

# Toplu Konut İdaresinin Konut Politikasının Değişimi:

## 1984-1989 Arası Konut Üretimine Kaynak (Kredi) Ayrılarak Desteklenmesi ve 2002 Sonrası Doğrudan Konut Üretimi

*YrdDoç. Dr. İsmail TANER.*

*Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 14000, Bolu.*

### Özet

*Toplu Konut İdaresi, kurulduğu 1984 yılından itibaren ülke konut politikasında yönlendirici bir kamu kurumu durumunda olmuştur. İdare'nin; görev ve faaliyetleri 1984-2002 ile 2002 sonrasında iki farklı dönem olarak şekillenmiştir. İlk dönem, Toplu Konut Fonu ile büyük bölümünü konut kooperatiflerinin oluşturduğu konut projelerine kredi desteği sağlanmıştır. Erken dönemlerde kaynak sağlamada başarılı olmuş, ancak devam eden yıllarda kaynağın devamlılığı sürdürülememiştir. Toplu Konut İdaresinin konut sorununa yönelik doğrudan konut elde etme politikası, 2002 yılı sonrasında kapsamlı değişime uğramıştır. 2002 sonrası yasal ve kurumsal yönlerden yapılan düzenlemelerle İdarenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Kurulduğu dönemde, sosyal konut üretimini destekleyen bir finans kurumu olarak faaliyet göstermesi öngörülen Toplu Konut İdaresi, 2002 yılı sonrası yapılan yasal düzenlemeler sonucunda doğrudan konut üretimi ile birlikte yapı çevre üretimine dönüki her alanda yetkili bir kurum haline getirilmiştir. Toplu Konut İdaresi tarafından yapılan kredi desteği ve doğrudan konut üretimi ile nicelik olarak belirli sayıda konut elde edilmesi sağlanmıştır. Ancak konutlarda ve konut çevrelerinde nitelik sorunları ortaya çıkmıştır. Çeşitli toplu konut uygulamaları; mimari tasarımları, proje elde etme yöntemleri; arsa üretimi – kullanımı, ihale şartları, yapı denetimi gibi yönlerden sayısız uygulamalar tartışma yaratmıştır: Sınırsız ve denetimsiz planlama yetkileri verildiği ve tüm hazine arazilerinin Toplu Konut İdaresi için planlama alanı haline getirildiği eleştirilmektedir.*

### Anahtar Sözcükler

Toplu Konut, Konut Finansmanı, Konut Üretimi, Konut Sorunu, Toplu Konut İdaresi

### Giriş

Genel olarak konut, en alt düzeyde de olsa güvenlik, sağlık, rahatlık ölçünlerine uygun; iş yerine kolayca ulaşılabilir uzaklıkta, alt yapı, ulaşım, alışveriş, sağlık, kültür ve eğlence vb. gibi kolaylıkları ile oturma birimi olarak tanımlanmaktadır. Sanayi devrimi ile birlikte kentlerde nüfus artışıyla kentleşmenin ortaya çıkardığı barınma gereksinimini karşılama; bir kamu işgörsü olarak alınmaya başlanmıştır. Önceleri ortaya çıkan, konutun yatırım ya da tüketim maddesi (aracı) olduğu tartışması yerini, daha sonra ekonomik açıdan verimli bir yatırım alanı olup olmadığı konusunda tartışmalara bırakmıştır. Konut, ekonominin en dinamik ve toplam yatırımlar içinde en büyük payı olan sektörlerden biridir. Konut sektörünün temel özelliği olarak, ekonomik, sosyal ve fiziki kalkınma amaçlarına aynı anda ve çok çeşitli biçimde hizmet verirken, tüm sektörlerden çok daha hızlı diğer sektörleri etkileyen ekonomik katma değerler yaratmaktadır (Geray,1982).

\*Sorumlu Yazar: [Tel: 0533 633 54 77](tel:05336335477)

E-posta: [taner\\_i@ibu.edu.tr](mailto:taner_i@ibu.edu.tr) (İsmail Taner)

Tarihsel süreç içinde, konut sorunu çok boyutlu olgu olarak ortaya çıkmıştır. Soruna çözüm yaklaşımları oluştururken konuta ilişkin verilerin ortaya konulması önem taşımıştır. Kişilerin en temel ihtiyaçlardan olarak fiziksel barınmayı sağlayan konut, aslında toplumu oluşturan en küçük temel birimlerin fiziksel ve sosyo-ekonomik mekanlar bütünüdür. Bu nedenle konut İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde 1948 yılından başlayarak, Birleşmiş Milletler Habitat bildirelileri olmak üzere birçok uluslararası düzeylerde temel hak olarak tanımlanmaktadır. Diğer yünden, ülkemizde 1982 Anayasasının 56 ve 57’nce maddeleri ile “sağlıklı -dengeli çevrede yaşamak ve yeterli kalitede konut sahibi olmak”, bir hak olarak kabul edilmiştir. Konut fiziksel, ekonomik ve sosyal birçok değişken içeren kapsamlı bir olgudur. Ancak en temelde, herkes için yeterli ve yaşanabilir nitelikte konut edinme hakkı olarak tanımlandığı için, konunun niteliksel ve niceliksel boyutları önem taşımaktadır (Habitat,1996).

1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen “Habitat II Kent Zirvesi Toplantısı” için hazırlanan “Ulusal Eylem Planı” da ortaya çıkan “yaşanabilirlik” kavramı ile birlikte; konutların ve çevre kalitesinin iyileştirilmesi sorununa diğer bir deyişle nitelik sorununa da vurgu yapılmıştır. Konut sorunu tanımlanırken, sayıca yeterliğin yanında kullanılan bütçesine uygunluk (affordability), yararlanma güvenliği (tenurial security), yapı sağlamlığı, altyapı bağlantılarının yeniliği, kentsel servislerin varlığı, iş alanlarına ulaşılabilirlik ve konut kalitesi gibi özelliklerin dahil edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Konutun, sadece barınma birimi olmaktan çıkarılıp, yaşanabilir üniteler olarak tanımlanmaya başlamıştır. (Habitat II, 1996). Habitat II İstanbul Konferansı’ nın dünya için önerdiği iyi bir yerleşmenin özellikleri olarak tematik ilke ya da amacın: 1)Sürdürülebilirlik ve yaşanabilirlik; kentleşen dünyada sürdürülebilir ve yaşanabilir insan yerleşimleri oluşturmak, 2) Hakçalık; herkes için yeterli barınak ya da konut sağlanması olarak kabul edildiği belirtilmektedir (Tekeli,1996), (IULA-EMME,1993).

## 1. Konuta Yaklaşım

Toplum içinde, konutla ilgili olarak kullanım amacına uygun çeşitli eğilimler geliştirilmiştir: a) Sıgınılacak bir barınak, b) Üretilmiş bir nesne, c) Bir tüketim malı, d) Bireyler ve aileler için güvence, e) Toplumsal olarak yeniden üretim ilişkilerinde bir araç, f) Emeğin tekrar üretilmesi bedelinin tanımlanması, g) Enflasyona karşı korunma kabiliyeti ve yeni kentsel rantlardan yararlanma olarak bakılmaktadır (Tekeli,1996). Türkiye’de cumhuriyet dönemi ile birlikte 90 yıldır konut sorununa çözüm için bazı normlar ve kurumsal yapılar geliştirilmiştir. Bu yapılar, merkezi yönetimin uyguladığı politikalara uygun olarak değişimler göstermiştir: Konut sorununa çözüm olarak üç yöntem ağırlıklı olarak denenmiştir. İlki, genellikle kırsal alanlardan gelenlerin konut sorunlarına çözüm için oluşturdukları “gecekondu” yapım şekli, ikincisi küçük sermaye destekli orta sınıfa yönelik “yap-sat” yöntemi ve üçüncü olarak da daha büyük sermayenin oluşturduğu üst ve orta gelir gruplara yönelik “toplu konut” (kooperatif üretimini de içermekte) uygulamalarıdır. Bu üç durum birbirini izleyen kendiliğinde gelişme süreci içinde ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımlar merkezi ve yerel yönetimlerin ön tasarımları ile öngörülmemiştir. 1960’lı yılların ortalarında gelişen gecekondu ve yap-satçılık üretim süreçleri ile önemli miktar ekonomik kaynak harcanmasına karşın sağlıklı yaşam çevreleri geliştirilememiştir (Tekeli.1993). Gerekli olan ihtiyacının üzerinde hızla gelişen ruhsatlı ve ruhsatsız konut sunumu, özellikle 1960 sonrası nüfus artışı nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin çok fazla gelişmemiş olduğu ülkemizde, barınma gereksinimi sağlama ile birlikte konut aynı zamanda bir yatırım ve güvence aracı olarak da ağırlık kazanmasına yol açmıştır.

Kamunun, konut sorununu çözümünde üç türlü politika araçlarında rolü olabileceği belirtilmektedir:

1. Kamunun doğrudan konut yapımcısı haline gelmesi; geçmişte kamunun doğrudan konut yapımı özel durumlarda meşru görülmüştür: Büyük ölçüde afetler, dıştan gelen göçmenlerin yerleştirilmesi ve memurlara lojman yapımı şeklinde sınırlı kalmıştır.
2. Çok çeşitli araçlar olarak; imar kurallarına uyulmasını sağlamak, konutların büyüklüklerine ve özellikle arsalar üzerindeki değer artışlarına sınırlama getirmek gibi düzenlemeler yapabileceğidir. Ancak geçmiş deneyimlere bakılarak bu tür düzenlemelerin etkili kullanılmadığı; konut üreticisi ve tüketicisi olarak büyük ölçüde serbestçe hareket etmişlerdir.

3. Kamunun konut arzını etkileme sürecinde değişik özendirme araçları kullanılmaktadır. Bunlar uygun koşullarla arsa arzı ve konut kredileri olarak belirtilmektedir. Arsa arzı konusunda uygulamada yetersiz kalmış, en etkin olarak konut kredileri kullanılması sağlanmıştır.

## 2. Türkiye'nin Konut Sorununa Yaklaşımının Gelişimi

Cumhuriyetin ilk yıllarında kısa bir dönem, özel sektöre dayalı serbest piyasa modeli ile kalkınma denemesine girilmiştir. Ancak, o günün şartları içinde yeterince hızlı ve olumlu sonuç alınamayınca, kalkınmayı başlatıp gerçekleştirmek için kamu öncülüğünü öngören yatırım modeli (devletçilik) yürürlüğe konulmuştur (Kurdaş,1994). Türkiye'de Cumhuriyetin ilanı ile konut sorununun varlığı ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni kurulan cumhuriyetle birlikte uygulanan ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlerin kentsel mekan üzerindeki yansımaları kamusal politikalarla düzenlenmeye çalışılmıştır. Konut olgusu ekonomik sistemin gelişimi içinde yeni politika uygulamalarından etkilenmiştir. Konutla ilgili kamu politikalarının ilk yaklaşımları, Başkent Ankara'da bürokraside görevli memurların konut ihtiyacını çözmeye yönelik olarak uygulamaya konulmuştur. Sorunun çözümü için sermaye birikimine ihtiyaç olduğu ortaya çıkmış ve ipotekli kredi sağlayacak sermaye piyasasını oluşturacak banka sistemi devreye konulmaya çalışılmıştır. Ancak, oluşan kıt (yetersiz) sermaye birikiminin sanayileşmeye ayrılması nedeniyle konuta yönelen kaynaklar yetersiz kalmıştır (Tekeli, 1993). Konuta ilişkin çeşitli çalışmaların içeriğinde, tarihsel süreç içinde konut sorununa çeşitli yaklaşımlar sunulmaya çalışılmıştır. Sorunun tanımlama biçimi ve çözümler, kamu yönetimi politikalarında farklılaşmaları göstermektedir: 1923-1950 arası kentleşme hızının yavaş olması nedeniyle, ortaya çıkan kişisel ihtiyaçlara yönelik olarak konut üretilmeye çalışılmıştır. Ankara'nın başkent olması ile konuta olan gereksinim de artmaya başlamıştır. Cumhuriyetin gelişme temel felsefesine uygun olarak, benimsenen mimari anlayışı ile kent konutlarının yaşam düzeninde ve yapı şeklinde değişiklikler ortaya çıkmıştır. Ankara kenti konut soruna çözüm olarak ilk almasıkların denendiği mekânsal bir alan olmuştur.

Toplumsal olarak, 1950 sonrası önem kazanan büyük yapısal değişim ile karşılaşmaya başlanmıştır. Bu süreç ile yönelen farklılaşmış, uzmanlaşmış, örgütlenmiş ve sonuçta "sanayileşerek kentleşme" şeklinde gelişimin yolu izlenmeye çalışılmıştır. Asıl sorun basit teknoloji, kendi içine kapalı köylerin ve durağan geleneklere bağlı köylülüğün topraktan kopmaya başlamasıydı. Bu süreç, 1950'lerde, çok sayıda traktör ve diğer aletlerin tarıma girmesi ile gerçekleşmeye başlamıştır: Bu yapısal değişim; giderek çiftçileşme, kentleşme, nüfusun işçileşmesi ve ücretlileşmesi şeklindeki geri dönülmez (irreversible) şekle dönüşmüştür. Bu sürecin dalga dalga yayılması toplumda, eski yapının ilişkileri, kurumları, değerleri, düşünceleri yönünden büyük değişimini hızla oluşturmuştur. 1950'lerden 1980'lere kadar geçen süre içinde yaklaşık 20 milyon kişi kırsal alanlardan koparak (göç ederek) kentlere yığılmıştır. Kentleşme olarak tanımlanan sürecin bugün de sürdüğü; kırsal alanlarda tarımla uğraşan yüzde 5 gibi bir nüfusun kalmasına kadar devam edeceği varsayılmaktadır (Kıray,1999). Tarihsel süreç içinde kentlerde artan nüfusun ihtiyacına yönelik konut gereksinimini karşılama büyük bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreç içinde hızla kentleşen ülke nüfusunun konut ihtiyacını kamu yönetimi tarafından karşılanmasının yeterli olmaması, yeni sunum biçimleri geliştirerek çözüm şekilleri oluşturulmuştur.

Türkiye'de 1950-1965 yılları arasında, nüfus artış hızı ülke genelinde yaygınlaşmış ve kentler yağ lekeli şeklinde kontrolsüz büyüme ile hızlı kentleşme süreci içinde, konut sorununa mevcut çözüm yaklaşımları yetersiz kalmıştır. 1960 sonrası uygulamaya konulan "Beş Yıllık Planlı Kalkınma Dönemi" nde konut sorunu konusunda geliştirilen öneriler şu başlıklarda toplanmıştır: a. Konut büyüklüklerini azaltacak ve küçük konutu teşvik edilmesi, b. Küçük tasarrufların toplanmasına olanak verecek şekilde, üretime yönlenebilen birikimlerden faydalanmanın yollarını arama ve c. Büyük miktarda toplu konut yapımının özendirilmesi, şeklindedir. 1950-1980 yılları arasında kentleşmenin bütün hızıyla geliştiği ve kamusal müdahalelerin olmadığı veya yetersiz kaldığı dönemdir. Konut ihtiyacını karşılamada, kırsal bölgelerden (köyler ve kasabalar) gelenlerin çözüm olarak buldukları gecekondular ve küçük girişimciler tarafından sunulan yap-sat üretim biçimi gelişerek yaygınlaşmıştır. Türkiye'de konut sorununa yaklaşım olarak görülen toplu konut yapımı bu yönde gerekli zeminin varlığına ve 1960'lı yıllarda uygulanan Beş yıllık Kalkınma planlarının desteğine rağmen, 1980 yılı öncesinde çok fazla gelişme göstermemiştir. Bazı büyük inşaat şirketlerinin uygulamaları ile sınırlı kalmıştır (Me-Sa, Or-An uygulamaları gibi). Kentleşme ve konuta ilişkin; İmar ve İskan Bakanlığı, Emlak ve Kredi Bankası, Sosyal Sigortalar Kurumu ve konut kooperatifleri yeterli etkinlikte bulunamamışlardır. 1965-1980 yılları arasında; önceki konuta ilişkin fiili durumlar imar afları ile yasal hale sokulmaya çalışılmıştır. Bu

süreçlerin yetersiz kalması üzerine 1967'lerden itibaren toplu konut yapım şekli yeni bir çözüm olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu yaklaşım diğer iki süreçten (gecekondu ve yapsat) farklı olarak bireylerin tek tek uygulamaları ile gerçekleştirilebileceği bir süreç olmamasıdır: Büyük bir sermayenin harekete geçirilmesi, talebin örgütlenmesi, büyük bir arsanın sağlanması, planlanması ve altyapının gerçekleştirilmesi gerektirmiştir. Toplu konut uygulamaları; özel şirketler (sermaye) ve yerel yönetimler tarafından başlatılmıştır. 1984 yılında yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu büyük ölçüde konut sektörünü büyük sermayeye açmak için çıkarıldığı vurgulanmaktadır. Konut sorununa toplu konut üretimiyle yaklaşılması; konut yapım teknolojisi ve kaynağın (finansmanın) geliştirilmesinde etkili olduğu, kentlerin sıçramalı gelişme ile parçalar halinde büyümesine olanak sağlayarak yerleşmelerin formlarında değişiklikler ortaya çıkarmıştır (Tekeli,1996).

1980'lerde, ortaya çıkan olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle yeni ekonomik politikalar uygulamaya konulmuştur. Konut sektörünün krize girmesinde 24 Ocak 1980 tarihli "Ekonomik İstikrar Önlemleri" nin, yatırım amaçlı konut talebinin düşmesinde büyük rolü olmuştur. Türkiye'de konut sektörü 1981 yılında büyük bir darboğaza girmiştir. Yapıma başlanılan konut sayısı 1969-70 yılları düzeyine gerilemiştir. Konut sektörünü krizden çıkarmak amacı ile 1981 ve 1984 yıllarında iki toplu konut yasası çıkarılmıştır: Uygulama olanağı sınırlı kalan birincisinden sonra yürürlüğe konan diğer yasa uyarınca oluşturulan Toplu Konut Fonu'ndan, kredi dağıtılması ile konut sektöründe canlanma ortaya çıkmıştır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi; 1980'li yılların başlarından konut üretimine kaynak sağlanması (finansmanı) için etkili bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. İdare kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği zaman içinde, Başbakanlığa bağlı bir kamu idaresi olarak, uygulamada farklı politikalarda etkin olmuştur: 1980 sonrasında kurumsal gelişimi ve etkinlikleri incelendiğinde, iki zaman aralığında; 1984-2002 ile 2002 sonrası olmak üzere daha belirgin olarak uygulama politikaları ortaya çıkmaktadır. İlk dönem (1984-2002), kurumun konut projelerine finansman desteği sağlama işlevi ile öne çıktığı dönem olmuştur. Bu dönemde, Toplu Konut Fonu ile büyük bölümünü konut kooperatiflerinin oluşturduğu toplu konut projelerine kredi desteği sağlanmıştır. İkinci dönem olarak, 2002 ve günümüze kadar geçen zaman içinde doğrudan konut üretimine girilmiştir.

### 3.Toplu Konut İdaresinin 1984- 2002 Yılları Arası Uygulama Politikaları

Türkiye'de konut sorununa çözüm yaklaşımı olarak; konut üretiminin artırılması için 1981 yılında, 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla kurulan Toplu Konut Fonu'na gelir kaynağı olarak Devlet Bütçesi'nden en az % 5 oranında kaynak aktarılması öngörülmüştür. Toplu Konut Fonu uygulamasının İmar ve İskan Bakanlığı'na yürütülmesi ilkesi getirilmiştir. Ancak; Genel Bütçe' den ayrılan ödeneklerin yetersiz olması ve etkin uygulama sisteminin kurulamaması nedeniyle konut sorununa çözüm için başlangıç yaklaşımı sağlanamamıştır. Konut sorununa çözüm arayışları çerçevesinde; 1984 yılında, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu oluşturulmuştur. Bu Kanunu ile kurulan Toplu Konut Fonu, Kamu Bütçesi dışına alınmış ve ekonomik faaliyetlerle bütünleşik kapsamlı gelir kaynakları ortaya çıkmıştır. Konut kredisine işlerlik kazandırılarak konut üretiminde yaygın uygulama amaçlanmıştır. Sistemin yürütülmesi için Genel Kamu İdaresi dışında tüzel kişiliğe sahip Başbakanlığa bağlı bir kamu kurum olarak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurulmuştur. 1990 yılında Toplu Konut İdaresi ayrı bir kamu kurumu haline getirilmiş, Kamu Ortaklığı da Özelleştirme İdaresi'ne dönüşmüştür. Toplu Konut Fonunun kuruluşunda temel yaklaşım; konut gereksiniminin karşılanabilmesi için, gerekli kamusal desteklerin bu amaca yöneltilmiş gelirler yoluyla sağlanması amaçlanmıştır. İdarenin, sürekli kaynağa sahip olması amacıyla Toplu Konut Fonu oluşturulmuştur. Bu durumun İdarenin işlevselliğini kolaylaştırdığı söylenebilir. Genel bütçe dışı fon oluşturularak aşağıda özetlenen başlıklardan kaynak sağlanmıştır. Bunlar; alkol ve alkol olmayan içecekler, akaryakıt tüketimi, serbest ithalat, yurtdışı yolculuk, yabancılara satılan gayrimenkul, tek el ürünleri ithalatı, elektrik tüketim faturaları, faiz gelirleri, talih oyunları, gibi faaliyetlerden belirli oranlarda kesinti yapılarak fona aktarılmıştır.

2985 sayılı Toplu Konut Kanununun;

Amaçları:

- Alt ve orta gelir gruplarına yönelik olarak konut sunmak,
- Gecekondu bölgelerini geliştirme; altyapı ve kadastro faaliyetleri,

- Konut için bağımsız kaynaklar geliştirme ve bir elde toplanması,
- İnşaat maliyetlerinin azaltılması,
- Yapı malzeme ve elemanları standartlarını gözden geçirmesi,
- Altyapı hizmetlerine katkı sağlama,
- Toplu konut için teknoloji ve endüstriyel üretim teknikleri geliştirilmesi,
- Kent imar planlarının gözden geçirilmesi, ucuz arsa sunumu ve yeni kentleşen yerleşim alanlarını geliştirme,
- Konut için kamu denetimini sağlayacak örgütsel yapının oluşturulması şeklindedir.

#### Yaklaşımları;

- . Konut kredilendirme için giderek artan ve genel bütçe dışı kaynaklardan oluşan bir fon kurulması, konut için arsa üretilmesi,
- . Yerleşim alanlarının teknik ve sosyal alt yapısı ile birlikte inşa edilmesi,
- . Özel sektöre çok sayıda konut yapma olanağı sağlanması,
- . Konut kooperatifi uygulamalarını toplu konut uygulamaları şekline dönüştürme,
- . Ferdi konut kredi uygulaması getirilmesi,
- . Konut yapımı için inşaat malzemeleri üreten kuruluşların, teknoloji ve araştırmaların desteklenmesi olarak belirlenmektedir (TOKİ,1987).

Toplu Konut Yasasına uygun olarak toplu konut projelerinde; arsa, teknik altyapı, sosyal tesisler ve çevre düzenlemesi ile tüm kentsel fonksiyonları içeren yeni yerleşim alanlarının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. 1980-1995 arası uygulamalarında toplu konut yapımında yasal ve idari yönleriyle kurumsallaşmanın adımları atılmıştır: Toplu Konut Fonu uygulamasında, erken dönemlerde özellikle konut kooperatiflerince inşa edilen konutlara kredi sağlanmış, ancak devam eden yıllarda kredi akışında devamlılık sürdürülememiştir. Toplu konut üretim süreci; konut yapım teknolojisi ve finansman sistemi geliştirilmesinde etkili olmuştur. 1980 sonrası ekonomik yapı ve ilişkilerde uygulamaya konulan politikalar kentleşmenin biçim ve niteliğinde değişimlere neden olmuştur. Özellikle büyük kentlerde yerleşmeye eklenen yeni toplu konut alanları; kentlerin alışı gelmiş kendiliğinden yağ lekeleri şeklinde büyümesinin yanında, sıçrayarak oluşan yerleşim alanları ortaya çıkmıştır.

Toplu Konut Fonundan ağırlık olarak konut kooperatiflerince üretilen konutlara kredi desteği sağlanırken, doğrudan toplu konut siteleri inşa edilmesi de amaçlanmıştır. Bunun için Ankara-Eryaman ve İstanbul-Halkalı toplu konut projeleri ortaya çıkmıştır. Gerekçe olarak kamunun büyük çapta toplu konut yerleşmeleri inşası ile konut maliyetlerinin düşürülmesi, konut üretim teknolojilerini geliştirme ve özel sektör toplu konut yapımcılarına örnek deneyimler kazandırılması şeklinde belirlemeler yapılmıştır (TOKİ,1986), (TÜMAŞ,1988). Belirtilen toplu konut projelerinin her biri 40 bin nüfuslu olarak etaplar halinde üretilmesi planlanmıştır. Konutlar başlangıçta alt gelir grubu için sosyal konut yapımı şeklinde düzenlenmiştir. Ancak satın alma gücünün yetersizliği nedeniyle, ücretli çalışan devamlı gelire sahip; orta ve orta-üstü kesimlere yönelmiştir. Bu toplu konut alanlarına yerleşenleri, genellikle kentin merkez mahallelerinde iç göç şeklinde yer değiştirenler tarafından oluşturulmuştur. Bu projeler; belirli bir kamusal politikanın gerçekleştirilmesine yönelik olarak kaynak desteği kullanımı ile inşa edilmiştir.

Belirtilen dönem (1984-2002) içinde toplu konut fonu uygulama kapsamında, Toplu Konut İdaresi tarafından kredilendirilen konut sayısı 1 milyonun üzerinde olmuştur. 1984-2002 yılları arasını kapsayan aynı dönemde doğrudan üretilen konut sayısı ise Emlak Bankasından devir edilenlerle birlikte toplam 43 145 adettir. Fonun uygulaması ile yapımına başlanılan konut sayısı artmış, buna karşı konut yapım maliyetleri yükselmiştir. Fon

uygulanmasında; kaynak sağlama, dağılımı-kullanımı için devamlılığı olan sistemin kurulamaması, enflasyonist ortamın kredi geri dönüşlerini olumsuz etkilemesi ve Fonda biriken kaynağın konut dışında kamunun genel bütçe açıklarını karşılamak için kullanılması nedeniyle; kesintiler, duraksamalar ve yetersizlikler ortaya çıkmıştır. Toplu Konut Fonu, 1993 yılına kadar kamu genel bütçe kapsamı dışında bağımsız bütçe ve kendi yasal gelirleri ile faaliyetlerini sürdürmüştür. Ancak 1993 yılından itibaren genel bütçe kapsamı içine alınmıştır. Bu çerçevede bu tarihten sonra, Toplu Konut Fonu faaliyetlerini satış hasılatları ve geri dönüşleri ile genel bütçeden aldığı paylar ile sürdürmüştür. Toplu Konut Fonu'ndan 1984-1999 yılları arasında 1 133 271 adet konuta finansman (kredi) desteği sağlanmıştır. 1984-1992 yılları arasında, konut maliyeti içinde yüzde 49 olan kredi payı, 1993-1999 yılları arasında yüzde 7'ye gerilemiştir. 1993 yılında genel bütçe kapsamına alınan Toplu Konut Fonu, 2001 yılında tamamen kaldırılmıştır. Toplu Konut İdaresi genel bütçeden aktarılan ödeneklere bağımlı hale getirilerek konut üretiminde kredi desteğinde bulunulmasından uzaklaşmıştır. Kamu genel bütçesi dışında denetimin sağlanmadığı ve enflasyonu hızlandırdığı gerekçesi ile IMF (Uluslararası Para Fonu) tarafında fon uygulamalarına son verilmesi istenilmiştir. Toplu Konut Fonu 2001 yılında diğer fonlarla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır (4684 sayılı Yasa) (TOKİ, 2002).

1980 sonrası, büyük kentlerde üretilen toplu konut alanları; konut açığını kapatmak ve konut gereksinimini karşılamak için çok sayıda konut yapmak amacıyla üretilen yerleşmeleridir. Büyük ölçekli projeler olduğundan kentlerde yeni konut bölgeleri oluşturulmakta ve kentin kimliğine yeni imaj kazandırılmaktadır. Genellikle, yoğun ve çok katlı olarak planlanan, hızlı üretim ve düşük maliyet yapım ilkeleri benimsenen bu bölgelerde, başta amaçlanan sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşılma amaçlanmaktadır. Ancak kalite ve estetik gibi niteliksel öğeler ise genellikle göz ardı edilmektedir. Batı ülkelerinde konut sektörünün ağırlığını taşıyan ve her yönden desteklenen toplu konut üreten inşaat şirketleri; Türkiye'de 1990 yılları sonrası gelişme göstermiştir. Büyük kentlerde imara açılan büyük arazilerde inşaat şirketleri çeşitli tiplerde konutlardan oluşan ve üst gelir gruplarının satın alabileceği düzeyde lüks- kaliteli toplu konut yerleşmelerinin yapımı hızlandırılmıştır. Bu projelerde nüfus yoğunluğu; bina kat yüksekliği ve blok sayısı yapımçı şirketin karını arttıracak (maksimize edecek) şekilde belirlenmektedir (Dülgeroğlu, Aydın, Pulat, Yılmaz, Özgüner, 1996)

#### Değerlendirme (1984-1989 Arası)

1984-1989 döneminin önemli özelliği, daha önceki dönemlerden farklı olarak ağırlıklı kamu tarafından konuta kredi-kaynak sağlanması ile öne çıkmıştır. Bu dönemde, Toplu konut üretiminden "kooperatif sistemi ile konut üretimi" yoğun olarak kullanılmıştır: Yapı kooperatifleri ile konut üretimi ucuz, işlevsel, yapıcı ve hızlı olması kendi özdenetim mekanizmasına sahip olması nedenleri ile tercih edilmiştir. Ancak yapı kooperatifleri uygulama ve denetim sisteminin yeterli hukuksal ve teknik altyapı dayanağından yoksun olması, demokratik yaklaşımın yeterince gelişmemesi gibi genel toplumsal nedenlerle kooperatiflerden beklenen verim elde edilememektedir. Bu durum, uygulamaların tamamlama sürelerini olumsuz yönde etkilemiş, yapım sürelerinin uzaması da daha büyük maliyetlere neden olmuştur.

Merkezi yönetim tarafından 1984-2002 yılları arasında toplu konutlara sağlanan kredi (finansman); belirlenen tarihlerde istenilen aşamaya gelmiş konutlara başvuru sıralaması dikkate alınarak kredi açılmıştır. Burada talebinin yapısal özellikleri ve yerleşmelerin kentsel gelişme dinamikleri incelenmesi yapılmadan; konuta olan gereksinimin durumuna bakılmaksızın talep yapay olarak arttırılmıştır. Kredi kaynağının dağıtımı ve kullanımındaki hareket biçimi pazarın oluşum sistemine uygun düşmemiş, ağırlıklı olarak politik yönelim biçimine uygun davranış şekline dönüşmüştür. Kamu sınırlı kaynağın dağıtımında, modern çağın getirdiği hukuksal kuralları göz önünde bulundurarak eşitlik ve uygunluk (verimlilik) kavramlarına uygun şekilde hareket edememiştir. Merkezileşmiş yönetim yapısı içinde ve farklı politik gruplarının etkisiyle konut kredisi dağıtım kararları belirlenmiştir. Konut kredisi kullanımı için belirlenen sürede, etkili siyasal gücü olan iller, dağıtılan kredi kaynağından yüksek pay almışlardır. Bu nedenle dağıtımda bölgelerin sosyal ve ekonomik özellikleri etkili olmamıştır. Gelirin tekrar dağılımı üzerinde kredi kaynağının etkisi kabul edilmektedir. Bölgesel dağılımda gelişmemiş bölgelere önem verilmemiş ve alt gelir gruplarına yönelik doğrudan kaynak desteğinde bulunulamamıştır. Genel olarak düşük gelir grupları konut kooperatiflerinde yer almaması nedeniyle konut kredisinden yararlanamamaktadır. Konutların kredilendirilmesi sürecinde niceliksel olarak konut stoğu miktarında artışın öngörülmesi nedeniyle, konutlarda kalitenin geliştirilmesi geri planda kalmıştır.

Konut kredisi dağıtım sürecinde; 1984-1990 yılları arasındaki yaşanan olumlu gelişme sonrasında kesintiler ve aksamalar yaşanmıştır. Yeni kaynak oluşturma, geliştirme ve dağıtım siteminde politikalar uygulamaya konulamamıştır. Bu nedenle oluşturulan sermaye birikimi kısa sürede kendini tüketir durumuna sokulmuştur. Bu açıdan bakıldığında zorlukla ortaya çıkarılan kamu kaynağının tüketilmesi olumlu görülmemiştir. Kredilendirme sisteminde durağan ve kendini tüketir durumdan, kendi kendini geliştirici ve yenileyecek dinamik oluşuma doğru kurumsal bir yapı kurulamamıştır. Toplu Konut Fonu'nun kullanılması sırasında farklı gelir grupların taleplerini karşılayacak bir yapının oluşturulması gerekirdi.

Özellikle, 1984-1990 yılları arasında Toplu Konut Fonu'ndan kredi kullanımı yüksek oranda kamu tarafından ikame edilmiştir. Bu durum, o dönemde Merkezi Yönetim tarafından uygulamaya çalışılan ekonomik politikalarda, her türlü destekleme (ikamenin) azaltılması ve ortadan kaldırılması uygulamaları ile çelişir durumda olmuştur. Toplu Konut Fonu uygulaması ile dolaylı vergi olarak kamu kaynağı herkesten toplanmaya çalışılmıştır. Ancak kaynağın kullanılmasında bazı gruplar lehine büyük oranda ikame sağlanmıştır. Bu durumun konut sorununun sosyal boyutunun bulunması gerektiği durumuna uygun düşmekle beraber, yararlananlar olarak orta ve üst gelir grupların daha fazla olduğudur. Bu nedenle, kentleşme politikası ve konut kredisi dağıtımında paralel bir ilişki kurma gereği bulunmaktadır. İllerin kademelenmelerine ve konut ihtiyaçlarına ilişkin tanımlamalar yapılarak ve düzenli kentleşme için belirli amaçları kurgulayarak; kredi kaynağının dağılımı düzenlenerek farklı gelir gruplarına yönelik faiz ve ödeme şekilleri sergilenebilirdi.

#### 4. Toplu Konut İdaresinin 2002 Sonrası Uygulama Politikaları

Toplu Konut İdaresinin konut sorununa yönelik olarak konut elde etme politikası, 2002 yılı sonrasında kapsamlı olarak değişime uğramıştır. Değişen kamu politikaları ile Toplu Konut İdaresi tarafından; doğrudan konut yapımına girilmiştir. 1984 yılından itibaren ülke konut politikasında yönlendirici bir kamu kurumu haline getirilen Toplu Konut İdaresi; 2002 sonrası yasal ve kurumsal yönlerden yapılan düzenlemelerle yapısı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Kurulduğu dönemde, ağırlıklı olarak sosyal konut üretimini destekleyen ve konuta kredi sağlama kurumu olarak faaliyet göstermesi öngörülen Toplu Konut İdaresi, 2002 yılı sonrası yapılan yasal düzenlemeler ile yapılı çevre inşası ile ilgili her alanda yetkili bir kurum haline getirilmiştir (Balaban,2009).

Toplu Konut İdaresini daha etkin ve güçlü duruma getirmek için bir dizi yasal ve idari değişiklik yürürlüğe konulmuştur. Her iki dönemde de; 1980 ve 2001 öncesi ortaya çıkan ekonomik krizlerden kurtulmak için konut sektörünü canlandırılması amaçlanmıştır. 2002 sonrası politika hedefleri olarak; alt, orta gelir gruplarına ve yoksullara yönelik olarak alt ve üst yapıları ile birlikte sosyal konut, kentsel yenileme ve gecekondü dönüşüm projeleri, afet konutları ve tarım-köy projelerine ağırlık verilmesi, şeklinde uygulamalarda bulunulacağı belirtilmiştir. Bu amaçları gerçekleştirmek için bazı yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır.

Bunlar özet olarak;

- Kaynak geliştirmek amacıyla konut sektöründe şirketler kurmak ve kurulmuş şirketlere iştirak etmek,
- Yerel yönetimler ile kentsel tasarım projeleri, inşaat- altyapı projeleri ve yapım işlerinin üstleneceği,
- Kamulaştırma yetkisi,
- Gecekondü dönüşüm projeleri geliştirme, inşaat uygulamaları ve finansman düzenleme yetkileri,
- Tarihi doku ve yöresel mimarinin geliştirilmesi,
- Kaynak sağlanması amacıyla kar amaçlı projeler ( hasılat paylaşımı) uygulaması,
- Kültür ve tarihi varlıkların restorasyonu için kaynak ayrılması,
- Belediyeler tarafından yapı kullanma izin belgesi verilmesi; Toplu Konut İdaresi konutları için bekletilmeden verilme yetkisi,
- Finansman sağlanması için menkul kıymet ihraç etme,

- Kamu kuruluşlarının hizmet binalarının yapımının üstlenilmesi,
- Arsa Ofisinin görevlerinin devir alınması; her türlü yatırım için arsa üretilmesi, elde edilen arazilerin planlı ve altyapılı arsalar haline getirilip, satılması,
- Doğal afet riski nedeniyle taşınması gereken yerleşim yerlerinin yeniden inşası,
- Sosyal konut uygulamaları için hazineye ait taşınmazların ücretsiz olarak devredilmesi, konut maliyetlerinde arsa payının düşürülmesi,
- Toplu konut projelerinin, “Kamu İhale Kanunu” nun birçok maddesinden ayrı tutulması,
- Kentsel dönüşüm projelerinde, toplu konut alanlarında çevre imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde, her tür ve ölçekte planları yapma, yaptırma ve değiştirme yetkisi, bu planların belediyeler veya valiliklerce üç ay içinde onaylama işleminin yapılmaması halinde planların yürürlüğe konulması,
- Diğer bazı kamu kuruluşların (Türkiye Emlak Bankası, Kapatılan Konut Müsteşarlığı, Göçmen Konutları Koordinatörlüğü, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığı Mesken İşleri Dairesi, Başbakanlık Proje Uygulama Birimi gibi) görevleri Toplu Konut İdaresi’ne devredilmesidir.

Bu düzenlemeler ve değişiklikler ile Toplu Konut İdaresi, konut, kamu inşaatları ve arsa üretim sürecinde yetkili ve güçlü bir kurum haline getirilmiştir. Toplu konut uygulamalarının, 2002 yılında “Hükümet Programı”nın, kentleşme politikası çerçevesinde; “planlı kentleşme ve konut üretimi programı” kapsamında yapıldığı belirtilmektedir. Bu programda, 81 il merkezinde 500 000 adet konut yapımı öngörülmektedir (TOKİ, 2007). 2002 - 2013 yılları arasında yaklaşık 610 bin konut üretildiği ve bu sayının Türkiye ölçeğinde toplam üretimin yüzde 10’u olduğu belirtilmektedir. Bu konutların 510 bin adedinin, yaklaşık yüzde 85’i, sosyal konut niteliğinde olduğu, geri kalan yüzde 15’lik bölüm ise metrekare fiyatları 10.000 TL’ye kadar çıkan lüks konutlardan oluşmaktadır.

Kamu kaynaklarından para aktarılmadan, kamu arazilerinin satışı veya bu arazileri hasılat paylaşımı şeklinde yapsatçılar ile ortak lüks projeler geliştirip konutlar inşa edilmektedir. Buradan elde edilen gelirle de ‘yoksul, dar ve orta gelirli’ kesimler için; yine kamu arazileri üzerinde yapsatçılara ihale edilerek ‘sosyal konut niteliğinde’ konut üretildiği belirtilmektedir. Böylece, Toplu Konut İdaresi’nin kamu (hazine) arazilerine sınırsız erişimi, her türlü plan yapma yetkisi, kentsel dönüşüm yasaları ve kamu ihale kanunundaki değişiklikler ile desteklenen bu süreçte, kısa sürede Toplu Konut İdaresi konut piyasasında en güçlü aktörü haline getirilmiştir. Ancak üretilen konutların ne kadarı ‘sosyal konut’ niteliğinde ve ‘sosyal konut’ gerçekten sosyal mi olduğu, tartışmaları yapılmaktadır. Toplu Konut İdaresi, üretiminin çoğunluğunu orta ve üst gelir grubuna, kar ederek; en ‘sosyal’ koşullarda ise yoksul olarak tanımlanan gruba da düşük metrekareli konutları ‘maliyetine’ borçlandırarak satan bir piyasa aktörü haline gelmiştir.

Toplu Konut İdaresi, 2002 yılı sonrası konut inşaatı uygulamaları çok büyük miktarda kamusal kaynak kullanımı ile gerçekleştirilmektedir. Ancak uygulamaların yerleşmelerin konut ihtiyacı belirlenmeden ve talep analizine dayanmadan, konut sayısal miktarı artırma kaygısı ile yapılmış olması kullanılan kamusal kaynakların israfını yol açıldığı belirtilmektedir. Hemen her il ve ilçe merkezinde küçük veya büyük kent parçalarının toplu konut şeklinde üretimine girilmesi Toplu Konut İdaresinin kentlerdeki mekânsal ve mimari kalitenin artırılmasına katkı yapıldığı söylenemez. Yöresel özellik ve koşullardan etkilenmemiş, birbirinin kopyası olan projelerin farklı kentlerde tekrarı şeklinde olan uygulamalar ortaya çıkmıştır.

#### Eleştiriler (2002 sonrası)

Son yıllarda, Toplu Konut İdaresi’nin yapılaşma uygulamalarına çeşitli düzeylerde yoğun olarak eleştiriler yapılmaktadır. Bu eleştirilerin iki yönü bulunmaktadır. İlki, 2002 sonrası ülke geneline yayılan konut uygulamaları, diğeri, uygulamaları kolaylaştırmaya yönelik Toplu Konut İdaresinin güçlendirilmesi sağlanan yasal ve idari düzenlemelerdir. Çeşitli toplu konut uygulamaları; mimari tasarımları, proje elde etme yöntemleri; arsa üretimi – kullanımı, ihale şartları, yapı denetimi gibi yönlerden sayısız uygulamalar tartışma yaratmıştır:



Sınırsız ve denetimsiz planlama yetkileri verildiği ve tüm hazine arazilerinin Toplu Konut İdaresi için planlama alanı haline getirildiği vurgulanmaktadır.

1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kuruluş amacında, düşük ve orta gelirli ailelerin nitelikli konut ihtiyacının karşılanması olarak belirlenmiştir. Ancak, son 12 yılda yapılan uygulamalarda büyükşehirlerde lüks konutlar yapan, kamunun değerli arazileri üzerinden rant yaratan ve bu rantı da önceden belirlenmiş bazı şirketlere aktaran bir kurum haline dönüştürüldüğü şeklinde eleştiri yapılmaktadır. Kurumun konut sorununa çözüm yönünde, her iki dönemde de sayısal olarak konut stoğuna önemli katkıda bulunduğu gerçektir. Ancak, toplu konut alanları şeklinde ortaya çıkan kent parçalarının çoğunluğunda konutların tek tip mimari özelliği bulunduğu, fiziksel ve sosyal çevreden kopuk ve bağsız projeler şeklinde niteliksiz özellikleri taşıdığı belirtilmektedir.

Konut üretiminde sayısal olarak belirli bir düzeye gelinmiştir: Konuta olan gereksinime katkı yapıldığı gerçektir. Dar gelirli konut sorununa sınırlı da olsa çözümler getirildiği söylenebilir. Kamu tarafından bir anlamda kentleşmeye müdahale ve yönlendirme olarak da düşünülebilir. Toplu Konut İdaresinin uygulamalarının en çok eleştiri alan yanı, toplu konut uygulamaları ile projelere konu olan kentlerin mevcut planları arasındaki ilişkisizlik ve uyumsuzluktur. Kentin yakın çevresinde bulunan, özellikle mera nitelikli hazine-kamu arazileri üzerinde, aynı tip proje uygulaması ve yoğun şekilde konut inşa etme anlayışı sürdürülmektedir. Bu nedenle, mevcut uygulamaların çoğu; kentle güçlü ilişkisi kurulamayan, kentin planlama gelişme süreci ve yönü ile uyumsuzluklar göstermektedir. Bu alanlar gelişigüzel şekilde kente eklenen konut alanları olduğu belirtilmektedir (Keskinok, 2007). Bazı kamu hizmetleri için ayrılan alanlar, tahsis amaçlarının dışında konut gelişmesine açılmaktadır. Toplu konut alanlarının kendi içinde planlama standartları açısından tasarım ve düzenlenmesinde sorunlar olduğu gözlenmektedir. Uygulamaları yönlendiren temel etmen, yoğunluk artırılarak arsa üzerinde en fazla sayıda konut elde etmek olarak görülmektedir. Toplu konut projelerinin kentsel tasarım iç düzenlemelerine önem verilmediği; konut dışı kullanımlar için yetersiz alan büyüklükleri ayrıldığı belirtilmektedir. Toplu konut uygulamalarının planlama alanı üzerindeki olumsuz etkilerinin diğer bir yönü; plan yapım yetkilerine ilişkin kurumsal çeşitliliğin artışına yapılan katkıdır. Mevzuatta yapılan değişiklikler ile planlama sistematigi ve hiyerarşisi daha da bozulmuş; yerleşmenin mevcut imar planıyla uyumsuzluğu ve yapılaşma koşulu çelişkili olan plan düzenlemeleri ortaya çıkmıştır. Toplu Konut İdaresinin uyguladığı toplu konut projelerinin ayrıcalıklı imar haklarına sahip olması, yerel yönetimleri ve bazı kurumları benzer kullanım haklarını elde etme arayışlarına yöneltmektedir. Bu uygulamalarının kentlerdeki mekânsal ve mimari niteliğin iyileşmesine herhangi bir katkısının olmadığı; niteliksiz yaşam çevrelerine sahip konut bölgelerinin artışına neden olduğu belirtilmektedir (Keskinok, 2007). Toplu konut uygulamalarının; tasarım olarak tek düze ve hedefsiz uygulamalar olarak nitelendirilmektedir.

Bu projeler yoluyla kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmakta olduğu, iki yönü bulunmakta; parasal kaynakların ve projelerin ağırlıklı olarak kamu arazileri üzerinde yapılması nedeniyle kamuya ait arazilerin rasyonel olmayan kullanımınıdır. Toplu Konut İdaresinin faaliyet ve harcamalarının devletin ilgili kurumları tarafından denetlenmiyor oluşu da diğer bir olumsuzluk olarak görülmektedir.

Değerlendirme (2002 sonrası)

Sayısal konut açığını kapatmak ve kişileri konut sahibi yapmak amacıyla üretilen toplu konut yerleşmeleri; büyük ölçekli projeler olması nedeniyle kentlerde yeni konut bölgeleri oluşturulmakta ve kentin kimliğine yeni bir imaj getirilmektedir. Genellikle, yüksek yoğunlukta çok katlı olarak planlanan, hızlı üretim ve düşük maliyetli yapım ilkeleri benimsenen bu bölgelerde, başta amaçlanan sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşılamamakta; kalite ve estetik gibi niteliksel öğeler göz ardı edilmektedir. Son yıllarda büyük kentlerde imara açılan büyük araziler üzerinde inşaat şirketleri çeşitli tipte konutlardan oluşan üst gelir gruplarının satın alabileceği düzeyde lüks toplu konut yerleşmelerinin yapımını hızlandırmışlardır. Bu projelerde nüfus yoğunluğu, bina kat yüksekliği ve blok sayısı yapımçı şirketin karını en üst seviyeye çıkaracak şekilde belirlenmektedir. Kentte konut sunumunun gerçekleştiren konut girişimcileri yaptıkları toplu konut uygulamalarında konuta çoğunlukla niceliksel açıdan yaklaşmaktadır. Kullanıcı özellikleri, tercihleri, istek ve beklentileri tasarıma yansıtılmadan anonim kullanıcı tipine uygun, sadece farklı büyüklükte ve oda sayısı çeşitlenen konutlar üretilmektedir.

## Sonuç

Merkezi Yönetim 1980 sonrası yeni liberal politikalara uygun olarak, konut sektörüne yaklaşımında değişimler ortaya çıkmıştır. Toplu Konut Fonundan kredi kaynağının dağıtımında;

. Merkezileşmiş yönetim yapısı farklı politik baskı gruplarının etkisi konut kredi kaynağı dağıtımının şeklini belirlemiştir. Konut kredi kaynağın kullanımı için belirlenen sürede, güçlü ve etkili siyasal gücü olan ille, dağıtılan kredi kaynağından yüksek pay almışlardır. Bu nedenle, kredi kaynağın dağıtımında illerin gelişme ve sosyo-ekonomik özellikleri göz önüne alınmamıştır.

. Konutların kredilendirilme sürecinde öncelikle niceliksel olarak konut stoğundaki artışların görülmesi nedeniyle, konutların kalitesini geliştirilmesine önem verilmemiş ya da geri planda düşünülmüştür.

Daha önceki genel bütçeden kaynak (ödenek) ayırma yerine, yeni kaynaklar yaratarak fon (Toplu Konut Fonu) oluşturma yoluna gidilmiştir. Çok değişik 26 konu başlığından oluşan “Fon”, kısa zamanda büyük miktarlara ulaşmıştır. Uygulanan kredi dağılım politikası ile piyasa şartlarına göre düşük faizli ve uzun dönemli geri ödeme zamanlaması sağlanarak konut maliyetinin ortalama olarak yüzde 49’ı karşılanmıştır. Böylece 1984-2000 yılları arasında 1 milyon üzeri konutun bitirilmesi sağlanmıştır. Toplu Konut Fonu 2002 yılında bütünüyle ortadan kaldırılmıştır. Konut kredi dağıtım sürecinde özellikle 1984-1989 yılları olumlu uygulamalar yaşanmıştır. Daha sonraları, kredilendirme sürecinde kesintiler ve duraksamalar ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim kaynağın oluşturma, geliştirme, dağıtım ve geri toplama sisteminde yeni politikalar ortaya koyamamıştır. Bu nedenle oluşan konut kredisi sermaye birikimi kısa sürede kendini tüketir hale gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında zorluklarla ortaya çıkarılan kamu kaynağının tüketilmesi olumlu görülmemektedir. Ancak, konuta aktarılan kaynağın ilişkili birçok sektörü harekete geçirmesi yönünden olumlu olarak bakılabilir. Kredilendirme sisteminde durağan (statik) ve birikimi tüketir durumdan, kendini geliştirici ve yenileyici dinamik oluşuma doğru kurumsal bir yapı kurulamamıştır. Konut kredilerinden yararlanan kesimlerin; sürekli ve belirli aylık gelire sahip olanların çoğunlukta olduğu görülmektedir. Düzgün bir geliri ve tasarruf eğilimi olmayan özellikle gecekondu oturan alt gelir grupların kredilendirme sürecinden yararlandıkları söylenemez. Bu yönden bakıldığında, konut olgusunun sosyal boyutunun gözardı edildiği ortaya çıkmaktadır. Toplu Konut Fonunda oluşan birikimin kullanılmasında sırasıyla farklı gelir grupların taleplerini karşılayacak kurumsal bir yapı kurulamamıştır. Toplu Konut Fonu uygulamaması ile dolaylı vergi olarak herkesten toplanmaya çalışılmıştır. Ancak kullanılmasında bazı gruplar lehine gelişme sağlanmıştır. Bu durumun konut sorununun sosyal boyutunun bulunması gerektiği durumuna uygun düşmekle beraber yararlanan gruplar büyük oranda orta ve üst gelir grupları olmuştur.

Toplu Konut İdaresi 2001 sonrası yaptığı uygulamalar ile kuruluş amacında yer alan “sosyal” toplu konut üretme görevi terk edilmiştir. İnşaat alanında her türlü işin üstlenildiği; kamunun değerli arazileri imara açılarak arsa üretilmekte ve büyük inşaat şirketleri ile lüks konutlar yapımına girilmektedir. Artık sadece sosyal konut yapmakla görevli bir kamu kuruluşu olmadığı ve arazi rantının dağıtılmasında birinci derecede sorumlu kuruluş haline getirildiği açıklanmaktadır. Örnek olarak İstanbul’da uygulanan toplu konut uygulamaları gösterilmektedir: Son dönemde en çok başvuru alan görevlerden biri olan; “İdareye kaynak sağlanması için kar amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak” amacı ile bu projelerdeki konut miktarının yarısında çoğu gelir elde etmek için yapılan uygulamalardır. İstanbul’ un bir bölümü, üst gelir gruplarına yönelik olarak konut üretimi yapılarak şekillendirilmektedir. Karşı çıkışlara rağmen hayata geçirilen bu projeler; herkesin hakkı olan kaynakları, kamusal gücü kullanarak kentsel mekana dönüştürülmektedir. Diğer taraftan, inşa edilen konutların bir bölümünde uygulanan modele karşı belirli bir toplumsal muhalefet üretilmiştir. Mekanı; yaşayanları yok sayılarak şekillendiren bu projeler, kentleşme dinamikleri ve toplumsal ilişkiler açısından çelişkileri ortaya çıkarmaktadır.

## Kaynaklar

- Balaban, O., (2009), Planlama ve Mimarlık Ekseninde TOKİ Uygulamaları, Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara.
- BUĞRA, Ayşe ve KEYDER, Çağlar 2003 New poverty and the changing welfare regime of Turkey, Ankara.
- Dülgeroğlu, Y., Aydın, S., Pulat, G., Yılmaz, Z., Özgüner, M., (1996), Toplu Konutlarda Nitelik Sorunları Cilt I-II, TOKİ Konut Araştırmaları Dizisi.
- DÜNDAR, Ozlem 2001 “Models of urban transformation”, Cities, Cilt: 18, No: 6, s. 391-401.
- Erman, T., (2009), Kuzey Ankara girişi kentsel dönüşüm projesi ve yerinden edilme: Deneyimler, söylemler, uygulamalar, 6. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiri Kitabı, Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.
- Geray, C.,(1982), Toplu konut sorunları ve siyaseti, XIII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF.
- Gür, M., Dostoğlu, N., (2010), Bursa'daki alt ve orta gelire yönelik TOKİ konutlarında memnuniyet araştırması, Uludağ Üniversitesi, Müh. Mim. Fak. Dergisi, c15,s2.
- Habitat II, (1996) Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı.
- IULA-EMME, (1993), Konut Politikaları ve Finansman; Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği.
- Keleş R., (1996), Kentleşme Politikası, Ankara, İmge Kitabevi.
- Keskinok, Ç., (2007), Kenti tasarlamamanın ve üretebilmenin bir aracı olarak toplu konut uygulamaları, Dünya Şehircilik Günü 31. Kollokyumu, Ankara.
- Kıray, M.B., (1982), Toplum Bilim Yazıları, Gazi Üniversitesi , Yayın No: 7, Ankara.
- Kıray, M.B., (1999), Toplumsal Yapı Toplumsal Değişme Bağlam Yayınları,Ankara.
- Kurdaş, K., (1994), Ekonomi Politika Üzerine, İstanbul, Beta Basım.
- Pınarcıoğlu, M., Işık, O., (2001), 1980 sonrası dönemde kent yoksulları arasında güce dayalı ağ ilişkileri: Sultanbeyli örneği, Toplum ve Bilim, c: 89, s. 31.
- Şenyapılı, T.,(1985), Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi (1923-1960), Kent-Koop Yayını, Ankara.
- Şenyapılı, T., (2004), Barakadan Gecekonduya: Ankara'da Kentsel Mekanın Dönüşümü 1923-1960, İstanbul : İletişim yayınları.
- Taner, İ., (2008), Kamunun uygulamaya koyduğu bir toplu konut projesinin fiziksel ve sosyo-ekonomik özelliklerinin kritik edilmesi: Eryaman toplu konut alanı, 32. dünya şehircilik günü kollokyumu, kentsel yeniden yapılanma: kazananlar, kaybedenler, İstanbul.
- Tekeli, İ.,(1982), Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ankara, Tarhan Kitabevi.
- Tekeli,İ.,(1996), Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, Konut Araştırmaları, TOKİ.
- Tekeli,İ., (1996), Habitat II Konferansı Yazıları Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, İstanbul.
- UZUN, N. C. (2005), Ankara’da konut alanlarının dönüşümü: Kentsel dönüşüm projeleri, iç. Cumhuriyet’in Ankarası (der. T. Şenyapılı), Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

----, (1985),The Policy and Institutional Framework for Housing in Turkey, Agency for International Development, TOKİ, Ankara.

----, (1985,1986,1987,1988,1989), Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Faaliyet Raporları, Ankara.

----,(1986), A New Financing System in Turkey, Housing Development and Public Participation Administration, Ankara.

----, (1988), Ankara Eryaman and İstanbul Halkalı Mass Housing Projects Feasibility Study, TÜMAŞ, Ankara.

----, (1988), Financing Turkey's Restructing Programme, Housing Development and Public Participation Administration, Ankara.

----, Toplu Konut 2000, TOKİ Basın Müşavirliği.

----, (2007), Toplu Konut İdaresi Faaliyet Raporu.

---, (2008), Kentsel Yeniden Yapılanma: Kazananlar. Kaybedenler, 32.Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, İstanbul.

[www.toki.gov.tr](http://www.toki.gov.tr)