



**YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ**  
**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE KONUT SORUNUNA YÖNELİK**  
**DEVLET MÜDAHALELERİ**  
**VE MÜDAHALE ARAÇLARI**

67749

**Mimar Billur ÇELEM**

**F.B.E. Mimarlık Anabilim Dalı Yapı Programında**  
**hazırlanan**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Mehmet KARAÖREN**

**İSTANBUL - 1997**

uygundur. 10.11.1997. prof. H. ÖNEL (Nacıs)

6

Y. Doç. Dr. M. KARAKÖREN An. Ömür

Prof. Doç. Yıldız Sey

Sey

*Anneme...*



## ÖNSÖZ

Konut, üretim sistemi sonucunda meydana gelen bir üründür. Ancak insanın temel gereksinimlerinden olan barınma gereksinmesini karşılaması bu ürüne farklı boyutlar katmaktadır. Konutun ikame edilmeyen bir temel gereksinme olması, bu alana yönelik kamu müdahalelerini zorunlu kılmaktadır.

Devletin konut sorununa yönelik müdahaleleri konut politikaları kapsamında gelişmektedir. Konut politikalarında popülist siyasi eğilimler etkili olabilmektedir. Belirlenen politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen müdahalelerde de çeşitli nedenlerle aksaklıklar meydana gelebilmektedir.

Ülkemizde yaşanan konut sorununa çözüm arayışları içinde kamu müdahaleleri yer almaktadır. Bu müdahalelerin ve müdahalelerde kullanılan araçların belirlenmesinden, sorunun gelişim sürecinin ve nedenlerinin daha iyi anlaşılmasında ve çözümüne yönelik çalışmalarda yararlanılabilir. Bu çalışma da söz konusu olanak bir katkı amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışmanın geliştirilmesi doğrultusunda eleştirileri ve değerlendirmeleri ile yönlendiren tez danışmanım Yard. Doç.Dr. Mehmet KARAÖREN'e çok şey borçluyum. Konut üretimi konusundaki çalışmalarıyla sistem yaklaşımını ve Türkiye'deki gelişimi daha iyi kavramamı sağlayan Doç.Dr. İhsan BİLGİN'e teşekkür borçluyum. Ayrıca her türlü desteklerinden ötürü Tülin ve Çevik ÇELEM'e teşekkür ediyorum. Tezin yazılmasında gösterdiği özen ve özveri için Şehriban YAZAN'a teşekkür ediyorum.

## İÇİNDEKİLER

<b>BÖLÜM 1. GİRİŞ</b> .....	1
<b>BÖLÜM 2. KAPSAM VE YÖNTEM</b> .....	2
<b>BÖLÜM 3. DEVLETİN KONUT SORUNUNA MÜDAHALELERİ VE MÜDAHALE ARAÇLARI</b> .....	4
<b>3.1. Birinci Dönemi : Kamu Eliyle Sanayileşme Dönemi (1923-1950)</b> .....	4
3.1.1. Konut Sorununa Yönelik Kamu Müdahalelerinin Genel Belirleyicileri....	7
3.1.1.1. Anayasal Gelişim.....	7
3.1.1.2. Konut Politikaları.....	7
3.1.2. Konut Sorununa Yönelik Doğrudan Müdahaleler .....	8
3.1.2.1. Konut Üretimi İçin Arsa Sağlamaya Yönelik Müdahaleler.....	8
3.1.2.2. İmar Yasaları ve Aflarının Gelişimi.....	11
3.1.2.2.1. İmara Yönelik Yasal Müdahaleler.....	11
3.1.2.2.2. Af İçerikli Yasal Müdahaleler .....	15
3.1.2.2.2.1. Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısımını Mesken Yapacakları Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Yasa .....	16
3.1.2.2.2.2. Bina Yapımını Teşvik Yasası .....	17
3.1.2.2.2.3. Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yasa .....	18
3.1.3. Konut Sorununa Yönelik Dolaylı Müdahaleler.....	19
3.1.3.1. Kiralık Konut Piyasasına Yönelik Müdahaleler .....	19
3.1.3.2. Mülkiyete Yönelik Yasal Müdahaleler.....	21
3.1.3.3. Finans Sorununa Yönelik Yasal Müdahaleler .....	22
3.1.3.4. Arazi ve Bina Vergilerine Yönelik Yasal Müdahaleler .....	23
3.1.3.4.1. Arazi Vergisi.....	24
3.1.3.4.2. Bina Vergisi.....	24
3.1.3.4.3. Veraset ve İntikal Vergisi .....	24
3.1.3.5. Konut Kooperatifleri.....	25
3.1.4. Kamu Müdahalelerinin Kurumsal Yapısı .....	25
3.1.4.1. Merkezi Kurumlar .....	25

3.1.4.1.1. Ankara İmar Müdürlüğü .....	25
3.1.4.1.2. Bayındırlık Bakanlığı.....	26
3.1.4.2. Yerel Kurumlar .....	28
3.1.4.2.1. Ankara Şehremaneti .....	28
3.1.4.2.2. Belediyeler .....	28
3.1.4.3. Finansal Müdahale Kurumları .....	33
3.1.4.3.1. Emlak ve Eytam Bankası .....	33
3.1.4.3.2. Belediyeler Bankası.....	35
3.1.4.3.3. İller Bankası.....	36
<b>3.2. II. Dönem : Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Dönemi (1950-1980) .....</b>	<b>37</b>
3.2.1. Konut Sorununa Yönelik Kamu Müdahalelerinin Genel Belirleyicileri..	42
3.2.1.1. Anayasal Gelişim .....	42
3.2.1.2. Konut Politikaları .....	43
3.2.1.2.1. Kalkınma Planı Kapsamındaki Gelişmeler.....	44
3.2.1.2.1.1. I.Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	44
3.2.1.2.1.2. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	46
3.2.1.2.1.3. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	48
3.2.1.2.1.4. IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	49
3.2.1.2.2. Halk Konutları Standartlarının Saptanması .....	51
3.2.1.2.3. Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Düzenlenmesine İlişkin Politikalar.....	53
3.2.1.2.4. Milli Konut Politikası .....	57
3.2.2. Konut Sorununa Yönelik Doğrudan Müdahaleler .....	59
3.2.2.1. Konut Üretimi İçin Arsa Sağlamaya Yönelik Müdahaleler.....	59
3.2.2.2. İmar Yasaları ve Aflarının Gelişimi .....	60
3.2.2.2.1. İmara Yönelik Yasal Müdahaleler .....	61
3.2.2.2.2. Af İçerikli Yasal Müdahaleler.....	65
3.2.2.2.2.1. Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa .....	65
3.2.2.2.2.2. Gecekondu Yasası.....	68
3.2.3. Konut Sorununa Yönelik Dolaylı Müdahaleler .....	72
3.2.3.1. Kiralık Konut Piyasasına Yönelik Müdahaleler .....	72
3.2.3.2. Mülkiyete Yönelik Yasal Müdahaleler .....	74

3.2.3.3. Finans Sorununa Yönelik Yasal Müdahaleler .....	76
3.2.3.4. Arazi ve Bina Vergilerine Yönelik Müdahaleler.....	77
3.2.3.5. Konut Kooperatifleri.....	79
3.2.4. Kamu Müdahalelerinin Kurumsal Yapısı.....	80
3.2.4.1. Merkezi Kurumlar .....	80
3.2.4.1.1. İmar ve İskan Bakanlığı .....	80
3.2.4.1.2. Arsa Ofisi .....	82
3.2.4.2. Yerel Kurumlar.....	84
3.2.4.3. Finansal Müdahale Kurumları .....	85
3.2.4.3.1. Türkiye Emlak Kredi Bankası.....	86
3.2.4.3.2. Sosyal Yardımlaşma Kurumları .....	87
3.2.4.3.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	87
3.2.4.3.2.2. Bağ-Kur.....	90
3.2.4.3.2.3. Oyak .....	91
3.2.4.3.3. Diğer Finans Kurumları.....	91
<b>3.3. III. Dönem : Globalleşme ve Üretim Kitleleşmesi Dönemi (1980-) 92</b>	
3.3.1. Konut Sorununa Yönelik Kamu Müdahalelerinin Genel Belirleyicileri..	97
3.3.1.1. Anayasal Gelişim.....	97
3.3.1.2. Konut Politikaları.....	98
3.3.1.2.1. Kalkınma Planı Kapsamındaki Gelişmeler .....	99
3.3.1.2.1.1. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	99
3.3.1.2.1.2. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	100
3.3.1.2.1.3. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	100
3.3.2. Konut Sorununa Yönelik Doğrudan Müdahaleler .....	102
3.3.2.1. Konut Üretimi İçin Arsa Sağlamaya Yönelik Müdahaleler .....	102
3.3.2.2. İmar Yasaları ve Aflarının Gelişimi.....	103
3.3.2.2.1. İmara Yönelik Yasal Müdahaleler.....	104
3.3.2.2.2. Af İçerikli Yasal Müdahaleler .....	105
3.3.2.2.2.1. İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Yasa .....	106
3.3.2.2.2.2. İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Yasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa.....	108
3.3.2.2.2.3. Gecekondu Yasasına İlişkin Düzenlemeler .....	110

3.3.2.2.2.4. Af İçerikli Diğer Yasalar .....	112
3.3.3.Konut Sorununa Yönelik Dolaylı Müdahaleler .....	112
3.3.3.1. Kiralık Konut Piyasasına Yönelik Müdahaleler .....	112
3.3.3.2. Mülkiyete İlişkin Yasal Müdahaleler .....	112
3.3.3.3. Finans Sorununa Yönelik Yasal Müdahaleler .....	113
3.3.3.4. Arazi ve Bina Vergilerine Yönelik Müdahaleler .....	114
3.3.3.5. Konut Kooperatifleri .....	115
3.3.4. Kamu Müdahalelerinin Kurumsal Yapısı .....	115
3.3.4.1. Merkezi Kurumlar .....	115
3.3.4.1.1.Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi .....	116
3.3.4.1.2. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı .....	117
3.3.4.1.3. Arsa Ofisi .....	118
3.3.4.2.Yerel Kurumlar .....	118
3.3.4.3. Finansal Müdahale Kurumları .....	124
3.3.4.3.1. Türkiye Emlak Bankası .....	125
3.3.4.3.2. Diğer Bankalarca Verilen Konut Kredileri .....	127
3.3.5. Toplu Konut Üretimindeki Gelişmeler .....	128
3.3.5.1. 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası ve Yasaya İlişkin Düzenlemeler .	128
3.3.5.2. 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası ve Yasaya İlişkin Düzenlemeler .	135
3.3.5.3. 2985 Sayılı Toplu Konut Yasasında Yapılan Değişiklikler .....	142
3.3.5.4. 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası Kapsamındaki Uygulamalar .....	158
<b>SONUÇ .....</b>	<b>168</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>174</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>183</b>

## ŞEMA LİSTESİ

Şema 1.	14.11.1992 Tarihli Yönetmeliğe Göre Belediyelere Verilecek Teknik Hizmetler Kredisi Kullanım Şeması	183
Şema 2.	2487 Sayılı Yasaya Göre Toplu Konut Üretim Sistemini Gösteren Şema	184
Şema 3.	Toplu Konut Yapımcı Kredisi Kullanım Şeması	185
Şema 4.	Konut Yapımcı Kredisi Kullanım Şeması	186
Şema 5.	Toplu Konut Alıcı Kredisi Kullanım Şeması	187
Şema 6.	Konut Alıcı Kredisi Kullanım Şeması	187
Şema 7.	Arsanın Toplu Konut İskan Sahası Dışında Olması Durumunda Kooperatifler, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumları Kredi Kullanım Şeması	188
Şema 8.	Arsanın Toplu Konut İskan Sahası İçinde Olması Durumunda Kooperatifler, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumları Kredi Kullanım Şeması	188
Şema 9.	28.04.1985 Tarihli Yönetmeliğe Göre Toplu Konut Ferdi Kredisi Kullanım Şeması	189
Şema 10.	28.04.1985 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Ferdi Kredisi Kullanım Şeması	189
Şema 11.	17.02.1986 Tarihli Yönetmeliğe Göre Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Konut Kredisi Kullanım Şeması	190
Şema 12.	12.09.1991 Tarihli Yönetmeliğe Göre Şehit Ailelerine, Malulleri ile Dul ve Yetimlerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Kullanım Şeması	191
Şema 13.	11.07.1985 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Ferdi Kredisi ve Toplu Konut Kredisi Kullanım Şeması	192

## TABLO LİSTESİ

Tablo 1.	Kentli Nüfus Oranları (1927-1945 Dönemi)	5
Tablo 2.	Kentli Nüfus Oranları (1950-1980 Dönemi)	38
Tablo 3.	Göç Alan İllerdeki Nüfus Artışı	39
Tablo 4.	I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı	46
Tablo 5.	II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı	47
Tablo 6.	III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı	49
Tablo 7.	IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı	51
Tablo 8.	Türkiye’de Gecekondu Nüfus Oranı (1955-1980 Dönemi)	65
Tablo 9.	Emlak Kredi Bankası Kooperatif Kredileri (1948-1982 Dönemi)	87
Tablo 10.	Bağ-Kur Kooperatif Kredileri (1975-1980 Dönemi)	91
Tablo 11.	Yapı Kullanma İznine Göre Konut İnşaatı (1980-1991 Dönemi)	94
Tablo 12.	V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı	99
Tablo 13.	Kentli Nüfus Oranları (1980-2000 Dönemi)	101
Tablo 14.	Belediyelere Açılacak Teknik Hizmetler Kredisi Koşulları	121
Tablo 15.	Belediyelere Açılacak Alt Yapı Kredisi Koşulları	123
Tablo 16.	Belediyelere Açılacak Konut Kredisi Koşulları	123
Tablo 17.	Emlak Bankası Yuva Kredileri	125
Tablo 18.	Emlak Bankası Konut Projeleri	126
Tablo 19.	2487 Sayılı Yasada Belirtilen Yapı Tasarruf Hesabı Oranları	132
Tablo 20.	Yapı Tasarruf ve Yapı Kredileri	132
Tablo 21.	Kooperatiflere Açılacak Yapı Tasarruf Hesabı Oranları	133
Tablo 22.	Toplu Konut Alıcı Kredisi	139

Tablo 23.	Konut Alıcı Kredisi	140
Tablo 24.	Kooperatif Kredisi	141
Tablo 25.	Alıcı Payı Oranları	143
Tablo 26.	Toplu Konut ve Konut Ferdi Kredileri	144
Tablo 27.	Konut Kooperatifleri, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler	145
Tablo 28.	17.02.1986 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Kredileri	146
Tablo 29.	12.02.1987 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Kredileri	148
Tablo 30.	26.02.1988 Tarihli Yönetmeliğe Göre Kooperatif ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler	149
Tablo 31.	30.05.1989 Tarihli Yönetmeliğe Göre Alıcı Payı Hesabı Oranları	150
Tablo 32.	Toplu Konut İdaresi'nin 1984-1996 (Kasım) Döneminde Finansman Sağladığı Konutlar	159
Tablo 33A.	1992-1996 (Kasım) Döneminde Açılan Ek Kredi Açılan Konut Sayıları, Yeni Kredi Açılan Konut Sayıları ve Tamamlanan Konut Sayıları	160
Tablo 33B.	1992-1996 (Kasım) Döneminde Açılan Ek Kredi ve Yeni Kredi Miktarları	160
Tablo 34.	Belediye Teknik Hizmetler Kredi Miktarları	161
Tablo 35.	Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi	162
Tablo 36.	Toplu Konut İdaresince Üretilen Konut Büyüklüklerinin Dağılımı	163
Tablo 37.	İnşaatları Bitmiş Konutların Proje Bazında Büyüklüklerine Göre Dağılımı	164
Tablo 38.	İdare Mülkiyetindeki Arsalar ve Konut Sayıları (Mart 1996)	165

## ÖZET

Ülkemizde konut sorununa yönelik kamu müdahalelerini, özellikle sorunun gelişimi üzerindeki etkileri açısından, incelemeyi amaçlayan bu çalışma 4 bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde kamu müdahalelerin taşıdığı öneme genel hatları ile değinilmiştir.

İkinci bölüm çalışmanın kapsam ve yönteminin sunulmasına ayrılmıştır. Bu bölümde önce konut sorununa yönelik kamu müdahalelerini belirleyen toplumsal dönüşüm dilimleri tanımlanmış, ardından araştırmanın çerçevesini çizen bu müdahaleler tanımlanmıştır.

Belirlenen dönemler içinde konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinin incelendiği üçüncü bölümde, önce dönemlere ilişkin özellikler irdelenmiş, ardından dönem içindeki müdahaleler ikinci bölümde tanımlanan şekilde ayrı ayrı alt bölümler içinde incelenmiştir.

Sonuçlar Bölümünde ise, üçüncü bölümde belirlenen müdahalelerden çıkarılan sonuçlar sunulmuştur.

## **SUMMARY**

In this study; public interferences and interference's means are investigated in Turkey. This study has four parts.

In first part explained the important of public interferences with general lines. House has so much functions that housing problem has a complex structure. House is dissetted up product because of it has solve housing problem. Public interferences had been necessary by reason of house is a dissetted up product.

In second part has explained method and implicit of study. In this part, before social transformation periods are defined. After interferences which the border of research are defined. Public interferences are explained in contain of house politics and constitution. This interferences are classificationed as direct and indirent interferences. The institutional structure of public interferences are searched in the study too. Developments about mass house productions at last period are discussed in addition.

The public interferences about housing problem are discussed with pointed out periods at third part. And than public interferences discussed by the methods pointed out at second part.

At last part, the results that discovered from third part are presented.

## BÖLÜM 1. GİRİŞ

Konut sorunu, ülkemizde halen ağırlık ve önem taşıyan bir sorundur. Günümüzde konut, birden çok işlevi bünyesinde barındıran karmaşık bir olgudur. Bu işlevler arasında yer alan “barınma gereksinimini karşılama” işlevi konutu ikame edilemez bir ürün haline getirmektedir. Böylece konut, insanın temel gereksinimlerinden biri olarak kamusal hizmet alanına girmektedir.

Konutun birden çok işlev üstlenerek karmaşık bir olgu halini alması; zaman içinde konut sorununun niteliklerinde de değişmelere neden olmuştur. Özellikle sanayileşme sürecinde toplumsal yapıda meydana gelen dönüşümlerin etkisi ile konut sorununun ağırlaştığı görülmektedir. Bu süreçte konut; metelaşmakta, bir tüketim malı olmakta, spekülatif bir araç haline dönüşmekte ve ülkemizde olduğu gibi (sosyal güvenlik mekanizmalarının zayıf olduğu koşullarda) sosyal güvence halini almaktadır. Böylesi karmaşık bir yapıya ulaşan konut ile ilgili sorunlar da birçok bileşeni içermekte ve müdahale gerektiren boyutlara ulaşmaktadır.

Bu aşamada konut sorununa yönelik kamu müdahaleleri kaçınılmaz olmaktadır. Bu müdahaleler, sorunun çeşitliliği ile doğru orantılı olarak gelişmektedir. Konut sorunu üzerinde etkileri olan müdahalelerin önemli özellikleri vardır. Kamu müdahaleleri, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli bir organizma olan devletçe gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada kamu ile birlikte siyasal otorite müdahalelerde etkili olmaktadır.

Konut sorununa yönelik müdahalelerde çeşitli dönemlerde farklılıklar yaşanmakla birlikte temel ilkeler doğrultusunda belirli araçlar kullanılmıştır. Müdahaleler, konut sorunu üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır.

Bu önem, çözüme yönelik çeşitli kamu müdahaleleri sonrasında sorunun kazandığı yeni boyutların, konut ve kentleşme üzerindeki etkileriyle ilgilidir. Bu nedenle çeşitli bileşenler doğrultusunda gerçekleştirilen müdahaleler konut sorunu açısından yönlendirici olmuştur. Günümüzde kamusal bilincin gelişmesi ve sivil toplum örgütlerinin öneminin artması ile, kamu müdahaleleri konut sorununun çözümünde bir anahtar haline gelmiştir.

Türkiye’de, konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinin belirlenmesi, bu müdahalelerin gerçekleştirildiği dönemin toplumsal nitelikleri ile bütünlük içinde ele alınmasını gerektirmektedir. Böylece çeşitli dönemlerdeki bileşenlerin etkisi ile sorun ve çözüm arayışlarının temel nitelikleri belirlenebilir. Kamu müdahalelerinin konut sorunu üzerindeki etkilerinin saptanması, konut sorunu çözüm arayışları içinde, kamusal bilincin gelişmekte olduğu bu süreçte önem taşımaktadır. Bu çalışmada böylesi bir alana katkıda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır.

## BÖLÜM 2. KAPSAM VE YÖNTEM

Türkiye’de konut sorunu olarak ifade edilen olgu, bileşenlerin çeşitliliği ve zaman içindeki gelişimi nedeni ile karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapıyı anlaşılabilir kılmak ve net bir biçimde ortaya koymak için toplumsal yapıda meydana gelen değişimlerin yarattığı dönemlerin niteliklerini belirlemek gerekmektedir. Böylece farklı dönemlerin konut sorunu ve soruna yönelik müdahalelerin etkileri ve bu dönemler içindeki bütünlük daha belirgin bir şekilde ortaya konulabilecektir.

Bu çalışmada konut sorununun gelişimi açısından toplumsal değişimi belirleyen dönemler.

- |          |              |  |
|----------|--------------|--|
| 1. Dönem | : 1923-1950  | Kamu Eliyle Sanayileşme Dönemi                 |
| 2. Dönem | : 1950-1980  | Hızlı Kentleşme ve Sanayileşme Dönemi          |
| 3. Dönem | : 1980- ---- | Globalleşme ve Üretimin Kitleselleşmesi Dönemi |

olarak ele alınmaktadır.

Birinci Dönem’de Türkiye’nin kentleşme hızı yavaştır. Konut sunum biçimlerinde çeşitlenme yeni başlamaktadır. Tek partli siyasal rejim içinde, konut sorununa modernist bir düşünce kalıbı içinde yaklaşılmaktadır. Devletçilik ilkesi doğrultusunda, kamu müdahaleleri ile önemli atılımlar yapılmaktadır.

İkinci dönemde kentleşme hızı yükselmiştir. Varolan konut sunum biçimleri ve kurumsal yapılar yeni dönemde yetersiz kalmaktadır. Bu sorunlar, çok partli siyasal rejimde, popülist siyasal yaklaşımlarla çözülmeye çalışılmaktadır. Bu eğilimler doğrultusunda konut sunum biçimleri değişmiş, kurumsallaşma sağlanmıştır. Yoğun yapılaşma kentleşme alanında sorunlar yaşanmasına neden olmuştur.

Üçüncü dönemde, kent ölçeğine sığmayan sorunların çözülmesi amacı ile toplu konut üretimiyle ilgili kurumsallaşma gerçekleştirilmiştir. Kooperatif örgütlenmesi içinde toplu konut sunum biçiminin önem kazandığı görülmektedir.

Çalışmada, belirtilen dönemler ayrı bölümler halinde ele alınmıştır. Bu dönemler içinde konut sorunu ile ilgili çeşitli alanlara yönelik müdahaleler incelenmektedir.

Konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinin daha iyi değerlendirilmesi, bu müdahalelerin içinde yer aldığı çerçevenin tanımlanmasını gerektirmektedir. Kamu müdahalelerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan yasalar, anayasa hükümleri ile sınırlandırılmaktadır. Anayasa hükümleri, ayrıca kamunun konut sorunu karşısındaki görevlerini ve tutumunu da temel hatları ile belirlemektedir. Bu nedenle Anayasal Gelişim, konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinin genel belirleyicilerinden biri olarak ele alınmaktadır.

Kamu müdahalelerinin diğer belirleyicisi konut politikalardır. Kamu müdahaleleri, farklı dönemlerde değişimler gösteren politik eğilimlerden etkilenmektedir. Konut politikalarında ağırlık verilen konular, müdahalelerin öznesi konumunda olmaktadır. Konut politikaları ayrıca müdahale yöntemleri üzerinde de etkilidir.

Konut sorununa yönelik müdahaleler doğrudan ve dolaylı müdahaleler olarak sınıflandırılmaktadır. Doğrudan müdahaleler, konut üretiminin geręekleřtirildięi mekansal ve yasal düzenlemeleri içermektedir. Dolaylı müdahaleler kapsamında doğrudan konut üretimini hedeflemeyen, bu konuyla ilgili alanlara yönelik düzenlemeler ele alınmaktadır. Doğrudan müdahaleler içinde konut rimi için arsa sağlamaya yönelik müdahaleler ile imar yasaları ve afları kapsamındaki gelişmeler incelenmektedir. Dolaylı müdahaleler ise kiralık konut piyasasına yönelik müdahaleler ile mülkiyet, finansman ve vergi gibi araçlarla geręekleřtirilen düzenlemeleri kapsamaktadır.

Kamu Müdahalelerinin Kurumsal Yapısı ise merkezi kurumlar, yerel kurumlar ve finansal müdahale kurumları olarak  alt başlıkta ele alınmaktadır. nc bölümde Toplu Konut rimi Alanındaki Gelişmelere ayrıca yer ayrılmıştır. Bu bölümde toplu konut yasaları kapsamındaki düzenlemeler incelenmektedir.

Birbirini izleyen bu  dönemde belirtilen başlıklar altında geręekleřtirilen incelemelerin karşılaştırılmasından oluşan sonuçlar, son bölümde ele alınmıştır. Böylece Cumhuriyetten günümüze konut sorunu ve kamu müdahalelerinde yaşanan değişimler ve bu değişimlerin etkileri incelenmiştir.

### **BÖLÜM 3. DEVLETİN KONUT SORUNUNA MÜDAHALELERİ VE MÜDAHALE ARAÇLARI**

#### **3.1. I. DÖNEM: KAMU ELİYLE SANAYİLEŞME DÖNEMİ**

Cumhuriyet rejimine geçişle birlikte pek çok alanda kamu müdahaleleri yaşanmış, Cumhuriyet Devrimleri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Tek partili siyasal rejimin uygulandığı dönem içinde kamu eliyle sanayileşme ilkesi benimsenmiş ve bu ilke doğrultusunda çalışmalar yapılmıştır.

##### **Sanayileşme Politikası**

Ülke genelinde dengeli kalkınma ve sanayileşme amaçlarına yönelik uygulamalar yapılmıştır. Sermayesi devletçe sağlanan sanayi kuruluşları, yine devletçe finanse edilen ulaşım ağları üzerine yerleştirilmiştir. Sanayinin önemli alt yapı gereksinmelerinden biri olan ulaşım alanına yatırımlar yapılmıştır. Böylece ülke içi pazarın da bütünleştirilmesi amaçlanmıştır. Demir yolu ağları üzerindeki küçük yerleşimlerde sanayi kuruluşları ile birlikte işgücünün barınacağı konutlar (lojman) ve gerekli sosyal alt yapılar da devletçe gerçekleştirilmiştir.

Devletçe, kurulan sanayinin hedefleri de belirlenmiştir. Sanayileşmeyle birlikte, dengeli kalkınma ilkesi benimsenmiştir. Bu doğrultuda tekstil, demir-çelik, şeker vb. dallarda üretim yapacak kuruluşlar kurulmuştur. Yasal düzenlemelerle yerli sanayi korunmuştur.

Pek çok alanda olduğu gibi kuruluş aşamasındaki yönetim sisteminin planlama ve kentleşme alanlarında gerekli yapılanmaya sahip olmadığı görülmektedir. Devletçe konutun da içinde yer aldığı pek çok alanda hem yönetim organizasyonu, hem de doğrudan üretim alanlarında çalışmalar yapılmaktadır.

##### **Toplumsal Yapı**

Savaştan çıkmış ve yıpranmış tarım toplumunun ilk adımda kendi içinde geliştirilmesi amaçlanmış ve iç pazara yönelik sanayileşme politikaları geliştirilmiştir. Dönem içinde kurulan sanayi kuruluşları çevresinde değişimler yaşanmakla birlikte toplumsal tabanlı dönüşümler meydana gelmemiştir. Tarım alanındaki modernleşme çalışmalarının sonuçları da diğer dönemlerde görülmektedir.

##### **Nüfus ve Kentleşme**

Nüfus ve kentleşme alanlarında tarım toplumu niteliğinin korunması nedeni ile önemli değişimler henüz yaşanmamaktadır. Toplumsal yapı sanayileşmenin getirdiği çözülmeyen ve dinamizmden uzaktır. 1945 yılına geldiğinde nüfusun %82'si halen kırsal alanda yaşamaktadır. Yeni başkent Ankara ise sonraki dönemde ülke genelinde yaşanacak kentleşme ve konut sorunları için bir model niteliği taşımaktadır. Devletçe sanayileşme hamlesi ile birlikte yürütülen kentleşme alanında modernizm ilkeleri benimsenmiştir. Sanayileşmenin temelleri atılmış olmakla beraber henüz bu hamlenin toplumsal yansımaları ve kentleşme alanındaki dönüştürücü etkileri görülmemektedir. Dönem içinde ülke genelinde kentli nüfus oranları tablo 1'de görülmektedir.

**Tablo 1. Kentli Nüfus Oranları (1927 - 1945 Dönemi)**

YILLAR	KENTLİ NÜFUS (Nüfusu 10.000 Üzerindeki Yerler)	Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%)
1927	2.236.085	16.4
1935	2.684.197	16.4
1940	3.214.471	18.0
1945	3.441.895	18.3

*Kaynak: KELEŞ, R., (1993), sf. 41*

### Konut Üretimi

Mevcut yapı içerisinde piyasaya hakim olan bireysel üretim mekanizması ile konut gereksinimi karşılanabilmektedir. Mülk sahibince organize edilen bireysel üretim süreci, arsanın sağlanması ve planın onaylanmasının ardından taşeronlarca yapının inşasını içermektedir. Yasal yollarla arsa edinmeyen kesimin de bireysel üretim alanı içinde yer aldığı görülmektedir. Bu sistemde de işgal edilen alan üzerinde gecekondular tek tek inşa edilmektedir. Baraka şeklindeki bu yapıların yıkılma olasılığı tekrar yapılabilmelerini zorunlu kılmakta ve niteliklerini belirlemektedir.

Konut üretim sistemi içinde belirleyici olmamakla birlikte ilk kez bu dönemde yer alan bir diğer model konut kooperatiflerince konut üretimi olmuştur. Devletçe desteklenen ilk kooperatiflerle, dünya deneyiminden farklı nitelikler taşıyan, ülke koşullarıyla biçimlenen, yeni bir üretim modelinin temelleri atılmıştır. Kooperatif üretimi ile özellikle Ankara için imara uygun ve hızlı kentsel büyüme sağlanmaya çalışılmıştır.

Aktarılan bu panorama içerisinde konut sorununa yönelik devlet müdahaleleri, merkezîyetçi yaklaşımın egemen olduğu bir nitelik taşımaktadır. Yasal düzenlemeler, yerel ve merkezî kurumsallaşmalar aynı düşünce sisteminin etkilerini taşımaktadır.

### Doğrudan Müdahaleler

Merkezî yönetimin toprak yönetimi konusundaki belirgin tutum kamulaştırma ve yerel yönetimler aracılığı ile konut sahibi olacıklara arsaların devri şeklinde olmuştur. Bu uygulamalarda kamulaştırılan ya da kamuya ait olan araziler bedelli veya bedelsiz olarak yerel yönetimlere devredilirken, yasalarla bu kurumların belirtilen alanlardaki çalışmalarını sınırlandırılmıştır. Mülk konut üretimini destekleyen bu tek yönlü yaklaşım, yerel koşulların gözardı edilmesi ve yerel yönetimlerin işlevsizleştirilmesi gibi olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bu yolla toprak mülkiyeti hızla kamu elinden çıkmış, ileriki dönemlerde planlama alanında kullanılacak en önemli araçlardan biri olan arsa stoku bu dönemden başlayarak ihmal edilmiştir.

Bu yöntemlerle belirlenen alanların imar planları da benzer şekilde merkezîye belirlenmiş ve uygulamaya konmuştur. Dönem içinde kaçak yapıların ıslahı ilkesi gündemdedir ve bu amaçla imar alanları içindeki kaçak yapıların affi ve plana uygun inşaatın özendirilmesi yolu benimsenmiştir.

### Dolaylı Müdahaleler

Konut piyasasına kira denetimi, mülkiyet düzenlemeleri ve finansman yoluyla dolaylı yollardan müdahaleler de yapılmaktadır. Piyasaya yeni aktörler katılması ya da mevcut sisteme ait bileşenlerin dönüştürülmesi alanında kullanılacak kaynaklar memur tazminatı vb. uygulamalara harcanmıştır. Bu uygulamalarla kamu müdahaleleri gerçekleştirilmiş, fakat kalıcı, uzun vadeli çözümler üretilememiştir.

Dolaylı denetimler içinde ele alınabilecek diğer uygulamalar vergi alanında gerçekleştirilmiştir. Bu alanda önceki dönemlerde uygulanan karmaşık yapının netleştirildiği tarım ve kent arazisi kavramları ile bina-arazi ayrımının getirildiği görülmektedir. Vergi, konut üretimini özendirme amacıyla da kullanılmaya çalışılmıştır.

### Kurumsal Yapı

Belirtilen merkezi yapılanma içinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Bu alanda belediye örgütlenmesi düzenlenmiş, planlama alanında yaşanan boşluklar kapatılmaya çalışılmıştır. İmar planı hazırlama, alt yapı inşası, konut üretimi gibi konularda görevler verilen bu kurumlar; çalışma programları, bütçe onaylanmaları, planlama alanında merkez onay ve emirlerinden oluşan bir sistemle denetlenmişlerdir. Henüz kurumsal yapılanmasını tamamlayamayan bu örgütler, belirtilen sınırlamalar, ekonomik ve teknik yetersizliklerin etkisi ile çoğu zaman başarısız olmuşlardır. Bu aşamada merkezi yaklaşım içinde yeni kurumlar oluşturulmuş ve müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Bu müdahaleler içinde bakanlıklar düzeyinde görevlendirmeler, finans ve uygulama alanında hizmet verecek merkezi kurumsallaşmalar yer almaktadır.

Konut sorununa yönelik müdahaleler incelendiğinde yasama, kurumsallaşma, karar alma, planlama, uygulama, denetleme, finansman sağlama, konut üretimi alanlarındaki görev ve sorumlulukların kamu eliyle gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yönetim kademelenmesi yöntemi ile yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve konut sorununa yönelik makro ölçekli devlet politikalarının belirlenmesi yerine, her alanda etkin ve karmaşık biçimde müdahaleler gerçekleştirilmiştir.

Dönem içinde konut ve kentleşme alanına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalar sırasında yetişmiş eleman bulunmayışı, planlama deneyiminin olmayışı, teknik ve ekonomik yetersizlikler başta olmak üzere pek çok sorunlarla karşılaşmıştır. Çeşitli aksaklıklara rağmen moderist yaklaşım içinde merkezi yönetimce kararlılık içinde yürütülen çalışmalar, II. Dünya Savaşı sırasında yaşanan krizden etkilenmiştir. Devletçe korumacı bir tutum sergilenmiş, sıkı para politikaları uygulanmıştır. Savaş sonrası siyasal rejimde ve toplumsal yapıda değişiklikler yaşanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki heyecan yerini ekonomik kriz ve siyasal çekişmelerle belirlenen bir sürece bırakmıştır.

Kuşkusuz bu dönem içinde her alanda yaşanan yeniden yapılanma sürecinde bazı aksaklıklar ve eksiklikler yaşanmıştır. Yapılan uygulamalarda uzun vadeli yaklaşımların yer alamamasında bir anlamda günü kurtarmak çabaları etkili olmuştur.

### 3.1.1.KONUT SORUNUNA YÖNELİK KAMU MÜDAHALELERİNİN GENEL BELİRLİYİCİLERİ

Ülke genelinde yaygın bir biçimde konut ve kentleşme sorunlarının bulunmadığı kamu eliyle sanayileşme döneminde konut, kamusal hak olarak kabul edilmektedir. Konut politikalarının hedefi ise yeni başkent olan Ankara'da yaşanan konut sorunları olarak belirlenmiştir.

#### 3.1.1.1. ANAYASAL GELİŞİM

Cumhuriyetin ilk anayasasının yürürlükte olduğu bu dönemde konut, Anayasa'nın Türklerin Kamu Haklarını içeren bölümde ele alınmaktadır. Anayasa'da "Kişi dokunulmazlığını, vicdan, düşünce, söz, yayım, yolculuk, sözleşme, çalışma ve **mülk edinme** malını ve hakkını kullanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii hakkıdır" ve "Cana, mala, ırza, **konuta** hiçbir türlü dokunulamaz" ifadeleri yer almaktadır.<sup>1</sup> Bu ifadelerle mülk edinme ve konutun dokunulmazlığının kamusal hak olduğu belirtilmektedir. Kamunun bu alandaki görev ve sorumluluklarına ilişkin bir düzenleme anayasada yer almamaktadır. Kira denetimi, medeni kanun çerçevesinde mülkiyetin düzenlenmesi ve kamulaştırma yasaları ile mülk edinme ve dokunulmazlık sınırları belirlenmiştir.

Anayasa'da, kamulaştırma konusunda "Kamu yararının gerektirdiği durumlarda taşınmaz malın değer pahasının peşin ödenmesi" ilkesine yer verilmektedir. Kamulaştırma bedelinin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler özel yasaya bırakılmıştır.<sup>2</sup>

Konut ve kentleşme sorunlarının ekonomik ve toplumsal boyutları sonraki dönemlerde anayasal düzenlemelerde ele alınmıştır. Sorunun gelişimiyle birlikte düzenlemelerin kapsamı da değişmektedir.

#### 3.1.1.2. KONUT POLİTİKALARI

Konut politikalarının belirlenmesi ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal düzenlemelerin temellerinin atıldığı bu dönemde ülke genelinde konut ve kentleşme sorunları görülmemektedir.

Savaş sonrası yeni kurulan Cumhuriyet rejimi ile devletçilik ilkesi doğrultusunda merkezi bir yapı geliştirilmeye çalışılmıştır. Kalkınma planlarının yürürlükte olmadığı bu dönemde kamu eliyle sanayileşme ilkesi benimsenmiştir. Bu amaç doğrultusunda Anadolu'da kamu eliyle fabrikalar açılmıştır.

Ülke genelinde yaygın olmamakla beraber, bu konudaki ilk sorunların Ankara'da yaşandığı görülmektedir. Bunun nedeni siyasal bir tercih sonucu başkent olan Ankara'da yaşanan nüfus yoğunluğudur. Dönem içinde konut ve kentleşmeyle ilgili yasal ve kurumsal müdahalelerin genelde Ankara merkezli olduğu görülmektedir.

<sup>1</sup> TC. Anayasası, 1924

<sup>2</sup> KELEŞ, R., (1993), s. 425

Ankara örneği üzerinde gerçekleştirilen müdahalelerde kamu etkin bir rol oynamıştır. Konut üretimi alanında kamunun işlevi gelişmiştir. Kamu eliyle konut üretimi, memurlara mesken tazminatı verilmesi, belediye aracılığı ile konutsuz kişilere arsa tahsisi yapılması kaçak yapıların affı, ilk kez Ankara örneğinde yaşanmıştır.

Konuta ve kentleşmeye ilişkin diğer müdahaleler için gerekli kurumsallaşma 1930'lu yıllarda başlatılmıştır. Belirtilen sistem içerisinde konut üretimine doğrudan ( arsa sağlanması ve imar denetimi yoluyla) ve dolaylı (kira denetimi, vergi düzenlemeleri ve finansman yolu ile) müdahaleler yapılmıştır. Müdahaleler merkezi ve yerel yönetimler ile finans kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

### **3.1.2. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOĞRUDAN MÜDAHALELER**

Konut sorununa yönelik doğrudan müdahaleler konut üretimi için arsa sağlanması ve bu arsalar üzerindeki yapılaşmanın imar yolu ile denetlenmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda kamulaştırma yasaları ve belediyelerin görevlerini düzenleyen yasalarla arsa sağlanmaya çalışılmıştır. Kamulaştırılarak ya da hazine arazilerinin devri yoluyla elde edilen alanların, konut üretimine hazır hale getirilmesi konusunda da doğrudan müdahaleler yapılmıştır. İmar çalışmalarının merkezi yönetim denetiminde ağırlıklı olarak yerel yönetimlerce yürütülmesi hedeflenmiştir. Bu çalışmalar sırasında karşılaşılan aksaklıklar yeni kurumsal müdahalelerle, merkezi kurumların görevlerinin artırılması ve yerel yönetimlere yardım edilmesi yöntemleriyle gidirilmeye çalışılmıştır.

#### **3.1.2.1. KONUT ÜRETİMİ İÇİN ARSA SAĞLAMAYA YÖNELİK MÜDAHALELER**

Konut üretimi ve arsa üretimi konusunda izlenen temel politikalarda merkezi yönetim denetiminde sorumluluğun yerel yönetimlere bırakıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere kamulaştırma yetkisi tanınması ve hazine topraklarının belediyelere geçişinin kolaylaştırılmasına olanak tanınmıştır. Hazine topraklarının devrine ilişkin düzenlemeleri içeren 2290, 1580, 5218 ve 5413 sayılı yasalar bölüm 3.1.2'de İmara Yönelik Yasal Müdahaleler İçinde yer almaktadır.

Kamulaştırma ile ilgili yasal düzenlemelere geçmeden önce kamulaştırma tanımı ve konuyla ilgili anayasal hükümlerin belirtilmesinde yarar vardır.

Kamulaştırma, "kamu yararı gerektirdiğinde, özel iyelikte bulunan taşınmaz malların, kamu yönetimlerince kamu iyeliğine alınması" olarak tanımlanmaktadır.<sup>3</sup> 1924 Anayasa'sının 74. maddesi "Kamu faydasına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve kanunlar gereğince değer pahası peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz" hükmünü içermektedir.

Bu dönem içinde Anayasada yer alan "değer pahası" kavramı önemlidir. Değer pahası, 1925 yılında yapılan kamulaştırmalara kadar rayiç bedel olarak kabul edilmiş, bedeli saptama görevi üç kişilik bir kurul tarafından yürütülmüştür. Kamulaştırmalar

<sup>3</sup> TANKUT G., (1993) Bir Başkentin İmarı, İstanbul, Anahtar Kitapları Yay, s. 49-50

belediyelerin konut sorununa yönelik görevlerini yerine getirmelerinde gerekli arazinin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

Dönem içinde yürürlükteki kamulaştırma yasaları aşağıda yer almaktadır.

- 583 sayılı (24.03.1925 tarihli) yasa ile yeni dönemin ilk kamulaştırma düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. Belediye girişimiyle çıkarılan bu yasa kamulaştırma adına önemli bir adımdır. Ankara'da dört milyon metrekare alan kamulaştırılmıştır.<sup>4</sup> Şehremaneti tarafından gerçekleştirilen olayda bataklık alanlarının kurutulması da söz konusudur. Kamulaştırma piyasa değeri yerine vergi değeri üzerinden gerçekleştirilmiştir. Yasada ödenecek bedelin saptanmasında, 1915 yılı vergi değerinin 15 katı kamulaştırma bedeli olarak kabul edilmiştir. Kamulaştırma bedelinin belirleniş biçimi İçişleri Komisyonunda, Anayasa'nın 74.maddesine aykırı bulunduğu gerekçesiyle değiştirilmeye çalışılmış, buna rağmen vergi değeri üzerinden kamulaştırma yapılması hükmü korunmuştur.<sup>5</sup> Kamulaştırma ile yeni kenti; eski Ankara'nın güneyindeki boş arazide kurma tercihi belirtilmiştir. Arazi kamulaştırıldıktan sonra parsellenerek satılmış ve belediyeye kar sağlanmıştır. Bu aşamada planlama da gerekli kamu alanları dikkate alınmamış, daha sonra aynı arazi üzerinde imar planında yer alan yollar vb. kamu alanları için yüksek bedellerle ikinci kez kamulaştırma yapılan yerler olmuştur.<sup>6</sup>

Bu ölçekte bir kamulaştırma, arsa politikası ile bütünleştirilerek tüm şehrin imarını yönlendirecek ve arsa spekülasyonunu önleyecek bir düzenlemeye temel oluşturulamamış, uygulama kısa vadede belediyeye kar sağlamak amacıyla arazinin elden çıkarılması ile sonuçlanmıştır.<sup>7</sup>

Savaş sonrası yaşanan ekonomik kriz sonucu, 1933 yılında Ankara İmar Planı için ayrılan bütçe azaltılmıştır. İmar İdare Heyeti'nce alınan kararda kriz nedeni ile kamulaştırma bedelleri için para olmadığı, çok gerekli durumlarda ve en küçük ölçeklerde ödeme yapılabileceği belirtilmiştir. 1933 yılında, kamulaştırma bedellerinin sadece %25'i ödenebilmiştir. Parasal sıkıntı nedeni ile kamulaştırma yapmamak için imar planının değiştirilmesi daha uygun görülmeye başlanmıştır. 11.06.1929 tarihli 1504 sayılı yasaya dayanarak kamulaştırma bedellerinin ödenmesi beş yıl sonraya ertelenmiştir. Bu beş yıllık dönemde kamulaştırma en aza indirilmiş ve kamulaştırma bedellerinin ödenmesinde değiş-tokuş yöntemleri kullanılmıştır. 1938 yılına gelindiğinde 5 yıl içinde ödenmeyerek birikmiş olan kamulaştırma bedeller için İmar Müdürlüğü'ne tahsis ayrılarak para biriktirilmiştir.<sup>8</sup>

- 642 sayılı (22.04.1925 tarihli) yasa ile Ebniye Yasası'nda değişiklikler yapılmıştır. Yasa savaşta yanan ve mülk sahiplerince terkedilmiş Batı Anadolu kentlerindeki yangın yerlerinin imara açılmasını kolaylaştırmak için çıkarılmıştır. Yasaya göre yangın alanları kentsel arsa olarak değil, tarla olarak ele alınacaktır. Kamulaştırılan

<sup>4</sup> TEKELİ İ., (1980), s. 55

<sup>5</sup> YAVUZ, F., (1952), Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz Siyasal Bilgiler Fakültesi, s. 24

<sup>6</sup> a.g.e. s. 65-66

<sup>7</sup> TANKUT G., (1993), s. 52

<sup>8</sup> a.g.e. s. 165

yangın alanlarında kamulaştırma bedeli komisyon tarafından belirlenecek ve bono olarak ödenecektir.<sup>9</sup> Yeni düzenleme kaynak yetersizlikleri sonucu kamulaştırmanın bono karşılığı gerçekleştirilmesine olanak tanınmaktadır.

- 2497 sayılı (04.06.1934 tarihli) yasa ile belediyelere kamulaştırma yetkisi verilmektedir. 1580 sayılı yasada belirtilen, beldenin ve belde sakinlerinin yerel anlamda ortak gereksinmelerinin karşılanması ve korunmasına yönelik çalışmalar kapsamında gerektiğinde binalı ve binasız taşınmazların belediyelerce kamulaştırılabileceği belirtilmektedir. Belediyeler yerleşime dışardan su sağlama çalışmaları sırasında da kamulaştırma hakkını kullanmaya yetkili kılınmaktadır. Kamulaştırılacak alan belediye encümeni kararı ile belirlenecektir. Karar bölgenin en büyük mülkiye memurunun onayı ile yürürlüğe girecektir.

Bu yasa ile farklı yasalarla kaydedilmiş binalar için farklı uygulamalar getirilmiştir. 1833 sayılı yasaya göre kaydedilmiş binaların vergide geçen değer üzerinden, 1837 sayılı yasaya göre kaydedilenlerin , binaların yıllık gelirlerinin on katı üzerinden kamulaştırılacağı belirtilmektedir. Diğer yasalarla kaydedilmiş binaların ise bilirkişi tarafından belirlenecek bedel üzerinden kamulaştırılması öngörülmektedir.<sup>10</sup>

Yasayla tapuya kaydedilmemiş yapıların kamulaştırma bedelinin komisyon tarafından saptanması öngörülmektedir. Yasayla arsa ve bina üzerinde kısmi kamulaştırma yapılmasına da olanak tanınmaktadır. Kısmi kamulaştırmalarda da arsa bedeli aynı komisyon tarafından belirlenecektir.

Yasa yol ve meydan genişletmelerinde belediyelere yolun iki yanından 20'şer metreye kadar kamulaştırma yetkisi tanımaktadır. Kamulaştırmayla arazi üzerinde meydana gelen değer artışının (şerefiye) kamulaştırma bedeli ödenirken bedelden çıkarılması öngörülmektedir. Kısmi kamulaştırmaya da olanak tanınmaktadır. Üç yıl içinde kamulaştırılan alanda, kamulaştırma gerekçesinde yer alan işlemler belediye tarafından gerçekleştirilmediğinde eski sahiplerince bedeli iade edilerek taşınmazların geri alınmasına izin verilmektedir.<sup>11</sup>

- 3710 sayılı (07.07.1939 tarihli) yasanın birinci maddesi; "Belediye Yasasında yazılı, beldenin ve belde sakinlerinin medeni, sıhhi ve bedii ihtiyaçlarının tanzim ve tasfiyesi ve tehlikeden korunması için tesisat yapmak maksadı ile binalı ve binasız gayrimenkulleri, bu yasada yazılı usuller dairesinde değer pahası peşin verilmek şartıyla istimlake belediye selahiyetlidir" hükmünü içerir. Böylece 2497 sayılı yasanın kamulaştırma bedeline getirdiği ayırım ortadan kaldırılmıştır. 2497 sayılı yasayı yürürlükten kaldıran bu yasa ile tüm taşınmazlar için kamulaştırma bedelinin belirlenmesi komisyona bırakılmaktadır. Ancak değer pahası üzerinden kamulaştırma yapılması arsa spekülasyonunun hızlanmasına yol açmıştır. Yasanın düzenlenişinde şehir planlamadan çok mevcut doku üzerinde değişiklikler yapılmasına önem verilmiştir.

<sup>9</sup> Ankara Şehri İmar Kılavuzu (1949), Ankara İmar Müdürlüğü, Ankara, s. 45-50

<sup>10</sup> TEKELİ (1980), s. 70

<sup>11</sup> Belediye Kamulaştırma Yasası. TC. Resmi Gazete N: 3752, 14 Temmuz 1939

Yasanın bir diğer maddesi kamulaştırmayla elde edilen alanların, birleştirme ve parselasyon işlemleri tamamlandıktan sonra plana uygun yapılaşma şartıyla, belediye tarafından satılabileceğini belirtmektedir. Böylece belediyeler kamulaştırmadan doğan değer artışına kamu adına sahip olmaktadır.

● 3908 sayılı (07.08.1940 tarihli) yasa, Erzincan'daki depremden sonra şehrin yeniden kurulması sırasındaki kamulaştırmalara yönelik olarak düzenlenmiştir. Yasada kamulaştırma bedeli, kamulaştırmanın yapıldığı mali yılın vergi değeri olarak kabul edilmekte ve peşin olarak mal sahibine verileceği belirtilmektedir.<sup>12</sup>

Bu kamulaştırma yasaları incelendiğinde, 583 ve 3908 sayılı yasalarla kurulmakta olan şehirlerdeki kamulaştırma bedellerinin vergi değeri olarak belirlendiği, diğer yasalarla mevcut şehir dokularının imar planına uyarlanması sırasında rayiç değerini kullanıldığı görülmektedir. Erzincan'da deprem nedeniyle kamulaştırma bedelinin vergi değeri üzerinden ödenmesi uygulaması bir daha yinelenmemiştir.<sup>13</sup> Belirtilen kamulaştırma yasalarıyla konut üretimi için arsa sağlanması yolu ile konut sorununa müdahale edilmiştir. Kamulaştıran arazilerin, imara yönelik yasal müdahaleler kapsamında düzenlendiği görülmektedir. Ancak bu müdahaleler konut politikaları ve arsa üretim sistemi ile bütünleştirilememiştir. Müdahaleler sonucunda arsa üretim sistemi oluşturulamamış kamu arazilerinin özel mülkiyete geçirilmesiyle, sonraki dönemlerde sorunlar yaratan küçük ölçekli mülkiyet yapısı geliştirilmiştir.

### 3.1.2.2. İMAR YASALARI VE AFLARININ GELİŞİMİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında kent yönetimi ve planlaması alanında Osmanlı döneminden devralınan çerçeve içinde kalınmıştır. 1930 sonrasında bir dizi yasal müdahale ile imar çalışmaları düzenlenmeye çalışılmıştır. İmar düzenlemelerini gerçekleştirecek olan kurumsal yapı da aynı dönemde geliştirilmiştir.

İmar yasaları ve aflarının gelişim çizgisine bakıldığında, sorumluluğun yerel yönetimlere yüklendiği görülmektedir. Ancak sorumluluk verilirken bu kurumların yapabilir kılınması konusunda yetersiz kalınmıştır. Aşağıda imara ilişkin yasal düzenlemeler ve imar afları ele alınmaktadır.

#### 3.1.2.2.1. İMARA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

Dönem içinde imar düzenlemelerine ilişkin İmar Yasası henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu düzenlemelerin Yapı ve Yollar Yasası adı altında gerçekleştirildiği görülmektedir. 2290 sayılı yasa, artan yapılaşma üzerinde denetimin arttırılması amacıyla hazırlanmıştır. Yasa ile dönemin kent planlama ve imar planı uygulamalarının geliştirilmesi amaçlanmıştır.

<sup>12</sup> Erzincan Şehir Yerinin Kamulaştırmasına Dair Yasa. TC. Resmi Gazete No: 4584, 10 Ağustos 1940

<sup>13</sup> YÖRÜKAN, T., OKYAVUZ, Ü., TANRIYAKUL, A., (1975), Türkiye Konut Bibliyografyası Kanunlar, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, sf. 100

Yasa şehir haritasının düzenlenmesinde, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek zorunluluklar olmadıkça uyulması gerekli esasları belirtmektedir. Bu yönü ile bir imar talimatnamesi detaylarına sahiptir. Yapılan açıklamalarda bu durum, yasanın Almanya'daki bir imar talimatnamesinden aktarılmış olmasına bağlanmaktadır. Bir anlamda kentin niteliklerinin neler olduğu ayrıntılarla belirtilerek yasaya eğitim görevi yüklenmiştir. Bu detaylarda Ebniye Nizamnameleri geleneğinin de etkili olduğu görüşü bulunmaktadır.<sup>14</sup>

Yasayla imar planının elli yıllık nüfus kestirimi göz önüne alınarak yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca nüfus kestirimine göre konut, ticaret, sanayi alanları, yeşil alanlar, kamu alanları, resmi ve askeri kurumlara ayrılan alanların katsayılarla belirlenmesi ve planda gösterilmesi kararlaştırılmıştır. Bu alanlardan sanayi kuruluşlarına ve çevreye zarar verebilecek diğer fonksiyonlara ait alanların yerel sağlık komisyonu kararıyla belirlenmesi gerekmektedir. Nüfus kestirimi için öngörülen sürenin uzun olması nedeniyle öngörülenin üzerinde nüfus artışı yaşanmış, belirlenen alanlar ise yetersiz kalmıştır.<sup>15</sup> Planlamaya ilişkin nüfus kestirimi ve zonlamalar konusundaki hükümler yasaya imar yasası niteliği kazandırmaktadır.<sup>16</sup> Plana ilişkin özellikler yönetmelik düzeyinde detaylarla belirtilmektedir. Bu, dönemin modernist yol gösterici tutumunun doğal sonucudur.

Yasa, yayımlandığı tarihten itibaren İçişleri Bakanlığının belirteceği sürede her belediyeyi, beldenin 1/500 ve 1/2000 ölçekli halihazır haritası ve 1/1000 ölçekli topografik haritasının yaptırmaya ve onaylı birer örneğini Bakanlığa göndermeye mecbur tutmaktadır. Belediyelerde uzman eleman ve yeterli kaynak bulunamaması durumunda belirtilecek süre Bakanlık onayı ile uzatılabilecektir.

Beldenin müstakbel şehir planı bölümünde yasanın yayımlanmasından başlayarak beş yıl içinde her belediyenin yalnız başına ya da belediye yasasının 133. maddesine<sup>(\*)</sup> göre birlik oluşturarak şehir planı yapması zorunlu hale getirilmiştir. Plan konusunda da uzman ve bütçe yetersizliklerinde yine Bakanlık onayı ile süre tanınacağı belirtilmektedir. Hazırlanan planlarda, belediye yasası gereğince belediye meclisi kararı ve beldenin en büyük mülki amirinin onayı olması zorunluluğu bulunmaktadır.<sup>17</sup>

Belediyelere plan yaptırma zorunluluğu getirilince bu çalışmaların düzenlenmesi için 13.03.1936 tarihinde ilgili haritaların hazırlanmasına yönelik şartname hazırlanmış, planlara disiplin getirilmeye çalışılmıştır.<sup>18</sup>

Yasayla belediyelere imar planı uygulamaları gerektirdiğinde mevcut arsaları birleştirme, yeni düzenlemelere göre parsellere ayırma, zorunlu hallerde kamulaştırma

<sup>14</sup> a.g.e. s.68-69

<sup>15</sup> KELEŞ R., (1993), s. 143

<sup>16</sup> Belediye Yapı ve Yollar Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 2433, 21 Haziran 1933

<sup>(\*)</sup> 1580 sayılı yasanın 133. maddesi: Belde ve köyler, il özel idarelerinin kendilerine yasayla verilen zorunlu veya isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını ortak çalışmayla gerçekleştirmek için birlik oluşturabilmelerine olanak tanımaktadır.

<sup>17</sup> KELEŞ, R., (1993), s. 166

<sup>18</sup> TEKELİ İ., (1980), s.81

yetkileri verilmiştir. Belediyelere parselasyon işlemleri sırasında %15'lik bir payı karşılıksız olarak alma yetkisi verilmiştir. Planlama çalışmaları kapsamındaki Hazine arazilerinin bedelsiz olarak belediyelere terki gerekmektedir. Böylece belediyelere konut ile görevlerini gerçekleştirebilmeleri için arsa devredilmesi uygulanmasına tekrar başvurulmaktadır.

Yasayla planların yürütüşünü belirleyen ve beş yıllık dönemleri kapsayan imar programları hazırlanması öngörülmektedir. Belediye meclislerinde kabul edilecek planlar Ankara İmar Müdürlüğüne onaylanacaktır. İmar programının, plan çalışmalarını kolaylaştırma fonksiyonu yanında belediye bütçelerinin denetimi konusunda da etkisi bulunmaktadır.<sup>19</sup>

Yapı ve Yollar Yasası dönem içinde geçerli olan planlama yaklaşımının somut bir göstergesi niteliğindedir. İmar planlaması konusunda uygulamada yaşanan başarısızlıklar sonucu zaman içinde yasada bazı değişiklikler yapılmış, yeni maddeler eklenmiştir. Yasanın imar planları üretimini düzenleme, planlama sürecini belirleme gibi pek çok işlevi bulunmaktadır. Belediye Yapı ve Yollar Yasası'nda yapılan değişiklikler aşağıda yer almaktadır.

● 2555 sayılı (12.07.1934 tarihli) yasa ile 2290 sayılı yasada bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>20</sup> Bu düzenleme ile imar çalışmalarında belediyelere kolaylıklar tanınmaktadır. Yasaya göre; imar planının uygulanması dolayısıyla yapılacak kamulaştırmalarda elde kalan arazi parçalarıyla, plana uymak için kapanan yollar, meydanlar ve mevcut yolların daraltılması sonucu ortaya çıkan boş alanları belediyeler yola giden bölümlerle değiştirebilecekler ya da belirlenen bedelle ilgililere satabileceklerdir. Bu işlemler için Ankara İmar Müdürlüğünden izin alınması gerekmektedir.

İlgililerin satışa izin vermedikleri durumda belirtilen hükümler doğrultusunda bu alanlar üzerinde ortak mülkiyet kurulabilecektir. Satış bedeli kamulaştırmada kullanılan bedel üzerinden belirlenecektir. Kapanan yollar sebebiyle meydana gelen boş alanlarda yolun iki tarafındaki mülk sahiplerinin kamulaştırma bedeli üzerinden yarı yarıya pay alması gerekmektedir.

Böylece kamulaştırma ödemelerinin azaltılması amacı ile belediyelere arsa paylarını değiştirme olanağı tanınmaktadır. Yerel yönetimlere yeni yetkiler tanınmakla birlikte, Ankara İmar Müdürlüğü aracılığı ile izin yetkisinin merkezde kaldığı görülmektedir.

<sup>19</sup> KELEŞ R., (1993), s. 176

<sup>20</sup> 2290 Sayılı Belediye Yapı Ve Yollar Yasasına Bir Madde Eklenmesine Dair Yasa, TC Resmi Gazete No: 2750 12 Temmuz 1934

● 4585 sayılı (12.06.1944 tarihli) yasa ile Yapı ve Yollar Yasası'nın yol ve meydanların çevresinde inşa edilecek binalarla ilgili hükümleri içeren 9. maddesi değiştirilmiştir.<sup>21</sup> Yeni düzenlemeye göre, önceden belediye meclisi kararı ve kaymakam veya valinin onayı ile gerçekleştirilen işlemlerde Bayındırlık Bakanlığının onayı gerekmektedir. Bina yükseklikleri, cephe genişlik ve tarzı konusunda müstakbel şehir haritasına uygunluk kavramı yerine, imar planına bağlı kalma zorunluluğu getirilmiştir.

Bu düzenleme ile imar planlarının denetiminin arttırıldığı görülmektedir. Planlama alanındaki yetersizlikler ve başarısız uygulamaların sonuçları karşısında denetimin arttırılması yoluyla sorunların aşılması amaçlanmaktadır. Aynı yasada yapılaşmanın tamamen meslek adamları kontrolünde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Binalar arasında bırakılacak mesafeler, yapı türleri konuları detaylandırılmıştır. Yasanın uygulanmasını gösterir yönetmelikler İçişleri Bakanlığıyla birlikte Bayındırlık Bakanlığınca düzenlenecektir. Yasa hükümlerinde görüldüğü gibi Cumhuriyet rejiminin düşünce biçimi içinde bina yapımının teknik sorumluluğunun meslek adamlarına verilmesi ilkesi benimsenmiştir.

● 1947 yılında yürürlüğe giren Belediye Yapı ve Yollar Tüzüğü ile harita ve imar planlarının hazırlanması konusunda planlama disiplininin geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Tüzükte, beldelerin halihazır haritalarının hazırlanması görevinin yüklenicilere ihale yoluyla verileceği ya da haritaların belediyeler için çalışan fen adamlarınca hazırlanacağı belirtilmektedir. İhaleye girecek yüklenicilerin Bayındırlık Bakanlığından onay alması gerekmektedir. Görev alacak fen adamlarının da Bakanlık onayı almadan çalışmalarına izin verilmeyecektir. Halihazır haritalar, Bakanlığın belirteceği teknik şartlara göre hazırlanacak ve yine bu kurum tarafından onaylandıktan sonra geçerlilik kazanacaktır. Beldelerin imar planlarının hazırlanmasında da haritaların hazırlanışındaki şartlar geçerlidir. Ayrıca yarışmalar sonucunda da imar planı sağlanmasına olanak tanınmaktadır. İmar planı beldenin tümünü içerdiği gibi bölgesel de yaptırılabilir. Planlama sırasında gerektiğinde arazi ve arsaların birleştirilmesi ve parsasyonu konularında belediyelere birleştirme ve arsa sahiplerinin hakedişlerine göre bağımsız veya ortak mülkiyetle dağıtma yetkisi verilmektedir.<sup>22</sup>

Tüzükte yer alan hükümlerin genel özelliklerine bakıldığında imar planlama ve halihazır harita sağlanması konularında kolaylıklar getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimlere yeni yetkiler tanınmaktadır. Planlamanın başarılı olması için gerekli disiplinin merkez denetimi ile sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

● 5220 sayılı (23.06.1948 tarihli) yasa ile Yapı ve Yollar Yasası'nın bazı maddeleri değiştirilmiştir. Yeni yasa ile inşaat sorumluluğunun meslek adamlarına ait olmasının yanı sıra, yapımda çalışanların da mesleki yeterliliğe kavuşması

<sup>21</sup> Belediye Yapı Ve Yollar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa. TC. Resmi Gazete No: 5733, 17 Haziran 1944

<sup>22</sup> Belediye Yapı ve Yollar Tüzüğü, TC Resmi Gazete, No: 6686 16 Ağustos 1947

amaçlanmaktadır. 4585 sayılı yasanın geçici maddesinde, ehliyetli kalfa bulunmayan yerlerde; yeterli kalfalar yetişinceye kadar, yapı kontrol ve sorumluluğunu üstelencek olanlara, yeteneklerine göre 1947 yılı sonuna kadar Bayındırlık Bakanlığınca verilen geçici belgelerin bir yıl uzatıldığı belirtilmektedir.<sup>23</sup>

● 5431 sayılı (06.06.1949 tarihli) yasa ile yapılan değişiklikle belediyelerin ruhsatsız yapıları yıkma süreci hızlandırılmaktadır. 2290 sayılı yasada belediye encümen kararı ile yıkılacak olan yapıların sahipleri bölge idare heyetlerine itirazda bulunabilmekte ve heyet kararı bir daha değiştirilememekteyken, bu yasayla itirazlara Danıştay yolu açılmıştır. Başkasının mülkü üzerinde ruhsatsız inşaat yapanlara para ve hapis cezaları verilmesi öngörülmektedir. Belediye karşı inşaatın sorumluluğunu üstlenmiş kişilere ve kuruluşlara inşaatı onaylı projeye göre yaptırmak ve ruhsat dışı uygulamaları belediyelere bildirmek zorunluluğu getirilmektedir. Aksi takdirde para ve meslekten men cezaları uygulanması kararlaştırılmıştır.

2290 sayılı yasa, 2555, 4585, 5220 ve 5431 sayılı yasalarla birlikte, 6785 sayılı İmar Yasasının yürürlüğe girişiyle kaldırılmıştır.

Planlama deneyiminden yoksun bir sistem içinde devlet müdahalelerinin (pek çok alanda olduğu gibi) planlama alanında da merkez denetimi altında gerçekleştirildiği görülmektedir. Böylece karar alma, uygulama, denetim gibi görevler aynı merkezde toplanmıştır. Ancak plana bağlı kentsel gelişim konusunda imar denetimi başarısız olmuş, plan dışı gelişmelere boyun eğilmiştir. Bu aşamada İmar Afı gündeme gelmektedir.

### 3.1.2.2.2. AF İÇERİKLİ YASAL MÜDAHALELER

Artmakta olan konut açığı karşısında konut edinemeyen kesimin kendi konutunu üretme çabası şeklinde başlayan ruhsatsız yapılaşma, 1950'lere gelindiğinde sanayileşme ve belirli merkezlerdeki yoğunlaşma nedeniyle engellenemeyen boyutlara ulaşmıştır. Kendilerine ait olmayan araziler üzerinde oluşturulan yasa dışı yapılar çeşitli dönemlerde farklı nedenlerle yasallaştırılmıştır. Bu amaçla yapılan yasal düzenlemelerde Gecekondu Yasasına kadar bu yapıların bir tanımı bulunmamaktadır.<sup>24</sup> Dönem içinde çıkarılan af içerikli yasalar 5218, 5228 ve 5431 sayılı yasalardır.

İmar kurallarına aykırı tanımı; gerekli izinler alınmadan yapılmış, izin belgesi alınarak buna uymadan inşa edilmiş yapıları içermektedir. Bu nitelikte, kamu ya da özel kişilere ait alanlarda inşa edilen yapıların para cezaları uygulanarak affedilmesi veya belirli durumlarda kısmen ya da tamamen yıkılması söz konusu olmaktadır. Af kavramı; bu tür yasa dışı uygulamalarda, para cezası karşılığı yapının yasallaştırılması ve belediye hizmet ve tesislerinden yararlandırılması anlamını taşımaktadır.

<sup>23</sup> 4585 Sayılı Belediye Yapı Ve Yollar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasada Değişiklik Yapan Yasa TC. Resmi Gazete, No: 6939 23 Haziran 1948

<sup>24</sup> UZEL A., (1987), s. 94

**3.1.2.2.2.1. ANKARA BELEDİYESİNE ARSA VE ARAZİSİNDEN BELLİ BİR KISMINI MESKEN YAPACAKLARA TAHSİS VE TEMLİK YETKİSİ VERİLMESİ HAKKINDA YASA (5218 SAYILI 14.06.1948 TARİHLİ YASA)**

Hazırlanan imar planı Ankara'da uygulanmaya başlandığında yeterli konut sunulmadığı için kent'in plana göre gelişmesi denetlenememiştir. Bunun sonucu özellikle Ankara'da gecekonduların artmasıyla 5218 sayılı yasa çıkarılmıştır. Yasa, konutsuz kişilere arsa verilerek konut açığının kapatılması ve yapılaşmanın planlı şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Ankara Belediyesine, mülkiyetinde olan ya da bu yasayla mülkiyetine geçecek arsalar, belediye meclisince seçilen bölgeleri mesken yapmak isteyenlere 2490 sayılı yasaya bağlı olmadan tahsis etme yetkisi tanınmaktadır. Belediye meclisi tarafından bu amaçla toplam 1611 hektar olan, altı alan belirlenmiştir. Bunların 650 hektarlık kısmı üzerinde gecekondular bulunmaktadır. Ankara içinde ruhsatsız yapıların bulunduğu bölgeler de yasa kapsamındadır. Yasadan yararlanacak kişilerin en az bir yıldır belediye sınırları içinde oturuyor olmaları, kendilerinin ya da ailelerinin Ankara'da ev veya arsasının olmaması ve gelir ya da kira getiren mülklerinin olmaması gerekmektedir. Arsa tahsis edilenler bir yıl içinde inşaata başlamak ya da mevcut yapıyı istenen hale getirmekle yükümlüdür. Üç yıl içinde bu işlemler bitirilmezse arsa belediye tarafından geri alınacaktır. Arsa tahsisi yapılan kişilere inşaat için tanınan süre belediye meclisi kararı ile uzatılabilecektir. Devredilecek arsa bedelleri yine meclisçe belirlenecek, on yıl içinde taksitle faizsiz olarak ödenecektir. Yasa birden çok ruhsatsız yapıya sahip kişilerin yalnız bir yapısı için geçerlidir. Belirlenen alanlar içinde Hazine ve özel idareye ait olan araziler vergi değeri üzerinden faizsiz olarak belediyeye devredilecektir. Bu alanlarda yol, şerefiye, kanalizasyon vb. uygulamalar imar planından bağımsız olarak belediye meclisince belirlenecektir.<sup>25</sup> Bu özel uygulama ile alt yapı giderleri azaltılmaya çalışılmaktadır. Belediyelere arsa devredilmesi yolu ile konut üretiminin artırılması yöntemi yinelenmektedir.

Yasayla ruhsatsız ve ruhsatlı yapılara af yapılmakla beraber, plana uygun olmayan binaların yıkılması öngörülmektedir. Yasanın gerekçesinde "imar sınırı içindeki plansız yapılara ıslah imkanı vermek" ifadesi yer almaktadır.

Yasa ile konut açığını gidermek için ucuz konut yapımı amaçlanmakta, bu nedenle belediyenin arsalarını konutu olmayanlara devri öngörülmektedir. Arsa politikasının kentsel gelişimi yönlendirici olması ihmal edilerek, kamu elindeki arsaların kısa dönemli çözüm için harcanması dikkat çekicidir. Yasada mevcut kaçak yapıların yıkılması halinde konut açığının daha da artacağı düşünülerek bu yapıların yasaya uydurulması yolu tercih edilmiştir. Böylece kaçak yapılar ilk kez affedilmektedir. Yasa, 1948 yılına gelindiğinde kaçak yapıların ulaşmış olduğu durum hakkında da bilgi vermektedir. Buna göre affi zorunlu kılacak boyutlarda kaçak yapılaşma meydana gelmiştir.

<sup>25</sup> Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Bir Kısmını Mesken Yapacakları Tahsis Yetkisi Verilmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No: 6938, 22 Haziran 1948

Tasarı aşamasındaki görüşmelerde, yasanın yalnız Ankara'da değil, tüm ülke kapsamında uygulanması düşünülmüştür. Kaçak yapıların ülke genelinde ulaştıkları nicelik bu isteğe neden olmuşsa da yerel yönetimlerin bağımsızlığı engellenmeyerek yasanın uygulanması belediyelerin isteğine bağlı kılınmıştır. Görüşmelerde yasanın geliştirilmesinin, diğer bölgeler için kaçak yapılaşmayı özendirici etkisi de dikkate alınmıştır.

Yasayla, Ankara Belediyesi'nin planlı bir biçimde arsa üretmesi öngörülmektedir. Ancak üretilecek arsalar kentsel gelişme bölgelerinde değil, bu konu için belediyeye devredilecek hazine arsaları ya da kaçak yapıların yoğun olduğu bölgelerde seçilmektedir. Yasanın alt gelir gruplarını hedefliyor olması nedeni ile bürokratik işlemlerdeki harç ve vergiler kaldırılarak bu kesime maddi destek sağlanmaktadır. Yasa kapsamı imar sınırları ile belirlenmiştir. Ankara dışındaki belediyelere, gerekli plan ve parselasyonu tamamlayarak yasa kapsamına girmeleri için bir yıl süre tanınmıştır.

Yasanın bir diğer özelliği dönem içindeki diğer af yasalarında da olduğu gibi kamu arazilerinin belediyelere geçişini kolaylaştıran hükümler içermesidir.

Yasa, daha sonraki ki af yasalarında yineceği gibi yürürlüğe girdiği tarihten öncek inşa edilmiş yapıları kapsamına almaktadır. Yasa kapsamındaki konutların on yıl bina vergisi alınmayacağı belirtilmektedir. Böylece üretim özendirilerek konut açığının azaltılması amaçlanmaktadır.<sup>26</sup> Bu ilk af yasası ile belediyeler arsa üretme ve devretme konusunda yetkiler tanınmakta ve kaçak yapıların ıslahıyla gecekondulaşmanın önlenmesi hedeflenmektedir. Bu varsayımlar geçerli olmamış ve imar afları yinelenmiştir.<sup>27</sup> Yasanın uygulanması sırasında bir milyon m2 arazi belediye mülkiyetine geçmiştir. Bu alanlarda yapılan parselasyon sonucu 2915 arsa elde edilmiş, bu arsaların 2900 tanesi kura yoluyla halka dağıtılmıştır.<sup>28</sup>

### **3.1.2.2.2. BİNA YAPIMINI TEŞVİK YASASI (5228 SAYILI 28.06.1948 TARİHLİ YASA)**

Bina Yapımını Teşvik Yasası, 5218 sayılı yasanın Ankara Belediyesi için sağladığı hakların ülke geneline yaygınlaştırılması olarak yorumlanabilir. Yasaya göre, şehir ve kasaba imar planı sınırları içinde Hazine, Özel İdareler ya da Devletin tasarrufu altında bulunan kullanım dışı alanlar, istekleri halinde arazi vergisinde geçerli olan son değer üzerinden bedelleri on yılda ve on eşit taksitle ödemek üzere belediyelere devredilebilecektir. Arazi ve Bina Vergisi Yasaları gereğince vergide kayıtlı değeri olmayan arazilerin devrinde rayiç bedele göre işlem yapılacaktır. Belediyeler dervaldıkları arsaları yasanın belirttiği amaçlar dışında kullanamayacaklardır. Belediyeler bu arazileri ev ve arsası bulunmayan, ev yaptıracak ailelere ve aynı şartlardaki şahısların üye olduğu kooperatiflere kura yoluyla devredeceklerdir. Bu yetkilerle belediyelere kentin gelişmesini denetlemek için arsa üretimi görevi verilmektedir.

<sup>26</sup> KELEŞ, R., (1993), s.341

<sup>27</sup> UZEL, A., 1987, s.49-63

<sup>28</sup> GÜREL, S., (1996), Dar Gelirli Kesime Alt yapısı Hazır Arsa Sunumu, TOKİ Yay, Ankara, s. 20

Belediyelere devredilen araziler yasa hükümlerine uygun olarak beş yıl içinde kullanılmazsa arazi ilk sahibine geri verilecektir. Belediyelerden arsayı alan kişi ve kuruluşlar bir yıl içinde imar planına uygun olarak inşaata başlamak, iki yıl içinde de yapıyı bitirmek zorundadırlar. Belediyelerce tahsis edilen alanlarda belirlenen şartlarda inşaat gerçekleştirilmediğinde arsa belediyeye, bedeli geri alınmak şartıyla iade edilecektir. Geri alınan araziler tekrar yasa kapsamındaki şahıs veya kooperatiflere tahsis edilecektir. Bu hükümlerle yasa kapsamındaki arazilerde plana uygun yapılaşmanın sağlanması amaçlanmaktadır.

Yasa yürürlüğe girdikten sonra gerçekleştirilen yapılar mülk ya da kiralık konut olarak kullanıldığında on yıl süre ile vergi alınmayacaktır. Kullanıma kısmen ya da tamamen konut dışı fonksiyonlar katıldığında vergi bağışıklığı kalkacaktır. Böylece yasa kapsamında üretilen binaların konut olarak kullanılması özendirilmektedir.

Ayrıca inşaat malzemelerine demir ve deniz yolları ile taşınma vergilerine indirim yapılması, ihraç edilen inşaat malzemelerinde gümrük zamlarının uygulanmaması öngörülmektedir. Konut inşaatının yapım maliyetini azaltıcı önlemlerle özendirilmesi amaçlanmaktadır.

Yasa kapsamına giren kişilerce oluşturulan kooperatiflere Emlak Kredi Bankası tarafından yapım maliyetinin %75 oranında, faizi %5'i geçmemek şartıyla kredi verilmesi öngörülmektedir. Bu yapıların tapuya geçirilmesi işlemlerinde harç ve damga resmi ödenmeyecektir. Böylece yasa kapsamında arsa tahsis edilen kişi ve kurumlar finans yoluyla bir kez daha desteklenmektedirler. Yasanın on yıl yürürlükte kalınması öngörülmektedir. Bu süre içinde Emlak Bankasının yasal işleyişi dışında özel bir uygulamaya yer verilmektedir. Bankanın sermayesinin % 70'i oranında verdiği konut kredileri on yıl süreyle Bakanlar Kurulu kararı ile arttırılabilecektir. Krediler belirtilen şahıs ve kooperatiflere arsa ipoteği karşılığında açılacaktır.<sup>29</sup>

### **3.1.2.2.3. RUHSATSIZ YAPILARIN YIKTIRILMASINA VE 2290 SAYILI BELEDİYE YAPI VE YOLLAR YASASININ 13. MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR YASA (5431 SAYILI 06.06.1949 TARİHLİ YASA)**

Bina Yapımını Teşvik Yasasından sonra gecekondulaşmanın hızlanması üzerine iyelik haklarının çiğnendiği gerekçesiyle gecekondu yapımının önlenmesini öngören 5431 sayılı yasa çıkarılmıştır.<sup>30</sup> Yasa tasarısında amaç; 5218 sayılı yasa hükümlerinin geçerliliğini tekrarlayarak "... mülkiyet hakkına tecavüzün kesin ve çabuk şekilde önlenmesini ve imar planlarına uygun gelişmenin sağlanması" olarak ifade edilmiştir.<sup>31</sup> Tasarı görüşmelerinde yürürlükteki yasanın yaptırım gücünde ve uygulamalarda eksiklik olduğu görüşü savunulmuştur.

<sup>29</sup> Bina Yapımını Teşvik Yasası, TC Resmi Gazete, No: 6950, 6 Haziran 1948

<sup>30</sup> KELEŞ R.,(1993), s. 392

<sup>31</sup> UZEL A., (1987), Konuta İlişkin Bağışlamaların Gelişimi ve Değerlendirilmesi, Ankara, 1967

Yasayla; ruhsatsız yapıların derhal durdurulması, yapı esas olarak kendi arsası üzerinde ve plana aykırı değil ise para cezası ödenerek planlarının onaylanması hükmü getirilmiştir. Esas olarak sakıncalı yapılarda aykırılıkların giderilmesi ya da plana uygun olmayan bölümlerin yıktırılması gerekmektedir. İmar planına göre kamuya ayrılmış alanlardaki yapılar, imar planına uygun olmayan yapılar yıktırılacaktır.

Geçici maddede yasanın uygulanması tarihinden önce inşa edilmiş yapılardan başlayarak kendilerine ait olmayan arazilerdeki ruhsatsız yapıların 5218 sayılı yasa kapsamına alındığı belirtilmekte, Ankara'ya özgü af tüm ülkeye yaygınlaştırılmaktadır. Kentin özelliklerine göre Bakanlar Kurulu onayı almak şartı ile belediye meclislerine yasa kapsamına yeni alanlar katılabilme yetkisi verilmektedir.<sup>32</sup> Böylece 5218 sayılı yasadaki af tekrarlanarak iki yasa arasında geçen bir yıllık dönemde inşa edilen ruhsatsız yapılar affedilmektedir.

### **3.1.3. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOLAYLI MÜDAHALELER**

Konut sorununa yönelik dolaylı müdahaleler kiralık konut piyasasının denetlenmesi, mülkiyet ve finans sorunlarına yönelik düzenlemeler ve vergi yolu ile gerçekleştirilmiştir. Dolaylı müdahalelerde korumacı bir yaklaşım sergilenmiştir. Bu nedenle kira denetimi ve finans aktarımı ile dar gelirli ve konutu olmayan kesimler korunmaya çalışılmıştır. Vergi, konut sorununa müdahale konusunda etkin bir araç olarak kullanılamamıştır.

#### **3.1.3.1. KİRALIK KONUT PİYASASINA YÖNELİK MÜDAHALELER**

1923- 1940 yılları arasında Cumhuriyet yönetiminin konut piyasasına tek müdahalesi dolaylı yoldan, Ankara'da memur konutları için tazminat ödenmesiyle olmuştur. 1940'larda ekonomik kriz nedeniyle konut piyasasına daha kapsamlı müdahaleler yapılmaya başlanmıştır. Kira denetimi yoluyla, kiracı olan dar gelirli kesimin korunmasına ilişkin bu müdahaleler aşağıda açıklanmaktadır.

##### **1) Milli Koruma Yasası (3780 sayılı 18.01.1940 tarihli yasa)**

Yasayla olağanüstü durumlarda devlet ekonomisini desteklemek amacıyla yönelik çalışmalar yapmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir. Bakanlar Kurulunca alınacak kararları uygulamak üzere Koordinasyon Kurulu oluşturulması öngörülmektedir. Şehir ve kasabaların iskele, liman ve istasyonlarında bulunan taşınmazların kira bedellerinin, yasanın uygulamaya konulduğu yıl içindeki kira bedellerinden fazla olamayacağı hükmü yer almaktadır. Kira denetimine uyulmaması halinde bir yıllık kira bedelinden az olmamak şartıyla para cezası uygulanacağı belirtilmektedir.<sup>33</sup>

##### **2) Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa (3954 sayılı 25.12.1940 tarihli yasa)**

Milli Koruma Yasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılması amacıyla hazırlanan bu yasa ile kira denetimine ilişkin hükümler değiştirilmiştir. 3780 sayılı yasanın

<sup>32</sup> Ruhsatsız Yapıların Yıktırılmasına ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının 13.ncü maddesinin değiştirilmesine dair yasa, TC. Resmi Gazete No. 7230, 11 Haziran 1949

<sup>33</sup> Milli Koruma Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 4417, 26 Ocak 1940

kapsamına aldığı taşınmazları tanımlayan hükmü tekrarlanmaktadır. Ayrıca kira sözleşmelerinde kiracılar aleyhine değişiklik yapılamayacağı belirtilmektedir. Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonra çeşitli nedenlerle kullanım şekli değiştirilerek kiralanan taşınmazların kira bedellerinin hazırlanacak kararnameyle belirleneceği ifade edilmektedir. Kira sözleşmelerinin tüm kurallarına taraflarca uyulması ve sözleşme süresi bitiminden on beş gün önce sözleşmenin yenilenmesi şartıyla, yasanın yürürlükten kaldırılışından itibaren üç aylık süre bitimine kadar yasa kapsamındaki taşınmazların kiracılarına tahliye davası açılmaması konusunda yasal zorunluluk getirilmektedir. Ancak mal sahibinin yapıyı konut olarak kullanılmasının zorunlu olduğu durumlarda tahliye davası açılmasına izin verilmektedir.<sup>34</sup>

### **3) Milli Koruma Yasasına Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Yasa (4180 sayılı 30.01.1942 tarihli yasa)**

3954 sayılı yasanın kira denetimine ilişkin hükümleri yinelenmektedir. Kira sözleşmesinin sona ermesi konusunda değişiklik yapılmaktadır. Yeni düzenlemeye göre kiracı tarafından sözleşmenin sona ermesinden on beş gün önce yazılı şekilde taşınmazın boşaltılacağı belirtilmediğinde, sözleşme kendiliğinden bir yıl daha geçerliliğini koruyacaktır. Yazılı bildiri verildikten sonra taşınmazın kiracı tarafından boşaltılmaması halinde dava açılmasına olanak tanınmaktadır.<sup>35</sup>

### **4) Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Ek Maddelerin Çıkarılmasına Dair Yasa (4648 sayılı 03.08.1944 tarihli yasa)**

Yasa değişikliğinde kira bedeli arttırılmayacak olan taşınmazlardan üstü açık olanlar (tarla, bağ, bahçe vb) kapsam dışı bırakılmaktadır. Yasanın yürürlüğe girişinden sonra kiralanan taşınmazların kira bedellerinin, 1939 yılı değerleri dikkate alınarak belediye encümenlerince belirlenmesi öngörülmektedir. Eşyalı olarak kiralanan taşınmazlarda belediye encümenlerince belirlenecek eşya bedelinin % 20'si kira bedeline eklenecektir. Eşya bedeli miktarının, taşınmazın kira bedelinin % 50'sini geçemeyeceği belirtilmektedir.

Yasayla mal sahibinin konut olarak kullanması gerekçesi ile boşaltılan taşınmazların bir yıl süre ile kiralınması engellenmektedir. Kullanılmayan taşınmazlar konusunda ise mal sahiplerinin mallarını kiraya vermeye mecbur tutulabileceği, kiraya verilmeyen taşınmazlara el konularak kiraya verilebileceği hükümleri yer almakta, konuyla ilgili kararname hazırlanacağı belirtilmektedir.<sup>36</sup>

### **5) Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa (5020 sayılı 21.02.1947 tarihli yasa)**

5020 sayılı yasada, Milli Koruma Kanuna ilişkin diğer değişikliklerden farklı olarak kira denetimi üzerinde yoğunlaşıldığı görülmektedir. Milli Koruma Yasasının

<sup>34</sup> Milli Koruma Yasasının bazı maddelerinin değiştirilmesine dair yasa, TC. Resmi Gazete, No: 4698, 28 Aralık 1940.

<sup>35</sup> Milli Koruma Yasasına bazı maddeler eklenmesine dair Yasa, Tc. Resmi Gazete, No: 5023, 03 Şubat 1942.

<sup>36</sup> Milli Koruma Yasasının bazı maddelerinin değiştirilmesine ve ek maddelerin çıkarılmasına dair yasa, TC. Resmi Gazete, No: 5780, 11 Ağustos 1944

uygulandığı süre içinde şehir ve kasabalardaki iskele, liman ve istasyonlarda taşınmazların (üstü açık olanlar hariç) kira bedellerinin yasanın yürürlüğe girdiği yıl içindeki (1940), kira sözleşmelerinde geçerli kira bedellerinin % 20'si, konut dışı yapılarda % 50'si oranında arttırılmasına olanak tanınmakta ve kiracılar aleyhine dava açılmayacağına ilişkin yasa hükmü tekrarlanmaktadır. Taşınmaz kullanımlarında yasanın yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme hükümleri geçerli olacaktır. Kiraları sözleşme ile belirlenmemiş olan ve yasanın (3780 sayılı) yürürlüğe girişinden sonra kiralanan taşınmazlar için 1939 yılı kira bedelleri dikkate alınarak zam yapılması öngörülmektedir.

Tamamen konut olarak kullanılmayan, konut olarak kiralandıktan sonra konut dışı amaçlarda kullanılan taşınmazlar için konut dışı yapılarda uygulanacak zam oranlarının geçerli olacağı belirtilmektedir. Yasanın yürürlüğe girişinden sonra taşınmazların kullanımlarının değiştirilmesi durumunda kiralara zam yapılmayacağı belirtilmektedir.

Mal sahiplerinin taşınmazlarının boşaltılmasına ilişkin hakları genişletilmiştir. Yeni düzenleme ile 4648 sayılı yasa hükümlerinin yanı sıra mal sahibinin ve çocuklarının taşınmazı tamamen veya kısmen konut dışı kullanmaları gerekçesiyle tahliye davası açılmasına olanak tanınmaktadır. Kira ödemelerinin geciktirilmesi sonucu bir yıl içinde iki kez ihtar alan kiracılara da tahliye davası açılabilir. Malsahibi ve çocukları tarafından kullanılacağı gerekçesiyle boşaltılan taşınmazların bir yıl süre ile kiralanmayacağı yinelenmektedir.<sup>37</sup> Yasayla kira sözleşmesiyle belirtilmeden kiracıların taşınmazları tamamen ya da kısmen kiraya veremeyecekleri, devredemeyecekleri, sözleşmelerin kiracı isteği ile devam ettirilmeyeceği belirtilmektedir. Anlaşmazlık halinde mal sahibince tahliye davası açılmasına olanak tanınmaktadır. Yasaya aykırı davranışlarda uygulanacak ceza yinelenmekte, suçun tekrarı halinde cezanın iki katına çıkarılması öngörülmektedir.

### 3.1.3.2. MÜLKİYETE YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

17.02.1926 tarihli Medeni Kanunun 652 maddesi "Bir evin muhtelif katları üst hakkı teşkiline mevzu olamaz" hükmünü içermekte, böylece kat mülkiyetini engellemekteydi. Osmanlı döneminde yürürlükteki yasayla izin verilen kat mülkiyeti, Medeni Kanunla kaldırılmıştır.

Medeni Kanununun, İsviçre Medeni Kanunundan yapılan çeviri ile oluşturulduğu bilinmektedir. İsviçre Medeni Kanununda bu mülkiyet şeklinin kaldırılış nedenleri, yasanın mülkiyete ilişkin haklar bölümünün temel ilkesi olan tamamlayıcı parçanın mülkiyete ilişkin hakka konu olmayacağı ilkesiyle çelişmesi ve üst mülkiyetin parçalanmasının tapu siciline kayıta profil planlarını gerektirmesi ve bunun yarattığı zorluklardır.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 6543, 27 şubat 1947

<sup>38</sup> İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 4, Ocak 1946

II. Dünya Savaşı sonrası orta sınıfların konut sorununa çözüm arayışları içinde kat mülkiyeti konusunda baskılar doğmuştur. Medeni Kanunda değişiklik yapılmadan İsviçre’de başvurulan yol izlenmiş dolaylı çözüm yolu tercih edilmiştir. Noter Yasasında yapılan değişiklikle “taşınmaz satış ve mülkiyet hakkı kurulmasına ait senet ve sözleşmelerin düzenlenmesi ve kaydedilmesi” ifadesi eklenmiş, kat mülkiyetine olanak sağlayan bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Medeni Kanun’da (753.madde) apartman hissedarlarına her kat üzerinde irtifak hakkı (yalnızca kullanma, yararlanma yetkisi verilen hak) kurma olanağı tanınmaktadır. Aynı Kanun (627. Madde) bu tür irtifaklarda hissedarların izale-i şuyu (açık arttırmayla satış) istemesini engellemektedir. Hissedarlardan birinin irtifak hakkı kurmaktan vazgeçerek, sistemin işleyişini engellemesini önlemek için de önceden sözleşme yapılması gerekmektedir. Notere tanınan yetkiyle bu sözleşmelerin yapılmasına olanak tanınmak istenmiş, ancak yasa tasarısı mecliste reddedilmiş, böylece kat mülkiyetine izin verilmemiştir.<sup>39</sup>

### 3.1.3.3. FİNANS SORUNUNA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

Nitelik değiştiren Ankara’da yaşanan nüfus artışı karşısında yapılan müdahalelerle yeterli sayıda konut üretilmeyince konut bedelleri spekülasyonun da etkisi ile artmıştır. Kamu tarafından sektöre üretici olarak girilmesi yerine, memurlara finansman sağlanması tercih edilmiştir.

Dönem boyunca konut sorunu memur konutları ile özdeşleştirildiği için, olaya bu yönden yaklaşmıştır. 1927 yılında memurlara pahalılık zammı adıyla kaynak aktarılmıştır. 24.06.1928 tarihli yasayla Ankara’da kamu binaları ve memur apartmanları yapılması için Maliye Bakanlığına 6 yılda 9 milyon TL harcamak ve bu amaçla bono çıkarmak yetkisi verilmiş, bu gerçekleştirilemeyince, 1929’da 1452 sayılı yasa ile 4000’i aşkın memura aylık 15 TL. muvakkat tazminatı adı ile mesken tazminatı verilmiştir.<sup>40</sup> Bu uygulama kapsamında 4000’den fazla memura bir yılda toplam 800.000 TL. mesken tazminatı verilmiştir. Memurların aldıkları parayla daha pahalı konutlarda kiracılık yaptıkları bildirilmektedir. 1935 yılında Ankara’da muvakkat tazminat alan memur sayısı 6140’a, ödenen tazminat miktarı 1.174.315 TL’ye ulaşmıştır.

1932 yılında Devlet Bütçesi açık vermiş, buhran vergisi ile bütçe açığı kapatılmıştır. Bütçe açığının giderilmesi amacıyla, 1931 yılında %50 indirilmiş olan bina vergileri bir yıl sonra %25 arttırılmıştır. 1940 yılında Milli Koruma Yasası ile kiralar dondurulmuştur. 1925 yılında memurlara aylıklarının yarısı kadar avans verilmiştir. Devlet, 1924-25 yıllarında İş Bankası ile konut edinecekler için kredi vermiştir. 1926-27 yılları arası Ankara’da üretilen 2920 konutun %42.4’üne başlangıçtan itibaren, %43’üne başlandıktan sonra Emlak ve Eytam Bankası tarafından kredi verilmiştir. Banka bu süre içinde toplam on milyon liralık kredi verilmiştir.<sup>41</sup> 14.02.1951 tarihli 5715 ve 5716 sayılı yasalarla Ankara’da ödenen tazminatlar ve ek ödentiler kaldırılmıştır.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> TEKELİ, (1996), s. 34-35

<sup>40</sup> YAVUZ, F., (1980), Kentsel Topraklar, A.Ü.S.B.F, Ankara, s. 17

<sup>41</sup> TANKUT G., (1993), s.113

<sup>42</sup> İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 65, Şubat 1951

Aynı dönemde finans zorlukları nedeniyle kamulaştırma uygulamalarından vazgeçildiği, kamulaştırmada değiş tokuş yöntemlerinin kullanıldığı bilinmektedir. Devlet, konut sorununa doğrudan üretimle girmeyerek, alanı özel teşebbüsün küçük girişimcilerine bırakmakta, bürokrat kesimi ezmeden mülk sahiplerine kaynak aktarmaktadır.<sup>43</sup> Dönem içinde konut sunumunu arttırmak ve bireylerin konut edinmesini kolaylaştırmak amacını güden çalışmalar yapılmıştır. Desteklenen kesim yalnızca konut talebinde bulunanlar olmuş, üreticiye destek verilmemiştir. Konut sektörüne finans yoluyla yapılan müdahalelerde talebin canlandırılması yolu tercih edilmiştir.

Finansal müdahalelerden bir diğeri memur meskenleri inşa edilmesi amacıyla hazırlanan 4626 sayılı (18.07.1944 tarihli) yasa ile gerçekleştirilmiştir. Yasayla Bayındırlık Bakanlığı'nın gerekli görülen yerlerde memur konutları yaptırmaya ve bu amaçla 25 milyon lirayı geçmemek ve mali programı aşmamak şartıyla geçici üstlenmeye yetkili olduğu belirtilmektedir.

Bu amaçla her yıl Bakanlık bütçesinden 2.5 milyon lira ödenek ayrılması öngörülmektedir. Bu gelire yapı ve imar işleri, inşaat, kamulaştırma ve tamir giderleri karşılanacaktır. Tahsisatın belirli bir kısmının Ankara'ya ayrılacağı belirtilmektedir. Bu amaçla Maliye Bakanlığı, Emlak ve Eytam Bankası aracılığıyla bu inşaatları yaptırmaya yetkili kılınmıştır.

Yasanın çıkarıldığı dönemde Ankara'nın özel konumu nedeniyle bu şehirdeki yapılaşmaya yönelik esaslara öncelik verilmiştir. Ankara'da yapılacak binaların proje ve planlarının Bayındırlık Bakanlığınca onaylanması, inşaatların vali başkanlığında Maliye ve Bayındırlık Bakanları ve Emlak ve Eytam Bankası temsilcilerinden oluşan heyet kontrolünde yapılması öngörülmektedir. Yasanın uygulanması sırasında gerekli durumlarda 3710 sayılı Kamulaştırma Yasası hükümlerince kamulaştırma yapılabileceği ve yasa gereği yapılacak inşaatlar için Bakanlar Kurul kararıyla belediyelere ödenek ayrılabilceği belirtilmektedir.

Yasa uygulaması kapsamında 1946 - 1947 yıllarında Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Urfa ve Van'da 286 konut inşa edilmiştir. 1947 yılında bu kapsamda 264 konut daha üretilmiştir. Ayrıca devlet afetler sonrasındaki uygulamalar kapsamında doğrudan konut üretimine girmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında Erzincan'da 1800, Amasya'da 100 konut üretilmiştir.<sup>44</sup>

### **3.1.3.4. ARAZİ VE BİNA VERGİLERİNE YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER**

Dönem içinde izlenen vergi politikaları doğrultusunda çıkarılan yasaların içerdiği düzenlemeler aşağıda yer almaktadır. Bu dönemde uygulanan arazi, bina ve veraset vergileri bir konut politikası araç olmaktan çok mali kaygılarla düzenlenmiştir.

<sup>43</sup> TEKEL İ., (1980), s.57

<sup>44</sup> TEKELİ, İ., (1996), s. 41

### 3.1.3.4.1. ARAZİ VERGİSİ

Cumhuriyet döneminin arazi vergisi konusundaki düzenlemeleri 1651 sayılı Arazi Tahririne Mahsus Kanun ve 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanunu ile başlamıştır. 1833 sayılı yasada, üzerinde bina bulunmayan ve gelir getiren arsalarla, gelir getirmeyen (iratsız) arsalar, arazi kavramı içinde ele alınmıştır. Böylece bina ve arazi vergisi ayrımı belirginleştirilmiştir. Gelir getirmeyen arsaların, vergi dışı bırakılmamakla beraber, tarım arazisi olarak vergilendirilmelerinin de doğru olmayacağı düşünülerek, tarım alanları vergi oranının yarısı kadar (% 0.5) vergilendirilmeleri kararlaştırılmıştır. 1651 sayılı yasa gereği yapılan arazi kayıtlarında başarılı olunamaması nedeniyle 1833 sayılı yasayla arazi değerinin belirlenmesine ilişkin ilkeler de geliştirilmiştir. Arazi değerlerinin taşınmazın yıllık net gelirleri ya da yıllık kira bedeli toplamı şeklinde hesaplanacağı belirtilmektedir. 1833 sayılı yasanın uygulanmasında, daha önceki yasayla gerçekleştirilmeyen arazi kayıtları zorluklara yol açmış ve 2901 sayılı Arazi Tahriri Yasasıyla bu işlemlerin iki yıl içinde bitirilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Vergi işlemlerinin İI Özel İdarelerine devrinin de etkisiyle kayıtlar dört yıl içinde tamamlanabilmiştir. Ancak II.Dünya Savaşı etkisiyle yaşanan ekonomik kriz ve hızlı kentleşme bu kayıtları kısa sürede geçersiz kılmış, yenilenmesi konusunda kısa vadede başarılı olunamamıştır.<sup>45</sup>

### 3.1.3.4.2. BİNA VERGİSİ

04.07.1931 tarihli 1837 sayılı Bina Vergisi Yasası ile, bina ve arsa ayrımı kesinlik kazanmıştır. Böylece 1454 sayılı yasayla gelir getiren arsaların bina gibi vergilendirilmesine ilişkin uygulamalar sona ermiştir. Sahibi tarafından konut olarak kullanılan ve yıllık geliri 25 liradan aşağı olan konutlardan vergi alınmayacağı, yıllık gelir 60 liradan az olanlara ise 25 lira vergi indirimi uygulanacağı belirtilmektedir. Yeni inşaatları özendirmek amacıyla malzeme ayrımı yapılmaksızın yeni yapılara üç yıl vergi bağışıklığı getirilmiştir. Vergi matrahlarının hesaplanmasında taşınmazın net geliri esas alınmıştır. Tüm binalarda net gelir üzerinden % 12 vergi alınması kararlaştırılmıştır. Gelirleri belirleyen komisyonlarda halk temsilcilerinin oranı artırılmıştır.

Türkiye’de dünyadaki ekonomik bunalım etkilerinin en yoğun hissedildiği dönemde, 1890 sayılı buhran vergisine ek olarak 1996 sayılı yasayla bina vergilerine 1/6 ve 1/3 oranlarında zam yapılmıştır. Mali dağılım için çıkarılan 2871 sayılı yasayla Bina ve Arazi vergilerinin her ikisi de İI Özel İdarelerine devredilmiştir.

### 3.1.3.4.3. VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ

Taşınmazların vergilendirilmesinde kullanılan bir diğer sistemde Veraset ve İntikal Vergisidir. Vergi sistemi içinde 1926 yılında el değiştirmeler ödemesiz (ivazsız) olanlar ve ödemeli olanlar (ivazlı) şeklinde ikiye ayrılmıştır. Ödemeli olanlara tapu harçları uygulanmış, ödemesiz olanlar ise veraset ve intikal vergisine konu yapılmıştır. Bu vergi ilk kez 797 sayılı yasayla akrabalık derecesine göre farklılaşan ve intikal eden servetin büyüklüğüne göre artan bir vergi olarak düzenlenmiştir.

<sup>45</sup> TEKELİ, İ., (1996), s. 47

### 3.1.3.5. KONUT KOOPERATİFLERİ

Dönem içinde, konut kooperatifleri, Ankara memur konutları sorununun çözümü içinde ele alınmıştır. Artan kaçak yapılaşma karşısında, şehre planlı alanlar katılması amaçlanmıştır. Devletçe kooperatifler desteklenmiş ve sayıları artmıştır. (1939'da 4 iken, 1946'da 50 kooperatif bulunmaktadır.) Ancak bu uygulamalarda spekülasyon eğilimleri engellenememiştir. Bu dönemde kooperatifler, konut sorununa dolaylı müdahale aracı olarak kullanılamamıştır. Örnek niteliğindeki uygulamalarla bu üretim sisteminin temelleri atılmıştır.

### 3.1.4. KAMU MÜDAHALELERİNİN KURUMSAL YAPISI

Devletçilik ilkesinin ön planda olduğu dönem içinde kamu müdahalelerinin kurumsal yapısında da merkezîyetçi tutumun ağırlıkta olduğu görülmektedir. Yeni rejimle birlikte kurumsal yapılanma süreci başlamış, pek çok alanda bakanlık, müdürlük vb. düzeylerde kurumsallaşmalar yaşanmıştır. Yerel kurumsallaşma alanında da önemli gelişmeler yaşanmış, yeni belediye örgütlenmeleri oluşturulmuştur. Konut ve kentleşme sorunları karşısında yetersiz kalan yerel yönetimlerin merkezi kurumlarca desteklenmesi fikri benimsenmiştir. Bu aşamada finansal müdahale kurumları devreye girmektedir. Bu kurumlara finansmanın yanı sıra teknik hizmetler ve konut üretimi alanlarında da görevler verilmiştir. Sonuçta gittikçe güçlenen ve birçok işlevi bünyesinde toplayarak hantallaşan bir merkezi yapı ve yetersiz yerel kurum meydana gelmiştir.

#### 3.1.4.1. MERKEZİ KURUMLAR

##### 3.1.4.1.1. ANKARA İMAR MÜDÜRLÜĞÜ (1351 SAYILI 28.05.1928 TARİHLİ YASA)

Yaşanan sorunlar karşısında mevcut uygulamaların başarısız kalması sonucu başkentin imar sorunlarının belediye tarafından çözülemeyeceği düşüncesi yaygınlaşmıştır. 1928 yılında Ankara İmar Müdürlüğü'nün kuruluşunda "Cumhuriyet Başkenti'nin imarının, bir şehir belediyesinin meselesi değil, doğrudan bir devlet meselesi olduğu" fikri yatmaktadır.<sup>46</sup>

Müdürlüğün tanımı "İçişleri Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği olan bir devlet örgütü" olarak kuruluş yasasında yer almaktadır. Kurum, Şehremanetine değil, İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Yasayla şehrin halihazır haritasının hazırlanması ve imar planının yapılması ilk kez merkezi bir kuruma verilmiştir. Kurumun genel yetki çerçevesinde kent topraklarının imara açılmak üzere hazırlanması, bu arsalar içindeki yapılaşmaya izin verilmesi ve denetiminin yapılması da yer almaktadır. Yasanın ikinci maddesi ile şehir bir imar planı yapılması yetkisi Kuruma verilmiştir. İmar planı ve hazırlanacak beş yıllık imar programını Bakanlar Kurulu onaylayacaktır. Daha sonra çıkarılan Belediye Yapı ve Yollar Yasası ile halihazır haritaların ve imar planlarının yapılması görevi belediyelere verilmiş onay yetkisi İmar Müdürlüğü'nde kalmıştır.

Kurumun gelirleri devlet ödeneği, satış ve kira gelirleri, yapılacak borçlanmalardan ve ihalelerden sağlanacaktır. Ayrıca Maliye, Evkaf, Özel İdare ve Şehremaneti'ne ait tüm taşınmazlar imar uygulamaları gerektirdiğinde Bakanlar Kurulu kararı ile Kuruma devrolunabilecektir.<sup>47</sup> Bu hükümle kamulaştırma dışında arsa sağlama konusunda ilk kez arazi devri gerçekleştirilmiştir. 14.06.1939 tarihli 231 sayılı kararla Anayasanın

<sup>46</sup> TANKUT G., (1993), s. 72

<sup>47</sup> TEKELİ İ., İLKİN S., (1984), s. 23

74.maddesi hükmünce, özel mülk konumunda kabul edilen vakıf arazilerinin belediyelere devredilemeyeceği belirtilmiştir.<sup>48</sup>

Ankara İmar Müdürlüğü dört birimden oluşmaktadır. Bunlar; İmar Müdürlüğü, İmar İdare Heyeti, gerekli sayıda ücretli memur ya da görevli, yerli ve yabancı teknisyen uzmanlardır.

İmar İdare Heyeti temel karar organıdır. Heyetin görevleri, Ankara imarına ilişkin ve İmar Müdürlüğü yönetimine ilişkin görevler olarak ikiye ayrılmaktadır. Heyetin yetkileri kuruluş yasasında "Ankara İmar Müdürlüğünün imar plan ve uygulama programlarının düzenlenmesi ve değiştirilmesine ilişkin önerilerinin incelenmesi" olarak belirtilmektedir. 1663 sayılı yasa ile imar sınırları içindeki mevcut arsalarla ait her türlü bölücü, birleştirici, hisselendirici yeni düzenlemelerin uygulanması heyetin onayına bağlanmıştır. İki yıl içinde, heyetin yetki tanımı; öneri inceleme yetkisinden imar plan ve programlarını onaylama yetkisine dönüşmüştür. Yaptırım gücü ise 1504 sayılı (11.06.1929 tarihle) yasa ile "İmar Müdürlüğü tarafından men edilen ya da onaysız yapılmış inşaat, İmar İdare Heyeti tarafından yıktırılır" şeklinde tanımlanmıştır.<sup>49</sup>

Heyetin tarihsel önemi Ankara'nın imar planına ve planın uygulanmasına ilişkin kapsamlı ve tek merkezden karar verme yetkisine sahip bir organ olmasıdır. Ankara İmar Müdürlüğü 1932-1937 yılları arası karar vermede bağımsızlık, özerklik ve devirgenlik niteliklerini yitirmiş, imar yönlendirme etkinliğini kaybetmiş, 03.06.1937 tarihinde 3196 sayılı yasayla belediye bünyesine katılmıştır.

### 3.1.4.1.2. BAYINDIRLIK BAKANLIĞI

Konut ve kentleşme ile ilgili kurumlardan bir diğeri de Bayındırlık Bakanlığı'dır. Bayındırlık Bakanlığı; Devlet kuruluşu içinde yurdun imarına ve ticari, ekonomik gelişimine hizmet eden demiryolları, limanlar, yol ve köprüleri yapmak, su işlerini düzenlemek, ulaşım ile ilgili tesisleri kurmak, işletmek ve yönetmek, çağdaş gelişimleri izlemek ve uygulamak, Devlet daire ve kurumlarına ait binaları inşaa etmek ve Türk mimari tarzını belirlemekle yükümlü bir kuruluş olarak ifade edilmektedir.<sup>50</sup> Bakanlık bünyesinde toplanan yetki ve sorumluluklarla imar işlerinin düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

● 2799 sayılı (14.06.1935 tarihli) yasayla Bayındırlık Bakanlığı görevlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.<sup>51</sup> Bakanlık bünyesindeki Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Yüksek Fen Heyetinin görüşlerini alarak belirlenecek esaslar içinde şehircilik açısından yurdun imar işlerini ve yapısal açıdan mimari birliğini düzenlemek ve sağlamak, her türlü inşaatla izlenecek kuralları, ülkede genel kural olacak şekilde düzenlemekle görevlendirilmiştir. Müdürlüğün diğer görevleri, 2290 sayılı yasa hükümleri içinde belediyelerin

<sup>48</sup> ÖZYÖRÜK, M., (1948), Kamulaştırma Hukuku, Ankara, sf. 101

<sup>49</sup> TANKUT G., (1993), s. 94

<sup>50</sup> Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasa, TC Resmi Gazete No: 2713, 29 Mayıs 1934

<sup>51</sup> Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasaya Ek Yasa, TC Resmi Gazete No: 3035, 22 Haziran 1935

yaptıracakları şehir ve kasaba halihazır haritaları ve imar planları çalışmalarına yönelik araştırmalar yapmak, imar planlarını ve haritaları onaylamak, bu haritaların hazırlanması ve uygulanmasında izlenecek yöntemleri gösteren tüzük ve yönetmelikleri yapmaktır.

Bakanlık bünyesindeki İl Bayındırlık Müdürlüğünün görevleri; illerin iş hacmine göre gerekli yol ve yapı işlerini yapmak, Bakanlığın teşkilatı olmayan yerlerde diğer birimlerine ait görevleri yapmak ve fen heyeti olmayan tüm belediyelerin inşa ve onarım işleri belgelerini onaylamak ve bu işleri kontrol etmektir.

İmar planı hazırlamak ve uygulamak, belediyelerin görevleri arasında olduğu halde, bu konudaki gereksinimlerin karşılanamaması sonucu Bayındırlık Bakanlığı ve bünyesindeki müdürlüklere imara ilişkin geniş yetkiler ve görevler verildiği görülmektedir. Bunların dışında, Bakanlığın eğitimi konusundaki eksikliği gidermek amacıyla yüksek mühendis mektebi, Nafia Fen Mektebi ve çeşitli kurslar gibi eğitim kurumları ile ilgili görevleri de bulunmaktadır.

● 3611 sayılı (26.05.1939 tarihli) yasa ile merkezi bir kurum olan Belediye İmar Heyetinin istenilen nitelik ve sayıda plan üretmemesi karşısında Bayındırlık Bakanlığında bazı düzenlemeler yapılmıştır.<sup>52</sup> Yapı ve İmar İşleri başlığı altında, Bakanlığın bu konudaki yeni görevleri detaylandırılmıştır. Bu görevler a) Devlet yapı işlerinin teknik ve mimari açıdan ve yurdun imar işlerinin şehircilik açısından düzenlenmesi, b) Genel bütçe içindeki kurumlara ait her tür bina ve tesisat için ihtiyaç programları, proje ve keşiflerinin yapılması veya yaptırılması, c) Özel İdarelerin yapacakları bina ve tesisatların proje ve keşiflerinin yapılması veya yaptırılması ve inşaatlarının yönetim ve kontrolleri, d) Katma bütçeli idarelerle belediyeler tarafından yapılacak (keşif bedelleri elli bin lirayı geçen) binaların ve tesisatların proje ve keşiflerinin incelenmesi, onaylanması ve ilgili idarelerce oluşturulacak kabul kurullarında üye bulundurulması, e) Onaylı halihazır haritalarıyla başvuran belediyelerin imar planlarının düzenlenmesinde ve uygulanmasında teknik yardımlar yapılması, f) Her türlü kuruluş ve kişilerce kamu yararına yaptırılacak binalarda ile etüd, proje, keşif ve inşaatlarının yapılmasıdır.

Yapı İşleri Genel Müdürlüğünün görevleri arasında yapı malzemeleri, tekniği ve yapım yöntemlerine ilişkin çalışmalar yapılması da yer almaktadır. Müdürlük konuyla ilgili yasal düzenlemelerde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmakla yükümlüdür. Kurum bu yönleriyle kamu ve özel kesimde tüm ülkedeki inşaat çalışmalarını ve teknolojilerini etkileyen bir niteliktedir.

Bakanlık bünyesindeki Yüksek Fen Heyeti, yasal ve teknik konulardaki araştırma ve uygulamaları izlemek, gerekli değişiklikleri belirlemek ve yurt dışında konuyla ilgili yenilikleri uyarlamaya yönelik önerileri hazırlamakla görevlendirilmiştir.

Yasayla, 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası ile belirtilen belediyelerin halihazır harita çalışmalarını denetleyen İçişleri Bakanlığı ve şehir planlarını

<sup>52</sup> TEKELİ İ., (1996), sf. 24

denetleyen Ankara İmar Müdürlüğüne tanınan denetim yetkileri Bayındırlık Bakanlığında verilmektedir.<sup>53</sup>

### **3.1.4.2. YEREL KURUMLAR**

#### **3.1.4.2.1. ANKARA ŞEHREMANETİ (417 SAYILI 16.02.1924 TARİHLİ YASA)**

Ankara, başkent olduktan sonra, 1927-1935 yılları arası kentteki konut sayısı 2.6 kat artmıştır. Kurtuluş Savaşı öncesi 25.000 olan kent nüfusu 1927'de 74.553'e, 1935'de 122.721'e ulaşmıştır.<sup>54</sup> Ankara'da yaşanan ilk kurumsal müdahale, düşük kentsel standartları ile başkent için yetersiz koşulların giderilmesi için belediyenin Şehremaneti'ne dönüştürülmesidir. İstanbul Şehremaneti modeli yetki ve görevleri aynen alınmış, Ankara özel durumuna uygun bir kurum oluşturulmuştur.<sup>55</sup> Başkent'in kendine özgü yapısı, yerel yönetim düzeyinde bir örgütlenmeyle düzenlenmeye çalışılmıştır. Yeni kurulan ve nüfusu hızla artan şehirde, belediye meclisine katılmak için emlak sahibi ve vergi mükellefi olma koşulu kaldırılmış, böylece gelişimin, meclis içinde çoğunluk oluşturacak mevcut taşınmaz sahiplerince yönlendirilmesine engel olmaya çalışılmıştır.

Kurum, yönetsel olarak İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Uygulamaları içinde bataklık kurutma çalışmaları ve kamulaştırma ile kazanılan dört milyon metrekare arazi dikkat çekmektedir.

583 sayılı yasayla yeni şehrin ihtiyaç duyacağı yapı malzemeleri ve temel alt yapı hizmetlerinin karşılanması amaçlanmıştır; tuğla kiremit, kireç, kereste, elektrik fabrikaları ve amele evleri inşa edilmiştir. 1929'da Ankara Sanat Okulu bünyesinde Yapı Sanat Okulu açılmış, eleman açığı giderilmeye çalışılmıştır.

Yapılan uygulamalar bir program içinde bütünlük oluşturmaktan uzak olduğu için konut sorununu çözmek için gerekli ucuz, yeterli sayıda, uygun standartta konut üretilmemiştir. Kurulan elektrik santrali ile şehrin bir bölümüne elektrik verilebilmiş, alt yapı sorunları aşılamamıştır. Sorunlar belediye örgütlenmesi içinde çözülemeyince merkezi bir kurum olan Ankara İmar Müdürlüğü kurulmuştur.<sup>56</sup>

#### **3.1.4.2.2. BELEDİYELER (1580 SAYILI 14.04.1930 TARİHLİ YASA)**

Ankara örneği ile kent planlaması ve yönetimi konularında elde edilen birikimler sonucu 1930'lu yıllarda başlayan kurumsal düzenlemelerden ilki belediyelerin kuruluşudur.<sup>57</sup> 1930-36 yılları arasında çıkarılan yasalarla kent planlama ve yönetiminin yeniden şekillendirilmesi için kurumsal düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır.

Bu düzenlemelerin ilki 1580 sayılı Belediye Yasasıdır. Yasayla konut yapımı ilk kez kamu görevleri içine alınmıştır. Geçmişte Osmanlı belediye yasaları içinde

<sup>53</sup> Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasa , TC Resmi Gazete No: 3519, 30 Mayıs 1939

<sup>54</sup> TEKELİ İ., İLKİN S., (1984), s. 10

<sup>55</sup> TANKUT G., (1993), s. 49

<sup>56</sup> TEKELİ İ., (1980), s.54

<sup>57</sup> KOCA, G., (1990), Türkiye'de Kent Planlamasında Yönetim, sf. 20

belediyelere konut yaptırma görevi verilmemiştir.<sup>58</sup> 1580 sayılı yasadan önce uygulanmakta olan 1876 tarihli Vilayet-i Belediye Yasasının çağdaş kent kurmaktaki yetersizliklerini gidermek amacıyla yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Yeni yasayla belediye karar organlarının Ankara örneğinde oluşturulmak istenen çağdaşlaşmayı benimseyecek hale getirilmesi amaçlanmıştır.<sup>59</sup>

Belediye, beldenin ve beldede yaşayanların yerel anlamda ortak ve insani gereksinimlerini karşılamakla yükümlü tüzel kişilik olarak tanımlanmaktadır. Yasa, merkezi hükümetin belediyeler üzerindeki denetimini, düzenli bir bütçe ve kent planına göre hazırlanmış bir imar programına bağlama ilkesini içermektedir. Bu ilkeye göre, belediyenin görevlerini belirten 15. maddenin 30. fıkrası "Her belediye beldenin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarının yaptırmak ve bu planları en az beş yıllık çalışma programları hazırlanarak uygulamak ile zorunludur" hükmünü içermektedir. Belediyeler imar planlarını yapmak için yeterli elemana sahip olmadıkları için bu konuyla ilgili başka kurumların da yardımına ihtiyaç duyulmuştur. İller Bankası ve diğer kurumlar planlama görevlerini belediyeler adına üstlenmiştir.<sup>60</sup> Belediyelerin görevleri arasında "Ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak kiraya vermek, beldenin gelişim ve genişlemeye uygun bölgelerinde arazi alarak plana göre düzenlemek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak vurgunculuğa engel olmak hükmü" yer almaktadır. Ayrıca inşaat malzemeleri üretecek fabrikalar kurmak ve işletmek görevi aynı maddenin 65.fıkrası ile belediyelere verilmektedir.

Fakat bu görevler belediyenin isteğe bağlı görevleri arasındadır ve aynı yasa gereği zorunlu görevler tamamlanmadan, isteğe bağlı görevler için bütçeye ödenek konulamamaktadır. Planlama konusunda karşılaşılan bu yasal güçlüğü yanında parasal güçlükler de bulunmaktadır. Görevler arasında, belediye meclisinin tartışıp karara bağlayacağı konular içinde beldenin müstakbel şekli, genel imar programlarının hazırlanması, su yolları, havagazı, elektrik ve aydınlatma tesisatı işleri bulunmaktadır. Bu kararların beldenin en büyük mülkiye memurunca (kaymakam, vali) onaylanarak yürürlüğe gireceği belirtilmektedir.<sup>61</sup> Onay için bir ay süre tanınmakta, süre sonunda kesin kararın Devlet Şurası tarafından verilmesi gerekmektedir. Bu madde ile merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki kontrolü sağlanmaktadır.

Belediye encümenininin kamulaştırılacak yerler hakkında özel yasaya uygun olarak karar verileceği belirtilmektedir. Belediyenin bütçesi konusunda da düzenlemeler yapılmıştır. Bütçe miktarı yasalarla gösterilen vergi ve resimlerden, hizmetler karşılığı alınacak ruhsat harçlarından, alınacak cezalardan vb. kaynaklardan oluşmaktadır.

Belediye giderleri içinde yol, meydan, sokak, iskele ve köprülerin inşaat tamir ve devamlılığı için gerekli harcamalar; harita kadastro ve müstakbel şehir planının düzenlenmesiyle ilgili masraflar; su, kanalizasyon işleri ve işletme giderleri yer almaktadır. Bu konularla ilgili programda yıllık ihtiyacın belirlenmesi ve belediyelerce gerekli miktarın

<sup>58</sup> TÜMERKAN, S., (1946), Türkiye'de Belediyeler, İçişleri Bakanlığı, Ankara, sf. 39-55

<sup>59</sup> TEKELİ İ., (1980), s. 64

<sup>60</sup> KELEŞ R., (1993), s. 154

<sup>61</sup> SOMER U., (1979), s. 69

bir bankada bloke edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Merkezi yönetim bu kez bütçe yoluyla belediyeleri denetlemektedir.

"Her yıl belediye bütçelerinden belediye net gelirlerinin %5'inin yasa yayımlandıktan sonra yirmi yıl süreyle biriktirileceği ve belediyelere özel bir banka kuruluncaya kadar, hükümetin belirteceği bir bankaya aynı mali yılın bitiminden önce yatırılacağı" belirtilmektedir. Belediyelerin bankaya verecekleri paranın %75'i oranında miktarı her yıl bütçelerine uygun olarak yapılacak inşaat giderleri için borç olarak almalarına izin verilmektedir. Bu yasada belirtilen banka ilerde Belediyeler Bankası adı altında kurulmuştur.

Belediye sınırları içinde sahipsiz arazi niteliğindeki çayır, mera, koruluk vb. yerlerin tasarrufu belediyelere bırakılmıştır. Böylece kamulaştırma yetkisi vermek yerine, kamulaştırılan arazilerin devredilmesi yolu tercih edilmiştir. Ancak belediyeler yeni arsalar alarak imar planını uygulamak, konut üretmek bir yana, bütçelerini denkleştirmek için ellerindeki arazileri satmak zorunda kalmışlardır.<sup>62</sup> Yasa planlama ve kentleşme açısından mevcut örgütsel yapıyla çağdaş hizmetlerin gerçekleştirilemeyeceği görüşünden hareketle yeni bir belediye örgütlenmesi getirmektedir. Ancak kuruma yerel yönetim yetkisi tanınmamaktadır. Belediyeler bütçeleri, plan, program onayları ile merkezi kurumların yerel temsilcilikleri gibi çalıştırılmışlardır.

Belediye Yasasında yapılan değişiklikler aşağıda yer almaktadır.

- 1593 sayılı (06.05.1930 tarihli) Umumi Hıfzısıhha Yasası ile belediyelere yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yasa, genel sağlıkla ilgili düzenlemelere yönelik görülmele beraber, bir belediye yasası niteliğindedir. Belediyenin sağlığa ilişkin yetki ve görev maddeleri yinelenmektedir.

Yasanın 4. maddesi "Şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri; belediyeler, özel idareler ve diğer mahalli idarelerce yürütülür. Bakanlık özellikle bu idarelere örnek olmak üzere bazı mahallelerde örnek kuruluşlar açar" biçimindedir. Bu madde ile merkezi yönetimin yol gösterici düzeyde tutulduğu, asıl görevin belediyelere ait olduğu belirtilmektedir.

Yasa ile nüfusu 20.000'den az ve 5000'den fazla olan şehir ve kasabalarda, iki nüfus sayımı arasında %15'lik bir nüfus artışı olduğu durumlarda, belediyeler imar planı hazırlamakla yükümlü kılınmaktadır. Planın hazırlanmasının yanı sıra yapılacak işlemlerin yıllara bölünmüş ve belediye meclisince onaylanmış programı olması öngörülmektedir. Ayrıca yasayla içme ve kaplıca mahalleri ile yangın, deprem vb. afetlerle büyük kısmı harabolmuş şehirlerin belediyelerine büyüklükleri ne olursa olsun, altı ay içinde imar planı hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.<sup>63</sup>

Nüfusu 20.000'den fazla olan yerleşmelerin üç yıl içinde planlarının hazırlanması ve yıllık programlarının yapılması da yasanın hükümleri içindedir. Bu hükümler pratikte

<sup>62</sup> KELEŞ R., (1993), s. 421

<sup>63</sup> GERAY, C., (1960), Şehir Planlamasının Başlıca Tatbikat Vasıtaları, A.Ü.S.B.F, Ankara, sf. 27

hemen hemen tüm 5000'den büyük nüfuslu kentlerin planlarının hazırlanmasına yol açmıştır.

Yasayla belediyelere konutların sağlığa elverişli olup olmadığını kontrol etme görevleri de verilmiştir. Her türlü konut ve bina yapımı için belediyelerden izin alınması zorunlu hale getirilmiştir. İnşaat izni ve yapı tamamlandığında kullanma izni belediye tarafından verilecektir.<sup>64</sup>

Nüfusu 50.000'den fazla olan şehirlerde belediyeler konutların sağlık koşullarını sürekli denetim altında bulundurmaya üzere bir meskenler idaresi kurmakla zorunlu tutulmuşlardır. Uygulamada böyle bir idare kurulmamıştır.

• Belediye yasasındaki bir diğer değişiklik 2763 sayılı (07.06.1935 tarihli) yasa ile gerçekleştirilmiştir. 2290 sayılı yasayla belediyelerin zorunlu görevleri arasına alınan kent planları hazırlanması görevinin mevcut belediyelerce karşılanamaması nedeniyle bu ek yasa ile merkezi bir kurum olan Belediye İmar Heyeti kurulmuştur. Yerel yönetimlerin plan alanındaki yetersizlikleri ve belediyelerin birlikler oluşturarak imar planlarını hazırlayamamaları üzerine merkezi yönetim bu tarz bir müdahale yapmıştır.<sup>65</sup>

Yasayla, Heyet nüfusu 10.000'in üzerindeki yerlerde imar planları, su, kanalizasyon vb. alt yapı işlemlerinin yapılması ile yetkili kılınmıştır.<sup>66</sup> 7. madde ile nüfusu 10.000'in altında olan belde belediyelerinin, bütçelerinin uygunluğu şartı ile, yasa hükümlerinden yararlanmak üzere İçişleri Bakanlığı'na başvurabilecekleri belirtilmektedir. Yasa, ayrıca görevlerin yerine getirilebilmesi için şartlar koymuştur. Görevlerini tamamlamamış belediyeler için gerekli ödeneğin belediye bütçesine konulması öngörülmüş, aksi takdirde İçişleri Bakanlığı'nca belediye bütçelerinin onaylanmayacağı ve gerekli ödeneğin Bakanlıkça bütçeye konabileceği belirtilmiştir. Planlama ve alt yapı gereksinimi için harcanacak paralar, belediyelerce İçişleri Bakanlığı emrine Belediyeler Bankasına gönderilecektir. Gerekli parayı göndermeyen belediyelere ait miktarın, beldenin en büyük devlet memurunun emriyle Hazine aracılığı ile alınan belediye hisselerinden Maliye Bakanlığınca, gümrük hisselerinden İçişleri Bakanlığınca kesilerek belediye adına Belediyeler Bankası'na yatırılacağı belirtilmektedir. Bu uygulamalarla belediyeler belirtilen görevleri yapmak için zorlanmaktadır. Merkez tarafından harcamalar için belediye hisselerine el konulması bu zorlayıcı tutumun göstergesidir.

Heyetin teknik kadrosu ile Türkiye'nin tüm imar ve alt yapı planlama işlerinin görülememesi üzerine, İçişleri Bakanlığı çerçevesindeki heyet yetersiz bulunarak, 1935 yılında Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde bir şehircilik bürosu geliştirilmiştir. Şehircilik bürosunun gelişimi karşısında 26.05.1939 tarihinde 3611 sayılı Bayındırlık Bakanlığı

<sup>64</sup> SOMER U., (1979), 1580 sayılı belediye yasası ve belediyelere görev veren öteki yasalar, Ankara, Sevinç Matbaası, s.91-92

<sup>65</sup> TEKELİ İ., (1980) Türkiye'de Kent Planlamasının Tarihsel Kökleri, Türkiye'de İmar Planlaması içinde ODTÜ Yayınları, s. 67

<sup>66</sup> 1580 Sayılı Belediye Yasasına Ek Yasa, TC Resmi Gazete No: 3029, 15 Haziran 1935

Kuruluş ve görevlerine Dair Yasa ile harita ve imar planlarının yapımı amacıyla Yapı ve İmar başkanlığı kurulmuştur. Böylece kent planlaması ve yönetimine ilişkin denetleme iki bakanlık arasında farklılaşmıştır.

- 5656 sayılı (24.03.1950 tarihli) yasa ile belediye meclislerine gerekli gördükleri durumlarda arazi satın almak, bu araziler üzerinde belediye konutları yapmak ve bu konutları belde halkına kiraya vermek veya satmakla ilgili görevlerini zorunlu görevler arasına alabilmek için yetki verilmektedir. Belediyeler bu amaç için bütçelerinde pay ayırarak döner sermaye oluşturmaya yetkili kılınmaktadır. Ayrıca belediyelere bu amaçlar için kurulmuş veya kurulacak ortaklıklara katılma yetkisi verilmektedir.

Belediyelerce inşa ettirilecek evlerin tipleri, satış ve kira şartları ve mülk olarak satılacak kişilerin nitelikleri, öncelikleri yönetmeliklerle belirlenecektir. 5218 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası kapsamında tanımlanan nitelikteki şahıs ve kuruluşlar yasadan yararlanabilecektir. 5116 sayılı yasayla belediye bütçesine aktarılan fondan belirtilen işler için kaynak aktarılması da öngörülmektedir.<sup>67</sup>

Yasayla belediyelere kentlerin gelişme alanlarında toprak satın alarak yeni plana göre düzenleme, ve yapı yapmak isteyenlere satarak spekülasyonu engel olma yetkisi de verilmiştir. Ancak pek az belediye, ileride ihtiyaç duyacakları arsaları alarak stok yapabilmıştır. Arsa stoklanamamasında ekonomik yetersizlikler de etkili olmuştur.

Belediyelerin konut yapma görevi zorunlu hale getirilerek konut sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Fakat toplumsal ve ekonomik kaynakları olan konut sorunu, bütünlükten uzak yaklaşımlarla çözülememiştir.

- 5116 sayılı (26.06.1947 tarihli) belediye bütçesine ilişkin yasayla belediye sınırları içinde yol vergisine belediye meclisleri kararı ile %50 oranına kadar zam yapılması hükmü getirilmiştir. Bayındırlık Bakanlığı payına ait olmayan bu zammın yol vergileriyle birlikte özel idarelerce toplanarak ilgili belediyelere yatırılması öngörülmektedir. Bu gelirlerden masrafları karşılanamayan su, elektrik mezbaha tesisleri, harita ve imar planı işlerini yapmak için belediye meclislerinin, yetkili makamca bütçenin onaylanması şartıyla harcama yapabilecekleri belirtilmektedir.<sup>68</sup> Nüfusu 50.000'in altındaki belde belediyeleri bu yardımlardan sonra hala belirtilen işler için yeterli kaynağa sahip olmadıkları takdirde, İçişleri Bakanlığı emrindeki fondan yardım alabileceklerdir.

Yasanın işleyişini düzenleyen yönetmelik 05.06.1948 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Nüfusu 50.000'den aşağı olan, harita ve imar planları, su ve elektrik projeleri bulunmayan belediyelere, İçişleri Bakanlığı emrindeki fondan belirtilen plan ve projelerin yapılması için yardım yapılacağı ifade edilmektedir. Nüfusu 50.000'den aşağı olan ve belirtilen proje ve planlara sahip olan belediyelerden uygulama için gelirleri yetersiz olanlara da adı geçen işlerin keşif bedelleri üzerinden belirli bir kısmının aynı fondan

<sup>67</sup> Belediye Yasasına bazı maddeler eklenmesine dair yasa, TC Resmi Gazete, No: 7471, 31 Mart 1950

<sup>68</sup> Belediye Yasasının 110 Maddesine İki Fıkra Eklenmesine Dair Yasa, TC Resmi Gazete, No: 6642, 26 Haziran 1947

verileceği belirtilmektedir. İlgili projelere sahip belediyelerden İller Bankası veya diğer kamu idarelerinden bağış yoluyla yardım alanlara, keşif bedelinden bu pay düşülerek kalan miktar için yardım edilecektir.<sup>69</sup>

● 5237 sayılı (01.07.1948 tarihli) Belediye Gelirleri Yasası, artan görevleri karşısında maddi yetersizliklerin de etkisiyle barışsız olan belediyelere kaynak aktarmak amacıyla hazırlanmıştır. Belediye aracılığıyla alınmayan gelirlerden belediyeye düşen paylar konusunda düzenlemeler yapılmaktadır. Belediye geliri olarak İçişleri Bakanlığı emrine İller Bankasına yatırılması öngörülen gelirler; kazanç vergisinin % 5'i, gümrük vergilerinden %5'lik pay, Tekel maddeleri satışından % 5'lik pay, bina vergilerinin %25'i, yol vergilerinden %20'lik paydır. Belediye gelirleri arasında; işletme gelirlerinden aktarılan paylara da yer verilmektedir. Bunlar elektrik ve havagazı gelirlerinde belediyelere ayrılan paylar, toplu taşımacılık bilet payları, telefon ücretlerindeki belediye payları, temizleme ve aydınlatma resmi, hayvan kesimi ve et taşıma ücretleridir.

Harcamalara katılım payı adı altında; yol, kanalizasyon, su tesisatı, harita ve imar planı masraflarına katılım payları alınacağı belirtilmektedir. Belediyelerce alınacak gelirler; kamulaştırmalar sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarından alınan değerlendirme resmi, plaka resmi, deniz araçları resmi, iskele-rıhtım geçiş resmi, ilan ve reklam resmi, yer işgal resmi vb. paylardır<sup>70</sup>.

Değerlenme resmi konusunda kamulaştırmayla oluşan değer artışının komisyon tarafından saptanacağı belirtilmektedir. Ödenecek kamulaştırma bedeli üzerinden değer artış bedelinin indirileceği belirtilmektedir. Değerlenme Resmi, 2464 sayılı yasayla kaldırılmıştır. Diğer belediye gelirleri; kira sözleşmelerinden kira bedelinin %1-2'si oranında alınan resim, ruhsat işlemlerinden alınan harçlar ve cezaları, belediyeye bağlı işletmelerin gelirleridir. Yasayla gelirlerin tahsil şekillerine de açıklık getirilmektedir.

### **3.1.4.3. FİNANSAL MÜDAHALE KURUMLARI**

#### **3.1.4.3.1. EMLAK VE EYTAM BANKASI (844 SAYILI 22.05.1926 TARİHLİ YASA)**

844 sayılı yasayla Banka, 20 milyon TL sermayeli bir anonim şirket olarak kurulmuştur. Sermayesinin yarısı devlet elindeki bina ve arsaların bankaya devri ile sağlanacaktır. Bankanın bunları değişik koşullarda satarak sermayeye dönüştürmesi öngörülmektedir. Banka 1930 yılına kadar Hazine emlakının 4.252.754 TL'si sermayeye dönüştürülebilmiştir. Sermayenin diğer yarısının özel ve tüzel kişilere açılması öngörülmüştür. Banka bu hisselerin de çok küçük bir bölümünü satabilmiştir. Merkezi yönetim, bu şartlar karşısında yetim sandıklarının tasfiye ederek toplanan 6 milyon TL kaynağı uzun vadeli mevduat şeklinde bankaya yatırmış ve ipotek bankasının sahip olması gereken uzun vadeli kredi kaynağı böylece sağlanmıştır.

<sup>69</sup> Belediye Yasasına Ek Olarak Yayınlanan 5116 Sayılı Yasanın Uygulama Yolunu Gösterir Yönetmelik, TC Resmi Gazete No: 6933, 16 Haziran 1948

<sup>70</sup> Belediye Gelirleri Yasası, TC Resmi Gazetesi, No: 6953, 9 Temmuz 1953

Bankaya, rehin aldığı malın satılması konusunda mahkemeye başvurmadan işlem yapma yetkisi tanınmıştır. Kuruluşundan itibaren beş yıl içinde Türkiye'deki ipotek bankacılığı konusunda tekel oluşturma yetkisi tanındığı halde, banka bu yetkiyi kullanmamıştır.<sup>71</sup>

Bankanın taşınmazlar üzerindeki yetkileri belediye sınırlarıyla belirlenmiştir. Bu sınırlar içinde kentlerin imarına yönelik çalışmalar gerçekleştirilecektir. Banka belediye ve özel idarelere hazinenin kefaletiyle borç verebilecektir. Varlık vergisinin uygulanmaya başlamasıyla bankaya menkul ve gayrimenkul üzerine avans verme olanağı da tanınmıştır.<sup>72</sup>

Banka başlangıçta Ankara'da ve İzmir'de çalışmaya başlamış, sonra İstanbul (1928), Bursa (1934), İzmit, Eskişehir ve Adana (1938)'da şubeleri ve ajansları açılmaya başlanmıştır. İlk yıllarda Ankara memur konutları ve Batı Anadolu'nun yangın sonrası imar çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ankara'da kamu yapıları ve konutlar kredilendirilmiş, İzmir'de daha çok kamu yapılarına ağırlık verilmiştir. Banka 1938 yılında 100.000 TL sermayeli Emlakbank Yapı Limited Şirketi ile doğrudan konut yapımı alanına girmiştir.

Emlak ve Eytam Bankası, konut kredisi vermek üzere kurulan ilk merkezi finans örgütüdür. 1926-37 yılları arasında, Ankara'da inşa edilen 2920 konutun %42.4'üne (1232 konut) başlangıçtan, %43'üne (1248 konut) inşaat başladıktan sonra Kurum tarafından kredi verilmiştir. Ankara'da bu dönemde bankanın kredilerinden yararlanmayanların oranı sadece %15'dir. Banka, ülke genelinde hizmet amacı ile kurulmuş olmakla beraber başlangıçta Ankara'daki uygulamaları ağırlıklı olmuştur. 1946 yılında 4947 sayılı yasayla bankanın adı ve işlevi değiştirilmiştir.<sup>73</sup> Banka yalnız finans konusunda çalışmamış, ev yapacaklara bedelsiz teknik yardım ve mimari katkıda da bulunmuştur. Arsa fiyatlarının spekülasyonla ulaştıkları değerler nedeni ile bankanın kredi koşulları orta gelir düzeyindeki kesim için ağır hale gelmiştir. Kredi faizleri yüksek bulunmuş, kredi alabilmek için önceden arsayı satınalmak şartı ise büyük ölçüde kredi öncesi yatırım gerektirmiştir.<sup>74</sup>

II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan değişimler doğrultusunda kentlerin imarı ile ilgili bir kurum olan Emlak ve Eytam Bankası, 2497 sayılı (14.06.1946 tarihli) yasa ile 1946 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası adını almış ve kurumda bazı değişiklikler yapılmıştır. Banka bir anonim ortaklık yapısındadır. Yasanın gerekçesinde Emlak ve Eytam Bankasının ucuz konut üretiminde başarılı olamadığı belirtilmekte, bu amaçla sermayesi daha güçlü bir bankanın kurulması gerektiği ifade edilmektedir. Bankanın görevleri; yapı onarımı ve konutu olmayanlara ucuz konut yaptırabilmek için 50 yıl vadeli yapı ipoteği karşılığında bina ve arsa kredisi vermek, bina yaparak peşin veya taksitle

<sup>71</sup> TEKELİ, İ., İLKİN, S., (1981), Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, TC. Merkez Bankası, Ankara, s. 181

<sup>72</sup> Türkiye Cumhuriyetinin Ellinci Yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası, Ankara, 1973, s. 13

<sup>73</sup> KELEŞ R., (1982), Nüfus, Kentleşme Konut ve Konut Kooperatifleri, Konut 81 içinde, Ankara, Kent - Koop Yayınları, s. 38

<sup>74</sup> TANKUT G., (1993) s. 180-183

satmak, yapı ve yapı malzemesi endüstrisine yönelmek ve bu alanda ortaklıklar kurmak, sigorta ortaklıkları kurmak ve bunlara katılmak, diğer banka işlemleri ile uğraşmak şeklinde belirtilmektedir.<sup>75</sup>

Kaynakların %70'i yurttaşlara ve kooperatiflere mesken yapmak ve yaptırmak üzere kredi olarak aktarılacaktır. Kredi ipoteğe dayalıdır ve faiz sınırı %5'dir. Hazinesin bankayı denetleme yetkisi Maliye Bakanlığı tarafından yürütülecektir. Borçlar zamanında ödenmediği takdirde banka tarafından ipotekli mülke el konulabilecek, arttırma yoluyla mülk satılabilecek ya da banka tarafından işletilebilecektir.

Bankanın, sermaye piyasasındaki hareketlilik ve kredi-tasarruf faizlerinin yükselişine rağmen ucuz krediye ihtiyacı olan, konut sıkıntısı içindeki kesime ulaşması devlet desteği ile mümkün olmuştur. Banka 40 yıl boyunca ipotek kredisi veren tek kamu bankasıdır.<sup>76</sup>

### 3.1.4.3.2. BELEDİYELER BANKASI (2301 SAYILI 11.06.1933 TARİHLİ YASA)

1580 sayılı Belediyeler Yasasının 131. maddesinde yazılı hükme göre onbeş milyon lira sermaye ile Belediyeler Bankası kurulmuştur<sup>(\*)</sup>. Kuruluş amacı; belediyelere şehrin düzenlenmesi ve kuruluşunda yapacakları işlerde gerekli parayı, yapılacak işin önemine ve belediyelerin ödeme güçlerine göre ödünç vermek; kısa ya da uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara aracılık ve kefalet etmek ve diğer banka işlerini yapmaktır. Banka belediyelere alt yapı yatırımları için kaynak aktaracak, ancak belediye giderleri için kredi açmayacaktır. Belediyelere % 6.5 faizle, kredi verilmesi öngörülmektedir. Bankanın kuruluşuyla Emlak Bankasının yerel yönetime ilişkin görevleri geliştirilmeyerek, bu görevler Belediyeler Bankası tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Bankanın, borç ve faiz işlemlerinde belediyelere sermaye katılımlarına göre işlem yapması geçerli olmakla beraber, isteğin fazlalığı halinde katılım hisselerinin iki katına kadar işlem yapılması idare meclisinin kararına bırakılmıştır. Banka, katılım payının iki katını aşan işlemlerde İçişleri Bakanlığının onayını almak zorundadır.

Banka borç verirken belediyelerden teminat isteme hakkına sahiptir. Bunun için belediye gelirlerinin bir kısmını istemeye ya da taşınmaz teminatlara ipotek yapmaya yetkilidir. Sermayesi, belediye yıllık gelirlerinin %5'i, belediyelerin isteğe bağlı payları, bankanın karları ve özel yasayla sağlanan gelirlere oluşmaktadır.<sup>77</sup>

Banka, belediyelerin kaynak sorununu çözmek amacıyla geliştirilen bir kurumdur. İmar ve İskan Bakanlığına bağlıdır ve belediyeler bu kuruma ortaktır. Teknik hizmet

<sup>75</sup> Türkiye Emlak Kredi Bankası Yasası, TC Resmi Gazete No: 6340, 22 Haziran 1946.

<sup>76</sup> ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), Konut Sektör Raporu - V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara DPT Yay, sf. 4

<sup>(\*)</sup> 131. madde: Her yıl belediye bütçelerinden %5 oranında toplanan paraların 20 yıl boyunca toplanması ve özel bir banka kurulana dek hükümetçe belirtilen bankalara bu bedelin yatırılması.

<sup>77</sup> Belediyeler Bankası Hakkında Yasa, TC Resmi Resmi Gazete No: 2435, 24 Haziran 1933.

gören bir banka olarak küçük belediyelerin imar planlarını yapmakla görevlidir. İlk kez plan yaptıran belediyeler için bu hizmet ücretsiz verilecektir. Banka tahvil çıkarma vb. yöntemlerle belediye kaynaklarını arttıramadığı için etkinlikleri sınırlı kalmıştır.<sup>78</sup> Bir finans kurumu olarak kurulan kurum, zaman içinde işlevleri değiştirilerek İller Bankası haline gelmiştir. Banka tarafından 1933 - 1945 yılları arasında 9 beldenin imar planı hazırlanmış, 29 il ve ilçede imar planları ihale edilmiş, 12 yerleşme planı da emanet yoluyla yaptırılmıştır.<sup>79</sup>

### **3.1.4.3.3. İLLER BANKASI (4759 SAYILI 13.06.1945 TARİHLİ YASA)**

2290 sayılı yasayla belediyelere verilen harita ve imar planı yapma görevleri için bu kurumlarda yeterli kaynak ve kadroların bulunmaması nedeniyle, merkezi bir kurum olan İller Bankası kurulmuştur. Banka; il özel idareleri ile belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle idarelere bağlı tüzel kişiliği olan veya olmayan katma bütçeli idari kurumların imar işleriyle ilgilenecek ve tüm işlemlerinde özel yasal hükümlerle kuruluş yasasına bağlı olacak tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olarak tanımlanmaktadır.

Bankanın sermayesi özel idare ve belediyeler tarafından sağlanacaktır. 100 milyon lira olan kuruluş sermayesi Bakanlar Kurulu kararı ile bir misli arttırılabilecektir. Bankanın diğer kaynaklardan elde edeceği gelirlerde sermayeye katılacaktır. Sermayenin % 40'ı il özel idarelerince, % 30'u belediyeler ve % 30'u da köylerce sağlanacaktır. Bu sermaye yapısıyla yerel yönetimler bankası niteliğini taşıyan banka pratikte Belediyeler Bankası olarak çalışmıştır. 1948 yılında Bankanın sermayesi Bakanlar Kurulu kararı ile bir misli arttırılmıştır.

Bankanın görev ve yetkileri: a) Adı geçen idare ve kurumların yapacakları yerel kamu hizmetleri ile ilgili tesisler, yapılar ve diğer işleri kolaylaştırmak, b) Şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imar plan ve program giderleri için kredi sağlamak, c) 3611 sayılı Bayındırlık Bakanlığı Yasası hükümleri geçerli olmakla beraber, bu idare ve kurumların isteği üzerine harita, plan, proje keşif ve etüdüleri yapmak ve yaptırmak, d) Kurumlarca yaptırılmayan tesislerin toplu olarak yapılmasına yönelik İçişleri Bakanlığı denetiminde programlar oluşturmak, e) Bakanlık yetkileri dışındaki işlerden Banka kredisıyla yapılanları denetlemek, f) Adı geçen kurumların malzeme ihtiyaçları karşılamak, g) Bu kurumların menkul ve gayrimenkullerini istek üzere sigortalamak, h) Tüzükle belirtilecek banka görevlerini yapmak, ı) Bu işleri yapmaya yönelik araç ve malzemeleri sağlamak, i) Gerekli yatırım ve ortaklıkları yapmak şeklinde belirtilmektedir. Banka şehir, kasaba ve köylerin kuruluş, yapı imar işlerini kolaylaştırmak için ilgili idare ve kurumlara eleman yetiştirmek üzere burs vermeye yetkilidir.

İller Bankasının, Belediyeler Bankasından farkı, yalnız plan ve kredi sağlayan bir kurum olmaması, teknik açıdan yol gösterici ve yardım edici niteliklere sahip olmasıdır.

<sup>78</sup> TEKELİ İ., OLTAYLI İ., (1978) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara sf. 60

<sup>79</sup> GÜLGEÇ, İ., (1991), "İmar Planlama Süreci ve Bu Süreçte İller Bankasının Yeri", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 yılın Değerlendirilmesi Sempozyumu içinde, sf. 26-38

Belediyeler Bankası Yasasıyla bu kuruma verilmiş haklar yeni yasayla İller Bankasına geçmiştir. Belediyeler Bankasının para, mal, tüm hak ve çıkarları ile borçları da Bankaya aktarılmaktadır. Bu pay belediyelerin ortaklık payı olarak kabul edilmektedir. Belediyeler tarafından ödenen % 5'lik payların İller Bankasına ödenmeye devam edeceği belirtilmektedir.<sup>80</sup>

### 3.2. II. DÖNEM: SANAYİLEŞME VE HIZLI KENTLEŞME DÖNEMİ

II. Dünya Savaşı sonrasında dünyada yaşanan değişimle birlikte Türkiye'de de değişimler yaşanmıştır. Bu dönemin başında çok partili siyasal rejime geçilmiştir. Muhalefetin de yer aldığı yeni bir model uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu model siyasal rekabet ve oy kaygısı ile beslenen popülist eğilimleri de içermektedir.

1960'lara gelindiğinde siyasal anlamda bir değişim daha yaşanmıştır. Yeni anayasa ve sosyal devlet anlayışı değişimin somut yansımalarıdır. Devletçe sanayileşme hamlesi özel kesimi de kapsayacak şekilde sürdürülmektedir. Dünyadaki değişimle birlikte ekonomik alanda karma ekonomi sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. 1970'lere gelindiğinde petrol krizinin ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkilerden inşaat sektörü de payını almıştır. Yeniden bir dönüşüm sürecine girilmiş, üretim ve yönetim alanında değişiklikler yapılmaya çalışılmıştır.

Çok partili rejime geçilmesine rağmen merkeziyetçi tutum korunmuştur. Sanayileşme alanındaki uygulamalar ve özendirmelerle ülke çapında dengeli kalkınmaya yönelik politik tercihlerin yavaş yavaş terkedildiği görülmektedir. Hızlı kalkınma çabaları, ekonomik denge sorunlarını da içermektedir. Ekonomik alanda önceki dönemde izlenen para politikaları terkedilmiştir. Liberal söylem içinde özel kesime önem verilmeye başlanmıştır.

#### Sanayileşme Politikası

Dönem içinde sanayileşme alanında iç pazar sınırlarının aşılması amaçlanmıştır. Özel sektörün de sanayide yer almasına yönelik özendirmeler yapılmıştır. Sanayileşme yaygınlaşmaktadır, ancak ekonomik olarak kamu kesimi ağırlığını korumaktadır. Özel sektör başlangıçta sermaye biriktirme sürecindedir. Büyük ölçekli sermayenin birikmesi ve dış pazarla bütünleşmesi dönem sonunda gerçekleşmiştir.

Devletçe alt yapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Önceki dönemde kurulan demir yolu ağı yerine kara yolu ağırlıklı bir ulaşım ağı kurulmuştur. Zaman içinde demir yolu ulaşımı önemini yitirmiştir. Bu değişim sonucu ulaşım için gerekli enerji ve araç artık dışarıdan ithal edilmeye başlanmıştır. Ulaşım ağının geliştirilmesi sürecinde tarımsal verimliliğin de artışı ile iç pazarın güçlendiği görülmektedir. Ancak alt yapı yatırımları ekonomiye yeni yükler getirmektedir. Dış ödemeler dengesindeki bozulma, Milli Koruma Yasası'nın yürürlükten kaldırılması, döviz değerlerinin artması bu dönemde yaşanan ekonomik dar boğazın somut göstergeleridir. Kriz sanayileşme üzerinde de etkili olmuştur. Dövizde yaşanan artış ithalatın gerilemesine yol açmıştır. Bu durum karşısında sanayi planlarında yer alan dışa yönelik sanayileşme hedefleri terkedilerek ithal ikameci bir sanayileşme gerçekleştirilmiştir. Uzmanlaşmış ürünlerle dış pazara açılma hedefleri dönem sonunda gerçekleştirilebilmiştir. İç pazarın küçük ölçekli olması nedeniyle büyük

<sup>80</sup> İller Bankası Yasası, TC Resmi Gazete No: 6039 , 23 Haziran 1945

ölçekli sanayileşme gelişmemiştir. Pazar koşullarında yüksek oranda tekelleşmeler meydana gelmiştir. Küçük üreticiler çeşitli alanlara yönelerek varlıklarını koruyabilmişlerdir. Sanayi ile birlikte ticaret de varlığını sürdürmüş, büyük sermayenin örgütlediği bayiler ağları kurulmuştur.

#### Toplumsal Yapı

Bu gelişmeler doğrultusunda toplumsal yapıda da değişimler yaşanmıştır. Tarım alanındaki modernizasyon bu kesimde çözümlere yol açmıştır. Tarımda ortaya çıkan işgücü fazlası sanayi merkezlerine göç etmeye başlamıştır. Tarımsal verimliliğin artması ve pazar ölçeğinin büyümesiyle bu alanda sermaye birikmiştir. Tarım kesiminde bu değişimler yaşanmakla birlikte toplumsal dönüşümde sanayileşme eğilimi ağırlıktadır. 1946'da tarım alanında yalnız 1000 traktör bulunurken, bu sayı 1955'de 43.000'e, 1960'larda ise 100.000'e ulaşmıştır. Tarım sektöründeki makineleşmenin önemli sonuçları olmuştur. Tarım alanı gelişmiş ve ticari tarım hacmi büyümüştür. 1950 sonrası ile tarihlenebilen bu değişim sürecinde, 1950 sonlarında tarım sektörünün milli gelirdeki payı % 49'dan, % 43'e düşerken sanayinin payı % 10'dan, % 14'e yükselmiştir. Sanayileşme eğilimi tarımın önüne gitmiş, 1970'lerde % 22'lere tırmanmıştır.<sup>81</sup>

#### Nüfus ve Kentleşme

Yaşanan dönüşüm nüfus artış hızı ve hareketliliğini de geliştirmiştir. Sanayileşme sürecindeki kentlerin çekim merkezleri haline geldikleri görülmektedir. Sanayileşme ve tarım reformunun bir arada yaşanmasıyla nüfus artışı ve kırdan kente göç dönemin belirgin özellikleri haline gelmiştir. Otomobil sahipliğinin yaygınlaşması ve ulaşım ağının gelişmesi ile nüfus hareketleri hız kazanmıştır. 1960 yılında kentsel nüfus oranı %26.5'e yükselmiş, 1965'de nüfus artış hızı (en yüksek oranı olan) %6.1 olmuştur. Kentleşme eğilimi sonraki dönemlerde kırsal nüfusun azalmasıyla birlikte yavaşlayarak devam etmiştir. Kentleşmeyle birlikte kır-kent arası farklılıkların yanı sıra ülke genelinde doğu-batı arası farklılıklar oluşmuştur. Yaşanan hızlı kentleşme karşısında mevcut kentsel yapı ve konut üretim sistemleri yetersiz kalmıştır.

**Tablo 2. Kentli Nüfus Oranları (1950 - 1980 Dönemi)**

Yıllar	Kentli Nüfus	Toplam Nüfus İçindeki Oranı %
1950	3.782.000	18.1
1955	5.425.000	22.5
1960	7.308.000	26.5
1965	9.383.000	29.9
1970	12.754.000	35.8
1975	16.707.000	41.4
1980	20.330.265	45.5

*Kaynak: S.I.S The Population of Turkey 1950 - 1994 Demographic Structure and Development Ankara, 1995*

<sup>81</sup> BİLGİN İ., (1990), sf. 103

Kentleşmenin bir diğer göstergesi yoğun göç altındaki büyük kentlerde yaşanan nüfus artışıdır. 1950 - 1980 döneminde toplam göçte en önemli yeri kırdan kente göç almıştır. Başlangıçta İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa göçle nüfusu artan merkezler olmuştur.<sup>82</sup> Dönem içinde bu kentlerde yaşanan nüfus değişimi tablo 3'de görülmektedir.

**Tablo 3. Göç Alan İllerdeki Nüfus Artışı**

İLLER	1960	1965	1970	1975	1980
İSTANBUL	1.161.897	2.070.755	2.709.000	3.579.370	4.433.346
ANKARA	650.067	905.660	1.236.152	1.701.004	1.877.755
İZMİR	488.188	589.779	757.848	947.316	1.335.075
ADANA	231.548	289.919	384.014	475.384	574.515
BURSA	153.866	211.644	275.953	346.103	445.113

Kaynak: KELEŞ, R., (1982), sf. 21

Sanayileşmenin yaygınlaşması ve özel sektörün sanayi alanına girmesi ile birlikte alt yapı yatırımları daha az olan ve pazara daha yakın nitelikteki yerlerde; kent merkezleri çevresinde sanayileşme süreci başlamıştır. Bu eğilim sanayi için avantajlar sağlamış, sanayileşme sürecindeki kentleşme modelini olumsuz etkilemiştir. Merkezlerde yaşanan yığılma ülke ölçeğinde dengesiz ve eşitsiz büyüme sorunları yaratmıştır. Kente yakın alanlarda yerleşen sanayi, ucuz işgücü için bir çekim merkezi oluşturmuştur. Kent yakınında yeterli sermaye birikimini sağlayan sanayi kuruluşları kentten uzaklaşmıştır. Ancak sanayi kuşakları arasında yer alan gecekondu bölgelerinde ıslah çalışmaları ya da yapsat sistemiyle yoğun yapılaşmalara olanak tanınmıştır. Böylece sanayi toplumunda gelişmiş olan metropoliten kent yapısı yerine, yağ lekesi şeklinde büyüyen, yüksek yoğunluğa sahip azman sanayi kentleri meydana gelmiştir. Gerekli koşulların varolmasına rağmen sağlıklı bir kentleşme modelinin oluşturulamamasında büyük ölçüde popülist siyasal eğilimlerin güçlü olması nedeniyle disiplinli bir düzenleme-denetim ya da planlama-uygulama mekanizmasının kurulamayışının etkili olduğu söylenebilir.

#### Konut Üretimi

Bu kentleşme modeli içinde önceki dönemin konut üretim mekanizmaları yetersiz kalmış ve üretim alanında da dönüşümler yaşanmıştır. Bireysel konut üretim sistemi ile artan ve farklılaşan konut talebi karşılanamamaktadır. Kentleşmeyle birlikte rant paylaşımı ve spekülasyon piyasa belirleyicileri haline gelmiştir. Ekonomik bunalmalar inşaat maliyetlerini olumsuz etkilemektedir. Bu faktörlerin etkisi ile alt yapı harcamaları gerektirmeyen ve yatırım riski bulunmayan imarlı alanlarda yüksek yoğunlukta yapılaşma yolu ile konut sunumu ve kentsel büyüme sağlanmıştır. Mülk sahibinin organize ettiği bireysel konut üretimi, artan maliyetler karşısında üst gelir grubu için geçerli bir sistem halini almıştır. Alt ve orta gelir grubundaki geniş nüfus kitlesinin konut talebini karşılayacak mekanizmalar geliştirilememiştir. Bu durumda çözümler emrivakiler şeklinde kendiliğinden geliştirilmiştir. Yeni üretim biçimlerinin bireysel konut üretim modeli içindeki çeşitlenmeler olduğu görülmektedir. Kooperatiflerce konut üretimi, toplu üretimin gerçekleştirildiği yeni bir model olarak dönem içinde gelişmiştir.

<sup>82</sup> KELEŞ R., (1982) s. 17-21

Kooperatifler aracılığı ile konut üretimi 1960'lara kadar fazla gelişme göstermemiştir. Sosyal devlet anlayışı doğrultusunda sosyal yardımlaşma kurumları aracılığı ile konut kooperatiflerinin üretimdeki payı artmıştır. Konutların tamamlanmasının ardından mülkiyetin üyelere devri ile kooperatiflerin işlevi kalmamakta; ortak yönetim, mülkiyet gibi uygulamalara yer verilmemektedir. Kooperatiflerce konut üretilmesiyle kentler daha büyük parçalar eklenerek büyümeye başlamıştır. Kooperatiflerce organize sanayi bölgeleri gibi konut dışı inşaatlar da gerçekleştirilmiştir. Böylece konut üretimi ve kentsel büyüme açısından yeni bir ölçeğe geçilmiştir.

Gecekondu, önceki dönemden farklı olarak ülke genelinde sanayileşmeyle birlikte yaygınlaşmıştır. Sanayi hamlesine kaynak aktarılan bir sistem içinde, sanayileşmenin yarattığı konut talebi böylece çok ucuz bir biçimde karşılanmıştır. Gecekondu bölgeleri sahip olduğu oy potansiyelinin de etkisiyle bir olgu olarak kabul görmüştür. Bu tutumun etkisi ile gecekondu nitelik değiştirmiş ve kentsel ranttan pay alma aracı, sosyal güvence aracı haline gelmiştir. Dönem içinde yasallaştırılarak önü açılan yapsatçı üretim biçimi, imarlı alanlarda yoğunluğun artırılması yönünde olumsuz etkiler yaratmıştır.

Konut üretim sisteminde yaşanan değişimler sayesinde 1970'lere kadar konut talebi karşılanabilmiştir. Kriz nedeniyle inşaat sektöründe yaşanan daralma yeni çözüm arayışlarına yol açmıştır.

Sanayileşme sürecinde konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinde merkezîyetçi tutumun devam ettiği görülmektedir. Dönem içinde kalkınma planları doğrultusunda konut politikalarında farklı eğilimler yer almıştır.

#### Doğrudan Müdahaleler

Dönem içinde politik anlamda değişiklikler olmakla beraber konut sorununa yönelik müdahalelerin temel özellikleri, mevcut piyasa işleyişini kolaylaştırma amacını taşımalarıdır. Kamulaştırma çalışmaları sürdürülmüş, hazine arazilerinin kaçak yapı sorunları yaşandıkça yavaş yavaş yerel yönetimlere aktarılması gündeme gelmiştir. Artan spekülasyon karşısında Arsa Ofisi kurularak arsa stoku oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak rant sağlama eğilimindeki piyasayı dönüştürebilecek nicelikte birikim sağlanamamıştır.

Merkez tarafından yürütülen planlama çalışmalarında yeni bir adım atılarak ilk İmar Yasası hazırlanmıştır. Yasal düzenlemelerin genel özelliklerine bakıldığında mevcut sistemi dönüştürmekten uzak oldukları ve piyasa işleyişini kolaylaştırıcı nitelikler taşıdıkları görülmektedir. Popülist siyasal eğilimler kamu yararının rant kesimine karşı korunmasını engellemiş, spekülasyona engel olacak yönetim iradesi kurulamamıştır. Temel amaç sanayileşmeyi olumsuz etkilemeyecek yöntemlerle konut sunumunun artırılması olmuştur. Bu tutum beraberinde meşruluğu tartışılan yasal düzenlemeleri getirmektedir.

Yasal müdahaleler içinde kentsel ölçekte değişikliklere neden olan ve yapsatçı üretimi geliştiren Kat Mülkiyeti Yasası önem taşımaktadır. Bu düzenlemeyle parçalı mülkiyet yapısı yaygınlaştırılmış ve kentlerin boşluksuz büyümesine yol açılmıştır.

Kaçak yapılar konusunda önceki dönemde izlenen af uygulamaların geliştirildiği görülmektedir. Kaçak yapıların kentsel hizmetlerden yararlanmasına olanak tanınmış, böylece belediyelere ve kamuya ek yükler getirilmiştir. Gecekondu Yasası ile gecekondu

olgusu devletçe tanımlanmış, kentleşme sorunları ile arasındaki bağ kurulmuştur. Ancak ıslah planı adı altında yürütülen çalışmalar sorunu çözmekten uzak olmuştur. Sorunun sonuçları üzerinde çalışmalar yürütülürken kaynağına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Sonuçta gecekondulu ilk dönemdeki “barnak” niteliğinden sıyrılarak kentsel ranttan pay alma aracı haline gelmiş, bu üretim tarzı ticarileşmiştir. Özellikle nüfusu artan sanayi merkezlerinde, kaçak yapıların sayısı giderek artmıştır.

#### Dolaylı Müdahaleler

Konut sorununa yönelik dolaylı müdahaleler de gerçekleştirilmiştir. Doğrudan müdahale anlayışının terkedilmesiyle birlikte bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlar içinde kira denetiminin kaldırılması yer almaktadır. Konut üretimini cazip hale getirmek amacıyla yapılan düzenleme spekülasyonun hakim olduğu piyasa koşullarını daha da ağırlaştırmıştır. Kira bedellerinin belirlenmesi konusunda bir düzenleme yapılmayarak piyasanın rant ekseninde gelişmesine olanak tanınmıştır.

Aynı anlayış doğrultusunda konut alanındaki kamu yatırımları daraltılmıştır. Önceki dönemde sanayi ile birlikte ele alınan lojman üretimi kısıtlanmıştır. Devletin çalışma alanı alt yapı inşaatlarıyla sınırlandırılmıştır.

#### Kurumsal Yapı

Yönetimin merkeziyetçi tutumu bu dönem içinde de varlığını korumaktadır. 1970’lerde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasına çalışılmış ancak başarılı olunamamıştır. İmar ve İskan Bakanlığı’nun kuruluşu ile çok geniş yetkiler bir kez daha merkezde toplanmıştır. Ancak sorunlar karşısında başarısızlıklar yaşandıkça yetkiler merkez bünyesinde dağıtılmış, bu kez yetki karmaşası yaşanmaya başlanmıştır. Spekülasyonu önlemek amacıyla gerçekleştirilen kurumsal müdahalelerde kaynak yetersizlikleriyle karşılaşmıştır. Spekülatif değer artışını kontrol edebilecek denetim mekanizmaları geliştirilememiştir.

Dönem içinde yerel yönetimlerin sayısı artmış, yeni birimlerin örgütlenmesi için kaynak aktarılması gerekmiştir. Bu amaçla belediyelere tahvil çıkarma yetkisi tanınması, fonlardan kaynak aktarılması, arazi devri gibi uygulamalarla destek sağlanmıştır. Ağırlaşan sorunlar karşısında dışarıdan yapılan desteklerle varlığını sürdürebilen bu kuruluşların etkili olamadıkları görülmektedir.

Başlangıçta kalkınma planlarında ana hedef olan sanayileşme alanına kaynak aktarımına önem verilmiştir. Bu süreçte artan konut talebini karşılamak için bulunan çözüm konut maliyetlerinin düşürülmesi olmuştur. 1960 sonrasında sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ile yeni düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal yardımlaşma kurumları tarafından toplu konut üretimi desteklenmiştir. Sosyal konut niteliğindeki konutların üretilmesi vergilendirme ve kredilendirme yöntemleriyle özendirilmiştir. Bu kurumlarca desteklenen konutların sosyal konut niteliğinde olması zorunluluğu getirilmiştir. Kooperatiflerce toplu konut üretiminin devletçe özendirildiği görülmektedir. Bu anlayış doğrultusunda Yeni Kentsel Yerleşim Alanları kurulması ve spekülatif etkilerden uzak sosyal konutlar üretilmesi amaçlanmıştır.

1970'lerde yaşanan kriz dönemine kadar konut sektörü payı sınırlandırılmış ve konut sektörü az üretken sektör olarak nitelendirilmiştir. Önceki dönemde yerleşmiş olan müdahaleci tutum bu dönemde terkedilmiş, kamunun konut alanına düzenleyici denetleyici görevler dışında müdahale etmemesi ilkesi benimsenmiştir. Kriz sonrası inşaat sektörünün ekonomiyi canlandırma potansiyeli keşfedilmiştir. Bu kez sanayileşen toplumda özel sermayenin inşaat sektörüne girmesi için özendirilmeler yapılmaya başlanmıştır. Meşruluğu tartışılan yöntemlerle de olsa konut gereksinimini karşılayabilen konut piyasasındaki tıkanma ve ekonominin canlandırılması çabaları yeni bir model doğmasına neden olmuştur.

1970'lere gelindiğinde toplu konut üretiminin önem kazanmaya başladığı görülmektedir. Bu değişimde mevcut konut üretim sisteminin doyma derecesine gelmesi, ağırlaşan piyasa koşulları karşısında artan baskılar ve aynı dönemde petrol krizi etkisiyle sermaye hareketlerinin durması gibi çeşitli faktörler yer almaktadır. 1980 sonrası yasal düzenlemelerin yapılması ile toplu konut üretiminin ağırlık kazandığı yeni bir dönem başlamıştır.

Dönem içinde gerçekleştirilen müdahalelere ve konut sorununun gelişimine bakıldığında artan nüfus ve hızlı kentleşme karşısında mevcut konut piyasasının kendi içinde bir dönüşüm yaşadığı ve yapılan düzenlemelerle bu dönüşümün piyasa koşullarından yana gelişmesine olanak tanındığı görülmektedir. Dönem sonunda yaşanan toplu konut atılımı ise mevcut piyasaya yeni bir aktör katılması açısından önem taşımaktadır.

### **3.2.1. KONUT SORUNUNA YÖNELİK KAMU MÜDAHALELERİNİN GENEL BELİRLEYİCİLERİ**

Hızlı kentleşme sorunlarının yaşandığı bu dönemde konut, kamu tarafından dar gelirli vatandaşların barınma gereksiniminin karşılanması kapsamında ele alınmaktadır. Konut politikaları Kalkınma Planları kapsamında gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

#### **3.2.1.1. ANAYASAL GELİŞİM**

Devletin yeni anlayışlar doğrultusunda yeni görevler üstlenmeye başlaması yolundaki gelişmeler, 1961 Anayasasında konut sağlamanın devletin sosyal görevleri arasına alınmasına neden olmuştur. Konut, vatandaşın devletçe karşılanmasını isteyeceği bir sosyal hak statüsüne kavuşmuştur. Anayasanın getirdiği sosyal hukuk devleti tanımı içinde devletin sosyal niteliği açıklanmaktadır. Sosyal ve İktisadi Haklar içinde ele alınan Sağlık Hakkı bölümünde "Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" hükmü yer almaktadır.<sup>83</sup> Bu maddede konut sahipliği yer almamakta, görevin kapsamı yoksul ve dar gelirlilerin barınma gereksinimi ile sınırlandırılmaktadır. Barınma hakkı, sağlık hakkının bir parçası olarak düşünülmektedir. Bu görev, devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırının belirtildiği

<sup>83</sup> T.C. Anayasası, TC. Resmi Gazete, No: 10859, 20 Temmuz 1961

bölümde “...ancak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesiyle sınırlandırılmaktadır.

Sosyal devlet anlayışının uygulanmasında ekonomik gelişme düzeyinin düşüklüğü nedeniyle zorluklarla karşılaşmıştır. Uygulanmanın başarısı için ekonomik gelişimin de hızlandırılması amaçlanmaktadır. Bu nedenle Anayasada “İktisadi, sosyal hayat; adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir” ifadesine yer verilmektedir. Kalkınmanın demokratik yollardan gerçekleştirilmesi için milli tasarrufu arttırmak ve yatırımları gerekli önceliklere yönelterek planlarını yapmak Devletin ödevi olarak belirtilmektedir. Bu görevi gerçekleştirmek üzere Devlet Planlama Teşkilatının kurulması öngörülmektedir.

Kamulaştırmayla ilgili olarak, 38.maddede “Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde irtifaklar kurmaya yetkilidir” ifadesi bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında gerçek değer ifadesini rayiç bedel olarak kabul etmiş, 1971 yılında gerçek sözü Anayasa Mahkemesince kaldırılarak, yerine, “ödenecek karşılık taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o malın malikinin yasada gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini, kısmen kamulaştırmalarda da vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz” hükmü konmuştur. 1977 yılında bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek, rayiç bedele dönüştürülmüştür.

### 3.2.1.2. KONUT POLİTİKALARI

1950 sonrası, savaş nedeniyle yaşanan ekonomik kriz ve toplumsal yapıda meydana gelen değişimler pek çok alanda olduğu gibi konut konusunda da farklı politik yaklaşımlara neden olmuştur. Kalkınma Planları doğrultusunda, iç piyasaya dönük sanayileşme politikası benimsenmiş, sanayileşme içinde özel kesimin payı giderek artmıştır. Özel kesim tercihlerinin de etkisi ile, önceki dönemde uygulanan dengeli dağılım yerini eşitsiz büyümeye ve yoğun kent merkezlerinde yığılmaya bırakmıştır.

Bu şartlar altında konut sorunu kavramı değişmiş, hızlı kentleşme, arsa üretimi ve alt yapı sorunlarını içermeye başlamıştır. Yeni sorunlara karşı çözüm arayışları, popülist politik tercihler sonucu fiili durumun desteklenmesiyle sonuçlanmıştır. Çok partili siyasal rejimin oy kaygılarının da etkisiyle politik istikrar oluşturulamamıştır. Dönem içinde gecekonduların yasallaştırılması, kat mülkiyetine olanak tanınması, kiraların serbest bırakılması gibi piyasa işleyişini kolaylaştıran uygulamalar yapılmıştır. Bir diğer tercih kamunun konut alanında denetleme ve düzenleme yetkileriyle sınırlandırılması olmuştur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerinden yönetim biçimi geliştirilememiş merkezi yaklaşım aşılamamıştır.

Dönem içinde, yaygın üretim biçimi olan bireysel konut üretimi nüfus artışı ve göç nedeniyle yetersiz kalmıştır. Sanayileşme ile oluşan ve kent çevresinde yığılan işçi kesimin konut sorunu gecekondulaşmayı arttırmıştır. Dar gelirli kesimler için sosyal yardımlaşma kurumları aracılığı ile konut kredisi verilmeye başlanmıştır. Bireysel konut üretiminin

artan ve değişen konut talebi karşısında yetersiz kalması sonucu gecekondular ve yapsatçı konut üretim biçimleri piyasaya hakim olmuştur.

Devletçe, mevcut üretim biçimleriyle kentsel konut gereksiniminin karşılanamayacağı görüşü benimsenmiş, bu amaçla Yeni Kentsel Yerleşim Alanları kurulması ve toplu konut üretimiyle kentlere alt yapı sorunları çözülmüş parçalar eklenmesi fikri benimsenmiştir.

Bu kararlar doğrultusunda uygulanan politikalar ve kalkınma planlarına aşağıda değinilmektedir.

### **3.2.1.2.1. KALKINMA PLANLARI**

Genel bir tanım olarak hedeflenen sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşmak için eldeki sınırlı kaynakların, amaçlardaki önceliklere göre kullanılması kararlarına Kalkınma Planları denilmektedir. Dönem içinde yürürlüğe giren 1961 Anayasasının sosyal ve ekonomik hak ve ödevleri içeren bölümünde “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu amaçla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planları yapmak Devletin ödevidir” hükmü yer almaktadır. 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı yasa ile kurulan Devlet Planlama Teşkilatı bu anayasal görevi üstlenmiştir.

Bu dönemin önemli bir özelliği Kalkınma Planları ile belirlenen konut politikaları doğrultusunda çalışmalara başlanmasıdır. Kalkınma Planlarına bakıldığında, başlangıçta toplam sabit sermaye içinde konutun payının azaltılması ve konut üretiminin artırılması amaçlanmıştır. Planlı dönem başlangıcında bu ikilemi çözmeye yönelik önlemler alınmıştır. Ardından yaşanan ekonomik kriz döneminde planlarda hedeflenen konut yatırım payları aşılmıştır.

#### **3.2.1.2.1.1. I.BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963 - 1967)**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi, konut sorunlarının ilk kez kentleşme ve kalkınma sorunları ile birlikte, bütün olarak ele alındığı bir dönemdir. Yatırımlar üretken ve az üretken olarak ayrılmış, ekonomik açıdan konut sektörü az üretken görülmüştür.

Kaynakların verimli sektörlerde değerlendirilmesi ilkesi doğrultusunda konut sektörüne yönelik bazı düzenlemeler getirilmiştir. Konut yatırımlarının toplam yatırımlar içinde % 20'lik yatırım sınırını aşmaması amaçlanmıştır. Kamunun verimsiz bir sektöre kaynak aktarması sınırlandırılırken, konut sektörü içindeki görevleri de azaltılmıştır. Kamunun doğrudan konut üretmesi yerine konut üretimini denetleyici, düzenleyici bir rol üstlenmesi ilkesi benimsenmiştir.

Kalkınma Planı kararlarıyla göç ve hızlı kentleşme sorunlarıyla artan konut açığını kapatmak ve Planın uygulanması sırasında konut üretiminde meydana gelecek daralmayı aşmak için çözümler üretilmeye çalışılmıştır.

Eldeki sınırlı kaynaklarla konut üretimini arttırmak için maliyeti düşürmeye yönelik önlemler geliştirilmiştir. Ucuz, küçük, sosyal konutların üretilmesine yönelik

çalışmalar yapılmıştır. İmar ve İskan Bakanlığınca Halk Konutları Standartlarının belirlenmesi, bu konutların vergi bağışıklıkları ve kredi öncelikleri ile özendirilmesi amaçlanmıştır.

Konut maliyetini düşürmek amacıyla halkın konut üretiminin desteklenmesi fikri de planda yer almıştır. Maliyeti düşürmeye yönelik yapım yöntemlerinin geliştirilmesi için araştırmalara başlanmıştır.

Kamunun konut üretiminden çekilmesi ile oluşan daralma, özel sektörün konut üretimine yöneltilmesi ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda özel sektör kamu kaynaklı sosyal konut kredileri ile özendirilmiştir. Ancak özel sektörün lüks konut üretimiyle edindiği spekülative kazanç karşısında uygulanan özendirme yetersiz kalmıştır.

Kamu desteği ile üretilen sosyal konutlar, toplam üretim içinde % 10 bir pay edinebilmiştir. Sosyal konutlar piyasayı dönüştürülebilir niceliğe ulaşamamıştır. Ana ilkeler doğrultusunda sosyal konut üretimini arttırmanın bir diğer yöntemi toplu konut üretiminin özendirilmesi olarak kabul edilmiştir. Ancak finans kurumlarca toplu konut üreten kooperatif örgütlenmelerine öncelik tanınmasına ilişkin yasal düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Dönem içinde kooperatif üretiminin toplam üretim içinde % 4-5 oranında bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Konut maliyetlerini olumsuz etkileyen ve kentleşmeyle artan arsa spekülasyonunun önlenmesi de plan kararları arasında yer almaktadır. Planda bu amaçla kamu tarafından arsa stoklanması, kamulaştırmayla arsa edinilmesi, kamu arazilerinin kiralanarak kullanılması öngörülmektedir. Böylece kentsel gelişme alanlarının plansız şekilde yapılaşmasının da engellenmesi amaçlanmaktadır. Kaynak yetersizliği ve yaygın küçük ölçekli mülkiyet yapısı nedeniyle yeterli stok oluşturulamamıştır. Arsa alım satımlarında meydana gelen değer artışının vergilendirilmesi yoluyla spekülasyonun önlenmesi de Plan kararları içinde yer almaktadır. İmarlı alanlardaki arsaların boş tutulmasını önlemeye yönelik girişimler yetersiz kalmıştır. Kiralık konutlara ilişkin kira ölçütlerinin belirlenmesi ve belirlenen bedellere uygulamada işlerlik kazandırılması amaçlanmıştır.

Bu dönemde dar gelirli kesimlerin konut talebinin karşılanamaması sonucunda özellikle yoğun kentleşme bölgelerinde gecekondulaşma artmıştır. Dönem içinde çıkarılan Gecekondu Yasası ile, gecekondu olgusu ilk kez devlet tarafından tanımlanmış, sosyal ve ekonomik gelişimin sonucu olarak kabul edilmiştir. Gecekondu olmuş oldukları nicelik nedeniyle "milli servet" olarak nitelendirilmiş, yıkılmaları yerine ıslah edilerek kullanımlarının yasallaştırılması görüşü benimsenmiştir. Gecekondu önleme çalışmaları kapsamında uzun geri ödeme süreli kredi sistemleri uygulanması amaçlanmıştır. Ancak parasal ve örgütsel yetersizlikler sonucu gecekondu sorunu çözülememiştir.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), s. 16-17

Sosyal konut üretiminin hedef kitlesini oluşturan dar ve orta gelirli kesimi korumaya yönelik destekleyici kredi uygulamaları yapılmıştır. Ancak dar gelirli kesimin sınırlı tasarruflarını konut yatırımına dönüştürecek finans sistemi oluşturulamamıştır.

Dönem konut sektörüne ayrılan yatırım payı % 20.6'ya ulaşmıştır. Dönem içinde konut sektörü yatırım paylarına bakıldığında, 1963'de % 21.9, 1964'de % 20,6, 1965'de % 19.8, 1966'da % 19.7 ve 1967'de % 20 ve ortalama % 20.3'lük bir değere ulaştığı görülmektedir. Konut politikasının yürütülmesinde yeterli uygulama mekanizmasının kurulamaması, öngörülen idari ve yasal çerçevenin gerçekleştirilememesi sonuçta hedeflere ulaşılamamasına neden olmuştur. Dönemin belirgin özelliği artan gecekondulaşma ve piyasa sistemi içinde yapsatçı üretimin gelişmesidir. Sosyal konut üretimi yeterli finansın sağlanamaması ve maliyetin düşürülebilmesi sonucu, konut piyasası dönüşümünü sağlayacak niceliğe ulaşamamıştır. Özel sektörün ve toplu konut üreticilerinin bu şartlar altında daha karlı olan lüks konut üretimine yönelmesi engellenememiştir. Dönem sonunda konut sektörü yatırım payı sınırları aşıldığı halde konut açığının kapatılamadığı, hedeflenen standartta sosyal konut üretilmediği görülmektedir. Bu dönemde yıllara göre ruhsatlı konut ihtiyacı ve konut üretimi tablo 4'de yer almaktadır.<sup>85</sup>

**Tablo 4. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı**

Yıllar	İhtiyaç	Verilen Yapı Kullanma İzni	%	Kullanma İznine Göre Yıllık Açık	%
1963	100.636		-		
1964	105.433	14.343	14	91.090	86
1965	110.469	32.614	30	77.855	70
1960	115.785	40.974	35	74.812	65
1967	121.311	50.242	41	71.029	59
<b>TOPLAM</b>	<b>553.634</b>	<b>318.212</b>	<b>25</b>	<b>415.422</b>	<b>75</b>

*Kaynak: YILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), sf. 27*

### 3.2.1.2.1.2. II. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968 - 1972)

Kalkınma Planının önemli özelliklerinden biri, kamunun konut sektörüne üretici olarak değil, etkin bir şekilde düzenleyici ve kredi yoluyla konutu olmayanları destekleyici olarak katılmasının, amaçlanmış olmasıdır. Genel yaklaşımlar açısından önceki planla aynı doğrultuda geliştirilen planın farklı yaklaşımı bölge merkezleri oluşturulması fikrinin benimsenmiş olmasıdır.

Kentleşme bu dönemde ekonomik ve sosyal gelişim için itici güç olarak görülmeye başlanmıştır. Bu anlayış doğrultusunda bölge merkezlerinin yoğunlaştırılması amacıyla özel sektörün bu alanlarda yatırım yapması amaçlanmıştır. Ve özel sektöre yönelik özendirici önlemler (vergi indirimleri, kredi olanakları vb.) alınması kararlaştırılmıştır. Aynı zamanda konut yatırımlarının üretken olmadığına ilişkin görüş savunulmaya devam edilmiş, toplam yatırımlar içinde konut yatırımları için % 17,9'luk bir sınır belirlenmiştir.

<sup>85</sup> ERYILMAZ A., YALBURDAK M., (1982) sf. 89

1972 yılından itibaren bölge planlaması kavramı yerini yurt yüzeyinde dengeli gelişme ve kalkınmada öncelikli yöreler kavramına bırakmıştır. Ön koşulları hazırlanmadan gerçekleştirilen bölge merkezlerine yönelik yatırımların, bölge kalkınması açısından verimli olmadığı görüşü benimsenmiştir. Az gelişmiş bölgelere yönelik sosyal yatırımların artırılması; işlev, zaman ve mekan açısından bütünlük sağlanamadığında ekonomik açıdan uzun dönemde kayıplara yol açacak bir davranış olarak kabul edilmiştir.

Konut yatırımları dağılımında yoğun nüfus bölgeleri ile geri kalmış kentleşme problemi yaşanmayan bölgeler arasında fark gözetilmemiştir. Arsa Ofisi Yasası çıkarılmış, gerekli kaynaklar ve örgütlenme sağlanamadığından arsa stoku oluşturulamamıştır. Ofisin arsa piyasasını denetleme işlevi gerçekleştirilememiştir. Bu dönemde çıkarılan Gecekondu Yasası ile kaçak yapılaşmanın üretim süreci ve ürün yasallaştırılmıştır. Daha önceki dönemde çıkarılan Kira Yasasının kira sınırlamasına ilişkin hükmü kaldırılmış, yeni bir yasa çıkarılmayarak piyasa düzeni içinde kiraların belirlenmesine izin verilmiştir. Bakanlık düzeyinde çalışmalarla konut politikasının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Konut politikası doğrultusunda dar gelirli kesime konut kredisi verilmesi, SSK'nın doğrudan konut üretimine başlaması, arsa gelirlerinin toplu konut kuruluşlarının desteklenmesinde kullanılması yoluyla yeterli sayıda konut üretilmeye çalışılmıştır. Kaynak yetersizlikleri ve arsa spekülasyonunun önlenemeyişi sonucu hedeflere ulaşılamamıştır.<sup>86</sup>

İkinci Plan dönemi, konut sorununun çözümünü, nüfusun dağılımı, kentleşme ve yerleşme sorunlarına bağlayan önerilerden uzak kalmıştır. Dönem içinde konut yatırımlarının ortalama değeri % 20.1 olmuştur. Yatırım sınırı aşıldığı halde konut açığı kapatılamamıştır. Devletin sektöre üretici olarak değil, düzenleyici, kredi ve finans yoluyla konutu olmayanları destekleyici bir rol üstlenmesi amaçlanmış olmasına rağmen, yapılan desteklemeler, dar gelirli kesimin konut açığının giderilmesinde yeterli olamamıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde konut ihtiyacı ile ruhsatlı konut üretimi ve açığı tablo 5'de yer almaktadır.

**Tablo 5. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı**

Yıllar	İhtiyaç	Verilen Yapı Kullanma İzni	%	Kullanma İznine Göre Yıllık Açık	%
1968	141.000	62.910	45	78.090	55
1969	174.000	65.216	37	108.784	63
1970	184.000	71589	39	112.411	61
1971	194.000	72.816	37	121.184	63
1972	205.000	88.234	43	116.769	57
<b>TOPLAM</b>	<b>898.000</b>	<b>360.762</b>	<b>40</b>	<b>537.238</b>	<b>60</b>

*Kaynak: ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), s. 32*

<sup>86</sup> ERYILMAZ A., YALBURDAK, M., (1982), sf. 18

### 3.2.1.2.1.3. III. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973 - 1977)

Bu kalkınma planı dönemi bölgesel gelişme anlayışıyla diğer planlardan ayrılmaktadır. Temel hedef yurt yüzeyinde dengeli kalkınmadır. Geri kalmış bölgelerde belirlenen potansiyeller doğrultusunda yapılacak yatırımlarla uzun dönemde kalkınma sağlanacağı görüşü benimsenmektedir. Bu plan döneminde yöresel farklılıkların kısa dönemde kapatılmaya çalışılmasının ekonomik açıdan etkin olmayan bir kaynak dağılımına neden olacağı ve uzun dönemde ekonomik gelişmeyi yavaşlatmaya yol açacağı belirtilmektedir. Bölge sorunları, ülke sorunlarının çözümü içinde bir alt başlık olarak ele alınmış, önceki planlara göre önemini yitirmiştir. Bu anlayış sonucu üçüncü dönemde bölge planlama çalışmaları yavaşlamıştır. Özel kalkınma planları, bütünlük ilkesine ters düştüğü gerekçesiyle kaldırılmıştır.

Konut sorunun çözümünde, dar gelirlilerin konut ihtiyacının karşılanması konusunda devletin etkinliği ve yeri, özel kesimle sorumluluğun paylaşımı şeklinde tanımlanmıştır. Kamu yatırımlarının payı arttırılmayarak özel yatırımların yönlendirilmesi ve etkinleştirilmesi yoluyla konut açığının giderilmesine çalışılmıştır. Bununla birlikte konutla ilgili toplumsal ve bireysel finans kaynaklarının bir merkezde toplanması önerilmiş, dönem içinde bu fikir gerçekleştirilememiştir. Planda konut fonlarının Emlak Kredi Bankası bünyesinde toplanması ve fon yönetiminin İmar ve İskan Bakanlığınca yürütülmesi öngörülmüştür. Toplu konut üretimine kaynak ayrılması amaçlanmış bu konuda Emlak Kredi Bankası aracılığı ile destek sağlanmaya çalışılmıştır. Dar gelirlilere yönelik kiralık konut üretiminin özendirilmesi, konut kooperatifçiliğinin ve özel girişimciliğin desteklenmesine yönelik yönetim, örgüt ve finans önlemlerinin alınması hedeflenmiştir. Gecekondu konusundaki düzenleme alt yapısı tamamlanmamış alanlardaki yapılaşmaya yasaklama getirilmesi ve mevcut gecekonduların % 10'luk bölümünün iyileştirilme çalışmalarından oluşmaktadır. İyileştirme çalışmaları kapsamında gecekondu bölgelerine kentsel alt yapı hizmetleri götürülmüştür.

Üçüncü Plan dönemi sosyal konut üretimi konusunda önceki planlara göre daha açık bir şekilde özendirici önlemler içermekte ve kooperatif örgütlenmelerinin bu üretime yer ayırmasını önermektedir. Sosyal konut standartlarının yasa haline getirilmesi için çalışmalar yapılması ve konuyla ilgili komisyon kurulması amaçlanmaktadır. İmar ve İskan Bakanlığınca sosyal konut alanlarının belirlenmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir. Sosyal konut alanlarının planlama aşamasında belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Pratikte yapılaşma planlamadan hızlı geliştiği için bu karar uygulanamamıştır. Dönemin somut gelişmeleri arasında Kamu Konut Kredilerini Düzenleme ve Koordinasyon Kurulunun kurulması ve Bağ-kur'un konut kredisi vermeye başlaması sayılabilir. Kentsel arsa kullanımında kamu yararının gözetilmesi ve gerekli denetimin yapılması, böylece arsa spekülasyonunun önlenmesi ilkesi benimsenmiştir.<sup>87</sup>

Konut yatırımları hedefi belirlenen % 15.7 sınırını aşmış, % 17.9 oranında gerçekleşmiştir. Konut açığı, yasal yollarla kapatılmayınca yasa dışı konut üretimi gelişme alanı bulmuştur. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma döneminde konut ihtiyacı ile ruhsatlı konut üretimi tablo 6'da yer almaktadır.

<sup>87</sup> KELEŞ, R., (1993), s. 348

**Tablo 6.III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Ruhsatlı Konut Üretimi ve Konut İhtiyacı**

Yıllar	İhtiyaç	Verilen Yapı Kullanma İzni	%	Kullanma İznine Göre Yıllık Açık	%
1973	213.200	96163	45	117037	55
1974	231200	84199	36	147.001	64
1075	242.000	97431	40	147.769	60
1976	260.200	102.110	39	158.090	61
1977	273.200	119.409	44	153.791	56
<b>TOPLAM</b>	<b>1.219.800</b>	<b>499.312</b>	<b>41</b>	<b>420.688</b>	<b>59</b>

Kaynak: ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), sf. 37

Planda kamu tarafından düşük gelir gruplarına yönelik 436.865 konut üretilmesi hedeflenirken 173.500 konut üretilebilmiştir. Kamunun bu alandaki yetersizliğinin geçekundu üretimiyle kapatıldığı düşünülmektedir.

Ruhsatlı konut üretiminin % 35'i İstanbul, Ankara ve İzmir'de gerçekleştirilmiştir. Kooperatif üretiminin toplam üretim içindeki payı % 7 civarındadır. Plan hedefleri arasında yer alan, dar gelirlilerin konut ihtiyacını kooperatifler yoluyla ucuz ve toplu konut üretimiyle karşılanması ilkesi gerçekleştirilememiştir. Sosyal toplu konut üretimi alanında da önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Gelişme bölgelerinin önceden belirlenip planlanarak yapılaşmaya açılması fikri de yeterli arsa sağlanamaması nedeni ile gerçekleştirilememiştir. Öngörüldüğü gibi krediler Emlak ve Kredi Bankasında toplanamamış, toplu konut standartlarının belirlenmesi girişimi araştırma aşamasında kalmıştır. Kooperatiflerin üretim payının az oluşu yerel yönetimlerle işbirliği içinde üretime geçememiş olduklarını göstermektedir.

#### 3.2.1.2.1.4. IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1978 - 1983)

İlk Toplu Konut Yasasının yürürlüğe girdiği bu dönemde, konut politikaları açısından önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kalkınma Planlarında az üretken sektör olarak nitelendirilen ve sınırlandırılan konut sektörü, ekonomik canlanma için bir itici güç olarak kabul edilmiş ve desteklenmiştir.

Planın önemli özelliklerinden biri yerleşme, bölgesel gelişme, kentleşme ve konutun bir arada ele alınmış olmasıdır. Konut sorununun uzun dönemde çözümüne yönelik arsa politikaları benimsenmiştir. Arsa kullanımında kamu yararının gözetilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla kentsel gelişme alanlarında arsa stoklanmasına çalışılmıştır. Kamu arazilerinin yerel yönetimlere devri, hızlı kentleşme alanlarında arazilerin denetim altına alınması, kentsel arsa üretimi Planda belirtilen önlemler arasındadır. Ayrıca kamu taşınmazları üzerinde devlet ve kamu tüzel kişileri dışında mülkiyet hakkı edinilmeyeceği, şehir arsaları kullanımında kamu denetimi sağlanarak konut üretimi için ilgili kurumlara devredilmesi ilkeleri benimsenmiştir.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> KELEŞ, R., (1993), Kentleşme Politikası, Ankara İmge Kitabevi Yay, s. 276

Bu önlemlerin gerçekleştirilmesine yönelik değişiklik ve düzenlemeler plan hedefleri içinde ele alınmıştır. Plan kapsamında imar ve gecekonduların yasalarının da yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir. Kamu arazilerinin işgaline ilişkin çalışmaları yürütecek bir komisyon oluşturulması amaçlanmıştır. Gecekondular bölgedeki alt yapı çalışmalarının hızlandırılması, gecekondular iyileştirme çalışmaları kapsamında konutsuz vatandaşlara kamu arazilerden arsa tahsis edilmesi, plan ilkeleri içinde yer almaktadır. Gecekondular önleme çalışmaları da Plan içinde yinelenmektedir. İslah çalışmaları kapsamında önleme bölgelerine kentsel alt yapı hizmetlerinin götürülmesi de Planda yer almaktadır.

Toplu konut üretim yöntemlerine geçilmesi, kısa zamanda çok sayıda konut üretebilecek teknolojilerin özendirilmesi, kamu kredilerinin bu alana yönlendirilmesi, standartların geliştirilmesi ve bu standartlara uygun sosyal konut üretimine ağırlık verilmesi, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlaşma kurumlarının konut fonlarının artırılması, Emekli Sandığının konut üretiminde bulunması ilkeleri de yer almaktadır.<sup>89</sup> Konut üretiminin sosyal bir hizmet olarak kabul edildiği plan içinde bu önlemlerle dar gelirlilerin konut ihtiyacının karşılanması sorumluluğunun kamuya ait olduğu görüşü benimsenmemiştir. Dar gelirlilerin konut sorununa yönelik çalışmalar arasında; arsa spekülasyonunun önlenmesi, kamu kredilerinin artırılması, toplu konut üretimi ve uygun teknoloji seçimi ile maliyetlerin azaltılması konularına yer verilmektedir.

Toplu konut üretimi konusunda kooperatiflerin desteklenmesi ve yerel yönetimlerle birlikte çalışmaları öngörülmektedir. Kooperatiflerce talebin örgütlenmesi yolu ile üretim aşamasındaki sorunların çözülmesi amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlere üretim aşamasında ucuz arsa sağlama görevi verilmektedir. Bu amaçla kamu arazilerinin yerel yönetimlere geçişini kolaylaştırıcı önlemler alınması öngörülmektedir.

Önceki dönemlerde izlenen politikalar ve uygulamalardaki yetersizliklerin olumsuz sonuçlarının da etkisi ile kamunun bu alanda daha etkin bir rol üstlenmesi görüşü gündeme gelmiştir. Bu nedenle kamu eliyle konut üretimi, konut kredilerinin artırılması ve sektörü denetleyecek yapılanmanın oluşturulması amaçlanmaktadır. Kamu kredilerini konut politikası doğrultusunda yönlendirecek bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Dönem için öngörülen kamu yatırım payı % 6.5'dir. Bu oranla hedeflenen üretimin ve politikaların gerçekleşmeyeceği açıkça ortaya çıkmaktadır.

Üretilen konutlar alt ve orta gelir düzeyine ulaşamamıştır. Konut maliyetini düşürücü önlemler, finansmanın artırılması, toplu konut kuruluşlarının teşvik edilmesi, bankalar, toplu konut üreticileri ve konut alıcıları arasında bağlantı kurulması, dağıtık kamu kaynaklı kredilerin birlikte kullanılması amacıyla 1980 yılında Milli Konut Politikası Kararnamesi çıkarılmıştır. Ayrıca vergi düzenlemeleriyle sosyal konutlar teşvik edilmeye çalışılmıştır.

Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi, SSK bireysel kredi girişimi, Devlet Memurlarına Konut Edindirme Yönetmeliği, Bankalar Yasası değişikliği, Bağ - Kur

<sup>89</sup> ERYILMAZ A., YALBURDAK M., (1982) sf. 30-31

Kredi Yönetmeliği ve Milli Konut Politikası girişimleridönem içinde gerçekleştirilmiştir. Yoğun kentleşme yaşanan İstanbul, Ankara ve İzmir’de Yeni Yerleşim Alanı projelerine başlanmıştır. Bu bölgelerde dar gelirli kesimin konut gereksinimini karşılamak amacıyla bedelsiz arsa tahsisi, üretimin örgütlenmesi, kiraların düzenlenmesi konularına öncelik verilmiştir. Uygulamaya yönelik önemli bir gelişme izlenmemiştir.<sup>90</sup>

Ayrıca yerleşme merkezleri arasında ekonomik gelişmeye göre işbölümü yapılması, planlama kararlarında mekan boyutunun dikkate alınması, hizmet, sanayi, alt yapı yatırımlarında denge sağlanması, özendirme önlemleri içinde az gelişmiş bölgelerin yerel kaynaklarının değerlendirilmesi önerilmektedir. Az gelişmiş bölgelerle ilgili kararlar uygulama aşamasında etkin bir biçimde gerçekleştirilememiştir. Bu bölgelerdeki gelişimin teşvik edilmesi amacıyla 1984 yılında Gelir ve Kurumlar Vergi Yasası, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarla ve Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafılarıyla İlgili Yasa ve Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa çıkarılmıştır.

Dönem içinde yaşanan ekonomik krize rağmen konut üretimi, yatırım payları içinde % 14.6 hedefini aşarak % 19’un altına düşmemiştir. Dönem içinde, ruhsatlı konut üretimi ve ihtiyacı tablo 7’de yer almaktadır.

**Tablo 7. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Ruhsatlı Konut Üretimi ve İhtiyacı**

YILLAR	İHTİYAÇ	VERİLEN YAPI KULLANMA İZİNİ	%	KULLANIM İZİNİNE GÖRE YILLIK AÇIK	%
1978	225.000	120.615	53	105.000	47
1979	277.641	124.297	45	153.344	55
1980	319.460	139.207	44	180.253	56
1981	343.143	118.778	35	224.365	65
1982	367.544	155.986	32	251.558	68
1983	397.277	133.453	29	283.824	71
<b>Toplam</b>	<b>1.930.065</b>	<b>731.721</b>	<b>40</b>	<b>1.98.344</b>	<b>60</b>

Kaynak: ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), s. 42

### 3.2.1. 2.2. HALK KONUTLARI STANDARTLARININ SAPTANMASI

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında konut yatırımlarına toplam yatırımlar içinde %20’lik bir pay ayrılmıştır. Planda ayrıca bu pay içinde sınırlı kalmakla beraber maliyetlerin düşürülmesi yoluyla konut üretiminin artırılması, bu amaçla lüks konut üretiminin kısıtlanarak orta gelir düzeyindeki kesime yönelik halk konutları standartlarının belirlenmesi ve üretimin desteklenmesi ilkeleri yer almaktadır. Plan ilkeleri doğrultusunda 24.03.1964 tarihli resmi gazetede “Halk Konutları Standartları” yayımlanmıştır. Standartlarla devletin konut konusundaki özendirme politikalarının ve konut politikalarının ne tür konutlara yöneleceğini gösteren ölçütler belirlenmiştir.

<sup>90</sup> ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), s. 34-35

Halk Konutları Standartları orta gelir düzeyine yönelik konutların yapımını sağlamak amacıyla mevcut araştırmalardan yararlanarak hazırlanmıştır. Zamanla araştırmaların ilerlemesi ve kalkınma planı ile paralel finansman olanakları arttıkça bu standartların, sosyal ve ekonomik verilere göre geliştirileceği belirtilmektedir. Halk Konutları Standartlarına uygun projelerin İmar ve İskan Bakanlığınca halk konutu olarak onaylanacağı belirtilmektedir.

Standartları belirlenecek halk konutları, asgari nitelikte ve orta nitelikte halk konutları olarak ikiye ayrılmaktadır. Standartlar içinde konut içinde ve dışındaki faydalı alanlar tanımlanmıştır. Faydalı alan büyüklükleri asgari nitelikteki konutlarda 30.5 - 63m<sup>2</sup>, orta nitelikteki konutlarda 40-100 m<sup>2</sup> arasında değişmektedir. Halk konutu projeleri ile ilgili kurallara da yer verilmektedir. Bunlar; a) Yapıların arsaya yerleştirilirken en az hafriyat işlemi gerektirecek şeklin seçilmesi, b) Merkezi ısıtma bulunmayan yapıların tek ısıtıcıyla ısıtılacak düzende planlanması, c) Islak mekanların bir arada gruplar halinde yerleştirilmesi, d) ekme ve çatı katı yapılmamasıdır. Ayrıca fonksiyon alanlarının en dar boyutları standartlar içinde belirtilmektedir. Bu mekanlar yaşama, yatak grubu, mutfak, iş balkonu, banyo, tuvalet, koridorlar, teras ve dolaptan oluşan iş grubudur. Konut içindeki merdiven ölçüleri, kapı, pencere boyutları, konut içinde yaşayacak insan sayısına göre belirlenecek kullanım alanları, genel giriş, merdiven, geçiş ve asansör boyutları, bodrum katlar ve diğer birimlere ilişkin ölçüler belirtilmektedir. Konut projeleri, tesisat, statik, yapım malzemesi ve projelerin çizimi ile ilgili kurallara da yer verilmektedir. Asgari nitelikteki halk konutlarında kullanıcı sayısına göre mekan büyüklükleri ve toplam konut büyüklükleri belirtilmektedir.<sup>91</sup>

Standartların uygulanabilmesi için kamu eliyle üretilen konutlarda bağlayıcı ve özel sektörce üretilen konutlarda özendirici bir dizi karar alınması gerekmiştir. 198 sayılı yasayla Halk Konutları niteliğindeki konutlardan bina alım-satım vergisinin %50 indirimli alınmasına olanak tanınmıştır. 491 sayılı yasa ile bu tür konutlara bina vergisi bağışıklığı tanınmıştır.

• 6/3827 sayılı kararla Halk Konutu Standartları'nın uygulama aşaması düzenlenmiştir. Genel ve katma bütçeli daireler, döner sermayeli kuruluşlar, özel idareler, belediyeler, iktisadi kamu kuruluşları ve ipotek karşılığı konut kredisi veren banka ve kuruluşların, kararın yayımlanmasından itibaren yalnızca Halk Konutları Standartlarında gösterilen asgari nitelikteki konutlara kredi verebileceği belirtilmektedir.

Kamu sektörünce asgari nitelikteki halk konutu standartları dışında konut üretilmeyeceği ifade edilmektedir. Yalnızca yurt içi ve dışı temsil yetkisi olan devlet memurların konutları bu standardın dışında tutulabilecektir. Konut kredisi verilebilecek ve kamu tarafından üretilen konutlarda belirtilen alanların % 10 oranında arttırılarak uygulanabileceği belirtilmektedir. Böylece vergi ve kredi yönünden özendirilecek konutların faydalı alan alt sınırı 69.3 m<sup>2</sup>'ye yükseltilmiştir. 1963 yılından önce Emlak Kredi Bankası ile şahışlar arasında gerçekleştirilen Yapı Tasarrufu Sözleşmelerinden kaynaklanan banka yüklenmelerinin eski kurallara göre devam ettirileceği, 1963 yılı

<sup>91</sup> Halk Konutları Standartları, TC. Resmi Gazete No:11664, 24 Mart 1964

sonrası Bankanın sözleşmelerden kaynaklanan yüklenmelerinin asgari ve orta nitelikteki halk konutlarına aktarılacağı belirtilmektedir.<sup>92</sup> Böylece halk konutları standartlarındaki konutların üretimi devletçe desteklenmektedir.

- 6/6450 sayılı kararla Genel ve Katma Bütçeli Daireler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Özel İdare ve Belediyeler, İktisadi Devlet Kurumları ve Girişimleri, ipotek karşılığında konut kredisi veren banka, sandık, kurum ve kuruluşlarca, sadece inşaat alanı 100 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen konutlar için konut kredisi verilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca kamu sektöründe yapılacak konutların inşaat alanlarının da 100 m<sup>2</sup>'ye geçemeyeceği ifade edilmektedir.<sup>93</sup> Böylece halk konutları standartlarıyla belirlenen alanlar konusundaki baskılar sonucu konut büyüklükleri arttırılmaktadır.

### 3.2.1.2.3. YENİ KENTSEL YERLEŞİM ALANLARI DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN POLİTİKALAR

Politikalar yeni yerleşim alanlarının oluşturulması için kamu elindeki çeşitli fonlardan yararlanılmasını öngörmektedir. Bu amaç doğrultusunda kamu fonları; konut fonları, sosyal güvenlik kuruluşları fonları ve yerel yönetim fonları olarak sınıflandırılmaktadır. Bu yeni fonlara, mevcut fonlardan kaynak aktarılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır.

Konut fonlarına, 775 sayılı yasa ile gecekonduların ıslah çalışmaları sırasında kullanılmak üzere kurulan fonlardan kaynak aktarılması öngörülmektedir. Bu kaynakların dar gelirli yurttaşların konut gereksinimlerinin karşılanması için yeni yerleşim alanları sağlanmasında kullanılması amaçlanmaktadır. Geri kalmış yörelerde kiralık sosyal konut üretimi için kullanılan fonun da konut fonuna katılması istenmektedir. Bu kaynaklarla, geri kalmış yörelerde yeni yerleşim alanları sağlanması hedeflenmektedir. Yeni yerleşim kredi fonunun, toplu konut kuruluşları, kamu şirket ve kurumları, kooperatifler ve kooperatif birliklerinin konut üretimi için yeni yerleşim alanı sağlamak amacıyla kullandırılması öngörülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları fonları içinde yer alan, SSK, Bağ-kur, Oyak, Meyak vb. kurumların fonlarının yeni yerleşim alanları sağlanmasında en önemli kaynak olacağı belirtilmektedir. Bu fonların yerleşim alanları oluşturmak amacıyla kullanılmasına ilişkin düzenlemelerin kararname hazırlanana kadar protokolle yapılması ve hemen uygulamaya geçilmesi istenmektedir.

Yerel yönetim fonlarının sınırlı olduğu belirtilmektedir. Bu fonların arsa satışı, işletilmesi vb. kaynaklardan elde edilen gelirlerle zenginleştirilerek yeni yerleşim alanları için kullanılması amaçlanmaktadır. Sanayi Siteleri Fonunun, organize sanayi bölgeleri çevresinde yeni sanayi alanları sağlamak için kullanılacağı belirtilmektedir.

<sup>92</sup> Konut Kredileri ile Kamu Sektöründe Yapılacak Konut Standartları Hakkında Karar, TC. Resmi Gazete No:11855, 13 Kasım 1964

<sup>93</sup> Konut Kredileri Yapılacak Konutlarla Kamu Sektöründe Yapılacak Konutlar Hakkında Karar, TC. Resmi Gazete, No:12322, 14 Haziran 1966

Bu düzenlemelerin genel özelliklerine bakıldığında, kamu tarafından konuta destek sağlamak amacıyla kullanılan tüm fonların, yeni kentsel yerleşim alanları sağlanması amacına yöneltildiği görülmektedir.

Arsa Ofisinin, taşınmaz sermayesinin konut üretimi için değerlendirilemeyecek bölümünü paraya çevrilmesi öngörülmektedir. Bu kaynakların da yeni yerleşim alanları sağlanmasında kullanılması amaçlanmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının, belirli fonlar altında toplanarak rasyonel şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Kamunun konut alanına desteği yeni yerleşme alanları temini konusunda kaynak aktarımına yöneltilmektedir. Kamu tarafından planlanmış arsa sunumu ile arsa spekülasyonunun önlenmesi ve konut üretiminin düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

Bu politikalar kapsamında konutların mülkiyeti konusunda temel ilke “konut sahiplerine arsası ile birlikte mülkiyet hakkının verilmesi” olarak belirlenmektedir. Kamu lojmanlarının satılmayarak kira yoluyla kullandırılması amaçlanmaktadır. Kamu eliyle üretilen konutların satışlarında, yurt dışında çalışan işçilere, döviz üzerinden yapılacak satışlara öncelik verilmesi amaçlanmaktadır.

Kredi ve kaynaklar konusunda sınıflandırmalar yapılmaktadır. Kamu konut kaynakları, Mesken Fonu, SSK Fonu, Bağ - kur Fonu, Meyak Fonu, Oyak Fonu, Toprak İskan Fonu, Afetler Fonu, lojman ödenekleri ve Emlak Kredi Bankası konut kaynağıdır. Özel kaynaklar içinde ise, özel kuruluşların konut için ayırdıkları kaynaklar, vatandaşların tasarrufları, sendika ve kooperatif kaynaklarına yer verileceği belirtilmektedir.

Ayrıca kamu tarafından tahvil çıkarılması, taşınmazların kira yoluyla kullanımı ve satışları, kredi gelirleri ve yardımlar yoluyla yeni yerleşim alanları için ek kaynak sağlanması amaçlanmaktadır. Emlak Bankası tarafından geliri yeni yerleşim alanları sağlanmasında kullanılmak üzere tahvil çıkarılması amaçlanmaktadır. Bankanın bu alanlarda toplu konut üretmesi öngörülmektedir.

Kamunun yeni yerleşim alanı oluşturma olanakları içinde Hazine, Vakıflar, özel idareler, belediyeler ve diğer kamu kuruluşları ve kamu yararına çalışan dernekler elindeki alanların kullanılması yer almaktadır. Gerektiğinde konut kooperatiflerine ait alanlar ile gerçek, özel ve tüzel kişilerin mülkiyetindeki alanların da bu amaçla kullanılabilmesi belirtilmektedir.

Kamulaştırma ve mevcut alanların değerlendirilmesi sırasında yerleşme çevresindeki spekülasyonu önleyici önlemlere de karar içinde yer verilmektedir. Bu önlemler içinde planlama kararı açıklanmadan kamulaştırmanın yapılması ve kamulaştırma alanlarının geniş tutularak fiziksel sınırlara oturtulması yer almaktadır. Ayrıca kamulaştırma işleminin kısa sürede tamamlanması ve yerleşme alanı çevre düzenlemelerinin alanı sınırlayıcı nitelikte yapılması amaçlanmaktadır. Kamu tarafından kamulaştırılacak alan çevresinde öncelikli alım hakkının kullanılması, hisseli satışların önlenmesi, kamulaştırmaları kolaylaştırıcı ve çabuklaştırıcı yasal düzenlemeler yapılması da önlemler arasındadır.

Kamu arazileri, yerleşim alanı olarak kullanılmadığında, işletme gelirlerinin yeni yerleşim alanları oluşturulmasına ilişkin fonlara aktarılması öngörülmektedir.

Yeni yerleşim alanı seçiminde nüfus yoğunluğu yaşanan, hızlı kentleşme süreci içindeki yerleşimlere ve belirli merkezlerdeki nüfus yığılmasını önlemek amacıyla seçilecek merkezlere öncelik tanınacaktır.

Arsa spekülasyonunun önlemesi için imar planı çalışmalarının hızlandırılması amaçlanmaktadır. İmar planlarıyla ilgili kurumların bu konuya öncelik vermesi kararlaştırılmıştır. Aynı amaçla Bakanlık bünyesinde özel ekipler oluşturulması, planlama model, ölçüt ve yöntemlerinin belirlenmesi amaçlanmaktadır.

İmar ve İskan Bakanlığına, belirlenen politikalar doğrultusundaki çalışmaların yürütülmesi amacıyla diğer kamu kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiştir. Belediyeler hariç, kamu kuruluşlarının arsa gereksinimlerinin Arsa Ofisi tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.

Devlet tasarrufundaki alanların Hazine aracılığıyla Arsa Ofisine devri için üç aylık bir süre öngörülmektedir. Arsa üretimi konusunda, Bakanlık ve ilgili kurumların birlikte planlama ve düzenleme çalışmaları yapmaları kararlaştırılmıştır. Alt yapı çalışmalarında da arsa üreten kuruluşları veya belediyelerin isteği üzerine Bakanlıkça ilgili kamu kuruluşlarının devre sokulması ve konuya öncelik verilmesi gerekmektedir. Teknik ve sosyal alt yapıyı gerçekleştiren kurumların, bu göreve öncelik vererek ek programlar yapmaları öngörülmektedir.

Arsa tahsisi konusunda, sosyal, ticari amaçlı yapılar ve ticaret bölgelerindeki konutların mümkün olduğunca kamu elinde bulundurulması, konuta ayrılan arsaların güncel değer üzerinden satılması, bu aralarda şartlara uygun inşaat bitirilmeden satılmaması, satış şartları yerine getirilmediğinde tahsis edilen arsaların geri alınması, kooperatiflere arsa tahsisinde öncelik tanınması, ruhsat ve iskan işlemlerinin kolaylaştırılması hükümleri yer almaktadır.

Konut üretimi; kendi evini yapmak, ayni ve teknik yardım yoluyla konut yapımı, kooperatif üretimi, kamu ve özel kuruluşlarca toplu konut üretimi, özel yapımcılar eliyle konut yapımı olarak sınıflara ayrılmaktadır. Konut üretimiyle ilgili olarak, belirtilen standartlar dışındaki konutlara kredi verilmemesi, uygun standartta ve yerli yapı gereçleri kullanılması, kooperatiflerin özendirilmesi, konut üretimine ilişkin fonların kalkınma planları ve ilgili programlara uygun yönlendirilmesi, eski yerleşme merkezlerinde yoğunluğun arttırılmaması, imar planı sınırları içindeki boş alanlarda inşaat yapılmasının özendirilmesi öngörülmektedir.<sup>94</sup>

Konuta ilişkin fon ve kredi uygulamaları konusunda ilgili bakanlıklarca oluşturulacak kurul yetkili kılınmıştır. Tasarrufun özendirilmesine yönelik düzenlemelerin

<sup>94</sup> Belediye Yasasına 5116 Yasayla Eklenen 19 Fıkra Uyarınca Belediyelerce Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik, TC. Resmi Gazete No: 10852, 12 Temmuz 1961

Maliye Bakanlığınca yapılacağı belirtilmektedir. Yapılan tasarrufların, yeni örgüt kurulana kadar Emlak Kredi Bankasında toplanması ve oluşturulacak fondan konuyla ilgili harcamaların yapılması da alınan kararlar içindedir.<sup>95</sup>

Yeni yerleşim alanları girişimi, Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu ve Yeni Yerleşmeler Fonu gibi iki ayrı kurumca desteklenmiştir. Böylece girişime yönetsel ve finansal işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır. İktidar değişikliği nedeniyle Kararname uygulanamamıştır.<sup>96</sup>

• 1969 yılında hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlar karşısında sağlıklı kentleşmeyi dengeli biçimde geliştirmek, arsa, konut, kira sorunlarını bütünlük içinde çözmek üzere planlama, uygulama, yatırım karar ve önlemlerine ilişkin bağlantı sağlamak amacıyla Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu kurulmuştur<sup>97</sup>. Kurul gündemindeki konularla ilgili çalışmaların tamamlanarak paket projeler halinde karara bağlanması için Teknik Komite kurulması öngörülmektedir. Ayrıntılı uzmanlık çalışmaları için alt komiteler kurulması kararlaştırılmıştır. Hazırlanan paket projelerin ilgili kurumlarca gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Projeler için gerekli harcamalara bütçede yer verilmesi ve kurumların iş programlarında bu paket projeler için önlem almaları gerekmektedir.

• 1979 tarihli yönetmelikle Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu oluşturulmuştur. Fonun toplu konut kuruluşları, kamu şirket ve kurumları, kooperatif ve birliklerine konut üretiminde gerekli arsa, alt yapı, teknik hizmetler, konut işletme ve tesis kredileri sağlanması amacıyla kullanılacağı belirtilmektedir. Yönetmelikle fonun kullanımı düzenlenirken, konut üretiminin yerleşme sorunları içinde ele alınarak toplumsal bir hizmet olarak değerlendirilmesi, kamu konut üretimiyle kentleşmenin biçimlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kamunun konut sektöründeki ağırlığının artırılması, toplu sosyal konut üretiminin özendirilmesi ve talebin örgütlenmesi yolu ile konut üretiminin daha hızlı ve ucuz hale getirilmesi amaçlanmaktadır.<sup>98</sup>

Toplu konut kuruluşları ve kooperatifler, toplu sosyal konut projelerinde fondan kredi alabileceklerdir. Kredi kullanım alanları; arsa, alımı, teknik hizmetler, alt yapı, makina vb araçlar için gerekli giderler ve toplu konut yerleşmesinin işletme giderleri olarak belirtilmektedir.

Toplu konut alanlarının en az bir komşuluk birimi ölçeğinde yani 1000 konut biriminin üretilebileceği yerleşime elverişli alanlar olması gerekmektedir. Toplu sosyal konut projesi, belirtilen nitelikteki alanlara ilişkin imar planına uygun iş programı şeklinde düzenlenmiş olan çalışmalar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmalar içinde arsa sağlanması, arazi parselasyonu, alt yapı ve konut projelerinin hazırlanması, kentsel

<sup>95</sup> Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Düzenlemesi Yoluyla Kentleşme ve Konut Sorunu İçin Politikaları, TC. Resmi Gazete No:16667, 15 Haziran 1979

<sup>96</sup> ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M. (1982), sf. 103

<sup>97</sup> Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu Kurulması, Görevleri ve Çalışma Yöntemi, TC. Resmi Gazete, No:16671, 19 Haziran 1971

<sup>98</sup> Yeni Yerleşmeler Kredi Fonunun Kullanılması Hakkında Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 16823, 28 Kasım 1979

donatının sağlanması, inşaat için gerekli malzeme ve işgücünün temini, şantiye yönetimi, ihale işlemleri, işletme ve bakım işlerinin planlanması, bütün olarak ele alınmaktadır.

Fonun kaynakları, İmar ve İskan Bakanlığı ödeneği, kullanılan kredilerin faiz ve gelirleridir. Fondan kredi verilecek proje alanlarının nüfusu 100.000'in üzerinde olan ve ülke geneli üzerinde nüfus artışı yaşanan bölgelerde olması gerekmektedir. Ayrıca Bakanlıkça sanayi açısından gelişmekte olan bölgeler arasına alınmış, Yeni Kentsel Yerleşim Alanları içinde yer alan projelere de kredi verilecektir.

Kredilendirilecek projeler ise, sosyal konut standardında konutlardan oluşan, belirtilen sosyal konut niteliklerine sahip, Yeni Kentsel Yerleşim Alanları projesi bütünü içinde yer alan satış ve kira bedelleri Bakanlık kararlarına uygun projeler olarak belirlenmiştir.

Konutlardan yararlanacak kişilerin, konutu ve ev yapmaya uygun arsası olmayan, proje uygulamasının yapıldığı şehirde yaşayan kişiler olacağı belirtilmektedir. Krediler arsa, teknik hizmet, alt yapı, konut inşaatı, işletme kredileri şeklinde sınıflandırılmış, farklı krediler için farklı miktarlar belirlenmiştir.

İmar ve İskan Bakanlığınca uygulaması yürütülen ve izlenen fonun kredi politikasında öncelik konut kooperatifleri, kamu kurum ve kuruluşlarına ait olduğu halde, bu kuruluşlar fondan yeterince yararlanamamıştır. Yeni kooperatiflerin kurulması ile ilgili bir özendirme yapılmamış, mevcut kooperatiflerin desteklenmesiyle yetinilmiştir. Yeni yerleşim alanlarına ilişkin bu yönetmelik, merkezi yönetimin konut politikası ilkelerini yansıtmaktadır. Yeni yerleşim ve konut alanları açma politikasının büyük kentlerdeki nazım imar planları ile tutarlılık içinde olması ve planlı gelişme ve kentsel büyümeyi öngördüğü belirtilmelidir.<sup>99</sup>

#### 3.2.1.2.4. MİLLİ KONUT POLİTİKASI

01.05.1080 tarihli ve 8/742 karar sayısı ile bildirilen Bakanlar Kurulu Kararı "Yurdumuzdaki hızlı nüfus artışı ve şehirleşme, konutların maliyeti, satış ve kira fiyatları ile ihtiyaç sahibi ailelerin ödeme gücü arasında mevcut şartlar içinde denge kurulmaması sebebiyle, Hükümet Programının bu konudaki kesin taahhüt ve esasları da dikkate alınarak milli ekonomiden konut sektörü için ayrılan kaynakların ve üretimin yetersiz kalması dolayısıyla meydana gelen konut sorununun bir an önce çözüme ulaştırılması amacıyla, dengeli ve düzenli bir ekonomik ve sosyal yerleşmeye dönük, vatandaşlarımızı konut sahibi yapmayı hedef alan bir Milli Konut Politikasının uygulanması, İmar ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır" şeklindedir.<sup>100</sup>

Vatandaşları konut sahibi yapmayı hedef alan temel ilkeler; a) Öncelikle alt ve orta gelir grubundakilerin konut sahibi olması, b) Gecekondu bölgelerinde ıslah

<sup>99</sup> ALTABAN, Ö., (1996), Toplu Konut Alanlarında Örgütlenme ve İşletme, TOKİ Yay, sf. 2

<sup>100</sup> Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar Hakkında Karar TC. Resmi Gazete, No:16980, 6 Mayıs 1980

alanlarının genişletilmesi, alt yapı hizmetlerinin hızlandırılması, tapu işlemlerinin kolaylaştırılması, c) Konutun öncelikle bir finansman konusu olması nedeniyle konuta ilişkin mevcut dağınık kamu kaynaklarının bütünlük içinde etkili hale getirilmesi, konut tasarruf hesaplarının özendirilmesi, birlikte çalışma görüşü doğrultusunda özel sektörün mali, teknik ve organizasyon gücüyle devreye sokulmasına yönelik önlemler alınması, tüm bankaların yapı tasarrufu sistemi kapsamına alınması, d) Konut konusunun genel yerleşme ve şehirleşme politikasıyla birlikte ele alınması, e) Yurt dışında çalışan vatandaşların konut sahibi olmalarının kolaylaştırılması, f) Konut sektörüne etkin kamu denetimi getirilmesi, g) İhtiyaçlar uygun konut tipleri geliştirilmesi, her türlü mekan, maliyet ve malzeme standartlarının belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması, g) Bu ilkeleri uygulayacak bir organizasyonun geliştirilmesidir.

Temel ilkeler çerçevesinde alınacak önlemler ise, şehir gelişme alanlarının gereksinimden önce planlanarak yerleşime açılması, planların hızla alana uygulanması ve imar adalarının oluşturulması, planlanan alanlardaki arsaların satışlarında arsa değeri ve satınalma gücüne göre değer artışı vergisinin hesaplanması, gelişme alanlarında öncelikle kamu arazilerinin yeterli miktarda bulundurulmasına yönelik kamulaştırmalar yapılması, şehir planlamasında yerleşimin yeterli olmasını sağlayacak fonksiyon alanlarının ayrılması, bu amaçlar doğrultusunda Arsa Ofisi mülkiyetindeki arsalarla ilgili işlemlerin vergiden muaf tutulması, banka yapı tasarruf hesabı kredileriyle konut edinebilecekler için emlak vergisi muafiyeti uygulanması, yeni yerleşim alanlarındaki kamu arazilerinin Arsa Ofisine bedelsiz devredilmesi, bu alanların alt yapılarının mevcut şehir sistemiyle uygun şekilde düzenlenmesi, alt yapı sistem çalışmalarının kamu katılma payları karşılığında kamu tarafından gerçekleştirilmesi, sosyal konutla ilgili vergi, resim ve harçların en aza indirilmesi, konutla ilgili işlemlerin basitleştirilerek hızlandırılması, toplu konut projelerinin en az mahalle ölçeğinde uygulaması, vaziyet planları, zaman ve iş programlarıyla çalışan üretim ve işletme çalışmalarının birlikte ele alınması, bu kuruluşların Bakanlığın denetiminde çalışmaları, Yeni Yerleşim alanlarında toplu konut üretiminin özendirilmesi, bu kuruluşlara arsa tahsisi, plan, proje vb konularda öncelik verilmesi, endüstriyel yapı sistemlerinin özendirilmesidir.

Önlemler içinde tüm bankaların konut tasarruf hesabı açtıranlara kredi vermeleri, bu tasarrufların enflasyona karşı korunması, konut kredisi faiz oranlarının indirilmesi, kamu kaynaklı konut fonlarının Emlak Kredi Bankasında toplanması, Bankanın toplu konut uygulamaları sistemine uygun kredi programları hazırlaması yer almaktadır.

Yurt dışında çalışanlara konut edindirmeye yönelik önlemler arasında, konuya ilişkin projeler hazırlanması, yeri, projesi, nitelikleri, teslim tarihi, fiyatı bilinen döviz esasına dayalı konutlar inşa edilmesi, bu konutları satacak kuruluş ve organizasyonların kurulmasına yer verilmektedir.

Konut Politikası uygulamasına ilişkin denetim ve organizasyon önlemleri ele alınmaktadır. Politika esasları içinde konut kuruluşlarının denetiminde İmar ve İskan Bakanlığına sorumluluk ve yetki verilmektedir. Esaslar içinde Bakanlık, Arsa Ofisi, İller Bankası ve

Emlak Kredi Bankasının politikaları uygulayacak şekilde yeniden organize edilmesi yer almaktadır.<sup>101</sup>

### **3.2.2. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOĞRUDAN MÜDAHALELER**

Konut sorununa yönelik doğrudan müdahaleler ağırlıklı olarak, önceki dönemde kullanılan yöntemlerle gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda arsa sağlanması amacı ile kamulaştırma yetkilerinin arttırılması ve kamu arazilerinin belediyelere devri çalışmalarına devam edilmiştir.

Bu dönemde Yeni Kentsel Yerleşim Alanları oluşturulması amacıyla, kentsel gelişme alanlarında arsa üretilmesi ve imar denetiminin sağlanması çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu amaç doğrultusunda belediye sınırları dışındaki alanlar da imar çalışmaları kapsamına alınmıştır. Ayrıca arsa üretiminin merkezi bir kurumca gerçekleştirilmesi amacıyla Arsa Ofisi kurulmuştur.

#### **3.2.2.1. KONUT ÜRETİMİ İÇİN ARSA SAĞLAMAYA YÖNELİK MÜDAHALELER**

Bu dönemde, belediyelerin imar planı uygulamaları için arsa sağlanmasını kolaylaştırmak amacıyla 6830 sayılı (08.08.1956 tarihli) yasa kabul edilmiştir. Yasa ile önceki kamulaştırma yasalarında yer alan konular bütünlük içinde ele alınmıştır. Kamu tüzel kişi ve kuruluşlarınca, kamu yararı için gerekli işlerde kullanılmak üzere özel kişilere ait taşınmaz malların ve kaynakların kamulaştırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Kamulaştırmanın ancak yasalarla belirtilen görevlerin gerçekleştirilmesi sırasında gerekli olduğunda ilgili idarelerce yapılabileceği belirtilmektedir. Kamulaştırma bedelinin rayiç bedel üzerinden peşin olarak ödenmesi öngörülmektedir. Yasayla kamulaştırmaya neden olan görev ve hizmetlerin mümkünse taşınmaz üzerinde kullanım hakkı kurulması veya kısmi kamulaştırmalar yoluyla gerçekleştirilmesine olanak tanınmaktadır.

Kamulaştırma yapılması için “kamu yararı” kararı alınması gerekmektedir. Kamu tüzel kişileri veya kurumlarının idare meclisince, alınan kararların onaylanması gerekmektedir. Bakanlık ve Bakanlar Kurulunca işlemlerin kolaylaştırılması amacıyla, kısmi kamulaştırma, kullanım hakkı gibi uygulamaların yanı sıra, mülk sahibi ve yetkili komisyonların anlaşmaları halinde satınalma yolunun da kullanılmasına izin verilmektedir.

Kamulaştırma bedelini belirlemekle yükümlü komisyonlarda, kamulaştırmanın gerçekleştirileceği beldenin yetkili meclis üyeleri ve mülk sahipleri eşit sayıda yer almaktadır. Komisyonlarda tarafsız bir fen adamı bulunması gerekmektedir. Düzenlemeler kamu ve şahıs haklarını korumaya yönelik bu tür önlemlere sahiptir. Kamulaştırma bedeli değer parası üzerinden ödenecektir.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar, TC. Resmi Gazete No:16895, 11 Mayıs 1980

<sup>102</sup> Kamulaştırma Yasası, TC Resmi Gazete No: 9402, 31 Ağustos 1956

- Arsa sağlamayı kolaylaştırıcı önlemlerden bir diğeri olan toprak devri konusundaki çalışmalar 7367 sayılı (21.07.1959 tarihli) yasa ile düzenlenmiştir. Yeni yasa ile İmar Yasası'nda tanımlanan mücavir alanlar içinde yer alan hazine arazilerinin belediyelere devrine olanak tanınmaktadır. Böylece belediye sınırları dışına taşan kentsel büyüme kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır.

Yasa ile belediye sınırları içindeki Hazine arsalarının, 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasasında belirtilen amaçlar da kullanılmak üzere bedelsiz olarak belediyelere devredileceği belirtilmektedir. Yasa, Belediye sınırları dışında, şehir ve kasabaların gelişimi açısından belediye sınırları içine alınması kararlaştırılan ve İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanan alanlar için de geçerlidir. Devir işlemleriyle ilgili düzenlemelerin tapu dairelerince altı ay içinde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Geçici madde ile Hazine arazilerinin vergi değeri üzerinden belediyelere devrine ilişkin mevcut yasalarca yapılan uygulamalarda bedelsiz devir işlemleri yapılmasına olanak tanınmaktadır.<sup>103</sup> Yeni yasa Bina Yapımını Teşvik Yasası hükümlerince yalnız belediye sınırları içindeki hazine arsalarının belediyelere devredilmesini sağlayan uygulamaya son vermiştir.

- 6785 sayılı İmar Yasasında da konut üretimi için arsa sağlamaya yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Belediye sınırları dışındaki alanlarda imar çalışmaları yapılmasına olanak tanınmaktadır. Arsa sağlama konularında belediye yetkileri arttırılmıştır.

Yasa, imar planı gereği kamu hizmetlerine ayrılan hazine arazilerinin bedelsiz olarak belediyelere devrini gerektirir. Böylece konut sunumunu arttırmak amacıyla bir kez daha belediyeler aracılığıyla arsa sağlanması yolu tercih edilmiştir.

- 6188 sayılı yasa ile hazine arazilerinin vergi değeri üzerinden belediyelere devri sağlanmıştır. Bu alanlarda konut üretilmesi için gerekli harcamalar konusunda fon oluşturulmuştur.

### **3.2.2.2. İMAR YASALARI VE AFLARININ GELİŞİMİ**

Sanayileşme sonrası 1930'lu yılların şartlarına göre hazırlanmış olan Yapı ve Yollar Yasası'nın yetersiz kaldığı görüşü benimsenmiştir. Yasanın imar yönetmenliği detaylarına sahip olduğu daha önce ifade edilmişti. Bu nitelikteki bir düzenlemenin imar çalışmaları üzerindeki olumsuz etkilerinin kaldırılması ile uygulama da başarılı sonuçlara ulaşılması amaçlanmıştır. Böylece kent planlama açısından daha esnek çizgilere sahip İmar Yasası yürürlüğe girmiştir.

<sup>103</sup> Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi Ve Arsalar Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete No: 10266,25 Temmuz 1959

### 3.2.2.2.1. İMARA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

1956 yılında, 2290 sayılı Yapı ve Yollar Yasasının sorunlar karşısında yetersiz kalması üzerine 6785 sayılı (09.07.1956 tarihli) İmar Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasa imarla ilgili yasal çerçeveyi önemli ölçüde değiştiren bir niteliktedir. Taşıdığı özelliklerle, çağdaş bir imar kurumu oluşturabilecek bir yasadır. Esnek, genel bir çerçeve çizmeye yönelik, her zaman kesitinde ihtiyaçları karşılayabilecek özelliklere sahiptir. İmar yetki ve sorumluluklarını belediyelere bırakan, merkezi idareyi ise denetleyen, yönlendiren bir konum tutan bir düzenlemedir. Ancak mevcut yerel ve merkezi yönetimler yapısı yasayı kullanmaya uygun değildir. Yasanın işleyişi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkezi yönetimi yönlendirici ilke kararları almasını gerektirmektedir. Oysa yapılan değişikliklerle merkezi yönetim yetkileri güçlendirilmiş ve yasa detaylarla esnekliğini yitirmiştir.<sup>104</sup>

Yasa, belediye sınırları içindeki imar planı uygulamalarında belediyeleri yetkili kılmakta, bu sınırlar dışında ve mücavir (komşu) alanlarda valiliklere yetki vermektedir. Böylece ilk kez belediye sınırları dışındaki alanlara yönelik imar çalışmaları gündeme gelmektedir. Bu düzenleme, hızlı kentleşme karşısında imar denetiminin geliştirilmesi zorunluluğunun bir göstergesidir. Ayrıca belediye sınırları içindeki imar denetiminin de arttırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu sınırlar içinde ruhsatsız yapıların kentsel hizmetlerden yararlanamayacağı belirtilmektedir.

327 sayılı (05.09.1963 tarihli) yasa ile 6785 sayılı yasanın , bir yapının belediye hizmet ve tesislerinden yararlanabilmesi için gerekli yapı kullanma izniyle ilgili hükmü değiştirilmiştir. 6785 sayılı yasadaki kaçak yapılar için caydırıcı bir unsur olan bu hükmün kaldırılışı kaçak yapılar için bir af anlamına gelmektedir.

Yeni yasaya göre; yapı sahibine veya Vakıf İdaresi haricinde kamu tüzel veya özel kişilere ait olup sahibinin yazılı izni bulunan yerlerde yapılmış olan ve belediyelerce gecekondu bölgesi olarak belirlenip İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanan bölgelerdeki kaçak yapılar kullanma izni aranmaksızın belediye hizmetlerinden yararlanacaklardır. Yasa belli bir tarihe kadar (13.12.1962) yapılmış kaçak yapılara bağışlama getirmiştir. Bağışlama koşulları içinde merkezi yönetimlerin bağışlanacak yapıların bulunduğu bölgeleri onaylama yetkisi vardır . Böylece belediyelerin belirlediği gecekondu alanları, kentsel alanlara katılacak, imar planı dışındaki gelişim plana dahil edilecektir. Belediye hizmetlerinden yararlanma hükmü, bu kuruluşlara yüklenen yeni alanlardan ötürü görevlerde yetersizliklere, aksamalara yol açmıştır.<sup>105</sup>

Yoğun nüfus bölgelerindeki denetimin arttırılması amacıyla; nüfusu 5000'in üzerindeki yerlerde imar planlarının hazırlanması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece imar planı hazırlanacak bölgeler için daha önce yer almayan bir tercih belirtilmektedir.

Nüfusu 5000'den az olan belediyelerin meclis kararı ile imar ve kanalizasyon planlarını yaptırmalarına da izin verilmektedir.

<sup>104</sup> a.g.e. s. 76

<sup>105</sup> UZEL, A., (1987), s. 78

Zorunluluğun nüfusu 5000'in üzerinde belediyelerce konmuş olmasına karşın, küçük belediyeler de genelde plan yaptırmışlardır. Bunun gerekçeleri arasında İller Bankası tarafından ilk kez imar planı yapan belediyelere verilen bağış yer almaktadır.

Yasaya göre nüfusu 20.000 veya daha fazla olan şehir ve kasaba belediyeleri yasanın yürürlük tarihinden başlayarak üç yıl içinde bölgenin genişleme ve düzenlenmesi için şehir planları yapmakla zorunludurlar. Nüfusu 5000 ile 20.000 arasında olan ve iki nüfus sayımı arasında % 15'lik nüfus artışı gerçekleşen belediyeler, imar planı yaptırmakla zorunludur. Nüfusu ne olursa olsun, içme ve kaplıca mahalleri de bu uygulamaya dahil edilmektedir.

İmar planlarının vali veya kaymakam tarafından onaylanması zorunluluğu, yeni yasada yer almamaktadır. Bu konuda zorunluluğun olup olmadığı konusunda belirsizlik yaşanmış, Danıştay kararı ile onay gerekmediği yinelenmiştir. Planlardaki denetimin kaldırılması yolu ile imar çalışmalarının hızlandırılması ve kentleşmeyi yönlendirecek niteliğe kavuşturulması amaçlanmaktadır.

Yasa imar ve yol istikamet planlarını, Nazım Plan ve Uygulama Planı olarak ikiye ayırmaktadır. Planda yaratılan bu kademelenme ile, bir üst nazım planın gerekliliği kabul edilmekte, planlama anlayışının daha kapsamlı bir şekilde ele alınması öngörülmektedir. Nazım plan, halihazır harita üzerinde arazi parçalarının kullanılış şekillerini ve bölge tiplerini gösterir. Uygulama planı, kadastro durumu işlenmiş olan haritalar üzerinde uygulama için gerekli tüm bilgileri içerir. İmar ve yol istikamet planlarının belediye meclisince kabul edildikten sonra, Bayındırlık Bakanlığına gönderilmesi öngörülmektedir. Planlar üç ay içinde aynen ya da değiştirilmek şartıyla onaylanır, veya reddedilir. Bu planların belediyelerce halka duyurulması gereklidir.

Bakanlıkça planlar onaylandıktan sonra belediyeler dörder yıllık imar programları yapmak zorundadırlar. Plan uygulamaları bu programlara göre yürütülür ve belediyeler programda gerekli olan teknik kadro ve tesisat gereksinimleri için bütçelerinde pay ayırmak zorundadırlar.

Bayındırlık Bakanlığına planların onaylanması yetkisi verilmesi ve imar programına göre pay ayrılması zorunluluğu merkezi yönetimce oluşturulan denetimin somut göstergeleridir.

Yasada parselasyon ve birleştirme işlerine bir bölüm ayrılmıştır. Bu bölümde parselasyonun imar planına uygunluğu, plana göre parsel boyutlarının belirlenmesi, gelişme alanlarındaki parsel büyüklükleri belirtilmektedir. Ayrıca yasayla imar sınırı dışındaki alanlarda parselasyon için Bayındırlık Bakanlığı onayı gerekli kılınmıştır. Parselasyon ve alt yapı giderlerine parsel sahiplerinin katılması zorunludur. İmar planı alanındaki taşınmazların plana uygun hale getirilmesi için komşu alanlarla birleştirilerek plana göre parsellenmesi ve bu yerleri % 25'inin bedelsiz olarak belediyelere geçmesi öngörülmektedir. Hamur kuralı olarak adlandırılan bu uygulamaya 1963 yılına kadar devam edilmiştir. Uygulama 22.11.1963 tarihinde Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir. İşlem kamulaştırma olarak yorumlanmış, Anayasanın 38.maddesindeki

kamulaştırma bedelinin peşin ödenmesi hükmüne aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. <sup>106</sup> Böylece belediyelere kolaylık sağlanmakta, taşınmaz mülkiyeti üzerinde kamu yararına daha önceki yasalarda olmayan sınırlamalar getirilmektedir.

Kamulaştırılan alanlarda belediye tarafından iki yıl içinde inşaata başlanmaktadır. Bu alanların inşaat yapmak şartıyla satılmasına da olanak tanınmaktadır. Uygulama için belediye meclisi kararı ve Bayındırlık Bakanlığı onayı gerekmektedir.

İmar Yasasında belediyelere kamulaştırma işlemlerinden artan arazileri kullanım şekilleri gösterilmiştir. Belediyeler bu alanları komşu arsa veya yapı sahiplerine satmaya, ya da komşu parsellerden kamulaştırma için alınan araziyle değiştirmeye yetkili kılınmıştır. Belediyelerin, komşu mülk sahipleri satın almaktan kaçındıklarında bu topraklar üzerinde paydaşlı mülkiyet oluşturarak satma yetkisi de bulunmaktadır. <sup>107</sup> Bu işlemlerde yoğunluk arttırma konusunda da belediyelere yetki verilmiştir. Kamulaştırma konusunda, belediye meclisi kararı gereklidir. Bu işlemler için gerektiğinde bankalardan borç alınabilecektir. İmar yasası ile dönem koşulları içinde hızlı kentleşmeyle birlikte imar sınırları dışındaki spekülasyona çözüm getirilmeye çalışılmıştır. İmar Yasasıyla ilk kez imar denetiminin belediye sınırları dışına çıkmasına olanak verilmektedir.

Mücevvir alanlar; belediye sınırlarına komşu, kentin gelecekteki gelişme alanları olarak ilk kez tanımlanmaktadır. Bu alanlar belediye önerisiyle İl İdare Heyeti kararı ve Bayındırlık Bakanlığı onayı ile yasa kapsamına alınabilecektir. Bu düzenleme artık yerleşim planlamasının belediye sınırları içinde çözülemeyeceğinin anlaşılması açısından önemlidir.

İmar alanlarında, alt yapı hizmetleri tamamlanmış en az on yıldır boş duran arazi ve arsalarda bulunan, kullanılmaz durumdaki yapıların belediyelerce belirlenmesi öngörülmektedir. Binaların sahiplerinin imar planına göre inşaat yapmaları gerekmektedir. Belediye bildiriminden itibaren beş yıl içinde inşaat yapılmazsa kamulaştırma hakkı doğmaktadır.

İmar yasasının planlarda yarattığı kademelenme ve belediye sınırları dışındaki imar denetimi konularında getirdiği yenilikler önem taşımaktadır. Yasada yapılan değişiklikler aşağıda yer almaktadır.

- İmar Yasası'nda değişiklikler yapan 1605 sayılı (11.07.1972 tarihli) yasada imar ve yol istikamet planlarında iskan sınırları içinde olup, imar programına dahil olmayan yerlerden, plana göre yol ve kamusal hizmetlere ayrılan alanların sahiplerinin isteği üzerine, belediye encümeni kararıyla imar planı uygulamasına kadar geçici inşaat izni verileceği belirtilmektedir. Geçici yapılara on yıl süre tanınmakta, bu süre içinde kamulaştırma yapıldığında mal sahibine bedel ödeneceği, sürenin belediye encümeni kararıyla uzatılabileceği gerekli durumlarda ise sürekli ruhsat verilebileceği

<sup>106</sup> KELEŞ R., (1993), s. 197

<sup>107</sup> a.g.e. s. 201

belirtilmektedir. Böylece imar programı dışındaki alanlarda yapılaşmaya olanak tanınmaktadır.

İmar ve İskan Bakanlığı, gerekli gördüğünde afet bölgeleri ve Gecekondu Yasası uygulaması amacıyla yapılacak plan değişikliklerini, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarını yapmak ve yaptırmakla yetkili kılınmaktadır. Bakanlığa gerekirse şehirleri gruplara ayırma, bunlara göre plan esaslarını belirleme, imar planlarındaki çeşitli alanların yüzde oranlarını hesaplama, bina yükseklikleri, inşaat alan ve hacimleri, yol eğilimlerini, imar yönetmeliklerine ilişkin esasları belirleme yetkileri verilmektedir. 1605 sayılı yasayla İmar ve İskan Bakanlığının görev kapsamının genişletildiği görülmektedir.

Belediyelerce kabul edilen imar planlarının onaylanması konusunda Bakanlığa tanınan süre sınırı kaldırılmıştır. Bakanlıkça hazırlanan planlarda belediye meclisi kararı gerekmemektedir. Onaylı planlardaki değişikliklerde de aynı esaslar geçerlidir. Belediyelerce hazırlanan dört yıllık imar programlarının da Bakanlıkça onaylanması öngörülmektedir.

Kamulaştırma konusunda belediyelere tanınan yetkiler yinelenmektedir. Belediyelere mümkün olan yerler ve hallerde mal sahibinin izniyle, bedelsiz irtifak hakkı verme karşılığında bedelsiz irtifak hakkı kurma yetkisi de tanınmaktadır.

Belediye sınırları dışındaki kentsel gelişmenin kontrol altına alınmasına yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Şehirlerin gelişme alanlarında inşaata izin verilmesi için bu alanların imar planı esaslarına uygun olarak parselasyonlarının onaylanmış olması ve yol, kanalizasyon hizmetlerinin gerçekleştirilmiş olması şartı tekrarlanmaktadır. Parselasyon planı belediye encümenince onaylandığı halde alt yapı hizmetleri gerçekleştirilmemiş olan alanlarda belediye planlarına uygun olarak bu işleri yaptıran veya harcamaları belediyelere ödeyen kişilere yapı izni verilebilecektir. Belediye sınırlarına komşu alanlar belediye teklifi üzerine il idare heyeti kararı ve Bakanlık onayı ile yasa kapsamına alınabilecektir. Gelişme alanlarıyla ilgili Bayındırlık Bakanlığına ait olan onay yetkisi, İmar ve İskan Bakanlığına devredilmiştir.

Yasanın işleyişiyle ilgili yönetmeliklerin hazırlanması yetkisi Bayındırlık Bakanlığından, İmar ve İskan Bakanlığına devredilmiştir. Belediyelerin bu yönetmeliklere uygun olarak beldelerine ilişkin imar yönetmeliği hazırlama yetkisi de aynı Bakanlığa verilmiştir.<sup>108</sup>

Yasanın 42. maddesi ile birleştirme ve parselasyon işlemleri sırasında belediyelerin % 25 oranında bedelsiz kamulaştırma yapmasıyla ilgili hüküm “düzenleme ortaklık payı” olarak değiştirilmiştir. Bu alanların kamu hizmet alanlarına ayrılma zorunluluğu belirtilmektedir. Yönetmelikte arsa ve arazi düzenlemeleriyle ilgili yapılacak hazırlık çalışmalarına yer verilmiştir. Düzenlenmesine karar verilen alanlar, imar programlarında

<sup>108</sup> İmar Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No:14251, 20 Temmuz 1972

yer alan sahalara öncelik verilerek belediye encümenlerince seçilecektir. Düzenleme alanı boyutlarının, mevcut durum nedeniyle kısmi uygulama zorunlulukları dışında birkaç imar parselinden oluşan imar adasından küçük olmaması öngörülmektedir. Bu alanlarda mal sahiplerinin isteği üzerine imar planına uygun olmak şartıyla birleştirme ve parsellasyon işlemleri yapılabilecektir. Düzenleme sınırı belirlemelerinde, kamu alanlarına elde geldiğince alan merkezinde yer verilerek ortaklık payının dengeli dağıtılmasına çalışılacaktır. <sup>109</sup>

### 3.2.2.2.2. AF İÇERİKLİ YASAL MÜDAHALELER

Gecekondu, “bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerinde, toprak sahibinin izni ve bilgisi olmadan yapılan kentsel, hizmetleri yerel yönetimlerce karşılanamayan yoksul ve dar gelirlilerin yaşadığı barınak türü olarak” tanımlanmaktadır. Başlangıçta gecekondu tanımı içinde imar yasalarına aykırı, çoğunlukla ilkel, sağlıksız, acele yapılmış konutlar ifade edilmekteyken, gecekondu olgusu II. Dünya Savaşı yıllarında ticarileşerek müdahale gerektirir boyutlara ulaşmıştır. Dönem içinde gecekondu ve gecekondu nüfus oranları tablo 8’de görülmektedir <sup>110</sup>.

**Tablo 8. Türkiye’de Gecekondu Nüfusu Oranı (1955-1980 Dönemi)**

YILLAR	GECEKONU SAYISI	GECEKONDULU NÜFUS	KENTSEL NÜFUSTAKİ PAYI
1955	50.000	250.000	% 4.7
1960	240.000	1.200.000	% 16.4
1965	430.000	2.150.000	% 22.9
1970	600.00	3.000.000	% 23.6
1980	1.150.000	5.750.000	% 26.1
1990	1.750.000	8.750.000	% 33.9

Kaynak: KELEŞ, R., (1991), sf. 345

#### 3.2.2.2.2.1. BİNA YAPIMINI TEŞVİK VE İZİNSİZ YAPILAN BİNALAR HAKKINDA YASA (6188 SAYILI 24.07.1953 TARİHLİ YASA)

1953 yılında artan kaçak yapılaşma nedeni ile yeni bir müdahaleye gereksinim duyulmuştur. Önceki af yasalarında olduğu gibi mevcut kaçak yapılar yıkılmayarak yasallaştırılmaktadır. Yasayla kaçak yapılarla ilgili çalışmaların belediyeler aracılığı ile gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu çalışmalar için yetersiz olan yerel yönetimlere kamu arazilerinin devredilmesi yolu tercih edilmiştir. Böylece konut sunumunun artırılması amaçlanmaktadır. Yetki merkezi yönetimde olmakla beraber belediyelerin mevcut imar planı sınırları içindeki görevlerine yenileri katılmaktadır.

Yasayla hazinenin, özel idarelerin ve vakıflar dışındaki katma bütçeli idarelerin arsalarının belediyelere geçmesi kolaylaştırılmaktadır. Belediyelerin, sınırları içinde ve mülkiyetlerinde olan veya mülkiyetlerine geçecek arazilerin, belediye meclisleri kararıyla konut yapımına ayırmaları amaçlanmaktadır. Böylece Yapı ve Yollar Yasasından

<sup>109</sup> İmar Yasasının 42.Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi Ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, TC Resmi Gazete, No:14485, s. 23 Mart 1973

<sup>110</sup> KELEŞ, R., (1993), s. 383

bağımsız olarak planlanan ucuz konut alanlarının ihtiyaç sahiplerine devri yoluyla gecekondulu yapımının önlenmesine çalışılmaktadır. 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası hükümleri korunmaktadır. Yeni yasada devir işlemlerinde, vergide kayıtlı bedelleri olmayan araziler için rayiç bedel yerine vergi değeri geçerli kılınmaktadır.

Arazi ve arsaların devrinde imar sınırı içinde olanlara öncelik tanınmaktadır. İmar planı alanları, Bayındırlık Bakanlığı denetimi altında genişledikçe, katılan yeni arazilerde de bu hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Belediyelere devredilen arazilerden, yoğun nüfus bölgelerinde bulunan, alım - satım değeri yüksek olan ve imar planında bir fonksiyona ayrılmamış, konut yapımına uygun olmayan arazilerin İcra Vekilleri Heyeti izniyle, İhale Yasasına göre satılacağı belirtilmektedir. Satışlardan elde edilen gelirlerin Emlak Kredi Bankasında toplanması ve yalnızca yeniden inşa edilecek bölgelerin alt yapı giderleri için döner sermaye oluşturulmasında kullanılması öngörülmektedir.

Konut ihtiyacının karşılanması için belediyeler toplu halde ucuz konut yapımıyla görevlendirilmektedir. Belediyeler gerekli harcamaları fondan yapabileceklerdir.

Belediyelerce üretilen konutların tahsisinde öncelik sırası iskana uygun olmayan bölgelerde, ruhsatsız ve alt yapı sorunları olan bina sahiplerine verilecektir. Konutlar maliyet bedeli üzerinden tahsis edilecektir. Konut tahsisi konusunda, mevcut ruhsatsız yapıların sahiplerince yıkılması ve enkazın kaldırılması şartı bulunmaktadır. Yasayla, konut tahsis edilmeyenlere bir defa süre tanınmaktadır. Süre sonunda yapılar belediyelerce yıktırılacaktır.

Konutlar belediyelerce ihtiyaç sahiplerine kiraya verilebileceği gibi, maliyet değeri üzerinden on yılda eşit taksitlerle satılabilecektir. Devredilecek arsaların maliyet değeri; belediyelere arsanın devrediliş bedeli, harita ve imar planı masrafları, yol, meydan vb genel hizmetlere ayrılan alan bedeller ve alt yapı hizmetlerine ait masrafların toplamından oluşmaktadır. Binaların maliyet değeri ise; arsa maliyet değeri ile birlikte yapının maliyeti olarak tanımlanmaktadır. Satışlardan elde edilecek paralar, yasada belirtilen fona aktarılacaktır. Fona 5116 sayılı yasada belirtilen fondan da kaynak aktarılması öngörülmektedir.

Belediyelerin devraldıkları taşınmazları belirtilen amaçlarda kullanması gerekmektedir. Devralınan arazilerin üç yıl içinde belirtilen şekilde kullanılmadığı durumlarda eski sahiplerinin isteği üzerine, ödenen bedel geri alınmak şartıyla taşınmazların iadesi kararlaştırılmıştır. Belediyelere devredilen arsa ve araziler arasında gerçek ve tüzel kişilere ait olanlar ise kamulaştırılabilecektir. Bu arazilerin kamulaştırılmadan belediyelerce parsellenerek sahibi tarafından satılmasına izin verildiği durumlarda, bölge genel hizmetleri karşılığı mülk sahibinin payına düşen miktarın taksitle alınacağı belirtilmektedir.

Belediyelere yasayla geçen arazilerden devrine karar verilenler önceki yasada olduğu gibi kura yoluyla ihtiyaç sahiplerine devrolunacaktır. Belediyelerden arsa

devralanlara inşaatın başlaması ve bitirilmesi konusunda uygulanan hükümler 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasasına göre farklılıklar göstermektedir. Yasayla belediye encümenleri kararı ile verilen uzatmalar kaldırılmaktadır. Süre bitiminde arsa üzerinde inşaata başlanmamışsa, bu bedele eklenecek bina bedeli geri ödenerek, taşınmaz geri alınacaktır. Anlaşmazlık konusunda mahkemeye başvurulması ve kararın on beş gün içinde alınması öngörülmektedir.

Yasa, arsa tahsis edilecek kişilerin belediye sınırları içinde en az iki yıldır ikamet ediyor olması, kendisi ya da eşinin ve reşit olmayan çocuklarının ev yapmaya uygun arsasının olmaması veya bir evin yarından fazla hissesine sahip olmaması gerektiğini belirtmektedir. Yasa kapsamındaki konut kooperatiflerinin ise belirtilen nitelikte kişilerden oluşması, en az 25 konut birim inşası için gerekli bedelin yarısını sağladıklarını gösterir banka teminat mektuplarının bulunması arsa tahsisi şartları arasında yer almaktadır.

Belediyelerce imar planı kapsamına alınan alanlarda ruhsatsız yapıların yıkılmayacağı belirtilmektedir. Bu yapılardan kamu hizmet ve tesislerine ayrılmış bölgelerde bulunanların inşa bedeli ödenerek yıkılacağı ifade edilmektedir.

İskan sahası dışında, bir mahalle niteliğinde toplu halde olan yapılar dışında, kendilerine ait olmayan arazilerde ev yapmış olanların evlerini beş yıl içinde boşaltarak, gösterilecek yerlere taşınmaları zorunluluğu getirilmektedir. İskan sahası dışına belediye hizmetlerinin götürülemeyeceği belirtilmektedir. Belediyelerce devredilen arazilerde bina yapanlar, özel şartlar dışında bu taşınmazları on yıl süreyle satamayacaklardır.

İhtiyaç sahiplerine tahsis edilen alanlardaki imar kuralları Yapı ve Yollar Yasasından bağımsız olarak, düşük maliyetli konut edinme amacıyla belediye meclislerince hazırlanacaktır. Bu alanlarda, konut dışındaki fonksiyon alanları İhale Yasası hükümlerince satılacaktır. Satış gelirleri, belirtilen fona aktarılacaktır.

Mahalle oluşturacak şekilde toplu halde bulunan gecekondu ve belediyeye devredilecek alanlardaki ruhsata aykırı yapılar yasayla affedilmektedir. Kendilerine ait olmayan arazilerde ruhsatsız yapılan binaların yasa kapsamına girmesi için, yasa yürürlüğe girmeden önce inşa edilmiş olmaları gerekmektedir. Ayrıca belediyelerce bu amaca ayrılan alanlarda bulunmaları ve yapı sahiplerince, belirlenmiş arazi bedelinin beş yılda eşit taksitlerle belediyelere ödenmesi koşulları getirilmektedir. İmar planına göre yıkılmayacak nitelikte birden fazla kaçak yapısı olanların binaları belediye tarafından satın alınarak ihtiyaç sahiplerine satılacaktır. Ruhsatsız yapıların bu maddeye göre işlem görmesi, konut dışında bir hizmete ayrılmamış olması şartına bağlıdır. Kendine ait arazi üzerinde olmayan konut dışı yapıların altı ay içinde yıkılması hükmü getirilmektedir.

Yasanın yürürlüğe girişiyle kaçak yapılara yasak getirilmekte, on beş gün içinde belirlenen ruhsatsız yapıların yıkılması öngörülmektedir. Yıkım kararı belediye

encümenlerince alınacaktır. Yıkım masraflarının bina sahiplerince ödeneceği belirtilmektedir.<sup>111</sup>

Bu af yasasıyla imarlı alanlar dışındaki kaçak yapılarla birlikte gecekondular mahalleleri yasallaştırılmakta, Yapı ve Yollar Yasası kapsamı dışında ucuz konut alanları planlanmasına izin verilmektedir. Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1961 yılına kadar, 53.000'den fazla gecekondular yapılmıştır. Yasa konut ve gecekondular sorunlarını birlikte ele almış, fakat çözüm için yeterli olamamıştır.<sup>112</sup>

327 sayılı yasa ile 1963 yılında imar yasasında değişiklik yapılmış ve ruhsatsız yapıların belediye hizmetlerinden yararlanmalarına olanak tanınmıştır. 1962 yılı sonuna dek inşa edilmiş kaçak yapılar bu yasa ile affedilmiştir.

### **3.2.2.2.2. GECEKONDULAR YASASI (775 SAYILI 17.07.1966 TARİHLİ YASA)**

Kalkınma Planları ile birlikte, ülke sorunlarının bütünlük içinde ele alınması görüşünün sonucu olarak gecekondular odaklarından biri olmuş ve ilk Kalkınma Planı ilkeleri doğrultusunda 775 sayılı yasa hazırlanmıştır. Yasa tasarısı görüşmelerinde gerekçeler arasında gecekonduların bir "vaka" olarak kabul edilmesinin ve ıslah - tasfiye yollarının belirlenmesinin gerekliliğine değinilmiştir. 1948 yılından başlayarak getirilen düzenlemeler içinde 775 sayılı yasa konuyu kapsamlı bir şekilde ele alışıyla diğerlerinden ayrılmaktadır.

Yasada amaç, mevcut gecekonduların ıslah ve tasfiyesi, yeniden gecekondular yapımının önlenmesi ve gerekli önlemlerin alınmasıdır. Gecekondular; imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar olarak tanımlanmaktadır. Böylece imar planına aykırı ya da ruhsatsız yapılar olarak gecekondular bir olgu olarak kabul edilmiş ve tanımlanmıştır. Devletçe bu tanımlamanın yapılmasında gecekonduların ulaştıkları boyut etkili olmuştur.

Bu yasal düzenlemeyle, devlet tasarrufu altında bulunan alanlardan 6785 sayılı yasayla belirlenmiş olanlar; ıslah, tasfiye ve gecekonduların yeniden yapımının önlenmesi amacıyla kullanılmak üzere bedelsiz olarak belediyelere devredilecektir. Ayrıca Vakıf arazilerinin de belediyelere devri sağlanmış, devraldıkları araziler üzerinde belediyelere tasarruf yetkisi verilmiştir. Yasayla bu kapsam dışında bulunan ve devredilmeyen alanların gerektiğinde belediyelerce bedelleri ödenerek kamulaştırılabileceği belirtilmektedir. Bu araziler, belediye meclisi kararı ve İmar ve İskan Bakanlığı onayı ile konut yapımına ayrılacaktır. Konut yapımına uygun olmayanlar belediyelere gelir sağlamak amacıyla işletilecektir. Belediyelerin bu alanlardaki faaliyetleri yasa çerçevesiyle sınırlanmaktadır.

<sup>111</sup> Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No:6844, 29 Temmuz 1953

<sup>112</sup> UZEL A., 1987, s. 87

Hizmetlerin yürütülmesi için Emlak ve Kredi Bankasında bir fon oluşturulmaktadır. Fon kaynakları yasada belirtilen arazi, mülk işletme gelirleri, katılma payları, belediye bütçe ödenekleri, Bakanlık emrinde kurulacak fondan yapılacak yardımlar, konut kredisi veren kurumların bütçelerinden ayrılan paylar, fondan verilecek kredilerin faizleri, bağışlar ve yardımlardan oluşmaktadır. Fondaki para Bakanlıktan izin alınarak belediyeler tarafından kullanılacaktır. Fonun kullanım alanları, gecekonduların önleme çalışmaları için arsa sağlanması, ve bu alanlarda imar planına göre konutlar yapılmasıdır. Gecekonduların önleme alanlarının alt yapı giderleri de fondan karşılanacaktır. Belirtilen düzenlemelerde de anlaşılacağı gibi yasa hazine arazilerinin devri ve kaynak aktarılması yolu ile belediyelerin gecekondularla mücadele karşısında etkinleştirilmesi ilkesi doğrultusunda hazırlanmıştır.

İmar ve İskan Bakanlığının kullanması için de bir fon oluşturulması öngörülmüştür. Bu fonun kullanım yerleri ise; ıslah bölgelerindeki halka kredi verilmesi, belediyelerce yapılamayan tespit, harita vb giderlerin karşılanması, ıslah bölgelerinde Bakanlıkça zorunlu kamu hizmetlerinin karşılanması ve belediyelere yardım aktarılmasıdır.

Yasa, yürürlüğe giriş tarihinden itibaren, altı ay içinde ıslah ve tasfiye bölgelerinin belirlenmesini öngörmektedir. Tespit edilen bölgeler, encümen tarafından karara bağlanıp İmar ve İskan Bakanlığına gönderilecektir. Burada onaylanan planlar halka duyurulacaktır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışındaki uygulama Bakanlıkça yürütülecektir. Yasada bu alanlar farklı uygulamalara neden olmaktadır. Belediye sınırları içinde ve mücavir alanlardaki gecekonduların sahipleri Bakanlıkça hazırlanan beyannameyi üç ay içinde belediyelere vermek zorundadırlar. Bu alanlar dışındaki gecekonduların derhal yıkılacağı belirtilmektedir. Böylece af sınırları belediye sınırları ve mücavir alanlarla belirlenmiştir.

Yasaya göre, ıslah bölgelerinin seçimi, haritaların hazırlanması, planların düzenlenmesi Bakanlık denetimi altında ilgili belediyelerce yapılacaktır. Bakanlık harita ve planları reddetmeye, değiştirmeye, değişiklik için belediyeye geri göndermeye, onaylamaya, gerekli hallerde bu işleri kendisi yapmaya ya da yaptırmaya yetkilidir. İslah planlarının öncelik sırası ve programı Bakanlıkça belirlenecektir.

Belediyelere ait arazilerde bulunan ve yasa yürürlüğe girmeden önce yapıldığı belirlenen gecekondularda oturanların yasada belirtilen şartlara sahip olmaları halinde, konut ya da kredi sağlanıncaya kadar gecekonduların yıkılmayacağı belirtilmektedir. İslah bölgelerinde belediyelere ait araziler üzerindeki gecekondular yapılan planlamaya göre olduğu gibi ya da değiştirilerek kullanabileceklerdir. İki yıl içinde yasada öngörülen düzenlemeler gerçekleştirilmezse yapı yıkılacaktır ve yıkım masrafı % 10 fazlasıyla ilgiliden alınacaktır. İslah planlarına göre yıkılması gereken yapıların da sahiplerince yıktırılması gerekmektedir. Aksi takdirde yapılar yıkım masrafı alınarak belediye tarafından yıkılacaktır.

İslah, tasfiye ve önleme bölgelerindeki gecekonduların ve arsaların sahiplerinin, bu alanlarda belediyenin fondan yararlanarak yaptığı alt yapı ve kamu hizmetleri için

yapılan harcamalarına katılacağı belirtilmektedir. Vatandaşlar katılma paylarını on yılda, on eşit taksitle ödeyecektir.

Gecekondu önleme bölgelerindeki arsaların tahsisinde önceliklere yer verilmektedir. Yasaya göre bu arsalar ıslah ve tasfiye nedeniyle konutsuz kalacaklara ve diğer konutsuz vatandaşlara verilecektir. Taşınmazların halihazır durumları ve ilgililere devir ve satış işlemleri valiliklerce belirlenecektir. Devir işlemleri Bakanlıkça onaylanan emsal bedel üzerinden yapılacaktır. Arsa tahsis edilecek kişilerin nitelikleri belirtilmektedir. Tahsis işlemlerinin yapılacağı kişilerin yoksul ve dar gelirli olması, ev yapmaya uygun arsa veya evlerinin bulunmaması gereklidir. ıslah bölgelerindeki konutlar, bedelinin % 25'i peşin verilerek, vade farkıyla taksitli olarak belediyelerce ihtiyaç sahiplerine satılabilecektir. "Belediyelerden devralınan araziler üzerinde yirmi yıl hukuki işlem yapılamaz" hükmüyle ihtiyaç sahiplerine verilen alanların amaç dışı kullanımı engellenmeye çalışılmaktadır.

Yasanın amacına yönelik işlerde İmar ve İskan Bakanlığının arazi satınalma ve kamulaştırma yetkisi vardır. Bakanlık nüve konutlar, halk konutları ve misafir konutları inşa edebilecektir. Yasa kapsamındaki bu yapıların İmar Yasasından bağımsız gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Yasanın uygulanacağı alanların planlarının yapılması ve onaylanması, yönetmeliklerle belirlenecektir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında bulunan, Hazine vb devlet kurumlarına ait arsalar ve Devlet tasarrufunda bulunan yerler İmar ve İskan Bakanlığı gerekli görüldüğünde yasa kapsamına alınabilecektir.<sup>113</sup> Böylece kentsel gelişme alanlarında yasa uygulamaya girmektedir.

Yasa kapsamındaki alanlara ilişkin düzenlemelerde daha ucuz ve çabuk konut yapılması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda yapılacak ödemeli, ödemesiz devir, kamulaştırma, ıslah değişikliği, onarım vb işlemler ve sözleşmelerdeki her türlü vergi, resim ve harç kaldırılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Yasası, yürürlüğe girdiği dönem açısından önem taşımaktadır. 1965 yılında gecekonduların sayısı 430.000'e ulaşmış, kısa vadeli önlemlerin yetersizliği görülmüştür. Çözümün uzun vadeli ve çok yönlü yaklaşım olduğu kabul edilmiştir. Mevcut gecekondu ulaştıkları nicelik nedeniyle milli servet, potansiyel konut olarak görülmüş, ıslah ve tasfiye yolu benimsenmiştir. Polisiye önlemlerin yetersizliği artan gecekonduyla somut olarak yaşandığı için yerel yönetimlerin görevlerinin artırılmasının yanı sıra kredi uygulamaları, arsa temini konularına yer verilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda 16174 hektarlık 808 ıslah bölgesi, 1326 hektarlık 202 tasfiye bölgesi ve 17679 hektarlık 627 önleme bölgesi belirlenmiştir. Bu uygulamalar kent merkezlerindeki yoğun gecekondu alanları ile karşılaştırıldığında yetersiz oldukları görülmektedir.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Gecekondu Yasası, TC. Resmi Gazete No: 12363, 30 Temmuz 1966

<sup>114</sup> UZEL, A., (1987), s. 83

Yasayla gecekondularla ilgili tüm düzenlemeler İmar ve İskan Bakanlığının yetki ve sorumluluğu altına alınmaktadır.Yerel yönetimler Bakanlıkça belirtilen görevleri yerine getirmekle sorumlu tutulmaktadır.Belediyelere gecekondular alanlarında yeni görevler verilmekle birlikte,uygulamalarda yetki tanınmamaktadır.Yasanın, belediyelerin kullanımına ayrılan fondan,Bakanlık izni alınmadan harcama yapılmamasına ilişkin hükmü dikkat çekicidir. Bu kamu müdahalesi ile gecekondularla ilgili düzenlemelerde tüm yetkinin merkezi yönetimler elinde bulundurulması yolunda bir tercih belirtmektedir.

Sonuç olarak yasa ile gecekondular bir kez daha yasallaştırılarak affedilmiş, geniş kapsamlı, sorunun nedenine yönelik çözüm arayışları ekonomik, yasal ve örgütsel yetersizlikler sonucunda başarısızlıkla sonuçlanmıştır.<sup>115</sup> Gecekondular sorununun varoluşunda yatan kalkınma problemleri çözülmeden sadece barınma sorunu olarak nitelendirilmesi sorunun çözümünü imkansızlaştırmaktadır. Yasa ile ilgili düzenleme ve değişiklikler aşağıda yer almaktadır.

- Gecekondular Yasasıyla, ıslah ve önleme bölgelerinde İmar Yasası kapsamı dışında yapılacak uygulamalara ilişkin düzenlemelerin yönetmelikle belirtileceği ifade edilmiştir. 1966 yılında yürürlüğü giren yönetmelik İmar Yasası dışındaki bu uygulamaları düzenlemek amacı ile hazırlanmıştır.

Yönetmelikte yardımlarla ilgili esaslar belirtilmektedir. İmar ile ilgili esaslar konusundaki düzenlemeler de yönetmelikte yer almaktadır.

Yönetmeliğin imarla ilgili esasları, şehrin nazım imar planındaki ana yolların,genel kullanım mekanlarının ve genel hizmet alanlarının korunmasına yöneliktir. Nazım imar planı bulunmayan yerlerde, plan yapılarak plana bağlı olarak imar çalışmaları gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Yönetmelikte yapılacak konutların inşaat alanlarının 100 m<sup>2</sup>'yi geçemeyeceği belirtilmektedir. Kullanıcı sayısına göre konut alanını belirleyecek katsayılara yer verilmektedir. Arsalara ilişkin olarak parsel genişliklerinin bitişik nizamda en az 6 m olması öngörülmektedir. Kat adedine göre arka ve yan komşu mesafeleri belirlenmektedir.

İmar Yasasından farklı olarak ıslah bölgelerinde 1.5 m genişlikte çıkmaz ve geçiş oluşturulmasına izin verilmektedir. Islah bölgelerinde, korunacak gecekondulara göre parsel genişlik ve alanlarında da değişiklik yapılabilecektir. Projelerle ilgili kurallar detaylı olarak belirtilmektedir. Konutlardaki mekan alanları, en dar kenar boyutları, pencere boyutları vb konulara yönetmelikte yer verilmektedir.

Afete maruz kalan yerler, sıhhi olmayan ve iskana uygun olmayan alanlar, tarihi ve turistik bölgeler, arsa değeri açısından rasyonel olmayan bölgeler tasfiye alanları olarak belirlenmektedir.Tasfiye edilecek gecekondular belirtilen alanlarda bulunan ya da tamir ve değiştirme yoluyla kullanılmayacak durumda olan yapılardır. İmar planınca kaldırılması gereken yapılar da tasfiye edilecek yapılar içinde yer almaktadır.

<sup>115</sup> ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), sf. 95

Yasada belirtilen işlemler için gerekli harcamaların Bakanlık emrindeki fondan karşılanacağı belirtilmektedir. Fon harcamalarına karar verecek komisyonların kuruluş, görev ve yetkileri açıklanmaktadır.<sup>116</sup>

Yönetmelik Gecekondu Yasası kapsamındaki alanlara ilişkin düzenleme esaslarını belirleyen bir imar yasası niteliğindedir. Düzenlemenin temel özelliği bakanlığın çeşitli alanlardaki yardımları ile belediyelerin hızla gecekondu alanlarındaki ıslah çalışmalarını gerçekleştirmesidir. Bu doğrultuda finans aktarımı, teknik yardım ve planlama çalışmalarının kolaylaştırılması gibi düzenlemeler yapılmıştır.

• 1990 sayılı (06.05.1976 tarihli) yasa ile 775 sayılı yasanın, belediye meclislerince gerekli görülen hallerde belediye bütçelerine konacak ödeneklerle ilgili maddesi değiştirilmiştir. Bu ödenekten harcanmayarak artan paraların belediye meclisi kararı alınarak belediye işlerinde kullanılması öngörülmektedir. Fona ödenek aktarmayan belediyeler hakkında işlem yapılmayacağı belirtilmektedir. 775 sayılı yasada belirtilen yükümlülükleri yapmamış sorumlular için de işlem yapılmayacaktır. Gecekondu yasasında, yürürlük tarihi öncesi yapılmış gecekondulara uygulanan af 01.03.1976 tarihinden sonra inşa edilmiş gecekondular için tekrarlanmaktadır. Hakkında yıkım kararı olduğu halde, yıkılmamış yapılar da yasa kapsamına alınmaktadır.<sup>117</sup>

### **3.2.3. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOLAYLI MÜDAHALELER**

Dönem içinde konut sorununa yönelik dolaylı müdahalelerin; konut üretiminin artırılması ilkesi doğrultusunda geliştirildikleri görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda; kira denetimi kaldırılmış, kat mülkiyetine olanak tanınmış, finans ve vergi yolu ile konut üretimi özendirilmiştir.

#### **3.2.3.1. KİRALIK KONUT PİYASASINA YÖNELİK MÜDAHALELER**

Önceki dönemde, 1940'larda yaşanan ekonomik kriz sonucu kamu, kiracı kesimin korunmasına yönelik önlemler almıştır. Savaş bittiğinde ise kira sınırlarını kaldırılması eğiliminin sonucu olarak 1953 tarih ve 6084 sayılı yasayla, 1955 yılından itibaren öncelikle konutlardaki kira denetiminin kaldırılacağı belirtilmiştir. Ancak yasa uygulanmadan, 1955 yılında çıkarılan 6570 sayılı yasa ile kira sınırlarının kaldırılmasından vazgeçilerek, konut kiralalarının 1953 yılı seviyesinde dondurulması hükmü getirilmiştir. 6570 sayılı yasa ile ayrıntılı bedel belirlemeleri ve evden çıkarma yasağı hükümleri getirilerek kiralık konutlarda barınanlar korunmaya çalışılmıştır. Dönem içinde kira denetimine yönelik yasal müdahaleler aşağıda yer almaktadır.

#### **1) Milli Koruma Yasasının Tadili Hakkında Yasa (6084 Sayılı 06.05.1953 tarihli yasa)**

Milli Koruma Yasasının kira denetimine ilişkin 30.maddesinin konut olarak kullanılan taşınmazlarda 01.06.1955, konut dışı kullanılan taşınmazlarda 01.01.1955

<sup>116</sup> Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC Resmi Gazete, No: 12478, 17 Ekim 1966

<sup>117</sup> Gecekondu Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No:15558, 15 Mayıs 1976

tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılacağı belirtilmektedir. Kira denetiminin kaldırılması sırasındaki geçiş dönemine ilişkin düzenlemeler geçici maddede yer almaktadır. Yasanın yürürlüğe girdiği yıl (1953) içinde taşınmaz kiralarına % 50 zam yapılması öngörülmektedir. Sonraki iki yılda konutlar için % 100, diğer taşınmazlar için % 200 oranında zam yapılacağı belirtilmektedir.

Yasayla, 1955 yılından sonra kira denetimine ilişkin düzenlemeler aşamalı olarak kaldırılması öngörüldükçe bu konularla ilgili yeni düzenlemeler yapılmamaktadır. Böylece kira bedelleri, sözleşmelerin devamlılığı vb. konular belirsiz kalmaktadır.<sup>118</sup>

## **2) Gayrimenkul Kiraları Hakkında Yasa (6570 Sayılı 18.05.1955 tarihli yasa)**

3780 sayılı Milli Koruma Yasasında tanımlanan alanlardaki taşınmazların kiralanmasıyla ilgili konularda düzenlemeler getirilmektedir. Taşınmazların kiralarına, 1939 yılı kira değerleri üzerinden konutlarda % 200, konut dışındaki yapılarda % 400 zam yapılması öngörülmektedir. Kira bedelleri sözleşmelerde belli olmayan taşınmazların kiralarının belediye encümenlerince belirleneceği ve bu belirlenmelerde 1939 yılı kira değerlerinin esas alınacağı belirtilmektedir.

5020 sayılı yasanın yürürlüğe girişinden (1947) sonra inşa edilen taşınmazların kira bedellerinin, 6084 sayılı yasanın yürürlüğe giriş tarihindeki (1953) sözleşme miktarlarını aşamayacağı belirtilmektedir. Tamamıyla konut olarak kullanılmayan konutlar için yapılacak zamlarda, konut dışı taşınmazlara uygulanan oranların geçerli olacağı ifade edilmektedir.

Mal sahibinin kiracısına tahliye davası açmasına ilişkin hükümler arasına taşınmazın yeniden inşa edilmesi ve onarımı konuları da alınmaktadır. Yasaya göre aynı belediye sınırları içinde konutu bulunan kiracıların mal sahibi isteği üzerine kiraladıkları konutları boşaltmaları gerekmektedir.

Sözleşme şartlarında kiracı aleyhine değişiklik yapılmaması ve sözleşmenin kendini yenilemesine ilişkin Milli Koruma Yasası hükümleri yinelenmektedir. Mal sahibinin kullanması gerekçesiyle boşaltılan taşınmazların üç yıl boyunca eski kiracısı dışında kiraya verilmeyeceği belirtilmektedir. Yasa hükümlerine aykırı davranışlara hapis ve üç yıllık kira bedeli tutarında para cezaları öngörülmektedir.<sup>119</sup>

## **3) Anayasa Mahkemesi Kararı (1963 / 67 sayılı 26.05.1963 tarihli karar)**

6570 sayılı yasanın; a) Kişisel temel hak, hürriyetler ve temel hukuk ilkeleriyle bağdaşmayacak kurallar taşıdığından Anayasaya aykırı olduğu, b) Olağanüstü haller için hazırlanmış olan Milli Koruma Yasasının kaldırılmasından sonra yürürlüğe konan bu yasaya gereksinim olmadığı, c) Yasanın uygulanmasının konut üretimini olumsuz yönde etkilediği gerekçeleriyle kira bedellerinin belirlenmesi ve taşınmazların tahliye şartlarına ilişkin hükümlerinin kaldırılması istenmektedir.

<sup>118</sup> Milli Koruma Yasasının Tadili Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete No: 8406, 12 Mayıs 1953

<sup>119</sup> Gayrimenkul Kiraları Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 9013, 27 Mayıs 1955,

Anayasanın 36.maddesinde herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu, ancak bu hakların kamu yararı amacıyla yasalarla sınırlanabileceği hükmünün yer aldığı, 6084 sayılı yasayla getirilen kira serbestliğinin yarattığı fiyat dalgalanmaları nedeniyle mal sahipleri ve kiracılar arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla 6570 sayılı yasanın hazırlandığı görüşü savunulmuştur.

Sonuçta yasanın, kira bedellerine 1939 yılı değerleri üzerinden zam yapılmasına ve 1953 yılındaki sözleşme değerlerinin aşılmasına ilişkin maddeleri iptal edilmiştir. Taşınmazların tahliye gerekçelerine ilişkin yasa hükmü korunmuştur.

Muhalefet Şerhinde ise; a) Kira bedeline ilişkin hükümlerinin kaldırılmasıyla bütünlüğünün bozulacağı ve diğer hükümlerinin uygulanamayacağı, b) Çözümü zor anlaşmazlıklara yol açıldığı, c) Fiyat artışları karşısında vatandaşın korunması amacıyla yasaya gereksinim olduğu, d) Kira bedellerinin belirlenmesi konusunda belirsizlik yaratıldığı konuları yer almaktadır.

Kararda konuya ilişkin yasal düzenlemeler yapılması öngörüldüğü halde, altı ay içinde yeni kira yasası çıkarılmamıştır. 27.11.1964 tarihinde yayımlanan 1964/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında 6570 sayılı yasanın ilgili maddelerinin iptali sonrasında meydana gelen anlaşmazlıkların giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu karardan sonra, kira denetimine yönelik bir düzenleme yapılmamış, kiracı-ev sahibi ilişkisi Borçlar Yasası hükümlerine bırakılmıştır.<sup>120</sup>

### 3.2.3.2. MÜLKİYETE YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

Kat mülkiyetiyle ilgili olarak önceki dönemde Medeni Kanun dışında Noter Kanununda değişiklik yapılmaya çalışılmış, ancak değişiklik önerisi yasalaşmamıştır.

Bu dönemde kat mülkiyeti konusunda artan baskılar sonucu 6217 sayılı yasayla Tapu Yasasında değişiklik yapılmıştır. Düzenleme, Noter Kanunu tasarısıyla aynı ilkeyi içermektedir. Medeni Kanuna göre (madde 753) katlar ve daireler üzerinde özel kullanım hakkı veren bir şahsi irtifak (kişisel kullanım hakkı) kurulabiliyordu. Aynı kanunla (madde 627) oluşturulan ortak mülkiyette şüyunun (ortak mülkiyette mülkün tamamı üzerinde pay hakkı) devamının sağlanması, yani diğer ortakların şufa hakkı(öncelikli satınalma hakkı) önlenmeye çalışılıyordu. Önceki tasarıyla bir işlemin yapılması notere devredilirken yeni yasa da, Medeni Kanunun (madde 753) hükümlerine göre “irtifak hakkı(yalnızca kullanım yetkisi veren hak) kurulmasına ilişkin resmi sözleşmelerin tapu görevlilerince düzenlenmesi” hükmü yer almaktadır. Ayrıca noterlerin taşınmaz satış sözleşmelerinde tarafların isteği üzerine tapu siciline şerh verilebilmesine olanak tanınmaktadır. Beş yıl içinde satış veya kullanım hakkı oluşturulup tapuya işlenmezse şerhin tapuda kendiliğinden iptal olacağı ifade edilmektedir.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> KELEŞ R. (1982), s. 30-33

<sup>121</sup> 2644 Sayılı Tapu Yasasının Değiştirilmesine Dair Yasa, T.C. Resmi Gazete, No:8603, 09 Ocak 1954

6217 sayılı yasayla bulunan çözüm daire sahiplerini şuyunun kaldırılması davalarından on yıl süreyle koruyabiliyordu. Bu durumda yeni bir yasaya gereksinim duyulunca 1959 yılında hazırlanan Kat Mülkiyeti Yasası 1963 yılında geliştirilerek, 1966 yılında yürürlüğe girdi.

Kentlerde giderek artan konut gereksinimi ve sınırlı ellerde toplanan mülkiyetin parçalı ve güvenceli olarak yaygınlaştırılması yönündeki baskılar sonucunda 1954 yılında 6217 sayılı Tapu Yasasında yapılan değişiklikle bir yapıya birden çok tapu verilmesine olanak tanınmış, ardından 634 sayılı (23.06.1965 tarihli) Kat Mülkiyeti Yasası yürürlüğe girmiştir.<sup>122</sup>

Tasarı aşamasında bağımsız bölümler üzerinde sadece kullanım hakkı verilmesi görüşüne rağmen yasayla kat mülkiyeti ve kat irtifakı konusunda bir yapının bağımsız bölümlerinden kullanılmaya uygun alanlar üzerinde, taşınmaz sahibi ve ortakları tarafından, yasaya göre bağımsız mülkiyet hakkı kurulmasına olanak sağlanmıştır.

Kat mülkiyeti, arsa payı ve ana gayrimenkuldeki ortak yerlerle bağlantılı özel bir mülkiyet olarak tanımlanmaktadır. Kat mülkiyetinin, mülkiyete konu olan ana yapının bağımsız bölümlerinden her birine, diğeriyle orantılı olarak, tahsis edilen arsa payının, ortak mülkiyet esaslarına göre gösterilmesi yoluyla kurulacağı ifade edilmektedir. Arsa payı, bağımsız bölümlerde sonradan meydana gelecek değer artışlarından etkilenmeyecektir. Üzerinde yapı bulunmayan ve kat mülkiyetine göre inşaa edilecek binalarda yapım aşaması için kat irtifak kavramı geliştirilmiştir.

Kat mülkiyetine bağlı taşınmazlarda ortaklığın kaldırılmasının istenmeyeceği belirtilmektedir. Yasa, kat sahiplerine diğer bağımsız bölümler üzerindeki satış işlemlerinde öncelikli satın alma hakkı vermektedir. Böylece ortak mülkiyet anlayışı yerine bağımsız mülkiyet anlayışı daha da pekiştirilmektedir.

Yasayla bağımsız bölümler üzerinde Medeni Kanunun mal sahiplerine tanıdığı hak ve yetkiler geçerli kılınmaktadır. Yasada ortak yerler üzerindeki haklar, genel giderlere katılma, ortak giderlerin teminatı, kat mülkiyetinin devir zorunluluğu, kat irtifak sahiplerinin borçları vb. mülkiyetlerin işleyişine yönelik konulara ilişkin hükümler bulunmaktadır.<sup>123</sup> Çok sahiplilikle birlikte binaların "kat sahipleri kurulunca" yönetilmeleri öngörülmektedir. Giderlere katılım paylarının ise arsa paylarına göre belirlenmesi gerekmektedir.

Her kat sahibine ayrı bir tapu verilerek sağladığı güven duygusu, kat mülkiyeti ile medeni kanunda tanınan tüm hakların güvence altına alınabilmesi, kat sahiplerine iktisadi işlemler yapma olanağı tanınması ve Medeni Kanunda bir değişikliğe yol açmadan çözüm getirmesi yasanın olumlu yönleridir.<sup>124</sup> 1116 sayılı 30.04.1969 tarihli yasa ile kat mülkiyeti yasasının yürürlüğü girişinden önce irtifak hakkı kurmuş olan taşınmaz

<sup>122</sup> ALTABAN, Ö., (1996), s. 24

<sup>123</sup> Kat Mülkiyeti Yasası, TC Resmi Gazete, No:12038, 2 Temmuz 1965

<sup>124</sup> REİSOĞLU, S., (1966) Yeni Kanuna Göre Kat Mülkiyeti, Ankara, sf. 22

ortaklarına kat mülkiyetine geçmeleri için 02.01.1971 tarihine kadar süre tanınmaktadır.<sup>125</sup>

Kat Mülkiyeti Yasası öncesinde, mülkiyet hakları Medeni Kanun içinde ele alınmıştır. Yasadan önce mülkiyete konu olan en küçük mülkiyet birimi arsadır. Yasa ile en küçük mülkiyet birimi arsa üzerindeki binanın bölümlerine kadar indirgenmektedir. Yasayla büyük ölçeklerde örgütlenme yerine en küçük ölçekte kesin parçalanmalar meydana gelmiştir.

Fiziksel birim olan yapılardaki mülkiyetin parçalanması, ortak karar alma zorluklarını beraberinde getirmiştir. Yeni mekansal düzenlemeler için önceden arsalarda bir araya getirme, bölme işlemleri yapılabilirken, yasa sonrası birer bütün olan yapıların farklı bölümlerinde bu işlemler gerçekleştirilememiştir. Yapısal eskime, kullanım değişiklikleri, parçalanmış mülkiyet yapısı nedeni ile hızlı bir şekilde gelişmiştir. Mülk sahipleri arası ortak karar almada yaşanan zorluklar yapıların, büyük kent bölgelerinin, ekonomik eskimelerine neden olmuştur. Yenileme çalışmaları evresinde müteahhitler devreye girmiş, mülk sahibi eskiyip değer yitiren yapısını yüksek değerde yenisiyle değiştirirken, müteahhit kat sayısı artışı, arsa maliyetinin azaltılması ile kar sağlamıştır. Böylece özellikle kent merkezlerinde yapı yoğunluğu artmıştır. Bu yasa ile ayrıca yapının farklı bölümlerinde oy birliği ile karar alınması halinde kullanım değişiklikleri ortaya çıkmıştır.<sup>126</sup>

### 3.2.3.3. FİNANS SORUNUNA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

Dönem içinde liberal söylem içerisinde piyasa koşullarına müdahale edilmemesi yönünde gelişmeler yaşanmıştır. Ancak konut sorunları karşısında çeşitli düzenlemeler bu alana fon aktarılmak zorunda kalmıştır (775 sayılı yasa v.b.). Sanayileşme hamlesi sırasında konut sektörü yatırımları kısılmıştır. 20.06.1979 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelikle devlet memurlarına konut edindirilmesi amaçlanmaktadır.

Yönetmelikle: a) Konut yapmaya uygun arsa edinen, sosyal konut üretecek kooperatif üyelerinin konut kredisi verilerek desteklenmesi b) Kamu eliyle üretilen konutları satın almak isteyen memurlara kredi verilmesi, c) Konut yapmaya uygun kamu arazilerinde memurların yoğun olduğu bölgelerde kiralık konut üretilmesi, d) Meyak adına yeni yerleşim alanlarında arazi alınarak alt yapısının tamamlanması amaçlanmaktadır.

Bu amaçla Merkez Bankasında Meyak ödeneklerinin % 25 ile fon kurulacağı belirtilmektedir. Fonun, İmar ve İskan Bakanlığınca hazırlanan programlar çerçevesinde Banka tarafından yönetileceği belirtilmektedir.

Yönetmelikle konut kooperatiflerine 10 yıl süreli kredi verilebileceği belirtilmektedir. Krediden yararlanma koşulları;başvuruda bulunan memurların

<sup>125</sup> Kat Mülkiyeti Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, TC Resmi Gazete, No:13230, 23 Mayıs 1969

<sup>126</sup> BALAMİR M., (1975), Kat Mülkiyeti ve Kentleşmemiz, ODTÜ Mim. Fak. Dergisi, C 1, S. 2, sf. 295-318

konutlarının olmaması, konut edinmek üzere bir kooperatife üye olmaları, üretilecek konutların büyüklüklerinin 100 m<sup>2</sup>'yi geçmemesi, konut maliyetinin % 25'inin kredi alınmadan önce fona yatırılmış olması şeklinde belirtilmektedir.

Böylece kamu konutlarının üretilmesi, satılması ve kooperatifler aracılığı ile memur konutları üretilmesi için kredi yoluyla kamu desteği verilmektedir.

Meyak konut yardımlarından yararlanmak isteyen devlet memurlarının; aylıklarından en az beş yıl süreyle Meyak kesintisi yapılmış olması ve bir konut kooperatifine üye olmaları gerekmektedir. Krediler yeni yerleşme bölgelerinde kamu kuruluşları ya da kamu kuruluşlarınca üretilen konutların alınması için kullanılabilir. Yönetmelikle kooperatiflere öncelik tanınmış, ancak kooperatifler içinde de öncelik sıralaması yapmıştır. Yönetmelikle yapılan sıralamaya göre; a) Özel olarak konut inşaatı için önceden arsa edinmiş olan kooperatiflere, b) Yeni yerleşme alanlarında kendilerine arsa tahsis edilmiş olan kooperatiflere, c) 775 sayılı Yasadan yararlanarak arsa edinen kooperatiflere öncelik verilecektir. Bu yönetmelik, Meyak kesintilerinin 1982 yılı başlarında kaldırılması sonucunda uygulanma olanağı bulamamış, yalnız 178 konut kooperatifine 1978 - 1980 yıllarında 3 milyar lira dolayında kredi verilmiştir. Bu dönemde 5942 konut birimi üretilmiştir.<sup>127</sup>

### 3.2.3.4. ARAZİ VE BİNA VERGİLERİNE YÖNELİK MÜDAHALELER

Vergi, toplumsal ve ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılabilen bir araçtır. Konut bunalımının yaşandığı II. Dünya Savaşı yıllarından sonra, vergi bağışıklıklarıyla konut üretiminin artırılmasına çalışıldığı gözlemlenmektedir.

5228 sayılı Bina Yapımı Teşvik Yasasıyla, kiralık ya da mülk olarak kullanılmasına bağlı kalmaksızın konut olarak kullanılan yapılara on yıl vergi bağışıklığı tanınmıştır. 1953 yılında bu uygulama tekrarlanmıştır. Ancak bağışıklıktan yararlananlar arasında kira ticaretine yönelik konut yapıtiranlar da yer almış, alt gelir gruplarının barınma sorununa çözüm olarak üretimi arttırmak hedeflenirken, bağışıklık sınırları belirlenmediği için lüks konutlar da bağışıklıktan yararlanmışlardır.

1960 sonrasında vergi sisteminde değişiklik yapılması amacıyla Vergi Reform Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun önerileri arasında Emlak Vergilerine ilişkin değişiklikler de bulunmaktadır.<sup>128</sup> Komisyonun amacı bina ve arazi vergilerini biraraya getirmek ve geliştirmektir. Gerekli yazı işleri yapıldıktan sonra bu uygulama ertelenmiştir. Bunun yerine 198 sayılı (18.02.1963 tarihli) yasa ile taşınmazların mülkiyet değişimi vergilendirilmiştir. Uygulama ile sosyal nitelikli konutlar özendirilmiştir.

Önceki dönem vergi düzenlemelerinde vergi kayıt değerlerinin zaman içinde değer kaybetmesinden ötürü yaşanan zorluklar nedeni ile, 406 sayılı yasayla değer aşınmasını engellemek amacıyla katsayılar kullanılmaya başlanmıştır. Bina Vergisi Yasası

<sup>127</sup> KELEŞ, R., (1983), 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut, Gecekondu, Gerçek, Yayınevi, s. 157

<sup>128</sup> Arazi ve Bina Vergilerinin matrahlarına uygulanacak misiller hakkında yasa, TC. Resmi Gazete, No: 10702, 09 Ocak 1961

ve 206 sayılı yasada değişiklikler yapılmasını öngören 309 sayılı yasa ile katsayıların uygulanış yöntemi yeniden belirlenmiştir<sup>129</sup>. Yasayla, 01.06.1942 tarihinden önce kaydedilen arsaların vergi değerlerinin 9, arazilerin vergi değerlerinin 3 katsayısı ile çarpılarak bulunan miktarın eski vergi değerlerine eklenmesi öngörülmektedir. Belirtilen tarihten önce kaydedilen binalardan konutların değeri 2, diğer binaların değeri 4, 1942 - 47 yılları arası yazılmış konutların değeri 1, diğer binaların değeri 2 katsayısı ile çarpılacaktır. 1953 yılından sonra yazımı yapılan binalarda katsayı uygulanmayacaktır. 02.07.1961 tarihli 491 sayılı yasayla 1961 yılından sonra tamamlanan ve konut olarak kullanılan yapılara uygulanan vergi bağışıklığı kaldırılmıştır. Bina Yapımını Teşvik Yasaları ile tanınan vergi bağışıklıkları da kaldırılmaktadır. Ayrıca Halk Konutları Standartlarına uygun ve sahipleri tarafından konut olarak kullanılan yapılara beş yıl vergi bağışıklığı uygulanacağı belirtilmektedir. Belirtilen nitelikteki konutlar kamu kurumlarınca üretilmişse bağışıklık süresinin 10 yıl olması öngörülmektedir.<sup>130</sup>

- Bu düzenlemeden kısa bir süre sonra 496 sayılı yasa ile 309 sayılı yasaya bazı fıkralar eklenmiştir.<sup>131</sup> Yasayla 1942 - 1951 yılları arasında kaydedilmiş arsaların vergi değerlerinin 1.5 katsayısı ile çarpılacağı ve 1952 - 55 yılları arası kaydedilmiş olanlar binaların vergi değerlerinin de 0.5 katsayısı ile çarpılarak eski değere ekleneceği belirtilmektedir. Yasada arazi ve binalara ilişkin değer artışları yer almamaktadır. Bu ayırımın bir arsa politikası arayışı olduğu görülmektedir.<sup>132</sup>

- Aynı tarihlerde çıkarılan 483 sayılı (25.06.1964 tarihli) yasa ile, 1833 sayılı Arazi Vergisi Yasasında değişiklik yapılmış, gelir getiren arsalar için % 0,1, diğerleri için % 0,5 olan vergi oranları tüm arsalar için %0,15'e yükseltilmiştir. Bu artış Kalkınma Planı kararları doğrultusunda yapılan bir uygulamadır.

- 489 sayılı (01.07.1964 tarihli) yasayla binalardan alınan savunma vergisi arttırılmıştır. Yasayla, konutlardan 1/6, diğer binalardan 1/3 oranında alınan savunma vergisi, konutlarda % 25, kiraya verilen konutlarla % 75 ,diğer binalarda % 100 oranına çıkarılmıştır.

- Taşınmazların bedelsiz devir işlemlerini düzenleyen Veraset ve İntikal vergisi de 7338 sayılı (08.06.1959 tarihli) yasayla yeniden düzenlenmiştir. Yasayla en yakın akrabalara % 2 - 20, en uzak akrabalara ise % 8 - 44 arasında değişen vergilerin, kademeleri bir sistemde uygulanması öngörülmektedir. Yasayla bağışıklık alanı genişletilmektedir.

<sup>129</sup> 1837 sayılı Bina Vergisi Yasası ile 206 sayılı yasada değişiklik yapılmasına dair yasa, TC. Resmi Gazete, No: 10702, 09 Ocak 1961

<sup>130</sup> 1837 sayılı Bina Vergisi yasasında değişiklik yapılmasına ve 206 sayılı yasanın bazı maddelerinin kaldırılmasına dair yasa, TC. Resmi Gazete, No: 11751, 11 Temmuz 1964

<sup>131</sup> 309 Sayılı Yasaya Bazı Fıkralar Eklenmesi ve Bu Yasada Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Yasa, TC, Resmi Gazete, No: 11756, 12 Temmuz 1964

<sup>132</sup> TEKELİ, İ., (1996), sf. 84

Belirtilen müdahalelerle taşınmaz vergilerinde konut politikasıyla ilişkili düzenlemeler yapılmakla beraber, bu düzenlemelerin konut sunumunu etkileyen ciddi bir müdahale aracı olarak kullanılabildiği söylenemez.<sup>133</sup>

- 1319 sayılı (29.07.1970 tarihli) yasayla Emlak Vergisinin konutların sahipleri, intifa hakkı sahipleri, ikisi de yoksa binayı sahip gibi değerlendiren kişilerce vergi değeri üzerinden ödeneceği belirtilmektedir. Ortak mülkiyette vergi yükümlülüğü, mülkiyet payı oranına göre ödenecektir. Yasaya göre konut olarak kullanılacak yapılar veya apartman daireleri vergi değerinin 1/4'ü oranında geçici vergi bağışıklığından yararlanacaklardır. Bağışıklık süresi bina yapımından itibaren beş yıldır. 1163 sayılı yasa kapsamındaki kooperatifler ve birlikleri Emlak Vergisinden sürekli olarak bağışık tutulacaktır. Köylerdeki konut vergilerinin 60.000 TL'lık kısmı da vergi kapsamı dışındadır. Emlak Vergisi, bina ve arazi vergisi olarak ikiye ayrılmaktadır. Emlak vergisinin, vergi bildirimindeki değer üzerinden %0,4 oranında alınacağı belirtilmektedir.

Yasayla kamu kurum ve kuruluşlarına ait bina ve araziler kira yoluyla işletilmemesi şartıyla vergiden bağışık tutulmaktadır.<sup>134</sup> Yasayla Emlak Vergisi gelirlerinden belediyeye ve il özel idarelerine verilecek paylara ilişkin düzenlemeler de yapılmaktadır. Bu payların ilgili kurumlara dağıtılmak üzere İller Bankasına yatırılacağı belirtilmektedir.

- 1610 sayılı (17.07.1972 tarihli) yasa ile Emlak Vergisi Yasasının vergi bağışıklıklarıyla ilgili hükümlerine bazı ilaveler yapılmaktadır. İl özel idareleri ve belediyeler ve konut kooperatifleri hizmet binalarında vergi bağışıklığı uygulanacağı belirtilmektedir.

Konut olarak kullanılan binalarda 5 yıl süreyle %25 oranında vergi indirimini yapılması öngörülmektedir. Bina vergileri oranı % 0.6 olarak belirlenmekte, mal sahibinin konut olarak kullandığı yapılarda bu oran % 0.4'e indirilmektedir. Arazi vergileri, yerleşim alanı nüfusuna göre kademelendirilmiştir. Nüfusu 25.000'den az olan yerlerde % 0.5, nüfusu 25.000 - 100.000 arasındaki yerlerde % 0.8 ve 100.000'in üzerindeki yerlerde % 1,0 oranında vergi alınacağı belirtilmektedir. Nüfusu 25.000'in altındaki yerleşim alanlarında arazi ve arsa alımı böylece özendirilmektedir.<sup>135</sup>

### 3.2.3.5. KONUT KOOPERATİFLERİ

Kalkınma Planlarında yer alan yatırımların sınırlandırılması ve konut sunumunun artırılması ilkeleri doğrultusunda kooperatifler aracılığıyla müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Kooperatiflerin bakanlık düzeyinde denetlenmesi ve belediyelerle işbirliği içinde çalışmalarını sağlanmıştır. Bu dönemde (1163 sayılı 24.04.1969 tarihli) Kooperatif Yasası yürürlüğe girmiştir. Kooperatiflere Arsa Ofisi ve Gecekondu Yasalarıyla öncelik verilmiş ve bu üretim biçimi konut sorununun çözüm aracı olarak desteklenmiştir. Ancak sınırlı uygulamalarla konut gereksinimi karşılanamamıştır.

<sup>133</sup> a.g.e. s. 84

<sup>134</sup> Emlak Vergisi Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 13576, 11 Ağustos 1970

<sup>135</sup> 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasasının Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bu Yasaya Bazı Hükümler Eklenmesi Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 14258, 27 Temmuz 1972

### 3.2.4. KAMU MÜDAHALELERİNİN KURUMSAL YAPISI

Bu dönemde kurumsal yapıda yeni aktörler yer almaya başlamıştır. Bunlar konut ve kentleşme sorunlarının değişen boyutları karşısında oluşturulan merkezi kurumlardır. İmar ve İskan Bakanlığı adı altında diğer bakanlıklar arasında dağıtılmış yetki ve görevler toplanarak, sorunun bütünsel bir yaklaşım içinde ele alınmaya çalışıldığı görülmektedir. Bir diğer önemli kurum Arsa Ofisidir. Kentsel arsa sunumu konusunda faaliyet göstermesi düşünülen kurum, konut sorunu çözüm arayışları içinde önemli bir yere sahiptir. Ofisin kurulması arsa spekülasyonunun önlenmesi ve kentsel arsa sunumunun sağlanması yoluyla konut üretimini olumlu yönde etkileyebilecek bir düzenlemedir. Ancak uygulamaya aşamasında çeşitli nedenlerle belirtilen hedeflere ulaşılamamış, başarı sağlanamamıştır.

#### 3.2.4.1. MERKEZİ KURUMLAR

##### 3.2.4.1.1. İMAR VE İSKAN BAKANLIĞI (7116 SAYILI 09.05.1958 TARİHLİ YASA)

Sanayileşme ve hızlı kentleşmenin yaşandığı dönemde, devletin konut sorununa yerel yönetimler ötesinde merkezi bir kurumla yaptığı ilk müdahale İmar ve İskan Bakanlığının kuruluşu olmuştur.

Bakanlığın kuruluş gerekçeleri içinde konut sorununa çözüm arayışlarına yönelik çalışmalar yürüten yerel yönetimlerin, bu konuda merkezi yönetimlerce desteklenerek toplu ve daha güçlü bir şekilde yapılanmasının zorunlu hale geldiği belirtilmektedir. Bakanlığın esas görevi “imar çalışmalarını düzenlemek ve uygulamalarda gerekli mali ve teknik yardımları sağlamak” olarak ifade edilmektedir.<sup>136</sup>

Bakanlığın görevleri, yurdun bölge şehir, kasaba ve köylerinin harita ve imar planları hazırlamak (hazırlatmak), imar planı için gerekli önlemleri almak ve uygulanmasını sağlamak, ülke yapısına uygun konut politikası esaslarını belirlemek ve uygulanmasını sağlamak, mevcut şartlara uygun gerekli ve faydalı yapı malzemeleri sağlamak için gerekli önlemler almak, Bölge Planları konusunda ilgili bakanlıklarla işbirliği yapmak ve ortak çalışmalar için gerekli yasal ve yönetsel düzenlemeleri yapmak, yoğun nüfuslu bölgeleri saptamak, iç ve dış göç sonucu konutsuz kalan göçmenlerin iskanını sağlamak, bu konularla ilgili etüd ve araştırmalar yapmak şeklinde kuruluş yasasında yer almaktadır. Bakanlık bünyesinde bulunan çeşitli başkanlık ve müdürlüklerin görevleri aşağıda detaylı olarak belirtilmektedir.

Araştırma Kurulu Başkanlığı; imar, iskan, toprak, konut, malzeme, kredi konularında araştırmalar yapmak, yapı maliyetini düşürmeye yönelik yapım sistemleri araştırmak ve doğal afetlere yönelik önlemleri olmakla görevlidir. Araştırma ve incelemeye açıkça önem verilmesi bir yenilik olmakla beraber ,yaşanan dönüşüm sonucu duyulan bir gereksinimdir.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> BERK, M., (1959), “İmar ve İskan Vekaletinin Teşkilat ve Vazifesi”, A.Ü.S.B.F., Ankara, sf. 11

<sup>137</sup> TEKELİ, İ., (1996), sf. 68

Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü; yurdun doğal, ekonomik, sivil savunma, turizm ve diğer şartlarına uygun imar bölgelerini belirlemek, bu bölgelerin gelişimlerini dikkate alarak bölge imar planları yapmak, plan uygulamaları için gerekli önlemleri almakla görevlidir. Ayrıca bölge, şehir kasaba ve köy planlarını ilgili yerel yönetim birimlerinin isteği durumunda yapmak, yaptırmak ve yardımda bulunmakla görevlidir. Müdürlük bu planları onaylama yetkisine de sahiptir. Alt planların (şehir, kasaba, köy) bölge planlarına uygunluğunu sağlamak, bu konuda araştırmalar yapmak da Kurumun görevleri arasındadır. İmarla ilgili diğer bakanlık ve kurumlarla olan koordinasyon da bu müdürlük tarafından sağlanmaktadır. Kurum ayrıca kamu alanlarına ait alt yapı projelerini yapmakla sorumludur. Planlama ölçeği olarak bölge planının ifade edilmesi; kentsel mekanda yaşanan dönüşümlerin nitel özellikleri nedeniyle bölge ölçeği altında çözülemeyeceği görüşünün benimsenmesinden kaynaklanmaktadır.

Mesken Genel Müdürlüğü; yurdun konut durumunu ve gereksinimini belirlemek ve bu gereksinimin karşılanmasına yönelik kısa ve uzun vadeli konut programları yapmak, bu programların uygulanmasını sağlamakla görevlidir. Ayrıca çeşitli yerleşim birimlerinde sağlıklı, sağlam ve ucuz konut yapımı için gerekli çalışmaları yapmak ve uygulanmasını sağlamak, ıslah gerektiren konut topluluklarında ıslah ve tasfiye araştırmaları yaparak uygulamasını sağlamak, dar gelirli evsiz vatandaşlar için konutlar sağlamak amacıyla uygun kiralarda barınmalarını sağlayacak önlemler almak da Müdürlüğün görevleri arasındadır. Toplu konut inşaatlarını özendirmek ve bu konuda çalışan belediyeler ve ilgili kurumlar arasında işbirliği kurmak, yapı kooperatiflerinin çalışmalarını amaçlarına yöneltmek, inşaat ve idare işlerini kontrol etmek, gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak konutlar için kredi şartlarını belirlemek ve kredi uygulamalarını denetlemek görevleri bu Müdürlüğe verilmektedir.

Mesken Genel Müdürlüğü tarafından bireysel konut üretimi geleneği dışında toplu konut üretiminin özendirileceğinin belirtilmesi, bu üretim biçiminin desteklenmesinin kamu görevi olarak kabul edilmişinin bir göstergesidir. Müdürlükçe 1966-1977 yılları arasında 34531 konut üretilmiştir. Bu konutlar içinde kooperatif uygulamaları ,nüve konutlar, kiralık ve mülk konut üretimi ,geri kalmış yörelerde halk konutu sunumu yer almaktadır.

Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü; yurdun yapı malzemesi gereksinmesini cins, nitelik ve miktar olarak belirlemek ve bu gereksinim karşılanmasına çalışmak, malzeme niteliklerine yönelik araştırmalar yapmak, yerli ürünlerin kullanımı alanını rasyonel sınırlarda genişletmek, malzeme sanayinin gelişimine yönelik araştırmalar yapmak, yapı malzemesi norm ve standartlarının belirlenmesi ve üretim uygunluğu konusunda ilgili bakanlıklarla işbirliği yapmakla görevlidir. Müdürlük, ülkede imar ve inşaat çalışmaları sırasında karşılaşılan malzeme sıkıntılarını bir çözüm getirmek amacıyla oluşturulmuştur.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> İmar ve İskan Bakanlığı Kurulu ve Görevleri Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No:19307, 14 Mayıs 1958

Yasayla, Emlak ve Kredi Bankası kuruluş yasasıyla Maliye Bakanlığına, İller Bankası kuruluş yasasıyla İçişleri Bakanlığına tanınmış görev, hak ve yetkiler İmar ve İskan Bakanlığına devredilmiştir. Emlak Bankasının tahvil çıkarabilme ve tahvil ihraç şekilleri için Maliye Bakanlığında onay alması hükmü saklı tutulmuştur. Adı geçen bankaların hazırlayacakları iş programları yasanın yürürlüğe girişinden itibaren İmar ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanacaktır. Finans kurumlarına ilişkin bu yükümlülüklerin de Bakanlığa devredilmesi güçlü bir kentleşme ve konut bakanlığı kurma çabalarının göstergesidir.<sup>139</sup>

### 3.2.4.1.2. ARSA OFİSİ

Arsa Ofisi, kent arsası konusunda süregelen spekülatif uygulamaları ortadan kaldırmak, arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacı ile tanzim alış ve satışları yapmak, konut, sanayi, turizm ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere kurulmuştur. Kurum başlangıçta İmar ve İskan Bakanlığına bağlıdır.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün yetkileri, ilgili yasanın ikinci maddesinde yer almaktadır. Kurum, konut, sanayi, turizm bölgeleri ve çeşitli kamu hizmet ve tesisleri için anlaşma, devir, satınalma yolu vb şekillerde arazi ve arsa sağlamaya, arsa stoklamaya ve arsa pazarını düzenleyici satışlar yapmaya, sağladığı arazileri Bakanlıkça saptanan esaslar doğrultusunda planlayarak, olduğu gibi ya da alt yapı tesislerini kısmen veya tamamen bitirerek (bu işlemleri başka kuruluşlara yaptırarak) ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, değiştirmeye, kullanım hakkı kurmaya yetkilidir. Kurumun teşkilat kurması Bakanlık iznine bağlıdır.<sup>140</sup>

Arsa Ofisinin, gerek sermayesinin sınırlılığı, gerekse kamu tüzel kişilerince satışa çıkarılan arsaları öncelikle alma hakkını sınırlı kullanması sonucu; kamu kuruluşlarının arsa ihtiyacının kurumca sağlanması fikrine işlerlik kazandırılmamıştır. Ofisin kuruluş sermayesi 250.000.000 TL olarak belirlenmiştir. Sermayenin tamamının devlete ait olup, her yıl bütçeden ödenek ayrılması kararlaştırılmıştır. Sermaye Bakanlar Kurulu Kararıyla bir katı kadar arttırılabilecektir. Kurumun diğer kaynakları, bağış ve yardımlar, Maliye Bakanlığı izniyle sağlanacak krediler, konut, sanayi turizm bölgeleri ve kamu tesisleri yerleşme alanlarında arsa ve arazi alımı ve alt yapı inşaatları için ayrılan fonlardan Kuruma düşen paylardır.

İmar ve İskan Bakanlığınca, yasadaki amaçlarda kullanılmak için istenen arazi ve arsalarından Hazineye ait olanlar ve Hazineden belediyelere geçmiş ve bir hizmete ayrılmamış olanlar, bedelleri Gecekondu Yasasında belirtilen fona yatırılarak Ofise devredilecektir.

Ofisin arsa alımı - satımı, harita, planlama, kamu tesis ve hizmetlerinin yapılması, diğer döner sermaye işlemleri Genel Muhasebe ve Arttırma Eksiltme İhale Yasalarına ait

<sup>139</sup> KELEŞ, R., (1993), sf. 166

<sup>140</sup> Arsa Ofisi Yasası, TC. Resmi Gazete No:13195, 10 Mayıs 1969

hükümlere bağlı değildir. Hazine, belediye, özel idare ve Vakıflar İdaresi satışa çıkaracakları arazileri öncelikle Ofise bildirmekle sorumludur.

İmar ve İskan Bakanlığı konut, sanayi ve turizm ihtiyaçlarıyla diğer kamu tesisleri için planlanmış alanları Ofis adına kamulaştırmaya yetkilidir. Arsa Ofisi bu alandaki satışlarda şüfa hakkına sahiptir. Satışların tapu dairelerince on beş gün içinde Ofise bildirileceği belirtilmektedir, Ofis bir ay içinde bu hakkı kullanacağını bildirmediği ve satış bedelini ödemediği durumda bu hakkı kullanmaktan vazgeçmiş sayılacaktır.

Ofis tarafından satılan arsalarda, satış şartlarına uygun inşaat bitirilmeden üçüncü şahıslara satış yapılamayacağı belirtilmektedir. Bu arsalar üzerinde, öngörülen sürede belirtilen şartlara uygun yapı yapılmadığı takdirde Ofisin arsayı bedeli iade ederek geri alma hakkı vardır. Bu durumlarda geri alınması gerekli olmayan arsalardan satış bedelinin iki katı tazminat alınması öngörülmektedir.

Kamu kurumları, arsa ihtiyaçlarını kurum aracılığıyla karşılamak zorundadırlar. Ancak arsa istekleri dört ay içinde Ofisçe karşılanmazsa bu zorunluluğun ortadan kalkacağı belirtilmektedir. Bu kurumlara çeşitli yasalarla bedelsiz geçen araziler ve belediyelere 1580, 6785 ve 6830 sayılı yasalar uyarınca sağlanan araziler bu kapsamda işlem görmeyecektir. Ancak edinilen bu arazilere ait kroki ve açıklamaların altı ay içinde Ofise bildirilmesi zorunluluğu getirilmektedir. Ofis kamulaştırdığı, satın aldığı, planladığı ve çeşitli kamu hizmet ve tesisleri yaparak değerlendirdiği alanları, ilgili taşınmazların değer artışının vergilendirilebilmesi için Maliye Bakanlığına bildirmekle yükümlü kılınmaktadır.

Ofis, kuruluş amacında belirtilen bölgelerde araştırma, inceleme, projelendirme konularında kamu kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri ile, İmar ve İskan Bakanlığının iznini alarak ortaklık kurabilecektir. Maliye Bakanlığınca, Ofise arsa verilirken, Ofisin anamalıdan yapılan kesintiler, Kurumu kısıtladığı için 13.09.1989 tarihinde, Ofis Maliye Bakanlığına bağlanmıştır. Ofisin arsa edinme gücünün azlığı yanında, kiralama yetkisini özendirilmelere rağmen çok az kullanması, arsa stoku yapılamamasına neden olmuştur. Kamu satışlarındaki öncelikli alım hakkı parasal yetersizlikler sonucu kullanılmamıştır.

Yasanın, Ofis tarafından satılan arsalarda inşaat yapılmadan hukuki işlem yapılmayacağını belirten hükmü karşısında, araziler üzerine geçici binalar inşa edilerek satış yapılmıştır. Yasayla, Ofisin yalnızca planlanmış alanlarda kamulaştırma yapılabilmekle sınırlandırılması sonucu plan dışında kalan ve kentin gelişme alanlarında arsa stoklanamamıştır.

Kalkınma Planlarında uzun süre kurulması amaçlanan, arsa spekülasyonunu önlemek amacıyla özel yetkiler verilen Ofis, belirtilen nedenlerle piyasayı denetleyecek etkinliğe ulaşamamıştır.

### 3.2.4.2. YEREL KURUMLAR

Sanayileşmeyle birlikte, belirli, merkezlerde yaşanan konut ve konuta ilişkin sorunların çözüm arayışları içinde, yerinden yönetimlere de görevler verilmiştir. 1950 yılında çıkarılan 5656 sayılı yasayla belediyelerin konut yapma görevinin zorunlu görevler arasına almasının ardından bu yeni görevler karşısında yaşanan yetersizlikler sonucu çeşitli yardımlar, tahvil çıkarma yetkileri, birlik oluşturmaya yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yerel kurumlarla ilgili yasal müdahaleler aşağıda açıklanmaktadır.

●6124 sayılı (09.07.1953 tarihli) yasayla 1580 sayılı yasanın belediye görevlerini düzenleyen hükmünde değişiklik yapılmaktadır.Belediyelere imar planı uygulamalarında ve kamulaştırma giderlerinde kullanılmak üzere tahvil çıkarma yetkisi tanınmaktadır.Ayrıca bu gelirlerle belediyelerin imar planları ve kamulaştırma çalışmaları için kuruluşlar meydana getirebileceği belirtilmektedir.Emlak Kredi Bankası kefaleti ile çıkarılacağı belirtilen tahvillerle ilgili esaslar aşağıda yer almaktadır.

A) Piyasaya sürme işlemleri Emlak Kredi Bankası tarafından yapılacak bu tahvillerin tümü Banka tarafından ilgili belediyeler adına açılacak hesaplarda toplanarak belediyelerin ödeme emriyle kullanılacaktır.

B) Bir veya birçok düzenlemede çıkarılabilecek bu tahvillerin varsayılan anaparası,(son çıkarılan Devlet tahvilleri faizinden yukarı olmamak üzere belirlenecek) faiz miktarı, geri ödeme süresi, çıkarma fiyatı, kefalet karşılığı olarak Emlak Kredi Bankasına gönderilecek teminat, Banka ve belediyeler arasındaki anlaşmayla belirlenecektir.

C) Tahvil çıkarması hakkında belediye meclislerince alınacak kararların vali tarafından görüşleriyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilmesinin ardından Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu onayı ile kesinleşeceği belirtilmektedir.

D)Yapılan kamulaştırmalar sonucu belediyelere geçen taşınmazlar ve bunlar üzerinde kurulacak tesislerin gelir ve bedelleri ile bu alanlara ait değer artış vergilerinin Emlak Bankasına yatırılması gerekmektedir.

E)Belediyelerin yıllık tahvil ödemelerinden az olmamak şartıyla bütçelerinin %10'u oranında miktarı Emlak Kredi Bankasına yatırmaları gerektiği belirtilmektedir.

F) Bu tahvillerin çıkarılmasına bağlı her türlü ilanlar ve tahvillerle, ilgili evrak ve senetler her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacaktır.

G) Tahviller, belediyenin taşınmaz alımlarında satış bedeli karşılığı olarak verilebilecektir. Tahvillerin ihalelerde teminat olarak kullanılmasına olanak tanımaktadır.<sup>141</sup>

Geçici maddeyle, yasanın yürürlüğe girişinden önceki kamulaştırma işlemleri için de geçerli olacağı belirtilmektedir. Böylece belediye gelirlerini arttırmaya yönelik çeşitli kolaylıklar getirilmektedir. Emlak Bankası aracılığı ile merkez denetimi altında kaynak aktarımı yapılmaya çalışılmaktadır. Ancak kentsel rantların paylaşımı sırasında kamu payı korunamadığı için belediyelerin artan kentleşme ve ağırlaşan kentsel hizmetler karşısında

<sup>141</sup> Belediye Yasasının 19.Maddesine Bir Fıkra ve Aynı Yasaya Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete No: 8458, 15 Temmuz 1953

görevlerini yerine getirmeleri için gerekli kaynaklar sağlanamamıştır. Kentleşme dinamiğinin yarattığı özkaynakların aynı alandaki harcamalar için kullanılması yolu işletilememiş, tahvil v.b. yöntemlerle yaratılan ek kaynaklar yeterli niceliği ulaşamamıştır.

● 5/1393 sayılı (12.07.1961 tarihli) yönetmelikle nüfusu 50.000'in altındaki yerleşimlerde , belediyelere ek kaynaklar verilmesini öngören 5116 sayılı yasanın yürütülmesine ilişkin esaslar belirtilmektedir. Yasa kapsamındaki belediyelere, alt yapı, harita ve planlama giderlerinde kullanılması şartıyla İçişleri Bakanlığı emrindeki fondan yapılacak yardımlar yönetmelikle düzenlenmektedir.

Yönetmeliğe göre harita ve imar planları bulunmayan veya bulunduğu halde bu fondan yardım almamış belediyelere, bu işlerin yapımını, geliştirilmesini, değiştirilmesini sağlayacak miktarda yardımın bağış yoluyla yapılacağı belirtilmektedir. Daha önce fondan yardım alınarak yapılmış harita ve imar planlarındaki değişikliklerde gerekli paranın tümü fondan karşılanabilecektir. Fondan yararlanmamış belediyeler de fondan yardım alabileceklerdir. Bu durumlarda alınan yardımın yirmi yılda, yirmi eşit taksitle ödenmesi gerekmektedir. İller Bankasından sağlanan yardımın yeterli olmadığı durumlarda, belediye fonundan gerekli miktarın tamamlanması öngörülmektedir.<sup>142</sup>

● 665 sayılı (14.07.1965 tarihli) yasayla İller Bankası Yasasında değişiklik yapılmaktadır. Belediyeye yıllık gelirlerinden, Banka sermayesine % 5'lik pay aktarılması öngörülmektedir. Belediye mallarının satılmasıyla sağlanan gelirler, devlet yardımları, İmar ve İskan Bakanlığı bünyesindeki fon bağış ve kaynakları ile önceki yıllardan devreden nakitlerin Bankaya aktarılacak paya katılmayacağı belirtilmektedir.<sup>143</sup>

### 3.2.4.3. FİNANSAL MÜDAHALE KURUMLARI

Konut finansmanı yoluyla piyasaya müdahale edilmesi yöntemi bu dönemde de varlığını korumuştur. Önceki dönemde bu amaçla kurulan ilk finans kurumu olan Emlak Bankası'nın nitelik değiştirerek üst gelir düzeyine yöneldiği görülmektedir. Bu değişimde siyasal tercihlerle birlikte Bankanın kar sağlama zorunluluğu altında ekonomik koşullardan etkilenmesinin de rolü bulunmaktadır. Dönem içinde konut finansmanına katılan yeni aktörler sosyal yardımlaşma kurumları olmuştur. 1961 Anayasası sonrası oluşturulan bu kurumlar aracılığı ile konut kredileri verilmiştir. Sosyal devlet anlayışı içinde, sanayileşme ile oluşan işçi kesiminin kentlerde iskanının sağlanması ve kooperatiflerce üretilen toplu konutların desteklenmesi bu uygulamanın en önemli özellikleridir. Bu düzenlemede alt ve orta gelir düzeyindeki kesim sorunun öznesi olarak görülmüş ve talebin örgütlenmesi yolu ile önemli bir gelişim sağlanmıştır. Ancak enflasyonun ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri bu alanda da kendisini göstermiş, alt gelir düzeyine yönelik yeterli sayıda konut üretilememiştir. Yapılan özendirmeyle desteklenen yeni üretim modeli spekülatif konut sunumunun egemen olduğu piyasayı dönüştürecek niceliğe ulaşamamıştır.

<sup>142</sup> 1580 Sayılı Belediye Yasasına 5116 Sayılı Yasayla Eklenen 19. Fıkra Uyarınca Belediyeler Yapılacak Yardımlarda Uygulanacak Esasları Gösterir Yönetmelik, TC Resmi Gazete No: 10501, 10 Mayıs 1960

<sup>143</sup> İl Özel idarelerinin Ve Belediyelerin Gelirlerinden Pay Ayrılmasına Dair Mevcut Yasalardaki Bazı Maddelerin Değiştirilmesine Dair Yasa, TC Resmi Gazete No: 12053, 20 Temmuz 1965

### 3.2.4.3.1. TÜRKİYE EMLAK KREDİ BANKASI

6143 sayılı (13.07.1953 tarihli) yasa ile Emlak Bankasının sermayesi ve devlet bütçesinden ayrılan ödenek miktarı arttırılmıştır. Bu yeni gelirlerin konut kooperatiflerine ipotek karşılığı konut kredisi olarak verileceği belirtilmektedir. Böylece bankanın konut kredisi ile ilgili görev alanı genişletilmekte ve gerekli kaynak devletçe sağlanmaktadır.

Bina Yapımını Teşvik Yasası hükümlerince Emlak Kredi Bankası tarafından kooperatiflere verilen kredi uygulamasına son verilmektedir. İnşaatta kullanılmak üzere Bankadan Hazine kefaletiyle tahvil alınması ve ipotek karşılığı Bakanlar Kurulunun belirlediği oranda kredi verilmesi uygulamaları da yasa ile kaldırılmaktadır.<sup>144</sup>

Emlak ve Kredi Bankası 1951 yılında Yapı Tasarrufu Sistemini uygulamaya başlamıştır. Böylece Türkiye’de konut finansmanı konusunda önemli bir adım atılmıştır. Bu sistemin uygulamaya başlanmasında kredi talebi karşısındaki kaynak yetersizliği etkili olmuştur. Yapı tasarrufu ile maliyet içinde özkaynakların payının arttırılması amaçlanmaktadır. Böylece kaynaklar bir ölçüde arttırılmış, bu yeterli olmayınca tahvil çıkarılmaya başlanmıştır. 1951 - 1963 yılları arasında 485 milyon lira tutarında tahvil çıkarılmıştır.

Yapı tasarrufu sisteminden yararlanılması için bazı koşullar getirilmiştir. Kredi alma koşulları, kredi talebinde bulunanların kendilerinin, eşlerinin ve çocuklarının konutlarının bulunmaması ve daha önce konut kredisi almamaları olarak belirtilmektedir. Böylece konutu olmayan kesim hedef kitle olarak seçilmiş, sınırlı kaynakların yalnız bu kesim için kullanılması amaçlanmıştır. Bu kişilerce bankada bloke hesap açılmasından iki yıl sonra tasarruf sahibi kredi almaya hak kazanmaktadır. Bu süre içinde kredi alınacak miktarın % 25’inin biriktirilmiş olunması gerekmektedir. Banka tarafından verilen miktarın % 75’i kredidir. Bu kredilere 1962 yılından başlayarak karma faiz uygulanmıştır. Krediler % 65- % 35 oranında ayrılmış, banka fonu adındaki birinci kısma 20 yıl vade, tahsis fonu adındaki diğer kısma 11 yıl vade uygulanmıştır. Tüm kredilere %5 faiz uygulanmaktadır.

Ülkenin konut politikasının uygulanmasında önemli bir rolü olan Banka mali kaynaklarının yetersizliği ve ucuz konut sunumunu arttırma amacı dışında lüks konut üretimine yönelmektedir. Maliyetlerin yükselmesi sonucu dar gelirli kesime yönelik yeterli miktarda konut sunamamaktadır.<sup>145</sup> Bankanın konut kooperatiflerine verdiği krediler sonucu üretilen konutlarla ilgili veriler tablo 9’da yer almaktadır.

<sup>144</sup> Türkiye Emlak Kredi Bankası Hakkındaki 4947 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete No: 8460, 17 Temmuz 1953

<sup>145</sup> AKSOYLU S., (1991), sf.70

**Tablo 9. Emlak Kredi Bankası Kooperatif Kredileri (1948 - 1982 Dönemi)**

Yıllar	Koop. Adedi	Ortak Adedi	Yıllar	Koop. Adedi	Ortak Adedi
1948	4	315	1966	4	67
1949	9	173	1967	3	63
1950	4	184	1968	14	555
1951	13	546	1969	13	605
1952	19	697	1970	21	1220
1953	24	902	1971	37	1884
1954	33	1.618	1972	67	8556
1955	45	2.364	1973	44	3012
1956	32	1.957	1974	67	5803
1957	46	3.473	1975	64	2890
1958	35	3467	1976	100	5697
1959	27	985	1977	114	5401
1960	28	1129	1978	103	4267
1961	14	981	1979	182	5464
1962	14	2148	1980	213	5489
1963	19	1959	1981	183	6949
1964	13	663	1982	135	6860
1965	8	822			

Kaynak: Aksoylu, S., (1991), s: 73

Bankanın, 1950 - 1965 dönemi toplam konut sunumunun % 85.4'ü, Ankara ve İstanbul'da gerçekleşmiştir. Banka tarafından yurtdışında çalışan işçilere yönelik konut kredileri de verilmektedir. 499 sayılı (22.07.1964 tarihli) yasayla yurt dışında çalışan işçilerin tasarrufları Türkiye'ye yönlendirilmeye çalışılmıştır. Emlak ve Kredi Bankası'nda açılacak konut kredisi fonuna tasarruflarını gönderen işçilere, yurda döndüklerinde hesaplarında yeterli miktarı biriktirmeleri şartıyla kredi açılması öngörülmektedir. Bu krediler Halk Konutları Standartlarına uygun konutlarda kullanılmak üzere 20 yıl geri ödeme süresi ve % 2 faizle verilecektir. 180 sayılı (22.12.1960 tarihli) yasayla emekli subaylara da Banka tarafından kredi verilmesine başlanmıştır. Bu tür özel programlar dışında banka tarafından inşaatlarını tamamlamak isteyenlere, konutlarını onaracaklara krediler verilmektedir. Bu kredilere 5 yıl vade ve % 11.5 faiz uygulanmaktadır. Ayrıca banka tarafından taşınmaz ipotek kredisi olarak bina ve arsa alımı için kaynak aktarılmaktadır.<sup>146</sup>

### 3.2.4.3.2. SOSYAL YARDIMLAŞMA KURUMLARI

#### 3.2.4.3.2.1. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU

1950 sonrası, sanayileşmeyle birlikte işçi sayısının artması sonucu Çalışma Bakanlığı ve İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bu dönemde işçilerin barınma sorunları çözüm gerektirir hale gelmiştir. 1945 yılında 4792 sayılı yasa ile kurulmuş olan SSK konut finansmanına yeni bir kaynak olmuştur. Kurumun kuruluş yasasında işçi konutlarına pay ayrılmasına olanak tanınmıştır.

Kurum 1952 - 1984 yılları arasında yıllık ortalama 7000 konut üretimiyle, yıllık konut üretimi içinde % 2.5'lik bir paya sahiptir. Başlangıçta işçi konutları sorunlarıyla

<sup>146</sup> YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., (1973), Şehircilik A.Ü.S.B.F. Ankara, sf. 608-638

doğrudan ilgilenmeyen kurum, 5417 sayılı (02.06.1949 tarihli) İhtiyarlık Sigortası Yasasıyla, sigorta primlerinin % 20'sini işçi konutlarına ayırmakla görevlendirilmiştir. Kurum konut bedelinin % 50'si oranında kredi verilecektir.<sup>147</sup> Yalnızca kooperatifler aracılığı ile verilen konut kredisi şartları da belirtilmektedir. Krediden yararlanabilmeleri için sigortalıların kooperatif üyesi olmaları, konutlarının olmaması ve daha önce bu krediden yararlanmamış olmaları gerekmektedir. Kurumca desteklenecek konutların il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları içinde nüfusu 10.000'i aşmış yerleşim yerlerinde bulunması 100 m<sup>2</sup>'den küçük olması koşulu getirilmektedir. Bu nüfus tercihi ile konut sıkıntısı yaşanan yerlerde sosyal konut üretimi desteklenmektedir. 5937 sayılı (21.05.1952 tarihli) yasa ile ipotek kredisi oranı % 80'e yükseltilmiştir.<sup>148</sup> 6391 sayılı (11.03.1954 tarihli) yasa ile sigorta primlerinden konut kredilerine ayrılan pay % 25'e yükseltilmiştir.<sup>149</sup> Verilecek kredi miktarı da ipotek değerinin % 90'ına yükseltilmiştir. 344 sayılı (08.08.1961 tarihli) yasa ile işçi konutları için tüm sigorta kollarından fon ayrılması olanağı getirilmiş, konut kredisi miktarı artırılmıştır. Böylece Kurumda yapılan değişikliklerle konuta verilecek fonlar ve kredinin konut maliyeti içindeki payı sürekli artırılmıştır. İşçilere 20 yıl vadeyle, %4 faizle konut kredisi açılmıştır. Krediden yararlanmak için işçilerin konutlarının olmaması ve kooperatifler şeklinde örgütlenmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Kurum 1952 - 1962 yılları arasında kredi fonlarını Türkiye Emlak Kredi Bankası aracılığıyla kullanılmıştır. SSK tarafından % 3 faizle bankaya aktarılan fonlar, kredi talebinde bulunanlara % 4 faizle aktarılmıştır. Bu uygulamada kredi ve kooperatif koşulları SSK, inşaat ve kredi geri ödeme koşulları ise banka tarafından belirlenmiştir.

499 sayılı yasayla yurt dışında çalışan işçilerin tasarrufları ile Emlak Kredi ve Halk Bankasında bir fon oluşturulacağı belirtilmektedir. Fonun yurt dışındaki işçilere borç, konut ve küçük sanat kredisi verilmesi için kullanılması amaçlanmaktadır. Maliye Bakanlığından ayrılan ödenekle işçilere ödenecek kredi faizleri ve geri ödemelerinden oluşacağı belirtilmektedir. Konut kredilerinin yalnızca halk tipi konutlar için verileceği ve kredilere 20 yıl geri ödeme süresi ve % 2 faiz uygulanacağı hükümleri yasada yer almaktadır. İşçiler kredilerden bir kez yararlanabilecek ve kredilerle aldıkları konutları borçları bitmeden satamayacaklardır.

1967 yılına kadar, her işçiye açılacak kredinin, o işçinin aylık gelirinin üçte birinden fazla taksit ödemesini gerektirmeyecek ölçüde olması koşulu aranmış ve böylece işçinin mali gücünü aşan konutlara yönelmesi önlenmek istenmiştir. Ancak işçiler alabilecekleri en yüksek krediyi almayı sürdürmüşlerdir. Bu koşulun 1967 yılında kaldırılmasıyla yanlış bir uygulama yapıldığı görüşü savunulmaktadır.

1973 yılında yürürlüğe giren konut kredilerine ilişkin yönetmelikle sigortalılara açılacak konut kredileri ve Kurum tarafından bu amaçla yaptırılacak toplu konutlarla ilgili işlemlerin yürütülüşü düzenlenmektedir.

<sup>147</sup> İhtiyarlık Sigortası Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 7227, 8. Haziran. 1949.

<sup>148</sup> İhtiyarlık Sigortası Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 8120, 28 Mayıs 1952

<sup>149</sup> İhtiyarlık Sigortası Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 8664, 22 Mart 1954

Kurumun kredi politikası “Kooperatiflerin konut kredisi isteklerini karşılama ve sigortalılar için üreteceği konutlarda, yurt düzeyinde dengeli bir dağılım sağlamak amacıyla sigortalı sayısını, konut gereksinimini, genel konut politikasını göz önünde bulundurmak” şeklinde tanımlanmaktadır.

Sigortalılar konut kredilerini, Kurumun ürettiği konutlarda veya sigortalı yapı kooperatiflerine üye olarak kullanabileceklerdir. Sigortalıların işyerlerinin bulunduğu il içinde konut edinmelerine olanak tanınmaktadır. Krediler yalnız konutu olmayan sigortalılarca kullanılabilir. Kredilerin tamamlanmış ve inşa halinde konutlarda kullanılmayacağı belirtilmektedir.

Kredi kullandırılmasında konutların 100 m<sup>2</sup>'den küçük olması koşulu yer almaktadır. Konut Kredilerinin; Sigortalı yapı kooperatiflerce ve Kurumca yaptırılan toplu konutlar yolu ile kullanılmasına izin verilmektedir.

Sigortalıların Kurumca hazırlanan sözleşmeye göre kurdukları yapı kooperatiflerince üye olmaları gerekmektedir. Kooperatiflerin en az 30 kişiden oluşacağı belirtilmektedir. Kooperatiflerce alınacak arsaların Kurumca denetlenmesi öngörülmektedir. Bu alanlarda ipotek ve şüyu (ortakların pay hakkının mülkiyete yaygın olması durumu) olmaması gerektiği belirtilmektedir. Yönetmelikle il ve ilçe merkezleri sınırları içinde ve nüfusu 10.000'in üstündeki yerleşim alanları dışındaki arsalarla kredi verilmeyeceği belirtilmektedir.

Kooperatif konut kredilerinin arsa ipoteği karşılığı verileceği ifade edilmektedir. Kredi üst sınırı taşınmaz değerinin % 90'ı olarak belirtilmektedir. Taşınmaz değeri arsa, alt yapı ve konut giderlerinin toplamıdır. Kredi başvurularında taşınmaz değerinin %10'unun Kuruma yatırılması gerekmektedir. Ön biriktirimlerin miktarı arsa değerinin %10'una ulaşmadan kredi açılmaması öngörülmektedir. Yönetmelikte sosyal konut yapımının arttırılması ve lüks konut üretiminin önlenmesini, sosyal konutların daha ucuz ve kolaylıkla üretilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

Bu nedenle DPT, İmar ve İskan Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlıkları tarafından tip projeler saptanacağı belirtilmektedir. Malzeme standartlarının da adı geçen bakanlıklar, TSE ve TÜBİTAK işbirliği ile belirlenmesi öngörülmektedir.

Kurumca yaptırılan toplu konutlar yoluyla kredi kullanılacak konutların, Kurum arsaları üzerinde 85 m<sup>2</sup>'den küçük konutlara ağırlık veren toplu konut yerleşimlerinde bulunması gerekmektedir. Toplu konut yapımı için gerekli durumlarda Arsa Ofisinden arazi sağlanabilir. Konutların tamamlanması ve kullanım izinlerinin alınmasından sonra borcun ortaklara devri yoluyla Kuruma olan borcun ödeneceği belirtilmektedir.

344 sayılı yasayla SSK yeniden düzenlenirken, konut kredisi fonlarının dağıtım görevleri de Kuruma verilmiştir. 1962 yılında çıkarılan yönetmelikle işçi kredileri maaş miktarlarına göre farklılaştırılmıştır. Kredilendirmelerde geri ödeme miktarlarının işçi maaşlarının 1/3'ünden fazla olmaması ilkesi benimsenmiştir. İşçi kooperatiflerinin en az

yedi kişiden oluşması, arsanın satın alınmış olması ve bina ihale bedelinin % 10'luk kısmının peşin olarak Kuruma yatırılmış olması, kredi ön koşulları olarak belirlenmiştir. Ayrıca kooperatif tarafından Kurumun belirlediği standartlarda konut üretileceği ve inşaata ilişkin denetlemelerin Kurumca yapılması konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Yasaya göre kooperatiflerin ortak sayısı üretilecek konut birimi sayısından fazla olmayacaktır. Kooperatif arsalarının 10.000'den fazla nüfuslu il ve ilçe merkezi niteliğindeki belediye sınırları içinde olması zorunluluğu getirmiştir. Bu sınırlar dışındaki uygulamalar, Kurum incelemeleri sonucu yasa kapsamına alınabilecektir. Böylece konut gereksinimi olan işçilere, gelirlerine uygun krediler sağlanarak, yoğun yerleşim alanlarına öncelik verilerek, kooperatifler aracılığıyla toplu şekilde ve SSK'nın denetleyeceği standartlarda konut üretilmesi amaçlanmaktadır. SSK'nın işçi konutları konusundaki diğer uygulaması 6900 sayılı (13.02.1957 tarihli) yasa uyarınca doğrudan işçi konutları yaptırması olmuştur.<sup>150</sup> SSK işçi konutları fonundan diğer sosyal güvenlik kurumlarına da konut kredileri verilmiştir.

1978 yılında Kurum, konut yönetmeliğinde yapılan değişiklikle ferdi konut kredisi vermeye başlamıştır. Bu düzenlemede öncelik sırası belirtilmemektedir. Kurumca yaptırılan konutlara ve yapı kooperatiflerine kredi vermeye devam edilirken, ferdi konut kredisi de vermeye başlanmıştır. Yönetmelikle tek konut için kredi verilmeyeceği belirtilmektedir. Ancak kooperatiflerin ya da toplu konut üretiminin öncelikle destekleneceğine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Böylece kredilerden yalnız kooperatif üyelerinin yararlanma geleneği kaldırılmıştır. Yönetmelik yürürlüğe girmeden, 1980 yılındaki düzenlemeyle bireysel kredi uygulamasına devam edilmiş konut kooperatifleri veya toplu konut üreten kurumların yararlanması sağlanmıştır.

Toplu konut mevzuatına göre SSK sigortalıları, gerek ferdi kredi gerekse kooperatif kredisi kullanmak yoluyla Toplu Konut Fonu'ndan kredi alabilmektedirler. Bu yüzden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 1.1.1985 tarihinde SSK tarafından verilen kredileri dondurmıştır. Bu tarihe kadar Kurum'a kredi başvurusunda bulunup hak sahipliği onaylanan kooperatifler kredi alımına devam etmişlerdir.

1984 yılına kadar bankalar aracılığı ile Kurum 279 kooperatife kredi vermiş böylece 15.014 konut üretilmiştir. 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 3300 yılı sayılı yasa ile Kurumun konut ile ilgili görevleri TOKİ'ne devredilmiştir.

#### **3.2.4.3.2.2. BAĞ - KUR**

1479 sayılı yasayla Kuruma, toplumsal güvenliğinin bir parçası olarak konut kredisi verme yetkisi tanınmıştır. 1979 yılında yayımlanan yönetmelikle konut kredilerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Yasaya göre Bağ-kur; yurt içinde kendisine, eşine ve çocuklarına ait konut ya da arsası bulunmayan ve en az 5 yıllık sigortalılara, nüfusu 10.000'i geçen yerleşimlerin, il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları içinde kalan yerlerde, 100 m<sup>2</sup>'i geçmeyen konutlar edinmek üzere yapım maliyetinin % 80'i oranında ipotek karşılığı % 5 faiz ve 15 yıl vadeyle kredi verecektir. Kredi alabilmek için en az 15

<sup>150</sup> YAVUZ, F., ve diğerleri (1973), Şehircilik, A.Ü.S.B.F., Ankara, sf. 913

sigortalı tarafından kooperatif kurulması şart koşulmaktadır. Bu uygulamalarla, Kurum kredilerinin yoğun nüfus bölgelerinde, toplu konut üretimi için kullanılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Bağ-kur kalkınmada öncelikli yöreler, afet bölgelerinde bulunan ve yapım keşif bedelinin 1/4'ünü biriktirmiş kooperatiflere kredi verirken öncelik tanımaktadır. Bu uygulama ile 1976 -1980 yılları arasında 214 kooperatifin 8949 ortağına konut kredisi verilmiştir. Bağ-kur tarafından 1975 - 1980 arasında verilen krediler tablo 10'da yer almaktadır.

**Tablo 10 Bağ-Kur Kooperatif Kredileri (1975-1980 Dönemi)**

Yıllar	Kooperatif Sayısı	Konut Sayısı
1975	13	897
1976	76	3.064
1977	134	5.098
1979	204	7.412
1980	214	8.949

*Kaynak: Aksoylu, S., (1991), S: 75*

Kurum, SSK ile birlikte, konut kredilerinin tek merkezde toplanması ilkesi sonucu bu faaliyetinden men edilmiştir.<sup>151</sup>

#### 3.2.4.3.2.3. OYAK

Oyak, Milli Savunma Bakanlığına bağlı, silahlı kuvvetler üyelerine sosyal yardımlar sağlamak amacıyla kurulmuştur. Kurumun görevleri arasında üyelerinin konut gereksinimine ilişkin hizmetler de yer almaktadır. Bunlar: a) Üyelerin konut edinebilmeleri için taşınmaz ipoteği karşılığı 20 yıl geri ödeme süreli bireysel kredi açılması, b) Üyelerini konut sahibi yapmak amacıyla Kurum tarafından arsa satın alınması ve konut üretilerek peşin veya 20 yıl geri ödeme süresi tanıyarak üyelere satılması, c) Üyelerce kurulacak konut kooperatiflerinin temin ettikleri arsalar üzerinde konut inşa edilerek peşin veya taksitle satılmasıdır.<sup>152</sup>

Kurum konutları maliyet bedeli üzerinden, kar almadan satar. Uzun süre OYAK, kendi ürettiği konutlara kredi vermiş, 1963 - 73 döneminde bu şekilde 1000 konut birimi üretmiştir. Kooperatifler aracılığı ile verilecek kredilerden yararlanmak için kooperatiflerin en az 20 üyesi olması zorunluluğu getirilmiştir. Oyak, konut fonlarından yalnızca konutu toplumsal düzeyine uygun olmayan üyelerine kredi vermektedir. Kredilere % 18 faiz ve 15 yıl vade uygulanmaktadır. 1963 - 1993 döneminde Kurum yardımlarıyla 48000 üye konut edinmiştir.<sup>153</sup>

#### 3.2.4.3.3. DİĞER FİNANS KURUMLARI

Bu dönemde konut sektörü fonlarından sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra bazı yeni bankalarda taşınmaz ipoteğin karşılığında kredi vermeye başlamışlardır.

<sup>151</sup> KELEŞ, R., (1982), s. 45-46

<sup>152</sup> Ordu Yardımlaşma Kurumu Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 10702, 09 Ocak 1961

<sup>153</sup> KELEŞ R., (1993), s. 309

Bankalar Yasasındaki değişiklikten sonra 1954 yılında Vakıflar Bankası, 1958 yılında Türkiye Öğretmenler Bankası bu niteliklere sahip yeni kurumlar olarak dönem içinde faaliyete başlamışlardır. Bankalar ipotek karşılığı 20 yıl vadeli konut kredisi vermişlerdir. Ziraat Bankası tarafından kırsal kesimdeki konutlar için kredi verilmiştir.<sup>154</sup>

Konut politikasının uygulanmasında, Emlak Kredi Bankası gibi yasayla özel olarak görev verilmiş bankaların dışında kalanlar, 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nun 50.Maddesi uyarınca, ticaret amacıyla taşınmaz alım satımıyla uğraşmaktan men edilmişlerdir. Bu maddeye göre bankalar, taşınmaz yapım ve ticaretiyle uğraşan ortaklıklara katılamazlar ve bu konuda iş yapan gerçek ve tüzel kişilere kredi açamazlar. Ancak inşaat sektöründeki durgunluğun giderilebilmesi için, Bakanlar Kurulu 1979 yılında bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK / 38) çıkararak Yasanın bu maddesini değiştirmiş ve kendisine ya da eşine ait konutu olmayanlara satılmak ya da kiralanmak üzere, nüfusu 100 000'i aşan kentlerin belediye sınırları ya da mücavir alanları içinde, İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanmış projeler gereğince toplu ve sosyal konut yapacak kamu kuruluşlarıyla kooperatiflere ya da bunların müteahhitlerine bankalar tarafından kredi açılmasına olanak sağlamıştır. Sümerbank yapım maliyetinin % 15'ini geçmemek koşuluyla, çalışanlarına 15 yıl vade ve % 5 faizle kredi açmıştır. Bu kredilerden yararlanılarak yapılan 2300 konuttan % 40'ı memurlar, kalan % 60 ise işçilere aittir. Ancak, Sümerbank topluluğuna bağlı tüm memur ve işçilerin sayısı dikkate alındığında, işçilerin yalnız % 4'ünün bu yardımdan yararlandığı görülmektedir.<sup>155</sup>

İstanbul Emniyet Sandığı vadesiz tasarruf mevduatı hesabı karakterinde oluşturduğu Yuva Tasarrufu hesabından, başvuruda bulunan ve belli koşulları yerine getiren herkese kademeli olarak ve en çok yüz bin lira olmak üzere kredi vermiştir. Türkiye Vakıflar Bankası ile Türkiye Öğretmenler Bankasının kuruluş yasalarında ipotek karşılığında kredi verebileceklerine dair hüküm olmasına rağmen, T. Vakıflar Bankası bu uygulamayı dar kapsamlı tutarak yaygınlaştırmamış, T. Öğretmenler Bankası ise kuruluş yılları dışında böyle bir uygulamaya girmemiştir.

### 3.3. III. DÖNEM : GLOBALLEŞME VE ÜRETİMİN KİTLESELLEŞMESİ

1980'li yıllara gelindiğinde dünyadaki dengelerin bir kez daha değiştiği görülmektedir. Önceki dönemin iki kutuplu yapısı yıkılmış, globalleşme süreci başlamıştır. Türkiye'de de aynı dönemde değişimler yaşanmıştır.

1970'lerin sonunda petrol krizi nedeni ile yaşanan dar boğazlar ve siyasal istikrarsızlıklar yeni yapılanmanın gerekçeleri olmuştur. Bu dönemde siyasal eğilimin neo-liberal bir çizgide olduğu görülmektedir. Dışa dönük ekonomi politikaları gündemdedir. Yeni anlayışlar doğrultusunda, devletin düzenleme görevlerine yöneltilmesi ve küçültülmesi, özel kesimin ise pazar ekonomisi içinde serbest bırakılması görüşü benimsenmiştir. Özel sektörün özendirilmesi ve kamu kurumlarının özelleştirilmesi dönemin belirgin eğilimleridir. Sanayinin özelleştirilmesi çalışmaları halen sürdürülmektedir. Konut alanında da popülist siyasal eğilimler varlığını sürdürmektedir.

<sup>154</sup> KAYA, A.,Ö., (1963), Cumhuriyet Döneminde Mesken Meselesi, A.Ü. S.B.F., Ankara, sf. 40

<sup>155</sup> KELEŞ, R., (1983), sf. 151

### Sanayileşme Politikası

Globalleşme süreci içinde dünyada telekomünikasyon alanında gelişmeler olmuş, bilgi ve teknoloji transferleri hız kazanmıştır. Aynı dönemde Türkiye’de de büyük ölçekli sermaye oluşmuş ve dış pazara açılarak üretim teknolojilerini geliştirme fırsatı bulmuştur. Dış ticarete rekabet koşulları üretim çeşitliliğinin artmasına yol açmış ve pazarla birlikte üretim ölçeği de büyümüştür.

Bu gelişmeler ışığında dış pazara yönelik sanayileşme ve dünyayla bütünleşme amacıyla çeşitli yatırımlar yapılmıştır. Otoyol ağlarının uluslararası ağlarla bütünleştirilmesi, telekomünikasyon ağının kurulması ve hava yolu ağının geliştirilmesi amacıyla yatırımlara hız verilmiştir. Alt yapı yatırımlarının ekonomiye getirdiği yük enflasyonun artmasına yol açmıştır. Ancak hava yolu ağıyla somutlaşan uzak ülkelere yönelik bütünleşme çabaları ve kalkınma hamlesi sürdürülmüştür.

Aynı dönemde hizmet sektöründe gelişmeler yaşanmış ve sermaye hareketlerine zemin hazırlanmıştır. Finans sektörü hizmetleri gelişmiştir. Ancak gerekli sistemin kurulmasına rağmen beklenen sermaye hareketliliği sağlanamamıştır. Dışa dönük politikaların etkisi ile küçük ve orta ölçekli işletmelerin dışa açıldığı görülmektedir. Dünyada esnek üretim modelinin gelişimiyle örtüşen bu açılmada bütünleşme sağlanabilmiştir.

### Toplumsal Yapı

Toplumsal yapı içinde sanayi toplumuna ait özelliklerin giderek yaygınlaştığı görülmektedir. 1980-90 döneminde kentli nüfus oranı %50.6’ya ulaşmıştır. Sanayi ile birlikte hizmet sektörü de kent merkezlerinde gelişmiştir. Dengesiz ve eşitsiz büyüme ile toplum dilimleri arasındaki uçurum artmıştır. Bölge merkezli büyüme modelinin uygulanması ile İstanbul, İzmir, Adana, Ankara gibi büyüme kutupları meydana gelmiştir. Bu iller sayesinde çevre illere ekonomik büyümenin yayılması amaçlanmaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizlik yaşam biçimine yansımakta ve toplumsal ayrışma kent mekanını ve niteliklerini değiştirmektedir. Bu süreçte altkentleşme başlamıştır. Aynı dönemde kırsal nüfus oranının düşmesi ile önemini yitiren kırdan kente göç yerine kentler arasındaki nüfus hareketleri hızlanmıştır. Eşitsiz büyüme ile birlikte belirginleşen bir diğer sorun kıyaslaşma olmuştur. Bölge merkezli büyüme modeli içinde doğu bölgelerinde çeşitli nedenlerle yatırımların geri kaldığı görülmektedir. Bu süreçte dünya ile bütünleşmeye yönelik metropoller yaratılmaya çalışılmıştır. İstanbul coğrafi konumunun da etkisi ile bu alandaki en önemli merkez halini almıştır. Yeni dönemde sıra büyüklük kuralı aşılmış, dengeli büyüme hedeflerinden uzaklaşmıştır. Turizm özendirilmeleriyle kıyı bölgelerinde yüksek yoğunlukta yapılaşma ve sermaye birikimi meydana gelmiştir. Yükselme eğilimindeki enflasyon tarım kesimini olumsuz etkilemiş, geniş kitleler yoksullaşmıştır.

### Nüfus ve Kentleşme

Sanayi toplumuna geçişle birlikte nüfus artış hızında yavaşlama yaşandığı görülmektedir. Nüfus artış hızı 1980-85 yıllarında ortalama %4.45 olmuştur. Ancak kentsel nüfus artışı ve konut gereksinmesi nicel ağırlığını korumaktadır. Aynı dönemde çekirdek aile modelinin yaygınlaşması da konut gereksinimi arttıran bir faktör olmuştur.

Sanayileşme hedefleri içinde önem taşıyan dışa açılma hedefi ve dünyadaki globalleşme süreci içinde kentleşmenin ayrı bir önemi olmuştur. Türkiye uluslararası platformda mücadele edebilmek amacıyla metropollerini yaratma sürecindedir. Ancak sağlıklı bir metropoliten yapı oluşturma çabaları rantıye grupların baskıları karşısında başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

#### Kentleşme Modeli

Sanayileşme sürecinde büyük sermayenin gelişmesi sermaye piyasası için gerekli finans kesiminin kent içinde yer almasını zorunlu kılmıştır. Bu süreçte kent merkezlerinde Merkezi İş Alanları oluşmaya başlamıştır. Bu alanlar büyüyen ve kentten uzaklaşan sanayi kuruluşlarına ait prestij binaları olan iş merkezleri ve finans kurumlarını içermektedir.

Sermaye ölçeğinin büyümesi kentleşme modelini de etkilemiştir. Sanayi kuruluşları, kamu hizmetleri (sağlık, eğitim v.b.) ve konut yerleşimleri kentten uzaklaşmaktadır. Bu eğilim uydu kent projeleri olarak düzenlenen altkentleşmelere yol açılmıştır.

#### Konut Üretimi

Üretim ölçeğindeki nicel değişim kentsel büyüme ölçeğini ve niteliğini de değiştirmiştir. Kentleşme ölçeğindeki değişim, konut üretiminin toplu konut alanında gelişimiyle doğru orantılıdır.

Sosyal konut üretimi ve yeni kentsel yerleşim alanları kurma çabaları içinde kent dışında, spekülatif etkilerden uzak alanlar tercih edilmektedir. Bu üretim modeli toplu konut üretimiyle örtüşmektedir.

**Tablo 11. Yapı Kullanma İznine Göre Konut İnşaatı (1980 - 1991 Dönemi)**

Yıl	Konut Birimi Sayısı (Daire)	Önceki Yıla Göre Konut Birimi Artışı (%)
1980	139.207	12.0
1981	118.778	-14.7
1982	115.986	-2.4
1983	113.453	-2.2
1984	122.580	8.0
1985	118205	-3.6
1986	168.597	42.6
1987	191.109	13.4
1988	205.485	7.1
1989	250.480	21.9
1990	232.018	-7.4
1991	227.570	-1.9
1992	268.189	17.9
1993	268.437	0.1

Kaynak: ERYILMAZ, A., YALBURDAK M., (1982), s. 151

Dönem içinde konut üretim sistemi içinde yeni bir model oluşturulmuştur. Toplu Konut Yasası ile düzenlenen bu sistemde konut kooperatiflerince sosyal nitelikli konut üretilmesi hedeflenmektedir. Yeni yasa ile kamunun konut alanına girmedığı ve kaynak

aktarmaktan kaçındığı dönem sona ermiştir. Böylece 1970'li yılların sonlarında getirilmeye çalışılan düzenlemeler yasal bir çerçeveye kavuşmuştur.

Yaşanan dönüşümde mevcut konut sunum biçimlerinin tıkanma noktasına gelmesinin etkisi büyüktür. Piyasa mekanizmalarının dönüşümü yoluyla bir çözüm üretilmemiş, toplu konut üretiminin toplam üretim içindeki payı ve önemi artmıştır.

Kooperatifler aracılığı ile toplu konut üretimi yoluyla orta ve alt gelir düzeyine yönelik konut üretimi çabaları içinde devlet, fonlar aracılığı ile finans desteğinde de bulunmuştur. Ancak ekonominin genel durumu bu alanda da etkisini sürdürmüş, konut maliyetleri üst-orta gelir grubuna yönelik değerlere ulaşmıştır.

1985 yılında yasal bir müdahale ile toplu konut üretiminde yeni bir süreç başlatılmıştır. Kooperatiflerle sınırlandırılan üretici kesimine özel sektör de katılmış, üretim amaçları değişmiştir. Özel kesimin lüks konut üretmesine olanak tanınmış, konut sahibi olmak isteyenlere verilen krediler azaltılmıştır. Yasal düzenlemede hedef kitleye yönelik tercihlerin terkedildiği, nüfusun daha dar bir kesimine yönelik, spekülasyon lüks konut üretiminin özendirildiği görülmektedir.

Özel sektörün konut alanına yönelmesinde mevcut şartların önemli etkisi olmuştur. Kriz döneminde, sanayi sektöründe birikmiş sermaye ile inşaat sektörü arasında önemli bir bağ kurulmuştur. Ekonomik istikrarsızlık söz konusu olduğunda yatırım yapmayarak duran sermaye, daha az risk taşıyan spekülasyon alanlarına yönelmektedir. Bu eğilim doğrultusunda büyük sermayenin biriktirdiği arsa stokunun konut üretimine önemli etkileri olmuştur.

Dışa açılma sürecinde teknolojisini geliştirme fırsatı bulan ve arsa stoklayan büyük sermaye konut üretimine yönelmiştir. Böylece ekonomide yeniden canlanma yaşanmaya başlanmış, bu hareket devletçe özendirilmiştir. Ancak inşaat sektörünü korumaya ve ekonomiyi canlandırmaya yönelik özendirilmeler gerçekleştirilirken spekülasyon bir kez daha körüklenmiştir.

Özel sektörün birincil hedef olarak kar amacına yönelmesi sonucu piyasaya spekülasyon lüks konut sürümü artmıştır. Konut piyasası içinde konut edinmeyenlerin konut talebi karşılanamamıştır. Bu süreçte kamuyu korumaya yönelik önlemler geliştirilmemiş, piyasa kendi işleyişine bırakılmıştır.

### Toplu Konut Üretimi

Konut sorununa yönelik en önemli kamu müdahalesi Toplu Konut Yasasının yürürlüğe girişiyle yaşanmıştır. Üretim sisteminde yeni bir model yaratılmış ve bu modelin işletilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Son dönemde TOKİ ile yerel yönetimler işbirliği içinde çalışmalar yürütmektedirler. Bu aşamada karar alma ve uygulama sürecinde sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimlerin koordinasyon içinde çalışmaları önem taşımaktadır. 1990 sonrası TOKİ tarafından kredilendirilen ya da doğrudan üretilen konutlarda sosyal konut kavramına geri dönüş eğilimleri görülmektedir.

Dönem içinde belirtilen gelişmeler yaşanırken konut ve kentleşmeye ilişkin kamu müdahalelerinde genel niteliğini koruduğunu, merkeziyetçi tutumun devam ettiği görülmektedir. Kamulaştırma yasaları, imar yasaları ve özel yetki yasaları kapsamında yerel yönetimlerin etkinleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ancak pratikte merkezi yönetimin yetkisi yerelleştirilememiştir.

#### Doğrudan Müdahaleler

Serbest piyasa koşulları içinde konut edinemeyenlerin illegal yapılanmayı tirmandırdıkları görülmektedir. Bu gelişmelerde afların etkisi önem taşımaktadır. Seçim öncesinde gündeme gelen af yasalarının gelenekselleştiği görülmektedir. Yasal düzenlemelerin kapsamı geliştirilmektedir. Dönem içinde konutlarla birlikte farklı fonksiyonlara ayrılmış (turizm, tarım vb.) yapıların da af kapsamına alındığı, görülmektedir. Gecekondu afları kentsel gelişme alanlarında hisseli mülkiyet yapısındaki alanları kapsamaktadır. Mahalle ölçeğindeki bu uygulamalarda mevcut kamu örgütlenmesi yetersiz kalınca Yeminli Özel Teknik Bürolar devreye girmiştir. Kaçak yapılaşma karşısında yetkinin merkez içinde de dağıtıldığı görülmektedir.

Plansız yapılaşmanın yaygınlaştığı bu koşullar içinde imar yasalarının düzenleyici nitelikleri yok olmaktadır. Bu durumda pek çok müdahalede olduğu gibi piyasa işleyişini kolaylaştıran uygulamalar yapılmıştır. İmar Yasası ile kat mülkiyetinin aynı parsel üzerindeki binalarda geçerli olması sağlanmıştır. Yetkileri merkezde toplama eğilimi sonucu hantallaşan ve ağırlaşan merkezi yapılanma içinde İmar Yasaları aracılığı ile yetkilerin düzenlenmesine çalışılmıştır. Yapılan uygulamalar sonucu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, çeşitli kurullar, valilikler ve yerel yönetimlerin katıldığı karmaşık yönetim modelleri üretilmiştir. Bu düzenlemeler karşısında mevcut kentleşme hızına yetişemeyen planlama süreci daha yavaşlamış ve düzenleme-denetim mekanizması işlemez hale gelmiştir.

#### Dolaylı Müdahaleler

Dolaylı denetim yolları ile gerçekleştirilen müdahaleler içinde kira denetiminin tamamen uygulamadan kalktığı görülmektedir. Toprak yönetimi, vergi politikaları, özendirme vb. yöntemlerle, kentleşmenin denetlenmesi ve spekülasyonun engellenmesi yönünde başarı sağlanamamıştır.

#### Kurumsal Yapı

Yönetim örgütlenmesi alanında yapılan düzenlemeler içinde yerel yönetimlerde kademeli bir yapılanmaya yer verilmiştir. Büyük Şehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri şeklinde bir ayırım yapılmıştır. Ancak sayıları gittikçe artan, seçim öncesi belediye statüsüne ulaşan çok sayıda yetersiz birimler oluşturulmuştur.

Merkezi yönetim yapısı içinde konut ve kentleşme alanında uzmanlaşmış bir bakanlık kurulması yönünde görüşler mevcuttur. Bu alanda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde bir bütünleşme yaratılmaya çalışılmıştır.

Finans kurumları açısından da değişiklikler yaşanmıştır. Özel finans kuruluşlarının konut kredisi vermelerine olanak tanınmıştır. Ancak bu kredi şartları konut gereksinimini karşılayamayan alt ve orta gelir düzeyindeki kesimin ulaşabileceği limitleri aşmaktadır.

Emlak Bankası'nın lüks konut üretimi alanına yönelmesinden sonra piyasa içinde konut finansmanında etkili tek merkezi kurum TOKİ'dir. Kuruluşunda devlet bütçesinden kaynak aktarılan Fon, bugün kendi kaynaklarından beslenmektedir. Kurum, enflasyonun olumsuz etkileri karşısında kendi kaynaklarını koruma zorunluluğu içindedir. Son dönemde inşaat aşamasındaki konutlara bitirme kredisi verilmesi yoluyla sunumun arttırılması yönünde çalışmalara ağırlık verilmiştir. İdare'nin uluslararası kredi sağlama girişimleri de bulunmaktadır.

Dönemin genel niteliklerine bakıldığında sanayinin özelleştirilmesi yönünde çalışmaların devam ettiği görülmektedir. Liberal söylem içinde pazar ekonomisi işletilmeye çalışılmaktadır. Konut alanında devlet genelde düzenleme ve denetleme çalışmalarını üstlenmektedir. TOKİ merkezi bir kurum olarak devletin konut alanına doğrudan müdahalelerinin gerçekleştirildiği merkezdir. Yapılan müdahalelerle konut sorununun çözülememekte, çeşitli bileşenlerin etkisi altında ağırlığını korumaktadır. İzlenen konut politikalarıyla arsa rantı ödemek istemeyen kesimlere bundan kaçınma olanağı tanınmaktadır. Ancak aynı zamanda arsa rantlarından yararlanmak isteyenlerin de korunduğu görülmektedir. Bölgesel farklılıklarla artan iç göçler ekonomik koşullardaki yetersizlikler sonucu talebin halen denetim altında karşılanamadığı, spekülasyonun önlemediği görülmektedir.

### 3.3.1. KONUT SORUNUNA YÖNELİK KAMU MÜDAHALELERİNİN GENEL BELİRLEYİCİLERİ

Bu dönemde, konut sorununa yönelik kamu müdahalelerinde toplu konut üretim sisteminin önemi artmıştır. Bu nedenle Anayasa'da devletçe bu üretim biçiminin destekleneceği ifade edilmiştir. Konut politikalarında ve kalkınma planlarında da toplu konut üretiminin arttırılması yolu ile konut ve kentleşme sorunlarının çözülmesi ilkesi yer almaktadır.

#### 3.3.1.1. ANAYASAL GELİŞİM

1982 Anayasasının 57.maddesi "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" hükmünü içerir. 1961 Anayasası'nda yoksul ve dar gelirlilerle sınırlandırılan yükümlülük, bütün sınıfları içine alacak şekilde değiştirilmiştir. Önceki uygulamalarda Sağlık Hakkı içinde ele alınan konut, insanı doğrudan etkileyen ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak ele alınmaktadır. Toplu konut girişimleri soruna çözüm olarak görülmekte, açıkça desteklenmektedir.<sup>156</sup>

Kamulaştırmayla ilgili 46.madde de "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını yasayla gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir" hükmü yer almaktadır. Kamulaştırma bedelinin hesaplanma şekli ise özel yasayla belirlenecektir. Bedel belirlemelerinde dikkate alınacak ölçütlere Anayasada yer verilmiştir. Bu ölçütler, vergi beyanı ,kamulaştırma tarihinde resmi makamlarca yapılan değer takdiri, taşınmaz

<sup>156</sup> TC Anayasası, TC Resmi Gazete, No: 17980, 7 Kasım 1982

mal birim fiyat ve yapı maliyet hesapları ve diğer objektif ölçütlerdir. Bu esaslara göre belirlenen bedel ve vergi beyanı değeri arasında fark olması durumunda, farkın değerlendirilmesi özel yasaya bırakılmıştır. Kamu kuruluşlarının ancak görevlerini yerine getirmeleri amacıyla gerekli durumlarda taşınmaz üzerinde kamulaştırma ve irtifak hakkı kurmalarına olanak tanınmaktadır.

1982 Anayasası'nda konut, kentleşme ve çevre sorunlarıyla birlikte bir bütün olarak ele alınmıştır. İlk kez sorunla birlikte tercih edilen çözüm yolu da açıkça ifade edilmektedir.

### 3.3.1.2. KONUT POLİTİKALARI

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz nedeniyle inşaat sektöründe yaşanan duraklama, 1980'lere gelindiğinde konut açısından farklı politikalar izlenmesine yol açmıştır.

Başlangıçta kamu desteği ile sektörün güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda orta gelir seviyesindeki kesimin fonlar aracılığı ile desteklenmesine ve kooperatiflerce sosyal nitelikli toplu konut üretimine öncelik verilmiştir. Konut sektörü istihdam kapasitesi ile ekonomiyi canlandıracak bir itici güç olarak kabul edilmiştir.

1984 sonrası içe dönük ekonomi politikası terkedilerek neo - liberal çizgide dışa dönük bir politika benimsenmiştir. Bu anlayış doğrultusunda yaşanan değişimler konut politikaları ve sektörünü de etkilemiştir.

Küreselleşme doğrultusunda gerçekleştirilen alt yapı yatırımlarının ekonomiye getirdiği yük enflasyonu arttırarak inşaat sektörünü olumsuz yönde etkilemiştir. Liberal anlayış doğrultusunda devletin konut alanında yalnızca planlama, alt yapı sağlama ve arsa temini konularında çalışmalar yapması öngörülmüştür. Konut üretiminin piyasa koşulları içerisinde, özel kesim tarafından gerçekleştirilmesi ilkesi benimsenmiştir.

Kamuya düşen görevlerin yerinden yönetim modeli içinde yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmesi, merkeziyetçi tutumun terkedilmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri kurulmuş, 1995 yılında belediyelerin sayısı 2750'ye ulaşmıştır. Ancak sayısal artış kurumların mali ve teknik yetersizliklerinin karşılanamaması sonucu, planlama işlevlerinde boşluklara yol açmıştır. 3194 sayılı yasayla imar planları konusunda merkezi yönetimin denetim ve planlama yetkilerine getirilen kısıtlamalar, kısa bir süre sonra 3394 sayılı yasayla kaldırılmıştır.

1980 sonrası nüfus artış hızında yaşanan yavaşlamaya rağmen artan ve süreklilik gösteren kentleşme, kıyısallaşma ve eşitsiz mekansal büyüme eğilimleri sonucu konut ve kentleşme sorunları artmıştır.

Popülist siyasal eğilimler ve artan sorunlar karşısında kamu yararına ilişkin tavizler verilmiştir. Aflar sonucu kaçak yapılaşma yaygın kentleşme modeli haline dönüşürken, konut politikalarında orta ve dar gelirli kesime yönelik öncelikler, sektörün canlandırılması adına terkedilmiştir.

1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II'de sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planında öncelikli konular içinde, kentsel rantın düzenleme altına alınması ve arsa üretimi, alt yapı finansmanının geliştirilmesi, konut finansman olanaklarının geliştirilmesi, kooperatifler eliyle konut sunumunun düzenlenmesi, kaçak yapılaşmanın önlenmesi, gecekonduların ıslahı, yerel yönetimlerin "yapabilir" kılınması, sivil toplum kuruluşlarının etkinleştirilmesi ve yerleşmelerde yapılaşma dışı alanlar bırakılması konularına yer verilmektedir. Bu temel ilkeler doğrultusunda ulusal ve uluslararası çalışmalar yapılması öngörülmektedir.

### 3.3.1.2.1. KALKINMA PLANLARI

#### 3.3.1.2.1.1. V. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985 - 1989)

Bu plan döneminde, bölge planları yapılması hedeflenmiştir. Belli sektörler açısından potansiyel gösteren veya ekonomik açıdan gelişen bölgelerde gelişimin hızlandırılması ve kaynakların etkin kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacağı belirtilmektedir. Sanayinin yaygınlaştırılması ile bölgeler arası farklılığın giderilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca bölgesel koşullara uygun yatırımların desteklenmesi ilkesi benimsenmiştir.

Planda, bölgesel potansiyellerin belirlenmesi ve bu belirlemelere göre bölge gelişme şemaları hazırlanacağından söz edilmiştir. Yerleşme düzenini etkileyecek projelerin çevre ve bölgeye etkilerinin incelenmesi, bunların gerekli kılacağı kamu hizmetleri ve alt yapının önceden ele alınarak hazırlanması da ilkeler arasındadır.

Planda yönetsel sınırları aşan, işlevsel bölgeler oluşturulmaya çalışılmaktadır. DPT tarafından on altı bölge merkezi belirlenmiştir. Az gelişmiş bölgelerdeki merkezlerin, hizmet ve üretim yatırımları açısından desteklenmesi Plan ilkeleri arasındadır. Kamu hizmetlerinin dağılımında, nicel ve nitel denge sağlanması amaçlanmakta, tarım alanların korunması gerekliliği belirtilmektedir. Bu amaçla tarım alanlarında sanayi tesisleri kuruluşunda dikkatli davranılmasının gerekliliği ifade edilmektedir. Kalkınma Planı yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen konut alanındaki ilke ve politikaları 2985 sayılı yasayla uygulanmıştır.<sup>157</sup> Dönem içinde konut açığının ruhsatlı konutlarla kapatılmadığı, kaçak yapılaşmanın ağırlığını koruduğu görülmektedir.

**Tablo 12. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Ruhsatlı Konut Üretimi ve İhtiyacı**

Yıllar	İhtiyaç	Verilen Yapı Kullanma İzni	%	Kullanım İzinlerine göre yıllık açık	%
1986	268.749	168.597	61	107.152	29
1987	283.563	191.109	67	92.454	33
1988	291.600	164.758	56	126.842	44
1989	299.864	170.171	56	129.093	44
<b>TOPLAM</b>	<b>1.418.924</b>	<b>813.440</b>	<b>58</b>	<b>605.484</b>	<b>42</b>

Kaynak: ERYILMAZ A., YALBURDAK M., S. 45

<sup>157</sup> ÇINAR E., (1987), 2985 sayılı Yasanın Toplu Konut Politikasına Etkileri Üzerine Bir Araştırma, sf. 16

### 3.3.1.2.1.2. VI. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1990 - 1994)

Planda bölgeler arası dengeli kalkınma ilkesi yinelenmektedir. Yerleşim yerleri kademelendirmesinde denge sağlamak, anakent alanlarındaki yığılmayı azaltmak, ancak iç göçü kontrol altına almakla olası görülmüştür. Belirlenen merkezler anakent alt merkezleri, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölge merkezleri, merkez niteliğindeki kırsal yerleşme birimleridir.

Planın V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile aynı doğrultuda olduğu gözlemlenmektedir. Metropoliten alan planlamasını gerçekleştirmek amacıyla Metropoliten Alan İdarelerinin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu türdeki mevcut yönetimlerin etkin biçimde kullanılmadığı anlaşılmaktadır.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere konusunda, önceki plandaki gibi öncelikle doğu bölgeleri olmak üzere bölgeler arası farkların giderilmesi öngörülmektedir. Plan döneminde konut yatırımları için 33.5 trilyonluk ödenek ayrılması gerektiği belirtilmekte, konuta toplam yatırımlar için % 21.5'lik bir pay ayrılmaktadır. 1990 - 1994 yılları arası konut ihtiyacı 2.041.973, verilen yapı kullanma izni sayısı 1.243.662'dir. Bu dönemde konut açığı 1.038.689 ile % 40'lık bir paya sahiptir.

Konut açığını kapatmak için a) Kamu ödeneklerinde konutsuz kişilere öncelik vermesi, b) Konut yüzölçümlerinin küçültülmesi, c) Tasarruf sandıklarının desteklenmesi, d) Belediyelerce dar gelirli için kiralık konut üretimine ilişkin düzenlemeler yapılması, e) Kentsel alt yapılar konusunda belediyelerce dar gelirli kesime yardımcı olunması, f) Kendi evini yapana yardım yoluyla gecekondulaşmanın önlenmesi konularında çalışmalar yapılması öngörülmektedir.

Planda, Toplu Konut Fonu kaynaklarının artırılması ve kredilerin konut maliyeti içindeki payının yükseltilmesi önerilmektedir. Plandaki bölgesel yaklaşımın temelinde, konutun çevresi ile birlikte bir bütün olarak ele alınması zorunluluğu yer almaktadır.

### 3.3.1.2.1.3. VII BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996 - 2000)

Kalkınma Planında "nüfus, göç ve yüksek kentleşme hızına bağlı olarak ortaya çıkan konut sorununun ekonomik ve sosyal politikalar açısından önemini koruduğu" belirtilmektedir. Kentleşme olgusunun yarattığı sorunların arttığı ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerin önemi ve bu örgütlenmede yaşanan sorunlar belirtilmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin bütünlük içinde bir yapıya kavuşturulması, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve merkeze bağılıklarının azaltılması, etkin bir kaynak planlaması yapılması, yeni il ve ilçe yerel yönetim modelinin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir.

Metropollerle ilgi düzenlemelerin, Planın temel yapısal değişim projelerinden biri olduğu belirtilmektedir. Bu merkezlerdeki yığılmayı önlemek amacıyla endüstrinin yer seçiminin yeniden yönlendirilmesi, bölgesel gelişme planları yapılması, yeni bir yönetim sistemi geliştirilerek yerel yönetimlere etkinlik kazandırılması amaçlanmaktadır.

Kalkınma Planlarında alınan kararların uygulanamaması ve 3194 sayılı İmar Yasası ile belirginleşen yetki karmaşası sonucu kentleşme sorunlarının ağırlaştığı belirtilmektedir.

1993 yılında mevcut 11.5 milyon konut olduğu belirtilmektedir. Yatırımlar içinde konut sektörünün 1990'da % 32, 1991'de % 31, 1992'de % 30, 1993'de % 30 ve 1994'de % 39 oranında pay aldığı tahmin edilmektedir. Toplu Konut İdaresinin kuruluşundan 1994'e kadar geçen on yıllık dönemde kredilendirilen 911.915 konutun 787.009'unun tamamlandığı, son yıllarda Kurum tarafından kredilendirilen konut sayısının azaldığı belirtilmektedir. Konutlarda kiracılık oranının geçen döneme göre arttığı belirlenmiştir. Kat Mülkiyeti Yasasının günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Kalkınma Planı amaçları içinde "Bölgesel Gelişmeye" yer verilmektedir. Bu amaç doğrultusunda ulusal kaynakların geliştirileceği, sektörel politikalara mekansal boyut kazandırılacağı, bölgesel gelişme projeleri hazırlanacağı belirtilmektedir.

Konut gereksiniminin 2000 yılında 2.540.000'e ulaşacağı belirtilmektedir. Konut üretimi ve sahipliğinin özendirileceği, kamuya ilave yük getirmeyecek finans modelleri geliştirileceği, kentleşme - arsa - konut - alt yapı uygulamalarının bütünlük içinde gerçekleştirileceği, gecekondu mevzuatının güncelleştirileceği belirtilmektedir.

Bu amaçla il özel idareleri ve belediyelere ilişkin düzenlemeler yapılması amaçlanmaktadır. Rant paylaşımı aracı haline geldiği belirtilen ıslah imar planı uygulamalarına son verilmesi hedefler içinde yer almaktadır. 3194 sayılı İmar Yasasında yapılacak düzenlemelerle çok merkezli yönetim, yönetim kademelenmesi konularındaki aksaklıkların kaldırılacağı belirtilmektedir.<sup>158</sup>

VI ve VII Beş Yıllık Kalkınma Planları döneminde kentli nüfus rakamları ve toplam nüfus içindeki oranları tablo 13'de görülmektedir. 1990 sonrasında kentleşme oranının yeniden artacağı ve 1996 - 2000 yılları arasında 2.540.000 yeni konuta gereksinim olacağı Kalkınma Planında belirtilmektedir.

**Tablo 13. Kentli Nüfus Oranları (1980 - 2000 Dönemi)**

Yıllar	Kentli Nüfus	Toplam Nüfus İçindeki Oranı %
1980	20.330.265	45.5
1985	25.890.000	51.1
1990	31.805.000	56.3
1995	37.853.000	60.9
2000	47.550.000	70.6

Kaynak: VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı TC. Resmi Gazete, No: 22354, 25 Temmuz 1985

<sup>158</sup> VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, TC. Resmi Gazete, No: 22354, 25 Temmuz 1995

### 3.3.2. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOĞRUDAN MÜDAHALELER

Konut sorununa yönelik doğrudan müdahaleler içinde yer alan arsa sağlanması ve imar denetimi yöntemlerinin Toplu Konut Yasaları kapsamında geliştirildiği görülmektedir. Doğrudan müdahalelerin temel niteliklerinde değişimler bulunmamaktadır. Bu dönemdeki yeni uygulamalar içinde imar denetiminin belediye sınırları dışındaki alanlarda yaygınlaştırılması ve af yasaları kapsamındaki gelişmeler yer almaktadır.

#### 3.3.2.1. KONUT ÜRETİMİ İÇİN ARSA SAĞLAMAYA YÖNELİK MÜDAHALELER

Dönem içinde önceki dönemlerde izlenen kamulaştırma ve hazine arazilerinin belediyelere devri yoluyla arsa sağlamaya yönelik çalışmalara devam edilmiştir. Kamu idarelerinin, yasalarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya girişimlerinin yürütülmesi için gerekli taşınmazları, kaynakları ve irtifak haklarını, bedellerini peşin para olarak veya belirtilen durumlarda taksitle ödemek şartıyla kamulaştırma yapmalarına olanak tanınmaktadır.

Anayasa'nın gerekli durumlarda kamulaştırma yapılmasına ilişkin hükmü kapsamında, yerel yönetimlerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetler içinde, şehrin planlı ve düzenli gelişimine yönelik çalışmalar da yer almakta, buna bağlı olarak belediyelerin kamulaştırma yetkisi bir kez daha ifade edilmektedir.

Yasayla, kamulaştırma işlemlerinde kamu yararı konusunda karar alınması gerekli görülmektedir. Karar vermekle görevli kurullar tanımlanmaktadır. Bu kurullar dışında bakanlıklar ya da Bakanlar Kurulu kararı ile yapılacak kamulaştırmalarda kamu yararı kararı aranmamaktadır. İmar planı uygulamaları nedeniyle yapılacak kamulaştırmalarda da karar zorunluluğu kaldırılmıştır. Böylece imar planı uygulamalarına hız verilmeye çalışılmaktadır.

Anayasa gereği, kamulaştırma bedelini belirlemek üzere, il ve ilçelerde komisyonlar kurulması öngörülmüştür. Kamulaştırma bedeli belirlemelerinde dikkate alınacak ölçetler belirtilmiştir.

Yasayla kamulaştırmayla meydana gelecek değer artışlarının ve gelecekteki kullanım biçimine göre elde edilecek karın, değer belirlemede dikkate alınmayacağı belirtilmektedir. Böylelikle imar planı sırasında meydana gelen değer artışlarından kamu yararlanamamaktadır.<sup>159</sup>

3194 sayılı İmar Yasası ile kamu arazilerinin bedelsiz olarak devredileceği yinelenmektedir. Bu alanların belediyelerce yalnız yasada belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanılabilceği belirtilmektedir. Böylece arazi devrinin asıl amacı olan konut üretimini artırma ve imar planlarına uygun kentsel gelişim ilkeleri korunmaktadır.

<sup>159</sup> Kamulaştırma Yasası, TC Resmi Gazete, No: 18215, 8 Kasım 1983

2805 sayılı yasa ile üzerinde gecekondu bulunan arsa ve arazilerden, hazine ve diğer kamu kuruluşlarına ait olanların, belediyelere devredileceği yinelenmektedir.

Dönem içinde yürürlüğe giren ilk Toplu Konut Yasası ile kentsel arsa sağlanması konusunda yeni bir adım atılmıştır. Bakanlıkça Toplu Konut Yerleşme Alanlarının belediyelerle işbirliği içinde belirlenmesi öngörülmektedir. Bu alanların devredilerek ya da kamulaştırılarak Bakanlığa geçişinin sağlanacağı belirtilmektedir. Bakanlık denetiminde parselasyon çalışmalarının yapılmasından sonra alt yapı inşaatı tamamlanacaktır. Bu aşamadan sonra arsaların kooperatiflere tahsis edileceği belirtilmektedir. Böylece arsa sağlama konusunda belediyelere verilen görevler azaltılmaktadır.

2985 sayılı Toplu Konut Yasası ile Toplu Konut Yerleşme Alanlarının saptanması görevi valiliklere verilmiştir. Kamulaştırmaların Arsa Ofisince gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Yasaya göre alt yapı çalışmalarının yapımçı şirket ya da ilgili kamu kuruluşlarınca yapılması yolu ile kentsel arsa üretimi gerçekleştirilecektir.

1989 yılında Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle valiliklerle birlikte belediyelerin Toplu Konut Yerleşme Alanı saptama sürecine katılmaları sağlanmıştır. 14.11.1992 tarihli yönetmelikle arsa, alt yapı ve konut üretiminin bir bütünlük içinde ele alındığı görülmektedir. Belediyelerin arsa konusunda İdarëve öneride bulunmalarına olanak tanınmaktadır. Toplu Konut Yerleşme Alanlarının saptanmasından sonra, belediye mülkiyetine geçirilmesi gerekmektedir. Bu işlemler için İdare tarafından belediyelere kredi sağlanacağı belirtilmektedir. Alt yapı çalışmalarında da konut yapımcıları ve ilgili kamu kuruluşları ile birlikte belediyelerin görev aldığı bu sistemde fondan belediyelere alt yapı kredisi verilmektedir. Konut sunumunu arttırmaya yönelik bu düzenleme, belediyelere konut kredisi verilmesini de kapsamaktadır.

Konut üretimi için arsa sağlamaya yönelik müdahalelerin genel yapısına bakıldığında; önceki dönemlerde yerleşmiş geleneksel uygulamaların yanı sıra Arsa Ofisi ve TOKİ gibi merkezi kurumlar aracılığı ile yeni uygulamaların da gerçekleştirildiği görülmektedir. Çeşitli düzenlemelerle sorumluluk değişik kurumlara verilmiştir. Ancak arsa sağlanması konusundaki önemli değişim arsa üretimi, alt yapı ve konut üretiminin bütünlük içinde ele alındığı çözümlerin geliştirilmesi çabalarıdır.

### **3.3.2.2. İMAR YASALARI VE AFLARININ GELİŞİMİ**

İmara yönelik düzenlemelerle imar denetimi konusundaki yetkinin başlangıçta belediyelere devredildiği, ardından tekrar bakanlık bünyesinde toplandığı görülmektedir. İmar yasalarında, Bölge Planlarına uygun imar planlama ilkesine yer verilmektedir. Yeni düzenleme ile bir parselde birden çok yapı inşaa edilmesine olanak tanınmış, Kat Mülkiyeti Yasasının uygulama alanı geliştirilmiştir.

İmar afları ise sayıca artarken nitelik açısından değişimler geçirmiştir. Gecekondu afları altında kaçak yapılaşmanın yasallaştırıldığı görülmektedir. Gecekondu ıslah çalışmaları ile getirilen düzenlemelerin kentsel ölçekte önemli sorunlar yarattığı görülmektedir. İslah sürecinde yoğunluk artışına olanak tanınmış, kentleri saran

gecekondu halkaları yüksek yoğunluklu bölgeler halini almıştır. Bunun sonucunda yağ lekeli şeklinde büyüyen bir kentsel yapı oluşmuştur.

### 3.3.2.2.1. İMARA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

3194 sayılı (03.05.1985 tarihli) İmar Yasası yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun gelişimini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Belediye ve mücavir alan sınırları içi ve dışındaki tüm plan ve yapıların yasa kapsamında olduğu belirtilmektedir.

Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Bölge Planları ve İmar Planları olarak ayrılmaktadır. Bölge planları; sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacaktır. Bu planların DPT tarafından hazırlanacağı belirtilmektedir.

İmar Planlarının hazırlanması ve onaylanması konularında belediye ve valiliklere görev verilmektedir. Planlama çalışmalarında nüfus yoğunluğu belirleyici niteliktedir. Nüfusu 10000'in üzerindeki yerlerin imar planlarının hazırlanması zorunlu hale getirilmiştir. Mevcut planların eksikliklerinin giderilerek, uygulamaya başlanması öngörülmektedir. İmar denetimi için planın yanı sıra imar programlarına başvurulmuştur. Belediyelerce üç ay içinde imar programlarının hazırlanması öngörülmektedir.

İmar Yasası kapsamında hazine arazilerinin devri yolu ile arsa üretimine ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. Belediye ve valiliklere kamulaştırma ile birlikte irtifak hakkı kurma yetkileri tanınmaktadır. Bu kurumlara kamulaştırmadan artan alanların yapılaşmaya açılması ve yoğunluğun artırılması konularında da yetki verilmektedir. Böylece imar çalışmaları sırasında arazi ve arsa düzenlemeleri konusunda belediye ve valilikler yetkili kılınmıştır.

Arazi ve arsa düzenlemesi konusunda arsa ve arazi sahiplerinin izni aranmaksızın komşu araziler, yol fazlaları, kamuya ait alanlarla birleştirme ve parselasyon işlemleri yapılabilecektir. Düzenlemeler sonucu ortaya çıkan değer artışları karşılığı alınacağı belirtilen düzenleme ortaklık payı yinelenmektedir. Bu payların genel hizmet alanları dışında kullanılmayacağı, kamulaştırma sonrası kalan arazi üzerinden alınacak payın % 35'i geçemeyeceği, bu işleme tabi tutulan arazi sahiplerinden değerlendirme resmi alınmayacağı belirtilmektedir. Bu uygulamalar sırasında kamulaştırma bedelinin para dışında valilik veya belediyelere ait arazilerden yer verilmesiyle de ödenebilecektir.

Parselasyon planlarının belediye sınırları içinde belediye encümenleri, bu sınırlar dışında ise il idare kurulu onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Bir parselde birden fazla bina ve tesis yapımı gerektiğinde Kat Müküyeti Yasası hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmektedir.

İnşaat için belediye, valilik, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarından ruhsat alınması zorunluluğu belirtilmektedir. İmar sınırları dışındaki yapılaşmanın kontrol altına alınmasına yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Kentsel gelişme alanlarında

parselasyon işlemleri tamamlanmadan ve alt yapı tesisleri kurulmadan inşaat izni verilmeyeceği belirtilmektedir. Ruhsat izni verebilme yetkisi tanınan yeminli serbest büroların en az on iki yıllık mesleki tecrübeye sahip kişilerce kurulabileceği belirtilmektedir.

Yasada kentsel gelişme alanlarında parselasyon işlemleri ve alt yapı hizmetleri tamamlanmadan ruhsat verilmeyeceği hükmü yer almaktadır. Ancak parselasyonu tamamlanmış ve alt yapı hizmetleri gerçekleştirilmemiş alanlarda, ilgili idarenin izni ve projeye uygun şekilde alt yapının tamamlanması şartıyla ruhsat verilebileceği belirtilmektedir. Teknik alt yapı bedelinin % 25'ini peşin, kalanının alt yapı hizmeti bitiminde ödeneceğini taahhüt eden yapı sahiplerine ruhsat verilmesi öngörülmektedir.<sup>160</sup>

3194 sayılı yasayla bir parselde birden çok yapı inşa edilmesine olanak sağlamaktadır. 2814 sayılı yasayla, imar yasasında bir parsel üzerinde birden fazla bina yapımı gerektiğinde Kat Mülkiyeti Yasası hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmektedir. Böylece toplu konut alanlarında bir parsel üzerinde bulunan çeşitli bloklar üzerinde Kat Mülkiyeti Yasası hükümleri uygulanmaya başlanmıştır. Ancak yasayla yeni yönetim ve işletme modeline ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. 3194 sayılı yasanın bir diğer özelliği imar planları üzerinden merkez onayını kaldırmasıdır. Ancak yasa gerekli görüldüğünde Bayındırlık ve İskan Bakanlığına onay yetkisi tanınmaktadır.

İmar Yasası, belediye ve valiliklerin yetkilerinin artırılması ve kentsel gelişme alanlarında imar denetiminin sağlanması amaçlarına yönelik düzenlemeler getirmiştir. Yasanın, yürürlüğe girişinden iki yıl sonra, 3394 sayılı (20.06.1987 tarihli) yasa ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

Yeni yasada gerekli görülen hallerde belediyelere verilen tüm yetkilerin Başbakan'ın onayı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilebileceği belirtilmektedir. Bakanlıkça bu yetki çerçevesinde bölge planları, çevre düzeni planları, nazım ve uygulama imar planları yapılabilecektir. Ayrıca plan düzenlemelerinin ve değişikliklerinin de yaptırılmasına olanak tanınmaktadır. Belediyelerin belirtilen şekilde onaylanan planlara uyması zorunluluğu getirilmiştir.<sup>161</sup> 3394 sayılı yasa ile İmar Yasasının belediyelere tanıdığı tüm yetkiler geri alınmaktadır. İmar planlarının merkezi yönetimlerce denetlenmesi geleneğine geri dönülmektedir. Kaynak yetersizliklerinin yanı sıra merkeziyetçi tutumun bir yönetsel tercih olmasının etkisi ile, belediyelerin yapabilir kılınması konusunda gerekli çalışmaların gerçekleştirilemediği görülmektedir.

### 3.3.2.2.2. AF İÇERİKLİ YASAL MÜDAHALELER

Af içerikli yasal düzenlemelerin imar mevzuatının bir parçası haline gelmekte olduğu görülmektedir. Kentsel gelişmenin yapısı ve sürekliliği yasal müdahalelerle izlenebilmektedir. Kentsel alanlarda nüfusun büyük bir bölümü gecekondu bölgelerinde oturmaktadır. Af yasaları ile önceleri kaçak yapılaşma denetlenmeye çalışılırken, 775 sayılı

<sup>160</sup> İmar Yasası, TC Resmi Gazete, No: 17549, 9 Kasım 1981

<sup>161</sup> 3194 Sayılı İmar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 19503, 30 Haziran 1987

yasa ile başlayan süreçte bu alanların düzenlenmesi yolu tercih edilmiştir.Yasal müdahaleler,gecekondu bölgelerinde yaşayanlara yönelik imtiyazlar içermektedir.Yasal yollarla konut edinenler ve yasal olmayan yollarla konut edinenler arasında ekonomik açıdan önemli farklar bulunmaktadır.Bu anlamda dar gelirliilerin tercihinin kaçak yapılaşmadan yana olması desteklenmektedir.

### **3.3.2.2.2.1. İMAR VE GECEKONDU MEVZUATINA AYKIRI OLARAK YAPILAN YAPILARA UYGULANACAK İŞLEMLER HAKKINDA YASA (2805 SAYI 16.03.1983 TARİHLİ YASA)**

Yasanın amacı,yürürlük tarihinden önce imar ve gecekondu yasalarına aykırı olarak inşa edilmiş ve edilmekte olan yapılara ilişkin işlemleri düzenlemek ve konuya ilişkin esasları belirlemek olarak ifade edilmektedir.

Yasa kapsamında; İmar ve Gecekondu Yasalarına aykırı olarak inşa edilmiş olan belediye ve komşu alan sınırları içindeki yapılar, ruhsat ve eklerine uygun olmadan inşa edilen yapılar, sanayi, depolama, turistik ve tarımsal yapılar ele alınmaktadır.

Bu yapılar imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapılar; korunacak veya ıslah edilecek korunacak yapılar ve yıkılacak yapılar olarak üçe ayrılmıştır. İmar mevzuatına aykırı yapılar; a) İmar planı olan yerlerde, kendi parselinde fakat kamuya ayrılan alanlardaki yapılar, b) İmar planı olmayan yerlerde, kendi parselenide olup SİT alanı içindeki yapılar, c) İmar planı olan veya olmayan yerlerde başkasının mülküne taşan veya konut dışı kullanım alanlardaki yapılar, d) Gecekondu, e) Hisseli arsa ve arazilerdeki yapılar olarak sınıflandırılmıştır. Bu yapılardan yasa yükümlülüklerini yerine getirilmesi koşuluyla ıslah edilecek ve korunacak olanlara ruhsat ve kullanma izni verilebileceği belirtilmektedir.

Yasaya göre yıkılması gereken yapılar, a) Yasa gereği kullanma izni ve ruhsat verilmeyen yapılar, b) Sulama projesi kapsamındaki alanlarda yapılan yapılar, c) İmar planına göre çeşitli fonksiyonlara ayrılmış alanlarda yapılan ruhsatsız yapılar, d) Savunma amaçlı ayrılmış bölgelerdeki yapılar, e) Turizm alanlarındaki yapılar, f) Eski eser ve SİT bölgelerindeki yapılar, g) İçme ve kullanma suyu havzalarındaki yapılar, h) 02.06.1981 tarihinden sonra yapılan gecekondu, ı) 01.01.1983'den sonra inşasına başlanan ruhsatsız yapılar olarak belirtilmektedir.

Yapılarla ilgili belirtilen çalışmaların; belediye ve mücavir alan sınırları içindeki alanlarda belediyelerce, bu sınırlar dışında valiliklerce yapılacağı belirtilmektedir. İmar plan ve uygulamalarında işlemleri güçleştirmemek, geçmiş uygulamalar doğrultusunda zorlamalar yapmamak, süratli bir biçimde, birikmelere yol açmadan işlemleri yürütmek esas alınmaktadır.

İmar planı uygulamalarının kolaylaştırılması ve hızla yürütülmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda başvuruların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi için önlemler alınmıştır. Gecekondu alanlarında tespit işlemlerinin kısa sürede tamamlanması öngörülmektedir. Tespit işlemlerinden sonra bu bölgelerin belediye ve il özel idareleri mülkiyetine geçirileceği belirtilmektedir. Ardından belirtilen kurumlarca

ıslah imar planı çalışmaları yapılacaktır. Plan çalışmalarının mevcut durum dikkate alınarak, kolay uygulanabilir şekilde hazırlanması istenmektedir. Bu nedenle kamu arazilerindeki kaçak yapılardan kullanıma uygun olanların korunması kararlaştırılmıştır. İslah bölgelerindeki yapılardan, çalışma sırasında kira alınacağı ve bu süre içinde kentsel hizmet sağlanacağı belirtilmektedir.

Yasayla geçici ruhsat verilmesine de olanak tanınmaktadır. Bu yapılar, a) İmar planı olmayan bölgelerdeki kamu hizmet ve tesis alanlarında bulunan yapılar, b) Sağlığa aykırı olarak kullanılmış olup kullanım amacı değiştirilmiş yapılar, c) Sahil şeritlerinde toplumun kullanımına açık hale getirilebilen yapılar, d) İmar mevzuatına aykırı olup ekonomiye olan katkıları ve istihdam kapasiteleri nedeniyle nakli mümkün olmayan sanayi tesisleri, e) Kıyı bölgelerinde yasadan önce belge almış turizm yapılarından ekonomi ve istihdam gerekçelerine sahip olan yapılardır. Bu yapılardan, yasaya göre alınacak harçların iki katı arttırılacağı belirtilmektedir.

İslah çalışmaları sırasında yıkılan gecekonduların sahiplerine gecekonduların önleme bölgelerinde arsa verileceği belirtilmektedir. Yasanın yürürlüğe girişinden itibaren kırkiki ay içinde tasfiye bölgelerinde arsa tahsis edilmesi öngörülmektedir.

Belediye ve valiliklerin, ıslah imar planı alanlarındaki binalı ve binasız arsa ve araziler sahiplerinin izni aranmaksızın, birbirleriyle, yol fazlalıklarıyla ve hazine, belediye, il öze idareleri vb kuruluşlara ait yerlere birleştirmeye, parselasyona yetkili oldukları belirtilmektedir.

İmar planı çalışmalarında arsaların yeni sahiplerine verilmesinde, ilgili kurumlarca düzenleme ortaklık payı alınabilecektir. Bu pay arsa olarak alınamazsa, Kamulaştırma Yasasına göre payın bedeli valilik ve belediyelere nakit olarak ödenecektir.

İmar mevzuatına aykırı olduğu halde, korunacak yapılardan alınacak harçlar, para cezaları, arsa bedelleri, yıkım masrafları, zarar tazminatı ve katılma ve düzenleme ortaklık payları belediye ve il özel idareleri adına T. Emlak Kredi Bankasında açılan imar fonunda toplanacaktır. Bu fonda toplanan paralar yasanın uygulanması için gerekli personelin karşılanması, alt yapı ve kamulaştırma giderleri, ıslah edilecek yapıların onarım giderleri, harita, plan gibi hizmet bedelleri için harcanacaktır.<sup>162</sup>

Yasa, gecekonduların koruma, ıslah ve tasfiye edilecek yapılar olarak ayırmaktadır. Bu yönü ile 775 sayılı Gecekondular Yasası ile benzeşmektedir. Yasanın farklı yaklaşımı gecekondular ve kaçak yapı sorununu bir kişinin sorunu değil, mahalleler bütününe ilgilendiren bir sorun olarak kabul etmesidir. Yeni düzenleme ile Gecekondular Yasasındaki aksaklıklar giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak yasa gecekondulardan öte metropollerin gelişme alanlarında yaygın hisseli arazi dokusunu kapsamaktadır.

<sup>162</sup> İmar ve Gecekondular Yasasına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler hakkında yasa, TC Resmi Gazete, No: 17994, 21 Mart 1983

**3.3.2.2.2. İMAR VE GECEKONU MEVZUATINA AYKIRI YAPILARA UYGULANACAK İŞLEMLER VE 6785 SAYILI İMAR YASASININ BİR MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA YASA (2981 SAYILI 24.02.1984 TARİHLİ YASA)**

2981 sayılı yasanın amacı, imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa edilmekte olan tüm yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek, uygulama esaslarını belirlemektir. Kapsamı içinde, belediye ve mücavir alanlar içindeki yapılar, 1605 sayılı yasa hükümleri ile İmar Yasasına eklenen ruhsata aykırı yapılar, sanayi, depolama ve tarımsal yapılar yer almaktadır.

İmar Yasasına aykırı yapılar önceki af içerikli yasalarda olduğu gibi korunacak, islah edilerek korunacak ve yasadan yararlanmayacak yapılar olarak ayrılmaktadır. İlgili kuruluşlarca, imar planı çalışmalarının kolaylaştırılmasına ilişkin önlemlerin alınacağı belirtilmektedir.

Yasayla kendi arsası üzerinde, ruhsata aykırı olarak inşa edilmiş yapılar affedilmektedir. Bu nitelikteki yapılara uygulanan cezalar kaldırılmış ve ruhsat verilmesine olanak tanınmıştır. Başkasına ait arsalardaki yapılar da mülk sahibiyle anlaşılması koşuluyla affedilmektedir.

Korunacak yapılara tapu tahsis belgesi verilmesi öngörülmektedir. Böylece islah çalışmalarından önce kaçak yapılar güvence altına alınmaktadır. İslah çalışması sonrasında bu belgelerle tapu alınacaktır. Kendi parseli içinde olan ve plana uygun hale getirilebilecek yapılar, imar planı uygulanıncaya dek geçici ruhsat verilen yapılar, kıyı alanlarında bulunan ve kamu yararı olduğu saptanan yapılar, korunacak yapılar kapsamına girmektedir.

Yasa kapsamı dışındaki yapılar, ruhsata aykırı alanlardaki tehlikeli madde depoları, askeri bölgeler turizm alanları ve su havzalarındaki yapılar, 02.06.1981 tarihinden sonra inşa edilen gecekondular, karayolları kamulaştırma alanları üzerindeki yapılardır.

Yasayla ruhsat verilen yapıların kat mülkiyetine geçişinde, ortak mal sahiplerinden birinin başvurusu yeterli kabul edilmektedir. Diğer ortakların itiraz hakkı yoktur. İmara aykırı yapılar için uygulanacak harçlar, imar mevzuatına aykırı belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yapılar için iki kat, bu sınırlar dışındaki yapılar için yarısı oranında cezalı olarak alınacaktır.

Yasayla 2805 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Geçici madde hükümlerince Ekim 1983'den önce yapılan imara aykırı yapılara ruhsat verilmiştir. 6785 sayılı İmar Yasasından önce yapılmış yapılar, kullanma izni almış kabul edilmektedir.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> İmar ve Gecekondu Yasasına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı Yasanın Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No: 18335, 8 Mart 1984

• 3290 sayılı (22.05.1986 tarihli) yasa ile 2981 sayılı yasadaki değişiklik yapılmıştır. Gecekondu bir kez daha affedilirken kaçak yapı sahiplerine uygulanan harç cezaları da kaldırılmaktadır. Bu uygulamalarla dar gelirli kesimin gecekondu üretimi adeta özendirilmektedir. Yasa kapsamında olduğu halde gerekli başvuruları yapmayan kişilere ait yapıların elektrik, su, vb kayıtlarla belirleneceği belirtilmektedir. Bu yapılar için harç miktarlarına beş kat ceza uygulanacaktır. Böylece kaçak yapıların bildirilmesi özendirilmektedir.

İmara aykırı yapıların belirlenmesi kapsamına kamu arazileri üzerinde temeli tamamlanmış yapılar, 1981 yılı öncesi yapılan gecekondu, 1983'den önce inşasına başlanan imara aykırı yapılar ele alınmaktadır. Bu ifade ile 2981 sayılı yasadaki "temel inşaatı tamamlanmış tüm yapılar" şeklinde ifade edilen kapsam daraltılmaktadır.

Kendi arsası üzerinde, ruhsata aykırı olarak inşa edilen yapılara ruhsat verileceği yinelenmektedir. Köy muhtarlarından alınan izinlerle yapılan yapıların ruhsatlı ve iskanlı sayılacağı belirtilmektedir. Kamu arazisi üzerindeki ruhsatsız yapılardan alınacak arsa bedellerinin % 60'ının Vakıflar Genel Müdürlüğü fonuna, % 40'ının da yasayla oluşturulan fona aktarılacağı belirtilmektedir.

İslah edilerek korunacak yapılarla ilgili olarak, imar aykırılıklarının giderilmesi için yapı sahiplerine altı aylık süre tanınmakta, süre sonunda belirtilen düzeltmelerin belediyelerce gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Gecekondu bölgelerindeki ıslah çalışmaları hızlandırılmaya çalışılmaktadır.

İslah imar planı onay çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla, mevcut imar planlarının gerekli şekilde yeniden düzenlenebilmesine olanak tanınmaktadır. 2981 sayılı yasadaki, 1981 tarihinden sonra yapılan gecekonduya tanınan affa ilişkin tarih değiştirilmekte, 1985 yılından sonra yapılan yapıların yasadaki yararlanamayacağı belirtilmektedir. Böylece 1981-1985 yılları arasındaki dört yıl içinde yapılan gecekondu affedilmektedir.

Düzenleme ortaklık payları % 35 oranına çıkarılmaktadır. Zorunlu hallerde, gecekondulaşma eğilimi gösteren bölgelerde ıslah imar planı uygulamalarının tekrar yapılabileceği belirtilmektedir. Böylece af kapsamı daha sonra inşa edilecek yapıları da içerecek hale getirilmektedir. İslah alanlarını belirlemede karar yetkisi belediye ve valiliklere bırakılmıştır. Bu alanlarda imar planlarının 3194 sayılı İmar Yasası hükümlerine bağlı kalması zorunluluğunun bulunmadığı belirtilmektedir.<sup>164</sup>

• 3366 sayılı (18.05.1987 tarihli) yasa, 2981 sayılı yasadaki mevzuata aykırı yapılardan başvurusu yapılmayanlarla ilgili hükümleri içermektedir. Yeminli Özel Teknik Bürolara başvuru yapılmadığı durumlarda harç miktarının iki katı ceza verileceği belirtilmektedir. Başka şahıslara ait arsalar üzerindeki yapılara ilişkin arsa bedellerinin kurulan fona yatırılması hükmü getirilmiştir.

<sup>164</sup> 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Yasaya Bazı Maddelere Eklenmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazetesi, No: 19130, 7 Haziran 1986

Gerekli hallerde kamulaştırma işlemleri tamamlanmadan belediye ve valiliklerce yapılacak kamulaştırmalarla ilgili olarak, 2942 sayılı yasaya göre belirlenecek bedelin gecekondular sahiplerinden tahsil edileceği belirtilmektedir. Bu bedelin gerektiğinde iade edilmek üzere Toplu Konut Fonundan alınabileceği belirtilmektedir.

2981 sayılı yasanın belediye ve mücavir alanlar içindeki gecekondular ve imara aykırı yapılardan alınacak harçların belediyelerce alınacağını belirten hükmü kaldırılmıştır. Arsa belediye sınırları içinde ise bedelin belediye fonuna, bu sınırlar dışında ise valilik emrindeki fona yatırılacağı belirtilmektedir. Fon gelirleri, yasa kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesinde kullanılacaktır. Düzenleme ortaklık payı bedelleri de belediye fonuna aktarılacaktır.<sup>165</sup>

### 3.3.2.2.2.3. GECEKONDULAR YASASINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

3016 sayılı (06.06.1984 tarihli) yasa, gecekondular önleme bölgelerinde tahsis edilecek arsaların satış şartları ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.<sup>166</sup> Arsa tahsis işlemleriyle ilgili kararların valiliklerce alınması öngörülmektedir. Bu alanların planlarının hazırlanması ve alt yapı çalışmalarıyla ilgili görevler belediyelere verilmiştir. Belirtilen çalışmaların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Böylece merkez denetiminde belediye ve valilikler görevlendirilmektedir.

Gecekondular önleme bölgelerindeki alt yapı harcamaları konusunda da düzenlemeler yapılmıştır. Gecekondular sahiplerinden arsa tahsis bedeli ile birlikte bu giderler için katılım payı alınmaya başlanmıştır.

Gecekondular Yasası gereğince kamu eliyle üretilen konutların tahsisine ilişkin düzenlemeler yönetmelikle belirlenmiştir. Konutlar a) Mülk konutlar, b) Kiralık konutlar, c) Misafir konutları olarak üç grupta ele alınmaktadır. Mülk konutlar; yasanın uygulanması nedeniyle konutsuz kalacaklara, arsa tahsis şartlarına sahip konutsuz kişilere, kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis olunacak veya satılacaktır. Mülk konutların tahsisi için konut bedelinin % 25'inin peşin olarak Emlak Kredi Bankasına yatırılması öngörülmektedir. Kalan miktar için iki yıl ödeme süresi tanınmaktadır. Kiralık konutlar; kiracı oldukları gecekondular yasanın uygulanması gerekçesiyle yıkılanlara, yasa kapsamında konutu yıkılıp yeniden yapılacak kişilere (geçici olarak), arsa tahsis talebinde bulunanlardan konut tahsis edilemeyenlere tahsis edilecektir. Misafir Konutları, kiralık konut talebinde bulunan ve talebi karşılanamayan kişilere tahsis edilecektir.<sup>167</sup>

247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 775 sayılı yasanın bazı hükümleri değiştirilmiştir. 775 sayılı yasayla belediye sınırları içinde ve mücavir alanlardaki uygulamalar için Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilen hak, yetki ve görevlerin ilgili

<sup>165</sup> 3290 Sayılı Yasa İle Değişik 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No: 19441, 26 Mayıs 1987

<sup>166</sup> Gecekondular Yasasının 26.Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yasa, TC Resmi Gazete, No: 18437, 20 Haziran 1984

<sup>167</sup> Gecekondular Yasasının Uygulama Yönetmeliğine Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 18487, 12 Temmuz 1984

belediyelere devredileceği belirtilmektedir. Bu görev ve yetkilerin belediye organlarınc kullanılması, büyük şehirlerde yasanın uygulanmasının büyük şehir belediyelerince yapılması öngörülmektedir.

Ayrıca Gecekondu Yasası ile Bakanlık emrinde, Emlak Bankasında açılmış olan her iki fonun yönetimi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine devredilmektedir. İdare'nin, belediyelere gecekondu önleme, ıslah ve tasfiye çalışmalarında kamulaştırma, alt yapı işlemleri, arazi düzenlemeleri ve bina yapımı yoluyla yardım etmesi öngörülmektedir. Gecekondu Yasasının belediye mülkiyetine geçen arsa ve arazilerin tapu ve krokilerinin Bakanlıkça onaylanmasına ilişkin hükmü de kararnameyle kaldırılmaktadır. Kararnameyle Bakanlığın yetkileri azaltılarak belediyelerin daha etkin bir konuma getirilmesi amaçlanmış, ancak mevcut öngütlenmenin yetersiz kalacağı anlaşılarak bu kez başka bir merkezi kurum olan Toplu Konut İdaresi tarafından belediyelerin desteklenmesi sağlanmıştır.<sup>168</sup>

250 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 247 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler tekrar ele alınmaktadır. Toplu Konut İdaresi tarafından belediyelere yapılacak yardımların, İdare tarafından hazırlanacak yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmektedir.

Gecekondu Yasası hükümlerince belediyelerin gerçekleştirecekleri hizmetlerde kullanmaları için Emlak Bankasında açılan ve Bakanlık izniyle belediyelerce kullanılması öngörülen fonun yönetimi bu kararname ile İdare'den alınarak belediyelere geri verilmektedir. Kararname; Belediyelere yasalarla görev verilmesinin ancak yeterli kaynak ve eleman sağlandığı zaman etkinleştirici bir rol oynayacağını anlaşılması yönünden önemlidir.<sup>169</sup>

775 sayılı yasayla gecekondu önleme ve ıslah imar programları, kamulaştırma işlemleri ile ilgili yetki ve sorumluluklar Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmekteydi. 247 sayılı kararname ile bu yetkiler Bakanlıktan alınarak belediyelere devredilmişti. 250 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu yetki ve görevlerin ilçe belediyelerine verilmiş ve gecekondu ıslah çalışmaları için oluşturulan fon İdare'ye devredilmiştir.

3414 sayılı (02.03.1988 tarihli) yasa ile İdare'ye devredilen fondan belediyelere kamulaştırma, arazi ıslah ve düzenlemesi, alt yapı işlemleri ve bina yapımı için karşılıklı veya karşılıksız olarak yardım yapılabileceği belirtilmektedir.

Gecekondu Yasasının, belediyelerin tüm arazi ve arsalarına ait kayıtları İmar ve İskan Bakanlığına onaylatmasına ilişkin hükmü kaldırılmaktadır.<sup>170</sup>

<sup>168</sup> 775 sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, TC. Resmi Gazete, No: 18781, 11 Haziran 1985

<sup>169</sup> 775 sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 247 sayılı KHK'nin iki maddesinde değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, TC. Resmi Gazete, No: 18863, 9 Eylül 1985

<sup>170</sup> 775 Sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Yasa, TC Resmi Gazete, No: 19751, 11 Mart 1988

#### **3.3.2.2.4. AF İÇERİKLİ DİĞER YASALAR**

2960 sayılı yasayla 22.11.1983 tarihine kadar Boğaziçi Alanında imara aykırı durumdaki yapılardan 2805 sayılı yasada belirtilen nitelikte olan yapıların affedildiği belirtilmektedir.<sup>171</sup> 3086 yasayla 01.10.1983 tarihinden önce kıyı ve sahil şeridinde Hazineye ait arsalar ve araziler üzerinde izinsiz olarak inşa edilen yapılardan ilgili Bakanlıklarca milli ekonomiye katkısı veya kamu yararı olduğu kararlaştırılanlara tahsis belgesi verileceği belirtilmektedir. Böylece kıyı şeridindeki kaçak yapılar da affedilmektedir.<sup>172</sup>

#### **3.3.3. KONUT SORUNUNA YÖNELİK DOLAYLI MÜDAHALELER**

Dolaylı müdahaleler içinde finans yolu ile gerçekleştirilen müdahalelerin önemi artmıştır. TOKİ tarafından yönetilen Toplu Konut Fonu ile finansman alanında bir canlanma yaşanmıştır. Diğer dolaylı müdahale araçlarından vergi ile konut üretiminin özendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Mülkiyete yönelik düzenlemeler yine Kat Mülkiyeti Yasası ile gerçekleştirilmiş, bu mülkiyet biçimi yaygınlaştırılmıştır.

##### **3.3.3.1. KİRALIK KONUT PİYASASINA YÖNELİK MÜDAHALELER**

26 Mayıs 1963 tarihli Anayasa Mahkemesi kararından sonra kira denetimiyle ilgili herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Kiralar piyasa koşulları içinde belirlenmektedir. Anlaşmazlık halinde mahkemelere başvurulmaktadır.

##### **3.3.3.2. MÜLKİYETE YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER**

Mülkiyete ilişkin yeni düzenleme 2814 sayılı (13.04.1983 tarihli) yasa ile gerçekleştirilmiştir. Yasayla bir arsa üzerinde bulunan birden fazla yapının bağımsız bölümleri için kat irtifak hakkı kurulabileceği belirtilmektedir. 634 sayılı yasaya göre bir tek yapıda kurulabilen bu hak, aynı parsel üzerindeki birden fazla bina için geçerli kılınmaktadır. Birden fazla bina söz konusu olduğunda, vaziyet planına göre tüm bağımsız bölümlerin % 40'ının veya blok inşaatlarda en az sekiz bağımsız bölümü kapsayan blokların tamamlanması halinde, tamamlanan bölümler için kat mülkiyetine geçilebileceği belirtilmektedir. Ancak bu yeni düzenleme ile arsanın ortak sahipleri arasında ortak mülkiyet oluşturulurken, ortak alan ve tesislerin yönetimine ilişkin herhangi bir yeni düzenleme getirilmemiş, yapı bloğu ölçeğindeki yönetim biçimi korunmuştur. 3194 sayılı İmar Yasası ile yeni mülkiyet düzenlemesinin uygulanmasına olanak tanınmıştır. Aynı parsel üzerindeki birden fazla bina için arazinin bölünmesine (ifraza) gerek kalmadan vaziyet planına göre parselasyon yapılmasına olanak tanınmıştır. Önceden parselasyonu yapılmış alanların sahipleri arsalarının vaziyet planına göre tekrar birleştirilmesi yolu ile kat mülkiyetindeki yeni düzenlemeden yararlanabileceklerdir. Kat mülkiyetine geçiş için arsa sahiplerinin 4/5 oranında karara katılmaları gerekmektedir.

Kat mülkiyetine konu olan yapının tamamlanması için hak sahipleri dışında da kat mülkiyeti yöneticisi seçilebileceği belirtilmekte, ortaklar arasındaki anlaşmazlıkların

<sup>171</sup> Boğaziçi Yasası, T.C. Resmi Gazete, No: 18229, 22 Kasım 1983

<sup>172</sup> Kıyı Yasası T.C. Resmi Gazete, No: 18592, 01 Aralık 1984

çözümü için tarafsız bir yöneticinin görev alması amaçlanmaktadır. Anayayı üzerinde ortak karar alınmadan değişiklik yapılamayacağı belirtilmektedir.<sup>173</sup>

1987 tarihli bir kaynağa göre, Türkiye’de 400.000 civarında taşınmazın 2.5 milyon bağımsız bölümü üzerinde kat mülkiyetinin uygulanmakta olduğu ve nüfusun 12 milyondan fazlasının bu mülkiyete dayalı yerlerde yaşadıkları anlaşılmaktadır. Kat sahiplerinin sözleşme niteliğindeki yönetim planına uymamaları sonucu ortaya çıkan anlaşmazlıklar mahkemelere intikal etmektedir. 1983 yılında 2814 sayılı yasayla yapılan değişikliklerin de uygulamadaki sorunları ortadan kaldıramadığı anlaşılmaktadır.<sup>174</sup>

### 3.3.3.3. FİNANS SORUNUNA YÖNELİK YASAL MÜDAHALELER

Dönem içinde finans alanında gerçekleştirilen müdahalelerin büyük bir bölümü Toplu Konut Yasaları kapsamında ele alınmıştır. Bu düzenlemelerle çeşitli kaynaklardan beslenen fonlardan konut ve arsa üretimi ile alt yapı çalışmalarına kaynak aktarılmıştır. Az üretken sektör nitelendirmeleri doğrultusunda konut üretimine kaynak aktarımının savurganlık olarak görüldüğü süreç, Toplu Konut Yasaları ile kapanmıştır.

2487 sayılı ilk Toplu Konut Yasası ile Kamu Konut Fonu kurulmuştur. Genel bütçeden %5 oranında kaynak aktarılan fondan yasada nitelikleri tanımlanan konutlara kredi verilmiştir. Bu düzenleme ile yasanın temel ilkeleri doğrultusunda, kooperatiflerce üretilen sosyal konut niteliğindeki toplu konut projelerine kaynak aktarılmıştır. Konutu olmayanlar hedef kitle olarak seçilmiş, kredilerle küçük konutlar özendirilmiştir.

2985 sayılı yasa ile finansman yoluyla yapılan müdahalelerin amaçlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Hazine dışındaki kaynaklardan beslenen Toplu Konut Fonu oluşturulmuştur. Neo-liberal söylem içerisinde özel sektörün desteklenmesi ve üretimin arttırılması temel amaç haline almıştır. Bu kapsamda bir yandan konut kredileri içinde ferdi kredilere ağırlık verilirken, diğer yandan lüks konut üretiminin özendirilmesi ile özel sektör desteklenmiştir. Bu değişimler kredi koşulları ve çeşitlerine yönelik düzenlemelerle yaşama geçirilmiştir.

1980’den günümüze çeşitlilik gösteren bu uygulamalar Toplu Konut Üretimindeki Gelişmelerin incelendiği bölüm 3.3.5’de detaylı olarak ele alınmaktadır. Dönem içinde finans yoluyla gerçekleştirilen müdahaleler arasında 3320 sayılı yasayla yapılan düzenleme de yer almaktadır. Bu yasa ile devlet memurlarına yapılacak konut edindirme yardımı düzenlenmektedir.

<sup>173</sup> Kat Mülkiyeti Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, TC Resmi Gazete, No: 18018, 14 Nisan 1983.

<sup>174</sup> ALTABAN, Ö., (1996), Toplu Konut Alanlarında Örgütlenme ve İşletme, TOKİ Yay, s. 25-31

3320 sayılı (17.01.1987 tarihli) yasaya göre; devlet memurları, işçileri ve bunların emeklilerinden konutu olmayanlara yardım edilecektir. Toplu Konut Fonundan 75 m2. yi geçmeyen konutlara bu kapsamda kredi verilmesi öngörülmektedir.

#### 3.3.3.4. ARAZİ VE BİNA VERGİLERİNE YÖNELİK MÜDAHALELER

Vergi aracılığı ile gelir sağlamaya yönelik uygulamalara bu dönemde de devam edilmiştir. 2380 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5 oranında pay ayrılacağı belirtilmektedir. 1980 sonrası dönemde 2985 sayılı yasayla çeşitli ürünler üzerinden alınan vergilerden Toplu Konut Fonuna kaynak aktarılmaya başlanmıştır. İller Bankası'ndaki fona aktarılan bu gelirlerle belediyelere kaynak aktarılmaktadır<sup>175</sup>. Verginin konut sorununa müdahale aracı olarak kullanıldığı uygulamalar aşağıda yer almaktadır.

- 2587 sayılı (20.01.1982 tarihli) Emlak Vergisi Yasasında değişiklik yapan yasayla bina vergisi oranları yeniden düzenlenmektedir. Bina vergileri için % 0.3, mal sahiplerince kullanılan konutlar için % 0.2 oranında vergi alınacağı belirtilmektedir. Ayrıca 6839 sayılı Kamulaştırma Yasasında değişiklik yapıncaya kadar, yasa kapsamında yapılacak kamulaştırmalarda, kamulaştırma bedelinin son vergi bildirimindeki değeri aşamayacağı ifade edilmektedir. Ancak son bildirim üzerinden bir yıldan fazla süre geçmişse bedelin artırılması mümkün olacaktır. Bu artırımların taşınmazın rayiç bedelini aşmaması gerekmektedir.<sup>176</sup> Aynı yıl yürürlüğe giren 2588 sayılı yasa, 1963'den itibaren uygulanmakta olan taşınmazlardan alınan değer artış vergisini ve emlak alım vergisini yürürlükten kaldırmıştır.<sup>177</sup>

- 2982 sayılı (24.02.1984 tarihli) yasa konut inşaatının vergi bağışıklıkları ile özendirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Yasa konut inşaatında yapılacak yatırımlara ait vergi bağışıklıklarını düzenlemektedir. Düzenleme kapsamında veraset ve intikal vergisi, emlak vergisi, harç ve resimler ile Belediye Gelirleri Yasasında alınan vergiler ele alınmaktadır.

Konut inşaatı konusunda konut olarak kullanılacak yapıların inşaa ve devir işlemlerindeki belgeler üzerinden vergi alınmayacağı belirtilmektedir. Ayrıca konut edinmek isteyenlere verilecek kredilerde vergi, resim ve harçlarda bağışıklık yapılmaktadır. Yasanın bu yolla desteklenmeyi amaçladığı konut büyüklüğü üst sınırı 150 m2 olarak belirlenmiştir. Konut inşaatlarında arazi ve binalardan emlak vergisi

<sup>175</sup> Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 17242, 05 Şubat 1981

<sup>176</sup> 1319 Sayılı Emlak Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No: 17587, 27 Ocak 1982

<sup>177</sup> KELEŞ, R., (1982), s. 177

alınmaması öngörülmektedir. Yasanın 1988 yılı sonuna kadar uygulanması kararlaştırılmıştır. 1984 - 1988 yılları arasında konut inşaatlarını % 50 oranında tamamlayanlar ve proje dışında konut dışı amaçlara kullanım alanı ayıranlara uygulanan bağışlıkların geri alınacağı belirtilmektedir.<sup>178</sup>

• 13.04.1997 tarihinde Maliye Bakanlığınca, Emlak Vergisi Yasasında değişikliklik yapılması ve mevcut sistemin yeniden düzenleneceği bildirilmiştir. Düzenlemede emlak vergisi oranları düşürülürken rant vergisi adıyla yeni bir vergi uygulanması öngörülmektedir. Yasa taslağında taşınmazın alınmasından sonra beş yıl içinde elden çıkarılması durumunda oluşan değer artışı için rant vergisi ödenmesi öngörülmektedir.

Araziler için % 0.4, konutlar için % 0.4 ve işyeri için % 0.4 ve arsalar için % 0.6 oranında uygulanan vergilerin birer puan aşağı çekileceği bildirilmektedir. Emlak Vergisine tabi değerlerin, genel beyan dönemi dışındaki yıllarda, her yıl yeniden değerlendirilme oranı kadar arttırılması öngörülmektedir. Böylece enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki olumsuz etkileri azaltılmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca vergi beyannameleri süresinin bir yıl uzatılarak beş yıla çıkarılması amaçlanmaktadır. Beyan edilen değerlerin, Değer Tespit Komisyonlarınca belirlenen emsal değerinin altında olamayacağı belirtilmektedir. Vergi değerinin, her yıl bir önceki yıl için belirlenen değer artış oranı kadar yükseltilmesi, verginin bu değer üzerinden ödenmesi öngörülmektedir.<sup>179</sup>

### 3.3.3.5. KONUT KOOPERATİFLERİ

Konut kooperatifleri bu dönemde, Toplu Konut Yasası'nın yürürlüğe girişiyle önem kazanmıştır. 1980 sonrasında bu üretimin toplam içindeki payı artmıştır. (1990'da %25.2) Bu süreçte kooperatiflerin spekülasyona yönelmesi üzerine bazı müdahaleler yapılmıştır. 3476 sayılı (06.10.1988 tarihli) yasa ile kooperatiflerde üyelerin katılımının arttırılması ve spekülasyon amaçlı uygulamalar engellenmeye çalışılmıştır. Bu dönemde kooperatif üretimi gelişerek, diğer üretim biçimleri arasındaki yerini almıştır.

### 3.3.4. KAMU MÜDAHALELERİNİN KURUMSAL YAPISI

#### 3.3.4.1. MERKEZİ KURUMLAR

Dönem içinde merkezi kurumlar arasına yeni bir kurum katılmıştır. 2983 sayılı yasayla kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Toplu Konut Yasaları kapsamındaki çalışmaları yürütmekle sorumlu bir kurumdur. Toplu Konut Yasalarının bir diğer özelliği Bayındırlık ve İskan Bakanlığına geniş yetkiler vermesidir. Ayrıca İmar

<sup>178</sup> Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resmi ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 18328, 01. Mart.1984,

<sup>179</sup> Milliyet Gazetesi, 23 Nisan 1997, sy.12.

Yasaları ile merkezi kurumların yetkilerin arttırıldığı görülmektedir. Merkeziyetçi tutumun devam ettiği bu süreçte konut ve kentleşme sorunlarının bütünlük içinde ele alınmasına yönelik düzenlemeler arasında Toplu Konut İdaresi'nin önemli bir yeri vardır. Önceki dönemlerde kurulmuş olan merkezi kurumlarda da bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nun kurulması ve Arsa Ofisiyle ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu gelişmelerle ilgili detaylı açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

### 3.3.4.1.1. TOPLU KONUT VE KAMU ORTAKLIĞI İDARESİ

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu: Başbakan veya görevlendireceği bir bakanın başkanlığında Devlet Bakanları, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşmaktadır.

Kurulun görevleri; a) Gelir ortaklığı ve hissi senetleri çıkarılması ve işletme hakkı verilmesinin kararlaştırmak, b) Senetlerin değerini arttıracak yönde gelir dağılım esaslarını belirlemek ve ilan etmek, alt yapı tesisleri gelir artışlarına göre senet çıkarılmasına karar vermek, c) Fonlar arası aktarmalara karar vermek, alt yapı tesisleri gelir satışlarından ücretleri belirlemek, d) Bu tesislerin giderlerinin karşılanmasına ilişkin esasları belirlemek, e) Gerekli hallerde piyasa sunulan senetleri satın almak, yasayla ilgili yönetmelik ve esasları hazırlamaktır.

Kurulun kararlarını uygulamak üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. İdarenin görevleri, Kurul'un aldığı karları uygulamak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonlarını yönetmek, gerektiğinde araştırma, proje işlemlerinin yapılmasını sağlamaktır.

İdare ve Kurul, 2985 sayılı Toplu Konut Yasası ile aynı gün yürürlüğe giren 2983 sayılı yasa ile kurulmuştur. Kamu yatırımlarının hızlandırılması amacıyla oluşturulan Kamu Ortaklığı Fonunun kullanılması ile ilgili işlemlerin İdare'ce yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Kamu Ortaklığı Fonu kaynakları, kamu kurum ve kuruluşlarına ait gelir ortaklığı senetleri ve hisse senetlerinin satışlarından oluşmaktadır. Fonun kullanım alanı alt yapı bakım, işletme giderleri ve kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak kamu yatırımlarına yönelik harcamalardır.<sup>180</sup> 1990 yılına gelindiğinde kurumsal yapıda bazı değişiklikler yapılmıştır.

09.04.1990 tarihli kararname ile Başbakanlığa bağlı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Başkanlığın görevleri; a) Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul değerler çıkarmak, b) Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut Fonunun kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek, c) Konutların finansmanı için bankaların katılımını sağlayacak önlemleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, d) Konut inşaatıyla ilgili sanayii desteklemek, e)

<sup>180</sup> Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa, TC. Resmi Gazete, No: 18344, 17 Mart 1984

Kalkınmada öncelikli yörelerde kurulan konut üretimiyle ilgili şirketlere katılmak, f) Memurlar ve işçiler ile bunların emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması ve Hakkında 3320 sayılı yasayı uygulamak, g) Toplu Konut Fonu ile Geliştirme ve Destekleme Fonu'nu yönetmek, h) Gerekli araştırma, proje işlemlerinin yapılmasını sağlamaktır. Toplu Konut İdaresinin bütçesi Fondan % 1'i aşmayacak oranda ödenekten oluşmaktadır.<sup>181</sup>

#### 3.3.4.1.2.BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI

1983 yılında İmar ve İskan Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlıkları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı adı altında birleştirilmiştir. Merkez içinde çeşitli bakanlıklar arasında dağıtılmış olan konut ve kentleşmeyle ilgili görevlerin büyük bölümü bu yeni kuruma aktarılmaktadır. Böylece bir kez daha merkezîyetçi tutumun etkisi ile yetkiler tekelleştirilmektedir.

Kararnamenin amacı, alt yapı gereksinimini karşılamaya yönelik çalışmaların yapılması ve yaptırılması, fiziki planlama, imar planı uygulaması ve afet uygulamalarında etkili ve çabuk hizmet götürülmesine yönelik düzenlemeleri yapmaktır.

Bu kapsamda Bakanlığın görevleri, bölge, köy harita ve imar planlarını hazırlamak, hazırlatmak, belediyelerce hazırlanan imar planlarını onaylamak, belediyelerin imarla ilgili teknik çalışmalarını denetlemek, yönlendirmek, mali destek sağlamak, alt yapı proje standartlarını geliştirmek, ülke yapısına uygun konut politikası ilkesini belirlemek, konut yapmak, yaptırmak, hızlı konut inşaatı için gerekli uygulama ve özendirme önlemleriyle ilgili çalışmaları yapmak, mevcut şart ve olanaklara uygun yapı malzemelerinin ucuz ve uygun standartta üretim ve kullanımını sağlayacak önlemleri almak olarak belirtilmektedir.

Bakanlık bünyesindeki bazı birimlerin görevleri aşağıda yer almaktadır.

Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü; ülkenin fiziki yerleşme planını hazırlamak, belediyelerce hazırlanan imar planlarını onaylamak, belediye ve komşu alanlar dışındaki imar planlarını hazırlamakla sorumludur. Bu uygulama belediye sınırları dışındaki imar denetiminin artması açısından önemlidir. Yerleşme planlarının dengeli yerleşmeyi sağlamaya yönelik olarak belirlenmiş hedef ve kararlara uygun şekilde hazırlanması öngörülmektedir. Gelişme merkezleri, metropoliten alanlar belirlemek, imar planı çalışmalarında öncelikli yöreleri ve bunların ihtiyaç önceliklerini belirlemek de Müdürlüğün görevleri arasındadır.

Belediye Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü; şehir alt yapı gereksinimlerinin ve standartlarının belirlenmesi, bu konulardaki temel hedef ve kararların alınması, plan ve programlarını belirlenmesi, imar planı çalışmalarında gerekli haritaların hazırlanması, belediyelere alt yapı çalışmalarında teknik ve mali yardımda bulunması ile görevlidir.

<sup>181</sup> Toplu Konut Yasasına Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, TC. Resmi Gazete, No: 20448, 10 Nisan 1990

Mesken Genel Müdürlüğü; şehir konut ihtiyacının karşılanması ve konut stokunun korunup yenilenmesine yönelik önlemleri almak, uygulamak, gerekli araştırmaları yapmak, temel hedef ve kararlara uygun plan, program, proje ve standartları belirlemek, belirlenen esasların uygulamasına yönelik önlemleri almak, bu amaçla belediye, kooperatif ve ilgili kurumlara yardımda bulunmak, ıslah ve tasfiyesi gereken konutlarla ilgili çalışmaları yürütmek, konut yapımını yönlendirmek, bu alanlarda koordinasyon sağlamak, yapı kooperatiflerinin kuruluş, işleyiş ve denetim işlerini yürütmek, kooperatiflere yönelik araştırma ve çalışmaları yürütmek, kamu kaynaklı konut kuruluşlarının inşaat ve kredi koordinasyonunu sağlamak, kamu konut üretimiyle ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, toplu konut mevzautından doğan görevlerin Bakanlıkça yürütülmesi konusunda çalışmalar yapmakla görevli bir birimdir.<sup>182</sup>

1984 yılında yürürlüğe giren 209 sayılı KHK ile Bakanlığın görevlerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bakanlığın görevleri;

a) Arsa Ofisi Yasası'na göre gerekli arsa ve araziye sağlamak, b) İmar planları ve alt yapı tesislerinin proje esaslarını belirlemek, c) Konut politikası ilkelerine uygun konut yapımını sağlamak, d) Birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planı çalışmalarını organize etmek, gerekirse planları yapmak, e) Gecekondu ve Toplu Konut Yasası uygulamaları amacıyla yapılacak imar planı değişikliklerini gerçekleştirmek, f) Metropolitan imar planları ve yerleşme bağlantı noktalarına ait imar ve yerleşme planlarını ilgili kurumlarla işbirliği içinde yapmak, değiştirmek, onaylamak, g) Belirtilen görevlerle ilgili yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek olarak belirtilmektedir.

Bu düzenlemelerle Bakanlığın konut üretimiyle ilgili çalışmaları arttırılmaktadır. Ancak uygulamada kaynak yetersizliği v.b. sorunlar karşısında önemli gelişmeler sağlanamamıştır.

#### **3.3.4.1.3. ARSA OFİSİ**

Merkezi kurumlara yönelik bir diğer düzenleme 2504 sayılı (30.07.1981 tarihli) yasa ile gerçekleştirilmiştir. Yapılan değişiklik ile Arsa Ofisi kaynaklarının arttırılması yolu ile arsa stokunun geliştirilmesine çalışılmaktadır. Kentsel arsa üretim sistemi oluşturulmadan ve spekülasyonu önleyecek düzenlemeler yapılmadan gerçekleştirilen kaynak arttırımı ile kalıcı çözümler üretilememiştir. Böylece bir kez daha sorunun kaynağına yönelik düzenlemeler yerine sonuçların telafisi yoluyla kısa vadeli çözümler için kaynaklar harcanmıştır.<sup>183</sup>

#### **3.3.4.2. YEREL KURUMLAR**

Yerel kurumlara yönelik çeşitli düzenlemelerle belediyelere kaynak aktarılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda belediye gelirleri yasalarında değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıda açıklanmaktadır.

<sup>182</sup> Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, TC Resmi Gazete, No:18251, 14 Aralık 1983

<sup>183</sup> Arsa Ofisi Yasasının Beşinci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No:14416, 30 Temmuz 1981

- 2464 sayılı (26.05.1981 tarihli) yasa ile belediye vergi gelirleri içine meslek vergisi, ilan ve reklam vergisi ile akaryakıt ve tüketim vergileri katılmıştır. Ayrıca yol, su, kanalizasyon harcamalarından belediyelere katılım payları aktarılması öngörülmektedir.<sup>184</sup>

- 2589 sayılı (21.01.1982 tarihli) yasa ile inşaat ruhsatlarının alınması sırasında belediyelere Bina İnşaat Harcı adı altında pay aktarılmaktadır. Kamu yapıları bu harctan muaf tutulmaktadır.<sup>185</sup> 20.01.1985 tarihli yönetmelikle genel bütçe vergi gelirlerinden %2 pay aktarılarak oluşturulan Belediyeler Fonu'nun imar planı çalışmalarında kullanılması sağlanmıştır. Böylece aktarılan kaynağın kullanım alanı net olarak belirtilmektedir. Bu anlamda imar çalışmalarının yürütülmesi için kaynak aktarımı araç olarak kullanılmaktadır.<sup>186</sup>

- Yerel kurumların yapısı ile ilgili yeni düzenlemeler de yapılmıştır. Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve bu kurumların yapabilir kılınması amacıyla 3030 sayılı (27.06.1984 tarihli) yasa ile Büyük Şehir Belediyeleri oluşturulmuştur. Böylece belediye örgütlenmesinde kademelenme oluşturulmaktadır. Ancak yapılanmada yaratılan kademe ve artırılan yetkilerin uygulamada gerçekleştirilebilmesi için gerekli düzenlemeler yapılamamıştır. Sonuçta Büyük Şehir Belediyesi adı altında yetersiz pek çok kurum meydana gelmiştir. Bu alanlardaki eksikliklerin merkezi kurumlarca kapatılmasına devam edilmektedir.

3030 sayılı yasanın amacı, büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir. Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile merkezi idare ve diğer yerel idarelerle ilişkiler yasa kapsamı içinde ele alınmaktadır.

Büyük şehir belediyelerine ait görevler; a) Büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak, b) Nazım imar planlarını yaparak, uygulamak, c) İlçe belediyelerinin nazım plana uygun uygulama imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, d) Şehir içindeki meydan, cadde ve anayolları yapmak, bakım ve onarımını sağlamak, e) Yeşil saha, park ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel amaçlı alanları işletmek, f) Alt yapı hizmetlerini yürütmek, g) Gerekli tesisleri kurmak ve işletmektir. Ayrıca belediyelerin çevre sağlığı ve genel düzene ilişkin görevleri de bulunmaktadır. İlçe belediyeleri ise yasayla büyük şehir belediyelerine veriler görevler dışında, mevzuatla belediyelere verilen tüm görevleri yapmakla yükümlüdür.

Büyük şehir belediyeleri hizmetleri yerine getirirken mali ve teknik olanakları, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçeler arasında dengeli davranmak zorundadırlar. Belediye meclisi kararıyla gerekli görüldüğünde ilçe belediyelere ait görevlerin de büyük şehir belediyelerince gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir.

<sup>184</sup> Belediye Gelirleri Yasası, TC Resmi Gazete, No: 17354, 29 Mayıs 1981

<sup>185</sup> Belediye Gelirleri Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No:17587, 27 Ocak 1982

<sup>186</sup> Belediyeler Fonu Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 18641, 20 Ocak 1985

Alt yapı hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla belediyeye bağlı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi kurulması öngörülmektedir. Merkez, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun taslak programları birleştirerek kesin program haline getirmektedir. Birden fazla kurum tarafından gerçekleştirilecek işlerin Ortak Programa alınacağı belirtilmektedir. Bu amaçla kamu kurumlarından sağlanan ödeneklerle Alt Yapı Yatırım Fonu kurulmasına karar verilmiştir. Bu program dışındaki görevler için yapılacak harcamalar, ilgili kurumların bütçelerinden karşılanacaktır. İmar planlarında genel hizmetlere ayrılan alanlardan kamu kurumlarına ait olanların, belediyelere bedelsiz terki ile ilgili karar yetkisi Maliye ve Gümrük Bakanlığına verilmiştir. Yasayla büyük şehir ve ilçe belediyelerin 1580 sayılı Belediye Yasası ve diğer ilgili yasa hükümlerinin tanığı hak ve yetkilere sahip olduğu vurgulanmaktadır. Büyük şehir belediye organları ve görevleri, gelirleri plan program ve bütçeleri yasada yer almaktadır.<sup>187</sup>

• Belediyelerin imar planı uygulamalarında etkin ve başarılı şekilde çalışmalarını sağlamak amacıyla yapılan bir diğer müdahale 14.11.1992 tarihli yönetmelikle gerçekleştirilmiştir. Belediye mülkiyetindeki arsaların Toplu Konut Yerleşme Alanı haline getirilmesi yoluyla arsa sunumunun artırılması amaçlanmaktadır.

Yönetmelik; 2985 sayılı yasa çerçevesinde arsa, teknik alt yapı, sosyal donatı ve konut üretiminin bir bütünlük içinde ele alınması, Toplu Konut İdaresi, belediyeler, bankalar ve konut yapımcılarının işbirliği ile, kentsel çevre üretilmesi ve kredilendirilmesine ilişkin esasları düzenlemektedir.

Yönetmelikte; a) Konut üretiminde özendirilecek kentsel alanların ve önceliklerin şehircilik ilkeleri ve bilimsel gereklere dayalı olarak saptanması, b) Belediyelerin mülkiyetinde ve mülkiyetine geçecek alanlarda yaratılan değerın kamu yararına kullanılması c) Oluşacak yerel kaynakların toplu konut bölgesine, teknik alt yapı ve sosyal donatı sağlamak için kullanılması d) Çağdaş kentsel çevreyi oluşturmak üzere planlama, projelendirme ve uygulama süreçlerinde rasyonellik ve bütünlük içinde koordinasyon sağlanması, e) Nitelikli ve ekonomik konut ve kentsel çevre üretimini sağlamak için, konut üretiminde standardizasyonun desteklenmesi, f) İhale sistemlerinin, sözleşmelerin, iş ve finansman programlarının yönlendirilmesi, g) Yurttaşların zaman ve kaynak kayıplarına yol açan plansız ve yüksek maliyetli uygulamaların önlenmesi ilkeleri yer almaktadır. Sonuçta, konut sorununa, arsa, teknik alt yapı, sosyal tesisler, çevre düzenlemesi, konut üretimi bütünlüğü içinde yaklaşan bir sistem oluşturulması amaçlanmaktadır. İdare'nin yönlendirme ve kredilendirme yoluyla belediyelere destek verilmesi öngörülmektedir. Belediyeler ve konut yaptırımlar ve bankaların işbirliği ile çağdaş kentsel çevrenin üretilmesi hedeflenmektedir.

Arsaların değerlendirilmesi konusunda belediyelerce, belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda, nazım imar planı ve kentsel gelişme stratejisine uygun nitelikteki alanların İdare'ye önerilebileceği belirtilmektedir. İdare'nin bu başvuruları iki ay içinde değerlendirerek belediyeye bilgi vermesi öngörülmektedir. Önerilere İdare tarafından

<sup>187</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa, TC Resmi Gazete, No: 18453, 9 Temmuz 1984

belirlenen değerlendirme sistemine göre öncelik tanınacaktır. Değerlendirme sonucu uygun bulunan bölgeler için Uygunluk Belgesi verilmesi öngörülmektedir. Belirtilen alanların belediye mülkiyetinde olmaması halinde şartlı olarak Uygunluk Belgesi verilerek, mülkiyet belediyeye geçmeden kredi kullanılmayacağı belirtilmektedir. Belediyelere hazırlanacak ön fizibilite raporunda, arsaların hangi tür konut yaptıran kesim tarafından satın alınabileceğinin saptanması ve imar planında gösterilmesi istenmektedir. Bu arsalar içinde kredi kullanılmadan değerlendirilecek alanlara da yer verilebilecektir. Rapor göre harita alımı, plan, proje, ihale giderleri gibi teknik hizmetlerin gerçekleştirilmesi için verilecek Teknik Hizmetler Kredisi miktarı belirlenecektir. İdare tarafından açılacak kredi bankalar tarafından kullanılacaktır. Uygunluk Belgesinin geçerli olduğu üç aylık süre içinde belediye ve İdare arasında Hizmet Protokolü yapılması öngörülmektedir. Yönetim Müşaviri (Danışmanı) seçildikten sonra belediye ve ilgili banka arasında teminata dayalı kredi ilişkisi kurulacağı belirtilmektedir. Belediyelerin İller Bankasındaki paylarını teminat olarak gösterebilmelerine olanak tanınmaktadır. Bankada sözleşme gereği Toplu Konut Bölgesi Hesabı açılacaktır. Bu hesabın kaynakları, toplu konut bölgesindeki arsa satışlarının gelirleri ve bu bölgelerde belediye yatırımlarından elde edilen gelirler, belediye bütçesinden toplu konut bölgeleri için ayrılan kaynaklar, İdare tarafından belediyelere verilecek krediler ve bağışlardır.

Hesaptaki paraların iş programına uygun olarak ve yalnızca toplu konut bölgesindeki belediye harcamalarında kullanılması öngörülmektedir. Belediye sınırları içinde birden çok toplu konut bölgesi bulunması halinde ayrı hesaplar açılacağı belirtilmektedir. Hesabın kullanılmasında belediyeler bankalarla yaptıkları kredi sözleşmesi ve İdare ile yaptıkları protokol şartlarına uymak zorundadırlar. Banka, Hesaptan yapılacak harcamaların izlenmesiyle sorumlu tutulmaktadır. Toplu konutla ilgili yatırımlar tamalandıktan sonra gerekli başvurular yapılarak hesabın kapatılacağı belirtilmektedir.

Teknik Hizmet Kredisinin, Finansman Akış Tablosuna uygun olarak Banka tarafından açılmasından sonra, İdare talimatıyla Fon'dan Merkez Bankası aracılığı ile Bankaya kredi karşılığı olan miktarın ödenmesi gerekmektedir. Kredinin, Protokol çerçevesinde İdare'ce onaylanmış Finansman Akış Tablosuna göre kullanılacağı belirtilmektedir. Kredinin kullanımı sırasında Bankanın belediye çalışmalarını izleyeceği, belediyelerce belirtilen şartlar içinde çalışmaların yürütülmemesi durumunda Uygunluk Belgesinin iptal edileceği belirtilmektedir. Teknik Hizmetler Kredisine uygulanacak faiz oranları ve geri ödeme koşulları tablo 14'de yer almaktadır.

**Tablo 14. Belediyelere Açılacak Teknik Hizmetler Kredisi Koşulları**

	Geri Ödemesiz Süre (Yıl)	Geri Ödeme Süresi (Ay)	Yıllık Fiyat artış Oranına Uygulanacak Yüzde Değişim (%)
Öncelikli Yörelere	5	120	25
Büyük Kentler *	3	60	0
Diğer Yerler	3	84	- 10

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı \* DİE kayıtlarına göre nüfusu 1 milyon kişiyi geçen kentler.

Bu uygulama ile kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar özendirilmektedir. Kredinin geri ödemesi, tabloda belirtilen geri ödemesiz sürenin bitiminden sonraki ay içinde başlayacaktır. Geri ödeme başlangıç taksiti, ödemenin başladığı süreye kadar oluşan faizli toplam borcun geri ödeme süresi ay sayısına bölünmesi ile belirlenmektedir. Ödemelerin her yıl tabloda görülen yüzde değişim uygulanarak arttırılması öngörülmektedir. Belediyece kredi borcunun tamamının süre bitmeden ödenebileceği belirtilmektedir.

Yönetmelikle, Belediyelerce Toplu Konut Projesinin yönetilmesiyle görevli bir Yönetim Müşaviri seçileceği belirtilmektedir.

Toplu Konut Bölgesinin yatırıma hazırlanması çalışmaları için yapılacak teknik ve idari hizmetlerin, İdare'ce onaylı rapora uygun şekilde yapılması gerekmektedir. Bu hizmetlerin tamamlanmasından sonra Müşavir aracılığı ile belediye tarafından uygulama proje değerlerine göre Kesin Fizibilite Raporu ve İş Programının hazırlanması öngörülmektedir. Bu raporlar doğrultusunda arsa satış bedelleri kesin olarak belirlenecektir. Raporların bankaya sunulması ve burada incelenmesinden sonra İdare'ce onaylanarak Toplu Konut Yatırım Uygunluk Belgesi verileceği belirtilmektedir. Belge ile Toplu Konut Bölgesinde konut kredisi açılacağı belirtilmektedir.

Belediyelerin toplu konut yatırımları için uygun hale gelen alanlardaki arsaların satışı için yılda en az üç kez ihale açması, arsa satış bedellerini yıllık fiyat artış oranında arttırmaları ve arsa satışlarının ödeme şartlarını belirlemeleri gerekmektedir. Belediyelerin belirtilen alanlarda kendi olanakları ile veya şirketlerince yaptıracağı konutları satma yetkisi de bulunmaktadır.

Toplu konut bölgesi alt yapı yatırımlarının, belediyeler tarafından Toplu Konut Bölgesi Hesabı kaynakları ile yapılacağı; stabilize yol, su, elektrik, kanalizasyon harcamalarına öncelik verileceği belirtilmektedir. Belediyelerin bu konularda ilgili kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapmasına olanak tanınmaktadır. Alt yapıların konutlar kullanıma hazır hale getirilmeden önce tamamlanması gerekmektedir. Öncelikli alt yapı hizmetlerinin tamamlanmasından sonra çevre düzenlemesi vb. yatırımların yapılmasına geçileceği belirtilmektedir. Bu yatırımlar için parasal ve aynı (teknik) yardımların kabul edilebileceği belirtilmektedir. Çalışmalar belediye sorumluluğu altında gerçekleştirilecektir. Gerekli durumlarda belediyelere ek kaynak aktarılacağı belirtilmektedir. Fizibilite Raporunda gösterilen kaynakların yetersiz kalması ya da zamanında devreye girememesi durumlarında İdare'nin vereceği Alt yapı Kredisi Uygunluk Belgesi ile Bankadan kredi alınabilecektir. Alt Yapı kredisi faiz ve geri ödeme süresi tabloda görülmektedir.

**Tablo 15. Belediyelere Açılacak Alt yapı Kredisi Koşulları**

	Geri Ödemesiz Süre (Yıl)	Geri Ödeme Süresi (Ay)	Yıllık Fiyat Artış Oranına Uygulanacak Yüzde Değişim
Öncelikli Yörelere	3	108	% -25
Büyük Kentler *	2	48	% 0
Diğer Yerler	2	72	% -10

*Kaynak: Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 21405, 14 Kasım 1992*

Toplu konut bölgelerinde belediyelerce üretilen kentsel arsaları temin etmiş olan konut yaptıracak kooperatifler, kooperatif birlikleri, sosyal yardımlaşma kurumları, belediyeler, belediye şirketleri ve kişilerin bankaya konut kredisi başvurusu yapmaları, banka ve İdare tarafından yapılan değerlendirmelerde uygun bulunanlara konut kredisi verilmesi öngörülmektedir.

Kredi başvurularında, bankalarca uygulanan değerlendirme esasları; konut kredisinin aile birliği esasına göre bir kez kullanılabilmesi, konutu olanlara kredi verilmemesi, brüt inşaatı alanı 100 m<sup>2</sup>'ye geçen konutlara kredi verilmemesi, ikinci konut niteliğindeki (yazlık, tatil) konutlara kredi verilmemesi olarak belirtilmektedir. Belediyelerce üretilen konutların satışlarında da bu esaslara uyulması gerekmektedir.

Bu şartlara uygun başvurular içinde öncelik sırası; özkaynak akış hızı, iş programında öngörülen inşaat süresi, inşaat başlanmış olması ve inşaat seviyesine göre değerlendirilecektir. Kredi kullanımının başlamasından itibaren iki yıl içinde geri ödemenin başlaması gerekmektedir. Uygun görülen ve banka tarafından Konut Kredisi Uygunluk Belgesi verilen kişilerin altı ay içinde bankaya başvurarak arsa ipoteği karşılığı kredi sözleşmelerini yapmaları gerekmektedir. Kredi için başvuruda bulunanların bankada Konut Yapım Hesabı açtırmaları, konut maliyetinin yarısını peşin olarak hesaba yatırmaları gerekmektedir. Kalan kredi miktarı İdare taahhütü altında taksitle ödenecektir. (Şema 1)

Konut kredisinin kullanılmasında konut büyüklüğü, toplu konut bölgesinin bulunduğu yer ve inşaat halindeki konutlarda inşaat seviyesi puanına göre düzenlemeler yapılmaktadır. İnşaat seviyelerinin hak ediş raporlarına göre belirleneceği belirtilmektedir. Bu kredilerde inşaatın başlama aşamasında avans verilebileceği ifade edilmektedir. Konut kredisi faiz ve geri ödeme şartları tabloda yer almaktadır.

**Tablo 16. Belediyelere Açılacak Konut Kredisi Koşulları**

Konut büyüklüğü	Kredi / Maliyet (%)	Geri Ödeme Süresi (Ay)	Yıllık Fiyat Artış Oranına Uygulanacak Yüzde Değişim
45.99 m <sup>2</sup> 'ye kadar	75	140	% -25
46-60.99 m <sup>2</sup>	70	140	% -20
61-80.99 m <sup>2</sup>	65	120	% -15
81 - 100 m <sup>2</sup>	60	120	% -10

*Kaynak: Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 21405, 14 Kasım 1992*

Yörelere göre yıllık fiyat artış oranlarındaki değişim ise, öncelikli yöreler için % -30, büyük kentler için % 0, diğer yerler % -10 oranlarında uygulanacaktır. Konut kredisinin, Konut Yapım Hesabına Dilimler halinde aktarılmasına yönelik inşaat seviyelerine bağlı oranlar ise,

İnşaat Seviyeleri : % 25, % 50, % 75, % 98  
Kredi Diliminin Toplam İçindeki Payı : % 35, % 30, % 30, % 5 olarak belirtilmektedir.

Konut Kredisinin kullanımında meydana gelebilecek özel durumlar konusunda uyulacak esaslar; a) Konutun iskanından sonra tamamlanacağı belirtilen işlerin iskanı engellemeyecek nitelikte olması, b) İnşaatın tamamlanmasının Banka elemanlarının denetlenmesi, c) Kredi kullanım sürecinde kullanıcının değişmesi halinde gerekli belgelerin yeniden düzenlenmesi, d) Bu süreçte kullanıcının tüzel kişilik bünyesinden ayrılması durumunda konut yaptıran kuruluşun gerekli ödemeleri üstlenmesi olarak belirtilmektedir. Ödemelerde kullanıcı ve konut şartlarında yönetmelik hükümlerine aykırı bir durum saptandığında kredinin iptal edilmesi öngörülmektedir.

Konut kredisi geri ödemelerinin, konutun oturmaya elverişli hale geldiğinin saptanmasından sonraki ay içinde başlayacağı belirtilmektedir. Vadesinden önce veya taksit tutarından fazla ödeme yapılmasına olanak tanınmaktadır. Konut Kredisinin Uygunluk Belgesinde gösterilen süre sonunda konutlar iskana uygun kabul edilerek geri ödemelerin başlatılacağı, olağanüstü nedenler olduğunda İdare onayı ile sürenin uzatılabileceği belirtilmektedir.<sup>188</sup>

### 3.3.4.3. FİNANSAL MÜDAHALE KURUMLARI

Bu dönemde Toplu Konut Yasaları ile birlikte finansal müdahale kurumları arasına yeni bir aktör katılmıştır. Toplu Konut İdaresi tarafından yönetilen Fon'dan konut kredileri verilmeye başlanmıştır. Önceki dönemde sosyal yardımlaşma kurumlarının yürütülen çalışmaları yeni kurumun bünyesinde toplanmıştır.

Başlangıçta kredilendirme yolu ile sosyal konutlar özendirilmiş ve bunun sonucunda kooperatif üretiminde artışlar yaşanmıştır. Zamanla siyasal eğilimler doğrultusunda, kredi uygulamalarındaki tercihlerin belirsizleştirildiği görülmektedir. Kredilendirmenin asıl amacı üretimi arttırmaya indirgenmiştir. Böylece piyasa işleyişi kolaylaştırılırken, dar gelirli kesimin konut sorunu ihmal edilmiştir. Toplu Konut Fonu'nun kullanımına ilişkin detaylı bilgiler bölüm 3.3.5'de ele alınmaktadır.

1980'li yıllardaki enflasyon nedeniyle uygulanan para politikası ve böylece ortaya çıkan yüksek faizler sonucu bankalar topladıkları birikimleri sanayi ve ticarete aktaramama sorunuyla karşılaşmıştır. Bu dönemde bankalarca önce tüketici kredisi verilmeye başlanmıştır. Daha sonra Bankalar Yasasında yapılan değişikliklerle taşınmaz ipoteki karşılığı kredi verilmesine olanak tanınca, konut kredileri yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

<sup>188</sup> Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 21405, 14 Kasım 1992

### 3.3.4.3.1. TÜRKİYE EMLAK BANKASI

Türkiye Emlak Kredi Bankası ve Anadolu Bankası'nın birleşmesinden doğan Türkiye Emlak Bankası'nın 08.01.1988 tarih ve 19688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ana Statüsü'ne göre, bankanın amaçları arasında konut sektörü bankası görevini yürütmek ve konut sektörünü kredilendirmek bulunmaktadır. Banka, bu amacı gerçekleştirmek için, diğer bankacılık faaliyetlerinin yanında; a) Arsaları ile birlikte hazır ve yapılacak binaların ipoteği karşılığında ikrazlarda bulunmak ve krediler vermek, b) Bankaya ve başkalarına ait arsalar üzerinde karlılık ve verimlilik ilkeleri göz önünde tutularak bina yapmak, bunları peşin ya da ipotek karşılığı taksitle satmak, c) Her türlü gayrimenkul satın almak ve satmak, gerektiğinde arsa ve arazileri ifraz ve imar suretiyle satmak ya da müdahale etmek, d) Örnek yerleşim alanları kurarak, düzgün şehirlemeye ve güzel yapılaşmaya önderlik etmek, e) Yapı ve yapı malzemesi sanayi kurmak, ticaretini yapmak, bu konuda kurulmuş ortaklıklara katılmak, f) Tasarrufların konut finansmanına dönüştürülmesini sağlamak amacıyla yurt içinde ve yurt dışında yapı tasarruf sandıkları kurmak, kurulmuş ve kurulacak bu tür sandıkları katılmaktır. Emlak Bankası, Toplu Konut İdaresi tarafından uygulanan çeşitli faaliyetlerin hak sahiplerine ulaştırılmasında da aracılık etmektedir. Emlak Bankası 1984 yılında konut kredisi vermeyi durdurmuş, 1989'da Yuva Kredileriyle tekrar bu alana dönmüştür. Bankanın kendi kaynaklarından finanse ettiği uygulamaların en önemlilerinden biri, Yuva Kredisi adı altında verdiği, ferdi konut kredisidir.

1997 mart ayı itibariyle, banka tarafından verilen Yuva Kredisi miktarı 1-16 milyar arasında değişmektedir. Yuva Kredileri % 4.5 - 6 arasında değişen faizlerle verilmektedir. Krediden yararlanabilmek için bankada Yuva Hesabı adlı bir hesap açılması ve bu hesaba talep edilen kredi miktarının % 25'inin peşin olarak yatırılması gerekmektedir. Kredi başvurularının kabul edilmesi için banka yönetimine göre yapılacak araştırma sonunda, kredi isteklisinin mali durumunun uygun bulunması zorunludur. Banka tarafından 1993 yılı sonunda 48.054 konut için yuva kredisi verilmiştir. Dövizle endeksli kredilere uygulanan dönüşüm işlemleri nedeni ile 1994 - 1995 yıllarında yuva kredisi verilen konut sayısı azalmıştır. Bu yıllarda konut sayısı azalmakla beraber verilen kredi miktarı artış göstermektedir. 1990 - 1997 döneminde verilen yuva kredilerine ilişkin sayısal değerler tabloda yer almaktadır.

**Tablo.17. Emlak Bankası Yuva Kredileri**

Yıllar	Müşteri Adedi	Artış Oranı	Kullandırılan Kredi Miktarı (000 TL)	Artış Oranı
1990	3171		71.512.360	
1991	11.560	264.55	705.965.520	887.19
1992	21.185	83.26	2.652.060.688	275.66
1993	48.054	126.83	12.188.314.542	359.58
1994	42.422	-11.72	14.975.990.529	22.87
1995	35.953	-15.25	17.892.304.151	19.47
1996	25.669	-28.60	22.577.21.011	26.18
1997 *	22.790	- 11.21	22.399.944.290	1.05

\* 31 Mart 1997 itibariyle

Kaynak: Emlak Bankası 1997 Yılı Faaliyet Raporu, sf. 19

Ayrıca, Banka Yuva kredileri dışında Toplu Konut Kredileri adı altında a) Kooperatif kredileri, b) Ferdi krediler, c) Toplu Konut Fonu kredileri vermektedir. Toplu Konut kredileri kapsamında, 1995 yılı içinde banka tarafından 194'ü proje bazında olmak üzere 11.637 konuta kredi verilmiştir. Aynı yıl içinde kooperatif inşaatlarının tamamlanması için açılan kredi miktarı 3,6 trilyon liradır. 1995 sonunda banka tarafından toplu konut kredisi tahsis edilen proje sayısı 10.900, konut sayısı ise 708.753'ü aşmıştır. 1995 - 1997 döneminde 21.274 konuta daha toplu konut kredisi verilmiştir. 1981 - 1997 döneminde toplu konut kredisi verilen proje sayısı 11.065, üretilen konut sayısı 718.962'dir. 1995 yılında banka kaynaklı 34 projede 1418 konut için kooperatif yuva kredisi açılmıştır. Bu kapsamda açılan kredilerde toplam proje sayısı 171'e, toplam konut sayısı ise (5998'i tamamlanmış) 8495'e ulaşmıştır.

Ayrıca banka tarafından Göçmen Kredileri verilmiştir. Bu kredi kapsamında Bulgaristan'dan zorunlu göç edenler için 21556 konut birimi kredilendirilmiştir. Banka tarafından yurt dışı kredi uygulamaları içinde Almanya'da yaşayan yurttaşlarımıza konut kredisi verilmektedir. 1988 - 1993 döneminde bu kapsamda 6357 konuta kredi verilmiştir. 1993'te durdurulan yurt dışı krediler, 1995'te yeniden verilmeye başlanmıştır. 1995'ten mart 1997'ye kadar 225 konuta daha kredi sağlanmıştır.<sup>189</sup>

**Tablo 18. Emlak Bankası Konut Projeleri**

Proje	Konut Birim Sayısı	Şehir	Konut Büyüklükleri (Brüt min-max m2)
Ümitkent	237	Eskişehir	75-208
Mavişehir	3766	İzmir	74-184
Bilkent II	1082	Ankara	144 - 156
Marmara Ereğlisi	443	Tekirdağ	191 - 201
Adana Evleri	544	Adana	80 - 132
Konutkent II (Toplam 7.000 konut)	1643	Ankara	123
Ataşehir	20.000	Ankara	59-193
Elvankent (Toplam 3.500 konut)	2404	Ankara	97 - 171
Mutlukent I-II	2606	Gebze	82-92
Etlük	520	Ankara	92 m2
Çorlu Konutları	3000	Tekirdağ	110-143
Çerkezköy	2000	İstanbul	94.108
Gaziemir II	1958	İzmir	66-149
Anatepe	24.000	Ankara	80-150
Bahçeşehir	16.000	İstanbul	46-278
Sinanoba	102	İstanbul	97-344
Mimaroba	116	İstanbul	65-282

*Kaynak: Emlak Bankası 1997 Yılı Faaliyet Raporu, sf. 35*

Emlak Bankası tarafından üretilen konutların (1997 Nisan itibariyle) satış bedelleri 3 - 37 milyar arasında değişmektedir. Banka yetkilileri konutların büyük çoğunluğunun % 50 peşin ödenerek alındığını belirtmektedirler. Bankanın kredi

<sup>189</sup> T. Emlak Bankası 1996 yılı Faaliyet Raporu, s. 16-29

koşullarını karşılayabilecek kesimlere yönelik lüks konutlar ürettiği görülmektedir. Banka sermaye piyasası şartları içinde, sosyal konut talebinde bulunan kesime yönelik kredi hizmetleri verememektedir. Emlak Bankası'na gerçekleştirilen projelere ait konut sayısı ve büyüklükleri tablo 18'de görülmektedir.

### 3.3.4.3.2. DİĞER BANKALARCA VERİLEN KONUT KREDİLERİ

1980 sonrası finansman alanındaki gelişimin konut sektörüne etkileri olarak kabul edilen konut kredileri çeşitli bankalarca farklı şekillerde uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar aşağıda açıklanmaktadır.

Pamukbank, hazır konut almak ya da konutunun borcunu ödenek isteyenlere Konut Destek Kredisi vermektedir. Kredi başvurusunun incelenmesi ve uygun bulunması durumunda, konut üzerinde kredi borcu miktarında ipotek kredisi verilmektedir. Kredi en çok konut değerinin % 60 oranında verilmekte, konut büyüklük, çeşit ve yaşı kredi koşullarında dikkate alınmamaktadır. Türk lirası bazındaki krediler için 1,5 döviz bazlı krediler için 1 - 10 yıl vade tanınmaktadır. Geri ödemelerde, eşit aylık taksit, her yıl artan taksit, altı aylık eşit taksit ve dövize endeksli taksit uygulamaları bulunmaktadır.

İmar Bankası; konut değerinin % 20'si oranında miktarın bankaya yatırılması koşuluyla, kalan % 80 oranında kredi vermektedir. Kredi ile alınacak konutların beş yaşını aşmaması gerekmektedir. Geri ödeme süresi 2-5 yıl arasında değişmekte, Türk lirası için % 7,5 döviz için % 2-2,2 faiz uygulanmaktadır. İpotek verilen kredi miktarı üzerinden yapılmaktadır.

Yapı Kredi Bankası, konut değerinin % 70'i oranında kredi vermektedir. Kredi alacakların Konut ve Kredi Hayat Sigortası yaptırımları zorunluluğu getirilmiştir. Kredilere % 6 faiz uygulanmaktadır. Döviz üzerinden kullanılan kredilerde faiz % 1,95 olarak belirlenmiştir. Konutun büyüklüğü ve yaşıyla ilgili sınırlama bulunmayan bu kredi uygulanmasında geri ödeme süresi 1-5 yıl arasında değişmekte, aylık üç yada altı aylık taksitli veya dövize endeksli geri ödeme programları bulunmaktadır.

Türkiye İş Bankası; konut değerinin % 50'si oranında kredi vermektedir. Kredi alabilmek için konut değerinin % 50'si oranında miktarın bankaya yatırılması gerekmektedir. Kredi faizleri vadeye göre farklılık göstermektedir. Bir yıl vadeli krediye % 5,75, 1,5 ve 2 yıl vadeli krediye % 6 faiz uygulanmaktadır. Konutların il belediye sınırları içinde olması, tapu veya kat mülkiyeti hakkına sahip, iskan hakkı olan inşaatı tamamlanmış nitelikte olması gerekmektedir.

Akbank; konut kredilerinde teminat olarak ipotek, senet ve gerekli görüldüğünde kefil istemektedir. Krediler konut değerinin % 60 oranında % 5,5 faizle verilmektedir. Banka tarafından geri ödeme süreleri 3-36 ay olarak belirlenmiştir.

Töbank; konut değerinin % 70'i oranında % 6,5 faizli ipotek karşılığı kredi vermektedir. İpoteğin yanında yaşam sigortası şartı da getirilmektedir.

Bankalar kredi faizleri, oranları, geri ödeme süre ve programlarında farklılık göstermekle birlikte temelde ortak davranışlar sergilemektedirler. Bunlar; kredi talebinde bulunanların krediyi geri ödeme gücüne ilişkin araştırma yapılması ve konut değerinin ekspertiz raporuyla belirlenmesidir.

Bankalar konut kredileri, enflasyon ve kısa vadeli uygulamalar sonucu, yüksek faizlerle verilebilmektedir. Enflasyondan kaynaklanan belirsiz ortam uzun vadeli kredi uygulamalarında risk faktörünü arttırmaktadır. Bu nedenle dövizle endeksli kredi faizleri daha düşük, vadeleri daha uzun tutulabilmektedir. Bu şartlar altında sunulan konut kredileri üst gelir gruplarına hitabeden bir nitelik taşımakta, konut sorunu açısından büyük kitlelere ulaşılamamaktadır.

### **3.3.5. TOPLU KONUT ÜRETİMİNDEKİ GELİŞMELER**

#### **3.3.5.1. 2487 SAYILI TOPLU KONUT YASASI VE YASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

2487 sayılı yasayla konut gereksiniminin “toplu konut üretimiyle” karşılanması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda konut alıcı ve üreticilerine yönelik düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir. Yasa ile devletin bu alana finansal destekte bulunması amacıyla bir fon kurulması kararlaştırılmıştır.<sup>190</sup>

Yasanın getirdiği düzenlemelere geçmeden önce içerdiği ilke ve önceliklere değinmek faydalı olacaktır.

Yasa;

- Konut gereksiniminin, kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlarınca üretilcek sosyal nitelikteki toplu konutlarla karşılanması,
- Devletçe bu üretimin kaynak aktararak desteklenmesi,
- Yalnızca alt ve orta gelir kesiminden, konutu olmayan vatandaşların yasa kapsamına alınması,
- Toplu konut yerleşme alanlarında konut gereksinimi olan yerlerin seçilmesi,
- Konut, şehir ve yerleşme sorunlarının bütünlük içinde ele alınması ilkeleri doğrultusunda hazırlanmıştır.

Yasa ile toplu konut üretimi için kamu desteği ile yeni bir sistem oluşturulmaktadır. Toplu Konut Yerleşme Alanının Bakanlıkça saptanması ile başlayan süreç, bu alanın devredilerek ya da kamulaştırılarak Bakanlığa geçişini öngörmektedir. Alana ilişkin planlama çalışmalarının Bakanlık denetiminde gerçekleştirilmesinden sonra, alt yapı çalışmalarına geçilmektedir. Alt yapı inşaatının ihale yolu ile müteahhitlerce ya da protokol yolu ile ilgili kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Parselasyonu ve alt yapısı tamamlanmış arsalar, yasa kapsamındaki kişilerden oluşan kooperatiflere tahsis edilmektedir. Arsa tahsis bedellerinin Fona aktarılmasından sonra konut inşaatlarının ihale işlemlerine geçilmektedir. Bakanlıkça ihalelerin verilmesinin ardından yapı yaklaşık maliyetinin Bankaya bildirilmesi gerekmektedir. Hak sahibi niteliğindeki kişilerin Emlak Kredi Bankasında belirlenen yapı yaklaşık maliyetinin

<sup>190</sup> Toplu Konut Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 17396, 10 Temmuz 1981

% 25'i oranında ön biriktimi yapmak üzere Yapı Tasarrufu Hesabı açtırmaları gerekmektedir. Yapı Tasarruf Hesabında biriktirilecek miktara ulaşıldığında, banka tarafından hak sahibine Yapı Tasarrufu Kredisi açılmaktadır. Kredi geri ödemeleri ve Yapı Tasarrufu Hesabında toplanan paralar fona geri dönmektedir. İnşaat maliyetinin, Fon tarafından banka aracılığı ile yapımca şirkete ödeneceği belirtilmektedir. Konutlar tamamlandığında Banka tarafından teslim alınmakta ve kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine devredilmektedir. Kalan borcun yapı kredisi olarak hak sahibine açılacak kredi ile verilmesinden ardından kredi borçları ödenmeye devam edilmektedir.

2487 sayılı yasada, belirtilen ilke ve önceliklere yönelik tanımlamalar bulunmaktadır. Yasa ile önceki benzerlerinden daha geniş yetkilerle donatılan organlar meydana getirilmiştir. Toplu konut kredilerinin işleyişiyle ilgili düzenlemelerde yeni uygulamalara yer verilmektedir. Yasa kapsamındaki tanımlamalar ve düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

a) Toplu Konut: Yasa ile konut gereksiniminin karşılanması için seçilen üretim biçimidir. Yasa kapsamında desteklenecek toplu konut, imar planı onaylanmış yerlerde en az iki yüz konut birimi, imara yeni açılacak yerlerde ise en az onbeş hektarlık yerleşme alanları üzerinde inşa edilecek 750 - 1000 konut birimi, alt yapı ve ortak alanlar olarak tanımlanmaktadır.

b) Sosyal Konut: Yasa Kapsamında düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı 100 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen konutlar olarak tanımlanmaktadır. 75 m<sup>2</sup>'den küçük konutlar faiz indirimi ve vade uzatılması ile özendirilmektedir. Yasada konut büyüklükleri kredi ve faiz oranları için belirleyici durumdadır. Küçük, sosyal nitelikli ucuz konut, hedef kitle olarak seçilen dar ve orta gelirli hitabeden konut biçimi olarak kabul edilmektedir. Yasa bu kapsam dışındaki konutları ele almamaktadır.

c) Hak Sahibi: Yasada belirtilen alt ve orta gelir grubuna dahil olan ve konutu olmayan kişilerden, Yapı Tasarruf Hesabı açtıranlar kişiler olarak tanımlanmaktadır. Bu kişilere ön tahsis işlemi yapılmaktadır. Hak sahiplerinin konut kredilerinden yararlanabilmeleri için kooperatif üyesi olmaları gerekmektedir. Yasayla Yapı Tasarruf Hesabının herhangi bir ulusal bankada açılmasına olanak tanınmaktadır.

d) Toplu Konut Yerleşme Alanları: Yasada belirtilen toplu konutların inşa edileceği alanlardır. Toplu Konut Yerleşme Alanlarının kamu yatırımlarının bulunduğu veya yapılmasının planlandığı yörelerde ve nüfusu 30.000'i aşan yerleşim alanlarında yer alabileceği belirtilmektedir. Nüfus büyüklüğüne bakılmaksızın tüm il merkezlerinde de Toplu Konut Yerleşme Alanları seçilebilecektir. Bu alanlar İmar ve İskan Bakanlığı ile yerel yönetimlerin işbirliği içinde saptanacaktır. Bu alanların harita, nazım ve uygulama imar planlarının yapılması görevi Bakanlığa verilmektedir. Alt yapı projelerinin kamu kuruluşlarına protokol yolu ile yaptırılmasına olanak tanınmaktadır. Yerleşme Alanlarının imar planları ve alt yapı projelerinin onaylanmasına da Bakanlıkça öncelik verileceği belirtilmektedir. Nüfusu 500.000'in altında olan yerleşme yerlerinde seçilen Toplu Konut Yerleşme Alanlarına verilecek konut kredileri daha cazip hale getirilmektedir. Böylece

Yerleşme Alanı seçiminde konut açığı bulunan bölgelere öncelik verilirken, fazla yoğun bölgelerdeki yığılmanın önlenmesine çalışılmaktadır.

Toplu Konut Yerleşme Alanlarında kooperatiflere ait arsa bulunması durumunda, planlara uygun şekilde arsanın inşaaata hazır hale getirileceği belirtilmektedir. Ayrıca kooperatiflere ait arsaların, yapılan incelemeler sonucu uygun bulunursa Toplu Konut Yerleşme Alanı olarak ilan edilebilmesine olanak tanınmaktadır. Bu alanların plan ve alt yapı işlemlerinin, yönetmelik esaslarına göre kooperatiflerce Bakanlık denetiminde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Toplu Konut Yerleşme Alanlarının belirlenmesinden sonra, toplu konut yapımı için gereksinim sahiplerine tahsis edilmek üzere Bakanlığa devredilmesi gerekmektedir. Bu alanlar Hazineye ait ise devir işlemlerinin bedelsiz olarak gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Belirlenen alanlar şahıs, kurum ve kuruluşlara ait olduğunda kamulaştırılması öngörülmektedir. Toplu Konut Yerleşme Alanı olarak saptanmış alanlardaki kamulaştırma işlemlerinde kamu yararı için karar alınmasına gerek duyulmamaktadır. Spekülasyonu önlemek amacıyla kamulaştırma işlemleri hızlandırılmak istenmektedir.

e) Kamu Konut Fonu: Yasada belirtilen çalışmalarda gerekli finansal desteği oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Fonun kaynakları; a) Genel Bütçeden her yıl aktarılacak %5 oranındaki ödenek, b) Fona aktarılan krediler ve kredi faizleri, c) Hazine kefatinde Emlak Kredi Bankasınınca Fon adına çıkarılacak tahvil gelirleri, d) Yasa uyarınca inşa edilen konutların satış gelirleri, e) Hazine arsaları üzerinde yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedelleri, f) Bağış ve yardımlardır.

Fonda toplanan kaynaklar, aşağıdaki şekilde tahsil edilir; a) Arsa ve arazi kamulaştırması (en az % 12), b) Toplu Konut projelendirme hizmetleri ve inşaat işleri, c) Yapı tasarrufu hesaplarına teşvik primi ve yapı tasarrufu kredilerinin faiz farkı (en az % 80), d) İnşaat malzemesi üreten kuruluşlara yatırım, işletme ve teçhizat kredisi (en fazla % 5) e) Yapı teknolojisi araştırmaları için (en fazla % 3) verilen ödeneklerdir.

Kamu Konut Fonunun kullanılacağı yerler de yasayla belirtilmektedir. Bunlar; a) Toplu konut inşaatı ile ilgili iş ve hizmetlerde teminat karşılığı avans verilmesi, b) Toplu konut inşa sürelerinin ihale süresinden önce bitmesi durumunda bitirme primi verilmesi, c) Kooperatif, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kurumlarınca gerçekleştirilecek toplu konut inşaatlarının alt ve üst yapı inşaat işlerine ilişkin harcamalardır.

f) Yasayla Görev Verilen Kurumlar: Yasada belirtilen görevlerin yürütülmesi için mevcut devlet organlarına yeni görevler verilmiştir. Ayrıca önceki benzerlerine göre daha etkili yeni organlar oluşturulmuştur.

İmar ve İskan Bakanlığı; yasayla verilen tüm görevleri bünyesinde toplamaktadır. Bu görevler; a)Toplu Konut Yüksek Kurulunun sekreteryasının yürütülmesi, b) Kamu Konut Fonunun kullanılmasına ilişkin yetkiler, c)Toplu Konut Yerleşme alanlarının saptanması, d) Bu alanlarda kamulaştırma ve arsa tahsis işlerinin yapılması, e) Toplu

Konut Yerleşme Alanlarına ait imar planlarının elde edilmesi, f) Toplu konut inşaatlarıyla ilgili proje ve inşaat ihalelerinin yapılması, g) Belirtilen inşaat işlerinin denetlenmesi, h) Toplu konut üretimine yönelik malzeme ve teknolojinin geliştirilmesi çalışmalarının organize edilmesidir.

Emlak Kredi Bankası; Kamu Konut Fonu muhasebesi ve konut başvurularına ilişkin işlemlerin yürütülmesi ile görevlendirilmiştir. Banka, Toplu Konut Yüksek Kurulunca belirlenen kredileri açmak ve izlemekle yükümlüdür.

Yasayla Yeni Oluşturulan Organlar aşağıda yer almaktadır.

Toplu Konut Yüksek Kurulu; yasayla meydana getirilen yeni bir organdır. Belirtilen ilke ve öncelikler doğrultusunda ve Kamu Konut Fonunun kullanımına yönelik kararları almakla sorumlu bir kuruldur.

Toplu Konut Yüksek Kurulu; Başbakan veya görevlendirileceği bir yardımcısı veya bir Devlet Bakanı, başkanlığında Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Bayındırlık, Tarım Orman, Sanayii ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, İmar ve İskan, Köy İşleri ve Sosyal Güvenlik Bakanlarının üyeliğinden oluşur.

Kurulun görevleri; a) Kamu Konut Fonunun kullanılması ve Kalkınma Planları doğrultusunda konut faaliyetlerinin yönlendirilmesi, b) Fonun, yasal çerçeve içinde tahsis alanlarının belirlenmesi, gereğinde değiştirilmesi, c) Yapı tasarrufu kredileri ile ilgili şartların gereğinde değiştirilmesi, d) Yapı tasarrufu hesaplarına teşvik primi verilmesi ve yapı tasarrufu kredilerine faiz farkı ödenmesine ilişkin kararların alınması, e) Yasada belirtilen ölçekler dışındaki uygulamalar ve kredi olarak kullanılan kaynaklarla ilgili Bakanlıkça yapılacak önerileri karara bağlanması, f) Gerektiğinde alt ve orta gelir gruplarıyla ilgili ölçütlerin belirlenmesidir.<sup>191</sup>

İl Toplu Konut Kurulları: Toplu konut çalışmaları ile ilgili konuları yerel çerçevede ele almak üzere kurulmuştur. Kurullar vali veya yardımcısı başkanlığında aşağıdaki üyelerden oluşur; a) İmar ve İskan Bakanlığı temsilcisi, b) İlgili Belediyelerin temsilcisi, c) Varsa il içindeki yüksek öğretim kurumlarının konuyla ilgili temsilcisi, d) Maliye Bakanlığının ildeki ilgili teşkilatının temsilcisi, e) Topraksu Genel Müdürlüğü Temsilcisi. İl Toplu Konut Kurullarının görevleri, bölgeleri ile ilgili çalışmalar yaparak Bakanlığa önerilerde bulunmaktır.

g)Yapı Tasarruf Hesabı: Yapı yaklaşık maliyeti üzerinden belirtilen bedelin bankaya yatırılması ile açılır. Bu hesapla hak sahiplerinin önbiriktirim yapmaları sağlanmaktadır. İnşaat ihale işlemleri tamamlandıktan sonra Emlak Kredi Bankasında açılan bu hesapta biriktirilecek miktar, Toplu Konut Yerleşme Alanının bulunduğu yerin nüfusuna ve istenilen konut büyüklüğüne göre farklılıklar göstermektedir. Hesaba yatırılacak bedelin yapı yaklaşık maliyetine oranı tablo 19' da görülmektedir.

<sup>191</sup> 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 17579, 19 Ocak 1982

**Tablo 19. 2487 Sayılı Yasada Belirtilen Yapı Tasarruf Hesabı Oranları**

Toplu Konut Yerleşme Alanı Yeri	Nüfusu 500.000'den az olan yerlerde		Nüfusu 500.000 den fazla olan yerlerde	
	85 ve daha küçük	85 den büyük	85 ve daha küçük	85 den büyük
Konut Büyüklüğü (Brüt m2)				
Yapı Tasarruf Hesabı Oranı * (%)	22	27	20	25

\* Yapı yaklaşık maliyetine göre

Kaynak: 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 17579, 19 Ocak 1982

Yapı Tasarruf Hesabında biriktirilecek miktarın üç yıl içinde tamamlanması öngörülmektedir. Yıllık birikimin, hesabın % 25'inden daha az olmayacağı belirtilmektedir. Yapı maliyetinin yapı yaklaşık maliyetine göre belirlenen miktarı aştığı durumlarda, Bakanlıkça kredi alanlara devir işlemleri sırasında ek süre tanınacağı ifade edilmektedir. Yapı tasarruf hesabında iki yıl içinde toplam biriktirimin % 75'inin tamamlayanlara biriktirimin % 15 - 25'i oranında teşvik (özendirme) primi verileceği belirtilmektedir. Bu primin yapı kredisi borcundan düşülmesi öngörülmektedir. Bu şekilde tasarrufların özendirilmesine çalışılmaktadır.

h) Konutların Devri: Konutların Emlak Kredi Bankasınca teslim alınmasından sonra Bakanlıkça belirlenen devir bedelinin Bankaya bildirileceği belirtilmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre, yapı tasarruf hesaplarının açıldığı bankalar, hak sahiplerinin başvurusu üzerine konut ipoteği karşılığı Yapı Tasarruf Kredisi açacaklardır.

1) Yapı Tasarrufu Kredisi: Konutun hak sahibine tesliminden sonra yapı tasarruf hesabı açılan banka tarafından hak sahibi lehine Fona yatırılan ve yapı tasarruf hesabında biriken miktarın 1.5 katından az olmayan kredidir.

i) Yapı Kredisi: Kredi konut satış bedelinden, yapı tasarruf hesabındaki miktar ve yapı tasarruf kredisini çıkarıldıktan sonra kalan krediye denir. Bankaca krediler açıldıktan sonra, bir ay içinde hesap ve kredi tutarlarının Kamu Konut Fonuna aktarılması gerekmektedir. Yapı tasarruf kredilerine ve yapı kredilerine uygulanacak süre ve faiz oranları tablo 20'de yer almaktadır.

**Tablo 20. Yapı Tasarruf ve Yapı Kredileri**

Toplu Konut Yerleşme Alanı Yeri	Nüfusu 500.000'den az						Nüfusu 500.000'den fazla						
	< 75	80	85	90	95	100	< 75	80	85	90	95	100	
Konut Büyüklüğü (Brüt m2)													
Yapı Kredisi Faiz Oranı* (%)	5	5.5	6	7	8	9	7	7.5	8	9	10	11	
Yapı Tasarruf Kredisi Faiz Oranı (%)	5	5.5	6	7	8	9	7	7.5	8	9	10	11	
Süre (Yıl)	20	19	18	17	16	15	18	17	16	15	14	13	

\* Yapı Yaklaşık maliyetine göre

Kaynak: 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 17579, 19 Ocak 1982

Bu süre ve faiz oranlarının Toplu Konut Yüksek Kurulu teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile değiştirilebileceği belirtilmektedir. Bankaların kredilere uygulayacakları faiz oranları ve yönetmelikle belirtilen oranlar arasındaki Faiz Farkı İadelerinin, Emlak Kredi Bankası tarafından ödeneceği belirtilmektedir. Nüfusu 500.000'in altında olan yerleşme yerleri kredi faiz oranları % 2 düşürülerek ve vadeleri 2 yıl uzatılarak özendirilmektedir.

j) Toplu Konut Üreticileri: Kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumları; yasa kapsamında toplu konut üreticisi olarak ele alınmaktadır. Toplu Konut Yerleşme Alanlarında, bu kurumlardan arsası olmayanlara, Bakanlıkça arsa tahsis edileceği belirtilmektedir. Arsa tahsis edilecek kooperatiflere; a) Dağıtılacak ünite sayısının isteme uygun olması, b) İmar planında ada ve blok özelliklerine göre belirlenen değerlendirmeler, c) Kooperatifin kuruluş tarihi, d) Başvuru tarihi, e) Yapı tasarrufu hesabını ve arsa bedelini kısa sürede karşılayabilmesi esaslarına göre öncelikler uygulanması kararlaştırılmıştır.

Kooperatif arsa bedellerinin, yapı maliyetine eklenmek ve yapı kredisinin belirlenmesinde esas alınmak üzere Emlak Kredi Bankasında açılacak bir hesapta biriktirileceği belirtilmektedir. Yönetmelikle kooperatiflere alt ve üst yapı harcamaları için açılacak krediler konusunda da düzenlemeler yer almaktadır. Kooperatifler onaylanan projeleri ile gerekli başvuruda bulunarak kredi isteyebileceklerdir. Kooperatif birliklerinin de yapı tasarrufu hesabı açtırması öngörülmektedir. Kooperatif adına yetkili kurumlarca yapılan başvurular sonucu hesap açılmasına olanak tanınmaktadır. 85 m<sup>2</sup>'den büyük ve küçük konutlar için iki ayrı hesap açılacağı belirtilmektedir. Bu hesapta yerleşme yeri ve konut büyüklüğüne göre biriktirilecek miktarlar tabloda görülmektedir.

**Tablo 21. Kooperatiflerce Açılacak Yapı Tasarrufu Hesabı Oranları**

Toplu Konut Yerleşme Alanı Yeri	Nüfusu 500.000'den az		Nüfusu 500.000'den fazla	
	< 85	> 85	< 85	> 85
Konut Büyüklüğü (Brüt m <sup>2</sup> )				
Yapı Tasarruf Hesabında Biriktirilecek Miktar * (%)	20	25	22	27

\* Yapı Yaklaşık Maliyetine Oranı

Kaynak: 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 17579, 19 Ocak 1982

Yapı tasarrufu hesabında biriktirilecek miktarın üç yıl da tamamlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu hesapta teşvik primlerine de aynı şartlar uygulanacaktır. Kooperatifler için açılacak yapı tasarrufu kredisi ve yapı kredilerinin koşulları da yönetmelikte belirtilmektedir. Arsası olan kooperatiflere kredi önceliği tanınması öngörülmektedir.

Yönetmelik inşaat şirketlerine açılacak işletme ve sermaye kredilerini de düzenlemektedir. Emlak Kredis Bankası tarafından bu amaçla 5 yıl vadeyle % 15 - 18

faizli kredi açılacağı belirtilmektedir. Ayrıca Bakanlık tarafından yaptırılan konutların Emlak Kredi Bankası tarafından teslim alınması ve hak sahiplerine devredilmesine ilişkin hükümler yönetmelikte yer almaktadır.

Yasanın organize sanayi bölgesi, liman ve tesislerin kurulacağı gelişme alanları ve gecekondu bölgelerinde, sağlıksız şehirleşme yaşanan yerlere öncelik verilmesine ilişkin hükmü, büyük kentleri ve sorunlarını içermektedir. Bir yandan bu merkezler dışındaki yapılaşma özendirilirken, diğer yandan öncelik kent merkezlerine verilmektedir. Yasa bu çelişkisi nedeniyle eleştirilmiştir. Bu özelliği ile yasa, Kalkınma Planı ilkelerin içinde yer alan kentleşme politikaları ile de çalışmaktadır.

2487 sayılı yasa ile Kalkınma Planlarında konut sektörünün az üretken bir sektör olarak görüldüğü ve yatırımlar içinde sınırlandırıldığı dönem kapanmıştır. Konutun verimli bir yatırım alanı olarak görülmeye başlandığı, istihdam gücüyle ekonomik canlanmaya olumlu etkiler yapabileceği görüşünün belimsendiği bir süreç başlamıştır.

Yasa ile, toplu konut kavramından hareketle bireysel kredilere ve sosyal nitelikli konutlar dışındaki konutlara yer verilmemiştir. Toplu konutun kooperatifler tekeline bırakılarak, özel sektörün dışlandığı konusunda eleştiriler yapılmıştır. Ancak üst gelir grubunun toplumsal konut politikası dışında kalması nedeniyle yasanın asıl hedefi alt ve orta gelir grubu olarak seçilmiştir. Bu grup hak sahipliğine ilişkin tanımla belirtilmektedir. Yasa konutu olmayan orta ve dar gelirli kesimden vatandaşları hak sahibi olarak nitelendirmektedir. Bu hedef kitlenin temel sorununun piyasa koşullarında üretilen konutlara ulaşamamak olduğu dikkate alındığında kar amacı gütmeyen, yeni bir üretim mekanizmasının desteklenme gerekçesi ortaya çıkmaktadır.

Yasada konut mülkiyeti bireysel olarak tanımlanmaktadır. Konutlarla birlikte arsa payları da Kat Mülkiyeti Yasası hükümleri doğrultusunda bireylere geçmektedir. Yasa bu yönüyle kiralık konut sunumunun desteklenmekten uzaktır. Yasanın bir diğer özelliği, Anayasanın devlete konuyla ilgili verdiği tüm görevleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde toplamış olmasıdır. Yerel yönetimlere kooperatiflerle işbirliği içinde üretime katılmak dışında görev verilmemiştir.

27.10.1981 tarihli Toplu Konut Yüksek Kurulu kararı ile 2487 sayılı yasanın yürürlüğe girişinden önce kurulmuş, hak sahipliği niteliği taşıyan kooperatif üyelerine 100 m<sup>2</sup>'yi aşmayan konutlar için verilecek krediler düzenlenmektedir. "Bir defaya mahsus" olmak üzere bu uygulamada yapı tasarrufu hesabı açtırma şartı aranmaksızın, yapı kooperatiflerine, kooperatif birliklerine, sosyal güvenlik kurumlarına ipotek karşılığı kredi verilmesine olanak tanınmaktadır. (Şema 2)

Ayrıca özel toplu konut yapımcılarına ve yasayla belirtilen sosyal nitelikli konutları edinmek isteyen vatandaşlardan hak sahipliği koşullarına uygun olanlara özel kredi verilmesi öngörülmektedir. Bu kredilerin verilmesinde inşaatların tamamlanma durumlarına göre öncelik verilmektedir. Kredi miktarı, inşaatın tamamlanmamış kısmı yaklaşık maliyeti üzerinden belirlenecektir. Kredi miktarının toplam inşaat bedelinin % 90'ını aşmaması gereklidir. Kredilerde yapı ve yapı tasarruf kredilerine uygulanan vade

ve faiz şartları geçerli olacaktır. <sup>192</sup> Bu özel uygulama ile ilk aşamada inşa halindeki konutların tamamlanması yolu ile konut sunumunun artırılmasına çalışılmaktadır.

Yasa 2,5 yıl yürürlükte kalmıştır. Yoğun kent merkezlerinde inşaatı devam eden kooperatif konutları geçici madde hükümleri gereği kredilendirilmiştir. Bu kapsamda İstanbul, Ankara ve İzmir’de yeni yerleşim alanlarındaki hak sahipliği için başvuruda bulunan 4158 kooperatiften 4022’sinin istemleri onaylanmıştır. Bu şekilde 270.000 konut biriminin başvurusu kabul edilmiştir. Kredi talebinde bulunan 1848 kooperatiften 1217’sini başvurusu kabul edilmiştir. Toplam 53 milyarlık kredi açılmış, bunun 20 milyarı ödenebilmiştir. Böylelikle mevcut kredi talebinin ancak % 25’i karşılanabilmiştir. <sup>193</sup>

Genel bütçeden fona aktarılması öngörülen oranlarda kaynak aktarılamamıştır. 1982 yılında bütçenin % 1,1 ve 1983 yılında % 0,77’si oranında kaynak aktarılabılmış, 1984 yılında 2985 sayılı yasayla fona genel bütçeden kaynak aktarılmasına son verilmiştir. <sup>194</sup>

2985 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler uygulamayı gerçekleştirecek kurumsal düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Bu aşamada 2983 sayılı yasa ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi oluşturulmuştur. İdare’nin işleyişi ve yapısıyla ilgili düzenlemeler bölüm 3.3.4.1.1’de yer almaktadır.

### **3.3.5.2. 2985 SAYILI TOPLU KONUT YASASI VE YASAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

2487 sayılı Toplu Konut Yasasının uygulanması sırasında yaşanan aksaklıklar sonucu istenen amaca ulaşılamaması ve yapılan eleştiriler nedeniyle yasa yürürlükten kaldırılarak yerine 2985 sayılı yasa getirilmiştir. Bu gelişimin başlıca nedenleri, Kamu Konut Fonuna öngörülen ödeneğin (bütçenin % 5’i) aktarılmayışı, toplu konut kuruluşlarının örgütlenmelerindeki aksaklıklar sonucu özel kesim baskılarının artması ve inşaat piyasasındaki durgunluğun aşılammış olmasıdır.

Yeni toplu konut yasası, ilk yasadaki gibi (2487) ayrıntılı hükümler içermemektedir. Genel çerçeveyi belirleyen yasal düzenlemenin detayları yönetmelikler halinde hazırlanmıştır.

Yasanın amacı konut gereksiniminin karşılanmasıdır. Ancak 2487 sayılı yasadaki gibi bu gereksinimin “toplu konut inşaatı ile giderilmesi” hükmü yer almamaktadır. Ayrıca yasada toplu konut tanımı da yapılmamaktadır. Konut alıcılarından çok üreticilerin işlevlerini düzenleyecek esaslara yer verilmektedir. Ülke şartları içinde inşaat malzemeleri ve endüstriyel üretimin geliştirilmesi yasanın amaçları içinde yer almaktadır. <sup>195</sup>

<sup>192</sup> Toplu Konut Yasasının Geçici bir Maddesinin Uygulama Esaslarına İlişkin Toplu Konut Yüksek Kurulu Kararı, TC. Resmi Gazete, No: 17497, 27 Ekim 1981

<sup>193</sup> KELEŞ, R., (1993), s. 348

<sup>194</sup> AYAN, M., (1991), s. 134-168

<sup>195</sup> Toplu Konut Yasası, TC. Resmi Gazete, No: 18344, 17 Mart 1984

Bu düzenlemede konut sorununa ilişkin yaklaşımın değiştiği görülmektedir. Sosyal konut kavramlarından, artan baskılarında etkisi ile uzaklaşılmıştır. Fondan yapımıcılara kredi sağlanması, bu kesime verilen önemin bir göstergesidir. Yasa kapsamındaki tanımlara göre yapılan düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

a) Toplu Konut: Yasa ile tanımlanmamaktadır. Yasa kapsamındaki konut büyüklükleri 60 m<sup>2</sup>'den küçük konutlardan başlayarak 150 m<sup>2</sup>'lik konutlara kadar ulaşmaktadır. Böylece 2487 sayılı yasanın temel ilkelerinden biri olan sosyal konut kavramı terkedilmektedir.

b) Toplu Konut Yerleşme Alanları: Yerleşme yerleri imar planı sınırları içinde bir yapı adasından küçük olmayan alanlardır. Bu sınırlar dışında yerleşme alanları büyüklüğü bir ilkokul yapımını gerektiren nüfus (komşuluk birimi) leği ile tanımlanmaktadır. Yerleşme alanlarının saptanması görevi Bayındırlık ve İşkan Bakanlığından alınarak valiliklere verilmektedir. Alan saptamalarında konut yapımıcılarının öneri ve isteklerinin dikkate alınacağı belirtilmektedir.

Valiliklerce belirlenen ve İdare tarafından uygun bulunan alanları gerektiğinde bedeli Fondan karşılanmak üzere Arsa Ofisi tarafından kamulaştırılacağı belirtilmektedir. Toplu konut yapımıcılarına ait alanların imar planlarının, yapımıcılar tarafından yaptırılması gerekmektedir. Bakanlığa İmar Planlarını onaylama yetkisi tanınmaktadır.

Toplu Konut Yerleşme Alanlarında alt yapı çalışmaları mülkiyete göre farklı düzenlenmiştir. Mülkiyetin toplu konut yapımıcısına ait olduğu durumlarda alt yapı ve tesislerin yapımı (mevzuata uygun biçimde) konut yapımıcısı tarafından hazırlanarak ilgili kurumca onaylanacaktır. Kamu eliyle yapılmakta olan konutların alt yapı ve sosyal tesislerinin giderlerinin Fondan karşılanması, yapımın konut üretici tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bu giderlere konut alıcısının katılımı, kredi borçlarına ilave edilen miktarlarla yapılacaktır. Satılmayan veya kredi kullanılmadan alınan konutlara düşen alt yapı giderleri payının yapımıcı kredisine eklenerek karşılanacağı belirtilmektedir. Yasayla Toplu Konut Yerleşme Alanlarındaki projelere de kredi verilmektedir. Yerleşme alanlarındaki projeler kredi faizleri % 5 düşük tutularak özendirilmektedir.

c) Konut Yapımıcısı: Toplu konut fonundan yararlanarak konut yapacak gerçek ve tüzel kişiler olarak tanımlanmaktadır. Böylece kooperatiflere ve toplu konut üretimine tanınan önceliklerden uzaklaşılmaktadır.

d) Toplu Konut Fonu: Yasada belirtilen hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde kurulmuştur. Kamu Konut Fonunun tüm birikimi, Toplu Konut Fonuna aktarılmaktadır. Fonun özelliği kaynaklarını bütçe dışından alıyor olmasıdır.

Fonun kaynakları; a) Tekel idaresince ve diğer tüzel kişilerce üretilen tekel ürünleri vergi değeri üzerinden % 15 oranında alınacak pay, b) Akaryakıt rafineri çıkış fiyatı üzerinden alınacak % 7-15 oranlarındaki paylar, c) Diğer yasalarla Fon'a

aktarılabacak paralar, d) Yurt dışı çıkışlardan alınacak 100 \$'lık paylar, e) Kredi geri ödemeleri, f) Hazine kefaleti ile Fona gelir sağlamak amacıyla çıkarılacak tahvil gelirleri, h) Hazine arsaları üzerinde yapılan konut ve işyerlerinden arsa maliyet bedelinin % 25'i oranında alınacak katılım payları, I) Fona açılacak krediler, i) Tekel ithal ürünlerinden alınan fonlar, j) Fona yapılan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. 01.05.1989 tarihli 3189 sayılı yasayla elektrik tüketiminden fona pay verileceği belirtilmektedir. Fon kaynaklarının Bakanlar Kurulu kararı ile arttırılmasına olanak tanınmaktadır.

Toplu Konut Fonu Kullanım Alanları; a) Toplu konut kredisi, ferdi kredi ve yatırım, işletme kredileri, b) Konut kredisi faiz farkı \* (sübvansiyon), c) Toplu konut için arsa sağlanması ve bu hizmetin gerektirdiği harcamalar, d) Konutla ilgili plan, proje harcamaları ve araştırma giderleri, e) Toplu konut alt yapı ve sosyal tesisleri, f) Tahvil giderleri, g) İdare bütçesi payı, h) Turizm alt yapıları, i) Kamu Ortaklığı Fonu Payı, i) Yasa uygulanmasının gerektirdiği vergi ve harçlardır. Fonun harcama yetkisi İdare Başkanına verilmektedir.

Toplu Konut Fonu gelirlerinin 1988 ve 1989 yıllarında % 30'u, 1990 - 1991 yıllarında, % 50'si genel bütçeye aktarılmıştır. 1992 yılından itibaren Fon tamamen bütçeleştirilmiştir. Bu tarihten sonra Fonun kaynakları kredi geri ödemelerinden ve konut satışlarından oluşmaktadır.<sup>196</sup>

e) Krediler: Yasayla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından konut üretimi ve edinimini özendirme için kredi verilmesi öngörülmektedir. Kredi kapsamında genişleme ve çeşitlenme meydana gelmiştir. Toplu konut kredisi, konut kredisi, ferdi kredi, konut yapımıcı kredisi yer alan yeni uygulamalardır. 2487 sayılı yasanın bireysel kredi içermemesi sonucu yapılan eleştiriler doğrultusunda Toplu Konut Alıcı Kredisi ve Konut Alıcı Kredisi de bireysel kredi niteliğinde düzenlenmiştir.

Krediler; 1) Toplu Konut Yapımıcı Kredisi, 2) Konut Yapımıcı Kredisi, 3) Toplu Konut Alıcı Kredisi, 4) Konut Alıcı Kredisi, 5) Konut Koopepatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak krediler olarak beş grupta toplanmıştır. Bu uygulama, 2487 sayılı yasanın hazırlanmasında hakim olan, konut gereksiniminin karşılanması ve artan konut açığının kapatılması için geçerli yöntemin toplu şekilde üretilmiş konutlardan oluşan büyük yerleşim alanları oluşturulması fikrinin terkedildiğini göstermektedir.

1) Toplu Konut Yapımıcı Kredisi; proje niteliklerine göre maliyet bedelinin % 50'si oranında, yıllık % 35 faiz ve inşaat bitiminden sonra bir yıllık vade süresi tanınan bir uygulamadır. Süre İdare kararı ile üç yıla kadar uzatılabilmektedir.

\* Faiz Sübvansiyonu: Toplu Konut ve konut yapımıcılarına, alıcılara, kooperatif birliği ve sosyal yardımlaşma kurumlarına açılacak kredilerin herhangi bir banka tarafından açılması halinde, kredi faizi ile banka faizi arasındaki faiz farkının Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı tarafından belirlenecek oranda bankalara Toplu Konut Fonundan ödenmesi öngörülen miktardır.

<sup>196</sup> TÜREL, A., (1996), s. 66

Krediden yararlanma koşulları arasında belirtilen, toplu konut büyüklüğü üst sınırı 150 m<sup>2</sup>'ye çıkarılmıştır. Böylece 2487 sayılı yasanın belirleyici özelliklerinden biri olan toplu sosyal konut üretimi ile, konut maliyetini azaltarak daha çok üretim gerçekleştirmek ve orta gelir grubunun konut sorununu çözmek ilkesi de terkedilmektedir. Toplu Konut Yerleşme Alanları içinde konut inşaatı yapacak kişiler ve inşaat şirketleri de krediden yararlanabilmektedir.

Kredi başvuruları İdare'ye yapılmaktadır. Başvurular Toplu Konut İdaresi'nce değerlendirilmekte, uygun bulunanlara Uygunluk Belgesi verilmektedir. Uygun görülen projelere yıllık finansman programı olanakları içinde kredi verilmesi öngörülmektedir.

Kredi verilecek projelerde ilgili bankanın arsa ipoteği karşılığında kredi sözleşmesi yapacağı, banka tarafından İdare'ye yapılan kredi bildirimlerindeki ödeme programına göre gerekli miktarın Fon'dan karşılanmasının isteneceği belirtilmektedir. İdare'ce bankaya aktarılan kredinin inşaat programları kontrol edilerek banka tarafından ödeneceği belirtilmektedir.

Kredinin Kullanılması; yönetmelikle açıklanmaktadır. İdare tarafından Uygunluk Belgesi alan yapımcı, bu belge ile bankaya kredi başvurusunda bulunacaktır. Ardından banka, kredi talebinin İdare'ye bildirecektir. İdare tarafından Fon'un kullanıldığı Merkez Bankasına yapılan talimat sonrası, fondan belirlenen kredi bankaya aktarılacaktır. Banka arsa ipoteği karşılığı yapımcıya krediyi verecektir. Kredinin inşaat programları kontrol edilerek banka tarafından ödeneceği belirtilmektedir. (Şema 3)

Kredinin Geri Dönüşü: Vade bitiminde kredinin tamamının tahsil edileceği belirtilmektedir. Vade bitiminden itibaren altı ay içinde kredi geri ödemeleri yapılmadığında ipotek kullanılacaktır.

2) Konut Yapımcı Kredisi; imar planı sınırları içinde, Toplu Konut Yerleşme Alanları dışında, maliyet bedellerinin % 40'ı oranında, yıllık % 40 faiz ve üç yıl vadeli bir kredidir. Konut büyüklüğü üst sınırı yine 150 m<sup>2</sup> olarak belirtilmektedir. Krediden yararlanacaklar; belirtilen alanlarda inşaat yapacak konut yapımcılarıdır.

Kredi Başvuruları; bankaya yapılmaktadır. Banka uygun gördüğü projeler için onay aldıktan sonra sonra kredi sözleşmesini yapmaktadır.

Kredinin Kullanılması; Banka tarafından sözleşme yapıldığının İdare'ye bildirilmesi ile başlamaktadır. Kredi, İdare tarafından Merkez Bankasınca verilen talimat sonucu bankaya aktarılır. Yapımcı talebi üzerine % 10 avans verilmektedir. Kredi ödemeleri, inşaat kontrollerini de yürütmekte olan banka tarafından yapılmaktadır.

Kredinin geri dönüşü; konusunda vade bitimine kredinin tamamının tahsil edilmesi, gerektiğinde altı ay süre tanınabileceği belirtilmektedir. (Şema 4)

3) Toplu Konut Alıcı Kredisi; Toplu Konut Yerleşme Alanlarında konut alacakların yararlanabileceği bir kredi uygulamasıdır. Krediden yararlanacaklar konusunda

evi olmayan memur, işçi, emekli ve esnafa öncelik verilmesi hükmü yer almaktadır. Evi olanların kapsam dışında bırakılmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. 2985 sayılı yasa ile alt ve orta gelir grubunun konut gereksiniminin karşılanması hedefinden uzaklaşmakla beraber, memur, işçi ve esnafa ilişkin bir önceliğe yer verilmiştir.

Kredi miktarları konut büyüklüğüne göre kademelendirilmektedir. Kredi kademelendirmelerinde birinci kademe 60 m2 den küçük konutlara ayrılmaktadır. Bu kademenin kredi faizi % 15, geri ödeme süresi 15 yıl olarak belirtilmektedir. Konut büyüklüklerinde her 20 m2 artış için faiz oranı % 5 arttırılmaktadır. 100 - 150 m2 arasındaki konutlar için faiz oranı % 35'e çıkarılırken, geri ödeme süresi 10 yıla indirilmektedir. Kredi şartları tablo 22'de yer almaktadır.

**Tablo 22. Toplu Konut Alıcı Kredisi**

Toplu Konut Alıcı Kredisi	Kredi Kademesi			
	1. Kademe	2. Kademe	3. Kademe	4. Kademe
Konut Büyüklüğü (Brüt m2)	< 60	61 - 80	81 - 100	101 - 15
Kredi Miktarı (000 TL)	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500
Alıcı Payı Oranı *	25	33	38	45
Faiz (%)	15	20	25	35
Geri Ödeme Süresi (Yıl)	15	15	15	10

\* *Yapı Yaklaşık Maliyetine Oranı*

*Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC, Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985*

Kredi Başvuruları; Bankaya yapılmaktadır. Toplu Konut Alıcı kredisi alabilmek için bankada Alıcı Payı Hesabı açtırılması gerekmektedir. Alıcı Payı Hesabında, biriktirilecek miktarın en az % 25.inin hesabın açılışında peşin olarak yatırılması öngörülmektedir. Geri kalan kısım taksitle hesaba yatırılacağı belirtilmektedir.

Kredinin Kullandırılması; Alıcı Payı Hesabına peşinatın yatırılması ile başlar. Alıcı ve banka konut ipoteği karşılığı borçlanma sözleşme yaptıktan sonra, kredi miktarı banka tarafından İdare'ye bildirilir. İdare'nin Merkez Bankasına talimatından sonra kredi bankaya aktarılır. Alıcı payı hesabında toplanan miktarlar, inşaatın iş programına uygun şekilde banka tarafından yapımcıya ödenir.

Kredinin geri dönüşü; inşa halindeki konutlar için inşaatın bitiminden sonraki ay başında, hazır konutlar için kredi açılışını izleyen ay başından itibaren başlar. (Şema 5)

4) Konut Alıcı Kredisi, konut yapımcı kredisi tanımında da belirtilmekte olan imar planı sınırları içinde, Toplu Konut Yerleşim Alanları dışında inşaatı bitmiş ve kullanma izninin alınışı üzerinden en fazla bir yıl geçmiş konutları alanlara verilmektedir.

Krediden Yararlanacaklar; kendi konutunu yapan ve inşaat aşamasında olan kişilerdir. Kredi işlemlerinde evi olmayan memur, işçi ve esnafa öncelik verilecektir.

Konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlarının üyeleri bağlı oldukları kurumlar aracılığı ile krediden yararlanabileceklerdir. Kredi miktarları konut büyüklüğüne göre kademelendirilmektedir. 60 m<sup>2</sup>'ik konutlardan oluşan birinci kademeye % 20 faiz ve 15 yıl vadeyle kredi verilmektedir. 100 m<sup>2</sup>'ye kadar olan konutlarda her 20 m<sup>2</sup> artış için faiz % 5 artarken geri ödeme süresi sabit kalmaktadır. 100 - 150 m<sup>2</sup> arasındaki konutlarda faiz oranı % 40'a ulaşırken, geri ödeme süresi 10 yıla indirilmektedir.

Her iki alıcı kredisinde de 100 - 150 m<sup>2</sup> arasındaki lüks konut statüsünde değerlendirilebilecek konutlara kredi verilmeye başlanmış olmakla birlikte faiz ve vade farklarıyla küçük konutların özendirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

**Tablo 23. Konut Alıcısı Kredisi**

Konut Alıcı Kredisi	Toplu Konut Yerleşme Alanı İçinde				Toplu Konut Yerleşme Alanı Dışında			
	< 60	61-80	81-100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Konut Büyüklüğü (Brüt m <sup>2</sup> )	< 60	61-80	81-100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Kredi Miktarı (000 TL)	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500
Faiz Oranı (%)	15	20	25	35	20	25	30	40
Geri Ödeme Süresi (Yıl)	15	15	15	10	15	15	15	10

*Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC, Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985*

Tablodan da görüldüğü gibi Toplu Konut Yerleşim Alanları dışındaki uygulamalara kredi verilmeye başlanmış olmasının yanı sıra, Toplu Konut Yerleşim Alanlarının kredi faizleri % 5 oranında düşük tutularak bu alanlardaki yerleşim özendirilmeye çalışılmaktadır.

Kredi Başvuruları; Emlak Kredi Bankasına yapılmaktadır. Başvuruda bulunanlar herhangi bir yerleşme yerinde konutları olmadığını ve edinmek istedikleri konut için başka bir kaynaktan kredi almadıklarına dair belgeleri Bankaya vererek başvurularını gerçekleştirirler. Kooperatif üyelerinin de yararlanabildiği bu kredide Alıcı Payı Hesabı açılmamaktadır.

Kredinin Kullanılması; Emlak Bankasının kredi talebini uygun görerek İdare'ye bildirmesi ve İdare'nin Merkez Bankasına verdiği talimatla kredinin Emlak Bankası aracılığı ile konut alıcısına iletilmesi yolu ile gerçekleştirilmektedir.

Kredinin geri dönüşü konusunda; 100 m<sup>2</sup>'ye kadar olan konutlar için on beş, 100 - 150 m<sup>2</sup> arasındaki konutlar için on yıl geri ödeme süresi tanınmaktadır. (Şema 6)

5)Konut Kooperatifleri,Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler: Alıcı Payı Hesabı açtırmadan Toplu Konut Yerleşme Alanları içinde

ve dışında kooperatif ve belirtilen diğer kurumlarca üretilen konutlar için verilmektedir. Konut edinecek kişiler bağlı oldukları kurumlar aracılığı ile kredi almaktadırlar.

Krediler, konut büyüklüklerine ve arsaların Toplu Konut Yerleşme Alanı içinde ve dışında olmasına göre değişik şartlarda kullanılmaktadır. Konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlarının üyelerinin bağlı oldukları kurumlar aracılığı ile yararlanacakları alıcı kredileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 24. Kooperatif Kredisi**

Konut Büyüklüğü (Brüt m2)	Toplu Konut Yerleşme Alanı İçinde				Toplu Konut Yerleşme Alanı Dışında			
	< 60	61 - 80	81-100	101-150	< 60	61 - 80	81-100	101-150
Kredi Miktarı (000 TL)	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500
Faiz Oranı (%)	15	20	25	35	20	25	30	40
Geri Ödeme Süresi (Yıl)	15	15	15	10	15	15	15	10

*Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC, Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985*

Kredi Başvuruları; arsanın Toplu Konut Yerleşme Alanı içinde ve dışında bulunmasına göre farklılık göstermektedir. Yerleşme alanları içindeki arsalarda üretilecek konutlar için ilgili kurumlarca başvuruların İdare'ye yapılması gerekmektedir. Bu alanlar dışındaki konutlar için kurumlar Emlak Bankasına başvuracaklardır.

Kredinin Kullanılması; Yerleşme alanları içinde İdare'den Uygunluk Belgesi alınması ile başlayan bir süreçtir. Belge ile Bankaya yapılan başvuru sonrasında, Banka tarafından kredi başvurusunda bulunan kuruluşlar incelenir. İnşaat seviyesi uygun bulunan projeler için arsa ipoteği karşılığı sözleşme yapılmaktadır. İnşaat seviyesinin en az subasman seviyesinde olması gerekmektedir. Kredi başvurusunda bulunan kurumlara % 10 avans verilebilmektedir. Sözleşme yapıldığının bildirilmesinin ardından İdare talimatı ile kredi Fondan Bankaya aktarılmaktadır. Ödemelerin iş programları kontrol edilerek Banka tarafından yapılması öngörülmektedir.

Arsaların yerleşme alanları dışında olması durumunda kredinin kullanılması da değişmektedir. Kredi başvurularının Emlak Bankasına yapılması gerekmektedir. Banka tarafından inşaat seviyelerinin incelenmesinin ardından uygun bulunan projeler için arsa ipoteği karşılığında kredi sözleşmesi yapılmaktadır. İdare, proje iş programına uygun olarak Fon'dan Bankaya kaynak aktarılmasını sağlamaktadır. (Şema 7 ve 8)

Kredinin Geri Dönüşü; inşaatlar tamamlandıktan sonra ortak ve üyelere ait konutların bedellerinin kesin olarak belirlenmesi ile başlar. Kurumlara açılan kredinin faizli tutarının üyelere düşen payı saptanması ve bu miktar için banka ve üyeler arasında sözleşmeler yapılması öngörülmektedir. Borçlandırma miktarının % 50 fazlası oranında

konut üzerinde ipotek karşılığı sözleşme yapılmaktadır. Geri ödeme konutun tamamlanmasından sonra üç ay içinde başlamakta ve en fazla üç yıl sürmektedir.<sup>197</sup>

### **3.3.5.3. 2985 SAYILI TOPLU KONUT YASASINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER**

1984 yılında yürürlüğü giren 2985 sayılı Toplu Konut Yasası sonrasında ekonomik koşulların etkisiyle kredi ve faizlerde sık sık değişiklik yapılması gerekmiştir. Bu nedenle 16.06.1984 tarihli tüzükten sonra 17.01.1985, 28.04.1985, 17.02.1986, 12.02.1987, 26.02.1988, 30.05.1989, 09.04.1990, 20.09.1991, 14.11.1992, 16.01.1993, 11.07.1995, 25.08.1995 ve 23.05.1996 tarihlerinde yayımlanan yönetmelik ve tebliğlerle değişiklikler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler konut piyasasında yaşanan değişimler ve izlenen konut politikalarına göre farklılıklar göstermektedir.

2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nın uygulanması ile ilgili düzenlemeler temel özelliklerine göre;

- a) Kredi şartları ve çeşitlerini belirleyen düzenlemeler,
- b) Kredi miktarları ve geri ödemelere yönelik düzenlemeler,
- c) Yasa kapsamında kredilendirilen konutların tamamlanmasına yönelik düzenlemeler,
- d) Yasa kapsamında kredilendirilmemiş konutların tamamlanmasına yönelik düzenlemeler,
- e) Fon kaynaklarının geliştirilmesine yönelik düzenlemeler olarak sınıflandırılabilir.

Belirtilen yöntemlerle politik tercihler doğrultusunda özendirilmeler yapılması, Fon kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi, inşa halindeki konutların kredilendirilmesi yolu ile konut sunumunun artırılması, kentsel arsa sunumunun geliştirilmesiyle konut üretiminin spekülatif etkilerden uzaklaştırılması amaçlanmıştır.

Belirtilen düzenlemelere ilişkin detaylı açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

#### **a) Kredi Şartlarını ve Çeşitlerini Belirleyen Düzenlemeler**

2985 sayılı yasa kapsamında belirlenmiş olan kredi şartları ve türlerinin değiştirilmesine yönelik düzenlemeler 17.01.1985, 28.04.1985, 17.02.1986 ve 12.01.1987 tarihli yönetmeliklerle gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler aşağıda açıklanmaktadır.

17.01.1985 tarihli yönetmelikle Fon kaynaklarının korunması amacı ile Alıcı Payı Hesabı adı altında biriktirim yapılmaya başlanmıştır. 28.04.1985 tarihinde politik tercihler doğrultusunda; konut alıcı ve yapımcılarına yönelik kredi türleri yerine çeşitli Ferdi Kredi türleri uygulanmaya başlanmıştır. 17.02.1986 tarihli yönetmelikle kredi çeşitleri arasındaki farklar kaldırılmıştır. Farklı isimlerle tanımlanan kredi koşulları

<sup>197</sup> Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 18440, 23 Haziran 1984

eşitlenmiştir. Böylece kredilendirmede tercih yalnızca konut büyüklüğüne indirgenmektedir. 12.02.1987 tarihli değişiklikle aralarında fark kalmamış olan kredi türleri aynı ad altında toplanmıştır. Bu değişiklikle yasada varolması gerekli tercih ve önceliklerin kaldırıldığı görülmektedir. Böylece kredi çeşitlerinde yaşanan zayıflama ile politik tercihler terkedilmiş, kısıtlı kaynakların amaç dışı kullanımına olanak tanınmıştır.

• 17.01.1985 tarihli yönetmelikle, konut alıcı kredisinden yararlanma koşullarına ilişkin hükümlerde değişiklik yapılmıştır. Konut alıcı kredisi için Emlak Kredi Bankasında Alıcı Payı Hesabı açtırılması koşulu getirilmiştir. Bu hesapta gerekli miktarı biriktirerek altı ay bekleyenlere inşaatı bitmiş veya devam eden konutlar için kredi verilebilecektir. Alıcı payı oranları önceki uygulamaya göre düşürülmüştür. Kredi kapsamındaki konutların imar planı sınırları içinde ve toplu konut iskan sahası dışında olması gerektiği belirtilmektedir. Bu düzenleme ile Fon kaynaklarının faiz sübvansiyonları karşısında korunması için öz kaynakların artırılması amaçlanmaktadır.

Yönetmeliğin getirdiği bir diğer değişiklik, kendisinin, eşinin veya velayeti altındaki çocuklarının konutu olanlar ile birden fazla konut inşa edenlere bekleme süresi ve Alıcı Pay hesabına yatırılacak miktarlar % 50 oranında arttırılarak kredi verilmesine olanak tanınmasıdır. Böylece ilk Toplu Konut Yasası'nda yer alan konutu bulunmayanlara yönelik önceliklere son verilmektedir. İkinci konut için verilen kredilere uygulanan faiz ve vade farklılıkları uygulamada caydırıcı bir etki yaratamamıştır. Eldeki kısıtlı kaynaklar ihtiyaç sahipleriyle birlikte spekülâtif konut üretimine aktarılmıştır. Yönetmeliğe göre, konut alıcı kredilerinde Alıcı Payı Hesaplarına yatırılacak miktarlarla tabloda yer almaktadır.

**Tablo 25. Alıcı Payı Oranları**

Konut Büyüklüğü (Brüt m2)	1. Kademe < 60	2. Kademe 61 - 80	3. Kademe 81 - 100	4. Kademe 101 - 150
Kredi Miktarı (000 TL)	1750	1.750 + 500	1.750+ 1000	1.750 + 1500
Alıcı Payı Hesabı * (%)	17,3	20	24	28
Kredi Faizi (%)	20	25	30	40

\* Kredi miktarına oranı

Tüm krediler için geri ödeme süresi 15 yıldır.

Kaynak:Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğininin 26, 27 ve 32. maddelerininin Değiştirilmesine. Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 18638, 17 Ocak 1985

Kredilerin kullanılması sırasında Alıcı Payı Hesabındaki paraların konut alıcılarına geri verilebileceği, bu hesaplara faiz uygulanmayacağı belirtilmektedir.

• 28.04.1985 tarihli yönetmelikle kredi uygulamalarındaki çeşitliliğin azaltıldığı görülmektedir. Krediler 1) Toplu Konut Ferdi Kredisi, 2) Konut Ferdi Kredisi, 3) Konut Kooperatifleri, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak

Krediler, 4) Yatırım ve İşletme Kredisi olarak dört grupta toplanmıştır. Kredi miktarlarında artış yapılmamıştır.

1) Toplu Konut Ferdi Kredisi :Kredi kapsamındaki konut alıcı ve yapımcıları için kredi verilmesine olanak tanınmaktadır. Toplu Konut Alanları içindeki uygulamalarda geçerli olan bu krediden 775 sayılı yasa hükümlerince “hak sahibi” niteliğinde bulunanların Alıcı Payı Hesabı açtırmaksızın yararlanmalarına olanak tanınmaktadır. Kredi başvurusu İdare’ye yapılmaktadır. İdare’den alınan Uygunluk Belgesi ile Bankada Alıcı Payı Hesabı açtırılarak kredi talebinde bulunulur. Banka tarafından inşaat seviyesi kontrol edilir. İnşaat seviyesi en az ortalama % 10 olan projeler İdare’ye bildirerek kredi talep edilmektedir. İdare’ni Merkez Bankasına yapacağı talimat sonrasında Merkez Bankası aracılığı ile kredi akışı sağlanmaktadır. Alıcı Payı Hesabının açıldığı banka, arsa ipoteği karşılığı krediyi yapımcı veya alıcıya vermektedir.

Kredinin geri dönüşü;inşa halindeki konutlar için inşaatın bitmesinden itibaren üç ay içinde başlamakta ve en fazla üç yıl içinde tamamlanmaktadır. İnşaatı bitmiş konutlar için kredi açılışından sonraki ay başında geri ödeme başlamaktadır. (Şema 9)

2) Konut Ferdi Kredisi: Kredi Emlak Bankasında açtırdıkları Alıcı Payı Hesabına gerekli miktarı yatırarak altı ay bekleyenlere verilebilecektir. Kredi alınacak konutların imar planı sınırları içinde, toplu konut alanı dışında yer alması gerekmektedir. İnşaatı bitmiş konutlar için kullanım izni alınmasından itibaren en çok bir yıl geçmiş olmasına izin verilmektedir. Kendi arsasında konut yapanlar da krediden yararlanabileceklerdir. (Şema 10)

Kendisinin, eşinin ve çocuklarının konutu olanlar için, kendi adına birden fazla konut inşa edenleri için Alıcı Payı Hesabı miktarı ve bekleme süresi % 50 arttırılmaktadır. Kredi başvurusu Hesabın açılması ile Emlak Kredi Bankasına yapılmaktadır. Bankaca başvuru uygun görülürse kredi açılmakta, İdare aracılığı ile Fondan kaynak aktarılmaktadır. Kredi geri dönüşü de Banka tarafından denetlenmektedir. Toplu Konut ve Konut Ferdi kredileri miktarları, alıcı payı oranı, faiz ve geri ödeme süreleri tabloda yer almaktadır.

**Tablo 26. Toplu Konut ve Konut Ferdi Kredileri**

Kredi Türü	Toplu Konut Ferdi Kredisi				Konut Ferdi Kredisi			
	< 60	61-80	81-100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Konut Büyüklüğü (Brüt m2)								
Kredi Miktarı (000 TL)	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500	1.750	1.750 + 500	1.750 + 1000	1.750 + 1500
Alıcı Payı Hesabı Oranı (%)	17	20	24	28	17	20	24	28
Faiz Oranı (%)	15	20	25	35	20	25	30	40
Geri Ödeme Süresi (Yıl)	15	15	15	10	15	15	15	10

\* Alıcı Payının kullanılacak kredi miktarına oranı

Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985

Alıcı Payı Hesabındaki paraların, kredi kullanılması sırasında alıcıya geri verilebileceği ve bu hesaptaki paralara bankalarca faiz uygulanmayacağı belirtilmektedir.

3) Konut Kooperatifleri, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler; kurumların ortak ve üyelerinin bağlı oldukları kurumlar aracılığıyla yararlanabildikleri kredilerdir. Konutların Toplu Konut Yerleşme Alanı içinde veya dışında olması durumunda kredi kademelerini ve şartları değişmektedir. Kredi şartları tablo 27’de yer almaktadır.

**Tablo 27. Konut Kooperatifleri, Kooperatif Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler**

Konut Büyüklüğü (Brüt m2)	Toplu Konut Yerleşme Alanı İçinde				Toplu Konut Yerleşme Alanı Dışında			
	< 60	61-80	81-100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Kredi Miktarı (000 TL)	1.750	1750 + 500	1750 + 1000	1750+ 1500	1.750	1750 + 500	1750 + 1000	1750+ 1500
Faiz Oranı (%)	15	20	25	5	20	25	30	40
Geri Ödeme Süresi (Yıl)	15	15	15	10	15	15	15	10

Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985

Bu kredi uygulaması için Alıcı Payı Hesabı açtırılması gerekmemektedir. Konutların inşaatlarının % 10’luk bölümünün tamamlanmış olması şartı yinelenmektedir. Kooperatifler için bu konuda özel uygulamalara olanak tanınmaktadır. İdare kredi miktarlarına limit koyma ve alt limitten daha az miktardaki kredi taleplerine ilişkin şartları belirleme yetkisine sahiptir.

Her üç kredinin de kullanılması için inşaatların ortalama % 10 seviyesine gelmiş olması zorunludur. Bu oranın gerekli hallerde yükseltilmesi için İdare yetkili kılınmaktadır. Kredi talebinde bulunulan konutun yer aldığı arsanın Toplu Konut Yerleşim Alanı içinde olduğu durumlarda kredi başvurularının İdare’ye yapılacağı belirtilmektedir. Arsalar bu alanlar dışında ise başvurunun Emlak Kredi Bankasına yapılması gerekmektedir.

Konut edinecek kişiler, bağlı oldukları kurumlar aracılığı ile krediden yararlanmaktadır. Toplu Konut Yerleşme Alanı içindeki projelerde İdare’ye başvurularak Uygunluk Belgesi alındındak sonra ve bu alanlar dışındaki projelerde doğrudan Banka’ya kredi başvurusunda bulunulur. Banka tarafından sözleşme yapılarak İdare’ye kredi talebinde bulunulmasının ardından kredi akışı gerçekleşir.<sup>198</sup>

4) Yatırım ve İşletme Kredisi, Turizm Alt yapıları ve Araştırmalar konularında verilen bir kredidir.

<sup>198</sup> Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 18738, 28 Nisan 1985

1985 yılındaki bu uygulamada kredi konusundaki çeşitliliğin azaltılmasının yanı sıra yapı malzemesi fiyat artışları dikkate alınmamış, kredi miktarları arttırılmamıştır. Küçük konutların kredi faizleriyle özendirilmesi çabaları yeterli görülmüştür. 100 m<sup>2</sup>'den büyük konutlar için geri ödeme süresi de kısaltılmaktadır. Toplu Konut Alanlarındaki uygulamalar kredi faiz oranları düşük tutularak özendirilmeye çalışılmaktadır. Kooperatifler ise Alıcı Payı alınmayarak desteklenmektedir.

• 17.02.1986 tarihli yönetmelikle toplu konut ferdi kredisi, konut ferdi kredisi ve kooperatifler ve sosyal yardımlaşma kurumlarına açılacak kredilere ilişkin vade ve faiz farkları kaldırılmıştır. Toplu Konut Yerleşme Alanları içinde ve imar planları içinde Toplu Konut Yerleşme Alanları dışında bulunan yapılar arasındaki farklar da yönetmelikte yer almamaktadır. Kredi çeşitlenmesinde tek tercih konut büyüklüklerine indirgenmiştir. Kooperatif ve sosyal yardımlaşma kurumları için Alıcı Payı Hesabı alınmaması yoluyla özendirme yeterli görülmüştür.

Yönetmelikle 60 m<sup>2</sup> ve daha küçük konutlara verilecek kredi miktarı iki milyona çıkarılmış, konut büyüklüklerine göre değişen ilave kredi miktarları korunmuştur. Ayrıca, Alıcı Payı Hesabının miktarı sabit tutularak krediye oranı düşürülmüştür. Yönetmelikte belirtilen kredi şartları tablo 28'de yer almaktadır.

**Tablo 28. 17.02.1986 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Kredileri**

Kredi Türü	Toplu Konut Ferdî Kredisi				Konut Ferdî Kredisi				Kooperatifler ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler			
	< 60	61-80	81- 100	101- 150	< 60	61-80	81- 100	101-150	< 60	61-80	81- 100	101- 150
Konut Büyüklüğü (Brüt m <sup>2</sup> )												
Kredi Miktarı (000 TL)	2000	2000 + 500	2000 + 1000	2000 + 1500	2000	2000 + 500	2000 + 1000	2000 + 1500	2000	2000 + 500	2000 + 1000	2000 + 1500
Alıcı Payı Hesabı (%)	15	18	21.6	25	15	18	21.6	25				
Kredi Faizi (%)	15	25	30	40	15	25	30	40	15	25	30	40

\* Kredi içindeki oranı Tüm krediler için geri ödeme süresi 15 yıldır.

Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 19022, 17 Şubat 1986

Yönetmelikle 100 m<sup>2</sup>'den büyük konutlara uygulanan geri ödeme süresinin kısaltılması uygulanmasına da son verilmektedir. Böylece büyük konutlar için uygulanan caydırıcı önlemlerden biri daha kaldırılmıştır. Yönetmelikle Toplu Konut Yasasında başlangıçta yer alan önceliklerin çoğu iptal edilmiştir. Kredi kullanım şekilleriyle ilgili bir değişiklik yapılmamıştır.<sup>199</sup>

<sup>199</sup> Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, TC. Resmi Gazete, No: 19022, 17 Şubat 1986

• 12.02.1987 tarihli yönetmelikle toplu konut ve konut ferdi kredileri aynı başlık altında toplanarak kredi şartlarındaki farklılıklar kaldırılmıştır. Kredi miktarları 60 m2 ve daha küçük konutlarda 2.500.000 TL'ye yükseltilmiş, kademelemeye göre 500.000 liralık ek krediler verilmeye devam edilmiştir. 80 m2'den küçük konutlar ek kredilerle desteklenirken, 100 m2'den büyük konutların ilave kredileri % 50 oranında azalmıştır.

Belediyelerin mülkiyetindeki Toplu Konut Alanlarında, konutsuz kişilere belediyeler veya kişilerin kendileri tarafından inşa edilecek konutlar verilecek olan toplu konut ferdi kredilerinde Alıcı Payı Hesabı açılmayacağı belirtilmektedir.

Önceki yönetmelikte olduğu gibi kredi miktarlar arttırılırken, Alıcı Payı Hesabı sabit tutularak krediye oranı düşürülmüştür. Faiz ve geri ödeme sürelerinde, değişiklik yapılmamıştır. Kredi koşulları arasında inşaatın subasman seviyesine kadar tamamlanmış olması koşuluna yer verilmektedir.

Toplu Konut Yerleşme Alanlarının belirlenmesinde belediyelerin valiliklerle işbirliği yapması öngörülmektedir. Toplu Konut Alanlarının, bedeli fondan karşılanmak üzere Arsa Ofisi tarafından kamulaştırılması ve yerleşme alanlarının belirlenmesinde valiliklerin İdare'nin görüşlerini alması öngörülmektedir. Toplu konut yapımcılarının istekleri doğrultusunda belirleneceği ifade edilen Toplu Konut Alanlarının büyüklükleri yönetmelikle yeniden tanımlanmaktadır. Bu alanların imar planı sınırları içinde en az 100 konut biriminin sığacağı yapı adası büyüklüğünde, imar planı sınırları dışında ise 1000 konut biriminin inşa edilebileceği alanlar olması öngörülmektedir. Böylece yerleşme alanlarının büyüklükleri daha net bir şekilde belirtilmektedir.

Kooperatifler, kooperatifler birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlarının üretilen konutların, Alıcı Payı Hesabı açılmadan kredi alabilmelerine ilişkin yönetmelik hükmü korunmaktadır.

Toplu Konut Ferdi Kredisi;Toplu konut alanlarında İdare'den Uygunluk Belgesi olarak yapılmış konutları satın alanlara verilmektedir. Krediler 150 m2'den büyük konutlara verilmemektedir. Belediyelerin mülkiyetindeki alanlarda dar gelirli ve konutsuz kişiler için toplu konut ferdi kredisi verilirken Alıcı Payı Hesabı açtırılması gerekmemektedir.

Kredi başvurusu; konut yapımcısı tarafından Uygunluk Belgesinin verdiği bankaya yapılmaktadır. Alıcı Payı Hesabı açıldıktan sonra kredinin kullanılmasında süreci başlamaktadır. Banka inşaat seviyesini inceleyerek ve en az ortalama subasman seviyesini aşmış projeler için kredi sözleşmesi yapmaktadır. İdare'ye kredi miktar ve şartlarının bildirilmesinin ardından Merkez Bankası aracılığı ile kredi bankaya aktarılmaktadır. Banka tarafından inşaatın iş programı kontrol edilerek ödemeler yapılmaktadır. Kredi geri ödemeleri inşaat bitiminden itibaren üç ay içinde başlamakta ve en çok üç yıl sürmektedir. İnşaatı tamamlanmış konutların kredi talebi incelendikten sonra İdare emri ile kredi aktarılmaktadır. Kredi kullanımı şeması Toplu Konut Alıcı Kredisi Kullanım Şeması ile aynıdır (Şema 5).

Konut Ferdi Kredileri, bankada Alıcı Payı Hesabı açtırarak altı ay bekleyen kişilere verilmektedir. Kredi İmar Planı sınırı içinde, Toplu Konut Alanı dışında bulunan konutlar için verilmektedir. İnşaatı bitmiş konutların kullanım izinlerinin alınması için üzerinden en fazla bir yıl geçmiş olması gerekmektedir. Kendi arsası üzerinde konutunu yapmak için kredi alanlarda inşaat seviyesinin, en az subasman seviyesinde olması zorunludur. Kredi başvurusu Emlak Kredi Bankasına yapılır. Alıcı Payı Hesabı açıldıktan ve Bankaca kredi talebi incelendikten sonra İdare emri ile kredi aktarılır.

Yönetmelikle konutu bulunan kişilere kredi verilirken bekleme süresi ve Alıcı Payı Hesabında uygulanan %50 artış devam ettirilmektedir.<sup>200</sup>Yönetmelikle belirtilen kredi uygulamaları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 29. 12.02. 1987 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Kredileri**

Kredi Türü	Toplu Konut ve Konut Ferdi				Kooperatif ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler			
	< 60	61-80	81-100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Konut Büyüklüğü (Brüt m2)								
Kredi Miktarı	2500	2500 + 500	2500 + 1000	2500 + 1250	2500	2500 + 500	2500 + 1000	2500 + 1250
Alıcı Payı Hesabı	12	15	18,6	24	-	-	-	-
Kredi Faiz (%)	15	25	30	40	15	25	30	40

\* Tüm Krediler için geri ödeme süresi 15 yıldır.

\*\* 60 m2 den küçük konutlar için ilave 500.000 TL kredi verilebilecektir.

\*\*\* 80 m2'den küçük konutlar için ilave 250.000 TL kredi verilebilecektir.

Kaynak: Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 19370, 12 Şubat 1987

#### b) Kredi Miktarları ve Geri Ödemelere Yönelik Düzenlemeler

Toplu Konut Fon'undan karşılanan çeşitli kredilerde zaman içinde enflasyona bağlı olarak yapım maliyetlerinin artması sonucunda artışlar yapılmıştır. Artan kredi miktarları karşısında Fon kaynaklarının korunması amacı ile geri ödemelerle ilgili düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Kaynakları koruyarak konut sunumunu arttırmak amacı ile inşa halindeki konutların kredilendirilmesi yolu tercih edilmiştir. Böylece kredi geri ödemelerinin daha erken tamamlanması ile Fon kaynaklarının enflasyona karşı korunmasına çalışılmıştır. Çeşitli dönemlerde kredi miktarı artışları ek krediler uygulanarak gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamdaki düzenlemeler aşağıda açıklanmaktadır.

- 26.02.1988 tarihli yönetmelikle kredi miktarları arttırılmıştır. 1987 yılında yapı malzemelerinde meydana gelen fiyat artışları nedeni ile kredilerin konut maliyetleri içindeki payı düşmüştür. Yeni düzenleme ile kredi miktarları 4.5 milyon liraya çıkarılmıştır. Tüm konut büyükleri için aynı miktarda kredi verilerek daha düşük maliyetli

<sup>200</sup> Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 19370, 12 Şubat 1987

küçük konutlar özendirilmeye çalışılmıştır. Alıcı Payı Hesaplarındaki miktarlar korunarak toplam içindeki oranları düşürülmüştür<sup>201</sup>.

Faiz oranları önceki yıla göre düşürülerek kredi koşulları kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu yöntemle 100 m<sup>2</sup>'nin üstündeki konutlar önceki yıla göre daha kolay ulaşılır hale gelmiştir.

Kredi verilmesi için inşaatların ortalama subasman seviyesine gelmiş olması zorunluluğu yinelenmektedir. Bu seviyenin artırılması ve özel durumlarda azaltılması konusunda İdare yetkili tanınmaktadır. İdare'nin inşaat seviyelerine göre kredi limitlerini, geri ödeme sürelerini ve faiz oranlarını düzenleme yetkisi de bulunmaktadır. Yönetmelikle belirlenen kredi koşulları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 30. 26.02.1988 Tarihli Yönetmeliğe Göre Kooperatif ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler**

Kredi Türü	Toplu Konut Ferdi Kredisi				Kooperatifler ve Sosyal Yardımlaşma Kurumlarına Açılacak Krediler			
	< 60	61-80	81- 100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Konut Büyüklüğü (Brüt m <sup>2</sup> )	< 60	61-80	81- 100	101-150	< 60	61-80	81-100	101-150
Kredi Miktarı (000 TL)	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
Alıcı Payı Hesabı (%)	6.6.	10	14.4	20	-	-	-	-
Kredi Faizi (%)	15	25	30	40	15	25	30	40

*Kaynak: 2985 sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazetesi, No: 20180, 30 Mayıs 1989*

1988 yılı Toplu Konut Fonunda sorunların başladığı yıldır. Yeni kredi başvuruları karşılanamamış, kredi ödemeleri gecikmiştir. Bunda artan konut talebi karşısında Fon kaynaklarının sınırlı kalması (bir anlamda erimesi) önemli rol oynamıştır. 1988 yılında tüm Fonlara uygulanan % 30'luk bütçe kesintisi uygulaması da Fondan yapılan harcamaları daraltmıştır. Kredilendirilen konutların inşaat sürelerinin uzaması ve ek kredilerin alınması da Fon kaynaklarını zorlamıştır.

- 30.05.1989 tarihli yönetmelik, Toplu Konut Yasasının sosyal konut kavramına dönüşü açısından önemli hükümler içermektedir. Fon kaynaklarının erimesi, kredi geri ödemeleriyle engellenmeye çalışılmıştır.

Yönetmelikle, Alıcı Payı Hesapları yüzde olarak belirtilerek artırılmıştır. Kooperatif ve birlikleri ile sosyal yardımlaşma kurumlarının Alıcı Payı Hesabı

<sup>201</sup> Ayan, M., (1991), "Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Politikası", Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut, Uygulamaları Sempozyumu İçinde, İstanbul, s. 137

açtırmamasına ilişkin uygulamaya son verilmektedir. Alıcı Payı Hesabı açtırdıktan sonra bir yıl bekleme süresi öngörülmektedir.

Kredi talebinde buldukları konutların yerleşme yerinde kendisinin, eşinin veya çocuklarının konutu bulunan kişilere kredi verilmeyeceği belirtilmektedir. Başka yerleşme yerlerinde konutu olanlar krediden yararlanabileceklerdir. Ancak, hiç konutu olmayanlara öncelik tanınacağı vurgulanmaktadır.

Yönetmelikle kredi verilecek konut büyüklükleri 100 m2 ile sınırlandırılmaktadır. Ferdi kredi ile hazır konut alacaklar satmak üzere konut üreten özel ve tüzel kişilere verilen krediler (kooperatifler, belediyeler, sosyal yardımlaşma kurumları, inşaat şirketleri) arasında farklılıklar bulunmamaktadır. Kredi miktarları 40 m2 den küçük konutlar için 12 milyon, diğer konutlar için 15 milyon olarak belirlenmiştir.

Kredi koşulları arasında inşaatın ortalama subasman seviyesine getirilmesine ilişkin hükmü yerine, inşaat seviyesinin puanlandırılmasına ilişkin bir düzenleme geliştirilmiştir. Yönetmelikle belirlenen kredi koşulları tabloda yer almaktadır.

**Tablo 31. 30.05.1989 Tarihli Yönetmeliğe Göre Alıcı Payı Hesabı Oranları**

Konut büyüklüğü (Brüt m2)	40 m2 ve daha küçük	41 - 60	61 - 80	81 - 100
Alıcı Payı Hesabı Yatırılacak Miktarın Krediye Oranı (%)	15	20	40	60
Kredi Miktarı (000 TL)	12.000	15.000	15.000	15.000
Fondan Açılan Kredinin Ödenmeye Başlayacağı İnşaat Seviyesi	10	20	30	40

*Kaynak: 2985 sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 20180, 30 Mayıs 1989*

Kredilendirmelerde projelere öncelik tanınırken dikkate alınacak özellikler a) Toplu Konut Alanlarında konut, alt yapı ve sosyal tesisleriyle bir bütün olarak gerçekleştirilecek Yeni Yerleşim niteliği taşıyan projeler ve bu projeler içinde örgütlenmiş kooperatifler, b) Herhangi bir yerleşme yerinde konutu olmayanlar ile bu nitelikteki kişilerce üretilecek projeler, c) İmar planı yapılarak Toplu Konut Alanı olarak ilan edilen gecekondular, d) Proje bütünü içinde küçük konut sayısı fazla olanlar, e) Konut gereksiniminin fazla olduğu bölgelerdeki projeler, f) Büyük yatırımlar sebebiyle konut gereksinimini ortaya çıkacak bölgelerdeki krediler, g) Konutu olmayan dar ve sabit gelirli için belediyelere öncülüğünde üretilen 80 m2 ve daha küçük konut projeleri olarak belirtilmektedir.

Kredi geri ödemelerinde memur maaş artışlarına göre gruplandırmalar esas alınmaktadır. Geri ödeme süresi, borcun tamamının ödendiği zaman olarak tanımlanmaktadır ve fazla 20 yıl olması öngörülmektedir.

Toplu Konut Alanlarının, belediyelerle işbirliği içinde çalışarak valilikler tarafından belirleneceği belirtilmektedir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde en az

1000, diğer belediye sınırları içinde ise en az 400 konut biriminin sığacağı, nazım imar planı sınırları içindeki alanların Toplu Konut Alanı olarak belirlenebileceği ifade edilmektedir. Toplu Konut Alanlarının belirlenmesinde; a) Yerleşme yerinde konut gereksinimi olup olmadığı, b) Yatırım projeleri sonucu böyle bir gereksinim olma olasılığı, c) Kentsel gelişmeyi engelleyici, toplu konut yapımını zorlaştırıcı alt ve üst yapı maliyetlerini artırıcı faktörlerin bulunup bulunmadığı, d) Verimli tarım arazisi olup olmadığı, e) Alanın çevre sorunları açısından değerlendirilmesi, f) Alanın alt yapıya ilişkin durumu, g) İmar planına göre sosyal tesislerin yer alıp almadığı konularının araştırılması ve yapılabirlik raporunun hazırlanması zorunluluğu getirilmektedir.

Yönetmelikle kredi başvuruları için ön izin başvurusu yapılması öngörülmektedir. Kooperatifler, birlikleri ve sosyal yardımlaşma kuruluşlarının İdare, belediyeler ve yapımcıların banka danışmanlığında izin başvurularını yapmaları gerekmektedir. Banka tarafından İdare onayına sunulan ön izin başvuruları kabul edildiğinde Uygunluk Belgesi için başvurulabilecektir. Alıcı Payı Hesabının bekleme süresi içinde, Uygunluk Belgesi için bankaya başvuru yapılması öngörülmektedir. İdare'ce onaylanan başvuruların bankaya bildirilmesinden sonra Alıcı Payı Hesaplarında biriken paranın ve kredini kullanılabilirliği belirtilmektedir.

Alt yapı ve Sosyal tesislerin; a) İdare tarafından karşılıksız olarak finanse edilebileceği, b) Bankalarca belirlenen bedellerin İdare'ce uygun görülen kısmı için kredi açılabilirliği, c) İdare tarafından gerekli görüldüğünde alt yapı kredileri için konut başına limit belirlenebileceği belirtilmektedir. Bu krediler için de İdare onayı ile Uygunluk Belgesi alınması zorunluluğu getirilmiştir.

Ferdi kredi; kendi arsası üzerinde kendi konutunu yapanlar ve yapı kullanma izni alınmasından itibaren en fazla on yıl geçmiş konutları satın alanlar tarafından kullanılabilir. Alıcı Payı Hesabında gerekli miktarı biriktirmek ve bekleme süresini tamamlamak şartıyla krediden yararlanılabilir.

Konut, alt yapı ve sosyal tesis kredilerini geri ödenme zamanları ve işlemleri de yönetmelikle belirlenmektedir. Ferdi kredilerin geri ödenmesinin; a) İnşa edilen konutların oturmaya elverişli hale geldiğinin Banka elemanlarınca belirlenmesinde sonraki ay içinde, b) İnşaatı bitmiş konutlar için kredinin kullanılmasına başlanmasından sonraki ay içinde başlaması öngörülmektedir.

Kooperatifler, sosyal yardımlaşma kurumları, belediyeler ve yapımcılara açılan kredi geri ödemelerinde de aynı şartlar geçerlidir. Geri ödemelerin başlaması için yapı kullanma izninin alınması zorunluluğu yoktur. Alt yapı ve sosyal tesis kredileri geri ödemeleri, konut başına düşen payın konut kredisine eklenmesi şeklindedir.

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Bankanın ilişkileri de yönetmelik kapsamında ele alınmaktadır. Bankalar, kredi kullananlarla birlikte İdare'ye ortak borçlu sıfatıyla sorumlu kabul edilmektedir. Banka hizmetleri karşılığının, protokolle belirlenecek oranda komisyon şeklinde ödenmesi öngörülmektedir. Danışmanlık hizmetlerinin ücretsiz gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Yönetmelik yürürlüğe girmeden önce Fondan kullanılan kredilerin geri ödemelerinde de yeni düzenlemelerin uygulanacağı belirtilmektedir. Geçici maddeyle, yönetmelik yayımlanmadan önce inşaatına başlanmış projelere ilişkin kredi koşullarının Kurul'ca belirleneceği bildirilmektedir.<sup>202</sup>

- 20.09.1991 tarihli yönetmelikle kredilerin geri ödemeleriyle ilgili değişiklikler yapılmaktadır. Konut büyüklüğüne göre, kredi miktarlarının başlangıç aylık taksitlerinin oranlarının belirlenmesi öngörülmektedir. Bu uygulamayla küçük konutlar özendirilmeye çalışılmaktadır. Geri ödemelere, kredinin kullanılmaya geçilmesinden sonraki ay içinde başlanması öngörülmektedir. Kredi geri ödemelerini yapan kişilerin, borçlarını tamamen kapatmak istemeleri halinde % 35 oranında indirim yapılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelikle konut kredilerine, inşaat düzeyleri % 75 - % 89.9 arasındaki konutlarda 10 milyon liralık ek kredi verilmeye başlanmıştır. 16.10.1991 tarihinde alt yapı kredisi için konut başına 2.5 milyon liralık artış yapılmıştır.

- 16.01.1993 tarihli yönetmelikle, 1989 yılında yürürlüğe giren yönetmeliğin konut kooperatifleri, sosyal yardımlaşma kurumları, belediyeler ve yapımcılara verilen kredilerin geri ödenmesiyle ilgili hükmü değiştirilmektedir. İnşaatların oturulmaya elverişli hale geldiğinin Banka yetkililerince belirlenmesinden sonra geri ödemeler için tanınan süre üç aya çıkarılmıştır. Kredi geri ödemesinin başladığı tarihe kadar yapı kullanma izni alınmamışsa ferdileşmenin kat irtifakına göre yapılabileceği yinelenmektedir.

Aynı yönetmeliğin 1991 tarihli yönetmelikle değiştirilen geçici birinci maddesi de tekrar değiştirilmektedir. 30.05.1989 tarihinden önceki mevzuata göre açılan kredilerin geri ödemelerinde inşaat tamamlandıktan ve geri ödeme başladıktan sonra kredi alanlarca borçların tamamen ödenmesi halinde, faizli borçta % 35 oranında indirim yapılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelikle, açılan kredilerin tamamen geri ödenmesi durumunda uygulanacak indirim oranları belirtilmektedir. Tamamen peşin ödemelerde konut büyüklüğüne göre % 35 - % 15, taksitli ödemelerde ise % 30 - % 10 oranında indirim yapılması öngörülmektedir. İndirim oranlarıyla küçük konutlar özendirilmektedir.

- 95/1 sayılı tebliğ ile önceki uygulamaya göre kredi açılışındaki peşin ödemeden sonra verilecek olan kredi miktarları arttırılmaktadır. Kredi artışları için 1995 Temmuz ayına kadar süre tanınmaktadır. Kredi artışından yararlanacak projelerin inşaat seviyelerinin % 40 - 98 arasında olması zorunluluğu getirilmektedir.<sup>203</sup>

<sup>202</sup> 2985 sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, TC. Resmi Gazetesi, No: 20180, 30 Mayıs 1989

<sup>203</sup> Toplu Konut Fonu'nda Daha Önce Kredi Açılmamış Konut Projelerine Kredi Açılmasına İlişkin Tebliği, TC. Resmi Gazete, No: 22385, 25 Ağustos 1995

● 96/1 tebliğ, Fon'dan kredi açılmış olan konutların tamamlanması amacıyla kredi miktarlarının arttırılmasını öngörmektedir. Kredi artışından yararlanacak projeler; daha önce Fon'dan kredi açılmış olup inşaat seviyesi % 40 - % 98 arasındaki projelerdir. Kredi talebinde bulunan projelere önceden verilen krediler iptal edilerek yeni kredi açılacaktır. Kredi miktarı her inşaat birimi seviyesi için 4.300.000 TL olarak belirlenmiştir.<sup>204</sup> Tamamlanacak inşaat seviyesi oranı birim fiyatla çarpılarak kredi miktarı belirlenecektir. Kredi artışından yararlanmak için 1996 ekim ayı sonuna kadar başvuru süresi tanınmaktadır.

### **c) Yasa Kapsamında Kredilendirilen Konutların Tamamlanmasına Yönelik Düzenlemeler**

2985 sayılı Toplu Konut Yasası'na göre Fon'dan faydalanan kişilere yönelik çeşitli kredi düzenlemeleri yapılmıştır. Toplu Konut Yasası'nda yapılan değişiklikler sonucu geri plana itilmiş ve enflasyon karşısında ödeme gücünü yitiren kesimlerin özel kredi uygulamaları ile desteklenmesi yolu tercih edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda Toplu Konut Yasası kapsamında kredi almış sigortalılar ve devlet memurları, Gecekondu Yasası kapsamındaki kredi almış kişiler ve şehit aileleri bir kez yararlanılması koşulu ile faizsiz inşaatı bitirme kredileri verilmiştir. Böylece yasa kapsamındaki konutların tamamlanması yoluyla konut sunumu arttırılmıştır. Belirtilen düzenlemeler aşağıda açıklanmaktadır.

● 17.02.1986 tarihli yönetmelik; on yıl içinde 1800 gün prim ödemiş ve sigortalı olarak fiilen çalışanlara açılacak konut kredisi şartlarını içermektedir. Fondan karşılanacak kredilerden konutu olmayan sigortalıların yalnız bir kez yararlanmasına olanak tanınmaktadır. Kredi miktarı 750.000 lira olarak belirlenmiştir. Krediyeye faiz uygulanmayacağı, kredi açılışında masraflar için krediden % 5 kesinti yapılacağı belirtilmektedir. Ferdi Kredilerden yararlanmak için Alıcı Payı Hesabına gerekli miktarın en az % 25'inin yatırılması zorunluluğu getirilmektedir. Kooperatif ve birliklerine üye olanlar bağlı oldukları kuruluş aracılığı ile krediden yararlanacaklardır.

Kredi başvurusu, Alıcı Payı Hesabının bankada açılması ardından Kurum'a yapılmaktadır. Kurum tarafından hizmet süreleri dikkate alınarak öncelik sıralaması yapılacaktır. Sıralamanın İdare'ye bildirilmesinin ardından İdare tarafından kredi türüne göre ilgili bankaya kredi ödeme talimatı verilmektedir. Kredi kişi veya bağlı olduğu Kurum'a banka aracılığı ile aktarılmaktadır.<sup>205</sup>

● Bu yönetmelikle aynı gün yürürlüğe giren bir diğer yönetmelik ile devlet memurlarına verilecek konut kredileri düzenlenmiştir. Devlet memurlarına konut edindirmek için verilecek kredilerin Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinden her yıl bu amaçla Fona aktarılan ödenekten karşılanacağı belirtilmektedir. Yönetmelik konutu olmayan kamu görevlilerinin bir kez krediden yararlanmalarına olanak tanımaktadır. Kredi miktarı 750.000 lira olarak belirlenmektedir. Bu krediye de faiz uygulamayacağı,

<sup>204</sup> Toplu Konut Fonu'ndan Açılan Kredi Miktarlarının Arttırılmasına İlişkin Tebliğ TC. Resmi Gazete, No: 22644, 23.Mayıs.1996

<sup>205</sup> 2985 Sayılı Yasaya Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan 506 Sayılı Yasaya Tabi Sigortalılara Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 19022, 17 Şubat 1986

geri ödemelerin eşit aylık taksitlerle yapılacağı belirtilmektedir. Kredi şartları ve başvuruları, sigortalılara verilen kredi şartıyla aynıdır.<sup>206</sup> (Şema 11)

- Sigortalılar ve devlet memurlarına yönelik bu özel uygulamalarla birlikte Gecekondu Yasası kapsamındaki kişiler için de düzenlemeler yapılmıştır. 86/2 sayılı Tebliğ ile; 28.04.1985 tarihli Yönetmelik esaslarına göre, Toplu Konut alanlarında, İdareden Uygunluk Belgesi alarak inşaat yapan konut yapımcıları veya yapılmakta olan konutları satın alacakların Toplu Konut Ferdi Kredisi'nden, Alıcı Payı Hesabı açtırmaksızın yararlanabilmelerine olanak tanınmaktadır. Başvuruda bulunanların 775 sayılı yasayla belirlenen esaslara göre yoksul ve dar gelirli olması ve kendilerinin, eş ve çocuklarının bir konuta sahip olmaması gerektiği belirtilmektedir.

Kredi başvurusu iki kademeli düzenlenmektedir. Birinci kademedeki belediyelerin, Toplu Konut Alanlarında arsa sattıkları kişilerin krediden yararlanmaları için İdare'ye başvuruda bulunmaları öngörülmektedir. Başvuru dosyasında arsa, alt yapı, sosyal tesisler, proje, iş programı ile ilgili bilgilere yer verilmektedir. İdare'nin onayı alındıktan sonra belediyelerin bankaya başvuruları gerekmektedir. İkinci kademedeki kişisel başvuruların yapılacağı belirtilmektedir. Gerekli belgelerle bankaya yapılan başvuru sonucu, arsa üzerinde kredi miktarının % 50 fazlası üzerinden ipotek yapılması öngörülmektedir. Kredinin avans ve faiz farklarının İdare talimatıyla Merkez Bankası tarafından ilgili bankaya yatırılacağı belirtilmektedir.<sup>207</sup>

- 20.09.1991 tarihli yönetmelikle şehit ve malulleri için faizsiz konut kredisi verilmesine ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Kredi bir defaya mahsus ve faizsiz olarak verilecektir. Krediden, tapu alındığı tarihten itibaren bir yıldan fazla süre geçmemiş olan konutların satın alınması, inşa halinde konutların satın alınması veya bir kooperatif ya da sosyal yardımlaşma kurumuna üye ve ortak olunması halinde yararlanılabilecektir. Daha önce Fon'dan kredi alınmış olması halinde önceden ödenen miktarın faizsiz krediden çıkarılarak kalan kısmın kredi olarak verilmesi öngörülmektedir. Kredi açılışında masraflar için % 2 oranında kesinti yapılacağı belirtilmektedir. Kredi başvurusu İdare adına aracılık eden bankaya yapılacaktır.

Hazır konut alınması halinde kredi bir seferde verilecektir. İnşa halindeki konutlar için kredinin % 25'i inşaat seviyesi % 60'a gelince, geri kalan kısmı da inşaat tamamlanınca verilecektir. Kooperatif aracılığı ile kredi kullananlar için bankaca belirlenen hak edişlere göre ödeme yapılacaktır. (Şema 12)

Kredi geri ödemeleri, hak sahibinin almakta olduğu maaş üzerinden % 25 kesinti yoluyla alınacaktır. Borç bitene kadar her yıl kalan borç üzerinde % 25 artış yapılacağı belirtilmektedir. Kredi geri ödeme süresi için sınır, borcun bittiği zaman şeklinde ifade edilmektedir.

<sup>206</sup> 2985 Sayılı Yasaya Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliği, TC. Resmi Gazete, No: 199022, 17 Şubat 1986

<sup>207</sup> 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği Gereğince Açılacak Kredilere İlişkin Tebliğ, TC. Resmi Gazete, No: 19022, 17 Şubat 1986

• 89/1 sayılı tebliğ yürürlük tarihinden önce inşaatına başlanan projelerin kredilendirilmesine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. 27.03.1989 tarihinden başlayarak Emlak Bankası ve Vakıflar Bankası tarafından kabul edilen, konut büyüklüğü 150 m2 ve daha küçük konutlar için verilecek kredi başvurularının değerlendirme esasları aşağıda yer almaktadır.

a) Bankalarca bir ay süreyle bu kapsamdaki başvurular kabul edilecek ve işlemler iki ay içinde bitirilerek İdare onayına sunulacaktır, b) Yönetmelik yayımlanmadan önce projelerin inşaat izni alınmış ve inşaatına başlanmış olması gerekmektedir. İzin almamış olanlar üç ay içinde bu işlemleri gerçekleştirmek şartıyla krediden yararlanabileceklerdir, c) Konut gereksinimi olan yerlerdeki konut açığı giderilmeden yazlık konutlar için kredi verilmeyecektir, d) Projelerin alt yapılarının tamamlanmış veya inşaatına başlanmış olması ve konut inşaatlarının tamamlanmasının taahhüt edilmesi gerekmektedir, e) İnşaat seviyelerinin subasman hariç en az % 20 seviyesine gelmiş olması zorunludur, f) İnşaat seviyesi % 89'un üzerinde olan konutlara kredi verilmemektedir.

Krediden konutu olmayanlar ve daha önce krediden yararlanmış kişiler yararlanabileceklerdir. Başka bir yerleşme yerinde en fazla bir konutu olanlara da kredi verilebilecektir. Ancak öncelik konutsuz kişilere ait olacaktır. Kredilendirilen projelerin Yeni Yerleşim Alanlarında ve kooperatif örgütlenmesi biçiminde olmaları tercih edilmektedir.<sup>208</sup>

#### **d) Yasa Kapsamında Kredilendirilmemiş Konutların Tamamlanmasına Yönelik Düzenlemeler**

Enflasyonun olumsuz etkileri karşısında inşa halindeki konutların kredilendirilmesi yoluyla konut sunumunun artırılması tercih edilmiştir. İnşa halindeki konutların kredilendirilmesi ile arsa ve alt yapı maliyetlerinin olumsuz etkilerinden uzaklaşmaktadır. İnşaatın daha kısa sürede tamamlanması, kredilerin geri dönüşünü hızlandırdığı için tercih edilmektedir. Bu kapsamdaki düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

• 25.08.1995 tarihli tebliğ, daha önce Fon'dan kredi almamış, inşaatı devam eden projelerin tamamlanması için açılacak kredileri düzenlemektedir. İnşaatı devam eden projelere inşaat seviyelerine göre kredi verilmesi öngörülmektedir. İnşaat seviyesi % 40 - 94.99 arasında olan projelere kredi verilebilecektir. Kredi miktarı 59.500.000 - 178.500.000 TL arasında değişmektedir.

Kredi açılacak konut büyüklüğü üst sınırı 100 m2 olarak belirlenmiştir. İkinci konut ve yazlık konut için kredi verilmemektedir. Kredi alınması için talepte bulunanların konutlarının olmaması ve başka konut projelerine ortak olmamaları şartı bulunmaktadır.

Kredinin, yapımcılar tarafından Asgari Teknik Alt Yapının tamamlanmasının kabul edilmesi halinde verileceği belirtilmektedir. Asgari Teknik Alt Yapı, stabilize yollar,

<sup>208</sup> 2985 Sayılı Toplu Konut Yasasının Uygulama Yönetmeliğinin Uygulama Esaslarına İlişkin Tebliği, TC. Resmi Gazete No: 20180,30 Mayıs 1989

kanalizasyon, elektrik sistemlerinden oluşmaktadır. Yapımcı yalnızca konut inşaat alanı sınırları içinde belirtilen alt yapıyı gerçekleştirmekle sorumludur. Konut inşaat seviyeleri % 75'e ulaştığında alt yapı inşaatına başlanması öngörülmektedir. Alt yapının konutlarla birlikte tamamlanması gerekmektedir. Bu hükümlerle konut inşaatının yanı sıra alt yapı ve çevre düzenine verilen önem dikkat çekicidir.

Kredi başvuruları, konut yapımcıları tarafından Bankaya yapılmaktadır. Başvuru süresi 1995 yılı sonunda bitmektedir. İnşaat seviyelerini belirlemek için Bankalara 1996 Ocak ayı sonuna kadar süre tanınmaktadır. İnşaat seviyesi uygun bulunan projelerin 1996 şubat ayı sonuna kadar başvuruda bulunmaları gerekmektedir.

Kredi açıldıktan sonra ödemeler inşaat seviyesine göre yapılacaktır. Kalan miktar, kalan inşaat seviyesine bölünerek her inşaat puanına düşen birim kredi miktarı bulunmaktadır. Sonraki ödemeler, inşaat seviyelerindeki ilerleme puanları ile birim kredi çarpılarak bulunan miktara göre yapılacaktır. Kredinin azami kullanma süresi inşaat seviyesine göre işgünü olarak belirlenmektedir.

Kredi geri ödemesi; Banka elemanlarınca konutun oturmaya elverişli hale geldiğinin saptanmasından üç ay sonra başlamaktadır. İnşaatın sözleşme süresinde tamamlanamadığı durumlarda Banka teklifi ve İdare onayı ile ek süre verilebilecektir. Ek süre tanındığında kredi ödemelerinin durdurulacağı belirtilemektedir. Krediyeye kullanma ve geri ödeme süresince, memur maaş artış oranı ve genel fiyat artış oranı esas alınarak, İdare tarafından belirlenecek oranda faiz uygulanmaktadır.

Kredinin geri ödenmesinde başlangıç taksit miktarı, geri ödemenin başladığı tarihte kullanılan kredinin miktarına göre belirlenmektedir. Taksit miktarı konut büyüklüğüne göre, % 0.75 - % 1.25 arasında değişmektedir.

• 15.08.1996 tarihinde aynı içerikte bir tebliği daha yayımlanmıştır. Bu tebliğden önce kredi almamış konutlara aynı şartlarda kredi verilmesi öngörülmektedir. Kredi miktarları 28.350.000 - 283.500.000 TL arasında değişmektedir. Başvurular için 1996 sonuna kadar süre tanınmaktadır.<sup>209</sup>

#### e) Fon Kaynaklarının Geliştirilmesine Yönelik Düzenlemeler

Toplu Konut Fonu kaynaklarının kredi geri ödemeleri ve konut satışlarından elde edilen gelirlerle sınırlandırılması; kaynakların geliştirilmesi ve enflasyona karşı korunmasını gerekli kılmıştır. Kaynakların korunmasına yönelik düzenlemeler aşağıda açıklanmaktadır.

• 11.07.1995 tarihli yönetmelikle Toplu Konut Tasarruf sistemi yürürlüğe girmiştir. 2985 sayılı yasa kapsamında konut edineceklerin ön biriktirim yapması yolu ile gerekli öz kaynakların sağlanması amaçlanmaktadır. Bu nedenle "Konut Tasarruf Merkez Hesabı" adı altında birikim yapılması öngörülmektedir.

<sup>209</sup> Toplu Konut Fonu'nda Daha Önce Kredi Açılmamış Konut Projelerine Kredi Açılmasına İlişkin Tebliğ, TC. Resmi Gazete, No: 22728, 15 Ağustos 1996

Yönetmelikle, hedeflenen konut kredisi miktarını alabilmek için özkaynakların birikiminin belirli bir sürede tamamlanması zorunluluğu getirilmektedir. Tasarruf Dönemi olarak adlandırılan bu süre 24 - 84 ay arasında değişmektedir. Her tasarruf dönemi için aylık taksit ve açılacak kredi miktarları gösteren ödeme kademeleri oluşturulmaktadır. Bu kademeler Tasarruf Basamağı olarak tanımlanmaktadır. Tasarruf Basamakları, İdare tarafından yılda iki kez (altı ayda bir) belirlenerek duyurulmaktadır. Bir tasarruf dönemi içinde (24 - 84 ay) en çok iki basamak değişikliği yapılabilmektedir. Tasarruf hesapları aile dışında üçüncü şahıslara devredilememektedir. Taksitlerin gecikmeli ödenmesi ya da ödenmemesi durumunda hesap iptal edilerek toplanan miktar hesap sahibine iade edilmektedir.

Yeni düzenlemeye göre konut kredisi almak isteyenlerin Tasarruf Basamak ve Dönemlerinden birini seçerek bankaya başvurmaları gerekmektedir. Başvuru sırasında Banka'ya istenilen basamağa göre ilk aylık yatırılmakta ve banka ile kredi koşullarını belirten bir sözleşme imzalanmaktadır. Hesap sahiplerince bankaya yatırılan taksitler (aylık ödemeler) banka tarafından Konut Tasarruf Merkez Hesabına aktarılmaktadır. Taksitlerin geç ödenmesi durumunda gecikme zammı alınmaktadır. Bu zamların geliri Merkez Hesabına aittir. Merkez Hesabı; İdare adına banka da açılan bir hesaptır.

Merkez Hesabına Toplu Konut Fonundan gerektiğinde ödeme yapılabilecektir. Hesapta toplanan paraların konut kredileri dışında hiçbir amaç için kullanılamayacağı belirtilmektedir. Hesaptaki paranın ödeme planına göre kullanılmayan kısmı İdare tarafından bir yıl vadeyi aşmayacak şekilde yatırım araçlarına yatırılabilir. Bu yatırımdan elde edilen gelirin % 25'i İdare hesabına aktarılmakta, kalan kısmı hesap sahipleri ödemelerinden düşülmektedir.

Konut kredisi alacak kişilerin reşit olmayan eş ve çocuklarının konutlarının olmaması gerekmektedir. Kredi şartları içinde daha önce Fon'dan kredi almama koşulu da yer almaktadır.

Seçilen Tasarruf Basamağı ve Döneminde gerekli birikimi yapan Hesap Sahipleri, İdare'ce belirtilen şekilde bankaya başvururlar. Banka tarafından başvurunun uygun bulunması halinde Konut Kredisi Hak Sahipliği Belgesi verilmektedir. Belge alındıktan sonra en geç bir yıl içinde kredi başvurusu yapılmaktadır.

Kredi miktarları Tasarruf Basamaklarına göre düzenlenmektedir. Kredi 100 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen konutlar için kullanılmaktadır. Yazlık ve tatil amaçlı konutlara kredi verilmeyecektir. Konut kredisi; a) İnşa halindeki konutun satın alınması, b) Hak sahibinin arsası üzerinde konut inşa ettirilmesi, c) Kullanım izni üzerinden bir yıl geçmemiş hazır konut alınması, d) Kooperatif, sosyal yardımlaşma kurumu veya belediyelerce konut inşa edilmesi halinde kullanılabilir.

Yönetmelikle konut kredisinin ferdi olarak kullanılmasına olanak tanınmaktadır. Ferdi konut kredisi için Hak Sahipliği Belgesi alındıktan sonra Bankaya kredi başvurusu yapılabilmektedir. Banka tarafından uygun bulunan başvuru belgeleri İdare'nin onayına

sunulmakta ve kredi talep edilmektedir. İdare'nin krediyi Bankaya aktarmasından sonra kredi hak sahibine aktarılmaktadır. Konut satış bedelinin % 80'inden fazla kredi verilmemektedir. Fon'dan daha önce kredi kullanmış kişiler için bu borçları kapatıldıktan sonra tekrar konut kredisi açılabilir.

Toplu konut kredisi için kooperatifler, sosyal yardımlaşma kurumları veya belediyelerin üretecekleri konutları edinmek üzere bu kuruluşlara üye olan kişiler başvurabilmektedir. Kredi alabilmek için Hak Sahibi Belgesi alınması zorunludur. Üyelerce farklı bankalarda açılan hesaplar, bağlı oldukları kurum talebi ile kredi başvurusunun yapıldığı Bankaya aktarılır. Alt yapı ve çevre düzenlemeleri için ayrıca kredi açılmakta, ancak ödemeler kurumca bu işler için de kullanılabilir. Banka tarafından uygun bulunan kredi başvurularının İdare'ce onaylanmasının ardından gerekli kredi Bankaya aktarılmaktadır. Banka krediyi teminat karşılığı kullanılmaktadır. Kredinin geri ödemesi, hazır konut satın alınması halinde kredi alındıktan sonraki ayın onuncu günü, inşa halinde konut alınması kooperatifçe inşa edilen konutun alınması veya hak sahibinin kendi konutunu üretmesi halinde kredi son dilimini izleyen ayın onuncu günü başlar. Kredi geri ödeme süresi Tasarruf Dönemi kadardır. Geri ödemeler Merkez Hesabına aktarılmaktadır. Gecikmeler için zam uygulanmaktadır. (Şema 13)

#### **3.3.5.4. 2985 SAYILI TOPLU KONUT YASASI KAPSAMINDAKİ UYGULAMALAR**

2985 sayılı yasa ile başlayan ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasının ardından günümüze dek devam eden süreçte konut sorununun çözümüne yönelik çeşitli uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmalar:

a)Konut Krediler, b)Belediye arsaları üzerinde toplu konut ve kentsel çevre üretimi, c) İdare arsaları üzerinde toplu konut üretilmesi ve kredilendirilmesi, d) Ferdi konut kredisi verilmesi, e) Alt yapı arsa üretimi, f) Yapı Tasarrufu sistemidir.

Bu çalışmalar kapsamında üretilen ve kredilendirilen konutlara ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır.

**1. KONUT KREDİLERİ:** Toplu Konut İdaresi, 1984 yılının ikincil yarısında 1996 yılı Kasım sonuna kadar 1.021.271 konutun üretimine katkıda bulunmuştur. Bu konutlardan 909.271 adedinin inşaatı tamamlanarak iskana açılmıştır. 112.000 konutun ise inşaatları devam etmektedir.

İdare'nin farklı modeller kapsamında finansman sağladığı konut sayılarına ilişkin bilgiler tablo 32'de gösterilmektedir.

**Tablo 32. Toplu Konut İdaresi'nin 1984 - 1996 (Kasım) Döneminde Finansman Sağladığı Konutlar**

Kredilendirme Modeli	Bitirilen	İnşa Edilen	Toplam	%
Toplu Konut Kredileri (Koop.ve Diğer Toplu Konut Yapımcıları)	774.781	96.025	870.806	85.2
Ferdi Konut Kredileri	96.657	-	96.657	9.46
Belediye Arsaları Üzerinde Kredilendirilen Konutlar	5.190	14.625	19.815	1.94
Ara Toplam	876.628	110.650	987.278	
İdare Arsaları Üzerinde	32.643	1.350	33.993	3.3
<b>Toplam</b>	<b>909.271</b>	<b>112.000</b>	<b>1.021.271</b>	<b>100</b>

*Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı*

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, İdare'nin finansman sağladığı konutlar arasında, konut kredisi uygulamaları kapsamında 987.278 konut bulunmaktadır. İdare arsaları üzerinde doğrudan inşa ettirilen konut sayısı ise 33.993'tür. Bu durumda, Toplu Konut Fonu'nun kredi kaynakları sadece kredi geri ödemeleri ile konut satışlarından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Bu mali olumsuzluklara rağmen kredilerin yetersiz kalması durumunda ek krediler açılarak devam eden projelerin bitirilmesine olanak sağlanmıştır. Ayrıca her yıl yeni başvuru kabulü yapılarak yeni toplu konut projeleri teşvik edilmiştir.

25.2.1995 tarih ve 22213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/1 sayılı Tebliğ ile, kredi kullanmakta olan konut projelerine verilen krediler bir önceki yıla oranla % 100 arttırılmıştır. Buna göre inşaat seviyesi % 40'a gelen konutlara 178.500.000 TL'sına kadar üst yapı, 17.000.000 TL'sına kadar Alt yapı ve Çevre Düzenleme Kredisi olmak üzere toplam 195.500.000 TL kredi açılması öngörülmüştür.

25.08.1995 tarih ve 22384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/2 sayılı Tebliğ ile, daha önce hiç kredi kullanmamış ve inşaat seviyesi % 40'a gelen konut projelerine de kredi açılmıştır. Bu şekilde 27.838 konuta 6 Trilyon 605 Milyar TL'sı kredi açılmıştır.

Aşağıdaki tablolarda 1992'den itibaren ek kredi ve yeni kredi açılan konut sayıları ile açılan kredi miktarları gösterilmiştir.

**Tablo 33. A 1992 - 1996 (Kasım) Döneminde Ek Kredi Açılan Konut Sayıları, Yeni Kredi Açılan Konut Sayıları ve Tamamlanan Konut Sayıları**

Yıllar	Ek Kredi Açılan	İlk Defa Kredi Açılan	İnşaatı Tamamlanan
1992	199.198	24.811	86.479
1993	33.314	17.058	85.901
1994	96.352	30.575	69.235
1995	78.286	30.416	47.702
1996 (Kasım sonu)	55.148	26.506	37.713
<b>Toplam</b>	<b>462.298</b>	<b>129.366</b>	<b>327.030</b>

\* Daha önce kredi açılmış olup, 92/1, 92/4, 93/2, 94/1, 95/1 ve 96/1 sayılı Tebliğ'ler kapsamındaki hızlı bitirme, ek bitirme ve çözüm kredileri olarak birkaç kez kredi açılan konut sayılarını göstermektedir.

**Tablo 33.B 1992 - 1996 (Kasım) Döneminde Açılan Ek Kredi ve Yeni Kredi Miktarları (Milyar TL)**

Yıllar	Açılan Ek Kredi Toplamı	İlk Defa Açılan Kredi Toplamı	Genel Toplam
1992	3.148.6	317.6	3.466.2
1993	1.017.8	1.416.9	2.434.7
1994	4.814.0	66.1	5.475.1
1995	6.631.6	2.524.0	12.155.6
1996 (Kasım sonu)	9.631.6	2.524.0	12.155.6
<b>Toplam</b>	<b>25.573.6</b>	<b>7.267.78</b>	<b>32.841.2</b>

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

## 2. BELEDİYE ARSALARI ÜZERİNDE TOPLU KONUT VE KENTSEL ÇEVRE ÜRETİMİ

Toplu Konut İdaresi, belediyelere ait arsalar üzerinde ekonomik ve çağdaş standartlara uygun nitelikli konutlar ve kentsel çevrelerin üretilmesini sağlamak için özel bir proje yönetmeliği ve kredi sistemi oluşturmuştur. "Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik" 14.11.1992 tarih ve 21405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin temel amaçları şunlardır:

- Belediyelerin imar planı kararları çerçevesinde konut amaçlı alt yapı arsa üretmeleri,
- Konut üretiminde faaliyet gösteren tüm kurum ve kişilerin asli işlevlerine işlerlik kazandıracak bir iş bölümü sisteminin geliştirilmesi,
- Proje, inşaat ve çevre kalitesinin modern denetim mekanizmalarıyla sağlanması,

- Özkaynak ve kredi bileşimiyle, ekonomik koşullara uygun ve kısa dönem de inşaatların tamamlanmasına yönelik bir finansman sistemine geçişin sağlanması,
- Bu yöntemlerle geliştirilecek en az 400 konutluk toplu konut bölgelerinin ülkemizin her yöresinde ve özellikle orta ölçekli kentlerde yaygınlık kazanması.

30.11.1996 tarihi itibarıyla, Yönetmelik uygulamaları çerçevesinde 38 belediyeye Toplu Konut Uygunluk Belgesi verilerek, toplam 697,9 hektar alan üzerinde 28.535 konutluk projelendirme çalışmaları başlatılmıştır.

Uygulama projeleri ve kesin fizibilite raporlarını tamamlayan 31 projeye Yatırım Uygunluk Belgesi verilerek, talep örgütlenmesi tamamlanan konutların ve alt yapının inşaatına başlanmıştır.

% 25 seviyesine gelen konut inşaatları için, 31 adet konut yaptıran kuruluş Konut Kredisi Uygunluk belgesi verilerek, toplam 8.654 konut için Konut Kredisi kullanılmaya başlanılmıştır.

Söz konusu 38 projeye ilişkin özet bilgiler tablo 33'de yer almaktadır. Bu yönetmelik çerçevesinde, konut yaptıran kuruluşlara ihtiyaç duydukları proje ve teknik hizmetleri profesyonel müşavirlik firmalarından alabilmeleri için Teknik Hizmetler Kredileri ve Konut Kredileri verilmektedir. Bu kredilerin yıllara göre dökümü aşağıda verilmiştir:

**Tablo 34. Belediye Teknik Hizmetler Kredisi**

Kredi Türü	1993	1994	1995	1996	Toplam
Teknik H.K.	51.181.787.355	59.966.539.097	17.204.624.718	104.568.870.824	233.021.821.994
Konut Kredisi	22.094.052.500	487.031.209.807	945.033.720.835	962.025.320.476	2.416.184.303.618
<b>Toplam</b>	<b>73.275.839.855</b>	<b>546.997.748.904</b>	<b>962.238.345.553</b>	<b>1.066.694.191.300</b>	<b>2.649.206.125.612</b>

*Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı*

İdare'nin kredi yükümlülüğünü tamamlayarak inşaatları bitirilen toplam 7 projede başarılı sonuçlar elde edilmiştir. İnşaatlar 2-3 yıl arasında değişen sürelerde tamamlanmış, piyasa fiyatlarının çok altında maliyetlerle konutlar bitirilmiş, sosyal donatı, alt yapı ve çerve düzenlemesi bütünlüğü içinde kalitesi yüksek konut alanları oluşturulmuştur. Bu projelere ilişkin bilgiler aşağıda verilmektedir.

**Tablo 35. Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik Uygulamalarında 31.11.1996 Tarihi İtibariyle Konut Konut Bölgesi Uygunluk Belgesi Verilen Belediyelere İlişkin Bilgiler**

Belediye Adı	1990 Nüfusu	TKB Alanı (ha)	Toplamı Konut Sayısı	Yatırım Alanı (ha)	UB Konut Sayısı	KK UB Konut Sayısı	İnşaat Konut Sayısı	Durumu Seviye (%)
Adana	916.150	12.00	1564	12.00	1.564	1354	1564	300
Adıyaman	75.602	6.60	416	6.60	416		96	5
Akhisar	74.000	27.65	1360	4.16	508			
Antakya	123.871	5.32	440	5.32	440	440	440	100
Bala	6.237	7.10	408	7.10	408	48	48	85
Besni	26.076	10.93	500	10.93	500	400	400	50
Bilecik	23.273	12.40	670	12.40	670	118	120	130
Bozüyük-I	33.162	26.15	851	26.15	600	600	600	600
Bozüyük-II	33.162	9.54	554					
Bünyan	13.800	4.30	512					
Çanakkale	53.995	3.36	480	3.36	480	486	486	98
Doğubeyazıt	35.213	16.46	400					
Erzincan	91.772	14.84	618	14.84	618	126	126	25
Eskişehir	413.082	251.13	6.160	87.35	3455	346	347	275
Göğdes	9.767	6.96	400	6.96	40			
Gözcüler	5.106	9.62	680	3.24	440	439	440	100
Kayseri	421.362	29.25	1.480	29.25	1.480	1.480	1.480	100
Kırklareli	43.017	5.66	420	5.66	420	200	200	35
Kırşehir	73.538	12.52	642	12.52	642		112	10
Kilis	82.882	10.00	500	10.00	500	500	500	100
Kütahya	130.994	8.57	690	8.57	690	383	384	95
Malatya-1	281.776	7.73	480	7.73	480	120	120	60
Malatya-11		4.80	540	4.80	540			
Mardin	53.005	22.80	504	9.70	504			
Narlıdere	34.537	20.00	882					
Nazilli	80.227	5.53	452					
Ortakaraören	6.780	22.00	402	22.00	402	124	124	55
Osmaniye	122.317	15.42	768					
Patnos	33.759	5.14	400	5.14	400			
Reyhanlı	42.500	5.98	480	5.98	480			
Silifke	46.858	8.30	472	8.30	472			
Silivri	26.049	4.57	418	4.57	418	418	418	90
Siverek	63.49	7.49	420	7.49	420			
Sungurlu	30.521	14.26	416	14.26	416	108	120	55
Şarkışla	16.181	8.00	508	8.00	508	423	424	200
Şuhut	12.842	25.40	400					
Urla	25.648	9.39	544	9.39	544	541	544	100
Yeniçubuk	8.354	20.70	704					
<b>Toplam</b>	<b>3431784</b>	<b>697,87</b>	<b>28.536</b>	<b>373.77</b>	<b>19.815</b>	<b>8.654</b>	<b>9.093</b>	

*Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı*

Bu yönetmelik uygulamalarının, ek kaynak sağlanması durumunda, 400 konutun altındaki küçük ölçekli projelerin kredilendirilmesi için de kullanılması amacıyla mevzuat çalışması yapılmaktadır.

### 3. İDARE ARSALARI ÜZERİNDE TOPLU KONUT ÜRETİLMESİ

Toplu Konut İdaresi kendi mülkiyetinde bulunan arsalarda bugüne kadar toplam 33.993 konut üretmiş bulunmaktadır. 1988 - 1996 (Haziran) yılları arasında 31.120 konutun inşaatı tamamlanmış ve sahiplerine teslim edilmiştir. 2873 konutun inşaatı ise devam etmektedir.

İdare arsaları üzerinde inşa edilen konutların proje bazında büyüklüklerine bakıldığında 81 - 100 m<sup>2</sup> arasındaki konutların toplam içinde % 53.11'lik bir pay aldığı görülmektedir. İdare arsaları üzerinde üretilen konutların büyüklük oranları ve proje bazında büyüklük dağılımı tablo 36 ve tablo 37'de görülmektedir.

**Tablo 36. Toplu Konut İdaresi'nce Üretilen Konut Büyüklüklerinin Dağılımı**

Konut Büyüklükleri (m <sup>2</sup> )	Toplam Konut Üretimi İçindeki Payları (%)
< 60	13.83
61-80	23.12
81-100	53.11
101-150	9.04
150>	0.88

*Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı*

Toplu Konut İdaresi, 1992 yılından itibaren konutu olmayan orta ve orta alt gelir gruplarının ödeme güçlerine uygun olarak satın alabilecekleri, aile büyüklüklerine göre tasarlanmış ve piyada üretilmeyen büyüklüklerde ekonomik konut üretimi projeleri gerçekleştirmiştir. Bu projeler şu yerleşmelerde sürdürülmüştür:

#### 1. Ankara - Eryaman Toplu Konut Alanı:

Eryaman Toplu Konut Alanı Ankara Metropolitan alanı içinde, kentin en önemli gelişme bölgesi olan Ankara - İstanbul karayolu üzerinde, kent merkezine 20 km, uzaklıkta yeni bir yerleşme alanıdır. Toplu Konut Alanı yaklaşık 1000 ha'lık bir alanda 40 - 45.000 konutu kapsamaktadır.

Eryaman Toplu Konut Projesi kapsamında:

I. Etap konutları olarak 4.740 konut (1987 - 1992)

II. Etap konutları olarak 3.180. konut (1992 - 1993)

III. Etap konutları olarak 3.195 konut (1993 - 1995)

IV. Etap konutları olarak 4038 konut (1994 - 1996) yapımı gerçekleştirilmiştir. IV. Etap konutları dışındaki konut alanlarının sosyal ve ticari merkezlerinin yapımı tamamlanmış bulunmaktadır.

#### 2. İstanbul - Halkalı Toplu Konut Alanı:

Halkalı Toplu Konut Alanı İstanbul Metropolitan alanı içinde, kent merkezine 25 km uzaklıktadır. Toplu konut projesi yaklaşık 900 ha'lık bir alanda 40.000 konutu kapsamaktadır. Halkalı Toplu Konut Projesi kapsamında:

I. Etap konutları olarak 4.310 konut (1988 - 1993)

II. Etap konutları olarak 3.094 konut (1992 - 1994) yapımı ile bu konutlara ait sosyal ve ticari merkezlerin yapımı gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 37. İnşaatları Bitmiş Konutların Proje Bazında Büyüklüklerine Göre Dağılımı**

PROJE ADI	KONUT BÜYÜKLÜKLERİ (M2)	KONUT SAYISI	DAĞILIM ORANI (%)	TOPLAM
Eryaman I. Etap	< 60	392	8.3	4.740
	61-80	1.670	35.2	
	81-100	2.614	55.1	
	101-150	64	1.4	
Eryaman II. Etap	< 60	888	27.9	3.180
	61-80	642	20.2	
	81-100	1650	50.9	
Eryaman III. Etap	< 60	1096	34.3	3.195
	61-80	302	9.5	
	81-100	1797	56.2	
Eryaman IV. Etap	< 60	875	21.67	4.038
	61-80	1396	34.57	
	81-100	1767	43.76	
Halkalı I. Etap	< 60	217	5.0	4310
	61-80	1.038	24.1	
	81-100	2.166	50.3	
	101-150	831	19.3	
	> 150	58	1.3	
Halkalı II. Etap	< 60	1.120	36.2	3.094
	61-80	764	24.7	
	81-100	1.210	39.1	
Ataköy 7,8,11 Mah.	< 60	114	3.9	2.950
	61-80	224	7.6	
	81-100	188	6.4	
	101-150	2.181	73.9	
	> 150	243	8.2	
Yahyakaptan	61-80	736	15	4.902
	81-100	4166	85	
Bozcaada	61-80	88	48.4	182
	81-100	94	51.6	
Diyarbakır I. Etap	80	780	38	2.050
	100	1.270	62	
Gökçeada	81-91	346	47.3	732
	99-105	386	52.7	
Hakkari	80	70	25	340
	100	210	75	
Şırnak	80	150	44.12	340
	100	190	55.88	
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>33993</b>		

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

Tablo 38. İdare Mülkiyetindeki Arsalar ve Konut Sayısı (Mart 1996)

YER PROJE	İLGİLİ YASAL DAYANAK	TESCİL TARİHİ	ALAN (M2)	ÖDENEN BEDEL (*) (MİLYON TL)	KONUT KAPASİTESİ (ADET)	1995-1996 PLANLANAN KONUT SAYISI
ANKARA	2985 sayılı yasa	1984	5.141.882	49.753	40.000	3.000
ERYAMAN						
İSTANBUL	2985 sayılı yasa	1984	6.115.732	145.210	30.000	3.000
HALKALI						
ATAKÖY 7,11 Mah.	30.10.89 T=98 sayılı YPK	22.11.1989	695.778	336.756	3.907	-
ATAKÖY 6.Mah.	2985 sayılı yasa	22.11.1989	214.160	128.496	1.800	-
KOCAELİ	30.10.89 T=96 sayılı YPK	22.12.1989	561.706	51.204	4.907	-
YAHYAKAPTAN						
ÇANAĞKALE	15.5.89 T=35 sayılı YPK	29.5.1992	441.512	14.679	732	-
GÖKÇEADA	5.5.89 T=35 sayılı YPK	25.11.1992	85.332	1203	182	-
BOZCAADA						
ESKİŞEHİR	15.5.93 93/72 sayılı KOYKK	10.11.1993	919.462	129.838	3.760	-
ADANA	5.5.93 93/72 sayılı KOYKK	16.6.1993	783.440	100.000	4.232	2.000
DIYARBAKIR	5.5.93 93/72 sayılı KOYKK	22.7.1994	838.197	90.000	6.682	4550 (**)
ŞİLBE						
HAKKARI						
MERKEZ	2985 sayılı yasa	1.4.1.994	137.578	47.389	710	280 (**)
YÜKSEKOVA	27.8.1992 T=65 sayılı YPK	2.8.1994	296.022	7.400	1.080	-
ŞANLIURFA	27.8.1992 T=65 sayılı YPK	2.12.1993	925.837	16.720	3.500	3.500
ŞIRNAK	2985 sayılı yasa	22.3.1994	196.632	8.730	1.700	340 (**)
GAZİANTEP	2985 sayılı yasa	3.4.1995	328.480	60.000	1.500	1.500
GÖLLÜCE						
ADİYAMAN	2985 sayılı yasa	5.4.1995	198.169	1.258	800	400
TUNCELİ	2985 sayılı yasa	5.9.1995	50.000	730	400	150
ANKARA						
MAMAK			260.000		600	
TOPLAM			18.189.919	1.189.366	106.492	18.720

KOYKK: Kamu Ortaklığı Yüksek Kurul Kararı, YPK: Yüksek Planlama Kurulu Kararı

(\*) Ödenen tezyit bedelleri dahil değildir.

(\*\*) Diyarbakır'da 2050, Hakkari'de 280 ve Şırnak'ta 3490 konutun inşaatı devam etmektedir.

Şırnak Toplu Konut Projesi kapsamında 340 konutun yapımına 1994 yılında da başlanmış olup, konutlar teslim aşamasına gelmiş bulunmaktadır. Hakkari Toplu Konut Projesi kapsamında 280 konutun yapımına 1994'de başlamış ve konutlar bitme aşamasına gelmiştir.

#### **4. ALTYAPILI KENTSEL ARSA ÜRETİMİ PROJESİ**

Toplu Konut İdaresi tarafından GAP, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve konut sorununun bulunduğu diğer kentlerde, kent planlarına ve gelişmeye uygun olan alanlarda Hazine arazilerine öncelik verilerek alt yapı arsa üretim uygulamalarına başlanılmıştır. Bu alanlar üzerinde örnek ekonomik konut inşaatı uygulamalarına ise Diyarbakır, Hakkari ve Şırnak da devam edilmektedir. Üretilen arsalar konutsuz alt ve orta gelir gruplarına satılacak, ayrıca teknik yardım ve konut kredisi verilecektir. Alt yapısı hazır hale getirilen arsalar kooperatif birliklerine, belediyelere, toplu konut yapımcılarına ve bireylere tahsis edilerek değerlendirilecektir.

Alt Yapılı Arsa Projesi çerçevesinde yürütülen ve Dünya Bankası tarafından kredilendirilecek olan "Güneydoğu Anadolu Bölgesi Alt Gelir Grubu Konut Projesi" kapsamında en düşük % 40'lık alt gelir grubunun konut sorununu gerekli alt yapı donatılarıyla birlikte çözmeye yönelik çalışmalar İdare tarafından başlatılmıştır. Bu proje; Adana (2000 konut), Gaziantep (1500 konut), Diyarbakır (2500 konut) ve yerleri daha sonra belirlenecek il ve ilçeler olmak üzere toplam 10.000 konutu kapsamaktadır.

Ayrıca Avrupa İskan Fonu ile kredilendirilecek olan "Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Yerdeğiştiren Nüfus İçin Kırsal Yerleşimler ve Kentsel Konut Projesi" ile kırsal alandaki köy ve köyaltı yerleşim birimlerinde yaşayan nüfusun kendi köylerinde, merkez köylerde veya orta büyüklükteki kentsel yerleşimlere yerleşmeleri sağlanarak, kırsal alandaki dağınık yerleşimlerin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu proje ile kırsal alanda 7.000 aile, kentsel yerleşimlerde 5.000 aile olmak üzere toplam 12.000 ailenin konut edinmesi sağlanacaktır.

#### **5. YAPI TASARRUF SİSTEMİ**

Konut talep edenlerin tasarruflarını zaman içinde biriktirmeleri ve bu birikimlerin zaman içinde değerinin korunması, birikim süresini tamamlayan tasarruf sahiplerine kredi açılarak kendi tasarrufları ile birlikte konut edinmelerine imkan veren "Toplu Konut Tasarruf Sistemi ve Konut Kredileri Yönetmeliği" 11.7.1995 gün ve 22340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sistem küçük birikimlerin konut finansmanı için kullanılabilmesi ve sübvansiyona gerek kalmadan konut kredisi verilebilmesi amacıyla kurulmuştur.

Yönetmelik Toplu Konut Tasarruf sistemine giren kişilerin birikimlerini, güvenilir yatırım araçları ile nemalandırarak enflasyona karşı koruyacak, tasarruf dönemi sonunda da, tasarruf dönemi boyunca enflasyona göre arttırılan miktarda kredi verilecek şekilde düzenlemeleri hükme bağlamaktadır.

1984 - 1996 dönemi toplam konut gereksinimi 4.647.973'tür. Toplu Konut İdaresi tarafından bu süre içinde finansman sağladığı konut sayısı 1.021.271 olarak belirtilmektedir. Toplu Konut İdaresi toplam gereksinimin % 21.2'lik kısmına hizmet edebilmektedir.

Sermaye piyasası içinde faaliyet gösterecek bir konut finansman sistemi kurulmadığı için bu işlevi üstlenen kamu kuruluşlarının önemli artmaktadır. Toplu Konut İdaresi gerek üretim içindeki payı gerek finansman alanında üstlendiği rolle 1980 sonrasında toplu konut üretimi içinde belirleyici konumdadır.

İdare tarafından çeşitli dönemlerde daha önce kredi kullanmamış ve inşaatı devam eden konutların tamamlanması için bitirme kredileri açılarak konum sunumu hızlandırılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca Fon'dan kredi alan projelere de ek krediler verilmektedir. Yüksek enflasyon ve ekonomik istikrarsızlık sonucu uzun vadeli ve düşük faizli krediler açılmamakta, belirli bir seviyeye gelmiş, tamamlanma süresi azalmış projelerin desteklenmesi tercih edilmektedir.

Toplu Konut İdaresinin uygulamaları doğal olarak ülke şartları bütününden soyutlanamamaktadır. Bu şartlar altında ise toplam gereksinimin ancak % 21.2'si karşılanabilmektedir. Alt gelir gruplarının konut sorunu halen çözüm beklemektedir.

2000 yılında nüfusun 67 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu nüfusun 47 milyonluk bölümünün kentli nüfusu oluşturacağı belirtilmektedir. Nüfus artışı beraberinde konut, kentsel arsa ve alt yapı talebini getirmektedir. Bu tahminler ışığında önümüzdeki dönemde de konut sorununun devam edeceği söylenebilir. Çözüm arayışları içinde, uluslararası sermayeyi harekete geçirmeye yönelik çalışmalar yapılması öngörülmektedir.

Toplu Konut İdaresinin finansal açıdan geliştirilmesinin yanı sıra alt yapı, arsa sunumu, gibi konut sonununun ayrılmaz parçalarına ilişkin etkin düzenlemelere ihtiyaç vardır. Kentsel rantları bölüşüm aracı niteliğine dönüşen konut üretiminde kamu yararının korunması için piyasanın denetlenmesi ve düzenlenmesi zorunludur.

## SONUÇ

Türkiye’de konut sorununa yönelik kamu müdahaleleri ve müdahale araçları, toplumsal dönüşümün zamansal dilimlerine göre, incelendiğinde şu sonuçlar elde edilmektedir:

● Kamu Eliyle Sanayileşme Döneminde; konut sorununa yönelik müdahaleler merkeziyetçi tutum içinde ve modernist yaklaşım doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Tek partili siyasal rejimin güçlü yapısı içinde, kamu geniş yetki ve görevlere sahip olmuştur. Konutla ilgili düzenlemelerde de bu geniş yetkiler kullanılmıştır. Kamu eliyle bir yandan yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmeye çalışılırken, diğer yandan planlama, üretim, finansman, denetim yolları kullanılarak müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Böylece konut alanında; düzenleme, karar alma, uygulama ve denetim işlevleri kamu elinde toplanmıştır.

Bu dönem içinde konut ve kentleşme sorunları, henüz ülke genelinde yaygınlaşmış durumda değildir. Konut sorunları, siyasal tercihler doğrultusunda değişimlerin yaşandığı bölgelerde görülmektedir. Bu değişim merkezleri, kamu eliyle ülke genelinde dengeli bir şekilde gerçekleştirilen sanayi yatırımlarının olduğu bölgeler ve yine siyasal bir tercih sonucu başkent olan Ankara’dır. Bu değişimlerin ortak özellikleri; gelişme dinamiklerinin toplumsal yapıdan değil, siyasal tercihlerden kaynaklanmasıdır. Belirtilen merkezlerde yaşanan sorunlar karşısında kamu eliyle, korumacı yaklaşım içinde doğrudan müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Kamu eliyle lojman, konut üretimi ve konut sorunu ile özdeşleştirilen memurlara yönelik yardımlar ve kira denetimi uygulamaları bu yaklaşımın göstergeleridir.

Dönem içinde, ağırlıklı olarak doğrudan müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Ancak, konut sorunu çözülememiş, çözüm için gerekli sistemler geliştirilememiştir. Kamu müdahalelerinin başarısız olmasında; yönetim yapısındaki deneyimsizlik, teknik ve finansal yetersizlikler etkili olmuştur. Politik tercihlerin etkisi ile sorunun kaynağına yönelik düzenlemeler yerine, sonuçların telafisine yönelik çalışmalara ağırlık verilmiştir.

● Sanayileşme ve Hızlı Kentleşme Döneminde; önceki dönemde kamu eliyle başlatılan sanayileşmenin, toplum tabanına yayılmasıyla birlikte kamu müdahalelerinde de değişiklikler meydana gelmiştir. Çok partili siyasal rejime geçişle birlikte, popülist eğilimlerin siyasal irade üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Merkeziyetçi tutumun korunduğu bu dönemde, sanayi alanında kamu ile birlikte özel kesimin yer alması hedeflenmiştir. Bu süreçte sanayiye yönelik altyapı yatırımlarına ve özendirilmelere ağırlık verilmiştir. Bu nedenle kamu eliyle gerçekleştirilen konut yatırımları kısıtlanmıştır. Kalkınma Planları doğrultusunda, konut yatırımları azaltılırken, üretimin artırılması ilkesi benimsenmiştir.

Bu dönemde sanayileşme sürecine paralel olarak konut sorunları da yaygınlaşmıştır. Sanayileşmeyle birlikte artan ve hareketlilik kazanan nüfus, ulaşım ağlarının keşiştiği kent merkezlerinde yığılmalara neden olmuştur. Önceki dönemde sanayileşen ve kentleşen toplum yapısına uygun konut üretim mekanizmalarının üretilmemiş olması nedeni ile, sanayileşme sürecinde konut sorunları ağırlaşmıştır. Gerekli mekanizmalar üretilmeden, karşılaşılan sorunların çözümleri emrivakiler şeklinde geliştirilmiştir. Bu kapsamda kat mülkiyetine olanak tanınmış ve gecekondular ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bireysel konut üretim

sistemi içinde çeşitlenmeler oluşmuştur. Bu dönemde geliştirilmeye çalışılan kooperatiflerce konut üretim modeli ile yeterli nicelikte sunum sağlanamamıştır. Ancak kısa vadeli çözümler yaratan bu uygulamalar, uzun vadede konut üretim sisteminde tıkanmalara yol açmış ve kent ölçeğinde sorunlara neden olmuştur.

Dönem içinde konut sorununda bu değişimler yaşanırken, kamu müdahalelerinde de bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni sorunlar karşısında yasal ve kurumsal eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır. Böylece kamunun düzenleme-denetleme işlevlerine yönelmesi sonucu dolaylı müdahalelere ağırlık verilmiştir. Bu dönemdeki müdahaleler, mevcut üretim sistemlerinin işleyişinin kolaylaştırılmasına yöneliktir. Bunun nedeni, sanayileşme ve kentleşmenin birlikte geliştirilmesi için yeterli kaynağın bulunmamasıdır. Böylece ekonomik yetersizlikler ve popülizm etkisiyle kamu yararını koruma ilkesinden uzaklaşarak piyasa işleyişinin sonuçları yasallaştırılmıştır. Bu dönemde spekülasyon etkilerinden uzak yerleşme alanları oluşturulmaya çalışılmış, fakat bu hedeflere ulaşılamamıştır.

● Globalleşme ve Üretimin Kitleleşmesi Döneminde; kamu müdahalelerinde değişimler yaşanmıştır. Sanayileşme hedefleri içinde yer alan dışa açılma ilkesi doğrultusunda alt yapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Yönetim yapısında merkezîyetçi tutumun etkileri sürdürülmekle birlikte sanayi alanındaki kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi amaçlanmıştır. Petrol krizinin sermaye hareketleri üzerindeki olumsuz etkisi ve konut üretimindeki dar boğaz yeni bir konut üretim sistemi geliştirilmesine yol açmıştır. Bu gelişimde, önceki dönemde kamu müdahaleleri ile önü açılan üretim sistemlerinin tıkanma noktasına gelmesinin önemli payı bulunmaktadır. Sanayileşme Döneminde benimsenen konut yatırımlarının sınırlandırılması ilkesi terkedilerek, konut sektörü aracılığı ile kriz döneminin aşılması fikri benimsenmiştir.

Bu dönemde konut sorunu, kalkınma sorunlarının bir parçası olarak ele alınmaya başlanmıştır. Çözüm arayışları içinde kalkınma planlarına uygun bölge planları yapılması bu yaklaşımın sonucudur. Ancak konutun, kentsel ranttan pay alma aracı haline gelmesi ve spekülasyonun artması engellenememiştir. Enflasyonun ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin de artması ile konut sorunu ağırlaşmıştır. Bu süreçte kamu müdahalelerinde denetimin işlevsizleştiği görülmektedir. Konut sorunlarının çözülmemesi, sorunlar karşısında boyun eğilmesine neden olmaktadır.

Dönem içinde kamu müdahaleleri alanında önemli bir gelişim yaşanmıştır. Konut sorununa yönelik müdahalelerde toplu konut üretimine ağırlık verildiği görülmektedir. Çeşitli özendirmelemlerle özel kesimin de toplu konut üretiminde yer aldığı yeni bir model oluşturulmuştur. Ancak bu yeni üretim biçimiyle, piyasa koşulları içinde konut edinemeyen kesimin gereksinimi karşılanamamıştır. Bu aşamada finans sağlanması yönündeki çalışmalar da yetersiz kalmıştır. Kamu müdahalelerinin yetersiz kaldığı bir diğer alan, kentsel değer artışlarının kamuya döndürülmesini sağlayacak mekanizmaların üretilmemesidir. Spekülasyonun engellenemediği bir sistem içinde planlama disiplini ve denetimi işletilememektedir.

● Kamu müdahalelerinde benzer araçlar kullanılmakla birlikte, konut sorununun farklı bileşenlerinin hedef alındığı görülmektedir. Bu bileşenler kamu müdahalelerinin gerçekleştirildiği alanlarla örtüşmektedir. Toplumsal dönüşüm dilimleri içinde değişime uğrayan bu alanlar aşağıda açıklanmaktadır.

- Anayasal Gelişim

Kamu müdahalelerinin genel belirleyicileri olan anayasal gelişim ve konut politikalarındaki değişimler, toplumsal yapıdaki dönüşümlerle etkileşim içindedir. Bu etkileşimin nedeni; kamu müdahalelerine konu olan konut sorunlarının toplumsal dönüşümlerle birlikte gelişmesidir. Bu kapsamda, ilk anayasada kişi dokunulmazlığı içinde ele alınan konut; sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ile devletçe karşılanması gereken sosyal hak statüsüne kavuşmuş, ardından sorunların kent ölçeğine sığması ile sosyal ve teknik alt yapı gibi çevre şartları konutla birlikte ele alınmıştır.

- Arsa Sağlanması

Konut üretimi için arsa sağlanması yolu ile gerçekleştirilen doğrudan müdahaleler hızlı kentleşme olgusuyla birlikte gelişmiştir. Bu alanda ilk müdahale; ülke genelinde hızlı kentleşmenin yaşanmadığı dönemde, politik bir tercih ile başkent olan Ankara'da karşılaşılan kentleşme sorunları nedeniyle gerçekleştirilmiştir. Arsa sağlamaya yönelik müdahaleler; kamulaştırma yetkilerinin artırılması ve yerel yönetimler aracılığı ile kamu arazilerinin konut üretimine açılması yolu ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler kentsel arsa üretimi için finansman sağlanması ve kamu kurumlarının konut üretimi ile görevlendirilmesi uygulamaları ile desteklenmiştir. Ancak sınırlı kaynaklarla gerçekleştirilen üretim, hızla artan konut talebini karşılayamamıştır.

Kentleşme hızının ve nüfusun artması ile arsa sağlanması konusunda yeni sorunlar gündeme gelmiştir. Spekülasyon sonucu arsa değerlerinin ulaştıkları yüksek rakamların konut üretimini olumsuz etkilemesi üzerine yeni müdahaleler yapılmıştır. Arsa üretiminin artırılması ile spekülasyon etkilerinden uzak üretimin gerçekleştirilmesi görevi yerel yönetimlere yerine merkezi bir kurum olan Arsa Ofisine verilmiştir. Ofis, etkin şekilde arsa politikaları ile desteklenememiş ve spekülasyonu önleyecek şekilde arsa sunulamamıştır.

Yeni kentsel yerleşim alanları oluşturulması amacı ile kentsel gelişme alanlarında arsa üretilmesi konusundaki düzenlemeler toplu konut yasaları ile gerçekleştirilmiştir. Toplu üretim içinde arsa ve konut birlikte ele alınmıştır. Bu konudaki yetkiler merkezi kurumların elinde toplanmıştır. Yerleşim alanları oluşturulurken üreticilerin ve yerel yönetimlerin fikirlerine başvurularak uygulamanın rasyonel olmasına çalışılmıştır. Arsa üretimi konusunda kamulaştırma yapmak yerine belediyelerin mülkiyetindeki arazilerin toplu konut alanı olarak kullanılmasına olanak tanınmıştır.

Arsa sunumunun artırılması yoluyla konut sorununa müdahale edilmesi amacını taşıyan bu düzenlemeler, istikrarlı bir arsa politikası ile bütünleştirilememiştir. Konut üretiminin artırılması hedeflenirken, kamu mülkiyetindeki araziler hızla özel mülkiyete geçirilmiştir. Böylece dağınık ve küçük ölçekli mülkiyet yapısı gelişmiştir. Bu yapıda hızlı kentleşme olgusuyla meydana gelen spekülasyon değer artışlarından kamunun yararlanmasını sağlayacak mekanizmalar üretilmemiştir. Bu durumda arsa üretimi için gerekli finansmanın sağlanması konusunda sorunlar yaşanmıştır. Yeterli miktarda arsa sunumunun gerçekleştirilememesi, illegal yapılaşmanın artmasına yol açmıştır.

Yüksek arazi fiyatları ve küçük, dağınık mülkiyet yapısı içinde arsa üretimi alanında girişimler gerçekleştirilememiştir. Bu koşullar altında arsalar spekülatörler elinde toplanmaktadır. Arsa üretiminin sağlanması için, özellikle kentsel gelişme alanlarına yönelmiş olan spekülasyon arsa mülkiyetinin önlenmesi gerekmektedir. Bu alanlar vergi yoluyla denetlenmeli ve kamu girişimlerine ağırlık verilmelidir. Parselasyon işlemleri tamamlandıktan sonra arsaların satışı sırasında da spekülasyonu engelleyecek önlemler geliştirilmelidir.

- İmar Planları ve Denetimi

İmar Yasası yürürlüğe girmeden, imar planlaması ve denetimine ilişkin düzenlemeler, bu görevlerin belediyelere ait olduğu görüşü doğrultusunda, Belediye Yapı ve Yollar Yasası kapsamında ele alınmıştır. Konut üretimi ve kentleşme alanındaki gelişmeyle birlikte yerel yönetimlerin imarla ilgili görevleri de arttırılmıştır. Ancak yeni görevler karşısında bu kurumların çalışmaları için gerekli düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Bu durumda yetersiz kalan belediyelerin, merkezi kurumlarca desteklenmesi yolu tercih edilmiştir.

Ülke genelinde kentleşmenin hızlanması ile birlikte, imarla ilgili yasal düzenlemelere hız verilmiştir. Bu aşamada imar düzenlemelerinin yetersiz kalması üzerine, yeni düzenlemeler yapılmıştır. İlk İmar Yasası ile imar çalışmaları konusunda esnek bir düzenleme getirilmiştir. Yapılaşmanın ulaştığı boyutlar karşısında belediye sınırları dışındaki alanların da planlamasına başlanmıştır. Ancak hızlı kentleşme olgusu karşısında, imar uygulamasının gerçekleştirilebileceği kurumsal yapı ve denetim mekanizmaları geliştirilememiştir. Yoğun nüfus bölgelerinde imar çalışmalarının hızlandırılması amacıyla gerçekleştirilen müdahaleler de başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Konut sorununun, kalkınma sorunlarının bir parçası olarak kabul edilmesiyle birlikte, çözüm önerilerinde yaşanan değişim imar alanında da görülmektedir. Bu aşamada imar planlarının, kalkınma planları doğrultusunda geliştirilen bölge planlarına uygun olarak hazırlanması ilkesi benimsenmiştir. Böylece dengesiz ve eşitsiz büyüme ile ilgili bütünsel bir yaklaşım ortaya konmaktadır. Aynı anlayış doğrultusunda, genel hatlarıyla üst plana bağlı olan imar planlarının hazırlanmasında yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması ve yerel şartların akılcı bir biçimde kullanılması amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik düzenlemeler 3194 sayılı İmar Yasasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak kısa bir süre sonra, yetkiler tekrar merkezde toplanmıştır.

İmar planlamasına ilişkin bu düzenlemelerde, merkezi yönetimin yetkilerinin arttırıldığı görülmektedir. Artan görevler karşısında, sorumluluğun merkezi kurumlar arasında dağıtılması ile karmaşık, hantal bir planlama sistemi meydana gelmiştir. İmar planlamasının etkinleştirilmesi için, yerel koşulların değerlendirildiği ve kullanıcı katılımının başlangıçta sağlandığı yerinden yönetim modellerinin kurulması gerekmektedir. Böylece daha hızlı ve yapılaşmayı biçimlendirebilecek, kamu denetimine sahip bir planlama disiplini oluşturulabilir.

İmar denetimi konusundaki başarısızlıklar af yasaları ile giderilmeye çalışılmıştır. Belediyeler af yasaları kapsamındaki ıslah çalışmalarıyla görevlendirilmişlerdir. Kaçak yapıların sahip oldukları oy potansiyeli nedeniyle affedilmesi zaman içinde gelenekselleşmiştir. Hızlı kentleşme döneminde Gecekondu Yasası yürürlüğe girmiştir. Popülist eğilimler sonucu imar denetimi pratikte yok olmuştur. Kaçak yapılar ise kentsel ranttan pay alma aracı haline dönüşmüş, ticarileşmiştir. İmar denetiminin sağlanabilmesi için, imar çalışmalarının uygulanabilir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeler beraberinde arsa üretimi, finansman ve koordinasyonun sağlandığı, esnek bir planlama sisteminin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

- Konut Üretimi

Kamu Eliyle Sanayileşme Döneminde, bireysel konut üretimi ile konut gereksinimi karşılanabilmiştir. Hızlı Kentleşme Döneminde kamunun üretim sistemlerini kendi işleyişine bıraktığı görülmektedir. Bu dönemde yapsat üretim sistemi ve gecekondu üretimi gelişmiştir. Sosyal yardımlaşma kurumları aracılığı ile kooperatif üretimi alanında desteklemeler

yapılmıştır. Kooperatif Yasasının yürürlüğe girdiği hızlı kentleşme döneminde bu üretim biçimi finansman yoluyla da desteklenmiştir. Globalleşme Döneminde toplu konut üretimine ağırlık verilmiştir.

Halen mevcut üretim sistemleri ile konut gereksinimi karşılanamayan kesimler bulunmaktadır. Bu alanda yeni üretim sistemleri oluşturulmalıdır. Yeniden yapılanmada dikkat edilmesi gereken bir diğer konu, mevcut sistemdeki negatif değerlerin olumlu yönde kullanılmasının sağlanmasıdır. Konut üretiminde mülk konutlarla birlikte kiralık konut üretimine yönelik modeller de kamu öncülüğünde geliştirilmelidir.

- Finansman

Finansman konusundaki çalışmalar, Ankara örneği ile gündeme gelmiştir. Merkezi bir finans kurumu ile gerçekleştirilen çalışmalar, doğrudan konut üretimiyle de desteklenmiştir. Ancak bu müdahaleler konut sorununa yönelik etkin araçlar olarak kullanılamamıştır. Kamu tarafından konut sorununun öznesi durumundaki memurlar aracılığı ile konut üretim sistemine kaynak aktarılmıştır. Sorunun varoluş nedenlerine yönelik müdahalelerdeki eksiklikler finans alanında da sürdürülmüştür. Hızlı kentleşme sürecinde sorunların yaygınlaşması ve ağırlaşması ile birlikte finans alanında değişiklikler yaşanmıştır. Sanayileşme ve hızlı kentleşmenin eşzamanlı finansmanı için yeterli kaynak bulunmadığı için 1960'lere dek konut yatırımlarının kısıtlanmasına çalışılmıştır. 1960 Anayasası sonrasında, sosyal devlet anlayışı ile birlikte sosyal yardımlaşma kurumları aracılığı ile kooperatiflerce üretilen toplu konutlara finansman sağlanmıştır. Bu düzenleme ile sanayileşmenin iki önemli sonucu olan işçi sınıfı ve kentleşme alanındaki sorunlar bütünlük içinde ele alınmıştır. Ancak bu yöntemle üretilen konut sayısı, artan konut talebini karşılayamamıştır. Ayrıca enflasyonun olumsuz etkileri ile kredi koşulları alt gelir gruplarına uygun hale getirilememiştir.

Toplu konut yasalarının uygulanması ile konut yatırımları üzerindeki kısıtlamanın kaldırıldığı yeni bir dönem başlamıştır. Finans yolu ile kooperatif örgütlenmesi içinde yer alan, sosyal konut niteliğindeki toplu konut projeleri özendirilmiştir. Çeşitli düzenlemelerle finans konusundaki öncelikler terkedilerek lüks konutların da kredilendirildiği görülmektedir. Bu değişimin nedeni; konut üretimini özel sektör için daha karlı hale getirme çabalarıdır. Bu dönemde konut finansmanı üreticiden tüketiciye, konut üretiminden alt yapı ve arsa üretimine uzanan bir yelpaze halini almıştır.

Ancak kentsel rantın denetlenememesi ve spekülatif değer artışlarından kamunun yararlanmasının sağlanamaması sonucu konut finansmanında kullanılabilecek önemli kaynaklar yitirilmiştir. Bir yandan arsa spekülasyonu ile maliyetler yükselirken, diğer yandan enflasyon etkisi ile kredi koşulları ağırlaşmaktadır. Bu durumda finans yoluyla gerçekleştirilen özendirmeler, üst gelir gruplarına yönelik konutları kapsamaktadır.

Belirtilen bu düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde işletilebilmesi için finansman sorunlarının çözümlenmesi zorunludur. Bu da kentsel rantın düzenlenmesi ve kamu payının konut finansmanın aktarıldığı bir sistemi gerektirmektedir. Finans kaynaklarının zenginleştirilmesi ile birlikte ele alınması gereken bir diğer konu; konut finansman sisteminin denetimidir. Bu kapsamda finansman konut politikaları doğrultusunda bir araç olarak konut sorunlarının çözümü için kullanılmalıdır.

- Vergi

Hızlı kentleşme sürecine dek vergi, konut politikasının aracı olmaktan öte, kaynak sağlamak amacıyla kullanılan bir araç olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik krizin aşılması için sıkı para politikaları uygulanırken, vergi de bir kaynak olarak geliştirilmiştir.

Hızlı kentleşme ile birlikte verginin, spekülasyon etkilerden uzak alanlarda yapılaşmanın özendirilmesinde bir araç olarak kullanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak, spekülasyon kar karşısında, vergi ile gerçekleştirilen özendirmeler etkisiz kalmıştır. Son dönemde gerçekleştirilmesi düşünülen vergi reformu kapsamında rant vergisi adı altında spekülasyon değer artışından vergi yolu ile kamuya pay ayrılması öngörülmektedir.

Vergi, ancak spekülasyonun olmadığı bir sistem içinde, konut sorununa yönelik bir müdahale yöntemi olarak, politikaların uygulanmasında etkin bir araç olabilmektedir. Bu nedenle kentsel rantın düzenlenmesi çalışmalarıyla birlikte, bu dönüşüm projesi içinde ele alınması gerekmektedir.

- Kurumsal Yapı

Kamu müdahalelerinin kurumsal yapısına bakıldığında merkezi yönetimlere ağırlık verildiği görülmektedir. Çeşitli dönemlerde konut politikalarındaki farklılıklara uygun olarak bu kurumların görevlerinde de değişiklikler yapılmakla birlikte, yetkinin merkezde toplanması eğiliminin sürüldüğü görülmektedir. Globalleşme döneminde, yetkilerin yerel kurumlara kaydırılması yönünde bazı çalışmalar yapılmış, ancak başarılı olunamamıştır.

Konutun sahip olduğu işlevler ve konut sorununun bağlantılı olduğu alanlar düşünüldüğünde, böylesi komplike bir konuyla ilgili politikaların özel bir kurumca yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir. TOKİ, bu konuda pek çok işlevi bünyesinde toplayan merkezi bir kurum niteliğindedir. Ancak günümüzde bu kurum bünyesinde yerel temsilcilik modelinin uygulanması yolunda görüşler savunulmaktadır. Artan ve ağırlaşan sorunlar karşısında merkezi kurumlarda yaşanan yığılmalar çalışmaları olumsuz etkilemektedir.

Kamu yararını hedef alan konut politikaları doğrultusunda, sağlıklı bir yönetim modelinin işletilmesi konut sorununun çözümü için önemli bir adım olacaktır. Kurumsal yapının bir diğer boyutu olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşra örgütü niteliğinde görülmektedir. Sorunların kaynağına yakın noktalarda çözülebilmesi için, yerel yönetimlerin yapabilir kılınmasına yönelik düzenlemelere gereksinim vardır. Yerel yönetimlerin iradesi üzerindeki siyasal baskıların kaldırılması ve yönetimin şeffaflaştırılması yolu ile bu alanda önemli gelişimler sağlanabilecektir.

- Konut sorununa yönelik kamu müdahaleleri ile kentsel rantın düzenlenmesi ve arsa üretiminin sağlanması; konut finansmanının geliştirilmesi, kaçak yapılaşmanın önlenmesi ve imar denetleme sisteminin etkinleştirilmesi alanlarında çalışmalara gereksinim olduğu düşünülmektedir. Ayrıca belirtilen müdahaleleri gerçekleştirecek yönetim modelinin de geliştirilmesi, yeni bir yönetim sisteminin kurulması gerekmektedir. Sağlıklı bir yönetim mekanizmasının kurulması aşamasında toplumsal duyarlılığın ve kamu bilincinin önemi artmaktadır. Sivil toplum kuruluşları aracılığıyla talebin ve birikimin örgütlenmesine gereksinim duyulmaktadır. Kamunun üstlendiği rolün değişmesi, düzenleme sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Konut sorununun bugün ulaştığı boyutlara bakıldığında, çözümlerin ne denli ivedilik gerektirdiği görülmektedir. Bu aşamada, kamu müdahaleleri; olumsuz gelişimlerin önüne geçerek sağlıklı konut üretim mekanizmaları oluşturulmasında önemli bir rol üstlenecektir.

**KAYNAKLAR**

1. ANON., (1949), Ankara Şehri İmar Kılavuzu, Ankara İmar Müdürlüğü, Ankara
  2. ANON., DPT Alternatif Konut Finansman Sistemleri, Özel İhtisas Komisyonu Raporu Yay, No: DPT/2178
  3. ANON., (1951), İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 65, Şubat 1951
  4. ANON., (1997), Milliyet Gazetesi, 23 Nisan 1997
  5. ANON., (1973), Türkiye Cumhuriyet'inin Ellinci Yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası, Ankara
  6. ANON., (1996), Türkiye Emlak Bankası 1996 Yılı Faaliyet Raporu
  7. ANON., (1996), Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu
  8. ANON., (1994), Yapı Sektör Raporu, Yem Yayınları
- ANON., TC RESMÎ GAZETE**
9. Belediye Yapı ve Yollar Yasası, No: 2433, 21 Haziran 1933,
  10. Belediyeler Bankası Kurulması Hakkında Yasa, No: 2435, 24 Haziran 1933,
  11. Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasa, No: 2713, 29 Mayıs 1934.
  12. Belediyece Yapılacak Kamulaştırma Hakkında Yasa, No: 2722, 9 Haziran 1934
  13. 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasına Bir Madde Eklenmesine Dair Yasa, No: 2750, 12 Temmuz 1934
  14. 1580 Sayılı Belediye Yasasına Ek Yasa, No: 3029, 15 Haziran 1935
  15. Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasaya Ek Yasa, No: 3035, 22 Haziran 1935
  16. Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine Dair Yasa, No: 3519, 30 Mayıs 1939
  17. Belediye Kamulaştırma Yasası, No: 3752, 14 Temmuz 1939
  18. Milli Koruma Yasası, No: 4417, 20 Ocak 1940
  19. Erzincan Şehir Yerinin Kamulaştırılmasına Dair Yasa, No: 4584, 10 Ağustos 1940
  20. Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 4698, 28 Aralık 1940
  21. Milli Koruma Yasasına Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Yasa, No: 5023, 03 Şubat 1942

22. Belediye Yapı ve Yollar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 5733, 17 Haziran 1944
23. Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Ek Maddelerin Çıkarılmasına Dair Yasa, No: 5780, 11 Ağustos 1944
24. İller Bankası Yasası, No: 6039, 23 Haziran 1945
25. Türkiye Emlak Kredi Bankası Yasası, No: 6340, 22 Haziran 1946
26. Milli Koruma Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No: 6543, 27 Şubat 1947
27. Belediye Yasasının 110. Maddesine İki Fıkra Eklenmesine Dair Yasa, No: 6642, 26 Haziran 1947
28. Belediye Yapı ve Yollar Tüzüğü, No: 6686, 16 Ağustos 1947
29. Belediye Yasasına Ek Olarak Yayınlanan 5116 Sayılı Yasanın Uygulama Yolunu Gösterir Yönetmelik, No: 6933, 16 Haziran 1948
30. Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Yasa, No: 6938, 22 Haziran 1948
31. 4585 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 6939, 23 Haziran 1948
32. Bina Yapımına Teşvik Yasası, No: 6950, 6 Temmuz 1948
33. İhtiyarlık Sigortası Yasası, No: 7227, 8 Haziran 1949
34. Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasasının 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 7230, 11 Haziran 1949
35. Belediye Yasasına Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Yasa, No: 7471, 31 Mart 1950
36. İhtiyarlık Sigortası Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, No: 8120, 28 Mayıs 1952
37. Milli Koruma Yasasının Tadili Hakkında Yasa, No: 8406, 12 Mayıs 1953
38. Belediye Yasasının 19. Maddesine Bir Fıkra ve Aynı Yasaya Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Yasa, No: 8458, 15 Temmuz 1953
39. 4947 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No: 8460, 17 Temmuz 1953
40. Bina Yapımını Teşvik Yasası, No: 8470, 29 Temmuz 1953

- 41.2644 Sayılı Tapu Yasasının Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 8603, 9 Ocak 1954
- 42.İhtiyarlık Sigortası Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, No: 8664, 22 Mart 1954
- 43.Gayrimenkul Kiraları Hakkında Yasa, No: 9013, 27 Mayıs 1955
- 44.İmar Yasası,No:9359,16 Temmuz 1956
- 45.Kamulaştırma Yasası, No: 9402, 31 Ağustos 1956
- 46.İmar ve İşkan Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yasa, No: 95,14 Mayıs 1958
- 47.Hazine'den Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Karar, No: 10266, 25 Temmuz 1950
- 48.Belediye Yasasının 7.Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No:10501, 10 Mayıs 1960
- 49.Arazi ve Bina Vergilerinin Matrahlarına Uygulanacak Misiller Hakkında Yasa, No: 10702, 9 Ocak 1961
- 50.1837 Sayılı Bina Vergisi Yasası ile 206 Sayılı Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, No: 10702, 9 Ocak 1961
- 51.Ordu Yardımlaşma Kurumu Yasası, No: 10702, 9 Ocak 1961
- 52.Belediye Yasasının 5116 Sayılı Yasayla 19. Fıkra Uyarında Belediyelere Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik, No: 10852, 12 Temmuz 1961
53. TC Anayasası, No:10859, 20 Temmuz 1961
- 54.Halk Konutları Standartları, No: 11664, 24 Mart 1964
- 55.1837 Sayılı Bina Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılmasına ve 206 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Yasa, No: 11751, 11 Temmuz 1964
- 56.309 Sayılı Yasaya Bazı Fıkralar Eklenmesi ve Bu Yasada Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Yasa, No: 11756, 12 Temmuz 1964
- 57.Konut Kredileri ile Kamu Sektörünce Yapılacak Konut Standartları Hakkında Karar, No: 11855, 13 Kasım 1964
58. Kat Mülkiyeti Yasası, No: 12038, 2 Temmuz 1965
59. İİ zel İdarelerinin ve Belediyelerin Gelirlerinden Pay Ayrılmasına Dair Mevcut Yasadaki Bazı Maddelerin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 12053, 20 Temmuz 1965

- 60.3611 Sayılı Bayındırlık Bakanlığı Yasasının 26. Maddesinin Kaldırılması ve Bu Yasaya Üç Madde Eklenmesi Hakkında Yasa, No: 12055, 24 Temmuz 1965
- 61.Konut Kredileri ile Yapılacak Konutlarla Kamu Sektörünce Yapılacak Konutlar Hakkında Karar, No: 12322, 14 Haziran 1966
- 62.Gecekondu Yasası, No: 12363, 30 Temmuz 1966
- 63.Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliği, No: 12478, 17 Ekim 1966
- 64.Kooperatifler Yasası, No: 13195, 10 Mayıs 1969
- 65.Arsa Ofisi Yasası, No:13195,10 Mayıs 1969
- 66.Kat Mülkiyeti Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa, No: 13230, 23 Haziran 1969
- 67.Emlak Vergisi Yasası, No: 13576, 11 Ağustos 1970
68. Yerleşim Düzeni Yüksek Kurulu Kurulması, Görevleri ve Çalışma Yöntemi, No: 14671, 19 Haziran 1971
- 69.İmar Yasasında Bazı Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, No: 14251, 20 Temmuz 1972
70. Bayındırlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Yasası, No: 14253, 22 Temmuz 1972
- 71.1319 Sayılı Emlak Vergisi Yasasının Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bu Yasaya Bazı Hükümler Eklenmesi Hakkında Yasa, No: 14258, 27 Temmuz 1972
- 72.İmar Yasasının 42.Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, No: 14485, 23 Mart 1973
- 73.Gecekondu Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa, No: 15558, 15 Mayıs 1976
- 74.Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Düzenlenmesi Yoluyla Kentleşme ve Konut Sorunu İçin Politikalar, No: 16667, 15 Haziran 1979
- 75.Yeni Yerleşmeler Kredi Fonunun Kullanılması Hakkında Yönetmelik,No:16823, 28 Kasım 1979
- 76.Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar Hakkında Karar, No: 16980, 6 Mayıs 1980
- 77.Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar, No: 16985, 11 Mayıs 1980

- 78.775 Sayılı Gecekondu Yasasının Uygulama Yönetmeliğinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik, No: 17130, 9 Ekim 1980
- 79.Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa, No: 17242, 5 Şubat 1981
- 80.Belediye Gelirleri Yasası, No: 17354, 29 Mayıs 1981
- 81.Toplu Konut Yasası, No: 17396, 10 Temmuz 1981
- 82.Arsa Ofisi Yasasının Beşinci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No: 17416, 30 Temmuz 1981
- 83.Toplu Konut Yasasının Geçici Birinci Maddesinin Uygulama Esaslarına İlişkin Toplu Konut Yüksek Kurulu Kararı, No: 17497, 27 Ekim 1981
- 84.İmar Yasası, No: 17549, 9 Kasım 1981
- 85.2487 Sayılı Toplu Konut Yasası Yönetmeliği No: 17579, 19 Ocak 1982
- 86.Belediye Gelirleri Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, No: 17587, 27 Ocak 1982
- 87.180 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, No: 18435, 18 Haziran 1982
- 88.TC Anayasası, No: 17980, 7 Kasım 1982
- 89.İmar ve Gecekondu Yasasına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Yasa, No: 17994, 21 Mart 1983
- 90.Kat Mülkiyeti Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 18018, 14 Nisan 1983
- 91.Kamulaştırma Yasası, No 18215, 8 Kasım 1983
- 92.Kamu Konutları Yasası, No: 18218, 11 Kasım 1983
- 93.Boğaziçi Yasası, No: 18229, 22 Kasım 1983
- 94.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, No: 18251, 14 Aralık 1983
- 95.Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında Yasa, No: 18328, 1 Mart 1984

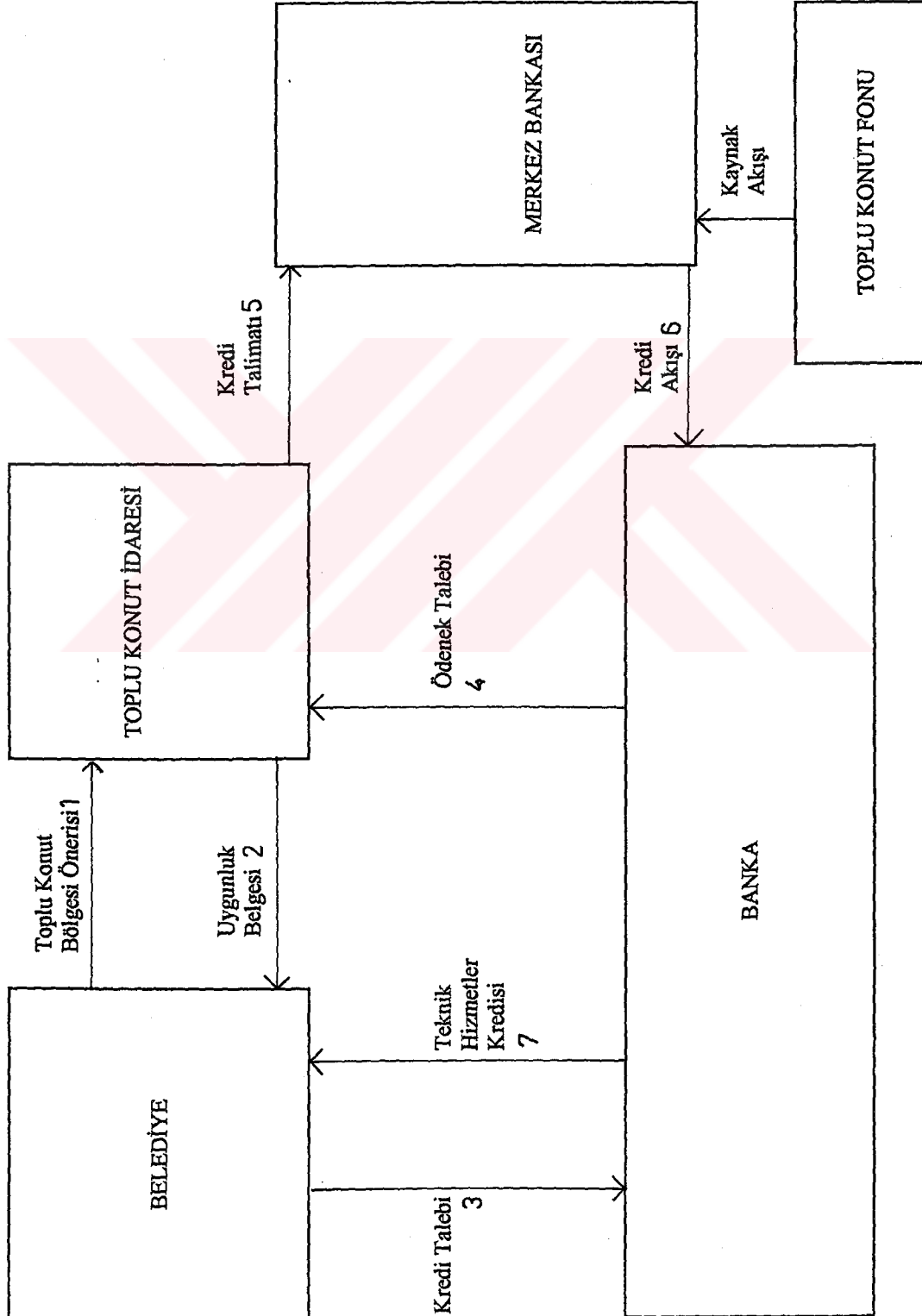
- 96.İmar ve Gecekondu Yasasına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 Sayılı Yasanın Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No: 18335, 8 Mart 1984
- 97.Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa, No: 18344, 17 Mart 1984
- 98.Toplu Konut Yasası, No: 18344, 17 Mart 1984
- 99.Gecekondu Yasasının 26. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yasa, 18437, 20 Haziran 1984
- 100.Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, No: 18440, 23 Haziran 1984
- 101.Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa, No: 18453, 9 Temmuz 1984
- 102.Gecekondu Yasasının Uygulama Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik, No: 18457, 12 Temmuz 1984
- 103.Kıyı Yasası, No: 18592, 1 Aralık 1984
- 104.Belediyeler Fonu Yönetmeliği, No: 18641, 20 Ocak 1985
- 105.Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, No: 18738, 28 Nisan 1985
- 106.775 Sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 247 Sayılı KHK'nın İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, No: 18863, 9 Eylül 1985
- 107.775 Sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, No: 18781, 11 Kasım 1985
- 108.2985 Sayılı Yasaya Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Konu Kredisi Yönetmeliği, No: 19022, 17 Şubat 1986
- 109.2985 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği Gereğince Açılacak Kredilere İlişkin Tebliğ, No: 19022, 17 Şubat 1986
- 110.Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, No: 19022, 17 Şubat 1986
- 111.2985 Sayılı Yasaya Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan 506 Sayılı Yasaya Tabi Sigortalılara Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliği, No: 19022, 17 Şubat 1986
- 112.2985 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Yasaya Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Yasa, No: 19030, 7 Haziran 1986

- 113.Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, No: 19370, 12 Şubat 1987
- 114.3290 Sayılı Yasa ile Değişik 2981 Sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa, No: 19441, 26 Mayıs 1987
- 115.3194 Sayılı İmar Yasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 19503, 30 Haziran 1987
- 116.775 Sayılı Gecekondu Yasasının Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair Yasa, No: 19751, 11 Mart 1988
- 117.2985 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, No: 20180, 30 Mayıs 1989
- 118.2985 Sayılı Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliğinin Uygulama Esaslarına İlişkin Tebliğ, No: 20180, 30 Mayıs 1989
- 119.Toplu Konut Yasasına Madde Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun Hükümünde Kararname, No: 20448, 10 Nisan 1990
- 120.Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, No: 21405, 14 Kasım 1992
- 121.VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, No: 22354, 25 Temmuz 1995
- 122.Toplu Konut Fonundan Daha Önce Kredi Açılmamış Konut Projelerine Kredi Açılmasına İlişkin Tebliğ, No: 22385, 25 Ağustos 1995
- 123.Toplu Konut Fonundan Açılan Kredi Miktarlarının Arttırılmasına İlişkin Tebliğ, No: 22664, 23 Mayıs 1996
- 124.Toplu Konut Fonundan Daha Önce Kredi Açılmamış Konut Projelerine Kredi Açılmasına İlişkin Tebliğ, No: 22728, 15 Ağustos 1996
- 125.ALTABAN, Ö., (1996), Toplu Konut Alanlarında Örgütlenme ve İşletme, TOKİ Yay, Ankara
- 126.AKSOYLU, S., (1989), Türkiye’de Yeni Kent Politikası İçin Bir Araştırma, Doktora Tezi, İTÜ
- 127.AKSOYLU, S., (1991), “Türkiye’de Toplu Konut Politikaları Türkiye’de ve Eskişehir’de Toplu Konut Uygulamaları”, Türkiye’de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu İçinde, İstanbul
- 128.AYAN, M., (1991), “Türkiye’de Son On Yılda Toplu Konut Politikası”, Türkiye’de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu İçinde, İstanbul
- 129.BALAMİR, M., (1975), Kat Mülkiyeti ve Kentleşmemiz, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, s. 295-318

- 130.BERK, M., (1959), "İmar ve İskan Vekaletinin Teşkilat ve Vazifesi", A.Ü. S.B.F. Ankara
- 131.BERKMAN, G., (1996), 1984 Sonrasında Konut Kooperatifçiliği, Konut Araştırmaları Dizisi: 16, Ankara, TOKİ Yay
- 132.BİLGİN, İ., (1990), Konut Üretimini Karşılaştırmalı Analizi, İTÜ
- 133.BORATAV, K., ERENSEL, H., KEPENEK, Y., (1983), V. Beş Yıllık Kalkınma Planı için Konut Sektörü ve Politikaları Üzerine Bir Model Önerisi, Ankara, Kent - Koop Yay.
134. ÇINAR, E., (1985), 2985 Sayılı Yasanın Toplu Konut Politikasına Etkileri Üzerine Bir Araştırma, İTÜ
- 135.ERYILMAZ, A., YALBURDAK, M., (1982), Konut Sektör Raporu, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, DPT Yay
- 136.GERAY, C., (1960), Şehir Planlamasının Başlıca Tatbikat Vasıtaları, A.Ü.S.B.F, Ankara
- 137.GÜLGEÇ, İ., (1991), "İmar Planlama Süreci ve Bu Süreçte İller Bankasının Yeri", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son Otuz Yılın Değerlendirilmesi Sempozyumu İçinde, s. 26-38, İzmir
- 138.GÜVENÇ, M., (1996), "İmar Mevzuatının Etkileri Üzerine", Konut Araştırmaları Sempozyumu İçinde, ODTÜ Konut Araştırmaları Merkezi, Ankara TOKİ Yay, sf. 49-75
- 139.GÜREL, S., (1996), Dar Gelirli Kesime Alt yapısı Hazır Arsa Sunumu, Ankara, TOKİ Yay.
- 140.KAYA, A.Ö., (1963), Cumhuriyet Döneminde Mesken Meselesi, A.Ü.S.B.F., Ankara
- 141.KELEŞ, R., (1982), Nüfus, Kentleşme, Konut ve Konut Kooperatifleri, Konut 81 İçinde, Ankara, Kent Koop. Yay.
- 142.KELEŞ, R., (1983), 100 Soruda Türkiye 'de Şehirleşme,Konut Gecekondu, Ankara, Gerçek Yayınevi.
- 143.KELEŞ, R., (1993), Kentleşme Politikası, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları.
- 144.KOCA, G., (1990), Türkiye'de Kent Planlamasında Yönetim, İTÜ.
- 145.KOÇ, H., (1991), "Son Otuz Yılda Türkiye'de Konut Politikaları ve Konut Kooperatifleri Konut Üretimi", Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son Otuz Yılın Değerlendirilmesi Sempozyumu İçinde, s. 433-441, İzmir

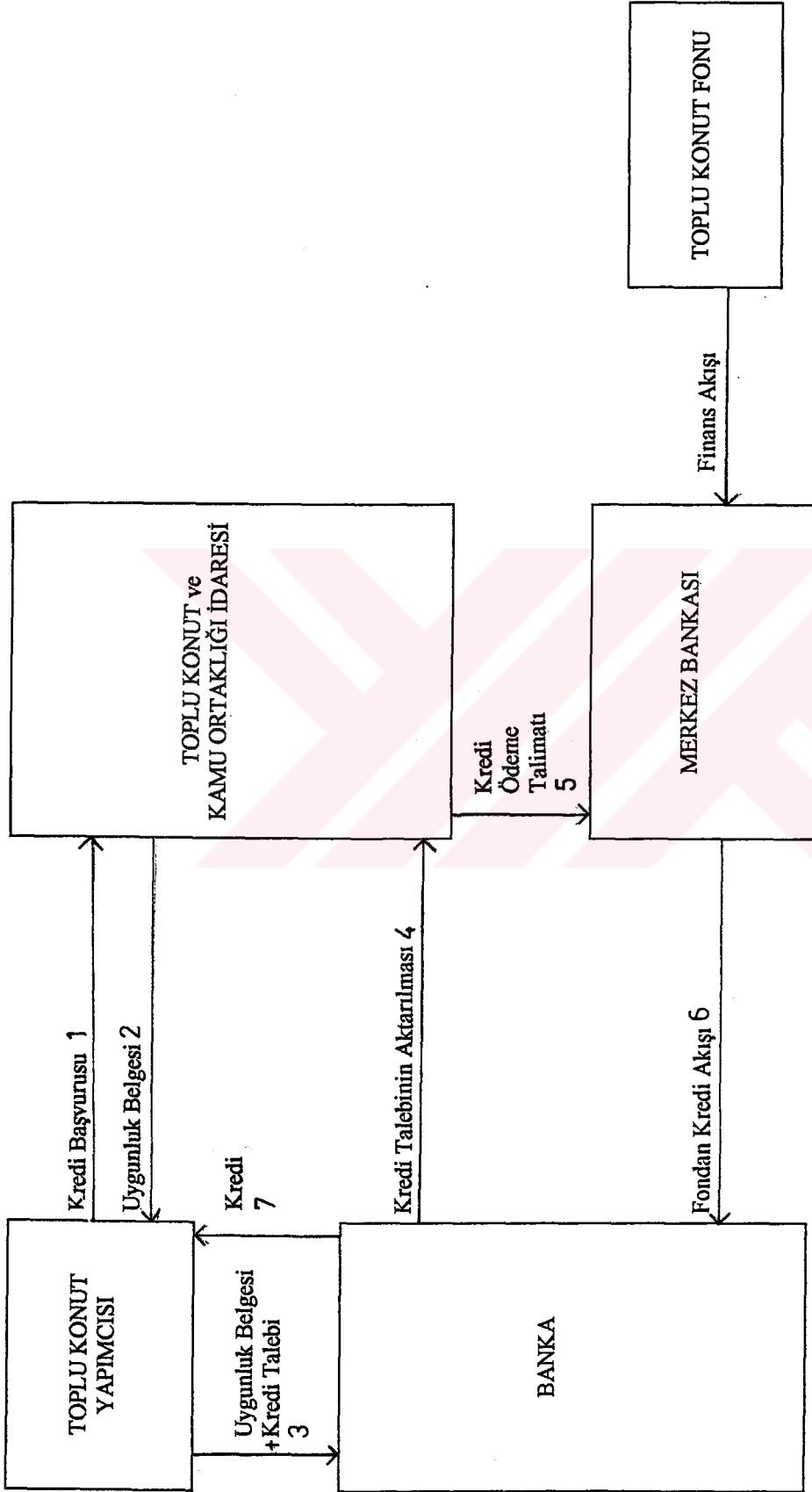
- 146.ÖZYÖRÜK, M., (1948), Kamulaştırma Hukuku, A.Ü.S.B.F, Ankara
- 147.REİSOĞLU, S., (1966), Yeni Kanuna Göre Kat Mülkiyeti, Ankara, Şah Matbaası
- 148.SOMER, U., (1979), 1580 Sayılı Belediye Yasası ve Belediyelere Görev Veren Öteki Yasalar, Ankara, Sevinç Matbaası
- 149.TANKUT G., (1993), Bir Başkent'in İmarı, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yay
- 150.TEKELİ, İ., (1980), "Türkiye'de Konut Planlamasının Tarihsel Kökleri", Türkiye'de İmar Planlamasının İçinde, Ankara, ODTÜ Yay.
- 151.TEKELİ, İ., (1982), "Türkiye'de Konut Sorununun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesiminde Bunalım", Konut 81 İçinde, Ankara, Kent Koop Yay.
- 152.TEKELİ, İ., (1996), "Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi, Konut Araştırmaları Dizisi: 2, Ankara, TOKİ Yay.
- 153.TEKELİ, İ., İLKİN, S., (1981), Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, TC. Merkez Bankası, Ankara
- 154.TEKELİ, İ., İLKİN, S., (1984), Bahçelievler'in Öyküsü, Bir Batı Kurumunun Yeniden Yorumlanması, Ankara, Kent - Koop Yay
- 155.TEKELİ, İ., OLTAYLI İ., (1978), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler Derneği, Ankara, Ayyıldız Matbaası
- 156.TÜRKASLAN, H., IRMAK, E., (1988), Toplu Konut Uygulama Sonuçları ve Son Zamandaki Gelişmeler, Ankara
- 157.TÜMERKAN, S., (1946), Türkiye'de Belediyeler, İçişleri Bakanlığı, Ankara
- 158.TÜREL, A., (1996), Kiralık Konut, Mülk Konut, Türkiye'de Kiracılar ve Kiralık Kesimde Politika Seçenekleri, Konut Araştırmaları Dizisi: 14, Ankara, TOKİ Yay
159. UZEL, A., (1987), Konuta İlişkin Bağışlamaların Gelişimi ve Değerlendirilmesi, Ankara
- 160.YAVUZ, F., (1952), Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara
- 161.YAVUZ, F., (1980), Kentsel Topraklar, A.Ü.S.B.F, Ankara
- 162.YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., (1973), Şehircilik, A.Ü.S.B.F, Ankara
- 163.YÖRÜKAN, T., OKYAVUZ, Ü. TANRIYAKUL, A., (1975), Türkiye Konut Bibliyografyası Kanunlar, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara

Şema 1. 14.11.1992 Tarihli Yönetmeliğe Göre Belediyelere Verilecek Teknik Hizmetler Kredisi Kullanım Şeması

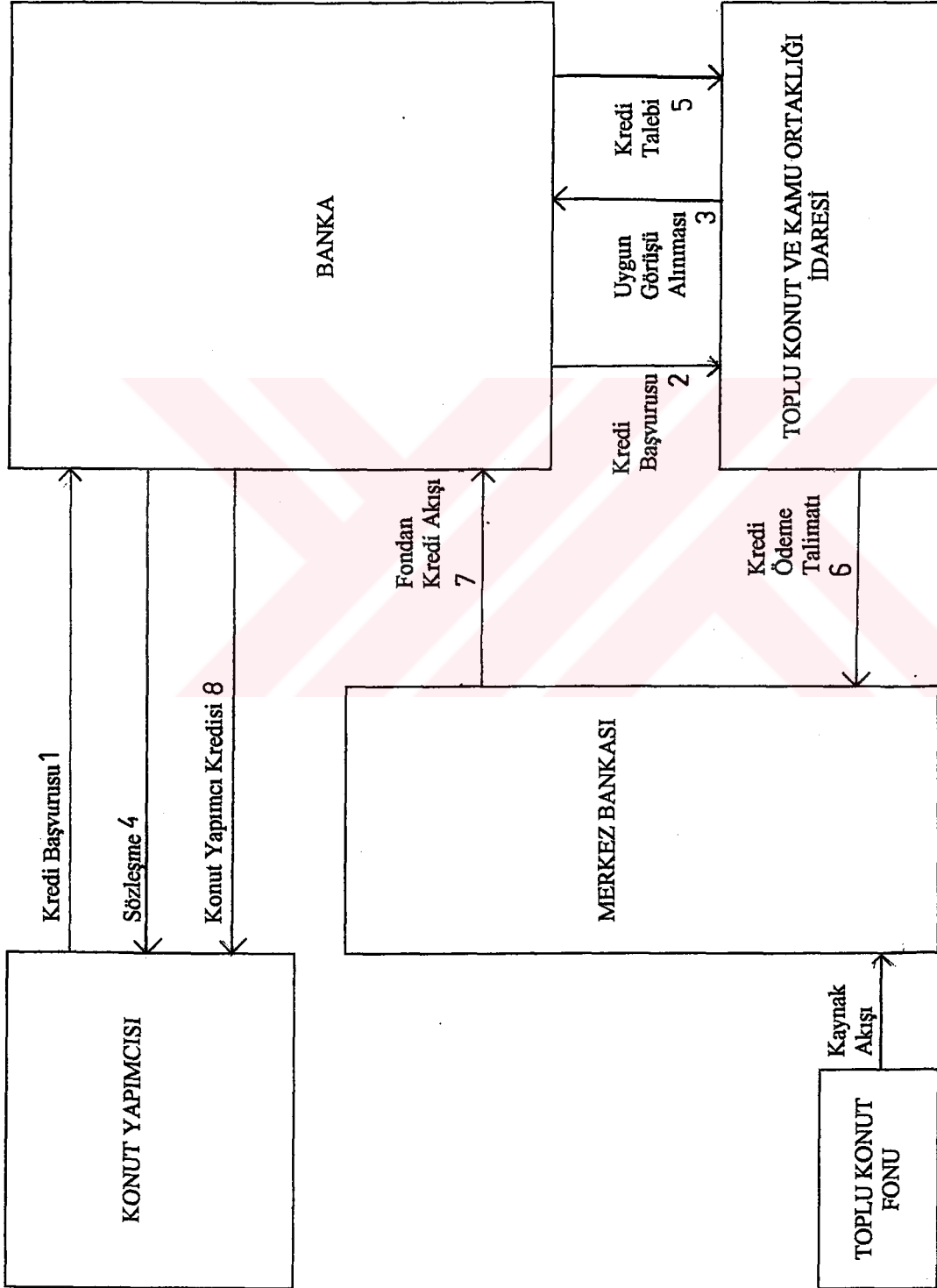




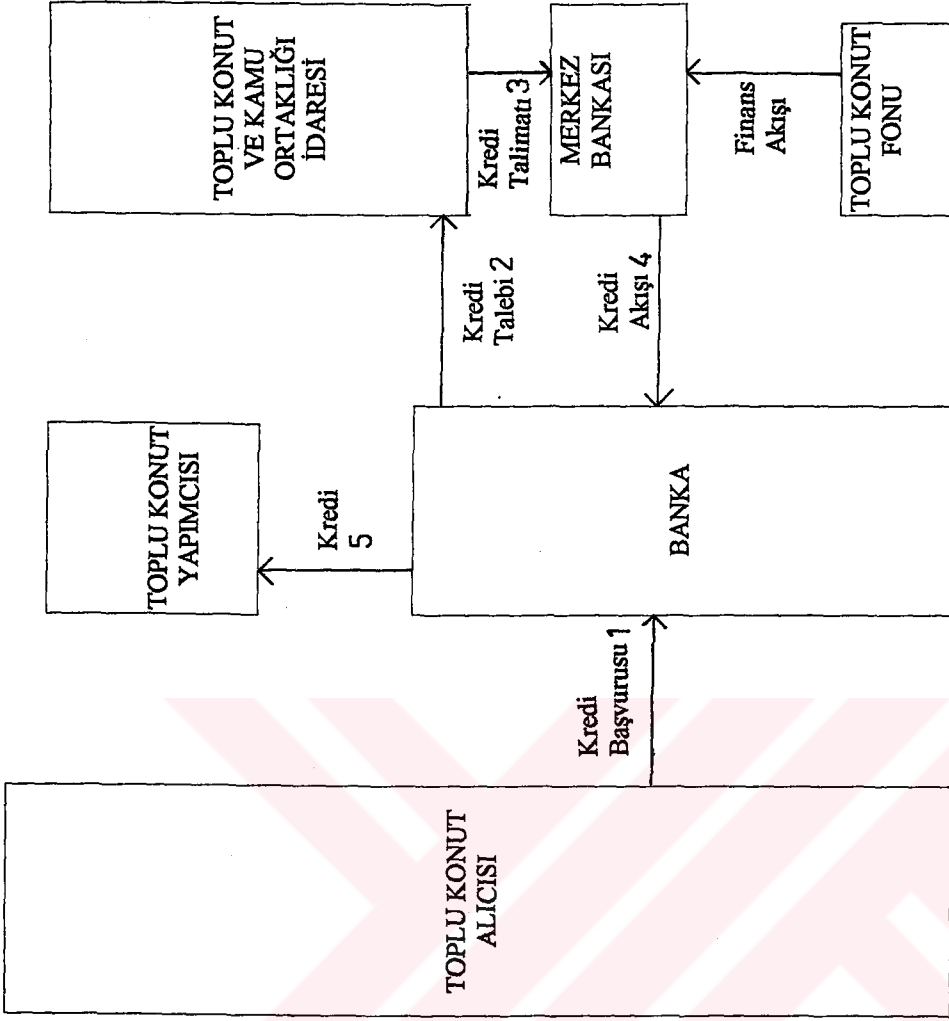
Şema 3. Toplu Konut Yapımcı Kredisi Kullanım Şeması



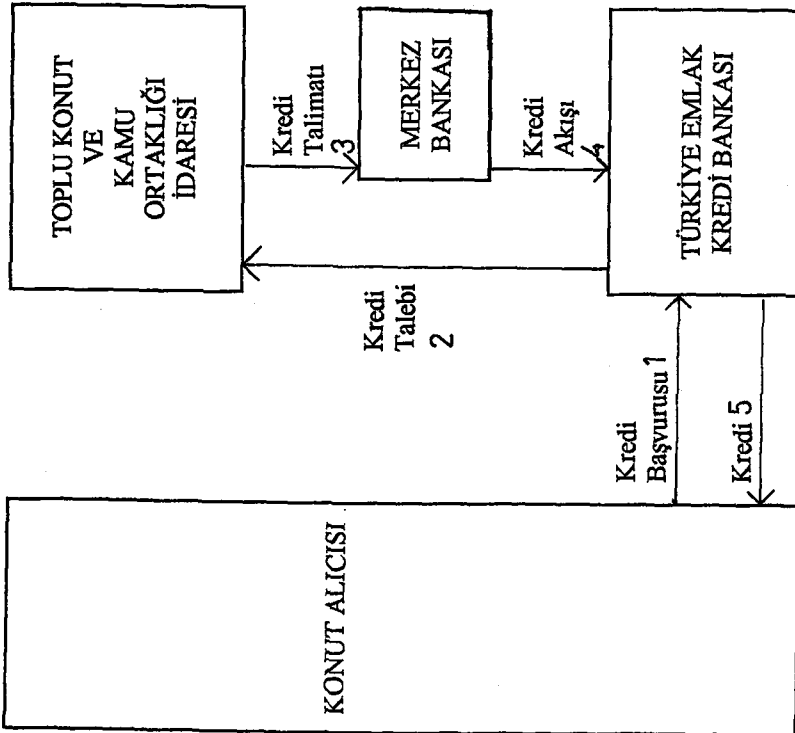
Şema 4. Konut Yapımcı Kredisi Kullanım Şeması



Şema 5. Toplu Konut Alıcı Kredisi Kullanım Şeması

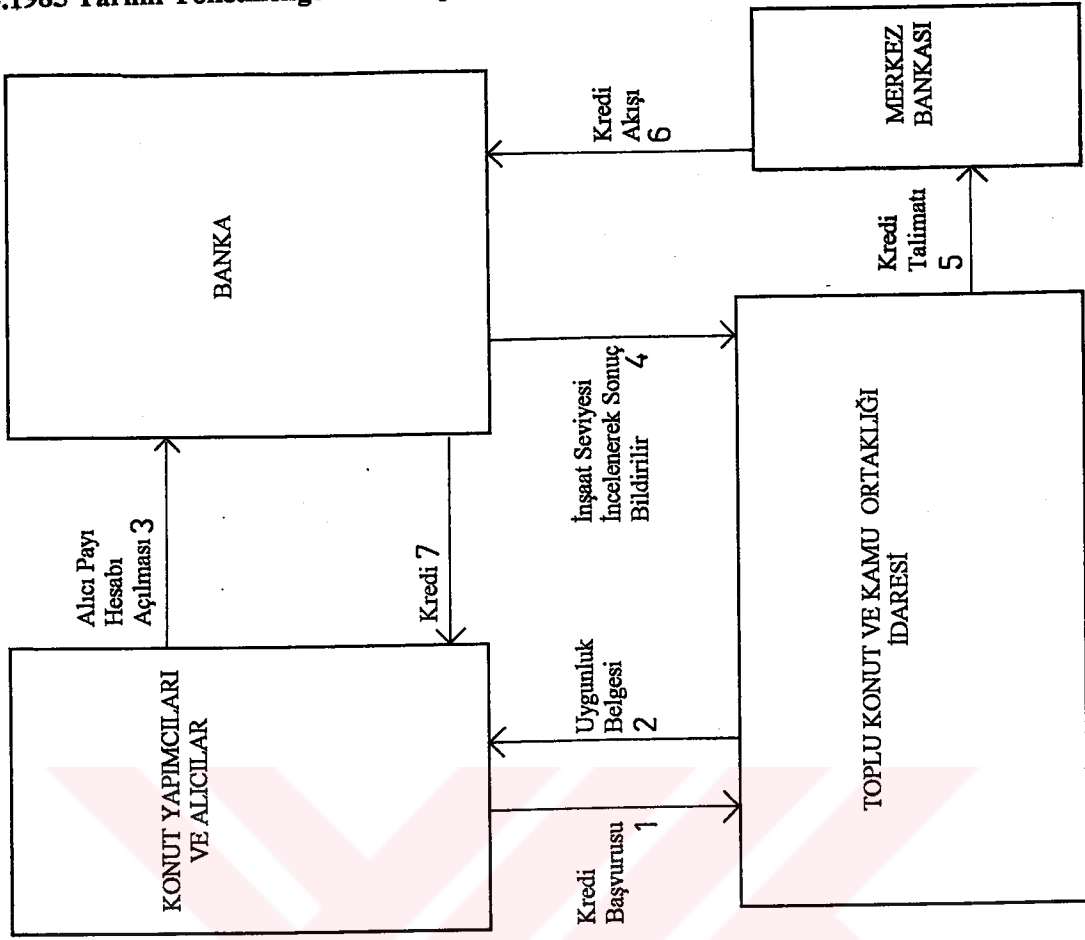


Şema 6. Konut Alıcı Kredisi Kullanım Şeması

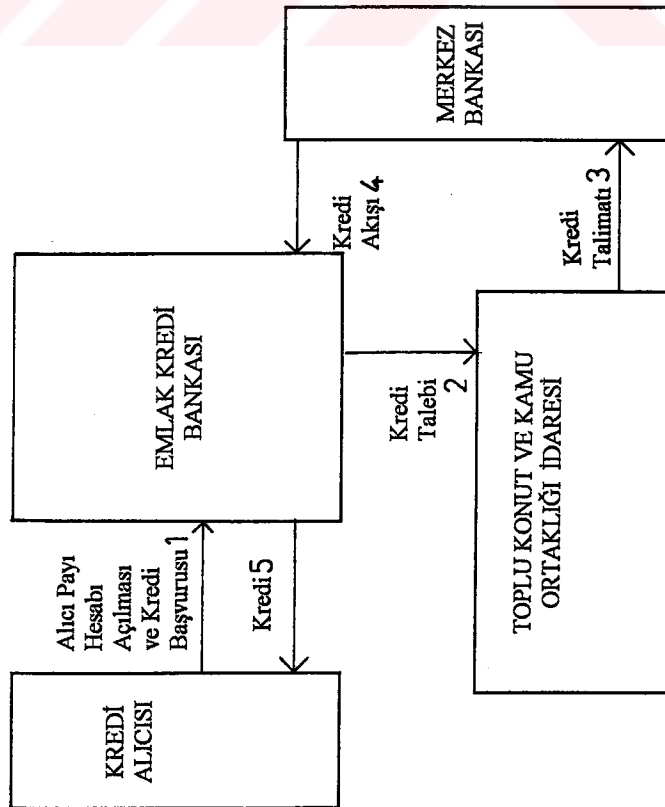




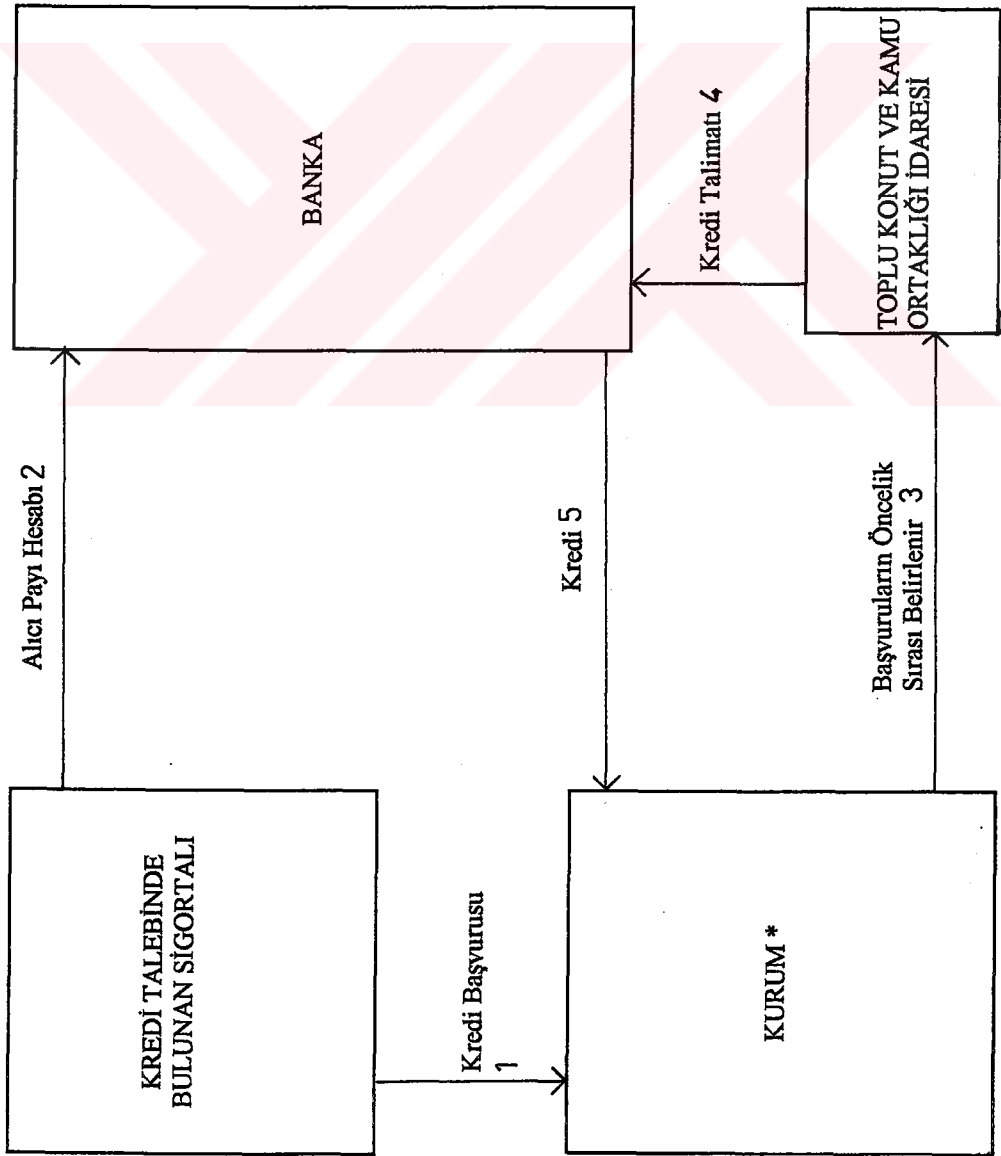
Şema 9. 28.04.1985 Tarihli Yönetmeliğe Göre Toplu Konut Ferdi Kredisi Kullanım Şeması



Şema 10. 28.04.1985 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Ferdi Kredisi Kullanım Şeması

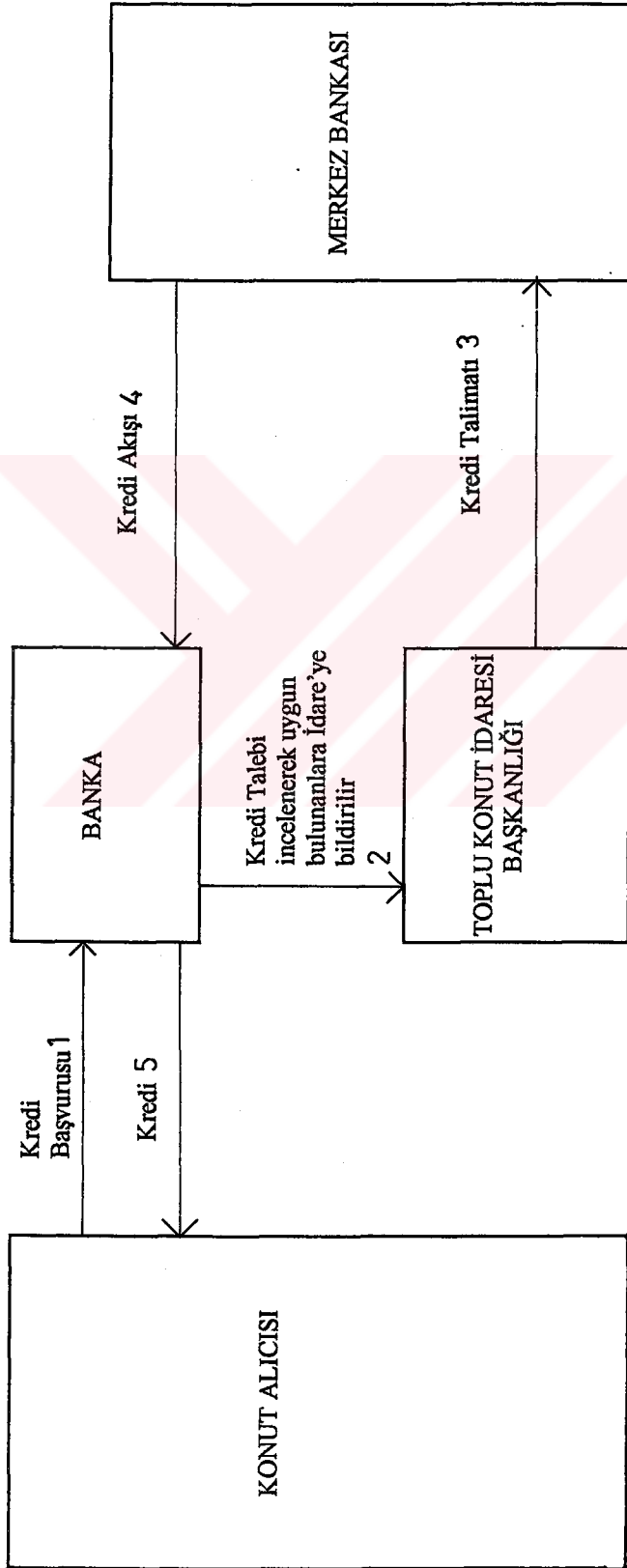


**Şema 11. 17.02.1986 Tarihli Yönetmeliğe Göre Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Konut Kredisi Kullanım Şeması**

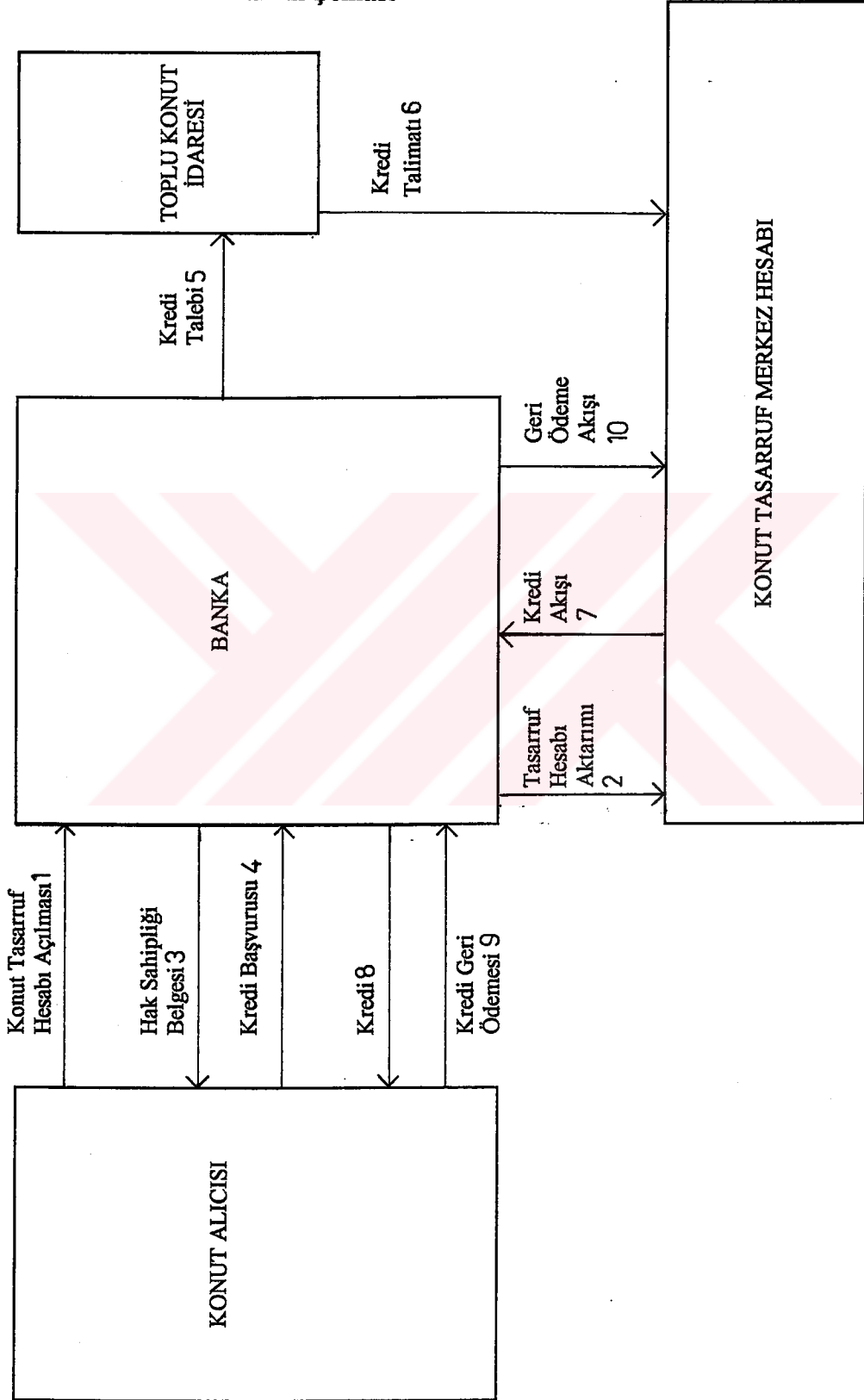


\* Sigortalılar için SSK, Devlet Memurları için Çalışıkları Kurumlardır.

**Şema 12. 21.09.1991 Tarihli Yönetmeliğe Göre Şehit Ailelerine, Malulleri ile Dul ve Yetimlerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Kullanım Şeması**



**Şema 13. 11.07.1995 Tarihli Yönetmeliğe Göre Konut Ferdi Kredisi ve Toplu Konut Kredisi Kullanım Şeması**



## ÖZGEÇMİŞ

Billur Çelem 24.03.1973 tarihinde İstanbul'da doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini sırasıyla Fatih İlkokulu ve Cibali Lisesi'nde tamamladı. 1990'da Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Mimarlık Bölümü'ne kaydını yaptırdı. 1994'de YTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Yapı Programı'nda Yüksek Lisans öğrenimine başladı.

