ANKARA ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

DÖNEM PROJESİ

KONUT POLİTİKALARININ KENTLEŞME SÜRECİNE ETKİSİ: ANKARA KENTİ ÖRNEĞİ

Gözde YAZGAN

GAYRİMENKUL GELİŞTİRME VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ANKARA
2018

Her hakkı saklıdır.

ÖZET

Dönem Projesi

KONUT POLİTİKALARININ KENTLEŞME SÜRECİNE ETKİSİ: ANKARA KENTİ ÖRNEĞİ

Gözde YAZGAN
Ankara Üniversitesi
Fen Bilimleri Enstitüsü
Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Abdulmenaf TURAN

Türkiye'de nüfusu en yüksek olan kentlerden biri olan başkent Ankara, günümüzde kamu kuruluşlarının tamamına yakınının genel merkezlerinin bulunduğu, ülkenin ticari ve sanayi gelişimine yön veren bir konuma sahiptir. Ankara kentinin değişim süreci öncelikli devlet politikaları ve yatırımları ile şekillenmiştir. Cumhuriyet döneminde Ankara kenti için yapılan planlar, kentsel gelişmeyi öngörme yerine onu izleme eğiliminde olmuştur. Bu çalışmada, konut politikalarının gelişim süreci içerisinde Ankara'nın kentsel gelişim süreci (sosyal, ekonomik ve toplumsal) dönemlere göre incelenmiş ve kamu kurumları tarafından üretilen politika araçları genel olarak değerlendirilmiştir. Elde edilen veriler, ülke konut politikalarının hayata geçirilmesinde imar planlarının önemli bir yeri olduğunu göstermiş olmasına karşın, kentsel gelişme ile konut politikaları arasındaki nedensellik ilişkisi, yeterli sayısal veriye ulaşılmaması nedeni ile matematiksel olarak analiz edilmemiştir.

Araştırma sonuçlarına göre şehirlerin imarı veya yeniden imarı, ihyası, nüfus yoğunluğunun dengeli dağıtılması, huzur ve güvenliğinin temini gibi şehircilik ve şehirleşme faaliyetlerinin tümü için yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır. Kentsel mekanın şekillendirilmesi, etkin ve verimli kullanım analizi, artan nüfusun konut ve diğer taşınmazlara olan talebi, kent yakın çevresinde yeni planlama çalışmalarının yapılması ve yeni imar adalarının üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bakımdan planlama ve kentsel gelişme politikalarının rasyonel olarak tespiti ve uygulamasında gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının da görev almaları sağlanmalı ve bu amaçla 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili yasal bütün düzenlemelerde söz konusu uzmanların görev ve yetkilerinin tanımlanması yoluna gidilmelidir.

Haziran 2018, 122 sayfa

Anahtar Kelimeler: Ankara, kentleşme, kentsel büyüme ve dönüşüm, konut arzı, gecekondu sorunu ve konut politikaları.

ABSTRACT

Term Project

THE EFFECT OF HOUSING POLICIES ON THE URBANIZATION PROCESSES: A CASE of ANKARA

Gözde YAZGAN
Ankara University
Graduate School of Natural and Applied Sciences
Department of Real Estate Development and Management

Supervisor: Doç.Dr. Abdulmenaf TURAN

Capitol Ankara which is one of the cities with highest population, today, has a position where the headquarters of almost all of the public institutions are located and which directs the country's commercial and industrial development. Metamorphosis of Ankara city has been shaped by top priority state policies and investments. The plans for the city of Ankara during the Republican period tended to follow rather than predicting urban development. In this study, the urban development process of Ankara (social, economic) was examined in the development process of housing policies and the policy instruments produced by public institutions were evaluated in general. Although the data obtained show that the zoning plans have an important place in the realization of the country's housing policies, the causality relationship between urban development and housing policies has not been analyzed mathematically due to lack of sufficient numerical data.

According to the results of the research, it is seen that new approaches are needed for all urbanization and urbanization activities such as construction or reconstruction of cities, balanced distribution of population density and ensuring peace and security. The shaping of the urban space, effective and efficient use analysis and the demand of the growing population for housing and other properties dictates the need for new planning studies around the city and the production of new buiding blocks. In this context, real estate development and management experts should also be used in the rational determination and implementation of planning and urban development policies, and all regulations relating to Law No. 5393 should define the duties and authorities of these experts.

June 2018, 122 page

Keywords: Urbanization, Ankara, housing policy, urban transformation, slum.

TEŞEKKÜR

Gayrimenkul çalışmalarının kapsamı oldukça geniş olmasına karşın, her geçen gün yeni konular ve çalışma alanlarının bu meslek dalının ilgi alanına girdiği gözlenmektedir. Kentsel gelişme, imar uygulama ve özellikle değer esaslı imar uygulamaları, konut üretimi ve politikaları, konuta erişilebilirlik ve kredi mekanizmaları gibi konular, gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının ilgi alanına giren başlıca konular arasında ilk sıralarda gelmektedir. Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı'nda lisansüstü eğitim ve proje hazırlama aşamasında yakın ilgi ve desteğini esirgemeyen, derin akademik bilgi ve engin fikirleriyle yetişme ve gelişmeme katkıda bulunan Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı sayın Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ'e, bilgi ve tecrübesi ile proje aşamasında yol gösteren ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam sayın Doç. Dr. Abdulmenaf TURAN'a (Ankara Üniversitesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı akademik ve idari personelinin tümüne yardım, katkı ve destekleri için ve ayrıca hayatımın her döneminde bana güvenen ve her zaman yanımda olan aileme teşekkürlerimi sunarım.

Gözde YAZGAN

Ankara, Haziran 2018

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
TEŞEKKÜR ..... **iii**
KISALTMALAR DİZİNİ ..... **vi**
ŞEKİLLER DİZİNİ ..... **vii**
ÇİZELGELER DİZİNİ ..... **viii**
1. GİRİŞ **1**
1.1 Araştırmanın Önemi ve Amaçları **1**
1.2 Araştırmanın Problemi ve Varsayımları **3**
1.3 Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları **4**
1.4 Araştırmanın Materyal ve Yöntemi **5**
2. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE **6**
2.1 Konut Kavramı **6**
2.1.1 Konut ihtiyacı ve barınma hakkı **7**
2.1.2 Konut sorunu ve konut açığı **9**
2.1.3 Konut sorununa neden olan temel etkenler **12**
2.2 Konut Türleri **19**
2.2.1 Gecekondu **19**
2.2.2 Apartman **20**
2.2.3 İkincil konut **21**
2.2.4 Toplu konut ve kooperatifçilik **21**
2.2.5 Markalı konut (yaşam merkezleri) **22**
2.2.6 Sosyal konut **22**
2.3 Kentsel Rant ve Konut **25**
3. TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKALARI **33**
3.1 Türkiye'de Konut Politikasını Etkileyen Faktörler **34**
3.1.1 Nüfus artışı **34**
3.1.2 Göç hareketleri ve kentleşme **35**
3.2 Türkiye'de Konut Politikası Aktörleri **36**
3.2.1 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı **37**
3.2.2 Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Bakanlığı **37**
3.2.3 Konut Müsteşarlığı **38**
3.2.4 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı **39**

3.2.5 Belediyeler **40**
3.2.6 Türkiye Emlak Kredi Bankası **43**
3.2.7 Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sosyal Sigortalar Kurumu **43**
3.2.8 Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu **44**
3.2.9 Ordu Yardımlaşma Kurumu **44**
3.2.10 Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü **45**
3.2.11 Konut kooperatifleri **46**
3.2.12 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları **47**
3.3 Türkiye'de 1923 Yılından Günümüze Uygulanan Konut Politikalarının Gelişimi ve Yasal Düzenlemeler **51**
3.3.1 Planlı dönem öncesi (1923-1962) **53**
3.3.2 Planlı dönem (1963-2016) **56**
3.3.3 1963-1980 dönemi **57**
3.3.4 1980-2000 dönemi **59**
3.3.5 2000-2017 dönemi **60**
3.3.6 Planlı dönemde konut ihtiyacının karşılanma durumu **61**
4. ANKARA KENTİNİN MEKANSAL GELİŞİMİ **62**
4.1 1923-1945 Dönemi:Ankara'nın Başkent Seçilmesi ve Modernleşme Süreci **63**
4.2 1945-1960 Dönemi: Ankara'da Göç Dalgaları ve Gecekondulaşma **75**
4.3 1960-1980 Dönemi: Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Başlangıcı **78**
4.4 1980-2000 Dönemi: Ankara'nın Dönüşüm Süreci **81**
4.5 2000'den Günümüze: Apartmanlaşmadan Markalı Konut Projelerine **89**
5. ANKARA'DA KENTLEŞME EĞİLİMLERİ VE DEĞERLENDİRME **95**
5.1 1927-2017 Yılları Arasında Nüfus Bakımından Büyüme **95**
5.2 1923-2015 Yılları Arasında Alansal Büyüme **96**
5.3 Arazi Kullanım Tiplerindeki Değişim **99**
5.3.1 1942-1968 yılları arasındaki dönem **99**
5.3.2 1968-2000 yılları arasındaki dönem **103**
5.3.3 2000-2015 yılları arasındaki dönem **106**
5.4 Sayısal Veriler Işığında Ankara Kentinde Büyüme **108**
6. SONUÇ VE ÖNERİLER **112**
KAYNAKLAR **116**
ÖZGEÇMİŞ **122**

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BYKP	Beş Yılık Kalkınma Planı
BAĞ-KUR	Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemleri
ÇDP	Çevre Düzeni Planı
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EGYO	Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
GYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
Ha	Hektar
ILO	Uluslar arası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
KB	Kalkınma Bakanlığı
MİA	Merkezi İş Geliştirme Alanları
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
PİN	Plan İşlem Numarası
RG	Resmi Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TKGM	Tapu Kadasto Genel Müdürlüğü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UN-HABITAT	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı **(**United Nations Human Settlements Programme**)**
HABITAT- II	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı 2
YY	Yüzyıl

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1 Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi 7
Şekil 3.1 Türkiye'de nüfusun zamansal değişimi (1927-2016) 34
Şekil 3.2 Yıllar itibari ile nüfus artış oranı (1927-2016) 35
Şekil 3.3 Türkiye'de kentleşme hızı (1970-2014) 36
Şekil 3.4 Planlı dönemde konut ihtiyacı ve üretimi 61
Şekil 4.1 Ankara kentinin Mülki İdare Haritası 62
Şekil 4.2 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Haritası 65
Şekil 4.3 Lörcher tarafından eski kent için yapılan plan (1924) 66
Şekil 4.4 Lörcher tarafından Yenişehir için yapılan ikinci plan (1925) 67
Şekil 4.5 Jansen Planı (1927) 72
Şekil 4.6 Yücel-Uybadin Planı (1957) 77
Şekil 4.7 1970 Arazi kullanım haritası 77
Şekil 4.8 1990 Ankara Nazım İmar Planı 86
Şekil 4.9 Ankara arazi kullanımı 1970'li yılar 86
Şekil 5.1 Ankara nüfusunun zamansal değişimi (1927-2017) 96
Şekil 5.2 Ankara Büyükşehir Belediyesi İl sınırı 97
Şekil 5.3 Ankara kentinde arazi kullanımı ve mekansl büyüme 98
Şekil 5.4 Ankara kentsel arazi kullanımı (1942) 102
Şekil 5.5 Ankara kentsel arazi kullanımı (1968) 102
Şekil 5.6 Ankara kentsel arazi kullanımı (2000) 106
Şekil 5.7 Arazi kullanım tiplerinin yüzdece dağılımı 108

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 5.1 Ankara'da sayım yıllarına ve ADNKS'ye göre nüfusartışı (1927-2017).....96
Çizelge 5.2 Ankara kentinin alansal değişimi (1927-2015).....97
Çizelge 5.3 Ankara kenti arazi kullanım tiplerinin yıllara göre gelişimi (1942- 2005).100
Çizelge 5.4 Ankara'nın gecekondu istatistikleri (1955-2002).....101
Çizelge 5.5 Ankara ilinin 2038 ÇDP raporu arazi kullanım tipleri.....107

1. GİRİŞ

1.1 Araştırmanın Önemi ve Amaçları

Avrupa'da 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ve zaman içerisinde dünyaya yayılan modern sanayileşme hareketinin toplumsal yapılar, siyasi sistemler, çevre düzeni, kentleşme gibi kavramlar üzerinde önemli etkileri olmuştur. Türkiye'de, sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan kentleşme sorunlarının aynı anda çözümüne yönelik etkin araçlar geliştirilememiştir. Sanayileşmeye öncelik verilirken, kentleşmenin ihtiyaç duyduğu başta konut gelmek üzere eğitim, sağlık, altyapı, ulaşım ve benzeri hizmetlerin sunumu için yeterli finansman ve sermaye birikimi sağlanamamıştır. Kentleşmenin ihtiyaç duyduğu hizmetlerin ertelenmesinin sebep olduğu başta barınma ve yerleşme sorunlarını kişiler gecekondu ve imara aykırı yapı şeklinde kendileri sağlamaya çalışmışlardır.

Cumhuriyet döneminde konut sorununun çözümü için farklı konut sunum biçimleri uygulanmıştır. Türkiye'de şehir ve köy nüfusunda yoğun hareketlerin görülmediği 1950 yılına kadar kişiler kendi konutlarını üretmiştir. Kırdan kente göç hareketlerinin yoğunlaştığı 1950 ve sonraki yıllarda konut üretimi gecekondu ve yap-satçı olarak bilinen biçimde görülmüştür. 1960 sonrasında kooperatiflerin etkinliği görülmektedir. 1980 yılı ve sonrasında dünyada görülen sermaye hareketlerinin bir sonucu olarak Türkiye ekonomi politikalarında görülen değişiklikler konut üretiminde toplu konut ağırlıklı üretim biçimini beraberinde getirmiştir. Benzer şekilde, hızlı göç ve nüfus artışının neden olduğu hızlı kentleşme hareketleri sonucunda plansız büyüme, alt yapı sorunları, rant gibi birçok soruna neden olmuştur. Kentleşme sorunları ve konut üretimine yönelik nitelikli araçların geliştirilememiş olması nedeniyle kentleşme ve konut kavramları gelişmiş ülkelerde benimsenen ve uygulanan yaklaşımların gerisinde kalmaktadır.

Türkiye'de nüfusu (2017 yılı verilerine göre 5.445.026) en fazla kentlerden ikincisi olan Ankara, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamına yakınının genel merkezlerinin bulunduğu, ülkenin ticari ve sanayi gelişimine yön veren metropol kentlerinden biridir. Tarih içerisinde birçok medeniyetin yerleşim yeri olan Ankara, önemli konumuna Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti sıfatını kazanmasıyla ulaşmıştır. Kimi zaman bölge

ticaretine yön veren bir şehir konumunda olmuş, kimi zaman bir Anadolu kenti olmuş, kimi zaman da yağma ve yangınlara maruz kalmış, salgın hastalıklarda ve savaşlarda büyük kayıplar vermiştir. Zengin bir tarihe sahip olan kentin birbiri üzerine yükselen kültürel kalıntılarına sahip çıkılması, bunun yanında kent kimliğini bozmadan, nüfus gelişimine paralel olarak kent sakinlerinin ihtiyacı olan konut, yeşil alan gibi alanların planlanarak kent gelişiminin sağlanması gerekmektedir.

1950'li yıllarda başlayan ve halen önem taşıyan konut sorunu karşısında Ankara gibi büyük şehirlerin çevresi, yasal olmayan, altyapısız, yaşam kalitesi düşük gecekondu alanları tarafından kuşatılmıştır. Kente göç edenlerin barınma isteklerinin karşılandığı gecekondular, 1970'li yıllarda biçim değiştirmeye başlamış, 1980'li yıllarda çıkarılan imar aflarının da sağladığı imkanlarla kentsel ranttan pay almanın bir aracı haline gelmiştir. Gecekondular kentleri imarlı ve imarsız olarak ikiye ayırmanın ötesinde sosyal, kültürel, etnik derin ayrılıklara kaynaklık etmiştir. Sonuç olarak 'kentle bütünleşme' ve 'rantın şekillendirdiği' kentte doğal ve tarihi değerlerin tahribata uğraması gibi iki önemli sorun ortaya çıkmıştır. Konut sorunu; barınma sorunu olmanın yanı sıra, kentle bütünleşme, kentsel rantın kamuya geri kazandırılması, hukuksuz yapıların hukuka uygun hale getirilmesi; tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunması gibi konuları içeren karmaşık bir hal almıştır. Diğer yandan yeterli konut üretimine rağmen kiracı sayısının yüksekliği, gecekondu alanlarının çokluğu ve engellenemeyişi; konut sorununun temelinde yatan nedenin toplumun büyük bir kesimini oluşturan alt ve orta sınıfların konut edinmesindeki ekonomik zorlukları ortaya koymaktadır. Bu nedenle Ankara'daki konut sorunu sadece konut üreterek aşılacak bir sorun olmaktan çıkmış olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Üretilen konutların özellikle konut sorununun asıl mağduru olan sabit gelirli alt ve orta sınıf için ulaşılabilir olması önem kazanmıştır. Günümüze kadar özel sektörün belirleyici olduğu konut üretiminde devlet; etkin, tutarlı ve uzun soluklu bir sosyal konut politikası uygulayamamıştır.

Köyden kente göç paralelinde nüfusun artması, medeni insanın en temel ihtiyaçlarından olan barınma ve diğer sosyal tesislerin oluşturulabilmesi adına görevli yerel yönetimlerin sorumlulukları dahiline, düzenli bir kentleşme ve planlı şekilde geleceğin tasarlanması ihtiyacının eklenmesini de zaruri kılmaktadır. Bunu sağlamak imar plânları ile yeni arsa

üretimi yapmak ve erişilebilir konut alanlarının üretimi ile mümkün olabilecektir. Diğer yandan kentte fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun düzenli gelişim amacında imar planları, ilke kararları, vizyon, kentin gelişim yönlerinin tayin edilmesi, yoğunluk katsayısı ile gelişime yön vermesi ve yapılaşmanın kontrol altında tutulması, korunması gerekli alanların tespiti, sosyal, kültürel ve teknik altyapıdan yoksun şehirlerin oluşmasının önlenmesi ve sağlıklı arsa üretimi noktasında belirleyici rol oynayacaktır.

Bu çalışmanın temel amacı; kentleşme ve konut kavramlarına ilişkin esas süreçleri açıklamak ve Türkiye'de yapılacak yeni araştırmalara altlık oluşturmaktır. Şehirlerin imarı ya da yeniden imarı, ihyası, nüfus yoğunluğunun dengeli dağıtılması, huzur ve güvenliğinin temini gibi şehircilik ve şehirleşme faaliyetlerinin tümü için yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çervede gayrimenkul geliştirme ve yönetimi çalışmalarında yapılması gereken ilave araştırma gereksinimlerinin tanımlanması ve uzmanların konut üretimi ve kentsel mekan kullanım politikalarının tespiti ve uygulanmasına olası katkıları da irdelenmiştir.

1.2 Araştırmanın Problemi ve Varsayımları

Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti olmadan önceki dönem, Ankara'nın tarihi açısından önem taşısa da, ulus-devlet dinamikleri ve mekanizmaları vasıtasıyla modern anlamdaki kent oluşumu, Ankara'nın başkent ilan edilmesiyle gerçekleşmiştir. Kent olgusu ilk etapta planlı gelişim ile şekillendirilmeye çalışılmışken sonraki dönemlerde yerini yeni ideolojinin mekânını, kültürünü, ekonomisini, sosyal ilişkilerini yaratmaya bırakmış ve Ankara, arsa spekülasyonları ve göçlerle şekillenmeye başlamıştır. Değişen gereksinimler, öngörülemeyen gelişmeler ile geleneksel nazım planlarının şekillendirdiği kentsel büyüme denetim altına alınamamıştır. Böylece, başkentin planları, gelişmeyi öngörmek yerine izleme eğilimi göstermiştir. Geleneksel planlamanın etkisizliği ve sonraki yıllar boyunca süren geniş ölçekteki göçleri karşılamadaki yetersizliği, kentsel büyümeyi kontrol altında tutamamış ve yönlendirememiştir.

Düzenli bir kentleşme için ortaya konulan plan kararları, gecekondulaşma ve apartmanlaşmaya paralel artan rantiye baskısı ile popülist siyasi kararlarların gölgesinde

kalmış, sosyo-kültürel anlamda modernleşme çabaları sonuç vermemiştir. Rantın cazibesiyle giderek yükseltilen imar hakları ile nüfus yoğunluğunun bir anda arttığı mahalleler, semtler, bölgeler ortaya çıkmıştır. Kat mülkiyeti kanunu ve gecekondu afları sonrası yaşanan apartmanlaşma süreci, 1980 sonrasındaki ülke çapındaki serbestleşme adımlarının da etkisi ile ve özellikle 2000'li yıllardaki kentsel dönüşüm ve büyük sermayenin yapılı çevre üretimine yönelik yapılan yatırım projeleri ile iyiden iyiye pekişmiştir. Bu çalışmada, yukarıda kısaca özetlenen bilgiler çerçevesinde, yerel yöneticiler ile girişimcilerin rol aldığı bu süreçte Ankara'daki imar uygulamalarının konut politikalarına etkisi ve konut üretim biçiminin değişimi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1.3 Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırmanın literatür taraması ve sayısal veriler ışığında Ankara kentinde büyümeyi kapsayan sonuçları altı bölüm halinde sunulmuştur. İlk bölümde çalışmanın konusu, önemi ve amaçları, kapsam, sınırlılıkları ve kaynak özeti ile materyal ve yöntemine yer verilmiştir. İkinci bölümde kavramsal ve yasal alt yapı irdelenmiş, üçüncü bölümde Türkiye'de konut politikası Cumhuriyet dönemi için anahatları ile incelenerek yasal düzenlemeler ile kurumsal organizasyonlara yer verilmiştir. Dördüncü bölümde "Türk Dünyası Başkentleri" (Akçalı vd 2014) adlı çalışmadan yararlanılarak Ankara'nın tarihsel gelişimi ve kentin sosyal, ekonomik ve toplumsal etkiler altındaki değişim süreçleri açıklanmış, kentleşme ve imar uygulamalarına yer verilmiştir. Beşinci bölümde ise Aydın'ın (2011) "CBS Temelli Otomat Hücre Yöntemiyle Kentsel Büyüme Modeli: Ankara Örneği" konulu çalışmasından elde edilen veriler ve haritalar ile Ankara'daki büyüme görsel olarak desteklenerek açıklanmıştır.

Önceki çalışmadan farklı olarak bu çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB) tarafından 2017 yılında hazırlanan Çevre Düzeni Planı sayısal verileri analiz edilerek, kentteki büyüme sayısal veriler ile açıklanmıştır. Sonuç bölümünde ise bulgular neticesinde plansız kentleşme sonucu büyümenin kent sakinleri üzerindeki sosyopsikolojik etkileri değerlendirilmiş; kent sakinlerinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir kent modeli için alınacak önlemler ve planlı kentleşmenin önemi vurgulanmıştır. Araştırmanın temel kısıtı kentleşme ve konut kavramlarının Ankara ile

sınırlı tutulmuş olmasıdır. Kentsel dönüşüm, kentsel rant, konut arz ve talebine yönelik teoriler araştırma kapsamında olmaması nedeniyle temel kısıtları oluşturmaktadır. Her ne kadar çalışma içeriği sınırlı olsa da literatür bilgileri çerçevesinde kent ve konut politikalarına yönelik yaklaşım ve değerlendirmelerin yeterli olabileceği değerlendirilmesi kapsam dışında tutulmuştur.

1.4 Araştırmanın Materyal ve Yöntemi

Çalışmada ulusal ve uluslararası akademik yayınlar, konuya ilişkin kuramsal bilgilerin verilmesi amacıyla kaynak olarak kullanılmıştır. Türkiye'de mevcut uygulamaların daha sağlıklı analiz edilebilmesi için kentleşmeye ilişkin mevzuat hükümleri değerlendirilmiştir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı (KB) verileri, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) Genel Müdürlüğü, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü, Plan İşlem Numarası (PİN), 2017 yılı Çevre Düzeni Planı (ÇDP) Raporu, Toplu Konut İdaresi (Toki) ve metropol ilçe belediyelerinden elde edilen veriler analiz edilmiştir.

2. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde, çalışma içeriğinde sıkça yer verilen rant, kentleşme ve konuta ilişkin temel kavramlar açıklanmış, konu hakkında kuramsal alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun için çeşitli kaynaklardan elde edilen detaylı tanımlara yer verilmiş ve kuramsal yaklaşımlarla tanımlar irdelenmiştir.

2.1 Konut Kavramı

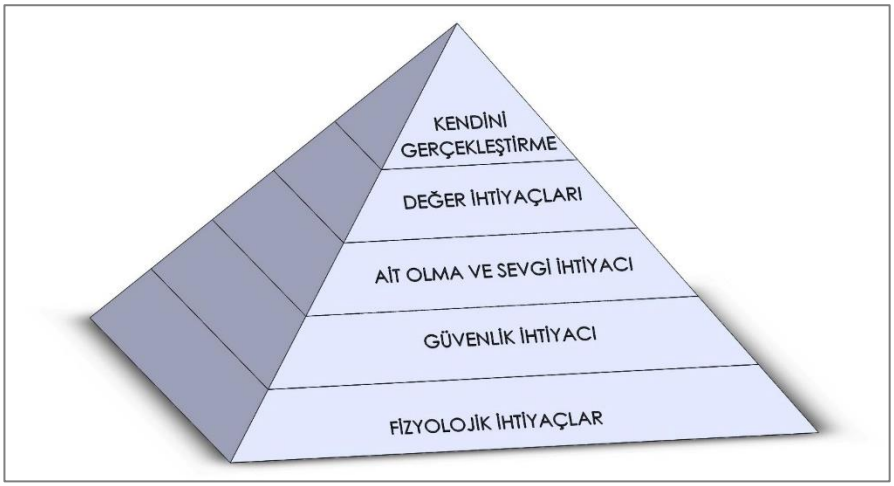
Mekan niteliği öncelik taşıyan konut kavramı, Keleş'e göre en genel anlamıyla; bir ya da birkaç ev halkının yaşaması için inşa edilmiş olan, insan yaşamının zorunlu düzeyde gerekli kıldığı uyuma, yemek pişirme, soğuktan ve sıcaktan korunma, yıkanma, tuvalet gibi temel gereksinme konularında kolaylıkları bulunan barınaktır (Keleş 1998). Her ne kadar konut temel anlamıyla barınak olarak ele alınsa da Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programının (UN-HABITAT), 3-14 Haziran 1996 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirmiş olduğu ikinci konferansta (HABITAT-II), konut tanımının yaşanabilirlik kıstasları çerçevesinde güvenlik, sağlamlık, kalite ve altyapı nitelikleri gibi çevresel faktörleri de içermesinin gerekliliği ifade edilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde konut olgusu son dönemde, bir barınak olmanın ötesinde daha geniş bir bakış açısıyla yaşanabilir birimler olarak tanımlanmaktadır.

İnşaat Mühendisleri Odasının "Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu" na göre; daha geniş kapsamda konut kavramı; birey, aile ya da bireylerden oluşan hane halkının tek veya bir arada bulunacağı ve dolayısıyla ilişkiler kurabileceği "sosyal"; yaşamın bütünlüğü açısından gerekli olan bir takım işlevlerin sürdürülmesine olanak veren "fiziksel"; birey ve/veya ailelerin toplumu oluşturan diğer öznelerle temasının önemli bir parçasını teşkil eden ve toplumsal düzeydeki ilişkilerin yeniden üretildiği "toplumsal"; kentleşme politikalarının oluşturulması ve uygulamasının oldukça önemli bir parçası olan "yönetimsel"; sınıfsal bölünmüşlüğünün bir sonucu ve aynı zamanda en önemli göstergelerinden biri olan "siyasal"; değişik yönleriyle üretim, tüketim ve yatırım aracı olması bakımından "ekonomik"; yasal düzenlemelerin söz konusu olması ve konut

sakinlerine yasal güvenlik sağlaması noktasında "hukuki" ve son olarak yapı inşaat teknolojilerinin uygulama alanı olarak da "teknolojik" bir birim olarak ifade edilmektedir.

2.1.1 Konut ihtiyacı ve barınma hakkı

Birey ihtiyaçları göz önüne alındığında, her bir ihtiyacın tatmin edilme arzusunun birbirinden farklı olduğu bilinmektedir. Burada ihtiyaçların karşılanmasına yönelik önceliklerin bireyden bireye değişebileceği düşünülse de, genel itibariyle ihtiyaçların temel özelliklerinden yola çıkılarak bir sınıflama yapmak mümkündür. ABD'li araştırmacı Abraham H. Maslow tarafından ilk olarak 1943 yılında yayımlanan ve sonrasında 1954 ile 1970 yıllarında geliştirilmiş olan İhtiyaçlar Hiyerarşisi Teorisi'nde bireylerin ihtiyaçları kategorilere ayrılmış ve bunlar arasında da öncelikler oluşturulmuştur (Wahba ve Bridwell 1976). Maslow, bireylerin ihtiyaçlarını 5 temel başlık altında kategorize etmiştir (Şekil 2.1). Bu ihtiyaçlar; (i) fizyolojik ihtiyaçlar (gıda, su, uyku), (ii) güvenlik ihtiyacı (iş güvenliği, sağlık güvenliği, mülkiyet güvenliği), (iii) ait olma ve sevgi ihtiyacı (arkadaşlık, aile), (iv) değer ihtiyacı (saygınlık, başarı) ve (v) kendini gerçekleştirme ihtiyacı (erdem, yaratıcılık gibi) olarak tanımlanmaktadır.



Şekil 2.1 Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi (Anonim 2016)

Maslow'un oluşturmuş olduğu ihtiyaçlar hiyerarşisi içerisinde konut (barınma) ihtiyacının, bireyler bakımından yaşam için en gerekli olan yeme içme gibi fizyolojik

ihtiyaçlardan sonra gelen ve ikinci katmanda yer alan güvenlik ihtiyaçları arasında yer aldığı görülmektedir.

Konut gereksinmesi, kişi başına düşmesi gereken en küçük yeterli mekanı anlatmaktadır. Ödeme gücü olan da olmayan da, insan olması nedeni ile, bir ailenin üyesi olması nedeni ile, belli bir konut gereksinimi duymaktadır. Oysa konut istemi, ailelerin belli bir konutun fiyatını veya kirasını ödemeye istekli ve ödeme gücünde olmalarını anlatmak amacı ile kullanılmakta olup, efektif talep olarak da adlandırılmaktadır. Konut istemi daha çok ekonomik, konut gereksinmesi ise toplumsal kavramlardır. İnsanlar genellikle ödeyebileceklerini sandıkları konuta gereksinme duyarlar. Konut gereksinmesini belirleyen demografik etmenler, aynı zamanda konut istemini de geniş ölçüde etkilemektedir.

Konut isteminin iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi gerekli olan konut birim sayısı, ikincisi de konut birimi başına harcanabilen para miktarıdır. Gerekli olan konut birimlerinin sayısını demografik etmenlerin yanında, sosyopsikolojik ve ekonomik etmenler de etkilemektedir. Konut birimi başına harcanabilen para miktarını ise, konutun büyüklüğü, kalitesi, nitelikleri, birey ya da ailenin geliri ile çeşitli kuruluşların konut yardımları belirlemektedir. Bu yönü ile toplam konut isteminin ülke ekonomisi bakımından konut üretimi, teknolojisi ve sunusu ile konut pazarının örgütlenmesini içeren boyutları bulunmaktadır.

Hak kavramı, mevcut olan toplumsal hukuk düzeni tarafından kişiye tanınan ve yaptırımlarla korunan iradi bir yetkiyi ifade etmektedir (Gözübüyük 1973). Bir anlamda hak, kişinin menfaatini konu alırken, bu menfaatin korunması hukuk kuralları çerçevesinde talep edilebilmektedir. Konut hakkının, hukuki çerçevede bir özgürlük değil bir hak olarak algılanması gerekmektedir. Burada devletin, kişilerin barınma anlamında ihtiyaç duyacakları konutun sağlanması konusunda bir taraftan kontrol ve yönlendirme gayesiyle düzenlemeler üzerinden politika üretmesi diğer taraftan ise kira yardımı, vergi indirimi, sosyal konut üretimi gibi uygulamalar ile süreç dâhilinde aktif rol üstlenmesi gündeme gelmektedir. Bu çerçevede konut hakkının, toplumu oluşturan bireyler arasında hak ve özgürlüklerden yararlanma anlamında bir eşitlik sağlanmasını gözeten ve bunun

yanı sıra devletin süreç dâhilinde aktif politika izlemesini gerektiren sosyal haklar olarak da adlandırılmasına olanak sunan ikinci kuşak haklar içinde yer aldığı anlaşılmaktadır.

2.1.2 Konut sorunu ve konut açığı

Konut sorunu denildiğinde temelde bir barınak sorunu anlaşılsa da, günümüzde toplumların sosyo-ekonomik ve siyasal yapılarına bağlı olarak farklı boyutlar kazanmaktadır. Konut, sosyalist ağırlığa sahip bir ekonomide sadece barınma aracı olurken kapitalist ekonomide sosyal güvenlik unsuru olmanın yanında spekülasyon aracı halini de alabilmektedir. Ancak yine de özünde, bireylerin barınma ihtiyacına karşılık gelen konutun sağlanamaması yahut yetersiz koşullarda sağlanması olarak ifade etmek mümkündür.

Konut kavramının sosyal, ekonomik, çevresel, teknik, hukuki ve benzeri boyutlarının bulunması dolayısıyla konut sorununun da ekonomik, sosyal, çevresel, siyasi ve diğer açılardan yansımaları bulunmaktadır. Bu nedenle toplumun birçok kesimini ilgilendirmektedir. Örneğin konut sorununun çevresel boyutu mimarları, ekonomik boyutu iktisatçıları ve maliyecileri, siyasi boyutu politikacıları, sosyal boyutu ise sosyal bilimcileri öncelikli olarak ilgilendirmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde konut sunumundaki gelişmeler konut sorununun çözümüne dair politikalar üretebilecek olanların öngörüleri doğrultusunda değil, daha çok birbirinden bağımsız ve kendi içinde tamamlayıcı nitelik taşımayan sunu süreçleriyle gerçekleşmiş olduğunu göstermektedir. Bu süreçte konut sunumunun arttırılması bakımından öne çıkan iki önemli aktör gecekonducular ve yap-satçılık yapanlardır. Bu şekilde oluşan niteliksiz konut bölgeleri zamanla sorun olarak algılanmış ve çözüm olarak topluma sunulan hususlar bu defa değişen boyutuyla konut sorunun kaynağı halini almıştır (Tekeli 1994). Buradan hareketle konut sorunu sadece niceliksel boyutuyla değil niteliksel boyutuyla da sorun teşkil etmekte olup, her iki boyutuyla da çözüm gerektirmektedir.

Genel olarak konut sorununun gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde birbirinden oldukça farklı boyutlarının bulunduğunu söylemek mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerde, konut sorunu ağırlıklı olarak mevzuata aykırı yapılaşma hareketlerinde kendisini göstermekte iken, gelişmiş ülkelerde mevcut konutların yenilenmesi ve afet riski taşıyan alanlarda önlem alınması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu farklılık temelde gelişmiş ülkelerde konut ve mülkiyet sorunlarının önemli ölçüde çözümlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır (Kara 2010).

Bir ülkede konut sorununun tam anlamıyla tanımlanabilmesi ve tüm yönleriyle doğru bir şekilde ortaya konulabilmesi için nesnel değerlendirmelerin yanında öznel değerlendirmelere de yer verilmesi gerekmektedir (Güzer 1995). Konut sorununun sadece barınma ihtiyacının giderilmesinin ötesinde bir husus olarak ele alınması ve buna göre çözüm arayışlarında bulunulması ancak bu şekilde mümkün olabilmektedir. Günümüzde konut sorununu barınma sorunu olmaktan öte; gecekondu bölgelerinde yaşayan halkın kentle bütünleşmesi, kamu yararının gözetilerek imar ve dönüşüm kaynaklı rantın kamuya aktarılması, arsa spekülasyonlarını ortadan kaldıracak politikalar üretilmesi, imar dışı yapılaşmanın önlenmesi, tarihi ve kültürel değerlerin tahrip edilmemesi gibi hususları da kapsadığı görülmektedir (Anonim 2017a).

Konut sorununun toplumsal yönü dolayısıyla çözümünde ilk olarak mülkiyet sağlama, kiralama ya da başka bir yöntem benimsenmesi gerekmektedir. Akabinde bunu sağlamak için özel sektör, merkezi yönetim, yerel yönetimler, kooperatifler ya da farklı kurum ve kuruluşların ön plana çıkarılmasının tercih ve imkânlar dâhilinde ikincil bir konu olarak ele alınması gerekmektedir.

Konut açığı ise, hâlihazırdaki konut birimleri sayısının, konut gereksinmesi duyan ev halkı birimlerinin istemde bulundukları konut birimlerinin sayısından az olma durumu olarak tanımlanabilmektedir (Keleş 1998). Konut açığı olgusunun temel çıkış noktası, konut üretim yetersizliği olarak göstermek mümkündür. Burada da iktisadi büyüme hızının yeterli düzeye ulaşamaması ve devletin konut politikalarında ihtiyaç doğrultusunda politika üreterek etkinlik sağlayamaması sorunları kendini göstermektedir (Balcı 1988).

Konut sorununun boyutunu ifade eden konut açığının, sadece ihtiyaç duyulan yeni konut sayısı üzerinden ele alınması halinde sorun eksik olarak ele alınmış olmaktadır. Bu bakımdan yeni konut ihtiyacının yanı sıra mevcut konut stokunun niteliksel yeterliliğini de değerlendirilmesi gerekmektedir. O halde bir ülkede ortaya çıkan konut açığı, duruma göre açık veya gizli nitelikte olabilmektedir (Keleş 2008). Açık konut açığı, yukarıda yapılmış olan tanımın sayısal boyutunu yansıtırken, gizli konut açığı barınma şartlarının elverişsizliğinden kaynaklanan nitel odaklı farklı bir durumu ifade etmektedir. Örneğin, birden fazla ailenin yeterli koşullar mevcut olmadığı halde aynı konutu zorunluluktan dolayı birlikte kullanması durumunda gizli konut açığından bahsedilmektedir.

Konut açığı sorununun sosyal boyutunun yanı sıra ekonomik boyutu da bulunmaktadır. Ancak konut açığı değerlendirilirken salt konut talebi ve konut arzının arasındaki dengesizlik anlaşılmamalı, bunun yanında talep unsurunun alt bileşenlerinin de göz önünde tutulması gerekmektedir. Nitekim ağırlıklı olarak alt gelir gruplarının barınma ihtiyacından kaynaklanan konut talebinin söz konusu olduğu bir toplumda arz edilen konutların bu talebe uygunluğu da önem taşımaktadır.

Kentleşme süreci ve bu süreçte bölgeler ya da kentler arasında yaşanan nüfus hareketleri, hane halklarının sayısal olarak zamanla küçülmesi, kişisel gelir dağılımının yapısı, arsa stokunun ve altyapı yatırımlarının yeterliliği gibi hususlar da konut açığının ortaya çıkmasında etkin rol oynamaktadır. Bu nedenlerin ağırlığı toplumların yapılarına göre ülkeler itibariyle farklılık göstermektedir.

Toplumsal düzeyde kendini gösteren konut açığı dolayısıyla ortaya çıkmış olan konut sorununun, üretim yoluyla çözüme kavuşturulması anlamında alınabilecek politikalar ülkelerin siyasi eğilimleri doğrultusunda çeşitlilik göstermektedir. Bu kapsamda piyasa koşullarının hâkim olduğu şartlar altında, uygulamada özel kesim tarafından konut üretimi ön plana çıkmaktadır. Buna alternatif olabilecek politikaların üç ana başlık altında gruplandırılması mümkündür. Bunlardan birincisi, piyasa kurallarında var olan özel mülkiyetin ikinci planda tutularak konut üretimi konusunda kamu denetim ve müdahalelerinin üst düzeylerde var olduğu anlayıştır. İkinci politika anlayışında, özel mülkiyet yaklaşımı içerisinde konut kooperatiflerinin kuruluşunu teşvik ederek ortalama

konut üretim maliyetlerinin azaltılması ve toplu konut üretiminin arttırılmasını öngören uygulamalar ağırlık kazanmaktadır. Üçüncü gruptaki uygulamalarda ise özel mülkiyet altında bulunan arsalar üzerinde bireylere yine kendi evlerinin inşasında bizzat aktif rol yükleyen uygulamalar söz konusu olmaktadır (Hodkinson 2015).

2.1.3 Konut sorununa neden olan temel etkenler

Konut sorununa neden olan temel etkenleri niteliksel ve niceliksel olmak üzere iki grup halinde incelemek mümkündür. Niteliksel konut sorununun kaynağında konut standardı, çevre ve altyapı gibi unsurlarda yaşanan sıkıntılar; niceliksel yönünü temelinde ise daha çok arz talep dengesizlikleri yer almaktadır. Konutların niteliklerine bağlı problemleri, kaçak yapılaşma, yoğun yapılaşma, yüksek yapılaşma sonucunda ortaya çıkan altyapı yetersizliği ile yeşil alan aleyhine betonlaşma olarak sıralamak mümkündür. Diğer yandan konut açığına ve gecekondulaşmaya karşı tedbir olarak düşünülen toplu konutlar, gerek yapılış gerekse yapı şekilleri dolayısıyla niteliksel sorun oluşturmaktadır (Balcı 1998). Toplu konut üretiminde maliyet artış kaygısı, bu durumun ortaya çıkışında önemli bir etkendir. Bu kaygı ise kaynak ihtiyacına işaret eden önemli bir gösterge niteliğindedir.

Konut arz ve talebini etkileyen faktörler üzerine yapılmış olan çalışmalar konut sorununun niceliksel yönünü ortaya koymak bakımından önem taşımaktadır. Buna göre bireysel açıdan konut talebini etkileyen faktörler arasında kişilerin zevk ve tercihleri, gelir düzeyi, konut fiyatları, borçlanma maliyetleri, ilgili malların fiyatları gibi unsurlar bulunurken toplumsal düzeyde konut talebinin belirlenmesinde nüfus artış hızı, kentleşme düzeyi, kişi başına gelir, konut üretim maliyetleri, tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki yüzdesel değişimi, toplumdaki yaş-cinsiyet bileşimi, aile yapısındaki değişmeler gibi uzun dönemli sosyo-ekonomik faktörler etkili olmaktadır. Burada da hızlı nüfus artışı, hızlı kentleşme ve sanayileşme ile yüksek enflasyon değişkenleri çerçevesinde konut talebinde en önemli değişkenin yüksek nüfus artışı olduğu belirlenmiştir. Konut arzını etkileyen önemli değişkenler arasında ise kişi başına düşen ortalama gelir düzeyi, toplumdaki gelir dağılımının ne ölçüde dengeli olduğu, piyasa koşullarında oluşmuş olan konut fiyatları ve likidite genişlemesini göstermek mümkündür (Lebe 2014).

Gelişmekte olan ülkelerde mutlak yoksulluk kavramı, gelişmiş ülkelerde ise nispi yoksulluk kavramı ağırlıklı olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Çünkü gelir dağılımındaki adaletsizlik nispi yoksulluk verileri üzerinden çok daha net gözlemlenebilmektedir. Konut sorununa ilişkin çözüm arayışlarında, sorunun hem niteliksel hem de niceliksel boyutu iç içe geçmiş bir haldedir. Bunun en iyi örneğinin özellikle gelişmekte olan ülkelerde gözlemlenmesi mümkündür. Bazı şehirlerde yaşanan göç hareketleri sonucunda bu şehirlere yeni gelen nüfusun barınma ihtiyacı doğrultusunda bir taraftan konut talebi konut arzını aşarken, diğer taraftan da göç eden kesimin ekonomik yetersizlikler nedeniyle çevre ve yaşam kalitesi bakımından standardı olmayan yerleşim alanlarının oluşumuna neden olması durumları birlikte yaşanmaktadır. Bu açıklamalardan hareketle konut sorununun ortaya çıkmasında etkili olan önemli hususlara ana başlıklar altında aşağıda değinilmiştir.

• Ekonomik etkenler: Gelir dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle oluşan yoksulluk kavramının tanımlanmasında iki temel yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım temel ihtiyaçların giderilmesi; ikinci yaklaşım ise gelir bakımından toplumda bulunulan konum şeklinde açıklanmaktadır. Buradaki birinci görüşte bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmesi için gerekli minimum ihtiyaçların karşılanabilme durumu (mutlak yoksulluk) öne çıkarken, ikinci görüşte her bireyin gelirinin toplumdaki gelir dağılımına göre göreli olarak (nispi yoksulluk) değerlendirilmesi söz konusudur. Bireylerin eğitim, sağlık ve konut gibi imkânlarının da yoksulluk analizine katılarak değerlendirilmesi daha kapsamlı bir yaklaşım olmaktadır (Orshansky 2015). Bu bağlamda konut sorununun önemli değişkenlerinden biri de gelir dağılımındaki adaletsizliktir. Çünkü bir ülkede gelir dağılımındaki adaletsizlik arttığı oranda toplumdaki yoksulluk giderek daha fazla hissedilmeye başlanmaktadır. Yerleşim alanları meselesi yoksulluğun yansımalarının tam anlamıyla hissedildiği alanlardan birisidir. Çünkü yoksulluk; kırsal alandan kentlere ve kentler arasındaki göçlerin temel nedenini oluşturmakta, bireylerin yaşam standartlarına ilişkin beklentilerini düşürmektedir. Bunun sonucunda da barınma ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak yaşam ve çevre açısından yetersiz, altyapıdan yoksun, mevzuata aykırı yerleşim alanlarının açılması, gizli konut açığının artması ve sosyal dışlanmanın yaygınlaşması gibi sakıncaların ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Sosyal dışlanma, bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan sosyal, ekonomik, siyasi,

kültürel ve diğer imkânlardan yeterince yararlanamaması neticesinde ortaya çıkan durumu anlatmaktadır. Sosyal dışlanmaya neden olan etkenler ise; gelir dağılımındaki adaletsizlikler, yaygınlaşan yoksulluk ve bunun yanı sıra bireyler arasındaki iktisadi dengeyi sağlamaya yönelik devlet politikalarındaki zayıflama olarak sıralanabilmektedir.

• Rant ve arsa spekülasyonları: Temel anlamıyla arazi kaynaklı rant deyimi, kentleşme sürecinde barınma ihtiyacının gelişimine paralel olarak tarımsal arazinin değişik ölçekteki imar uygulamalarıyla kentsel arsaya dönüşmesi sonucunda meydana gelen olumlu yöndeki değer değişimini anlatmaktadır. Bu değer değişimi genellikle bir süreç içinde meydana gelmektedir. Öyle ki başlangıçta tarımsal arazi niteliği taşıyan arazinin değerindeki artış, bulunduğu bölgedeki imar ihtiyacının doğuşuyla başlamakta, imar uygulaması sonucu gerçekleştirilen altyapı hizmetlerinin gelişimiyle devam etmektedir.

Kent arazisinin özel mülkiyete konu olması, artan nüfus karşısında arazinin kazanmış olduğu kıt mal niteliği, yerel yönetimlerce yetki alanlarındaki coğrafyada yeterli denetimin sağlanamamış olması ve toprağın yatırım aracı olarak düşünülmesi nedeniyle ihtiyaç olmasına rağmen boş tutulması gibi hususlar konut sorununun göz ardı edilemeyecek bir boyutunu yansıtmaktadır. Yerel ve merkezi yönetimlerin, kentsel arazi gelişimini kontrolsüz bırakmaları sonucunda oluşan değer artışları yoluyla spekülatif kazanç elde edilmesi de sorunun bir başka yönünü oluşturmaktadır. Bunların ötesinde arazinin belediyelerin imar düzenlemeleriyle de doğrudan rant aracı haline getirilebilerek, bir bakıma imar düzenlemelerinin rant yaratılması ve yaratılan bu rantın paylaşılması kaygısıyla yapılması da sıklıkla söz konusu olabilmektedir (Anonim 2017b). Rant odaklı bu uygulamaların yaygınlaşması ise konut sorununun içinden çıkılmaz bir konu haline dönüşmesine yol açmaktadır.

Kentlerdeki arazi rantı ve spekülasyonlarının önüne geçilerek konut sorununun çözümüne katkıda bulunulabilmesi, arsa piyasası içinde farklı gelir düzeyindeki bireylere ihtiyaçları doğrultusunda farklı niteliklerde altyapılı arsa sunma imkânlarının geliştirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Bu durum özellikle büyükşehirlerde altyapılı arsa üretimine önem kazandırmaktadır. “Yeni” alanlar üzerinden arsa üretiminin sağlanması da, kent

içindeki mevcut arsa stokunun ihtiyaçlar doğrultusunda imar düzenlemeleriyle yeniden değerlendirilmesi de arsa üretimi için kullanılan yöntemlerdendir.

• Verimsiz konut yatırımları: Konut yatırımları bir yönüyle ülkede yaşayan bireylerin en temel gereksinimlerinden olan barınma ihtiyacının karşılanmasına yardımcı olmakta, diğer taraftan da ülke ekonomisinin gelişmesine katkı sağlayan bir sektör özelliği taşımaktadır. Bir ülkede kişi başına düşen gelir düzeyiyle konut yatırımlarının milli gelir içindeki ağırlığı arasında genellikle aynı yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Kişi başına düşen gelirin yüksek artışlar sergilediği dönemlerde, konut yatırımlarının milli gelir içindeki pay artışının ivme kazanması söz konusu olmaktadır. Burada konut yatırımlarının bileşiminin ne yönde geliştiği önem ifade etmektedir.

Toplumun özellikle alt gelir grubunda yer alan bireylerine yönelik planlanmış bir çevrede, yaşanabilir, ucuz ve hızlı üretilebilecek konutlara ihtiyacı varken, üst gelir grubuna hitaben lüks ya da ikinci konut üretiminin gerçekleştirilmesi halinde, ekonomik olmayan verimsiz konut yatırımından bahsetmek mümkündür. Böyle bir politika zorunlu bir ihtiyaç olan konutun sağlanmasında kentlerin etrafında plansız konut alanları ile sağlıksız çevrelerin oluşumuna neden olmaktadır.

• Nüfus artışı: Konut ihtiyacının temel çıkış noktası birey olduğu için nüfus artış hızı konut sorununun en önemli kaynaklarından birisidir. 20. yy.dan önceki süreçte dünyada nüfus büyüme hızı yavaş seyretmiş, nüfus oranı büyük oranda sabit kalmış ve insanların ortalama ömürleri altmışbeş yaşın altında seyretmiştir. Bu durum 20. yüzyılın ilk yarısında değişmeye başlamış ve yaşam beklentisinin artması nüfus artışını da beraberinde hızlandırmıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ise birçok ülkede doğum oranı önemli ölçüde düşmüş, bu durum nüfus artışının yavaşlamasına ve yaşlı nüfusun artmasına neden olmuştur. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan projeksiyonlara göre 1950 yılında 2,5 milyar olan dünya nüfusunun, 2050 yılında 9,2 milyara yükselmesi beklenmektedir. Dünya nüfusundaki bu artışa rağmen, doğurganlık oranının azalmasına bağlı olarak birçok ülkenin nüfus artış hızında önemli düşüşler gözlemlenmektedir.

• Siyasi etkenler: Bir ülkede yaşanan konut sorununun çözümünde izlenecek politikaları belirlemek, bu doğrultuda uygulamalar geliştirmek ve bunların neticelerini analiz etmek konularında yetkili aktör devlettir. Devlet bu görevini merkezi yönetim hiyerarşisi altında örgütlenmiş olan kurum ve kuruluşların yanı sıra yerel yönetimler aracılığı ile gerçekleştirmektedir.

Devletler genellikle mevzuata aykırı yapılaşmalar ve izlenen politikaların analiz edilmesi konusunda iki yöntemi ön planda tutmaktadır. Birincisi toplumun dar gelirli kesimlerinin bu ihtiyaçlarının kamu konut politikalarıyla karşılanmaya çalışılması, ikincisi ise uygulanan kamu konut politikalarında, dar gelirli kişiler üzerinden elde edilebilecek siyasi beklentilerin ağırlık kazanarak aykırı yapılaşmalara karşı gerekli tedbirlerin alınmaması ve yasal yaptırımların uygulanmaması şeklinde olmaktadır. İkinci durumun baskın olması halinde imar affı niteliğindeki yasal düzenlemelerle aykırı yapılaşmaların ortadan kaldırılması ya da ıslahı yerine araziye dayalı rant oluşumunu yaygınlaşarak kentleşme, şehir planı ve çevre düzeni aleyhine kararlar alınması şeklinde olmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu konut politikaları bakımından, hâlihazırda var olan gecekonduların yasal zeminde meşrulaştırılmasına yönelik düzenlemelerin zaman içerisinde tekrarlanan bir tutum niteliği taşıması halinde "gecekondu bir defa yapıldı mı nasıl olsa tapusu alınır" anlayışının yerleşmesine olanak vermektedir. Mevzuatta yasaklanmış olan gecekondu yapılaşmalarının seçim dönemlerinde tapu dağıtımı üzerinden en önemli vaatler arasında yer bulduğu açıktır (Yavuz vd. 1973). Türkiye'de 1948 yılından günümüze kadar değişik tarihlerde imar mevzuatı ile ilgili af mahiyetinde yasal düzenlemeler yapılmıştır[1]. Bu düzenlemeler sadece gecekondu bölgelerine yönelik değil, kaçak sanayi yapılarının ve imarsız bölgelerde plansız şekilde yapılan turistik amaçlı tesislerin yasallaşması, kayıt altına alınması, vergilendirilebilmesi gibi amaçlarla da gündeme getirilmiştir. Ancak Türkiye'de konunun daha sıkıntılı noktası; imar affına yönelik yasal düzenlemelerin her dönemde siyasal kaygılar çerçevesinde geleneksel bir

[1] Düzensiz ve izinsiz yapılaşmaların meşrulaştırılmasına yönelik olarak imar affı niteliğindeki ilk yasal düzenleme 1949 yılında yürürlüğe girmiştir. Bunu 1953, 1963, 1966, 1976, 1983, 1984 ve 1990 yıllarındaki aynı amacı taşıyan benzer içerikli düzenlemeler takip etmiştir.

devlet politikası haline gelerek plansız ve izinsiz konut üretiminin adeta teşvik edilerek sorunun kronikleşmesine yol açılmış olmasıdır (Anonim 2017b).

• Coğrafi koşullar ve doğal afetler: Coğrafi koşullar iklim, yer şekilleri, bitki örtüsü ve toprak yapısı gibi etkenleri kapsamaktadır. Bir ülkenin nüfus dağılımını etkileyen en önemli coğrafi koşulların başında ise yer şekilleri gelmektedir. Bir ülkedeki coğrafi yapının yükselti farklılıklarından dolayı engebeli bir görünüm arz etmesi bir taraftan nüfusun barınma ihtiyacına cevap verebilecek nitelikteki yerleşim yerlerinin arzını kısıtlayıcı rol oynamakta, diğer taraftan da yerleşim alanlarının küçük, kendi içinde sıkışık ancak coğrafi yapı içerisinde dağınık bir görünüm taşımasına sebep olmaktadır.

İklim koşulları ve toprak yapısının da nüfusun yerleşim tercihlerinde etkisi bulunmaktadır. Burada toprak yapısı özellikle tarım faaliyetlerinin ekonomi içerisinde önemli ağırlığa sahip olduğu toplumlarda etkisini daha çok hissettirmektedir. Doğal afetler denildiğinde geniş bakış açısı içerisinde deprem, sel, heyelan, çığ, yangın, hava kirliliği ve sera etkisi gibi olaylar anlaşılmaktadır (Anonim 2017c). Doğal afetlerin birçoğu coğrafi koşullar ile etkileşim halindedir. Örneğin, bir ülkede meydana gelen depremler ülkenin bulunduğu bölgedeki jeolojik yapıyla birebir ilişkilidir. Konut sorununun oluşmasına neden olan doğal afetlerin başında deprem, sel ve heyelan gelmektedir. Bu bakımdan riskli olan alanlarda riskin göz ardı edilmesi ile konut üretiminin gerçekleştirilmesi halinde başlangıçta niteliksel anlamda konut sorunu, bir afet yaşanmasıyla ise niceliksel anlamda konut sorunu doğmaktadır.

• Gecekondu Yapıları: Özellikle gelişmekte olan ülkelerin konuta ilişkin en önemli sorunlarından birisinin, ekonomik gelişmişlikle de alakalı olarak mevzuata aykırı gerçekleştirilen gecekondu yapılaşmalarının yaygınlaşması olduğunu ifade etmek mümkündür[2]. Burada küresel boyutta bir analiz yapılacak olursa dünya nüfusunun yaklaşık olarak altıda birinin, toplam kent nüfusunun ise bazı ülkelerde yarısına yakınının

[2] Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programının (UN-HABITAT) araştırmalarına göre günümüzde dünya nüfusunun yaklaşık yarısı kentlerde yaşamaktadır. Dünyadaki bu kentsel nüfusun üçte biri ise gecekondu olarak tanımlanabilecek yapılarda yaşamını sürdürmektedir.

gecekondularda yaşamakta olduğu gerçeğiyle karşılaşılmaktadır[3]. Bu boyutta ortaya çıkan gecekondulaşma hareketlerinin fiziksel ve niteliksel eksiklikleri nedeniyle gündeme gelen elverişsiz barınma koşulları, çarpık yapılaşmanın etkisinde kalan plansız şehirleşme, çevre kirlenmesi, haksız rant edinimi, altyapı yetersizliği ve kentlileşme[4] konularında yaşanan olumsuzluklar; kentsel kimliğin tam anlamıyla oluşturulamaması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir.

• Devlet müdaheleleri: Sanayi Devrimi ile birlikte kırdan kente göçle başlayan hızlı kentleşme süreci özellikle Batı Ülkelerinde konut sorununun başlangıcını oluşturmuştur. Sanayi ve liman kentlerine göç eden büyük nüfus kitleleri, ekonomik imkânlardan kaynaklanan kısıt ve yeterli sayıda konut bulunmaması nedenleriyle düşük standartlara sahip konutlarda kötü koşullarda yaşamak zorunda kalmıştır. Konut sorununun daha yoğun hissedilmesi ise 1. Dünya Savaşı'ndan sonra meydana gelen yerleşim alanlarındaki tahribatın da etkisiyle olmuştur. Bu noktada konut sorunu ilk defa devletleri bu konuda çözüm üretme çabası içine girmeye zorlamıştır.

Konut sorununun devletin ekonomik ve sosyal meselelerinden biri haline gelmesiyle beraber kamu konut politikaları zaman içerisinde önem kazanmaya başlamıştır. Burada kamu konut politikaları; toplumdaki bireylerin konut ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla devlet tarafından benimsenmiş olan öncelikler doğrultusunda alınan gerek mevzuat gerek uygulama anlamındaki tedbirlerin tamamı olarak tanımlanabilmektedir. Bir ülkede devlet tarafından uygulanacak konut politikaları bakımından bir taraftan konut piyasasına müdahale oranı, diğer taraftan konut üretimi konusunda devletin doğrudan faaliyette bulunarak sahip olabileceği ağırlığa ilişkin siyasi tercihler doğrultusunda değişik uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Buna göre temel olarak iki tercih arasında kamu konut politikaları oluşturulmaktadır. Bu kapsamda; (i) Birinci durumda, konut piyasası olağanüstü durumlar dışında müdahale edilmeksizin kendi dinamikleriyle piyasa koşullarında işlemeye bırakılmakta, (ii) İkinci durumda ise konut piyasasında devlet ve

[3] Türkiye 9. Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, 2007, Ankara, s.63.

[4] Ekonomik anlamda kentlileşme, kişinin geçimini kentte veya kente özgü işlerle sağlıyor duruma gelmesini, sosyal anlamda kentlileşme ise kişinin kente ait tavır, davranış ve sosyal değerleri benimsemesini ifade etmektedir.

özel sektör arasında uyumlu ve bütünleyici bir işbirliğinin sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması ön plana çıkmaktadır. İkinci durumda devletin konut piyasasının işleyişine ilişkin standart belirlemesi, bu alanda hem üreticiye hem de tüketiciye kredi imkânları sağlaması, konut piyasasındaki arz ve talebin üzerinde denetim mekanizmasını kullanması ve toplumdaki dezavantajlı gelir gruplarının doğrudan konut üretimi gibi işlevler üstlenmesi söz konusu olmaktadır. Burada özel sektörün ise devlet tarafından belirlenen kural ve tedbirler çerçevesinde piyasa şartlarında serbestçe hareket ederek üretimde bulunması sağlanmaktadır.

2.2 Konut Türleri

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi ile başlayan kentleşme ve konut sorunu her dönemde farklı konut tiplerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde kente gelen yabancı bürokratlar için modern, batı tarzı olarak tanımlanabilecek konutlar (apartmanlar) yapılmaya başlanmış, yerli halk için ise Cumhuriyet'in modern yüzüne ve yaşam biçimine uygun olduğu düşünülen bahçeli, az katlı konut tipleri üretilmiştir. Bu değişim ve dönüşüm süreci içerisinde, ekonomik yapılanmaların, siyasal bunalımların ve endüstrileşme sürecinin de etkisiyle özellikle kent çeperlerinde barınma ihtiyacı kaynaklı gecekondu yapıları ve gecekondu tarzı yapılaşmalar ortaya çıkımış; ilerleyen dönemlerde ise modernleşmenin etkisiyle, ataerkil aile yapısının değişip çekirdek aile yapısına dönüşmesiyle birlikte geleneksel konut tipi yerini batı tipi konutlara bırakmıştır. Sosyal yapıdaki bu değişimle birlikte bağımsız evler, kira apartmanları, kooperatifler, yap-sat apartmanlar, toplu konutlar, sosyal konutlar, markalı konutlar (yaşam merkezleri) gibi farklı konut tipleri ortaya çıkmıştır.

2.2.1 Gecekondu

Birleşmiş Milletler'e göre en genel anlamıyla gecekondu, bir toplumun düşük gelire sahip kişilerince yasal dayanağı olmaksızın ya da açıkça yasadışı bir şekilde arazi işgali veya yapı inşasının sonucu ortaya çıkan bir olgu olarak ifade edilmektedir. 3. Dünya Ülke hükûmetleri ise gecekonduyu, kentlerde özel mülkiyet haklarının daha çok hukuki anlamda ihlal edilmesine yol açan yapılar olarak tanımlamaktadır (Karpat 1976).

Keleş'e göre gecekondu kavramı; bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin arazi varlıkları üzerine, arazi malikinin talebi ve bilgisi dışında, izinsiz olarak yapılan, barınma gereksinmeleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü olarak tanımlanmaktadır (Keleş 1998).

775 sayılı Gecekondu Kanununa göre gecekondu; imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar olarak ifade edilmiştir.

İkinci BYKP (Beş Yıllık Kalkınma Planı) hazırlıkları sürecinde oluşturulan Şehirleşme Özel Uzmanlık Komisyonunca hazırlanan raporlarda gecekondu tanımının genişletildiği görülmektedir. Burada ister kendisine ister başka birine ait arsa üzerinde yapılmış olan ruhsatsız yapıların tamamı gecekondu olarak nitelendirilmiştir (Geray 1968).

2.2.2 Apartman

Bir parselde birden çok bağımsız mülkiyete olanak veren parsel içi yapılaşmalar, apartman olarak tanımlanmaktadır. Özellikle Cumhuriyet sonrasında arazi fiyatlarının hızla yükselmesi nedeni ile konut ihtiyacına çözüm bulmak amacıyla kent mimarisinde çok katlı apartman tipi yapılaşmalara daha çok yer verilmiştir (Şenyapılı 2004). Türkiye'de 1950'lerden itibaren yaygınlaşan yap-satçı apartmanlar, sonrasında kentsel konut tipolojisinde apartmanlar baskın rol üstlenmiştir. Türkiye'de varlığı çok daha eskiye dayanmaması ve çoklu aile yaşamının Türk aile yaşantısına uymaması nedeniyle toplum tarafından yadırgandığı halde, apartmanlar, kırsal göç sonucu ortaya çıkan konut sorunu bağlamında dönemin diğer yaygın konut alternatifi olan gecekondularla beraber çeştli eksenlerle bölünmüş ikili bir kentli yaşam algısının yeniden üretildiği mekânlar olmuştur. Modern yaşama algısı ekseninde apartman daireleri sadece gecekondularda ikamet eden "yeni gelenler" için değil "kent kökenliler" için de "modern aile yaşamı"nı mümkün kılan üniteler olarak algılanmıştır (Duru 2006).

2.2.3 İkincil konut

İkincil konutlar, insanların devamlı yaşadığı ve çalıştığı yerdeki konutunun dışında, tatillerini geçirmek, eğlenmek ve dinlenmek amacıyla gittiği yörede sahip olduğu ve bu dönemler dışında kullanmadığı konutlar olarak tanımlanmaktadır. İkincil konutlar yaylalarda yayla veya dağ evi, kentsel alanın çeperinde veya kırsal alanda çiftlik veya bağ evi ve deniz ve göl kenarında yazlık gibi eğlenme ve dinlenme amaçlı kullanılan konutlardır. Bunlardan başka özellikle ülkemizde, iş bulma nedeniyle kente veya yurtdışına göç etmiş ancak kendine hala köyüne ait hisseden ve köyü ile bağını devam ettirmek isteyenler köylerine ikincil konut yapmaktadır (Türk 2014). İkincil konut kavramı, projenin içeriği göz önünde bulundurulduğunda belli bir andaki konut açığının doğru saptanması bakımından önem arz etmektedir. Bir ülkede var olan konutların sayısından bu gibi boş bekletilmekte olan ve dönemlik kullanıma hizmet eden ikincil konutların sayısının düşülmesi, gerçek konut ihtiyacının saptanmasını olanaklı kılmaktır.

2.2.4 Toplu konut ve kooperatifçilik

Tek tek yapılar olarak değil de büyük konut siteleri halinde yapıldıklarında, teknik, toplumsal ve ekonomik kimi yararlar sağlayabilen büyük girişimlere toplu konut adı verilmektedir. Toplu konut girişimleri, bir yandan konut kredisi ediniminde ve ucuz arsa bulmakta kolaylıklar sağlamakta iken, bir yandan da büyük çapta yapı gereçlerini vaktinde, ucuz ve bol miktarda satın alarak konut birimlerinin mal oluşlarını düşürebilmektedir. Hem emek, hem yapım yeri örgütlenmesi yönünden de üstünlükler barındırmakta, hem de toplu hareketin sağladığı güven ve dayanışma duygusunu güçlendirmektedir. Ayrıca toplu konut girişimlerinin, konut alanlarını kent planlarıyla bütünleştirilmesi bakımından kolaylık sağlaması gibi avantajları da bulunmaktadır.

Toplu konut girişimlerini gerçekleştiren kuruluşlar: (i) kamu kesiminde yer alan büyük toplu konut ortaklıkları, (ii) özel sektör kesimindeki büyük toplu konut girişimleri, (iii) karma nitelikteki konut ortaklıkları, (iv) ya da kooperatiflerdir. Her ülke kendi siyasal ve ekonomik sisteminin gereklerine göre, bunlardan bir veya bir kaçına başvurmaktadır. Türkiye'de kooperatifçilik konut gereksinimlerinin karşılanmasında 1980'lere değin

%10'un altında kalmış, 1980-1985 arasında ise dörtte biri geçmiştir. Genel ekonomik koşulların etkisiyle Türkiye'de 1995' ten sonra yeni bir duraklama dönemine girildiğini söylemek mümkündür (Keleş 2016). Bu konuya üçüncü bölümde konut politikası aktörleri alt başlığında daha detaylı yer verilmiştir.

2.2.5 Markalı konut (yaşam merkezleri)

Markalı konutlar, 2000'li yıllarla birlikte hızla gelişen kentleşme sürecinde, dünya ülkelerinde özellikle metropollerde ortaya çıkan yüksek yoğunluklu yapı türleridir. Son yıllarda iyice gelişme gösteren konut sektörü ile birlikte kentlerin çekim merkezi olan noktalarında ve kentin yeni gelişim gösteren alanlarında hızla yayılan rezidans (markalı konut) kavramı insanlara güvenli, huzurlu, konforlu hayatlar vadederken aynı zamanda kültür, eğlence, alışveriş ve sosyal imkanlar sağlayarak yeni bir yaşam tarzı sunmaktadır. Daha çok üst gelir grubuna yönelik olarak üretilen rezidanslar ilk etapta özellikle kent merkezlerine yakın noktalarda gelişme göstermekte iken, giderek gelişen kent çeperlerinde de yaygınlaşmaktadır.

2.2.6 Sosyal konut

Her ülkenin sahip olduğu tarihsel, kültürel, ekonomik ve politik koşulları çerçevesinde oluşturmuş olduğu bir konut sistemi ve bu doğrultuda benimsemiş olduğu bir konut politikası bulunmaktadır. Ülkeler bakımından konut sistemi dinamik bir yapıya sahiptir ve sürekli değişim veya gelişim göstermektedir. Bu kapsamda sosyal konut olgusu ülkeden ülkeye farklı yorumlanmakta, ülkelerin terminolojik farklılıklarından dolayı değişik şekillerde ifade edilmekte ve sosyal konut kavramı ile gözetilen temel öncelikler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak genel anlamıyla, her ülke için hane halkının barınma ihtiyacını tatmin edilir düzeyde giderebilecek standartlara sahip konutu ifade etmekte ve sosyal konutta, genel konut piyasasına oranla daha düşük fiyatlar söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede devlet tarafından bireylere sağlanacak olan mali desteklemeler uygulamaya konulmaktadır (Anonymous 2017b).

Kavramsal anlamda ise "sosyal konut" teriminin ülkeler itibariyle farklı şekillerde ifade edilmekte olduğu görülmektedir. Örneğin; Fransa'da "kira bedeli ılımlı konut", Danimarka'da "sıradan/olağan konut" ya da "kâr amacı gütmeyen konut", Almanya'da "promosyon konut", Avusturya'da "kârı sınırlı konut" ya da "halk konutu", İspanya'da "kamusal olarak korunan konut", İsveç'te "kamu yararına konut" deyimleri kullanılmaktadır. Diğer taraftan İsveç ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde olduğu üzere "belediye konutu" ya da "toplu konut" ibarelerinin "sosyal konut" deyimine karşılık geldiği de görülebilmektedir (Laino ve Pittini 2012).

Türkiye'de ise doğrudan "sosyal konut" deyimi kullanılmaktadır. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nda[5] sosyal konutun tanımı; toplumun yaşam şartlarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı yüz metrekareyi geçmeyen konut olarak ifade edilmektedir.

Toplum içindeki alt ve orta gelir düzeyine sahip olan kesimlerin ihtiyaç duydukları konutları piyasa koşullarında karşılanması mümkün olmamaktadır. Bu koşullarda devletin sosyal konut üretiminde aktif politika izlemesi zorunlu olmaktadır. Devlet sosyal konut üretimini merkezi yönetim ya da yerel yönetimler aracılığı ile doğrudan gerçekleştirebileceği gibi bu alandaki faaliyetleri konut kooperatifleri ya da özel üreticilere teşvikler sağlayarak dolaylı yollardan da gerçekleştirebilmektedir. Burada devletin sosyal konut üretim faaliyetlerinden, bu konutların mülkiyetinin mutlak olarak hedef gelir grubunda bulunan bireylere devredilmesi gerekeceği yönünde bir anlam çıkarmak doğru olmamaktadır. Nitekim üretilen sosyal konutların mülkiyet devri yapılabileceği gibi kira yoluyla idare edilmesi de yaygın bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplumun alt gelir grubunda bulunan kişiler en düşük standartlı hatta kötü koşullardaki konutları dahi kabullenmek durumunda kalmaktadırlar. Burada insani yaşamın gerektirdiği en düşük standartların çerçevesinin belirlenmesi bakımından sosyal konut tanımı önem taşımaktadır. Bu kabullenmeye rağmen kişilerin yine de bu konutlarda

[5] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 17.03.1984, Sayı:18344.

yaşama imkânını, sahip oldukları ekonomik kaynaklarla sağlayamamaları halinde devletin kamusal müdahale sorumluluğu ve zorunluluğu doğmaktadır. Bu bakımdan sosyal konut politikası; bir ülkede mevcut olan gelir seviyesinin, yaşanabilecek ortalama konut standartlarının, devletin öncelikli ve mutlak himayesine ihtiyaç duyan sosyal grupların göz önünde bulundurulduğu, şehir, bölge veya kalkınma planları içerisinde yer alan ilke ve tedbirler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Demirel 1993).

Sosyal konut üretiminde devletin yerini belirleyen etkenler ve konut politikaları: Sosyal konut politikalarının içeriği ve uygulama şekilleri bakımından ülkelerin uyguladığı politikalarda birçok etken doğrultusunda önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, ülkede yaratılan gelirin kişiler arasındaki dağılımı, toplumsal ihtiyaçların değişimi, hükümet politikalarındaki öncelikler ve piyasa eğilimleri gibi etkenlerin taşıdığı önemden kaynaklanmaktadır. Örneğin, Avrupa ülkeleri arasında sosyal konut politikaları açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılığın en önemli nedeni, bu bölgelerdeki ülkelerin kentleşme düzeylerinin ve hızının birbirinden farklı olmasından kaynağını alan kırsal yerleşim ağırlığıdır (Anonymous 2017c).

Diğer yandan sosyal konut politikaları aynı ülke açısından zaman periyotları içinde dahi farklılık göstermektedir. Batı Avrupa'da 20. yy. başlarından İkinci Dünya Savaşına kadar geçen sürede piyasa güçleri belirleyici rol oynamış, devletlerin sosyal konut politikaları zayıf ve geçici olmuştur. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan tahribatın giderilmesi noktasında devletlerin sübvanse ve de finansman anlamında sosyal konut politikalarına ağırlık verdiği görülmektedir. İlerleyen zamanlarda, özellikle 1970'li yılların sonlarında, ekonomik durgunluğun sebep olduğu yüksek enflasyon nedeni ile hükümetler tarafından bütçe harcamalarında kısıtlayıcı tedbirler alınmış, buna bağlı olarak sosyal konut politikalarında düşme eğilimi göstermiş ve piyasa odaklı bir anlayışa geçilmeye başlanmıştır (Anonymous 2017d).

Sosyal konut politikasının, devletin vatandaşlarının barınma ihtiyacını iktisadi koşullara ve sosyal adalet ilkelerine uygun şekilde düzenlemek amacıyla aldığı tedbirlerin bütününü olarak ifade etmek mümkündür. İnsanların beslenme, giyinme ve barınma gibi üç temel ihtiyacından biri ile ilgili olan mesken politikası, özellikle Birinci Dünya

Savaşı'ndan sonra bütün dünyada önem kazanmış, birçok ülkede hükümetlerin vatandaşları ucuz fakat sıhhi konutlara kavuşturmak için çeşitli tedbirler alınmıştır.

Nüfusun hızla arttığı, köylerden şehirlere doğru yoğun bir işgücü akımının olduğu gelişme halindeki ülkelerde ise konut sorunu daha ciddi bir nitelik kazanmakta ve çok yönlü tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Nitekim ülkemizde son çeyrek asırda meydana gelen hızlı şehirleşme hareketi, sanayileşme seviyesinin yetersizliği nedeniyle, büyük şehirlerde gecekondu sorununu ortaya çıkarmıştır. Bunların çoğalmasına engel olmak ve mevcut olanları zamanla tasfiye etmek önceden planlanmış bir konut politikasını zorunlu kılmaktadır. Örneğin, 2. BYKP'de açıklandığına göre 1968 yılında şehirlerdeki mevcut gecekonduların otuz yılda tasfiyesi için yılda en az 15.000 konut yapılması gerekmektedir. Öte yandan konut politikası sadece bir gecekondu sorunundan ibaret algılanmamakta ve vatandaşları özellikle yoksul ve az gelirli aileleri "sağlık şartlarına uygun" (Anayasa 49. md) meskenlere kavuştururken, milli iktisadi gücümüzün lüks konut inşaatına yönelmesini önlemek de konut politikasının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bütün bunlar bir bütün olarak düşünüldüğünde, iktisadi ve sosyal içerikli bir konut politikası izlenmesi gerekmektedir.

2.3 Kentsel Rant ve Konut

Rant çok genel olarak bir arazi parçasını belirli bir süre kullanmak için kullananın arazi sahibine ödediği bedel veya kira parası olarak görülebilir. Bu bakımından rantın, arazi sahiplerinin üretime hiçbir katkıda bulunmadıkları halde üretimden aldıkları pay olarak ifade edilmesi mümkündür.

Klasik ekonomi kuramında rant, bir üretim faktörü olarak arazinin fiyatı olarak ele alınmaktadır. David Ricardo (1821), bu yaklaşımın öncülerindendir ve rantın temelini toprağın verimliliğine dayandırmaktadır. Ricardo'ya göre bir arazinin gelirini parseller arasındaki arasındaki verim farkı sağlamaktadır. Arazilerin birbirlerinden farklı özelliklere (verimlilik ve ulasılabilirlik gibi) sahip olması rantı yaratmaktadır. Çünkü hiçbir değer yaratılmadan ve hiç emek harcanmadan, mevcut arazinin değeri o arazide üretilen malların değeri ile belirlenmektedir. Ürünlerin piyasadaki değeri (fiyatı), piyasa

ile ilişkili olan düşük verimli toprağın ürünlerinin fiyatına eşittir. Bu durumda düşük verimli araziden daha verimli olan arazilerin ürünleri piyasada bir artı-değer sağlamaktadır. Rantın kaynağını bu artı-değer olarak ifade etmek mümkündür. Bu bakımdan nüfusun artması ve ekonominin gelişmesi halinde rantta bir artış olmaktadır. Çünkü artan talep karşısında verimi düşük olan araziler kullanılmaya başlanacak ve dolayısıyla ürünlerin piyasa fiyatları artacak ve üretim maliyetleri artmayan verimli arazilerden elde edilen rant da yükselecektir.

Neoklasik yaklaşımda arazi kullanımının sadece talep yönü üzerinde durulmaktadır. Neoklasik ekonomistlere göre arazi piyasasının işlevi arazi sahibine gelir sağlaması ve daha fazla kâr getirmesi için arazinin kullanıma açılması olarak ifade edilmektedir. Bu ekonomistlerin kuramsal modelleri, belli bir arazi piyasasındaki arz ve talep sahipleri olarak islev gören ekonomik etmenlerin davranışları üzerine kurulmuştur. Kent arazisine olan talep özel kullanımlar için belli yerlerin çekiciliği ve ulaşım fiyatları tarafından etkilenmekte ya da belirlenmektedir (Bal 1985). Bu bakımdan neoklasik analize göre üreticiler tarafından oluşturulan tüm artı-değer biçimlerinin karşılığı rant olarak tanımlanmaktadır.

Marx'a göre (Kapital 1867) ise Ricardo'nun rant yaklaşımı, farklılık rantının karşılık gelmektedir. Ayrıca Marksist yaklaşımda, Neoklasik yaklasımdan farklı olarak, tarihsel ve toplumsal ilişkiler belirleyici olmakta ve rant kuramının temelinde sınıf iliskileri yer almaktadır. Marksist rant analizi, toprağın kendisi, arazi mülkiyeti ve sermaye arasındaki üçlü ilişki çerçevesinde yapılmaktadır. Marx'a göre rant, bir miktar arazinin kullanma hakkını elde etmek için arazi sahibine bir bedel ödenmesi olarak ifade edilmektedir (Rant, arazi satıldığında satın alma fiyatı yoluyla sermayeye dönüştürülür ve böyle bir ödemenin gerçekleşmemesi durumunda rant söz konusu olamaz). Bu yaklaşım, neoklasik analizde üreticilerin artı değerlerinin bütün biçiminin rant olarak tanımlanması nedeni ile neoklasik yaklaşımdan ayrılmaktadır.

Arazinin hem konum, hem de toplam arz bakımından sabit olması ve arazi sahiplerinin, arazi üzerinde özel mülkiyet hakkının bulunması nedeni ile arazi kullanımı üzerinde bir sınıf tekeli oluşturmaları; rant kategorisinin arazi sahiplerine yapılan ödeme ile

sınırlandırma ihtiyacını oldukça önemli bir hale getirmektedir. Bu bakımdan kapitalist değer üretiminin rantlarla ilişkisini kurmak; kapitalizm tarihinin, kentsel gelişme ile ilişkilendirilebildiği ölçüde mümkün olmaktadır. Kapitalist ekonomilerde ister tarımsal ister kentsel arazi rantı olsun rant; tekel, mutlak ve farklılık rantı olarak ortaya çıkmaktadır. Tarımsal arazilerin kentsel araziye dönüşmesi sürecinde arazi varlığındaki iyileştirmeler (imar haklarının verilmesi, altyapı yapılması gibi) arazi rantını ve dolayısıyla arazinin değerini artırmaktadır. Marx, yapı sahipliğinden elde edilen rantın, arazi rantına ek olabilecek araziye katılan sabit sermaye faizi olarak görmektedir. Bu bakımdan tekel rantı ve mutlak rant kentlerin büyümesi ve farklılaşmaları nedeniyle daha çok önem kazanmaktadır. Farklılık rantı, farklı konumlardaki üretim hacminin aynı olmaması ile yapılandırılan ve ulaşım maliyetleri ilişkileriyle mekânsal olarak bütünleştirilmiş göreli mekânda anlamlı hale gelmektedir. Bireysel ve sınıf tekelci rantlar; konuma, faaliyet biçimine gelir gruplarına ve rantiye sınıfının kamu kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmelerine gücüne bağlı olarak öne çıkmaktadır. Bireysel ve sınıf tekelci rantların genel rantlar içerisinde egemen konuma gelmesi kapitalist piyasa ekonomisi ve buna göre şekillenen siyasal ve yasal sürecin bir yönünü oluşturmaktadır (Harvey 2003). Günümüz kapitalist ekonomik sisteminde rant sermaye faiziyle karışmış ve böylelikle kapitalizmin gelişmesinde rant artışları çok büyük bir önem kazanmıştır. Kentsel büyüme aracılığıyla rant değerlerinde ve sabit sermayede artış sağlanmaktadır. Böylelikle, kentsel sistemde arazi ya da mülk sahiplerinin beklentisi arazi ve mülk değerlerinin yükselmesi şeklinde olmaktadır. Rant ancak koşullara bağlı olarak belli bir üretim tarzı ve mülk sahipliğiyle ilgili bazı kurumlara bağlı olarak var olabilmektedir. Kentsel rant çalışmalarında Marx'ın rant kategorileri (mutlak rant, farklılık -diferansiyel- rantı ve tekel rantı) esas alınmaktadır.

- Mutlak Rant**:** Arazi varlığındaki özel mülkiyet tekeli sermayenin sanayiden tarıma serbestçe aktarılmasına engel olmaktadır. Aynı sermaye ile tarımda sanayide olduğundan daha fazla artı-değer üretilmektedir. Ancak toprağın özel mülkiyeti kapitalistler arasında bu bölüşüme izin vermemektedir. Arazi sahipleri, arazi üzerindeki özel mülkiyet hukuku gereğince, sermayelerini araziye yatıran kapitalistten artı-değerin bir kısmını alırlar ki, bu mutlak rant olarak tanımlanmaktadır.

• Farklılık Rantı**:** Farklılık rantını sağlayan etkenler (i) çeşitli araziler arasındaki verimlilik farkları, (ii) pazarla olan ilişkisi bakımından araziler arasındaki konum farkları ve (iii) araziye yatırılan ek sermayeden sağlanan verimlilik farkları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Farklılık rantı farklı konumlardaki üretim hacmi farklılıkları tarafından yapılandırılan ve ulaşım maliyetleri ilişkileriyle mekânsal olarak bütünleşmiş göreli mekânda anlam kazanmaktadır. Bir başka deyişle, farklılık rantı göreli bir mekân tasarlanmadan kavramsallaştırılamamakadır.

• Tekel Rantı: Yeryüzünün tekel altına alınmasından ve arazi sahiplerinin rekabetinden kaynaklanmaktadır. Tekel rantının oluşumunda iki temel farklılıktan bahsedilmektedir. İlki, çok özel bir niteliğe sahip olan toprağın sahibinin, o toprağı özel bir üretim/faaliyet amacıyla kullanan kişiden elde ettiği ranttır. Satın alanların gereksinimleri ve ödeme güçleriyle belirlenen tekel rantı, özel bir arazi türünün denetim altına alınması sonucu, tekelci bir fiyatın garantiye alınmasından ortaya çıkmaktadır. Marx, tekel rantının tarımda olamayacağını, yalnızca konut ve arsa rantlarının bu kavramlarla açıklanabileceğini ifade etmektedir.

Tekel rantını ortaya çıkaran ikinci durum; arazi sahiplerinin yüksek rantlar ödenmedikçe araziyi elden çıkarmamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Arazi sahipleri, söz konusu arazide üretilen malın pazar fiyatının üzerinde bir rant ödemesi yapılmasını beklemektedirler. Arazinin yetersizliğine, kolektif sınıf gücüne ve malikin pozisyonuna bağlı olarak talep edilen rant, tekel fiyatını yaratmaktadır. Tekel rantının bu biçimi bütün sektörler için önemlidir ve konutun maliyetinden tarımsal ürünlerin maliyetine kadar pek çok ürünü etkilemektedir. Marx, özellikle yoğun nüfuslu alanlarda konut ve arazi rantlarının bir tek tekel rantı yaratacak koşulların olmasından kaynaklandığını belirtmektedir.

Türkiyede kentsel rant ve aktörleri; arazinin sermaye birikiminin ve yatırımın en önemli araçlarından biri haline gelmesinin doğal sonucu olarak ifade edilen kentsel rantlar ve kentsel rantların yönetimi, Türkiye açısından ele alındığında oldukça karmaşık bir hal almaktadır. Öncelikle Türkiye'de kentsel rantların kaynağını, devletin mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında olan arazilerin oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Bu tür araziler çeşitli şekillerde satılarak ya da uzun süreli kullanımlara tahsis edilerek kentsel ranta konu edilmektedir. Diğer taraftan planlama yetkisine sahip olan kamu kurum ve kuruluşları ayrıcalıklı imar hakları yaratarak devlet mülkiyetindeki ve özel mülkiyetteki bütün kentsel araziler önce kentsel rant havuzuna dahil etmekte, daha sonra imar planları aracılığıyla bu kentsel arazilerin işlev ve kullanım biçimlerini değiştirerek spekülatif yatırım aracı haline dönüştürmektedirler. Bu yönleriyle ele alındığında hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin kentsel rant oluşumu ve bölüşümü sürecini yönettiklerini söylemek mümkündür. Ancak 1980'li yıllardan itibaren yaşanan değişim ve dönüşüm süreci ile birlikte yönetim, bu sürece piyasa olarak adlandırılan özel sektör kuruluşları ve onların güdümündeki sivil toplum örgütlerinden oluşan yeni bir ortak dahil ederek, kentsel arazi yönetimine ilişkin planlama, yatırım ve karar alma sürecini doğrudan etkilemiştir. Gelinen noktada söz konusu araziler, planlama, yatırım kararları ve karar alma sürecinde piyasanın etkisi ile doğru orantılı olarak değer artışına konu olmaktadır.

Türkiye'de güncel bir sorun haline gelen kentsel rantlar ve kentsel rantların yönetimi çok aktörlü bir süreç olmakla birlikte temelde, (i) merkezi yönetim, (ii) yerel yönetimler ve (iii) piyasa, olmak üzere üç aktörlü bileşene sahiptir.

Merkezi yönetimin rolü: 1980'li yıllar itibari ile devlet örgütlenmesinde yaşanan büyük değişim ve dönüşümlerin akabinde kent arazilerinin ranta konu edilmesinde karar verme sürecinde bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yer almış; devlet, piyasa mekanizmasının işleyişini saglamak üzere düzenleyici bir işlev yüklenmiştir. Örneğin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bir yandan özelleştirilen kuruluşlara ait arazileri satarken, diğer yandan Emekli Sandığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) gibi kamu kurum ve kuruluşlarına ait arazileri satabilmekte ve bu alanlarla ilgili imar planlarını yapmaktadır. Bunun gibi, Milli Emlak Genel Müdürlüğü hazine arazilerini yönetmekte, meralar, ormanlar, tarım arazileri ve kıyı dolgu yerleri gibi alanların tahsis kararlarını vermekte veya buraları belediyelere, TOKİ'ye ve çesitli yatırımların gerçekleştirilmesine ayırmaktadır. TOKİ konut yapmak amacıyla hem kendisine hem de hazineye ait olan arazileri, kaynak geliştirme veya kentsel dönüşüm projeleriyle özel mülkiyete devretmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim, gerek planlama

yetkisi, gerekse yatırım kararları biçimindeki araçları kullanarak kendi mülkiyetinde bulunan arazilerin niteliğinin değiştirilmesi, satılması ve kullanım hakkı verilmesi gibi yollarla hem bu arazilerin özel mülkiyete konu olmasına hem de kentsel rantların oluşumuna ve bölüşümüne olanak sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin rolü: Türkiye'de yerel yönetimler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile köyler mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle görevli yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin yasal olarak üstlendikleri üç önemli işlev (i) düzeni ve düzenliliği sürdürme, (ii) işgücünün kendisini yeniden üretmesine katkıda bulunma, (ii) sermaye birikimine katkıda bulunma iken; benimsenen ekonomi politikası doğrultusunda sözü edilen işlevlere verilen ağırlık değişmiş, yerel yönetimler piyasanın gereksinmeleri doğrultusunda kentsel alanları düzenleme işlevi ile donatılmıştır. Son dönemde belediye meclislerinde alınan kararların büyük bir bölümünün imar planı değişikliklerine yönelik olması bu durumun en açık göstergesidir.

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planlarını yapma ve onaylama yetkisinin belediyelere bırakılması ile kentsel rantın oluşumu ve bölüşümü sürecindeki rolleri pekiştirilmiştir. Süreç içerisinde benimsenen politikalar ve yasal düzenlemeler aracılığıyla yerel yönetimler ile piyasa arasında yeni ilişkiler kurulmuştur. Kentsel altyapı hizmetleri doğrudan özel sektör tarafından yerine getirilir hale gelmiş, bu hizmetlerin karşılanması için dış kredi kullanma oranı ve sayısı artmış, başta ulaşım hizmetleri olmak üzere neredeyse bütün kentsel hizmetler özelleştirilmiş ve belediyeler piyasa koşullarına göre işleyen belediye şirketleri kurulmuştur (Şengül 2001, Güler 1992). Ulusal ve küresel şirketler kentsel altyapı hizmetleri, büyük ölçekli konut projeleri, dev alışveriş merkezleri ve oteller gibi büyük ölçekli yatırımlar gerçekleştirerek kentsel ranttan aldıkları payları gittikçe artırmışlardır.

2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyüksehir Belediye Kanunu[6], 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu[7], 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi

[6] T.C. Resmi Gazete, Tarih:23.07.2004, Say:25531.
[7] T.C. Resmi Gazete, Tarih:13.07.2005, Say:25874.

Kanunu[8] ile yerel yönetimlerin, özellikle belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde kentsel arazileri planlayabilmelerinin önü açılmıştır. Sözgelimi, belediye sınırları içinde bulunan bir alanın turizm merkezi ilan edilmesiyle, planlama yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı'na, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar için planlama yetkisi Özelleştirme İdaresi Baskanlığı'na, gecekondu dönüşüm alanlarında planlama yetkisi TOKİ'ye geçmiştir. Böylelikle, planlama yetkisi ile kentsel alandaki bütün arazilerin kullanım biçimi belediyeler tarafından değiştirebilir hale gelmiştir. Gelinen noktada hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini saglamayı kolaylaştıracak ölçüde arazi kalmamıştır (Keleş 2016). Buna rağmen belediyeler, özel mülkiyete konu arazileri, kendisine ve diğer kamu kuruluşlarına ait olan özel mülkler, kamusal araziler ve kamu tüzel kişilerine ait olan hizmet malları üzerinde planlama yetkilerini kullanmaktadır.

Piyasanın rolü: Kentsel araziler üzerinde ayrıcalıklı imar hakları talep eden en önemli aktörler inşaatçılar, emlakçılar, büyük ölçekli yatırımlar gerçekleştiren turizm, sanayi, eğitim, sağlık yatırımcıları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, bankaların ve finans kuruluşlarının içinde bulundugu piyasadır. Piyasa, bu süreçte karar verici bir konuma gelerek devlet mülkiyetinde olan arazilerin bir yandan özel mülkiyete geçmesini diğer yandan menkul kıymet haline getirilerek önemli bir mali araca dönüştürülmesine hizmet etmektedir. Piyasanın bu hareketi uluslararası bir nitelik taşımaktadır. Uluslararası örgütler ve sirketler piyasanın bu alanda etkinlik göstermesini engelleyen bütün düzenlemelerin kaldırılması konusunda çesitli anlaşmalar yapmakta ve kredi verme kosullarını buna göre düzenlemektedir.

Kentsel rantın oluşum ve bölüşümü sürecinde, başta Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası örgütler, Avrupa Birliği gibi bölgesel örgütlenmeler, bu örgütlerin almış olduğu kararlar ve imzalanan antlaşmalar, küresel şirketler ve bu şirketlerle işbirliği yapan yerli şirketler, müteahhitler, emlakçılar, spekülatörler, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, kredi ve finans kuruluşları ile çeşitli sivil toplum örgütleri aktif rol almaktadır. Kapitalizmin kurucu ilkesi olarak kabul edilen piyasa, yukarıda sıralanan aktörler ve kullandıkları araçlardan oluşmaktadır. Kentsel arazi

[8] T.C. Resmi Gazete, Tarih:04.03.2005, Say:25745.

rantında, gayrimenkul yatırım ortaklıları, bankalarca desteklenen kredi mekanizması, sigorta şirketleri, inşaat şirketleri, emlakçılar, müteahhitler gibi rantiyeler aracılığıyla hem kent planlaması sürecine, hem de kentsel araziler üzerine inşa edilen yapılara kredi desteği sağlama yolu ile etkide bulunmaktadır. Bu etki ya bu aktörlerin doğrudan karar alma süreci içinde yer alması ya da karar alma sürecine katılmadan, karar alma sürecini etkilemesi biçiminde gerçekleştirilmektedir. 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerin yasalarında yapılan değişiklikler ile özellikle kentsel altyapı hizmetleri ve imar konularında ihtisas komisyonlarının kurulmasına olanak sağlanması bu aktörlerin rolünü artırmıştır. Belediye meclislerinin yapısı incelendiğinde, belediye meclis üyelerinin önemli bir bölümünün emlakçı, mimar, insaat mühendisi, müteahhit ve taşınmaz mal sahiplerinden oluştuğu görülmektedir (Güler 1992). Kentin yeni gelişme alanlarının belirlenmesi plan değişiklikleri, kentsel altyapıya ilişkin yatırım kararlarının önemli bir kısmı bu üyeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Kimi kurum ve kuruluşlara verilen plan yetkileriyle kentlerde ayrıcalıklı adacıklar yaratılabilmektedir. Yapılan plan değişiklikleri ile arazinin önce kullanım biçimi değiştirilmekte (örneğin konut alanı ise ticaret veya turizm alanına, yeşil alan ise konuta dönüştürülmekte), daha sonra yapı yoğunluğu artırılmaktadır. Büyük kentlerin birçoğunda bu uygulamalara rastlanılmaktadır. Plan değişikliği ile sağlanan aslında kamu alanından çıkartma, yükseklik artışı, yapı düzeninde değişme, yol güzergahının değiştirilmesi ve dolaylı olarak kat artışlarına neden olan yol genişlemelerine ilişkin değişiklikler de eklendiğinde, sonuçta kentte yoğunluk artışına yol açan ve kentsel rant dağılımını önemli ölçüde etkileyen gelişmeler yaşanmaktadır. Bu bakımdan planlama, hem rant oluşumunun hem de rant bölüşümünün en etkili araçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel arazilerde oluşan rantlar bu nedenle, hem yanlış planlama kararlarının bir sonucu hem de bir nedeni olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan imar planı değişiklikleri de özel mülkiyetteki arsaların değerini aşırı ölçüde artırmaktadır. İmar planlarındaki değişiklik talepleri de buna bağlanmaktadır. O halde, planlama hem devlet mülkü olan taşınmaz mallar hem de özel mülkler bakımından önem taşımaktadır. Devlet mülkünün özel mülkiyete dönüştürülmesi sürecinde yaratılan mutlak rant, hazırlanan planda yer alan ayrıcalıklı imar haklarıyla farklılık rantının artmasına neden olmaktadır. Bu durum taşınmaz malın aynı zamanda satış sürecinde bir pazarlık unsuru olarak kullanılmasına da sebep olmaktadır (Turan 2009).

3. TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKALARI

Bu bölümde, Türkiye'de konut sorununun genel görünümü ile, Türkiye'de yaşanan konut sorunu bakımından öncelikli önem arz eden ve gecekondulaşma sürecinde etkin rol oynayan nüfus artışı, kentleşme ve göç hareketlerinin sayısal boyutu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Konut sorunun giderilmesine ilişkin politikalarda karar alma ve uygulama hususunda etkili olan kamu kurum ve kuruluşları ile konut kooperatiflerinin konut üretimindeki rolü ele alınmıştır. Türkiye'de 1923 yılından bugüne kadar uygulanmış olan kamu konut politikaları planlı dönem öncesi ve planlı dönem olarak iki temel başlık altında incelenmiştir, son olarak ise kentsel dönüşüm faaliyetlerine temel ilke ve amaçları çerçevesinde değinilmiştir.

Konut sorunu dendiğinde Türkiye için temel anlamıyla gecekondu yapılaşmaları ön plana çıkmaktadır. Gecekonduların oluşumunda zaman içerisinde yapısal ve mekânsal değişimler de meydana gelmiştir. Bu anlamda yapılaşmaların yaygınlaşmasında önleyici mevzuat düzenlemeleri ve devletin bakış açısı önemli yer tutmaktadır.

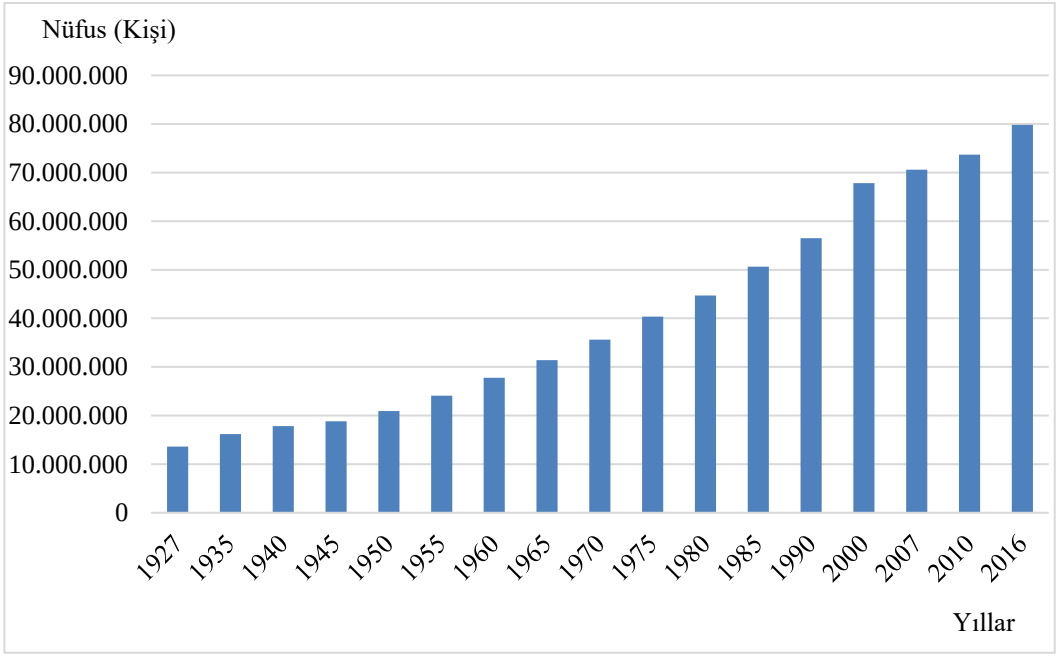
Türkiye'de gecekondular önceleri kentlerin iş merkezlerine yakın konumda bulunan yerlerinde ve genellikle de dere yatakları, dik yamaçlar gibi coğrafi açıdan oldukça dezavantajlı olan araziler üzerinde derme çatma barakalar olarak inşa edilmiştir. Zamanla bu yapılar kentlerin çevrelerini saran ve sürekli genişleyen halkalar halinde yayılmıştır. Bugün itibariyle ise bu yapıların bir bölümü alt yapı hizmetleri bakımından olabildiğince yetersiz kentsel alanlara dönüşmüş, bir bölümü ise orta gelir düzeyine sahip bireylerin ikamet ettiği apartmanlara dönüşmüştür. Gelinen noktada gecekondu hukuki dayanağı bulunmayan ekonomik yatırım aracı olmanın yanı sıra siyasi getiri malzemesi haline de dönüşmüştür (Ören ve Yüksel 2013). Diğer taraftan Türkiye'de gecekondular ilk ortaya çıktığı dönemlerde, genellikle Hazineye ait arsa ve araziler üzerine burada yaşayacak kişiler tarafından inşa edilmekteydi. Başlangıçta barınma ihtiyacını giderme güdüsüyle inşa edilen söz konusu tek katlı yapıların yerini zaman içerisinde ticari kazanç elde etmeye yönelik çok katlı kaçak yapıların aldığı görülmektedir. Bu değişimin etkisiyle hukuki dayanağı olmayan bu yapılar üzerinde zamanla başlangıçta söz konusu olmayan kiracılık ilişkileri de kurulmaya başlanmıştır.

3.1 Türkiye'de Konut Politikasını Etkileyen Faktörler

Türkiye'de devletin konut politikası üretmesini gerekli kılan göç kaynaklı nüfus artışı, nüfus artış oranı ve kentleşme hızına bu çerçevede gelişen kentleşme olgusu sayısal veriler ışığında değerlendirilmiştir.

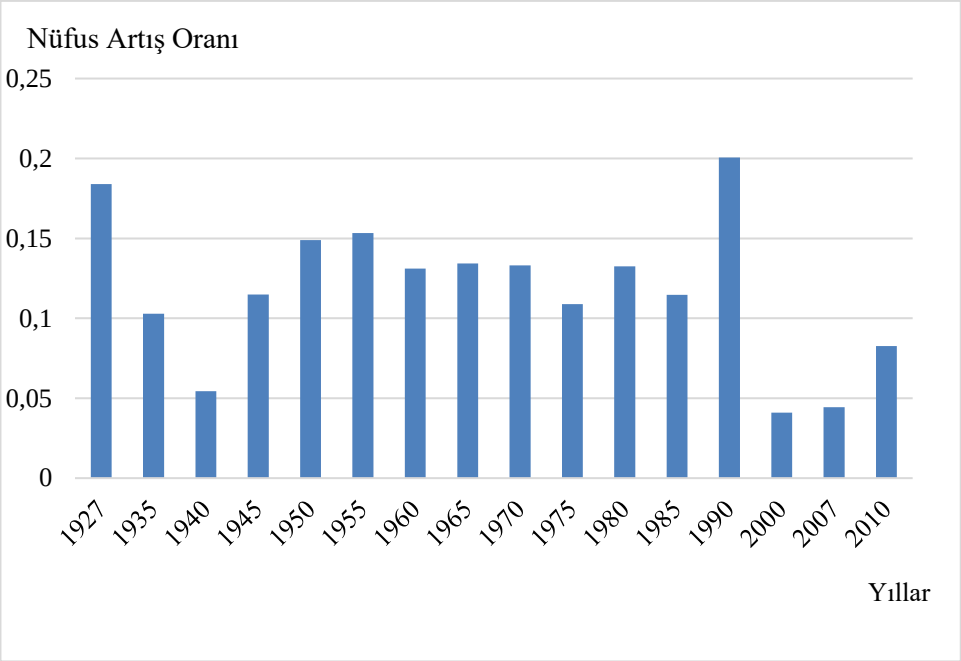
3.1.1 Nüfus artışı

Türkiye'de 1927 yılından bugüne kadar geçen süreçte en düşük nüfus artış hızının 1940-1945 yılları arasında, en hızlı nüfus artış hızının ise 1955-1960 yılları arasında gerçekleşmiş olduğu ve nüfusun yıllık ortalama artış hızının son yıllarda % 1,2 ve % 1,5 arasında değişim gösterdiği görülmektedir (Şekil 3.1, Şekil 3.2).



Şekil 3.1 Türkiye'de nüfusun zamansal değişimi (1927-2016)

Genel nüfus artış hızının özellikle 2000'li yılların başından itibaren önceki dönemlere göre önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Bu azalış kentleşmenin bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan kentlerdeki yerleşik nüfus artışı temelde ülke içerisinde kırsal kesim aleyhine gerçekleşen nüfus hareketlerinden kaynaklanmaktadır.



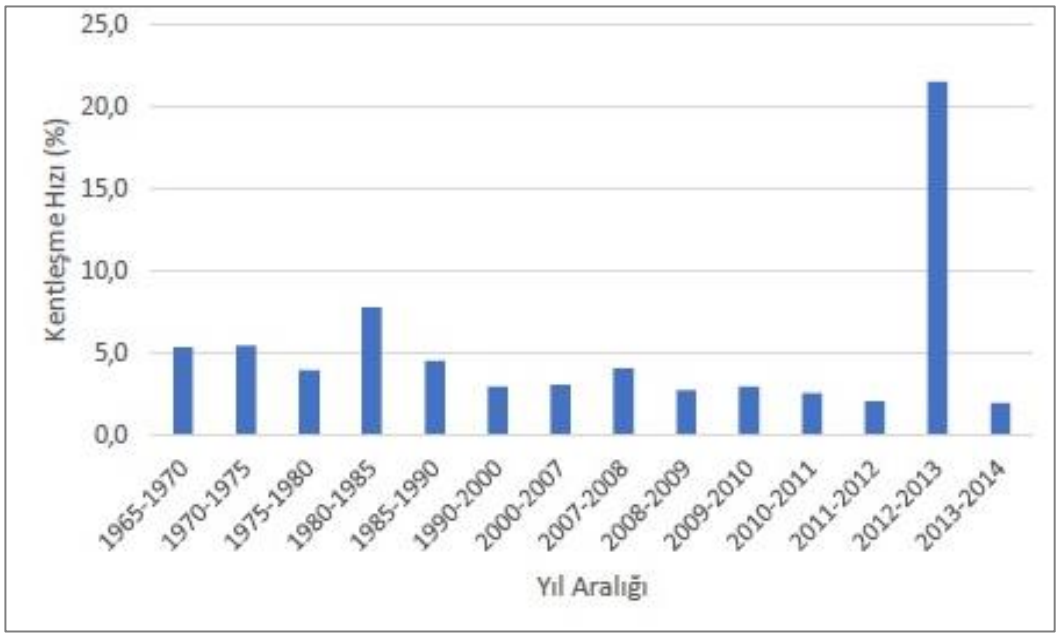
Şekil 3.2 Yıllar itibari ile nüfus artış oranı (1927-2016)

3.1.2 Göç hareketleri ve kentleşme

Gecekondu olgusunun Türkiye'de 2. Dünya Savaşı yılları içinde kendini göstermeye başladığı bilinmektedir. Türkiye'de 1940'ların sonunda büyük kentlerde toplam 23.000-30.000 civarı gecekondu bulunurken, bu sayı 1960 yılında 240.000'e, 1983 yılında ise 1,5 milyona yükselmiştir (Toros 1997). Bunun temel nedeninin, gecekondunun en ucuz yoldan konut edinme yolu olması olarak ifade etmek mümkündür. Türkiye'de 1970 yılında % 28,7 olan kent nüfusu hızlanan göç hareketlerinin de etkisiyle devamlı artmıştır. 2012 yılında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) ile yapılan sayımda 75.627.384 olan Türkiye nüfusunun % 70'inden fazlasının kentlerde yaşamakta olduğu tespit edilmiştir. 2013 yılında kentsel nüfusun ağırlığı % 86,7 olurken 2014 yılında % 87,2 olmuştur. 2013 yılında kent nüfusunun toplam nüfus içerisindeki ağırlığının 2012 yılına göre önemli düzeyde artmasının temel nedeni 6360 Sayılı Kanun[9] ile yeni büyükşehir tanımlaması yapılması ve bu kapsamda bazı idari sınırların değiştirilmesi olmuştur.

[9] T.C. Resmi Gazete, Tarih:06.12.2012, Sayı:28489.

1970 ve 2014 yılları arasında Türkiye'de ortaya çıkan kentleşme hızının en yüksek olduğu dönem, %7,7 oranıyla 1980-1985 yılları arasında olduğu görülmektedir (Şekil 3.3). 2012-2013 döneminde kentleşme hızının bir önceki döneme göre % 21,50 gibi çok yüksek oranda gerçekleşmesi 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılmış olan büyükşehir tanımlanması ve bazı idari sınırların değiştirilmesi nedeni ile olmuştur.



Şekil 3.3 Türkiye'de kentleşme hızı (1970-2014) (Anonim 2015a)

3.2 Türkiye'de Konut Politikası Aktörleri

Konut gereksinmesinin karşılaması için devletçe saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası adı verilmektedir. Türkiye'de konut politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında derece derece sorumlu ve buna yetkili kılınmış türlü kamu kuruluşları ile özel sektör kuruluşu bulunmaktadır. Aşağıda ele alındığı üzere geçmişten bugüne uygulanmış ve halen uygulanmakta olan konut politikalarında etkili olan kamu kurum ve kuruluşlarının bir kısmının faaliyetleri yasal

düzenlemeler çerçevesinde sonlandırılırken bir kısmının görev ve yetkileri daraltılmış ya da genişletilmiştir.

3.2.1 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

İmar ve İskân Bakanlığı, İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanunla[10], konut politikalarının belirlenmesi konusunda yetkili kılınmıştır[11]. Bu kanunun 2. maddesinin (b) fıkrasında, ülkenin yapısına uygun konut politikalarının tespiti ve uygulanmasında Bakanlık yetkilendirilmiştir. Kanunun 10. maddesinde, ülkenin konut ihtiyaçlarına yönelik programlar yapmak, ucuz konut üretimine ilişkin tedbirler almak, ıslah ve tasfiye çalışmalarında bulunmak, konutu olmayanların konut sahibi olması için faaliyetler yürütmek ve toplu konut üretimini teşvik etmek Bakanlık bünyesindeki Mesken Umum Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer almaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin[12] ikincisine göre, Bakanlığın konut sektörüne ilişkin strateji geliştirme ve programlama iş ve işlemlerini yürütmek ya da depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak Başbakanlığa bağlı olan TOKİ'nin kurulmuş olması nedeni ile uygulamada bu konuda aktif bir rolü bulunmamaktadır.

3.2.2 Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Bakanlığı

Mülga Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), daha hızlı ve dengeli kalkınma gayesiyle kullanılmasına ilişkin plan ve programları hazırlamak, bunların uygulanma sürecini izlemek ve ortaya çıkabilecek olan sorunlara ilişkin politikalar sunmak üzere 1960 yılında

[10] TC Resmi Gazete, Tarih: 14.05.1958, Sayı: 9906.
[11] Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 1928 yılında kurulan Bayındırlık Bakanlığı ile 1958 yılında kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'nın 1983 yılında birleştirilmesi ile kurulmuştur. 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 29.06.2011 tarihinde bu Bakanlığın yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması kararlaştırılmıştır.
[12] TC Resmi Gazete, Tarih: 04.07.2011, Sayı: 27984.

91 Sayılı Kanun[13] ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur[14]. Hükümete ekonomik ve toplumsal kalkınma konularında yardımcı olmuş, barınma sorunlarına toplumsal gelişmeye ilişkin konular arasında ağırlıklı olarak yer vermiştir. Özellikle beş yıllık kalkınma planlarında konut konusu ele alınmış ve dönemin konut sorunları tespit edilmeye çalışılarak bunların çözümüne ilişkin politikalar belirlenmiştir.

2011 yılında DPT'nin yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Böylece Türkiye'nin kamu yönetimi sisteminde devletin "planlama" yapan kurumunun yerine bu kurumun da görev ve yetkilerini bünyesinde bulunduran çok daha kapsamlı nitelik arz eden "kalkınma" odaklı bir bakanlık oluşturulması amaçlanmıştır (Övgün 2011). DPT, hükümet tarafından belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planları ile yıllık programları hazırlarken; Kalkınma Bakanlığı, hükümet tarafından belirlenen amaçlar doğrultusunda makroekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analizler yapmakta, kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamaktadır. Bir başka ifadeyle Kalkınma Bakanlığı kalkınma planı ve yıllık program dışında değişik planlama çalışmalarına da katılmaktadır. Kalkınma Bakanlığı'nın DPT'den farklı olarak stratejik planlamanın ötesinde daha geniş bir bakış açısı sunan stratejik yönetim düşüncesinin merkezi düzeyde koordine etme, uyumlaştırma ve yönlendirme birimi olarak konumlandırıldığını söylemek mümkündür.

3.2.3 Konut Müsteşarlığı

2001 yılında yapılan yasal düzenleme çerçevesinde 4698 Sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun[15] ile Başbakanlığa bağlı Konut Müsteşarlığı kurulmuştur. En temel görevleri şunlardır: (i) Konuta ilişkin sektörel plan hedefleri de göz önünde bulundurularak seçilecek olan arsa üretim alanlarının konumunu ve sınırlarını belirlemek, (ii) Arsa, alt yapı, konut üretimi

[13] TC Resmi Gazete, Tarih: 05.10.1960, Sayı: 10621 (Mülga: 223/49 mad. ile).
[14] 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 03.06.2011 tarihinde DPT kaldırılarak Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.
[15] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 31.07.2003, Sayı: 24455.

ve bu konulardaki araştırma geliştirme faaliyetleri için ilgili Bakan onayı ile her türlü iç ve dış kaynaktan temin edilen krediyi bağlı kuruluşlara kullandırmak, değişik gelir gruplarının konut ve işyeri sahibi olabilmesi için alternatif finansman modelleri geliştirmek.

Konut Müsteşarlığı 2003 yılında yayımlanan 4966 Sayılı Kanunla[16] kaldırılmıştır. Müsteşarlığın görevlerinin birçoğu Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na, kadroları ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na (şimdiki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) devredilmiştir.

3.2.4 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

Toplu konut üretimi, 4. BYKP döneminden itibaren devlet tarafından desteklenmeye başlanmış ve bu alanda bazı teşvikler sağlanmıştır. Özellikle 1978-1980 yıllan arasında, "Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi", "Memurlara Konut Edindirme Yönetmeliği" gibi yasal düzenlemeler yapılmış ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına toplu konut kredisi sağlanmıştır. 1980 sonrası dönemde toplu konut politikası devletin temel konut politikası haline gelmiştir. 1981 yılında 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu kabul edilmiş, kanun kapsamında yurtdışına çıkışlardan, lüks tüketim mallarından, akaryakıttan ve başka birçok kalemden alınan payların toplandığı Kamu Konut Fonu kurulmuştur. Diğer taraftan da devlet, konut kooperatiflerini sağlamış olduğu kredilerle desteklemeye başlamıştır (Balcı 1988). Ancak konut finansman modeli olan Kamu Konut Fonu amacına hizmet etmemiş ve konut sorunu büyümüştür. 1984 yılında yürürlüğe giren yasayla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adıyla kurulmuştur. 1990 yılında 412 ve 414 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile TOKİ Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklinde iki ayrı idare olarak örgütlenmiştir. 1993 yılında Toplu Konut Fonu'nun genel bütçe kapsamına alınmasıyla beraber İdare kaynaklarının azalması sonucunda İdare konut üretiminden bir ölçüde uzaklaşmıştır (Anonim 2015b).

Türkiye'de zaman içerisinde konut, kentleşme ve dönüşüm sorunlarının çözümüne yönelik önceliklerde değişiklikler yaşanması nedeni ile 58. Hükümet tarafından 2003

[16] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 31.07.2003, Sayı: 25185.

yılında açıklanan Acil Eylem Planında yer verilmiş olan konut seferberliği kapsamında yerleşme (konut üretimi) ve kentleşme olguları birlikte ele alınmıştır. Siyasi irade TOKİ'nin bu süreçte etkin olarak faaliyet göstermesi yönünde tercihte bulunmuş ve bu doğrultuda 2003 yılında ve 4966 Sayılı Kanun ile TOKİ'ye yeni görevler verilmiştir. 2001 yılında ve 4684 Sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile Toplu Konut Fonu gelirleri TOKİ'nin gelirleri haline getirilmiş ve tamamen yürülükten kaldırılmıştır. Genel bütçe kapsamına alınmadan önce, Toplu Konut Fonu gelirlerinin bir bölümünün konut kredisi olarak tahsis edilmesi, bir bölümünün ise küçük sanayi, turizm ve altyapı hizmetleri gibi alanlara kullandırılması, geri kalanının da genel bütçeye aktarımı sağlanmıştır.

TOKİ ilk olarak 2003 yılında, 12142 sayılı Başbakanlık kararıyla Konut Müsteşarlığı'nın bağlı kuruluşu olmaktan çıkarılmış, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, sonrasında 2004 yılında, 802 sayılı Başbakanlık kararıyla da doğrudan Başbakanlığa bağlı kuruluş haline getirilmiştir.

TOKİ'nin genel stratejisi, "alt ve orta gelir grubuna yönelik sosyal konutlar ile gerekli hizmet birimlerini altyapılarını da tamamlayarak sunmak" olarak tanımlanmıştır. İdare önceliği ülke genelinde konut ihtiyacının en fazla olduğu alanlara vermeyi amaçlayan bir politika benimsenmiştir. Bu kapsamda, ilk etapta özellikle yoksulluğun da etkisiyle özel sektör yatırımlarının azalmış olduğu Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerine verilen faaliyet ağırlığı, zaman içinde İstanbul, İzmir, Ankara, Diyarbakır ve Adana gibi göç alan büyük kentlere doğru kaydırılmıştır.

3.2.5 Belediyeler

Konut üretim ve denetiminin merkezi yönetim tarafından tek elden gerçekleştirilmesinin zor olması nedeni ile, ülke genelinde belediyelerin aktif olarak bu konuda faaliyette bulunmasının etkinliği arttırıcı bir politika olduğu düşünülmektedir. Belediyeler, sosyal konut üretimi, ihtiyaç doğrultusunda yeni alanların imara açılması, altyapılı arsa üretimi, konut talebinin örgütlenmesi ve düşük maliyetli kredi temini gibi konut sektörüyle ilgili birçok konuda etkin olarak faaliyette bulunabildikleri için bir ülkede konut politikalarına yön veren en önemli kamu kuruluşları arasında yer almaktadır. Türkiye'de yasal

düzenlemeler çerçevesinde belediyelerin konut politikaları alanında üstlenmiş oldukları sorumluluklar ile faaliyet yoğunlukları zaman içerisinde değişiklikler göstermektedir. Aşağıda bu yasal düzenlemelerden öne çıkanlardan bazılarına kısaca yer vermiştir.

1948 yılında 5228 Sayılı Bina Yapımı Teşvik Kanunun'un[17] birinci maddesiyle, Hazinenin ve özel idarelerin mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunup bir ihtiyaca tahsis edilmemiş arsaların bedelini 10 yılda ödenmek üzere emlak vergi değeri üzerinden belediyelere devredilebilme olanağı sağlanmıştır. 1950 yılında 5656 Sayılı Kanun'un ek birinci maddesiyle belediye meclisleri, lüzumu halinde belediye meskenleri yapmak, bunları belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini belediyelerin zorunlu görevleri arasına koyabilmeyle yetkilendirilmiştir.

1953 yılında 6188 Sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkındaki Kanun'da[18] belediye sınırları içerisinde bulunan Hazine'nin, özel idarelerin ve katma bütçeli dairelerin (Vakıflar İdaresi hariç) mülkiyetinde yahut devletin hüküm ve tasarrufunda olup tahsis edilmemiş arazi ve arsalardan mesken yapımına uygun olanların, bedelleri devrin yapıldığı yıldaki arazi vergisine matrah olan kıymetler üzerinden ve ilk taksitleri devri takip eden bütçe yılından başlamak üzere 10 yılda eşit taksitlerle faizsiz ödenmek üzere belediyelere devredilebileceğine yer verilmiştir. Ayrıca bu kanunun 6. maddesinde mesken ihtiyacını karşılamak amacıyla toplu olarak ucuz ve basit konut inşasında belediyeler yetkili kılınmıştır.

Gecekondu Kanunu[19] ile farklı iki fon oluşturulmuştur. Kanunun 12. maddesine göre oluşturulan fon ile Türkiye Emlak Kredi Bankasındaki belediyelere ait hesapta toplanan kaynaklarla belediyelerce halk konutu, nüve konut[20], geçici misafir konutları yapılması ve ıslaha konu olan gecekondu bölgelerine altyapı hizmetleri sağlanması amaçlanmıştır.

[17] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 03.07.1948, Sayı: 5228.
[18] T.C. Resmi Gzete, Tarih: 29.07.1953, Sayı: 8470 (Mülga: 775/42. mad. ile).
[19] T.C Resmi Gazete, Tarih: 30.07.1966, Sayı: 12362.
[20] Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, başlangıçta 30 metrekarelik bir oda ve müştemilatını kapsayan ve zamanla tip projenin belirlediği diğer odaların eklenmesine açık olarak inşa edilen konut parçası olarak tanımlanmıştır. Başka bir ifadeyle nüve konut, konutun bir ailenin asgari şartlarla barınmasını temin eden, yaşama ve yatma bölümü ile iş gruplarından (mutfak, banyo gibi) meydana gelen kısmıdır.

Yine Kanunun mülga 14. maddesine göre oluşturulan fonla gecekondu ıslah ve önleme bölgelerinde konut yapımına kaynak sağlanması planlanmıştır.

Belediyelerin konut sorunu çerçevesinde özellikle 1970'li yılların ikinci yarısına doğru kooperatifler ile işbirliği içine girilerek konut ve arsa üretimi konusunda ciddi adımlar atılmıştır. Yine aynı dönemde kentsel rantı kısmen de olsa kamuya aktarmak ve belediyeye kaynak sağlamak amacıyla "üretici belediyecilik" modeli geliştirilmiştir. Örneğin; Batıkent, Ege-Kent, Doğukent gibi konut projeleri bu model çerçevesinde oluşturulmuştur. Ancak bu uygulamaların devamlılığı ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı sağlanamamıştır (Karasu 2005).

Kooperatifler Kanunu'nun[21] 9. maddesiyle kamu tüzelkişilerinin amaçları doğrultusunda kooperatif kuruluşlarına yardımcı olabilecekleri, öncülük edebilecekleri veya ortak olabilecekleri yönünde düzenleme yapılarak belediyelere, kooperatifler aracılığıyla toplu konut uygulamalarında bulunma imkânı getirilmiştir. Nitekim belediyelerin konut üretimine girmesi ve konut kooperatifleri ile işbirliğinin başlayıp yaygınlık kazanması 1970 sonrası dönemde gündeme gelmiştir.

Belediyeler ile konut kooperatiflerinin işbirliğine ait en kapsamlı uygulamanın Batıkent projesi olduğunu söyemek mümkündür. 1979 yılında imar planı hazırlatılıp Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na onaylatılan Batıkent konut projesi Ankara Belediyesi tarafından tasarlanmıştır. Ankara Belediyesi ve kurucusu olduğu Kent-Koop, Batıkent projesinin yürütülmesinde karşılıklı görev ve sorumluluklarını 1980 ylında imzaladıkları Batıkent Ana Protokolüne göre belirlemişlerdir. Bu protokole göre Ankara Belediyesi belli koşullar yerine getirildiğinde bir taraftan Kent-Koop'un ortağı olduğu kooperatiflere arsa tahsis edebilmekte, diğer taraftan arsanın bedelini Kent-Koop'tan tahsil etmek suretiyle yarattığı kaynağı altyapı hizmetlerinin sağlanması için kullanabilmektedir. Batıkent Ana Protokolüne göre Kent-Koop konut talebinin ve yapım sürecinin örgütlenmesini doğrudan üstlenmiştir. Batıkent projesi 1989 yılında Avrupa İskân Fonu ile imzalanan kredi anlaşmasından alınan 28,5 milyon dolarlık bir krediyle başlamış, sonrasında konut

[21] T.C Resmi Gazete Tarih: 10.05.1969, Sayı: 13195.

kooperatiflerinden ve sosyal güvenlik kuruluşlarından sağlanan ek kaynaklar ile devam ettirilmiştir (Karasu 2005).

Belediyelerin konut ya da arsa üretimine ilişkin birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak belediyelerin konut sorunu karşısında etkinlik sağlanmasında merkezi yönetimlerin siyasal öncelikleri ile belediyelerin hukuki ve mali açıdan imkânsızlıkları neden ile yetersiz kalındığı bilinmektedir.

3.2.6 Türkiye Emlak Kredi Bankası

Emlak ve Eytam Bankası adıyla 1926 yılında, halkın inşaat teşebbüslerini desteklemek, gerekli kredileri sağlamak ve yetim haklarını korumak amacıyla kurulmuştur. Diğer bankalardan farklı olarak gayrimenkul ipoteği karşılığında borç para veren bir kamu bankası niteliği taşımaktadır. Emlak ve Eytam Bankası 1946 yılına kadar faaliyetlerini devam ettirmiş, yeniden yapılanması amacıyla 1946 yılı içerisinde Türkiye Emlak Kredi Bankası Anonim Ortaklığı kurulmuştur (Anonim 2015c). Banka 1988 yılında ise Anadolu Bankası ile birleştirilerek tüzel kişiliğe sahip, özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı iktisadi devlet teşekkülü niteliği kazanmış, Emlak Bankası adıyla yeni bir düzenlemeye konu edilmiştir (Eryıldız 1995). 2001 yılından itibaren T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Emlak Şubesi olarak hizmetlerine devam etmekte ve aynı yıl itibari ile Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkisi sona erdirilerek tasfiye süreci başlatılmıştır. Emlak Bankası konut üretiminde etkin olarak faaliyet göstermiş, konut üretimine doğrudan katılmış ve faaliyetleri konut kredisi temin etme üzerine odaklanmıştır.

3.2.7 Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal güvenlik kurumları bireysel konut kredisi temin etme ve yapı kooperatiflerine fon aktarma konusunda faaliyetlerde bulunmuştur. Bu kurumlar arasında Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) ve Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) bulunmaktadır. Bunların

her biri farklı yasalarla kurulmuş ve kendi yasalarında konut kredisini hangi şartlar altında kimlere sağlayabilecekleri belirtilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının elindeki fonların konut finansmanında kullanılması yönündeki uygulama yaygınlık kazanmış, 1980'li yılların ortalarına kadar sürdürülmüştür.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda işçi sayısının artması, kentleşmenin hızlanması, Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması sonrasında işçilerin barınma sorunları dikkat çekmiştir. Bu nedenle SSK'nın kuruluş yasasında ve diğer sigorta yasalarında bu kurumun yedek akçelerinin bir kısmının işçi konutlarının yapımına ayrılmasına imkân veren düzenlemeler yapılmıştır. SSK tarafından ipotek karşılığında verilen 20 yıl vadeli krediler vasıtasıyla 1952 ile 1984 yılları arasında yıllık ortalama 7.000 işçi konutu inşa edilmiştir (Keleş 2016). Ancak,bu kapsamda inşa edilen konutlar nitelik bakımından özellikle Batı Avrupa ülkelerinde kabul görmüş olan sosyal konut standartlarının çok üzerinde kalmıştır (Arı 1979). Bu durum ise ülke ekonomisinde, mevcut sınırlı imkânlar dâhilinde bu amaca özgülenmiş olan kaynakların yeterince verimli tahsis edilememe problemini gündeme getirmiştir.

3.2.8 Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

BAĞ-KUR kurumun üyesi olan çalışanlara ipotek karşılığında konut kredisi temin etmenin yanı sıra kooperatif bünyesinde örgütlenen üyelerine düşük faiz ve uzun vadeyle kredi kullanma imkânı da sağlamaktadır. 1985 yılında 3165 Sayılı Kanun [22] ile BAĞ-KUR'un üyelerine kredi verme imkânı sonlandırılmıştır. Yine de bu tarihe kadar yaklaşık 40.000 üye bu kredilerden yararlanabilmiştir.

3.2.9 Ordu Yardımlaşma Kurumu

205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) Kanunu[23] 33. maddesi gereğince kurumun daimi üyelerini konut sahibi yapmak için ipotek karşılığında 20 yıla kadar vadeli

[22] T.C Resmi Gazete Tarih: 19.03.1985, Sayı: 3165.
[23] T.C Resmi Gazete Tarih: 09.01.1961, Sayı: 10702.

krediler açmaya, Konut Ön Biriktirim Fonu kurmaya, arsa almaya, bunlar üzerinde konut inşa etmeye ve bu konutları peşin veya ipotek karşılığında 20 yıla kadar vadeyle üyelerine satmaya yönetim kurulu yetkili kılınmıştır. OYAK üyeleri konut kredisi imkânından bir defa yararlanabilme hakkı tanınmıştır. Yaklaşık olarak 48.000 kişi için bu koşullarda konut sahibi olma imkânı sağlanmıştır (Keleş 2016).

3.2.10 Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu[24] ile kurulmuştur. Kanunun 1. maddesinde; "Arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacıyla tanzim alış ve satış yapmak; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere; Maliye Bakanlığı'na bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz ve döner sermayeli Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.*"* Hükmü yer almıştır. 1164 Sayılı Kanunun 5. maddesine ise Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün sermayesinin 250 milyon lira olarak belirlendiği ve bu tutarın Maliye Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konularak 10 yıl içerisinde tamamlanması yönünde madde yer almıştır. Her ne kadar zaman içerisinde sermaye artırımı yapılmış olsa da uygulanan politikalar nedeni ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ülke genelinde arsa spekülasyonlarının önüne geçememiştir. Bu durumun temel nedeni Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'ne arsa alım-satımı yapması konusunda mevzuat ve mali imkânlar bakımından yetersiz kalınmasıdır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının ellerindeki arsaları satışı noktasında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü tarafından ön alım hakkı yasal olarak düzenlenmiş ancak uygulamada etkinlik sağlanamamıştır.

2004 yılında 5273 Sayılı Kanunu[25], 1164 sayılı "Arsa Ofisi Kanunu, Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Böylece Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü teşkilâtı ile birlikte kaldırılmış ve Döner Sermaye İşletmesinin bunların dışında kalan tüm varlıkları, hakları, yükümlülükleri ve her türlü taşınmazları ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün diğer hak ve yükümlülüklerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilmiştir.

[24] T.C Resmi Gazete, Tarih: 10.05.1969, Sayı: 13195.
[25] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 15.12.2004, Sayı: 25671.

3.2.11 Konut kooperatifleri

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), kooperatifleri; üyelerinin ortak ekonomik çıkarlarını geliştirmek amacıyla, gönüllü olarak ve ihtiyaç duyulan sermaye faktörlerini birleştirerek oluşturdukları, ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuzlukları ise birlikte üstlenmeyi kabul ettikleri kuruluşlar olarak tanımlamaktadır.

1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun[26] 1. maddesinde kooperatifin tanımı "Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ilişkin ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle temin edip korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından oluşturulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar" şeklinde yapılmaktadır.

Kooperatiflerin en temel amacını belli bir sosyal grubun kısıtlı imkânlar içinde gayrimenkul edinmeleri için bir araya gelerek oluşturdukları yapılanmalar olarak tanımlamak mümkündür. Kooperatiflerin, "arsa kooperatifi ve "konut yapı kooperatifi" şeklinde gruplanması mümkündür. Arsa kooperatifinde amaç, belli bir grubun bir araya gelerek istedikleri bir arsayı kooperatif eliyle edinebilmelerini sağlamaktır. Bunun devamı niteliğinde sayılabilecek konut yapı kooperatifinde ise, üyeler istedikleri türden konutun yapılması için belli esasları ortaya koyup, kooperatifçilik mevzuatına uygun olarak konut projelerini sürdürürler. Konut yapı kooperatifleri Türk Ticaret Kanunu ve Kooperatifler Kanunu'na göre kurulmuş tüzel kişiliklerdir. Bunların kâr amacı bulunmayıp esas amaçları ortaklarına daha uygun koşullarda konut edindirmektir. Bu kapsamda konut yapı kooperatiflerini, kişi ve kuruluşların ortak bir amaç doğrultusunda yardımlaşmak üzere bir araya gelerek ve üyelerine konut edindirmek amacıyla kurmuş oldukları bir kooperatif türü olarak tanımlamak mümkündür.

Türkiye'de ilk kooperatifçilik hareketi 1800'lü yılların sonlarında Mithat Paşa tarafından Memleket Sandıkları Nizamnamesi adı altında başlatılmıştır (Anonim 2015d).

[26] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 10.05.1969, Sayı: 13195.

Cumhuriyet sonrası Türkiye'de yapı kooperatifçiliği ile ilgili olarak ilk girişim 1934 yılında merkezi yönetim ve belediye işbirliği ile gerçekleştirilen Bahçelievler Yapı Kooperatifi uygulamasıdır. Bu tarih sonrasında ise 1945 yılına kadar Türkiye'de 50 konut yapı kooperatifi kurulmuş, bunun yirmiiki tanesi Ankara'da yer almıştır.

Konut kooperatiflerinin, ülke genelindeki konut üretimindeki payı 1980 yılında % 9 olarak gerçekleşirken (Keleş 2016), bu oran 1980'li yıllarda başlatılan konut seferberliğiyle % 36 düzeyine kadar yükselmiştir. Özellikle 1985 yılında başlayan kooperatifleşme hareketinin temelinde, 1982 Anayasası'nın konut hakkını düzenleyen 57. maddesi yer almaktadır. Bu maddeye göre devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alması ve ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekleyeceği yönünde hüküm bulunmaktadır. Konut kooperatifleri bu anayasal güvence ve Toplu Konut Fonu kredileriyle yapı izinlerine göre 1983 yılında yaklaşık 170.000 olan konut sayısını 1993 yılında 550.000 adete kadar yükseltmiştir. Ancak bu tarihten sonra Toplu Konut Fonu'nun konut projelerine yeterli desteği veremez hale gelmesi nedeni ile, kooperatiflerin konut üretimindeki payı azalmaya başlamıştır. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanununda kooperatiflere tanınan arsa önceliğinin sonraki dönemde kabul edilmiş olan 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu ile tanınmamış olması konut kooperatiflerinin zayıflamasındaki başka bir etken olarak rol almıştır.

3.2.12 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları

Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO), Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde gayrimenkullere, gayrimenkul projelerine, gayrimenkule dayalı haklara ve sermaye piyasası araçlarına yatırım yapabilen, belirli projeleri gerçekleştirmek ya da belirli bir gayrimenkule yatırım yapmak amacıyla kurulabilen ve kurulmasına izin verilen diğer faaliyetlerde bulunabilen, sermaye piyasası kurumlarıdır. Kurumsal sermayenin girişini sağlayarak sektörde yaşanan likidite sorununa çözüm bulan ve büyük çaplı projelerin devamlılığını sağlayan GYO'lar, finansal yetersizlik nedeniyle tamamlanamayan projelerin ekonomiye kazandırılmasında da büyük rol oynamaktadır.

Büyük ölçekli gayrimenkul projelerini üstlenen şirketler, ciddi finansman yükü ile karşılaşmaktadır. Çoğu zaman kendi özkaynaklarının yetersizliği nedeniyle banka kredileri aracılığı ile finansman sorununu çözme yoluna giderek ciddi faiz maliyeti üstlenmek durumunda kalmaktadır. GYO'lar ise bu tür projeleri yatırımcılardan toplanan paralarla finanse etmektedir. Yatırımcılar, borsada işlem yapmaya yetkili bir yatırım kuruluşuna talimat vererek, tercih ettikleri GYO'nun paylarını satın alabilmektedir.

Kurumlar vergisinden muaf tutulan ve vergi teşvikleri ile yatırımları cazip hale gelen GYO'lar, portföylerindeki gayrimenkullerden elde ettikleri karı, yıl sonunda ortaklarına temettü (kar payı) olarak dağıtabilmektedir. Yatırımcılar, GYO'ların temettülerinden fayda elde etmelerinin yanında, ortaklık paylarının borsada oluşan fiyat artışlarından da yararlanma imkanı elde etmektedir.

GYO endüstrisi, Türkiye'de yeni ve gelecek vaat etmektedir. Özellikle finansman kaynaklarının kısıtlı oldugu gayrimenkul sektörüne kurumsal sermayenin girebilmesi, büyük ve nitelikli projelerin gerçekleştirilebilmesine olanak tanımaktadır. Taşınmaz varlıkların menkul değerler şekline getirilmesini, bu varlıkların ekonomik değer olarak bölünebilir ve kolaylıkla el degistirilebilir hale getirilmesini sağlayan bu kurumların ana amacı finansman problemi yaşayan gayrimenkul sektörüne kaynak yaratmaktır.

GYO'lar, gayrimenkul sektörü ile menkul kıymet piyasalarını bir araya getirmektedir. Hisselerinin en az % 49'u halka açık olan bu şirketler, inşaat yapamaz ve proje yönetemez, sadece inşaat projelerine finansman sağlayabilmektedir. Genel olarak bu şirketlerin amacı, getiri potansiyeli yüksek olan gayrimenkullere ve gayrimenkule dayalı projelere yatırım yapmak, portföyündeki gayrimenkullerden kira geliri elde etmek ve bu şekilde kira ve alım-satım kazançları yoluyla gayrimenkullerin yüksek gelir elde etmektir.

Hisse senetlerinin halka arzı yoluyla yatırımcılardan toplanan paraların bir havuzda toplanması ile gayrimenkul ve gayrimenkule dayalı menkul kıymetlere yatırım yapılmaktadır. Böylece GYO'nun hisse senedini alarak ortak olan bir yatırımcı, yüksek getirili gayrimenkullerden dolaylı olarak yarar sağlamaktadır. Portföyündeki gayrimenkullerin alım-satımından kar sağlayan GYO, dönem sonunda bu karı ortaklarına

temettü olarak dağıtmak yolu ile gayrimenkul gelirini ortaklarına aktarabilmetedir. Gayrimenkulün kendisinin degil ona yatırım yapan bir şirketin hisse senetlerinin satın alınması, gayrimenkul yatırımının likidite edilmesi sorununu ortadan kaldırmaktadır.

Gayrimenkul veya bir projenin ne şekilde finanse edilecegi kararı, projenin büyüklüğüne, kullanım ve inşaat haklarına, şirketin karlılık potansiyeline, finansman maliyetine bağlıdır. Devletin konut ve gayrimenkul sorununu kamusal bir olgu olarak algılaması neticesinde uygulanan vergi teşvikleri, diğer faktörler ele alındığında sağlanan kolaylıklarla da birleştiğinde gayrimenkul finansmanında, gayrimenkul yatırım ortaklığını çok cazip hale getirmektedir. Yatırımcılar açısından ise gayrimenkul ve gayrimenkule dayalı yatırımların psikolojik bir güven unsuru oldugu inkar edilemez bir niteliktedir. Ayrıca, çeşitlendirme yoluyla riskin azaltılabilmesi, yatırımın borçlanma kaldıracı ile finanse edilebilmesi ve amortisman ayrılabilmesi gibi hususlar ise yatırımcılar için gayrimenkul yatırımını cazip kılan unsurlar larak ifade edilmektedir.

Türkiye için önem taşıyan sorunlardan bir tanesi de konut ve yerlesme sorunudur. Bu sorunun çözümü için altyapılı, yeşilli, uygun ulaşım olanaklı arsaya ihtiyaç olduğu bilinen gerçektir. Değişik arsa üretim seçeneklerini olumlu ya da olumsuz yönleriyle sentezleyip, bunları karşılaştırarak yeni üretim sekillerinin bulunması gerekmektedir. Hızlı nüfus artışı ve şehirleşme, konut açığının her geçen gün biraz daha büyümesine neden olmaktadır. Gereksinimin ulaştığı boyutun karşısında, sağlıklı bir konut çevresinin geleneksel tek tek üretim yönetimi ile gerçekleştirilmesi hemen hemen olanaksızdır. Özellikle kentlerde, sosyal ve teknik altyapısı ile birlikte kısa zamanda çok sayıda konutun üretilmesine olanak verecek teknoloji ve örgütlenme süreçlerine gereksinim bulunmaktadır. Türkiye'de bu konuda çok titiz çalısmalar yapan GYO'lar, ürettikleri konutlarla en çok satış yapan kurum statüsü kazanamıştır.

GYO'ların edindiği arsalar konusunda olumsuz eleştiriler bulnmaktadır. Özellikle gelir paylaşımı yöntemi ile gerçekleştirilen birçok projede kamunun zarara uğratıldığı, Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (EGYO) aracılığıyla yapılmış olan birçok konut projesinde asıl amacın devletin mülkiyetinde bulunan arazilerin çok düşük fiyatlarla üst gelir gurubuna aktarıldığı, ihale sürecinde yeni ayrıcalıklı şirketler yaratıldığı konuyla

ilgili önemli eleştirilerden yalnızca birkaçı arasında yer almaktadır (Turan2009). TOKİ'nin Ocak 2003-25 Nisan 2008 tarihleri arasında ürettiği konutlar için, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan açık ihale ve pazarlık usulü gibi yöntemlerin yanı sıra, arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı yöntemi çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamaları ile 300'ü aşkın firmayla birlikte çalıştığı bilinmektedir. Örneğin, Soyak İnşaat, Mesa San. A.Ş., Kuzu Toplu Konut İnşaat, Varyap İnşaat ilk dört firma arasında sayılmaktadır.[27]

Konut üretiminin kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projeleri ile gerçekleştirilmesi konut finansman sisteminin değişmesine de yol açmaktadır. Geçmişte, konut gereksinmesinin gecekondu, sosyal güvenlik kuruluşlarının kredi ve arsa desteği, konut kooperatifleri aracılığıyla karşılandığı ancak bu sistemin değiştirildiği görülmektedir. Özellikle, konut piyasası ve ona bağlı olarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette olan kentsel araziler, finans kuruluşları ve GYO'ların önemli birer aktör haline geldikleri bir alana dönüşmüştür. Gayrimenkulün menkulleştirilmesi, kısaca "mortgage" ya da "borçkonut" olarak nitelendirilebilecek olan bu modelin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece belediyeler ve TOKİ aracılığıyla kentsel araziler yasal olarak yapılaşmaya açılmakta, inşaat ve konut sektöründe, yerli-yabancı finans kuruluşları ile GYO'lar büyük kapitalist işletmeler olarak rol almaktadır. Böylece, kaynak geliştirme projeleri, yeni ihale yöntemleri ve konut finansman sisteminde değişiklik yapılarak küresel sermayenin, finans kuruluşları aracılığıyla ülkenin arazi ve konut politikasında önemli aktörler haline getirilmesi sağlanmaktadır. Sonuç olarak belediyeler ve TOKİ tarafından yapılan kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projelerinin doğrudan doğruya konum rantı yüksek olan kentsel araziler üzerinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu modelde, kamu gücü ve kamu kaynağı kullanılarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette bulunan arazilerin konum rantından yararlanılarak sermaye yatırımlarıyla ilgili olan rantın ortaya çıkması sağlanmakta, kentsel araziye sermaye yatırılarak yeni bir rant yaratılmakta, hiçbir imar planı kapsamında olmayan kentsel araziler, bu projeler aracılığıyla imara açılmakta ve yoğun yapılaşma ve altyapı yatırım maliyetleri de kamu kaynaklarından karşılanmaktadır (Turan 2009).

[27] TBMM Başkanlığına, Basbakan'ın yanıtlaması istemiyle _stanbul Milletvekili Süleyman Yagız tarafından sunulan 14 Nisan 2008 tarih ve 7/2814 yazılı soru önergesi.

3.3 Türkiye'de 1923 Yılından Günümüze Uygulanan Konut Politikalarının Gelişimi ve Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de günümüze kadar uygulanmış konut politikalarına bakıldığında, devamlılık ve uyum yerine dönemsellik ve parçalı bir yapı görülmektedir. Bir dönem uygun görülen politika diğer dönem uygulanmayabilmiştir. Bu nedenle konut sorununun çözümü amacıyla çeşitli hükümetlerce gündeme getirilen ve uygulamaya konan birçok düzenleme sonuç vermemiştir. Bu durumun yansımalarını BYKP'lerin hedefleri ile sonuçları arasındaki farklılıkların yanı sıra dönemler itibariyle gerçekleştirilen ancak süreklilik ve bütünlük kazandırılamayan uygulamalarda görmek mümkündür.

Türkiye'de gecekondulaşma süreci incelendiğinde ise devletin konut politikalarının bu olumsuz süreci hızlandırdığı görülmektedir. Örneğin, 1980 öncesi dönemde özellikle devlet tarafından yapılacak olan konut yatırımları verimsiz harcamalar olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle 1. BYKP'da konut yatırımlarının sınırlı tutulması, özel yatırımların ise daha çok verimli alanlara yöneltilmesi ifade edilmiş; devlet bütçesi açısından ise konut yatırımlarına yapılan harcamaların toplam yatırım harcamaları içerisindeki payının % 20'yi geçmemesi ve bu doğrultuda aynı yatırım düzeyiyle daha fazla sayıda konut yapımının sağlanması öncelikli ilke olarak benimsenmiştir[28].

4. BYK ile birlikte kamu konut politikalarında devletin soruna bakış açısında önemli bir değişim süreci başlamıştır. Devletin artan konut ihtiyacının karşılanması amacıyla mutlak tedbirleri alması gerektiği üzerinde daha ayrıntılı olarak durulmuş ve ilk defa bir kalkınma planında konutun barınma gereksinimi dışında sosyal bir güvence olduğu hususuna da değinilmiştir[29]. Ancak uygulamada dikkate değer bir gelişme gösterilememiş ve gecekondu şeklindeki yapılaşmalarının artışı engellenememiştir.

Mimarlar Odası'nın "Türkiye'de Konut Sorununa Genel Bir Bakış" başlıklı raporu incelendiğinde yasal düzenlemelere konu olduğu halde zaman içerisinde toplam konut stoku içerisindeki gecekondu oranının arttığı gözlemlenebilmektedir. Örneğin 1973 yılı

[28] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 03.12.1962, Sayı: 11272.
[29] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) s.1712.

itibariyle bu oran Ankara'da % 65, İstanbul'da % 40, İzmir'de % 25 düzeyinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren çıkarılan ve gecekondu affı niteliği taşıyan yasalar gecekondu yapılarının oluşumunu bir anlamda teşvik etmiş, sayılarının daha da artmasına zemin hazırlamıştır. Siyasi kaygılarla, gecekondu sahiplerine mülkiyet hakkı verme ya da ıslah imar planlarıyla gecekondu şeklindeki kaçak yapıları meşrulaştırma politikaları uygulanmış, kentleşme ve çevre adına bir fayda sağlanamamıştır.

İlerleyen süreçte kentsel dönüşüm projelerinin bir devlet politikası haline getirilmesine yönelik alınan tedbir ve uygulamaların yoğunlaşmasıyla, gecekondu sayısındaki yüksek oranlı artışlar, 2002 yılı sonrasında bir ölçüde azalmaya başlamıştır. Gecekondulaşma hareketlerinin hızlanmaya başladığı dönemde bugün halen yürürlükte bulunan 775 Sayılı Gecekondu Kanunu[30] ile alınan tedbirler şu şekilde özetlemek mümkündür: (i) Kentlerin gelişme alanlarında bulunan ve öncelikli olarak tespit edilmiş olan bölgeler gecekondu önleme bölgesi olarak tescil edilerek ve bu yolla arsa üretimi sağlanarak bu bölgelerde kamulaştırma, imar planı yapımı, altyapı projeleri tanzimi ve yeni konut inşasında kullanılmak üzere Gecekondu Fonu'ndan belediyelere ödenek tahsisi sağlanmıştır, (ii) Kentlerin çevresinde oluşan gecekondu bölgelerinden kente uyumu sağlanabilecek olanların ıslah çalışmalarına öncelikle başlanarak buralarda gerekli altyapı hizmetlerinin tamamlanması, ıslahı mümkün olmayan bölgelerde ise tasfiye sürecinin başlatılmasının yanı sıra yeni gecekondu inşasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Yasal tedbirler alınmış olsa da, planlama ve koordinasyon sorunları, hızlı kentleşme, yoğun göç hareketleri ve öne çıkan siyasi kaygılar nedeniyle bugüne kadar ıslah ve tasfiye uygulamalarında tam anlamıyla etkili olunamamıştır. Gelinen noktada, Türkiye'de aşağıda belirtilen alanlarda gecekondu ve kaçak yapılaşmaların önemli boyutlara ulaştığı bunun yanı sıra bu tür yapılaşmaların halen devam etmekte olduğu görülmektedir[31].

TÜİK'in 1960 yılında mevcut kent konutları üzerinde yaptığı bir araştırmaya göre konutların % 41'i iyi, %33'ü orta ve % 26'sıda kötü barınma koşulları içinde

[30] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 30.07.1966, Sayı: 12362.
[31] DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı: Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.63-64.

bulunmaktaydı (Keleş 2016). Bu istatistik, planlı dönem öncesi izlenmiş olan kamu konut politikalarında yeterli etkinliğin sağlanamadığını göstermektedir. Kentleşme hareketlerine paralel olarak şehirlerde doğan konut ihtiyacına ilişkin gerekli tedbirlerin kamu konut politikaları çerçevesinde alınamamış olması nedeniyle kaçak yapılaşma oranlarında yaşanan artış bu durumun oluşmasında önemli bir etken niteliği taşımaktadır.

Merkezi yönetim, planlı dönem öncesinde konut sorununu Ankara illiyle sınırlı bir düzeyde ele almış, memur konut ihtiyacının giderilmesi yönünde politikalara ağırlık vermiştir. Bu konu 1950'li yıllara kadar kongre tartışmalarında gündeme alınmanın ötesine geçememişken, bu yıllardan itibaren artan kentleşme hareketleriyle şehirlerde ortaya çıkan işgücünün neden olduğu konut ihtiyacının giderilmesi konut politikaları bakımından önem kazanmıştır. Yine bu dönemde yerel yönetimlerin, konut sorunu konusunda etkin rol almasını ve çözüm önlemleri sunmasını sağlayacak yasalar düzenlenmiştir. Bunun temel nedeni ise 1950 yılında 40.000 düzeyinde olan gecekondu sayısının 1958 yılında 200.000'i aşmış olduğunu ifade etmek mümkündür (Arü 1970).

Farklı bölgelerde yaşanan depremler de kentleşme hareketlerinin sınırlı olduğu planlı dönem öncesinde konut ihtiyacını etkileyen önemli bir etken niteliğindedir. Planlı dönem sonrasında ise, cumhuriyetin ilk yıllarına kıyasla depremler konut sorunu bakımından daha az etkili olmuştur. Bu farklılık, kentleşme kaynaklı olarak konut sorununun yapısal ve boyutsal anlamda değişim göstermiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Konut sorunu ve özellikle gecekondu yapılarıyla ilgili olarak devlet tarafından bugüne kadar çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Burada kronolojik olarak bu yasal düzenlemelerin bir kısmına yer verilmiştir.

3.3.1 Planlı dönem öncesi (1923-1962)

Planlı dönem öncesinde konut olgusu ülkenin önemli sosyo-ekonomik sorunları arasında yer almamaktadır. Cumhuriyet'in ilanından sonra şekillenmeye başlayan devlet yapısı içerisinde başkent Ankara'nın artış gösteren nüfusu ile ortaya çıkan konut sorunu

öncelikle ele alınması gereken bir konu haline gelmiş ve çeşitli yasal düzenlemelerle soruna çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede 1925 yılında çıkarılan 583 Sayılı Kanunun sağladığı kamulaştırma imkânı ile Ankara'da Yenişehir kurularak konut üretiminde önemli bir artış sağlanmıştır. 1928 yılında çıkarılan 1352 Sayılı Kanunla Ankara'da memur konutlarının yapımı konusunda Maliye Bakanlığına yetki verilmiştir. 1929 yılındaki 1452 Sayılı Kanunla devlet memurlarına konut yardımı sağlanmış, 1937 yılından itibaren ise genel bütçeden memur konutları yapılmak üzere ödenek ayrılması uygulamasına geçilmiştir (Baştüzel 1989).

1940 yılında kabul edilen 3780 Sayılı Milli Korunma Kanunu[32] ile içinde bulunulan zamanın tüm dünyada hissedilen olağanüstü ekonomik koşullarının halkın üzerindeki olumsuz etkisinin en aza indirilmesi amacıyla konut kira düzeylerine sınırlamalar getirilmiş ve bu uygulamalar 1963 yılına kadar devam ettirilmiştir (Keleş 2016). 1940 yılında kabul edilen 4626 Sayılı Memur Meskenleri İnşası Hakkında Kanun[33] ile Bayındırlık Bakanlığı ihtiyaç doğrultusunda memur konutlarının inşa edilmesi konusunda yetki verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentleşme hareketlerinin hızlanması sonucu sanayide istihdam edilen nüfusun yoğunlaştığı bir dönem başlamış, gecekondu sorununa 1945 ile 1960 yılları arasında çıkarılan yasalarla çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda daha fazla konut üretiminin sağlanması temel politika olmuş, düşük faizle uzun süreli konut kredisi sağlanması, konut olarak kullanılan binaların 10 yıl süreyle vergiden muaf tutulması ve devlet tarafından teknik yardım sağlanması gibi yöntemler uygulanmıştır. Ayrıca konutu olmayan kişilere düşük maliyetli konut kredisi sağlanması, konut inşası ile satımında faaliyet göstermesi ve de yapı malzemeleri sanayisinin gelişimine katkıda bulunması amacıyla 1946 yılında 4947 Sayılı Kanunla[34] Türkiye Emlak Kredi Bankası kurulmuştur. Banka 1950'lerin sonuna kadar konut kooperatiflerine ağırlıklı olarak

[32] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 23.01.1940, Sayı: 3780.
[33] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 22.07.1944, Sayı: 5763 (Mülga: 5637/1. mad. ile).
[34] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 22.06.1946, Sayı: 6340.

destek sağlamış, sonrasında daha çok yapı tasarruflarının gelişimine ilişkin tedbir ve uygulamalarda bulunmuştur[35].

Mevcut gecekonduları kendilerine ait olmayan arsalar üzerinde ruhsatsız olarak meydana getirilmiş yapılar diye nitelendiren 5218 Sayılı Ankara Belediyesine Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı olmaksızın ve Muayyen Şartlarla Tahsis ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun[36], 1948 yılında çıkarılmıştır. Bu Kanun sadece Ankara ilinde bulunan gecekonduları kapsamaktadır. 1948 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile 5228 Sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu[37] kabul edilerek 5218 Sayılı yasada öngörülen uygulamalar ülke geneline yaygınlaştırılmıştır. Bu kanun ile gecekondulaşmayı önlemek amacıyla belediyelere, hizmet alanlarındaki imar sınırlarında bulunup belli bir kamu hizmetine ayrılmamış Hazine arsalarını dağıtma yetkisi verilmiştir.

5228 Sayılı Kanuna rağmen 1950'li yıllardan itibaren gecekondulara tapu verilmesi yönünde görüşler ortaya atılmıştır. 1953 yılından 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkında Kanun[38] ile belediyelerin kendi arazileri üzerine barınma ihtiyacına asgari düzeyde cevap verecek niteliklere sahip sosyal konut yaparak bu konutları maliyet bedeli üzerinden gecekonduları yıkılan ya da barınma yerleri niteliksiz olan kişilere devretme olanağı sağlanmıştır.

1950 yılında 5656 sayılı Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun [39] ile belediyeler, coğrafi olarak kendi yetki alanlarında bulunan yerlerde konut inşasını zorunlu görev haline getirebilme yönünde karar almayla yetkilendirilmiştir. Bu düzenleme ile belediyelerin konut üretimi konusundaki yetkileri arttırılmış, merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerin de konut üretim faaliyetlerinde aktif rol almaları

[35] Sosyal Sigortalar Kurumuyla ilgili olarak 1949 yılında yapılan düzenlemeyle sigorta koluna ait karşılıkların en çok % 20'sinin ipotek karşılığında konut kooperatifleri eliyle işçi konutları yapımına ayrılması sağlanmıştır. Başlangıçta % 20 olan bu oran 1954 yılında % 25'e yükseltilmiş, ikraz oranı da % 90 olarak belirlenmiştir.
[36] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 22.06.1948, Sayı: 6938 (Mülga: 6188/30 mad. ile).
[37] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 06.07.1948, Sayı: 6950 (Mülga: 6188/30 mad. ile).
[38] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 29.07.1953, Sayı: 8470 (Mülga: 775/42 mad. ile).
[39] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 31.03.1950, Sayı: 7471 (Mülga: 5272/87 mad. ile).

sağlanmıştır. Konut sorununun giderilmesine katkı sağlamak amacıyla 1955 yılında kabul edilen 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkındaki Kanun[40] ile kira sınırlaması konusu düzenlenmiş ancak Anayasa Mahkemesi'nin[41] kararı ile adı geçen kanunda var olan kira artış sınırlamasına ilişkin maddeler iptal edilmiştir.

1959 yılında ise 7367 Sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkındaki Kanun[42] çıkarılmıştır. Kanunun 1. maddesi ile Hazinenin mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazi ve arsalardan belediye sınırları içerisinde bulunanların imar planı mevcut olsun veya olmasın 6188 Sayılı Kanun'da yazılı amaçlarda kullanılmak üzere bedelsiz olarak ilgili belediyelerin mülkiyetine bırakılması düzenlenmiştir.

3.3.2 Planlı dönem (1963-2016)

Hükümete ekonomik ve toplumsal konularda danışmanlık yapmak üzere kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından dokuz tane BYKP hazırlanmıştır. 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. BYKP ise Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmış olup, ilk sekiz BYKP'nın aksine 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı'nda, planın ait olduğu döneme ilişkin izlenecek konut politikaları konusunda herhangi bir açıklama ya da öngörüye yer verilmemiştir. Yukarıda değinildiği üzere planlı dönem içerisinde belirlenen kamu konut politikalarına ilişkin ilke, hedef, tedbir ve uygulamaları plan dönemleri itibariyle uyumlu ve bütüncül bir nitelik taşımamış, her plan döneminde birbirinden bağımsız ve farklı uygulamalara yer verilmiştir. Ancak bu durumun aksine bazı konularda plan dönemleri bakımından bir devamlılığın olduğundan söz edilmektedir. Aşağıda planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılından günümüze geçen sürede kamu konut politikaları bakımından önemli yasal düzenlemeler ve uygulamalar temel dönem aralıkları altında anlatılmıştır.

[40] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 27.05.1955, Sayı: 9013 (Mülga: 6101/10 mad. ile).
[41] AYM, Tarih: 26.03.1963, Esas No: 1963/3, Karar No: 1963/67.
[42] T.C. Resmi Gazete, Tarih: T: 29.07.1959, Sayı: 10265 (Mülga: 775/42 mad. ile).

3.3.3 1963-1980 dönemi

Planlı döneme geçişle birlikte kentlerdeki nüfusun nitelik ve nicelik bakımından yetersizlikler taşıyan barınma koşullarının ortadan kaldırılmasına yönelik mevcut ihtiyaçlar ile olanaklar arasında bir denge oluşturulmaya çalışılmış, bu kapsamda konut sorununa ilk defa genel iktisadi ve sosyal açıdan yaklaşılmaya başlanmıştır (Keleş 1968).

1.BYKP 1963-1967 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu süreçte her yıl 3.600 adet olmak üzere toplam 18.000 gecekondunun tasfiye edilmesi planlanmıştır. Bu şekilde, bir taraftan gecekondu oluşumunun önüne geçmek diğer taraftan kentleşmenin ve nüfus artışının ortaya çıkarmış olduğu konut ihtiyacının karşılanması amacıyla bu plan dönemi boyunca 80.000 civarında sosyal konut üretiminin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir[43]. Ancak hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında yeterince başarı sağlanamamıştır.

Gecekondulaşmaya engel olmak için, 1966 yılında 775 Sayılı Gecekondu Kanunu[44] düzenlenmiştir. Kanun kapsamında, belediye sınırları içinde veya dışında belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına gerek olmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı hüküm altına alınmıştır. Yukarıdaki bölümlerde belirtildiği üzere 1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu'nun[45] 1969 yılında kabul edilmesi ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuş; konut, sanayi, turizm gibi ihtiyaçlar doğrultusunda kamu kesimi adına arsa stoku ve arsa düzenleme amacıyla satış yapma yetkisi bu kuruma verilmiştir. 1965 yılında kabul edilen ve halen yürüklükte olan 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu[46] ile de şehirlerdeki nüfus yığılması orta ve üst gelir grubunun çok sayıda birimden meydana gelen apartmanlarda konut sahibi olması hukukî bir nitelik kazanmıştır.

[43] DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, DPT Yayını, Ocak 1963, s.435.
[44] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 30.07.1966, Sayı: 12362.
[45] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 10.05.1969, Sayı: 13195.
[46] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 02.07.1965, Sayı: 12038.

Kentsel gelişim kontrol altına almak ve tarımsal faaliyetlerin zarar görmemesini sağlamak amacıyla, 1973 yılında 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu[47] kabul edilmiş ve kentsel kullanıma açılacak olan araziler, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'nın iznine tabi kılınmıştır.

1976 yılında çıkarılan kararname[48] ile "Kamu Kredilerini Düzenleme ve Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuş, konut kredisi kaynaklarının kalkınma planları ve bu çerçevede hazırlanan yıllık programlara uygun şekilde kullanılmasını sağlamak amaçlanmıştır. Ücretli çalışan kesimin konut edinme olanaklarının geliştirilmesi amacyla 1978 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu Bireysel Kredi Yönetmeliği, 1979 yılında Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği ve BAĞ-KUR Konut Kredi Yönetmeliği düzenlenmiş ve yine 1979 yılında Milli Konut Politikasının Uygulanmasına Dair Esaslar Kararnamesi kabul edilmiştir.

1979 yılında Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi[49] uygulamaya konulmuştur. Kentsel gelişmeyi ülke geneline dengeli bir şekilde yaymak ve özellikle kırsalda tarımla uğraşan nüfusu kaynağında tutmak amaçlanmış, ihtiyaçlar doğrultusunda yerleşim alanları ve arsa üretimine ilişkin politikalar geliştirilmeye çalışılmıştır. Altyapısı tamamlanan arsaların kooperatifler, toplu konut kuruluşları ve mahalli idarelerce konut alanına dönüştürülmesi sağlanmıştır. Bu dönemde 'kendi evini yapana yardım" sloganlı başka uygulama daha ön plana çıkmıştır. Özellikle köy konutlarının yapımı ve gecekondu sorununun çözümünde bu yöntemden yararlanılmıştır. Hem boş kalan insan gücü ve kaynaklardan yararlanma hem de toplulukların başarı sağlayamadığı konularda devletin yardım etmesi ve bu yardımın da kooperatif kurmayı özendirecek biçimde olması sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak uygulamada kendi evini yapana yardım modeliyle, gecekondu sorununun çözümü ve köy konutlarının yapılması konusunda hedeflenene ulaşılamamış olsa da, doğal afet yaşanan bölgelerde mevzuat çerçevesinde yapılan devlet yardımlarıyla konut edindirme geniş ölçüde kullanılmıştır. 1959 ile 1984 yılları arasında yapılmış olan yaklaşık 150.000 afet konutunun 120.000 kadarında kendi evini yapana yardım modeli uygulanmıştır.

[47] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 19.07.1973, Sayı: 14599 (Mülga: AYM- E:1973/42, K:1976/48).
[48] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 26.03.1976, Sayı: 7/9715.
[49] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1979, Sayı: 16667.

3.3.4 1980-2000 dönemi

Bu dönemde ilk olarak orta ve alt gelir grubunda konut sahibi olma yönünde bireysel tasarrufların arttırılması hedeflenmiş, ikinci olarak ise toplu konut uygulaması ön plana çıkarılmış ve imar affı niteliği öne çıkan yasal düzenlemeler hazırlanmıştır. 1980 yılında Ekonomik İstikrar Tedbirleri ışığında uygulanmış olan enflasyon önleyici para ve kredi politikası sonucunda yükselen faiz oranları bir taraftan konut üretimini olumsuz yönde etkilemiş, diğer taraftan da ülke genelindeki konut açığının artmasına sebep olmuştur[50]. Kamunun ekonomi içerisindeki payında daralmaya gidilmiş ve konut sorununa ilişkin kamu politikaları kısıtlanmıştır.

1981 yılında kabul edilen 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu ile bütçeden toplu konut uygulamalarına fon ayrılması, kooperatiflere ve sosyal güvenlik kurumlarına kredi desteğinin artırılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Burada önceki toplu konut yaklaşımlarından farklı olarak, devlet otoritesinin konut olgusunu yatırım alanı olarak değerlendirmesi ve ekonomik kalkınma aracı olarak kullanma amacı bulunmaktadır. 1983 yılında Kamu Konutları Kanunu[51] yürürlüğe girmiş, bu konutların kamu görevlilerine hangi koşullar altında tahsis edileceği ve nasıl idare edileceğine yönelik temel ilkeler belirlenmiştir. Bu kanun ile kamu konutları; (i) Özel Tahsisli Kamu Konutları, (ii) Görev Tahsisli Kamu Konutları, (iii) Sıra Tahsisli Kamu Konutları ve (iv) Hizmet Tahsisli Kamu Konutları, olmak üzere dört ana gruba ayrılmıştır.

1984 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan Toplu Konut Kanunu[52] ile, konut sorununa çözüm bulmak amacıyla, kaynağı devlet tarafından sağlanan bireysel ve kurumsal kredilendirme faaliyetlerine ilişkin fon oluşturulmuştur. Bu fonun oluşumunda Türkiye'de 1980'li yılların başından itibaren kendini göstermeye başlayan liberalleşme politikalarının etkisi bulunmaktadır.

[50] 24 Ocak kararları ile faiz oranlarının artık devlet tarafından değil piyasa koşulları çerçevesinde tespit edilmesi ve ülkede oluşan enflasyon oranı üzerinde faizin oluşumu yani reel faiz uygulaması söz konusu olmuştur.
[51] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 11.11.1983, Sayı: 18218.
[52] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 17.03.1984, Sayı: 18344.

1986 yılında kabul edilen Memurlar ve İşçiler İle Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun[53] ile memur, işçi ve bunların emeklilerine 15 yıl süreyle konut edindirme yardımı sağlanması kabul edilmiştir[54].

3.3.5 2000-2017 dönemi

Konut sorununun çözümüne yönelik olarak 2000'li yılların başından itibaren özel finansman imkânlarının geliştirilmesine yönelik politikalar öne çıkmıştır. Konut Müsteşarlığı kaldırılmış, TOKİ Başkanlığı'nın yetkileri ve faaliyet alanları genişletilerek yeniden yapılandırılmıştır. Konut finansman sistemi oluşturulmuş, kredilendirme faaliyetleri tamamıyla bankacılık sektörüne bırakılmıştır (Kızıltepe 2013).

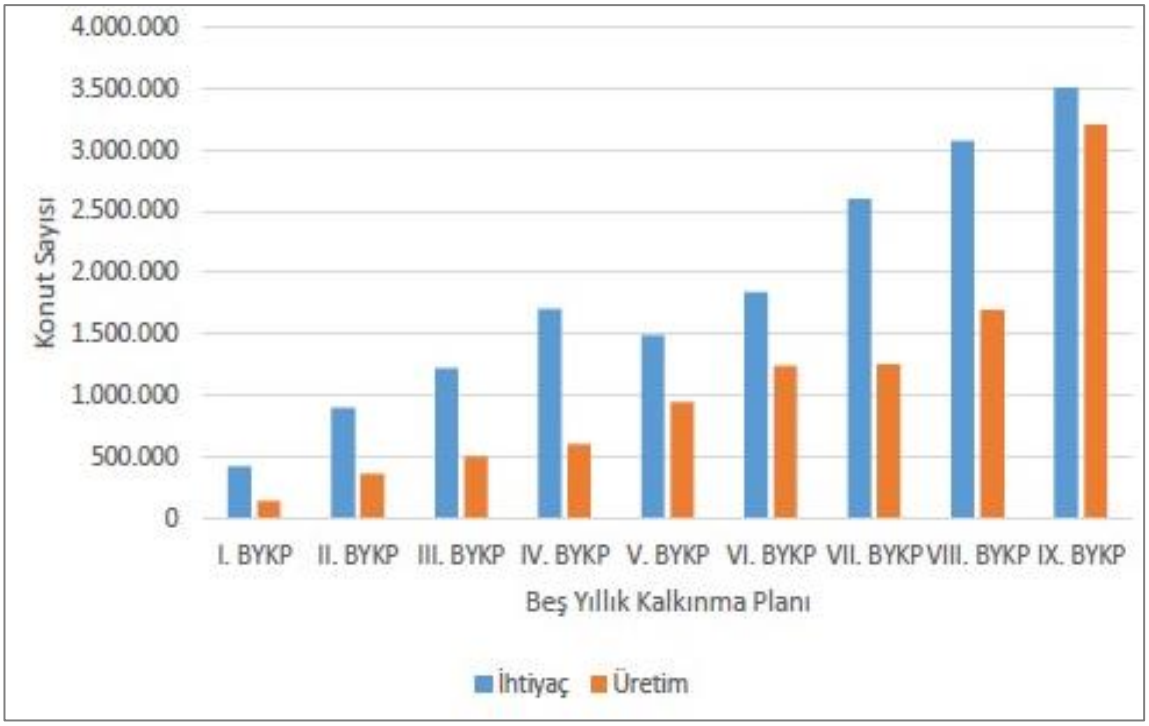
2003 yılında kabul edilen Acil Eylem Planı'nın "Sosyal Politikalar" başlıklı IV. Bölümünün 44. maddesi ile kentlerde gecekondulaşma hareketlerinin önlenmesi ve mevcut gecekonduların ortadan kaldırılarak modern bir kent görünümünün oluşturulması için gecekondu sahiplerinin de desteğini alacak şekilde alternatifler sunan bir yapıda belediyelerin yetkileri arttırılmıştır. Bu şekilde, öncelikle altyapılı arsa üretimi ve arzı artırılarak planlı şehirleşmenin sağlanması, akabinde oluşmuş gecekondu alanlarında arazi değerleri göz önünde bulundurularak yenileme çalışmaları yapılması hedeflenmiştir (Anonim 2003).

Acil Eylem Planı'nın 45. maddesi ile dar gelirli bireylerin kira öder gibi çok uzun olmayacak belirli bir süre içinde ev sahibi olmalarının sağlanmasına yönelik tedbirler alınmaya çalışılmıştır. 2003 yılında kabul edilen Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun[55] ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na ülke ihtiyaçları doğrultusunda afet konutu yapma yetkisi verilmiş, bu yasal düzenleme ile ortaya çıkması olası afetler sonrasında oluşacak konut ihtiyaçlarının daha hızlı ve planlı bir şekilde karşılanması amaçlanmıştır.

[53] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 22.11.1986, Sayı: 19289.
[54] TOKİ, Karşılaştırmalı Konut Politikaları ve Finansmanı Araştırması, Ankara, TOKİ Yayını, 1993, s.77.
[55] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 06.06.2003, Sayı: 25130.

3.3.6 Planlı dönemde konut ihtiyacının karşılanma durumu

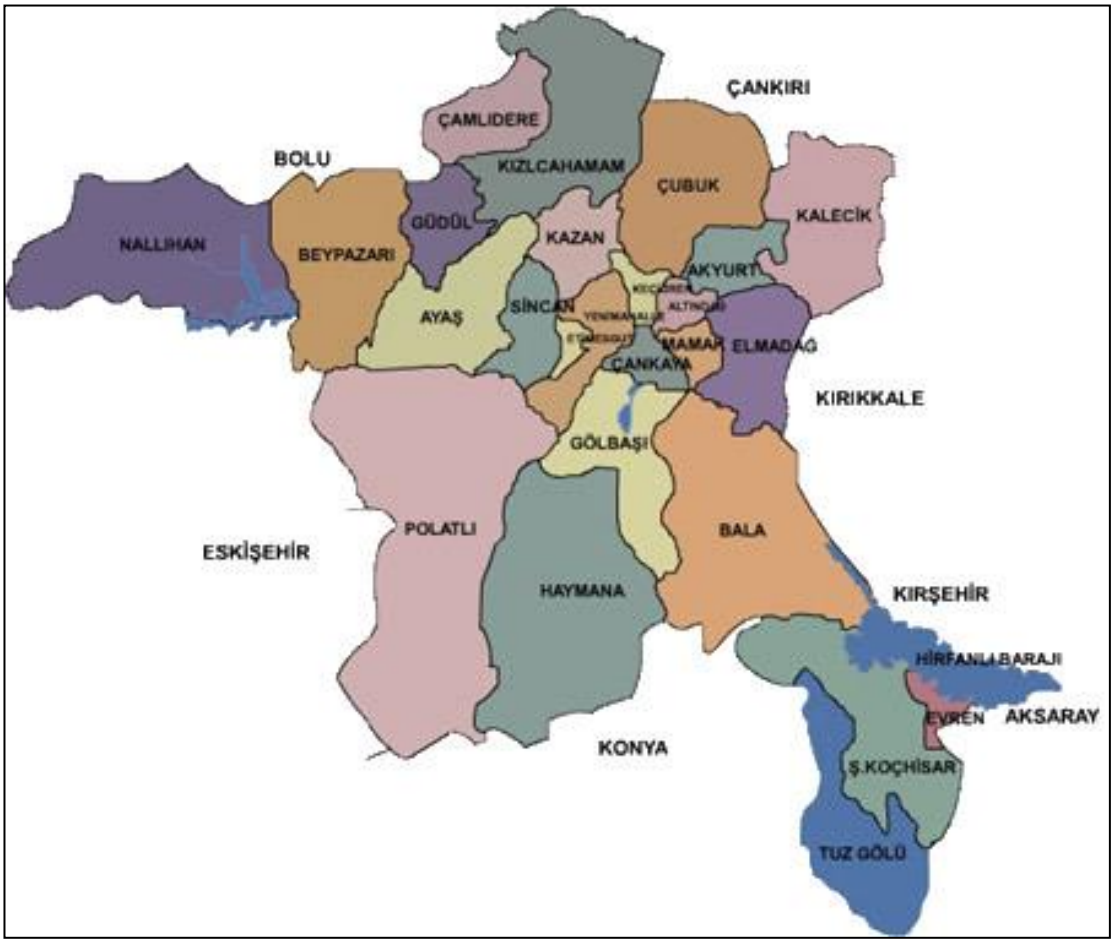
Plan dönemleri itibariyle Türkiye'de ortaya çıkan konut gereksinimi ve konut üretimi ile konut gereksinimlerinin karşılanma durumları aşağıda verilmiştir (Şekil 3.4). Konut gereksinimi hiçbir dönemde tam anlamıyla karşılanamamıştır. BYKP dönemleri itibariyle konut üretiminde devamlı bir artış olmasına karşın, özellikle 6. BYKP dönemi sonrasında ağırlıklı olarak hızlı kentleşmenin etkisiyle konut açığında büyük artış yaşanmıştır. 7.BYKP döneminde önceki döneme kıyasla konut üretiminde önemli bir artış sağlanmış; 1.689.923 adet konut üretilmesine rağmen 1.385.077 adet konut açığı oluşmuştur. 9. BYKP döneminde ise konut üretimi önceki dönemdeki üretimin neredeyse iki katına çıkmış ve konut gereksinimi önemli düzeyde karşılanmıştır.



Şekil 3.4 Planlı dönemde konut ihtiyacı ve üretimi (Anonim 2014)

4. ANKARA KENTİNİN MEKANSAL GELİŞİMİ

Toplam 2.555.725 hektar alana sahip olan Ankara, 39.57 kuzey enlemi ile 32,53 doğu boylamları arasında yer almaktadır. Deniz seviyesinden yüksekliği yaklaşık 890 m'dir. Doğu yönünde Kırşehir ve Kırıkkale, Batı yönünde Eskişehir, Kuzey yönünde Çankırı, kuzeybatı yönünde Bolu ve Güney yönünde Konya ve Aksaray illeri ile çevrilmiştir. Ankara iline bağlı 25 ilçe, 1 Büyükşehir Belediyesi, 25 ilçe belediyesi, merkez ilçelerde 683 mahalle ve 165 köy, taşra ilçelerde ise 121 mahalle ve 628 köy olmak üzere toplam 804 mahalle ve 672 adet köy bulunmaktadır. İlçeleri; Altındağ, Çankaya, Mamak, Keçiören, Sincan, Yenimahalle, Akyurt, Beypazarı, Çamlıdere, Çubuk, Elmadağ, Etimesgut, Evren, Kazan, Gölbaşı, Bala, Ayaş, Güdül, Haymana, Kalecik, Kızılcahamam, Nallıhan, Polatlı, Pursaklar ve Şereflikoçhisar'dır (Şekil 4.1). 2017 yılı TÜİK verilerine göre Ankara'nın nüfusu 5.445.026 kişidir.



Şekil 4.1 Ankara kentinin Mülki İdare Haritası (Anonim 2017a)

Ankara, dönem dönem farklı uygarlıkların başkentliklerini yapmış olsa da, 19.yy'a kadarki dönemin, şehrin bugünkü konumunu ve başkent olma sürecini doğrudan etkilediğini söylemek pek mümkün değildir (İmga 2006). Bu nedenle bu bölümde kent mekânının oluşumu ve ekonomik ilişkiler gibi konulara temel oluşturması bakımından önceki döneme kısaca değinildikten sonra Cumhuriyet Dönemi ve sonrasında izlenen konut politikaları ve kentleşme çalışmalarına yer verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması, ülkenin olduğu kadar kentin de sosyal, siyasal ekonomik, kültürel ve sosyo-mekânsal yapısında önemli bir değişime neden olmuştur. Hem Balkanlaşma hem de savaş sonrası bir imparatorluğun çözülmesiyle sonuçlanan parçalanma sürecinin ardından yeni kurulan Türkiye, bir ulus kimliğinden yoksundur ve bundan dolayı kimliğin ve ulus bilincinin devleti kuranlarca geliştirilmesi gerekmiştir. Bu anlamda mekânsal düzenleme stratejileri ve özellikle başkent seçimi, Cumhuriyeti kuranların bu amacı gerçekleştirmek için kullandığı en önemli stratejilerden biri olmuştur. Ancak bu strateji, Tekeli'ye (1998) göre iki farklı düzeyde gerçekleştirilmiştir. Öncelikle ülke mekânı bir Ulus-Devlet mekânına dönüştürülmüş, sonrasında kentler modernleşmenin mekânları olarak yeniden düzenlenmiştir. İlaveten Ankara'nın çağdaş bir kent olarak yeniden imarı ve modern kentsel yaşam pratiklerinin geliştirilmesi diğer kentlere örnek olmuş ve kurulmaya çalışılan ulus-devletin simgesi haline gelmiştir.

4.1 1923-1945 Dönemi:Ankara'nın Başkent Seçilmesi ve Modernleşme Süreci

Başkentlik kararının verilmesinden önceki süreç iki aşamalı olarak gerçekleşmiştir. Ankara, ilk önce Kurtuluş Savaşı'nın merkezi olarak seçilmiş, savaşın kazanılmasından sonraki ikinci aşamada ise yeni devletin Millet Meclisi burada toplanmış ve başkentlik fonksiyonları Ankara'ya devredilmiştir (Akçura 1971).

Başkentin bir Anadolu kentine taşınması fikri, ilk defa resmî olarak Meclis tarafından tartışılmış, masaya yatırılan görüş ayrılıklarının sonrasındaki oylamada başkentin taşınması fikri 26'ya karşı 71 oyla reddedilmiştir. Başkent ilan edilene kadar geçen süre içinde yabancı ülkelerle yapılan ateşkes ve barış anlaşmalarına Ankara davet edilmiş, 1922'de padişahlık kaldırıldıktan sonra yapılan Lozan Barış Anlaşması (1923) da Ankara

tarafından imzalanmıştır (Akçura 1971, Şimşir 1988). Meclis'in toplanmasından sonra geçen üç yıl boyunca İsmet İnönü ve arkadaşlarının sundukları yasa tasarısına kadar Ankara'nın geçici bir merkez olduğu düşünülmüştür. Yapılan oylama sonucu tasarının kabul edilmesi ile 13 Ekim 1923 tarihinden itibaren resmen Türkiye Devleti'nin başkenti olmuştur (Erdoğan vd. 2008).

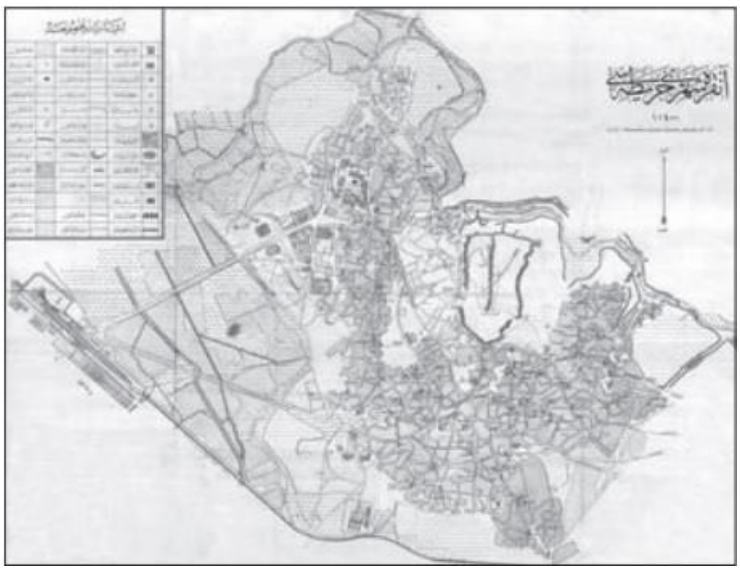
Cumhuriyetin ilanıyla siyasi rejim değişikliği resmîleşmiş başkent Ankara'ya simgesel bir anlam yüklenmiştir. Cumhuriyet'in diğer kentleri için "model bir kent, model bir toplum ve model bir yaşam" yaratma fikri Cumhuriyetin ve cumhuriyet modernliğinin başarı ölçütü olarak benimsenmiştir. Osmanlı hâkimiyetine bir meydan okuma olan yeni rejim için Cumhuriyet'in başkentinin imar ve inşası da geçmişe bir meydan okumadır (Şengül 2012). Bu modernleşme süreci mimari, politik ve sosyal alanlarda yaşanmıştır.

Ankara, 20. yüzyılın başlarında yaşadıklarının sonucunda yüzyıllara yayılmış tarihine rağmen kentsel fonksiyonlarını yitirmiş, 20-30 bin nüfuslu bir kasaba ölçeğine gerilemiş, yaşadığı nüfus kaybının da etkisiyle sahip olduğu kültürel yapısını ve çeşitliğini de önemli ölçüde kaybetmiştir. Bu nedenle modernleşme sürecinde kent; hem eskinin üzerinde onu yeniden var ederek ve mevcudun dışında yepyeni alanlarda gelişme göstermiş, hem de başkentlik fonksiyonları ile büyüyen bir kent olarak kısa zamanda hızlı bir nüfus artışına sahne olmuştur.

Belirtilen dönemde modernleşme ve uluslaşma gibi iki önemli kanalda gerçekleştirilmeye çalışılanlar için maddi, bilgi, beceri ve teknoloji anlamında da büyük eksiklikler bulunmaktadır. Bu yeniden inşa sürecinde kimi yerde Osmanlı'nın ve geçmişin üzeri kapatılırken (kale ve çevresi), kimi yerlerde ondan ayrı mekânlar kurulmuş (Yenişehir, Kızılay ve bakanlıklar), kimi yerlerde de her iki dönemin birlikte, yan yana (Ulus ve çevresi, istasyon bölgesi) yaşamasına izin verilmiştir (Şengül 2012). Yeni devletin inşasına sahne olması nedeniyle bir yandan çoğunlukla bürokrasinin yaşam alanı olan kamu binaları ile gelişmiş, bir yandan da kentte uygulanan konut projeleri de birçok açıdan tüm ülkeye örnek olmuştur. Böylece Ankara'da gelişen bu yeni kültür, zamanla hem kurumları, hem politik/siyasi hayatı ile hem de gündelik hayatı ile tüm ülkede etkisini göstererek Osmanlı izlerinin üstünü örtmüş ve baskın katman olarak tüm yurtta Cumhuriyetin mekânının yaratılmasına önayak olmuştur.

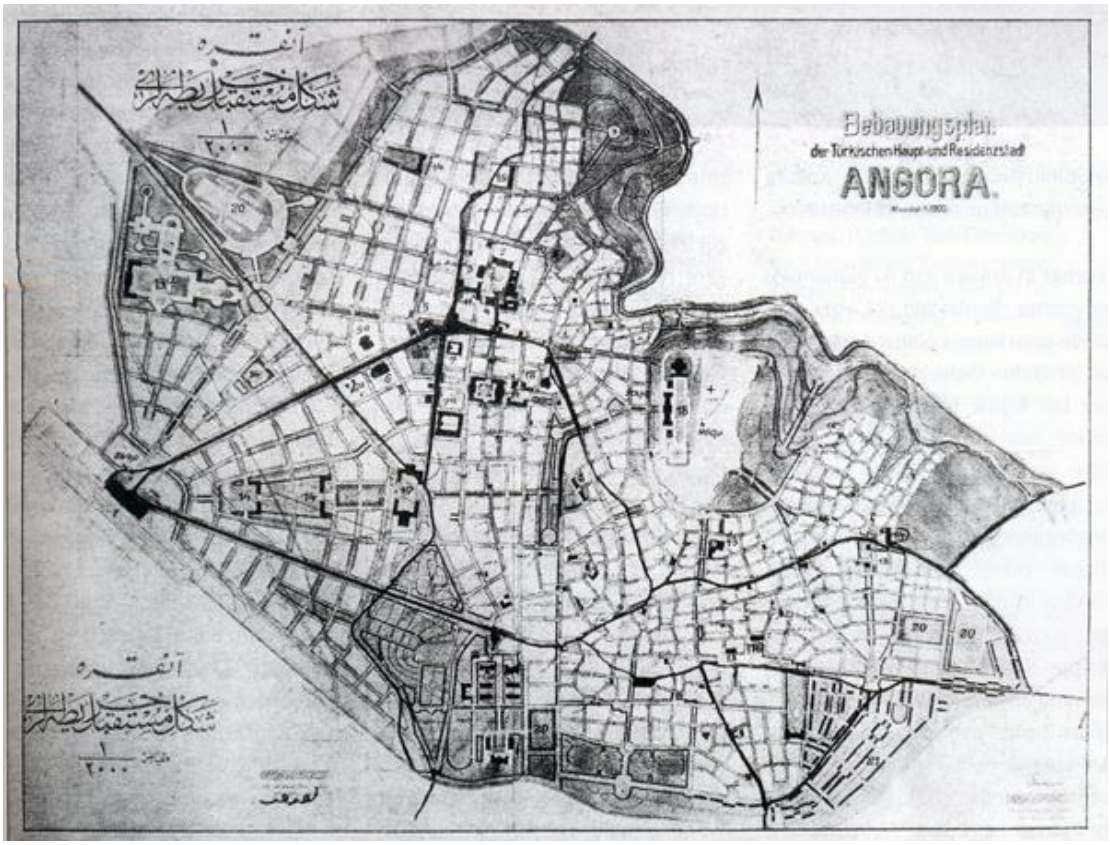
Modernleşme hareketleri, Ankara'nın bir başkent olarak gelişiminde mecburen birbirini takip eden ve önemli farklılıklar içeren evreler hâlinde gerçekleştirilmiştir (Franck 2011). TBMM'nin açılmasından 1926 yılına kadar geçen süre ilk evredir ve yeni ulus devletin temel yapısı ve organları başkent ve diğer bölgelerde kurulmaya başlanmıştır. İkinci evre ise 1927 yılından 1930'lu yılların sonuna kadar süredir ve başkent özellikle yurtdışından yabancı uzmanlar getirilerek, yeni kent planı, binaları ve heykelleriyle Cumhuriyet projesinin simgesel görünümünü güçlendirme yönünde tasarlanmıştır. 1930'ların sonu, 1940'ların başında yeterli bilgi ve beceriye sahip olan Türk uzmanlar görevi devralmış, ulusun inşasını büyük ölçüde tamamlayacak adımlar atmışlardır. Bu özellikleri nedeni ile söz konusu dönem, başkent Ankara'nın özellikle kamusal mekânları üzerinden yeni ulus-devletin ve ulusal kimliğin inşa edildiği yıllar olmuştur.

Başkentin ilanından dört gün sonra Ankara Belediyesi, Başkent Belediyesi olarak yeniden yapılandırılmıştır. Belediye ile Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti tarafından yapılan çalışma ile dönemin acil gereksinimlerini 10 maddeyle listelemiş ve izleyen yıllardaki uygulamalar bu önceliklere göre şekillenmiştir (Cengizkan 2011). Bunlar; (i) belediyenin yeniden örgütlenmesi, (ii) şehir planının elde edilmesi, (iii) kanalizasyon, (iv) su sorununun giderilmesi, (v) şehrin aydınlatılması, (vi) konut yapımıyla açığın giderilmesi, (vii) cadde ve sokak (yol) yapımının düzenlenmesi, (viii) şehir içi ulaşım, (ix) telefon iletişiminin kurulması ve (x) belediye harcamaları için bütçe yapılması (Şekil 4.2).



Şekil 4.2 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Haritası

Ankara Şehreminliği 1924 yılında 417 Sayılı Kanun[56] ile yeniden örgütlenmiş, İçişleri Bakanlığına bağlanmış ve anlaşılır bir imar yönetmeliği de oluşturularak imar konusunun kurumsallaşması sağlanmıştır. Belediye ilk iş olarak Ankara için bir kent planı hazırlamıştır. Başkent Ankara'nın ilk planı, Eski İstanbul İmar Komisyonu üyesi ve Alman sermayesi tarafından kurulan "Keşfiyat ve İnşaat Türk Anonim Şirketi"nin bir çalışanı olan Dr. Carl Christoph Lörcher tarafından eski kent (1924) ve 'eni kent (1925) için ayrı ayrı hazırlanmıştır. Bu plan ile Ankara'nın, tarihî merkezin güneyinde yapılacak kamulaştırmanın düzenlenmesi ve kentin gelişiminin yönlendirilmesi amaçlanmıştır (Şekil 4.3, Şekil 4.4). Ayrıca kale ve çevresindeki, özellikle 1917 yangını ile yok olan Eski Şehir'in onarımı ve gelişme olanakları değerlendirilmiştir. Ancak yoğun ve iç içe bir kent öngören bu plan, ne yazık ki kentin ne şekilde büyüyeceğine ilişkin güçlü bir öngörü geliştirememiştir (Günay 2005, Cengizkan 2011 Erdoğan vd. 2008, Tekeli 2011).



Şekil 4.3 Lörcher tarafından eski kent için yapılan plan (1924)

[56] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 16.12.1960, Sayı:1920.



Şekil 4.4 Lörcher tarafından Yenişehir için yapılan ikinci plan (1925)

Lörcher ilk etapta 200.000'lik plan nüfusunu eski kent çevresine yerleştirmiştir. Ancak daha plan bitmeden yaşanan hızlı nüfus artışının baskısı ve planın uygulanmasındaki zorluklar nedeniyle (Şekil 4.3) eski kentin hemen yanında Yenişehir için ayrı bir plan daha yaptırılmıştır. Bu plan, kroki niteliğinde 1925 tarihli 583 Sayılı Kamulaştırma Kanu'nun eki olarak sunulmuştur. Eski kentin hemen yanındaki 400 ha'lık bataklık alanın istimlâkını sağlayan bu yasa çıkarıldıktan sonra (Büyük Kamulaştırma), bataklığın kurutulmuş ve kentin Yenişehir diye adlandırılan bu alana doğru yayılması sağlanmıştır. Böylece hem kamu binalarının hem de hızlı nüfus artışının neden olduğu konut sıkıntısının çözülebilmesi için de gerekli alan elde edilebilmiştir. 1925 tarihli ikinci planı (Şekil 4.4) ile Lörcher, eski şehrin dışında, onu bozmadan ve değiştirmeden yeni bir şehir tasarlamıştır. İlk plan ile oluşturulan İstasyon-Meclis-Kale eksenindeki kurgu, geçmişin yönetim merkezi olan kale ile yeni rejimin yönetim merkezi olan Parlemento binasını Atatürk Bulvarı ile birbirine bağlanmasıyla Yeni Şehir'de de devam ettirilmiştir. Lörcher'in 1925 yılında Ulus (eski şehir) ile Kızılay'ı (yeni şehir) birbirine bağladığı bu bulvar, hâlâ bu iki nokta arasındaki alternatifsiz tek güzergahtır (Günay 2006). İlk olarak

Eski Şehir planlanmıştır. Ancak dönemin acil ihtiyaçları nedeniyle Yeni Şehir'in imarına ağırlık verilmiş ve zaten bir demiryolu hattı ile birbirinden ayrılan Eski Şehir ile Yeni Şehir birbirinden iyice ayrılmıştır. Yenişehir'in gelişmesinin öncelikli durumunun yanında, mülkiyet sorunları, parsel düzeni, yapılaşma alanının eğimli topografyası gibi nedenlerle Eski Şehir'in imar gelişimi oldukça yavaş gerçekleştirmiştir (Cengizkan 2011).

Bir yönetim mahallesi olarak tasarlanan 'Yenişehir' içinde yeni bir parlamento, bakanlıklar ve diğer devlet kuruluşlarının bulunduğu "devlet mahallesi" ve burada çalışanların yaşayacağı bir konut alanı oluşturulurken "Bahçe Şehir" yaklaşımı esas alınmıştır. Bu yaklaşımla kent; cadde, meydan ve parklarla donatılarak yeni kamusal mekânlar oluşturulmuş ve daha önce sadece ibadet yapılarının çevresinde bulunan kamusal alanların kent mekânına yayılması sağlanmıştır. Bugün hâlâ varlığını sürdüren Kızılay, Zafer, Sıhhiye, Ulus ve Lozan Meydanları, söz konusu eksen boyunca Lörcher Planı ile gerçekleştirilmiştir. Böylece kentsel mekân, hem yaya ile araç trafiğinin ilişkisini hem de farklı fonksiyonlar arasındaki ilişkiyi sağlarken, yeni rejimin Osmanlı geleneklerinden farkını da ortaya koymuştur (Doğramacı 2011).

Cumhuriyetin bu ilk yıllarında Ankara'da inşa edilen binalar genellikle II. Meşrutiyet sonrasında gelişmiş, sentezci bir kültür yaklaşımını içeren I. Ulusal Mimarlık Akımı'na göre tasarlanmıştır. Bir önceki dönemin üslubu ile kıyaslandığında oldukça sade olmasının yanında, Osmanlı'ya özgü motif ve yapı unsurları da barındırmaktadır. Bu dönem yapılan mimari üslup tartışmalarında toplumsal kimlik ve kültürel özgünlük önemli bir yer tutmuştur (Tankut 1988).

I. Ulusal Mimarlık Akımı'nın batı modernizminden uzaktır. Bu nedenle, 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmış ve yabancı uzmanların getirilebilmesi sağlanmıştır. Modern mimarlık stilinin uygulanması için Ernst Egli çağrılmış ve böylece mimarlık alanında yeni bir dönem başlamıştır (Franck 2011, Tekeli 2011).

Devlet kurumları, kamu eliyle, çoğunluğu yabancı mimar ve mühendislerin projelerine göre yapılmıştır. Konut yerleşimlerinde ise sivil yurttaşa öncelik verilmiştir. Doğrudan

ya da kredili konut yapımı ile belediye, konut sorununa da çözüm üretmeye ve örnek bir konut modeli elde edilmeye çalışmıştır. Devlet kurumlarının, çalışanlarının konut sorununun çözümüne yönelik politikalar geliştirme çabaları da bu dönemde başlamıştır. Bunun sonucunda 1925 yılında çıkarılan 586 Sayılı Kanunla ilk kez memurlara konut kooperatifleri kurabilmeleri için kaynak aktarılmaya başlanmış ve sonraki dönemlerde de farklı biçimlerde devam etmiştir (Keleş 2004). Ancak özellikle bu konut alanlarında Lörcher'in esas aldığı düşük yoğunluklu bahçe kent modeline uygun biçimde gerçekleştirilen villa tipi yapılaşma, dönemin hızlı nüfus artışına cevap üretemediği için Jansen planıyla yıkıp yeniden yapılaşma süreci başlamış, devletin politika ve öncelikleri de bu süreçten etkilenmiştir. Çünkü bu hızlı nüfus artışı, barınmanın yanı sıra, sağlık ve kültürel mekânlara duyulan ihtiyacı da artırmıştır.

Belirtilen süreçte Ankara'da üç farklı konut tipi bulunmaktadır (Tankut 1988). Kale ve yakın çevresindeki Osmanlı konut dokusunda, Cumhuriyet döneminde bütünlük arz etmeyen parçacıl yenilenmeler yapılmıştır. Bir kısmına yapılan eklemelerle kiralık oda sayısı artırılarak nüfusun konut ihtiyacı karşılanmaya çalışılırken, bir kısmı da dönemin acil ihtiyaçları doğrultusunda çeşitli kamu binalarına dönüştürülmüştür (Günel 2013). Geleneksel dokunun içinde inşa edilen dört-beş katlı ikinci tür konutlar ise, Ankara'nın rant amaçlı yapılan ilk apartman örneklerindendir. Yeni Şehir'de, ilk örneği Sağlık Bakanlığı'nın arkasındaki bölgede yapılan tek katlı, bahçeli ayrık nizam villa tipi memur konutları da üçüncü konut türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut sosyo-ekonomik durum göz önüne bulundurulduğunda konut ve yaşam alanlarındaki bu farklılaşma, toplumsal ayrışmayı da hızlandırmıştır. Konut tipolojilerindeki farklılık ve gelir grubuna göre şekillenen yerleşim alanları, dönemin sosyal kademelenmesindeki çeşitliliği de yansıtması bakımından önem taşımaktadır. Örneğin orta sınıfta bulunan memurlar konut sahibi olacak kadar gelire sahip olmadıkları için eski kent dokusu içerisindeki kiralık konutlarda ikamet etmişlerdir. Özellikle konut darlığının neden olduğu yoğun inşaat işleri nedeniyle sayıları hızla artan vasıfsız işçiler büyük bir barınma sorunu yaşamştır. Lörcher planı doğrultusunda inşa edilen amale evleri, bu grubun barınma sorununa çözüm üretmeye çalışmışsa da yeterli olamamış ve erken cumhuriyet döneminin sonuna doğru kentin çeperlerinde, o günler barınak diye anılan ilk gecekondu yapıları oluşmaya başlamıştır.

1926 yılı sonuna gelindiğinde Ankara'da, ulus-devlet algısının bütün öğelerini içeren kendine özgü bir fiziksel mekân oluşumu sağlanmıştır. Bataklıklar kurutulmuş, kamulaştırmalar yapılmış, yapı malzemelerinin üretimi için fabrikalar açılmış, işçilerin konut ihtiyacı giderilmiş (amele evleri), gaz deposu, un fabrikası ve fırın yaptırılmıştır. Kentin inşası öyle büyük bir hızla devam etmiştir ki daha bu ilk dönemin sonunda Ankara'da hastane ve araştırma enstitüleri, spor alanları, her düzeyde okul inşaatı, konut alanları, müzeler, meydanlarla ve yeşil alanlarla donatılan kamusal mekânlar oluşturulmuştur. Ayrıca iklim koşullarının el vermemesine rağmen, çok büyük bir alanda sulama ile tarım ve hayvancılık yapılabileceğini göstermek ve üretimin gelişmesine yönelik araştırmalar yapabilmek için Orman Çiftliği ve Hayvanat Bahçesi dâhi kurulmuştur. Böylece belediye, sadece kentteki imar etkinliğini yönlendirmekle kalmamış, tüm Türkiye kentlerine örnek olacak kararlar üretmiştir.

Ankara'nın Başkentleşme Sürecinde İkinci Evre (1927-1930'ların başı); 1927 yılından itibaren Ankara projesinin gerçekleştirilme biçimi ve ulaşılan sonuçlar bakımından yeni bir değerlendirme yapılmıştır (Tekeli 2011). 150ha'lık Lörcher planında yaşanan sıkıntılardan dolayı daha büyük ve kapsayıcı olan bir plana ihtiyaç duyulmuştur. Ancak söz konusu planın hızla uygulanabilmesi için daha güçlü bir kurumsal altyapı gereksinimi doğmuştur. Bu nedenle 28 Mayıs 1928 tarihinde 1351 Sayılı Kanun ile Şehremanetinin hem teknik kadrosu hem de örgütlenme biçimi değiştirilmiş, böylece her açıdan daha güçlü bir örgütlenme ile yeni bir uygulama mekanizmasına sahip olan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur (Tankut 1988). Buna göre kurum gelirlerini direkt olarak devletten alabilecek ve gerektiğinde yeterince yerli ya da yabancı uzman kullanabilecektir. Ayrıca hâlihazır haritaların yapılması, plancı ile işbirliği içinde imar planlarının hazırlanması ve uygulanması görevlerini de üstlenerek Şehremaneti'nin imar yükünü hafifletmiştir.

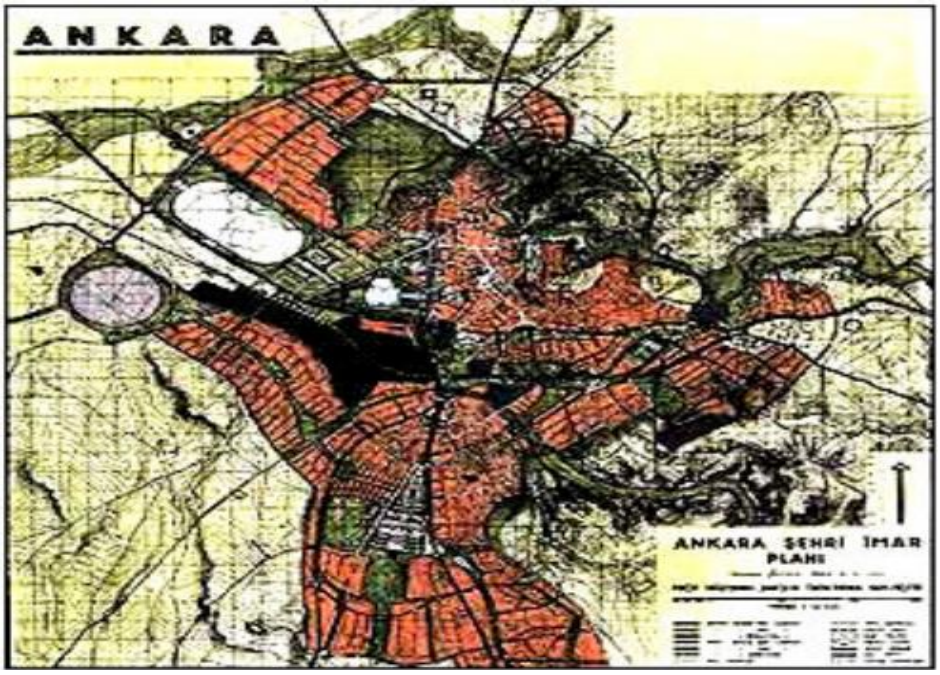
Cumhuriyetin bu ilk yıllarında Ankara kentinin imarında Vakıflar da önemli bir rol üstlenmişlerdir. İlk Büyük Millet Meclisi binasının yapılması için gereken arazi, Kızılbey Vakfı tarafından verilmiş; Ulus Heykeli, Ankara Palas, Stad Oteli, Osmanlı Bankası ve Merkez Bankası kompleksinden oluşan adanın Vakıflar idaresince imarı sağlanmıştır. Konuttan çeşitli eğitim kurumlarına ve resmî kurumlara kadar birçok yapının imarında

oldukça önemli katkılarda bulunmuşlardır. 1926 yılında çıkarılan 748 Sayılı Kanunla[57] vakıflara ait arsaların belediyelere bedelleri karşılığında satılması kararı çıkmış, 1928 yılında çıkarılan 1351 Sayılı Kanunla[58] birlikte tüm vakıf arazi ve arsalarının karşılıksız olarak Ankara İmar Müdürlüğü'ne devrine karar verilmiştir. Böylece İmar Planı içerisinde kalan bütün vakıf arsa, arazi ve binaları Ankara İmar Müdürlüğü'nün kontrolüne bırakılarak yeni Ankara Şehri İmar Planı'nın çizilebilmesi ve uygulanabilmesi için gerekli zemin hazırlanmıştır (Öztürk 1988).

Gerekli durumlarda yabancı uzmanlar kullanabilme yetkisine sahip olan İmar Müdürlüğü, Hermann Jansen, Leon Jausseley ve Josef Brix gibi üç şehir plancısını kentin gelişimine yönelik bir ön rapor hazırlatmak için Ankara'ya davet etmiştir. 1928 yılında 300.000 nüfuslu kent planının hazırlanması için bir yarışma düzenlenmiş, Jansen'in planı birinci seçilmiş ve uygulanması 1938 yılına dek kendisi tarafından yönetilmiştir (Cengizkan 2011, Tekeli 2011).

Lörcher ve Jansen Planları (Şekil 4.5), eski şehir ve çevresinde ortak yapılaşma kararlarına sahiptir. İlaveten Jansen, eski şehir dışında Ankara'yı (710 ha; öngörü 2000 ha) "iktisat, trafik, sağlık ve estetik" olarak tanımladığı dört ana eksen etrafında yeniden tasarlamıştır. Atatürk Bulvarı'nı hızlı ve yavaş akan ikili oto trafiğine göre yeniden düzenlemiş, bulvar çevresinde genel bir bölgeleme oluşturmuştur. Planın önerdiği bu bölgelemede Yenişehir ve çevresi için mevcut devlet mahallesi ve bu alandaki konut alanlarına ek olarak yabancı elçilikler ve diplomatik temsilciliklerin bulunduğu bir semt, üniversiteler için ayrı bir semt ve kentin çevresini yeşil kuşak ile çevrelemiştir. Bugün kentin merkezinde kalan Tandoğan bölgesinde de bir havaalanı tanımlanmıştır. Dönemin ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla daha çok konut birimi üretme çabasıyla Yenişehir ve Kavaklıdere bölgesindeki villa tipi müstakil konutlar yıkılması ve daha yüksek yoğunluklu yapılaşmaya geçilmesi ile yık-yap sürecinin ilk örneği yaşanmıştır. Jansen'in orta Avrupa kentlerinin yapılaşmasına uygun biçimde geliştirdiği sokak ve bulvar hacimleri, kat yükseklikleri ve yoğunluklar arasındaki oranlar, zamanla bütün Türkiye kentleri için bir referans olmuş ve aynen uygulanmaya başlanmıştır (Cengizkan 2011).

[57] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 17.03.1926 Sayı: 315.
[58] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 2/5/1929 -Sayı: 4482.



Şekil 4.5 Jansen Planı[59] (1927)

Jansen planının sınırları, güneyde Eskişehir Devlet Yolu başlangıcı ve Akay Sokak, batıda Dikmen yolunun kuzeyidir. (Günümüzdeki tanımı ile) Anıtkabir'in doğusundan itibaren demiryoluna paralel ve kuzeybatı yönünde devam ederek 650 m. çapında bir dairesel alan çizmekte ve (günümüzdeki tanımı ile) Tandoğan Meydanı civarında sona ermektedir. Güneybatı yönünde Siyasal Bilgiler Fakültesini içine alan ve Cebeci Caddesine paralel olarak İncesu Deresine kadar uzanan sınır, Kocatepe'yi dışarıda bırakarak Esat Caddesi boyunca devam etmekte ve Akay Sokak civarında son bulmaktadır. Jansen imar planında estetik ön planda tutulmuş, en çok üç katlı ve bahçeli konut alanları ve ağaçlar arasında yeşil kuşaklar içinden geçen yaya yolları önerilmiş, endüstri alanları için istasyon civarında yer ayrılmış ve Yenişehir için yeni bir ticaret alanı belirlenmemiştir.

İmar Heyetinin kararı ile eski kent dokusunun tamamıyla dokunulmaz alan olarak bırakılmasından vazgeçilmiştir. "Protokol Alanları" adı altında korunacak alanlar belirlenmiş ve bu alanların dışında kalan eski şehir ve çevresinin üç farklı yönde yeniden

[59] Planın yapım kararı tarihi:1927, Plan onay tarihi: 1932, Kentsel yerleşme alanı: 2000 ha, Plan hedef yılı: 1978 Plan hedef nüfusu: 300.000 kişi (1978 yılı için nüfus tahmini) 1927 yılında kent nüfusu: 74.500 kişi, Ankara'nın nüfusu 1950'de 289.000, 1960'ta 650.000 olacaktır.

yapılaşması için öneriler geliştirilmiştir. Eski kent dokusuna özellikle kale ve yakın çevresine neredeyse hiç dokunulmamış, güney yönündeki eski evlerin çoğu yıkılarak yeni yerleşmelere açılmıştır. Ancak koruma alanları olarak belirlenen "Protokol Alanları" için hiçbir müdahale biçimi geliştirilmemiştir. Bu nedenle ilerleyen dönemlerde bu bölgelerde önemli bir çöküntü yaşanmaya başlamıştır (Cengizkan 2011, Doğramacı 2011, Şenyapılı 2006).

1930'da çıkarılan 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu[60] ile Şehremaneti yasası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni yasa ile belediyelere verilen temel görev (günümüze kadar bir çok değişikliği uğramış olmasına karşın) yetki ve sorumlulukları belirleyen ana kaynak olmuştur. Yerel yönetim alanında yapılan önemli düzenlemelerden bazıları; Belediyeler Bankası Kanunu (1933), Yapı ve Yollar Kanunu (1933), Tapu Kanunu (1934) ve Belediye İstimlak Kanunu (1939) olmuştur. Kanunlar hazırlanırken Ankara deneyimi ve karşılaşılan sorunlar göz önünde bulundurulmuştur (Keleş vd. 2008, Tekeli 2011).

1929 yılında tüm dünyada yaşanan ekonomik bunalım Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısını da etkilemiş; buna bağlı olarak devletin de kendini yenilemesini zorunlu kılmıştır. Böylece Belediye Kanunu'nun yayınlandığı 1930 sonrasında hem kent yönetimi hem de devletin yapısında önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. Kamu binaları, yeni konut alanları, kamusal alanlara dikilen heykeller vs. derken 1930'ların başında Ankara, Türkiye modernleşmesinin taşa dönüşmüş bir simgesi hâlini almıştır. Kuşkusuz ki bir kentin bu denli hızlı ve yoğun inşası önemli bir bütçe gerektirmiştir. Ülkenin tüm ekonomik kaynaklarını ve tüm artı birikimini Ankara'ya aktardığı düşüncesiyle toplumun bazı kesimlerince hükümetin ekonomik ve sosyal alandaki politikalarının tam bir başarı sağlayamamasının nedeni olarak görülmüş, tüm ülkede mevcut yönetime karşı bir hoşnutsuzluk oluşmuş, bu duruma 1929 buhranının etkileri de eklenince, hoşnutsuzluk ciddi bir boyuta ulaşmıştır (İmga 2006).

Yeni belediye kanunu çerçevesinde yapılan belediye seçimleri de halktaki hoşnutsuzluğun giderilmesine katkı sağlamamıştır. Bu durumu gidermeye yönelik

[60] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 14/4/1930 Sayı: 1471.

uygulamalar 1930'lu yılların temel politikasını oluşturmuş ve bu tutumun izleri kentsel mekâna yansımıştır. Bu çerçevede oluşturulan anıt politikası örneklerinin ilki 1922 yılında Millet Meclisinin Ulus'daki geçici binasının karşısına dikilen "Zafer Abidesi" heykelidir. Hâlen Ankara'nın önemli simgelerinden biri olan aslında Jansen Planı'nda ortaya çıkan Güven Anıtı da hem estetik açıdan hem verdiği siyasal mesaj açısından hem de zaman içerisinde kentsel yaşam pratikleri açısından oldukça önemli bir yere sahip olmuştur (Kreiser 2011). Bu süreçte kentte o kadar çok heykel dikilmiştir ki, Ankara, Atatürk Heykelleri şehri olarak da anılmaya başlanmıştır (Doğramacı 2011).

Bu sırada Ankara'da kent nüfusu hızla artmış, ani artışın neden olduğu konut sorunu bir türlü çözülememiş, inşa edilen konutlar konut talebini karşılayamamıştır. Konut arzı, buna paralel artan arsa fiyatları, inşaat malzemelerinin pahalılığı, yetişmiş iş gücünün hâlâ çok kısıtlı olması, mevcut yapı stokunun azlığı, konut finansman kurumlarının yaşadığı sorunlar gibi nedenlerle konut ihtiyacı karşılanamamıştır (Tekeli 2011). Devlet bu dönem, özellikle memurlarını korumak için çeşitli stratejiler geliştirmeye devam etmiş, 1928 yılında çıkarılan 1352 numaralı kanunla[61] memurlara konut inşası için yer gösterilmiş, 1929 yılındaki 1452 Sayılı Kanunla[62] da memura konut ve kira yardımları yapılmıştır (Keleş 2004). 1931 yılında kurulmuş olan "Türk Kooperatifçilik Cemiyeti" sayesinde gerekli kurumsal altyapı da hazırlanmış ve ilk kooperatif konut sunumunun gerçekleştirilebilmesi için 1935 yılında 134 ortak ile 'Ankara Bahçelievler Yapı Kooperatifi' kurulmuştur.

Cumhuriyetin ihtiyaç duyulan kamu yapılarına ait geçmişten gelen bir kültürün bulunmaması, yeni bir mimari geleneğin oluşturulması konusunda önemli bir fırsat yaratmıştır. Henüz yeterli deneyim ve uzmanlığa sahip bir mühendis ve mimar altyapısına olmaması nedeni ile planlama alanında olduğu gibi bu alanlarda da yabancı uzmanlara başvurulması zorunlu olmuştur. 1942 yılına gelindiğinde Türkiye'de Almanya, Avusturya, Fransa ve İsviçre'den gelen toplam 40 mimar ve şehir plancısı çalışmaktaydı (Doğramacı 2011, Franck 2011). Dönemin mimarlarından hem inşa ettikleri binalar

[61] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 28.05.1928 Sayı: 900.
[62] T.C. Resmi Gazete, Tarih: 30.06.1929 Sayı: 1229.

aracılığıyla devleti "modern, ileri ve medeni olarak sunmaları" hem de devlete "Batı'nın damgasını vurduğu yeni bir kimlik" vererek Kemalizmin gücünü hem içeriye hem de dışarıya göstermeleri istenmiştir. Egli, tüm bu yabancı mimar ve plancılar arasında öne çıkmış, bu anlamda uluslararası bir kültür olan modernizm kültürünü temsil ederken, bir yandan da yaptığı işlere ulusal kimlik unsurunu aşılamıştır.

4.2 1945-1960 Dönemi: Ankara'da Göç Dalgaları ve Gecekondulaşma

Bu dönemin temel özelliği, kentleşmenin hızlanmış olması ve büyük kentlerdeki gecekonduların çoğalmasıdır. Bu yıllarda, tarımdışı kesimlerdeki iş gücü büyük oranda artmış ve ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısında hızlı dönüşümler başlamıştr. İşçi hareketlerinin güçlenmesi, tek partiden çok partili rejime geçiş, konut, kent ve bölge planlama işlerinden sorumlu bir bakanlığın kurulması, bu dönemin toplumsal ve ekonomik görünümünün genel özelliklerini oluşturmaktadır (Keleş 1989).

Türkiye, 2. Dünya Savaşı'na doğrudan katılmamış olmasına rağmen savaşın gerek ülkedeki gerek başkentteki sosyal ve siyasal etkileri, en az diğer ülkelerdeki kadar güçlü olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'na kadar ülkenin ulus-devlet sürecinde Kurtuluş Savaşı sonrası yaşanan sancılara ek olarak ekonomik tedbirlerin de yoğunlaşması, halkın belli kesimlerindeki rahatsızlığı artırmıştır. Buna iktidardaki Demokrat Parti'nin izlediği İstanbul'u geliştirmeye yönelik politikalar da eklenince İstanbul ile Ankara arasındaki gerilim ve çatışma yeniden canlanmıştır. Bunun en büyük göstergesi İstanbul için çok büyük kaynak ayrılarak özel imar hareketi yürütülürken, Ankara'nın bu dönemde daha çok arsa vurgunculuğu, imar planına aykırılıklar, yükseklik artırımları gibi gelişmelerle adını duyurmuş olmasıdır (Keleş vd. 2008).

Belirtilen süreçte Ankara, sadece İstanbul karşısında pozisyon kaybetmemiş, diğer kentler için de yavaş yavaş olumlu bir model olma kimliğini de yitirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de de merkezî planlı kalkınma modelinin gözden düşmesine paralel olarak Ankara ve diğer kentler de yavaş yavaş kendi kaderlerine terk edilmeye başlanmıştır. Özellikle Marshall Yardımları çerçevesinde tetiklenen kitle göçleriyle artan nüfus sonucu saçaklanan İstanbul ve Ankara gibi büyük kentler, sağlıklı bir kent gelişimi

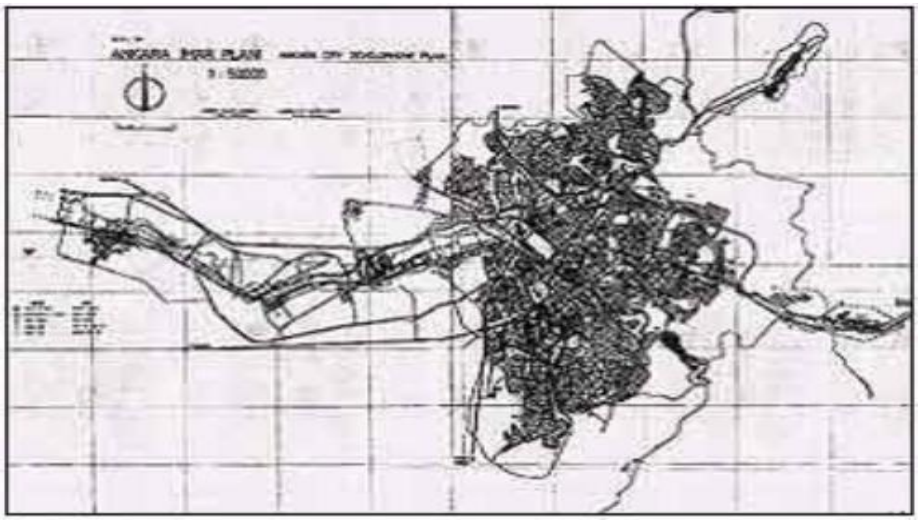
bakımından artık örnek teşkil edemez hale gelmiştir (Şenyapılı 1978). Arazi mülkiyetinde yaşanan problemler, verimsizlik, ataerkil geniş aile yapısının zayıflaması, kan davası, yetersiz kamu hizmetleri gibi nedenler de eklenince, kırda hayat zorlaşmış, sanayi ve ticaret dolayısıyla kentlerin cazibesi giderek artmış; İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde, planlanamayan ve kontrol edilemeyen göçün baskısı her geçen gün daha fazla hissedilir hale gelmiştir.

Nüfus artışı ve devlet kaynaklarının kentleşmeden ziyade sanayi sektörünün geliştirilmesi için ayrılması nedeni ile oluşan kontrolsüz ve yasadışı kentleşme, Ankara'da da kendini göstermiştir. Kentin bu dönemine, sahipsiz olarak addedilen arazilerde, göçerlerin kendi barınma sorunlarını kendilerince çözmeye başlaması nedeni ile gecekondulaşma damgasını vurmuştur. Merkezde uygun barınma şartlarının tükenmesi sonucu, her yeni göç dalgasıyla çeperdeki mekânsal yapı yeniden şekillenir hale gelmiştir. Özellikle çoğu tarım alanı olup sahipsiz gibi görünen özel şahıs arazileri ve sıkı kontrollerden uzak devlet arazileri, gecekondular için oldukça elverişli alanlar olmuştur (Uzun 2005). Fakat bu plansızlığa rağmen Ankara'da oluşan birçok gecekondu alanının sosyo-kültürel yapılara ve geçmiş kır yaşantısına uygun, birbiriyle ve mevcut konut dokusuyla uyumlu bir şekilde inşa edildiğinden bahsetmek mümkündür (Drakakis vd. 1976).

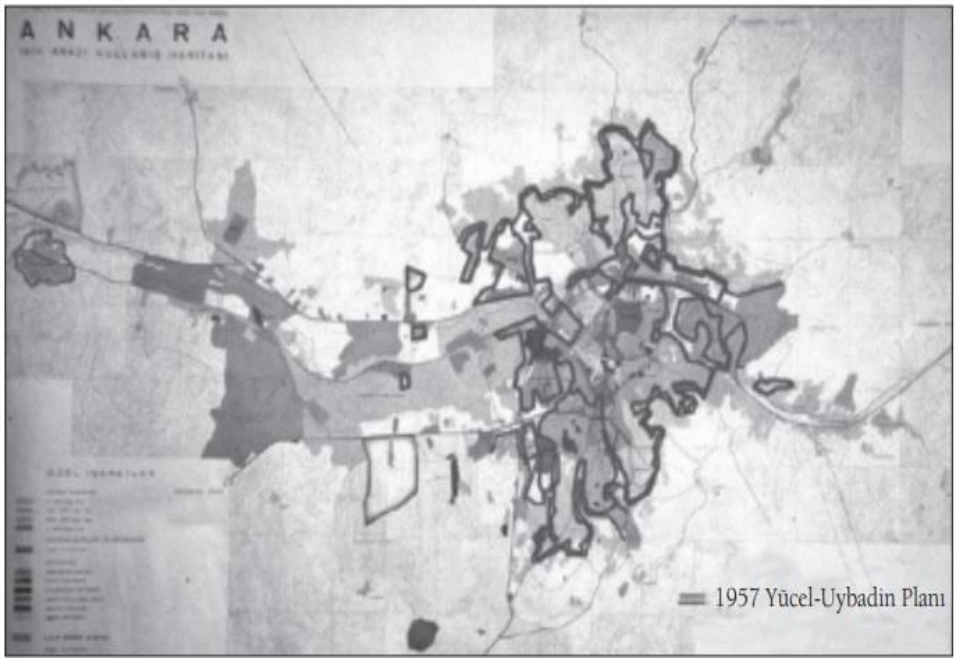
İkinci Dünya Savaşı sonrasında düzensiz yapılaşmayı engellemek amacıyla yasal anlamda birçok adım atılmıştır. 1948 yılında yürürlüğe giren 5218 numaralı Kanun[63] ile Ankara Belediyesi sınırları içerisindeki mevcut gecekondu sahiplerine arsa temini öngörülmüş, 1948 yılında 5228 numaralı Kanun[64] ile, konut inşası sürecinde ihtiyaç duyanlara kredi sağlanması, 1949 yıllında 5431 numaralı Kanun[65] ile, gecekondu inşasını durdurmak ve mevcut olanların yıkılmasını sağlamak, 1953 yılındaki 6188 numaralı Kanun[66] ile ihtiyaç sahibi ailelere arsa temini etmek, 1959 yılında çıkarılan 7367 Sayılı Kanun[67] ile ise belediyelere gecekondu inşasının engellenmesine yönelik arazi aktarımının sağlanması amaçlanmıştır (Keleş 2004). Fakat bu yasal kolaylaştırıcılar,

[63] T.C. Resmi Gazete, Tarih:22.06.1948, Sayı:6938.
[64] T.C. Resmi Gazete, Tarih:06.07.1948, Sayı:6950
[65] T.C. Resmi Gazete, Tarih:11.06.1949, Sayı:7230
[66] T.C. Resmi Gazete, Tarih:29.07.1953, Sayı:8470
[67] T.C. Resmi Gazete, Tarih:29.07.1959, Sayı:10265

plansız büyümeyi engellemek konusunda yeterli olamamıştır. Açıklanan nedenlerle 1957 yılında etkisiz kalan mevcut planların yerine Ankara'nın büyümesini kontrol altına alabilmek amacıyla Yücel-Uybadin Planı kabul edilmiştir (Şekil 4.6, Şekil 4.7).



Şekil 4.6 Yücel-Uybadin Planı[68] (1957)



Şekil 4.7 1970 Arazi kullanım haritası

[68] Planın yapım kararı tarihi: 1952, Plan onay tarihi: 1957, Kentsel yerleşme alanı: 5.720 ha–10.332 ha, Plan hedef yılı: 1987, Plan hedef nüfusu: 750.000 (1980'ler için nüfus tahmini), 1957 yılında kent nüfusu: 455.000 Ankara'nın nüfusu, 1965'te 902.000 olacaktır.

Bu plan, Jansen Planına uyum sağlama eğilimi gösterse de plan kararlarındaki yerleşme yoğunluğu Jansen Planından daha yüksektir. Planda mevcut durumdaki kuzey-güney gelişme aksı kabul edilmiş, tek merkezli gelişme benimsenmiş, sanayileşme için kararlara yer verilmiş ancak gecekondulaşmaya karşı önlemlere yer verilmemiştir. Yeni plandan Mamak'ta gelişme alanlarının saptanması; kültürel ve yönetsel merkezlerin, ticaret bölgesi ve sağlık alanlarının belirlenmesi; Ulus, Sıhhiye, Kızılay, Tandoğan meydanlarının düzenlenmesi beklenmişse de bunların tamamı gerçekleştirilememiştir. İmar İdare Heyetinin acele ve yanlış kararları, kent nüfusunun planla hedeflenen sayının ötesine geçmesi ve spekülatif hareketler karşısında plan, yetersiz kalmıştır. Ayrıca 1965 tarihli Kat Mülkiyeti Kanununa dayanılarak hazırlanan ve 1968 yılında onaylanan "Bölge Nizamı Tadilat Planı" ile Yenişehir'in tamamını kapsayan Ankara'daki yapılara birer kat ilavesi getirilmiştir. 1970 ve 1973 tarihlerinde hazırlanan tadilat planlar ile kat sayıları iki kez daha artırılmış, Atatürk Bulvarı üzerinde yüksek bloklu bir yapılaşmanın önü açılmıştır. Bir yandan kat nizam planı, öte yandan mevzi imar planları ve tadilatları sonucunda, Yücel-Uybadin Planı etkinliğini büyük ölçüde yitirmiş, kentin, önceden hedeflenen plan doğrultusunda değil, bölge kat nizam planları ile biçimlenmesi sağlanmıştır. 1958 yılında Gençlik Parkı'nın planı, Kocatepe Camisi ve yeni Meclis çevresinin plan etüdü, 1959 yılında Mamak detaylı imar planı, Devlet Mahallesinin yeni gelişme planı, Balgat imar planı onaylanmıştır. 1959 tarihli imar yönetmeliği ile daha önceki yönetmelikte yer alan "kooperatif olarak inşa olunan konut alanlarındaki yapıların yerleşme planını etkileyecek biçimde değiştirilmesi" maddesinin iptal edilmesiyle Bahçelievler, Mebusevleri gibi 1930'ların düşük yoğunluklu ve bahçeli konut alanları da spekülatif hareketlere açılmıştır. Gelinen noktada merkezi ve yerel yönetimler, büyük kentlerde sanayileşmeye paralel olarak hızlanan göç dalgasının yarattığı konut stoku, kentsel altyapı ve hizmet sektörüne yönelik ihtiyaçları karşılayamamıştır (Uzun 2005).

4.3 1960-1980 Dönemi: Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Başlangıcı

Bu dönem bir askeri müdahalenin ardından, yeni bir anayasanın yürülüğe girdiği dönemdir. 1961 Anayasasının 49. maddesi konut kesiminin de önceliği açık bir biçimde yoksul ve dar gelirli ailelere verilmiştir. Devlet Planlama Örgütü'nün kurulması, konut sorunlarının daha nesnel olarak ve ekonominin bütünü içindeki yeri dikkate alnarak

değerlendirmeye fırsat vermiştir. O tarihten itibaren, ulusal konut politikası ilkeleri beş yıllık kalkınma planlarında yer almıştır.

1966 yılında çıkarılan 775 Sayılı Kanunu[69] ile 1965 yılında yürürlüğe giren Kat Mülkiyeti Kanunu[70] birlikte düşünüldüğünde, gecekondu gerçeği hem devletçe tanınmış ve yasallık kazanmış hem de gecekondu alanlarının piyasa mekanizmasıyla yüksek katlı binalara dönüşmesinin de önü açılmıştır. Bu yasal müdahale ile sadece gecekonduların değil imara uygun olarak planda yer alan her alanın dönüşümü mümkün hâle gelmiştir. 1965 yılında çıkarılan kat mülkiyeti kanunu, başta Ankara olmak üzere bütün kentleri etkilemiştir. Aynı parselde birden fazla sahipliğe izin veren, bugün bütün kentlerimizi saran apartmanlaşmanın önü açılmıştır (Keleş vd. 2008). Bu sayede gecekondularını apartmandaki kat karşılığında müteahhitlere bırakan gecekondu sahipleri, kentsel ranttan pay almaya başlamıştır (Uzun 2005). Bu durum, gelir düzeyi düşük gecekondu sahipleri bakımından kentsel rantlar üzerinden önemli bir yeniden dağıtım mekanizması anlamını taşımaktadır (Akpınar 2008). Yasal durumun elverişli hâle gelmesiyle birlikte 1970-1980 arasında ekonomik durumu görece iyi olan gecekondu sahiplerinin kendi çabalarıyla, diğerlerinin de müteahhitler aracılığıyla gecekondularının çok katlı apartmanlara dönüşmesi için girişimlerde bulunması sonucunda inşaat sektöründe birçok küçük çapta girişimci türemiş ve yap-sat adı verilen bir süreç başlamıştır (Şenyapılı 1981).

1957 yılında düzenlenen imar planı yarışmasında belediye sınırları plan sınırı olarak belirlenmiştir. Bu sınır dolayısıyla kentin gelişimi kuzey-güney aksına yönlendirilmiştir. Ankara Nazım Planının şekillenmesinde Ankara'nın kuzey, doğu ve güneyindeki topografik eşiklerin yüksekliği karşısında batı yönünün gelişime uygun olması ve plan sınırı olarak belediye sınırlarının dışına çıkılması, belirleyici rol üstlenmiştir.

Gecekondulaşmanın boyutu, başkentte sadece, sosyo-mekânsal ve ekonomik değişimler yaratmamış, kentin gündelik hayatını da sahip olduğu kültürel değerlerle beraber etkilemiştir. Birçok gecekondu, kırdaki konutlara benzer şekilde inşa edilmiş, eşyaların ve diğer objelerin gecekondu içerisindeki konumlandırılışları da bir köy evini formunda

[69] T.C. Resmi Gazete, Tarih:30.07.1966, Sayı:12362
[70] T.C. Resmi Gazete, Tarih:02.07.1965, Sayı:12038

inşa edilmiştir (Yasa 1966). Çoğunluğu tek katlı olan gecekonduların teras olarak kullanılan çatılarında sebze kurutulmuş; temelde yer alan odalar soğuk hava deposu görevi görmüş (Duyar vd. 2005); hemen hemen bütün gecekonduların sahip olduğu bahçelerdeki sebze ve meyve bahçeleri sayesinde gündelik tüketim ihtiyaçlarının belli bir bölümünün üretilmesi ve karşılanması sonucu giderlerin kısıtlanması sağlanmıştır. Bu sayede hem mümkün olduğunca kendi kendisine yetebilen bir yapı oluşturulmuş hem de ani bir kopuş yerine kademeli olarak kente uyum sağlanmıştır (Karpat 1976).

1965 yılında başlayan ve İmar ve İskân Bakanlığının 1984 yılında feshedilmesiyle biten "Nazım Plan Büroları" dönemi Ankara'nın planlama tarihinde önemli bir yer tutmaktadır. Milli Güvenlik Kurulunun 30 Haziran 1965 yılında aldığı karar doğrultusunda, Bakanlar Kurulunun aynı yılın Temmuz ayında çıkarttığı bir kararname sayesinde İstanbul, Ankara ve İzmir'in imar planlarının yapımı İmar ve İskân Bakanlığı'na verilmiştir. Kararnamede planların yapılması için "özerk büroların kurulması" nın önü açılmış, 1969 yılı başlarında "Ankara Metropoliten Alan Nazım Plan Bürosu" kurulmuştur. İmar ve İskân Bakanlığına bağlı olarak kurulan Nazım Plan Bürosunun plan onama yetkisi ve kendi dışındaki kurumlarla ve belediye ile doğrudan yazışma yetkisi verilmemiştir. Ankara Nazım Plan Bürosu, ülkede ilk kez metropoliten ölçekte bir planlama çalışması başlatmıştır. Kentte 1970-85 arasında gerçekleşen konut alanlarının % 74'ü nazım planda belirtilen, % 26'sı ise mevzi imar planlarıyla izin verilen alanlarda oluşturulmuştur. Ankara Nazım Planı kentin tek merkezli olması yerine alt merkezlere ağırlık verilmesi yaklaşımını taşımaktadır. Batıkent, merkezi batı koridoru üzerinde oluşacak alt merkezlerden biri olarak planlanmış; Sincan, Yeni Yerleşmeler ve Yenimahalle, diğer alt merkezler olarak belirlenmiştir.

1970'ler, uluslararası ve ulusal ölçekteki toplumsal çalkantılara neden olan siyasi ve ekonomik olgular ile yerelde yaşanan problemlerle birleşince, köklerini çok daha derinden alan ayrışmalar su yüzüne çıkmış; özellikle büyük kentler, heterojen oldukları ölçüde kutuplaşmaya başlamıştır. Giderek tansiyonun yükselmesine neden olan "solcu-sağcı çatışması" olarak adlandırılan bu görüş ayrılıklarının mekânsal yansıması diğer bir çok büyük kentte olduğu gibi Ankara'da da kurtarılmış mahalleler/bölgeler oluşmasına neden olmuştur (Erman 2004). Ankara, hem başkent olması bakımından sembolik

anlamlara sahip hem de kozmopolit ve kalabalık nüfus yapısı nedeniyle gerilimlerin çok yakından yaşandığı bir kent halini almıştır. Sosyal ve siyasal alana yönelik talepler nedeni ile yaşanan 1980 darbesi sadece toplumsal ve siyasal alandaki arayışlara ket vurmamış, ayrıca ülkenin ekonomik sisteminin de yeniden tasarlanmasına neden olmuştur. Ankara ve diğer Türkiye kentleri bu dönüşümün izlerine tanıklık etniştir.

4.4 1980-2000 Dönemi: Ankara'nın Dönüşüm Süreci

İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan demografik, kentleşme ve ekonomik değişim, tüm dünyayı etkisi altına almış ve yeniden yapılanma sürecinin başlangıcı olmuştur. Bu süreçte ülkelerin kendi içsel gelişimleri/çelişkileri de etkili olmuş ve kentler yeni liberal politikaların yerel düzeyde uygulayıcıları aracılığı ile şekillenmiştir. Bu yeniden yapılanma süreci, 1980 yılı 24 Ocak kararları ve 12 Eylül müdahalesi nedeniyle yaşanan ekonomik, sosyal ve politik kırılmalar bakımından Türkiye için ayrıca önemli bir dönüm noktası olmuştur. Liberal düşüncenin yansıması olan bireyselleşme ve serbestleşme, Türkiye'deki kentleşme dinamiklerini de yeniden şekillendirmiş, kent mekânının kullanım değerinden çok değişim değerinin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu döneme kadar metalaşmış olan kent toprağı, küçük-büyük her ölçekte yatırımın konusu hâline gelmiş ve bu süreçle şekillenen kent mekânı, bir önceki katmana nazaran çok daha karmaşık bir hâl almıştır.

Ankara, bu tarihlerde, 70 yıllık bir başkent deneyimine sahip bir kent konumundadır. Yukarıda değinilen ekonomik dönüşümün kentlerde yarattığı etkilere ek olarak, 50'lilerden başlayarak kentin çeperini saran gecekondular, diğer yanda altyapı ve üstyapı sıkıntıları çeken eski binalar, rantın büyüklüğü ölçüsünde yeni ekonomik dönüşümde yatırımcıların ilgisini çekmiştir. Sermaye birikiminin sağlanması ve yasal kolaylaştırıcıların da etkisiyle sivil iktidar tarafından bir çok yeni adım atılmıştır. Kentlerdeki yapılı çevre üretimine yoğun katılımı sağlamak amacıyla oluşturulan özel sermayenin, kısa vadeli parçacıl plan kararları, kapsamlı uzun vadeli planların bütünlüğünü bozmuştur. Böylelikle Ankarada ve diğer tüm kentlerde, modernist yaklaşımın bütüncül ve merkezî kent planlama anlayışı yok olmaya yüz tutumuş ve 1980

sonrasında daha önceki dönemlerden oldukça farklı ekonomik ve mekânsal politikalar etkili olmuştur.

1980 sonrası yaşananların sürece en önemli etkisinin mekânsal organizasyonunun yeniden şekillenmesine etkisi olarak ifade etmek mümkündür. Nüfusun ve toplumsal sınıfların/grupların mekânda yeniden dağılımı, bu yeniden şekillenme sürecinin temel belirleyicileri olmuştur. Farklı yörelerden gelen göçler nedeni ile İstanbul 'un 5 yıl içinde % 95'lik bir büyüme ile nüfusu 85 yılında 5,5 milyonu geçmiş, Ankara nüfusu ise % 20'lik artış ile İstanbul'un gerisinde kalmıştır (Eraydın vd. 2006). Nüfustaki bu değişim her iki kentin birbirlerine göre konumlarını, yeniden şekillendirmiştir. İstanbul, 1.Dünya Savaşı sonrası kaybettiği dünya kenti olma özelliğini geri kazanma fırsatı yakalamış (Tekeli 1998), Ankara ise başkentlik fonksiyonlarının etkisiyle sahip olduğu gücü yeni bir fırsata dönüştürmeya çabalamıştır.

Yirmi yılı aşkın bir süreden beri uygulanan ithal ikameci ekonomi modelin yerini dışsatımın öne çıktığı, dışa açık ihracata yönelik ekonomik politikaların uygulandığı yeni bir düzene bırakması, farklı mekânsal birimleri de etkilemiş, kentlerin konumlarının ve önemlerinin yeniden belirlenmesine neden olmuştur (Eraydın vd. 2006). Bu süreçte gerçekleştirilen diğer ülkeler ile olan ticaretin artırılmasına yönelik düzenlemeler, Ankara'nın öneminin ve Türkiye içindeki rolünün değişmesine neden olmuştur. İlk olarak dış dünya ile ilişki kuran yöre ve kentler ön plana çıkmış, İstanbul'un önemi hızla artmıştır. Bazı uzmanlaşmış sanayi kollarının yer aldığı Orta Anadolu kentlerinin İstanbul üzerinden değil, doğrudan dünya için üretim yapar hâle gelerek dışsatım konusunda öne çıkmaları, onlar için hızlı bir gelişim sürecini başlatmıştır. 1980 sonrası yerleşme sistemini etkileyen ikinci eğilim ise, kıyılaşma eğilimi olmuştur. Turizm yatırımlarının teşvik edilmesi, dinlence faaliyetlerinin ve seracılığın gelişmesi sonucu Batı ve Güney kıyılarındaki yatırım ve iş olanaklarının artması, hem sermayenin hem de nüfusun kıyılara yönelmesine neden olmuştur. Bu iki eğilim telekomünikasyon yatırımlarına öncelik verilmesi ve kurumsal yapının da küresel ekonominin gereklerine göre yenilenmesi ile tamamlanmış; dış pazarlarla iletişim kuran kentlerin çok daha hızlı büyümesi ile sonuçlanmıştır (Eraydın vd. 2006, Tekeli 1998).

1980 sonrası dönem ulus-devletin gücünün önemli ölçüde zayıfladığı, devletin birçok işlevinin özel sektöre devredilerek, düzenleme mekanizmalarındaki egemen rolünün azaldığı yıllar olmuştur. Başkentlik fonksiyonlarının ağırlığı nedeniyle kentsel düzeyde yıllarca kamu sektörünün ağırlığı ve etkileriyle var olmuş Ankara, sanayi alanında belirli bir düzeyde gelişme göstermekle sınırlı kalmış bu da kamu kesimindeki istihdamın geçmiş dönemlerdeki ağırlığının da azalmasına yol açmıştır. Bu durum (i) kentlerin işlevleri ve çevresinde kurduğu denetim biçimlerindeki değişmeler ve paralelinde oluşan toplumsal katmanlaşma, (ii) kentteki yapı sunum biçimlerinde ve kent içi ulaşımın örgütlenmesindeki gelişmeler ve (iii) yerleşmenin büyüklüğünde ya da ölçeğindeki artış olmak üzere üç farklı fakörün birleşik etkisi ile açıklanmaktadır:

Özel araba sahipliliğinin artması ve ulaşımda sağlanan yeniden örgütlenmeyle ilk etapta orta ve yüksek gelir grupları için kentin çeperinde; Mesa, Çayyolu, Ümitköy gibi konut altkentleri oluşmaya başlamıştır. Hatta orta ve düşük gelir grupları için planlanan Batıkent bölgesi bile hedefinden sapmış zamanla orta ve yüksek gelir grubunun yer seçtiği bir yatak kent halini almıştır[71]. Kent içinde kalan gecekondu bölgelerinin bir bölümü küçük müteahhitler eliyle dönüştürülerek apartmanlaşmaya başlamış diğer bölümü ise aynı kesimin kentten tasviyesi ile sonuçlanan bir kentsel dönüşüm rüzgârının başlangıcı olmuştur. Her iki şekilde de özellikle 1970 ile 1980 arasında yoğun yaşanmış olmak üzere, zamanla kentin çeperlerindeki yerleşmelerin artması ile bir ölçek büyümesine ve kentsel saçılmaya yol açmıştır.

Darbeden sonra belediye başkanları hükümet tarafından atanmış ve Ankara daha çok askerî yönetim kararlarının uygulandığı bir kente dönüşmüştür (Keleş vd. 2008). 1982 yılında yürürlüğe giren 1990 Ankara Nazım Planı'nın (i) kentsel büyümeyi kontrol altına almak, (ii) kenti batı koridorunda büyütmek ve rantlar üzerinde kamunun kontrolünü artırmak ve (iii) bu amaç doğrultusunda kamu arazi stokunu ayarlamak olmak üzere üç ana politikası bulunmaktadır (Altaban 1986, Şahin 2007). Ayrıca plan, 775 numaralı Gecekondu Kanununda göz önünde bulundurmuş, yeni gecekonduların yapılmaması ve mevcut gecekonduların da temizlenmesi amacıyla kamulaştırma ve satın alma

[71] Son yıllarda Batıkent'te yaşanan gelişmeler nedeniyle, her ne kadar hâlâ kendine yeterli bir altkent olamasa da çeşitlenen hizmet ve sanayi fonksiyonları ile bir yatak kent olmaktan çıktığı söylenebilir.

olanaklarının kamu tarafınca kullanılmasına olanak vermiştir. Aynı kanunla, planda belirtilmiş olmasına rağmen gecekondu önleme bölgelerinin[72] tüm gecekondu alanlarında uygulanması sağlanamadığı gibi (Günay 2005), yeni gecekonduların inşa edilmesinin de önüne geçilememiştir (Uzun 2005). Bu dönüşüm, başkentte kentsel hizmet sunumunu da etkilemiştir. Ankara'nın çeperlere doğru saçılması, kentsel altyapı ve kamusal hizmet ihtiyaçlarını da artırmış; daha çok piyasa kurallarıyla şekillenen bir toplumsal hayata sahip kentin ihtiyaçlarının, mevcut kurumsal yapı ile çözmenin imkansızlığını ortaya koymuştur.

Finansal araçların da gelişerek çeşitlendiği bu dönemde, kent mekânının giderek metalaşması ve ciddi getiri potansiyeli büyük yatırımların kent mekânına yönelmesine neden olmuştur. Giderek kalabalıklaşan kentlere yönelik hizmet sunumunun yerelde tek bir merkezden koordine edilmesi düşünülmüş ve özel bir yönetim biçiminin gerekliliği ortaya konulmuştur. 1983 tarihli yerel seçimlerle ilgili yasa, anakent ve ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi kuralını getirmiş ve böylece ilk kez yerleşimler arası bir statü farkı belirlenmiştir (Keleş 1985). 1984 yılında, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile altyapısı oluşturulan bu yaklaşım çerçevesinde 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun çıkarılması ile İstanbul'da, Ankara'da ve İzmir'de birden çok belediyenin bir hizmet alanına dâhil edilerek yeni bir yönetim modeli uygulanmaya başlanmıştır. Bu şekilde, bu yerlerde hizmetlerin, kanunların öngördüğü şekilde hem büyükşehir belediyeleri hem de belediyeler tarafından koordineli bir şekilde yürütülmesi ile yerelde gücün toplulaştırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu uygulama ile seçimlerde kapsadığı ilçelerden gelen oylarla seçilen Büyükşehir Belediye Başkanı, parçası olduğu koalisyonlar çerçevesinde kentin kaderini belirleyebilecek bir pozisyona sahip olmuş; kent rantının dağıtımının, tek elden, daha az sürtüşme ama daha büyük pazarlıklar sonucu gerçekleştirilebilmesinin önü açılmıştır. Böylece belediyelerin kaynaklarının da önemli biçimde artırılması ve imar planı yapım ve onanmasına ilişkin yetkilerin de belediyeye devredilmesi sağlanmıştır (Günay 2012, Tekeli 1998).

[72] Günümüzde Ankara'da Eserkent, Tuzluçayır ve Güneşevler Gecekondu Önleme Bölgeleri' bulunmaktadır. Bu alanlarda yer alan belediye konutlarında kentsel dönüşüm projelerine katılan gecekondu sahipleri, konutları hazır hâle getirilene kadar geçici süreyle konaklamaktadırlar.

Yasaların değişmesinin ardından 1980'lerle beraber Ankara da dâhil büyükşehirlere doğalgaz getirilmesi, atıksu arıtma tesisinin yapılması gibi büyük çaplı birçok yeni yatırım gerçekleştirilmiştir. İlk kez 1980 öncesinde söz konusu olan metro projesi, tekrar dönemin en önemli sorunlarından biri hâline gelmiş ve diğer ulaşım sistemleri ile uyumlu olması amacıyla 1985-1986 yılları arasında Türkiye'de bir ilk olan "Ankara Ulaşım Ana Planı" çalışmaları tamamlanmıştır (Erdoğan vd. 2008, Günay 2012). Sonraki dönemlerde yapılan çalışmalarla eski dönemden farklı olarak daha çok yap-işlet-devret modeli yoluyla 1996 yılında Dikimevi-Beşevler güzergâhındaki Ankaray hattı, 1997 de ise Kızılay-Batıkent arasındaki metro hattı işletmeye açılmıştır (Öncü 2009). Bu dönemde kentlerimizde, liberal politikaların uygulandığı yerellikler çerçevesinde çok sayıda yerel hizmet bu dönemden itibaren özel kesime devredilmeye başlanmıştır.

1984 yılında Ankara'da, temel görevleri gecekondu affı uygulamalarını gerçekleştirmek, gerektiğinde ıslah imar planlarının yapılmasında ve bürokratik işlemlerin gerçekleştirilmesinde hem belediyeye hem de vatandaşa yardım etmek olan Yeminli Özel Teknik Bürolar'ın kurulması; bir kamu hizmetinin özel kuruluşlara gördürülmesinin ilk örneklerini oluşturmak bakımından önem taşımaktadır (Keleş vd. 2008). Bu süreçte Ankara, her ne kadar bir rol model olma özelliğini yitirmiş olsa da, hâlâ ülkenin geleceğini ilgilendiren ve zamanla tüm yurda yayılan uygulamaların başlatıldığı yer olma özelliğini sürdürmüştür. Kentsel dönüşümün daha çok rant getirisi üzerine kurulması (Portakal Çiçeği Vadisi gibi) ya da belediyelerin tahvil ihraç etmesi yolu ile yaşanan büyük ölçekli borçlanmalara da bu dönem de başlanmıştır (Keleş vd. 2008). 1980 onrasında toplu konut sunumunun, çıkarılan yasalarla kurumsallaşması, 1984 yılında TOKİ'nin kurulması ve özellikle ilk yıllarda toplu konut yapımına yüksek fonlar aktarılması, Ankara'nın gelişim sürecini ve Türkiye'de kent formlarının oluşma sürecini etkilemiş, ancak bu etki zamanla önemini yitirmiştir. 2003 ve sonrasında çeşitli yasal ve kurumsal değişikliklerle TOKİ'nin uygulama gücü her açıdan artırılmış, İmar ve İskan Bakanlığı'nın kaldırılmıştır (Tekeli 199).

Ankara 1990 Nazım Planında (Şekil 4.8, Şekil 4.9) öngörülen Batı Koridoru-Sincan, Fatih, Elvankent, Batıkent, Eryaman, Sincan Organize Sanayi Bölgesi, Eskişehir Yolu kamu kuruluşları gibi alanların uygulamalarına nazım planı onaylanmamış olsa da etaplar

halinde başlatılmıştır. Sincan Gecekondu Önleme Bölgesi, Tuzluçayır Gecekondu Önleme Bölgesi, Aktepe Gecekondu Önleme Bölgesi, Solfasol, Yıldıztepe, Güneşevler Gecekondu Önleme Bölgesi, Karapürçek, Ulubey, Solfasol Gecekondu Önleme Bölgesi, Nazım Plan yerleşme kararlarıyla tutarlı olarak seçilmiş ve planda yer almıştır. Planda yönlendirilen Batıkent projesine çok önem verilmiş ve Batıkent'in 1974 yılında başlatılan kamulaştırma çalışmaları 1978'de tamamlanabilmiştir.



Şekil 4.8 1990 Ankara Nazım İmar Planı



Şekil 4.9 Ankara arazi kullanımı 1970'li yılar

1990'ların ikinci yarısından itibaren kent siyasetinde iki önemli bir değişim yaşanmıştır. Bunlardan ilki, ilk kez bir siyasal partinin (Refah Partisi), yerelde güçlenerek ulusal siyasette güç kazanmaya başlaması ile, kentsel siyasetin ulusal siyasete yön vermede ne kadar etkin olduğunun ortaya çıkmış olmasıdır. İkincisi ise 1980 sonrası dönemde devleti küçültmek amacıyla herkesi eşit şekilde kapsamaya çalışan sosyal refah devleti uygulamalarının terk edilmesiyle sosyal politikalar alanında da dönüşümler yaşanmış olmasıdır. Bunun sonucunda gelir dağılımındaki denge daha da bozulmuş, kent yoksullarını daha çok desteğe muhtaç hâle gelmiştir. Tanzimat sonrası belediye kanunlarında yasal bir statü kazanan yerel yöneticilerin bölgelerindeki ihtiyaç sahiplerini koruyup kollamaları yaklaşımı nedeni ile sadece yoksulu ve muhtacı hedefleyen seçici yaklaşım, devletin herkesi kapsayıcı refah devleti anlayışının önüne geçmiştir. Bu kapsamda 1990'larla beraber kentsel hizmetlerin yoğunlaşma noktaları 'sosyal yardımlar' başlığı altında, gıda ve temizlik malzemesi yardımı, yakacak yardımı, ekmek yardımı, patates-soğan yardımı, yemek dağıtımı, çorba dağıtımı ve Ramazan ayında iftar çadırlarında dağıtılan yemek yardımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak kapitalist kentleşme uygulamalarında görülen düzensiz ve plansız kentleşme sonucunda, ülkenin başka birçok kenti de aşırı derecede büyümüş ve "dev kent" niteliği kazanmış (Keleş 2014), mekansal eşitsizlikler ulusal ölçekte büyümeye devam etmiştir. Özellikle 2003 sonrasında uygulanan hükümet politikaları çerçevesinde şekillenen inşaat yatırımlarının bir aracı ve yönlendiricisi olarak yoğun bir şekilde uygulanan kentsel dönüşüm projeleri, bu dönemin esas belirleyicisi haline gelmiştir. Esasen gecekondu bölgelerindeki barınma ve kentsel altyapı sorunlarının çözümü için 1960'ların ortasında başlayan gecekondu dönüşümleri, bu süreçte sermayenin mekânda yeniden dağılımını belirleyen ve etkileyen bir araç olarak önem kazanmış; kentsel mekânlar daha önce hiç olmadığı kadar değişim değerleri üzerinden anlam kazanmaya başlamıştır.

1980'lerin başında tüm Ankara nüfusunun yaklaşık % 75'i gecekondularda yaşarken 1990'da bu oran % 60'lara kadar gerilemiştir (Uzun 2005). Bu azalmanın iki temel nedeni bulunmaktadır: (i) 1960'ların ortasında başlayan gecekondu dönüşümlerinin, sermayenin yönelebileceği kentsel boş alanların azalması ile birlikte hız kazanması dolayısıyla gecekonduların yerlerine apartmanların inşa edilmesi ve (ii) gecekonduda doğmuş olsa

da kent hayatıyla temas içerisinde olan gecekondulların apartman hayatına daha sıcak bakmaları veya apartmanda oturmanın bir statü göstergesi olarak algılanması olarak ifade etmek mümkündür.

Yukarıda belirtilen bu iki temel nedenin yanı sıra uygulamada, ilk örneğine Portakal Çiçeği ve Dikmen Vadisi Projesi adı altında başlanan doğrudan gecekondu alanlarını hedef alan kentsel dönüşüm projelerinin işlerlik kazanması en büyük etkiye sahip olmuştur. Birbiriyle ilintili bu iki proje, kent merkezine en yakın gecekondu alanlarından birisini hak sahipleriyle anlaşarak etaplar hâlinde dönüştürme iddiası taşımıştır. Sermayenin yapı izinleri, hissedar problemleri, rant düşüklüğü gibi bazı sebeplerden dolayı girmek istemediği ya da giremediği gecekondu alanlarına devlet eliyle büyük projelerin yapılması ve ciddi sermaye döngülerinin işler kılınması sağlanmaya çalışılmıştır. Kentsel dönüşüm projelerinin en tipik örneği olan Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi 2004 yılında çıkarılan kanun[73] aracılığıyla faaliyet kazanmıştır. Kuşkusuz ki ölçeğinin oldukça büyük olması nedeni ile meclis gündemine taşınmıştır. Ancak bu durum bir yandan iktidarın bu konudaki iradesinin ne kadar kuvvetli olduğunu göstermiş, bir yandan da bir büyükşehir belediye başkanının ulusal ölçekte ne derece etkin olabileceğini göstermiştir. Bu adım, kentsel alanlardaki dönüşüm anlamında yapılan müdahalelerin idare tarafından hızlıca uygulanabilmesi için alana özgü yasalar yerine her belediye tarafından referans alınabilecek tek bir yasaya ihtiyaç olduğunu göstermesi bakımından da önem taşımaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinin önünün açılması amacıyla son on yıl içinde, toplu konut, kültür ve tabiat varlıkları, belediye ve büyükşehir yönetimleri ile ilgili birçok yasal kolaylaştırıcı, yeniden düzenlenmiştir[74]. Bu sayede, Ankara'nın piyasa eliyle dönüşemeyen hemen hemen bütün gecekondu mahallelerinin yanı sıra afet riski taşıdığı iddia edilen eski yapı stoku ve üzerinde hiçbir yapı bulunmayan

[73] T.C. Resmi Gazete, Tarih:12.03.2004, Sayı:25400.

[74] 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu, 4966 sayılı Torba Kanun ile 2985 sayılı Toplu Konut İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılması, 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, 5366 sayılı Yıpranan Tarihî ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanunun özel olarak 73. maddesi, 5998 sayılı Kanun ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun kentsel dönüşümü düzenleyen 73. M
addesi tekrar düzenlenmesi ve son olarak 2012 yılında çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarının ivedilikle uygulanması için yasal adımlarlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

araziler bile kentsel dönüşüm uygulamalarına konu edilmiştir. Gelinen noktada kentsel dönüşüm projeleri tüm Türkiye'nin büyük-küçük her ilinde ve her parselde uygulanabilir hâle gelmiştir.

4.5 2000'den Günümüze: Apartmanlaşmadan Markalı Konut Projelerine

Türkiye'de inşaat faaliyetleri ile gayrimenkule dayalı yatırımların yoğunlaştığı iki büyüme dönemi yaşanmıştır. İlk dönem, neoliberal politikaların benimsenmesiyle 1980'li yıllarda başlayan kentsel mekân üretimine yönelik müdahale sürecidir. 1980 öncesinde, kaynakları sanayileşmeye ayıran devlet, 1980 sonrasında politika değiştirmiş, kentsel mekân içinde kaynak ayırmaya başlamıştır. 1990'ların başından itibaren kaynak yaratma sorunu ile baş başa kalan siyasal iktidarlar, 1990'larda özelleştirme politikaları, 2000 sonrasında ise inşaat ve gayrimenkul yatırımları yolu ile kaynak sorununu çözmeye çalışmışlardır.

Bu çerçevede 1980 sonrasında, rant ekonomisi egemen hale gelmiş gelir dengesizliği aşırılaşmış ve kentsel rantın dağıtılması süreci başlamıştır. Bu süreç içinde konut, sermaye birikiminin kurtarıcısı olarak görülmüş, neoliberal politikalar bu döneme damgasını vurmuştur. Çavuşoğlu'na (2014) göre; sanayi, tarım, turizm, kültür gibi sektörlerdeki düşük rekabet gücü, sermaye biriktirme araçları içinde rantı diğerlerine göre daha cazip kılmıştır. Devletin artan finansman ve kaynak ihtiyacı gibi temel yapısal sorunları çözme arayışları, siyasal aktörlerin inşaat sektörüne yönelik tutum ve politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur. Bu yüzden sermaye için rant odaklı inşaat sektörü daha cazip bir yatırım aracı haline gelmiştir. Sermayenin, sanayi gibi üretken yatırım alanlarından kentsel rant alanlarına (kentsel arazilere) yönelmeye başladığı bu sanayisizleşme döneminde, kent arazilerinin kullanım değerleri yerine, değişim değerleri ile öne çıkmaya başlamıştır.

Harvey'in 'kapitalist kentleşme' süreci olarak ifade ettiği, 'sınırsız kar güdüsü' ile şekillenen kentsel mekânın üretilmesi sürecinde devletin düzenleyici bir rol oynaması gerekmektedir. Bu yaklaşımda inşaat sektörünün lokomotif sektör olarak yüceltilmesi ile diğer sektörlerde de hareketlilik yaşanacağı ve inşaat sektöründe yaşanan büyümenin

ekonominin her alanına yayılarak genel ekonomik büyümeye katkı yapacağı kabul edilmektedir. Ayrıca, inşaat sektörünün büyüme dönemlerinde önemli bir istihdam kaynağı olarak işlev gördüğü ve işsizliğin azaltılmasında etkili olduğu da bu kabuller içerisinde yer almaktadır (Balaban 2011).

İkinci dönem 2001 krizi sonrasında 'yapısal uyum' olarak adlandırılan son sürecin ardından başlamıştır. Her iki dönemin ortak özelliği, devletin kentsel mekânın yeniden üretilmesinde önemli bir rol oynaması ve sektördeki büyüme ve hareketliliği arttıracak politikaları hızlıca yürürlüğe koymasıdır. Bu politikaların bir ayağını, geniş toplum kesimlerinin kentsel rantlardan pay almalarına olanak veren düzenlemeler, diğer ayağını ise iki büyüme döneminde çıkarılan imar afları ile birlikte orman, tarım, kıyı, mera gibi alanların imara açılması ve satışına yönelik girişimler oluşturmaktadır. Bu yolla 2000'lerde mekânın yeniden dağıtılmasında yeni bir aşamaya geçilmiştir. Metalaşmamış mekânlar keşfedilerek, emlak piyasasına dâhil edilmiş; arazi geliştirme yoluyla arazi metalaştırılıp özelleştirilmiş ve bu sayede yeni mekânlar piyasaya sunulmuştur. Başka bir ifadeyle, 1980-2012 arası dönemin ilk yarısında kooperatifler ön planda iken, 2002 itibari ile TOKİ ve kentsel dönüşüm uygulamaları gündeme gelmiştir. Konut projelerindeki farklı uygulamalarla, farklı gelir gruplarının farklı kentsel bölgelerde yaşamaya yöneldiğini söylemek mümkündür. Bir yanda üst gelir gruplarının yaşadığı, kendini kentsel topluluğa kapatan güvenlikli siteler yaygınlaşmış, diğer yanda TOKİ ile daha düşük inşaat kalitesinde, tek tip mimariye sahip gettolaşmanın ortaya çıktığı, toplumsal yaşamdan uzaklaştırılan ve kendi içine kapanan toplumsal konutlar artmıştır.

Özellikle son yıllarda İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükkşehirlerde, 'çağdaş' kentsel gelişme ve marka kent olmak icin, kentleri kureselleşme yonunde pazarlanacak meta olarak gören yönetimler ve özel sektör işbirliği, aışveriş merkezleri (AVM'ler), rezidanslar ve plazalarla kentin dokusunu ve siluetini değiştirmeye başlamıştır. 2000 sonrasında birçok banka merkezi İstanbul'a taşınmış, kentte kamusal yapılar geri planda kalmaya başlamış, ticari yaşamı ve onu destekleyici yapı tipolojileri ve lüks konut alanları artmaya başlamıştır. Ankara özelinde ise kent merkezindeki Kavaklıdere, Çankaya, Gaziosmanpaşa gibi eski konut bölgelerinin yerini iş merkezlerinin alması ile semt sakinleri kent çeperlerindeki yerleşim alanlarına kaymaya başlamıştır. Güncel

trendlerden farklı olarak büyük ölçekli projelere geçişin esas unsurlarının esasen kentsel arazilerin küçük parsellere bölünmüş olması ve özellikle kent merkezindeki parsellerin yüzölçümünün nüfus yoğunluğu bakımından mevcut konut ihtiyacı için yetersiz olması ve küçülen kentsel alanların yeni gelişen toplu konut projelerine uygun olmaması olarak ifade etmek mümkündür.

Bu işlev değişiminin karşısında Ankara'nın değişen kent dokusu batıya, Eskişehir Yolu'na ve biraz da güneye Gölbaşı'na doğru yayılmıştır. Bu iki güzerah barındırdığı işlevsel çeşitlilik nedeni ile merkezdeki arsaların kullanımına alternatif olarak karma kullanımlı yüksek katlı karmaşık yapılarla donatılmıştır. Rezidans türü prestijli yapılara Oran, İncek ve daha çok Söğütözü'nde yer seçilmeye başlanmıştır. Artık kent merkezi olarak kabul edilen alanlarda yer alan bu rezidanslar kapıdaki valesinden, resepsiyon gorevlilerine, otopark girişlerindeki güvenlik görevlilerine kadar, ayrıcalıklı olma eğilimindeki kentliye diğerlerinden daha güvende olmayı, lüks bir ortamda yaşamayı vaat etmektedirler. Bunun yanı sıra özellikle kent çeperinde tasarlanan ve hemen hemen her projede varolan büyük göletler ya da her villaya sunulan havuzlar, zaman zaman su sorunu yaşayan Ankara'da kaynakların ne derece verimli kullanıldığı konusunda soru işaretleri içermektedir. Ayrıca rezidans, AVM, ofis içeren büyük projeler son dönemde popülerleşse de, kent ölçeğinde farklı sorunları beraberinde getirmektedir.

Gelinen noktada Ankara, günümüzde birçok farklı konut biçimini bir arada bulundurmaktadır. Büyük sermayenin ürettiği toplu konut projeleri, kooperatifler, orta boy sermayenin konut siteleri, devletin ve yerel yönetimlerin toplu konut projeleri, yap-satçı sistemle üretilmiş apartmanlar, değişik türlerdeki gecekondu alanları, gecekondu yap-satçı apartmanları ve mafyalaşmış ve siyasallaşmış gecekondu alanlarının bütünü Ankara kent dokusunu oluşturan ve bununla birlikte toplumsalı da oluşturan konut biçimleridir (Tekeli 2013). Bir yandan kent içinde soylulaştırma ile kentsel dönüşüm devam ederken, diğer yandan da kent dışında boş alanların emlak piyasasına dâhil edilmesi ile inşaat ve konut projelerinin sayıları her geçen gün artmaktadır. Bu şekilde kent içinde farklı yaşam bölgeleri ortaya çıkmış; merkez, çevre ve bu ikisinin kesişme noktası olarak bölünen modern kentte, farklı yaşam tarzları ve ayırıcı markalı konut projeleri ile keskinleşmektedir. Ayrıca, inşaat sektörünün sınırsız ve kontrolsüz bir biçimde büyümesi, pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir.

Talebin üzerinde gerçekleştirilen inşaat ve emlak faaliyetinin ciddi düzeyde ekonomik, toplumsal ve çevresel maliyetleri olduğu bilinmektedir. Bu maliyetler kimi durumda ulusal düzeyde ortaya çıkarken kimi durumlarda ise bölgesel ve küresel düzeylerde krizlere neden olabilmektedir. Örneğin 2008'de başlayan ve dünyanın bütün büyük ekonomilerini ciddi bir biçimde etkileyen global ekonomik krizin nedeni de inşaat sektörü ve emlak piyasalarındaki kontrolsüz büyüme ve bu tür bir büyümeyi temel alan konut finansman sisteminin çökmesidir. Emlak piyasasındaki büyümenin sınırlarına ulaşması ve spekülatif bir biçimde şişirilen emlak balonunun sönmesi ile birlikte baş gösteren emlak piyasasındaki değersizleşme, öncelikle gayrimenkullerin sürekli değer artışına dayanan konut finansman sistemini çökertmiş ve ardından tüm ekonomik sistemi bir kriz ortamına sürüklemiştir.

Markalı konut projesi geliştirme süreci; Özellikle Türkiye'de gayrimenkul geliştirme sürecinde 2000'li yılların başına kadar sadece kooperatifler ve müteahhitler yer almakta iken günümüzdeki ana oyuncular gayrimenkul geliştirme şirketleri, kamu kurumları ve hizmet kuruluşlarıdır (Sancar 2010). Gayrimenkul geliştirme işi yapan şirketler; inşaat şirketleri, holdingler, tek projeyi gerçekleştirmek amacı ile kurulan ortaklıklar (Joint Venture) ve GYO'lardır. Kamu kurumları ise; Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM), TOKİ, Özelleştirme İdaresi, Emlak (Konut) Müsteşarlığı, büyükşehir belediyeleri ve yerel belediyelerdir (Yılmaz 2006).

TOKİ ve Emlak Konut GYO gibi kamu kurumları markalı konut projelerinde ağırlıklı olarak gelir paylaşımı modelini uygulamaktadır. Bu paylaşım modelinde elde edilen kârın kamu ve özel kurumlar tarafından paylaşılması söz konusudur. Kamu şirketleri proje için araziyi -kamu arazisini- sağlarken, özel şirketler projeyi geliştirir ve gerçekleştirir. Sonunda konutlar satılır ve ortaklar kârı paylaşır. Emlak Konut GYO bu modeli "yüksek karlılık ve fon akışını" garantilemenin bir yöntemi olarak ifade etmektedir.

Bu gibi markalı konut projelerinin geliştirilme sürecinde birçok profesyonelin yeteneğine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu profesyoneller, proje tasarımına yol göstermek için mimarlar, peyzaj mimarları, şehir plancıları; proje verimliliği ve piyasa talebini belirlemek için pazar danışmanları; sözleşmeler ve yönetim onaylarının yürütülmesi için avukatlar;

arazinin fiziksel sınırlandırmalarını, projenin çevresel etkilerini analiz etmek için jeoteknik mühendisler ve çevre danışmanları; mülkün yasal durumunu analiz etmek için harita mühendisleri ve konut sigortası şirketleri; para sağlamak için finansman kuruluşları, mülk yöneticisi, pazar araştırma görevlisi, pazarlama ve halkla ilişkiler danışmanı, yerel yönetimler (regulators) ve son kullanıcılardır (Shaw 1997). İşletme evresinde portföy yöneticileri, satış evresinde emlakçılar ve değerleme uzmanları, tüm süreç boyunca ise avukatlar görev almaktadır.

Perouse (2013) gelir paylaşımı modeli eleştirisinde, TOKİ arazilerinin bu model üzerinden Türkiye'deki büyük holdinglerin emlak yatırım ortaklıklarına nasıl yüksek kiralarla verildiğini ortaya koymuştur. Bu yöntemde kamu arazilerinin özel mülkiyete devredilmesi yoluyla özelleştirilmesinin önü açılmaktadır. Bu şekilde açıkça kâr odaklı uygulama üzerinden kamu sektörü kamu varlıklarını (kamuya ait arazileri) konut pazarına açmakta ve Türkiye'deki inşaat sektörü patlamasına katkı sağlamaktadır. Kamu kurumlarının markalı konut projelerinin geliştirilmesi sürecindeki rollerini haklı çıkarmak için kullandıkları söylem yoksullar için Robin Hood'luk yapmak şeklinde olmaktadır. Buradaki iddia, böylesi kâr odaklı projelerin yürütülmesi sonucunda kazanılan paranın sosyal konutlandırmaya yatırıldığıdır. Dolayısıyla zenginden alınan paranın yoksula yatırıldığı söylemi savunulmaktadır (Kadak 2005). Bu iddia bağlamındaki önemli bir nokta TOKİ tarafından geliştirildiği söylenen sözde sosyal konutlandırma projelerinin ev sahipliğine dayanmasıdır. Bu projeler, kişilerin TOKİ ve belirli bir banka ortaklığı üzerinden planlanmış görece düşük ev kredileri yoluyla ev sahibi olunmasını sağlayan görece uygun fiyatlı konut projeleridir. Dolayısıyla bu projeler aslında sosyal konut projelerinden ziyade görece makul fiyatlı konut projeleridir ki fiyatlarının makullüğüne dair de toplumun yoksul kesimlerinin eleştirileri mevcuttur.

Türkiye'de modern kentleşme üzerine çalışan Adanalı'ya göre TOKİ'nin toplam konut stokunun yalnızca dörtte biri düşük gelirli kesimlere yöneliktir ve TOKİ'nin bu konutları satın alma gücüne dair koyduğu azami gelir düzeyi asgari ücretin üç katıdır (Güner 2014). Gelir paylaşımı modeli uygulanarak geliştirilen markalı konut projeleri, sonuçları bağlamında işçi sınıfı ve toplumun hassas grupları için de çeşitli dezavantajlar üretmektedir. Öncelikle, markalı konut projeleri kamuya ait arazileri özel mülkiyete

devrederek kent alanlarının metalaştırılmasına katkı sunmaktadır. İkincisi, bu projeler özel şirketler tarafından yürütüldüğü için bu uygulama bu hizmetlerin pazar metası haline getirilmesine sebep olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu uygulamalar kent alanlarının paketlenerek, sosyal aktiviteler ve hizmetlerle birlikte satılmasının yolunu açan bölünmüş araziler üretmektedir. Üçüncüsü, bu durum, kent altyapısına toplumun geri kalanının, özellikle de toplumun hassas kesimlerinin erişimine dair bir soru işareti oluşturmaktadır. Bir kent parkına veya oyun alanına erişim hakkı bu hizmetlerin yalnızca alıcılarla sınırlandırıldığı bir meta paketi haline getirilirse sonuç işçi sınıfı veya hassas gruplar lehine olmayacaktır.

5. ANKARA'DA KENTLEŞME EĞİLİMLERİ VE DEĞERLENDİRME

Kentleşme, esasında kentlerin merkezlerinde ve banliyö alanlarında yaşayan toplam nüfus oranının giderek arttığına işaret eden bir süreci yansıtmaktadır. Bu süreç; yerel, bölgesel ve küresel ölçekte önemli etkiler yaratan insan aktivitelerinden biridir (Turner vd., 1990). Bu bölümde, sayısal veriler ışığında başkent oluşundan bu yana hızlı bir kentsel büyüme ve kentleşme sürecine tanık olunan Ankara'nın, kentsel gelişme dinamikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sayısal veriler kullanılarak kentin, arazi kullanıp tiplerinin özellikle de yerleşme alanlarının hektar bazında, yıllara göre nüfus artışı ile ilintili değişimi, kısaca kentin plan dahilinde büyümesi analiz edilmeye çalışılmıştır. Kent, yörekent ve kırsal alan kategorileri dikkate alınarak ve Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) temelli kentsel büyüme modeli olan CA yöntemi kullanılarak hazırlanmış bir çalışmadan[75] alınan haritalar ile alansal değişime görsellik kazandırılmaya çalışılmıştır. Çalışma yerleşmenin devamlılık gösterdiği alan ve 2017 yılına ait veriler esas alınarak düzenlenmiştir.[76]

5.1 1927-2017 Yılları Arasında Nüfus Bakımından Büyüme

Osmanlı İmparatorluğu'nun son zamanlarında 30.000 kadar nüfusun yaşadığı ve bugün kentin ortasında kalmış, kalenin içi ve yakın çevresinde yayılan kentte, Cumhuriyet döneminde çok hızlı bir büyüme süreci yaşanmış ve 2017 yılında kent yaklaşık 5.5 milyona ulaşan nüfusu ile Türkiye'nin ikinci büyük metropolü haline gelmiştir. Böylece eski kale kenti Ankara, çevresine doğru mekânsal olarak ciddi bir büyüme göstermiştir.

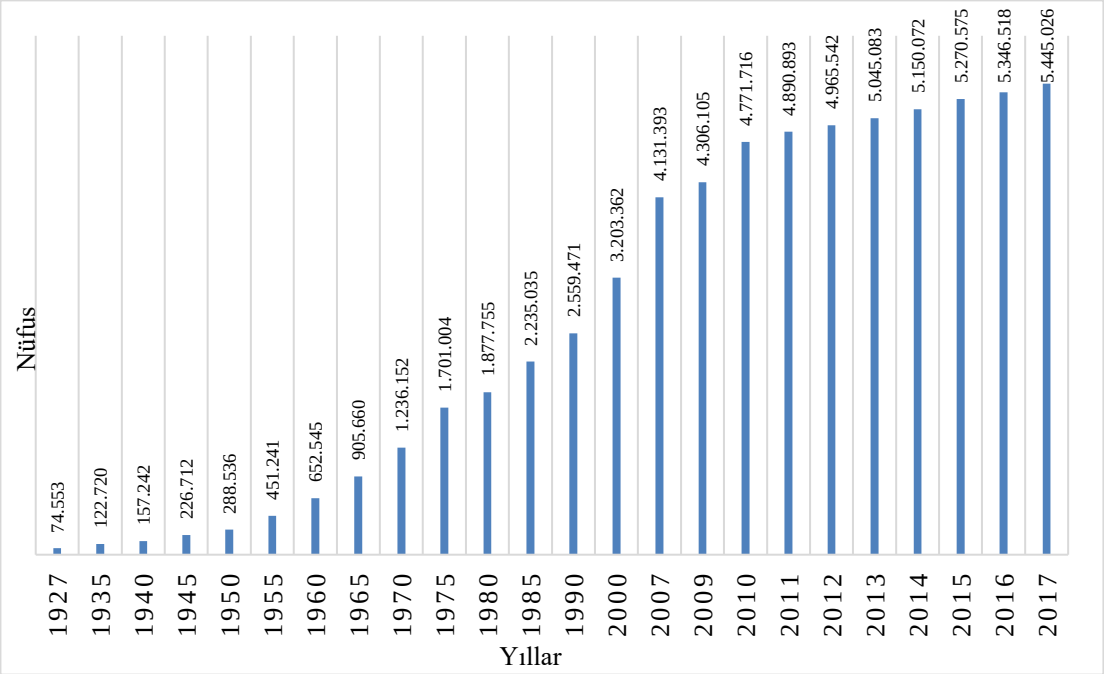
Ankara nüfusu, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze değin düzenli olarak artış göstermiştir (Çizelge 5.1, Şekil 5.1). 1927 yılında yaklaşık 75 bin nüfusa sahip olan Ankara 2017 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemindeki (ADNKS) verilere göre yaklaşık 5.5 milyon kişilik nüfusa sahiptir. 1927-2017 tarihleri arasındaki 90 yıllık süreçte Ankara nüfusunun yaklaşık olarak 73 kat büyüdüğü görülmektedir.

[75] O. Aydın, 2011

[76] Bu bölümde Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı tarafından 2017 yılında hazırlanmış 2038 Ankara Çevre Düzeni Planı Açıklama Raporu'ndan temin edilmiş olup, 2015 yılına ait verileri içermektedir.

Çizelge 5.1 Ankara'da sayım yıllarına ve ADNKS'ye göre nüfusartışı (1927-2017)

Yıllar	Nüfus (Kişi)	Ortalama Artış Hızı (%)	Yıllar	Nüfus (Kişi)	Ortalama Artış Hızı (%)
1927	74.553	-	1990	2.559.471	2,70
1935	122.720	6,30	2000	3.203.362	2,10
1940	157.242	5,00	2007	4.131.393	3,60
1945	226.712	7,30	2009	4.306.105	2,10
1950	288.536	4,80	2010	4.771.716	2,57
1955	451.241	8,90	2011	4.890.893	2,47
1960	652.545	6,90	2012	4.965.542	1,51
1965	905.660	6,60	2013	5.045.083	1,59
1970	1.236.152	6,20	2014	5.150.072	2,06
1975	1.701.004	6,40	2015	5.270.575	2,31
1980	1.877.755	2,00	2016	5.346.518	1,43
1985	2.235.035	3,50	2017	5.445.026	1,83



Şekil 5.1 Ankara nüfusunun zamansal değişimi (1927-2017)

5.2 1923-2015 Yılları Arasında Alansal Büyüme

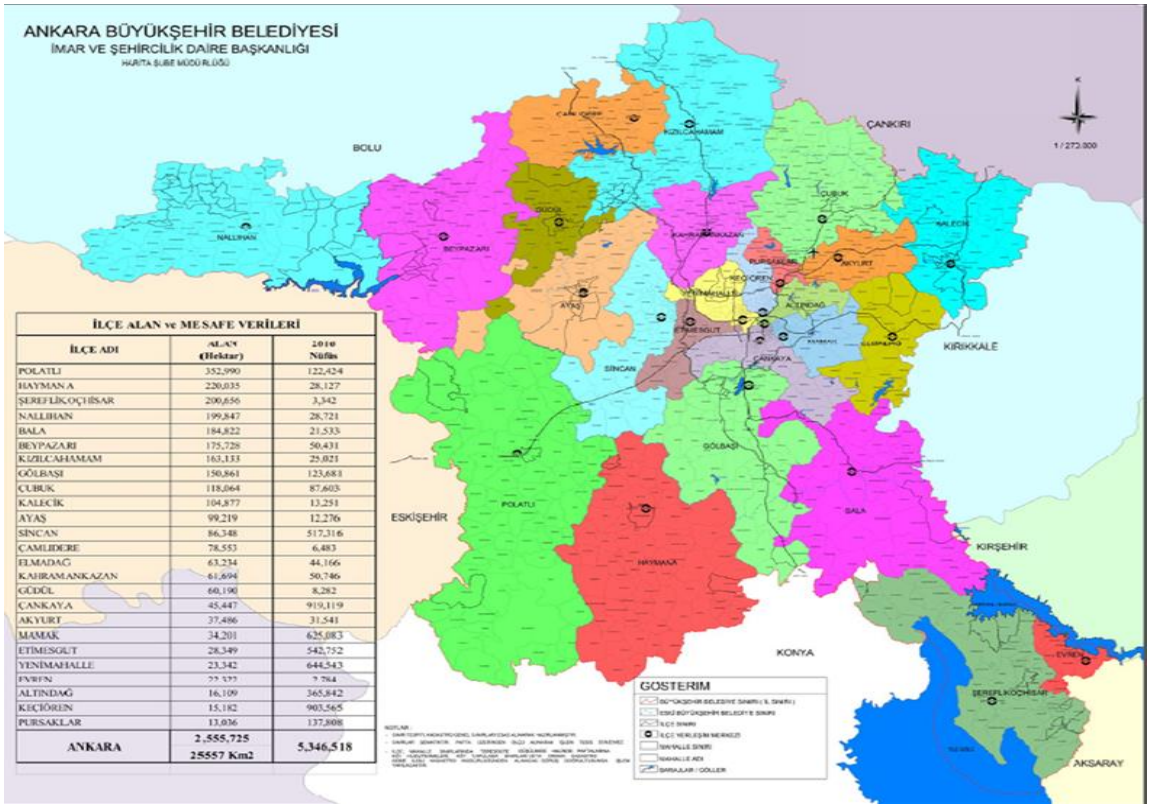
20.yüzyılın başlarında kentsel fonksiyonlarını yitirmiş, 20-30 bin nüfuslu bir kasaba ölçeğine gerilemiş Ankara kentinin, ilk alansal büyümesinin 1925 yılında düzenlenen ve eski kentin hemen yanındaki 400 ha'lık bataklık alanın istimlâkını sağlayan yasa ve Löcher Planı ile gerçekleştirildiğine ve bu tarihten sonraki imar planı çalışmaları ile kentin nasıl şekillendirildiğine çalışma içeriğinde detaylı olarak yer verilmiştir (Çizelge 5.2).

Çizelge 5.2 Ankara kentinin alansal değişimi (1927-2015)

Yıllar	1923	1925	1942	1968	2000	2005	*2015
Alan (ha)	156,00	556,00	1.716,36	8.090,22	36.226,48	367.96,9	302.444,00

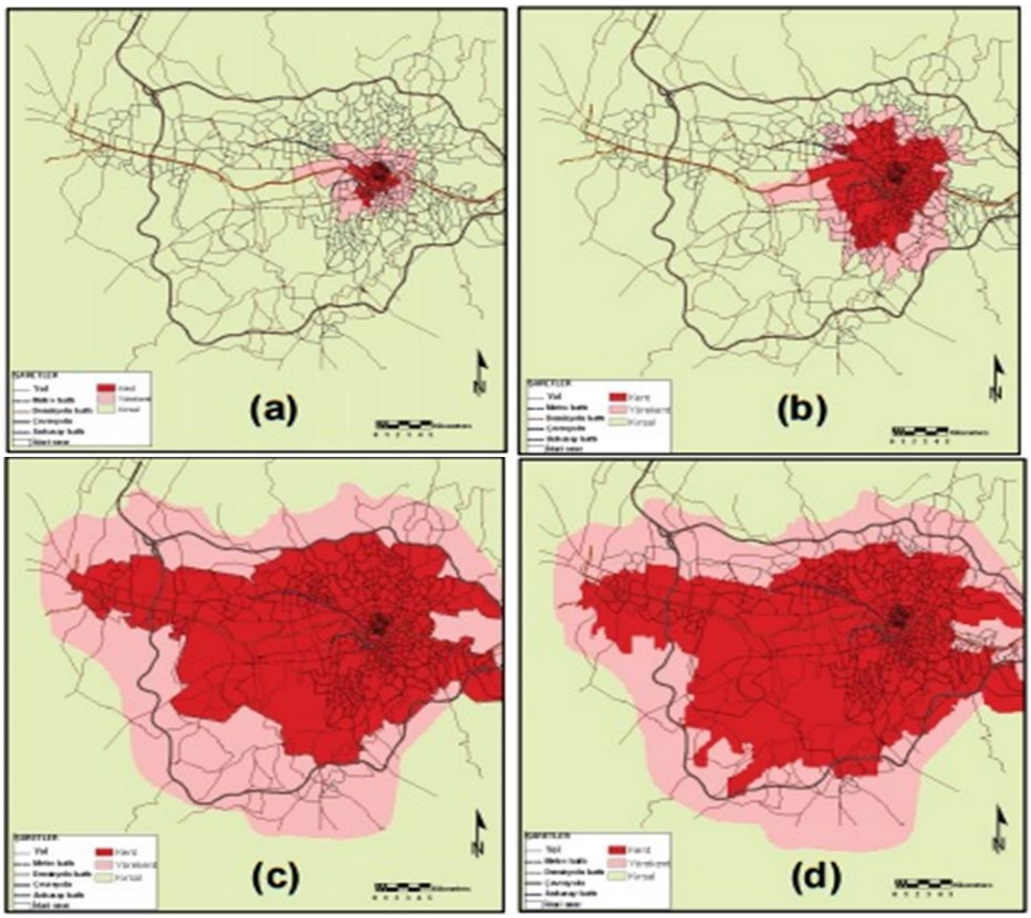
2015 yılı verilerine göre plan onama sınırı olarak il mülki sınırını esas alan 2038 Ankara Çevre Düzeni Planı; Ankara il sınırları içerisinde bulunan 25 ilçenin tamamını, bu ilçelere bağlı 1442 adet merkez mahallesini, 20 adet belde belediyesinden mahalleye dönüşen yerleşim yerini ve 672 adet köyden mahalleye dönüşen yerleşim yeri ile birlikte 2.557.594 hektarlık bir alanı kapsamaktadır (Şekil 5.2).

Çevre Düzeni Planı, plan onama sınırı içerisinde kalan alanın yaklaşık %12'si (300.000 ha) planlı alanları, % 5,12' si (130.908 ha) Meskun (Yerleşik) ve planlı alanlardan oluşmaktadır. Ankara Kalkınma Ajansı arazi kullanım çalışmaları, kentin yayıldığı bu alanın yaklaşık % 2,28'sini (58.518 ha'lık) iskan edilen konut alanı olduğunu ortaya koymaktadır (Çizelge 5.3).



Şekil 5.2 Ankara Büyükşehir Belediyesi İl sınırı (ÇDP 2017)

Günümüzde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mücavir alanı il sınırı kadardır. Kentsel yerleşme (yerleşik+gelişme) alanı dışında kalıp, 5216 ve 6360 Sayılı Yasalar ile mahalle statüsüne dönüşerek büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olan, köy yerleşik alan sınırı/kırsal yerleşme alan sınırı ve/veya planı olsun ya da olmasın, bu planda sınırları şematik olarak gösterilmiş veya plan ölçeği gereği gösterilmemiş, kırsal yaşam özellikleri devam eden ve nüfusu 2015 yılı verilerine göre 5000' in altında kalan yerleşme (yerleşik+gelişme) alanları ile bu yerleşmelerin dışında (iskan dışı) kalan alanlar kırsal yerleşme alanı olarak kabul edilmiştir. Şekil 5.3'de Ankara'nın alansal büyümesi (yerleşik+gelişme alanı için) 1942, 1968, 2000, 2005 yılları için şematik olarak gösterilmiştir. Ankara kentinin dairesel bir gelişim gösterdiği, eski kent dokusunun bitişiğindeki kırsal alanlar ile daha çok da açık alanların kent formuna dönüştüğü gözlemlenmektedir.



Şekil 5.3 Ankara kentinde arazi kullanımı ve mekansl büyüme 1942 (a), 1968 (b), 2000(c), 2005 (d)

5.3 Arazi Kullanım Tiplerindeki Değişim

Bu bölümde, kentin yerleşim alanı; imarlı konut alanları ve gecekondu alanları olmak üzere iki ana grupta ele alınmıştır. Kentin gelişme ve değişimi bu eksende 1942-1968 dönemi, 1968-2000 dönemi ve 2000-2015 dönemi olarak irdelenmiştir.

5.3.1 1942-1968 yılları arasındaki dönem

Ankara'nın 1940 nüfusu 157.242 ve 1940–1945 döneminde yıllık ortalama nüfus artış hızı % 7,3 (Çizelge 5.1) olduğu dikkate alınırsa; 1942 yılında kentin nüfusunun tahmini olarak 181.000 kişi olduğu belirlenmektedir.

Ankara kenti, kentsel gelişim ve arazi kullanımı bakımından 1942 ile 1968 yılları arasında büyük bir değişim ve dönüşüm yaşamıştır. 1942 yılında kent toplam 1.716 hektar alana sahiptir. Kentin 1942 yılı için toplam alanının % 32'lik kısmı (556 hektar) eski yapılar ve gecekonduları da içerecek şekilde yerleşim (konut, inşaat, onlarla iç içe olan iş-ticaret) alanlarından oluşmaktadır. Bunun 400 hektarı konut alanı diye adlandırılan düzenli (imarlı) yerleşim alanından oluşurken, 156 hektarlık kısmı kale içi ve çevresindeki eski yapılar ile gecekondu alanlarıdır. Bu yıllarda, kentsel gelişimin büyük bir kısmı eski kent merkezinin (Kale ve çevresi) yakınlarında meydana gelmiştir ve Ankara'nın yakın çevresinde göreceli olarak çok az bir kentsel gelişim bulunmktadır. Bu yıllarda kentin sanayi alanları sınırlıdır (1.8 hektar) ve diğer arazi örtü tipleriyle karşılaştırıldığında oldukça az bir alanı kapsamaktadır. Kamu binalarının kapladığı alan 370 hektar olup, kent alanının tamamı içinde dağılmış olarak görülür; ancak kentin güney kısmında ve merkezinde yoğunluk göstermektedir. Bu alanlar, kent alanı arazi örtü kategorisi ile yakından ilişkilidir. Başkent olduktan sonra Ankara kent alanındaki en büyük değişim, kamu binalarının yayılma alanında gerçekleşmiştir. Kentin etrafındaki kırsal alanlar ise arazi örtüsü tipinde olduğu görülmektedir.

Ankara yerleşim alanında 1942 yılında 156 hektar olan gecekondu alanlarının 1968'de 1824 hektara çıkması, Ankara'da yoğun göç-barınma sorununun bir sonucudur. Böylece

bu dönemde gecekondu alanları, yaklaşık 11 kat gibi yüksek bir artış göstermiştir. Sanayileşmenin zayıf, kentlere göç akınlarının güçlü olduğu 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde, Ankara'da bir yandan Altındağ gibi neredeyse kent merkezinde yer alan kesimlerde, öte yandan da kentin doğu ve güneyinde yer alan Topraklık, İncesu, Mamak ve Çankaya gibi semtlerde merkeze uzak gecekondu alanları gelişmiştir (Çizelge 5.3). Böylece Ankara'nın hem kent merkezinde hem de yakın çevresinde gecekondulaşma gözlenmiştir. Gecekondulaşmanın hız kazanması dolayısı ile, bu dönem içinde 1966 yılında 'Gecekondu Kanunu' çıkarılmak zorunda kalınmıştır (Bayraktar 2006).

Çizelge 5.3 Ankara kenti arazi kullanım tiplerinin yıllara göre gelişimi (1942- 2005)

ARAZİ KULLANIM TİPLERİ	**Yıllara Göre Kentsel Alan (Ha)**			
	1942	**1968**	**2000**	**2005**
Konut Alanı	399,92	2.990,27	13.285,27	14.314,39
Kamu Bina Alanı+Çalışma Alanı+Sağlık Tesisi	370,40	1.403,72	3531,07	3.544,36
Sanayi Alanı	1,76	156,50	2.966,09	2.985,91
Gecekondu Alanı	155,80	1.823,59	9.147,45	8.536,32
Park Alanı ve Yeşil Alan	587,95	755,33	4.018,54	4.127,00
Eğitim Tesis Alanı	45,23	225,69	561,60	569,23
Mezarlık Alanı	24,14	83,77	213,20	213,20
Askeri Alan	20,15	452,50	1.798,12	1.798,12
Büyük Alışveriş Merkezi (AVM)	-	1,19	48,66	48,66
Diğer (Sosyal ve Kültürel Tesis A.+İbadet Yeri+Su+ Otopark)	111,01	197,66	656,40	659,66
Toplam Kentsel Yerleşik Alan	1.716,36	8.090,22	36.226,40	36.796,85

1955 ile 2002 yılları arasındaki dönemde gecekondu niteliği taşıyan yapılara ilişkin sayısal verileri ve buralardaki barınan nüfusun kent nüfusu içindeki payı Çizelge 5.4'de gösterilmektedir. Gecekondu niteliğindeki yapıları meşrulaştıran yasal düzenlemelerin de etkisi ile gecekondu sayısı ile bunlarda yaşayan nüfusun özellikle 1970'li yıllardan itibaren devamlı bir artış eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır[77].

[77] 2004 yılı itibari ile çıkarlıan Kentsel Dönüşüm yasası kapsamında gecekondu alanları dönüşüme uğramaktadır. Ankara'da gecekondu yapılaşmasının sayısal durumu ve bu yapılarda yaşayanların kentsel nüfus içerisindeki payı, bu tarih sonrasına ilişkin veriler çelişki arz ettiğinden 2002 yılına kadar verilmiştir.

Çizelge 5.4 Ankara'nın gecekondu istatistikleri (1955-2002) (Keleş 2012)

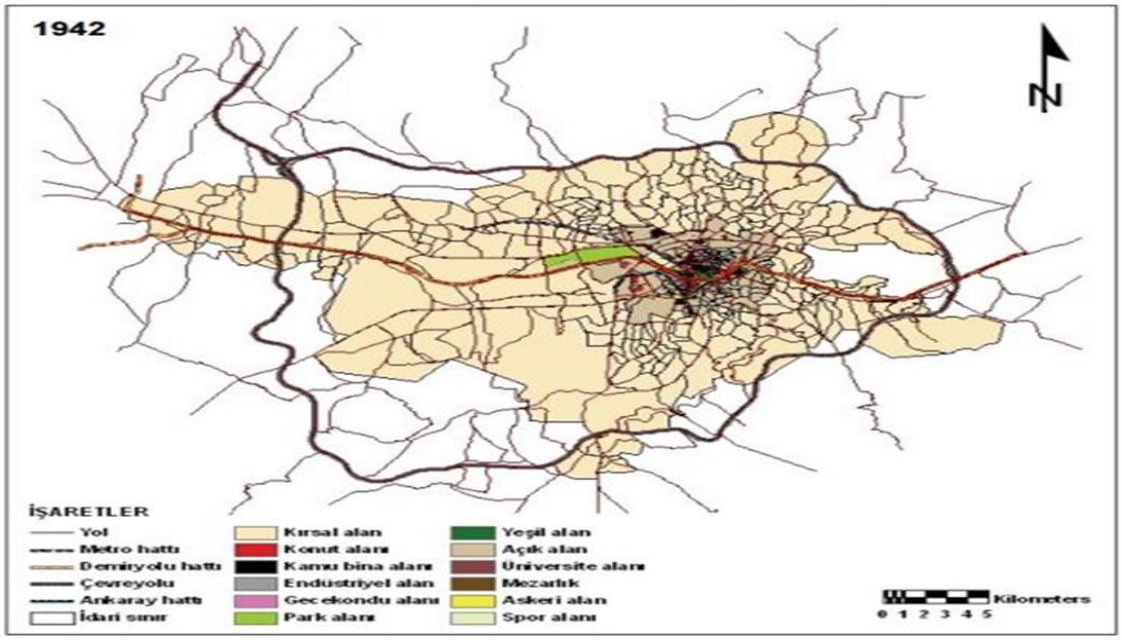
Yıllar	Ankara'daki Gecekondu Sayısı	Ankara'daki Gecekondu Sayısı	Gecekondu Nüfusunun Ankara'daki Kentsel Nüfus İçisindeki Payı (%)
1955	12.000	62.400	21,8
1960	70.000	364.000	56,0
1966	100.000	520.000	57,4
1970	140.000	748.000	60,6
1975	202.000	1.156.000	64,9
1978	240.000	1.300.000	68,4
1980	275.000	1.450.000	72,4
1990	350.000	1.750.000	58,3
1995	450.000	2.250.000	65,0
2002	500.000	2.500.000	62,5

Sanayileşme süreci ise, Ankara'daki sanayi faaliyetlerinin mekânsal dağılımında önemli bir değişimle sonuçlanmıştır. Bu değişim, hem faaliyetlerin lokasyonun önceden yapılmış olan alanlar içinde tekrar düzenlenmesi şeklinde hem de yeni gelişen bölgelerde kayda değer miktarda arazinin sanayi amaçlı kullanım için dönüştürülmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Kenti çevreleyen bölgelerde kırsal alan miktarı diğer kullanım tiplerinin büyümesine paralel şekilde gerilemiştir. Bu sonuçlar, 1968 yılında kentleşmenin mekânsal sonuçlarının görülmeye başlandığını göstermektedir.

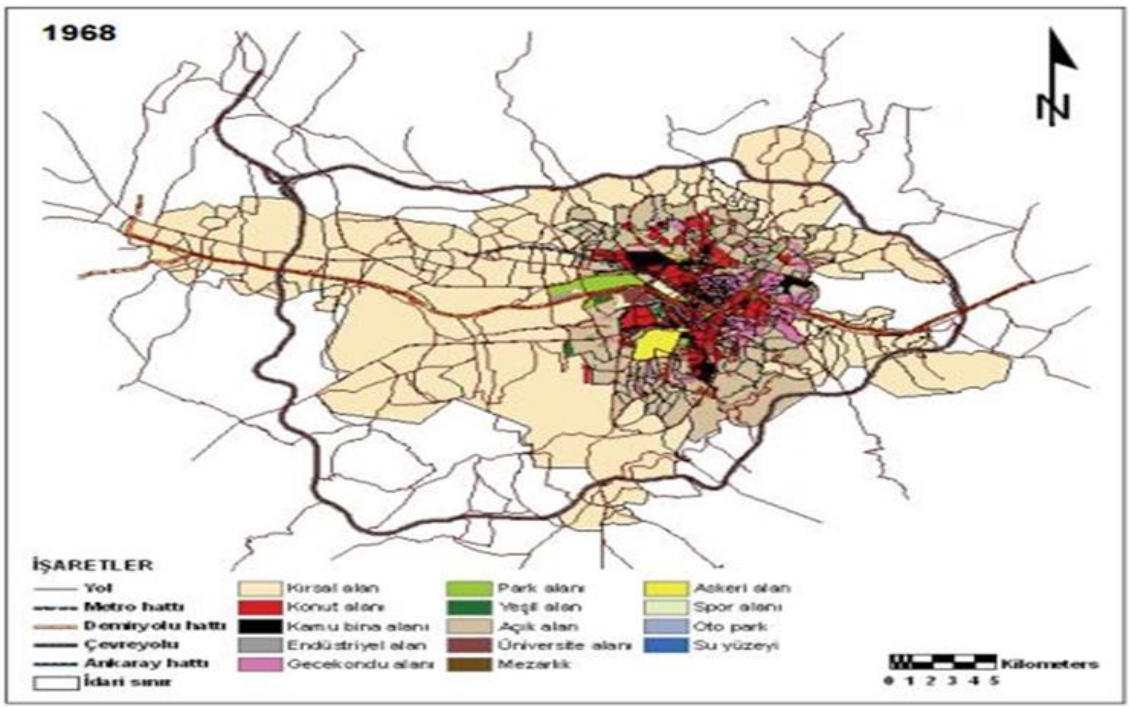
1968 dönemi içinde kamu binalarının kapladığı alanın miktarında da kayda değer ölçüde artış bulunmaktadır. Bu artışın miktarı 1942 yılındaki görüntü (kamu binalarının kapladığı alan 370.40 hektar) ile karşılaştırıldığında bu yıla ait görüntüde kamu alanları 1.404 hektara yükselmiştir. Daha önce de bahsedildiği gibi Ankara'da o dönemde arazi örtüsünü oluşturan diğer sınıflar arasında 1.033 hektarlık artışla kamu binaları arazi kullanımı tipleri içerisinde ikinci en büyük genişleme gösteren sınıf olmuştur. 1968 yılı sonuçlarına göre, sanayi alanları 156.50 hektarlık bir alanı kapsamaktadır. Bu değer alan olarak küçük görülmekle birlikte 1942'ye göre en fazla değişimin gerçekleştiği arazi kullanım tipinin sanayi alanlarında olduğu gerçeğini değiştirmemektedir (Çizelge 5.3).

Ankara kentinin eski özeğinin hemen yakın çevresindeki açık alanlar, 1942-1968 döneminde kentsel alanlara dönüşürken; özellikle doğu, güneydoğu ve kısmen de kuzeyindeki kırsal alanlar da zaman içinde hızlı gelişme nedeniyle kentsel alanlara

(birçoğu gecekondu bölgesi olmak üzere) katılmıştır. Arazi kullanım niteliğindeki değişim Şekil 5.4 ve Şekil 5.5' de açık olarak görülmektedir.



Şekil 5.4 Ankara kentsel arazi kullanımı (1942)



Şekil 5.5 Ankara kentsel arazi kullanımı (1968)

5.3.2 1968-2000 yılları arasındaki dönem

Oransal olarak Ankara'nın en fazla büyüdüğü bu dönemde, kent nüfusunun 1968'de 1.123.000 (kentin 1965 nüfusu 905.660, 1970 nüfusu 1.236.152 ve bu dönemde yıllık artış hızı % 6.2'dir) düzeyine çıkmış olması da kentsel büyümenin demografik yönüne işaret etmektedir. Bu rakamlar Ankara'nın alansal olarak 3.7 kat büyürken; nüfusunun 5.8 katına çıktığına işaret etmektedir. Bu durum kentin daha çok sıkışık gecekondularla yatay yönde ve çok katlı binalarla da dikey yönde geliştiğinin göstermektedir.

1968 yılından itibaren konut arazi örtüsü tipinde belirgin bir artış yaşanmış, alanın yüzölçümü 2990 hektara çıkmıştır (Çizelge 5.3). Bu dönemde çalışma alanının sınırları içinde 1.824 hektarlık alana sahip gecekondu bölgesi bulunmakta olup, kentin doğu ve kuzey-doğu kesimleri, gecekondu arazi örtüsü olarak en yüksek yoğunluğa sahip bölgeleridir. Yerleşim alanlarından biri olan gecekondu arazi örtüsü, diğer arazi örtüsü tipleri arasında en çok genişleyen sınıflardan biri olmuştur.

Bir başka ifadeyle, 1968–2000 arası dönemi, Ankara'nın kentsel alanının çok genişlediği ve metropoliten alana dönüşmeye başladığı bir döneme olarak tanımlamak mümkündür. Metropoliten bölgeleşme genellikle kentleşme oluşumunun ileri ve özel bir halidir (Kıray 2003). Metropoliten kentin merkezi iş sahası, mali, karar verme ve koordinasyon fonksiyonlarını yüklenen bir alan durumuna gelmişken, kentin konut alanları geniş bölgeler olarak planlı alan içinde yer kaplamaktadır.

Kır-kent ilişkisi ise, zamanla metropollere başka bölgelerden göç etmiş insanların büyük kentte barınamaması ve bunun sonucundaki metropol saçaklarındaki köylere yerleşmesi ile başka bir boyut kazanmıştır. Bu sayede mücavir köyler, alt ve orta-alt gelir gruplarının yaşam alanı olarak kısmen gecekondulaşarak yöre-kentleşme aşamasına girmiştir. Bu yeni gelişme, kent ile köyün mekânsal birleşmesiyle, sonuçlanmıştır (Şen 1975, Tekeli ve Güvenç 1986, Tümertekin 1973). Kentin çevresindeki yörekentleşme süreci, aynı zamanda da yeni konut ve sanayi yörekentleri oluşumuna neden olmuştur. Böylece yörekentleşme için, hem metropoliten alanların en belirgin özelliklerinden biri olduğunu hem de az gelişmiş ülkelerde kendi dinamikleriyle ortaya çıktığını söyleyemek

mümkündür. Bu süreç, öncelikle büyüyen sanayiyi, kent merkezinden dışarı itmiş, öte yandan kente göç etmiş kırsal nüfusu, kentin dış sınırına yerleşmeye zorlamştır.

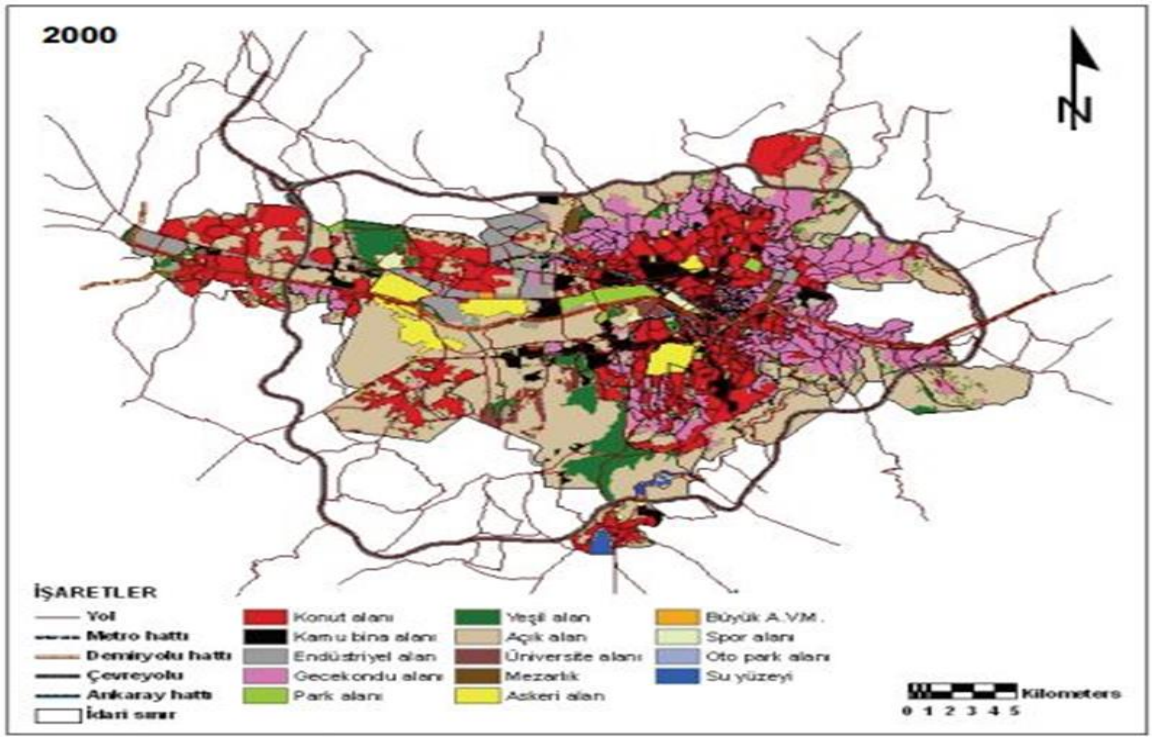
Göç edenlerin kentte birikim süreci öylesine hızlı olmuştur ki, kent yeterli konut stoku olmadığından, yeni kent sakinlerinin barınma gereksinimine cevap verememiştir. Bu insanlar, kent dışına taşmış ve orada istihdam olanağı yaratmış küçük ve orta ölçekli sanayinin çevresinde, kendi düşük standartlı konutunu yaparak yerleşmek durumunda kalmıştır. Böylece Ankara kenti gibi az gelişmiş ülke metropoliten alan ve yörekentleri gelişmeye başlamıştır. Bu alanlar zamanla büyüyerek ve birbirleriyle birleşerek metropoliten kent büyümesini gerçekleştirmişlerdir (Kıray 2003). Bu sürecin ilk aşamasında kentlerin cazibesine ilk kapılanlar büyük kentler çevresindeki köyler olduğundan bu yerleşmeler nüfuslarının önemli bir kısmını kente kaptırmışlardır (Tümertekin 1973, Özgür 1995 ve 1998). Bu sürece Ankara'da toplu konut uygulamaları ve konut kooperatifleri (Batıkent, Eryaman, Elvankent, Ümitköy, Çayyolu gibi) eliyle daha plânlı konut bölgelerinin oluşumunu dahil etmek mümkündür. Doğal artış, fakat özellikle dışarıdan aldığı göçlerle nüfusu hızla artan kent, fiziki sınırlarını genişletmek zorunda kalmış ve bu genişleme ya planlı ya da gecekondulaşma şeklinde gerçekleşmiştir (Karadağ 2000, Görmez 2004, Alpar ve Yener 1991, Işık 2000). Yörekentleşme ile Ankara'nın sınırları içine kattığı Balgat ve Dikmen köylerinden ise bugün neredeyse eser kalmamıştır. Metropollerin çevresindeki köylerden bazıları (Ankara'da İncek, Taşpınar, Alacaatlı gibi), 1980 ve özellikle 1990 sonrasında yeni işlevler kazanmışlardır. Bu işlevler, orta-üst ve üst gelir gruplarındaki ailelerin lüks konutların yapıldığı oturma alanı olma ve toplu konut alanlarının kurulması şeklinde gerçekleşmiştir (Güneş 2006, Mutluer 2000).

Metropolkent-çevre köyler etkileşim sürecine belediye kanunlarında ve imar planlarında yapılan değişiklikler, çevre ve bağlantı yollarının yapımı gibi kamusal müdahaleler de söz konusu olmuştur. Ankara'nın 1968'den 2000'e değişimini anlaşılmasını sağlayacak 2000 yılına ait görüntülerde, kent alanı ve gecekondu olarak tanımlanan arazi kullanım tiplerinin alanlarının büyük genişliklere ulaştığı gözlenmektedir (bu iki tipin alanı 2000 yılında 22.432,8 hektara ulaşmıştır). Ankara kenti 2000 yılında, metropolitenleşmeye bağlı yörekentleşme sonucu kent özeğinden uzaklarda öbekler halinde yeni yerleşim

alanlarına kavuşmuştur (Şekil 5.6). Modern konut alanlarına ait büyük parçaların çoğu kentin kuzey, güney, doğu ve batı kısmında yer alırken; gecekondu alanları doğu, kuzey-doğu ve kuzey akslarında gelişme göstermiştir. Bu nedenle 1968 ve 2000 görüntüleri arasında en fazla değişim kırsal alanlarda gerçekleşmiştir. Bu dönemde park alanları 785.24 hektar ve yeşil alanlar 3233.30 hektarlık bir alana sahiptir (Çizelge 5.3). Metropoliten kentlerde perakende ticaret, kentsel büyüme ve yörekentleşme sürecine bağlı olarak kentin "Merkezi İş Sahası" dışına kaçma eğilimi göstermiştir (Kıray 2003). Böyle bir kaçış Ankara'da son yıllarda büyük alışveriş merkezleri sayesinde gerçekleşmeye başlamıştır.

Kenti başka kentlere bağlayan ana yollara (İstanbul, Eskişehir, Konya, Samsun yolları gibi) ve kavşaklara yakın yerlerde AVM'ler 1990'larda kurulmaya başlamıştır. Bu gelişme halen yaygınlaşarak devam etmektedir. Bu nedenle 1942'de hiç olmayan bu tip kullanımlar, 2000 yılında 48.66 hektar yayılım alanı göstermektedir (Çizelge 5.3). Diğer arazi örtü tipleri olan kamu binaları, üniversite alanları, askeri alanlar sırasıyla 3531.07 hektar, 561.56 hektar, 1798.12 hektar alana ulaşmıştır. Plânlı gelişiminin bir parçası olacak şekilde kentin batı ve güneybatı kesimlerinde kamu binalarının sayısında bir artış gözlenmektedir. Maden Tetkik Arama, Şap Enstitüsü, Diyanet İşleri Başkanlığı, eski Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Atom Enerjisi Kurumu, bunlardan bir kaçıdır.

Üniversite/Eğitim alanlarındaki artış, yine özellikle İnönü Bulvarı (Eskişehir Yolu) üzerinde üniversite yerleşkelerinin ortaya çıkışıyla ilişkilidir. Orta Doğu Teknik Üniversitesi yerleşkesinden sonra Hacettepe Üniveritesi, son yıllarda Bilkent ve Başkent Üniversitelerinin tesisleri eklenmiştir. Üniversite tesislerinin faaliyete geçmesi ile, kent gelişiminde ivmeli bir artış gerçekleşmiştir. Şekil 5.5 ve Şekil 5.6'nın karşılaştırması Ankara'nın 1968 ile 2000 yılları arasındaki değişimi ve büyümeyi çok açık bir şekilde göstermektedir. Kentin yayıldığı alan, 2000 yılında 1968'e göre 4 kattan fazla genişlemiş, aynı dönemde kent nüfusu 3 katına çıkmış ve 2000 Yılında 3.2 Milyona Ulaşmıştır (Çizelge 5.3).



Şekil 5.6 Ankara kentsel arazi kullanımı (2000)

5.3.3 2000-2015 yılları arasındaki dönem

Resmi istatistik anlamında net verilere ulaşılamasa da gecekondu sayısındaki yüksek oranlardaki artışlar 2002 yılı sonrasında azalmaya başlamıştır. Bu durumun 2004 yılı itibari ile kentsel dönüşüm projelerinin bir devlet politikası haline getirilmesine yönelik tedbir ve uygulamaların yoğunlaşmasından kaynaklandığı bilinmektedir.

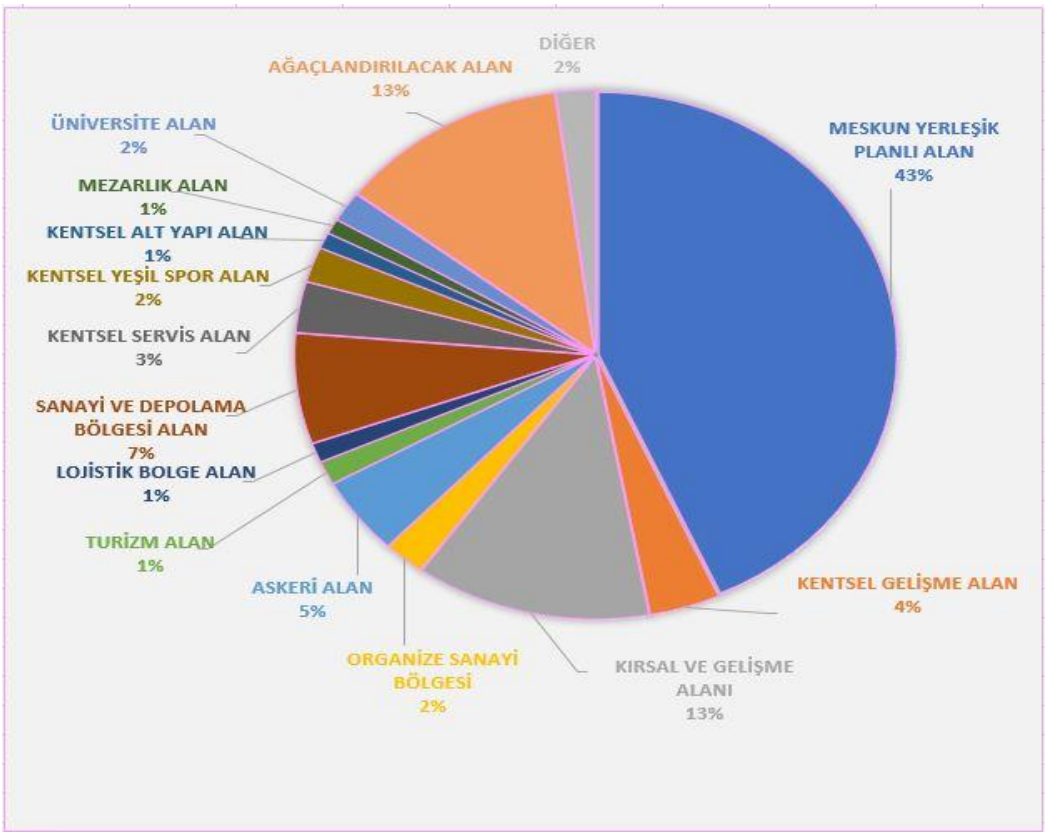
Ankara'nın yıllara göre konut sayısındaki değişimi incelendiğinde, 2004 yılına kadar daha durağan olarak seyreden konut artışı 2004 yılında hızla yükselen bir ivme kazanmıştır. Bu durumu bankaların menkul ya da gayrimenkul malların teminat gösterilmesi karşılığında konut edindirme için tüketiciye sağladığı kredi sistemi olan 'mortgage' sisteminin ülkemizde uygulanmaya başlaması ve konut yapı kooperatiflerindeki artış ile açıklanabilmektedir.

Çevre Düzeni Planı plan onama sınırı içerisinde kalan alanın yaklaşık % 5,12' (130.908 hektar) si kentsel yerleşik (Meskun) planlı alanlardan oluşurken, Altındağ, Çankaya,

Etimesgut, Gölbaşı, Keçiören, Mamak, Pursaklar, Sincan ve Yenimahalle'den oluşan 9 merkez ilçenin nüfus toplamı Ankara nüfusunun yaklaşık olarak % 89'unu oluşturmaktadır. Bu değerler Ankara il nüfusunun büyük oranda Ankara kent merkezinde yaşadığını gösterirken, kır-kent yerleşim ve nüfus dengesinde ise büyük bir dengesizlik olduğunu göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nden dijital ortamda alınan, 2038 Çevre Düzeni Planındaki lejant gösterimlerinin Netcad ortamında sayısallaştırılması sonucu ulaşılan mevcut planlı alanların dağılımı analiz edilmiştir (Çizelge 5.5, Şekil.5.7).

Çizelge 5.5 Ankara ilinin 2038 ÇDP raporu arazi kullanım tipleri (ÇDP 2017)

2038 ÇEVRE DÜZENİ PLANI ARAZİ KULLANIM TİPLERİ	Alan (ha)	Oran (%)
MESKUN YERLEŞİK PLANLI ALAN	130.958	43,30
KENTSEL GELİŞME ALAN	11.492	3,80
KIRSAL VE GELİŞME ALANI	38.590	12,76
TEKNOLOJİ GELİŞTİRME ALANI	493	0,16
ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİ	6.794	2,25
ASKERİ ALAN	14.451	4,78
TURİZM ALAN	4.398	1,45
TERMİNAL ALAN	113	0,04
MERKEZİ İŞ ALAN	730	0,24
TALİ MERKEZ (2.-3. DERECE) ALAN	547	0,18
LOJİSTİK BOLGE ALAN	3.589	1,19
SANAYİ VE DEPOLAMA BÖLGESİ ALAN	20.557	6,80
KENTSEL SERVİS ALAN	9.485	3,14
CEZA EVİ-CAMİ-TRT-KIZILAY-PARK VB	51	0,02
EĞİTİM ALAN	24	0,01
TUBİTAK TEKNOLOJİ VADİSİ ALAN	1.868	0,62
KENTSEL YEŞİL SPOR ALAN	6.532	2,16
KENTSEL ALT YAPI ALAN	2.975	0,98
MESİRE ALAN	360	0,12
MEZARLIK ALAN	2.789	0,92
ÜNİVERSİTE ALAN	5.626	1,86
AĞAÇLANDIRILACAK ALAN	37.777	12,49
ULUSLAR ARASI FUAR ALAN	382	0,13
ULUSAL VE ULUSLARARASI AKREDİTASYON	1.625	0,54
TEMAPARK VE HAYVANAT BAHÇESİ	237	0,08
DİĞER	6.432	2,13



Şekil 5.7 Arazi kullanım tiplerinin yüzdece dağılımı (ÇDP 2017)

5.4 Sayısal Veriler Işığında Ankara Kentinde Büyüme

Tarihsel süreç içerisinde bir çok etkileşime maruz kalan kentler ve dolayısıyla ülkeler; ilişkisel mekan anlayışı çerçevesinde, bu etkileşim ve müdahaleyle katmanlaşarak şekillenmiş; değişen koşullar karşısında alınan siyasi kararlarla bu günkü formlarına ulaşmıştır. Ankara özelinde ele alndığında Türkiye bu sürecin izlerinin sürülmesinde en iyi örneklerdendir.

Türkiye'de 1923-1950 yılları arasında ekonomi tarıma dayalıydı, nüfus köylerde toplanmıştı ve köylünün kentlere göç etmesine yol açacak bir etmen bulunmamaktaydı. Kentlerdeki sanayi kuruluşlarınca da yoğun bir işgücü talebi yoktu. TÜİK verilerine göre 1927 yılında nüfusu 100.000'in üzerine çıkan kent sayısı iki, 1950 yılında ise beştir. Nüfusu 10.000'i geçen yerler kent sayıldığı için toplam nüfus içerisinde kentsel nüfusun oranı 1927 yılında % 16,4 iken, 1950 yılında % 18,5 seviyesine ulaşmıştır. Bu dönemde kentsel nüfusun büyüklüğü durağan seyir izlediği için bir konut politikası geliştirilmesine

ihtiyaç duyulmamıştır. Köylülerin barınma sorunu ise öncelikli bir politika olarak ele alınmamış olup, bunun yerine ekonomideki kıt kaynakların sanayileşme için kullanılması ön planda tutulmuş, barınma ihtiyacı ülke genelinde toplumsal bir sorun olarak algılanmamıştır. Öte yandan Lozan'da imzalanan Türk-Rum Nüfus Mübadelesi Sözleşmesi'nin sonucunda 1923-1950 döneminin sonlarına doğru geliştirilen konut politikalarının önceliğinde Yunanistan'dan gelen göçmenlerin iskân edilmesi yer almıştır. Yeni devletin kurumsal örgütlenmesinin gelişimiyle birlikte sayıları artan memurların konut gereksinmelerinin karşılanması ön planda tutulmuş, merkezi yönetim bu dönemde sadece Ankara'nın konut sorunuyla ilgilenmiş, belediyeler de konut üretimi konusunda önemli bir rol üstlenmemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin başkenti Ankara'nın tarihinde önemli olaylar görülmüş olsa da, ulus-devlet dinamikleri ve mekanizmaları aracılığıyla bugünkü modern kent oluşumu, başkent ilan edilmesiyle gerçekleşmiş ve yeni kurulan Cumhuriyet'in kent sembolü Ankara üzerinden çizilmeye çalışılmıştır. Devam eden süreçlerde başkent olmasının akabinde sanayisindeki canlanma ve kırsalda tarımın ağırlığını kaybetmesi ile birlikte kentlere göç hareketi artmış ve Ankara, Anadolu'nun çekim merkezi durumuna gelmiştir. Hızlı nüfus artışı, göç, değişen ihtiyaçlar ve öngörülemeyen gelişmeler nedeniyle Ankara'da kontrolsüz kentsel büyüme görülmüştür. Ağırlıklı olarak kırdan kente göçten kaynaklı olarak nüfusu 1927 yılında 74.000 iken günümüzde yaklaşık 5,5 milyona ulaşmış; ortaya çıkan düşük gelirli yeni kentli kesimin barınma ihtiyacı zaman içinde büyüyen bir soruna dönüşmüştür. Bu duruma Ankara'nın coğrafi olarak yerleşime çok elverişli olmayışı ve devletin barınma ihtiyacının karşlanmasını bireyleri kendi girişimlerine bırakması da eklenince, enformel (gecekondu) yapılaşmalar yoğunlaşmıştır.

Konutun bir kamu hizmeti olarak ele alınması fikri ancak 1960'ların başından itibaren gündeme gelmiş, 1980'lere doğru yoğunlaşmıştır. 1979-1983 yıllarını kapsayan 4. BYKP ile konut ve altyapı hizmetlerinin toplumsal hizmet niteliği taşıdığı, arsayla konuta meta olarak bakılmasının konut sorununun içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olacağı belirtilmiştir. 1980'li yılların başından itibaren kamu konut politikalarındaki değişiminin izlerine anayasal ifadelerden ulaşmak mümkün hale gelimiştir. 1961 Anayasası'nın 49. maddesi ile 1982 Anayasası'nın 57. maddesi karşılaştırıldığında; 1961 Anayasası'nda

görülen yoksul veya dar gelirli ailelerin konut ihtiyacının karşılanmasına dair öncelik, 1980 döneminin kapitalist düşüncesi doğrultusunda belirlenen ekonomi anlayışının 1982 Anayasası'na yansıması sonucu ortadan kaldırılmıştır. Orta ve üst gelir gruplarının konut gereksinimlerinin karşılanması düşüncesi 1980 sonrası konut politikalarında yer bulmuştur. Bu tarihe kadarki kamu konut politikaları ile 1961 Anayasası'nda öngörülen yoksul veya dar gelirli ailelerin konut ihtiyacının karşılanmasında başarı sağlanamamışken, bu tarihten sonra konuta ayrılan kamu kaynaklarından konut ihtiyacı bulunanların yararlandırılması ve bu süreçte ayrılan kaynakların aynı ölçüde artırılmaması, yoksul ve dar gelirli kesimler için sarf edilecek payın ciddi düzeyde azalmasına neden olmuştur. Öte yandan 1980'li yıllardan itibaren devletin toplu konut girişimlerini desteklemesinin anayasal zorunluluk halini alması ile toplu konut uygulamalarının devlet tarafından desteklenmesine yönelik uygulamalar artmış; göç hareketleri sonucunda kentlerde daha fazla hissedilen konut ihtiyacının karşılanmasında etkili olmuştur. Bu tür uygulamalar toplu konut yasalarının kabul edilmesiyle beraber önem kazanmıştır.

Belirtilen süreçte birçok şehirleşme örneğinde olduğu gibi Ankara'da da topluluklar kent içerisinde kendi alt bölgelerinde yaşar duruma gelmiştir. Kent merkezi tartışması 1980'lere kadar Ulus-Kızılay ikileminde yaşanırken, imara açılan geniş alanlar sonucu yeni alt merkezler ortaya çıkmıştır. Kent merkezine yeterli/gerekli ilginin gösterilmemesi de bu alanların tüm toplum için bir merkez olma durumunu neredeyse ortadan kaldırmıştır. Bu durumun arkasında ulaşım politikalarının da önemli bir rolü bulunmaktadır. Toplu taşımanın görece geri planda kaldığı bir ortamda araç trafiğini rahatlatma iddiasını taşıyan her yeni yol, katlı kavşak ve battı-çıktı, ilerleyen süreçte bir yandan kendi trafiğini yaratmış bir yandan da kentin otoban benzeri yollarla örülmesine neden olmuştur. Bu yollara rantın cazibesiyle giderek yükseltilen imar hakları ile desteklenmesi, nüfus yoğunluğunun bir anda arttığı mahalleler, semtler, bölgeler ortaya çıkarmıştır. Kat mülkiyeti kanunu ve gecekondu afları sonrası apartmanlaşma, 1980 sonrası serbestleşme adımları, 2000 sonrası kentsel dönüşüm uygulamaları ve yüksek sermayenin yapılı çevre üretimine yönelmesi nedeniyle kentin genişleme hızı son 30 yılda önemli derecede artmıştır.

Türkiye'de seviyesi değişmekle birlikte diğer kentlerin de benzer süreçlerden geçtiği görülmektedir. Türkiye kentsel gelişim tarihinin dönüm noktalarına Ankara özelinden erişmek mümkündür. Bu kapsamda; kentsel büyümenin yapısını anlamaya çalışmak, kentin fiziksel büyümesini ölçmek, kentsel büyüme tahminini yapmak ve farklı büyüme senaryoları geliştirerek kent plancıların uygun kent planlarını biçimlendirmesine olanak sağlamak, şehirlerin daha yaşanabilir alanlar olarak düzenlenmesinde büyük rol oynamaktadır. Ankara'nın modern konut alanları, kamu binaları, sanayi alanları, gecekondu sahaları gibi diğer arazi kullanım tiplerinin ayrı ayrı belirlenmesi ve değişimlerin gözden geçirilerek yorumlanması, kentin gelecekte göstereceği gelişimin analiz edilmesine fayda sağlayacaktır. Bu bölümde yapılan analizler neticesinde Ankara kent alanında meydana gelen ana değişmeler şu şekilde özetlemek mümkündür:

• 1968'den sonra kent alanı genel olarak tüm yönlere doğru genişlerken, batı, güneybatı ve güney bölgelerde göreceli olarak yoğunlaşma meydana gelmiştir.
• Gecekondu alanları 1942-1968 yılları arasında gittikçe artan şekilde yayılarak büyük alanlar kaplar hale gelmiştir. Başlangıçta bu alanlar, kentin merkezinde ve doğu kesiminde toplanmış iken, bu yıllar arasında özellikle 1950 yılından itibaren kentin doğu, kuzeydoğu ve kuzey kesimlerini oluşturan çevre kesimlere doğru giderek artan oranla yayılma göstermiştir. 2004 yılı itibari ile kentsel dönüşüm kanunu kapsamında gecekondu alanlarının dönüşümüne başlanmıştır.
• Kamu binaları kentin batı kesmine doğru hafifçe yayılmış, kentin merkezi ve çevre kesimlerinde de değişmeden kalmıştır. Şimdilerde kademeli olarak Eskişehir Yolu güzergahına kaydırılmaları söz konusudur.
• Sanayi alanları 1942 yıllarından sonra artmıştır ve kentin iç bölgelerinden batı ve kuzeybatıya doğru kayma eğilimi göstermiştir.
• Üniversite ve askeri alanlar kent merkezinden batı ve güneybatıya doğru, yüksek yoğunluklu yerleşim alanlarına bağlı olarak gelişmiştir.
• Ankara'nın kentsel alanı 1942 yılında 1.716 hektar iken, 2015 yılı verilerine göre 302.444,00; 2017 yılı verilerine göre 308.875 hektara genişlemiştir.
• Ankara kentinin yakın çevresinde bulunan kuzeyde Kazan, kuzeydoğuda Çubuk ilçeleri ile, batıda Polatlı ve güneyde Haymana ilçelerinin zaman içinde yörekent alanına dahil olacağı gözlenmektedir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Mekan ekonomisi ve özellikle kentsel mekanın kullanımı ve imar hakkı ile yerel ve bölgesel gelişme arasında güçlü bir bağın olduğu bilinmektedir. Bu yaklaşımla başkentte arazi varlığı ve imar hakları ile kentsel büyüme ve konut gelişimi ilişkileri irdelenmiştir. Ankara kenti mevcut planlı alan miktarlarına bakıldığında, gerek ilçe belediyeleri, gerek ABB, Bakanlıklar ya da ilgili idareler olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, tümleşik vizyondan habersiz kendi ağırlık noktalarında şehre gelişim yönü vermek adına imar planı yaptığı anlaşılmaktadır. Planlama çalışmasında, planın denetleyebileceği kadarını tasarlayıp, denetim mekanizmalarını sağlıklı kurup, yerinde uygulama ilkeleri tanımlayacak bir çerçevenin önceki deneyim ve planlama süreçleriyle etkileşen biçimde kurgulanması, planın yaşayan bir belge olabilmesi anlamında yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Sonuç olarak gayrimenkul piyasasının en önemli sermaye üretim aracı haline geldiği bu dönemde kentin yerleşik alanında ağırlaşan sorunlar, kent çevresinde belde belediyeleri tarafından üretilmiş büyükşehir bütününden kopuk, abartılı nüfus projeksiyonlarına oturan planlar giderek kentin her bölgesinde her tür gelişme eğilim ve spekülasyonlarının arttığı bir kentleşme profili çizmektedir. Bu durum Ankara kentinde kentsel gelişme ve planlamanın, kenti bütünü ile ele alıp, parçaları bağlamında süzecek, derinlikli bir üst ölçek planlama çalışmasına duyulan gereksinimin her zamankinden daha fazla kritik bir hal almış olduğuna işaret etmektedir. Kentsel yaşam içinde ağırlaşan sorunlarını doğru ve yerinde tespiti, bundan önce bu süreçlerin nasıl kurgulandığını anlamak ve bir planlama çalışmasını planlama geleneği içerisinde sağlıklı bir yere oturtabilmek bakımından önem taşımaktadır. Böylesi bir üst ölçek planın üretilmemesi halinde, kentin çok hızlı ve kontrol edilmesi güç bir yayılma-saçılma ile hemen her yön ve koridorda bir dizi spekülasyon ile büyüme gösterdiği aşikardır. Bu bakımdan kentin gelişiminde benimsenecek planlı yaklaşım, ekonomiye yükü azaltan, biriktirim artırmaya olanak veren bir yöntemdir.

Plana dayanmayan çalışmalar konut açığının kapanmasına yardımcı olmadığı gibi, bireysel, kentsel ve ulusal ekonomi açısından da türlü sakıncalar doğurmakta; ayrıca yerel yönetimleri beklenmedik zamanlarda ve boyutlarda program dışı yatırım oldubittileriyle

karşı karşıya bırakmaktadır. Türkiye'nin İstanbul'dan sonra en büyük ikinci ofis/rezidans piyasasına sahip olan Ankara için yapılan planlar, kentsel gelişmeyi öngörme yerine onu izleme eğilimindedir. Bu nedenle, kente ait bir karar vermeden önce plan modellerinin mutlaka test edilmesi ve kentsel karar stratejilerinin bu testlerden çıkan sonuçlara göre geliştirilmesi gerekmektedir.

Gayrimenkul geliştirme açısından kentsel yaşamın her alanında yüksek kaliteyi kentli yurttaşlara adilce sunan; kentsel karar verme mekanizmalarında katılımcı bir yaklaşım geliştiren, Türkiye Cumhuriyeti başkentinin metropoliten alanında sahip olunan doğal, ekolojik, çevresel, kültürel, tarihi ve kentsel değer ve potansiyelleri; koruma-kullanma dengesi içinde koruyup geliştirmek, yaşam kalitesi artmış, sürdürülebilir, daha yaşanabilir, planlı yaşam çevreleri oluşturmak, ulusal canlılığın ve sürekliliğin güvencesi olarak bilim ve teknolojide üstünlükleri güçlendirilen, bilgi üreten, yenilikçi, yaratıcı ve öğrenme-kendini geliştirme kapasitesini sürekli arttıran bir üretim ekonomisine imkan sağlayacak, nüfus-işgücü dengelerini de kuracak bir biçimde, kentsel altyapı ile kamu kaynaklarını en verimli biçimde kullanacak bütünleşik makroform seçeneklerine yönelmesi, toplumsal yapıda eşitsizlikleri üreten ve arttıran sosyo-ekonomik nedenleri tespit ederek, eşitsizlikleri azaltan, sosyal dışlanma ve kentsel yoksulluğu giderebilecek önlemleri alarak, sosyo-ekonomik açıdan bütünleşme düzeyi yüksek, kentsel yaşamı ve yaşamı oluşturan unsurları kamunun sahiplenmesine olanak sağlayacak, şeffaf, gerçek katılım mekanizmalarını tanımlayan bir biçimde kurgulamak, yönlendirmek adil kentsel sistemler oluşturmak kentleşme politikaları seçmek, gelişmenin tahammül ettiği türden korumayı değil; korumanın izin verdiği bir gelişmeyi esas almak zorunlu hale gelmiştir. İnceleme sonuçlarına göre belirtilen özelliklerdeki kent profilinin oluşturulabilmesi için aşağıda sıralanan hususlara uygun olarak planlama çalışmalarının yapılması gerekli görülmektedir:

• Öncelikle günümüzün mevcut şehirleşme fotoğrafını komşulukları ile birlikte görsel olarak algılanabilir kılacak şekilde ilçeler-bölgeler-mahalleler-paftalar halinde, standardı belirlenmiş formatta, büyükşehir belediyesi ölçeğinde, tüm onaylı imar planlarının Coğrafi Bilgi sistemine aktarılması,

• Bu planlarda imarlı parsel, nüfüs yoğunluğu, kişi başı yeşil alan, sosyal donatı alanı, ilk orta lise ve kreş alanı, yapı stoğu, hane halkı eğitim seviyesi, meslek, ortalama yaş, kişi başına düşen milli gelir, yaşayan/çalışan insan oranı, günlük seyahat hareket ve tercihleri GSM operatörleri ya da alternatif yöntemler aracılığı ile belirlenmeli,

• Mevcut durumu gösteren verilerin aktarılması neticesinde var olan her plan için hiyerarşik olarak üst ölçekle denetimi yapılması ve öne çıkan trafik, alt yapı, işsizlik, eğitim, vb sorunların belirlenerek isimlendirilmesi ve renklendirilmesi,

• Yapılacak olan tashih, revize tadilat vb plan değişikler için mevcut sorunların azaltılmasına hizmet etme prensibi benimsenerek, yeşil alan, sosyal donatı vb unsurlarda pozitif ayrımcı bir yaklaşım/katsayı uygulanması,

• Yapı stoğunun sağlıksız olduğu bölgelerde, cazibe merkezlerine yakın lokasyonlarda barınma ihtiyacının fonksiyonel ve minimum alanda çözümü; mümkün olmayan durumlarda alt yapısı planlanan etaplar halinde toplu yaşam alanlarının üretimi, alternatif kentsel dönüşüm ve finansman modelleri üretmek,

• Diğer turizm, sağlık, orman, sit, eğlence, fuar üniversite, sanayi, bilim kuluçka, tarım, depolama vb her bir kullanım için dengeleri koruyan mekansal ekonomik kalkınma gelişim stratejileri belirlemek,

• Şehrin mevcut durumunu ve projeksiyon öngörüsü ile nasıl gelişeceğini gösteren, şehrin ileriye dönük gelişim stratesjisini barındıran anakent master vizyon planlarının oluşturulması ve yeni hazırlanacak alt ölçekli planlar için hazırlanmış olan bu anakent master vizyon planına uyum onay şartının getirilmesi,

• Alt ölçekli plan yapan idarelerin, yaptıkları planlara plan kimlik numarası vererek anakent master vizyon planına uyumlu planlar üretilmesinin kontrolünün ve kayıt altına alınmasının sağlanması gerekmektedir.

Kentsel arsa ve arazi spekülasyonu ve gayrimenkul pazarı üzerinden şekillenen bir kentsel ekonomi oluşumunu engelleyecek, planlı ancak belirli sürelerde yerleşime konu edilmemiş alanlara yönelik kaçındırma politikaları araştırmak, bu planın ilke ve esasları ile uyumlu olmak üzere, kentsel ve çevresel etkileri ile kapsamlı analizlere konu edilmiş, sosyal bütünleşme unsurları da içeren, kentsel altyapı, üstyapı ve koruma projeleri ile bir bütün nitelikli toplu konut yatırımlarını özendirmek, ada bazında plan uygulamaları yapılmasını özendirip, parsel bazında uygulamalardan kaçındıracak, etaplamalar üretecek plan uygulamaları yapmak, yerleşik konut alanlarında yaşam kalitesini arttıracak, kentsel hizmetlerin nitelik ve niceliğini geliştirecek, planlı ancak yapılaşmamış sosyal donatı alanlarının hayata geçmesini sağlayacak, yeni sosyal donatı alanı olanak ve potansiyellerini araştırıp değerlendirecek, kentsel teknik altyapı gereksinimlerini tespit edip, eksiklikleri giderebilecek müdahale biçimleri ve stratejiler geliştirerek kentsel sosyal donatı standartlarını niteliksel ve niceliksel olarak yükseltecek özel projeler ve eylem planları oluşturmak gerekli görülmektedir. Bu çerçeve kentsel mekan kullanımı, kentsel büyüme ve planlama çalışmalarında; mekan ekonomisi, değerleme ve finans konularında uzmanlığı ile öne çıkan gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarına özel olarak yer verilmesi ve bu amaçla başta 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili diğer bütün yasal düzenlemelerde söz konusu uzmanların görev ve yetkilerinin açık biçimde tanımlanmasına gereksinim duyulduğu vurgulanmalıdır.

KAYNAKLAR

Anonim. 2003. Web Sitesi. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf

Anonim. 2014. Web Sitesi. http://kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx

Anonim. 2015a. Web Sitesi. http:// nufus.mobi/dunya/nufus/kentlesme/turkiye, Erişim Tarihi: 18.04.2015

Anonim. 2015b. Web Sitesi. http://www.toki.gov.tr, Erişim Tarihi: 18.04.2015.

Anonim. 2015c. Web Sitesi. www.tasfiyeemlak.com, Erişim Tarihi: 20.05.2015.

Anonim. 2015d. Web Sitesi. http://www.turkkonut.com.tr, Erişim Tarihi: 26.05.2015.

Anonim. 2016.https://evrimagaci.org/maslowun-ihtiyaclar-hiyerarsisi-1644, Erişim Tarihi: 20.09.2016.

Anonim. 2017a. Web Sitesi. http://ilharitasi.blogspot.com/2013/02/ankara-mulki-idare-haritas.html

Anonim. 2017b. TRT-2'nin 29.10.1975 tarihli "Bir Sorun" adlı programında Konut Sorunu konulu açık oturumunda Ruşen Keleş'in konuşmasından. (Mimarlık Dergisi, (12): 20-23.

Anonim. 2017c. TMMOB Şehir Plancıları Odası, 22-23-24 Mayıs 2002 tarihli Konut Kurultayı Değerlendirme ve Sonuç Bildirgesi, Web Sitesi: http//www.spo.org.tr. Erişim Tarihi: 28.04.2015

Anonim. 2017d. İnşaat Mühendisleri Odası, Türkiye'de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu. Teknik Güç Dergisi, (188): 7 s.

Anonim. 2017e. Web Sitesi: http://www.cografyabilgisi.com, Erişim Tarihi. 01.05.2016.

Anonim. 2017f. 2015. T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2014. T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, 244 s., Ankara.

Anonim. 2017g. 1973. Mimarlar Odası tarafından hazırlanmış olan "Türkiye'de Konut Sorununa Genel Bir Bakış" başlıklı rapor, Mimarlık Dergisi, 115(5): 9 s.

Anonymous. 2017a. 2006 Economic Commission for Europe, Guidelines on Social Housing: Principles and Examples, Geneva and Switzerland. United Nations Publication, 38-39.

Anonymous. 2017b. 20015. Economic Commission for Europe, Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends, Challenges, Geneva and Switzerland. United Nations Publication, 6-8.

Anonymous. 2017c. 2006. Economic Commission for Europe, Guidelines on Social Housing: Principles and Examples, 1-2.

Açıksöz, S. 2001. Ankara'da Kentsel Tarım Kapsamında Atatürk Orman Çiftliği'nin Günümüz Koşullarında Yeniden Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma. Ankara Üni. Fen Bil. Ens., Peyzaj Mimarlığı A.B.D., Doktora Tezi, Ankara.

Akçalı, P., Dursun, D., 2014. Türk Dünyası Başkentleri, Ahmet Yesevi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 21-81, Ankara.

Akçura, T. 1971. Ankara. ODTÜ Yayını. Akozan, F. (1969). Türk Külliyeleri. Vakıflar Dergisi, 1 (8):303–308, Ankara.

Akpınar, F. 2008. Cumhuriyet'in "Ankara"sı. ODTÜ Yayını, 60-118, Ankara,.

Aktüre, S. 2000. Tarih İçinde Ankara II. ODTÜ Ankaralılar Vakfı yayını, Ankara

Aktüre, S. 2001. 1830'dan 1930'a Ankara'da Günlük Yaşam. ODTÜ Ankaralılar Vakfı yayını, Ankara

Alkışer, Y., Yürekli, H. 2004. Türkiye'de Devlet Konutunun Dünü, Bugünü, Yarını. İTÜ Dergisi, 3(1):6, İstanbul.

Arı, O. 1979. Bir Sosyal Olgu Olarak Türkiye'de Kentlerde Konut Sorunu, 1979 Yılı Sosyoloji Konferansları (17. Kitap). İstanbul Üniversitesi Yayını, 90 s., İstanbul.

Arü, K.A. 1970. Türkiye'de Konut Politikası. Şehircilik Enstitüsü Dergisi, (1):7-8, İstanbul.

Aslanoğlu, R.A. 1998. Kent, Kimlik ve Küreselleşme. Asa Yayınları,1.baskı, Bursa.

Aydın, O. 2011. CBS Temelli Otomat Hücre Yöntemiyle Kentsel Büyüme Modeli: Ankara Örneği. Coğrafi Bilimler Dergisi, 135-157, Ankara.

Ball, M. 1985. The Urban Rent Question. Environment and Planning A, 17(4): 505s.

Balaban O. 2011.İnşaat sektörü neyin lokomotifi?. Birikim Dergisi, (270):19-26, İstanbul.

Balcı, Y. 1998. Türkiye'de Konut Sorunu. İktisat Fakültesi Mecmuası, (46):299s.

Baştüzel, Z.H. 1989. Türkiye'de Konut Politikası, Finansman Tedarikleri ve Kullanma Metodolojisi Üzerine Optimal Bir Yaklaşım. Yüksek Lisans Tezi. 17s., Ankara

Bookchin, M. 1999 (1992). Kentsiz Kentleşme. Ayrıntı Yayınları, 1.baskı, İstanbul.

Buğra, A. 1998. The Immoral Economy of Housing in Turkey. International Journal of Urban and Regional Research, 22 (2): 306 s.

Cengizkan, A. 2011. Türkiye için Modern ve Planlı Bir Başkent Kurmak: Ankara 1920-1950. Geothe Enstitüsü yayını, Ankara.

Çevik, Ö. 2005. Arkeolojik Kanıtlar Işığında Tarihte İlk Kentler ve Kentleşme Süreci: Kuramsal Bir Değerlendirme Örneği. Arkeoloji ve Sanat Yayınları, 52s., İstanbul.

De Soto, H. 2005. Sermayenin Sırrı. Liman Yayınları, 30 s., Ankara.

Demirel, Z. 1993. Türkiye'de Konut Sorunu, Konut Politikaları ve Belediyeler (Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 9 s., Ankara.

Dinçer, G. 2006. Ankara Kent Yazıları. Ankara Üniversitesi Yayınları, 52-54, Ankara

Doğramacı, B. 2011. Almanca Konuşan Mimar ve Heykeltraşların Ankara'daki Mirası. ODTÜ Yayıncılık, 266–284, Ankara.

Duru, A. 2006. Apartmanlaşma ve Orta Sınıflaşma: 1950 ve 1970'lerde Toplumsal ve Mekansal Kent Değişimi.Yüksek Lisans tezi. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Estitüsü, İstanbul.

Erdoğan, A. 2012. Evliya Çelebi Seyahatnamesi'nde Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Ankara.

Erdoğan, A., Günel, G., Kılcı, A. 2008a. Ankara Tarihi ve Kültürü Dizisi 1: Tarih İçinde Ankara. Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Ankara.

Erdoğan, A., Günel, G., Narince, M. 2008b. Ankara Tarihi ve Kültürü Dizisi 4: Cumhuriyet ve Başkent Ankara. Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Ankara.

Erman, T. 2004. Gecekondu Çalışmalarında "Öteki" Olarak Gecekondulu Kurguları. Web Sitesi: https://journals.openedition.org/ejts/85, Erişim Tarihi:20.05.2017

Eryıldız, S. 1995. Konut Sorunu ve Toplu Konut Çözümleri, Mimarlık Dergisi, 6-19, İstanbul.

Geray, C. 1968. Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış. Amme İdaresi Dergisi, 1(2):12 s.

Gökçe, B. 1971. Gecekondu Gençliği. Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.

Gözübüyük, Ş. 1973. Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları. TODAİE Yayını, 93 s., Ankara.

Güler, B. 1992. Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşımlar. İmge Kitabevi Yayını, 183-194, 248-249, Ankara.

Günay, B. 2012. Ankara Spatial History. Odtü Mimarlık Dergisi, 33 s., Ankara

Günel, G., Kılcı A. 2015. Ankara Şehri Haritası:Eski bir haritada Ankara'yı tanımak. Ankara Araştırmaları Dergisi, 3 (1):78-103, Ankara.

Güzer, C.A. 1995. Konut Sorunu Sorunu. Mimarlık Dergisi, 2 (262): 20s., Ankara.

Griffin, E. 1994. Hierarchy of Needs of Abraham Maslow. A First Look at Communication Theory, McGraw-Hill, 2, 125s., Boston.

Harvey, D. 2003 (1998). Soysal Adalet ve Şehir. Metis Yayınları, 165-179, İstanbul.

Hodkinson, S. 2012. The Return of The Housing Question. Ephemera Articles: Theory & Politics in Organization, 12(4).

Holton, R.J. 1999 (1986). Kentler, Kapitalizm ve Uygarlık. İmge Kitabevi Yayınları, 104s.,Ankara.

İmga, O. 2006. Tek Partili Dönemde Ankara: Siyaset ve Yerel Demokrasi. Dipnot Yayınları, 80 s.,Ankara

Kara, M. 2010. Türkiye'de Gecekondu Dönüşüm Projelerinin Konut Sorununun Çözümündeki Rolü: Ankara İli Gültepe ve Yatıkmusluk Örneği", Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, 6 (2): 172 s., Ankara.

Karasu, M.A. 2005. Türkiye'de Konut Sorununun Çözümünde Farklı Bir Yaklaşım; Belediye-Toplu Konut İdaresi-Konut Kooperatifleri İşbirliği Modeli. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, (1):59-60, Bolu.

Karpat, K.H. 1976. The Gecekondu: Rural Migration and Urbanization, Cambridge University Press, 15-16, Cambridge.

Keleş, R. 1985. Türkiye'de Anakent Yönetimi. TODAİE Amme İdaresi Dergisi, 18(2), 69–82.,Ankara.

Keleş, R. 1989. Konut Politikalarımız. Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(2): 72, Ankara.

Keleş, R. 2004. Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, 37s., 416-418, 649s., Ankara.

Keleş, R. 2012. Kentleşme Politikası. İmge Kitabevi Yayınları, 118s., Ankara.

Keleş, R. 2014. 100 Soruda Türkiye'de Kentleşme, Konut ve Gecekondu. Cem Yayınevi, 244s, İstanbul.

Keleş, R., Duru, B. 2008. Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış. Mülkiye Dergisi, 32(261), 27–44., Ankara.

Kemaloğlu, M. 2012. Türkiye Selçuklularında Gayr-ı Müslim Tebaa ile Kurulan Sosyal İlişkiler. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Ensititüsü Dergisi, 4(7), 168–185, Burdur.

Kılıç, S., Özel, M. 2006. Yerel Yönetimlerin Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme: Çeşitli Ülke Deneyimleri ve Türkiye, Çanakkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,15(1):212, Çanakkale.

Kızıltepe, M. 2013. Dönüşüme Gelene Kadar Konut Politikası Neye Dönüştü? Ne Yapmalı?. Planlama Dergisi, 23(1):15-18.129, İstanbul.

Köprülü, B. 1951. Tarihte Vakıflar. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(1), Ankara.

Kreiser, K. 2010. Ulus'tan Bakanlıklar'a: Atatürk Döneminden Kalma İki Anıt. Goethe İnstitute, Ankara.

Kreiser, K. 2011. Bir Başkentin Oluşumu: Avusturyalı, Alman ve İsviçreli Mimarların Ankaradaki İzleri. Goethe İnstitute, Ankara.

Kunduracı, N.F. 2013. Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Konut Uygulamaları. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 22(3): 58 s.,Ankara.

Marx, K. 1867.Kapital. Sol Yayınları 3:573s, Ankara.

Ören, K., Yüksel, H. 2013. Türkiye'de Konut Sorunu ve Temel Dinamikleri. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (18):69s., Isparta.

Övgün, B. 2011. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. Ankara Üniversitesi Sossyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 66(3):272s., Ankara.

Özer, M.N. 2005. Bir Kültürel Miras olarak Gençlik Parkı. Planlama Dergisi, 2005(4): 16-25, Ankara.

Palabıyık, H. 2004. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları, Z. Toprak, H. Yavaş, M. Görün (Ed.), Birleşik Yayınları, 197-253, İzmir.

Sencer, Y. 1979. Türkiye'de Kentleşme. Kültür Bakanlığı Yayını, 9 s., Ankara.

Şengül, T. 2009. Kentsel Çelişki ve Siyaset. İmge Kitabevi Yayınları, 108-115, Ankara.

Sonat, A. 1997. Konut Kullanımının GSMH ve Gelir Dağılımına Etkileri. Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 8(26);16 s.,Ankara.

Sürmelihindi, O. 2013. Defining Conservation Principles For The Brewery of Atatürk Forest Farm, METU. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.

Şenyapılı, T. 1978. Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu. ODTÜ Mimarlık Fakültesi yayını, 27s., Ankara

Şenyapılı, T. (1981). Gecekondu: "Çevre" İşçilerin Mekânı. Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 32 s., Ankara.

Şenyapılı, T. (Der.), Cumhuriyet'in Ankara'sı: Doç. Dr. Özcan Altaban'a Armağan (60–118). Ankara: ODTÜ Geliştirme Vakfı yayını, 33s., Ankara.

Şimşir, B. N. 1988. Ankara: Bir Başkentin Doğuşu. Bilgi Yayınevi, 344 s., Ankara.

Tankut, G. 1988. Ankara'nın Başkent Olma Süreci. ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 8(2), 93–104.

Tankut, G. 1990. Bir Başkentin İmarı: Ankara (1929-1939). Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını, 123 s., Ankara.

Tankut, G. 2007. Selçuklu Kenti. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Basım İşliği, 123s., Ankara.

Tekeli, İ. 1992. Belediyecilik yazıları: (1976-1991). Iula-Emme yayınları, 95 s., İstanbul.

Tekeli, İ. 1994. Bir Ülkede Konut Sorununun Yanlış Tanımlandığı Konusunda Kuşkular Belirdi mi Konut Sorunu Çözüme Yaklaşmış Demektir. Mimarlık Dergisi, 5 (260):.27-28, İstanbul.

Tekeli, İ. 1998. Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması. Tarih vafı yayınları, 1-24, İstanbul.

Tekeli, İ. 2011. Almanca Kunuşan Plancı ve Mimarların Erken Cumhuriyet Dönemi Ankara'sının Planlaması ve Konut Sorununun Çözümüne Katkıları Üzerine. Web Sitesi: https://www.academia.edu/28373206/ALMANCA_KONU%C5%9EAN_PLANCI_VE_M%C4%B0MARLARIN_ERKEN_CUMHUR%C4%B0YET_D%C3%96NEM%C4%B0_ANKARANIN_PLANLAMASI_VE_KONUT_SORUNUNUN_%C3%87%C3%96Z%C3%9CM%C3%9CNE_KATKILARI_%C3%9CZER%C4%B0NE. Erişim Tarihi: 20.05.2018

Toros, A. Ulusoy, M., Ergöçmen, B. 1997. Ulusal Çevre Eylem Planı: Nüfus ve Çevre. DPT Yayını,18s., Ankara.

Tuğluoğlu, F. 2008. Türkiye'de Sıtma Mücadelesi (1924-1950). Türkiye Parazitoloji Dergisi, 32 (4): 351-359.

Turan, M. 2009. Türkiye'de Kentsel Rant, Tan Yayınları,155 s., İstanbul.

Ünal, E., Duyguluer, F., Bolat, Z.E. 1998. İmar Terimleri Sözlüğü. TODAİE Yayını, (288):103s., Ankara.

Yavuz, Y. Tarih İçinde Ankara II. ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, 35-74, Ankara.

Yavuz, F., Keleş, R., Geray, C. 1973. Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 650s., Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Gözde YAZGAN

Doğum Yeri : Ankara

Doğum Tarihi : 27.06.1984

Medeni Hali : Bekar

Yabancı Dili : İngilizce

Eğitim Durumu (Kurum ve Yılı)

Lise : Etimesgut Anadolu Lisesi (1995-2002)

Lisans : Kocaeli Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Jeofizik Mühendisliği Bölümü (2002- 2006)

Yüksek Lisans : Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı (2008- 2018)

Çalıştığı Kurum/ Kurumlar ve Yıl

Mülk Gayrimenkul Değerleme/ Kontrolör Ekim 2017-Temmuz 2018

Gedaş Gayrimenkul Değerleme/ Kontrolör Ağustos 2016- Ekim 2017

Çizgi Gayrimenkul Değerleme / Çözüm Ortağı Ağustos 2012-

Form Gayrimenkul Değerleme/ Kontrolör Ağustos 2011- Ağustos 2012

Tadem Gayrimenkul Değerleme/ Değerleme Uzmanı-Kontrolör, Nisan 2010- Ağustos 2011

Güney Batı Gayrimenkul Değerleme/ Değerleme Uzman Yardımcısı, Eylül 2009- Ocak 2010

Turyap Gayrimenkul Değerleme/ Değerleme Uzman Yardımcısı, Eylül 2007- Kasım 2008

Türkiye Kızılay Derneği - Gayrimenkul Değerleme / Stajyer, Aralık 2006