

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI PROGRAMI**

**KONUT YOKSUNLUĞU VE TOPLU KONUT ÜRETİMİNDE**  
**FARKLI SİSTEMLERİN İNCELENMESİ: ÇİN ÖRNEĞİ**  
**ÜZERİNDEN TÜRKİYE'YE BAKMAK**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Şuheda ALTUNOK**

**KOCAELİ 2021**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI PROGRAMI**

**KONUT YOKSUNLUĞU VE TOPLU KONUT ÜRETİMİNDE**  
**FARKLI SİSTEMLERİN İNCELENMESİ: ÇİN ÖRNEĞİ**  
**ÜZERİNDEN TÜRKİYE'YE BAKMAK**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Şuheda ALTUNOK**

**Danışman**  
**Doç. Dr. Örgen UĞURLU**

**KOCAELİ 2021**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI PROGRAMI**

**KONUT YOKSUNLUĞU VE TOPLU KONUT ÜRETİMİNDE**  
**FARKLI SİSTEMLERİN İNCELENMESİ: ÇİN ÖRNEĞİ**  
**ÜZERİNDEN TÜRKİYE'YE BAKMAK**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Tezi Hazırlayan: Şuheda ALTUNOK**

**Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 08/12/2021-25**

**KOCAELİ 2021**

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
ÖZET .....	III
ABSTRACT .....	IV
SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ.....	V
TABLOLAR LİSTESİ.....	VI
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

1. TOPLU KONUT UYGULAMASINA KAVRAMSAL BAKIŞ.....	113
1.1. BARINMA YOLU OLARAK KONUT VE FARKLI EKONOMİK SİSTEMLER .....	113
1.2. İNSAN HAKKI OLARAK KONUT .....	20
1.3. TOPLU KONUT .....	27

### İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYADA TOPLU KONUT ÖRNEKLERİ.....	31
2.1. AVRUPA KİTASI ÜLKELERİ.....	32
2.1.1. İngiltere .....	32
2.1.2. Almanya.....	34
2.2. AMERİKA KİTASI ÜLKELERİ.....	36
2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	36
2.2.2. Kanada.....	39
2.2.3. Brezilya.....	42
2.3. AVUSTRALYA KİTASI.....	45
2.3.1. Avustralya .....	45
2.4. ASYA KİTASI.....	47
2.4.1. Güney Kore .....	47
2.4.2. Hindistan .....	50
2.5. AFRİKA KİTASI.....	51
2.5.1. Güney Afrika .....	51
2.5.2. Mısır.....	53

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ÇİN'İN TOPLU KONUT POLİTİKASI.....	57
3.1. KAMULAŞTIRILMA DÖNEMİ: 1949-1979.....	59
3.2. ÖZELLEŞTİRME DÖNEMİ: 1980-2007 .....	63
3.3. TOPLU KONUT POLİTİKASINA GERİ DÖNÜŞ: 2007 SONRASI.....	71

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

<b>4. TÜRKİYE’NİN TOPLU KONUT POLİTİKASI .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1. SANAYİLEŞME ÖNCESİ (1923-1950) .....</b>	<b>76</b>
<b>4.2. SANAYİLEŞME DÖNEMİ (1950-1980).....</b>	<b>81</b>
<b>4.3. KENTSEL DÖNÜŞÜM DÖNEMİ (1980 SONRASI).....</b>	<b>90</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>105</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>115</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>130</b>



## ÖZET

Toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir araç olan konut, 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'yle bir hak olarak ele alınmış ve bu hakkın yerine getirilmesinde devletler başat aktör olarak görevlendirilmiştir. Bunun üzerine devletler gerek doğrudan üretim yaparak gerekse dolaylı yollarla üretimi sübvans ederek konut hakkının yerine getirilmesini sağlamıştır. Devletlerin konut piyasasına müdahil olması ile hem düşük gelirli grupların uygun fiyatlı konut bulma ihtiyacına cevap veren hem de konut üretim maliyetlerini azaltıcı etkiye sahip olan toplu konutların üretimi hızlı bir şekilde artış göstermiştir.

Çin 1980'li yıllarda neoliberal politikalardan etkilenmiş, toplu konut üretimini azaltmıştır. Ancak 2007 yılında Çin, dünya genelinin aksine bir rota çizerek 'herkes için yeterli konut' sloganı ile toplu konut üretimini ve bunun için gerekli sübvansiyonları artırma kararı almıştır. Türkiye'de ise geçmişten günümüze kadar toplu konut üretimi ve üretim için gerekli sübvansiyonlar sınırlı kalmıştır. Devlet, ağırlıklı olarak yasal düzenlemeler yoluyla konut piyasasına müdahil olmayı tercih etmiş ve konut üretiminde piyasanın rolünü artırıcı politikalar benimsenmiştir.

Bu çalışmada, toplu konut üretimini ve devletin konut politikasına müdahalesini artıran Çin ile toplu konut üretimini azaltan ve konut politikalarında piyasanın rolünü artırıcı faaliyetler yürüten Türkiye'nin karşılaştırmalı analizi yapılmaktadır. Çalışmanın amacı, iki farklı ülkenin deneyimlerinden yola çıkarak Türkiye için yeni politika önerilerinde bulunmak, devletin konut politikasına müdahalesinin önemini ve gerekliliğini ortaya koymaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Çin, Devletin Rolü, Konut Piyasası, Toplu Konut, Türkiye

## ABSTRACT

Housing, which is an important tool in ensuring social welfare, was treated as a right with the Universal Declaration of Human Rights in 1948 and states were appointed as the leading actors in the fulfillment of this right. On top of this, the states ensured the fulfillment of the right to housing by both directly producing and indirectly subsidizing the production. With the involvement of states in the housing market, the production of public housing, which both responds to the need of low-income groups to find affordable housing and has the effect of reducing housing production costs, has increased rapidly.

China was influenced by neo-liberal policies in the 1980s, reducing the production of public housing. However, in 2007, China decided to increase the production of public housing and the necessary subsidies for it with the slogan 'enough housing for all', drawing a course in contrast to the world as a whole. In Turkey, the subsidies required for the production and production of public housing have been limited from the past to the present. The state has chosen to intervene in the housing market mainly through legal regulations and policies have been adopted to increase the role of the market in housing production.

In this study, comparative analysis is carried out of China, which increases the production of public housing and the intervention of the state in housing policy, and Turkey, which carries out activities that reduce public housing production and increase the role of the market in housing policies. The aim of the study is to propose new policies for Turkey based on the experiences of two different countries and to demonstrate the importance and necessity of public housing production and state intervention in housing policy in Turkey by examining the consequences of China's intervention in the housing market.

**Keywords:** China, Role of Government, Housing Market, Public Housing, Turkey

## SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ

%	: Yüzde
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BM	: Birleşmiş Milletler
CAPMAS	: Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Kamu Seferberliği ve İstatistik Merkez Ajansı)
CMHC	: Central Mortgage and Housing Corporation (Merkezi İpotek ve Konut Şirketi)
CRA	: Commonwealth Rent Assistance (İngiliz Milletler Topluluğu Kira Yardımı)
CRH	: Capped Rental Housing (Sınırlı Kiralık Konut)
CRH	: Cheap Rental Housing (Ucuz Kiralık Konut)
CSHA	: Commonwealth-State Housing Agreement (İngiliz Milletler Topluluğu Konut Anlaşması)
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ECH	: Economic Comfortable Housing (Ekonomik Konforlu Konut)
FYRH	: Fifty Year Rental Housing (Elli Yıllık Kiralık Konut)
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
HSRC	: Human Sciences Research Council (Güney Afrika Beşerî Bilimler Konseyi)
NAHA	: National Affordable Housing Act (Ulusal Uygun Fiyatlı Konut Yasası)
NFH	: National Housing Fund (Ulusal Konut Fonu)
PRH	: Public Rental Housing (Kamusal Kiralık Konut)
PRH	: Permanent Rental Housing (Kalıcı Kiralık Konut)
SRH	: Shayntown Renovation Housing (Gecekondu Yenileme Bölgesi)
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
USHA	: United States Housing Authority (Amerika Birleşik Devletleri Konut İdaresi)
vb	: ve benzeri
WC	: water closed (tuvalet)



## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Ülkelere Göre Toplu Konut Uygulamaları .....	54
<b>Tablo 2:</b> Yıllara Göre Kır Kent Nüfusu 1965-2017 .....	89

## GRAFİKLER LİSTESİ

<b>Grafik 1:</b> Küresel Fiyat Endeksi .....	16
<b>Grafik 2:</b> Hane Halkı Büyüklüğü 1982-2008 .....	63
<b>Grafik 3:</b> Ortalama Maaş ve Kentsel Hanelerin Harcanabilir Geliri 1978-2006.....	68
<b>Grafik 4:</b> Kentlerde Kişi Başı Konut Alanı 1978-2005 .....	68
<b>Grafik 5:</b> Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü 1960-2014.....	99
<b>Grafik 6:</b> Yıllara Göre Konut İhtiyacı ve Konut Üretimi .....	100
<b>Grafik 7:</b> Konut Satış İstatistikleri.....	101



## GİRİŞ

Barınma tıpkı beslenme ve giyinme gibi temel bir ihtiyacımızdır. Bu sebeple barınma temel insan haklarından biridir ve bu hakkın yerine getirilmesi hiçbir şart aranmaksızın her birey için konut üretilmesi ile mümkündür. Konut, en geniş anlamıyla barınma gereksinimini karşılayan kapalı mekân olarak tanımlanabilir. Konut; hane halkını bir araya toplayarak ilişkilerin gelişmesini sağlayan sosyal bir metadır. Bununla birlikte konutun, hanenin diğer haneler ile komşuluk ilişkileri geliştirmesini sağlaması; toplumsal, çeşitli politika ve kararların uygulama alanı bulması; yönetsel, kaynak dağılımındaki adaletsizliğin görsel kimliğini oluşturması; siyasal, yasal düzenlemelere konu olması; hukuki, üretilen ve tüketilen bir meta olmasının yanı sıra yatırım aracı özelliği onu ekonomik bir metaya dönüştürmektedir. Bu sebeple konutun bu işlevlerinden ziyade görülerek yalnızca barınma ihtiyacını karşılayan bir meta olarak tanımlanması konut yoksunluğu sorununun giderilmesine yönelik çözümleri etkisiz kılmaktadır.

Bu kapsamda konut ihtiyacı ve konut yoksunluğu kavramlarını açıklamak yerinde olacaktır. Konut ihtiyacı, hane sayısının konut sayısından fazla olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu açıklama günümüz durumunu ortaya koymak için yeterli değildir. Konut ihtiyacının hesaplanabilmesi için nüfus artışı, kentleşme, göç, doğal afet gibi parametrelerin değerlendirme sürecine katılması gerekmektedir. Özellikle kentleşme sürecinde konut ihtiyacının arttığı görülmektedir. Neoliberal sistemlerde konut üretiminde ağırlıklı rol piyasaya aittir. Piyasa yoğun bir şekilde konut üretmekte nitekim üretilen konutlar halkın geneline hitap etmemektedir. Bunun temel sebebi kâr maksimizasyonu odaklı piyasanın lüks konut üretimine yoğunluk vermesidir. Sonuç olarak, konut stoku artmakta ancak halkın ödeme gücüne göre üretilen konutların sınırlı olması sebebi ile konut ihtiyacı giderilememektedir. Bununla birlikte konut sayılardan ibaret değildir.

Konut, başını sokacak bir barınaktan çok daha ötedir. Konutun hane halkının sağlıklı ve güvenli bir şekilde barınabilmesi için belirli fiziki şartlara ve yeterliliklere sahip olması gerekmektedir. Burada karşımıza konut yoksunluğu kavramı çıkmaktadır. Konut yoksunluğu, konutların sahip olması gereken temel fiziki şartları ve yeterlilikleri taşımaması durumudur. Bu tanımdan hareketle ilk olarak konutların sağlanması gerektiği yeterliliklerin belirlenmesi gerekmektedir. 2000 Yılı Küresel Konut Stratejisi Belgesi konutların sağlanması gereken temel fiziki şart ve yeterlilikleri; mahremiyet, güvenlik, aydınlatma ve havalandırma, temel altyapı hizmetleri, işyerine yakınlık olarak sıralarken Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (Habitat) konutların fiziksel sağlamlığının varlığı, hane halkını hava koşullarından koruması, temel ihtiyaçların giderilebilmesi için altyapının ve gerekli hizmetlerin varlığı, mülkiyet hakkının yasal çerçevede korunması, okul, hastane, işyeri gibi merkezlere yakın olması, ödenebilir olması, herkes için erişilebilir olması ve kültürel kimliklere saygı göstermesi olarak sıralamıştır (UN Habitat, 2009: 3).

Konut yoksunluğu birçok faktörün etkisi ile artabilir. Bu faktörler; piyasanın lüks konut üretimine ağırlık vermesi, uygun fiyatlı konut stokunun sınırlı kalması, devletin konut üretimi için gerekli sübvansiyonları sağlamaması, piyasaya müdahale eden araçların etkililiğini yitirmesi vb. olarak çoğaltılabilir. En temelde ise konut yoksunluğu ekonomik sistem ile ilişkilendirilebilir. Ekonomik sistemler kaynakların üretimini, dağıtımını ve tüketimini düzenleyen kurallar bütünüdür. Örneğin sosyalist ülkelerde tüm kaynaklar devletin mülküdür ve devletin belirlediği kurallar çerçevesinde dağıtılır. Hem konut üretim görevi hem de dağıtım görevi devletin temel sorumluluğudur. Devlet, herkes için eşit şartları taşıyan bir konut sağlamalıdır. Halk bu konutlarda yalnızca kiracı olma hakkına sahipken kira fiyatları düşük bir oranda sabitlenmiştir (Zaniewski, 1989). Buna karşılık sosyalist ülkelerde hem konut kaynağının kıt olması sebebi ile konut ihtiyacı hem de konutların sağladığı standartların düşük olması sebebi ile konut yoksunluğu önemli sorunlardır.

Kapitalist ekonomi modelini benimseyen ülkelerde ise konut üretimi ve dağıtımı ağırlıklı olarak piyasaya aittir. Devletin etkin bir müdahaleci rol üstlenmemesi gelir eşitsizliğini ve buna bağlı olarak kaynaklara erişimde yaşanan adaletsizliği

artırmaktadır (Renaud, 1991). Piyasa daha az kâr elde etmeyi göze almak istemeyeceğinden lüks konut üretimine yoğunlaşmaktadır. Konut fiyatları çeşitli faktörlere göre artış göstermektedir bu sebeple de fiyatlar sabit değildir. Kentleşme süreci ile özellikle arsa spekülasyonuna bağlı konut üretim maliyetleri ve bunun sonucunda konut fiyatlarındaki artış sıklıkla gözlemlenen bir durumdur. Arsa spekülasyonu, bir arazinin üzerine konut yapılabilir duruma gelmesi, arsaya dönüşmesi halinde yatırım özelliği kazanmasını ifade etmektedir. Arsanın bir yatırım aracına dönüşmesi onu bir rant malzemesi haline getirmektedir (Tığlay,1987). Rant, arsa sahibinin emeğinden bağımsız bir şekilde yaşanan değer artışından sağlanan gelir olarak tanımlanmaktadır (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 9). Spekülasyona bağlı olarak ilerde daha fazla değerleneceği düşüncesi ile arsa ve konutların boş tutulması konut fiyatlarını artırmaktadır. Bu sebeple özellikle düşük gelirli grupların konut ediniminde zorluk yaşadığı görülmektedir.

Kapitalist sistemde piyasa risklere karşı açık ve savunmasız bir durumdadır. Konut balonu bunun en açık örneğidir. Konut balonu, konut fiyatlarının ilerde daha fazla artacağı düşüncesi ile talepte bir patlama yaşanması ve bu patlama ile sınırlı olan konut arzının değer kazanarak konut fiyatlarının aşırı artmasını ifade etmektedir. Düşük faizli konut kredileri talebi artıracığı gibi konut piyasası da spekülatif bir şekilde fiyatların ilerde artacağı düşüncesini yerleştirebilir (Mayer, 2011). Fiyatların artacağı düşüncesi hem konut sahibi olmak isteyen bireyleri hem de bir yatırım aracı olarak konut satın alma niyetindeki yatırımcıları hızlı hamle yapmaya zorlamakta ve oluşan talep konut fiyatlarını artırmaktadır. Bunun sonucunda ise konut fiyatlarındaki artışa bağlı olarak konut arzı da artmaktadır. Nitekim bir süre sonra arzdaki artış sebebi ile konut fiyatları hızlı bir düşüş yaşamaktadır. Konut fiyatlarındaki değer azalışı konutlarını ipotek ederek borçlanma yoluna giden ve böylelikle bir konut sahibi olabilen bireylerin konut kredilerini ödeyememesine yol açmaktadır. Konut kredilerinin ödenebilmesi için konutlar satın alınan fiyatlardan daha düşük oranla satılmakta veya kredilerin ödenememesi sonucunda konutlar bankaların elinde kalmaktadır. Bireylerin konut kredilerini ödeyememesi bankaların iflasına da zemin hazırlamaktadır (Mandacı ve Çağlı, 2018).

Görüldüğü üzere iki ekonomik sistemde de konut alanında uygulanan politikalarda artılar ve eksiler mevcuttur. Sosyalist ekonomilerde konut kaynağında yaşanan kıtlık ve kapitalist sistemlerde konut fiyatlarındaki aşırı artış konut yoksunluğunu artırmaktadır. Tüm bunların yanı sıra dünya genelinde ağırlıklı olarak kapitalist ekonomi sistemi uygulanmaktadır. Her ne kadar Sovyetler Birliği, Doğu Avrupa Bloku ve Libya, Etiyopya gibi ülkeler geçmişte sosyalist ekonomi modelini benimsemişse de günümüzde kapitalist modele geçiş yapmışlardır. Buna ilaveten Çin, sosyalist ekonomi modelini bırakarak iki ekonomi sisteminin özelliklerini birleştiren karma ekonomi modeline geçiş yapmıştır. Küba ise sosyalist ekonomi modelini devam ettirmektedir. Dolayısı ile günümüzdeki konut sorunu, yaygın kapitalist ekonomi sisteminin bir sonucu olarak görülebilir.

Kapitalist sistemin oluşturduğu konut sorununu anlayabilmemiz için bu sistem içindeki kentlerin gelişimine tarihi perspektiften bakmak faydalı olacaktır. Kentler, tarihsel süreç boyunca dinamik bir yapıda sürekli olarak gelişmiş ve dönüşmüşlerdir. Nitekim kentlerin asıl gelişimi 18. yüzyıl sonlarında Sanayi Devrimi ile gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi'nin ilk basamağı olan tarımda makineleşme ile kırsal alanda daha az işçiye gereksinim duyulmuştur. Makinelerin işçilerin yerini alması kırsal kesimde işsizliğin artmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte yine makineleşme ile ulaşım kolaylığı açısından avantaja sahip olan kentlerde fabrikalar kurulmaya başlanmış ve kentler endüstriyel üretimin merkezi haline gelmiştir. Fabrikalara ev sahipliği yapan kentlerde vasıfsız işgücü ihtiyacının oluşması ve kırsal alanda işsizliğin artması kırdan kente yoğun bir göç başlatmıştır (Mutlu vd 2016: 27-28). Kırdan kente göç eden bireylerin işlerini ve meskenlerini kırsal alanda bırakmaları göçmen grupların konut ihtiyacını artırmıştır. Nitekim erken sanayileşme döneminde hâkim olan polis devlet anlayışı konut sorununu çözümsüz bırakmıştır. Polis devlet, devletin küçülmesi, devletin ekonomiye müdahil olmaması ve sorunların piyasa içinde çözülmesi gerektiğini savunan bir anlayıştır ve bu anlayışa göre devlet, sadece güvenlik ve adalet söz konusu olduğunda sisteme müdahale etmelidir. Bu anlayış sebebi ile devletler, 20. yüzyılın yarısına kadar düşük gelirli grupların konut ihtiyacını gidermek adına bir müdahalede bulunmamıştır.

Kentsel mekâna değinecek olursak; Sanayi Devrimi ile birlikte küçük ölçekteki işletmelerin yerini orta ve büyük ölçekteki işletmelerin alması işçi sınıfının ve bu sınıfın hizmet ettiği burjuva sınıfının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Kent de bu durumdan etkilenmiş ve hem zengin kapitalist burjuva sınıfının hem de yoksul işçi sınıfının barındığı bir mekân haline gelmiştir. İşçi sınıfı her bakımdan yetersiz koşullara sahip, su, kanalizasyon, atık toplama gibi altyapı hizmetlerinden mahrum, kirli ve dayanıksız slum adı verilen konutların bulunduğu sıkışık mahallelerde yaşarken; burjuva sınıfı bu mahalleler ile teması bulunmayan geniş alanlara yayılmış ve yeterli hizmetleri sunan mahallelerde yaşamıştır (Engels, 1845:45-46). Üst ve orta gelirli gruplar kent çeperlerine doğru genişlemiş, düşük gelirli gruplar ise kent merkezindeki üretim yerleri ve kent çeperleri arasında sıkışmışlardır. Yine bu dönemde kentsel nüfus artışı kent arazisi üzerindeki baskıyı artırmıştır. Kent arazisinin sınırlı olması sebebi ile konutlar dikey olarak konumlandırılmaya başlanmıştır (Mutlu vd., 2016: 27-28). Buna ilaveten Sanayi Devrimi ile birlikte kent sınırları genişlemiş, daha geniş yollar yapılmış, üst ve orta gelirli kentli nüfusun ihtiyacına cevap verebilecek yeni sosyal-dini-kültürel mekânlar üretilmeye başlanmıştır.

1950’li yıllara kadar süregelen savaşlar ve ekonomik krizler dünya tarihi boyunca var olan doğal afetleri göz ardı eden kentsel-mekânsal yer seçimleri ile birleşmiş ve kentsel yoksulluğun artmasına sebep olmuştur. Savaşlar ve doğal afetler sebebi ile kentlerin tahrip olması, konutların yıkılması ekonomik krizler ile de borçlarını ödeyemeyen bireylerin konutlarından çıkmak zorunda kalmaları sonucunda kentlerde konut ediniminin sağlanması bir lüks haline dönüşmüştür. Kısaca 1950’li yıllara kadar konut sorunuyla ilgili kapsamlı bir çözüm üretilmemiş veya üretilmemiştir.

1950’li yıllarla birlikte İkinci Dünya Savaşı’ndan çıkan Avrupa ülkelerinde hem konut piyasasının durma noktasına gelmesi hem de halkın ödeme gücünün zayıflaması sonucunda 1929 Ekonomik Krizi ile duymaya başladığımız sosyal devlet, varlığını daha yoğun bir şekilde hissettirmeye başlamıştır. Bu dönemde tek tek yapılar olarak değil, ancak büyük konut siteleri halinde yapıldıkları zaman teknik, toplumsal ve ekonomik faydalar sağlayabilen büyük girişimler olarak tanımlanan toplu konut

uygulamalarına yönelim olmuştur (Kunduracı, 2013: 54; Keleş, 2010: 408). Avrupa'da toplu konut üretimine yoğunlaşmalarının temel sebebi bu konutların maliyetleri azaltıcı etkisidir. Bu dönemde gelişmekte olan ülkelere baktığımızda ise; sanayi ataklarının başladığı görülmektedir. Kentlerde fabrikalar kurulmaya başlanmıştır. Fabrikaların kurulmasıyla kentlerde iş imkânlarının artması kırdan kente yoğun bir göç yaşanmasına sebep olmuştur. Böylelikle gelişmekte olan ülkeler Avrupa ülkelerinin kentleşme sürecini takip etmeye başlamıştır. Fabrikaların kurulması ile fabrika çeperlerinde işçi konutları yükselmiştir. Tıpkı geçmişte Avrupa ülkelerinde olduğu gibi devletler, konut piyasasına müdahil olmakta çekimser davranmıştır. Bunun sonucunda ise yine Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kent merkezlerinde enformel konutlar artmış ve artarak yeni mahalleler oluşturmuş, kent görünümü sağlıklı bir hal almıştır.

1950'li yılların sonlarında savaşların bitmesi ile başta Avrupa ülkelerinde olmak üzere dünya genelinde bir ekonomik ferahlama döneminin başladığı göze çarpmaktadır. Avrupa ülkelerinde refah seviyesinin artması ile halkın konut edinimini kendi başına sağlayabileceği düşünülmüş ve devletler kademeli olarak konut piyasası müdahale araçlarını azaltmışlardır. Kent yatırımları ise kent görünümünü iyileştirmeye odaklanmıştır. Her ne kadar kent görünümünü iyileştirmeye yönelik yürütülen faaliyetler tarihi ve kültürel dokunun korunması, kent mekanının modern bir görünüme kavuşması, halkın daha sağlıklı konutlarda barınması amacı taşısa da kent merkezleri lüks donatılar ile donatılarak sermaye akışını sağlayan mekanlara dönüştürülmüştür. Bu faaliyetler bütününe kentsel dönüşüm adı verilmektedir.

1980'li yıllarla birlikte uygulama alanı bulan kentsel dönüşüm, niteliksiz konutların ıslah edilerek daha sağlıklı konutların üretilmesi ve sosyokültürel, tarihi veya ekonomik olarak önemini yitirmiş bölgelerin kente yeniden kazandırılması amacını taşımaktadır. Nitekim amaç ve uygulama birbiri ile örtüşmemektedir. Uygulama yöntemlerine bakılırsa kentsel dönüşüm için bir değerlendirme projesi denilebilir. Uygulamada kentsel dönüşüm ile yatırım değeri yüksek araziler yeniden mevcut arazi stokuna aktarılmakta, kent lüks donatılar ile donatılmakta, birikmiş sermayenin akışı sağlanmaktadır (Akalin, 2016: 288). Bu davranışı soylulaştırma

kavramı ile açıklamak mümkündür. 1960'lı yıllardan itibaren kullanılan soylulaştırma kavramı düşük gelirli grupların barındığı kent merkezlerinin orta ve üst gelirli gruplar tarafından ele geçirilerek lüks donatılarla donatılması anlamında kullanılmaktadır. Soylulaştırma hareketi sonucunda lüks bir görünüme sahip olan ve sosyal karakteri değiştirilen kent merkezi değer kazanmaktadır (Uysal, 2006: 79). Bu lüks konutlar kentsel dönüşüm çerçevesinde gerçekleşen büyük çaplı projeler ile üretilmektedir. Projeler hem devlet hem de yerel yönetimler tarafından desteklenmektedir. Dolayısı ile soylulaştırma çalışması kamu-özel ortaklığı ile gerçekleşmektedir (Sönmez, 2017: 45-48).

Kentsel gelişim ve konut üretiminde bu gelişmeler yaşanırken dünya nüfusu daha önce örneği görülmemiş bir artışa şahit olmaktadır. Dünya nüfusu 49 yıl gibi kısa bir sürede ikiye katlanmıştır. 1970 yılında dünya nüfusu 3,684 milyar iken 2019 yılında 7,674 milyara ulaşmıştır (The World Bank, 2019). Üstelik nüfus artışının devam edeceği yönünde birçok öngörü mevcuttur. Avrupa Birliği Ekonomi ve Sosyal İşler Dairesi 2050 yılına kadar dünya nüfusunun artmaya devam ederek 9,771 milyara ulaşacağını tahmin etmektedir. Kentleşme oranına baktığımızda ise; 1960 yılında dünyada toplam nüfusun %33,61'ine karşılık gelen 1,19 milyarı kentlerde yaşarken 2019 yılında bu oran %55,71 ile 4,274 milyara ulaşmaktadır (Department of Economic and Social Affairs, 2018). Avrupa Birliği Ekonomi ve Sosyal İşler Dairesi nüfusun artmaya devam edeceğini, 2050 yılına kadar dünyada kentleşme oranının %68,4 gelişmiş ülkelerde ise %86,6'yı bulacağını tahmin etmektedir. Bu verilerden şu sonuç çıkarılabilir; her geçen yıl hem nüfus hem de kent nüfusu artmaktadır. Artan nüfus ise ağırlıklı olarak küresel kentlerde yoğunlaşmaktadır.

Küresel kentleri anlayabilmemiz için öncelikle küreselleşmenin tanımına bakmamız gerekmektedir. Oxford Üniversitesi resmi sözlüğünde küreselleşme "*büyük çok uluslu şirketlerin etkisi ve gelişmiş iletişim olanakları sebebi ile dünyadaki farklı kültürlerin ve ekonomik sistemlerin birbirine bağlı ve benzer hale gelmesi*" şeklinde tanımlanmıştır (Oxford Learners Dictionaries, 2021). Dolayısı ile küreselleşme ile birlikte toplumsal farklılıklar ortadan kalkıp dünya tek bir toplum veya tek bir mekân haline dönüşmüş, sermaye de uluslararası dolaşım fırsatı bulmuştur. Bu süreçte kent,



uluslararası sermayenin dolaşımını komuta eden ve sermayeye yön veren hatta sermaye birikimi sorununu ortadan kaldıran tüketilebilir bir meta olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme ile birlikte ulus devlet sistemi önemini yitirmeye başlamış ve kentler hiç olmadığı kadar ön plana çıkmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren adını duymaya başladığımız küresel kentler, ulus devletin ötesine geçerek doğrudan ekonomiye yön verme imkânı bulmuşlardır. Küreselleşme dönemi öncesinde ticaret ulus devletin denetim mekanizmasına bağlı olarak yürütülürken küreselleşme ile birlikte bir serbesti ortamı olduğu görülmektedir. Yeterli altyapı ile donatılmış kentler, sahip oldukları finans ve hizmet alanındaki kurumları ile dünya ekonomisini şekillendirmektedir. Bu kentler hem hizmet üretmekte hem hizmeti pazarlamakta hem de hizmeti tüketmektedir (Sassen, 1991: 3). Böylelikle kentler arasında bir rekabet ortamı oluşmakta ve küresel kentler arasında devletin aracılığı olmadan ekonomik, sosyal ve kültürel alışveriş yapılabilmektedir.

Küresel kentler tam anlamıyla nüfusun yığıldığı yerlerdir. Üstelik küresel kentlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bunun temel sebebi bu kentlerin hem ulusal hem de uluslararası göç alma potansiyelinin olmasıdır. 1990 yılında 1 milyon nüfusu aşan kent sayısı 19 iken 2016 yılı itibari ile bu sayı 550'ye ulaşmıştır (Mutlu vd 2016: 224). 2014 yılı itibari ile nüfusu 10 milyonu aşan kent sayısı ise 28'dir. 2030 yılına gelindiğinde sayınının 41'e yükseleceği tahmin edilmektedir (United Nations, 2014). Hem nüfusun artması hem de nüfusun küresel kentlerde yığılması sınırlı kaynakların daha çok insan tarafından paylaşılması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların yetersizliği, bireylerin kaynaklara eşit bir şekilde erişim sağlamasını engellemektedir. Özellikle ekonomik temelli bakıldığında gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler arasında, yüksek gelirli ve düşük gelirli gruplar arasında kaynaklara erişimde önemli bir adaletsizlik olduğu göze çarpmaktadır. Üstelik bu adaletsizlik artarak devam etmektedir. *“Örneğin; 19. yüzyılın sonlarında en zengin ülkelerin geliri en fakir ülkelerin toplam gelirinin 3 katı iken, 20. yüzyılın ortalarında bu rakam 15 katına çıkmış, günümüzde ise 77 katına ulaşmıştır”* (İNSAMER, 2018). Bununla birlikte dünya nüfusunun %1'i 2000 yılında dünyadaki toplam servetin %43'ünü elinde tutarken, 2017 yılında bu oran %50'ye yükselmiştir (Credit Suisse, 2017: 19). Nüfusun küresel kentlerde yığılmaya başlaması da sınırlı kaynakların

paylaşımındaki adaletsizliği artırmış ve birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Küresel kentlerde yaşayan bireyler sosyal ve ekonomik birçok avantaja sahip olmasına rağmen pahalılıktan da mustarip olmaktadır. Pahalılık özellikle konut alanında etkisini göstermektedir. Arazi kaynağının sınırlı olması ve lüks konut üretiminin yaygınlık kazanması konut fiyatlarını yükseltmekte ve düşük gelirli grupların bu kentlerde konut edinmesini zorlaştırmaktadır. Bu döneme kadar konut edinimini sağlamakta zorlanan grup ağırlıklı olarak düşük gelirli gruplar olurken küresel kentlerdeki hayat pahalılığı orta gelirli grupları da yoğun bir şekilde etkilemektedir.

Nitekim bu verilere bakarak kaynak dağılımındaki adaletsizliği yalnızca ekonomik temelli değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Dünya genelinde ekonomik olarak bir iyileşmenin yaşandığı görülmektedir. Nitekim Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme-UNDP)'na göre dünyada kaynaklara erişimde zorluk yaşayan 1,3 milyar insanın 886 milyonu orta gelirli ülkelerde yaşarken, 440 milyonu düşük gelirli ülkelerde yaşamaktadır (UNDP, 2019). Konut kaynağı özelinde değerlendirecek olursak gelişmiş ülkelerde konut yoksunluğu yadsınamayacak bir boyuta ulaşmıştır. Üstelik bu yoksunluk her geçen yıl artmaktadır. Konut yoksunluğunun giderilmesinde başta küresel kentlerde olmak üzere mevcut stokta uygun fiyatlı konut stoku artırılmalıdır. Toplu konut bu bağlamda uygun fiyatlı konut stokunu artırmak için başvurulacak en iyi seçeneklerden biridir. Ancak gerek Dünyada gerekse Türkiye'de uygulanmakta olan toplu konut politikaları birbirinden farklılıklar göstermekte ve toplum yapısına, konut piyasasına arzın gerçekleştirilme şekillerine, uygulanan politikaların diğer sosyal politikalar ile uyumuna ve istikrarına bağlı olarak başarı basamakları değişmektedir.

Bu çalışmada farklı sistemlerdeki ülkelerin toplu konut politikası incelenmektedir. Örnek ülkelerin toplu konut politikası incelenirken toplu konut üretimi üzerine ağırlık verilmiş farklı sistemlerde toplu konut yönetimine kısaca değinilmiştir. Ülke seçiminde veri toplayabilme imkanları göz önüne alınırken hem gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere hem de her kıtadan örnek ülkelere değinilme amacı güdülmüştür. Çalışmanın esas araştırma konusu, toplu konut üretimini ve devletin konut piyasasına müdahale araçlarını artıran Çin ile toplu konut üretimini ve

devletin konut piyasasına müdahale araçlarını azaltan Türkiye'nin konut deneyimini ve bu deneyimin bir çıktısı olan konut yoksunluğunu giderme potansiyellerini değerlendirmektedir. Araştırma konusu ile ilgili hem geçmişteki hem de günümüzdeki durumu ortaya koyan bilimsel dergi makalelerinden, kitaplardan, devlet arşivlerinden, raporlardan ve ilgili kurum ve kuruluşların dokümanlarından faydalanılmıştır.

Çalışmanın birincil amacı konut yoksunluğunun bir sistem sorunu olduğunu ve bu bağlamda konut yoksunluğunun yalnızca ekonomik parametrelere dayandırılarak açıklanmaya çalışılmasının sorunun çözümünden uzaklaştıracağını ortaya koymaktır. Araştırmada görülmüştür ki; konut yoksunluğu gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin temel sorunudur. Kişi başına düşen GSYİH oranı en yüksek olan Amerika'da dahi konut yoksunluğu artan bir eğilime sahiptir. Buna ilaveten, ülkelerin refah seviyesindeki artış konut yoksunluğunu aynı oranda giderememektedir. Çalışmanın ikinci amacı ise düşük gelirli grupların konut ediniminin sağlanmasında uygun fiyatlı konut stokunu artırmanın ve bu amaçla toplu konut üretimine yoğunlaşmanın gerekliliğini ortaya koymaktır. Bununla birlikte akademik çalışmalara bakıldığında toplu konut uygulamasının ve dünyadaki toplu konut örneklerinin sıkça araştırma konusu olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye'de çok az çalışma Çin'in toplu konut politikası üzerine yoğunlaşmıştır. Bu sebeple çalışmanın literatüre önemli bir katkı sağlaması umulmaktadır. Son olarak; çalışmanın konut politikası yürütmekte yetkili olan kurum ve kuruluşların konut yoksunluğu ile ilgili karar ve uygulamalarına katkıda bulunması ve Çin ile ilgili araştırmalar için hem alan açması hem de yerel dilde kaynak sunumunu artırması beklenmektedir.

Örnek ülke olarak Çin'in seçilmesinin temel sebebi hem sosyalist hem de karma yapılı ekonomi sistemini benimsemiş olmasıdır. Çin'in konut politikasında hem kamulaştırma hem de özelleştirme deneyimi yaşamış olması ve bu deneyiminin sonucunda çalışmanın tartışma amacına uygun bir örnek ülke görünümü sergilemiş olması ise bir diğer seçilme sebebidir. Bununla birlikte Çin ile Türkiye'nin belirli ortak noktaları bu seçimde etkili olmuştur. İki ülkenin ortak noktaları şu şekilde sıralanabilir; ilk olarak Çin ve Türkiye gelişmekte olan ülkeler statüsündedir. İkinci olarak Türkiye ve Çin sanayileşme ve kentleşme sürecine aynı dönemde (1950'ler) başlamış ve

piyasacı sisteme aynı dönemde (1980'ler) geçiş yapmıştır. Üçüncü olarak, Çin ve Türkiye konut sektörünü ekonomik kalkınmanın ve dahi ekonomik krizlerden çıkabilmenin temel bir dinamiği olarak kabul etmiştir. Son olarak, araştırma konusunun seçildiği dönemde Çin ile Türkiye'nin kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'sı birbirine oldukça yakındır. Çin'in 2019 yılı kişi başına düşen GSYİH oranı 10,216 dolar, Türkiye'nin ise 9,126 dolardır (The World Bank, 2020). Dolayısıyla en genel manasıyla bu iki ülkedeki bireylerin yaşam standartlarının birbirine yakın olduğu düşüncesi Çin'in örnek ülke olarak seçilmesinde etkili olmuştur.

Çalışmada yöntem olarak kritik durum örnekleme kullanılmıştır. Bu örneklemenin seçilmesinin temel sebebi kritik bir öneme sahip olan konut yoksunluğunun belirgin bir şekilde aydınlatılmasıdır. Araştırma bu örnekleme yöntemi ile “eğer bu politikaları izleyen bir ülkede konut yoksunluğu artıyorsa benzer politikaları izleyen diğer ülkelerde de artabilir” ve “eğer bu politikaları izleyen ülkelerde konut yoksunluğu azalıyorsa benzer politikaları izleyen ülkelerde de azalabilir” savını destekleyecek niteliktedir. Bu kapsamda örnek ülkelerden yola çıkılarak parçadan bütüne gidilmiş ve konut yoksunluğu ve bu yoksunluğun artış sebepleri hakkında genellemelerde bulunulmuştur. Bu yöntem ile konut yoksunluğunu incelerken yeterli kaynaklara, imkânlarla ve zamana sahip olmamamızın dezavantajları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu sebeple çalışma, konu ile ilgili en kapsamlı bilgiye ulaşabileceğimiz ve en büyük etkiyi yaratacak Çin örneği ile sınırlandırılmıştır. Yapılacak olan genellemeler ise sayısal veriler ile desteklenmiştir. Böylelikle çalışmanın tutarlı ve doğrulanabilir bir çalışma olması sağlanmıştır. Yine çalışmanın tutarlılığını ve doğrulanabilirliğini sağlamak için zaman sınırlılığı içinde mümkün olduğunca çok ülke örnekleme verilmiştir. Konut politikası detaylı bir şekilde incelenen Çin ve Türkiye örnekleri ile de genellemelerin geçerliliği perçinlenmiştir.

Bu kapsamda; birinci bölümde konut ve toplu konut kavramsal boyutları ile incelenmiş, konut gereksiniminin ve toplu konut üretiminin tarihsel gelişimine değinilmiştir. İkinci bölümde kritik durum örneklemesine uygun olarak seçilen ülkelerin toplu konut uygulamalarından bahsedilmiştir. Bu bölümün temel amacı

konut yoksunluğunun yalnızca ekonomik parametrelerden kaynaklanmadığını ortaya koymak ve konut yoksunluğundaki artış ile toplu konut üretimindeki azalış eğilimi arasında bir ilişki kurmaktır. Üçüncü bölümde örnek olarak ele alınan Çin'in konut politikası toplu konuta bakış açısına göre üç döneme ayrılarak incelenmiştir. İlk bölüm toplu konutun yegâne konut üretim biçimi olduğu 1950-1980, ikinci bölüm toplu konut üretiminden uzaklaşıldığı, toplu konutların özelleştirildiği 1980-2007, üçüncü dönem ise toplu konut üretimine dönüş yapıldığı 2007 ve sonrasındaki yılları kapsamaktadır. Dördüncü bölümde Türkiye'nin konut politikası yine üç döneme ayrılarak incelenmiş ve ağırlıklı olarak Toplu Konut İdaresi'nin faaliyetleri üzerinde durulmuştur. Bu anlamda ilk bölüm düşük kentleşmenin gerçekleştiği 1923-1950, ikinci bölüm yoğun kentleşmenin gerçekleştiği 1950-1980 üçüncü bölüm ise TOKİ'nin konut üretiminde ağırlıklı rolü üstlendiği 1980 ve sonrasını kapsamaktadır. Son olarak; değerlendirme bölümünde konut yoksunluğunun sebepleri hakkında genel bir analiz yapılmış, Çin ve Türkiye'nin konut politikası ve yürütülen politikaların sonuçlarına kısaca değinilmiş ve araştırmanın amacına uygun olarak düşük gelirli grupların konut ediniminin sağlanmasında toplu konut üretiminin önemi vurgulanmış son olarak ise Türkiye için yeni politika önerilerinde bulunulmuştur.

Nitekim Çin'in konut politikası ile ilgili araştırmaların ağırlıklı olarak yerel dillerinde olması sebebi ile özellikle 1950'li yıllara kadar olan sanayileşme öncesi dönemdeki konut verilerine ulaşılamamıştır. Yine Çin'de son yıllarda ulusal çapta konut araştırmalarının yapılmaması ve konut istatistiklerinin eyalet çapında gerçekleşmesi araştırma konusunu sınırlandırmıştır. Bununla birlikte ikinci bölümde toplu konut uygulamasından bahsedilen örnek ülkelerden Brezilya, Hindistan, Güney Afrika ve Mısır'da siyasi birliklerini geç bir dönemde oluşturmaları sebebi ile hem uzun dönemli bir konut politikasının oluşmamış olması hem de istatistiki verilerin yetersizliği konuyu sınırlamıştır. Türkiye'ye gelirse; TOKİ'nin toplam sosyal donatı maliyetini kurumsal raporlarında paylaşmaması ve gelir gruplarına göre üretilen konutların maliyetlerinin verilmemiş olması Türkiye bölümünde konut yoksunluğunu anlayabilmemiz için anahtar görevi üstlenecek TOKİ'nin amacından sapması ile ilgili savımızı sayısal veriler ile desteklememizi zorlaştırmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. TOPLU KONUT UYGULAMASINA KAVRAMSAL BAKIŞ

#### 1.1. BARINMA YOLU OLARAK KONUT VE FARKLI EKONOMİK SİSTEMLER

Konut, en geniş anlamıyla barınma gereksinimini karşılayan kapalı mekân olarak tanımlanabilir. Bu mekân, içinde yaşadığı hane halkının yeme, içme, dinlenme, uyuma gibi temel gereksinimlerini karşılamakta, hane halkını hava koşullarının etkilerinden korumakta, güneş ışığı ve manzara gibi olanaklardan faydalanmayı sağlamaktadır. Aynı zamanda konut, *“kişi ve aile mahremiyetinin korunduğu, bireyin kendisini güven içerisinde hissettiği, bireyin günlük hayat içerisinde sağlıklı ve kaliteli bir yaşam sürdürebilmesi amacıyla enerji depoladığı”* (Bayraktar, 2007: 33), sahibine ekonomik fayda sağlayan bir yatırım aracıdır. Bu aracın, bireylerin asgari şartlarda barınma ihtiyacını giderebilmesi için yeterli sayıda ve kalitede bulunmaması konut yoksunluğunu ortaya çıkarmaktadır (Keleş, 2010: 401). Son olarak konut, bir haktır ve bireylerin konut gereksiniminin karşılanmaması hak ihlaline yol açmaktadır. Özet olarak bir hak olan konut; toplumsal, ekonomik ve siyasal yapının içindeki önemli bir unsur ve toplumsal huzuru etkileyen önemli bir araçtır. Bu hakkın yerine getirilebilmesi için konut harcamaları diğer temel ihtiyaçlar için gerekli harcamalara mâni olmayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Bu yapılandırma ise devletlerin temel sorumluluğudur. Nitekim bu sorumluluk bağlamında gerçekleştirilen politikalar ülkelerin siyasi rejimlerine, ekonomik yapılarına, sosyokültürel özelliklerine göre değişebilmektedir. Özellikle ülkelerin benimsediği ekonomik sistemler konut politikasının oluşmasında büyük bir role sahiptir. Bu bağlamda, ekonomik sistemleri kaynakların üretimini, dağıtımını ve tüketimini düzenleyen kurallar bütünü ekseninde değerlendirmek konunun anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Ekonomik sistemler yalnızca bu kurallar bütünü değildir. Kurallar ülkelerin politik ve ideolojik yapılarına göre şekillenmektedir. Bu açıklamadan hareketle siyasal sistemlerin ekonomik sistemleri, ekonomik sistemlerin ise siyasal sistemleri etkilediği söylenebilir.

Örneğin; sosyalist ekonomilerde tüm kaynaklar devletin mülküdür ve devletin belirlediği kurallar çerçevesinde dağıtılır. Bu sebeple kaynaklar bir kâr aracından ziyade ihtiyaçlara cevap veren metalar olarak görülmektedir. Konut da bu kaynaklardan biridir. Sosyalist ekonomi sisteminde konut, sosyal refahı sağlayan önemli araçlardan biridir. Bu sebeple sağlık, eğitim, beslenme gibi konut da her bireyin eşit bir şekilde ulaşması gereken bir ihtiyaçtır. Konutun bu işlevi onun kapitalist ekonomilerdeki gibi bir sektör oluşturmasının önüne geçmiştir. Tüm konutların mülkü devlete aittir ve ihtiyaca göre konut her üyeye eşit olarak tahsis edilir. Konut üretimi genel olarak iş birlikleri tarafından gerçekleştirilir ve üretim maliyetleri devlet bütçesinden karşılanır. Bu sebeple konut talep odaklı değil, arz odaklıdır. Konutun arz odaklı olması, konut sunumunun talebe oranla düşük kalmasına sebep olur, bu da aşırı talep artışı karşısında bir konut kıtlığı yaşanmasına zemin oluşturur. Üretilen konutlarda standardizasyon hâkimdir. Dolayısı ile tüketici isteği ve seçimi de önemini yitirmiştir. Mülkiyetin olmaması faiz, kâr gibi parametrelerin konut fiyatlarını etkilemesini önlemektedir. Özel mülk olmadığı için bireyler konutlarda yalnızca kirada oturabilir ve kira fiyatları da standardize edilmiştir. Kira oranlarını merkezi idare belirlemekte ve konut harcamaları hane halkı gelirininde oldukça düşük bir bölümünü kapsamaktadır. Kira bedelleri yalnızca konutların üretim maliyetini karşılayacak şekilde yapılandırılmış ve bu sebeple kira bedelleri üzerindeki diğer değişkenler etkisiz hale getirilmiştir. Yine bu sebeple kiralar kapitalist sistemin aksine yıllarca sabit kalabilmiştir. Tüm bunlara karşılık sosyalist ülkelerde konut stoku daima kıt bir kaynak olarak kalmış konut kalitesi ise sağlanmak istenen standardizasyonun da dolaylı etkisi ile olumsuz etkilenmiştir (Zaniewski, 1989).

Kapitalist ekonomilerde ise; serbest piyasa sistemi hakimdir. Sermaye sahibi herkes kaynakların üretimini, tüketimini ve dağıtımını yapmaya yetkilidir. Bu kapsamda özel teşebbüse önem verilmiştir. Kaynak üretimi ve dağıtımını ağırlıklı olarak piyasa tarafından idare edilir. Kaynakların fiyatları arz ve talep ekseninde piyasa tarafından belirlenir ve fiyatlar sabit değildir. Talepteki yoğunluk fiyatları artırırken arzdaki yoğunluk fiyatları düşürebilmektedir. Bununla birlikte fiyatlar üzerinde birçok farklı değişkenin etkisi mevcuttur. Bunu konut bağlamında açıklayacak olursak; sosyalist ekonomilerde konut sosyal refahı sağlayan özel bir araçken ve bu sebeple

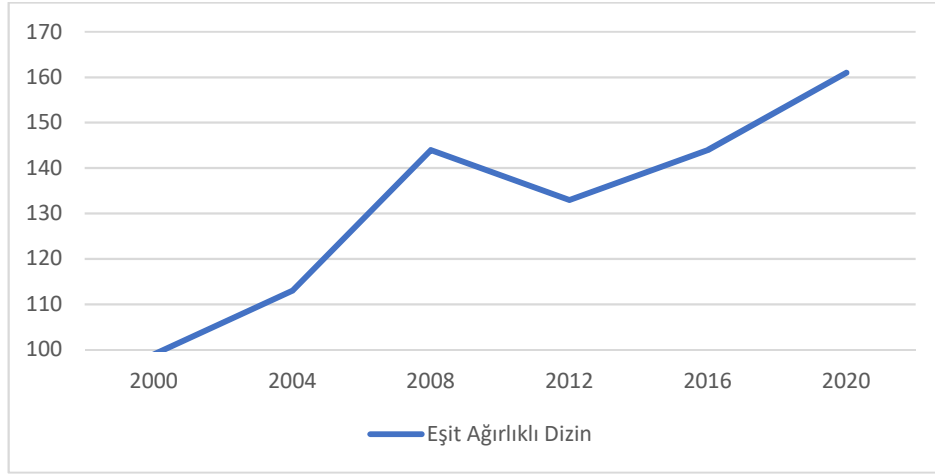
herkesin eşit şekilde bu araçtan yararlanması sağlanırken kapitalist ekonomilerde konut barınma gereksinimini karşılayan özel bir araçtır. Bu aracın seçimi hane halkının istek ve geliri eksininde belirlenmektedir. Bu sebeple tıpkı diğer kaynaklarda olduğu gibi konutta da tüketici egemenliği hakimdir.

Konutlar gelir düzeylerine göre çeşitlenmekte ve hane halkının geliri arttıkça tercihi de gelir düzeyine göre şekillenmektedir. Bununla birlikte konut fiyatları kâr, faiz veya bulunduğu konum gibi parametrelere bağlı olarak farklılaşabilmektedir. Konutların bu özelliği onu bir yatırım aracına dönüştürmektedir. Bu sebeple yüksek ve orta gelirli gruplar tarafından konutların yatırım aracı olarak satın alınması ve ileride değerlendirileceği düşüncesi ile boş tutulduğu sıklıkla gözlemlenen bir durumdur. Konutlar ağırlıklı olarak özel sektör tarafından üretilmektedir. Kâr maksimizasyonu odaklı özel sektör düşük kârı göze almak istemediği için genel olarak orta ve yüksek gelir gruplarına hitap eden konutların üretimine yoğunlaşmaktadır. Bu sebeple kamu yararı gözetilen devletler, yerel yönetimler, kâr amacı gütmeyen organizasyonlar ve benzeri kurum ve kuruluşlar düşük gelirli grupların konut edinebilmesi için sınırlı da olsa piyasa fiyatlarının altında konut sunumu gerçekleştirmektedir. Bu sistem kapitalist ekonomilerde ortaya çıkan gelir adaletsizliğinin etkilerini azaltıcı niteliktedir (Renaud, 1991: 6-9).

Kapitalist sistem krizlere daha açık bir sistemdir. Krizlerin etkilerinin giderilmesi ve kalkınmanın sağlanması için konut sektörüne yoğunlaşılması ise krizleri daha derinleştirmektedir. 1990'lı yıllarla özellikle gelişmekte olan ülkelerde inşaata dayalı büyüme sıklıkla tercih edilen bir yöntemdir. Teknolojinin gelişmesi konut üretim hızını artırmış ve konut üretimini daha kolay bir hale getirmiştir. Bunun sonucunda piyasa kısa zamanda daha çok konut üretmeye başlamıştır. Üretilen konutlara talep arttıkça konut fiyatları yükselmeye başlamıştır.



**Grafik 1: Küresel Fiyat Endeksi**



Kaynak: (International Monetary Fund, 2021).

Grafik 1’de 2000 yılı baz alınarak küresel çapta konut fiyat endeksindeki değişim yıllara göre gösterilmektedir. Konut fiyatları 2008 yılında ortaya çıkan küresel ekonomik krize kadar artış göstermiş, krizin etkisi ile 2008-2012 döneminde bir düşüş yaşanmıştır. 2012 yılı sonrası ise konut fiyatları artan bir eğilim izlemiştir. 1929 Ekonomik Krizi ile benzer özelliklere sahip kriz, ilk olarak Amerika’da ortaya çıkmış ve tüm dünyaya yayılmıştır. Amerika Merkez Bankası’nın tasarrufu artırmak amacıyla faiz oranlarını yükseltmesi ile ipotekli konut satışı (mortgage) sistemi aracılığıyla bankalardan aldıkları krediler sayesinde ev sahibi olmaya çalışan düşük gelirli gruplar kredilerini ödeyememiş ve kredilerin ödenmesi için ya konutlarını satmak zorunda kalmışlar ya da konutlar bankaların elinde kalmıştır. Konut yoksunluğunun arttığı bu dönemde satılık konut stokundaki artış konut fiyatlarına yansımış ve fiyatlar düşmeye başlamıştır. Bu dönemde çok sayıda banka iflas etmiştir (Atasever, 2016: 62).

Siyasi yönetim biçimleri de konut politikalarını etkileyen bir diğer unsurdur. Nitekim ekonomik sistemler kadar etkin değildir. Bunun temel sebebi dünya genelinde ağırlıklı olarak kapitalist ekonomi sisteminin uygulanmasıdır. Siyasi yönetim biçimlerinin konut üzerindeki etkilerinden bahsedecek olursak; yönetim biçimlerinin etkilediği temel alan mülkiyet konusudur. Örneğin meşruti monarşi ile yönetilen İngiltere’de toprakların büyük bir kısmı kraliyet ailesine ve büyük şirketlere aittir. Öyle ki nüfusun %1’i toplam toprak varlığının yarısını elde tutmaktadır. Diğer bir veri

ise 25 bin toprak sahibinin ülke topraklarının yarısını elinde bulundurduğudur. Bu son derece adaletsiz bir sistemdir. Bu durum konut politikalarını da etkilemektedir. Toprak sahibi olmayan çoğunluk yalnızca arsa üzerinde inşa edilmiş konutta barınma ve konutu satabilme hakkına sahiptir. Bu topraklar konut üreticilerine kiralanmakta ve bu konutlardan faydalananlar kira bedellerini konut üreticileri üzerinden Kraliyet ailesinin emlak şirketine ödemektedir. Kısaca toprak mülkiyeti olmadığı için yalnızca üst kullanım hakkı elde edilmektedir. Bununla birlikte uygun fiyatlı konutlarda konut sahipliği oranı oldukça düşüktür. Düşük gelirli gruplar uygun fiyatlı konutların kiracısı olabilmektedir. Bu konutların mülkiyeti yerel yönetimlere, kâr amacı gütmeyen organizasyonlara kısaca uygun fiyatlı konut üreticilerine aittir (Hetherington, 2019). Oysa yönetim biçimi olarak cumhuriyeti benimseyen Türkiye’de herkes toprak sahibi olabilmektedir. Özel mülkiyet ise korunmakta ve teşvik edilmektedir. Uygun fiyatlı konutlar da düşük gelirli grupların konut sahibi olabilmelerini sağlayacak şekilde biçimlendirilmiştir.

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere konut politikalarını etkileyen çeşitli unsurlar bulunmaktadır. Bu etkenler ülkelerin kalkınmışlık seviyesine, uyguladığı ekonomik sisteme, yönetim biçimine, sosyokültürel yapısına göre değişiklik göstermektedir. Bu sebeple konut politikaları üzerinde bir uzlaşmaya varılması veya ortak bir yol haritası izlenmesi zorlaşmaktadır. Nitekim konut yoksunluğunun ortaya çıkış sebebi uzlaşmaya varılan bir konudur. Konut yoksunluğu sanayileşme ve buna bağlı olarak kentleşme sürecinin bir ürünüdür.

Konut’un bir sorun haline gelmesi 18. yüzyılda Avrupa’da tarımda makineleşme dönemiyle birlikte başlamıştır. Sanayi Devrimi’nin altyapısını hazırlayan tarımda makineleşme dönemi aynı zamanda kırdan kente kitlesel göçün başladığı dönemdir. Tarımda makinelerin kullanılmaya başlanması, tarım sektöründe eskiye oranla daha az işçiye gereksinim duyulmasına sebep olmuş ve işsiz kalan insanlar kitleler halinde kentlere göç etmeye başlamıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte ise kitlesel göç yoğunluk kazanmıştır. Göç edenlerin temel özelliği işlerini ve meskenlerini kırsal alanda bırakmaları ve bu sebeple kentlerde konut ihtiyacı duymalarıdır. Ancak bu dönemde Avrupa devletlerinin polis devlet rolü üstlendiği görülmektedir.

Piyasadaki konutların fiyatlarını karşılayamayan göçmenler, konut gereksinimlerini gidermek için gayri resmi yollara başvurmuşlardır. Bilinen gayri resmi yolların en yaygını ise enformel konutlardır. Enformel konutlar maddi imkânsızlıklardan dolayı kendi bütçesine uygun bir konut bulamayan ve devlet veya yerel yönetimler tarafından konut gereksinimi karşılanmayan düşük gelirli bireylerin, yapı izni almadan yaptıkları niteliksiz konutlardır. Bu konutlar devlet arazilerine yapılır ve bu durum devlet arazilerinin gasp edilmesine yol açmaktadır. Nitekim o dönemde devletler için bu, olumsuz bir gelişme değildir. Aksine düşük gelirli grupların konut edinimini kendi başlarına sağlamaları devlet ve işverenler için olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. Dolayısı ile devlet arazisi gaspına göz yumulmuş ve dahi teşvik edilmiştir. Böylelikle devletler, düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için bir bütçe ayırmak zorunda kalmamış, işverenler işçilerin piyasa içinde konut edinimini sağlaması halinde gelebilecek ücret artışı taleplerinden muaf kalmışlardır.

Daha önce devletler tarafından göz ardı edilen düşük gelirli grupların konut ihtiyacı, 1929 Ekonomik Krizi ile konut piyasasının durma noktasına gelmesi, işsizliğin artması, kira ve kredilerini ödeyemeyen insanların konutlarına ipotek konulması ve binlerce konutun bankaların elinde kalması sebebi ile devletleri, artan konut ihtiyacını karşılamaya mecbur bırakmıştır. Böylelikle polis devlet anlayışı yerini sosyal devlet anlayışına bırakmıştır. Sosyal devlet anlayışı, halkın refahını sağlamak için devletin olumlu müdahalede bulunmasını gerektiren bir anlayıştır ve devlet, halkın refahını sağlamada başat aktör olarak kabul edilmektedir. 1929 Ekonomik Krizi ile devlete, sistemi kamu yararına yönelik düzenleme yetkisi verilmiştir (Scanlon vd 2015: 3).

Bir konutun tercih edilmesinde konutun yapısal özellikleri kadar bulunduğu mevki, kamusal alanlara yakınlığı, sosyal faaliyetlere uygunluğu gibi konutta barınanlara sağlayacağı faydalar da etkilidir. Örneğin enformel konutların yoğunlukta olduğu bir mahalleye yakın olan konut, daha seçkin bir çevrede bulunan aynı özelliklere sahip bir konuta göre daha az tercih edilecektir. Bu sebeple piyasa konut

üretirken daha fazla kâr elde edebilmek için seçkin mevkileri tercih edecek ve bu mevkilerde zamanla yıgılmalar oluşacak, enformel konutların bulunduğu mahaller ise giderek daha harap bir hale bürünecektir. Bu, bireyin konuttan sağlayacağı fayda için de düşünülebilir. Bireyler sadece kendi konutlarına yatırım yapmaktadır. Nitekim semte veya bölgeye yatırım yapılmaz, altyapı hizmetleri sağlanmazsa konutun kalitesine rağmen konut, sahibine istenilen ekonomik faydayı sağlayamayacaktır (Taşar ve Çevik, 2009: 135). Tüm bu sebepler, kamu yararı gözeten kurum ve kuruluşların konut sektörüne müdahale etmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla devletler, yalnızca halkın taleplerini gidermek için değil aynı zamanda piyasanın taleplerini gidermek için de konut piyasasına müdahalede bulunmuştur.

Devletlerin konut piyasasına bulunduğu müdahaleler; uygun fiyatlı konut sunumu, konutlarda standardizasyonun sağlanması, konut üretimi ve düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinebilmesini teşvik edebilmek için sübvansiyonların sağlanması ve konut finansman sisteminin geliştirilmesi olarak sıralanabilir (Karakaş, 2015: 50). Uygun fiyatlı konutlar, piyasa içinde konut ediniminde zorlanan düşük ve orta gelirli hanelerin yeme-içme, sağlık, eğitim, ulaşım gibi temel ihtiyaçlarının giderilebilmesini sağlamak için piyasa ortalamasının altında fiyatlandırılan konutlardır. Bir konutun uygun fiyatlı olarak tanımlanması, düşük ve orta gelirli bireylerin gelirlerinin yüzde kaçının konut harcamalarına ayrılması gerektiğinin hesaplanması ile ilgilidir. Genel eğilim; bir hanenin gelirinin %30'undan daha azına mal olan konutların uygun fiyatlı olarak kabul edilmesidir. Ancak bu oran ülkelerin siyasi ve ekonomik yapılarına göre değişebilmektedir (Communities and Justice, 2019). Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde 1940'larda bu oran %20, 1969'da %25 olarak hesaplanmış 1981 yılında ise %30'a yükselmiştir (PD&R, 2017). Kanada'da ise 1950'lere kadar uygun fiyatlı konut hane halkı gelirinin %20'sine mal olurken 1980'lerde bu oran %30'a yükselmiştir (Hulchanski, 1994: 1). Bununla birlikte ülkelere göre değişiklik gösteren bir diğer konu ise bu konutları kimin üretebileceğidir. Uygun fiyatlı konutlar, doğrudan devlet eliyle veya yerel yönetimler, konut dernekleri, konut kooperatifleri, kâr amacı gütmeyen organizasyonlar ve özel sektör tarafından üretilebilmektedir.

Yine, devletler vergi muafiyeti, arsa sunumu benzeri teşvikler ile konut üretimini destekleyebilir hem de düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinebilmesi için kira desteği sağlayabilir. Nitekim özellikle 1980 sonrası dönemde devletlerin müdahaleleri son derece sınırlı kalmıştır. Her ne kadar uluslararası sözleşmeler ile devletlerin konut hakkını sağlamadaki sorumluluklarına bağlayıcılık kazandırmaya çalışılmışsa da konut hakkı kapsamındaki tartışmalar bu çabayı engellemiştir.

## 1.2. İNSAN HAKKI OLARAK KONUT

1929 Ekonomik Krizi, 2. Dünya Savaşı ve süregelen diğer felaketler halkın konut ediniminin sağlanmasında devletlerin gönüllü müdahalesinden ziyade zorunlu müdahalesinin gerekliliğini kanıtlamış bu sebeple konut hak bağlamında ele alınmıştır. Bu hakkın yerine getirilmesinde devletler başat aktör olarak belirlenmiş ve uluslararası sözleşmeler ile kararın bağlayıcılığı sağlanmıştır. Uluslararası sözleşmeler birden çok devletin belirli konularda mutabık kalarak bağlayıcı nitelikte kararlar vermesini sağlamaktadır. Konut sorununu ele alan uluslararası sözleşmelerin genel niteliği, konutu bir insan hakkı olarak nitelendirmeleridir. Hak kavramı genel olarak yetki anlamında kullanılmaktadır bu yetki, bireyin o hakkı talep edebilmesini sağlamak ve bu talebe meşruiyet kazandırmaktadır. İnsan hakları ise insan olmanın getirmiş olduğu, vazgeçilemeyen, devredilemeyen, kullanılması belirli bir süreye veya şarta tabi tutulamayan haklardır. İnsan hakları din, dil, etnik köken, cinsiyet gibi ayrımlar yapılmaksızın her birey için geçerli olan evrensel haklar bütünüdür. İnsan haklarının yerine getirilmesi konusunda devletlere çeşitli görevler düşmektedir. Bu görevler müdahil olma ve olmama başlığı altında incelenebilir. Buna göre, bir hakkın gerçekleşmesi için devletin müdahil olması, katkı sağlaması gerekiyorsa pozitif statülü, müdahil olmaması gerekiyorsa negatif statülü bir haktan söz edilebilir. Açıklamalardan hareketle negatif statülü haklara yaşam hakkı, düşünce özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı, adil yargılanma hakkı pozitif haklara ise eğitim hakkı, sağlık hakkı örnek verilebilir (Turan, 2013: 368). Buna ilaveten negatif statülü haklar sivil ve politik bağlamı bulunan birinci kuşak haklar iken pozitif statülü haklar sosyokültürel ve ekonomik bağlamı bulunan ikinci kuşak haklardır. Birinci kuşak hakların ortaya

çıkmasında burjuva sınıfının çıkarlarını korumak yatarken ikinci kuşak hakların ortaya çıkmasında düşük gelirli işçi gruplarının, dezavantajlı grupların çıkarı söz konusudur (Galtung, 2013: 148). Konut ise devletin olumlu müdahalesini gerektiren pozitif statülü ikinci kuşak bir haktır.

Konutun pozitif statülü bir hak olması onu günümüze kadar önemli bir tartışma konusu haline getirmiştir. Bu tartışmanın en temel sebebi ekonomik sistem kaynaklıdır. Kapitalist ekonomi sisteminde konut, barınma gereksinimini sağlayan özel bir araçtır. Oysa pozitif statülü hakların yerine getirilmesi kamu kaynaklarından sağlanan bütçe ile mümkün olmaktadır. Dolayısı ile konut hakkının yerine getirilmesi için devletlerin müdahalesi gerekmektedir. Nitekim devletler, ekonomik kalkınma düzeylerinin yetersiz olması ve dolayısı ile konut hakkının yerine getirilmesinde yeterli bütçenin ayırlamayacağı düşüncesi ile konut hakkını tanımakta çekimser bir tavır almışlardır (Kılıç, 2020: 72-76). Hukuki açıdan da konut hakkı ile ilgili tartışmalar olmasına karşılık araştırma konusuna uygun olarak yalnızca ekonomik boyutu incelemek tercih edilmiştir. Ekonomik kaygılarla konut hakkının tanınmakta çekimser davranılması devletlerin gerek düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için doğrudan gerekse dolaylı müdahalelerini sınırlı tutmalarına zemin hazırlamıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde dünya genelinde ekonomik bir ferahlama dönemi yaşanmasına rağmen devletlerin konut piyasasına müdahale araçlarını sınırladığı görülmektedir. Bu durum 1980 sonrasında konut yoksunluğunun artmasına sebep olmuştur. Nitekim devletlerin konut hakkını yerine getirmek için ekonomik kaygılarla gerekli müdahalelerde bulunmaması, kapitalist sistemin krizlere açık bir sistem olması ile birleşince devletler, konut piyasasına müdahil olmaları halinde kamu bütçesinden ayrılacak bütçeden çok daha fazlasını krizlerin etkilerinden kurtulabilmek için ayırmak zorunda kalmıştır. Dolayısı ile tarihsel süreç boyunca piyasa durgunlaşmadığı veya bir kriz yaşamadığı sürece devletlerin konut piyasasına müdahalesi sınırlı kalmış bunun sonucunda ise ekonomik kayıplar önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu kapsamda uluslararası sözleşmeler hem bir hakkın yerine getirilmesi hem de halk ve piyasanın çıkarlarının dengelenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Konut hakkı kapsamında ilk karşımıza çıkan belge 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. Bildirge'nin 25.1. maddesine göre “*Gıda, giyim, barınma ve tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler de dâhil olmak üzere, herkesin kendisinin ve ailesinin sağlığı ve refahı için yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkı vardır*” (United Nations, 1948). Bu madde, herkesin bir konut edinme hakkı olduğundan bahsederken aynı zamanda diğer haklar ile konut hakkını birlikte ele almış dolayısıyla hakların bir bütünü oluşturduğuna dikkat çekmiştir. 1948 tarihli bildirgenin bağlayıcılığı 1966 yılında yüz elli devletin taraf olduğu Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile sağlanmıştır. Sözleşme taraf devletlerin yükümlülüklerini belirlemekle kalmamış, aynı zamanda devletler bu yükümlülükler kapsamında gerçekleştirilen faaliyetleri Birleşmiş Milletler (United Nations- BM) Genel Sekreteri'ne raporlamakla yükümlü kılınarak bir denetim mekanizması oluşturulmuştur. Türkiye sözleşmeye 2003 yılında taraf olmuştur.

Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi öncesinde 1951 yılında BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi imzalanmıştır. Türkiye'nin 1962 yılında taraf olduğu sözleşme dezavantajlı grupların konut edinme haklarının yerine getirilmesi bakımından önemlidir. 1966 yılında kabul edilen diğer sözleşme ise Türkiye'nin yine 2003 yılında taraf olduğu Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmedir. Konut hakkı ile ilgili maddelerin bulunduğu sözleşme, taraf devletleri hakların derhal yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve yasal düzlemin oluşturması için yükümlü kılmıştır.

Konut hakkı ve bu hakkın yerine getirilmesinde uygulanacak yöntemlerle ilgili en kapsamlı çalışma ise Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (BM-Habitat)'dir. Program, konut sorununun küresel ölçekte bir sorun olduğunu ve çözümünün ise devletlerin ortak ancak kapasitelerine ve imkânlarına göre farklılaşmış sorumlulukları ile sağlanabileceğini savunmuştur. “Herkes için yeterli konut” sloganı ile yola çıkan program bu kapsamda konut sorununun sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuksal düzlemde giderilmesi için devletlere izlenebilecek bir yol haritası sunmuştur. Böylelikle ilki 1976 yılında olmak üzere yirmi yıllık aralar ile üç önemli konferans gerçekleştirilmiş ve çözüm önerileri dönemin ihtiyaçlarına göre yeniden

şekillendirilmiştir. İlk konferans olan Habitat I, 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde, Habitat II, 1996 yılında Türkiye'nin İstanbul kentinde, Habitat III ise 2016 yılında Ekvator'un Kito kentinde gerçekleştirilmiştir.

1976 tarihinde Vancouver'da hazırlanan İnsan Yerleşimleri Bildirgesi (Habitat I), devletin hiçbir ayırım gözetmeksizin insanların barınma, temiz su, sağlık gibi temel gereksinimlerinin karşılanması gerektiğini belirtmiştir (Dış İşleri Bakanlığı, 2019). Aynı zamanda bildirmede diğer temel ihtiyaçların tam olarak karşılanabilmesinin ön koşulu olarak, insan yerleşimlerinin etkili ve gerçekçi politikalar ve yerel yönetim iş birliği ile düzenlenmesi gerekliliği kabul edilmiştir. Habitat I ardından 1987 yılında kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile eşgüdüm içinde konut stratejisi oluşturmak için 2000 Yılı Küresel Konut Stratejisi belgesi hazırlanmıştır. Belge, barınma hakkının konusu olan insan çıkarlarını; yeterli düzeyde mahremiyet, güvenlik, aydınlatma ve havalandırma, temel altyapı hizmetleri ve işyerine yakınlık olarak sıralamıştır. Bu belgede ayrıca dikkat çekici şu cümleler yer almaktadır: *“Yeterli konuta olan hakkı uluslararası topluluk evrensel olarak tanımıştır... Bütün devletlerin yurttaşları, hükümetlerinden barınma gereksinimleriyle ilgilenmelerini beklemek hakkına sahiptirler”* (Keleş, 2009). Bu kapsamda 1991'de BM Habitat Programı konut göstergeleri ile ilgili veriler toplayamaya ve bu verileri tüm paydaşlar ile paylaşmaya başlamıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020). 1993 yılında kentsel sorunlara daha geniş bir perspektiften odaklanmak için program Kentsel Göstergeler Programı'na dönüştürülmüştür.

1989 yılında dezavantajlı grupların konut ihtiyacının karşılanması için iki uluslararası sözleşme imzalanmıştır. İlki Türkiye'nin 1995 yılında taraf olduğu BM Çocuk Hakları Sözleşmesidir. Sözleşmenin 27.3. maddesine göre *“Taraf Devletler, ulusal durumlarına göre ve olanakları ölçüsünde, ana babaya ve çocuğun bakımını üstlenen diğer kişilere, çocuğun bu hakkının uygulanmasında yardımcı olmak amacıyla gerekli önlemleri alır ve gereksinim olduğu takdirde özellikle beslenme, giyim ve barınma konularında maddi yardım ve destek programları uygularlar”* (İnsan Hakları Derneği, 1989). Diğer sözleşme ise 1990 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye'nin 1991 yılında taraf olduğu Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin



Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmedir. Sözleşme, göçmenlerin konut edinme, konut kooperatifi oluşturma, toplu konut programlarına dâhil olma gibi konular üzerinde durarak göçmenlerin konut bulmada yaşayacakları sorunları gidermeyi amaçlamıştır.

1992 yılında Rio De Janeiro’da BM Çevre ve Kalkınma Konferansı düzenlenmiştir. Konferansta sürdürülebilir kalkınma hedefine yönelik kırk maddelik Gündem 21 eylem planı hazırlanmıştır. Gündem 21 eylem planının yedinci başlığı sürdürülebilir insan yerleşiminin gelişimini teşvik etmektir. Bu bölümde yer alan programlar ise şunlardır (United Nations, 1992):

- a. Herkes için yeterli barınak sağlanması,
- b. İnsan yerleşim yönetiminin iyileştirilmesi,
- c. Sürdürülebilir arazi kullanımı planlaması ve yönetimini teşvik etmek,
- d. Su, sanitasyon, drenaj ve katı atık yönetimi gibi çevresel altyapının entegre sağlanmasının teşvik edilmesi,
- e. İnsan yerleşimlerinde sürdürülebilir enerji ve ulaşım sistemlerinin teşvik edilmesi,
- f. Afete yatkın bölgelerde insan yerleşimi planlaması ve yönetimini teşvik etmek,
- g. Sürdürülebilir inşaat sektörü faaliyetlerinin desteklenmesi,
- h. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve insan yerleşimi gelişimi için kapasite geliştirilmesinin desteklenmesi.

1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen HABITAT II konferansında dünya nüfusunun büyük bir kısmının yeterli konuttan yoksun olduğu taraf devletlerce kabul edilmiş ve uygun fiyatlı konut üretimini ve konut ödemelerini kolaylaştırmak için gerekli finansal destekleri sağlamak hedeflenmiştir. Bu kapsamda konferans, uygun fiyatlı konut üretiminin sağlanması için kamu, yerel ve özel iş birliği ile uygun fiyatlı konut arzının genişletilmesi, toplu konut üretimine ağırlık verilmesi ve konut kooperatiflerinin teşvik edilmesi çözüm önerilerinde bulunmuştur (Habitat II, 1999). Konferans sonucunda ortaya çıkan bildirmede üye devletler, güncel bir şekilde verilerin tutulması ve takip edilmesi konusunda mutabık kalmışlardır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020). Son olarak Kentsel Göstergeler Programı, Habitat II Konferansı’nda ve İstanbul +5’te sunulan ve önemli kentsel konularda bölgesel eğilimlerin oluşturulmasına yardımcı olan 1996 ve 2001’de iki ana veri tabanı (Küresel Kentsel Göstergeler Veri tabanları I ve II) üretmiştir (United Nations, 2004).

2016 yılında gerçekleştirilen HABİTAT-III konferansında da taraf devletler başta düşük gelirli bireyler için olmak üzere tüm insanların sürdürülebilir uygun fiyatlı konutlara erişimini sağlamayı, bunun için uygun politikalar geliştirmeyi ve finansman altyapısını oluşturmayı taahhüt etmişlerdir. Konut arzını iyileştirmek için toplu konut uygulamalarını ve konut kooperatiflerini teşvik etmek, enformel konut alanlarını rehabilite etmek bunu yaparken de diğer aktörlerle eşgüdümlü çalışarak katılımcılığı artırmayı hedeflemişlerdir. Son olarak, konferansta toplu konutların kentsel alanlardan kopuk bir şekilde üretilmesi sorununa değinilmiştir. Sorunun çözümü için ise konferansın 112. maddesi bu kapsamda şunları söylemektedir; “... *toplu konutların hangi ekonomik ve sosyal statüdeki grup için yapıldığına bakılmaksızın kentsel alandan kopuk ve izole bir hale gelmesini önlemek için iyi konumlandırılmış ve iyi dağıtılmış konut projelerine öncelik verilecektir*” (Habitat III, 2016: 28).

Konut hakkı ile ilgili imzalanan sözleşmelere rağmen devletler genelde, konut hakkının yerine getirilmesi için piyasaya müdahil olmakta çekimser davranmışlardır. Bu sebeple konut hakkı sık sık tartışmalara konu olmaktadır. Nitekim konut devletler tarafından bir hak statüsünde görülmesi dahi yaşama hakkı, güvenlik hakkı, sağlık hakkı gibi diğer temel hakların yerine getirilmesinde büyük önem arz etmektedir. Nitekim tüm bunlara rağmen konut yoksunluğu dünya genelinde artmaktadır. Özellikle nüfusun kentlerde yığılması konut yoksunluğunu giderek büyük bir sorun haline getirmektedir. Konut yoksunluğunun temelinde ise devletlerin konut ediniminde zorlanan bireyler için müdahale etme veya etmeme edimi yatmaktadır.

Kapitalist ekonomi sistemine göre yönetilen ülkelerin büyük bir çoğunluğu konut piyasasına müdahale etmeme eğilimindedir. Bu ülkelerde sorunun piyasada çözülebileceği düşüncesi hâkimdir. Nitekim piyasa mekanizmasının doğası gereği bu düşünce gerçekleşmemektedir. Bunun temel sebebi kâr odaklı piyasanın düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için daha düşük kâr elde etmeyi göze almayacak olmasıdır. Piyasa her geçen gün lüks konut yatırımlarını artırmaktadır. Bununla birlikte konut fiyatları da sürekli olarak artış göstermektedir. Konutların yükselen fiyatlarını karşılayamayan düşük gelirli gruplar devletin konut piyasasına müdahil

olmaması halinde kendi kaderlerine terk edilmektedir. Sadece kentlerde toplam 1,2 milyar insanın uygun fiyatlı bir konuta erişimi yoktur. Önlem alınmazsa sayının 2025 yılına kadar 1,6 milyar kişiye ulaşacağı tahmin edilmektedir (World Resources Institute, 2017). Çarpıcı olan ise konut yoksunluğunda artışa paralel olarak konut üretimindeki artıştır. Piyasa gün geçtikçe konut üretim hacmini artırmasına rağmen konut yoksunluğu azalmamaktadır.

Konut yoksunluğu denilince aklımıza genel olarak konut sayısındaki yetersizlik gelse de günümüzde konut yoksunluğunun temel sebebi, konutun bir yatırım aracına dönüşmesidir. 1980 yılı itibari ile birçok sektörde olduğu gibi konut sektöründe de piyasa mekanizması aktif bir şekilde işlemeye başlamıştır. Böylelikle konut sayısı hızlı bir şekilde artmış ancak düşük gelir gruplarının konut edinimini sağlamak için gerekli olan uygun fiyatlı konut üretimi sınırlı kalmıştır. Bunun iki sebebi vardır; ilki dünyada genel olarak konut üretiminin lüks konut üretimine kaymasıdır, ikincisi ise konutun bir yatırım aracı olarak görülmesidir. Konut üreticileri konutlardan daha fazla kar elde edebilmek için lüks konut üretimine ağırlık vermiştir. Aynı zamanda konut bir yatırım aracı olarak görüldüğü için ileride daha fazla değer kazanacağı düşüncesiyle yatırımcılar tarafından elde tutulmaktadır. Mevcut konut stokundaki konutların sınırlı bir bölümünden faydalanabilen düşük gelirli bireyler ise konut sahibi olabilmek için gelirlerinin önemli bir kısmını kiraya veya konut kredisine ayırmak zorunda kalmaktadır (Yetgin, 2007: 312). Bunları yapmaya imkânı olmayan düşük gelirli gruplar ise enformel konutlara yönelmişlerdir. Böylelikle kentler altyapı bakımından yetersiz, sağlıklı koşullara sahip olmayan, kent görünümünü bozan niteliksiz konutlarla çevrelenmiştir. Deprem gibi yıkıcı doğal afetlerin gerçekleşmesi halinde bu niteliksiz konutlar çökmüş ve ekonomiye zarar vermiştir. Yaşanan tüm bu sorunlar başta yoğun nüfuslu kentlerde olmak üzere uygun fiyatlı konut üretilmesinin ve konutlarda standardizasyonun sağlanmasının önemini göstermiştir. Konutla ilgili bu sorunların çözümü ise gerek uluslararası sözleşmeler ile gerekse devletlerin yürüttüğü politikalar ile çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda uluslararası sözleşmelerin de önerdiği uygun fiyatlı konut stokunu artıran toplu konutlar önem kazanmıştır.

### 1.3. TOPLU KONUT

Toplu konutların temel amacı düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak uygun fiyatlı konut stokunu artırmaktır. Toplu konut üretimi sanayileşmenin ortaya çıktığı Avrupa ülkelerinde başlamıştır. Bunun temel sebebi Avrupa kentlerindeki kötü barınma koşullarıdır. 19. yüzyıl sonlarında kentlerde fabrikaların kurulması sebebi ile kırdan kente iş bulmak amacıyla göç eden gruplar polis devlet anlayışı sebebi ile kaderlerine terkedilmiştir. Böylelikle işlerini ve meskenlerini kırsal alanda bırakan bu gruplar Avrupa'nın sanayi kentlerine geldiğinde kötü koşullar altında, asgari yaşam standartlarını dahi karşılamaktan uzak ücretlerle çalışmak ve altyapı bakımından yetersiz, sağlıksız koşullardaki niteliksiz konutlarda barınmak zorunda kalmışlardır. Devletin konut politikasına müdahil olmamadaki ısrarı sonucu sağlık, eğitim, güvenlik gibi pek çok politika da sekteye uğramıştır. Sağlıksız koşullarda yaşayan binlerce işçi hastalanmış ve işçi kesimindeki ölüm oranları önemli derecede artış göstermiştir İngiltere'nin başkenti olan Londra'da işçi gruplarının yaşadığı Benthall Green bölgesindeki çocuk ölüm sayısı Londra'nın diğer bölgelerindeki çocuk ölüm sayısının dört katından fazladır (Greenhalgh ve Moss, 2009: 18). Yaşanan olumsuz gelişmeler neticesinde tarihteki ilk kapsamlı toplu konut uygulaması bu bölgede gerçekleşmiştir.

Avrupa ülkelerinde üretilen toplu konutlar, doğrudan devlet eli ile veya devlet desteği ile üretilmiştir. Devletler, sağladıkları destekler sayesinde üretimde kontrolü sağlayabilmiş, böylelikle bu konutlardan kimlerin faydalanacağı ve konut kiralalarının nasıl olacağına karar verme yetkisi elde etmişlerdir. Üretilen toplu konutların mülkiyeti kamuda kalmak koşuluyla piyasa fiyatının altında düşük gelirli grupların barınabileceği kiralık konutlar olarak yapılandırılmıştır. Ancak konutlar yalnızca barınacak bir mesken olarak değerlendirildiğinden altyapı yatırımları yetersiz kalmıştır. Yine 2. Dünya Savaşı'na kadar toplu konut üretimi sınırlı kalmış düşük gelirli grupların konut ihtiyacı ise ağırlıklı olarak işverenler ve hayır kurumları tarafından karşılanmıştır. Nitekim bu kurumlar tarafından üretilen konutlar da finansman sorunu nedeni ile sınırlı kalmıştır.

2. Dünya Savaşı'nın yarattığı ekonomik tahribat sebebi ile hem piyasanın hem de diğer konut üreticilerinin yeterli finansmana sahip olmaması ve savaş yüzünden konutları yıkılan hanelerin konut edinimini kendi başına çözemeyecek olmaları sebebi ile devletler toplu konut üretimine ağırlık verilmiştir. Toplu konut üretimine ağırlık verilmesinin temel sebebi toplu konut üretim biçiminin üretim maliyetlerini azaltıcı etkisidir. Özellikle toplu konutların dikey mimari ile üretilmesi arazi masraflarını minimuma indirmiştir. Aynı zamanda devletler, tahrip edilen kent yapısını onarmak ve kent görünümünü iyileştirmek için toplu konutu bir fırsat olarak görmüştür. Toplu konutlar sayesinde devletler, tahrip edilen kentlerde etkili bir kentsel planlama uygulama imkânı bulmuş, konut sektörünün finanse edilmesi ile de hem istihdam sağlanmış hem de yoksullaşan halkın konut gereksinimi giderilmiştir. Böylelikle toplu konutlar kentsel dönüşümün temel bir ögesi haline gelmiştir.

1950-1980 arası dönemde gelişmiş Avrupa ülkelerinde toplu konut altın çağını yaşamıştır. Bu dönemde Avrupa ülkelerinde toplu konut üretimine ağırlık verilirken Türkiye ve Çin gibi 1950'li yıllarda sanayileşme sürecini başlatan gelişmekte olan ülkelerde ise toplu konutun ilk örnekleri görülmeye başlanmıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde neoliberal politikaların etkisi ile Avrupa ülkelerinde devletler, doğrudan toplu konut üretimini bırakmış ve üretim için gerekli sübvansiyonları azaltmıştır. Avrupa ülkelerinde devletlerin doğrudan konut üretimini bırakmasının çeşitli sebepleri vardır. Bunlardan ilki; refah seviyesinin artışına bağlı olarak halkın ödeme gücünün arttığı düşüncesidir. İkinci olarak; nüfus artış hızının azalması ve nüfusun doyum noktasına ulaşması ve üçüncü olarak ise; kırdan kente göçün azalması ve nüfusun büyük oranda kentleşmesidir. Bu dönemde devletler, toplu konut üreticilerini çeşitlendirmiş ve yerel yönetimler, kooperatifler, konut dernekleri ve özel sektör toplu konut üretimine yetkili kılınmıştır. Devletin üretim için gerekli sübvansiyonları azaltması ve diğer konut üreticilerinin yeterli finansmana sahip olmaması sonucu toplu konut üretimi azalış eğilimine girmiştir. Bu dönemde konut üretiminde ağırlıklı rolü piyasa üstlenmiş ve piyasanın lüks konut üretimine kayması ile uygun fiyatlı konut stokunda da önemli bir daralma meydana gelmiştir (Economic Commission For Europe, 2006: 11). Aynı zamanda piyasa içindeki konutların fiyatlarının artmaya başladığı ve konutun bir yatırım aracı olarak değer kazandığı 1980'li yıllarda konutların ileride

daha fazla değerleneceği dűşüncesi ile elde tutulduğu görűlmektedir. Sonuç olarak; 1980’li yıllar itibari ile gelişmiş Avrupa űlkelerinde sosyal devlet anlayışı zayıflamış ve düşük gelirli gruplar lehine yapılan kamu müdahaleleri giderek azalmıştır. Bu dönemden itibaren mevcut konut stokunda hem toplu konut stoku hem de uygun fiyatlı konut stoku azalış göstermiştir. Yine bu dönemde kira fiyatların yükselmeye başladığı ve düşük gelirli grupların piyasa içinde konut ediniminde zorlandığı görűlmektedir.

Gelişmekte olan űlkelere baktığımızda ise; 1950’li yıllar kentleşmenin ve kırdan kente göçün yoğunluk kazandığı bir dönemdir. Bu dönem aynı zamanda gelişmekte olan űlkelerin gelişmiş Avrupa űlkelerinin yaşadığı kentleşme sorunu ile karşılaştığı bir dönemdir. Gelişmekte olan űlkelerdeki kent nüfusunun hızla artması ancak konut stokunun talebi karşılayamaması bu űlkelerde bir konut krizi meydana getirmiştir. Yine bu dönemde devletlerin yeterli finansmana sahip olmaması ve konut piyasasına müdahil olmamayı tercih etmeleri sonucu niteliksiz konutlar kentleri sarmıştır. 1980’li yıllara kadar devletlerin müdahil olmama politikası devam etmiştir. 1980’li yıllar itibari ile devletler konut piyasasına müdahil olmaya başlamış ve toplu konut üretimi yoğunluk kazanmıştır. Ancak toplu konut üretimi talebe nazaran önemli ölçüde düşük kalmıştır. Buna ilaveten inşasına başlanan konut birimleri uzun yıllar tamamlanamamış, tamamlanan konutlar sonrasında satışa çıkarılmış veya piyasaya sunulmuştur. Toplu konutların satışa sunulması sonucu bu konutlar ağırlıklı olarak orta ve yüksek gelir gruplar tarafından satın alınmıştır. Böylelikle üretimi sınırlı olan toplu konutların bir bölümü üretim aşaması tamamlandıktan sonra uygun fiyatlı olma özelliğini kaybetmiş ve düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayamamıştır. Yine bu dönemde devletler toplu konut üretim maliyetini azaltmak için konut üreticilerini çeşitlendirmiş ve konut üretimini sübvans etmekten ziyade düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek için doğrudan bireyleri sübvans etmeye başlamıştır. Devletin toplu konut üretimi için gerekli sübvansiyonları azaltması diğer üreticilerin finansman sorunu yaşamalarına ve bu sebeple toplu konut üretimini sınırlandırmasına sebep olmuştur. Doğrudan bireylerin sübvans edilmesi ise piyasa içindeki konutların fiyatlarının yükselmesine sebep olmuştur.

2000’li yıllar kentsel dönüşüm projelerinin ağırlık kazandığı bir dönemdir. Bu dönemde Harvey’in “sermayenin kentleşmesi” olarak kavramsallaştırdığı süreç içinde sanayileşmenin ortaya çıkardığı sermaye birikimi, kentsel mekânın yeniden üretilmesi için kullanılmıştır. Üretilen ve tüketilen bir meta özelliği taşıyan kentler, sermaye akışının sağlanması için yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde kentlerde yeni tüketim alanları; iş merkezleri, alışveriş merkezleri, okullar, hastaneler, havaalanları vs. üretilmiş ve sermaye, bu mekânların üretilmesi ve tüketilmesinde etkili olan sektörlerle aktarılmıştır (Harvey, 1985). Konutların üretilmesinde de barınma işlevinden ziyade tüketilme işlevi ön plana çıkmıştır. Böylelikle lüks konut üretimi yaygınlık kazanmıştır. Konutlar bu kapsamda sermayenin akışını sağlayan ana faktörlerden biri olmuştur. Bu dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde toplu konut üretimi azalmıştır. Konut alanındaki temel politikalar ise kent görünümünü ve mevcut konutların kalitesini iyileştirmeye yöneliktir (Şahin, 2015: 90). Özetle; 2000’li yıllar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan devletlerin konut üretiminde piyasanın rolünü artırıcı politikalar yürüttüğü, lüks konut üretimine ağırlık verildiği için uygun fiyatlı konut stokunun azalış gösterdiği, yükselen konut fiyatları sebebi ile düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinmede zorluk yaşadığı bir dönemdir. Bu özellikleri göz önüne alındığında 2000’li yılların 1980’li yıllar ile benzerlik gösterdiği söylenebilir. Bu söylem kısmen doğrudur ancak 2000’li yıllarda kentsel dönüşüm sebebi ile çok sayıdaki düşük gelirli birey konutlarından ve yaşadığı bölgeden çıkmak zorunda kalmıştır. Dolayısı ile 2000’li yıllar düşük gelirli grupların konut ediniminde zorluk çektiği yıllar olmakla kalmamış aynı zamanda yanlış ve kısa vadeli politikalar sebebi ile de konut yoksunluğunun da arttığı yıllar olmuştur (Özdemir, 2010). Nitekim bu dönemde genel eğilimin aksine toplu konut üretimini devam ettiren veya artıran devletler de mevcuttur. Bu sebeple konut yoksunluğu bağlamında ülkelerin yürüttüğü toplu konut politikalarını incelemek sorununun çözümü için büyük bir önem arz etmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. DÜNYADA TOPLU KONUT ÖRNEKLERİ

Dünyada toplu konut üretiminin ilk örnekleri 19. yüzyılda Avrupa ülkelerinde karşımıza çıkmaktadır. Buna karşılık 1. Dünya Savaşı, 1929 Ekonomik Krizi ve 2. Dünya Savaşı gibi tüm dünyayı etkileyen felaketler ve daha önce örneği görülmemiş şekilde artan kent nüfusu özellikle düşük gelirli grupların konut ihtiyacını artırmış ve bu durum, konut üretimindeki maliyetleri azaltıcı etkisiyle toplu konutları tüm dünyada yaygınlaştırmıştır. Toplu konutun yaygınlaşması ise ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarına göre devletlerin toplu konutun tanımını kendi dinamiklerine uygun olarak şekillendirmelerine yol açmıştır. Bu durum, toplu konutun tanımında uzlaşıya varılmasını zorlaştırmıştır. Ancak genelleme yapacak olursak; Avrupa ülkelerindeki toplu konutlar piyasa fiyatlarının altındaki kira oranları ile düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamayı amaçlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise genel eğilim uzun vadeli ve düşük faizli krediler ile düşük gelirli grupların konut sahibi olmasını teşvik etmektir. Diğer bir ortak özellik ise toplu konutun düşük gelirli grupların konut ediniminin sağlanmasındaki önemidir.

Bu bölümde dünyadaki toplu konut üretim politikalarına her kıtadan örnek ülkeler seçilerek kısaca değinilecektir. Bölümün amacı farklı sistemlerdeki toplu konut politikası farklılıklarını göz önüne sermek ve toplu konut üretimi ile konut yoksunluğu arasındaki ilişkinin kurulabilmesini sağlamaktır. Yine, bu bölümde konut yoksunluğunun yalnızca ekonomik parametrelere dayanarak açıklanmasının sorunu çözümsüz bırakacağı gösterilmeye çalışılmıştır. Örnek ülkelerde görülmüştür ki hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde konut yoksunluğu artmaktadır. Örnek ülkeler seçilirken tezin konusuna uygun olarak kaynaklara erişimde yaşanan avantajlar göz önünde bulundurulurken kişi başına düşen GSYİH oranları da seçilme kriterlerinden biridir.



## 2.1. AVRUPA KITASI ÜLKELERİ

### 2.1.1. İngiltere

Sanayi Devrimi'nin temellerini atan İngiltere, aynı zamanda modern anlamdaki kentlerin ortaya çıkmasına da öncülük etmiştir. Sanayi Devrimi ile birlikte kırdan kente yoğun bir göç yaşanmış ve nüfusun kentlerde yığılması sonucunda günümüzdeki kentler ortaya çıkmaya başlamıştır. Yaşanan nüfus yığılması sebebi ile konut stoku konut talebini karşılayamamış ve özellikle düşük gelirli göçmenler konut ediniminde zorlanmıştır. Nitekim İngiltere'de 2. Dünya Savaşı'na kadar devlet, halkın konut edinimini sağlamak için bir müdahalede bulunmamıştır. Düşük gelirli göçmenlerin konut sorununu, kâr amacı gütmeyen organizasyonlar ve işverenler tarafından kendi kısıtlı bütçeleri ile çözmeye çalışmıştır. Savaşın yarattığı ekonomik tahribat konut sorununu piyasanın ve bireylerin gideremeyeceği seviyelere ulaştırmıştır. Bu sebeple devlet, savaş sonrası dönemde düşük gelirli gruplar için üretilen toplu konutların üretim maliyetinin yarısını karşılama kararı almıştır. Böylelikle 1950'li yıllardan itibaren toplu konut üretimi hızlı bir şekilde artmış ve 1960 yılında mevcut konut stokunun %24'üne ulaşmıştır. Toplu konutlardan, halkın ortalama gelirinin %50'sinden daha azına sahip bireyler faydalanabilmiştir. Konutların üretimi ise yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte 1960'lı yıllara kadar toplu konutlardan ağırlıklı olarak meslek sahibi bireyler faydalanmıştır. Üretilen toplu konutlar ise müstakil, bahçeli ve görece lüks konutlardır. 1960'lı yıllarla birlikte konutlardan ağırlıklı olarak düşük gelirli gruplar faydalanırken, müstakil yapılı konutlar yerini apartmanlara bırakmıştır. Böylelikle 1960'lı yıllardan itibaren toplu konut anlayışı da değişmiş ve lüks toplu konut üretimi azalmıştır. Yine toplu konut üretim yerleri de değişiklik göstermiştir. Toplu konutlar slum tasfiye bölgelerinde üretilmeye başlanmıştır (Malpass ve Murie, 1999: 55-57).

1977 yılında yürürlüğe giren Evsizler için Konut Yasası (Housing Homeless Persons Act) ile yerel yönetimler, konut sorununu çözmekte başat aktör olarak belirlenmiştir. Buna ilaveten yerel yönetimlere, özel sektörün üreteceği konutların belirli bir kısmının uygun fiyatlı konut olarak üretilmesini zorunlu tutabilme yetkisi

verilmiştir (Whitehead ve Scanlon, 2007: 68). Konut dernekleri de toplu konut üretiminde aktif olarak rol oynamaya başlamış ve 1980 yılında toplu konut stoku mevcut konut stokunun %31'ine, toplam kiralık konut stokunun ise %71'ine yükselmiştir (Dol ve Haffner, 2010: 67). 1980'li yıllarda Konut Yasası (Housing Act) yerel yönetimlere ürettiği konutları, konutlarda oturanlara indirimli fiyatlarla satabilme hakkı tanımıştır. Yasanın vermiş olduğu hak ile 2007 yılına kadar yaklaşık 1,8 milyon toplu konut, yarı fiyatına bedellerle konutlarda oturanlara satılmıştır (Whitehead ve Scanlon, 2007: 56). Toplu konut satışlarının bir sonucu olarak 2000 yılında toplu konut stoku mevcut konut stokunun %21'ine ve toplam kiralık konut stokunun %69'una gerilemiştir (Dol ve Haffner, 2010: 67). Bununla birlikte 2000 yılında üretim aşaması tamamlanan toplam konut stokunun yalnızca %14'ü toplu konut olarak üretilmiştir. Üstelik bu dönemde toplu konutlarda kişi başına düşen konut alanında da önemli bir azalış meydana gelmiştir. 1996 yılında kişi başına düşen konut alanı 32 m<sup>2</sup> iken 2004 yılında 31,6 m<sup>2</sup>'ye düşmüştür. Oysa 2004 yılında özel sektörün ürettiği konutlarda kişi başı konut alanı 37,6 m<sup>2</sup>'dir. 2005 ve 2006 yılları arasında toplu konutlarda üç ve daha fazla yatak odası bulunma oranı ise %35'ten %25'e düşmüştür. Aynı dönemde toplu konut stoku mevcut konut stokunun %18'ine gerilemiştir (CECODHAS, 2007: 83).

Düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak amacıyla üretilen toplu konut stokundaki azalışa karşılık toplu konut bekleme listesindeki kişi sayısı her geçen yıl artmıştır. Bunun temel sebebi kira oranlarındaki yükseliştir. İngiltere'de 1997-2005 arası dönemde ortalama konut fiyatları %156 artış gösterirken halkın geliri yalnızca %35 artış göstermiştir. Geçici konutlarda barınan kişi sayısı 1997-2004 yılları arasında 45.000'den 100.000'e çıkarken (Whitehead ve Scanlon, 2007: 60-63), 2001-2006 arası dönemde toplu konut bekleme listesinde %60 artış yaşanmıştır. Ancak talepteki artış arza yansımamıştır. 2007 yılında İngiltere'deki toplu konut stokunun mevcut konut stokuna oranı %21'e (CECODHAS, 2007: 85), 2011 yılında %18'e (DCGL, 2012), 2019 yılında ise %16,7'ye gerilemiştir (National Statistics, 2020). Toplu konut üretimindeki düşüşün yanı sıra düşük ve orta gelirli grupların konut edinmesini sağlayan bu konutların kira bedelleri de önemli ölçüde yükselmiştir. Halkın en düşük gelire sahip %10'luk dilimi 2002 yılında harcama giderlerinin %56'sını toplu konut

kirasına ayırırken 2014 yılına gelindiğinde, bu oran %73'e yükselmiştir (Office for National Statistic, 2015). Toplu konutlardaki yükselen kira fiyatları sebebi ile 2017 yılında geçici konutlarda barınan kişi sayısı 2016 yılına göre %4, 2007 yılına göre ise %6 artmıştır (Richardson, 2018). Konut üretim hacmindeki genel eğilime baktığımızda ise; İngiltere'de yılda yaklaşık olarak 345 bin konut üretimine ihtiyaç duyulurken, üretim bu sayının altında kalmaktadır. Son yıllarda üretimde artış yaşanmasına rağmen 2019-2020 yılları arasında konut stokunda yalnızca 244 bin konut artışı olmuştur (House of Common Library, 2021). Sonuç olarak; Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYİH) bakımından dünyanın en büyük altıncı ülkesi olan İngiltere'de, düşük gelirli gruplar her geçen yıl konut ediniminde ve uygun fiyatlı konut bulmada daha fazla zorluk yaşamaktadır (The World Bank, 2020).

### **2.1.2. Almanya**

Almanya'da da tıpkı diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi 2. Dünya Savaşı'ndan sonra toplu konut üretimi yaygınlık kazanmıştır. Toplu konutlar savaşın getirdiği sıkıntıların ortadan kaldırılmasında ve kiralık konut sektörünün oluşmasında önemli bir rol üstlenmiştir. Bununla birlikte Doğu ve Batı Almanya arasında toplu konut politikası farklılık göstermiştir. Doğu Almanya'da toplu konutlar doğrudan devlet eliyle üretilmiş ve üretilen tüm konutlar toplu konut olarak nitelendirilmiştir. Üretilen toplu konutlardan ayırım yapılmaksızın herkes faydalanabilmiştir. Batı Almanya'da ise toplu konutlar devlet sübvansiyonu ile üretilmiştir. Üreticiler ağırlıklı olarak konut kooperatifleri iken bazı konutlar özel girişimciler tarafından üretilmiştir. Yine Doğu Almanya'da 1980'li yıllara kadar toplam 2 milyon konut inşa edilmiştir. Batı Almanya'da 1970'li yıllara kadar 2,6 milyon konut inşa edilmesine rağmen toplu konut oranı düşüktür. Batı Almanya'da genel eğilim kira kontrolü, vergi düzenlemeleri ve kredi kolaylıkları ile bireylerin piyasa içinde konut edinimini sağlamaktır (Urban, 2012). Batı Almanya'da 1960'lı yıllara kadar bireylerin konut sahibi olabilmesini sağlamak için 40-50 yıl vade ile konut kredisi imkânı sağlanmıştır (Kofner, 2017: 66). 1970'li yıllara gelindiğinde refah seviyesinin artmaya başlaması ve 1980'li yıllar ile neoliberal politikaların yaygınlık kazanması konut politikasında önemli değişimler meydana getirmiştir. İlk değişim; konut kredilerinin vadesinde yaşanmış ve vadeler

10-20 yıl ile sınırlandırılmıştır. İkinci olarak; 1980’li yıllara kadar konut üreticilerini yoğun bir şekilde sübvans eden devlet, bireylere sağladığı konut sübvansiyonunu artırma kararı almıştır. Her ne kadar bu dönemde toplu konut üreticileri çeşitlendirilmişse de devletin bireyleri sübvans etmeye başlaması toplu konut üretimindeki azalışı tetiklemiştir. Sonuç olarak; 1980’li yıllar Batı Avrupa’da toplu konut üretiminin azaldığı ve devletin, bireylerin piyasa içinde konut edinebilmesini teşvik edici politikalar yürüttüğü bir dönem olmuştur.

1990 yılında Doğu Avrupa’nın Batı Avrupa ile birleşmesi ile Doğu Avrupa topraklarında konut üretimi sektörünü de içeren şekilde özelleştirme hareketi başlatılmıştır. Özelleştirmeler ile Almanya’daki düşük gelirli gruplar için üretilen toplu konutların oranı giderek azalmaya başlamıştır. 1968 yılında 3,7 milyon konut ile mevcut konut sektörünün %18,9’unu oluşturan toplu konut, 2001 yılında 2,1 milyon ile %6,8’ gerilemiştir (Kofner, 2017: 64). Özelleştirme hareketinin yanı sıra bu gerilemenin sebeplerinden bir diğeri ise 2001 yılında yapılan düzenlemeler sonucunda belediyelerin mevcut konut stokundan ihtiyaç duyan hanelere doğrudan konut tahsis etme hakkı kazanmış olmasıdır (CECODHAS, 2007: 52). Bu gelişme ile belediyeler, düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak toplu konut üretimi için özel girişimcilere ucuz arsa tedarik etmeye başlamıştır. Böylelikle özel-kamu iş birliği yaygınlık kazanmıştır. Belediyeler, özel girişimciler ile sözleşme imzalayarak ve sözleşme gereği konut üreticilerine gerekli sübvansiyon, hibe ve vergi indirimlerini sağlamak koşuluyla konutların belirli bir süreliğine toplu konut fiyatları ile kullanılmasını sağlamıştır (Whitehead ve Scanlon, 2007: 94). Belediyelerin toplu konut stokunu özelleştirmesi ile 2000’li yıllarda toplu konut stokunda azalış meydana getirmiştir. Bu dönemde düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için üretilen politikalar ise ağırlıklı olarak yerel çaptadır. Bu sebeple yerel makamlar toplu konutlardan yararlanabilme şartlarını kendileri belirlemeye başlamıştır (Housing Europe, 2010).

Diğer Avrupa ülkelerinde toplu konutlardan yararlanabilecek kişiler için ulusal çaplı bir gelir kısıtlaması şartı bulunurken Almanya’da bulunmamaktadır. Gelir kısıtlaması şartı yerel otoritelerin inisiyatifine bırakılmıştır. Federal devlet, konut

edinimini sağlayamayan bireyler için geçici konut üretimine yoğunlaşmıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde 2000 yılında 2,5 milyon birim olan toplu konut stoku 2018 yılında 1 milyona gerilemiştir (OECD, 2018). 2007 yılında toplu konut stokunun mevcut konut stokuna oranı %6'ya (CECODHAS-USH-Dexia Survey, 2007), 2008 yılında %5'e gerilemiş (Dol ve Haffner, 2010: 67), 2016 yılında %5 olarak aynı oranda devam etmiştir (BPD, 2016: 9). Toplu konut üretimindeki azalış düşük gelirli grupların uygun fiyatlı konut bulma sorununu artırmış ve konut yoksunluğu çeken kişi sayısı, mültecilerin de etkisiyle hızlı bir şekilde artmıştır. 2014 yılında 335.000 kişi konut yoksunluğu çekerken 2016 yılında bu sayı %150 artış göstererek 860.000'e yükselmiştir (BAG W, 2017). 2017 yılında ise konut yoksunluğu çeken kişi sayısı %4,2 artmıştır (dw.com, 2019). Bu oran OECD ülkelerine göre düşük bir orandır. Ancak buna rağmen konut yoksunluğu artmaktadır. 2019 yılı itibari ile GSYİH bakımından dünyanın en büyük dördüncü ülkesi olan Almanya'da konut yoksunluğundaki artışla birlikte genel konut üretim hacmi de artan bir seyir izlemektedir. Ancak konut üretimi her yıl, yıllık 375 bin yeni konut hedefinin aşağısında kalmaktadır. 2019 yılında 2002 yılından bu yana en yüksek konut üretimi gerçekleşmiş ve toplam 293 bin konut üretilmiştir. Üstelik bu oran bir önceki yıla göre %2 daha fazladır (Federal Statistical Office, 2020). Son olarak, uygun fiyatlı konutun tanımı da değişime uğramıştır. Bir hanenin ortalama gelirinin %20'sini konut harcamalarına ayırdığı konutlar uygun fiyatlı olarak tanımlanırken pandeminin başlaması ile 2020 yılında bu oran %27'ye yükselmiştir. Üstelik yoğun nüfuslu kentlerde oran daha yüksektir. Bu, Almanya'da kira oranlarının da önemli derecede arttığını göstermektedir (Schmidt, 2021).

## **2.2. AMERİKA KITASI ÜLKELERİ**

### **2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri**

Amerika kıtasındaki ilk örneğimiz olan Amerika Birleşik Devletleri'nde toplu konut üretiminin başlangıcı olarak 1930'lu yıllar kabul edilebilir. 1929 Ekonomik Krizi ardından artan işsizlik, konut ipoteklerini ödeyemeyen binlerce insanın konutlardan çıkmak zorunda kalması ve inşaat sektörünün durma noktasına gelmesi

özel sektörün konut politikasında başarısız olduğunu göstermiştir. Özellikle inşaat sektörünün yeniden canlanmasını sağlamak için devletin konut politikasına müdahil olması zorunlu bir hal almıştır. Devletin konut politikasına müdahil olması aynı zamanda devletin ekonomiye de ilk müdahale örneğidir. 1937 yılına kadar halk uygun fiyatlı konut stokunun artırılması için talepte bulunmuşsa da yürürlüğe giren 1937 Konut Yasası (Housing Act of 1937)'na kadar talepleri karşılanmamıştır. Yasa ile birlikte federal hükümet düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için yerel yönetimleri sübvansiyonla desteklemeye başlamıştır (Hunt, 2005: 198). Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri Konut İdaresi (United States Housing Authority - USHA), toplu konut üretimi için arazi satın alma, slum bölgelerini temizleme, proje tasarlama gibi maliyetleri de dâhil olmak üzere yerel yönetimlerin toplu konut üretim maliyetlerinin %90'ını karşılamayı taahhüt etmiştir (Hunt, 2018). Ancak hem yerel yönetimlerin konut üretim maliyetlerini karşılamak istememesi hem de düşük gelirli grupların ağırlıklı olarak siyahi ırktan olması ve toplu konut üretilmesi halinde beyaz ırk ile siyah ırkın bütünleşebileceği düşüncesi sebebi ile toplu konut üretimi sınırlı kalmıştır (Hirsch, 1983: 212). USHA tarafından finanse edilen konutlardan da çoğunlukla orta gelirli gruplar faydalanmıştır.

1950'li yıllara gelindiğinde İkinci Dünya Savaşı ve Kore Savaşı'ndan dönen gazilerin konut ihtiyacının artması yerel yönetimlerin düşük gelirli gruplar için toplu konut üretmesine vesile olmuştur. Konut üretim maliyeti ise kamu-özel ortaklığı ile çözüme kavuşturulmuştur. Kamu-özel ortaklığı sonucunda 1980'li yıllara kadar toplu konut üretiminde ve piyasa içinde uygun fiyatlı konut üretiminde önemli bir artış meydana gelmiştir. Yine bu dönemde piyasadaki kira oranlarının artışını önlemek ve düşük gelirli grupların mağduriyetlerini gidermek için federal hükümet tarafından "adil piyasa kirası" sistemi başlatılmış ve düşük gelirli gruplar için üretilen konutların kirasının bir hanenin toplam gelirin %25'ini aşmaması kararlaştırılmıştır (Hunt, 2018).

1980'li yıllarda neoliberal politikaların etkisiyle konut politikası önemli değişimlere uğramıştır. Bu dönemde federal hükümet toplu konut üretimi için sübvansiyonları azaltırken bununla orantılı olarak yerel yönetimler de üretimi büyük

ölçüde sınırlandırmıştır. Düşük gelirli gruplar için üretilen toplu konutların oranları her geçen gün azalmış, bunun yanı sıra konut yoksunluğu çekenler için acil durum barınaklarına yoğunluk verilmiştir. Acil durum barınaklarına ağırlık verilmesi devletin artık konut ediniminde zorlanan düşük gelirli bireyler için kalıcı bir çözüm üretmeyeceğinin göstergesidir. Yine 1980'li yıllar itibari ile uygun fiyatlı konutların kira oranı düşük gelirli bir hanenin toplam gelirinin %30'unu aşmayacak şekilde düzenlenmiştir (PD&R, 2017). Bu dönemde federal hükümetin uyguladığı asıl politika kredi sistemindeki düzenlemeler ile halkın piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek olmuştur. 1986 yılında günümüzde dahi düşük gelirli grupların konut ediniminde en önemli kaynaklardan biri olan Hazine Bakanlığına Bağlı Düşük Gelirli Konut Vergisi Kredisi (The Low Income Housing Tax Credit) sayesinde 1987-2018 yılları arasında 3,23 milyon uygun fiyatlı konutun üretim ve rehabilitasyonu desteklenmiştir (PD&R, 2019). 1990 yılında Ulusal Uygun Fiyatlı Konut Yasası (National Affordable Housing Act- NAHA) imzalanmıştır. NAHA'nın amacı yeni konut programları üretmek ve mevcut konut politikalarını geliştirmek için hibe sağlamak ve dezavantajlı tüm grupların konut edinimini artırmaktır (Peters ve Woolley, 1990). 1992 yılında Konut ve Kentsel Gelişim Bakanlığı HOPE VI hibe programını başlatmıştır. Tüm bu gelişmeler toplu konut üretiminin piyasa içinde uygun fiyatlı konut üretimine kaydığının önemli göstergesidir. Sadece HOPE VI hibe programı sayesinde 1994 yılında 1,41 milyona ulaşan toplu konut sayısı 2008 yılına gelindiğinde 1,14 milyona gerilemiştir (PD&R, 2019).

2000'li yıllarda konut üretim hacmi düşüş eğilimindedir. Hem piyasanın lüks konut üretimine kayması hem de konut üretiminin azalması ile bu dönemde konut fiyatları yükselmiştir. Bunun bir sonucu olarak 2010-2016 yılları arasında uygun fiyatlı konut stoku %60 azalış göstermiştir (Jan, 2017). 2007 yılında 9 milyon hane, gelirlerinin yarısını veya daha fazlasını kiraya harcarken 2017 yılında bu sayı 11 milyona ulaşmıştır. 2018 yılında ise gelirlerinin %30'undan fazlasını kiraya ödeyenler toplam kiracıların %47'sini oluşturmaktadır (Gowan ve Cooper, 2018: 6). 2000'li yıllar aynı zamanda toplu konut üretiminin de azaldığı bir dönem olmuştur. 2012 ve 2016 yılları arasında toplu konutlarda yaşayan düşük gelirli hane sayısı %6 azalmıştır. Üstelik 2019 verilerine göre düşük gelirli haneler için üretilen toplu konut stokunun

%42'si 1975'ten önce, %22'si ise 1997'den sonra inşa edilmiştir (Docter ve Galvez, 2019: 1-3). Dolayısı ile mevcut toplu konut stokunun risklere karşı güvensiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 2017 yılında toplu konut stokunun mevcut konut stokuna oranı %3,5'e gerilemiştir (OECD, 2021a). Bununla birlikte GSYİH bakımından dünyanın en büyük ülkesi olan Amerika'da 2007-2017 yılları arasında konut yoksunluğu %14,7 artmışken, 2016-2017 yılları arasında %0,7 artış göstermiştir (endhomelessness.org, 2019). Diğer yandan konut üretimindeki genel artışa rağmen 2017 yılında üretilen kiralık konut sayısı ile oturlan konut sayısı arasında %6,9 fark bulunmaktadır (Zonta, 2018). 2018 yılında kaydedilen verilere göre ise temmuz ayında ortalama bir gecede; 552,830 insanın konuttan yoksun kaldığı tespit edilmiştir. Bu kişilerin üçte ikisine karşılık gelen 358,363 kişinin barınma evlerinde konakladığı, üçte birine karşılık gelen 194,467 kişinin ise sokaklarda, terk edilmiş binalarda kaldığı tespit edilmiştir (Department Of Housing And Urban Development, 2018).

### **2.2.2. Kanada**

Amerika kıtasındaki bir diğer örnek ülkemiz olan Kanada'nın ulusal çapta bir konut politikası uygulaması ve toplu konut üretimine başlaması 2. Dünya Savaşı'nın ardından gerçekleşmiştir. Bunun temel sebebi başta savaştan dönen gaziler olmak üzere savaş sebebi ile yoksullaşan halkın konut gereksiniminin karşılanması ihtiyacıdır. Bu konutlar, kamu, özel sektör, kâr amacı gütmeyen organizasyonlar ve konut kooperatifleri iş birliği ile üretilmekte ve düşük gelirli bireylerin uygun fiyatlı kiralarla bu konutlarda barınması sağlanmaktadır. Ulusal çapta bir kamu politikası uygulanması için ilk girişim, 1946 yılında Merkezi İpotek ve Konut Şirketi (Central Mortgage and Housing Corporation- CMHC)'nin kurulması olmuştur. Bir kamu iktisadi teşebbüsü olan bu şirket, kurulduğu dönemde toplu konut üretimi için eyaletlere gerekli finansmanı sağlamış, konut edinimini sağlamakta zorlanan düşük gelirli bireylere doğrudan ipotek kredisi imkânı sunmuştur.

1954 yılında Banka Yasası (Bank Act) ile diğer bankalar da ipotek kredisi vermeye yetkili kılınmıştır. Böylelikle konut üretimi için kredi imkânları artmış ve bu imkândan konut piyasası da faydalanmaya başlamıştır. CMHC, bu gelişmenin üzerine



Ulusal Konut Yasası (National Housing Act) aracılığı ile ipotek kredisi veren bankaları korumak için ipotek sigortası sistemine başlamıştır. Bu sigorta, ölüm, kaza, işsizlik gibi sebeplerle konut kredisini ödeyemeyen bireylerin olması halinde kredi veren kurumları korumayı amaçlamıştır. Böylelikle konut kredisi veren kurumların karşılaşacağı riskler CMHC tarafından üstlenilerek kurumların kredi vermesi teşvik edilmiştir (Wolfe, 2010: 122). 1970’li yıllara kadar federal yönetim konut üretimi için doğrudan ödenek ve kredi imkânları sağlamış, belediyeleri bu alanda sübvansiyon etmiş, vergi düzenlemeleri ile belediyelerin toplu konut üretmesini teşvik etmiştir (Leone ve Carroll, 2010: 396).

1970’li yıllara gelindiğinde ise devlet, konut piyasasına doğrudan müdahalelerini azaltmaya başlamış böylelikle konut piyasasında ulusal çaptaki politikalar yerini eyalet çapındaki politikalara bırakmıştır. 1973 yılında CMHC, kâr amacı gütmeyen organizasyonları ve kooperatifleri de konut üretimi için finanse etmeye başlamıştır (Wolfe, 2010: 123). Böylelikle konut üretiminde kamunun rolü giderek azalmıştır. Bu gelişmelerle birlikte düşük gelirli grupların tanımı da değişmiştir. 1950’li yıllarda düşük gelirli gruplar, hane gelirinin %25’inden fazlasını konut kredisine veya konut kirasına harcayan kesim olarak tanımlanırken 1980’li yıllarda bu oran %30’a çıkmıştır. Tanımdaki bu değişiklik ile kamu sübvansiyonlarından faydalanan hane sayısı da azalmıştır (Hulchanski, 1994: 1). 1990’lı yıllar ekonomik ve siyasi istikrarsızlığın olduğu, ulusal borçların arttığı ve bu sebeplerle federal hükümetin idari ve mali sorumluluklarını eyaletlere yüklediği bir dönem olmuştur (Leone ve Carroll, 2010: 397). Bu gelişmeler toplu konut üretiminin giderek azalmasına dolayısıyla düşük gelirli bireylerin konut ediniminde zorlanmasına sebep olmuştur. 1998 yılı itibari ile toplu konut stokunun mevcut konut stokuna oranı %7,3’tür ve toplam toplu konut stoku 661 bin birimden oluşmaktadır. Bu konutların 206 bini doğrudan devlet tarafından üretilmiştir (Wolfe, 2010: 123). 2010 yılına gelindiğinde toplam toplu konut stoku 612,700 bine düşmüştür (Social Housing Services Corporation, 2010). 2014 yılında ise toplu konut stoku mevcut konut stokunun %6’sını oluşturmuştur (HSC, 2014: 1).

Kanada’da 2010-2016 yılları arasında konut yoksunluğu çeken kişi sayısı %14 azalış göstermiştir (OECD, 2021b). GSYİH bakımından dünyanın en büyük onuncu ülkesi olan Kanada’da 2016 yılında konut yoksunluğu çeken kişi sayısı ise 35,500 bin kişidir.

Konut yoksunluğu bakımından değerlendirdiğimizde; Kanada’nın başarılı politikalar izlediği söylenebilir. Nitekim Kanada’da düşük gelirli grupların asıl sorunu uygun fiyatlı konut bulmaktır. 2018 yılında mevcut nüfusun sadece %4’ü toplu konutlarda veya uygun fiyatlı konutlarda yaşarken bu konutlarda yaşayanların %44’ü kiralarını ödemekte zorlandığını açıklamıştır (Statistics Canada, 2020). Uygun fiyatlı konutlarda barınma oranı %4 gibi bir oranda kalmış olmasına rağmen konut üretim hacmi her geçen yıl artmaktadır. 2019 yılının mayıs ayında üretimine başlanan konut sayısı bir önceki yılın mayıs ayına göre %2,7 artış göstermiştir (Statistics Canada, 2021).

### **2.3.3. Brezilya**

Brezilya yüzyıllar boyunca sömürü altında kalmış bir devlettir. Bu sebeple Brezilya’da siyasi birlik ve egemenlik 1980’li yıllara kadar sağlanamamıştır. Bu döneme kadar siyasi birliği kurma çalışmalarına askeri darbeler ile ket vurulmuş ve bunun sonucunda ekonomi kırılğan bir hale gelmiştir (Dujon, King ve Dillard, 2008: 127). 1985 yılında askeri darbelerin yarattığı sivil huzursuzluk ve ekonomik kırılğanlığın etkisi ile halk, sivil katılımın olduğu bir cumhurbaşkanlığı seçimi talep etmiştir. Bunun sonucunda 1985 yılında sivil iktidar dönemi başlamıştır. 1988 yılında ise yeni bir anayasa oluşturularak halkın hakları koruma altına alınmıştır (Cavalcante, 2016). Dolayısı ile 1988 yılına kadar düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için çeşitli politikalar yürütülse de bunlar ya askeri darbeler sebebi ile ya da finansman sorunu ile etkisiz kalmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde kentleşme süreci ağırlıklı olarak 1950’li yıllarda yoğunluk kazanırken. Brezilya’da çok daha erken başlamıştır. Bunun temel sebebi kırsal alandaki toprak sahiplerinin baskısıdır. Toprak sahiplerinin sömürgeci bir

anlayışla kırsal alanda yaşayan halkı sömürmesi ve kölelik sisteminin etkilerinin devam etmesi ile kırdan kente göç başlamıştır. Böylelikle 1920-1940 döneminde toplam kent nüfusu üçe katlanmış, kentsel nüfus 41,2 milyon kişiye ulaşmıştır. 1920’li yıllardan itibaren kentlere yapılan göçler artarak devam etmiştir. 1960-1970 yılları arasında sanayi atakları gerçekleştiren Brezilya’da kırdan kente göç yoğunluk kazanmıştır.

1980 yılına gelindiğinde kentsel nüfus toplam nüfusun %65,468’ini oluşturmuş, 2020 yılında ise bu oran %87,073’e yükselmiştir (The World Bank, 2021a). Dolayısı ile Brezilya’daki kentleşme oranı hem dünya geneli açısından hem de gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde standartların oldukça üstündedir. Ayrıca 2010 yılında yapılan nüfus sayımı toplam nüfusunun %85’inin ulusal topraklardaki yalnızca %0,6’lık alanda yaşadığını ortaya koymuştur (Cavalcante, 2016: 5). Nüfusun bu kadar dar bir alanda yoğunlaşması hem konut hem de arazi kaynağı üzerinde büyük bir baskı yaratmaktadır. Bu baskı metropolleşen kentlerde daha yoğun olmaktadır. Bununla birlikte gelişmişlik düzeyine bakıldığında bölgeler açısından önemli farklılıklar görülmektedir.

Nüfus, ülkenin kıyı kesimlerinde yoğunlaştığından bu bölgeler diğer bölgelere oranla daha gelişmiştir. Kentsel açıdan değerlendirildiğinde ise; kentlerde büyük bir mekânsal ayrışma görülmektedir. Düşük gelirli gruplar kent çeperlerine itilirken orta ve yüksek gelirli gruplar temel hizmetlere ulaşım konusunda avantaj sahibi kent merkezlerine yerleşmişlerdir. Kent merkezleri altyapı yatırımları bakımından yoğunluk kazanırken kent çeperleri birçok hizmet açısından eksik kalmaktadır. Altyapı bakımından yetersiz olan kent çeperleri devletin düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak yeterli politikalar üretmemesi ile de sağlıksız şartlara sahip kayıt dışı konutlarla çevrelenmiştir (Ferreira ve Ferrara, 2015: 63).

Dünya Kentsel Forumu’nun yaptığı bir araştırmaya göre 2010 yılında ülkedeki 50 milyondan fazla kişi yeterli şartları taşıyan bir konuttan yoksundur. Bununla birlikte kentsel nüfusun 26 milyonu içme suyuna erişemezken, 14 milyonu çöp toplama, 83 milyonu ise kanalizasyon hizmetinden yararlanamamaktadır (Habitat, 2017). Her ne

kadar 2001 yılında çıkarılan Şehir Tüzüğü ile herkes için yeterli konut hakkının tanınması ve 2003 yılında Kentler Bakanlığı'nın kurulması ile konut hakkının yerine getirilmesi için çeşitli fonlar aracılığıyla finansman sorunu çözülmeye çalışılmışsa da bu yeterli olmamıştır (Cavalcante, 2016: 13). Bu durum kayıt dışı konut sektörünün gelişmesine zemin hazırlamıştır. Her yıl inşa edilen 1,5 milyon konutun yaklaşık olarak yarısı kayıt dışı konut sektörü tarafından üretilmektedir. Üretilen konutları genel olarak düşük gelirli gruplar talep etmektedir. Özel sektör de arazi ve konut üretim maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı düşük gelirli gruplar için uygun fiyatlı konut üretimini benimsememektedir. Nitekim özel sektörün ürettiği lüks konutların fiyatlarını halkın karşılayamaması sonucu bu konutların önemli bir bölümü boş kalmaktadır. Örneğin 2010 yılında özel sektörün ürettiği konutlar arasında 19 milyon kişinin konut edinimini sağlayabilecek 7 milyondan fazla konutun boş kalmıştır (Habitat, 2013).

Devletin düşük gelirli gruplar için yürüttüğü politikalara değinecek olursak; ilk olarak 1946 yılında bir konut fonu kurulmuştur. Fon ile uygun fiyatlı toplu konut üretiminin finansman sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Nitekim fona kaynak aktarılmaması sebebi ile beklenen başarıya ulaşılamamıştır. 1964 yılındaki askeri darbe ile de fon askıya alınmıştır. Oysa bu dönem Brezilya'nın sanayi atakları gerçekleştirdiği böylelikle kırdan kente göçün arttığı bir dönemdir. Dolayısı ile bu dönemde kentlerdeki konut talebi de artmıştır. Konut talebi Ulusal Konut Bankası'nın düşük gelirli gruplar için konut kredisi imkânları sağlaması ile giderilmeye çalışılmıştır. Fakat askeri darbe ekonomik krizi tetiklemiş ve banka da etkililiğini yitirmiştir (Sampaio, 2020: 434). 1990'lı yıllarda askeri darbenin etkisi ile enflasyon önemli ölçüde artmıştır. Alım gücü azalan düşük gelirli grupların konut yoksunluğu da buna paralel olarak artış göstermiştir.

1990'lı yıllardaki en önemli gelişme ise belediyelerin toplu konut üretimine yönelmesidir. Ancak belediyelerin düşük gelirli gruplar için ürettiği toplu konutlar konut yoksunluğunu gidermek için yeterli olmamıştır. 2001 yılında Konut Kiralama Programı oluşturulmuştur. Program ardından yasaya dönüştürülmüştür. Yasa ile özel sektör, devlet sübvansiyonu ile düşük gelirli gruplar için toplu konut üretmeye

başlamış böylelikle uygun fiyatlı konut üretim maliyeti kamu-özel arasında bölüşülmüştür (Sampaio, 2020: 439). Toplu konut üretimi için en kapsamlı program ise 2009 yılında oluşturulmuştur. 2009 yılında başlatılan “My House My Life” programı, özel sektörü düşük gelirli gruplar için toplu konut üretmeye teşvik ederken aynı zamanda düşük gelirli gruplar arasında konut satın alınabilirliğini artırmayı hedeflemiştir.

Program aynı zamanda inşaat sektöründeki istihdamı artırmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda 2014 yılına kadar 3,4 milyon toplu konut biriminin inşası hedeflenmiştir. 2011 yılında hedef 5,8 milyona çıkarılmıştır (Becker, 2014). Ancak 2015 yılı sonunda program kapsamında üretilen toplu konut sayısı 4,2 milyon olarak kalmıştır. Bu döneme kadar programdan toplam 10 milyon düşük gelirli birey faydalanmıştır. Program ile yıllık konut açığında 2010-2014 döneminde %2,8’lik bir azalış meydana gelmiştir (Aktaran Cavalcante, 2016). 2017 yılına gelindiğinde toplam 50 milyon bireyin yetersiz konutlarda yaşadığı görülmektedir. 101,854 bin kişi ise konut yoksunluğu çekmektedir (Homeless World Cup Foundation, 2020). Brezilya'nın en kalabalık şehri olan Sao Paulo'da evsizlik yılda %2-3 oranında büyürken, başkent Rio de Janeiro’da 2014-2017 yılları arasında konut yoksunluğu %150 artış göstermiştir (The Borgen Project, 2020).

Konut yoksunluğundaki bu artışın çeşitli sebepleri vardır. İlki, yükselen fiyatlardır. Konut üreticileri arazi maliyetlerini ve konut üretim maliyetlerini halk ise yükselen konut bedellerini karşılayamamaktadır. İkinci olarak yükselen üretim maliyetleri sebebi ile özel sektörün lüks konut üretimine yoğunlaşmasıdır. Günümüzde 8 milyon konut açığı bulunan Brezilya’da 2030 yılında konut açığının 12 milyona yükselmesi beklenmektedir (Champers And Partners, 2021). Oysa 2021 yılında bir önceki yıla göre konut üretim hacmi %4 artış göstermiştir (Statista, 2021). Üçüncü sebep, devletin toplu konut üretiminden ziyade konut yoksunluğu çeken bireyler için barınaklar üretmeye yoğunlaşmasıdır. Devlet düşük gelirli grupları borçlandırarak konut sahibi yapmaya odaklanmış ve geçici barınakları konut yoksunluğunu gidermek için yeterli görmüştür.

## 2.3. AVUSTRALYA KITASI

### 2.3.1. Avustralya

Avustralya’da toplu konut üretimi ilk olarak 1. Dünya Savaşı’ndan dönen askerlerin konut ihtiyacını karşılamak için başlatılmıştır. Üretilen toplu konutların finansmanı kâr amacı gütmeyen organizasyonlar tarafından karşılanmıştır. Bu sebeple konut üretimi sınırlı kalmıştır. Devlet ise savaştan dönen askerlerin konut ihtiyacını gidermek için konut kredisi düzenlemeleri ile askerlerin piyasa içinde konut edinmesini teşvik etmiştir. 1929 Ekonomik Krizi’nin ortaya çıkmasıyla Avustralya’da işsizlik oranı %30 seviyelerine ulaşmış ve konut kredisini ödeyemeyen işçiler konutlarını terk etmek zorunda kalmışlardır. Ekonomik krizin etkileri 1930’lu yıllara kadar giderilememiş ve devletin konut politikasında pasif kalması ile konut yoksunluğu çekenler slum üretimine yönelmiştir (Hayward, 1996: 7). 1940’lı yıllara gelindiğinde devlet, neredeyse durma noktasına gelmiş konut piyasasını canlandırmak ve halkın konut yoksunluğunu gidermek için çeşitli girişimlerde bulunmuştur. İlk olarak, 1943 yılında federal hükümet, eyalet ve bölge hükümetleri arasında İngiliz Milletler Topluluğu Konut Anlaşması (Commonwealth-State Housing Agreement- CSHA) imzalanmıştır. Anlaşma ile toplu konut üretimi için gerekli finansman fonlar aracılığı ile sağlanmış, eyalet ve bölge hükümetleri ucuz kredi imkânları ile toplu konut üretimi ve işletimine yetki kazanmıştır. Bununla birlikte konut piyasası içinde konut edinimini sağlayacak düşük gelirli bireylere kira yardımı yapılmıştır (Jones, Phillips ve Milligan, 2017: 2).

Toplu konut üretimi 1943-1955 yılları arasında önemli bir artış yaşamıştır. Ancak Avustralya’nın refah seviyesinin artması ile tıpkı gelişmiş Avrupa ülkelerinde olduğu gibi toplu konut üretimi için yapılan sübvansiyonlar azalmış, mevcut toplu konutlar satışa çıkarılmıştır. 1956-1996 yılları arasında CSHA kapsamında üretilen toplam 90.000 toplu konut satışa çıkarılmıştır (Hayward, 1996: 18). 1958 yılında Avustralya hükümeti düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek için İngiliz Milletler Topluluğu Kira Yardımı (Commonwealth Rent Assistance- CRA) kapsamında piyasa içindeki konutlarda oturan ve belirli bir seviyenin üzerinde

kira ödeyen düşük gelirliler için kira yardımında bulunma kararı almıştır. Devam eden yıllarda da Avustralya hükümetinin temel konut politikası piyasa içinde konut edinimini teşvik edecek politikalar yürütmek olmuştur.

1970’li yıllar kamu, özel sektör ve toplum arası eşgüdüm ve koordinasyon temalarının yoğunluk kazandığı bir dönemdir. Bu dönemde toplu konut üreticileri genişletilmiş ve 1973 yılında toplu konut satışı tamamen durdurulmuştur. Buna göre toplu konut üreticileri; doğrudan devlet veya bölge hükümetleri, toplu konut kuruluşları, yerel yönetimler, kooperatifler ve kâr amacı gütmeyen organizasyonlardır (Milligan vd 2004: 3-4). Devlet veya bölge hükümetlerinin ürettiği konutlar ortalama gelirlerinin %25’ini aşmayan kira bedelleri ile düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamaktadır. Diğer toplu konut üreticilerinin ürettiği konutlarda ise planlı bir gelir kısıtlaması uygulaması bulunmamaktadır. Bu konutlar, günlük, geçici ve uzun vadeli konutlar olarak üçe ayrılmaktadır. Konutların hizmetleri ağırlıklı olarak gönüllülük esasına bağlıdır. Bu konutlarda konut ediniminin sağlanmasının yanı sıra psikolojik, sosyal, ekonomik çeşitli destekler de sağlanmaktadır (Department of Housing, 2020). Bununla birlikte 1970’li yıllardan itibaren farklı gruplara yönelik toplu konut programları artmaya başlamıştır. Bu dönemde düşük gelirli grupların yanı sıra orta gelirli gruplar da toplu konutlardan faydalanmaya başlamıştır. Bu sebeple 1970-1980 arası dönemin toplu konutun altın çağını yaşadığı söylenebilir. 1981 yılında toplu konutlar toplam konut stokunun %18’ini oluşturmaktadır (Jones vd 2017: 14). Yine bu dönemde CSHA, bireylerin piyasa içinde konut edinebilmesini sağlamak adına bireysel konut kredisi vermeye başlamıştır.

1980’li yıllarda devletin temel görüşü düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için kira yardımlarının yeterli olduğudur. Bu sebeple 1980’li yıllardan itibaren devlet, toplu konut üretimi için gerekli sübvansiyonları azaltmaya başlamıştır. Sübvansiyonların azalması ile kamu yararı güden toplu konut üreticileri finansman sorunu yaşamış üretimi sınırlamak zorunda kalmışlardır. Tüm bu gelişmeler ile toplu konut üretiminde kâr amacı gütmeyen organizasyonların rolü artmıştır. 1990’lı yıllar piyasa içinde uygun fiyatlı konut arzının genişletildiği yıllardır. Ancak bu dönemde uygun fiyatlı konut arzı genişlerken buna paralel olarak kira fiyatları da yükselmiştir.

2003 yılında yapılan bir ankete göre toplu konutlarda yaşamaya başlayan hanelerin yaklaşık olarak %50'si piyasa içindeki yüksek kira fiyatlarından dolayı toplu konutları tercih etmektedir (AIHW, 2005). Buna karşılık 2004 yılına kadar CRA'dan faydalananların %31'i toplam hane gelirlerinin %30'undan fazlasını kiraya ayırmak zorunda kalmışlardır. Oysa kamu konutlarında bu oran %25 olarak hesaplanmıştır (AIHW, 2005). 2000'li yılları genel olarak değerlendirecek olursak; 2007 yılında konut üretiminde bir önceki yıla göre %4,4 artış yaşanırken 2016 yılında bu oran %10,5'e çıkmıştır (Australian Bureau of Statistics, 2019). Konut yoksunluğu ise 2001-2016 yılları arasında 0,01 artmıştır (AIHW, 2020). Konut yoksunluğu diğer ülkelere göre çok daha nispi derecede artış göstermiştir. Bunun temel sebebi son yirmi yılda toplu konut üretiminde devletin rolünü artırmış olmasıdır. Bu dönemde özellikle kamu konutlarında önemli bir artış yaşanmıştır. Bu artış sonucunda 2008-2018 yılları arasında toplu konut üretim hacmi %8 artış göstermiştir (Australian Bureau of Statistics, 2019).

## **2.4. ASYA KITASI**

### **2.4.1. Güney Kore**

Asya kıtasına geldiğimizde ise; Güney Kore'de kentleşmenin asıl gelişimi 1960'lı yıllarda, Kore Savaşı'nın bitmesiyle başlamıştır. Bu sebeple 1960'lı yıllar kırdan kente göçün başladığı ve kentlere yapılan yoğun göçler dolayısı ile kentlerdeki konut talebinin artış gösterdiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde devlet, konut sorununu çözmek için doğrudan toplu konut üretimine ağırlık vermişse de kamu kaynaklarının yetersizliği sebebi ile konut üretimi sınırlı kalmış ve artan konut talebi karşılanamamıştır. Dolayısı ile 1960'lı yıllar enformel konut sayısının hızlı şekilde arttığı bir dönemdir. Öyle ki 1960-1970 yılları arasında toplam nüfusun yaklaşık olarak %20-30'u enformel konutlarda yaşamıştır (Ha, 2009: 141). 1970'li yıllar ise devletin sınırlı sayıdaki konut üretimini azalttığı ve konut üretiminden ziyade uygun fiyatlı kiralık toplu konut üretimini sübvansede ettiği bir dönemdir. Bu dönemde kamu ve ağırlıklı olarak özel sektörün konut üretimini finanse eden Kore Ulusal Konut Şirketi (Korea National Housing Cooperation), konut sorununun giderilmesinde belirleyici



olmuştur. Düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için şirketin finanse ettiği ve özel sektörün ürettiği konutlar bir yıllık piyasa fiyatlarının altında kira oranları ile düşük gelirli gruplara tahsis edilmiştir (Ronald ve Lee, 2012: 117). Bu konutlar bir yılın ardından piyasa fiyatına yükselmektedir.

1980'li yıllarda kentsel dönüşüm politikası hız kazanmıştır. Böylelikle 1980'li yıllar konut üretiminin hızlandığı, çok katlı binaların üretimde payını artırdığı ve piyasanın konut üretiminde daha çok ağırlık kazandığı bir dönem olmuştur. 1989 yılında hükümet, Kalıcı Kiralık Konut (Permanent Rental Housing- PRH) programını başlatmıştır. PRH'nin amacı en yoksul kesimin piyasa fiyatlarının %25-35 altında kira oranları ile konut edinimini sağlamaktır. Ancak PRH, kamu kaynaklarında yarattığı yüksek maliyet sebebi ile ilk olarak Elli Yıllık Kiralık Konut (Fifty Year Rental Housing- FYRH) programına dönüştürülmüş, 1993 yılında ise tamamen durdurulmuştur (Ha, 2008: 352). FYRH, düşük gelirli grupların özellikle de kentsel dönüşüm sebebi ile konutlarından çıkmak zorunda kalan bireylerin dâhil edildiği bir programdır. Ancak FYRH de kamu kaynaklarında yarattığı mali yük sebebi ile durdurulmuştur.

1990'lı yıllarda kısa vadeli toplu konut programları yaygınlaşmaya başlamıştır. Kısa vadeli toplu konut programlarından en yaygın olanı 1982 yılında başlatılan ancak 1990'lı yıllarda uygulama alanı bulan Beş Yıllık Kiralık Konut (Five Year Rental Housing)'tur (Ronald ve Lee, 2012: 123). Bir diğer kısa vadeli toplu konut programı ise 1998 yılında başlatılan Ulusal Kamu Kiralık Konut (National Public Rental Housing)'tur. Program ile 10 ve 20 yıl vadeli iki farklı kiralık toplu konut üretim biçimi başlatılmıştır. 10 yıllık kiralık konutlardan Kore halkının ortalama gelirin %70'inden daha az, 20 yıllıklardan ise %50'sinden daha az gelire sahip olanlar faydalanabilmiştir (Chung, 2005: 6). 1999 yılında Ulusal Temel Geçim Güvenliği Yasası (National Basic Livelihood Security Act) çıkarılmıştır. Yasa ile asgari yaşam koşullarının kıstasları belirlenmiş ve ulusal bir ödenek sistemi geliştirilmiştir. Böylelikle halkın geliri yediye ayrılmış ve her gelir grubuna göre konut edindirme faaliyetlerinde uygulanacak yöntemler belirlenmiştir (Ronald ve Lee, 2012: 124).

1962-2007 yılları arasında 15,9 milyon konut inşa edilmiştir (KNHC, 2009). Bu konutların 10,8 milyonu 1989-2007 yılları arasında üretilmiştir (KMLTMA, 2008). Bununla birlikte 1982'den sonra inşa edilen konutların %15'i toplu kiralık konutlardır (Chung, 2005: 2). Buna rağmen “2000 yılındaki nüfus sayımına göre tüm hanelerin yaklaşık olarak dörtte biri (%23,4) asgari standartları karşılamayan konutlarda yaşamaktadır” (Ha, 2008: 349). Bu sorunu önlemek için devlet, toplu kiralık konut üretimine ağırlık verileceğini belirtmişse de bu alandaki politikalarda bir istikrarsızlık yaşandığı göze çarpmaktadır. 2000 yılında toplu konutlar toplam konut stokunun %7,5'ini oluştururken, 2007 yılında bu oran %9,7'ye ulaşmış (KMLTMA, 2009) 2012 yılında ise %8,0'a gerilemiştir (Jin ve Lee, 2013: 309).

1998 yılında başlatılan ancak 2003 yılında uygulama alanı bulabilen Kukmin Kiralık Konutların (30 yıllık) sisteme dâhil edilmesi ve hükümetin düşük gelirli için uygun fiyatlı konut stokunu artırmaya yönelik piyasa içinden satın aldığı ve daha sonra toplu konut olarak düşük gelirli gruplara sunduğu Maeip Kiralık Konutların (Maeip Rental Housing)'in etkisiyle 2000 yılında %23,4 olan tüm hanelerin asgari standartları karşılamama oranı 2016 yılında %14,4'e gerilemiştir (Homeless World Cup Foundation). 2003-2007 arası dönem konut fiyatları %4,8 2013-2014 arası dönemde ise %1,3 artmıştır (Kim ve Park, 2016: 8). 2017-2018 yılları arasında konut yoksunluğu yaklaşık olarak %8 artmıştır. Yeterli standartları sağlayamayan konutlar da dâhil edilirse bu oran çok daha riskli oranlara ulaşmaktadır (United Nations, 2018). 2016 yılında yapılan araştırmalar 10.00 kişiden ikisinin konut yoksunluğu çektiğini göstermiştir. 2018 yılında düşük gelirli grupların yaklaşık olarak %9'unun toplam hane gelirinin %40'ından fazlasını konut harcamalarına ayırdığı tespit edilmiştir (OECD, 2019).

Sonuç olarak; Güney Kore'deki istikrarsız toplu konut politikası, kalıcı veya uzun vadeli toplu konut üretimindeki azalış ve kısa vadeli toplu konutlara yönelim halkın konut sorununun çözülmesinde çeşitli sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur. Buna karşılık toplu konut programlarının çeşitliliği ve devletin piyasa içinden konut satın alarak toplu konut arzını genişletmesi düşük gelirli grupların konut sorununu tam anlamıyla çözememiş olsa bile bu sorunu önemli ölçüde azaltmıştır.

## 2.4.2. Hindistan

Hindistan'da 1947 yılında bağımsızlığın kazanılmasının ardından hem nüfusta hem de kent nüfusunda büyük bir sıçrayış yaşanmıştır. Öyle ki 1950'lerde kent nüfusu toplam nüfusun %20'sini oluştururken, 1970'lerde bu oran %30'a yükselmiştir (Nallathiga, 2007: 73). Bu sıçrayış özellikle kentlerde konut ihtiyacını artırmıştır. Devlet, artan konut ihtiyacını gidermek için 1950-1960 arası dönemde hem konut üretmiş hem de piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek için düşük gelirli bireylere kira sübvansiyonu sağlamıştır. Ancak bu dönemde kaynak yetersizliği sebebi ile konut üretimi de kira sübvansiyonları da talebi karşılamakta yetersiz kalmıştır. Talebin karşılanamamasının bir diğer sebebi ise devletin konut politikasına yaklaşımıdır. Hindistan'da bağımsızlığın kazanılmasından günümüze kadar konut politikasında özel mülkiyete ağırlık verilmiş bu sebeple toplu konut üretimi sınırlı kalmıştır (reall.net, 2019). Devletin bu yaklaşımı toplu konut ile ilgili sayısal bir veriye ulaşmamızı zorlaştırmaktadır.

1970'li yıllarda devletin konut üretimi için sağladığı sübvansiyonlar önemli ölçüde azalmıştır. Bu dönemde konut hacmini artırmaktan ziyade konut kalitesini iyileştirmek için politikalar geliştirilmiştir. 1970 yılında Konut ve Kentsel Gelişim Kurumu (Housing and Urban Development Corporation) kurulmuştur. Kurumun kuruluş amacı özellikle düşük gelirli grupların barındığı konutların kalitesini iyileştirmek ve bunu teşvik etmek için düşük gelirli gruplara kredi desteği sağlamaktır (Batra, 2009: 11).

1980'li yılların temel konut politikası düşük gelirli grupların piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek olmuştur. Kendi evini yapanlara çeşitli teşvik programları başlatılmıştır. Böylelikle ilk kez kırsal alandaki düşük gelirli gruplar da devletin sağladığı konut sübvansiyonlarından faydalanabilmiştir. 1990'lı yıllarda yapılan konut sektörü değerlendirmesine göre; nüfusun yaklaşık olarak %25'i kentlerde, kent nüfusunun %40'ı ise nüfusu 10 milyonu aşan mega kentlerde yaşamaktadır. Ayrıca toplam kent nüfusunun %28'i enformel konutlarda yaşarken, mega kentlerde bu oran %40'a çıkmaktadır (Batra, 2009: 40-42). Nitekim bu verilere rağmen devlet konut

üretimi için sağladığı sübvansiyonları azaltmaya devam etmektedir. 1990'lı yıllarda düşük gelirli grupların konut ediniminin sağlanması için çeşitli bankalar aracılığı ile konut sahibi olmak isteyenlere uzun vadeli krediler sağlanmış ve kendi evini yapanların finansman sorunu çözülmüştür. Kamu, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen organizasyonlar düşük gelirli gruplar için konut üretmişse de üretim sınırlı kalmıştır (Nallathiga, 2007: 78). Öyle ki 2000'li yıllara kadar toplu konut üretimi ile ilgili herhangi bir sayısal veriye ulaşmak mümkün olmamıştır.

2000'li yılların başında yoksulluk oranı %23,6 olup 67 milyon birey yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır (Batra, 2009: 47). Bununla birlikte 1991 yılında 46 milyon olan enformel konutlarda barınan kişi sayısı 2001 yılında 75 milyona yükselmiştir (MOHUA, 2011: 8). 2001-2011 arası dönemde konut üretim hacmi yaklaşık olarak %25 artarken konut yoksunluğu %9 azalış göstermiştir (Ministry of Home Affairs, 2014). Kentlerde standart koşullara sahip olmayan konut sayısı ise 2011 yılında 18,78 milyon olarak hesaplanmıştır. Bu oran kentsel nüfusun yaklaşık olarak %68'ine denk gelmektedir (MaS-SHIP, 2017: 6). Yine aynı yıl yapılan nüfus sayımına göre toplam nüfusun %40'ı tek odalı hanelerde yaşamaktadır. (Dube, 2020). Eğer konut arz ve talep dengesi kurulamazsa 2022 yılına kadar kentlerde yaşayan 30 milyon insanın konut yoksunluğu çekeceği tahmin edilmektedir (reall.net, 2019).

## **2.5. AFRİKA KITASI**

### **2.5.1. Güney Afrika**

Güney Afrika Cumhuriyeti 1990'lı yıllara kadar bir sömürge devlet olarak kalmıştır. Bu sebeple konut politikası ile ilgili bir yorumda bulunmak neredeyse imkânsızdır. 1994 yılında Güney Afrika'daki ilk demokratik seçim yapılmış, 1997 yılında temel hak ve özgürlükler oluşturulan anayasa ile koruma altına alınmıştır. Böylelikle 1997 yılı itibari ile halkın temel hak ve özgürlüklerinin yerine getirilmesi için yasal dayanaklar hızlı bir şekilde oluşturulmaya başlanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2019). Ancak 1990'lı yıllarda konut hakkı ile ilgili düzenlemeler diğer haklara nazaran çok daha sınırlı kalmıştır. Bu dönemde kentsel dönüşümün sağlanması, barınma

konusunda ayrımcılığın önlenmesi, halkın konut ediniminin sağlanması konusunda yapılandırılmaya gidilmiştir. Nitekim 1990'lı yıllarda asıl düzenlemeler ayrımcılığın her alanda giderilmesi amacını taşımıştır. Bu dönemde toplu konuttan faydalanabilecek haneler işsizler ve ayda 3.500 rupiden daha az kazanan hanelerdir. 1996 yılında Güney Afrika'da yaşayan hanelerin %80'inin bu kategoriye girdiği belirtilmiştir (Hopkins, 2006: 1).

1997 yılında Güney Afrika'da kentleşme oranı %42 olurken toplam kent hanelerinin %13,5'i enformel konutlarda, %34'ü tamamlanmamış inşaat alanlarında kalmakta ve yalnızca %31'i standart koşulları sağlayan konutlarda kalmaktadır. 1997 yılından günümüze kadar 30 bin 322 toplu konut inşa edilmiştir. Bu konutların üretimi için yaklaşık olarak 60 adet sosyal konut kurumu kurulmuştur (Hopkins, 2006: 1). Konutların finansmanı devletin sağladığı kredi destekleri ve yerel yönetimlerin sağladığı hibeler ile sağlanmıştır. Konutlar hem kiralık hem de satılık olarak üretilmiştir. Yerel yönetimlerin konut üretimi için sağladığı hibeler konutların fiyatlarının artmasının önüne geçememiştir (Wicht, 1999: 23).

2000'li yıllar Güney Afrika'da yapısal uyum çerçevesinde bir dizi gelişmeler yaşandığı bir dönemdir. Bunun temel sebebi 2002 BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nin Johannesburg kentinde yapılmasına karar verilmesidir. Kentin Zirveye ev sahipliği yapabilmesi için BM tarafından ülkeye kaynak aktarımında bulunulmuştur. Hükümet 2001 yılında yapısal uyum çerçevesinde kentlerin yenilenmesi, arazi ve konut kalitesinde iyileştirmeler yaşanması için çalışmalar yürütüleceğini açıklamıştır (Human Settlements Republic Of South Africa, 2009). Bunun sonucunda devletin sosyal harcamalara sağladığı sübvansiyonlar önemli ölçüde azalış göstermiştir. Toplu konut üretimi de bu durumdan nasibini almıştır. 1994 yılında ulusal bütçenin %3,4'ü konut sübvansiyona ayrılırken 2000'li yıllarda bu oran %1,6'ya düşmüştür. Bu kapsamda kentlerdeki konutların kalitesinin iyileştirilmesi için hanelere konut yardımı yapılmıştır.

2009-2010 yılları arasında 161,854 bin toplu konut üretilmiştir. Oysa hükümet yılda yaklaşık olarak 330 bin toplu konut üretim hedefi belirlemiştir. Yine bu dönemde Güney Afrika'da yılda yaklaşık olarak iki milyondan fazla konut boş durumda

kalmaktadır (Fuller Housing Centre Report, 2014: 13). Konutların boş kalmasının temel sebebi konut fiyatlarının yüksek olması ve halkın çoğunluğunun bu fiyatları karşılayamayacak olmasıdır. 2011 yılına kadar kiralık konut piyasası %25 artış göstermiştir (Alcari Consulting, 2018). Ülkenin konut yoksunluğuna ilişkin olarak ulusal çapta bir çalışma yapılmamış olması sebebi ile kesin bir veriye ulaşmak mümkün değildir. Ancak Güney Afrika Beşeri Bilimler Konseyi (Human Sciences Research Council-HSRC)'nin 2021 yılında gerçekleştirdiği çalışmalara göre 2008 yılında sokaklarda yaşayan kişi sayısı 100-200 bin arasında 2015 yılında ise 200 bini geçtiği tahmin edilmektedir (HSRC, 2021).

### 2.5.2. Mısır

Mısır'da devletin konut piyasasına müdahil olması 1954 yılında meslek gruplarının konut edinimini sağlamak amacıyla Konut ve Yapı Kooperatifleri Genel Kurumu (General Authority of Housing and Building Cooperatives)'nin kurulması ile başlamıştır. Yıllık gideri ulusal bütçeden karşılanan bu kurum, doğrudan konut sağladığı gibi konut kooperatifleri için planlama, tasarlama ve geliştirme faaliyetleri de yürütmektedir (Aref, 2004: 2). Bununla birlikte Konut ve İmar Bakanlığı (The Ministry of Housing and Reconstruction) düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için valiliklere fon tahsis etmiş ve valilikleri konut inşaatlarından sorumlu tutmuştur. 1976 yılında Ulusal Konut Fonu (National Housing Fund- NHF) kurulmuştur. NHF, valilikleri ve konut kooperatiflerini sübvansetmekle birlikte konut sahiplerine yıllık %3 faizli 30 yıl vadeli kredi desteği vermiştir (Aref, 2004: 5). Nitekim 2000'li yıllara kadar konut hakkında bir değerlendirme yapılmamış olmaması sebebi ile bu dönemdeki konut politikaları hakkında yorum yapmak zorlaşmaktadır.

2013-2014 yılları arasında toplu konuta başvuran kişi sayısı 19.319 kişidir. 2018-2019 yılları arasında ise bu sayı 230.890'a çıkmıştır (Social Housing and Mortgage Finance Fund, 2019). Bu artışın sebebini Kamu Seferberliği ve İstatistik Merkez Ajansı (Central Agency for Public Mobilization and Statistics- CAPMAS)'in harcama ve gelir araştırması verisi ile ortaya koyabilmek mümkündür. CAPMAS'a göre 2015 yılında Mısırlıların yaklaşık %27,5'i yoksulluk sınırı altında iken 2017-

2018 döneminde bu oran %32,5'e çıkmıştır. Ayrıca 2018-2019 döneminde bir önceki döneme göre toplu konut üretiminde %13,8'lik bir düşüş yaşanmıştır (Sayed, 2020: 116). Konut üretim genel hacmine baktığımızda ise; 2006-2017 yılları arasında konut üretimi %53,9 artmıştır (Social Housing and Mortgage Finance Fund, 2019). Ancak konut üretimindeki artış konut yoksunluğunu gidermekte yeterli olamamıştır. 2020 yılında toplam 12 milyon kişinin konut yoksunluğu çektiği görülmektedir (Abouemera, 2021).

**Tablo 1: Ülkelere Göre Toplu Konut Uygulamaları**

Ülkeler	Üreticiler	Üretimde Merkezi Yönetimin Kontrolü	Üretim Biçimi	Konut Üretim Desteği	Konut Edindirme Desteği	Konut Üretim Hacmindeki Genel Eğilim	Toplu Konut Üretim Hacmindeki Değişim		Konut Yoksunluğundaki Değişim	
							Dönem	%	Dönem	%
<b>İngiltere</b>	Yerel Yönetimler, Kar Amacı Gütmeyen Organizasyonlar, Özel Sektör	Var	Kiralık, Satılık	Kamu sübvansiyonu (üretim maliyetinin %50'si), Vergi İndirimleri,	Vergi İndirimleri, Ticari Banka Kredileri	Artış	2000-2019	-4.3	2016-2017	+6.0
<b>Almanya</b>	Yerel Yönetimler, Konut Kooperatifleri, Kar Amacı Gütmeyen Organizasyonlar, Özel Sektör	Yok	Kiralık, Satılık	Federal Sübvansiyon, Ucuz Arsa Tedariki, Vergi İndirimi	Kira Sübvansiyonu, Kira Sınırı, Konut Kredisi (10-20 yıl vadeli)	Artış	2001-2016	-1.8	2016-2017	+4.2
<b>Amerika Birleşik Devletleri</b>	Yerel Yönetimler, Konut Kooperatifleri, Özel Sektör	Yok	Kiralık	Kredi Desteği	Konut Kredisi, Kira Yardımı,	Artış	2012-2016	-6.0	2016-2017	+0.7
<b>Kanada</b>	Devlet, Yerel Yönetimler, Özel Sektör, Kâr Amacı Gütmeyen Organizasyonlar, Konut Kooperatifleri,	Var	Kiralık	Federal Sübvansiyon, Kredi Desteği	Konut Kredisi, Ticari Bankalar	Artış	1998-2014	-1.3	2010-2016	-14.0
<b>Brezilya</b>	Devlet, Belediyeler, Özel Sektör	Var	Kiralık, Satılık	Kredi Desteği, Sübvansiyon	Konut Kredisi	Artış		-		+

**Tablo 1 Devam: Ülkelere Göre Toplu Konut Uygulamaları**

<b>Avustralya</b>	Devlet, Bölge Hükümetleri, Toplu Konut Kuruluşları, Yerel Yönetimler, Kooperatifler, Kâr Amacı Gütmeyen Organizasyonlar	Var	Kiralık, Satılık	Federal Sübvansiyon, Eyalet Sübvansiyonu,	Konut Kredisi, Kira Yardımı,	Artış	2008-2018	+6.0	2001-2016	+0.01
<b>Güney Kore</b>	Devlet, Özel Sektör	Var	Kiralık	Piyasadan Konut Satın Alarak Toplu Konut Arzını Genişletme, Kamu Sübvansiyonu	Kamu Sübvansiyonu, Kira Sınırı,	Azalış	-	Düzensiz	2017-2018	+8.0
<b>Hindistan</b>	Devlet, Özel Sektör, Kâr Amacı Gütmeyen Organizasyonlar	Yok	Kiralık	Kamu Sübvansiyonu,	Kira Yardımı, Konut Kredisi	Artış	-	-	2001-2011	-9.0
<b>Güney Afrika</b>	Devlet, Valilikler, Yerel Yönetimler, Kâr Amacı Gütmeyen Organizasyonlar, Özek Sektör	Var	Kiralık, Satılık	Kamu Sübvansiyonu, Hibeler	Kira Yardımı, Konut Kredisi	Artış	-	-	2008-2015	+
<b>Mısır</b>	Devlet, Valilikler, Konut Kooperatifleri	Var	Kiralık, Satılık	Kamu Sübvansiyonu, Kredi Desteği	Kamu Fonları, Konut Kredisi, Planlama, Tasarlama ve Geliştirme Faaliyetleri	Artış	2018-2019	-13.8	-	+

Tablo 1’de seçilen örnek ülkelerin toplu konut politikasının temel özellikleri verilmiştir. Tablodan hareketle bir genelleme yapacak olursak; dünya genelinde konut yoksunluğu artış eğilimindedir. Konut yoksunluğunun artış sebeplerinden biri ekonomik kalkınma seviyesi olmakla birlikte tek geçerli sebep değildir. Bu iddia örnek ülke olarak seçilen Amerika, Almanya, İngiltere ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerin konut yoksunluğundaki artış ile kanıtlanabilir. Üstelik bu ülkelerde konut yoksunluğu refah seviyelerinin arttığı 1980 sonrası dönemde artış göstermiştir. 1980’li yıllarla birlikte devletler, toplu konut üreticisi rolünü terk etmeye başlamış üretim için gerekli sübvansiyonları ise azaltmıştır. Buradan hareketle devletlerin temel konut politikasının halkın konut edinimini piyasa içinde sağlamak olduğu söylenebilir. Bu ise konut yoksunluğunun aslında bir sistem sorunu olduğunun göstergesidir. Kapitalist ekonomi sistemini benimseyen devletler sosyal devlet rolünden uzaklaşmaktadır. Bunun



sonucunda düşük gelirli gruplar piyasanın insafına bırakılmakta yükselen konut fiyatlarını karşılayamamaları sonucunda ise konut yoksunluğu çekmektedir. Devletler konut yoksunluğundaki artışı önlemek amacı ile düşük gelirli grupları düşük faizli kredi ile yıllarca süren bir borç altına sokarak konut sahibi yapmaya çalışmakta nitekim bu çaba yoksunluğu giderememektedir.

Piyasa konut üretim hacmini her geçen yıl artırmakta ancak üretim hacmi ile doğru orantılı olarak konut yoksunluğu azalmamaktadır. Bunun sebebi piyasanın lüks konut üretimine yoğunlaşmış olmasıdır. Devletlerin piyasaya gerekli müdahalelerde bulunmaması sebebi ile konut yoksunluğu çeken grubun düşük gelirli gruplar olmasına rağmen üst ve orta gelir grubuna yönelik konut üretimine yoğunluk verilmiştir. Böylelikle mevcut uygun fiyatlı konutlar afetler vb. sebeplerle niteliksiz hale gelmekte yeterli üretim olmaması sebebi ile stok azalmaktadır. Yine, çalışmada görülmüştür ki; konut yoksunluğu artan ülkelerde toplu konut üretimi azalış göstermektedir. Dolayısı ile uygun fiyatlı konut stokunu artıran toplu konut üretimi ile konut yoksunluğu arasında bir bağlantı vardır. Konut yoksunluğunun giderilmesi önemli oranda toplu konut üretimine yoğunluk verilmesi ile çözüme kavuşacaktır. Bu iddiayı Çin ve Türkiye örnekleri destekler niteliktedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. ÇİN'İN TOPLU KONUT POLİTİKASI

Çin geçmişte dünyanın en kalabalık ülkesi unvanına sahipken 1,398 milyar nüfusu ile günümüzde de bu özelliğini devam ettirmektedir (The World Bank, 2021b). 1949 yılından bu yana Çin Komünist Partisi tarafından yönetilen ülke, sosyalist ideolojiye göre yönetilen üniter bir devlettir. Komünist Parti'nin yönetimi ele geçirmesi ile doğrudan devlet eliyle ağır sanayi üretimine yönelik belirli merkezlerde fabrikalar kurulmuş ve Çin, sanayileşme sürecine başlamıştır. Bu dönemde kırdan kente yoğun bir göç yaşanmış ve kent nüfusu hızla artmıştır. Kentlerin büyümesi sonucunda idari yapılanma anlamında Çin'de önemli bir değişiklik meydana gelmiştir. Önceleri siyasi ve ekonomik açıdan otorite merkezi olan eyaletlerin gücü zayıflarken kentlere ağırlık verilmiş böylelikle güçlü bir merkezi yönetim sistemi oluşturulmuştur (Britannica, 2021). Bu dönemde kentlerde konut da dâhil olmak üzere kaynak dağılımında önemli sorunlar meydana gelmiştir. Kentlere yapılan göçler kent sayısını da artırmıştır. 1950-1960 arası dönemde kent sayısı 156'dan 180'e çıkmış ayrıca nüfusu 1 milyonu aşan kentler 5 iken 20 olmuştur (Chao, 1996: 381). Kent nüfusunun artışı önlemek için 1958 yılında Hukou Sistemi uygulanmıştır. Kente giriş vizesi özelliği taşıyan Hukou, kırsal nüfusun kentlere göç etmesi halinde yoğun yaptırımlar uygulanmasını sağlamıştır. Nitekim kırsal alanlardaki artan işsizlik sonucu Hukuo Sistemi beklenen başarıyı gösterememiştir. Bunun üzerine 1978 yılında Tek Çocuk Politikası uygulanmıştır. Tek Çocuk Politikası nüfus artışını azaltmayı başarmıştır. Ancak bu politika sebebi ile geniş aileler yerini çekirdek ailelere bırakmış ve böylelikle konuta olan talepte bir artış yaşanmıştır. 1950-1978 arası dönemde devlet, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak toplu konut üretimini yaygınlaştırmış ve mevcut konutları kamulaştırmıştır. Bu dönemde devlet toplu konut üretimi için sübvansiyon sağlarken yerel yönetimler, işverenler ve iş birlikleri konutları üretme görevini üstlenmişlerdir.

Tek Çocuk Politikasının çekirdek aile yapısını yaygınlaştırması ve artan konut talebini devletin karşılayamaması üzerine Çin, katı merkezîyetçi sistemi bırakarak hem özel girişimcilerin konut üretebilmesini sağlamış hem de özel mülkiyet hakkını tanımıştır. 2007 yılına kadar devlet toplu konut üretimi için gerekli sübvansiyonları kademeli olarak azaltmış bu sebeple toplu konut stoku azalmış, mevcut toplu konutlar ise özelleştirilmiştir. Özel girişimcilerin konut üretmeye başlaması ile üretilen konut sayısı örneği görülmemiş bir şekilde artmış ancak düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak uygun fiyatlı konut stoku daralmaya başlamıştır. Yine bu dönemde özelleşen toplu konutlar bedellerinden düşük fiyatlarla orta ve yüksek gelir gruplarına satılmış piyasadaki konutların fiyatlarını karşılayamayan düşük gelirli gruplar ise hem barındıkları mevcut konutlardan çıkmak zorunda kalmış hem de piyasadaki konutların fiyatlarını karşılayamadıkları için konut yoksunluğu çekmişlerdir. 2007 yılında düşük gelirli grupların konut ediniminde yaşadığı sorunların üzerine Çin, toplu konut üretimine ağırlık verileceğini ve üretim için devletin sağladığı sübvansiyonların artacağını duyurmuştur. Yine bu dönemde daha önce dâhil edilmeyen kırsal alanlarda toplu konut üretimi başlamış ve göçmenler, kentsel dönüşüm sebebi ile konutlarından çıkmak zorunda kalan bireyler de toplu konut programlarına dâhil edilmiştir.

Günümüzde Çin; üst-orta gelişmiş ülke kategorisinde olup GSYİH bakımından dünyanın en büyük ikinci ülkesidir. Çin'in doğrudan merkezi hükümetin egemenliği altında 33 idari birimi vardır; bunların 22'si en üst idari birim olan eyalet, 5'i kendi yerel hükümetine sahip azınlık grubun çoğunluğu oluşturduğu özerk bölge, 4'ü doğrudan yönetilen kentler ve 2'si kendi hükümetleri olan özel idari bölgedir (Britannica, 2021). Günümüzde doğrudan yönetilen 4, il düzeyinde 293, ilçe düzeyinde 387, özel idari bölge düzeyinde 2 adet olmak üzere toplam 689 kent bulunmaktadır. Bu kentlerin 160'ının nüfusu 1 milyonun üzerindedir (wikipedia, 2021).

Bu bölümde Çin'in konut ihtiyacını gidermek için yürüttüğü politikalar üç dönemde incelenecektir. İncelenen ilk dönem Çin Komünist Partisi'nin ülke yönetimini devralması ile birlikte Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurulduğu aynı zamanda

sanayileşmenin ilk ataklarının gerçekleştiği 1949-1979 arası dönemdir. İkinci dönem, özel sektörün gelişmeye başladığı ve toplu konut politikasından uzaklaşıldığı 1980-2006 arası dönemdir. Son olarak ise piyasanın halkın özellikle de düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayamadığının anlaşıldığı ve tekrar toplu konut politikasına dönüldüğü 2007 ve günümüz arasındaki dönem incelenecektir.

### **3.1. KAMULAŞTIRILMA DÖNEMİ: 1949-1979**

Çin, geçmişten günümüze kadar dünyanın en kalabalık nüfuslu ülkesi olmasına rağmen konut sorunu 1950'li yıllarda, günümüzdeki kentlerin temellerinin atılmasıyla başlamıştır. 1949 yılında Çin Komünist Partisi yönetimi devralmış ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşunu ilan etmiştir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte ülke, sosyalist ideolojiye göre yönetilmiş ve devlet her konuda doğrudan müdahale hakkına sahip olmuştur. Çin'in sanayileşmeye başlaması da devlet eliyle gerçekleşmiştir. 1950'li yıllarda doğrudan devlet müdahalesi ile fabrikalar kurulmuştur. Bu dönemde Çin, sanayileşme sürecine adım atmış ve 1949-1959 yılları arasında sanayi üretimi yaklaşık olarak %29,2 artış göstermiştir (Chao, 1996: 383). Kurulan fabrikalar hammaddeye yakınlık, ulaşım kolaylığı, su kaynaklarına yakınlık gibi sebeplerle belirli merkezlere dağıtılmıştır. Bu dönemde milli hasılanın yaklaşık olarak %17'si inşaat sektörüne ayrılmıştır. %17'lik gelirin büyük bir bölümü ise fabrika ve işyerlerinin yapımı için kullanılmıştır. Bununla birlikte okul, hastane, karakol gibi kurumsal yapıların inşası da önemli bir yer tutmuştur. İnşaat alanları fabrikalara yakınlık derecesine göre seçilmiştir. Buna göre 120 kentte orta veya küçük ölçekli fabrikalar ve kurumsal yapılar kurulurken büyük projelerin çoğu 18 kentte kümelenmiştir (Chao, 1996: 383).

Çin'in sanayileşmesi ile kırdan kente yoğun bir göç yaşanmıştır. Göçmenler fabrikaların işgücü ihtiyacını karşılamıştır. Böylelikle günümüzdeki kalabalık Çin kentlerinin temelleri atılmıştır. Bununla birlikte, kırdan kente yapılan yoğun göçler konut talebinde bir patlama yaşanmasına sebep olmuştur. Göç eden bireylerin konutlarını ve arazilerini kırsal alanda bırakmaları dolayısı ile yoksullaşmaları kentlerde uygun fiyatlı konut stokuna olan ihtiyacı artırmıştır.

Sosyalist ideolojide konut, sosyal refahı sağlayan bir araç olarak görülmektedir. Sosyal refahın sağlanması için ise devletin, konut sektörüne müdahalelerde bulunarak konutun bir rant aracına dönüşmesini engellemesi beklenmektedir. Sosyalist ideoloji, konutu bir hak bağlamında ele almakta ve temel gereksinimlere cevap verebilecek, afetlere dayanıklı, alt yapı hizmetlerinin sağlandığı konutlar üretmeyi amaçlamaktadır. Konut üretimi ise devlet tarafından üstlenilmektedir. Sosyalist ideoloji ile yönetilen Çin, bu sebeple 1949 yılından sonra mevcut konut ve arazi stokunu kamulaştırılmaya başlanmış ve yeni konut stoku doğrudan kamu mülkü sayılmıştır. Ayrıca yeni konut stoku sadece toplu konut olarak üretilmiştir. Toplu konutların mülkiyeti kamuda kalmak şartıyla halk, toplu konutlarda uygun kira fiyatlarıyla oturma imkânına sahip olmuştur.

Çin'in toplu konut politikası diğer sosyalist ülkelerden farklıdır. Çin'de devlet bizzat toplu konut üretmemekte, toplu konut üreten yerel yönetimleri ve işverenleri sübvansede etmektedir. Devletin sağladığı finansal desteğin miktarı yerel yönetimlerin ve işverenlerin pazarlık ve ikna kabiliyetine, hükümet ile yakınlığına bağlıdır. Bu finansal desteğin nasıl ve ne şekilde kullanılacağı ise yerel yönetimlerin ve işverenlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Bununla birlikte 1970 yılına kadar yaklaşık 1 milyar m<sup>2</sup>lik özel konut kamulaştırılmış ve 1970'lerin sonunda özel sektörün sahip olduğu konut oranı toplam kentsel konut stokunun yaklaşık %20'sine gerilemiştir (Chen vd 2013: 16).

Bu dönemde kaliteli konutlar seçkinlere orantısız bir şekilde dağıtılmış, işçiler ve diğer düşük gelirli gruplarına tahsis edilen konutlar kalite bakımından seçkinlere tahsis edilenlerin gerisinde kalmıştır. Toplu konutlarla ilgili diğer bir sorun ise bu tip konutların sadece kentlerde üretilmesidir. Oysa 1950-1970 yılları arasında kentsel nüfus ülkenin sadece %18'ini oluşturmaktadır (Li, 2013: 17). Ancak toplu konut üretimi kentlerdeki bireylerin konut yoksunluğunu gidermek için de yeterli değildir. 1948 yılında kentlerde çalışan işçi sayısı 8 milyon iken 1958 yılına gelindiğinde sayı 45,3 milyona yükselmiştir. Aynı dönem kentleşme oranı ise %7,6 artış göstermiştir (Chao, 1996: 385). Ancak konut artışı kent nüfusundaki artışı yakalayamamıştır. Bu

dönemde kent nüfusu 72,35 milyon artış gösterirken kentsel konut alanı 197,16 milyon m<sup>2</sup> artmıştır. Kısaca 1950-1970 arası dönemde kente gelen her birey için sadece 2,7 m<sup>2</sup> yaşam alanı bulunmaktadır (Chao, 1996: 385).

Konut yatırımlarının düşük oranlarda seyretmesi sebebi ile toplu konutlara olan talep artmıştır ve toplu konutlarda uzun bekleme listeleri oluşmuştur. Toplu konutlarda oturamayanların alternatifi ise 1949 yılı öncesinde yapılmış ve henüz kamulaştırılmamış özel mülkiyet elindeki konutlardır. Özel mülkiyet elindeki konutlar zamanın etkisiyle dayanıksız, sübvansiyonlardan faydalanamadığı için bakımsız ve altyapı hizmetlerinden mahrum konutlardır. Yapılan araştırmalara göre *“166 kentte konutların %50'si oturmak için çok eski veya güvensizdir. Bu sebeple, her yıl çok sayıda özel konutun çökmesini görmek şaşırtıcı değildir. Sadece 1956 yılında, 175 kentte toplam 580.000 m<sup>2</sup> özel konut çökmüştür”* (Chao, 1996: 387). Konutların bakımsızlığının yanı sıra doğal afetler de konutların çökmesinin bir diğer sebebidir. Özellikle 1976 yılında Çin'in kuzeydoğusunda yer alan Tangshan kentinde gerçekleşen 7,8 büyüklüğündeki deprem ile çeyrek milyon insan vefat ederken bölgedeki konutların hemen hepsi yerle bir olmuştur. Dünyada en fazla ölüme sebep olan bu deprem, Çin'de afet risklerine karşı dayanıksız yapıların nasıl bir felaket doğuracağını en acı şekilde göstermiştir. Deprem sonrasında hayatta kalan insanlar ise konut yatırımlarının düşük seyirde olması sebebi ile konut yoksunluğu çekmiştir (Fan, 2012: 148). 1978 yılına gelindiğinde depremden sonra dahi konut yatırımlarının düşük seyirde gerçekleştiği görülmektedir. Bu sebeple konut ihtiyacı artış göstererek devam etmiştir. Buna ilaveten kentlerde kişi başına düşen konut alanı da azalış göstermiştir. *“1978'de, Çin kentlerinde kişi başına düşen ortalama konut alanı 3,6 metrekaredir (genel ortalama kişi başına düşen konut alanı 6,7 metrekareydi), hatta 1950'den (4,5 metrekare) daha küçüktür; bu arada, kentsel hanelerin %41,5'i kötü konut koşullarında yaşamaktadır”* (Hou, Ying ve Zhang, 1999).

Kentlerde yaşanan konut sorununa rağmen kırdan kente göç yoğun bir şekilde devam etmiştir. Göçü durdurmaya başaramayan Çin hükümeti ise çözümü Hukou Sistemi'nde bulmuştur. Hukou, 1958 yılında başlatılan ve günümüze kadar devam eden bir hane halkı kayıt sistemidir. Hukou'nun temel amacı kırdan kente göçü

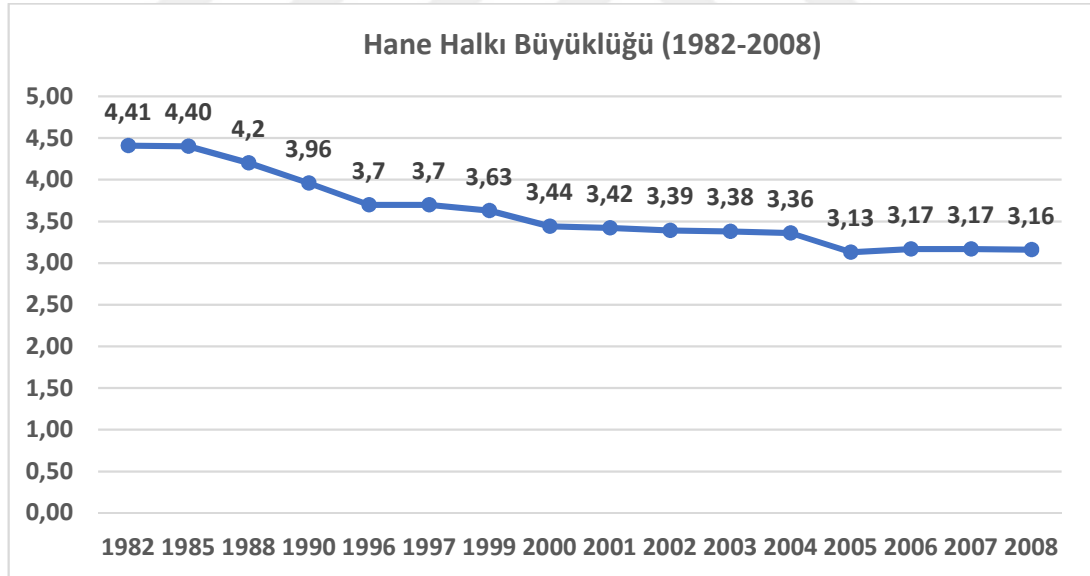
önlemektir. Bu özelliği ile kente giriş vizesi de denilebilir. Hükümetin göçü önlemeyi istemesinin ilk sebebi kentlerde yaşayanların iş bulmada zorluk yaşamasıdır. Göçler arttıkça kent sakinleri işsiz kalmakta ve konut sorunu giderek büyümektedir. İkincisi ise tarım sektörünün yok olmasını engellemektir. Çin, Hukou ile kentlerde sanayileşmeyi kırsal bölgelerde ise tarımsal üretimi gerçekleştirerek planlı bir kalkınma gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu sistemde, kayıtlar kırsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bireyin hangi Hukou Sistemi'ne dâhil olacağı doğum yerine göre belirlenmektedir ve kayıt sonradan değiştirilememektedir. Kırsalda doğan biri yaşamını kırsalda geçirmek zorundadır ancak devletin verdiği özel izinler ile kentlere göç edilebilir. Kırsal Hukou Sistemi'ne kayıtlı biri gerekli izinleri almadan kentlere göç ederse eğitim alma, sağlık hizmetleri gibi belirli temel haklardan faydalanamamaktadır. Son olarak, hükümet herkesi, sisteme kayıtlı olmayı zorunlu kılmaktadır. Hukou Sistemi kente göçü kısmen azaltmış olsa bile tamamen durduramamıştır. Kentleşme oranı 1960 yılında %16 iken 1979 yılında %18'e yükselmiştir. Diğer bir oran ise yıllık kentsel nüfus artışıdır. 1960 yılında kentsel nüfus artışı yıllık %2.054 iken 1979 yılında %5.261 oranını bulmuştur (The World Bank, 2021a). Aynı zamanda kent sayısı 156'dan 180'e çıkmıştır.

Görüldüğü üzere 1949-1979 yılları arasındaki kamulaştırma döneminde kentlerin konut ihtiyacı karşılanamamıştır. Konut yatırımları sınırlı kalmış ve kalıcı bir konut politikası uygulanamamıştır. Konut ihtiyacının karşılanamamasına rağmen özel sektör konut üretmemiştir. Özel konutların üretilmemesinin ilk sebebi inşaat sektörünün sıkı bir denetime tabi tutulması dolayısıyla özel teşebbüse izin verilmemesidir. Diğer bir sebep ise konut üreticilerinin ve tüketicilerinin özel konut için gerekli motivasyona sahip olmamasıdır. Toplu konutların kirası çalışanların maaşlarının %2'si veya %3'ü olacak şekilde ayarlanmaktadır. Öte yandan devletin toplu konut üretimini sübvanses etmesi sebebi ile üretim maliyeti minimum düzeye inmektedir. Özel sektörün konut üretimine başlaması halinde konut üretim maliyeti tüketiciye yüklenecektir. Bireyler özel konutları kiralamak veya satın almak yerine düşük kira bedelleriyle toplu konutlarda oturmayı tercih etmişlerdir.

### 3.2. ÖZELLEŞTİRME DÖNEMİ: 1980-2007

Çin'in 1980 yılındaki nüfusu 981,235 milyon, nüfus artış oranı ise %12,35'tir. Ayrıca nüfusun %19,358'i kentlerde yaşamakta ve kentsel nüfus artışı %8,69 oranında seyretmektedir. Çin'de kent nüfusunu kontrol altına alabilmek için 1958 yılında Hukou Sistemi, 1978 yılında "Tek Çocuk Politikası" yürürlüğe girmesine rağmen kent nüfusu kontrol altına alınamamıştır. Buna karşılık Tek Çocuk Politikası ülke genelinde aile yapısını değiştirmiş, geniş aileler yerini çekirdek ailelere bırakmıştır. Kentlerdeki nüfus artışı ve kentlere yapılan göçlerin önlenememesi sebebi ile konut ihtiyacı artarken çekirdek aile yapısının yaygınlaşması ile de farklı hane halkı büyüklüklerine uygun konut ihtiyacı artmıştır. Hane halkının küçülmesinin yanı sıra kadınların istihdama katılması, geniş ailelerin ayrı yaşamaya başlaması, kariyer sebebi ile kentten kente yapılan göçler gibi sebepler de konuta olan talebi artırmıştır.

**Grafik 2:** Hane Halkı Büyüklüğü 1982-2008



Kaynak: (Li, 2013: 10).

Grafik 2'de 1982-2008 yılları arasında değişen hane halkı büyüklüğü gösterilmektedir. Görüldüğü üzere Çin'de hane halkı büyüklüğü giderek azalmıştır. 1982 yılında hane halkı büyüklüğü 4,41 iken 2008 yılına gelindiğinde 3.16'ya kadar düşmüştür. Bu oran yoğun nüfuslu kentlerde daha da düşüktür. Bu sebeple konut talebi



özellikle yoğun nüfuslu kentlerde artış göstermiştir. Ancak mevcut konut stoku artan konut ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmıştır. Konut üreticilerinin kapasitelerinin sınırlı olması ve toplu konutları finanse eden devletin, üzerinde oluşacak mali yük konut sorununun çözüme kavuşmasını zorlaştırmıştır. Bu sebeple 1980 yılında Danıştay'ın “Sermaye İnşaatı Ulusal Çalışma Konferansı Gündemi” ile konutun ticarileşmesi hakkında ilk resmî açıklama yapılmıştır (Sato, Sicular ve Ximing, 2013: 3). Danıştay'ın yaptığı açıklamayla birlikte sosyal refah aracı olarak görülen konut bir metaya dönüşmüştür. Özel girişimciler de konut üretiminde yetkili kılınmıştır. Özel girişimcilerin ürettiği konutlara özel mülkiye hakkı tanınmadığı için konutlar, 1990'lı yıllara kadar sadece kiralık konut olarak üretilmiştir.

1980 yılından itibaren konutları ticarileştirme politikası yürüten Çin, özel girişimciliğin gelişmesini sağlamak için bir kuluçka sistemi oluşturmuştur. Burada kastedilen; özel girişimciliğin gelişme fırsatı bulamadan yok olmasını önlemek için devletin finansal destekler ve çeşitli teşvikler ile özel girişimcilere yardımcı olmasıdır. Kuluçka sisteminin uygulandığı dönem, özel girişimciliğe geçiş dönemi olarak adlandırılabilir. Geçiş dönemi boyunca devletin sağladığı finansal desteklerden sadece yoğun nüfuslu kentlerdeki girişimciler faydalanabilmiştir. Bu sebeple geçiş döneminde özel konutların ve toplu konutların bir arada olduğu görülmektedir. Devlet, özel girişimciler için sağladığı finansal desteklerin yanı sıra kira reformu ile konut üretimini teşvik etmiştir.

Toplu konutların kira bedelleri çalışma ücretlerinin %2-3'ü oranında, toplu konut maliyetini karşılayacak biçimde ayarlanmaktadır. Dolayısıyla kira bedelleri son derece düşüktür. Devlet, kira reformu ile toplu konutların, özel mülklerin kira fiyatlarında taban fiyat oluşturmasını engellemeyi amaçlamıştır. Kira reformunun yanı sıra yükselen kira bedellerinin ödenebilmesi için çalışma ücretlerine konut ödeneği eklenmiştir. Merkezi hükümet tarafından ilan edilen kira oranı hedefi, 2000 yılına kadar ortalama geliri bir hanenin gelirinin %15'ini kiraya ayırmasını sağlamaktır (Li, 2013; 24). Böylelikle konut üreticileri konutlardan kar elde edebilecek, tüketiciler ise tercihlerini özel mülklerden yana kullanabilecektir. Ancak yüksek enflasyon sebebi ile kira bedelleri istenilen oranda artırılamamıştır. Bunun üzerine hükümet, politika

değişikliğine giderek 1988 yılında arazilerin özel mülk olabileceğine dair karar almıştır. Alınan karar ile önceden sadece kirada oturma hakkına sahip olan kent sakinleri, konut edinme hakkını elde etmiştir. Kararı en çok yerel yönetimler desteklemiştir çünkü bu kararla birlikte yerel yönetimlerin arazi satışına da izin verilmiştir. Ancak geçiş dönemi boyunca halkın özel mülk sahibi olmaya temkinli yaklaştığı ve toplu konutlarda uzun bekleme listeleri olmasına karşılık bekleme kararı aldığı görülmektedir. Halkın konut tercihi değişmeyince hükümet toplu konutların özelleştirilmesini bir çözüm yolu olarak görmüştür. 1990 yılına kadar kent sakinlerinin %90'ı toplu konutta yaşamaktadır (Chen vd 2013: 18). Ancak aynı yıl toplu konutların %24'ü özelleştirilmiştir ve 1983'ten bu yana özelleştirme oranı %7 artmıştır (Li, 2013, s. 21).

*“1993 yılında kabul edilen "sosyalist piyasa ekonomisi" doktrini uyarınca, Temmuz 1994'te Danıştay “Kentsel Konut Reformunu Derinleştirme Kararı” yayınlamıştır”* (Sato, Sicular ve Ximing, 2013: 89). Sosyalist piyasa ekonomisinden kastedilen, konutların ticarileşmesini sağlamak için devletin teşviklerde bulunmasıdır. 1993 yılında geçiş dönemi geride bırakılmıştır. 1994 yılında ise hükümet, özel girişimciliğin altyapısının oluştuğunu düşünerek özel girişimcileri finanse etmeyi bıraktığını açıklamıştır. Aynı zamanda bu dönemde toplu konutların özelleştirilmesi hız kazanmıştır.

Toplu konutların özelleştirilmesinin temel amacı düşük gelirli grupların özelleşen toplu konutları satın almasını sağlamaktır. Ancak özelleşen toplu konutları ağırlıklı olarak yüksek ve orta gelirli gruplar satın almıştır. Toplu konutların satışında hem üreticilerin hem de tüketicilerin deneyimsizliğinden dolayı konutlar piyasa fiyatının altında satılmıştır. Böylelikle yüksek ve orta gelir grubu iyi bir konumda bulunan kaliteli evleri piyasa fiyatlarının altında alarak bu konutları önemli bir yatırım aracına dönüştürmüştür. Düşük gelir grupları ise özelleştirilen toplu konutları piyasa fiyatının altında satılmasına rağmen alamamış ve satılan konutların yeni fiyatlarını ödemek veya bu konutlardan çıkmak zorunda kalmışlardır (Chen vd 2013).

Özelleştirilen toplu konutların yüksek ve orta gelirli gruplar tarafından satın alınması ve düşük gelirli grupların konut sahibi olamaması üzerine Konut Sağlama Fonu (Housing Provident Fund) kurulmuştur. Fonun amacı kent sakinlerinin sübvansiyonlara gerek duymadan konut sahibi olabilmesidir. Fonun gelirleri işverenler ve işçiler tarafından sağlanmıştır. İşverenler fona devletin belirlediği oranda katkı sağlamak zorundayken işçilerin katkıları maaşlarından yapılan kesintilerle sağlanmıştır ve bu katkı oranı maaşlara ve işverenin inisiyatifine göre değişebilmektedir. Fonlar devlete ait bir ticari bankada, çalışanın kendi hesabına yatırılmaktadır. Ayrıca fondan faydalananlar düşük faizli kredilere başvurabilmişlerdir (Sato, Sicular ve Ximing, 2013: 6). Fon ile düşük gelirli haneler maddi yardım ve kredi alma imkânı kazanmışlardır. Böylelikle bu dönemde düşük gelirli grubun da konut sahibi olduğu görülmektedir. Fon, aynı zamanda konut üreticilerine de destek olmuştur. Fon sayesinde konut satışları artmış ve buna bağlı olarak konut kira ve satış bedelleri yükselmiştir. 1988-1995 yılları arasında konut sahipliği %14 oranından %40 oranına yükselmiştir (Sato, Sicular ve Ximing, 2013: 6). Buna karşılık fon bir zaman sonra etkililiğini yitirmiştir.

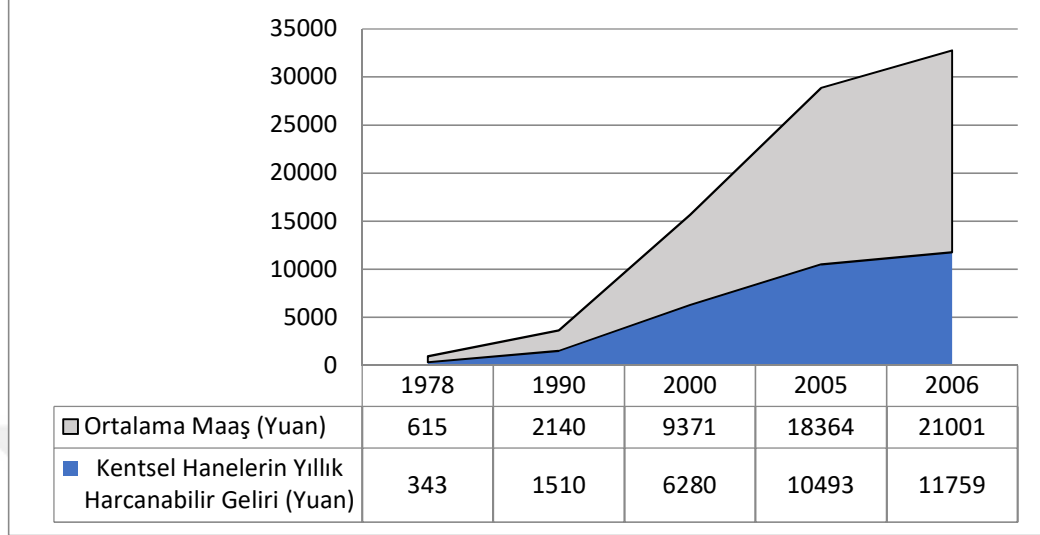
1995 yılında konut sahipliğini teşvik etmek için “Düşük Gelirli Haneler İçin Konut Projesi (Anju Projesi)” hayata geçirilmiştir. 1997 yılı sonunda projeden 6,5 milyon kişi faydalanmıştır (Li, 2013: 24). 1997 yılında ortaya çıkan Asya Mali Krizi Çin’i de etkilemiştir. Bir sermaye birikmesi yaşayan Çin, Harvey’in “sermayenin kapitalistleşmesi” olarak adlandırdığı sürece adım atarak krizin etkilerinden kurtulmaya çalışmıştır. Bu süreç içinde sanayileşmenin ortaya çıkardığı sermaye birikimi, kentsel mekânın yeniden üretilmesi için kullanılmıştır. Üretilen ve tüketilen bir meta özelliği taşıyan kentler, sermaye akışının sağlanması için yeniden yapılandırılmıştır. Kentlerde yeni tüketim alanları; iş merkezleri, alışveriş merkezleri, okullar, hastaneler, havaalanları vs. üretilmiş ve sermaye, bu mekânların üretilmesi ve tüketilmesinde etkili olan sektörlerle aktarılmıştır (Harvey, 1985). Çin, lüks konut üretimini sermaye akışının sağlanmasının temel ayaklardan biri olarak görmüştür. Lüks konut üretiminin artması ile konut fiyatları da yükselmiştir. Yine bu dönemde devlet toplu konut üretimini sübvansiyonla desteklemeyi bırakmıştır.

Kentlerdeki konutlar ticari konutlar, hükümet destekli uygun fiyatlı konutlar ve hükümet destekli kiralık konutlar olarak ayrılrsa da devlet konut üretimini sübvansane etmekten ziyade çeşitli teşvikler ile uygun fiyatlı konut üretimini desteklemiştir. Örneğin kamuya ait araziler, ticari konut üreticilerine uygun fiyatlı konut üretmeleri için arazi kullanım vergilerden muaf bir şekilde tahsis edilmiştir. Uygun fiyatlı konut üretiminde konut üreticilerinin kârı %3 olarak sabitlenmiştir. Böylelikle bu konutlardaki fiyat artışının önüne geçilmiştir. Bununla birlikte hem belediyelerin hem de bankaların uygun fiyatlı konut üretimine yönelik fon ve kredi kolaylıkları sağlaması teşvik edilmiştir. Uygun fiyatlı konut statüsüne girmeyen diğer konutlarda üreticilerin elde edeceği kâr üzerinde devletin bir kontrolü bulunmamaktadır.

Bu gelişmelere karşılık özelleştirmeler de hızla devam etmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde toplu konut stokunun %70'i özelleştirilmiş, lüks konut üretimi ise artmıştır (Shi, Chen ve Wang, 2019: 4). Tüm bu gelişmeler neticesinde hane halkı gelir eşitsizliği önemli bir ölçüde artmış ve yüksek gelirli ve düşük gelirli gruplar arasındaki makas açılmıştır. Bunun temel sebebi devletin toplu konut üretimini sübvansane etmeyi bırakması ve konut üreticilerinin daha az kâr elde etmeyi göze alamayıp lüks konut üretimine yönelmeleridir. Dolayısı ile uygun fiyatlı konut üretiminde %3 kâr kotasının başarısız olduğu yorumunda bulunulabilir. Böylelikle uygun fiyatlı konut stoku azalmış ve lüks konutların yaygınlaşması ile konut fiyatları artmıştır. Örneğin 2000-2008 yılları arasında konut fiyatları iki katından daha fazla artmıştır (Wang ve Murie, 2011: 241).

Bununla birlikte konut üretimindeki patlamanın önemli bir istihdam kaynağı olduğu da söylenebilir. Sadece inşaat sektöründe 1990 yılında 10 milyon 110 bin kişiye istihdam sağlanırken, 2006 yılında 28 milyon 780 bin kişiye istihdam sağlanmıştır. Bu verilere göre 1991-2006 yılları arasında inşaat sektöründe çalışan sayısı %6,8 artmıştır (National Bureau of Statistics of China, 2007). İstihdamın artması ve konut sektörü ve bununla bağlantılı olarak inşaat sektörünün gelişme göstermesi ile çalışma ücretleri önemli derecede artış göstermiştir. Çalışma ücretlerinin artışı da özellikle kentsel hanelerin harcanabilir gelirinde artan bir ivme yakalanmasına sebep olmuştur.

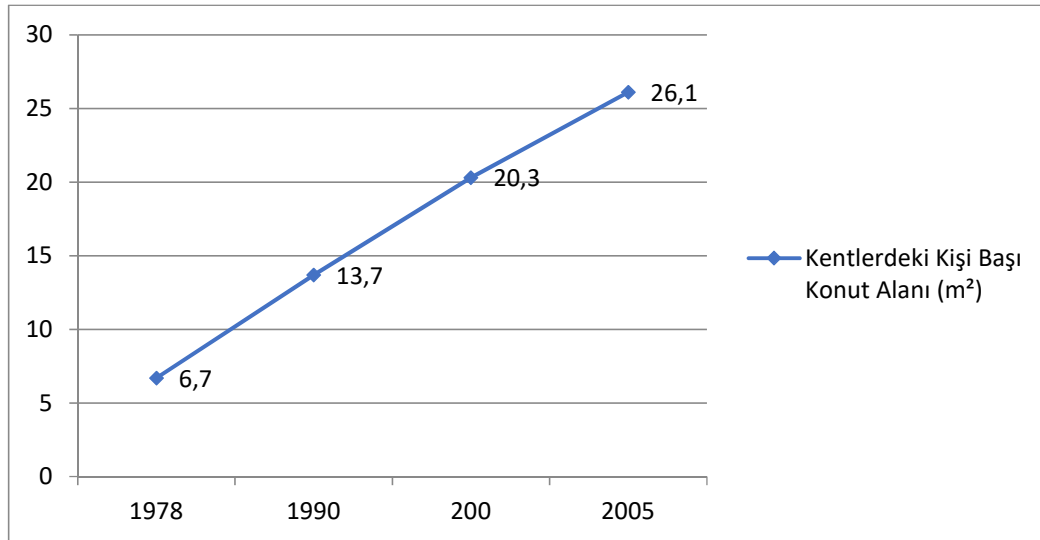
**Grafik 3: Ortalama Maaş ve Kentsel Hanelerin Harcanabilir Geliri 1978-2006**



Kaynak: (National Bureau of Statistics of China, 2007).

Grafik 3'te görüldüğü üzere iki oran da sürekli artış göstermiştir. Bu durum lüks konut tüketiminin artmasına sebep olmuştur. Lüks konut üretimine ağırlık verilmesi kişi başına düşen konut alanını da önemli ölçüde etkilemiştir.

**Grafik 4: Kentlerde Kişi Başı Konut Alanı 1978-2005**



Kaynak: (National Bureau of Statistics of China, 2007).

Grafik 4'te yıllara göre kişi başına düşen konut alanı gösterilmektedir. 1978 yılında kişi başına düşen konut alanı 6,7 m<sup>2</sup> iken 2005 yılında bu oran 26,1 m<sup>2</sup>'ye yükselmiştir. Bu dönemde yaşanan olumlu gelişmelere karşılık toplu konut üretiminin durma noktasına gelmesi, piyasa içinde lüks konut üretimine ağırlık verilmesi ile uygun fiyatlı konut stokunun daralması ve bir yatırım aracı olarak görülen konutların ileride daha fazla değerlendirileceği düşüncesi ile elde tutulması düşük gelirli grupların konut ediniminde zorlanmasına sebep olmuştur. Yaşanan gelişmeler bir kez daha düşük gelirli grupların aleyhine olmuş ve sosyal adaletsizliği gün yüzüne çıkarmıştır. Aynı zamanda bu dönemde düşük gelirli grupların özel sektöre karşı duydukları güvensizlik de artmıştır. Bunun üzerine düşük gelirli grupların piyasa içinde konut ediniminin sağlanması amacıyla farklı hane büyüklükleri için uygun konut, düşük gelirli gruplar için uygun fiyatlı konut, belirli bir dönem kentte yaşayan ancak kente yerleşmeyecek olanlar için uygun konut üretmek için projeler geliştirilmiştir.

İlk olarak Ucuz Kiralık Konut (Cheap Rental Housing- CRH), sonrasında ise Anju Projesi'nden dönüştürülen Ekonomik Konforlu Konut (Economic and Comfortable Housing- ECH) projesi hayata geçirilmiştir. CRH, en yoksul hanelerin barınma sorununu giderecek uygun fiyatlı kiralık konutlardan oluşmaktadır. CRH'den yoksul haneler ve düşük gelirli haneler faydalanabilmektedir. Konutlar tıpkı toplu konutlardaki gibi yerel yönetimler, işverenler ve iş birlikleri tarafından üretilmektedir. Konutlar, kamu veya özel mülkiyet olabilmektedir.

ECH düşük ve orta gelirli grubun sübvansiyonlara gerek kalmadan konut edinmesini teşvik etmek için tasarlanmıştır. ECH Projesi kapsamındaki konutlar sadece özel sektör tarafından üretilmektedir. ECH'den düşük ve orta gelirli gruplar faydalanabiliyorken 2007 yılında konut bulma sorunu yaşayan yoksul haneler de proje kapsamına alınmıştır. Aynı zamanda CRH ve ECH projeleri kapsamındaki konutlar sadece kentsel alanlarda değil kırsal alanlarda da üretilmiştir. *“1999-2002 döneminde, her yıl yaklaşık 500.000 adet ECH inşa edilmiştir ve bu yeni üretilen tüm konutların yüzde 20'sinden fazlasını oluşturmuştur”* (Huang, 2013: 954).

2002 yılında piyasa içinde başlatılan uygun fiyatlı konut programları ile konut sahiplerinin toplam hanelere oranını %61'e yükselmiştir (Sato, Sicular ve Ximing, 2013: 8). Konut sahipliğinin artmasının çeşitli sebepleri vardır. İlki CRH projesi kapsamındaki konutların üretiminin 2000'li yıllarda azalmasıdır. 2002 yılında sadece 0,55 milyar CRH üretilmiştir (Huang, 2013: 955). Aynı zamanda 2003 yılına kadar CRH bir konut tedarik projesi iken 2003 yılında kira sübvansiyonu projesine dönüşmüştür. Dolayısıyla CRH, uygun fiyatlı kiralık konut bulamayan kent sakinlerini konut sahibi olmaya bir nevi mecbur bırakmıştır. Kiralık konutların fiyatlarındaki artış da konut sahipliğinin artışını tetikleyen bir diğer etkidir.

1980'li yıllardan itibaren yürütülen özel girişimciliği teşvik etme politikası ağırlıklı olarak yüksek ve orta gelirli gruplara fayda sağlamıştır. 2000'li yıllarda yüksek gelir grubundakilerin konutu önemli bir yatırım aracına dönüştürerek daha çok zenginleştiği, düşük gelirli grupların ise yükselen kira ve satış bedelleri sebebi ile daha çok fakirleştiği görülmektedir. CRH ve ECH'nin bu dönemde düşük gelirli grubun konut gereksinimi tam anlamıyla karşılayamadığı görülmektedir. Örneğin göçmenler ve kentsel dönüşüm sebebi ile evlerinden çıkmak zorunda kalan kent sakinleri projelerden muaf tutulmuşlardır ya da orta gelire sahip ancak ECH satın alamayan bireyler ticarileşmiş konutlarda barınmaya mecbur bırakılmıştır. 2007 yılına kadar ECH düşük gelirli grupların konut gereksiniminin sadece %20'sini karşılamıştır (Huang, 2013: 956). Üstelik her geçen yıl uygun fiyatlı konut üretiminin azaldığı görülmektedir. *“Her ne kadar özel konutlarının yıllık satışları 2004 yılında 340 milyon metrekareden 2007 yılında 700 milyon metrekareye yükselse de uygun fiyatlı konutlar her yıl yaklaşık 32- 35 milyon metrekare arasında kalmıştır”* (Sato, Sicular ve Ximing, 201: 10). Konutların uygun fiyatlı olarak adlandırılması için temel kriter konutun kiralık olması dahilinde hane halkı gelirinin %30'unu aşmaması, satılık ise fiyatının yıllık hane halkı gelirinin üç katını aşmamasıdır. Oysa Çin'de 2007 yılında düşük gelirli grupların konut satın alabilmesi için yıllık gelirinin 5,56 katını harcaması gerekmektedir (Man, Zheng ve Rongrong, 2011). Dolayısı ile Çin'deki konut fiyatları uluslararası standartlara göre ciddi anlamda karşılanamaz olduğu bir gerçektir. Yine 2007 yılında özelleştirmeler sonucunda toplu konut stoku mevcut konut stokunun %7'sine gerilemiştir (Man, 2011: 18).

### 3.3. TOPLU KONUT POLİTİKASINA GERİ DÖNÜŞ: 2007 SONRASI

Çin’de 1980 öncesi dönemde kaynak tahsisinde devletin tam egemenliği ve tam kontrolü hâkimdir. Dolayısı ile her türlü üretim için gerekli finansmanı devlet sağlamakta ve bu durum devlete büyük bir ekonomik yük doğurmaktadır. Buna konut üretimi de dâhildir. Devletin, kaynaklarını ağırlıklı olarak sanayileşme için ayırması konut kaynağında kıtlık yaşanmasına sebep olmuştur. Son olarak üretimdeki tam kontrollü devlet egemenliği aşırı birikiminin önüne geçmiştir. Nitekim 1980’li yıllarla birlikte süregelen ekonomik reformlar birikim anlayışını değiştirmiştir. Çin’in dış ticarete yönelmesi ve bu sebeple üretim kalitesini geliştirmesi aşırı birikime yol açmıştır. Yine ülkeye yabancı yatırımları çekmek için konut önemli bir yatırım aracı olarak görülmüş ve sonuç olarak konutta da aşırı birikim meydana gelmiştir. Bunun sonucunda ise konut balonu oluşmuştur. Konut balonunun oluşmasındaki bir diğer sebep ise kentlerin, yönetim kademesindeki önemini artırmasıdır. 1980 sonrası hükümet, kontrol noktasında daha esnek davranmaya başlamış, daha önceleri pasifize edilen kentler eyaletler karşısında geniş yetkiler elde etmiştir. Böylelikle ekonomik kararlar yalnızca merkezi hükümet tarafından değil yerel yönetimler tarafından da verilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlerin merkezi hükümetten görece bağımsız hareket edebilme yetisi kazanması sonucu merkezi planlama eski önemini kaybetmiştir. Merkezi planlamanın önemi kaybetmesi yerel yönetimlere serbesti sağlamakla kalmamıştır. Böylelikle kentler sınırsız bir büyüme ortamında özel girişimcilerin eline bırakılmıştır. Bunun sonucunda konut üretimindeki aşırı artış bir konut balonu meydana getirmiştir (Wu, 2015: 9). 1980’li yıllarda başlayan özelleştirme politikası ve özel konut sahipliğini teşvik etmeyle birlikte toplu konutlar hızla özelleştirilmiş ve değerinden düşük fiyatlarla elden çıkarılmıştır. Toplu konutların özelleştirilmesinin esas amacı düşük gelirli grupların bu konutları düşük bedellerle alıp konut sahibi olmalarını sağlamak iken özelleştirilen konutlar yüksek gelirli grubun yatırım aracına dönüşmüştür. Böylelikle toplu konutlarda düşük kira oranları ile barınma imkânı elinden alınan düşük gelirli gruplar, yüksek gelirli grubun değerinden düşük bedellerle satın aldığı toplu konutlarda yüksek kira oranları ile oturmaya mecbur bırakılmıştır.



Özelleştirme ile birlikte refah seviyesi ve buna bağlı olarak konut koşullarının iyileştirildiği ve kişi başı yaşam alanının arttığı görülmektedir. Ancak bu dönem aynı zamanda sosyal adaletsizliğin ve gelir eşitsizliğinin arttığı bir dönemdir çünkü devlet, düşük gelirli gruplar için konut üretmeyi bırakmış, piyasanın lüks konut üretimine ağırlık vermesiyle uygun fiyatlı konut stoku azalmıştır. Buna ilaveten 2000 öncesi düşük gelirli gruplar konut ediniminde zorlanırken 2000 sonrası orta gelirli gruplar da zorlanmaya başlamıştır (Yang ve Chen, 2014). Bunun temel sebebi yükselen kira fiyatlarıdır. 1999-2008 döneminde kira oranları 16 kat artış göstermiştir (Yang ve Chen, 2014: 30). Bu sebeple uygun fiyatlı konut stokuna olan talep de büyük ölçüde artmıştır. 2008 sonuna kadar 7,4 milyon düşük gelirli kentsel hane devlet desteğine ihtiyaç duymaktadır. Buna ilaveten belirli bir dönemde kentte yaşayıp ardından kırsal alandaki yaşamına dönen göçmenlerin sayısının yaklaşık olarak 147 milyon olduğu göz önüne alındığında devlet desteğine ihtiyaç duyan hane sayısı daha büyük sayılara ulaşmaktadır (Man, 2011: 18). Öte yandan bu dönemdeki yüksek faiz oranları küçük ve orta ölçekli işletmelerin konut üretimine katılmasını önemli ölçüde sınırlamıştır (Wu, 2015: 9). Oysa aynı dönemde konut üretimi bu dönemde öylesine artmıştır ki devasa bir konut balonu oluşmuştur. Konutlar ağırlıklı olarak büyük ölçekli işletmeler tarafından üretilmiştir. 2010 yılında 192 milyon bireyin konut edinimini sağlayabilecek 62 milyon konut birimi boş durumda kalmıştır (AsiaNews, 2010). Oysa 2012 yılında kentsel hanelerin %18,3'ü konut yoksunluğu çekmektedir (Ren ve Hu, 2016: 153). Buna karşılık 2012 yılında kentsel hanelerin %12,8'i iki, %1,7'si üç ve daha fazla konuta sahiptir (Ren ve Hu, 2016: 153). 2013 yılında ise mevcut konut stokunun %22,4'ü boş durumdadır (Chen ve Wen, 2015: 1). Konut yoksunluğundaki yüksek orana rağmen konutların boş kalmasının temel sebebi yüksek kira bedelleridir.

Yaşanan tüm bu gelişmeler neticesinde hükümet düşük ve orta gelirli grupların konut sorununu çözmek için 2007 yılında toplu konut üretimine dönüş yapacağını açıklamıştır. Sonuç olarak 2007 yılında “herkes için yeterli konut” sloganı ile toplu konut politikasına tekrar dönülmüştür. 2008 yılında ortaya çıkan küresel mali kriz Çin'in ihracatını önemli ölçüde düşürmüştür. Bunun üzerine ihracatta yaşanan düşüşü telafi etmek için hükümet iç tüketimi artırmaya yönelik yatırımlar gerçekleştirmiştir.

Konut belirlenen yatırım alanlarından biridir. Bu dönemde 2007 yılındaki karar ile de bağlantılı olarak uygun fiyatlı konut yatırımlarının destekleneceği bildirilmiştir (Wang ve Murie, 2011: 242). Böylelikle 2008 yılında hükümet 2011 yılına kadar 7,7 milyon düşük gelirli hanenin barınma gereksinimini karşılayacağını taahhüt etmiştir. Özelleştirme dönemi ile birlikte kişi başı konut alanı her yıl giderek arttığı için toplu konutların bu koşullara ayak uydurabilmesi adına toplu konutlarda kişi başı en az 13 m<sup>2</sup> alan olacağı belirlenmiştir. Ayrıca 2007 yılında üretilecek toplu konutlar yine yüksek gelirli gruplar tarafından alınıp bir yatırıma dönüşmemesi yani bir spekülasyon aracına dönüşmemesi için bir dizi önlem alınmıştır. Bu önlemlerden ilki satın alma işleminden sonra konutun beş yıl boyunca satışının yasaklanmasıdır. Bir diğeri ise kira düzenlemeleri ile toplu konutların kira fiyatlarının yükselmesini önlemektir. Böylece toplu konutlar yüksek gelirli gruplar tarafından daha az cazip hale getirilmek istenmiştir. 2009 yılında Konut ve Kentsel, Kırsal Kalkınma Bakanlığı 2012 yılına kadar 15,4 milyon düşük gelirli bireyin konut gereksinimini karşılayacak bir kalkınma planı hazırlamıştır (Chen vd 2013: 21). 2010 yılında Çin Aile Dinamikleri adlı rapordan alınan bilgilere göre kent nüfusunun %42'si konut sahibi iken %43'ü kirada oturmakta, %3'ü toplu konutlarda yaşamakta geri kalan nüfus ise ebeveynleri ile yaşamaktadır (Li, 2013: 13). Ayrıca 2010 yılında mevcut konutların %87'si özel mülkiyet elinde bulunan Çin'de 3,3 milyon toplu konut üretilmiştir. CRH projesi de bu dönemde yeniden konut sağlamaya başlamıştır. Bu değişikliklerle birlikte CRH projesi kapsamında konut üretmek için Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu Fonu, düşük gelirli gruba kira yardımı yapmak için ise Maliye Bakanlığı Fonu kurulmuştur (Huang, 2013: 945).

2010 yılında artan kira fiyatlarını düzenlemek adına düşük gelirli gruplar için sağlanan konut tedarik sistemi genişletilmiştir. Önceden düşük gelirli gruplar için konut tedarik sisteminde ECH ve CRH projeleri yürütülürken daha sonra kente göç edenlerin konut gereksinimini karşılamak için Kamusal Kiralık Konut (Public Rental Housing – PRH), orta gelirli ve düşük gelirli hanelerin konut gereksinimini karşılamak için Sınırlı Kiralık Konut (Capped Rental Housing- CRH) ve kentsel dönüşüm sebebi ile konutlarından çıkmak zoruna kalanlara tahsis edilen Gecekondu Yenileme Konutları (Shantytown Renovation Housing –SRH) projesi geliştirilmiştir. Buna göre

ECH düşük ve orta gelirli hanelerin konut satın alabilmesini, CRH ve PRH yoksul ve düşük gelirli hanelerin konut kiralayabilmesini sağlamaktadır. Ayrıca PRH göçmenleri kapsayan tek projesidir. Bunun yanı sıra gelirlerinin büyük bir kısmını arazi satışlarından sağlayan yerel yönetimlerin toplu konut üretimine teşvik edilmesi için hükümet devlet bütçesinin bir kısmını yerel yönetimlere aktarmayı kararlaştırmıştır. Böylelikle yerel yönetimlerin bütçelerinin en az %10'un toplu konut üretimi ayrılmış olacaktır. Yerel yönetimler arazi ve emlak vergilerinden sağladığı kazançlar sebebi ile toplu konut üretiminde önemli bir engel teşkil etmişlerdir. Ancak alınan kararlar birlikte düşük gelirli gruplar için konut üretilmesine engel olan yerel yönetimler toplu konut üretimine mecbur bırakılmıştır.

Tüm gelişmeler sonucunda; 2010 yılında kentsel hanelerin %20'si konut ediniminde zorluk yaşarken 2012 yılında bu oran %14'e düşürülmüştür (Ren ve Hu, 2016: 153). "265 kentte Çin Ulusal İstatistik Bürosu'nun yaptığı bir ankete göre 2010 yılında kentlerdeki hane halkının ortalama %7,8'i yeni toplu konutlarda yaşamaktadır" (Chen vd 2013: 25). Bu oranın %2,7'sini ise CRH oluşturmaktadır. 2011 yılına gelindiğinde ise hükümet 2011-2015 yıllarını kapsayan bir kalkınma planı hazırlayarak 36 milyon adet toplu konut üretimi amaçlanmıştır (Chen vd 2013: 23). Ancak bu hedefe ulaşamamıştır. Yine bu dönemde konut üretimi durgunlaşmaya başlamış, kira artış oranları ise düşmüştür. Konut üretimindeki yaşanan durgunluk olumlu etkilerini göstermeye başlamış, mevcut konut stoku değerlendirilmiştir. Bunun sonucunda 1999-2008 yılları arasında 16 kat artan kira fiyatları 2008-2014 yılları arasında 3,15 kat artış göstermiştir (Yang ve Chen, 2014: 30).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE’NİN TOPLU KONUT POLİTİKASI

Türkiye Cumhuriyeti’nde yönetsel yapılanma merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Merkezi yönetim, başkent ve taşra teşkilatı olarak ayrılırken yerinden yönetimler mahalli idareler bakımından ve hizmet bakımından yerel yönetimler olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülkedeki en büyük idari birim illerdir. Türkiye’de 81 il bulunmaktadır. İller ilçelere ayrılmaktadır ve günümüzde toplam 922 ilçe bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2021). Buna ilaveten ülke coğrafi demografik koşullar bakımından 7 bölgeye ve 21 alt bölgeye ayrılmıştır.

1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımına göre ülke nüfusu 13 milyon iken (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 7) yirmi üç yıl sonra, 1950 yılında 20,947 milyona yükselmiştir. Ülke nüfusu özellikle 1950’li yıllardan itibaren hızla artmış, 2020 yılı itibari ile 83,614 milyona ulaşmıştır. Nitekim nüfus artış hızı azalma eğilimindedir. 1950 yılında nüfus artış hızı %2,9 iken 2020 yılında %0,55’e düşmüştür (TÜİK, 2020a). Yine günümüzde doğurganlık oranlarındaki düşüşe bağlı olarak genç nüfus azalmış, ölüm oranlarındaki azalmaya bağlı olarak ise yaşlı nüfusu artmıştır. Öyle ki yaşlı nüfus son beş yılda %22 artış göstermiştir (TÜİK, 2020a).

1950’li yıllarla birlikte kentleşme hızı da artmıştır. Tarımda makineleşme ile kırsal alanda geçimini sağlayamayan bireyler iş imkânları sebebi ile kentlere göç etmeye başlamıştır. 1927 yılında toplam nüfusun %75,8’i kırsal kesimde yaşamaktadır. 1950’li yıllarla birlikte bu durum tam tersine dönmeye başlamıştır ve 2020 yılına gelindiğinde kentleşme oranı %76,105’e yükselmiştir (World Bank, 2021a). Bununla birlikte nüfusun %93’ü il ve ilçelerde yaşamaktadır. Yalnızca %7’si belde ve köylerde yaşamaktadır. Bunun temel sebebi 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye alanının il sınırı ile eşitlenmesidir. Böylelikle büyükşehirlerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış köyler mahalleye dönüştürülerek büyükşehir ilçe

belediyeleri sınırlarına dâhil olmuştur. Bu yasal düzenleme kır/kent oranı hakkında gerçek verilere ulaşılmasını zorlaştırırken aynı zamanda kentsel ve kırsal politikalarda olumsuz bir etki yaratmıştır (Özçağlar, 2016).

#### 4.1. SANAYİLEŞME ÖNCESİ (1923-1950)

1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasının ardından sosyal, siyasal ve ekonomik yapı yeni ulus devletinin yapısına uygun olarak şekillendirilmeye başlanmıştır. Yönetimde merkezi yönetimin ağırlığının hissedildiği ülkede, 1929 Ekonomik Krizi ardından yerleşen devletçilik anlayışı ile de tüm gelişmeler doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Doğrudan devlet eliyle çoğunluğu Marmara ve Ege bölgesinde bir kısmı ise küçük Anadolu kentlerinde olmak üzere fabrikalar kurularak sanayileşme süreci başlatılmıştır. Erken sanayileşme hareketinin başladığı bu dönemde üretim yapılacak sektörler; iç tüketim ihtiyacının giderilmesi, dış ticaret açığının kapanması için ithal edilen ürünlerin üretimi ve üretim için gerekli hammaddelerin yurt içinde bulunması doğrultusunda belirlenerek beş alt sanayi dalında fabrikalar kurulmuştur. Bu sanayi dalları “*dokuma (pamuk, kendir, yün), maden (demir, kömür, bakır vb.), selüloz (kâğıt, karton, suni ipek), seramik (cam, porselen) ve kimya (klor, fosfat, südkostik vb) olarak seçilmiştir*” (Yücel, 2014: 27). Üretimde ağırlık ise ihracatın %85'ini oluşturan tarımsal üretime, ithalatımızda önemli bir payı olan dokuma ve şeker üretimine verilmiştir.

1934-1938 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda fabrikaların kurulması için tahsis edilen “*44 milyon liranın %49,9'u dokuma, %26,9'u maden, %12,1'i kâğıt ve selüloz, %5,3'ü kimya ve %4,6'sı seramik sanayisine ayrılmıştır*” (Yücel, 2014: 27). Bu verilerden anlaşılacağı üzere bu dönemde devlet, inşaat sektörünün oluşması için kaynak tahsis etmediği gibi inşaat malzemesi üreten fabrikalara da öncülük etmemiştir. Bunun yerine devlet, inşaat malzemelerinin üretimini özel sektöre bırakmıştır. 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurularak inşaat sektörünün desteklenmesi ve sektör için gerekli kredi olanaklarının tahsisi sağlanmaya çalışılmıştır. Nitekim banka da tek başına bu sektörün oluşması için yeterli olmamıştır. Bununla birlikte kurulan fabrikalar demiryolu güzergâhları üzerinde

konumlandırılmıştır (Yılmaz ve Çiftçi, 2011: 259). Fabrikalar yalnızca ekonomiyi canlandırmakla kalmamış aynı zamanda çağdaşlaşmanın ve modernleşmenin bir parçası olmuştur. Fabrika çeperlerinde konutlar, okullar, hastahaneler çeşitli sosyo-kültürel mekanlar üretilmiş ve kentleşme hareketi fabrika çeperlerinde başlamıştır (Asiliskender, 2009: 154). Ancak sanayileşmenin sınırlı kalması ve bu sebeple kentlerdeki çekici faktörlerden biri olan işgücü imkanının yetersiz kalması sebebi ile kırdan kente yoğun bir göç yaşanmamıştır. Nüfus artış hızı yükselmiş olsa dahi, nüfusun önemli bir bölümü kırsal alanda yaşamaktadır.

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu nüfusu 2000'den aşağı olan yerlerin köy ve 2.000-20.000 nüfusa sahip olan yerlerin kent olarak kabul edileceğini belirtmiştir. Bu dönemde nüfusu 100 bini geçen yalnızca iki kent bulunmaktadır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 7). Dolayısı ile bu dönemde ülke bütünü göz önüne alındığında yoğun bir kentleşmenin olmadığı görülmektedir. 1923-1950 döneminde kentleşmenin düşük seyirde gerçekleşmesi konut sorununun ortaya çıkmasını da engellemiştir. Nitekim bunun istisnaları vardır. İlk olarak; Türk-Rum Mübadelesi ülkedeki konut sorununu artırmıştır. 1923 yılında Lozan'da imzalanan Türk-Rum Mübadelesi Sözleşmesi kapsamında Yunanistan'dan göç etmek zorunda kalan Türk azınlık grubu Türkiye'ye döndüklerinde konut ediniminde önemli sorunlar yaşamışlardır. 1923 yılı ağustos-aralık ayları arasında 33 bin 619 kişi, 1924 yılında ise 29 bin 963 kişi Türkiye'ye göç etmiştir (Çapa, 1990: 53). Her ne kadar bu dönemde Yunanistan'a göç eden Yunan azınlık grubunun konutları kullanılarak sorun çözüme kavuşturulmak istense de konutların çoğunun barınmaya uygun şartları taşımaması sorunu çözümsüz bırakmıştır (Çoban, 2012: 78).

1923 yılında başta göçmenler olmak üzere düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık, bir yıl sonra İçişleri Bakanlığı ile birleştirilmiş ve böylelikle varlığını sürdüremeden kaldırılmıştır. Bakanlığın görevleri diğer bakanlıklara devredilmiş ve bakanlıklar arasında görev ve yetki çatışmasına neden olmuştur. Bu durum planlı bir kentleşmenin sağlanmasını engellemiştir (Çoban, 2012: 78).

İkinci olarak; Ankara'nın başkent seçilmesi ile kamu binalarının inşa süreci inşaat sektöründe vasıfsız işgücünü artırmış böylelikle Ankara, çevre kent ve köylerden göç almaya başlamıştır. Nitekim bu dönemde sanayileşmenin sınırlı kalması Ankara kent merkezine yapılan göçlerin sınırlı kalmasına sebep olmuş dolayısı ile konut sorununun ciddi boyutlara ulaşmasına mani olmuştur. Buna rağmen 1950'li yıllarda kırdan kente yaşanan yoğun göçler sebebi ile yaygınlaşan gecekonduların temelleri bu dönemde Ankara'da atılmıştır. Göç eden bireylerin mevcut konut stokunda barınma ihtiyacını karşılayamaması ve gecekonduların yapımının kolaylığı bireyleri gecekonduların yapımına yönlendirmiş bunun sonucunda kent merkezinde gecekondular artmış, zamanla gecekonduların mahalleleleri oluşmuştur (Erman, 2010: 235).

Ankara'nın başkent ilan edilmesi ile yeni ulus devletinin yapısına uygun Batılı tarzda modern bir kent görünümüne kavuşması bu dönemde büyük bir önem teşkil etmiştir (Sağlam, 2016: 260). Fakat gecekondulaşma Ankara'nın modern bir görünüme kavuşmasını engellemiştir. Bu sebeple kentleşme ile ilgili birçok kanun ilk kez Ankara ölçeğinde uygulama alanı bulurken ilk imar planı da Ankara özelinde uygulanmıştır. Kentin imarı doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiş ve bu kapsamda 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlı Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Aynı yıl düzenlenen yarışma neticesinde Hermann Jansen'in Ankara için hazırlamış olduğu imar planı kabul edilmiş ve 1932 yılında Jansen Planı olarak adlandırılan imar planı uygulama alanı bulmuştur. Nitekim plan kapsamında oluşturulan bahçeli evler modeli ekonomik kaynak yetersizliği sebebi ile yeterli uygulama alanı bulamamıştır. Ankara'daki nüfus artışının hızla büyümesi, arsa ve arazilerde meydana gelen rant ve spekülasyonlar sonucunda bahçeli evler yerini çok katlı binalara bırakmıştır (İrdem ve Lenger, 2021: 354). Bu dönemde Ankara'nın kentleşmesi ve konut sorununun giderilmesi için yürütülen politikaların ağırlıklı olarak orta ve yüksek gelirli gruba yönelik olduğu görülmektedir. Dolayısı ile her ne kadar gecekondulaşma Ankara'nın modern bir görünüme kavuşmasındaki önemli bir engel olsa da devlet düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamadaki yetersiz politikaları ile bu durumu teşvik etmiştir. Sonuç olarak Ankara bu dönemde yalnızca ülkenin merkezi değil, aynı zamanda sosyal, kültürel ve ekonomik ayrışmanın da merkezi haline gelmiştir (İrdem ve Lenger, 2021: 346).

Ankara ölçeğinde yütülen konut politikaları ağırlıklı olarak memurların konut edinimini sağlamaya yöneliktir. Ancak buna rağmen Ankara'da görevlendirilen memurların, konut ediniminde zorluk yaşadığı görülmektedir. Her ne kadar memurların konut sorununun giderilmesi için devlet, memur lojmanları üretmişse de lojmanlar yetersiz kalmıştır. Bunun temel sebebi devletin konuta ölü bir yatırım olarak bakmasıdır. Ayrıca bu dönemde sanayileşmenin gerçekleşmesi için devlet, sınırlı kaynaklarını sanayi sektörüne ayırmayı tercih etmiştir (Erman, 2010: 235). Bu sebeple lojman üretimi sınırlı kalmıştır. Bunun üzerine memurların piyasa içinde konut edinimini sağlamak için kira yardımında bulunulmuş ancak yardımlar memurlarının konut edinimini sağlamada beklenen etkiyi gösterememiştir.

Memurlar aleyhine gerçekleşen tüm gelişmeler neticesinde 1934 yılında Türkiye'de konut kooperatifçiliğinin temelleri atılmıştır. İlk örneğini Ankara'da Bahçeli Evler Yapı Kooperatifi ile gördüğümüz konut kooperatifleri, konut ediniminde zorlanan bireylerin toplu konut üretmek ve böylelikle bir konut sahibi olabilmek için bir araya geldikleri yapılardır. Bu yapılar, arsa maliyetlerinden dolayı dikey yapıdır bu sebeple genelde arsa rantının yüksek olduğu yoğun nüfuslu kentlerde konumlandırılmıştır (Şiriner, 2016: 78-83). Gönüllülük esasına dayalı konut kooperatifleri, bu kapsamda yardımlaşma ve dayanışmanın en önemli örneklerinden birini teşkil etmektedir. 1941 yılına gelindiğinde konut kooperatifi sayısı 10 bin 69 iken üye sayısı 127 bin 200'dür (Soydan, 2009: 99). Kooperatiflerin çoğu Ankara'da olmak üzere ağırlıklı olarak memur kesimine hizmet etmiştir (Güney, 2009: 171).

Devlet 1950'li yıllara kadar Ankara haricindeki kentlerde yaşanan konut sorunları ile ilgilenmemiştir. Buna rağmen 1950 yılında Ankara'daki toplam nüfusun yaklaşık olarak üçte biri gecekondularda yaşamaktadır (Yavuz, 1952: 72). Dolayısı ile Ankara ölçeğinde de konut sorununun çözümünde devletin başarısız olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 1930-1950 dönemi genel olarak devletin konut piyasasına müdahil olmakta çekimser davrandığı ve yasal düzenlemeler ile konut sorununu gidermeye çalıştığı bir dönemdir. Bu dönemde birçok yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki düşük gelirli grupların konut edinimi sağlamak



amacıyla 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanundur. Kanun, uygun fiyatlı konut edinimini belediyelerin görevleri arasında saymıştır. Ancak kanunun belediyelere bu konuda serbesti sağlaması sebebi ile 1930'lu yıllarda uygun fiyatlı konut stoku artırılamamıştır. 1940 yılında Milli Koruma Kanunu çıkarılarak konut kira bedelleri 1939 yılı seviyesinde durdurulmuştur. Fakat kanun 1947 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Altaş, 2000: 68). 1945 yılında 4749 sayılı kanun ile İller Bankası kurulmuştur. İller Bankası kent, kasaba ve köylerin imar ve inşasını sağlamak amacı ile il özel idareleri, belediyeleri ve köyleri finanse etmektir (İlbank, 2020). Buna ilaveten 1946 yılında Emlak ve Kredi Bankası kurulmuştur. Banka, piyasa içinde konut edinimini sağlayamayan düşük gelirli bireylere ve kooperatiflere 20 yıl vade ile %5 faiz oranına sahip kredi imkânı sağlamaktadır. Banka sayesinde 1933-1984 döneminde yaklaşık olarak yarım milyon konut inşa edilmiştir (Keleş, 2010: 442). Buna karşılık *“dış ticaret ve denizcilik sektörünü kredilendiren, arta kalan kaynaklarla da iddialı konut projeleri gerçekleştirip inşaat sektöründeki büyük sermaye şirketlerini destekleyen”* (Aydın, 2019: 100) banka, düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamakta başarı yakalayamamıştır.

1948 yılında 5218 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun için bir gecekondu affi yasası denilebilir. Kanunun amacı Ankara belediyesindeki gecekondu oturmaya elverişli olanların yasal dayanağını oluşturmak ve oturmaya elverişli olmayan gecekonduları ıslah ederek belediyelere arsa kazandırmaktır. Kanun sayesinde 650 hektarlık gecekondu alanı yasal bir statüye kavuşmuştur (Şenyapılı, 2004: 97). Aynı yıl yürürlüğe giren 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu, hazinenin veya özel idarelerin mülkiyetindeki arsaların on yılda ve on eşit taksitle belediyelere tahsis edilmesini esas almaktadır. Kanunun ikinci maddesi, belediyelerin uygun fiyata sahip olduğu arsaların arsa sahibi olmayan ve konut yaptırmak isteyen hanelere ve kooperatiflere devrolunması gerektiği hükmünü getirmiştir. Devrolunan arsalar ise maliyet bedelleri üzerinden devrolunacaktır. Yine kanun uyarınca, kanundan sonra yapımı tamamlanan konutlar on yıl boyunca bina vergisinden muaf tutulmuştur.

1950 yılında ise 5656 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun, daha önce uygun fiyatlı konut üretiminde inisiyatif sağlanan belediyeler için belediye meclislerinin uygun fiyatlı konut üretimini zorunlu görev olarak atfedilebilmesine olanak sağlamıştır. Ancak kanunla ucuz arsa temini kolaylaşan belediyeler konut üretmekten ziyade arsa alım-satımı, yapı ve kullanma izni verme rolünü üstlenmişlerdir (Keleş, 2010: 438). Arsa satışları sebebi ile kentleşmenin arttığı 1950’li yıllarda kentsel hizmetler için yeterli alanın kalmadığı gözlemlenmiştir. Sonuç olarak; 1923-1950 arası dönemde göçmenlerin konut sorunu yaşaması ile birlikte konut sorunu ağırlıklı olarak Ankara özelinde gerçekleşmiştir. Yine Ankara’da hem gecekondulaşmanın ilk örnekleri hem de imar ve iskân planlarının ilk örnekleri görülmüştür. Konut piyasasına müdahil olmakta çekimser davranan devlet yasal düzenlemeler ile konut sorununu çözmeye çalışmışsa da sorun giderilememiştir.

#### **4.2. SANAYİLEŞME DÖNEMİ (1950-1980)**

1950’li yıllar tüm dünyada önemli değişikliklere sahne olmuştur. 2. Dünya Savaşı birçok ülkeyi ekonomik anlamda olumsuz etkilemiştir. Türkiye savaşa dâhil olmamasına rağmen savaşın yarattığı ekonomik tahribatın sonuçlarını yaşamıştır. 1945 yılında savaşın sona ermesinin ardından ekonomik olarak toparlanma dönemi başlamıştır. Bu dönemde refah devleti ilkeleri ön plana çıkarken aynı zamanda insan hakları ve demokrasi açısından da önemli gelişmeler yaşanmış, devletçi politikalar yerini liberal politikalara bırakmıştır. Türkiye de bu atmosferden etkilenmiş ve çok partili döneme geçiş yapmıştır (Niray, 2002: 12).

2. Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan ve Türkiye’nin kentleşmesinde de önemli etkisi olan gelişmelerden biri Amerika’nın Türkiye de dâhil olmak üzere Avrupa ülkelerine Marshall Planı kapsamında ekonomik yardımlarda bulunmasıdır. 1948-1951 yıllarını kapsayan plan çerçevesinde Türkiye’de tarımda makineleşme süreci başlamış ve tarım amaçlı traktör kullanımı yaygınlık kazanmıştır (Çoban, 2012: 83). Öyle ki 1945 yılında tarımda kullanılan traktör sayısı 1,156 bin iken 1950 yılında 16,585 bine 1952 yılında ise 31,145 bine yükselmiştir (Özer, 2004: 55). Tarımda makinelerin kullanılması ile birlikte tarımda ihtiyaç duyulan işgücü oranı azalmış ve

tek geçim kaynağı toprak olan kırsal kesimdeki bireyler iş bulabilmek için kentlere göç etmek zorunda kalmışlardır. Böylelikle 1950'li yıllara kadar düşük seyirde gerçekleşen kentleşme hareketi tarımda makineleşme ile birlikte yoğunluk kazanmıştır.

Türkiye'deki kentleşme süreci Avrupa ülkelerinden farklılık göstermektedir. Avrupa'da kırdan kente göçün temel sebebi sanayileşme ile birlikte kentlerdeki istihdam oranının artmasıdır. Türkiye'de ise sanayileşme göç etmek için yeterli seviyelere ulaşamamıştır. Türkiye'deki göçün temel sebebi tarımda makineleşme ile kırsal alanda artan işsizliktir. Bununla birlikte miras sebebi ile mevcut toprağın parçalanması ve bunun sonucu olarak kırsal nüfusu besleyememesi de bir diğer sebeptir (Ören ve Yüksel, 2013: 56). 1950'li yıllara gelindiğinde kent ve kırsal nüfus oranında ciddi bir değişim olmamış ancak nüfusu 100 bini aşan kent sayısı altıya ulaşmıştır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973: 7).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nden alınan verilere göre; 1950-1955 yılları arasında nüfus artış hızı %2,77 iken 1955-1960 döneminde %2,85 ve 1960-1965 döneminde %2,61 olarak hesaplanmıştır (DPT, 1968: 47). Nüfus artışının yanı sıra kentlere yapılan göçler sebebi ile kent nüfusu da hızla artmaya başlamıştır. Öyle ki 1950 yılında 5,244 milyon olan kent nüfusu 1960 yılında 8,860 milyona yükselmiştir. 1950'lerde %25'lerde seyreden kentleşme oranı 1960'larda %38'e 1970'lerde ise %44'e yükselmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Böylelikle kentlerde iki önemli sorun meydana gelmiştir. İlki, sanayinin gelişmemiş olması sebebi ile istihdam sorunu ikincisi ise, barınma sorunudur. Göçmenler barınabilecekleri uygun fiyatlı konut bulmakta zorluk yaşamışlardır. Konut üretiminde ağırlıklı rolü üstlenen özel sektör uygun fiyatlı konut üretimine çekimser bakarken devlet, sanayileşmenin sağlanması için sınırlı kaynakları sanayi sektörüne ayırmayı tercih etmiştir. Bu sebeple konut talebi konut arzını karşılamakta yetersiz kalmıştır. Bu dönemde de devlet, tıpkı 1923-1950 döneminde olduğu gibi konut piyasasına müdahil olmamış, yasal düzenlemeler ile sorunu gidermeyi amaçlamıştır. Yapılan düzenlemeler ağırlıklı olarak bireylerin piyasa içinde konut edinimini teşvik etmek üzere olmuştur. Nitekim yürütülen politikalar yetersiz kalmıştır. Bu dönemde de merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin

düşük gelirli grupların konut ihtiyacını karşılayamaması veya sorunu öncelemedikleri için karşılamaları sonucunda düşük gelirli gruplar konut edinimini kendi başlarına çözmek zorunda kalmışlardır. Böylelikle 1923-1950 döneminde ağırlıklı olarak Ankara'da gördüğümüz gecekondular diğer kentlerde de artış göstermeye başlamıştır. Gecekondu sayısı öylesine artmıştır ki 1955 yılında kentsel nüfusun %4,7'si gecekondularda yaşarken 1980 yılında bu oran %26,1'e ulaşmıştır (Keleş, 2010: 493).

Konut sorununun çözülmesi için 1954 yılında Tapu Kanunu'nda irtifa hakkı üzerinde düzenlemeye gidilmiştir. 1950'li yıllara kadar tek parsel üzerinde tek konutun yapılmasına izin verilmiştir. Özellikle arazi masrafları göz önüne alındığında bu durum, özel girişimcileri konut üretiminde çekimser davranmasına sebep olmuştur. Yapılan düzenleme, tek parsel üzerinde bina yapılmasını ve dolayısı ile birden fazla bireyin irtifa hakkına sahip olmasını sağlamıştır. Böylelikle arazi masrafları azaltılarak konut üreticileri teşvik edilmiş ve konut piyasasında yapsatçılık olgusu ortaya çıkmıştır (Çoban, 2012: 85). 1954 yılında başlayan yapsatçılık 1965 yılında Kat Mülkiyeti Kanunu ile artış sağlamıştır. Yapsatçılığın yaygınlık kazanması ile hem konut üretiminde artış yaşanmış hem de küçük ve orta büyüklükteki şirketlerin de inşaat sektörüne girmesini sağlamıştır.

27 Mayıs 1960 darbesinin ardından yürürlüğe giren 1961 Anayasası kentleşme alanında önemli bir dönüm noktasıdır. 1961 Anayasası konutu ilk kez hak bağlamında ele almıştır. Konut, sağlık hakkı kapsamında kabul edilmiş ve düşük gelirli grupların sağlıklı koşullarda barınması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir (Yılmaz ve Çiftçi, 2011: 260). Yine anayasa ile birlikte planlı kalkınma modeline geçiş yapılmış ve kentleşme ve konut alanında il bazında durum analizi yapılmış ardından izlenecek bir yol haritası oluşturulmaya çalışılmıştır. 1963-1967 dönemini kapsayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre hem nüfus hem de kent nüfusu hızlı bir şekilde artmaktadır. Yıllık nüfus artışı %3 olurken 1923 yılından bu yana kent nüfusu iki katına çıkmıştır. Bu, özellikle kentlerde önemli bir barınma sorunu yaratmaktadır. Kentlerdeki konutların %30'u barınmak için yeterli şartları taşımamaktadır. Kentsel konutların yalnızca %41'i barınmaya elverişlidir. Bu konutların %36'sı kiralıktır. Konut sahipliği oranları kentlerde %64'tür. Ülkenin en kalabalık nüfuslu üç kenti,

İstanbul, Ankara ve İzmir’de kent nüfusunun %30’u tek odalı evlerde yaşamaktadır. İstanbul halkının %21’i Ankara halkının %45’i, İzmir halkının ise %18’i gecekondularda yaşamaktadır. Gecekonduda yaşayan kişi sayısı ise toplam 1,2 milyondur. Gecekonduda sayısındaki artışın en önemli nedeni yüksek kira fiyatlarıdır. Kentsel hanelerin toplam gelirlerinin %37’si kira giderlerine harcanmaktadır (DPT, 1963). Konut stokunun ezici çoğunluğunun özel sektör elinde bulunması ve özel sektörün konut yatırımlarında lüks konut üretimine ağırlık vermesi düşük gelirli grupların konut edinimini zorlaştırmaktadır. Bu sebeple planda tüm bu sorunların giderilmesi, kentsel hanelerin sağlıklı koşullarda konut edinimini gerçekleştirebilmesi için toplu konut üretimine ağırlık verileceği ve kendi evlerini yapanların teşvik edileceği açıklanmıştır. Yine plana göre lüks konut üretimini daha az cazip hale getirecek politikalar uygulanacaktır. Bu kapsamda lüks konut üretimine konut kredisi verilmemesi ve ek vergilerin konulması uygulanacak yöntemler arasındadır (DPT, 1963).

Yine plan ile Emlak Bankası, İşçi Sigortaları Kurumu, BAĞ-KUR ve Ordu Yardımlaşma Kurumu gibi konut kredisi veren kurumların etkinleştirilmesi hedeflenmiştir. İşçi Sigortaları Kurumu, günümüzdeki adıyla Sosyal Güvenlik Kurumu, sağlamış olduğu krediler sayesinde 1952-1984 yılları arasında 200 bini aşkın işçi konutu yapılmıştır. Kurum 1984 yılında 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile kurulan Toplu Konut Fonu sebebi ile kredi vermeyi bırakmıştır (Keleş, 2010: 443). Esnaf ve sanatkârların oluşturduğu bir sosyal sigorta kurumu olan BAĞ-KUR ise tıpkı İşçi Sigortaları Kurumu gibi düşük faizli ve uzun vadeli konut kredisi vermiş ve aynı sebepten dolayı kredi vermeyi bırakmıştır. Son olarak halen aktif olan ve 1961 yılında 205 sayılı kanunla kurulan Ordu Yardımlaşma Kurumu, üyelerine hem bireysel hem de kooperatif kredisi vermekte, satın aldığı arsalarda konut yaparak üyelerine satabilmektedir (Çoban, 2012: 86).

1966 yılında 775 sayılı Gecekondula Kanunu çıkarılmıştır. Kanun ile gecekondula alanlarının tasfiyesi amaçlanmıştır. Böylelikle konut üretimi için gerekli arazi temin edilebilecektir. Nitekim gecekondula tasfiyesi için yeterli kaynak ayrılmaması sebebi ile kanun yeterli uygulama alanı bulamamıştır (Şiriner, 2016: 69). Bununla birlikte daha

önce konut piyasasına müdahil olmakta çekimser davranan devlet, altyapılı arsa üreterek dolaylı yollarla piyasaya müdahil olmaya başlamıştır. Kooperatif konutlarının ve özel konutların üretimi için arsaların altyapı hizmetlerini gerçekleştiren devlet, hem konut üretim maliyetini azaltarak üretimi teşvik etmiş hem de planlı bir şekilde kentleşmenin önünü açmıştır. Fakat bu durum arsaların değerini yükselterek bir spekülasyona sebep olmuştur (Şiriner, 2016: 74-78). Arsa fiyatlarındaki artış iskân edilebilecek arazilerin boş kalmasına sebep olurken aynı zamanda kamu arazileri üzerindeki baskıyı artırmıştır.

1968-1972 dönemini kapsayan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre; gecekonduda barınan kentsel hanelerin oranı 21,8'dir. 1955 yılında 50 bin olan gecekondulu sayısı 1967 yılında 450 bine yükselmiştir. 1968-1972 yıllarını kapsayan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kentlerdeki konutların %41'inin iyi durumda, %33'ünün orta ve %26'sının kötü durumda olduğunu belirtmiştir. *“Konutların %27'sinde mutfak, %7'sinde WC, %49'unda banyo, %26'sında elektrik ve %45'inde akarsu yoktur”* (DPT, 1968: 275). Buna karşılık kirada oturanların oranı da 1955-1960 arasında %6 artış göstermiştir. Bu oran büyükşehirlerde daha yüksektir. 1968 yılında kentlerdeki konut ihtiyacı 112,722 bin iken 1972 yılında 177,321 bine yükselmiştir. Yine 1950 yılında yoğun nüfuslu kentlerde kirada oturanların oranı %36 iken 1960 yılında %42'ye yükselmiştir (DPT, 1968). 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı da lüks konut üretiminin sınırlandırılması gerektiği belirtilmiştir. Bu sebeple birinci planın bu hedefinde başarısız olduğu söylenebilir. Bununla birlikte devlet, konut piyasasına müdahale araçlarını genişletecek ve arsa ve konut spekülasyonunun önüne geçecektir. Yine bu planda da ucuz arsa temini, malzeme yardımı, vergi indirimleri gibi çeşitli teşvik araçları ile kendi evini yapanlara destek verileceği açıklanmıştır. Kent arsalarının boş kalmasını önlemek için ek vergiler koyulacağı belirtilmiştir. Son olarak plan kapsamında 1969 yılında 1164 sayılı kanun ile Arsa Ofisi kurulmuştur. Arsa Ofisi'nin amacı, kanunda arsalarda yaşanan fiyat artışının önüne geçmek ve bu sebeple arsa alış-satışı gerçekleştirmek, konut dâhil çeşitli sektörler için arsa sağlamak olarak açıklanmıştır. Nitekim Arsa Ofisi amacını yeterince gerçekleştirememiştir. 1984 yılına kadar konut için sadece 28 yerde arsa edinmiş olan Arsa Ofisi hem maddi kaynakların

sınırlılığı dolayısıyla hem de elde ettiği arsaları stoklamaktan ziyade satışa sunduğu için beklenen başarıyı gösterememiş bu sebeple 2004 yılında tüm mal varlığı ve yetkileri TOKİ'ye devredilerek kaldırılmıştır (DPT, 1968).

1968 yılında kamu yatırımlarının yalnızca %3,6'sı konut yatırımlarına ayrılırken özel sektör yatırımlarının %36,2'si ayrılmıştır. Üstelik 1971 yılında kamu yatırımlarının oranı %3,4'e düşmüş özel sektörün payı ise %39,9'a yükselmiştir. Gecekondu sayısındaki artışın temel sebebi olarak yüksek kira fiyatları gösterilmiştir. Kira fiyatlarındaki yükseliş ise genel olarak özel sektörün lüks konut üretimine yoğunlaşması ile bağdaştırılmıştır. Buna rağmen devlet, konut üretimindeki payını azaltmaya devam etmiştir. 1970 yılında Türkiye nüfusu 35,7 milyon olmuş nüfus artış hızı ise %2,7 olarak hesaplanmıştır. Bu dönemde Avrupa ülkelerinde nüfus artış hızı %1 oranlarında seyretmektedir. Kentleşme hızına bakarsak; 1960-1965 döneminde %5 olan kentleşme hızı 1965-1970 döneminde %6,2'ye yükselmiştir. 1970'li yıllar boyunca Doğu Marmara bölgesinin özellikle de İstanbul'un nüfusu hızlı bir şekilde artmakta ve bu bölgeler bir cazibe merkezi haline gelmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre iç göçlerin %46,1'i Marmara bölgesine ve %36,6'sı İstanbul bölgesine gerçekleşmektedir (DPT, 1973). İç göçteki devam eden artış, nüfusun dengeli dağılımını engellemiş bu sebeple göç alan bölgelerde konut daha önemli bir sorun haline gelmiştir. 1962 yılında üretilen 88 bin konut birimi 1971 yılına gelindiğinde 150 bine çıkmıştır. Bir diğer önemli gelişme ise 1973-1977 döneminde toplam yatırımların %17,9'unun konut yatırımlarına ayrılması hedeflenirken %20 oranında gerçekleşmiştir. Nitekim devletin konut yatırım oranlarını azaltması sebebi ile bu oranın büyük bir bölümü özel sektöre aittir. Özel sektörün lüks konut üretimine devam etmesi ile de yatırımlardaki artışa rağmen düşük gelirli grupların konut edinimini karşılanamamıştır. Yine bu dönemde kırdan kente göçün yanı sıra kentten kente göç hareketleri de başlamıştır. Sonuç olarak diğer dönemlerde olduğu gibi gecekondu sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Öyle ki 1968 yılında 450 bin olan gecekondu sayısı 1970 yılının sonuna gelindiğinde 600 bin, 1972 sonunda ise 700 bini bulmuştur (DPT, 1973). Yine standartları karşılayamayan konutların %10'unun

dayanaksız ve eskimiş olduğu için yıkılması gerektiği belirtilmiştir. Bu dönemde toplu konut üretilmişse de üretim ihtiyaca cevap veremeyecek derecede sınırlı kalmıştır.

1970’li yılların sonuna gelindiğinde; toplam yatırım içindeki konutun payının artmasına rağmen konut açığı giderek büyümekte ve mevcut konut stoku konut talebini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bunun temel sebeplerinden biri lüks konut üretimindeki artıştır. Devlet, lüks konut üretimini sınırlandırıcı politikalar izlemişse bile bu politikalar beklenen başarıyı gösterememiştir. 1973-1977 döneminde toplam 1,2 milyon konut üretimi hedeflenmiş ancak 978 bin 361 konut üretilmiştir. Bu dönemde devletin doğrudan ürettiği veya üretimini sübvansede ettiği konutların sayısı ise 173 bin 296’dır. Her ne kadar planlı dönem boyunca konut kooperatiflerinin rolünün artırılması hedeflenmişse de bu hedef hiçbir plan döneminde gerçekleşememiştir. Öyle ki 1975 yılında üretilen konutların yalnızca %7,2’si kooperatifler tarafından üretilmiştir (DPT, 1979). Yine bu dönemde hane halkının küçülmesi de konut talebini artıran etkenlerdendir. 1970’li yılların sonuna gelindiğinde kentsel hanelerin toplam gelirlerinin %30’unu konut kirasına ayırdıkları görölmektedir. Bu oran Avrupa ülkeleri ortalamasına göre oldukça yüksektir. Konut fiyatlarındaki artışın bir diğer sebebi ise konut üretim maliyetindeki artıştır. Arsa spekülasyonunun kontrol edilememesi ve kamusal arazi stokunun değerlendirilememesi sonucunda özellikle arsa maliyetleri konut üretim maliyetlerini artırmıştır. Her ne kadar devlet altyapılı arsa üreterek konut üretim maliyetini düşürmeyi hedeflemişse de bu yöntem arsa spekülasyonunu tetiklememiştir. Yine bu dönemde konut kredisi oranları da düşmüştür. 1972 yılında üretilen konutların %3’ü bankalar tarafından verilen krediler ile finanse edilirken 1977 yılında bu oran %1,4’e düşmüştür (DPT, 1979).

Devletin konut gereksinimi için yeterli müdahalede bulunmaması, özel sektörün lüks konut üretimine ağırlık vermesi ve bu sebeple konut fiyatlarında yaşanan artış sebebi ile konut edinimi sağlayamayan düşük gelirli gruplar gecekondulara yönelmişlerdir. Bunun bir sonucu olarak 1970’li yılların sonuna gelindiğinde yoğun nüfuslu kentlerdeki nüfusun yaklaşık olarak %50’si gecekondularda yaşamaya başlamıştır (DPT, 1979). Böylelikle gecekondular bir sorun olmaktan çıkarak bir krize



dönüşmüştür. Bu krizin temel sebebi düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak uygun fiyatlı konut stokunun artırılmamasıdır. Bu dönemde belediyelerin ürettiği konutlar da konut talebini karşılamakta yetersiz kalmıştır. Devletin uygun fiyatlı konut stokunun artırılmasında önemli bir rolü olan toplu konut üretimine yönelmekte çekimser davranması ve bu kapsamda bir politikanın yürütülmemesi buna ilaveten düşük gelirli grupların piyasanın insafına bırakılması konut sorununu çözümsüz bırakmıştır.

### **4.3. KENTSEL DÖNÜŞÜM DÖNEMİ (1980 SONRASI)**

1980 öncesi konut yatırımları hedeflenenin üzerinde gerçekleşmesine rağmen düşük gelirli grupların konut edinimi sağlanamamış bunun bir sonucu olarak gecekondulaşma önlenememiştir. Kamunun konut yatırımlarındaki payını azaltması ve özel sektörün lüks konut üretimini sınırlayıcı politikaların etkisizliği konut sorununu artırmaya devam etmiştir. Yine bu dönemde yaşanan ekonomik krizler ve enflasyonun yüzde yüz oranında artış göstermesi konut üretim maliyetini artırmış ve konut üretimi eski cazibesini kaybetmiştir. 1978 yılında konut üretim maliyeti %112 artış göstermiş, 1980 yılında ise bir önceki yıla göre konut inşaat ruhsat sayısında %20 azalma yaşanmıştır (Çoban, 2012: 93). Bu azalıştaki temel sebeplerden biri yapsatçı küçük işletmelerin yüksek üretim maliyetleri karşısında üretim yapma imkânının kalmamasıdır. Böylelikle daha önceleri teşvik edilen yapsatçılık 1980’li yıllarda popülaritesini kaybetmiştir. Bunun sonucunda küçük işletmeler yok olurken büyük işletmeler daha yüksek kâr oranları ile konut üretimine devam etmiştir. Her ne kadar ipotekli konut kredisi ile konut üretimi artırılmaya çalışılsa da konut üreticilerinin karşılaştığı yüksek faizler bunu olanaksız kılmıştır (Korum, 1982: 109).

1979 yılında tüm dünya ülkelerini sarsan ekonomik darboğazdan kurtulmak ve serbest piyasa ile bütünleşik, ihracata dayalı büyüyen bir ülke olmak amacı ile 1980 yılında 24 Ocak kararları alınmıştır. Aynı yıl yaşanan askeri darbe sonucunda bu kararların uygulanması üç yıllık bir ertelenmeye uğramıştır. Bu kararların içinde kamu kaynaklarının azalmaması için devletin yatırımlardaki payının azaltılması bulunmaktadır. Bu kararlar sonucunda devletin konut yatırımlarındaki payı önemli bir

ölçüde azalmıştır. Buna karşılık serbest piyasa ile bütünleşik ihracata dayalı büyüme modelinin benimsenmesi ile küçük Anadolu kentleri ticarete dışa açılabilme imkânına sahip olmuştur (Mumyalmaz, 2019). Anadolu kentlerinin dışa açılma imkânı kazanmasının yanı sıra bu dönemde kent görünümü de büyük bir önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde önceleri kent merkezine itilen düşük gelirli gruplar kent merkezinin değer kazanması ve her türlü ekonomik, sosyal ve kültürel mekânların burada yoğunlaşması ile kent çeperlerine doğru itilmeye başlanmıştır. Fabrikalar da yine bu dönemde kent merkezlerinden kent çeperlerine doğru kaymıştır. Kent merkezleri böylelikle üretim merkezi görevinden ziyade tüketim merkezi haline gelmiştir (Tekeli, 2009: 132). Bu dönemde kent nüfusu hızlı bir şekilde artmıştır. 1980 yılında 43 milyon olan toplam nüfusun %43,78'i kentlerde yaşarken 1980'li yılların sonunda %52,99'a çıkmıştır (Yılmaz ve Çiftçi, 2011: 262). Buna karşılık başarısız konut politikaları ile 1980-1985 döneminde yoğun nüfuslu kentlerdeki her iki kişiden biri gecekonduda yaşamaktadır (DPT, 1985).

**Tablo 2:** Yıllara Göre Kır Kent Nüfusu 1965-2017

Yıl	Nüfus			Oran (%)	
	Toplam	Kent	Kır	Kent	Kır
1965	31.391.421	8.039.343	23.352.078	25,6	74,4
1970	35.605.176	10.888.024	24.717.152	30,6	69,4
1975	40.347.719	14.410.411	25.937.308	35,7	64,3
1980	44.736.957	17.968.161	26.768.796	40,2	59,8
1985	50.664.458	23.271.352	27.393.106	45,9	54,1
1990	56.473.035	28.983.822	27.489.213	51,3	48,7
2000	67.803.927	40.172.156	27.631.771	59,2	40,8
2007	70.586.256	47.652.226	22.934.030	67,5	32,5
2010	73.722.988	52.340.830	21.382.158	71	29
2015	78.741.053	69.004.143	9.736.910	87,6	12,4
2017	80.810.525	71.253.963	9.556.562	88,2	11,8

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2018).

Tablo 2’de yıllara göre toplam nüfus ve kent/kır nüfusu gösterilmektedir. Hem nüfus hem de kent nüfusu istikrarlı bir şekilde artış göstermektedir. Bunda 24 Ocak Kararları ile küçük Anadolu kentlerinin ticarete dışa açılmasının önemli bir katısı bulunmaktadır. Bununla birlikte 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye alanın il sınırı ile eşitlenmesi ve bunun sonucunda büyükşehirlerdeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi de önemli bir etkidir.

Kentlerdeki nüfus artışı konut ihtiyacını artırmaktadır. Bununla birlikte her kentte konut ihtiyacı aynı seyirde devam etmemektedir çünkü Türkiye’de nüfusun dengesiz dağılımı söz konusudur. Kimi kentlerde nüfus aşırı artış yaşarken kimi kentlerde artış daha seyrek gerçekleşmektedir. Dolayısı ile İstanbul, Ankara gibi aşırı nüfus artışı yaşayan kentlerde konut ihtiyacı en temel sorun haline gelebilmektedir. Nitekim devletin bu sorun için gerekli müdahalelerde bulunmadığı gözlemlenmektedir. Müdahaleler yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmakta ancak bu yeterli olmamaktadır. Bu dönemdeki en önemli düzenleme ise şüphesiz 12 Eylül Darbesi ardından çıkarılan 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’nda sağlık hakkı bağlamında değerlendirilen konutu, konut hakkı olarak yeni bir başlık altında değerlendirilmesidir.

1982 Anayasası ile konutun kendi başına bir hak statüsü kazanması olumlu bir gelişme olsa da bu madde çeşitli tartışmalara zemin hazırlamaktadır. 1962 Anayasası düşük gelirli grupların konut ediniminin sağlanmasında önceliğe sahip olduğunu belirterek pozitif ayrımcılık yaparken 1982 Anayasası konut gereksinimini herhangi bir grupta ilişkilendirmemiş ve konut gereksinimi duyan her birey için önlemler alınacağı belirtilmiştir. Ancak 1960’lı yıllardan bu yana devletin düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamadaki başarısızlığı göz önüne alınırsa düşük gelirli grupların öncelenmediği bir anayasa ile bu grupların konut ediniminde yakalanacak başarı büyük bir soru işareti taşımaktadır. Yine daha önce kamunun konut yatırımlarındaki düşük payı göz önüne alındığında bu payın orta ve yüksek gelirli gruplar için de ayrılması şüphesiz düşük gelirli grupların aleyhine bir politika olmuştur (Çoban, 2012: 91). Anayasanın konut kooperatiflerinin teşvik edileceğini belirtmesi ise bu dönemde konut sorununun giderilmesi açısından olumlu bir gelişmedir.

Böylelikle 1979 yılında 14,872 bin olan konut kooperatifi sayısı 1991 yılına gelindiğinde 20,727 bine yükselmiştir (Sodan, 2009: 99). 1983 yılında konut kooperatiflerin ürettiği konut sayısı 170 bin iken on yıl gibi kısa bir sürede üç kat artarak 550 bine yükselmiştir (Güney, 2009: 172).

Diğer bir olumlu gelişme ise 1984 yılında düşük ve orta gelirli grupların konut edinimini sağlamak için 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve Toplu Konut Fonu kurulmasıdır. TOKİ, hem düşük ve orta gelirli gruplar için konut üretmekte hem de bu grupların konut edinimini sağlayabilmesi için kredi desteği vermektedir. Kurumun finansman sorunu çeşitli kaynaklardan sağlanan vergiler ve satış bedelleri üzerinden fona aktarılan bedellerle sağlanmaktadır. Böylelikle genel bütçeden bağımsız sürekli bir finansman kaynağı yaratılmıştır. Nitekim 1990'lı yıllara kadar kooperatiflerin konut üretimindeki payının artmasının temel sebebi olan fonun 1993 yılında genel bütçeye dâhil edilmesi ile hem konut kooperatiflerinin konut üretimindeki payı hem de TOKİ'nin konut kredisi desteği önemli ölçüde azalmıştır. Bu gelişme ile 1990 yılında mevcut konut stokunda %25 paya sahip olan konut kooperatifleri 2017 yılına gelindiğinde %1,3'e düşmüştür (Keleş, 2010: 445). TOKİ tarafından kredi sağlanan konut sayısı ise 1987 yılında 140,813 iken 1999 yılına gelindiğinde 12 bin 631'e gerilemiştir (Çoban, 2012: 96).

2002 yılında tamamen kaldırılan fon, 950 bin konuta kredi desteği sağlamış ve TOKİ'nin ürettiği 43 bin 145 konutu finanse etmiştir (Çoban, 2012: 96). Sonuç olarak; 1984-1990 döneminde konut üretiminde iyi bir ivme yakalanmış olsa da fonun ilk olarak genel bütçe kapsamına alınması ardından ise kaldırılması bu ivmeyi tersine çevirmiştir. Konut yatırımlarının toplam yatırım içindeki payı da %15,20'ye gerilemiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre 1989 yılında konut ihtiyacının giderilmesi için 318 bin yeni konuta ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte konut ihtiyacı her yıl artış göstermektedir (DPT, 1985). Her ne kadar devlet, altyapılı arsa üretim desteğinin devam edeceğini belirtmişse de bu konut sorununu çözmek için yeterli olmamıştır.

1990'lı yıllara gelindiğinde konut yatırımları artmaya başlamıştır. 1990-1994 dönemini kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre konut yatırımları genel yatırımların %21,5'ini oluşturmaktadır (DPT, 1990). Bu dönemde özel konut yatırımları desteklenmiş, konut kredisi düzenlemeleri ile kentsel nüfusun piyasa içinde konut edinimi sağlanmaya çalışılmıştır. Buna ilaveten devlet altyapılı arsa üretiminin devam edeceğini açıklamış ve belediyelerin uygun fiyatlı konut üretmesi için teşvik edileceği ifade edilmiştir. Yine bu dönemde lüks konut üretiminin sınırlandırılması için konut büyüklüğünü düşürücü tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Nitekim bu dönemde de konut ihtiyacında bir azalma yaşanmamış düşük gelirli grupların konut edinimi sağlanamamıştır. Dönemin konut sorunlarına değinecek olursak; belirli kentlerde nüfusun yığılması plansız bir kentleşmenin önünü açarken kentsel konut ihtiyacını da artırmıştır. 1996 yılında kentsel konut ihtiyacı 382 bin iken 1999 yılında 436 bine ulaşmıştır (DPT, 1996). Ayrıca gecekondular sorunu bu dönemde de çözüme kavuşturulamamıştır. Bunların yanı sıra nüfus artışı bu kentlerdeki ulaşım, altyapı gibi temel hizmetlerin aksamına sebep olmaktadır. Her ne kadar bu dönemde kentsel nüfusun orta büyüklükteki kentlere aktarılması hedeflenmişse de bu kentlerdeki istihdam, altyapı ve hizmet yatırımlarındaki eksiklikler hedefin gerçekleşmesini engellemiştir. Yine bu dönemde altyapılı arsa üretimi talebi karşılamakta yetersiz kalmıştır. Arsa ve konut üretim maliyetlerindeki spekülasyonlar konut bedellerini artırdığı için kiracılık oranı da yükselmiştir. 1985 yılında kentsel nüfusun %22,8'i kirada yaşarken 1990 yılında bu oran %29,7'ye ulaşmıştır. Yine bu dönemde hem kentleşmeye hem de doğal afetlere bağlı olarak konut talebinde büyük bir artış yaşanmıştır.

1999 yılındaki Marmara depremi ve Düzce depremi ile 93,10 bin konut yıkılırken 104,440 bin konut orta ve 113,283 bin konut hafif derecede hasar görmüştür (DPT, 2001). 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Plan dâhilinde 1,3 milyon konut üretilmiş ancak üretim 2,540 milyon olan konut ihtiyacını karşılamaktan uzak kalmıştır. Üretilen konutların ise %14'ü TOKİ tarafından kredilendirilmiştir. Konut ihtiyacının karşılanamaması ruhsatsız yapılaşmanın önünü açmış ve ruhsatsız konut sayısı artarak 2 milyona yükselmiştir. Üstelik mevcut konut stokunun önemli bir

oranı da yetersiz koşullara sahiptir. 2000 yılı verilerine göre kent merkezlerinde yaşayan hane halkının %4'ünün ilçe merkezlerinde yaşayan hane halkının ise %12'sinin konutunun içinde bir tuvalet bulunmamaktadır. Bu yaklaşık olarak 170 bin kişinin tuvaleti olan bir konutta barınmadığını göstermektedir. Yine il merkezlerinde hane halkının %2'sinin ilçe nüfusunun ise %7'sinin evinde banyo bulunmamaktadır (DİE, 2000: 241).

2000'li yıllara geldiğimizde ise; 1990 yılında kentsel nüfusun ülke nüfusuna oranı %54 iken 2000 yılında %70,6'ya yükselmiştir. Nüfus genel olarak Batı bölgesinde yoğunlaşmış ve diğer bölgelerdeki kentler yeterli gelişimi gösterememiştir. Bu sebeple Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ağırlıklı olarak Kalkınmada Öncelikli Yörelere seçilerek bu bölgelerin kalkınması için yatırımların artacağı belirtilmiştir. Bu yatırımların içinde konut da bulunmaktadır.

2000'li yıllar genel olarak kentsel dönüşüm söyleminin yoğunluk kazandığı bir dönemdir. Kentsel dönüşümün amacı çarpık kentleşmenin önlenmesi ve gecekonduların tasfiye edilerek nitelikli konut üretiminin yaygınlaşmasıdır. Bununla birlikte kentsel dönüşümle tarihi ve kültürel dokunun korunması amaçlanmaktadır. Küresel dönüşümün bu işlevi daha çok turizm sektörü ile ilgilidir. Turizm sektörünün gelişmesi ile kent estetiği ve kent görünümü hiç olmadığı kadar önem kazanmaya başlamıştır. Kentsel görünümün iyileşmesi ise ilk olarak gecekonduların tasfiyesi ile mümkün olmaktadır. Nitekim gecekonduların tasfiye edilebilmesi için düşük gelirli grupların konut edinimini sağlayacak yeterli koşullara sahip uygun fiyatlı konutlar üretilmelidir. Uzun vadeli ve kapsamlı bir politika üretilmemesi artan konut ihtiyacını katmerleştirmektedir.

Kentsel dönüşümün önem kazanması ile daha önce dolaylı olarak konut üretimine katılan ve piyasaya müdahale araçlarını sınırlı tutmayı tercih eden devlet, müdahale araçlarını artırmaya başlamıştır. Bu dönemde kentsel dönüşümün yasal dayanağını hazırlayan 200'e yakın mevzuat çıkmıştır (Şiriner, 2016: 87). Yine kentsel dönüşüm amaçlı büyük projeler gerçekleştirilmiş devlet yasal düzenlemeler ile

projeleri desteklemiştir. Kentsel dönüşüm için ilk olarak gecekodu bölgeleri seçilmiştir. Bu bölgeler soylulaştırma çalışmasının ilk basamağı olmuştur (Uysal, 2006: 79). Bu alanlarda yaşayan bireyler genel olarak imar ve gecekodu afları ile barındıkları konutun tapusunu almaya hak kazanmış kişilerdir. Nitekim 1985 dönemi sırasında gecekodu yapmış bireyler, konutlarının tapusunu alamadıkları için hak sahibi olarak görülmemiştir. Bu sebeple kentsel dönüşüm projeleri kapsamında konutlarından ve yaşadıkları yerlerden zorla çıkarılmışlardır. Konutlardan çıkmak zorunda kalan bireyler ise maddi sıkıntılarla yüzleşmek zorunda kalmaktadır. Bu durum projelerin çoğunlukla direnişle karşılaşmasına sebep olmuştur.

2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kentsel dönüşümün sağlanması, denetimsiz yapıların ıslahı ve afetlere dayanıklı yeterli koşullara sahip konutların üretilmesi üzerinde durmuştur. Bu sebeple 2003 yılında TOKİ'ye kentsel dönüşüm bağlamında konut üretim görevi verilmiştir. Bununla birlikte TOKİ bu yılda geniş yetkilerle donatılmıştır. 2003 yılında TOKİ; şirket kurabilme, şirketlere, finans kurumlarına ortak olabilme, sosyal donatılar üretebilme, konut kredisi verme ve son olarak kentsel dönüşüm için konut, altyapı ve üst yapı hizmetleri yürütebilme yetkisine sahip olmuştur. Yine 2003 yılı itibari ile TOKİ, belediyelerin imar planlarını aşarak istediği arazilerde konut üretebilmekte, belediye arazilerinde belediyenin planlarını aşarak plan yürütebilmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5162 sayılı kanun ile de belediyeler ve valilikler tarafından üç ay içinde onaylanmayan planları resen onaylayabilmektedir (TMMOB, 2016). Tüm bu yetkilere ilaveten TOKİ üretim hacmini kendi belirleyebilmekte ve yine kendi artırabilmektedir. Son olarak ise TOKİ 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan muaf tutularak ihaleye çıkabilmekte ve birçok vergi kaleminden muaf tutulmaktadır. Bir kamu kuruluşu olan TOKİ elde ettiği bu geniş yetkiler ile kâr odaklı bir şirkete dönüşürken aynı zamanda konut piyasasında haksız bir rekabet ortamı oluşturarak inşaat sektörünün durağanlaşmasına sebep olmuştur. Yine TOKİ'nin elde ettiği yetkiler inşaat sektöründeki firmaların varlıklarını sürdürebilmesi için TOKİ'ye bağımlı hale getirmiştir. TOKİ ile iş birliği yapamayan firmalar ekonomik darboğazdan kurtulamamışlardır.

Bununla birlikte TOKİ iş birliği yapacağı firmaları tam bir serbesti içinde seçmiştir. Örnek vermek gerekirse 2002-2007 döneminde TOKİ, 400 firma ile birlikte çalışmıştır. Bu işler için ayrılan ödeneğin %60'ına 60 firma sahip olurken ödenekten geriye kalan %40'ını 340 firma bölüştürmüştür. Özetle firmaların %15'i ödeneğin yarısından fazlasına sahip olurken firmaların %85'i diğer yarısını bölüşmek zorunda kalmıştır (İnşaat Mühendisleri Odası, 2011: 203). Bu durum kamu yararı gözetilen TOKİ'nin siyasi yarar gözetildiğine dair şüpheleri artırmıştır. Bu yetkiler aynı zamanda bir kamu kuruluşunun temel özellikleri arasında olan denetime açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine gölge düşürmektedir. Oysa bu ilkeler bir kamu kurumu için olmazsa olmaz nitelik taşımaktadır.

2005 yılında çıkarılan 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile belediyeler ve il özel idareleri kentsel dönüşümde yetkili kılınmıştır (Koçak ve Tolanlar, 2008: 403-405). 2006 yılında çıkarılan 5492 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ise belediyelerin TOKİ'nin yapı kullanma izni müracaatı olması halinde on beş gün içerisinde izin belgesinin verilmesi hükmünü getirmiştir. Böylelikle kentsel dönüşümde birincil rolü üstlenen TOKİ hem belediyeler ile hem de il özel idareleri ile kentsel dönüşüm odaklı projeler gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu kapsamda TOKİ belediyeler ile iş birliğine girerek gecekonduların tasfiyesini sağlamak ve boşalan arazilerde yeni konutlar üretmektedir. Üretilen bu konutlar 15-20 yıl vadeli olarak satışa çıkarılmaktadır. Düşük gelirli grupların kira öder gibi kredi ödemesini sağlayan TOKİ, konutların aylık taksit bedellerini memur maaşına endeksli olarak artırmaktadır. Oysa TOKİ konutlarında barınan memur sayısı oldukça azdır. Düşük gelir grupları aylık taksitleri ödemekte zorluk yaşamaktadırlar. Bu sebeple TOKİ'de konutlar sık sık el değiştirmektedir (Erman, 2012).

TOKİ, kentsel dönüşüm kapsamında gecekonduların mahallelerinde projeler gerçekleştirmekte bunun sonucunda mahalle sakinleri yaşadıkları yeri terk etmeye zorlanmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında gecekonduların sahiplerine yeni



konutlar tahsis edilmekte ancak bu konutlar hem mahalle sakinlerinin yaşadıkları bölgeden hem de kent merkezinden uzak yerlerde bulunmaktadır (Tahire Erman, 2012). Bunun sonucunda mahalle sakinleri büyük sıkıntılar yaşamaktadır. Sadece 2008 yılında TOKİ'nin ürettiği uygun fiyatlı toplu konutlarda barınan bireylerin %3,9'u TOKİ'ye konut iadesi başvurusunda bulunmuştur. İade başvurularının %72'sinin temel sebebi aylık taksitleri ödemekte zorlanmalarıdır (İnşaat Mühendisleri Odası, 2011: 202). Uygun fiyatlı konut sunumu gerçekleştiren TOKİ'nin konutlarını dahi düşük gelirli gruplar ödeyemezken TOKİ, 2003-2010 döneminde ürettiği konutların yalnızca dörtte birini alt gelir gruplarına yönelik üretmiştir. Üstelik üretilen konutların 62 bini orta ve yüksek gelir gruplarına hitap eden lüks konut niteliğindedir (TOKİ, 2010).

Düşük gelirli grupların yaşadığı sorunlar yalnızca bunlarla sınırlı değildir. TOKİ, kendi iştiraki olan Emlak Yönetim Anonim Şirketi veya belediyelerin iştiraki ile kurulan site yönetim şirketleri aracılığıyla yönetim sorununu çözmeye çalışmaktadır. Bu şirketler farklı illerdeki yüklenici firmaları TOKİ sitelerinin yönetimi için yönetici olarak atamaktadır. Yönetici firma, site sakinlerinden toplanan aidatlar ile bina temizliği, peyzaj, güvenlik, fatura ödemelerinin takibi vb. hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Nitekim site sakinleri ile yönetici firmaların karşı karşıya gelmesi sıklıkla gözlemlenen bir durumdur. Temel sorunlardan ilki site sakinlerinin yaşadıkları sorunlar karşısında bir muhatap bulamamasıdır. Dolayısı ile burada hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkesinin zedelendiği söylenebilir.

Yönetici firmaların TOKİ sitelerinde gerçekleştirileceği hizmetlerin masrafları site sakinleri tarafından karşılanmakta ancak masraf kalemlerinin açıklanması noktasında site sakinlerine hesap verme ihtiyacı hissedilmemektedir (Demirbaş, 2017). Bu durumun temel sebebi ise TOKİ konutlarında bireylerin kurumla borç ilişkisi kesilene kadar konutun resmi sahibi olamamasıdır. TOKİ konutlarında oturan bireyler, kurumla borç ilişkisi kesilmesi, konutun peşin bedelle satın alınması durumunda tapuları kendi üzerine alabilme hakkına kavuşmaktadır (toki.gov.tr, 2021). Dolayısı ile TOKİ, site sakinlerini borç ilişkisi kesilene kadar konutlarının sahibi olarak

görmemekte ve bu sebeple site yöneticilerini kendi seçmek hakkı olduğunu düşünmekte, yüklenici firmalar da aynı sebeple şeffaf ve hesap verebilir davranmamaktadır. Son olarak, daha önce gecekondularda yaşayan ve çöp atmak, çevre temizliği vb. hizmetleri kendileri karşılayan site sakinleri aidatları ödemekte zorlanmaktadır. Aidatların ödenmemesi durumunda yüklenici firma icra yoluna başvurmaktadır. Böylelikle bireyler ödeyemedikleri aidatları ya faizi ile ödemek zorunda kalmakta ya da haciz yoluyla ellerinden alınmaktadır. Faturaların ödenmemesi halinde ise apartmanların elektriği, suyu, gazı kesilebilmektedir. Buna ilaveten günümüzde site yönetim şirketlerine karşı oluşan tepkiler üzerine bazı sitelerde site sakinleri içinden yönetici seçilmektedir. Nitekim bu sitelerde de ağırlıklı olarak konut sahipleri yönetici seçilmekte kiracıların yönetici seçiminde söz hakkı elinden alınabilmektedir. Bu durumda ise konut aidatlarının toplanmasında sorunlar yaşanmakta ve konutlar bakımsızlığa mahkûm olmaktadır (Erman, 2012: 52).

TOKİ'nin ürettiği konutlarda bunlar yaşanırken; ülke genelinde 15 milyonluk konut stokunun yaklaşık olarak %55'i ruhsatsız ve %60'ı 20 yıllık veya daha eskidir. Konutların %40'ı afet risklerine karşı dayanıksızdır. Buna karşılık piyasa lüks konut üretimini artırmaya devam etmektedir. 2009 yılında lüks konut stoku 250 bine yükselmiştir. Sadece İstanbul'da 80 binden fazla konut, lüks konut niteliği taşımaktadır (Hürriyet Gazetesi, 2009). Piyasa ısrarla lüks konut üretmekte nitekim üretilen bu konutların büyük bir bölümü hanelerin fiyatlarını karşılayamamasından dolayı satılamamaktadır. 2009 yılında satılamayan konutların yaklaşık olarak %70'i lüks konuttur. Bu durum konut sahipliğinin de azalmasına sebep olmuştur. 2010 yılında konut sahipliği bir önceki yıla göre %8 azalış göstermiştir.

Özetleyecek olursak; piyasanın lüks konut üretimine yönelmesi düşük gelirli grupların konut edinimini zorlaştırmışken uygun fiyatlı konut stokunu artırmak ile görevlendirilen ve bu sebeple geniş yetkiler verilen TOKİ de lüks konut üretimine yönelmiştir. Bunun sonucunda piyasada düşük gelirli gruplara hitap eden konutlar sağlıklı koşullara sahip, altyapı bakımından eksik, afet risklerine karşı dayanıksız ve ruhsatsız konutlar olurken hem piyasa içinde konut edinimini sağlamaya çalışan hem

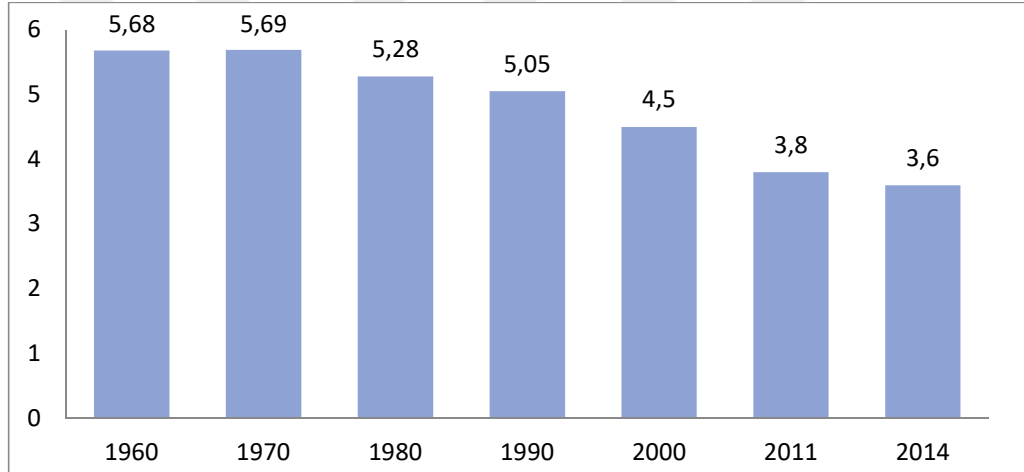
de TOKİ'nin ürettiği konutları ödemekte zorlanan bireyler bu konutlara mahkûm kalmışlardır. Bununla birlikte piyasa kârını maksimize etmek amacıyla lüks konut üretimine ağırlık vermeye devam etmekte bunun sonucunda binlerce ev üreticilerin ve satıcıların elinde kalmaktadır.

TOKİ'nin lüks konut üretimine başlaması konut sektörüne de önemli zararlar vermektedir. TOKİ'den alınmayan çeşitli vergi kalemleri ile TOKİ konut üretim hacmini artırmakta diğer konut üreticileri ise konut üretiminde bir daralma yaşamaktadır. Yine TOKİ elindeki bu yetkilerle mümkün olduğu kadar çok konut üretimini hedeflediği için kent çeperlerine yönelmekte ve bu bölgelerin imara uygunluğu denetlenmeden konut üretimine başlanmaktadır. Bunun sonucunda kent çeperlerinde imar planına uymayan, kent ve çevre politikaları ile örtüşmeyen konutlar yükselmektedir. Üstelik bu konutlar kent merkezinden uzak olduğu için konutlarda barınan halkın kentten kopuk yaşamasına, iş olanaklarından ve kentin getirmiş olduğu birçok avantajdan faydalanamamasına sebep olmaktadır (Tekeli, 2008). Yine eski mahallelerinde bahçeli evlerde yaşayan ve komşuluk ilişkilerine sıkı sıkıya bağlı bireylerin TOKİ konutlarına yerleşmesi ile yaşadıkları çevreden kopuk oldukları için yeni çevreleri ile uyum sağlamakta zorlandıkları görülmektedir (Erman, 2012).

2009-2010 döneminde TOKİ 610 okul, 617 spor merkezi, 295 cami, 396 ticaret merkezi olmak üzere toplam 2.189 sosyal donatı üretmiştir. Sadece üretilen okuların bütçesi 2,8 milyar liradır (TOKİ, 2010). Verilerden hareketle uygun fiyatlı konut stokunu artırmakla görevlendirilen TOKİ'nin bütçesinin önemli bir bölümünü sosyal donatı üretimine ayırdığı söylenebilir. 2000-2010 yılında Konut Müsteşarlığı tarafından yapılan bir araştırmaya göre 2000 yılında konut ihtiyacı 10,906 milyon 368 olurken 2010 yılında bu oran 2,860 milyon 343 artarak 13,766 milyon 711'e ulaşmıştır. Oysa aynı dönemde TOKİ'nin nüfusun büyük bir bölümüne ev sahipliği yapan İstanbul'da ürettiği konutların %56'sı lüks nitelikte olurken %44'ü uygun fiyatlı konut olarak üretilmiş bu konutların ise yalnızca %22'si alt gelir gruplarına tahsis edilmiştir (İnşaat Mühendisleri Odası, 2012: 202).

Bu verilerden hareketle kamu yararı gözetmesi gereken TOKİ'nin kâr odaklı bir şirkete dönüştüğü yorumu yapılabilir. Hem kentsel dönüşüm hem de afet riskine karşı dayanıklı konut stokunu artırmaya yetkili TOKİ, bu yetkileri ile kâr elde etmekte ve elde ettiği kâr ile lüks konut üretimini artırarak kârını artırmaktadır. Dolayısıyla TOKİ, piyasadan farklı bir izlenim çizememektedir. Üstelik TOKİ, yalnızca lüks konut üretmemekte sosyal donatı da üretmektedir. Kısaca uygun fiyatlı konut stokunu artırmakla görevlendirilen TOKİ, kaynaklarının büyük bir bölümünü lüks konut ve sosyal donatı üretimine ayırmakta ve bu sebeple uygun fiyatlı konut stokunun artışını önlemektedir.

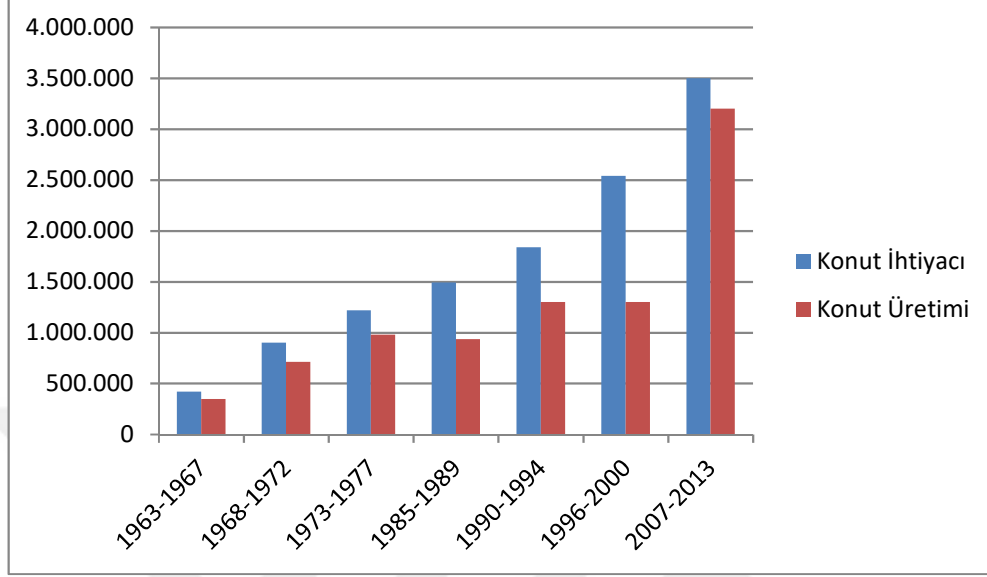
**Grafik 5: Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü 1960-2014**



Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2018).

Grafik 5'te yıllara göre hane halkı büyüklüğü oranı verilmiştir. Görüldüğü üzere hane halkı oranı giderek küçülmektedir. Yaşanan bu küçülme yalnızca doğum seviyesindeki azalıştan kaynaklanmamaktadır. Aynı zamanda çekirdek ailenin yaygınlaşması da bir diğer nedendir. Çekirdek ailenin yaygınlaşması hane halkı büyüklüğünü azaltırken hane sayısını artırmaktadır. 2012 yılındaki hane halkı sayısı 2016-2017 döneminde 470 bin artarak 22,676 milyona ulaşmıştır. Hem hane halkı büyüklüğündeki düşüş hem de hane halkı sayısının artması farklı büyüklükteki konuta duyulan ihtiyacı artırmakta nitekim arz talebe göre şekillenmemektedir.

**Grafik 6:** Yıllara Göre Konut İhtiyacı ve Konut Üretimi

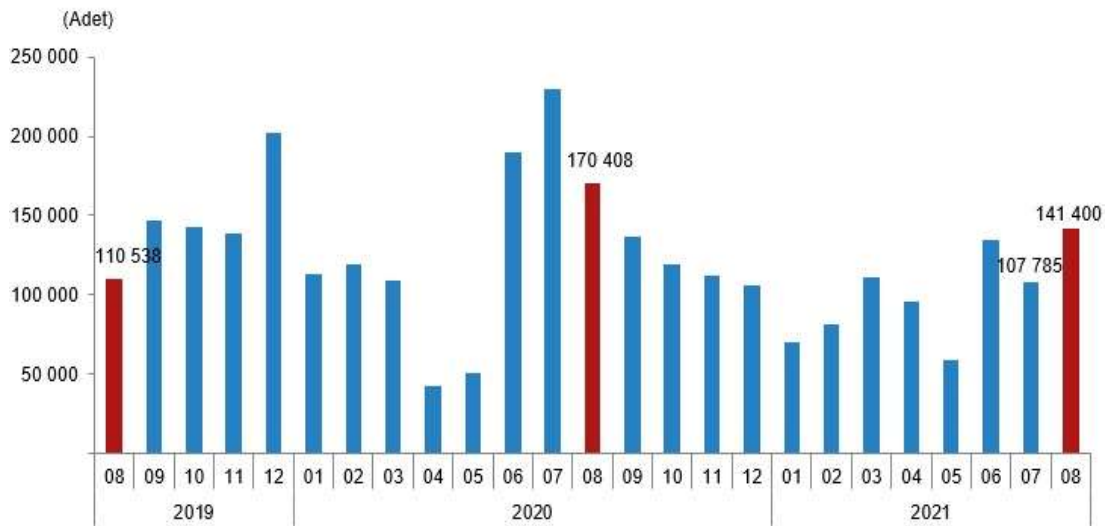


Kaynak: (Kalkınma Planları).

Grafik 6’da yıllara göre konut ihtiyacı ve konut üretim hacmini gösterilmektedir. Tablodan anlaşılacağı üzere konut üretimi hiçbir dönemde konut ihtiyacını giderememiş daima bir konut açığı oluşmuştur. 2011, 2012 ve 2013 yıllarında özellikle kentsel dönüşüme bağlı olarak konut üretiminde bir sıçrama yaşanmıştır. Konut üretiminde yaşanan sıçrama 2000-2015 döneminde üretilen konutların konut ihtiyacını karşılama oranını %70 seviyesine çıkarmıştır. 2014-2015 döneminde ise konut üretimi yıllık konut ihtiyacını aşmış ve konut ihtiyacını karşılama oranı %91’e çıkmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Buna karşılık konut üretimi artsa dahi farklı gelir grupların konut ihtiyacını gidermekten uzak, talepleri karşılamakta yetersiz bir konut üretimi gerçekleşmektedir. Bunun temel sebebi ise konut üretiminde lüks konut üretimine yoğunlaşılmasıdır. İlâveten mevcut konut stokunun da önemli bir bölümü eskimiş konutlardır. 2011 yılında yapılan araştırmaya göre konutların %23,4’ü 1980 öncesinde %43,5’i 1981-2000 döneminde ve %21,8’i 2001 ve sonrasında üretilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Ayrıca konut üretimindeki sıçramaya rağmen konut ihtiyacı da artan bir eğilimdedir. 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı’na göre beş yıllık toplam konut ihtiyacı 4,77 milyon 575’tir.

Konut ihtiyacındaki artışa ve düşük gelirli grupların konut ediniminde yaşadığı zorluğa karşılık TOKİ, konut üretimini artırmakta ancak her geçen yıl uygun fiyatlı konut üretim hacmini azaltmaktadır. 2009-2010 döneminde üretilen konutların %35'i alt gelir grubuna yönelik iken 2016 yılında bu oran %20,61'e gerilemiştir. Yine 2009-2010 döneminde mevcut konut stokunun %51'i düşük ve orta gelirli gruba yönelikken 2016 yılında bu oran %43,14'e düşmüştür (TOKİ, 2016). Konut ihtiyacının yanı sıra konut fiyatlarındaki yükseliş de dönemin önemli bir sorunudur. Özellikle düşük gelirli gruplar piyasa içindeki konutların fiyatlarını ödemekte zorlanmaktadır. 2016 yılındaki TÜİK verilerine göre Türkiye genelinde hane halkı tüketim harcamaları içindeki en yüksek payı %25,2 ile konut ve kira giderleri oluşturmaktadır (TÜİK, 2017).

**Grafik 7: Konut Satış İstatistikleri**



Kaynak: (TÜİK, 2021d)

Grafik 7'de konut satış istatistikleri görülmektedir. Konut satışlarında 2019-2020 döneminde dengesizlikler olmasına karşın 2021 yılında bir önceki yıla göre genel bir düşüş hakimdir. Oysa konut ihtiyacı her geçen yıl artmaktadır. Konut satışlarındaki düşüşün temel sebebi piyasanın lüks konut üretimine ısrarla devam etmesidir. 2017 yılında toplam konut sayısı 32,7 milyondur. Bununla birlikte yıllık konut ihtiyacı ortalama 750 bine ulaşmakta ancak bu ihtiyaç giderilememektedir. Buna karşılık bazı

kentlerde ihtiyaçtan fazla konut bulunmakta bazı kentlerde ise konut stoku konut talebini karşılayamamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Yine konut yatırımının yoğun olduğu kentlerde de konutlar yatırım değeri yüksek bölgelerde yoğunlaşmıştır. Nitekim piyasanın lüks konut üretimini artırması yıl sonunda elde kalan konutları da artırmaktadır. Lüks konutların elden çıkarılması için faiz indirimleri, kredi düzenlemeleri yapılmakta, nitekim beklenen satış oranları gerçekleşmemektedir. Dolayısı ile konut yatırımlarının yüksek olduğu bölgelerde de konut ihtiyacı giderilememektedir. Buna ilaveten yükselen konut fiyatları karşısında düşük gelirli gruplar hane halkı gelirin %37'sini konut harcamalarına ayırmak zorunda kalmıştır (Geray, 2018: 463). Bu oran oldukça yüksektir. Bu sebeple konut edinimini piyasa içinde sağlayan düşük gelirli grupların diğer ihtiyaçlarını karşılamakta zorlandıkları söylenebilir. Bir diğer söylenebilecek ise devletin konut piyasasına müdahale araçlarını genişletmesidir. Nitekim devlet, konut piyasasında yaşananlara rağmen kamu sermayesinde konut harcamalarını azaltma kararı almıştır. 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda toplam kamu sermayesindeki konut harcamaların payı %1,6 iken 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda bu oran %1'e düşmüştür. Buna karşılık Onuncu Kalkınma Planı'nda konut ihtiyacının 4,1 milyon olduğu belirtilmiştir. Oysa Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda bu oran 3,5 milyondur.

TOKİ'ye dönecek olursak; TOKİ 2003-2019 döneminde 430 bini 2003-2010 döneminde olmak üzere toplam 845 bin konut üretmiştir. Bu konutların %31'ini oluşturan 115 bin konut yoksul kesime yönelikken 189 bini düşük ve orta gelirli gruplar içindir (TOKİ, 2010). 2019 yılında ise TOKİ'nin ürettiği konutların %17,97'si yoksul gruplar için %45,65'i ise düşük ve orta gelirli gruplara yöneliktir (TOKİ, 2019). Bununla birlikte sosyal donatı sayısı artmış ve 2018 yılı itibari ile 10,583'e, 2019 yılında ise 14,782'ye yükselmiştir (TOKİ, 2019). Sadece 2003-2010 döneminde 2,025 bin sosyal donatı için 13 milyar lira harcandığı düşünülürse sosyal donatıların TOKİ'nin bütçesindeki yarattığı mali yükün uygun fiyatlı konut stokunun artmasındaki önemli engellerden biri olduğu görülmektedir. TOKİ'nin uygun fiyatlı toplu konut üretimini azaltması konut üretimindeki kamunun rolünün de azalması anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda 2017 yılı itibari ile konut inşaat ruhsatlarında

%93,2 özel sektör, %1,3 oranında kooperatif ve %5,5 oranında kamu sektörünün rolü bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Kamunun ve dolayısı ile TOKİ'nin konut üretimindeki payı azalırken konut ihtiyacı artış göstermektedir.

TÜİK'in Hane Halkı Tüketim Harcaması 2017-2018-2019 Raporu'na göre; Türkiye'de İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması 1. Düzey bölgelerine giren kentlerde hane gelirinin büyük bir bölümünü konut ve kira harcamaları oluşturmaktadır. Raporda her bölge en az %20'lik oranla en çok konut ve kira harcaması yaparken 15 milyonluk nüfusu ile TR1 (İstanbul) konut ve kira harcamalarının en yüksek olduğu bölgedir. Bununla birlikte yükselen konut fiyatları konut kredisi kullanma oranını artırmıştır. 2018 yılında konut kredisi kullananların oranı %11,5'e 2019 yılında ise %14,1'e yükselmiştir (TÜİK, 2020b). Konut kredisi kullanma oranındaki artışa karşılık konut sahipliğinde bir düşüş yaşanmıştır. 2018 yılında toplam haneler için konut sahipliği oranı %59 ve kirada oturanların oranı %25,2 iken; tam bir yıl sonra, 2019 yılında konut sahipliği oranı %58,8'e gerilemiş kirada oturanların oranı ise %25,6'ya yükselmiştir (TÜİK, 2020b). 2021 yılına geldiğimizde ise bu yılın ocak ayında toplam 70,587 bin konut satışı yapılmıştır. Buna göre Ocak 2021'de bir önceki yıl aynı döneme göre konut satış oranları %37,9 azalış göstermiştir, Haziran 2021'de ise bir önceki yılın aynı dönemine göre konut satışları %29,1 azalmıştır (TÜİK, 2021b). Yine 2021'de konut fiyatları Türkiye genelinde bir önceki yıla göre %32 artış göstermiştir (Veri Yönetişimi ve İstatistik Genel Müdürlüğü, 2021). Bunun sonucunda ise 2021 yılının birinci çeyreğinde bir önceki yılın aynı dönemine göre konut satın alım gücü %23,3 azalmıştır (GYODER, 2021: 24). Bu artışın temel sebeplerinden biri de konut üretim maliyetidir. Haziran 2021'de bir önceki yılın haziran ayına göre inşaat maliyeti %42,48 oranında artış göstermiştir (TÜİK, 2021a).

Türkiye'de her yıl 800 bin konut ihtiyacı yaşanmakta nitekim konut alımları 600-650 bin civarında kalmaktadır (Türkiye Müteahhitler Birliği, 2021: 24). Oysa 2017 yılında 862,726 bin konut üretilirken 2020 yılında 1,464 milyon 331'e 2021 yılında ise 1,543 milyon 255'e yükselmiştir (TÜİK, 2021c). Dolayısı ile ne kadar



konut üretim hacmi artırılırsa artırılın bu artış ihtiyacı karşılamaktan uzak kalmıştır. Üstelik 2013-2019 döneminde toplam 1,260 milyon konut, yani 2013 yılından bu yana üretilen her dört konuttan biri satılamamıştır (euronews.com, 2019). 2010 yılından bu yana hemen her yıl piyasanın uygun fiyatlı konut üretimine yöneleceği ve elde alan konutların zamanla eriyeceği gazete haberlerinde yer almış ancak bir sonraki yıl, bir önceki yıl ile aynı politikalar yürütülmüştür. Bunun sonucunda ise ya lüks konutlar elden çıkarabilmek uğruna yok pahasına satılmış ya da elde kalıp zamanın ve bakımsızlığın çürütücü etkisine maruz kalan konut stokuna katılmıştır.



## SONUÇ

Bu çalışmada konut yoksunluğunun temel nedenleri ve bu yoksunluğun giderilmesinde toplu konut üretiminin önemi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Çalışmada esas olarak toplu konut üretimi üzerinde durulmuş, toplu konut yönetiminden kısaca bahsedilmiştir. Çalışmanın temel argümanı konut yoksunluğundaki artış ile toplu konut üretimindeki azalış arasında bir bağlantı bulunmasıdır. Bu argümanı desteklemek için toplam on iki ülkenin toplu konut politikası incelenmiştir. Kritik durum örnekleme kullanılarak on iki ülkeden hareketle genellemelerde bulunulmuştur. Çalışmanın esas inceleme alanı Çin ve Türkiye'nin toplu konut politikasıdır.

Çin tarihsel süreçte hem kamulaştırma hem de özelleştirme deneyimi yaşamış bir ülkedir. Çin, 1950-1980 döneminde sosyalist ekonomi modeline göre 1980 sonrası ise karma ekonomi modeli ile yönetilmiştir. Bu kapsamda Çin'de 1950-1980 arası dönemde tek tip konut üretim biçimi olarak toplu konut benimsenmiş ve hem konutlar hem de araziler kamulaştırılmıştır. 1980-2007 ise toplu konut üretiminden vazgeçildiği, piyasanın çeşitli uygun fiyatlı konut programları başlatmasına rağmen konut yoksunluğundaki artışın önlenemediği, kamulaştırılmış konutların hızlı bir şekilde özelleştirildiği bir dönemdir.

Çin'in iki farklı ekonomi modelini benimsemesi ve buna bağlı olarak konuta bakış açısındaki değişim konut yoksunluğunun temelinde bir sistem sorunu olduğunu ortaya koymuştur. Kapitalist ekonomi modelini benimseyen ülkelerde konutun özel bir araç olarak görülmesi, bir yatırım aracına dönüşmesi ve konut hakkı üzerindeki tartışmalar neticesinde devletlerin konut piyasasına gerekli müdahalelerde bulunmaması konut yoksunluğunu artırmaktadır. Bunlarla bağlantılı olarak piyasanın lüks konut üretimine yönelmesi, düşük gelirli grupların düşük faizli krediler aracılığı ile borçlandırılarak piyasa içinde konut sahibi olmasının sağlanması nitekim kredileri ödemekte zorlanan düşük gelirli grupların konutlarını satmak zorunda kalmaları veya

ipotekli konutların bankaların elinde kalması, devletlerin uygun fiyatlı konut stokunu artıracak toplu konut üretimine yönelmekten ziyade geçici barınak üretimine yönelmesi konut yoksunluğunu artıran diğer sebeplerdir. 1980 sonrası genel eğilim üzerine devletlerin konut üreticisi rolünü diğer üreticilere devretmesi, üretim için gerekli sübvansiyonları azaltması ile toplu konut üreticilerinin finansal zorluk yaşamaları da yoksunluğu artırmıştır. Son olarak kapitalist ekonomi sisteminin krizlere açık bir hale gelmesi de etkilidir. Kısaca kapitalist ekonomi sisteminde konut piyasası üzerinde devlet denetiminin olmaması ülkelerin ekonomik ferah seviyesi veya kişi başına düşen GSYİH oranı yüksek olan gelişmiş ülkelerde dahi konut yoksunluğunu artırmaktadır. Dolayısı ile konut yoksunluğu başta ekonomik sistem kaynaklı olmak üzere konutun ele alış biçimiyle, ülkelerin yönetim biçimleri, sosyokültürel özellikleri ile yakından ilgilidir.

Buna karşılık konut ve toplu konut kavramlarının incelendiği birinci bölümde görülmüştür ki kapitalist ekonomi modelinde devletler, halkın zarar görmesinden ziyade piyasanın zarar görmesi durumunda müdahalelerini artırmaktadır. Her ne kadar uluslararası sözleşmeler devletlerin konut hakkını tanımalarını ve bu hakkın yerine getirilmesinde birincil statüde sorumlu olmasını sağlamaya çalışmışsa da sistemin dinamikleri buna izin vermemiştir. Sonuç olarak; konut fiyatları her geçen yıl artmış, konut yoksunluğu artmış, uygun fiyatlı konut stoku azalmış, piyasa ürettiği lüks konutların elde kalmasına rağmen uygun fiyatlı konut üretimine yönelmemiştir. Böylelikle özellikle gelişmekte olan ülkelerde kriz dönemlerinde bir kurtuluş yolu olarak görülen inşaat sektörü bir kriz nedeni haline gelmiştir.

Birinci bölümü destekleyecek temel argümanlar ise on ülkenin toplu konut politikasının açıklanmaya çalışıldığı ikinci bölümde mevcuttur. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde konut yoksunluğu artış eğilimindedir. Gelişmiş ülkelerde halkın refah seviyesinin artması, nüfus artışının durağanlaşması ve kırdan kente göçün azalması öne sürülerek devletler konut piyasasına müdahale araçlarını azaltmıştır. Nitekim hem nüfus artış hızı hem de kırdan kente göç oranı yüksek seviyelerde olan gelişmekte olan ülkelerde de aynı durum söz konusudur. Bütün örnek ülkelerde görülmüştür ki devletin toplu konut üretimini sübvansiyon etmemesi diğer üreticilerin

finansal zorluk yaşamasına dolayısı ile toplu konut üretiminin sınırlanmasına sebep olmuştur. Düşük gelirli grupların borçlandırılarak piyasa içinde konut edinmesini sağlama girişimleri ise başarısız olmuş, konut sahipliği oranları azalmıştır. Yine, denetlenmeyen piyasa sebebi ile dünya genelinde konut fiyatları artış göstermiştir. Çalışma ücretleri artan konut fiyatlarını karşılayamamış, hane halkının konut giderleri için ayırdığı bütçe her geçen yıl artmıştır. Lüks konut üretimi arttıkça konut fiyatları dalgalanmaya başlamış ve hem yatırımcılar hem de konut ihtiyacı duyanlar için piyasa, güvensiz bir sisteme dönüşmüştür.

Çin'e dönecek olursak; Çin'in 1950'li yıllarda sosyalist ekonomi modelini benimsemesi ile kentleşme süreci paralellik göstermektedir. Nüfusun kentlere yığılmasını önlemek için yapılan birtakım düzenlemelere rağmen kent nüfusu ve kent sayısı hızlı bir şekilde artmıştır. 1950-1980 döneminde konut sunumu yetersiz kalmıştır. Konutlar işçilerin yıllık maaşının %2-3'ü gibi düşük bir oranda sabitlenmesi ise dönemin olumlu gelişmelerinden biridir. 1980 sonrası dönemdeki refah seviyesi artışına rağmen bu dönemde kaynak dağılımında daha adaletli bir dağılım gerçekleşmiştir. 1980 sonrasında Çin, ağırlıklı olarak yurt içindeki ihtiyaçları gidermeye yönelik yapılan üretimin ekonomik kalkınmayı sınırladığını düşünmüş ve küresel pazarda yerini almak için karma yapılı bir ekonomi sistemi benimsediğini açıklamıştır. Konut da bu sistemden etkilenmiş ve 1950-1980 döneminde kamulaştırılan konutlar özelleştirilmeye başlanmış, özel mülkiyet hakkı tanınmış, konut piyasası oluşmuştur.

Konut piyasasının oluşmasında devletin temel düşüncelerinden biri kamu bütçesinin gerekli konut üretimini gerçekleştirmek için yeterli olmamasıdır. Konut piyasasının oluşması ile devlet bütçesinden kaynak ayrılmadan konut arzı gerçekleştirilecektir. Nitekim hükümet konut üretimi için bütçe ayırmak istemese de konut piyasasının oluşması için kamu bütçesinden önemli bir pay ayırmış, konut şirketlerini olgunlaşma sürecine kadar sübvans etmiştir. Konut piyasasının oluşması ile birlikte konut üretimi Çin tarihinde görülmemiş bir şekilde artmıştır. Konut üretimindeki artışa bağlı olarak istihdam artmıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde ise

refah seviyesi artış göstermiştir. Buna karşılık bu dönemde kaynak dağılımındaki adaletsiz artmış, konut fiyatları yükselmiş ve daha önce maaşının %2-3'ünü konut kirasına ayırmak zorunda kalan halk piyasanın belirlemiş olduğu yüksek konut fiyatlarını karşılayamamıştır. Konut fiyatları arttıkça konut arzı artış göstermiş, konut arzının artması ile konut fiyatlarının hızlı bir düşüş yaşamasına sebep olmuş sonucunda ise konut balonu oluşmuştur. Öyle ki 2010 yılında 192 milyon bireyin konut edinimini sağlayacak 62 milyon konut birimi boş durumda kalmıştır. Oysa bu dönemde kentsel hanelerin %18,3'ü konut yoksunluğu çekmektedir.

Bu dönemde toplu konutların özelleştirilmesinin temel sebebi ise düşük gelirli grupların bu konutları düşük bedellerle satın alarak konut sahipliğinin artırılması iken özelleşen konutlar ağırlıklı olarak üst ve orta gelir gruplarına satılmıştır. Düşük gelirli gruplar özelleşen toplu konutlarda yüksek bedellerde üst ve orta gelir grubunun kiracısı olmak zorunda kalmıştır. Yine, yatırım değeri yüksek bölgelerdeki toplu konutlar üst ve orta gelirli gruplar tarafından kullanılmış düşük gelirli gruplar ise kent merkezlerine ve dolayısı ile birçok olanağa uzak ve yatırım değeri düşük bölgelerde yaşamak zorunda kalmışlardır.

2007 yılı ile birlikte artan konut arzına karşılık konut yoksunluğunun giderilememesi hükümeti finanse etmeyi bıraktığı toplu konut üretimini tekrar finanse etmeye mecbur bırakmıştır. Böylelikle düşük gelirli gruplar uygun fiyatlı konuta erişim sağlama imkanına kavuşmuştur. Üretilen toplu konutların hedeflenen üretim ile uyuşmamasına karşılık kamu yararını sağlayan önemli gelişmelere zemin hazırlanmıştır. Daha önce göz ardı edilen kırsal kesimde yaşayan düşük gelirli gruplar ve kentsel dönüşüm sebebi ile konutlarından çıkmak zorunda kalan bireylerin toplu konut programları kapsamına alınması ise dönemin bir diğer önemli gelişmesidir.

2007 sonrasında devletin toplu konut üretimini sübvansane etmeye başlaması, toplu konut programlarının eskiye oranla daha kapsayıcı olması ve diğer gelişmeler neticesinde 2010 yılında kentsel hanelerin %20'si konut ediniminde zorluk yaşarken 2012 yılında bu oran %14'e düşmüştür (Ren ve Hu, 2016: 153). Yine, bu dönemde konut üretimi durgunlaşmaya başlamış, kira artış oranları ise düşüş yaşamıştır. Konut

üretimindeki yaşanan durgunluk olumlu etkilerini göstermeye başlamış, mevcut konut stoku değerlendirilmiştir. Bunun sonucunda 1999-2008 yılları arasında 16 kat artan kira fiyatları 2008-2014 yılları arasında 3,15 kat artış göstermiştir (Yang ve Chen, 2014: 30).

Çin'in konut politikasında tam anlamıyla bir başarı yakaladığı söylemek zordur. Hatta sayısal verilere bakıldığında Çin'deki konut balonunun ve konut yoksunluğunun toplu konut üretimini azaltan ülkelerden daha vahim bir tablo çizdiği söylenebilir. Nitekim Çin, devletin konut piyasasına müdahale araçlarını artırarak ve toplu konut üretimine yönelerek konut yoksunluğunda artış izleyen seyri tersine çevirmiştir. Çin'in başarılı sayılmasında tek ölçüt budur.

Türkiye'de kuruluşundan günümüze kadar konut politikasındaki temel hedef halkın piyasa içinde konut edinmesini sağlamaktır. Bu sebeple konut üretimi ve üretim için devletin sağladığı sübvansiyonlar her dönem sınırlı kalmıştır. 1923-1950 döneminde kentleşme düşük seyirde gerçekleştiği için konut yoksunluğu ciddi boyutlara ulaşmamıştır. Bu durum devletin konut piyasasına gerekli müdahalelerde bulunmamasına zemin hazırlamıştır. 1950-1980 döneminde kırdan kente yoğun bir göç başlamış ve ülke genelinde konut yoksunluğu artmıştır. Nitekim bu dönemde de gerekli müdahaleler yapılmamıştır. Müdahaleler yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmış kısa vadeli çözümler etkin olamamıştır.

1980 sonrası tüm dünyada olduğu gibi neoliberal politikalar faaliyet alanı bulmuştur. Devletin genelde piyasaya özelde ise konut piyasasına asgari düzeyde müdahale etmesi ile konutla ilgili bütün dinamikler piyasaya bağımlı hale gelmiştir. Tıpkı dünya genelinde olduğu gibi piyasa lük konut üretimine yoğunlaşmış, uygun fiyatlı konut stoku azalmıştır. Her ne kadar 1982 Anayasası konut kooperatiflerinin destekleneceğini belirtmişse de bu kooperatiflerin en önemli fon kaynağı olan Toplu Konut Fonu'nun genel bütçeye alınması uygun fiyatlı konut stokunu artırma çabaları önünde bir engel teşkil etmiştir. Belediyelerin uygun fiyatlı konut üretimindeki etkisizliği ile de 1984 yılında kurulan TOKİ, uygun fiyatlı konut üretiminde tek aktör

haline gelmiştir. Nitekim TOKİ, ihtiyacı karşılamak için yeterli toplu konut üretmediği gibi 2003 sonrası lüks konut üretimine yoğunluk vermeye başlamıştır.

2000 sonrası dönemde kentsel dönüşüm çalışmalarının ilk durağı gecekondu bölgeleri olmuştur. Büyük çaplı projeler yasal düzenlemeleri de arkasına alarak gecekondu alanlarını tasfiye etmeye başlamış ve bu bölgelerde soylulaştırma hareketi yaygınlık kazanmıştır. Hem kamulaştırma hem de acele kamulaştırma ile gecekondu sakinleri konutlarından çıkarılmış ve bu bölgelerde daha lüks konutlar, tüketim mekânları üretilmiştir. Konutlarından çıkmak zorunda kalan düşük gelirli bireylerin konut edinimini sağlayacak düzenlemeler ise sınırlı kalmıştır. Bu sebeple gecekondu sakinleri hem konutsuz kalmışlar hem de büyük maddi zorluklarla karşılaşmışlardır. Bu durum projelerin çoğunlukla direnişle karşılaşmasına sebep olmuştur. Yaşanan bu olumsuz gelişmelerde TOKİ önemli bir role sahiptir. Kentsel dönüşüm alanlarının seçilmesinde, tasfiyesinde, bu bölgelerin lüks donatılar ile donatılmasında ve dahi gecekondu sakinlerinin uygun fiyatlı konut arzındaki kıtlık sebebi ile kent çeperlerine yerleşmek zorunda kalmasında kamu yararı amacı gütmesi gereken TOKİ'nin bir şirket gibi davranması etkili olmuştur.

2003 yılında TOKİ, kentsel dönüşüm amaçlı konut üretimini sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu görevini sağlaması için ise aynı yıl geniş yetkiler ile donatılmıştır. Elde ettiği bu yetkiler ile TOKİ, kamu yararı gözetilen bir kurumdan kâr odaklı bir şirkete dönüşmüştür. Üstelik bu şirket haksız rekabet ortamı oluşturarak hem diğer uygun fiyatlı konut üreticileri olan belediyeleri ve kooperatifleri pasif hale getirmiş hem de yürüttüğü büyük çaplı projeler ile inşaat firmalarını varlıklarını sürdürebilmek için kendisine bağımlı hale getirmiştir. Üstelik TOKİ'nin yarattığı haksız rekabet ortamında konut piyasası durağanlaşmıştır. TOKİ'nin elde ettiği bu yetkiler ile uygun fiyatlı konut üretim hacmini artırması beklenirken aksi yönde hareket etmiştir. Özellikle toplum içindeki en alt gelir grubu olan yoksullar için üretilen konut hacmi her geçen yıl azalış göstermektedir. Lüks konut üretim hacmi ise artış göstermektedir. Üretilen uygun fiyatlı konutların memur maaşı endeksli olması düşük gelirli grupların ödeme kapasitesini zorlamaktadır. Bu sebeple uygun fiyatlı olarak adlandırılan TOKİ konutlarının ödeme zorluğundan kaynaklı el değiştirdiği sık

sık gözlemlenen bir durumdur. Bunlara ilaveten TOKİ, büyük meblağlı sosyal donatılar üretmekte ve ekonomik kaynaklarının önemli bir bölümünü sosyal donatı üretimine ayırmaktadır. Dolayısı ile TOKİ'nin amacının dışına çıktığı söylenebilir.

Türkiye bölümünü özetleyecek olursak; Türkiye'de her geçen yıl kamunun konut yatırımları azalmakta ve özel sektör lüks konut üretimini artırmaktadır. Özel sektörün yükselen fiyatlarını karşılayamayan düşük gelirli gruplar konut ediniminde zorlanmaktadır. Her ne kadar devlet, düşük gelirli grupların konut edinimine yönelik yasal düzenlemeler yapmışsa da bu düzenlemeler yeterli uygulama alanı bulamamıştır. Buna ilaveten TOKİ'ye verilen geniş yetkiler uygun fiyatlı konut üreten belediyelere ve kooperatiflere karşı haksız bir rekabet ortamı oluşturmuş ve bu aktörler işlevsizleştirilmiştir. Ne var ki, konut piyasasında hem mevzuat oluşturma hem uygulama hem de denetleme yetkilerini elinde toplayan TOKİ, düşük gelirli gruplar için toplu konut üretimini azaltmakta ve sosyal donatı ve lüks konut üretimine yoğunlaşmaktadır. Uygun fiyatlı konut stokunun artırılmasındaki birincil faktör TOKİ, bu bağlamda görevinden uzaklaşarak bir şirket gibi hareket etmektedir. Sonuç olarak; Türkiye'de düşük gelirli grupların konut edinimine yönelik politikalar başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Uygun fiyatlı toplu konut stoku artırılmamış ve bu gruplar piyasanın insafına bırakılmıştır. Düşük gelirli gruplar yükselen konut fiyatlarını karşılamak için hane halkı gelirlerinin önemli bir bölümünü konut harcamalarına ayırmak zorunda kalmıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde düşük gelirli gruplar her geçen yıl konut ediniminde zorlanmaya başlamıştır.

Sonuç olarak; devletlerin toplu konut üretimini konut yoksunluğunun giderilmesinde temel politika haline getirmemesi ve piyasayı düzenleyici müdahalelerde bulunmaması durumunda konut yoksunluğu artmaya devam edecektir. Bu kapsamda Çin'in konut deneyimi başta Türkiye olmak üzere diğer örnek ülkelerle benzer konut politikası yürüten tüm ülkeler için öngörü oluşturmalıdır. Şayet devletlerin konut piyasasına müdahale araçları ve toplu konut üretimi azalmaya devam ederse, şayet aynı politikalarda ısrar edilirse bu ülkelerin 2007 öncesi Çin konut deneyimini yaşaması olasılıklar arasındadır.



Çalışmadan hareketle; konut yoksunluğu temelde bir ekonomik sistem sorunudur. Kapitalist ekonomi modeli konut yoksunluğunun artmasındaki temel sebeptir. Nitekim devletin sosyal devlet rolü artırılarak bu sorun çözüme kavuşturulabilir. Türkiye'deki konut yoksunluğunun giderilmesi için ilk olarak devlet, göz ardı ettiği konut sorununa öncelik vermelidir. Uzun, kalıcı ve sistematik çözümler üretilmelidir. Uzun vadeli çözümlerin üretilmesi uzun vadeli uygulama ile mümkündür. Ancak ülkemizde konut alanında uygulanan politikalar sık sık değişmektedir. Yine, oluşturulan kurumlar ya kapatılmakta ya da yetki ve sorumlulukları değiştirilmektedir. Bu ise ülkemizde kökleşmiş kurumların varlığını dolayısı ile kökleşmiş uygulamaların varlığını olanaksız kılmaktadır.

Konut piyasasındaki düzenlemeler yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmamalıdır. Yasal düzenlemeler düşük gelirli grupların lehine düzenlenmelidir. Bu kapsamda özellikle Belediye Kanunu'nun belediyelere vermiş olduğu uygun fiyatlı konut üretme serbestisi bir zorunluluk haline getirilmelidir.

Lüks konut üretimi sınırlandırılmalıdır. Bunun için güçlü bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır. Türkiye'deki konut yoksunluğunun temel sebeplerinden biri piyasa içindeki konutların yükselen fiyatlarını düşük gelirli grupların karşılayamamasıdır. Bu sebeple konut fiyatlarındaki artış sebepleri belirlenmeli ve bunlara yönelik müdahale planları oluşturulmalıdır. Konut fiyatlarındaki artışın önemli nedenlerinden biri arsa fiyatlarındaki yükseliştir. Bir rant malzemesi olan arsalar sürekli olarak değer kazanmakta bunun sonucunda konut üretim maliyeti artmakta ve yaşanan artış konut fiyatlarına yansımaktadır. Bu kapsamda arsa fiyat artışlarının önlenmesi konut yoksunluğunun giderilmesinde önemli bir adım olacaktır.

Arsa fiyat artışlarını önlemede vergi, uygulanacak önemli düzenleme araçlarından biridir. Boş durumda kalan arsaların vergilendirilmesi veya arsa değerlerindeki artışın vergilendirilmesi konut fiyatlarındaki artışı düzenleyecektir. Buna ilaveten yatırım değeri yüksek bölgelerde yaşanan konut fiyatlarındaki aşırı artışın önlenmesi ve yatırımların dengeli dağılımının sağlanabilmesi için yatırım değeri yüksek bölgelerde vergi artışı düşük bölgelerde ise vergi indirimleri uygulanabilir. Yine devlet, yatırım amaçlı elde tutulan konutların önüne geçmek için emlak vergileri koyabilir.

Devlet ve yerel yönetimler arsa stokunu artırabilir. Böylelikle gelecekte oluşacak arsa fiyatlarındaki artış, stok piyasaya sürülerek önenebilir. Belediye Kanunu, belediyelere arsa spekülasyonunu önlemek için arsa satın alımı gerçekleştirerek stok yapma görevini vermiş nitekim çok az belediye bunu gerçekleştirmiştir. Ülkemizde belediyeler genel olarak mevcut arsa stokunu satışa sunma eğilimindedir. Bu kapsamda belediyeler arsa stoku yapmak için özendirilmeli ve arsa satışları güçlü bir denetim mekanizması ile sınırlandırılmalı bunun yerine uzun vadeli kiralama yöntemi benimsenmelidir. Arsa kullanımı kent ve imar planlarına uygun olacak şekilde denetime tabi tutulmalıdır.

Konut fiyatlarındaki artışın bir diğer nedeni ise üretim maliyetindeki artıştır. Bu sebeple konut yoksunluğunun giderilmesinde ve konut fiyatlarının yükselişin önlenmesinde üretim maliyetlerini düşürmek önemlidir. İnşaat maliyetlerinin düşürülmesi için devlet inşaat malzemesi üreticisi olarak piyasayı düzenleyebilir. Böylelikle konut üreticileri ucuz inşaat malzemelerini rahatlıkla bulabilir.

Konut yoksunluğunu azaltmak ve düşük gelirli grupların konut edinimini sağlamak için diğer konut üreticilerini ve buna bağlı olarak uygun fiyatlı konut üreticilerini pasifize eden TOKİ'nin tekrar kamu yararı gözetilen bir kuruma dönüşmesi gerekmektedir. Bunun için de TOKİ'yi bir şirkete dönüştüren yetkiler elinden alınmalı ve güçlü bir denetim mekanizmasına tabi tutulmalıdır. Bu mekanizma ilk olarak lüks konut üretimini sınırlandırmaya yönelik olmalıdır. TOKİ, toplumun en alt gelir grubu olan yoksulların konut edinimini sağlamaya yönelmelidir. Bu gurubun konut

fiyatlarını karşılayabilmesi için ise memur maaşı endeksli ödeme sistemi bırakılmalı yerine en alt gelir grubunun kolayca ödeyebileceği bir sistem geliştirilmelidir. Yine TOKİ'nin sosyal donatı üretmesi engellenerek bütçesi uygun fiyatlı konut üretimi için kullanılmalıdır. İmar planlarını aşmaya yetkili TOKİ'nin bu yetkisi elinden alınmalı ve planlara göre hareket etmelidir. Yapılan ihalelerde piyasanın yararı gözetilerek birkaç firmadan ziyade mümkün olduğunca çok inşaat firması ile anlaşmaya varılmalıdır. Böylelikle belirli firmaların aşırı büyümesi diğer firmaların ise küçülmesi engellenmiş olacaktır. Son olarak TOKİ bir kamu kurumunda olması gereken şekilde açık, şeffaf ve hesap verebilir olmalıdır.

Belediyelerin ve kooperatiflerin uygun fiyatlı konut üretiminde aktif hale gelebilmesi teşvik edilmelidir. Bunun için ise üreticiler sübvansede edilmelidir. Belediyeler için Çin örneğinde olduğu gibi bütçelerinin bir bölümünü uygun fiyatlı konut üretimine ayırması zorunlu tutulabilir. Aynı şekilde piyasanın da uygun fiyatlı konut üretimi için sübvansede edilmesi stoku önemli ölçüde artıracaktır. Yine, piyasanın uygun fiyatlı konut üretimine yoğunlaşması için arsa sunumu, vergi indirimleri gibi çeşitli teşvik modelleri geliştirilebilir. Bu durum konut kooperatifleri için de geçerlidir. Son olarak; devlet belediyelere piyasa için ucuz arsa tedarik ederek bu arsalar üzerindeki konutların belirli bir dönem piyasa fiyatlarının altında kalmasını sağlayabilir. Böylelikle piyasa içinde de uygun fiyatlı konut stoku artırılabilir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Bayraktar, Erdoğan (2007). Bir İnsanlık Hakkı Konut, TOKİ'nin Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği. İstanbul: Boyut Yayın Grubu.

Dol, Kees, Maretta Haffner (2010). Housing Statistics in the European Union 2010. Delft: Delft University of Technology.

Dujon, Veronica, Mary King, Jesse Dillard (2008). Understanding the Social Dimension of Sustainability. New York: Taylor and Francis Group.

Engels, Friedrich (1845). Condition of the Working Class in England. Leipzig: Panther Edition.

Erman, Tahire (2010). “Kent ve Gecekondu.” Derleyenler: Örgen Uğurlu, Nihal Şirin Pınarcıkoğlu, Ayşegül Kanbak, Makbule Şiriner. Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları İstanbul: Örgün Yayınevi, 227-267.

Galtung, Johan (2013). İnsan Hakları Başka Bir Açıdan Bakış, Çeviren: Müge Sözen, İstanbul: Metis Yayınları.

Geray, Cevat (2018). Kent, Yerel Yönetimler ve Toplu Konut Yazıları. Ankara: Palme Yayıncılık.

Harvey, David (1985). The Urbanisation of Capital. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hirsch, Arnold (1983). Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940–1960. New York: University of Chicago Press.

Keleş, Ruşen (2010). Kentleşme Politikası. Ankara: İmge Kitapevi.

Mutlu, Ahmet, Hakan Reyhan, Hasan Hüseyin Doğan (2016). Kentleşme. Ankara: Palme Yayıncılık.

Şiriner, Makbule (2016). Konut ve Konut Politikası. İstanbul: IJOPEC Yayıncılık.

Özdemir, Dilek (2010). “Kentsel Dönüşüm Olgusunun Süreç İçinde Değişen Anlamları.” Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama. İstanbul: Nobel Yayınları.

Özer, İnan (2004). Kentleşme, Kentlileşme ve Kentsel Değişim. Bursa : Ekin Kitapevi.

Sassen, Saskia (1991). The Global City. New Jersey: Princeton Üniversitesi.

Şahin, Çiğdem (2015). “Neoliberal Kent Politikaları Gereği "Kentsel Yenileme" Adı Altında Yok Edilen Tarih ve Bu Bağlamda Fener-Balat-Ayvansaray Sürecinin Değerlendirilmesi.” Şu kitapta: Editörler: Zeynep Ahunbay, İclal Dinçer, Çiğdem Şahin. Neoliberal Kent Politikaları ve Fener-Balat-Ayvansaray İstanbul: Türkiye İş Bankası, 81-131.

Şenyapılı, Tansı (2004). Barakadan Gecekonduya: Ankara’da Kentsel Mekânın Dönüşümü 1923-1960. İstanbul: İletişim Yayınları.

Tekeli, İlhan (2009). Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Yang, Zan, Jie Chen (2014). Housing Affordability and Housing Policy in Urban China. London: SpringerBriefs in Economics.

Yavuz, Fehmi (1952). Ankara’nın İmarı ve Şehirciliğimiz. Ankara: SBF Yayınları.

### **Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar**

ACTU (2007). “Affordable Housing Issues, Principles and Policy Options”. ACTU Discussion Paper, Affordable Housing Summit.

AIHW (2020). Specialist Homelessness Services Annual Report. Australian Institute of Health and Welfare.

Akalın, Mehmet (2016). “Kentsel Dönüşümün Karanlık Yüzü: Soylulaştırma, Yerinden Edilme ve Mekânsal Dışlanma”. Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 7(14), 287-318.

Alcari Consulting (2018). “Provincial Government Housing Rental Stock”. Alcari Consulting.

Altaş, Hüseyin (2000). “Kira Parası Artışlarının Sınırlandırılması”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 97-116.

Aref, Hisham (2004). “State Versus Civil Society: An Approach to Affordable Housing in Egypt: Policy and Practice”. Centre of Urban and Community Studies, 1-28.

Atasever, Gülbahar (2016). “Mortgage Krizi ve Yatırımcı Psikolojisi”. Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 53(618), 59-69.

Aydın, Saadet (2019). “Konut Sorununa Devletin Müdahale Aracı Olarak Emlak Bankası”. Eğitim Bilim Toplum Dergisi, 17(66), 74-107.

BAG W (2017). “Homelessness in Germany”. Germany: BAG W.

- Batra, Latit (2009). "A Review of Urbanisation and Urban Policy in Post-Independent India". Centre for the Study of Law and Governance, 1-47.
- UNDP (2019). "2019 Küresel Çok Boyutlu Yoksulluk Endeksi". Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye.
- BPD (2016). "Germany, France, The Netherlands Housing Markets in Perspective 2016". Europe : Bouwfunds Property Development.
- Cavalcante, Moreira (2016). Re-thinking the Urban Form of Social Housing in Brazil: A Search for Urban Sustainability. Yüksek lisans tezi, Rochester Institute of Technology, Rochester.
- CECODHAS (2007). "Housing Europe 2007". Brussels: European Social Housing Observatory.
- CECODHAS-USH-Dexia Survey (2007). European Social Housing Observatory. Brussels: The European Liaison Committee for Social and Housing (CECODHAS).
- Chao, Kang (1996). "Industrialization and Urban Housing in Communist China". The Journal of Asian Studies, 25(3), 381-396.
- Chen, Jie., Juan Jing, Yanyun Man vd (2013). "Public Housing in Mainland China: History, Ongoing Trends, and Future Perspectives". 13-35.
- Chen, Kaiji., Yi Wen (2015). "The Great Housing Boom of China". Center for Quantitative Economic Research, 9(2), 1-9.
- Chung, Eui-Chul (2005). "Low Income Housing Policies in Korea: Evaluations and Suggestions". Konkuk University, 1-24.
- Credit Suisse (2017). Global Wealth Report 2017. Research Institute.
- Çapa, Mesut (1990). "Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskânı". Atatürk Yolu, 2(5), 49-69.
- Çoban, Aykut Namık (2012). "Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67(3), 75-108.
- Dadhich, C. L (2002). "Relevance of Micro-finance in Socio-economic Resurgence in Mumbai". The CITY, 40-42.
- DCGL (2012). "Social Housing Lettings and Sales in England: 2011 to 2012 Continuous Recording Data". United Kingdom: Ministry of Housing, Communities and Local Government.

- Department of Economic and Social Affairs (2018). “2018 Revision of World Urbanization Prospect”. United Nations.
- Department Of Housing And Urban Development (2018). “The 2018 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress”. USA: Office Of Comunity Planning And Of Development.
- DİE (2000). 2000 Genel Nüfus Sayımı. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü .
- Docter, Benny., Martha Galvez (2019). “The Future of Public Housing, Public Housing Fact Sheet”. Urban Institute, 1-3.
- DPT (1963). Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983). Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- DPT (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı . Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). Devlet Planlama Teşkilatı.
- Economic Comission For Europe (2006). “Guidelines On Social Housing Principles and Examples”. New York and Geneva: United Nations.
- Erman, Tahire (2012 ). “Yıkılan Gecekondu, Yapılan TOKİ Toplu Konut Projeleri: Kent Yoksulunun Yeni Yaşam Çevresi Olarak Karacaören-TOKİ Sitesi”. İdeal Kent Dergisi, 3(7), 38-63.
- Fan, Fa-ti (2012). “Collective Monitoring, Collective Defense: Science, Earthquakes, and Politics in Communist China”. Cambridge University Press, 127-154.
- İnce, Nurten., İmam Bakır Kanlı., Burak Hamza Eryiğit (2017). “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı”. Uluslararası Politik Araştırma Dergisi, 3(2), 21-36.

- Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı (2018). On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023. Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Keleş, Ruşen. (2009) “İnsan Hakkı Olarak Konut. Konut Sempozyumu”. İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi, 22-37.
- Kim, Kyung Hwen., Miseon Park (2016). “Housing Policy in the Republic of Korea”. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 1-28.
- KMLTMA (2008). A Manual of 2008 Rental Housing. Gwacheon: Korea Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- Ferreira, Joao., Luciana Ferrara (2015). “The Formulation of a New Urban Matrix in Brazil”. Brasilia: Ministério do Meio Ambiente, 55-92.
- Fuller Housing Centre Report (2014). “Housing Delivery in South Africa”. The Fuller Center for Housing , 1-29.
- Geray, Cevat (2009). “Toplumsal Konut Siyaseti Açısından TOKİ Uygulamaları”. TMMOB Mimarlar Odası Genel Merkez Yayını, 67(3), 77-87.
- Gowan, Peter., Ryan Cooper (2018). “Social Housing in United States”. People's Policy Project, 1-46.
- Greenhalgh, Stephen., John Moss (2009). “Principles for Social Housing Reform”. London: Localis Research.
- GYODER (2021). Türkiye Gayrimenkul Sektörü 2021 1.Çeyrek Raporu. İstanbul: Gayrimenkul ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği.
- Ha, Seong-Kyu (2009). “Housing Poverty and The Role Of Urban Governance in Korea”. Environment&Urbanization, 139-154.
- Habitat II (1999). “Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu”. İstanbul: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- Habitat III (2016). “New Urban Agenda”. Kito: United Nations.
- Habitat (2013). “Scaling-up Affordable Housing Supply in Brazil: The “My House My Life” Programme”. United Nations Human Settlements Programme.
- Hayward, David (1996). “The reluctant landlords? A history of public housing in Victoria”. Urban Policy and Research, 14(1), 5-35.



- Hopkins, John (2006). "Social Housing in South Africa". The Southern African Housing Foundation, 1-12.
- Hou, Xiaohui., Hai Ying, Yuan Zhang (1999). "To Meet Housing Needs of All People: Major Breakthroughs of Urban Housing System". Guangxi Normal University Press.
- HSC (2014). "Canada's Social And Affordable Housing Landscape". Housing Services Corporation (HSC).
- Hulchanski, David (1994). "The Use of Housing Expenditure-to-Income Ratios: Origins, Evolution and Implications". Ontario Human Rights Commission, 1-68.
- Human Settlements Republic Of South Africa (2009). "The National Housing Code". Human Settlements Republic of South Africa, 1-92.
- Hunt, Bradford (2005). "Was the 1937 Housing Act a Pyrrhic Victory?". Journal of Planning History, 4(3), 195–222.
- İmar ve İskân Bakanlığı (1973). "50 Yılda İmar ve Yerleşme 1923- 1973". Ankara: İmar ve İskân Bakanlığı.
- İnşaat Mühendisleri Odası (2011). "Türkiye’de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu". İnşaat Mühendisleri Odası, 181-204.
- İrdem, İbrahim., Asilkan Lenger (2021). "1923-1950 Arası Dönemde Ankara Kentleşmesi ve Sorunları". Akademik Bakış Dergisi, 14(28), 331-357.
- Jin, Mee Youn., Seok Jee Lee (2013). "Korean Public Rental Housing for Low-income Households: Main Outcome and Limitations". LHI Journal of Land, Housing, And Urban Affairs, 4(4), 303-316.
- Jones Andrew., Rhonda Phillips., Vivienne Milligan (2017). "Integration and Social Housing in Australia: Challenges and Options". Australian Housing and Urban Research Institute, 1-51.
- Karakaş, Banu (2015). "Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Konut Uygulamaları". İş ve Hayat Dergisi, 47-68.
- KMLTMA (2009). Handbook of Housing. Gwacheon: Korea Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- KNHC (2009). 2009 Yearbook of Housing and Urban Statistics. Seongnam: Korea National Housing Cooperation.

- Koçak, Hüseyin., Melek Tolanlar (2008). “Kentsel Dönüşüm Uygulamaları (Aydın ve Afyonkarahisar örnekleri)”. Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 397-415.
- Kofner, Stefan (2017). “Social Housing in Germany: An Inevitably Shrinking Sector”. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 61-71.
- Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyonu (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Korum, Uğur (1982). “1980 ve 1981 Yıllarında Konut Piyasası”. Ankara: Kent-Koop Yayınları, 103-143.
- Kunduracı, Nevzat Fırat (2013). “Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Konut Uygulamaları”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22(3), 53-77.
- Leone, Roberto., Barbara Carroll (2010). “Decentralisation and Devolution in Canadian Social Housing Policy”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 389-404.
- Li, Bingqin ( 2013). “How Successful Are China’s Public Housing Schemes?”. Routledge, 1-40.
- Malpass, Peter., Alan Murie (1999). “Housing Policy and Practice”. London: Public Policy and Politics.
- Mandacı, E. Pınar., E. Çağlar, Çağlı (2018). “Türkiye Konut Piyasasında Balon Var mı? İstatistiki Bölge Birimleri Üzerine Bir Analiz”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 85-113
- Man, Joyce Yanyun (2011). “Affordable Housing in China”. *Lincoln Institute of Land Policy*, 16-20.
- Man, Joyce Yanyun., Siqi Zheng, Ren Rongrong (2011). “Housing Policy and Housing Markets: Trends, Patterns, and Affordability”. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- MaS-SHIP (2017). “Sustainable Social Housing in India”. *Mainstreaming Sustainable Social Housing in India Project (MaS-SHIP)*.
- Mayer, Christopher (2011). “Housing Bubbles: A Survey”. *Annual Review of Economics*, 559-577.
- Milligan, Vivienne., Peter Phibbs, Kate Faga vd (2004). “A Practical Framework Forexpanding Affordable Housing Services in Australia: Learning from Experience”. *Sydney Research Centre*, 1-190.

- Ministry of Home Affairs (2014). "Housing Development in India". Government of India.
- MOHUA (2011). Strategy Paper. Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation Government of India(MOHUA).
- Mumyalmaz, Alper (2019). "24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları ile 12 Eylül Askeri Darbesinin Neoliberalizm İttifakı ve Siyasal İslam'ın Süreçteki Rolü". Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 54 (4), 1899-1915.
- Nallathiga, Ramakrishna (2007). "Housing Policy in India: Challenges and Reform". Review or Development and Change, 12(1), 71-98.
- National Bureau of Statistics of China (2007). China Statistical Yearbook 2007. National Bureau of Statistics of China.
- National Statistics (2020). Housing Statistical Release. United Kingdom: Ministry of Housing, Communities Local Government.
- Niray, Nasır (2002). "Tarihsel Süreç İçinde Kentleşme Olgusu". Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3-27.
- OECD (2018). "German Policy Brief". OECD
- OECD (2019). "How's Life in Korea?". OECD.
- OECD (2021a). "Affordable Housing Database". OECD.
- OECD (2021b). "Homeless Population". Canada: OECD Affordable Housing Database.
- Ökmen, Mustafa., Hatice Yurtsever (2010). "Kentsel Planlama Sürecinde Oluşan Kamusal Rantın Vergilendirilmesi". Maliye Dergisi, 58-74.
- Ören, Kenan., Hasan Yüksel (2013). "Türkiye'de Konut Sorunu ve Temel Dinamikleri". Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 18(47), 47-84.
- Özçağlar, ALİ (2016). "Büyükşehir Belediyeli İllerde Kır ve Kent Nüfusunun Tespiti Mümkün Mü?". Ankara: TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu, 271-291.
- Ren, Qiang., Roggin Hu (2016). "Housing inequality in Urban China". Chinese Journal of Sociology, 2(1), 144-167.
- Renaud, Bernard (1991). "Housing Reform in Socialist Economies". The World Bank.

- Ronald, Richard., Hyunjeong Lee (2012). "Housing Policy Socialization and De-Commodification in South Korea". Springer Science+Business Media, 111-131.
- Sağlam, Serdar (2016). "1923-1950 yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme Olgusu". Sosyoloji Konferansları, 53(1), 257-274.
- Sampaio, Romulo (2020). "Affordable Housing Policies in Brazil". Journal of Comparative Urban Law and Policy, 4(1), 427-455.
- Sato, Hirosh., Terry Sicular, Yue Ximing (2013). "Housing Ownership, Incomes, and Inequality in China 2002-2007". Cambridge University Press, 85-141.
- Sayed, Zeinab (2020). "Africa Housing Finance Yearbook 2020". Cairo, Alexandria, Giza: Centre of Affordable Housing Finance in Africa.
- Scanlon, Kathleen., Melissa Fernandez Arrigoitia, Christina Whitehead (2015). "Social Housing In Europe". Swedish Institute For European Policy Studies, 1-12.
- Shi, Wei., Jie Chen, Hangwei Wang (2019). "Affordable Housing Policy in China: New Developments and New Challenges". Shanghai University of Finance and Economics, 54(3), 1-21.
- Social Housing and Mortgage Finance Fund (2019). "Egypt Social Housing Program". Kahire: Social Housing and Mortgage Finance Fund.
- Social Housing Services Corporation (2010). "Social Housing in Canada". Berlin: Social Housing Services Corporation.
- Soydan, Oğuz (2009). "Konut Kooperatifçiliğinin Konut Üretimindeki Rolü. Konut Sempozyumu". İstanbul : TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi, 97-117.
- Sönmez, Beril (2017). "Soylulaştırmanın Yeni Biçimleriyle Yerinden Edilmeyi Yeniden Düşünmek". TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 24(1), 42-53.
- Statistics Canada. (2020). "Canadian Housing Survey, 2018". Canada: Statistics.
- Statistics Canada. (2021). "Housing Market Indicators". Canada: Statistics.
- Taşar, Okan., Savaş Çevik (2009). "Sosyal Konut ve Konut Sektörüne Devlet Müdahalesi: Avrupa Ülkeleri ve Türkiye". Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(2), 133-163.

- Tıglay, Ertuğrul (1987). “Dünya Konut Yılında Türkiye Sempozyumu”. TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi, 91-97.
- The World Bank (2020). Gdp by Country. The World Bank.
- The World Bank (2021a). Urban Population (% of total population) By Country. The World Bank.
- TOKİ (2010). TOKİ Kurum Profili 2009-2010. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- TOKİ (2016). TOKİ Kurumsal. Toplu Konut İdaresi.
- TOKİ (2019). TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı. Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.
- TÜİK (2017). Hanehalkı Bütçe Araştırması 2016. Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK (2021a). İnşaat Maliyeti Endeksi- Haziran 2021. Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK (2021b). Konut Satış İstatistikleri- Haziran 2021. Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK (2021c). Yapı İzin İstatistikleri. Türkiye İstatistik Kurumu.
- TÜİK (2021d). Konut Satış İstatistikleri. Türkiye İstatistik Kurumu
- Türkiye Müteahhitler Birliği (2021). “İnşaat Sektörü Analizi”.
- UN Habitat (2009). “The Right to Adequate Housing”. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- United Nations (1992). “Agenda 21”. Rio de Janerio: United Nations.
- United Nations (2004). “Urban Indicators Guidelines”. United Nations Human Settlements Programme.
- United Nations. (1948). “Universal Declaration of Human Rights”. United Nations.
- United Nations (2014). “World Urbanization Prospect”. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- Uysal, Ülke Evrim (2006). “Soylulaştırma Kuramlarının İstanbul’da Uygulanabilirliği: Cihangir Örneği”. TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 77-91.
- Veri Yönetişimi ve İstatistik Genel Müdürlüğü (2021). Konut Fiyat Endeksi, Merkez Bankası.

- Wang, Ping., Alan Murie (2011). "The New Affordable and Social Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies". International Journal of Housing Policy, 237-254.
- Whitehead, Christine., Kathleen Scanlon (2007). "Social Housing in Europe". London: London School of Economics and Political Science.
- Wicht, Astrid (1999). "Social Housing in South Africa". Development Action Group, 17-32.
- Wolfe, Jeanne (2010). "Canadian Housing Policy In The Nineties". Housing Studies, 121-134.
- Wu, Follan (2015). "Commodification and Housing Market Cycles in Chinese Cities". International Journal of Housing Policy, 15(1), 6-26.
- Yetgin, Fehmi (2007). "Avrupa Birliği ve Türkiye Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme". Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 23(2), 311-330.
- Yılmaz, Ensar., Salih Çiftçi (2011). "Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Sosyo-Politik Açından Türkiye'de Kentleşme Dönemleri". Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 10(35), 252-267.
- Zaniewski, Kazimierz (1989). "Housing Inequalities Under Socialism: A Geographic Perspective". Studies in Comparative Communism, 22(4), 291-306.

### **Elektronik Kaynaklar**

- Abouemera, Reem (2021). "Egypt Gives: AUC Student Hana Wali on a Mission to End Homelessness". [https://www.aucegypt.edu/news/egypt-gives-auc-student-hana-wali-mission-end-homelessness#:~:text=Statistics%20say%20that%20there%20are,slums%20\(as hwa'eyat\)](https://www.aucegypt.edu/news/egypt-gives-auc-student-hana-wali-mission-end-homelessness#:~:text=Statistics%20say%20that%20there%20are,slums%20(as hwa'eyat) 14.06.2021.) 14.06.2021.
- AsiaNews (2010). <http://www.asianews.it/news-en/Crisis-in-China:-64-million-empty-apartments-19459.html> 25.05.2021.
- Australian Bureau of Statistics (2019). "Household and Family Projections". <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/3236.02011%20to%202036?OpenDocument> 13.06.2021.

- Becker, Sandra (2014). “Brazil’s Social Housing Policy & The Failures of the Private-Public System”. <https://www.archdaily.com/504114/minha-casa-nossa-cidade-brazil-s-social-housing-policy-and-the-failures-of-the-private-public-system> 29.07.2021.
- Britannica (2021). “China Culture, History, Maps and People”. <https://www.britannica.com/place/China> 04.05.2021.
- Chambers And Partners (2021). “Real Estate”. <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/real-estate-2021/brazil/trends-and-developments> 29.07.2021.
- Communities and Justice (2019). <https://www.facs.nsw.gov.au/providers/housing/affordable/about/chapters/what-is-affordablehousing#:~:text=Affordable%20housing%20is%20housing%20that,t ranspot%2C%20medical%20care%20and%20education> 04.16. 2021.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2020). <https://habitat.csb.gov.tr/habitat-konferanslari-i-5746> 24.07.2021.
- Demirbaş, Hasan (2017). <https://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/antalya/toki-sakinleri-kendi-binalarini-yonetmek-istiyo-40342428> 14.12.2021.
- Department of Housing (2020). “Community Housing”. <https://www.housing.wa.gov.au/housingoptions/rentaloptions/communityhousing/Pages/default.aspx> 26.07.2021.
- Dışişleri Bakanlığı (2019). <https://www.mfa.gov.tr/guney-afrika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> 06.08.2021.
- Dışişleri Bakanlığı (2019). “Güney Afrika’nın Siyasi Görünümü”. <https://www.mfa.gov.tr/guney-afrika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> 08.06.2021.
- dw.com (2019). “Homelessness in Germany on The Rise”. <https://www.dw.com/en/homelessness-in-germany-on-the-rise/a-51195787> 05.14. 2021.
- endhomelessness.org (2019). “The State of Homelessness in America. National Alliance to End Homelessness”. <https://endhomelessness.org/homelessness-in-america/homelessness-statistics/state-of-homelessness-report-legacy/> 06.07.2021.
- Euronews.com (2019). <https://tr.euronews.com/2019/10/18/a-dan-z-ye-turkiye-nin-insaat-haritas-son-7-senede-insa-edilen-4-konuttan-1-i-satilamadi> 01.10.2021.

- Habitat (2017). “Housing Poverty in Brazil”. <https://www.habitatforhumanity.org.uk/country/brazil> 29.07.2021.
- Hetherington, Peter (2019). <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author> 21.08.2021.
- Homeless World Cup Foundation (t.y). <https://homelessworldcup.org/portfolio-posts/brazil/> 29.07.2021.
- Homeless World Cup Foundation (t.y). <https://homelessworldcup.org/portfolio-posts/south-korea/> 16.06.2021.
- House of Common Library (2021). “Tackling The Under- Supply of Housing in England”. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7671/> 10.06.2021.
- Housing Europe (2010). “Social Housing in Europe”. <https://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe> 07.05.2021.
- HSRC (2021). Human Sciences Research Council (HSRC). “More Than Just A Roof: Unpacking Homelessness”. <http://www.hsrc.ac.za/en/review/hsrc-review-march-2015/unpacking-homelessness> 17.06.2021.
- Hunt, Brandford (2018). “Public Housing in Urban America”. <https://oxfordre.com/americanhistory/view/10.1093/acrefore/9780199329175.001.0001/acrefore-9780199329175-e-61> 06.12.2021.
- Hürriyet Gazetesi (2009). “250 bin Ev Elde Kaldı”. [https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/konut-haberleri/250-bin-ev-elde-kaldi\\_ID676044/](https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/konut-haberleri/250-bin-ev-elde-kaldi_ID676044/) 01.10.2021.
- İçişleri Bakanlığı (2021). “Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri”. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> 21.07.2021.
- İlbank (2020). <https://www.ilbank.gov.tr/sayfa/tarihce> 20.07.2021.
- İNSAMER (2018). “Küresel Adaletsizlik Dünya Yoksulluk ve Eşitsizlik Raporu 2018”. [https://insamer.com/tr/kuresel-adaletsizlik-dunya-yoksulluk-ve-esitsizlik-raporu-2018\\_1682.html](https://insamer.com/tr/kuresel-adaletsizlik-dunya-yoksulluk-ve-esitsizlik-raporu-2018_1682.html) 04.07.2018.
- İnsan Hakları Derneği (1989). “İnsan Hakları Belgeleri”. <https://www.ihd.org.tr/blemetler-cuk-haklarina-da-slee/> 08.06.2021.
- Jan, Tracy (2017). “Economic Policy”. <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/10/23/americas->



[affordable-housing-stock-dropped-by-60-percent-from-2010-to-2016/](#)  
16.06.2021.

Office for National Statistic (2015). “ Social Housing Became Less Affordable Over PAST Decades”.  
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/articles/socialhousingbecamelessaffordableoverpastdecade/2015-08-05> 21.07.2021.

Oxford Learners Dictionaries (2021).  
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/globalization>  
07.07.2021.

PD&R (2017). “Defining Housing Affordability”.  
<https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-featd-article-081417.html>  
04.16.2021.

PD&R (2019). “Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)”.  
<https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html> 06.16.2021.

Peters, Gerhard ve John Woolley (1990). “Statement on Signing the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act”.  
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-cranston-gonzalez-national-affordable-housing-act> 16.06.2021.

reall.net (2021). <https://www.reall.net/data-dashboard/india/> 05.04.2021.

Richardson, Hannah (2018). “Almost 30,000 Lone Prent Families Made Homeless in England in 2017”. <https://www.bbc.com/news/education-43503102>  
17.07.2021.

Schmidt, Carolin (2021). <https://www.brookings.edu/essay/germany-rental-housing-markets/> 08.08.2021.

Statista. (2021). <https://www.statista.com/statistics/1143133/new-housing-units-sale-brazil/> 29.07.2021.

The Borgen Project (2020). <https://borgenproject.org/homelessness-in-brazil/>  
29.07.2021.

The World Bank (2021b). “Total Population in China”.  
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=CN>  
29.07.2021.

The World Bank (2019). “Total Populatin World”.  
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=1W>. 01.1.2021

- TMMOB. (2016). “TOKİ Raporu”. <http://www.mo.org.tr/belgedocs/toki-rapor-2.pdf>. 20.06.2021.
- Toplu Konut Fonu (2021). <https://www.toki.gov.tr/tapu-teslim-duyurusu> 14.12.2021.
- TÜİK (2020a). “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları”. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2020-37210> 20.07.2021.
- TÜİK (2020b). “Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması”. <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33820> 04.06.2021.
- United Nations (2018). “End of Mission Statement to Republic of Korea.” <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23116&LangID=E> 13.06.2021.
- Urban, Florian (2012). “Mass Housing in East and West Germany – Controversial Success and Ambivalent Heritage.” [https://sites.eca.ed.ac.uk/docomomoiscul/files/2012/11/p4\\_PAPER4\\_2.pdf](https://sites.eca.ed.ac.uk/docomomoiscul/files/2012/11/p4_PAPER4_2.pdf) 07.06.2021.
- Wikipedia (2021). “List of Cities in China”. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_cities\\_in\\_China#:~:text=As%20of%20June%202020%20the,the%20alleged%20claim%20of%20Taiwan.](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cities_in_China#:~:text=As%20of%20June%202020%20the,the%20alleged%20claim%20of%20Taiwan.) 31.05.2021.
- World Resources Institute (2017). <https://wri.org/news/release-12-billion-people-living-cities-lack-access-affordable-and-secure-housing> 11.10.2021.
- Zonta, Michela (2018). “Economy-Homes for All”. <https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2018/07/24/452645/homes-for-all/> 10.06.2021.

## ÖZGEÇMİŞ

İlk, orta ve lise öğrenimini Erzurum'da tamamladı. 2015 yılında girdiği Ondokuz Mayıs Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2019 yılında mezun oldu. Aynı yıl Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Programında yüksek lisansa başladı. 2021 yılında Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde araştırma görevlisi oldu.

