.

BÜYÜK KENTLERİMİZDE GECEKONDULAR (1983)

Kent	Gecekonduda yaşayan kentsel nüfus (%)
Ankara	72
İstanbul	55
İzmir	45
Adana	50
Bursa	30
Samsun	40
Erzurum	40
Diyarbakır	30

Ülkedeki bütün gecekonduların kapladığı alan 45 bin hektara va-

kındır. Ülkede, gecekonduların, daha çok, İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana illerinde toplandığı görülmektedir.

GECEKONDULARIN İLLERE DAĞILIŞI (1983)

İller	Gecekondu Oranı (%)
İstanbul	32
Ankara	28
İzmir	13
Adana	5
Bursa	4
Öteki 62 il	18
TOPLAM	100

Gecekonduların en yoğun olduğu coğrafî bölgeler, aynı zamanda, Türkiye'deki büyük ve gelişmiş kentlerin bulunduğu bölgelerdir. Ankara ve İstanbul'un yer aldığı İç Anadolu ve Marmara bölgeleri ile Akdeniz ve Ege bölgelerinde, Türkiye'deki gecekonduların %90'ı bulunmaktadır. Bu da, gecekondunun, bir «büyük kent 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 yanıttan anlaşılacağı gibi, gecekondu sayısındaki artışı, gelişmenin belirtisi saymak, sanayileşme koşuluna bağlı olmakla olanaklıdır.

Gecekondu bölgelerinde yapı, barınma ve hizmet ölçünleri, kentlerdeki normal, yapı iznine dayanan semtlerdeki ölçünlere oranla çok düşüktür. Yapılan araştırmalar, konut başına düşen ortalama alan genişliklerinin, Bursa gecekondularında 35 metrekare, Erzurum gecekondularında 48.8 metrekare ve Samsun gecekondularında ise 30.3 metrekare olduğunu göstermiştir. 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 kenti için 2.8, gecekondu bölgeleri için, sadece 2'dir. İstanbul'da, gecekondu bölgelerinde hektar başına 320 kişi düştüğü halde, İstanbul'un varlıklı kesimlerinde bu rakam 250'yi geçmez. Bunun gibi, bir kişinin yararlandığı toprak büyüklüğünün, ortalama olarak, gecekondu bölgelerinde 7-8 metrekare, kentin öteki semtlerinde ise 24.3 metrekare olduğu hesaplanmıştır.

Soru 85 : Gecekondularda yaşayanların sınıfsal ve mesleki durumları nasıldır?

Türkiye'de konut istatistiklerinin en yetersiz yanı, gecekondularla

ilgili bilgi vermemeleridir. Bu yüzden, gecekondularla ilgili olarak bilgi edinmek isteyenler, genellikle, kimi bilim adamlarınca ve araştırma kurumlarınca yapılan gecekondu araştırmalarından, hattâ öğrenci ödevlerinden yararlanmak zorunda kalırlar. Bugüne kadar yapılmış böyle 15-20 monografi bulmak olanağı vardır. Bu çalışmaların hemen hemen hepsi, birbirinden az çok ayrımlarla, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar içinde, nitelikli işçi oranını %25-%30 arasında göstermektedir.

20 yıl kadar önceki bir araştırmada, Prof. Gönül Tankut, gecekondularda yaşayan ailelerin başkanlarından %20 kadarının nitelikli, %10 kadarının niteliksiz, düz işçi; geriye kalanların da, memur ve türlü 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 ayrı yapıda bir kent olmasının, işleyimin orada yoğunlaşmış bulunmasının ve daha da önemlisi, Hart'ın, araştırmasını yaptığı gecekondu bölgelerinden bir bölümünün, kentin işleyim bölgesi olmasının, önemli rolü vardır. O halde, Hart'ın örneklemesini, hiç değilse çalışan nüfus bakımından yansız ve temsil yeteneği yüksek bir örnekleme saymak olanağı yoktur.

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

1966 yılında, Ankara gecekonduları üzerinde yaptığı bir araştırmada, Prof. İbrahim Yasa da, nitelikli 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 yaşayan aile başkanlarının uğraş dağılımları şöyledir:

GECEKONDU AİLE BAŞKANLARININ UĞRAŞLARI

Uğraşlar	Aile Başkanı Oranı (%)
Nitelikli işçi	27.0
Düz İşçi	11.5
Memur ve müstahdem	29.5
Küçük esnaf ve tüccar	17.0

Çiftçi hayvancı	1.0
İrat sahibi	1.0
İşsiz	3.5
Belirsiz ve yanıtsız	9.5
TOPLAM	100.0

İstanbul'da Gültepe'de yaptığı araştırmada, T. Şenyapılı da, fabrika ve inşaat işçileriyle örgütlü iş işçilerinin toplamının %45'i geçtiğini bulmuştur. Öte yandan marjinal kesim ile işsizler toplamı da %20'ye yaklaşmaktadır.

Bu tür uğraş sınıflandırmaları, bir bakıma, gerçeği tam olarak yansıtmazlar. İş-güç çeşitlerinin gerçek durumuna ilişkin bir fikir edinebilmek için, nitelikli işçi, düz işçi, ya da memur ve görevli kümelerinden her birine giren insanların ne işle uğraştıklarına ayrıntılarıyla bakmak gerekir. Bu yakından bakış sonucunda, Ankara gecekonduları araştırmasında, nitelikli sayılan işçilerden çoğunun, ayakkabı onarımcısı, kuyumcu, garson, ahçı, yapı ustası, terzi kalfası, sürücü, yorgancı, saraç, pansumancı ve tezgâhtar oldukları görülür. Açıktır ki, bunların birçoğu, türlü hizmet dallarıdır. Bu işlerde çalışanları, nitelikli modern işleyim işçisi saymak, gecekondu bölgelerindeki nüfusun gerçek çalışma yapısına ilişkin yanıltıcı kanılar beslenmesine yol açar. Nitelikli işçi kümesine sokulanlar arasında, motor ustası gibi, gerçekten işleyim işçisi sayılabileceklerin oranı %5'i geçmemektedir. Şenyapılı'nın, sözünü ettiği «örgütlü iş» işçilerinden birçoğunun da, bunun gibi, gerçekte, büyük firmalarda sigortalı olarak çalışan «mavi yakalılar» olduğu açıktır.

Öte yandan, düz işçiler kümesine girenlere daha yakından bakınca, bunlar arasında, ayakkabı boyacısı, taşıyıcı, bileyici, saka, sürücü yardımcısı, taşocağı, kömür ve yapı işçileriyle belediye işçileri yer almaktadır. Görüleceği gibi, bunlardan bir bölümü de, işleyimde çalışan, o kesimin gelirine katkıda bulunan işçiler değildir. Özellikle, küçük hizmet işçileri sayılan küçük görevliler (müstahdem) kümesinde bulunanların büyük bir bölümü, bahçıvan, bekçi, çöpçü, odacı, mübaşir, kapıcı, kaloriferci gibi küçük uğraşların sahipleridir. Gerçekte, memurların büyük bir bölümü de, benzer önemdeki işlerde devlete ve özel kuruluşlara hizmet sunmakta, küçük görevliler kümesindekilerle, aralarında büyük bir ayrım görülmemektedir. Bunlar, daha çok küçük memurlardır.

Küçük esnaf ve tüccara gelince, bunlar, at arabacısı, bakkal, eskici, manav, kahveci, pazarcı, taşımacı ve seyyar satıcılardan, kasap, mobilyacı, cilt evi sahibi ve aşlıkçılara (zahirecilere) kadar değişebilmektedir.

Görüldüğü gibi, gecekondular için yapılmış uğraş kümelendirmelerinin birini ötekinden ayırmak, aralarında kesin çizgiler çizmek olanağı yoktur. Bunun gibi, türlü kentlerdeki gecekondu bölgelerinin yapıları arasında da, önemli ölçüde ayrımlar bulunduğu, günlük gözlemlerimiz arasındadır. Bu çeşitliliğe karşın, gerçek olduğunu bildiğimiz ve araştırma bulgularıyla da doğrulandığını gördüğümüz nokta şudur: Gecekondu nüfusunu, genellikle sanıldığının tersine, Türk kentlerindeki modern işleyim işçilerinin oluşturduğu görüşünü paylaşmağa olanak yoktur. Modern işleyim işçisi sayısındaki artış, ülkemizde, oldukça yavaştır. İşleyimde kapitalistleşme süreci, ülkemizde, özellikle, 1960'ların ilk yıllarından sonra, yani gecekondulaşmanın başlamasından 20 yıl kadar sonra hızlanmağa başlamıştır. Bu durumda, kentlerdeki gecekondu bölgelerinde yığılan kitleler içinde «işçi» diye bilinenlerin, modern işleyimde değil, fakat geleneksel zanaatlarda ve küçük sanatlarda çalıştıklarını kabul etmekten daha doğal birşey düşünülemez.

İmar ve İskân Bakanlığı yetkililerinin 1976 Mayıs ayında verdikleri rakamlara bakılırsa, araştırmalar, gecekondulardaki hane halkı başkanlarının %51'inin küçük sanatlarla yapım kesiminde çalışan işçilerden ve nitelikli işçilerden oluştuğunu, %15.2'sinin, hizmet kesimlerinde çalıştığını, %15'inin satış işleriyle uğraştığını, %9.6'sının ise, ulaştırma ve haberleşme işlerinde görevli olduklarını göstermektedir. Bu bilgilere dayanarak, yetkililer, gecekondularda yaşayanların, kentin tecim ve işleyim yaşamına gerçekten katkıda bulunduklarını, sadece, kapıcı, odacı, küçük satıcı vb. olmadıklarını ileri sürmektedirler.

Başkalarınca da zaman zaman paylaşılan bu görüşe hak verebilmek için, hane başkanlarının yarısını oluşturduğu ileri sürülen uğraş kümesinin bileşimini yakından görmek zorunluluğu vardır. Gecekondu araştırmalarının birçoğunda kullanılan iş güç sınıflandırmaları; gerçek işleyim işçilerini tanımlamağa elvermeyen, araştırıcıları yanlış yorumlara sürükleyen bir karmaşıklıktadır. Çoğu araştırmacılar, Türkiye'de işgücünün yapısını doğru olarak yansıtmayan, Batılı yazarlarca **marjinal** ya da **resmi olmayan** (informal) kesim adı da verilen kesimi oluşturan uğraşların neler olduğunu aydınlatmayan, Batı'dan aktarma sınıflandırmalar kullandıklarından, buldukları rakamları, gecekondulaşma ile sanayileşmeyi nerede ise eş anlamda kullanmak yanlışlığına düşmektedirler.

Özünde, gerçek eğilim, zanaatlarda toplanma eğilimi de değildir. Yığılma, daha çok, yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü gibi, kimi hizmetlerin, gerçek istem düzeyini aşan ölçülerde iş pazarına sunulması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ankara ve İstanbul'da, apartman kapıcılığı, odacılık, hizmetçilik, çöpçülük, simitçilik, işportacılık, ayakkabı boyacılığı, eskicilik ve taşıyıcılık gibi «marjinal» işlerde çalışan-

larla birlikte, Prof. Yasa'nın yukarıda sözü edilen araştırmasına göre bu oran %17.3'tür. Kanımızca, bu, tarımdaki gizli işsizliğin, kentlere taşınmasından ayrı bir anlam taşımayan, sağlıksız, gecekondusal bir kentleşmedir. Bu, kırsal alanlardaki yoksulluğun kentlerdeki yoksulluğa dönüşmesidir.

Ortaya çıkan ikinci bir gerçek de şudur: Uğraş kümeleri sınıflandırmalarındaki iç içe girmeler ne olursa olsun, gecekondu bölgelerinde yaşayanların büyük bir bölümü, adına «işleyim işçisi durumuna gelmemiş kitleler» ya da «alt proletarya» (lumpen proletarya) denilen bir alt sınıf oluşturmaktadırlar. Bunun dışında kalıp, belirli hizmet kollarında iş tutanların, bir miktar anamal bulabilen ve esnaflığa, küçük tecime başlayanların, küçük kentsoylular durumuna geldikleri açıktır. Özellikle, bu küme, kentlerdeki kentsoylu yaşantılarının bütün özelliklerini yakından izlemekte ve almağa çalışmakta, yaşadıkları semtler, konutları, değer dizgelerindeki değişmelere koşut olarak, zamanla değiştirmeğe çalıştıkları gibi, bu sınıfın özelliklerine uygun oy verme eğilimleri de göstermektedirler.

Soru 86 Gecekondu ailelerinin ortalama gelirleri ne kadardır?

Gecekonduculuğu, sağlıklı ve normal bir gelişmenin, sanayileşmenin, kalkınmanın bir belirtisi sayma eğiliminde olanlar, bu bölgelerde yaşayanların, içinde bulundukları koşullardan memnun olduklarını ileri sürerler. Gecekondu ailelerinden pek çoğunun, köylerine dönmeyi düşünmediklerini saptamış bulunan araştırmaların bulgularını, bu düşüncelerine dayanak yaparlar. Gerçekten, belli başlı gecekondu araştırmalarının hepsi, bu aileler arasında, geldikleri yere dönmek istemeyenlerin oranının yüksek olduğunu göstermiştir. Örneğin, Prof. Yasa'nın Ankara gecekonduları üzerindeki araştırmasında bu oran %78, Prof. Hart'ın İstanbul gecekonduları araştırmasında %99 9'dur. Prof. Kemal Karpat da, İstanbul'da 1969'da yaptığı ve Türkiye dışında 1976'da yayımlanan bir araştırmasında, benzer sonuçlara varmıştır.

Durumundan memnun olmanın akla gelen ilk nedeni, kazançtır. Sözü geçen gecekondu araştırmalarının hepsi gözden geçirilirse, bireylerin, kentte, köylerinde olduğundan daha yüksek gelir elde ettikleri görülür. Bunlara bakılırsa, bir gecekondu ailesinin eline, ayda geçen para, 1960'lı yılların başlarında, 350-500 lira arasındaydı. Ankara Gecekonduları araştırması, (1956), aylık kazancı 1.000 liranın üstünde kimse bulunmadığını, %70'in aylık kazancının ise, 500 liradan az olduğunu göstermiştir. Gecekondu ailelerinden %20'sinin aylık kazançları ise, 500 lira ile 1.000 lira arasında değişmekteydi.

Bu miktar, aylık kazanç, köydekinden yüksek olmakla birlikte, abartılmaması gereken bir rakamdır. Ankara Kalesi çevresindeki eski mahallelerde yaşayan ailelerin geliri bile, gecekondu ailelerinin aylık gelirinden daha yüksektir. Bir gelir dağılımı araştırmasının sonuçları da, kent içi gelir dağılımı dengesizliğinin en yüksek bulunduğu kentin, Ankara olduğunu ortaya koymuş bulunmaktadır. İstanbul'da yapılmış bir araştırmaya göre de, kentin türlü semtlerinde, ortalama aile gelirleri, 1980 yılında, aşağıdaki biçimdeydi:

SEMTLERE GÖRE AİLE GELİRLERİ (1980)

Semt Kümeleri	Aylık Aile Geliri
I. Etiler, Levent, Yeşilyurt	50.863
II. Suadiye, Fenerbahçe, Bakırköy	33.533
III. Ümraniye, İçerenköy Gaziosmanpaşa, Zeytinburnu	7.025

T. Şenyapılı da, İstanbul ve Ankara gecekonduları üzerinde 1970'lerin sonuna doğru yaptığı bir araştırmada, ortalama aile gelirini, İstanbul'da 2061 TL., Ankara'da ise 2913 TL. olarak bulmuştur. Aynı araştırmada, aylık geliri 3.000 liranın altında bulunan aileler oranının, İstanbul'da %64, Ankara'da %66 olduğu; aylık geliri 5.000 liradan yüksek aile oranının ise, İstanbul'da %5, Ankara'da ise, %10 olduğu saptanmıştır.

Gecekondu ailelerinin gelirlerini köylerindeki gelirleriyle kıyaslamak; kentleşmeyi, özelliklerine ve içeriğine bakmaksızın, olumlu bir süreç gibi göstermek isteğinden doğmaktadır. Oysa, ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesi bakımından, önemli olan, bireysel gelirlerin göreli artışı kadar, gecekondu nüfusunun, temel işleyim kuruluşlarında çalışmasının sağlanabilmesidir. Türkiye'de bu noktaya ulaşmış olmaktan uzak bulunuyoruz. Kısacası, gelir artışı, hem üretim gizilgücüne kıyasla az, hem de, dağılışı dengesizdir.

Gecekondu bölgelerinde yaşayanlar, belli hizmet kesimlerinin ve bir ölçüde de, kimi küçük çaptaki işleyim etkinliklerinin örgütleşmemiş ucuz emek istemine yanıt vermekle birlikte, katkılarından daha çoğunu tüketmektedirler. Kimi işleyim kuruluşları, ürünlerini, böylece, kentlerden uzaklaşmadan da pazarlama olanağına kavuşmuş olmaktadırlar. Sendikalar başta olmak üzere bir uğraş derneğinde kayıtlı üye olan gecekondulu oranının %9'u geçmemesi, bu kitlelerin örgütlenme durumunu aydınlatmaktadır.

Soru 87 : Gecekondularda yaşayanlar, köylülükten ne ölçüde uzaklaşmışlardır?

Bugünkü biçimiyle ekonomik maloluşu hayli yüksek görünen kentleşmenin, hızlı bir toplumsal değişmeye yol açtığı da yadsınamaz. Birçoklarının, konunun ekonomik yönünü bir yana bırakarak, kentleşmenin, Türkiye'de «yeni bir insan tipi» yarattığını, insanlarımızı çağdaşlaştırdığını övünçle belirtmelerinin dayandığı düşünce de bu olsa gerektir.

Bir görüşe göre, gecekondularda yaşayanlar, kentlerimize, köy ve kasaba değerlerini, yaşantılarını, kısacası «köy havasını» getirmekte, kentlerimizi köyleştirmektedirler. Öte yandan, bir başka kümede bulunanlar da, gecekondularda yaşamanın, bu insanları «kentlileştirdiğini» ileri sürmektedirler. Kanımızca, her iki görüşte de abartma vardır. Birinci görüş, kentlere olan göçü, kendi kentsoylu değerleriyle ölçen ve kentleşmeye, «karşı» bir tavır takınanların görüşüdür. Kentlere göçün durdurulması istekleri de, bu çevrelerce yinelenir. Bu, olanaksız, ve yeryüzündeki deneylerin, başarılı olmadığını gösterdiği bir istektir. Ama, bu «kente karşı tavır»ı, kimilerinin yaptığı gibi, kentleşmeyi denetim ve düzene sokmak isteyen, verimli bir süreç durumuna getirmeyi amaçlayanların önerileriyle karıştırma yanlışlığına da düşmemek gerekir. Öte yandan, ekonomik yönden verimsiz ya da az verimli kentleşmenin, toplumsal yönden önemli değişmeler sağlayabileceği de söz götürebilecek bir konudur.

Kentlerin sağladığı olanaklar sayesinde, gecekondulu ailelerin, beslenme, giyinme, sağlık ve temizlik gibi özdeksel değer ve alışkanlıklarıyla, tinsel yaşantılarında ve değer dizgelerinde önemli değişmeler yer almıştır. Okuryazarlık oranları, ülkede %70'e yaklaşmış bulunan okuryazarlık oranının bile üstündedir. Gazete satın alan ve kitle haberleşme araçlarından yararlananların oranı yüksektir. İş-güç türleri arasında, tarımsal nitelik taşıyanlar hemen hemen hiç kalmamış gibidir. Gecekondulu aileler ve özellikle kentte yerleşme tarihi eski olanlar, çocuklarının temel ve uygulamalı bilim dallarında yüksek öğrenim yapmalarını istemekte, kızlarının bile okumalarında sakınca değil, yarar görmektedirler.

Ancak, eşlerini bir işte çalıştırmak istemeyen aile başkanı erkeklerin oranı yüksektir. Gelin alayları, başlık, çeyiz gibi alışkanlıklarını koruyan, yer sofrasında, aynı kaptan yemek yiyen ve çatal bıçak kullanmayanların, çoğunlukta olduğu görülür. Halk türküleri, ajans haberleri, dinsel ve aktöresel konuşmalar, radyo ve televizyon izlencelerinde en çok dinlenen yayın türleridir. Gecekondu ailelerinden çoğu, hâlâ sinemaya gitmez, kadınların başörtüsüz, kısa

kollu giysilerle, çorapsız dolaşmasını hoş karşılamaz. Saç kestirmesine ve boyanmasına karşı tepki gösterir, adak, kurban, ziyaretçi gibi gelenek ve göreneklere önem verir. Kente geliş tarihi eski olmayanlar, köylerine zaman zaman kısa süreli ziyaretler yapar, kışlık yiyeceklerinin bir bölümünü oradan getirir. Sonbaharda evlerinin pencere ve bahçelerinde kırmızı biber ve benzeri besin maddelerini kurutma alışkanlıklarını da korurlar.

Bunlara benzer nitelikleri; gecekondularda yaşayan ailelerin, köy aileleriyle kent aileleri arasında bir **geçiş aşaması** olduklarını göstermektedir. Gecekonduların, kentleri köyleştirdiğini ileri sürenlerle, tam bir kentlileşme 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 kültür, anakentlerimizin yaygın ve egemen kültürü durumuna gelmektedir. Bu kültürün özdeksel ve tinsel öğelerinden her biri, kentleşme sürecinin ayrı noktalarında bulunmakta, birbirine olan uzaklıkları, gecekondu ailesi üyelerinin kente gelip yerleşme tarihlerine, geldikleri kentlerin yapısına, açık bulundukları etkilerin cinsine ve gücüne yakından bağlı kalmaktadır.

Ama, köyden kente göçmüş gecekondulu ailelerle kentsel aileler arasında görülen bu ekinsel ayrımların, gerçekte, her iki toplumun üretim ve tüketim sürecinde bulundukları düzeyden kaynaklandığı gözden uzak tutulmamalıdır. Kısacası, gecekondu kültürü, özünde, bu yörelerde yaşayanların, geleneksel ekonomik yapıda sürdürdükleri ilişkilerin belli bir zaman boyutunda, uzama (mekâna) yansıma biçiminden başka birşey değildir. Ve ekonomideki dönüşümlere koşut olarak, bunlarda da büyük değişiklikler beklenir.

Soru 88 Gecekondular ve kentleşme, siyasal davranışları nasıl etkiler?

Kentleşmenin Üçüncü Dünya ülkelerindeki özellikleri ve bağımlı niteliği, onu, gecekondulaşmayla özdeşleştirmiş gibidir. Bu nedenle, kentleşme ve siyasal davranış ilişkilerini gözden geçirmek isteyen siyasal bilimciler, gecekondularda yaşayan kitlelerin siyasal davranışlarına, özel bir ilgiyle eğilirler.

Siyaset Bilimi kuramı, toplumsal değişme ve siyasal gelişme gibi kurumların, kentleşme ile yakından ilgili olduğunu varsayar. Tanınmış kuramcı Karl Deutsch, kentleşmenin ve oy verme davranışlarındaki değişmenin, «toplumsal seferberlik» adını koyduğu gelişme sürecinin ayrılmaz öğeleri olduğunu anlatmağa çalışmıştır. Buna göre, kentleşen, kentlileşen kitleler, siyasal yaşamda daha etkin rol oy-

namağa başlar, seçimlerde oy verme oranları artar, siyasal sürece katılmaları yalnız seçimden seçime oy kullanmalarında değil, fakat aynı zamanda, derneklere, sendikalara üye olmalarında, toplantılara, grevlere, öteki toplu hareketlere katılmalarında, kısacası, toplumu ilgilendiren her konuda seslerini daha fazla duyurmanın yollarını aramalarında da görülür. Gerçekten, birçok ülkelerde, siyasal gelişme ve kentleşme ile birlikte, seçimlere katılma oranlarının da yükseldiği görülmektedir. Madem ki, kentleşme siyasal katılmayı hızlandıran bir etkendir; o halde, kentleşmekte olan ülkelerde, oya katılma oranlarının, kentlerde, köylere oranla daha yüksek olması gerekir. Az gelişmiş ülkelerden çoğunun deneyimleri, bu beklentiyi de doğrulayıcı niteliktedir. Kentler, oya katılma bakımından, köylerden daha ilerdedir.

Bununla birlikte, Türkiye'de, kentleşmenin, köylerle kentler arasında, ikinciler lehine, yüksek bir katılma oranına yol açmadığı, türlü seçimlerin sonuçlarıyla doğrulanmaktadır. Kentlerde, zaman zaman, seçim plâtformlarının niteliğine, siyasal partilerin tutum ve davranışlarına, yürütülen seçim kampanyalarının kalitesine, seçim mevsimine ve birçok öznel nedenlere bağlı olarak seçimlerde oya katılma oranının %60'ı güçlükle bulabildiği görülüyor.

Öte yandan, siyaset bilimi kuramında, oya katılan yurttaşların oy verme davranışları üzerinde kentleşmenin etkileri, iki ayrı yönde yoruma konu yapılmaktadır. Birincisi, gelişmekte olan ülkelerde, kentleşen kitlelerin, tutucu siyasal partileri destekleme eğiliminde olduklarına inanır. Bunun nedeni, bu kitlelerin, kentten memnun olmalarıdır. Çünkü, kendilerini kırsal alandan kente iten, yoksulluktur. Kent, göreli olarak, onlara, köyden daha yüksek bir gelir, daha rahat bir yaşam sağlar. Dolayısıyle, bu yeni koşulları, daha geniş kapsamlı bir deyiş ile, «düzeni» değiştirmeyi amaçlayan siyasal partilerle işbirliği yapmaları, herşeyden önce, kendi huzur ve rahatlarını tehlikeye sokabilir. Bu ise, gereksiz ve yararsızdır. Bu birinci görüşü savunan siyaset bilimcileri, özellikle Gino Germani, Samuel Huntington, W. Cornelius ve Joan Nelson, Lâtin Amerika ülkelerinden verdikleri sayısız örneklerle, görüşlerini güçlendirmeye çalışmaktadırlar. Yine bunlara göre, gecekondu bölgelerinde sonuçlanan köyden kente nüfus akını, kent hizmetlerine istemi, geniş ölçüde artırır ve büyük kentleri, sıkıntısız yaşanamıyacak duruma sokar. Bu nedenle, tutucu siyasal parti ve örgütleri desteklemekle birlikte, gecekondu halkı, kent hizmetleri sunusunun artırılması, kalitesinin yükseltilmesi için, yerel ve özeksel yönetimler üzerinde baskı yapar, örgütler kurar, isteklerde bulunur, ama ondan daha ileri gitmezler.

Öte yandan, ikinci görüşü savunan siyaset bilimcileri ve kent-

bilimciler, kentleşen kitlelerin, büyük kentlerde, olabildiği ölçüde sanayileşmiş, kitle haberleşme araçlarına açık, demokratik dernek, sendika ve öteki kuruluşlarla yakın etkileşim ilişkileri içinde, siyasal bilinç kazandıklarını kabul etmek gerektiği görüşündedirler. Bu bilinçlenme, gecekondu bölgelerinde, özellikle ikinci kuşaktan sonra, kendini göstermeğe başlamaktadır. Bu nedenle, siyasal yaşam ve oy dağılımı, birinci kuşakta değilse bile, ikinci kuşaktan sonra, gecekondu bölgelerinde kullanılan oylardan geniş ölçüde etkilenmektedirler. Bu görüşte olan Manuel Castells, gecekondu halkının istemlerinin normal demokratik siyasal yollardan karşılanmasına önem verilmemesi durumunda, bu kitlelerin, sorunlarını «sokakta çözeceklerini» belirtmektedir.

Gecekondularda yaşayanlar, toplumun yoksul sınıfları olduğundan, bu görüşe göre, düzeni yoksullar lehine değiştirmeğe çalışan siyasal partilere, sol eğilimlere, kendilerini daha yakın görmeleri doğaldır. Amerikan Kentbilimcisi John Friedmann bile, kentlerin geleceğinin, sola açılma biçiminde olacağını kaçınılmaz gördüğünü söylüyor. Ama, bu «sola kayış», çok partili siyasal düzenlerde, bunlar içinde de, yoksul sınıflara, yelpazenin her açısındaki siyasal partiyi tutma olanağının tanındığı düzenlerde gerçekleşebilir. Çok doğaldır ki, ayağının altındaki dalı kesmek istemeyen tutucu siyasal erkler, bu tercihlerin gecekonduluya tanınmasını, elden geldiğince geciktirmeyi, önlemeyi yeğ tutarlar. Ne var ki, kitlelere tercihte bulunma, tercihlerini belirtme, seçme, kısacası katılma olanağı tanınmadığı takdirde, bunun, halkı köktenci eylemlere itebileceği ve açık tutulmasında direnilen boşluğun böylece kendiliğinden doldurulacağı, hatırdan çıkarılmamalıdır.

Türkiye'de, gecekondu bölgelerinde yaşayanların siyasal davranışları üzerinde yapılan gözlemler, bu bölgelerde, yakın tarihlere gelinceye değin, AP'nin, CHP'den daha çok oy almış olduğunu, TİP'in, katıldığı birkaç seçimde aldığı oy miktarında ise, başka bölgelere oranla bir fazlalık bulunmadığını göstermiştir. Oldukça yaygın bir nitelik taşıyan bu gözlemlere dayanarak kimi bilim adamlarımız, gecekondu bölgeleri halkının, «tutucu» olduğunu ileri sürmüş, yukarıda özetlenen görüşlerden ilkine katılmışlardır. Onlara göre de, gecekondularda yaşayanlar, köylerindekine oranla, kentte daha iyi yaşam koşullarından yararlanmakta ve daha fazla gelir elde etmekte olduklarından, bu durumlarını korumak istemeleri, «tutucu» olmaları doğaldır.

Hemen belirtelim ki, gecekondu bölgelerinde yaşayanların, tutucu ekonomik, toplumsal ve siyasal görüşlere sahip olduklarını, bu ölçüde kesinlikle belirtmemize olanak verecek verilerden yoksun du-

rumdayız. Belli siyasal partilerin, gecekondu bölgelerinde, diğerlerinden daha az ya da daha çok oy almış olmalarına etki yapan pek çok etken bulunabilir. Bunların tümünü değerlendirmeye çalışmak yerine, yalnız birini ele alarak, «gecekondu halkı kendi durumlarını korumak için tutucu siyasal partileri desteklemektedir» sonucuna varmak, eksik ve acele bir yargı olur.

Çünkü, bir kez, bütün gecekonduluları, durumlarından memnun, rahat ve sıkıntısız saymak, gerçekçi ve doğru bir değerlendirme değildir. İkinci olarak, hangi siyasal partilerin gecekondu bölgelerine neler getirmek istedikleri, bunları nasıl getirecekleri, aralarındaki yaklaşım ayrımlarının neler olduğu hakkında, gecekondulardaki tüm seçmenlerin bilgi ve bilinç sahibi olduklarını beklemek de, doğru olmasa gerektir. Son olarak, gecekonduları, ön yargı ile, yeniliğe ve değişmeye kapalı kalacak bir küme olarak saymağa da olanak 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.

1969 yılında yapılan Milletvekili seçimlerinden başlayarak, seçimlerde kullanılan oyların yönünde, kentlerle köyler, gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasında giderek güçlenen kimi eğilimlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Yukarıdaki kuramsal tartışmaya, Türkiye açısından açıklık getiren bu eğilimler, 1969, 1973, 1975 ve 1977 yıllarında yapılan türlü seçimlerin sonuçlarıyla doğrulanmaktadır.

1969 seçimlerinde hafif bir biçimde ortaya çıkan, 1973 Milletvekili ve Yerel seçimlerinde belirginleşen bu eğilime göre, işleyimdeki nüfusu hızla artan, hızla kentleşen ve büyüyen gecekondu bölgeleri, kent içinde önemli bir yer tutmaya başlamış, büyüklü küçüklü kentler, ülkede tanımlanan biçimi ile «Sağ'ın kalesi» olmaktan çıkmış ve o günkü partiler yelpazesi içinde, «demokratik sol» bir düzeni savunan CHP'nin güç kazandığı yerler durumuna gelmişlerdir. Özellikle 1973 Aralık ayında yapılan Belediye seçimlerinde, İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana başta olmak üzere en büyük kentlerle, il özeklerinin çoğunda CHP adaylarının seçim kazanması, yukarıda açıklanan kuramsal yaklaşımların, ülkemiz için geçerliliğini artırmaktadır.

Gerçekten, aşağıdaki çizelgede de görüleceği gibi, son milletvekili seçimlerinde, CHP ve AP'nin büyük kent özeklerinden aldıkları oyların oranlarında, CHP lehine belirli değişmeler görülmektedir. Bu özekler, yalnız en büyük kentler olmakla kalmamakta, sanayileşme-

de ve kentleşmede en başta gelen yerleşim birimlerini de oluşturmaktadırlar.

Bunun gibi, son iki yerel seçimin sonuçları da, il özeği olan belediyelerin başkanlıklarını, giderek, CHP'nin kazanmakta olduğunu ve bu yerlerden AP'nin aldığı oy oranının sürekli olarak azaldığını göstermektedir.

BÜYÜK PARTİLERİN BÜYÜK KENTLERDEN ALDIKLARI OYLARIN ORANI
(1969, 1973 ve 1977 Seçimleri)

		1969	1973	1977
İstanbul	CHP	33.8	48.9	58.3
	AP	47.8	28.5	28.8
Ankara	CHP	36.6	44.8	52.5
	AP	42.4	29.2	31.2
İzmir	CHP	35.5	44.6	52.7
	AP	53.2	40.9	39.7
Adana	CHP	37.7	49.2	56.0
	AP	43.3	19.0	27.1
Bursa	CHP	25.0	31.5	41.3
	AP	67.0	53.0	48.2

BÜYÜK PARTİLER VE BELEDİYE BAŞKANLIKLARI
(İl özekleri: 1973 ve 1977)

	1973			1977		
Partiler	Başkanlık Sayısı	Oy %'si	Kentsel Nüfusun %'si	Başkanlık Sayısı	Oy %'si	Kentsel Nüfusun %'si
CHP	32	39.3	54.1	42	45.6	56.3
AP	22	33.9	11.1	15	37.8	8.7

Yalnız, kentlerde yaşayanların köylülere oranla oy verme davranışlarında değil, aynı zamanda, büyük kentlerin kendi sınırları içinde, kentleşmenin taze belirtileri sayılan gecekondularla onlar dışındaki alanlar arasında da, verilen oyların yönünde değişmeler olduğu, araştırmalarla saptanmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'in gecekondu bölgelerinde oyların yorumunu karşılaştırmalı bir biçimde yapan incelemelerin sayısı artmaktadır. Bu arada, Ergun Özbudun'un, **Toplumsal Değişme ve Siyasal Davranış** adlı yapıtında, söz konusu

eğilimleri saptayan ilgi çekici bilgilerin yer aldığına değinmek gerekir. Kemal Kartal'ın, 1977'de Ankara gecekonduları üzerinde yaptığı bir araştırmanın sonuçları da, kentte kalış süresi uzadıkça, seçmenlerin, oy kullanma eğilimlerinin arttığını ve aynı zamanda, tercihlerini, sosyal demokrat siyasal partiler lehine daha çok kullandıklarını ortaya koymuş bulunuyor.

Soru 89 : Gecekondu sorununu, bir barınma sorunu olarak görmek yeterli midir?

Gecekondu sorunu, Türkiye'de çoğu kez, bir konut ve barınma sorunu olarak görülmüş, kamuoyuna da öyle sunulmuştur. Bu yaklaşım yanlıştır. Gecekondu sorununun, elbette, onu yapan, ya da onda yaşayan insanların barınma gereksinmeleriyle bir ilgisi vardır. Ama, sorunu, salt barınma gereksinmesinin karşılanmasından oluşuyor sanmak, eksik bir görüş olur. Gecekondu sorununa, barınma sorunu olarak bakmak hatasının kaynağı, gecekondunun, belli niteliklere sahip barınaklara verilen bir isim olmasıdır.

Yukarıdaki sorularda, gecekonduların, ekonomik gelişme, istihdam ve gelir, toplumsal değişme sorunları incelenirken de açıkça belirtildiği gibi; gecekondu sorunu, ülkenin ekonomik ve toplumsal yapısından ve bu yapıdaki değişmelerden doğan, kentleşmenin hızı ve biçimi ile yakından ilgili bir kalkınma sorunudur. Böyle olduğu içindir ki, kentleşen dar gelirli ve yoksul kitleleri konut sahibi yaparak gecekondu olgusunun yarattığı sorunların çözülmüş olacağını sanmak, yerinde değildir. Sorunların çözümü, bunların doğru olarak tanınabilmesine, tanımlanabilmesine bağlıdır.

Gecekondu sahibi olan kimse de, zaten gecekonduya basit bir konut gözü ile değil, fakat hem bugünün, hem de geleceğinin sigortası gözü ile bakmakta, her türlü güvencesini onda bulmaktadır. Bu, gecekonduya bir konut sorunu gözü ile bakanları, gecekondulunun kendi öz bakış açısının yalanladığı anlamına gelir. O halde, gecekondu ailesinin toplumsal güvenliği, ülkedeki toplumsal güvenlik kurumlarınca sağlanamadığı sürece, gecekondu olgusunun, varlığını sürdürmesinin kaçınılmaz olacağını beklemek gerekecektir.

Gecekondularda yaşayıp da, bugün çok küçük olan işleyim işçisi oranını yükseltmek için, üretici güçlerin, göstermelik olmayan bir plana göre harekete geçirilmesi, gelir dağılımındaki adaletsizliğin düzeltilmesi gerekir. Bir anlamda, ama özel bir anlamda, «Gecekondu sorununu yaratan, az gelişmişlik, çözüme bağlayacak olan da sanayileşmedir» denilebilir. Bu nedenle, gecekondu sorununa bir Kentbilim ve konut sorunu olmaktan çok, bir kalkınma ve sanayileşme sorunu

olarak bakmak, daha yerinde olur. Bu ise, kentleşmenin, yukarıdaki sorularda ele alınan, bağımlılık niteliğinden kurtarılmasını, verimli ve sağlıklı bir süreç durumuna getirilmesini gerekli kılar.

Soru 90 : Gecekondu «ticareti» ne demektir? Türkiye'de gecekondu ticareti yapılır mı?

Gecekondu ticareti, bir kimsenin, kendisinin ve ailesinin barınma gereksinmesini sağlamak için değil, fakat satmak ya da kiralamak için gecekondu yaptırması ve konut pazarına sunmasıdır. Büyük kentlerimizde, gecekondu ticareti, gecekonduların ortaya çıkışı ile birlikte başlamış ve yaygınlaşmıştır. Emlâk komisyoncuları, yapı gereçleri satıcıları, tüccarlar ve bir bölüm esnaf arasından gecekondu ticareti ile uğraşanlar çıkmıştır. Hattâ, kimi politikacıların bile, gecekondu ticaretine adları karıştığı, gazetelere yansımıştır. İstanbul ve Ankara'da birkaç gecekondusu olan insanların sayısı kabarıktır.

Bize öyle geliyor ki, 40 yıllık gecekondulaşma süreci, gecekondu yapımının ticarete konu olması bakımından üç ayrı özelliği olan döneme ayrılabilir. Birinci dönem 1960 gelinceye kadarki süreyi kapsar. Burada, gecekondu, yoksul ailelerin «masum» barınma gereksinmelerini kendi güç ve emekleriyle, ufak tefek yardımlarla karşılamaya çaba gösterdikleri dönemdir. Bu dönemde, gecekondunun kiralandığı ender görülür. Aileler, yapmayı başardıkları gecekondularda kendileri otururlar. İkinci dönem, 1960-1970 arasıdır. Bu dönemde, genellikle, gecekondu, sahibinin emek gücünden yararlanılarak yapılmakta, ancak, kiraya vermek oranı yükselmektedir. Bir başka deyişle, gecekonducu, birden çok gecekondu yaparak, kendi gereksinmesinden çoğunu kiraya vermektedir. 1970-1980 arasındaki üçüncü dönemde ise, gecekondu yapım süreci, tümüyle ticarileşmiş, yoksul kitle için, arsa sağlayıp, yapı gereçlerini bulan ve gecekondu yapısını yaparak, bunları satışa sunan «gecekondu firmaları» türemiştir. Bu döneme, gecekondu yapımının ticarileşmesinin en son aşaması adı verilebilir.

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. 1976 yılında Bakanlığın kullandığı resmî bir kaynakta, kiradaki gecekondu rakamı %39'dur. Prof. Hart'ın araştırmasına göre, İstanbul'un Zeytinburnu gecekondularında kiracılık oranı ise, %43.8'e yükselmektedir. T. Şenyapılı ise, konut sahipliği oranlarını, Ankara'da %70, İstanbul gecekondularında ise, %46 olarak bulmuştur. Bu demektir ki, kiracılık oranı, Ankara'da %30, buna karşılık, İstanbul'da %52'dir.

Her ne kadar, kiralanmış gecekondu oranını, gecekondu ticaretinin dolaysız ve tek göstergesi saymak her zaman geçerli sayılamazsa da, gecekondularda, kiraya vermenin yaygınlığı, gecekondunun, yoksul ailelerin masum barınma gereksinmelerine yanıt veren bir çözüm olduğu varsayımını zayıflatmaktadır. Gerçekten, büyük kentlerimizde, kendileri apartman kapıcılığı, devlet dairelerinde odacılık, memurluk yapan pek çok kimse, borçlanarak, gecekondu yaptırmakta yada gecekondu satın almakta; ancak, borcunu bitirinceye değin, gecekondusunu kirada tutmayı yeğlemektedirler. Gecekondu satmayı ve kiralamayı uğraş durumuna getirmiş olanlar içinde, bu sonuncuların orcını, %10-20 kadar tahmin edilmektedir.

Konut pazarının ticarete, yani bireysel kazanç sağlamaya açık bulunduğu bir ülkede, ilk bakışta bir barınma sorunu gibi görünen gecekonduların alım satımını yapmaya engel olunabilir mi? Sorusu haklı olarak sorulabilir. Hem ticaret yolunu açık tutmak, bu yola girmeyi özendirmek; hem de, «gecekondu ticareti yapılmasın» demek olanağı var mıdır? Buna engel olmak, kuşkusuz, güçtür. Fakat, tümüyle olanaksız da değildir. Çünkü, gecekondu ticareti, kamu kuruluşlarına ve bireylere ait arsaların da, bunlar üzerinde hiçbir hakka sahip bulunmayanlarca el değiştirmesi demek olduğundan, spekülâsyonu önleyici yasalarla, bu ticarete, bir ölçüde engel olunabilir. Gecekondu alım satımındaki asıl kazancın, gecekondu yapısından değil, gecekondu arsasından sağlandığı dikkate alınırsa, sorunun, arsa iyeliğinde düğümlenmekte olduğu yeniden belirginleşmiş olur.

Soru 91 Politikacıların, gecekondu sorunlarının süregenleşmesinde rolleri olmuş mudur?

Geleneksel demokrasilerde, politikacılar, akıl ve mantık kuralları yanında, oy koparma kaygısını da, söz ve hareketlerine genellikle egemen kılarlar. Büyük insan kitlelerini, milyonları ilgilendiren, onların çıkarlarını doğrudan doğruya etkileyen konularda, oy yitirme kaygısı, her zaman toplum yararı ile özdeşleşmez; hattâ kimi zaman, toplum yararı karşısında öncelik aldığı bile görülür. Gecekondu konusu, ülkemizde, politikacıların bu tutumunun en ilginç örneklerinden biri olmuştur.

Özellikle, 1945-1960 yılları arası, parlamentoda ve yerel yönetimlerin türlü organlarında görev almış politikacılar, gecekondu olgusu karşısında özendirici, koruyucu bir tutum içine girmişlerdir. Bu tutum, politikacıların, Hazineye, belediyelere ve ötekî kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekonduları, bir «olup bitti» say-

malarında, düzensiz ve amaçsız bir biçimde tapu dağıtarak onlar yasallaştırmalarında tam anlatımını bulur. Politikacılar, gecekondulu seçmene hoş görünebilmek için, toplum yararı ile bağdaşmayan her türlü vaadi gecekondululara yapmakta, sanki sürekli bir yarış içine girmişlerdir.

Tapu dağıtma törenlerinin, gecekondu bölgelerindeki kamuoyunu etkileyecek biçimlerde düzenlenmesinde, politikacıların partizan tutumlarının büyük rolü olmuştur. Tantanalı, gorkemli tapu dağıtma törenleri yapılmasa idi, gecekondu sorunu bugunkü boyutlarına ulaşmayacaktı sonucuna varmak, herhalde kolay değildir. Çünkü, yukarıda da değinildiği gibi, bir barınma sorunu bulunmasaydı bile, gecekonduyu yaratan nedenler, toplumun yapısından silinmediği sürece, olgu, varlığını koruyacaktı. Ama, söz konusu törenlerin ve «bir kez gecekondu yapıldı mı, nasıl olsa sonradan tapusunu almanın bir yolu bulunacaktır» inancını güçlendirmenin, köylerden kentlere olan nüfus akınlarını hızlandırdığı da, bir gerçektir.

Politikacı, yapılmış gecekonduyu yasallaştırma yolunu seçerken, bir yandan da, yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların yapımına göz yumulmasına yardımcı olmuştur. Gecekondu yapma yasağının, Türkiye'nin koşulları içinde ne ölçüde gerçekçi olduğu sorusu her zaman sorulabilir. Bu yasağın, sorunun çözumüne bir katkısı olmayacağı ileri sürülebilir. 30 yıllık deneyimlerimizin bunu gösterdiği belirtilebilir. Ancak, bu gerçeği açıkça kabul edip ona uygun olarak hazırlanacak politikaları halka anlatmak başka, politikayı başka türlü saptamak, uygulamayı ise ayrı yönlerde sürdürmek, daha başka birşeydir. Politikacılar ve hükümetler, yanlış olarak, bu ikinci yolu; içtenliği, inandırıcılığı olmayan çıkmaz yolu seçmişlerdir.

Bunun bir sonucu olarak, ister parlamento seçimleri, ister yerel seçimler olsun, bu seçimlerden hemen önce gelen haftalar ve günler, Türkiye'de gecekondu yapımının en çok hızlandığı dönemlerdir. Devlet, hükümet ve siyasal partiler gibi kimi anayasal kuruluşlar, gecekondu konusunda, yurttaşın karşısına çifte bir kimlikle çıkmışlardır. Şöyle ki, bir yandan gecekondu yapımı yasalarla yasaklanırken, öte yandan da, partizan bir kimlikle, gecekondu sorununun sömürü konusu yapılmasına, ülkemizde göz yumulmuştur. Çizdiği politikayı izlemek, uygulamak gücünden yoksun, ya da bunu gerçekleştirmeye isteksiz olduğu izleniminl veren devlet kuruluşları, bundan geniş ölçüde saygınlık da yitirmişlerdir.

Gecekondu yapımına, yasaklanmış olduğu halde, türlü dönemlerin siyasal erklerince göz yumulmuş olması, 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, günün Başbakanının partisine kazanç sağlamıştır. Gerçekten, AP, 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 politikaların erekleriyle eylemlerimiz arasında uygunluk sağlamadığımız sürece, demokratik toplumsal hukuk devletinin dayanağı olan karşılıklı saygı, hoşgörü, eşitlik ve toplumsal adalet ilkelerinden uzaklaşmış oluruz. Fazla olarak, yurttaşın siyasal bilinç düzeyi yükseldikçe, politikacının partizanlığı, her konuda olduğu gibi, gecekondu bölgelerinde de, etkinliğini adım adım yitirmektedir.

Politikacının, gecekondu sorunlarının süregenleşmesindeki rolü, yalnız, gecekondu yapıcısına «yeşil ışık» yakmaktan ibaret kalmamıştır. Gecekondu bölgelerinin, su, elektrik, kanalizasyon, okul, yol, otobüs gibi türlü kentsel hizmet gereksinmelerinin karşılanmasında, bunlar için ödenekler ayrılmasında da, bu bölgeler içindeki türlü insan kümeleri arasında, siyasal eğilimlerine bakılarak, ayrımlar yapıldığı olmuştur. En büyük belediyelerimizden birinde, hizmet ve alt yapı yatırımlarının semtlere dağıtılması sırasında, her mahallenin, Belediye Başkanının bağlı olduğu siyasal partiye en son seçimde verdiği oyları gösteren bir defter bulunduğu söylenmiştir. Gecekondu semtleri, bu kentimizde, verdikleri oy karşılığında hizmetlerden pay almışlardır. Ödenek paylaştırmada partizanca tutum, gecekondu fonlarının kentlere dağıtılmasında da görülmüştür. Kaynak dağıtımına, nesnel ölçütler temel alınmak gerekirken, bir Bakanın seçim bölgesi, dağıtımda, hakkı olmaksızın öncelik alabilmiş; kimi il özekleriyle ilçelerin gecekondu fonundan aldıkları pay, onun döneminde, ölçüsüz derecede büyümüştür. Bu gözlemin, siyasal partileri, siyaset adamlarını ve siyasal süreci tümden kötülemekle hiçbir ilgisi yoktur.

Soru 82 Siyasal partilerimizin, geçmişte, gecekondu konusundaki görüşleri, birbirinden ne ölçüde ayrı olmuştur?

1981 yılında kapatılmış olan siyasal partilerin, gecekondu konusundaki görüşleri, genellikle, seçim bildirgelerinde özetlenmiş ve kamuoyuna sunulmuş bulunuyordu. 1971 yılında kapatılmış olan Türkiye İşçi Partisinin bildirgelerine bakılırsa, bu parti, yurttaşın, mal, mülk, ev, bark sahibi olmasına karşı değildi. Nitekim, partinin yayınlarında, kent arsalarından özel iyelik hakkının kaldırılacağı yolunda bir vaad yer aldığı görülmez. Parti sadece, anayasanın hükmüne uygun olarak, iyelik hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamıyacağını belirt-

mekle yetinmiştir. Bunun dışında, gecekondu sorunlarının çözümü konusunda, bu parti, açık bir görüş ortaya koymamış; gecekonduyu, bir barınma sorunundan çok, az gelişmişlik sorunu olarak anlamak eğiliminde bulunduğunu belirtmiştir. Türkiye İşçi Partisi kapatıldıktan ve aradan 4 yıl geçtikten sonra, soldaki boşluğu doldurmak için kurulan 5 siyasal partiden çoğu, gecekondu ve kentleşme de dahil, çoğu ekonomik ve toplumsal konularda, kişiliklerini birbirlerinden ayırdetmeğe olanak verecek görüşler belirleyemeden, 1981 yılında, kapatılmışlardır. Bunların, olsa olsa, bu konulara, Marxism ve Leninism'in çizdiği çerçeve içinde bakmak zorunda oldukları söylenebilir.

Bunlar arasında, Türkiye İşçi Partisi, 1977 yerel seçimleri için hazırladığı bir yaymaca kitapçığında, gecekonduyu, «en az maliyetle ve üstelik, devletin ve kapitalistlerin kendilerinden hiçbir şey katmaksızın, işçilerin konut sorununa bulduğu bir çözüm» olarak görmekte ve «böylesine ucuz bir çözüm özel kişilerin tapulu arsalarına dokunmadıkça, burjuvazinin çıkarlarına en uygun yol olarak görülüp teşvik de edildi» denilmektedir. Kendi sınıfsal çıkarlarıyla çelişmediği sürece, kentsoyluluğun gecekonduya karşı çıkmadığı, hatta onu yasallaştırmağa çalıştığı da belirtilen kitapçıkta, kent topraklarının kamulaştırılması, bir çözüm olarak öne sürülmektedir.

Adalet Partisi, henüz Gecekondu Yasası çıkarılmadan, daha 1965 seçimleri sırasında, «Gecekonduların hukukileştirilmesinden» söz etmiş; bununla, yapılmış bulunan gecekondulara arsa tapularının verilmesi gerektiği görüşünde olduğunu belirtmekle birlikte, tapudan başka bir yasallaştırma çözümü de öngörmemiştir. Bu partinin seçim bildirgelerinde, konut ve gecekondu sorunlarının temeline inen olumlu ve tutarlı bir önlemler bütününden çok, «Yuva özlemi çeken vatandaşlar», ve «Mutfağında tencere kaynayan bir ev» gibi daha çok duygusal nitelik taşıyan deyişler yer almaktadır. Fakat, bugün uygulanmakta olan Gecekondu Yasası, AP hükümetinin getirdiği bir tasarıdan oluştuğundan, yasayı, ana çizgileriyle, o partinin görüşlerini yansıtıyor saymak, yanlış olmaz.

Yasadaki temel ilkeler, bir başka soruda ele alınacağından, burada üzerinde ayrıca durulması gerekmiyor. Adalet Partisi, 1977 seçimleri yaklaştıkça da, gecekondu önleme bölgelerinde arsa tapusu dağıtmaya, toplumsal konut temeli atmaya, yılda 100 bin konut yapımından söz etmeğe, her aileye konut vaadinde bulunmaya özel bir çaba harcadığı izlenimini uyandırmıştır. Bunların hepsi, partinin, o güne değin söylediklerinden farklı değildir. Ve dolayısiyle, gecekondu sorunlarına somut çözüm getirebilecek nitelik taşımamaktadır. 1960'ların ilk yıllarında siyasal yaşamda rol oynamış kimi küçük partilerin de, bu konudaki tutumları biliniyordu. Yeni Türkiye Partisi, birkaç se-

çımda, seçmen karşısına, belli bir «Gecekondu Islâh programı» ile çıkmıştır. Bu amaçla, Türkiye Emlâk Kredi Bankasının ele alınacağını belirten parti, bütçeye her yıl en az 300 milyon lira (1963 ederleriyle) konulacağını vaad etmiştir. Gecekondu önleme ve iyileştirilmesi için harcanan kaynakların miktarı artırılırken, harcanmakta olanların da, daha ussal bir biçimde kullanılabilmesi için alınabilecek önlemlere, YTP yer vermemiştir.

Millet Partisi, gecekondularda yaşayanların, sağlık koşullarına uygun konutlara taşınıncaya değin, kent hizmetlerinden yararlanmasından yana görünmüştür. Bu parti, «Kendi evini yapana yardım» yönteminden, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesinde yararlanılamıyacağı görüşündedir. MP, bu görüşünü, gecekondu bölgelerinde yaşayanların, sürekli iş sahibi işçiler ve küçük memurlar oldukları gözlemine dayandırmıştır. Bundan başka, kayıtsız koşulsuz bir «kurma ev» dizgesini, gecekondu sorununun çözümüne yarayacak bir yöntem olarak gören tek parti de MP idi.

CHP de, öteki siyasal partiler gibi, yapı ve ideoloji değişikliği geçirinceye değin, Türkiye'de konut sorununu, geniş ölçüde, gecekondu sorunundan ibaret saymış; gecekondu sorununu ise, bir konut sorunu olarak görmek eğiliminde olmuştur. Gecekonduların yıktırılmaması ama iyileştirilmesi, mutlaka yıktırılması gerekenlerin, ancak içindekilere yer gösterildikten sonra yıkılabilmesi ilkesinin benimsenmesi, CHP'nin görüşleri arasındadır. CHP, 1973 seçimlerine değin katıldığı seçimlerde, gecekondu bölgelerindeki kamu arsalarının doğrudan doğruya, özel iyelikteki arsaların ise, kamulaştırılarak konut yapımına ayrılmasını önermiştir.

Gecekondu alım satımına son verilmesinden yana olduğunu, CHP de, açık olarak belirtmiştir. Bu parti de, uzun yıllar, AP gibi, içinde yaşayanların, geleceğe güvenle bakabilmeleri için, gecekonduların, «Gerekli kanunî belgeye bağlanmasını» istemiş ve 1966'da meclislerden geçen Gecekondu Yasasında olumlu oy vermiştir. Gecekondu bölgelerinin, belediye hizmetlerinden yararlandırılması konusunda, CHP de, öteki partilerle, uzun süre aynı görüşte olmuştur. Yalnız, MP'den farklı olarak, kendi evini yapana yardım yönteminin, gecekondu bölgelerinde uygulanabileceği görüşündedir. Böylece, kentlerdeki işsiz ya da gizli işsiz nüfusun emeğinden, konut maloluşunu ucuzlatıcı bir araç olarak yararlanılacağı düşünülmektedir.

CHP, 1970'lerin başından bu yana girdiği yenileşme döneminde, öteki konularda olduğu gibi, gecekondu konusunda da, bir «arayış» içine girmiştir. 1973 seçimlerine girerken yayımlanan ve parti görüşlerini özetleyen bildirgede, gecekondu sorunu, bir kentleşme ve kalkınma sorunu olarak görülmektedir. Aynı görüş, büyük kentlerde düzen-

lenen türlü «Gecekondu kurultaylarında» da dile getirilmiştir. Ayrıca, kısa süren 1974 iktidarı döneminde, İmar Bakanlığında kurulan bir danışma kuruluna hazırlattırılan yazanakta, gecekonduların değil, «gecekondu yapım sürecinin yasallaştırılmasından» söz edilmiştir. CHP, bununla, gecekondu yapımının, bir az gelişmişlik ve yoksulluk sorunu olduğunu benimsemekte, bu niteliklerdeki konutların yapımının kaçınılmazlığı karşısında, hiç değilse, gecekondu yapacaklara, teknik yardım sağlamanın, yol göstermenin yasal önlemlerini almak gerektiğini savunmaktadır. Ama, unutmamak gerekir ki, arsa iyeliğinin gecekondu sahibine verilmemesi, yasallaştırılması düşünülen şeyin sadece **yapım hakkı** ile **yapının kendisi** olması, bu önlemin vazgeçilmez koşullarıdır.

CHP'nin büyük belediye başkanlarından birinin, **Akkondu** adı ile bu düşünceyi gerçekleştirmek için bir tasarı da hazırlatmış olduğuna daha önce değinilmişti. CHP, yukarıda sözü edilen danışma kurulu yazanağındaki öneriler doğrultusunda, kentlerin gelişme alanlarındaki arsaların kamulaştırılmasına olanak verecek bir dizi önlem getiren bir Yasa Gücündeki Kararname tasarısını, ilk iktidarı sırasında Meclise sunmuş ise de, geçirmeyi başaramamıştır. 1978-1979 yıllarındaki iktidarı sırasında hazırlayıp yürürlüğe soktuğu, Yeni Yerleşme Alanları Kararnamesinden ise, beklediği sonucu alamamıştır.

Denilebilir ki, CHP, bu konudaki görüşlerini, en ayrıntılı biçimde, 1977 Genel Seçimlerine yaklaşırken yeniden düzenlediği Parti İzlencesinde saptamıştır. Buna göre, «Gecekonduların yasallaştırılması ve iyileştirilmesi için her çabanın gösterileceği», ilke olarak benimsenmekte ve bu olanakların bulunmadığı durumlarda, gecekondularda yaşayanlara uygun konut olanağı sağlanacağı, bu olmaksızın, kimsenin evinin yıktırılmayacağı belirtilmektedir. Kurulu gecekonduları ilgilendiren bu ilkeler yanında, gecekondu sorununu gelecekte ortadan kaldırmak üzere, kendi evini yapacak olanlara uygun alanlar ayrılması, yasal olanaklar ve özel kolaylıklar sağlanması, altyapının devlet ve belediyeler eliyle geliştirilmesi gibi önerilere de, İzlencede yer verilmiştir.

2. KESİM

GECEKONDU SORUNLARININ ÇÖZÜM YOLLARI

Soru 93 : Türkiye'de gecekondu politikası nasıl bir seyir izlemiştir?

Gecekonduları ilgilendiren ilk yasa, 1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı yasadır. Bununla, Ankara Belediyesinin sınırları içindeki gecekonduların durumunun iyileştirilmesi ve yeniden gecekondu yapacak olanlara, arsa sağlayarak, gecekonduculuğun önlenmesi amacı güdülmüştür. Belediye, çok sayıda çocuk sahibi olan, Ankara'da evi bulunmayan, sürekli iş sahibi olan, yerleşme tarihi eski ve akçal durumu devletten yardım görmelerini gerektirecek ölçüde zayıf bulunan ailelere; karşılığı 10 yıl içinde eşit bölünçlerle ödenmek üzere arsa vermiştir. Arsa yardımı alanların, konut kredisinden de yararlanabilmeleri için, aynı yıl çıkarılan bir başka yasa (5228), Türkiye Emlâk Kredi Bankası'na, gereksinme sahiplerine, yapı parasının %75'ine kadar %5 faizle kredi vermek yetkisini tanımıştır. Bu ikinci yasa, yalnız Ankara için değil, fakat, bütün Türkiye içindir.

Arsa alan ailelere, bu arsalar üzerinde en geç iki yıl içinde yapı yapmak zorunluluğunu da, aynı yasalar koymuştur. Bugün nüfusu 350 bine yaklaşmış olan Yenimahalle, bu yasanın sağladığı olanaklardan yararlanılarak kurulmuş başarılı bir toplumsal ve toplu konut uygulamasıdır.

Kamu tüzel kişileriyle gerçek kişilerin iyelik haklarının çiğnendiği düşüncesiyle, gecekondu yapmanın önlenmesini, yapılanların da yıkılmasını öngören 1949 tarihli bir yasanın (5431) amacına ulaşamadığı görülmüştür.

1953 yılında çıkarılan Bina Yapımını Teşvik Yasası da (6188) be-

lediyeler elindeki veya türlü yollarla belediyelerin edinecekleri arsaları, konut yaptırmak amacıyla, gereksinme duyan ailelere «temlik» ya da «tahsis» ederek, konut bunalımını gidermeye çalışmak istemiştir. Bu yasa, 1953 yılına kadar yaptırılmış bulunan gecekonduları yasallaştırmış, yani arsa tapularının kendilerine verilmesine olanak tanımış; o tarihten sonra gecekondu yapmayı da yasaklamıştır. Yürürlükte kaldığı 15 yıla yakın süre (1953-1966) içinde, ne konut sunusunun artırılmasında, ne de gecekondu yapımının önlenmesinde, büyük bir başarı sağlamak olanağı elde edilememiştir. 1969'da çıkarılan 7367 sayılı yasa, Hazine arsalarından belediye sınırları içinde kalanların, imar planı bulunsun ya da bulunmasın, karşılıksız olarak belediyelere geçmesini öngörmüş ve bunları gecekondu yapımını önleme amacına ayırmışsa da, bundan da olumlu sonuç alınamamıştır.

Planlı döneme gelinceye değin uygulanan bu politikanın başlıca üç özelliği olduğu görülüyor. Birincisi, belediyelerin, Hazine'den, türlü kamu yönetimlerinden, ucuz ya da karşılıksız arsa alarak, bunları, konutsuz yurttaşlara devretmeleri ve bu yoldan, gecekondu yapımını önlemeye çalışmaları; ikincisi, gecekondu yapımının yasalarla yasaklanması; üçüncüsü de, daha önceki tarihlerde yapılmış bulunan gecekonduların, birer «olup bitti» sayılarak, yasallaştırılmasıdır.

Planlı dönem, gecekondu sorunlarına biraz daha geniş bir açıdan bakmaya olanak vermiştir. 1. Planda önerilen politika, bir kural olarak, gecekonduların, içinde yaşayanların konut gereksinmeleri karşılanmadan yıkılmaması ilkesinden hareket etmekte ve üçlü bir amaca yönelmiş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, o tarihe kadar yapılmış bulunan gecekonduların, gerek iyelik sorunlarını çözmek, gerekse kamu hizmeti gereksinmelerini karşılayarak durumlarını düzeltmek (islâh); ikincisi, yeniden gecekondu yapılmasını önlemek (önleme); üçüncüsü de, çok kötü durumda bulunanları, ortadan kaldırmaktır (tasfiye). Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi konusunda da, 1. Plan, iki çözüm yolu göstermiş bulunuyor: a) Kentlere olan göçün, kentlerde yaratılacak iş olanaklarıyla orantılı olmasını sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemlerin alınması; b) Toplumsal konut arzını çoğaltarak yeni gecekondu isteminin doğmasının dolaylı olarak önlenmesi.

II. Planın gecekondu konusundaki amaçları da, 1. Plandakinden farklı değildir. II. Plandaki gecekondu politikasının amaçları, önlemeye öncelik verilmesi, kendi evini yapmaya çalışanların emeğinden yararlanılması, gecekonduların arsa iyeliği sorunlarının, kentlerin gelecekteki gelişmesini zorlaştırıcı olmaktan çıkarılması biçiminde özetlenebilir.

Planlı kalkınma döneminin başlarında, bir süre, İmar ve İskân Bakanlığı, gecekondu sorunlarını, yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görmüş, bu konuda sorumluluk yüklenmek istememiş; fakat ilk plan döneminin sonuna doğru, gecekondu sorununun çözümünün yalnız belediyelere bırakılamıyacağı, devletin de, bu yönetimlerin yanında yer alması gerektiği görüşü, güç kazanmıştır.

II. Planın gecekondularla ilgili amaçları, I. Plandakinden çok ayrı olmamakla birlikte, bu amaçları gerçekleştirecek araçlar, Plana konulmamıştır. Planda, gecekondu sorununun çözümünde, «kendi evini yapma gücünden yararlanılacağı» belirtilmiştir. I. Plan döneminde elde edilen deneyimler, bu yöntemin sadece doğal yıkım olayları nedeniyle köy konutları yapımında, bir ölçüde başarılı olduğunu göstermiş bulunuyor. Kent konutları yapımında, özellikle gecekondu bölgelerinde, «konut sahibinin emeğinden» nasıl yararlanılacağının yöntemi geliştirilmiş değildir. Kentlere göçmekle bir ölçüde «kentleşmiş» olan gecekondu halkından, ne denli teknik yardım görürlerse görsünler, ülke çapında bir konut politikası uygulamasına, emekleriyle büyük katkı yapabileceklerini beklemek, gerçekçi olmayabilir. Kentlere gelip orada bir süre yaşayanlarda, imece geleneklerinin hızla zayıflamakta olduğu dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, kendi evini yapana yardım yönteminin, kentlerde ve gecekondu bölgelerinde, belki «kendi evini onarana yardım» biçiminde değiştirilmesi ve bundan, iyileştirme izlencelerinin uygulanmasında yararlanılması, daha yerinde olur.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, gecekondu konusuna özel bir önem verildiği görülmez. Sadece, gecekondu sayısına ilişkin kestirimlere ve yenilenmesi gereken gecekondularla ilgili kimi rakamlara rastlanmaktadır. Bu durumda, gecekondu sorununun çözümüne planlı bir karışmadan çok, gecekondusal gelişmeyi izleyen bir planlama anlayışı karşısında bulunduğumuzu kabul etmek zorundayız.

IV. Planda ise, gecekondu bölgelerinde, yol, su, elektrik ve kanalizasyon gibi alt yapı ve hizmetlerin hızlandırılacağı, gecekondu iyileştirme bölgelerindeki kamu arsaları üzerinde gecekondusu bulunan yurttaşlara «uzun süreli kullanma hakkı» tanınacağından söz edilmektedir. V. Beş Yıllık Plan hazırlıklarının sürdürüldüğü bugünlerde, DPT'ce hazırlanan bir yazanakta da, gecekondu politikasının yeniden gözden geçirilmesi ve Toplu Konut Fonu (Kamu Konut Fonu olmalıdır) ile bütünleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Gecekondu mahallelerinin, kentlerin öteki bölümleriyle, toplumsal, kültürel ve fiziksel yönlerden bütünleşmelerini sağlayıcı etkinliklerin artırılması da, aynı yazanakta yer alan önerilerdendir.

Soru 94 : 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 politikası getirmiştir. İyileştirme, ortadan kaldırma ve önleme, bu yasanın başlıca erekleridir. İyileştirme, durumu düzeltilebilecek olan bir gecekondunun ve bunlardan oluşan yörelerin, devletin, yerel yönetimlerin ve gecekondu sahiplerinin elbirliği ile, oturulacak ölçünlere kavuşturulmasıdır. Ülkemizdeki gecekonduların üçte birinden fazlası bu durumdadır.

Ortadan kaldırma, iyileştirme umudu kalmamış bulunan gecekonduların, tarihsel değeri olan yapıtları çevreleyen ve bu yapıtların değerini azaltan, tek tek, ya da bu niteliktekl yapıların yoğun durumda bulunduğu semtlerin tümüyle temizlenmesidir. Ortadan kaldırılması gereken gecekonduların, toplam içindeki oranı da, %30'a yaklaşmaktadır. Yasa, her ne kadar, bir gecekondunun içinde oturanların barınma gereksinmesi karşılanmadan yıktırılamıyacağını buyurmakta ise de, birden çok gecekonduya sahip olanlar, bunlardan yalnız bir tanesi için, yıktırmama hükmünden yararlanabilirler. Bu, gecekondu alım satımı ile savaşımın çok da etkili olmayacak bir yöntemi olduğu gibi, bu ticareti yapmayı uğraş edinmiş olanların gecekondularındaki yoksul kiracıları sokakta bırakmak sonucunu da verebilir.

Önleme, uzun ve kısa dönemde olmak üzere iki biçimde de anlaşılabilir. Kısa süreli önlemenin olumlu ve olumsuz iki yolu vardır. **Olumsuz** önleme, bir gecekondunun, yapılırken, ya da yapıldıktan kısa bir süre sonra, kolluk gücü ile yıktırılmasıdır. **Olumlu** önleme ise, türlü kamu yardımları ile konut pazarına toplumsal konut sunulmasının artırılması ve böylece, gecekondu yapmaktan başka çaresi kalmamış olan ailelere, konut gereksinmelerini, normal yollardan karşılama olanaklarının sağlanmasıdır. Bu yardımlar, devletin ve yerel yönetimlerin, arsa, kredi, yapı gereçleri yardımları olabileceği gibi; plan, tasarı çizimi gibi, teknik; ve vergi bağışıklığı ya da vergi indirimleri gibi ikincil yardımlar ve yapı yapmaya zorlama gibi, kolaylaştırıcı önlemler biçiminde de olabilir.

«Uzun süreli önleme»den kasdedilen ise, büyük kentlerdeki gecekondu sorunlarının kökünden ele alınması, kentlere olan aşırı nüfus akınlarının, gereksiz ve verimsiz bir yığılma biçimini almasının önlenmesidir. **Dolaylı önleme** adı da verilebilecek olan bu önlemenin başarılı olabilmesi, bununla ilgili önlemlerin, yalnız gecekondu yasalarında değil, fakat, ülkenin sanayileşme, çalıştırma ve bölgelerarası denge

politikalarını çizen, ya da uzaktan yakından ilgilendiren tüm yasalarda yer almasına ve gereği gibi uygulanmasına bağlıdır.

Gecekondu yasası, kısa süreli önlemeyi gerçekleştirmek üzere, belediyeler elindeki arsaların, potansiyel gecekondu sahiplerine verilmesini öngörmektedir. Verilecek arsaların sınırlı sayıda olması, buna karşılık arsa isteklerinin sınır tanımazlığı, arsa vermede öncelikler saptamayı gerekli kılmıştır. Arsalardan yararlanmada ilk önceliği, gecekondusunun iyileştirilmesi ve yıktırılması gibi nedenlerle açıkta kalacak olanlar almakta; bunları, öteki konutsuz yurttaşlar izlemekte, son sıra da, iyileştirme ve yıktırma bölgelerinde bulunan öteki yapıların sahiplerinden, yapısının yıktırılmasını isteyenlere verilmiş bulunmaktadır.

Bu öncelikler içinde de, arsa yardımlarından yararlanacak olanlarda, kimi nitelikler aranır. Bu niteliklerden birincisi, arsa yardımlarından yararlanacak olan ailelerin, yoksul ya da dar gelirli olmalarıdır. 1961 Anayasasında yer verilmiş olan «yoksul veya dar gelirli olmak» koşulunu, yönetmelikler, değişen ekonomik koşullara göre saptamaktadır. İmar ve İskân Bakanlığı, ailelerin yaşam ve geçim koşullarını hesaba katarak, yönetmeliklerde öngörülen «yoksulluk tavanlarını» yükseltmek yetkisinde olduğu gibi, zaman zaman, aynı uygulamayı, yönetmelikleri tümü ile değiştirerek de yapmaktadır. Enflasyonun hızı, paranın satın alma gücünün azalması, söz konusu sınırların bir miktar yükseltilmesini gerektirirse de; Bakanlığın bu esneklik sağlama yetkisini, yoksulluğun tavanını, en yüksek dereceli devlet memurlarını bile içine alacak ve onların bile devletten ve belediyelerden arsa yardımı istemelerine yol açacak ölçüde yükseltecek biçimde kullanması kesinlikle yerinde sayılamaz.

Arsa yardımlarından yararlanabilmenin ikinci koşulu da, arsa isteminde bulunan ailelerin, bir eve, apartman dairesine, ya da ev yaptırmaya elverişli bir arsaya daha önceden sahip olmamalarıdır.

Öte yandan, Gecekondu Yasası, gecekondu bölgelerinin kamu hizmetlerinin, belediyeler ve İmar ve İskân Bakanlığı elindeki olanaklar ölçüsünde tamamlanması için kolaylıklar göstermekte, buna karşılık, gecekondu bölgelerinde yaşayanların, arazi, arsa ve yapı sahiplerinin, bu bölgelere getirilecek, yol, kanalizasyon, su, elektrik ve kaldırım gibi kamu hizmetlerinin giderlerinin tümüne para olarak katılmalarını öngörmektedir. Bu katılma paylarından, ne gecekondu sahipleri, ne de bu bölgelerdeki yapısız arsaların sahipleri kaçınamazlar. Hizmet harcamalarına katılma, bir yandan, gecekondu sahiplerini, kendilerini «kaçak» olarak hissetmek durumundan kurtararak yasallaşmış olmanın rahatlığına kavuşturmakta; öte yandan da, planlı kal-

kınma döneminin, kalkınmada halk ve devlet işbirliği ilkesinin geçerli kılınması yönünde olumlu bir adım niteliği taşımaktadır.

Bu yasanın, gecekondu sorunlarını çözme olasılığı yüksek değildir. Çünkü, bu sorunlar, Soru 89. da da belirtildiği gibi, bir barınma sorunu olarak ele alındıklarında, eksik ve yanlış değerlendirilmiş olurlar. Çözülebilecekleri sanıldıkları halde, çözülemezler. Bu nedenle, gecekondu sorunlarını, 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 kent arsaları, ilerde girişilecek planlı çalışmaları köstekler. Arsa sahipleri karşısında plancılar, ünlü öyküdeki küçük farelerin, tuzağa düşürdükleri gururlu arslanın çaresizliği içinde kalırlar.

Gecekondu Yasasının yalnız başına ne ölçüde başarılı olabileceğine gelince, bu da yasanın, arsalar ve akçal kaynaklar konusunda, belediyelere sağlayacağı olanaklara bağlıdır. Kanımızca, yasanın, bugüne değin olduğu gibi, kamu arsalarını belediye eliyle gecekondu sahiplerine aktarma geleneğinden ayrılmamış olması, uzun dönemde çok yanlış ve toplum yararına ters düşen bir kentbilim politikasıdır. Gereksinmenin büyüklüğü, arsa sunusunun sınırlı olması, bu yolun, en kısa zamanda kapanmasını zorunlu kılacaktır. Öte yandan, elde edilen arsalar üzerinde, gecekondu yapmayı önleyecek toplumsal konutlar yapımı, akçal kaynakların yeterliliğine bağlıdır. Soru 97'de ele alınan kaynakların bu sorunu çözmeye yeteceğini sanmak da yerinde değildir.

Soru 95 : Türkiye'de gecekondu yapımı serbest midir?

Bu sorunun yanıtı, hem «evet», hem de «hayır» dır. Konuya tüze açısından bakıldığında, gecekondu yapımının yasak olduğu görülür. Türkiye'de, bugüne değin çıkarılmış bulunan 5-6 yasanın hepsi, gecekondu yapmayı açıkça yasaklamışlardır. Ama, gecekondu yapımı durmamıştır. Gecekondu Yasası adını almış bulunan 775 sayılı yasaya göre de, gecekondu yapmak yasaktır. Ancak, yeni yasa, eskilerden ayrı olarak, yıkma işlemlerine daha çok hız ve etkinlik kazandırmak istemiştir. Bu amaçla, yıkma işlemlerinde, belediyelerin, en büyük mülkiye âmirleri olan vali ve kaymakamlardan yardım isteme yetkisine sahip olduklarını, yöneticilerin de bu istekleri yerine getirmekle yükümlü bulunduklarını belirtmiştir.

Gecekonduların yıkılması, iki ayrı durumda farklı işlemler gerektirir. 1. Gecekodular, kamu tüzel kişilerine ait arsalar üzerinde ya-

pılmış ya da yapılmakta iseler; bunlar, belediyelerin ya da devletin kolluk gücü yardımıyle, başka hiçbir karar almaya gerek kalmaksızın yıktırılırlar. 2. Kamu tüzel kişileri dışında kalan tüzel kişilerle gerçek kişilere ait arsalar üzerinde yapılan gecekonduların yıktırılabilmesi için iki yol vardır. Saldırıya uğrayan arsanın sahibi yazılı olarak, belediyeye başvurur ve arsanın iyeliğinin kendisine ait olduğunu belgelerle kanıtlarsa, doğrudan doğruya yıktırmu yolu seçilir. Aksi halde, yani, iyelik durumu belgelerle kanıtlanamadığı takdirde, o zaman, İmar Yasasının kaçak yapılarla ilgili hükümleri uygulanır. Zaten bu son durumda, yıktırılması söz konusu olan yapı, başkasının toprağına yapıldığı kanıtlanamadığına göre, gecekondu da sayılmaz.

Yeni Yasanın gecekondu yıkma işlemini etkinleştirecek önlemler almış olmasına karşın, gecekondu sayısının artmaya devam ettiğine değinmiştik. İlgi çekicidir ki, yasanın, 1966'da, gecekondu yapmayı yeniden yasaklamasından sonra, Ankara'da, 200 bine yakın gecekondu yapılmıştır. Bu da gösteriyor ki, gecekondu yapımının önlenmesini, yasaların katı hükümlerinin ötesinde, ekonomik ve toplumsal politika önlemlerinde aramak gerekir.

Kaldı ki, yasa yapıcı da, kısmen bu gerçeği gördüğünden, ama daha çok, gecekondu bölgelerinde yaşayanların barınma dileklerini siyasal sömürü konusu yapabilmek amacıyla, gecekondu yapımını zaman zaman yasallaştıran, yıkım işlemlerini durduran yasalar çıkararak, Gecekondu Yasasının yıkma ile ilgili hükümlerini bir yana bırakmaktadır. Bunun en son örneği, Mayıs 1976 tarihinde çıkarılan 1990 sayılı yasadır. Bu yasa ile, 1966-1976 tarihleri arasında kaçak olarak yapılmış gecekonduların yıkımını, yasa yapıcı, durdurmuştur. Buna gerekçe olarak, Cumhuriyetin 50. yıldönümü nedeniyle her türlü suçlar bağışlanmış olduğu halde, gecekondu yapmak suçunu işleyenlerin bundan yararlandırılmamış olduğu gösterilmiştir. Böylece, bu suç da, 1990 sayılı yasa ile bağışlanmıştır. Bununla birlikte, bu bağışlamanın, yalnız kamu arsalarına yapılan gecekonduları kapsaması, öte yandan özel kişilere ait arsalarda yapılmış gecekonduları kapsamı dışında bırakması; bu yasanın gerçek amacının, partizanlık olduğunu göstermektedir. Kamu tüzel kişilerine ait arsalarda yapılmış gecekonduların bağışlanmış olmasının, sonuç olarak, kamu arsalarının bireysel iyeliğe dönüştürülmesine yol açması ise, bağışlama girişiminin, hiç savunulamıyacak yönlerinden biridir.

Böyle olmasına karşın, Mart 1983'de çıkarılan 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Affı Yasası, 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılmış bulunan gecekonduları, durumlarını yasanın aradığı koşullara uydurmaları koşuluyla affın kapsamı içine almış, daha sonra yapılanların ise, ilk olarak yıktırılmasını öngörmüştür. Af kapsamının «zaman sı-

nırı»nın çizilmesinde, 2 Haziran 1981 tarihinin başlangıç olarak alınmasının nedeni. Millî Güvenlik Konseyi'nin, bir bildiri ile kamuoyuna, gecekondu yapmanın yasak olduğunu o tarihte duyurmuş olmasıdır. Bu açıklama, Konsey'in Ocak 1983 tarihindeki 29 numaralı bildirisinde de yinelenmiştir. İmar ve Gecekondu Affı Yasasının bir gereği olarak, öngörülen süre içinde, 1.311.000 yapı sahibinin belediyelere, «yasallaşmayı» sağlamak üzere başvurdukları resmen açıklanmıştır. Bunlardan 264 bini İstanbul'da (%20.1), 181 bini Ankara'da (%13.8) ve 117 bini de İzmir'dedir (%8.9).

1977 ve 1978 yıllarında kamuoyu, İstanbul'da, gecekondu yapımı yüzünden, kolluk ve güvenlik güçleriyle gecekondu yapımcıları arasında yer yer silâh kullanmaya kadar varan çatışmalara tanık olmuştur. Ümraniye Belediyesi sınırları içindeki olaylarla, Alibeyköy'deki çatışmalar, gecekondu yapmanın yasalarla yasaklanmış olup olmadığı konusunda duraksamalar yaratmıştır. Buna benzer olaylar, gecekonduculuğun başladığı 1940'lardan beri yabancısı olmadığımız olgulardır. Bu son örneklerde, yeni olan özellik, halkın kolluk güçlerine silâhla karşı koyması; gecekondu yapımına, kentin etnik yapısına «yerel hükümetçikler» yolu ile yeni bir denge kazandırmanın bir yöntemi gözü ile bakılmasıdır.

Burada, gecekondu yapma yasağı yönünden değinilmesi gereken birkaç nokta vardır: Bir kez, biçimsel hukuk açısından, 775 sayılı yasada yer alan yapı yasağının uygulanması, ne yurttaşın, ne de kamu görevlilerinin takdirine bırakılamaz. Bu konuda, devletin kolluk güçlerinin, bir belediyenin kolluk gücünden ayrı uygulamalar yapması söz konusu olamaz. Ayrı ayrı siyasal partilerden olan belediye başkanları ve belediyelerin öteki organları, yasanın açık hükmü karşısında, birbirinden ayrı biçimde hareket edemezler. Yasak, bütün belediyeler için vardır ve uygulanmak zorundadır.

İkinci olarak, ekonomik, toplumsal ve bu arada etnik sorunların uzun dönemde çözümleri, doğrudan doğruya ekonomik gelişmeye bağlı bulunduğundan, bunların, yasalarla ve yasaklarla zorlanması, başarının en uygun yöntemi değildir. Devlet ve onun kurumları, olayların önünden giderek, bu toplumsal ve ekonomik nitelikli önlemleri yürürlüğe soktukça, yoksulluğun, az gelişmenin, toplumsal güvensizliğin ve çaresizliğin ürünü olan gecekondu olgusu da zamanla ortadan kalkar. Oysa, Nisan 1978 olaylarından sonra, İstanbul valisinin yaptığı gibi, «1 Mayıs mahallesi halkına onar bin lira konut kredisi verilecek» biçiminde demeçler verilmesi, devletin, inandırıcı ve yararlı olmayan, gerçeği kavramamış bir tutum içinde bulunduğunun kanıtıydı.

Üçüncü nokta, yukarıdaki toplumsal ve ekonomik önlemlere koşut olarak, paylaşma güçlüğü, çatışmalara yol açan bir kaynağı, gecekon-

du yapılan toprağın iyeliğini kamuya mal ederek kurutmaktır. Bu, gerçekte, bir ulusal servet olan toprağın geleceğini güvenceye bağlamak demektir.

Son bir nokta da, küçük yerleşmeler ve mahalleler ölçüsünde örgütlenmenin, belli kamu hizmetlerinin görülmesi için el elr /ermenin, gerçek halk katılışını sağlamanın, olumlu bir davranış olduğudur. Ancak, bu, devletle halkı karşı karşıya getirmeksizin, yerel özerkliği yerel sorumsuzluğa dönüştürmeyen, halkı zor altında tutmayan, ama ona insanlık onuruna yaraşan istençli ve gönüllü bir katılma olanağı sağlayan bir örgütlenme biçimi olmalıdır.

Gecekonduyu ortadan kaldırmayı sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemleri alacak yerde, yapılmasına önce göz yumup, sonra da af yasalarıyla bağışlamak, gecekondulaşma sürecini özendirmekten başka bir işe yaramaz. Yasalara saygılı olanları, bu davranışlarından caydırır. Sağlıksız kentleşmenin, plansız, çirkin, düzensiz yapılaşmanın, varlığını sürdürmesine yol açar.

Soru 96 : Denetimli gecekondu ne demektir?

Bütün yasaklara karşın, gecekondu yapımının süregelmesi; gecekondunun, devletin karşılamakta güçsüz kaldığı yoksul veya dar gelirli kitlelerin barınma gereksinmelerini karşılayan bir çare olması; birçoklarına, bu buluştan yararlanmaya çalışmanın daha akıllıca olacağını düşündürmüştür. 1964 yılında, Türkiye Büyük Millet Meclisine getirilen bir yasa önerisi ile, «denetimli gecekondular» düşüncesi ortaya atılmıştır.

Denetimli gecekondu, devletin, belediyelerin gösterecekleri toprak parçası üzerinde, köyden kente göç eden yoksul ailelerin, kamu yönetimlerince görevlendirilecek teknik elemanların gözetiminde gecekondu yapmalarıdır. Buna olanak vermekle, bir yandan, yoksul veya dar gelirlilerin konut gereksinmeleri karşılanacaktır; bir yandan da, devletin, yasakladığı halde önleyemediği, mahkeme kararlarına karşın yıkamadığı gecekonduların yapımı yüzünden saygınlığının zedelenmesine yer verilmemiş olacaktı.

Denetimli gecekondu, aynı zamanda, yurttaşların küçük biriktirimlerini, emeğini değerlendirmesine de fırsat verecekti. Bu öneri, Parlamentoda istekle karşılanmamıştır. Yurttaşı, «gecekondu» adının resmen verileceği konutlara lâyık görmenin ciddî siyasal sakıncalar doğurabileceği düşüncesiyle, denetimli gecekondu yasası önerisi gen alınmıştır. Ne var ki, 775 sayılı Gecekondu Yasası, gecekondu önleme bölgelerinde, devletin akçal ve teknik yardımından, yurttaşın da eme-

ğinden yararlanarak denetimli gecekondu yapımına o isim altında olmasa bile, kısmen olanak vermektedir.

Bir süreden beri sözü edilen «gecekondu yapım sürecinin yasallaştırılması» kavramı da, özünde, denetimli gecekondu anlayışının yeni bir dille anlatımıdır. Aralarındaki tek ayrım, gecekondu yapım sürecinin yasallaştırılmasında, açıkça belirtilmemiş olsa bile, gecekondu arsasının, yapı sahibine verilmemesidir. Yasallaştırılması düşünülen, yalnız yapının kendisi ve orada, yurttaşın oturma hakkıdır.

Soru 97 Gecekondu sorunlarının çözümü için kaynak nereden bulunur?

Gecekondu bölgelerindeki geniş kapsamlı uygulamaların gerektirdiği akçal kaynakları bulmak üzere, Yasa, biri belediyelerin, öteki de, İmar ve İskân Bakanlığının buyruğunda olmak üzere, Türkiye Emlâk Kredi Bankasında açılacak iki Fon kurulmasını öngörmüştür. Kullanılma amaçları arasında büyük ayrımlar olmamasına karşın, bu fonları besleyen kaynaklar, birbirinden oldukça farklıdır.

Her belediyenin kendi buyruğunda bulunan fonun başlıca kaynakları, belediye bütçelerinden %1'den az olmamak üzere her yıl ayrılacak kısım, gecekondu bölgelerine getirilecek kamu hizmetleri giderlerine yerel halkın akçal katılma payları, genel bütçeden ve İmar ve İskân Bakanlığı buyruğu altındaki fondan yapılacak aktarmalar, fonda biriken paranın faiz geliri ile, fondan verilecek kredilerin geri ödenecek bölünçleridir. Ne var ki, 1976 da çıkarılan 1990 sayılı yasa, gecekondunun, her belediyenin sorunu olmadığını hesaba katarak, bütçesinin %1'den az olmamak üzere ödenek ayırarak fon kurma zorunluluğunu, belediye meclislerinin takdirine bırakmıştır. Belediyeler, ellerinde bulunan bu fondan, halk konutları yapmak, arsa satın almak, gecekondu bölgelerinin eksik hizmetlerini tamamlamak için yararlanırlar. Bu fondan yapacakları harcamalar için, İmar ve İskân Bakanlığından izin alırlar.

Öte yandan, İmar Bakanlığı buyruğunda da, kaynakları daha zengin olan bir başka fon bulunmaktadır. Bu fon, ilke olarak, Bakanlık bütçesine her yıl konulan ödeneklerle beslenir. Ayrıca, yasada, Türkiye Emlâk Kredi Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ile, konut kredisi vermekte olan kurumların yıllık bütçelerinden Bakanlar Kurulunun her yıl göstereceği oranlarda kesilen payların, bu fonda toplanacağı yazılıdır. Bu fonun büyüklüğü, 1978 yılında 200 milyon liraya yaklaşıyordu. Sosyal Sigortalar Kurumu, kendi konut kredisi yardımlarının kaynağının, sigortalılarca ödenen primler olduğunu,

oysa, gecekondu bölgelerinde yaşayanların sadece işçiler, daha doğrusu sigortalılar olmadığını ileri sürerek, bu payı ödemekten kaçınmıştır. Önce, Danıştay'ın verdiği bir karar, Kurumu bu yükten kurtarmış; daha sonra da, Anayasa Mahkemesi, Gecekondu Yasasının hükmünü, Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Bu fondan yapılan harcamalarla, konut yapacak ya da konutunu onaracak olanlara kredi verilir. Gecekondu bölgelerinin devletçe karşılanması öngörülen kimi hizmetleri için yapı gereçleri yardımı ve teknik yardımlar sağlanır; arsa ve arazi satın alınır, kamulaştırılır, iyileştirme ve önleme bölgelerinin kamu hizmet ve tesisleri tamamlanır ve olanaklar ölçüsünde, belediyelere yardımda bulunulur. Yasanın, kurulmasını öngördüğü fonlardan her ikisinde de, bugün, gecekondu bölgelerinde köklü değişiklikler sağlamaya yetmeyecek ölçüde az para birikmiş olduğu saptanmıştır.

Soru 98 : Toplumsal konut yapmak, gecekondu sorununu çözmeğe yeter mi?

Kuşku yok ki, gecekonduyu doğuran önemli nedenlerden biri de, toplumsal konut sunusunun yetersizliğidir. O halde, yeter sayıda toplumsal konut pazara sunulursa, gecekondu yapmanın gereği de kalmayacak demektir. Pazara toplumsal konut sunmanın birinci yolu, konut yapımının %96'sını yüklenmiş bulunan özel kesimin, toplumsal konut ölçünlerine uyarak konut yapmasının sağlanmasıdır. Özel kesim bu tür konut yapımını yeter derecede kazançlı bulmadığından, bu yoldan yararlanmak olanağı bulunamıyor. İkinci yol, devletin, kendisinin toplumsal konutlar yapmasıdır. Özellikle 1966 yılından 1974 yılına kadar uygulamış olduğu, Tasarruflu Ev Yap (TEY) yöntemi ile, İmar ve İskân Bakanlığı 8 yılda 12 bin konut üretmiştir. Bu konutlardan çoğu, Ankara, Bursa ve İstanbul'dadır. Bu toplumsal konutların maloluş ederleri, 1971 ederleriyle 32 bin lirayı geçmiyordu.

«Nüve konut» adı verilen ve ailenin olanakları genişledikçe genişletilmesi kolay olan konutlardan da, Bakanlık 2 binden fazla birim yaptırmıştır. Bu uygulama, tümüyle, İstanbul, Ankara ve İzmir'e aittir. Ortalama nüve konut maloluşu da, 1971 ederleriyle 15 bin lira dolaylarındadır.

İmar ve İskân Bakanlığının 5 ya da 10 bin lira kredi vererek toplumsal konutlar yaptırması yolundan, başarı sağlanamadığı gerekçesiyle vazgeçilmiştir. Vazgeçildiği tarihe gelinceye değin, bu yöntemle yaptırılan konutların sayısı, 10 bini bulmuştur. Bakanlığın 1975 yılında başlatmış olduğu Kiralık veya Mülk Konut Projesi günümüzde de de-

vam etmektedir. 1983 yılı sonunda, bu yoldan üretilmiş konut birimi sayısı 20 bini bulmuş olacaktır.

Arsa yardımlarını da kapsayan öteki uygulamalarla birlikte, 1964-1983 yılları arasında, İmar Bakanlığınca yaptırılmış bulunan toplam toplumsal konut sayısının 100 bine yaklaştığı görülmektedir. Bu, yılda, ortalama olarak 6-7 bin konut etmektedir. Oysa, gecekondu yapımının ciddî olarak önlenmesini sağlayacak bir konut izlencesinin daha geniş kapsamlı olması bir zorunluluktur. Ama, bu zorunluluk yerine getirildiği takdirde bile, gecekondu ailelerinin sadece barınma sorunlarına çözüm bulunmuş olacağı; öteki sorunların, varlıklarını sürdüreceği açıktır. Bu nedenledir ki, gecekondunun, çok yönlü bir kalkınma sorunu olarak dikkate alınması gereğini gözden uzak tutmamalıdır.

Türkiye'de bugüne değin yaptırılmış bulunan toplumsal konutlara, gecekondu bölgelerinden taşınıp yerleştirilen ailelerin önemli bir sorunu da, bu konutlardaki yaşama ve teknolojik değişmelerine ayak uydurmadaki güçlükleridir. Bu ailere, toplumsal konutlardan her fırsatta yakınmakta, küçük bir bahçe içindeki gecekondunun, kümes hayvanlarıyla ve toprakla uğraşmanın sürekli özlemini duyduklarını belirtmektedirler. Kısacası, apartman yaşantısı, gecekonduya alışmış ailelere yapay gelmekte, onları doyurmamaktadır. Bu yüzden, taşındıkları toplumsal konutları kısa sürede terkeden ailelerin sayısı oldukça kabarıktır.

Soru 99 : Gecekondu bölgeleri kent özeklerine neden genellikle uzaktır? Alt ve üst yapı hizmetleri bakımından durumları ve öteki semtlerden kopuklukları neyi anlatır?

Gecekondu bölgelerinin genellikle kent özeğinden uzakta oluşunun başlıca iki nedeni vardır. Birincisi, en ucuz arsaların orada bulunmasıdır. Yoğun nüfuslu kent özeğinde boş arsa miktarı az, dolayısıyle arsa değeri yüksektir. İkincisi de, kentlerin dış mahallelerinin, gecekondu yapma yasağından kaçmaya daha elverişli olmalarıdır. Buralara, belediyelerin ve devletin kolluk güçleri her zaman kolaylıkla ulaşamaz. Koruma ve kayırma, özekteki ölçüde göze batmaz. Uzaklardaki arsa ve arazilerin sahipleri de, taşınmazlarını, gecekonduların baskınından kolayca koruyamazlar.

Bu bölgelerin kent özeğine uzak olması, onlara belediye hizmetlerinin götürülmesini, pahalı, zor ve hattâ çoğu kez olanaksız kılar. Kentin bütünlüğünü bozan bu bölgelerin, yol, su, elektrik, otobüs, eğitim, sağlık ve temizlik hizmetleri, belediyelere, beklenmedik ve ağır yükümlülükler yükler. Bu yoksul semtler, hizmet gereksinmelerini, ör-

gütlenerek, kendi katkılarını birleştirerek, bir çıkar kümesi olarak yöneticiler üzerinde baskı yaparak da karşılamak gücünden çoğu kez yoksundurlar. Böylece, küçük kentlerde, gecekondu bölgeleriyle, o bölgeler dışında kalan yerler arasında açık bir çelişki belirir ve büyür.

Bu fizik kopukluk, aynı zamanda, ekinsel ve ruhsal bir kopukluğu da içerir. Gecekondulu, çevresine, kentine yabancılaşır. Gerçekten, gecekonduda yaşayanların ayrı bir ekini ve dünyaları vardır. Otobüslerde, trenlerde, sinema ve tiyatrolarda, gecekondulu, kendinden uzak olan topluluğun üyelerine yakın bir yerde duramaz. Onlarla kaynaşamaz. Gecekondu bölgelerindeki ilkokullarda 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 kentlerimizin yoksul olmayan kesimlerinde bu oran, %2'ye kadar düşmüştür.

Kent yapısındaki bu ikilik, gerçekte, yoksulluk ve varsıllık ikiliğidir. Yoksul ve varsıl semtler arasındaki göze batan çelişmeyi ortadan kaldırmanın yolu, üretim gücümüzün yaratabileceği değerleri yaratmasına fırsat hazırlayarak, bu değerlerin bölüşülmesini adaletli ölçülere bağlayıp,gecekondulaşmayı kalkınma süreci içinde eritmektir. Çünkü, gecekondu, bir kalkınma yetersizliği, ya da geri kalmışlık belirtisidir. Ankara'nın kimi gecekondu bölgeleriyle, o bölgeler dışındaki mahalleleri arasında, okuryazarlık, öğrenim düzeyi, kira ve gelir bakımından görülen ve aşağıdaki çizelgede özetlenen ayrımlar, bu sınıfsal bölünmenin belirgin bir örneğini oluşturuyor.

ANKARA'NIN KİMİ GECEKONDU BÖLGELERİYLE BU BÖLGELER DIŞINDAKİ KİMİ MAHALLELERİNDE EĞİTİM DÜZEYİ, KİRA VE GELİR (1970)

Semtler	Okur yazarlık	İlkokul mez.	O.okul mez.	Lise mez.	Üniversite yük. ok. mez.	Aylık kira TL.	Aylık Gelir TL.
Ayvalı	% 31	%51	%10	% 8	—	66	726
Hisar	34	52	7	7	—	131	690
Dilekler	24	58	18	2	—	147	795
Seyran Bağ.	4	48	34	4	%10	228	1.200
Kızılay	100	—	10	15	75	787	2.545
Küçükesat	100	19	15	19	47	410	3.100
Güvenevler	100	5	9	18	68	1.400	3.100
Çankaya	100	7	9	22	61	900	2.800

Soru 100 : Kent ve kentleşme sorunlarının çözümüne, toplumsal - ekonomik dizgelerin yaklaşımları nasıldır?

Toplumsal - ekonomik dizgelerin dayandıkları temel düşüncelere bakarak, bunların, kent yaşamının her yönünü ilgilendiren görüş ve ideolojilerini karşılaştırmakla, bu konuda sadece kuramsal kimi sonuçlara varılabilir. Belki daha çok, her bir toplumsal ekonomik dizgeye sahip ülkelerin kentleşme deneyimlerine bakarak, bu konuda kimi ipuçları elde etmek olanağı bulunur. Biz, bununla birlikte, dizgelerin, kent, kentleşme ve yerleşme yapısı konularındaki temel düşüncelerinden yola çıkarak, gelişmekte olan ülkeler için örnek alınması gereken yöntemlerin neler olduğunu kabaca araştırabiliriz.

Anamalcılık, tüm üretim etmenlerine bireylerin sahip olduğu ve kazanç güdüsünün her türlü üretim eyleminin temel kılavuzunu oluşturduğu bir ekonomik dizge olarak tanımlanıyor. Başlıca özelliği, özgür eder oluşumunun ve kazancı en çoğa çıkarma ilkesinin yönettiği bir ekonomik ortam içinde, ayrı ayrı birimlerin, yarışma güdüsü ile satmak ve satın almak özgürlüklerinin tanınmış olmasıdır. İyelik hakkını, mutlak ve vazgeçilmez bir hak olarak görür. Bu haklar, onları elinde bulunduranlara, onları güvenceye bağlayan toplumu düşünmek için herhangi bir sorumluluk yüklemez. Pazar ekonomileri adı da verilen bu dizgelerde, kentlerin iç yapılarında kesin sınıfsal ayrımlaşmalar görülür. Yoksul, orta halli ve varsıl semtler birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılır. Anamalcı dünyada, gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasındaki bakışımsız, yani dengesiz alım satım ilişkileri, ikincilerin sömürülmesine ve bu sömürünün büyük kentler aracılığı ile gerçekleşmesine yol açar. Bu nedenle, az gelişmiş anamalcı ülkelerdeki kentleşme biçimi, gerçek bir kalkınmanın, sanayileşmenin ürünü olmayan, bağımlı bir kentleşme türüdür.

Ülkenin bir ya da birkaç kentinin ölçüsüz derecede büyüyerek, ülkenin geride kalan bölgelerinin tüm kaynaklarını yutması, dengesiz gelişme kuralını kılavuz edinmiş anamalcılığa özgü bir sorundur. İngiltere ve Fransa gibi ülkeler, Londra ve Paris gibi kentlerinin büyümesini sınırlandıracak önlemlere bu yüzden başvurmuşlardır. Anamalcı toplumlar, gelirin coğrafi bölgeler arasındaki ve toplumsal sınıflar arasındaki dağılımından çok, gelir artışının kendisi ile ilgilenirler.

O ülkelerde, konut sorunlarının çözümü, özel kesime bırakılmıştır. Devlet, kazanç amacı gütmeyen kuruluşlar, kooperatifler, konut pazarında büyük bir rol oynayacak durumda değildirler. Engels'in gözlemiyle, «konut sorununu çözmeyi engelleyen neden, kapitalist üretim biçiminin kendisidir». Topraktaki özel iyeliğin yapısı, arsa spekülâsyonu ile, yalnız barınma sorunlarının çözümünü değil, kentlerin düzenli bir bi-

çimde gelişmesini sağlamayı amaçlayan planların uygulanmasını da güçleştirir.

Öte yandan, ekonomisinin tümü planlı olmayan anamalcı ülkelerde, kentleri planla geliştirmeye çalışmak gibi ters bir özleme kapılmak, gerçekçi de değildir. Bu dizgede, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama karışması, iyelik hakkına sınırlar getirmek istemesi yadırganır, tepkiyle karşılanır ve sonunda, fırsat da bulunduğu takdirde yozlaştırılır.

Bu nedenlerle, 2. Dünya Savaşından önce gelen yıllarda, anamalcı dizge, her ne kadar kendi ideolojisine ters düşmekte ise de, «bırakınız yapsınlar» kuralının katı uygulamasını terketmek zorunda kalmıştır. Bu ülkelerden kimilerinde, oldukça yüksek toplumsal bedeller karşılığında, arsa spekülâsyonunun dar gelirli aileler üzerindeki baskısını ortadan kaldırmak, yeni kentlerin ve işleyim kuruluşlarının kuruluş yerlerini etkilemek ve kiracıları, siyasal ve ekonomik bunalım dönemlerinde süreğen enflâsyonun etkilerinden korumak amacıyla, toplumsal düzeltim yasaları çıkarılmıştır. Bunlar, gönenç devletinin sorumlulukları arasında sayılmıştır. Ama, bütün bunlar, anamalcı ülkelerce, liberal ekonominin biril (mikro) çözümlemeleri içinde çözüme bağlanmaya çalışılmıştır.

Öte yandan, sosyalist kuram, toplumla uzam arasındaki ilişkiyi, tarihin akışı içinde gelişen belli bir üretim biçiminin bir işlevi olarak görür ve üretim etmenlerine birey olarak sahip olmayı kabul etmez. Gelir dağılımında kesin bir denge sağlamayı amaçlar. Mahalleler arasında karşıtlıklara rastlanmaz. Anamalcı ülkelerin kentlerindeki «yedek işsizler ordusu» ve gecekondular, sosyalist ülkelerin kentlerine yabancı olması gereken olgulardır.

Kentleşme ile ilgili sorularda da yanıtlandığı gibi, kent ve köy karşıtlığı, sosyalist kuramın reddettiği, kaldırılmasını istediği bir yerleşme biçimidir. Üretim güçlerinin belli ve tek bir genel plan uyarınca eşgüdümlü olarak geliştirilmesi, büyüklü küçüklü işleyim kuruluşlarının ülke yüzeyine dengeli bir biçimde yaygınlaştırılması, büyük kentlerde aşırı nüfus yığılmasının önlenmesi de, sosyalizmin özüne uygun düşen isteklerdir.

Öte yandan, topraktaki özel iyelik hakkının kaldırılmış olması, plancılara, kentleri planlı bir biçimde geliştirme olanağını vermektedir. Toprak rantı topluma mal edilmiş ve toplum için kullanılmaktadır. Kişiler, toprak üzerinde hak ileri süremezler. Kimi Batılı bilim adamları bile, Sovyetlerin, bu yoldan tartışmasız ilerlemeler elde ettiklerini yazmışlardır. Bunun gibi, Birleşmiş Milletler Örgütü de, toprak taki bireysel iyelik hakkının türlü haksızlıklara yol açtığını belirte-

rek, toprağın «doğal kaynak» olarak benimsenmesini ve toplumların hizmetine konulmasını önermektedir. Bu yöntem, arsa spekülâsyonunu önlemenin en başarılı yoludur.

Az gelişmiş ülkeler, kent ve kentleşme sorunlarını ya anamalcılığın az gelişmiş bir biçimiyle, ya da sosyalist yoldan kalkınma yöntemleriyle çözmeye çalışmaktadırlar. Birçokları, kentleşme sorunlarını çözmekte, Batının sanayileşmiş ülkelerinden aktardıkları kentbilim yöntemlerini kullanmaya özen gösteriyorlar. Ama 50 yılı aşkın deneyimler göstermiştir ki, başarısızlıklar birbirini kovalamaktadır. Bu sürekli başarısızlık ve bunalım, baş sorumlunun, planlama yöntem ve yaklaşımları değil, fakat onların kullanıldığı, ya da gereği gibi kullanılamadığı toplumların yapısı olduğunu düşündürmektedir.

Örneğin, kent sorunlarını ve kentleşme güçlüklerini, 1920'lerden bu yana, çok az bir kamu karışması ile çözmeğe çalışan ülkemiz, bu alanda başarılı olmaktan çok uzakta bulunuyor. Bir ülkenin, sosyalizmi tüm kurum ve ilkeleriyle benimsemesine gerek kalmadan da, onun işe yarayabilecek kimi yöntemlerinden yararlanılmasında sakınca görülmeyebilir. Toplumsal demokrasiler, böyle oluşmuştur. Örneğin, kamusal arsa iyeliğinin, düzenli ve sağlıklı kentleşme açısından taşıdığı değer, bugün yadsınamıyor. Batılı ünlü ekonomist John Kenneth Galbraith bile, kentsel gelişmenin kalitesinin herşeyden önce, toprağın toplumsallaştırılmasına bağlı olduğunu açıkça belirtmektedir.

Bu veriler karşısında, Üçüncü Dünya ülkelerinin, yerleşme dizgeleriyle kentleşme politikalarını, anamalcılığın, kamu karışmasını hiç kabul etmeyen ilkelerine göre biçimlendiremiyecekleri anlaşılır. Çünkü bu ülkeler, pazar mekanizmasının ve bireylerin en yüksek kazancı elde etme güdülerinin, kentlerin ve toplumun uzun dönemli yararlarını görmezlikten gelen haksızlıklarını hoşgörü ile karşılayamazlar. Bunun için, insan hak ve özgürlükleri gibi kavramları, çağdaş gelişmelerin ışığı altında yeniden tanımlamak ve bunların toplum yararları ile bağdaştırılması yöntemlerini araştırmak kaçınılmaz olacaktır. Bu, toplumun gereceği, hem bugünkü, hem de gelecek kuşakların gönenç, mutluluk ve esenliği için zorunludur.

KAYNAKÇA

1. Kitaplar

Akçura, Tuğrul, **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, ODTÜ, Ankara, 1981.

Akçura, **Ankara**, ODTÜ, 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**, İTÜ, İstanbul, 1968.

Beşikçi, İsmail, **Doğu Anadolu'nun Düzeni**, (2. Bası), E Yayınları, İstanbul, 1970

Beygo, Saim, **Türkiye'de Beşeri Çevre ve Şehirleşmenin Demografik Analizi**, İTÜ, İstanbul, 1968

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

Ceyhun, Demirtaş, **Bir Yeni Dev**, Tekin Yay., İstanbul, 1977

Çavdar, Tevfik, **Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri** (Çoğaltma), DPT'ye sunulmuş rapor, Ankara, 1965

Danielson, Michael N. ve Keleş, Ruşen, **Politics of Urban Development in Turkey**, Holmes and meien, New York, 1984 (Baskıda)

Doğan, Erkan, **Kentlileşen Efendiler**, Ortak Yayınlar, İst., 1980.

DPT., **Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi**, 2 cilt. Ankara, Mart, 1982.

DPT, **Şehirleşme Sorunları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Çoğaltma).

Evren, Mesut, **Türkiye'de Arsa, Yapı Sorunları ve İlişkileri**, İTÜ, İstanbul, 1970.

Hart, W.C., **Zeytinburnu Gecekondu Bölgesi**, İTO, İstanbul, 1969.

İstanbul Bölge Kalkınma Derneği, **İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi,** İstanbul, 1967.
Gök, Tamer, **Kentlerde Arazi Kullanma Kararları,** ODTÜ, Ankara, 1978.
Karabey, Haydar, **Kent Olgusu,** İstanbul, 1980.
Karpat, Kemal, **Gecekondu: Rural Migration and Urbanization,** Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1976.
Kartal, Kemal, **Kentleşme ve İnsan,** TODAİE, Ankara, 1978
Kartal, Kemal, **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentlileşme,** Yurt Yayınları, No. 6, Ankara 1983.
Kartal, Kemal ve Çankaya Kartal, Özden, **Kıyı Kentlerimizin Temel Sorunları,** Kuşadası Belediyesi, Ankara, 1980.
Gökçe, Birsen, **Gecekondu Gençliği,** Hacettepe Üniv., Ankara, 1977.
Keleş, Ruşen, **Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri,** SBF, Ankara, 1961.
Keleş, Ruşen, **Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri** (1927-1960), SBF, Maliye Enstitüsü, Ankara 1961.
Keleş, Ruşen, **Türkiye'de Konut Kooperatifleri,** İmar ve İskân Bakanlığı, Ankara, 1967.
Keleş, Ruşen, **Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi,** SBF, Ankara, 1971.
Keleş, Ruşen, **İzmir'in Mahalleleri,** Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1973.
Keleş, Ruşen, **Kentbilim İlkeleri,** Sosyal Bilimler Derneği Yayını Ankara, 1976.
Keleş, Ruşen, **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri,** SBF, Ankara, 1971.
Keleş, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü,** Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, 1980.
Keleş, Ruşen ve Ünsal, Artun, **Kent ve Siyasal Şiddet,** SBF, Ankara, 1982.
Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi, **Yerel Yönetimler,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.
KENT-KOOP, **Konut-81,** Ankara, 1982.
Kıray, Mübeccel, **Ereğli: Ağır Sanayiden Önce Bir Sahil Kasabası,** DPT, Ankara, 1964.
Kıray, Mübeccel, **İzmir: Örgütleşemeyen Kent,** Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1972.
Kuban, Doğan, **Sanat Tarihimizin Sorunları,** Çağdaş Yayınları, İstanbul 1975.
Mimarlar Odası, **1. Milli Fiziki Plan Semineri,** Ankara, 1968.
Mimarlar Odası, Ankara Şubesi, **Türkiye'de Kentleşme,** Ankara, 1971.
Mimarlar Odası, **Mimarlık Semineri,** Ankara, 1969.
Mülkiyeliler Birliği, **Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları,** Ankara, 1977

Öke, Altan, **Konut Yapımında İktisadi Unsurların Kullanılışı,** İTÜ, İstanbul, 1967.

Payzın, Ziya, **Türkiye'de Yerleşim Sorunları ve Bölgelerarası Dengesizlikler,** Ankara, 1968.

Sencer, Muzaffer, **Türkiye'de Köylülüğün Maddi Temelleri,** İstanbul, 1971.

Sencer, Yakut, **Türkiye'de Kentleşme,** Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara, 1979.

Şenyapılı, Önder, **Kentlileşen Köylüler,** Karacan Armağanı 77, Milliyet Yay., İstanbul, 1978.

Şenyapılı, Tansı, **Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu,** ODTÜ. Ankara, 1978.

Şenyapılı, Tansı, **Gecekondu,** ODTÜ, Ankara, Mart, 1981.

Tekeli, İlhan, **Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine,** ODTÜ, Ankara, 1971.

Tekeli, İlhan, **Bölge Planlaması Üzerine,** İTÜ, İstanbul, 1972.

Tekeli, İlhan, **Bağımlı Kentleşme,** Mimarlar Odası, Ankara, 1977.

Tekeli, İlhan, **Türkiye'de Kentleşme Yazıları,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1982.

Tekeli, İ., Gülöksüz, Y., ve Okyay, T., **Şehir,** Cem Yay., İst., 1976.

Teksif Sendikası, **Konut Semineri,** Çoğaltma, 7-9 Eylül 1964, İstanbul, 1964.

TMMOB, **Konut Kurultayı,** Ankara, 1975.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, **Kamulaştırma Sorunu Üzerine,** Ankara, 1978.

TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, **Kentleşme Sorunları ve İstanbul,** Ankara, 1980.

TMMOB, İnşaat Mühendisleri Odası, **Konut Kurultayı** (16-18 Nisan 1982) Ankara, 1982.

Tümertekin, Erol, **Türkiye'de İç Gözler,** İst. Üniv. Coğrafya Enst., İstanbul, 1968.

Tümertekin, Erol, **Türkiye'de Şehirleşme ve Şehirsel Fonksiyonlar,** İ.Ü., Coğrafya Enstitüsü, İstanbul, 1973.

Tümertekin, Erol, **Şehirlerin Fonksiyonel Sınıflandırılması,** İ. Ü. Coğrafya Enstitüsü, İstanbul, 1965.

Tütengil, Cavit Orhan, **Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları,** Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1979 (3. Baskı)

Türk Belediyecilik Derneği, **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Semineri,** Ankara, 1969.

Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Türkiye'nin Çevre Sorunları,** Ankara, 1981.

Yasa, İbrahim, **Ankara'da Gecekondu Aileleri**, SSYB Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1966.

Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı, **Kentsel Bütünleşme**, Ankara, 1982.

Yavuz, Fehmi, **Çevre Sorunları**, SBF, Ankara, 1975.

Yavuz, Fehmi, **Kentsel Topraklar**, SBF, Ankara, 1980.

Yavuz, F., Keleş, R. ve Geray, C., **Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika**, SBF, Ankara, 1978 (2. Bası)

Yörükân, Turhan, **Gecekondular ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo - kültürel Özellikleri**, İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1968.

2. Düşünyazılar

Aren, Sadun, «Şehirleşme Hareketleri», **SBF 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. 1, No: 2, 1968 (Eylül), s. 11-28.

Geray, Cevat, «Şehirleşme ve Nedenleri», **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1968, s. 8-36.

Geray, Cevat, «Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi», **Âmme İdaresi Dergisi**, C. 3, Sayı: 4, (Aralık 1970), s. 8-36.

Geray, Cevat, «Türkiye'de Konut Gereksinmesi ve Karşılanması», **Türkiye'de Konut Sorunu**, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1981.

Karpat, Kemal, «Türkiye'de Gecekondu Sorunu», **Milliyet** (15-30 Haziran, 1969).

Kartal, Kemal, «Kent Toprağında Özel Mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar», **Âmme İdaresi Dergisi**, C. 10, Sayı: 2, (Haziran 1977), s. 17-43.

Kazgan, Gülten, «Şehirlere Akın ve İktisadi Değişme», **İktisat Fakültesi Mecmuası**, C. 19, (Ekim 1957 Temmuz 1958), No: 4, s. 375-395.

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

Kazgan, Gülten, «Türkiye Ekonomisinde Yaşama Düzeyi», **Refil Şükrü Suvla'ya Armağan**, 1971, s. 81-114.

Keleş, Ruşen, «Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler», **VII. İŞHK**, SBF, Ankara, 1965, s. 1-40.

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

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

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

Keleş, Ruşen, «Kentleşme ve Kamu Yararı», Türkiye Barolar Birliği, **Ekonomi - Hukuk Kongresi**, Aralık 1975.

Keleş, Ruşen, «İdeolojiler, Kent Politikaları ve Üçüncü Dünya», **SBF Dergisi**, C. 31, Sayı: 1-4 (1978), s. 29-52.

Keleş, Ruşen, «Devlet ve Konut Kooperatifçiliği», **Âmme İdaresi Dergisi**, C. 12, Sayı: 4 (Aralık 1979), s. 31-40.

Keleş, Ruşen, «Kentleşme, Nüfus ve Çevre», Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Nüfus ve Çevre Konferansı**, Ankara, 1982, s. 212-243.

Keleş, Ruşen, «Çevre Politikasında Düşünsel Temeller», TUBİTAK, **Çevrebilim Simposyumu**, Ankara, 1982, s. 67-75.

Keleş, Ruşen, «Toplu Konut Yasası ve Getirdikleri», **Fadıl Hakkı Sur Armağanı**, SBF, Ankara, 1983, s. 577-588.

Keleş, Ruşen, «Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet,» **18. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları**, SBF, Ankara, 1983, s. 11 - 33.

Keleş, Ruşen, «Atatürk, Çağdaş Ankara ve Kentbilim,» **İnsan Hakları Yıllığı**, TODAIE, Ankara 1983, Vol. 3-4, (1981-1982), s. 140-151.

Kıray, Mübeccel, «Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Topraktan Kopma ve Kentle Bütünleşememe», **Cem Sar'a Armağan**, SBF, C. 27, S. 3, (1973), s. 561-573.

Kongar, Emre, «Altındağ'da Kentle Bütünleşme», **Âmme İdaresi Dergisi**, C. 6, Sayı: 4, (Aralık 1973), s. 59-84.

Kongar, Emre, «Altındağ Gecekondu Bölgesi», **Âmme İdaresi Dergisi**, C. 6, Sayı: 3, (Eylül 1973), s. 109-138.

Ozankaya, Özer, «Doğu Anadolu Sorunu», **SBF Dergisi**, C. 24, Sayı: 3, (Eylül 1969), s. 73-115.

Saran, Nephan, «İstanbul'da Gecekondu Problemi», Erol Tümertekin, Fatma Mansur, Peter Benedict (ed.), **Türkiye: Coğrafi ve Sosyal Araştırmalar**, İstanbul, 1971, s. 371-409.

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

KENTLEŞME VE KENT SORUNLARI

1. KESİM

KAVRAM VE TANIMLAR

		Sayfa
Soru 1	Kentleşme ne demektir?	5
Soru 2	Türkiye hızlı bir kentleşme süreci içinde midir?	7
Soru 3	Kentleşme, her zaman kalkınmanın bir ölçüsü müdür?	8
Soru 4	Ekonomik gelişme aşamaları ile birlikte kent tipleri de değişir mi?	9
Soru 5	Kapitalist toplumlarda kent ve kentleşme olguları nasıldır?	11
Soru 6	Sosyalist toplumlarda kent ve kentleşme olguları nasıldır?	13
Soru 7	Sosyalist ve kapitalist ülkelerde, kentbilim ve planlama ilkeleri birbirinden farklı mıdır?	15
Soru 8	Üçüncü Dünya ülkelerinde kentleşme ve kent olguları hangi koşullar altında yer alıyor? Nasıl biçimleniyor?	19
Soru 9	Kentlerin büyümesi, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde aynı kurallara mı bağlıdır?	21
Soru 10	Kentleşme ile ulusal savunma gerekleri arasında bir ilişki var mıdır?	23

2. KESİM

TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN ÖZELLİKLERİ

		Sayfa
Soru 11	Türkiye'de kentleşme hareketlerinin belirgin özellikleri nelerdir?	25
Soru 12	Türkiye'de kentleşmenin tarihsel gelişimi nasıl olmuştur?	27
Soru 13	Türkiye'de çeşitli bölgeler nüfusunun, çeşitli uğraş ve sınıfların üyesi olan bireylerin kentleşme eğilimleri arasında farklar var mıdır?	28
Soru 14	Türkiye'nin kentleşmesi ile sanayileşmiş Batı ülkelerinin kentleşme biçimi arasındaki ayrımlar nelerdir?	30
Soru 15	Türkiye'de kent türleri hangileridir?	31
Soru 16	Kentleşmeye koşut olarak, büyük yerleşim özeklerinden köylere doğru da bir nüfus akımı oluyor mu?	34
Soru 17	Ankara'nın gelişmesi, kentleşme tarihimiz içinde nasıl bir yer tutuyor?	35
Soru 18	İstanbul'un, kentleşme tarihimiz içindeki yeri ve önemi nedir?	37
Soru 19	Türkiye'de kentleşme hareketlerini doğuran belli başlı nedenler hangileridir?	38

3. KESİM

KENTLEŞME SORUNLARI

Soru 20	Kentleşmenin doğurduğu başlıca sorunlar nelerdir?	43
Soru 21	Çevre sorunları bir kentleşme sorunu mudur?	45
Soru 22	Anakentleşme (Metropolitenleşme) nedir?	51
Soru 23	Kentleşme, kırsal alanlarla küçük kentleri nasıl etkilemektedir?	53
Soru 24	Bölgelerarası dengesizlik üzerinde kentleşmenin etkisi var mıdır? Bölgesel dengesizliği doğuran başlıca nedenler nelerdir?	55

Sayfa

Soru 25 En uygun kent büyüklüğü nedir? Böyle bir büyüklük var mıdır? 57
Soru 26 Düzensiz kentleşmenin, doğal ve tarihsel değerlerle kentlerin güzelliği üzerindeki etkileri nelerdir? 58
Soru 27 Kentleşme ile kıyılardan yararlanma olanakları arasında bir ilişki var mıdır? 61

4. KESİM

ARSA VE KENTLEŞMEDEKİ ÖNEMİ

Soru 28 Arsanın Kentbilimdeki önemi nedir? 65
Soru 29 Arsa spekülâsyonu nedir? Eylemli ve eylemsiz spekülâtör kime denir? 68
Soru 30 Kent arsaları toplum yararına nasıl kullanılır? Arsa sorunu nasıl çözülebilir? 70
Soru 31 Türkiye'de, taşınmaz mallardan, kamu kuruluşları nasıl yararlanıyor? 75
Soru 32 Kent arsalarının tümünün kamulaştırılması yararlı mıdır? 79
Soru 33 «Kamu yararı» ilkesi, kent arsalarından yararlanmada dikkate alınabilecek bir kural olabilir mi? 82
Soru 34 Arsa Ofisi nedir? Ne iş görür? 85
Soru 35 Gecekonduların arsa sorunları nelerdir? 87

5. KESİM

KENTLEŞME POLİTİKASI

Soru 36 Düzenli ve planlı bir kentleşme, kalkınmaya yardımcı olur mu? 91
Soru 37 Kentleşme ile çalışma olanakları arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır? 92

Sayfa

Soru 38 Kentleşme politikası nedir? Türkiye'de, kentleşme politikasını kim saptar, kim uygular? 94
Soru 39 «Yeni kent», «uydu kent», «çekim özeği» ve «köy-kent» sözcükleri neyi anlatır? 97
Soru 40 Bölge planından ne anlaşılır? 99
Soru 41 Türkiye'de bölge planı yapılır mı? Kim yapar? 101
Soru 42 Kalkınma planlarımızda benimsenen kentleşme politikasının ana çizgileri nelerdir? 102
Soru 43 Kent imar planı nedir? Nasıl yapılır? Nasıl uygulanır? 104
Soru 44 Türkiye'de kent planları neden başarı ile uygulanmaz? Kent imar planları, kentleşme sorunlarını çözmeye yeter mi? 107
Soru 45 Kentleşme sorunlarının çözümünde, devletle belediyelerin ilişkileri nasıldır? Nasıl olmalıdır? 109
Soru 46 Büyük belediyeler mi, yoksa küçük belediyeler mi daha çok yardım görmelidirler? 114
Soru 47 Anakent yönetimi nedir? Anakent yönetim örgütü Türkiye için gerekli midir? 115
Soru 48 Kent ve bölge planlamasında halk katılışı neden önemlidir? Nasıl sağlanır? 118

II. BÖLÜM

KONUT SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

1. KESİM

GENEL OLARAK KONUT SORUNU

Soru 49 Konut gereksinmesini doğuran ve güçlendiren etkenler nelerdir? 120
Soru 50 Kamu yönetimleri, konut sorunu ile neden ve nasıl ilgilenirler? 123
Soru 51 Konut sorununun ekonomik önemi nedir? 124

Sayfa

Soru 52 Plansız bir ekonomide, işçilere daha iyi barınma koşulları sağlayarak kalkınma hızlandırılabilir mi? 126

Soru 53 Konut yatırımları, planlamada nasıl değerlendirilmeli? 127

Soru 54 Toplumsal konut nedir? 127

Soru 55 Konut ölçünü deyince ne anlaşılır? 128

Soru 56 Lüks konut teriminden ne anlaşılmalıdır? 131

Soru 57 «Her aileye bir konut» sav-sözü, gerçekçi bir yaklaşım mıdır? 132

Soru 58 Toplumsal sınıflaşma ile konut isteminin yapısı arasındaki bağıntı nedir? 134

2. KESİM

TÜRKİYE'NİN BARINMA DURUMU VE BARINMA KOŞULLARI

Soru 59 Türkiye, barınma koşulları yönünden nasıl bir görünüm sunuyor? 139

Soru 60 Türkiye'de konut yatırımları ve konut üretimi nasıl bir seyir izlemiştir? 142

Soru 61 Kentlerde, oturulan alanlarda toplumsal ayrımlaşma eğilimleri gözlenebiliyor mu? 145

Soru 62 Yapıların, ömrünü tamamlamadan yıkılması, konut bunalımının giderilmesine yardımcı oluyor mu? 146

Soru 63 Türkiye'de işçilerin barınma koşulları nasıldır? 148

Soru 64 Türkiye'de toplu konut kuruluşları var mıdır? Yararlı ve başarılı olmuşlar mıdır? 151

Soru 65 Ülkemizde, memurların, esnafın ve silâhlı güçlere bağlı olanların barınma koşulları, önemli bir sorun olarak ele alınmış mıdır? 156

Soru 66 Türkiye'de, konut sorunlarının çözümüne belediyeler katılmakta mıdırlar? 159

Soru 67 Türkiye Emlâk Kredi Bankası, görevini ne ölçüde başarı ile yürütüyor? Başarısı büyük müdür? 161

		Sayfa
Soru 68	Konut üretimi ve konut ölçünleri bakımından, Türkiye, başka ülkelerden ne ölçüde farklıdır?	164
Soru 69	Doğal yıkımlara uğrayan bölgelerde evsiz kalanlara Türkiye'de kim yardım eder?	166
Soru 70	Göçmen konutları diye bir sorunumuz var mıdır?	167
Soru 71	Köylerimizde barınma koşulları ne durumdadır?	168

3. KESİM

TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKASI

Soru 72	Kalkınma planlarımızda, konut politikamız ne olmuştur? Uygulama, olumlu sonuçlar vermiş midir?	171
Soru 73	Kredi politikası, konut üretimini artırır mı?	175
Soru 74	Vergi bağışıklıklarının konut üretimindeki rolü nedir?	176
Soru 75	Kat iyeliği, konut sorunları için bir çözüm sayılır mı?	177
Soru 76	Kiralık konut, kurum konutu ve kira politikamız yeterli midir?	178
Soru 77	Türkiye için, kurma konut yöntemi geçerli bir çözüm müdür?	180
Soru 78	Bir konut düzeltimi nasıl olmalıdır?	183
Soru 79	Anayasamızdaki ve Toplu Konut Yasasındaki ilkeler nelerdir?	185

III. BÖLÜM

GECEKONDU SORUNU

1. KESİM

TÜRKİYE'DE GECEKONDU SORUNLARI

Soru 80	Gecekondu nasıl tanımlanır? Gecekondu, Türkiye'ye özgü bir sorun mudur?	190

Sayfa

Soru 81 : Gecekondulara, Batı ülkelerinde görülen yoksulluk yuvası gözü ile bakmak neden yanlıştır? 192

Soru 82 Bir tüketim normu olarak, gecekondu türü konut, köy türü konutlardan ne ölçüde ayrılır? 193

Soru 83 Gecekondu bölgeleri, yerleşme düzeni açısından, kentsel bir semt mi, yoksa yörekent mi sayılır? 195

Soru 84 Gecekonduculuk Türkiye'de nasıl başlamış, nasıl gelişmiştir? Gecekondular kentlerimize nasıl dağılıyor? 196

Soru 85 Gecekondularda yaşayanların sınıfsal ve mesleki durumları nasıldır? 198

Soru 86 Gecekondu ailelerinin ortalama gelirleri ne kadardır? 202

Soru 87 Gecekondularda yaşayanlar, köylülükten ne ölçüde uzaklaşmışlardır? 204

Soru 88 Gecekondular ve kentleşme, siyasal davranışları nasıl etkiler? 205

Soru 89 Gecekondu sorununu, bir barınma sorunu olarak görmek yeterli midir? 210

Soru 90 «Gecekondu ticareti» ne demektir? Türkiye'de gecekondu ticareti yapılır mı? 211

Soru 91 : Politikacıların, gecekondu sorunlarının süregenleşmesinde rolleri olmuş mudur? 212

Soru 92 Siyasal partilerimizin, geçmişte, gecekondu konusundaki görüşleri, birbirinden ne ölçüde ayrı olmuştur? 214

2. KESİM

GECEKONDU SORUNLARININ ÇÖZÜM YOLLARI

Soru 93 Türkiye'de gecekondu politikası nasıl bir seyir izlemiştir? 218

Soru 94 : Gecekondu yasası neler getirmiştir? Bu yasa ile gecekondu sorunları çözülebilir mi? 221

Soru 95 : Türkiye'de gecekondu yapımı serbest midir? 223

Sayfa

Soru 96 Denetimli gecekondu ne demektir? 226

Soru 97 : Gecekondu sorunlarının çözümü için kaynak nereden bulunur? 227

Soru 98 Toplumsal konut yapmak, gecekondu sorununu çözmeğe yeter mi? 228

Soru 99 Gecekondu bölgeleri kent özeklerine neden genellikle uzaktır? Alt ve üst yapı hizmetleri bakımından durumları, öteki semtlerden kopuklukları neyi anlatır? 229

Soru 100 : Kent ve kentleşme sorunlarının çözümüne, toplumsal ekonomik dizgelerin yaklaşımları nasıldır? 231

KAYNAKÇA 234



Ruşen Keleş 1932 yılında Trabzon'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini orada yaptı. Liseyi 1950'de, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni 1954'te bitirdi. Hukuk Fakültesi'ni de bitirmesine ve avukatlık stajı yapmasına karşın, uğraş olarak, avukatlığı değil, üniversite öğretim üyeliğini seçti. Doktorasını, SBF'de Siyasal Bilim dalından aldıktan sonra aynı fakültede 1965'de doçent, 1971'de profesör oldu. Şimdi yine orada Kentçilik, Kentleşme, Yerel Yönetimler ve Konut Siyasası gibi dersler okutmaktadır. 1958 den bu yana üyesi bulunduğu Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin, iki dönem, arka arkaya, dekanlığını da yapmıştır. Doktora öğrenciliği sırasında, New York Üniversitesi ile Massachusettes Teknoloji Enstitüsü (M.I.T)'nde uzmanlık çalışmaları yaptığı gibi, sonradan, California ve Harvard Üniversitelerinde konuk öğretim üyesi olarak da çalışmıştır. Öğretim dışı etkinlikleri arasında, yurt içinde D.P.T.'ye ve İmar ve İskân Bakanlığı'na, yurt dışında ise Birleşmiş Milletler Örgütü'ne bağlı Konut, Planlama ve Yapı Merkezi'ne yaptığı "danışmanlık hizmetleri vardır. Yerli ve yabancı kitap, dergi ve gazetelerde, bilimsel ve güncel konularda çeşitli yazıları yayımlanmıştır. Evli ve bir çocuk babasıdır. Yayımlanmış başlıca yapıtları şunlardır: **Şehirleşme Hareketleri** (1961), **Türkiye'de Konut Kooperatifleri** (1967), **Küçük Belediyelerin Sorunları** (Cevat Geray'la, 1969), **Eski Ankara'da Bir Şehir Tipolojisi** (1971), **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri** (1972), **İzmir'in Mahalleleri** (1973), **Urbanization in Turkey** (Ford Vakfı, New York, 1973), **Şehircilik** (Fehmi Yavuz ve Cevat Geray'la, 1973, 1978), **Kentbilim İlkeleri** (1976), **Göç ve Gelişme** (Nermin Abadan-Unat'la, 1976), **Toplum Bilimlerinde Araştırma ve Yöntem** (1976). İlk kez 1972 yılında yayımlanmış olan **100 Soruda Kentleşme, Konut ve Gecekondu**, yeni eklemeler yapılarak ve biraz genişletilerek yeniden yazıldı. Yapıta eklenen ya da genişletilen konular, daha çok, yerel yönetimlere, çevre sorunlarına ve bunların dayandığı düşünsel ve siyasal gelişmelere ilişkindir. Bu arada, yapıtın dilinin olabildiğince yenilenmesine ve özleştirilmesine de özen gösterilmiştir.